



UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
ODSJEK ZA SIGURNOSNE I MIROVNE STUDIJE

**ŠENGENSKI SPORAZUM I MIGRANTSKA KRIZA U EU:
IZAZOVI I PROBLEMI**

-magistarski rad-

Kandidatkinja
Vražalica Arijana
Broj indeksa: 834/II-SPS

Mentor
Prof. dr Mirza Smajić

Sarajevo, septembar 2023.

2023

Vražalica Arijana

Šengenski sporazum i migrantska kriza u EU: izazovi i problemi



ODSJEK ZA SIGURNOSNE I MIROVNE STUDIJE

**ŠENGENSKI SPORAZUM I MIGRANTSKA KRIZA U EU:
IZAZOVI I PROBLEMI**

-magistarski rad-

Kandidatkinja
Vražalica Arijana
Broj indeksa: 834/II-SPS

Mentor
Prof. dr Mirza Smajić

Sarajevo, septembar 2023.

SADRŽAJ

Skraćenice	III
Popis tabela i slika	V
Uvod	1
I. Teorijsko-metodološki okvir rada	2
1. Problem istraživanja	2
2. Predmet istraživanja	3
2.1. Kategorijalno pojmovni sistem	5
3. Ciljevi istraživanja	8
4. Sistem hipoteza	8
4.1. Generalna hipoteza	8
4.2. Posebne-pojedinačne hipoteze	8
5. Način istraživanja	9
5.1. Vrste i tip istraživanja	9
6. Društvena opravdanost istraživanja.....	10
7. Vremensko i prostorno određenje istraživanja.....	11
Prvi dio	
Opšte smjernice Šengenskog sporazuma.....	11
1. Općenito o Šengenu.....	12
2. Sporazum iz 1985. i Konvencija iz 1990. godine.....	15
3. Inkorporacija u pravo EU Ugovorom iz Amsterdama, 1997.	16
4. Privremeno ponovno uvođenje granične kontrole	17
Drugi dio	
Migrantska kriza	19
5. Konceptualizacija migrantskih kriza	27
6. Karakteristike migrantskih kriza	29
6.1. Uzročnost	29
6.2. Geografija	31
6.3. Privremenost	32
6.4. Ranjivost	33
7. Nedostaci u pravnoj zaštiti u kontekstu migrantskih kriza.....	34
Treći dio	
Migrantska kriza i Europska unija.....	36

8.	Anatomija migrantske krize	37
8.1.	<i>Veliki broj migranata koji traže ulazak u Europu</i>	37
8.2.	<i>Analiza trenda</i>	40
8.3.	<i>Dimenzije područja slobode, sigurnosti i pravde</i>	44
9.	Zakon o azilu i imigraciona politika u EU	48
10.	Države članice i migracijska kriza	50
11.	Implementacija Agende Europske komisije o migracijama	57

Četvrti dio

	Šengenski sporazum i migrantska kriza.....	58
12.	Šengen pod pritiskom	58
13.	Uzroci i priroda diferencijacije.....	61
14.	Francusko-italijanska afera i kriza upravljanja migracijama 2015.-2016.	65
15.	Izazovi i prijetnje šengenske zone	68
16.	Percepcija prijetnji u vezi s migracijom među državama članicama Šengena	69

Zaključak	78
------------------------	-----------

Bibliografija	80
----------------------------	-----------

Skraćenice

- AMIF** - Fond za azil, migracije i integracije (eng. Asylum, Migration and Integration Fund)
- CEAS** - Zajednički europski sistem azila (eng. Common European Asylum System)
- CEEC** - Zemlje srednje i istočne Europe (eng. Central and Eastern European Countries)
- CJEU** - Sud pravde Europske unije (eng. Court of Justice of the European Union)
- EASO** - Europski ured za podršku azilu (eng. European Asylum Support Office)
- EBCG** - Europska granična i obalska straža (eng. European Border and Coastguard)
- EBCGA** - Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (eng. European Border and Coastguard Agency)
- ECHR** - Europski sud za ljudska prava (eng. European Court of Human Rights)
- EEA** - Europski ekonomski prostor (eng. European Economic Area)
- EEZ** - Europska ekonomska zajednica (eng. European Economic Community - EEC)
- EFTA** - Europsko udruženje za slobodnu trgovinu (eng. European Free Trade Area)
- EMN** - Europska migracijska mreža (eng. European Migration Network)
- EP** - Europski parlament (eng. European Parliament)
- EPMT** - Europolov tim za praćenje (eng. Europol Monitoring Team)
- EU** - Europska unija (eng. European Union)
- EUAA** - Agencija Europske unije za azil (eng. European Union Agency for Asylum)
- EUROPOL** - Agencija Europske unije za saradnju u provođenju zakona
- EUROSUR** - Europski sistem za nadzor granica (eng. European Border Surveillance System)
- EZ** - Europska zajednica (eng. European Community - EC)
- FRONTEX** - Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu
- IBMF** - Fond za integrirano upravljanje granicom (eng. Integrated Border Management Fund)
- IOM** - Međunarodna organizacija za migracije (eng. International Organization for Migration)
- ISIL** - Islamska Država Iraka i Levanta (eng. Islamic State of Iraq and the Levant or ISIS – Islamic State of Iraq and Syria)
- JHA** - Vijeće za pravosuđe i unutrašnje poslove (eng. Justice and Home Affairs Council)
- NATO** - Organizacija Sjevernoatlantskog ugovora ili Sjevernoatlantski savez (eng. North Atlantic Treaty Organisation)
- POEU** - Ured za publikacije Europske unije (eng. The Publications Office of the European Union)
- PTP** - Povelja Europske unije o temeljnim pravima (engl. Charter of Fundamental Rights of the European Union - CFR; fr. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - CDF)
- SBC** - Zakon o šengenskim granicama (eng. Schengen Borders Code)

SIA - Šengenski sporazum o implementaciji (eng. Schengen Implementing Agreement)

SIS - Šengenski informacijski sistem (eng. Schengen Information System)

UN - Ujedinjene nacije (eng. United Nations)

UNHCR - Ured Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbjeglice (eng. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees)

Popis slika i tabela

Slika 1. Područje Šengena	13
Slika 2. Koliko je zemalja ograničilo putovanja u usporedbi s drugim mjerama	24
Slika 3. Udio međunarodnih migranata	25
Slika 4. Ukupan broj međunarodnih migranata unutar svake države	26
Slika 5. Udio međunarodnih migranata unutar svake države	26
Slika 6. Udio nemigranta unutar svake države	27
Slika 7. Zahtjevi za azil	42
Slika 8. Krijumčarenje migranata u i unutar EU	46
Tabela 1. Procijenjeni broj međunarodnih migranata 1990-2020	23
Tabela 2. Pravni okvir EU za azil (1951-2014)	41
Tabela 3. Agenda EU o azilu (2015-2016)	57

Uvod

Ponovno uvođenje graničnih provjera kao lanac reakcija tokom 'migrantske krize' 2015. godine protumačeno je kao izmjешtanje šengenskog prostora i kao 'šengenska kriza'. Slobodno kretanje, shvaćeno kao potpuno uklanjanje graničnih kontrola na unutrašnjim granicama šengenskog prostora, bilo bi ugroženo. Šengensko područje jedinstvena je tvorevina u svijetu u smislu granične kontrole i slobodnog kretanja osoba između različitih država članica. Ova zona, koja je 1999. godine postala zona slobode, sigurnosti i pravde, djeluje na osnovu ukidanja kontrola na unutrašnjim granicama, pa stoga uključuje odgađanje kontrola na svojim vanjskim granicama. Ova europska konstrukcija već je nekoliko godina pogođena raznim političkim i geopolitičkim krizama koje su ugrozile samo postojanje ovog slobodnog područja. Prije Arapskih proljeća 2011. godine, diktatorski režimi u sjevernoj Africi služili su Uniji kao vanjski graničari, zamjenjujući zajedničku akciju europskih država. Njihov kolaps izazvao je duboku zabrinutost oko migracija - posebno Italije, koja je bila ulaz u Europu preko Lampeduze za znatan broj migranata. Ova velika kriza otkrila je slabosti europske izgradnje i rastuće potrebe šengenske zone. Strukturni problemi integracije unutar slobodnog područja i poteškoće u uspostavljanju efikasnih procedura granične kontrole bili su pogoršani prilivom stanovništva s Bliskog istoka, često izbjegavajući građanski rat, kao i teror organizacija poput ISIS-a u Siriji. Oni koji stignu u Europu imaju pravo zatražiti azil prema odredbama Konvencije o izbjeglicama iz 1951. godine. Izbjeglička kriza, kako su je nazvali, odražava duboki nedostatak sposobnosti europskih vlasti da dostojno i uz poštivanje osnovnih prava dočekaju te pojedince. Problem također proizlazi iz jasnog odbijanja djelovanja prema principima međunarodne zaštite, stvarajući vrlo delikatnu situaciju. Uzastopni tok migracija doveo je do niza mjera, posebno do niza jednostranih i bez presedana ponovnih uspostava graničnih kontrola od strane određenih država članica, koje su značajno oslabile šengensko područje. Mnogi političari su iskoristili napetu političku klimu da poguraju procese čiji je cilj nestanak jednog od najvećih europskih dostignuća. Ipak, sve greške učinjene u upravljanju krizom samo su i isključivo posljedica država članica, a to su iste koje kritiziraju Šengen i EU zbog krize. Zaista, kao što se može vidjeti u članku 3. Ugovora o funkcionisanju Europske unije, države članice insistirale su na očuvanju apsolutne kontrole nad sigurnosnim pitanjima - što je apsurdna politika unutar slobodnog, zajedničkog prostora. Nedostatak usklađenosti u takvim pitanjima uticao je na razvoj efikasnih šema saradnje u oblastima obavještajne i bezbjednosne djelatnosti, što je posljedično potkopalo napredak u implementaciji efikasnih mehanizama upravljanja krizama.

I. Teorijsko-metodološki okvir rada

Kriza šengenskog prostora je izazvala EU, a pokrenuta je vanjskim šokom: veliki priliv migranata, posebno 2015. godine. Sve to je iznjedrilo velike nedostatke ekonomske i monetarne unije, odnosno šengenskog režima. Dovelio je do sukoba oko pitanja solidarnosti i podjele tereta među državama članicama EU i potaknulo je politizaciju pitanja o kojima je riječ. Ipak, ishodi ove krize su bili neočekivani. Izbjeglička kriza, nije poslužila kao okidač za hitno potrebnu reformu zajedničkih sistema granica i azila. Naprotiv, primjećujemo sve veći raspad šengenskog prostora od izbijanja krize.

1. Problem istraživanja

Problem ovog istraživanja je loše upravljanje situacijom, kao i opasan i neodgovoran politički diskurs.

Izbjeglička kriza, koju su agencije poput Frontex-a i Ujedinjenih naroda najavile mnogo prije nego što je nastupila, očito je pogrešno upravljana kako od pojedinih država članica, tako i od Europske unije. Jedna od najkontroverznijih mjera dogodila se u novembru 2015. godine. Nakon što je kriza započela i europske vlade su bile zatečene nespremne da se nose s njom, uprkos prethodnom znanju u vezi s tim, Europska unija je potpisala sporazum s Turskom. Takav je sporazum zamišljen kako bi se zaustavio tok koji dolazi kroz egejsku morsku rutu, uspostavljajući mehanizam bilateralne saradnje koji je na kraju rezultirao stvaranjem žarišta (centar za registraciju i identifikaciju migranata) unutar turske teritorije. Prvobitni cilj bio je smještaj ovih osoba tokom vremena koje je bilo potrebno za obradu njihove molbe za azil, ali su strukture uskoro postale centri za pritvor namjerno kršeći osnovna prava i međunarodno pravo što je osudio i Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (eng. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees; u daljem tekstu: UNHCR). Na primjer, Ženevska konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine u članovima 32. i 33. propisuje zabranu protjerivanja tražitelja azila s granica teritorija na kojima bi mu bio ugrožen život ili sloboda. Osim toga, Europska konvencija o ljudskim pravima zabranjuje nečovječno i ponižavajuće postupanje, kao i lišavanje slobode migranata.

Moglo bi se reći da postoji dublje, unutrašnje pitanje oko migracijske krize. Način na koji su domaći diskursi čitali i tumačili fenomen migracije rezultirao je anti-migracijskim pozicijama

i jednostranim pristupom unutar Zajednice. Pogoršanje nacionalnih suvereniteta rezultiralo je nepostojanjem koherentnog europskog odgovora na ono što se lako može pročitati kao kontinentalno pitanje. Politički narativi stvorili su ovu migracijsku krizu od nule. Jedno od centralnih pitanja je opet primjena dvostrukog diskursa od strane država članica koji se razlikuje ovisno o tome obraćaju li se europskim partnerima ili javnom mnijenju. Ove države imaju koristi od nedostatka transparentnosti na sastancima Europskog vijeća. Zaista, ova praksa okrivljavanja Europske unije u biti je političko pitanje koje se može razumijeti uzimajući u obzir želju da se stvori iluzija odbijanja država da napuste svoj suverenitet na nacionalnom nivou. Predsjednik Jean-Claude Juncker dao je prijedlog o nedostatku transparentnosti na Vijeću jer više nije spreman prihvatiti ovu vrstu ponašanja. Odbijanje ovog gubitka suvereniteta, odrazilo se i na poteškoće u izgradnji zajedničkog područja slobode. Šengensko područje podrazumijeva nestanak unutrašnjih granica, no migracijska kriza i terorizam dali su osnova određenim državama da ponovo uspostave ove granice. To je dozvoljeno kada javni red ili unutrašnja sigurnost zahtijevaju europsko zakonodavstvo prema članu 23. Zakonika o šengenskoj granici. Međutim, ponovno pojavljivanje unutrašnjih granica je u porastu kako prijete nova migrantska kriza uzrokovana dešavanjima u Afganistanu. Jedna po jedna država članica izlaze u medije s jasnim stavom o neprihvatanju izbjeglica upravo iz ove države. Ovo predvidljivo nacionalno povlačenje odrazilo se u apsurdnim prijedlozima, poput prijedloga Nizozemske o stvaranju „mini-Šengena“ koji bi isključio države koje nisu u stanju upravljati migracijskim tokovima, ili izgradnji zidova unutar same Evrope. To je prava politička paranoja koja je zahvatila neke šefove država poput Viktora Orbana, koji je već započeo izgradnju ograde visoke 4 metra koja će se protezati na granici sa Srbijom 175 kilometara-ili još jedne između Hrvatske i Mađarske. Međutim, čini se da ova kršenja samog načela područja slobode, sigurnosti i pravde Unija ne osuđuje uistinu - a ni druge države članice, vjerojatno na temelju skrivenog odobrenja i interesa.

2. Predmet istraživanja

Predmet ovog istraživanja jeste razrada i upoznavanje s izazovima i opasnostima s kojim se suočava Šengenska zona u pogledu migrantske krize. Kako i sama tema istraživanja naglašava, u okviru istoga se mogu razmatrati izazovi i opasnosti koje sa sobom nosi migrantska kriza unutar Šengenske zone. Određeni predmet istraživanja zahtijeva pojašnjenje tipskog modela samog predmeta istraživanja kojeg sačinjava nekoliko faktora – prirodni i društveni uslovi, subjekt ili subjekti, interesi i ciljevi, djelovanje društvenih subjekata, metode, način i sredstva

djelovanja, skup rezultata i posljedica ljudskog djelovanja. Faktum da je predmet istraživanja, bez obzira na poglede i aspekte istoga, svih društvenih nauka društvo kao cjelina, predstavlja osnovu za izradu njegovog tipskog modela. Stoga, izazovi i problemi uzrokovani migrantskom krizom koja pogađa svako područje, državu ili kontinent, predstavlja problem i društva u okviru Šengenske zone.

1. Uslovi: predstavljaju okvir i osnov svake društvene pojave i promijenjivi su. Uslovi našeg istraživanja predstavljaju sve učestalije pojave migracijskih kretanja i tražitelja azila u državama Šengenske zone uslijed nepovoljnih političkih dešavanja u državama iz kojih dolaze, što uzrokuje pojavu migrantskih kriza, potrebu za adekvatnijim, pravovremenim aktivnostima EU i država članica kako do kriza ne bi došlo, poštivanje EU zakona i konvencija unutar Šengenske zone od strane svih država članica, kao i potreba za jedinstvenim političkim kursom i djelovanjem unutar same zone.

2. Subjekti: društvo se sastoji od subjekata, koji mogu biti individualni, grupe, institucije, organizacije i sl. Subjekti našeg istraživanja su Europska unija, ekonomsko i političko ujedinjenje, kao jedinstvena međuvladina i nadnacionalna zajednica europskih država, svaka država članica Šengenske zone, kao ključni faktori i garancija procesa saradnje i integracije, tražitelji azila (migranti), pojedinci koji su uslijed nepovoljnih dešavanja u njihovim državama primorani tražiti utočište prvenstveno u EU, kao poštivateljici najvećih konvencija za ljudska prava, ali i stanovništvo koje se nalazi u opasnosti uslijed prevelikog priliva migranata, a samim time i pojave migrantskih kriza na teritorijama gdje žive.

3. Motivi, interesi, ciljevi: koje imaju subjekti. Motivi, interesi i ciljevi subjekata vezanih za naš problem istraživanja jesu uspješno upravljanje adekvatnim mehanizmima i odgovoran i jedinstven politički kurs od strane EU i država članica u pogledu migrantskih kriza, a sve u cilju pružanja sigurnosti kako migrantima, tako i stanovništvu unutar Šengenske zone. EU ima za cilj da procedure azila u državama EU budu ujednačene i brže. EU nastoji pružiti bolju podršku (logistički i finansijski) nacionalnim sistemima azila koji se suočavaju s velikim brojem predmeta, čineći cjelokupni sistem upravljanja migracijama u EU efikasnijim i održivim. Motivi državama članicama jesu povećana finansijska sredstva od strane EU, koja bi trebala doprinijeti jačanju zajedničke politike azila i razvoju legalnih migracija, ali i povećanju sigurnosti stanovništva unutar Šengenske zone. Stanovništvo Šengenske zone u svemu tome ima interes i krajnji cilj da se slobodno i sigurno kreće unutar svojih država.

4. *Aktivnosti:* Europska komisija treba da usvajanjem prijedloga o novom sistemu migracija i azila omogući uvođenje sistema fleksibilnih doprinosa i obavezne solidarnosti s državama članicama koje su prve na udaru tačnije „pod pritiskom“ od dolazaka. Potrebno je otvoriti i više kanala za legalne migracije, olakšati saradnju s državama koje nisu članice EU i osigurati brži proces azila na granicama, uključujući brzi povratak odbijenih tražitelja azila. Europski parlament i države članice (Vijeće) trebaju postići dogovor o tim novim prijedlozima kao suzakonodavci, koji će jednako primjenjivati i poštivati iste.

5. *Metode i sredstva:* Kontinuirano praćenje situacije, kao i uvođenje i konstantno unapređenje sistema migracija i azila predstavlja jedan od načina nošenja s situacijom migrantskih kriza na području Šengenske zone. Od velikog značaja su i doprinos, solidarnost i preuzimanje odgovornosti svih država članica u situacijama migrantskih kriza. Također je bitno da EU u raspodjelu budžeta predvidi upravo i sredstva za situacije migrantskih kriza i uspostavi transparentnu i fer raspodjelu tih finansijskih sredstava.

6. *Efekti:* Kreiranje efikasnih mehanizama upravljanja migrantskim krizama, čijom primjenom će se potaći odgovoran i jedinstven politički kurs od strane EU i država članica.

2.1. *Kategorijalno pojmovni sistem*

1. *Europska unija* - (kratica EU), ekonomska je i politička unija, jedinstvena međuvladina i nadnacionalna zajednica europskih država, nastala kao rezultat procesa saradnje i integracije koji je započeo 1951. godine između šest država (Belgije, Francuske, Njemačke, Italije, Luksemburga i Nizozemske). Europska unija formalno je uspostavljena 1. novembra 1993. godine stupanjem na snagu Ugovora o Europskoj uniji (poznatiji kao Ugovor iz Maastrichta). Europska unija je jedina organizacija ove vrste na svijetu, i zbog toga ju je ponekad teško definisati. To je organizacija koja stalno mijenja i nadograđuje politike u kojima djeluje. Trenutno se može definisati kao federacija u monetarnim odnosima, poljoprivredi, trgovini i zaštiti okoliša; konfederacija u društvenoj i ekonomskoj politici, zaštiti potrošača, unutrašnjoj politici; i kao međunarodna organizacija u vanjskoj politici. Europska unija danas ima 27 država članica. Prostire se na 4 233 255.3 km², a ima oko 447 miliona stanovnika.

2. *Europska migracijska kriza 2015* - naziv je migracije stanovnika afričkih i azijskih država prema državama Europske unije. Migranti su na početku bili iz država pogođenih ratnim

uvjetima nastalim stvaranjem Islamske Države Iraka i Levanta, tj. Iraka i Sirije, ali su se s vremenom migrantima iz nužde priključili i ekonomski migranti iz ostalih azijskih i afričkih ekonomski slabo razvijenih država. Migracijska kriza započela je 2015. godine kao jedna od posljedica uspona Islamske Države i pogoršanja odnosa između država Bliskog istoka, što je dovelo do pogoršanja ekonomskog sistema u tim državama. Većina izbjeglica i, poslije, ekonomskih useljenika, došla je iz većinski muslimanskih država Zapadne Azije, Pakistana i subsaharske Afrike te su uglavnom bili suniti i šijiti te u manjem udjelu i kršćani i jazidi. Prema podacima Visokog povjerenika UN-a za izbjeglice, za razdoblje od januara 2016. godine pa nadalje, prema narodnosti se najviše useljenika izjasnilo Sirijcima, Afganistancima, Nigerijcima i Iračanima.

3. *Migracija* - (lat. migratio „seoba“, „putovanje“) migracija sa sociološkog aspekta, u širem smislu, predstavlja prostornu pokretljivost stanovništva; u užem smislu, trajnu promjenu mjesta stalnog boravka pojedinca ili skupina stanovništva.

4. *Ljudska prava* – odnose se na pravnu, filozofsku i političku ideju prema kojoj svako ljudsko biće samim činom rođenja, bez obzira na svoj spol, porijeklo ili državljanstvo, stiče određena neotuđiva prava.

5. *Temeljna ljudska prava* - termin koji se koristi za opisivanje najvažnijih ljudskih prava i sloboda. Povelja Europske unije o temeljnim pravima iz 2000. godine sadrži popis od 49 temeljnih ličnih, ekonomskih, društvenih i političkih ljudskih prava.

6. *Povelja Europske unije o temeljnim pravima (PTP)* - (engl. Charter of Fundamental Rights of the European Union - CFR; fr. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - CDF) akt Europske unije donijet u redovnom zakonodavnom postupku u svrhu jačanja zaštite temeljnih prava u svjetlu promjena u društvu, društvenog napretka te znanstvenog i tehnološkog razvoja. U njoj se deklarira da se Europska unija temelji na nedjeljivim, univerzalnim vrijednostima ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti i solidarnosti na načelima demokracije i vladavine prava. Ona pojedinca postavlja u središte svojeg djelovanja uspostavom građanstva Unije i stvaranjem područja slobode, sigurnosti i pravde. Odredbe Povelje obvezuju institucije, tijela, urede i agencije Unije, a odnose se na države članice samo kada provode pravo Unije. Povelja sadrži katalog temeljnih ljudskih prava i sloboda, koje su izložene u 50 članova. Povelja osobito propisuje da se državljane država članica Europske unije ne smije po bilo kojoj osnovi diskriminirati u drugim članicama EU.

7. *Azil* - pravo političkog izbjeglice na utočište u nekoj stranoj državi. Općenito, azil predstavlja svako sklonište pred progonom, nepravilnom, bolešću, starošću, često u formi institucije (utočište za nezbrinutu djecu, starce, siromahe i beskućnike). Pravo na azil spada među temeljna ljudska prava, a određeno je Općom deklaracijom o pravima čovjeka u 14. členu, prema kojem ovo pravo mogu tražiti i u njemu uživati osobe koje su prebjegle u drugu državu zbog različitih vrsta progona u državi porijekla. Ovo pravo ne mogu tražiti osobe koje su u svojim državama tražene radi nepolitičkih prijestupa ili zbog djela suprotnih ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda. Pravo na azil imaju izbjeglice, kojima je takav status priznat međunarodnim pravom (član 1. Ženevske konvencije o položaju izbjeglica iz 1951. godine), te svi koji se nalaze izvan vlastite države i u nju se ne mogu vratiti zbog osnovanog straha da bi ondje mogli biti podvrgnuti nasilju ili progonima. Priznanje takvog pravnog statusa ostvaruje se u državama koje su potpisale posebne sporazume s Ujedinjenim narodima, ili status priznaje UNHCR. Pravo na azil zajamčeno je i čl. 18. Povelje o temeljnim pravima Europske unije.

8. *Šengenska zona* - područje koje se sastoji od 26 europskih država koje su službeno ukinule sve pasoške i sve druge vrste granične kontrole na svojim međusobnim granicama. Područje uglavnom funkcionira kao jedinstvena jurisdikcija za potrebe međunarodnih putovanja, s zajedničkom viznom politikom. Područje je dobilo ime po Šengenskom sporazumu 1985. godine potpisanim u Šengenu u Luksemburgu.

9. *Šengenski sporazum* - ugovor koji je doveo do stvaranja europskog šengenskog prostora, u kojem su unutrašnje granične kontrole u velikoj mjeri ukinute. Potpisalo ga je 14. juna 1985. godine, u blizini grada Šengen, Luksemburg, pet od deset država članica tadašnje Europske ekonomske zajednice. Predložio je mjere s namjerom postupnog ukidanja graničnih kontrola na zajedničkim granicama potpisnika, uključujući provjere vozila smanjenom brzinom koje su dozvoljavale vozilima da prelaze granicu bez zaustavljanja, omogućavajući stanovnicima u pograničnim područjima slobodu prelaska granice dalje od fiksnih kontrolnih punktova, te usklađivanje vizne politike. Prvobitno su usvojeni Šengenski ugovori i pravila djelovala nezavisno od Europske unije. Međutim, 1999. godine oni su uključeni u pravo Europske unije Amsterdamskim ugovorom, dok su omogućili isključivanje za jedine dvije države članice EU koje su ostale izvan područja: Irsku i Ujedinjeno Kraljevstvo (koje su se kasnije povukle iz EU 2020. godine). Šengenski sporazum je sada ključni dio prava EU, a sve države članice EU bez mogućnosti odustajanja, koje se još nisu pridružile šengenskom prostoru, zakonski su dužne to učiniti kada se ispune tehnički zahtjevi. Nekoliko država koje nisu članice EU uključeno je u tu oblast posebnim sporazumima o pridruživanju.

3. Ciljevi istraživanja

Ciljevi istraživanja: Određuju nivo i karakter hipoteze, te se dijele na naučne i društvene.

Cilj ovog istraživanja jeste hronološki i objektivno predočiti sve relevantne i značajne odrednice migrantske krize i Šengenskog sporazuma u cilju kritičkog sagledavanja savremene percepcije o istima, odnosno uticaja migrantske krize na sam Šengenski sporazum.

Također je i cilj ovog istraživanja da se argumentira sigurnosni značaj koji sa sobom nose pravovremeno i efikasno upravljanje i jedinstven politički kurs svih potpisnica Šengenskog sporazuma po pitanju migrantskih kriza, te da se ukaže na kompleksnost istraživane teme. Stoga bi ovo istraživanje doprinijelo da se zainteresovana društvena javnost upozna s činjenicama i aktivnostima koje poduzima EU u pogledu migrantskih kriza, s kojim izazovima i problemima se suočava, a sve u svrhu očuvanja temelja Šengenskog sporazuma.

4. Sistem hipoteza

4.1. Generalna hipoteza

Šengenski sporazum i migrantska kriza u EU imaju složene i međusobno povezane izazove i probleme koji zahtijevaju holistički pristup i suradnju među državama članicama kako bi se postiglo održivo i učinkovito rješenje.

4.2. Posebne-pojedinačne hipoteze

PH 1: Nedostatak ujednačenosti među državama članicama u provedbi Šengenskog sporazuma dovodi do nedovoljne kontrole i nadzora migracijskog kretanja.

PH 2: Povećanje broja ilegalnih migranata unutar Šengenskog prostora stvara sigurnosne i socijalne probleme za države članice.

PH 3: Migrantska kriza u EU pokazuje potrebu za jačanjem vanjskih granica i boljom koordinacijom između država članica u upravljanju migracijskim tokovima.

PH 4: Neujednačeni pristup država članica prema migrantima izaziva napetosti među državama članicama i slabi solidarnost unutar EU.

5. Način istraživanja

U svrhu dobivanja naučnog saznanja, neophodno je prihvatanje određenih načina dolaska do tog saznanja, koji se nazivaju naučni metod. Samim time način istraživanja ili naučni metod predstavljaju primjenu niza principa, pravila i procedura koji nam omogućavaju usvajanje naučnih saznanja. Istraživanje će se sprovesti baziranjem na saznanja o svim relevantnim teorijsko-metodološkim smjerovima, od kojih niti jedan neće biti favorizovan. Stoga se u okviru ovog istraživanja primjenjuju osnovne metode logičkog i naučnog saznanja, a to su analitička metoda, tačnije analiza, kao i metode prikupljanja podataka, tačnije analiza sadržaja i metoda ispitivanja. Pristup istraživanja je integralno – sintetički, a tip istraživanja je teorijsko-empirijski.

5.1. Vrste i tip istraživanja

Osnovne metode logičkog i naučnog saznanja - Analiza predstavlja primarnu i osnovnu analitičku metodu i realizuje se misaonim i fizičkim rastavljanjem, a čiji je predmet neka stvarna ili misaona složena cjelina čiji se dijelovi, faktori, momenti, odredbe i slično mogu konstatovati i otkriti, to jeste identifikovati. Pomoću ove metode se otkrivaju sastav i struktura cjeline ili sistema, odnosi, veze, razna svojstva, uloge i funkcije faktora u egzistenciji cjeline, mjesta raznih faktora i njihov značaj u cjelini. Suprotno od analize je sinteza, tačnije iako imaju zajednički predmet istraživanja, analizom se spoznaje cjelina rastavljanjem iste, dok se sintezom spoznaje cjelina spajanjem faktora i dijelova iste te cjeline, čime se saznaju i njihova svojstva, kao i odnosi između njih, kao i s cjelinom odnose unutar nje.

Općenaučne metode - Pri izradi projekta koristi se hipotetičko-deduktivna općenaučna metoda. Ova metoda se ubraja u najefikasniju općenaučnu metodu s obzirom da je ista povezana s drugim metodama i odnosima s njima. Hipotetičko-deduktivna metoda se upotrebljava kroz čitavu konceptualizaciju naučno istraživačkog rada.

Metoda prikupljanja podataka - Metoda prikupljanja podataka se primjenjuje u raznim oblicima i tokovima društvene prakse i ima strogo definisane tehnike – instrumente i postupke i pojedinačno utvrđene uloge i funkcije u naučnom saznanju. Za izradu ovog projekta od metoda prikupljanja podataka koristili smo metodu analize sadržaja dokumenata koji se odnose na primjere dosadašnjih aktivnosti EU po pitanju migrantske krize i samog uticaja na Šengenski sporazum, kao i identificiranje izazova i problema s kojima se susreće.

Metoda analize sadržaja dokumenata - Stavove teorije i istraživanja predstavljaju upravo podaci. Stoga se u izradi ovog projekta koristi analiza sadržaja dokumenata, kao jedna od najbitnijih metoda prikupljanja podataka. Ova metoda posjeduje oblik kvalitativne analize. Bitno je napomenuti da ne isključuje kvantitativnu analizu. Za potrebe ovog projekta od metoda prikupljanja podataka koristili smo metodu analize sadržaja dokumenata, tačnije dostupne literature, publikacija, studija i drugih materijala, te različitih periodičnih publikacija i statističkih izvora. U okviru ovog istraživanja je najzastupljenija metoda s obzirom na veliki broj dokumentovanih saznanja o razmatranoj temi. U ovom istraživanju je korištena kvalitativna analiza s kojom je omogućena provjera hipoteza, strogo definisanje kategorija i pojmova kao i odgovor na pitanje koliko i u kojoj mjeri je problem istraživanja zastupljen.

6. Društvena opravdanost istraživanja

Dosadašnje iskustvo je pokazalo da se mnoge države ne samo članice EU suočavaju s ozbiljnim problemima i izazovima po pitanju migrantskih kriza. Ovo istraživanje je stoga bitno i za Bosnu i Hercegovinu, jer će stvoriti realnu sliku o temi koja je i danas vrlo aktivna i atraktivna, a obzirom da slična istraživanja nisu popularizirana. Istraživanje će ukazati na veoma ozbiljan problem i posljedice migrantske krize s kojima se suočava, možda i u najvećoj mjeri i Bosna i Hercegovina. Problemi i izazovi s kojima se suočava EU, njihova analiza i uočavanje propusta, u budućnosti mogu pomoći na podizanju svijesti kako vlasti u Bosni i Hercegovini, tako i svih građana po pitanju migrantskih kriza.

7. Vremensko i prostorno određenje istraživanja

Za istraživanje definisanog problema obuhvaćen je vremenski period od 2007. godine kada se desio najveći priliv migranata, pa sve do danas.

Prostorni okvir ovog istraživanja je područje Šengenske zone, tačnije država članica koje su pogođene sve većim pokušajima priliva tražitelja azila, a čiji zadatak i naponi treba da budu usmjereni na rješavanje migrantske krize poštujući postulate, zakone i konvencije na kojima se temelji upravo EU i sam sporazum.

Prvi dio

Opšte smjernice Šengenskog sporazuma

Šengenski sporazum¹ se odnosi na uklanjanje unutrašnjih graničnih provjera između država koje su pristale da se pridržavaju šengenske pravne stečevine² (acquis). Također predviđa saradnju u pogledu policijskih i pravosudnih pitanja i utvrđuje pravila za provjere na vanjskim granicama.

Svoje korijene ima u sporazumu potpisanom 1985. godine između Belgije, Francuske, tadašnje Savezne Republike Njemačke, Luksemburga i Holandije. Prvi put je ugrađen u pravni okvir Europske unije protokolom uz Amsterdamski ugovor iz 1997. godine. Danas se šengenski prostor sastoji od 22 države članice EU i četiri države koje nisu članice EU. Velika Britanija nije dio šengenskog prostora, ali učestvuje u šengenskom informacijskom sistemu³ koji dijeli

¹ Schengenski sporazum je ugovor između europskih država koji je na kraju doveo do stvaranja zajedničkog putnog područja u kojem postoji malo unutrašnjih graničnih provjera. Sporazum je dobio ime po gradu Schengenu u Luksemburgu, gdje su ga potpisali predstavnici pet od deset država članica tadašnje Europske ekonomske zajednice (EEZ). Sporazumom su predložene mjere namijenjene postupnom ukidanju graničnih provjera na zajedničkim granicama potpisnica, uključujući znatno smanjenje provjera vozila, slobodu prelaska granica za građane i usklađivanje viznih politika.

² Šengenska pravna stečevina, također poznata kao 'acquis communautaire', odnosi se na skup pravila i zakonodavstva – ugovore, uredbe, direktive, odluke, delegirane akte, provedbene akte i sudsku praksu Suda pravde – koji omogućuju ispravno funkcionisanje šengenskog prostora. Šengenski sporazum, Konvencija i sporazumi o pristupanju potpadaju pod šengensku pravnu stečevinu. Pravna stečevina također reguliše ukidanje graničnih kontrola na unutrašnjim granicama ovog područja. Osim toga, cilj je jačanje graničnih kontrola na vanjskim granicama. Države kandidati za članstvo u EU obvezne su prihvatiti pravnu stečevinu i primjenjivati je od dana pristupanja Uniji.

³ Šengenski informacijski sistem (SIS) je sistem podrške za sigurnost šengenskog prostora. Služi kao alat za razmjenu podataka između država članica o osumnjičenim kriminalcima, pojedincima koji možda nemaju pravo na ulazak i ilegalnim stanovnicima, ukradenim, nezakonito prisvojenim ili izgubljenim sredstvima, kao i nestalim osobama. SIS omogućava saradnju između različitih sigurnosnih tijela država članica, omogućavajući nadležnim

podatke između država članica, te u određenim policijskim i pravosudnim sporazumima o saradnji.

Ovaj dio rada pruža kratku historiju Šengenskog sporazuma i daje vremenski okvir za glavne događaje u njegovom razvoju. Također pruža dodatne informacije o nedavnim dešavanjima, uključujući privremeno ponovno uvođenje graničnih kontrola od strane država članica kao odgovor na povećanje broja izbjeglica i migranata izvan šengenskog područja i kao odgovor na terorističke napade u Parizu u novembru 2015. godine.

1. Općenito o Šengenu

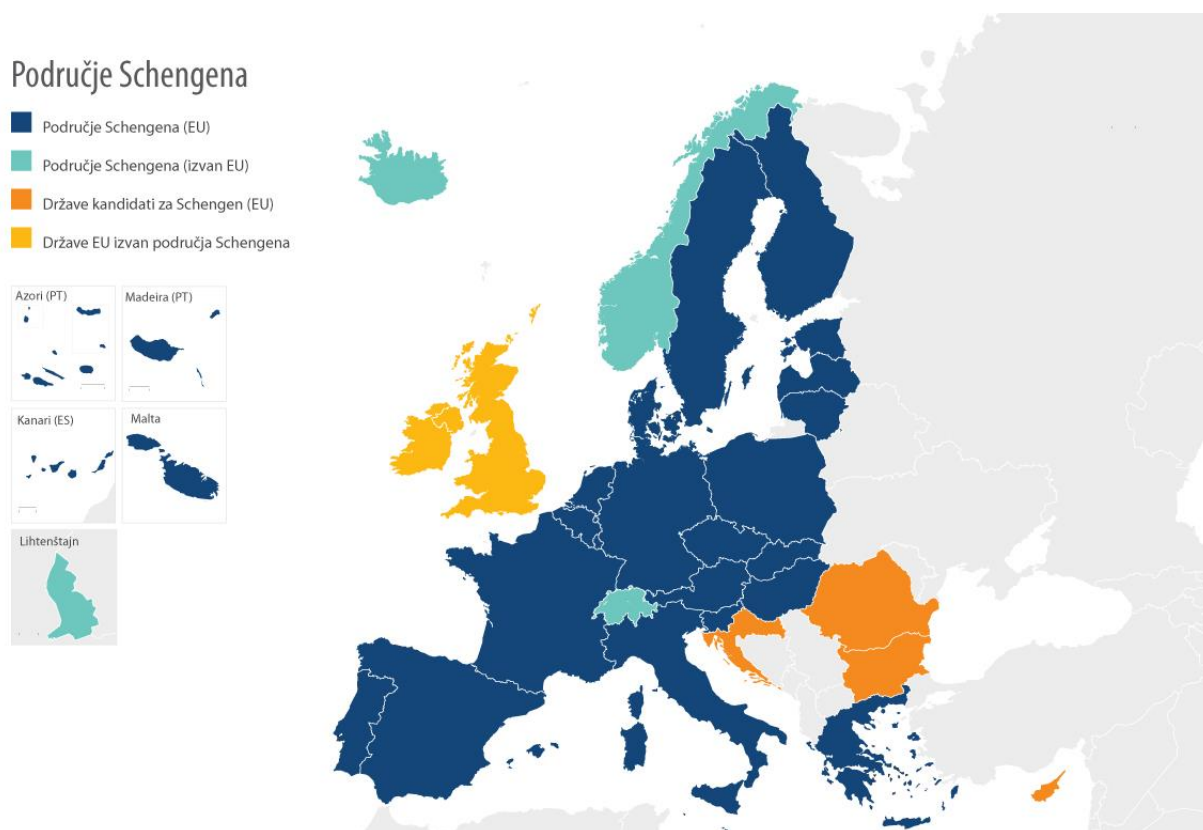
Šengenski prostor se sastoji od 22 države članice Europske unije (u daljem tekstu: EU) i četiri države koje nisu članice EU, a koje su ukinule kontrolu na unutrašnjim granicama i implementirale šengensku pravnu stečevinu (ili zakon). Još četiri države članice EU čekaju ulazak kao države kandidati za Šengen⁴. Šengenom se upravlja nizom pravila koja:

- regulišu ljude koji prelaze vanjske granice EU, uključujući izdavanje potrebnih viza i način na koji treba provoditi provjere na tim granicama,
- usklađuju uslove ulaska i vizna pravila za kraći boravak do tri mjeseca,
- osiguravaju policijsku saradnju, uključujući prekogranični nadzor i progon,
- osiguravaju i pravosudnu saradnju za brže sisteme ekstradicije i za prijenos i izvršenje krivičnih presuda, i
- uspostavljaju Šengenski informacijski sistem (eng. Schengen Information System; u daljem tekstu: SIS). SIS je informacijski sistem koji podržava kontrolu vanjskih granica i provođenje zakona, omogućavajući razmjenu podataka između država članica.

organima da uključe i odnose se na upozorenja o nestalim osobama, kao i osobama ili subjektima u vezi sa zločinima.

⁴ Te 22 države uključuju: Belgija, Češka, Danska, Njemačka, Estonija, Grčka, Španija, Francuska, Italija, Letonija, Litvanija, Luksemburg, Mađarska, Malta, Holandija, Austrija, Poljska, Portugal, Slovenija, Slovačka, Finska i Švedska, zajedno sa Islandom, Lihtenštajnom, Norveškom i Švajcarskom. Bugarska, Hrvatska, Kipar, Irska, Rumunija su države EU koje nisu, ili još nisu, dio šengenskog prostora. Dostupno na https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/en?file=2020-09/schengen_brochure_dr3111126_en.pdf pristupljeno 24.11.2021.

Slika 1. Područje Šengena



Izvor: EUROPE DIRECT Čakovec

Iako je Šengen usko povezan s načelima slobode kretanja EU, odnosi se samo na granične provjere i povezana pitanja provođenja zakona. Ne uređuje prava građana EU da žive i rade u drugim državama članicama (Europski parlament, 2016).

Šengensko područje je dobilo ime po selu u Luksemburgu gdje se spajaju granice Francuske, Njemačke i Luksemburga. Belgija, Francuska, tadašnja Savezna Republika Njemačka, Luksemburg i Nizozemska potpisale su 1985. godine Šengenski sporazum koji je postavio temelje za postupno ukidanje provjera na zajedničkim unutrašnjim granicama između država sudionica. Belgija, Luksemburg i Nizozemska već su potpisale Ugovor o Ekonomskoj uniji Beneluxa 1958. godine, koji je stupio na snagu 1960. godine (Encyclopedia Britannica, 2007): „postao je prvo potpuno slobodno međunarodno tržište rada; slobodno je bilo i kretanje kapitala i usluga. Poštanske i transportne tarife su standardizirane, a politike socijalne skrbi koordinirane. Granične kontrole su ukinute 1970. godine.“⁵

⁵ Oni su 3. februara 1958. godine u Hagu potpisali Ugovor o ekonomskoj uniji Beneluksa u kojem su izjavili svoju odlučnost da ostvare slobodno kretanje ljudi, robe, kapitala i usluga, kao i da vode koordiniranu politiku u ekonomskim, finansijskim i socijalnim pitanjima. Ugovor o ekonomskoj uniji Beneluksa stupio je na snagu 1960.

Prvobitne strane Šengenskog sporazuma su potom potpisale Konvenciju o implementaciji principa Sporazuma, koja je stupila na snagu u martu 1995. godine.⁶ Španija i Portugal su potpisale sporazum 1991. godine i tako su kontrole unutrašnjih granica između njih i država prvobitnog sporazuma ukinute od marta 1995. godine. Protokol uz Amsterdamski ugovor iz 1997. godine uključio je Šengenski sporazum u zakon EU. Ugovor je stupio na snagu u maju 1999. godine (Europska komisija, 2015: 14).⁷

Velika Britanija i Irska ostale su izvan Šengenskog prostora. Međutim, prema Ugovoru iz Amsterdama iz 1997. godine objema državama je dato pravo da se opredijele za odredbe u budućnosti. Iako Velika Britanija nije članica Šengenskog prostora, odlučila je da se uključi u SIS u kontekstu saradnje u provođenju zakona.

U decembru 2022. godine Vijeće europske unije usvojilo je jednoglasnu odluku kojom je Hrvatskoj formalno omogućeno pridruživanje šengenskom prostoru, čime je označeno prvo proširenje tog područja u posljednjih deset godina. U očima Vijeća europske unije Hrvatska je ispunila sve potrebne uvjete šengenske pravne stečevine, nakon što je već uvela vanjske kontrole, policijsku saradnju i korištenje Šengenskog informacijskog sistema. Hrvatski put u šengenski prostor nije bio lak. Vlada u Zagrebu započela je proces prijave 2016. godine nakon što je država primljena u Europsku uniju 2013. godine, a pojavile su se brojne sumnje da je Hrvatska morala ispuniti 281 uslov. Unatoč svemu, Hrvatska je od 1. januara 2023. godine službeno dio šengenskog prostora i koristi u punom kapacitetu Šengenski informacijski sistem (SIS), kao i Vizni informacijski sistem (VIS) za pečatiranje šengenskih viza. Nadalje, ukinute su granična i carinska provjera za sve ljude koji putuju između Hrvatske i drugih država članica Šengena cestom, željeznicom ili vodom. Umjesto toga, granične kontrole za one koji putuju avionom prestaju 26. marta 2023. godine, s obzirom na poseban raspored i organizaciju Međunarodnog udruženja vazdušnog prijevoza, kojem je potrebno više vremena da se prilagodi ulasku Hrvatske u šengenski prostor. Također treba napomenuti da će hrvatske boravišne

godine. „Benelux Economic Union“. Dostupno na <https://www.britannica.com/topic/Benelux>, pristupljeno, 23.11.2021.

⁶ Schengenska pravna stečevina - Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Ekonomske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju provjera na njihovim zajedničkim granicama „Convention - Implementin The Schengen Agreement“. Dostupno na [https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):en:HTML](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):en:HTML), pristupljeno, 23.11.2021.

⁷ Amsterdamski ugovor odnosi se na izmjene Ugovora o Europskoj uniji, Ugovora o osnivanju Europskih zajednica i određenih povezanih akata „Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts - Contents“. Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>, pristupljeno, 23.11.2021.

dozvole postati vrijednije u svjetlu činjenice da će ih njihovi nositelji moći koristiti za slobodno putovanje unutar šengenskog prostora za putovanja do 90 dana u razdoblju od 180 dana. Ulazak Hrvatske u šengenski prostor podrazumijeva povećanje broja ljudi koji slobodno putuju prema Sporazumu iz 1985. godine, manje kontrole i lakše dolazak do jedne od novih turističkih žarišta. Također, to znači da sve pravne stečevine u pogledu slobode kretanja u EU dobivaju još veću vrijednost zahvaljujući pojednostavljenju kretanja u i iz Hrvatske.

2. Sporazum iz 1985. i Konvencija iz 1990. godine

Pitanje slobodnog kretanja ljudi bilo je predmet rasprave u tadašnjoj Europskoj ekonomskoj zajednici (u daljem tekstu: EEZ) prije potpisivanja Šengenskog sporazuma između Belgije, Francuske, tadašnje Savezne Republike Njemačke, Luksemburga i Nizozemske 1985. godine. Sporazum iz 1985. godine bio je sporazum između pojedinačnih vlada ovih država, koji je bio nezavisan od bilo kakvih širih diskusija ili sporazuma EEZ (Zbirka ugovora Ujedinjenih nacija, 1985a). Ovo se ogleda u odgovoru na pisano poslaničko pitanje iz 1989. godine, koje je dao Francis Maude, tadašnji državni ministar u Ministarstvu vanjskih poslova i Komonvelta. On je naveo sljedeće: „Šengenski sporazum je aranžman između Francuske i Savezne Republike Njemačke, Belgije, Nizozemske i Luksemburga o ukidanju kopnene granične kontrole između njihovih država. Njihov rad je odvojen od diskusija o slobodnom kretanju ljudi koje se vode među svim državama članicama Europske zajednice. Naravno da će nas zanimati iskustvo šengenskih partnera u smanjenju graničnih kontrola.“ (HC Hansard, 1989).⁸

U junu 1990. godine, ugovorne strane Sporazuma iz 1985. godine potpisale su konvenciju o implementaciji Sporazuma, ponovo u selu Šengen. Prvobitna namjera je bila da se do 1. januara 1990. godine ukinu sve kontrole kako za pojedince tako i za robu na zajedničkim granicama ugovornih strana. Međutim, „politička osjetljivost i pravna složenost pitanja koja treba riješiti doveli su do dugotrajnih pregovora; razvoj događaja u i s Njemačkom Demokratskom Republikom krajem 1989. godine izazvao je dodatna odlaganja.“ (Zbirka ugovora Ujedinjenih nacija, 1985b).

⁸ Francis Anthony Aylmer Maude, barun Maude od Horshama, PC (rođen 4. jula 1953. godine) je političar britanske Konzervativne stranke i životni vršnjak koji je služio kao državni ministar za trgovinu i ulaganja od 2015. do 2016., nakon što je prethodno služio kao ministar za kabinet i glavni plaćatelj od 2010. do 2015. Bio je član parlamenta (MP) za North Warwickshire od 1983. do 1992., a zatim za Horsham od 1997. do 2015. godine „Schengen Agreement“. Dostupno na http://hansard.millbanksystems.com/written_answers/1989/dec/07/schengen-agreement#S6CV0163P0_19891207_CWA_416, pristupljeno, 23.11.2021.

Na sastanku u Bonu 22. decembra 1994. godine, Izvršni komitet Šengenske grupe država saglasio se da će Šengensku konvenciju „nepovratno” primijeniti od 26. marta 1995. godine. U saopštenju za javnost objašnjeno je da su strane ugovornice Šengenske konvencije bile motivisane željom da minimiziraju prepreke unutrašnjem tržištu, navodeći da u preambuli [šengenske] konvencije stoji da „Ugovor o osnivanju Europskih zajednica, dopunjen Jedinstvenim europskim aktom, predviđa da unutrašnje tržište obuhvata područje bez unutrašnjih granica i da se cilj koji teži ugovornim stranama (Schengen) poklapa s tim ciljem, ne dovodeći u pitanje mjere koje treba poduzeti za provedbu odredbi Ugovora” (Izvršni komitet Šengenske grupe, 1994).

Između prvobitnog potpisivanja Konvencije 1990. godine i njene implementacije u martu 1995. godine, potpisale su se Španija i Portugal. Dakle, kada je Šengenska konvencija stupila na snagu, to je učinila i Belgija, Francuska, Njemačka, Luksemburg, Nizozemska te i Španija i Portugal.

3. Inkorporacija u pravo EU Ugovorom iz Amsterdama, 1997.

Nakon stupanja Šengena na snagu 1995. godine, još šest država je potpisalo isti, uključujući države koje nisu članice EU, Island i Norveška. Italija je potpisala još 1991. godine, ali kontrole na njenim unutrašnjim granicama nisu ukinute do oktobra 1997. godine (Europska komisija, 2015).

Šengenska zona je integrisana u pravni i institucionalni okvir EU putem protokola uz Amsterdamski ugovor⁹ iz 1997. godine (Ured za publikacije Europske unije, 1997). Ured za publikacije Europske unije (eng. The Publications Office of the European Union; u daljem tekstu: POEU) objašnjava da je to osiguralo da Konvencija „dolazi pod parlamentarni i sudski

⁹ Ugovor iz Amsterdama rezultat je rada međuvladine konferencije započete u Torinu, 1996. godine, ministri vanjskih poslova zemalja članica Europske unije potpisali su ga u oktobru 1997. godine, a stupio je na snagu u maju 1999. godine. Amsterdamski ugovor iz 1999. godine unio je proširenje nadležnosti Europskog suda u području drugog i trećeg stupa. Donijet je na temelju konferencije vlada u Torinu, Italija, u kojem su sudjelovali i zastupnici Komisije i Europskog parlamenta. Ugovorom iz Amsterdama uvedene su promjene u Maastrichtski UEU kao i u osnivačke ugovore triju zajednica. Ugovor iz Amsterdama predviđa pažljive reforme u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Politika viza, azila i useljavanja kao i druge politike vezane uz slobodu kretanja osoba iz trećih država premještena su iz područja policijske i pravosudne saradnje u kaznenim stvarima u drugi stup. Konačno, Ugovor iz Amsterdama otvorio je mogućnost da se pravo glasa i druga prava iz ugovora pojedinoj državi članici ograniče kada ta država članica teško i ustrajano krši određena temeljna načela (slobodu, demokraciju, ljudska prava i temeljne slobode, načelo pravne države). "Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and certain related acts" Dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>, pristupljeno, 23.11.2021.

nadzor i ostvaruje cilj slobodnog kretanja osoba sadržan u Jedinstvenom evropskom aktu iz 1986. godine, istovremeno osiguravajući demokratsku parlamentarnu kontrolu i dajući građanima dostupna pravna sredstva kada su njihova prava osporena (Sud pravde i/ili nacionalni sudovi, u zavisnosti od oblasti prava).“ (EUR-Lex, 2009)

Vijeće EU zamijenilo je Izvršni komitet koji je uspostavljen Šengenskim sporazumom. Također je integrisao postojeći Šengenski sekretarijat u Generalni sekretarijat vijeća. POEU navodi da „je jedan od najvažnijih zadataka Vijeća u inkorporiranju šengenskog prostora bio odabir onih odredbi i mjera koje su poduzele države potpisnice koje čine istinsku pravnu stečevinu, odnosno korpus zakona, i koje bi mogle poslužiti kao osnova za dalju saradnju. Spisak elemenata koji čine *acquis*, koji utvrđuje odgovarajuću pravnu osnovu za svaki od njih u Ugovorima (Ugovor o EZ ili Ugovor o EU), usvojen je odlukama Vijeća 1999/435/EC i 1999/436/EC od 20. maja 1999. godine.“ (EUR-Lex, 2009)

Šengenska tekovina se dalje razvija od 1999. Novije zakonodavstvo EU zamijenilo je neke članove Šengenske konvencije, na primer Zakon o šengenskim granicama koji je uspostavljen u martu 2006. godine (EUR-Lex, 2009).

4. Privremeno ponovno uvođenje granične kontrole

Šengenski sporazum je porastao na veću važnost kao rezultat povećane migracije u EU nakon sukoba u Siriji i posljedičnih pritisaka na njene granice, posebno u Grčkoj (Europska komisija, 2016: 8). U informativnom listu koji je objavio Europski parlament navodi se da je povećan broj izbjeglica i migranata „natjerao nekoliko država članica da u posljednjih nekoliko mjeseci privremeno ponovo uvedu kontrole na unutrašnjim šengenskim granicama, kao što je predviđeno Zakonom o šengenskim granicama“. Također se tvrdi da:

„Još jedan izazov za šengensku zonu bez pasoša dolazi u obliku pojačane terorističke prijetnje, s napadima u Parizu u novembru 2015. godine koji su naglasili lakoću s kojom su osumnjičeni, pa čak i optuženi teroristi ulazili i putovali kroz šengenski prostor. Izazovi koji su u toku poslužili su da se naglasi neraskidiva veza između snažnog upravljanja vanjskim granicama i slobodnog kretanja unutar tih vanjskih granica i uvjerali su Komisiju da iznese prijedloge kako za poboljšanje sigurnosnih provjera osoba koje ulaze u šengenski prostor tako i za poboljšanje upravljanja vanjskim granicama.“ (Europska komisija, 2016: 8)

Tokom vrhunca izbjegličke krize između jeseni 2015. i proljeća 2016. godine, šest država članica Šengena uvele su kontrole na nekim od svojih unutrašnjih europskih granica. Njemačka je 13. septembra 2015. godine počela s kontrolama na granici s Austrijom kako bi se bolje evidentirao priliv ljudi koji traže zaštitu. Nekoliko dana kasnije, Austrija je slijedila primjer na svojoj južnoj granici i uvela mjere za kontrolu „balkanske rute“. Ostale glavne odredišne države za tražioce azila bile su Švedska, Danska i Norveška, a u novembru 2015. godine poduzele su slične korake da nadziru najvažnije kopnene, mostovne i trajektne veze među sobom i prema Njemačkoj.

Ovo je oštro protivrečilo principu sjevera bez granica, ne samo zato što su ove akcije jedva bile međusobno koordinirane. U međuvremenu, Francuska je bila prisiljena proglasiti nacionalno vanredno stanje zbog terorističkih napada 13. novembra 2015. godine. Pariz je također ponovo uveo granične kontrole, jer se nekoliko članova terorističke ćelije ranije slobodno kretalo po Europi. Krajem 2015. godine Šengenska evaluacija koju je sprovela Komisija EU potvrdila je da je došlo do ozbiljnih sistemskih propusta u kontroli vanjskih granica Grčke. To je dovelo do diskusija da li da suspenduje Grčku kao punopravnu članicu šengenske zone. Kako bi spriječio ovaj korak, Vijeće je u maju 2016. godine odlučilo da dozvoli kontrolu unutrašnjih granica kao kompenzatornu mjeru.

Ovaj mehanizam je uspostavljen tek 2013. godine kao odgovor na prethodnu krizu šengenskog režima koju je pokrenulo arapsko proljeće. U 2011. godini veliki broj državljana Sjeverne Afrike ulazio je u Italiju i dalje putovao u EU. Kao odgovor, Francuska je uspostavila jednostrane granične kontrole prema Italiji, koja je oštro protestovala protiv ove mjere. Tek nakon dvije godine pregovora EU je našla kompromis za ovu konfrontaciju. Prema uvedenom članu 29. šengenskog kodeksa, kontrole unutrašnjih granica mogu se održavati duže od šest mjeseci i do dvije godine samo ako Vijeće ministara EU kvalifikovanom većinom prizna da postoji sistematska prijetnja cijele šengenske zone. Takva odluka je prvi put donesena u maju 2016. godine u vezi sa situacijom u Grčkoj, a potom su je iskoristile Njemačka, Austrija, Danska, Švedska i Norveška.

Francuska je, s druge strane, krenula drugim putem i proširila graničnu kontrolu pozivajući se na kontinuiranu terorističku prijetnju. Da bi to postigle, francuske vlasti su se u više navrata pozivale na član 25. šengenske uredbe koji dozvoljava kontrolu unutrašnjih granica iz razloga nacionalne sigurnosti do šest mjeseci. S obzirom na obnovljene, ozbiljne terorističke napade u Briselu 22. marta 2016. godine, ovakvo tumačenje šengenske regulative i konsektivno

korištenje zakonskih rokova nije otvoreno kritikovano. Umjesto toga, Vijeće ministara EU se zalagalo za dodatne sigurnosne mjere, posebno za obavezne i IT podržane provjere svih osoba koje prelaze vanjske šengenske granice.

Tada su donosioci odluka bili vođeni strahom da bi se šengenski prostor mogao potpuno raspasti. Gubici u trgovini i dobrobiti povezani s ponovnim uvođenjem sveobuhvatne kontrole unutrašnjih granica bili su vidljivi. Međutim, ograde podignute na vanjskim šengenskim granicama Mađarske i Slovenije – kao i dio unutrašnje granice Austrije – bile su posebno drastična ilustracija utjecaja koji bi takav razvoj mogao imati. Slobodno kretanje europskih građana općenito se smatra najvećim dostignućem EU. Čak i nakon što su zatvaranje Balkanske rute i sporazum s Turskom u proljeće 2016. godine označili preokret u neregularnoj imigraciji, referendum o Brexitu u junu te godine naglasio je duboku štetu koju je privremeni gubitak kontrole na vanjskim granicama nanio legitimitet EU. U tom kontekstu, produžene kontrole unutrašnjih granica koje sprovodi šest država članica Šengena smatrane su neophodnim i proporcionalnim odgovorom.

Osim toga, šest država je smanjilo ili postepeno prilagodilo obim ovih kontrolnih mjera. Dok je Njemačka nadzirala samo mali broj graničnih prelaza s Austrijom, u maju 2017. godine, na primjer, švedska vlada odlučila je preći sa sistematske provjere identiteta svih osoba koje prelaze granicu između Danske i Švedske na samo nasumične provjere putnika u vozu. Ovo je značajno ublažilo pritisak na prekograničnu ekonomiju i brojne putnike u širem području Kopenhagen-Malmö. Istovremeno, novi tehnički sistemi omogućili su dodatne sigurnosne kontrole bez većih smetnji u saobraćaju. Potaknuto terorističkim napadom u Stockholmu u aprilu 2017. godine, instalirani su automatski skeneri registarskih tablica i rendgenske kamere za praćenje saobraćaja preko mosta Øresund.

Drugi dio

Migrantska kriza

Svakog dana, širom svijeta, ljudi donose jednu od najtežih odluka u svom životu: da napuste svoje domove u potrazi za sigurnijim, boljim životom.

Većina ljudi na svijetu imala je iskustvo napuštanja mjesta gdje su odrasli. Možda se presele samo do sljedećeg sela ili grada. Ali neki ljudi će morati u potpunosti da napuste svoju državu – ponekad na kratko, ali ponekad i zauvijek.

Prema Dragoviću (2018: 165) migracije predstavljaju: „globalni fenomen s različitim historijskim, političkim, socijalnim, ekonomskim i sigurnosnim aspektom. Zahvaljujući rastu populacije, demografskim i rasnim razlikama, promjenama u prirodnom okruženju, političkim i ekonomskim nestabilnostima, tehnološkom napretku, bržem prijevozu i efektima globalizacije migracije rastu eksponencijalno.“

Mnogo je razloga zbog kojih ljudi širom svijeta nastoje obnoviti svoje živote u drugoj državi. Neki ljudi odlaze od kuće da bi dobili posao ili obrazovanje. Drugi su primorani da bježe od progona ili kršenja ljudskih prava kao što je mučenje. Milioni bježe od oružanih sukoba ili drugih kriza ili nasilja. Neki se više ne osjećaju sigurno i možda su bili meta samo zbog toga ko su, šta rade ili u šta vjeruju – na primjer, zbog svoje etničke pripadnosti, vjere, seksualnosti ili političkih mišljenja.

Ova putovanja, koja sva počinju nadom u bolju budućnost, također mogu biti puna opasnosti i straha. Neki ljudi rizikuju da postanu žrtve trgovine ljudima i drugih oblika eksploatacije. Neki bivaju pritvoreni od strane vlasti čim stignu u novu državu. Kada se skrase i počnu graditi novi život, mnogi se svakodnevno suočavaju s rasizmom, ksenofobijom i diskriminacijom.

Neki ljudi se na kraju osjećaju sami i izolovani jer su izgubili mreže podrške koje većina nas uzima zdravo za gotovo – naše zajednice, kolege, rođake i prijatelje.

Postoji mnogo razloga zašto bi ljudima moglo biti preteško ili opasno da ostanu u svojim državama. Na primjer, djeca, žene i muškarci bježe od nasilja, rata, gladi, ekstremnog siromaštva, zbog svoje seksualne ili rodne orijentacije, ili od posljedica klimatskih promjena ili drugih prirodnih katastrofa. Ljudi će se često suočiti s kombinacijom ovih teških okolnosti.

Ljudi koji napuštaju svoje države ne bježe uvijek od opasnosti. Oni mogu vjerovati da imaju veće šanse da nađu posao u drugoj državi, jer imaju obrazovanje ili kapital da traže prilike negdje drugdje. Drugi bi mogli da se pridruže rođacima ili prijateljima koji već žive u inostranstvu. Ili mogu tražiti da započnu ili završe svoje obrazovanje u drugoj državi. Postoji

mного različitih razloga zbog kojih ljudi započnu putovanje kako bi izgradili život u novoj državi.

Dragović (2018: 166-167) navodi i faktore grupisane u dvije teorijske skupine mogućih uzroka migracija:

a) *push (odbijajuće) skupine faktora:*

- promjene u prirodnoj okolini koje uzrokuju stagnaciju prirodnih resursa (gubljenje posla) ili prirodne nepogodne (poplave, potresi, klimatske promjene);
- ekonomski činitelji: loši radni i životni uslovi, nemogućnost zapošljavanja;
- politički faktori: neslaganje s političkim sistemom, nedostatak osnovnih građanskih sloboda, represija i proganjanje;
- socijalni čimbenici: nemogućnost identifikacije sa zajednicom, nemogućnost rješavanja socijalnih ciljeva, nizak ugled znanja i ponižavanje tog znanja, nedovoljno poštovanje određenih zanimanja; i
- nesigurnost u vlastiti život, ratna događanja, nefunkcionisanje vlastite države u očuvanju temeljnih prava i sloboda.

b) *pull (privlačće) skupine faktora:*

- bolje ekonomske mogućnosti, zapošljavanje, bolje zarade, viši životni standard;
- mogućnost sticanja željenog obrazovanja, specijalizacije, stručnog i znanstvenog usavršavanja (ovi faktori su ključni za visokoobrazovani kadar koji želi napredovati, a u matičnoj državi za to nema mogućnosti),
- prirodna okolina i životni uslovi (klima, stanovanje, škole i ostale usluge, političke prilike u državi); i
- odlazak za nekim ko nas na bilo koji način privlači (iz nekih područja se više iseljava što se može povezati s poznavanjem nekoga ko je otišao čime se stvara mreža ljudi na određenom području, gradu i sl.).

Nadalje ovaj autor migracije dijeli na ekonomske migracije, političke migracije, migracije uslijed rata ili oružanih sukoba, migracije uslijed prirodnih i elementarnih nepogoda, epidemija i sl., bijeg od odgovornosti pred zakonom (ratni zločinci, teroristi, trgovci drogom i sl.), i bavljenje kriminalnim djelatnostima (Dragović, 2018: 167).

Migracije su itekako kompleksna kategorija koje za sobom ostavljaju brojne posljedice na sve. Stoga se kao neke od posljedica na cjelokupno društvo navode (Dragović, 2018:168-169):

- demografske posljedice – pojava depopulacije određenog područja i potreba za nadomještanjem radne snage u drugim područjima, koje za posljedicu ima odlazak muškaraca u najboljim godinama iz siromašnih područja u bogatije države.
- ekonomske posljedice – uzrokovano demografskim utjecajem, tačnije pojava gubitka radno sposobnih u koje je godinama ulagano kroz školstvo emigrantskih zemalja, koji se uvoze u imigrantske države po potrebi za onim obrazovnim profilom i radnom snagom koja im nedostaje.
- socijalne posljedice – odnose se na izmjenu strukture stanovništva, mogućnosti inkluzije u nove društvene sredine, kao i na odnos domicilnog stanovništva prema pridošlicama.
- kulturne posljedice – uključuju mogućnost prilagođavanja novim okruženjima, prihvaćanja novca, ali ne i načina života, zatvorenost skupina i sl.
- političke posljedice – politička emigracija postaje najkonzervativniji dio društva jer potiče konzervativne stavove i vrijednosti u vremenu u kojem se desila emigracija.

U većini rasprava o migracijama polazište su obično brojke. Razumijevanje promjena u opsegu, novonastalih trendova i demografskih promjena povezanih s globalnim društvenim i ekonomskim transformacijama, poput migracija, pomaže nam shvatiti svijet u kojem živimo, a koji se konstantno mijenja. To nam pruža mogućnost planiranja budućnosti. Trenutna globalna procjena je da u 2020. godini u svijetu bilo oko 281 milion međunarodnih migranata, što je jednako 3,6% svjetske populacije.¹⁰

Sve u svemu, procijenjeni broj međunarodnih migranata povećao se u posljednjih pet decenija. Ukupnih procijenjenih 281 miliona ljudi koji žive u državi koja nije država rođenja 2020. godine bilo je 128 miliona više nego 1990. godine i više od tri puta od procijenjenog broja 1970. godine (Međunarodna organizacija za migracije, 2022).

¹⁰ Od 2000. godine, Međunarodna organizacija za migracije – IOM kreira izvještaje o svjetskoj migraciji. Kako bi se doprinijelo boljem razumijevanju migracija u cijelom svijetu. Isti pružaju ključne podatke i informacije o migracijama, kao i tematska poglavlja o vrlo aktualnim pitanjima migracija. „World Migration Report 2022“. Dostupno na <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/>, pristupljeno, 18.06.2022.

Tabela 1. Procijenjeni broj međunarodnih migranata 1990. - 2020.

Godina	Broj migranata (u milionima)	Procenat (od populacije)
1990	153	2,87%
1995	161	2,81%
2000	174	2,83%
2005	192	2,93%
2010	221	3,17%
2015	249	3,37%
2020	281	3,60%

Izvor: Međunarodna organizacija za migracije (IOM), 2022.

COVID-19 je najteža pandemija u jednom stoljeću, sa svojom kombinacijom visoke transmisije, sojeva virusa i ozbiljnosti bolesti koja je tjerala kreatore politike na dotad neistraženu teritoriju.

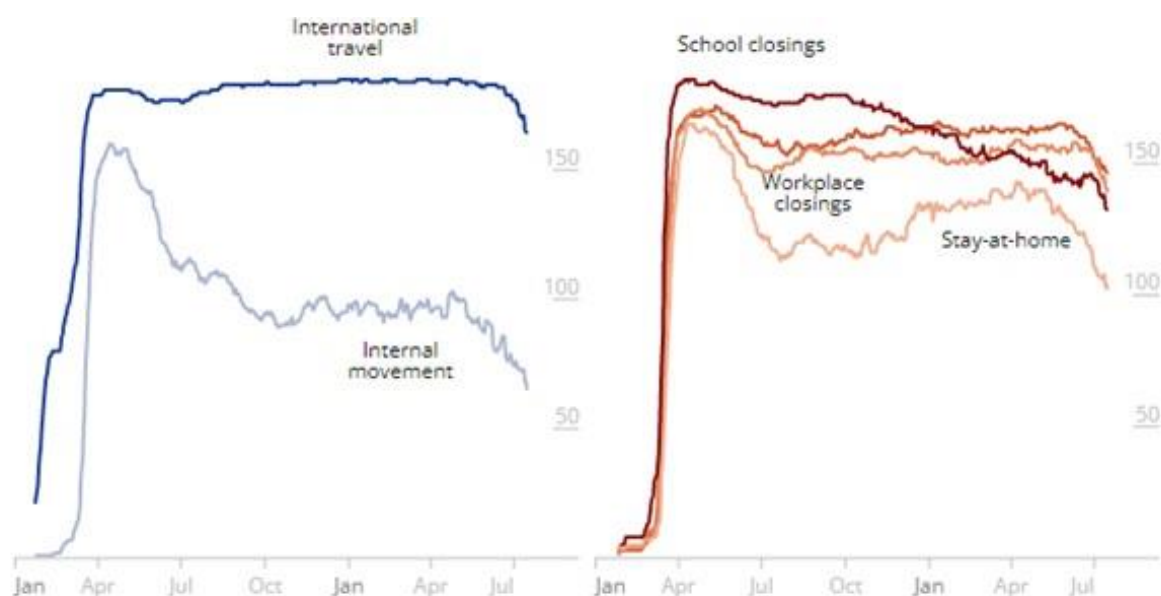
Iako je glavni fokus nužno bio na odgovoru na globalnu zdravstvenu krizu (npr. testiranje na viruse, liječenje bolesti, te razvoj i programiranje vakcinacije), dio odgovora uključivao je drastične promjene slobode kretanja ljudi širom svijeta, što je u velikoj mjeri utjecalo na ljudsku mobilnost na globalnom nivou.

Vlade širom svijeta poduzele su različite mjere za ograničavanje širenja virusa, a niz ograničenja uveden je od početka 2020. godine, koji su se vremenom razvijali.

Pojavili su se novi skupovi podataka za praćenje odgovora politike na globalnom nivou, kao što je program za praćenje odgovora vlada na COVID-19 Univerziteta u Oksfordu, koji je zabilježio širok spektar odgovora vlada na globalnom nivou, u vidu mjere 'ostani kod kuće', zatvaranje radnih mjesta, zatvaranje škola, ograničenja u okupljanjima, ograničenja unutrašnjeg kretanja unutar države i mjerama kontrole međunarodnih putovanja.

Sveukupno gledano, velika većina država širom svijeta brzo je uvela mjere ograničenja putovanja zbog pandemije – kako interne tako i međunarodne, a vrhunac je bio krajem marta do početka aprila 2020. godine (Međunarodna organizacija za migracije, 2022).

Slika 2. Koliko je zemalja ograničilo putovanja u usporedbi s drugim mjerama



Izvor: University of Oxford Government Response Tracker

Neke države su zaustavile svaki ulazak stranih državljana, neke zabranile državljane pojedinih država, dok su neke države potpuno zatvorile granice kako bi zaustavile odlazak i ulazak svih ljudi, uključujući i svoje državljane. Neke države su uvele i mjere karantina, koje zahtijevaju da putnici koji ulaze u državu budu u izolaciji na minimalni period (obično 10 do 14 dana) odmah po dolasku.

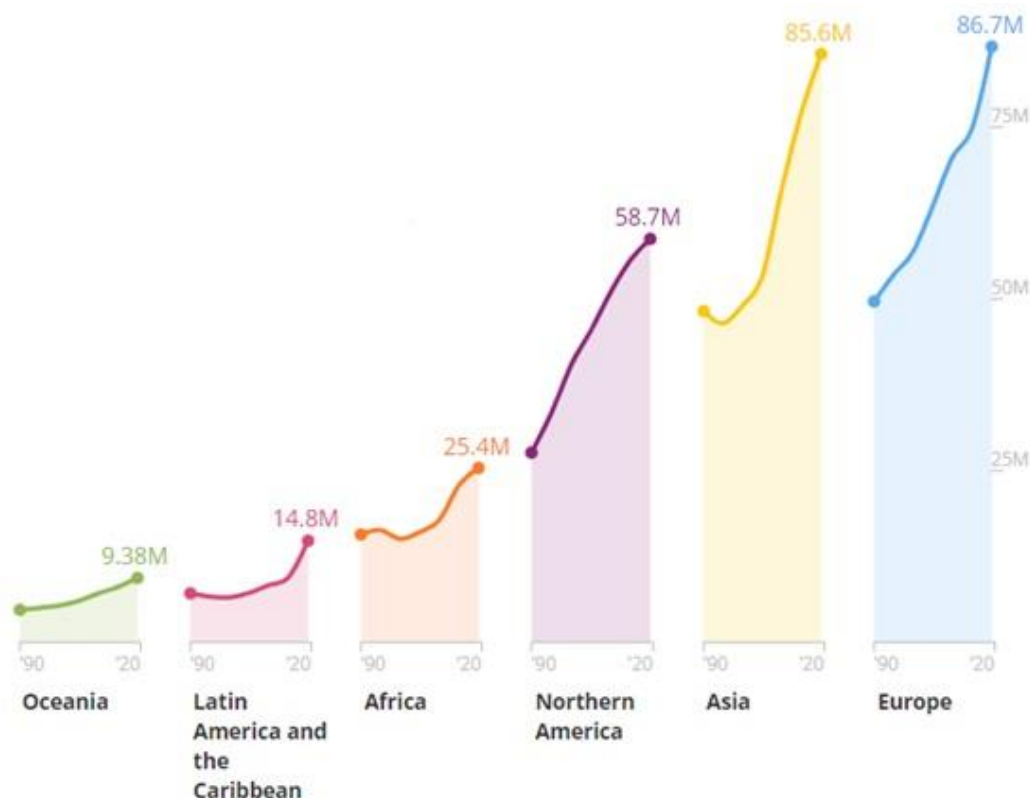
Europa i Azija su ugostile oko 87 odnosno 86 miliona međunarodnih migranata – što čini 61% globalnog broja međunarodnih migranata (Međunarodna organizacija za migracije, 2022).

Nakon ovih regija slijedi Sjeverna Amerika, sa skoro 59 miliona međunarodnih migranata u 2020. godini ili 21% ukupnog broja migranata, Afrika s 9%, Latinska Amerika i Karibi s 5%, te Okeanija s 3% (Međunarodna organizacija za migracije, 2022).

Kada se uporedi s veličinom stanovništva u svakoj regiji, udio međunarodnih migranata u 2020. godini bio je najveći u Okeaniji, Sjevernoj Americi i Europi, gdje su međunarodni migranti predstavljali, respektivno, 22%, 16% i 12% ukupnog stanovništva. Poređenja radi, udio međunarodnih migranata je relativno mali u Aziji i Africi (1,8% i 1,9%, respektivno) i Latinskoj Americi i na Karibima (2,3%) (Međunarodna organizacija za migracije, 2022).

Međutim, Azija je doživjela najveći rast od 2000. do 2020. godine, od 74% (oko 37 miliona ljudi u apsolutnom iznosu). Europa je doživjela drugi najveći rast u ovom periodu, s povećanjem od 30 miliona međunarodnih migranata, praćeno povećanjem od 18 miliona međunarodnih migranata u Sjevernoj Americi i 10 miliona u Africi (Međunarodna organizacija za migracije, 2022).

Slika 3. Udio međunarodnih migranata

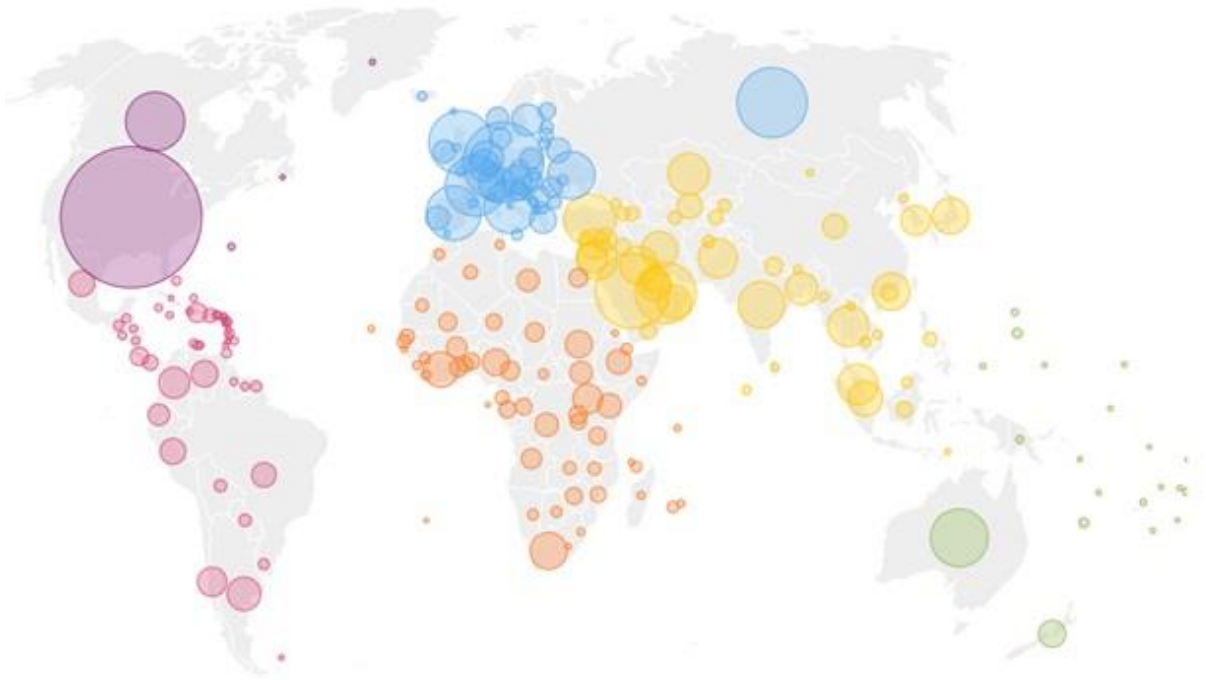


Izvor: UN DESA 2021

Udio međunarodnih migranata značajno varira širom svijeta. Velika većina ljudi ne migrira preko granica. Mnogo veći broj migrira unutar država (procjenjuje se da je 740 miliona internih migranata bilo u 2009. godini). Uz to, porast međunarodnih migranata je evidentan tokom vremena – i brojčano i proporcionalno – i to nešto bržom stopom nego što se ranije očekivalo (Međunarodna organizacija za migracije, 2022).

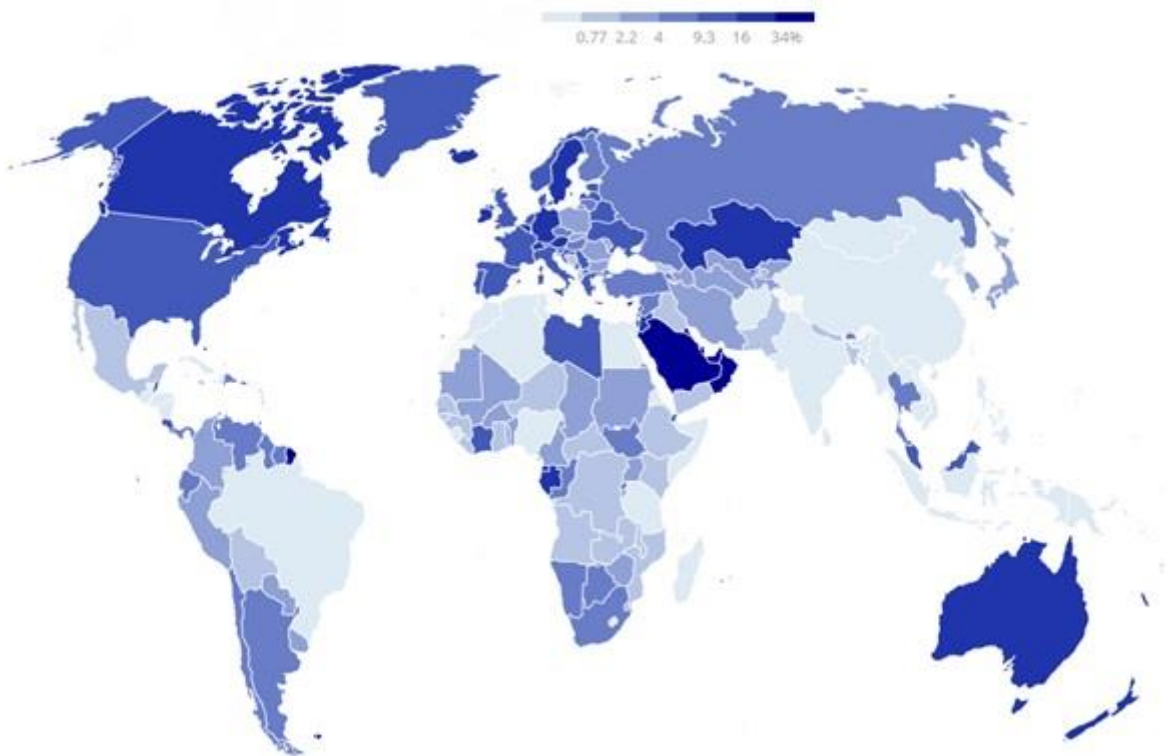
Iako postoji samo mali dio svjetske populacije koji su međunarodni migranti (3,6%), postoje velike varijacije na nivou države. U nekim državama, kao što su Ujedinjeni Arapski Emirati, preko 88% stanovništva su međunarodni migranti (Međunarodna organizacija za migracije, 2022).

Slika 4. Ukupan broj međunarodnih migranata unutar svake države¹¹



Izvor: IOM World Migration Report 2022

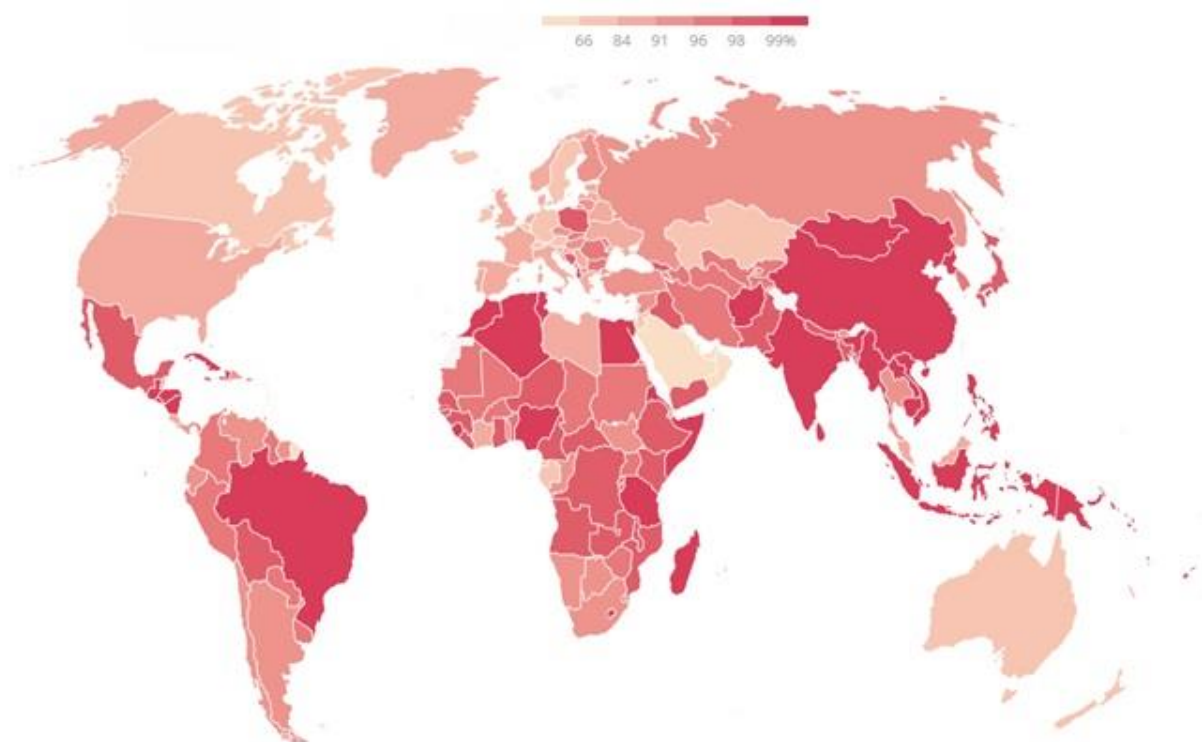
Slika 5. Udio međunarodnih migranata unutar svake države



Izvor: IOM World Migration Report 2022

¹¹ Krugovi se određuju prema ukupnom broju.

Slika 6. Udio nemigranta unutar svake države



Izvor: IOM World Migration Report 2022

Dugoročni podaci pokazuju da međunarodna migracija nije ujednačena u cijelom svijetu, već je oblikovana ekonomskim, geografskim, demografskim i drugim faktorima što rezultira različitim migracionim obrascima, kao što su migracioni koridori koji su se razvijali godinama.

Migracioni koridori predstavljaju akumulaciju migratornih kretanja tokom vremena i daju sliku o tome kako su obrasci migracije evoluirali u značajnu populaciju rođenu u inostranstvu u određenim državama odredišta (Međunarodna organizacija za migracije, 2022).

5. Konceptualizacija migratskih kriza

Konceptualizacija vezana za krize predstavlja mnoge dileme i za naučnike i za kreatore politike. Početkom 1990-ih, Richmond (1993) je iznio kontinuum „proaktivne” (dobrovoljne) i „reaktivne” (nedobrovoljne) migracije. Od tada, brojni naučnici pominju ovaj kontinuum, tvrdeći da su kategorije „dobrovoljnog” i „nedobrovoljnog” nezadovoljavajuće i mogu dovesti u zabludu. Prema Van Hearu (2009), nekoliko migracija je u potpunosti u jednoj ili drugoj kategoriji. Gotovo sve migracije uključuju određeni stepen prisile, baš kao što gotovo sve

migracije uključuju izbore. Ekonomski migranti donose izbore, ali to čine unutar ograničenja i možda imaju malo alternativa migraciji. Jednako tako, prisilni migranti su primorani da se sele, ali oni također biraju, iako unutar ograničenog raspona mogućnosti, posebno u pogledu toga gdje će se kretati. Čak i u najtežim okolnostima, i dalje postoji element izbora, jer neki mogu odlučiti da ostanu i rizikuju svoje živote radije nego da napuste svoje domove (Van Hear, 2009). Nažalost, prečesto oni koji ostaju nemaju izbora po tom pitanju. Siromaštvo, invaliditet ili drugi faktori ometaju njihovu sposobnost da se izvuku s puta.

Vlade, akademici, institucionalni akteri i akteri civilnog društva već su prepoznali postojanje pravnih, institucionalnih i implementacionih nedostataka za zaštitu onih koji se kreću preko državnih granica zbog ekoloških i klimatskih promjena. Ostaju pitanja da li postoje koristi od izolacije i privilegiranja ovih faktora kao uzroka kretanja, posebno u svjetlu obilja literature koja objašnjava raznolikost faktora koji utječu na odluke pojedinca i domaćinstva u vezi s kretanjem. Empirijski dokazi ne pokazuju klimatske ili ekološke promjene kao jedini uzrok kretanja (The Government Office for Science, 2011). Umjesto toga, većina istraživanja sugeriraju da klimatski i ekološki utjecaji povezani s promjenama imaju multiplikativni efekat na druge faktore koji utječu na odluke o kretanju. U nekim slučajevima, utjecaji povezani s promjenama okoliša mogu biti okidač za kretanje, ali ne nužno i uzrok. Gledanje na njih na takav način rizikuje preveliko pojednostavljenje konteksta u koji su ugrađeni.

Ovaj uži fokus na okolišne i klimatske promjene također pretpostavlja da su okviri za rješavanje prisilnog kretanja u drugim sličnim kontekstima adekvatni, ili potpuno zanemaruje ovu dimenziju. Da li ljudi raseljeni zbog katastrofa koje su brojnije ili intenzivnije zbog klimatskih promjena zaslužuju veću međunarodnu pažnju od ljudi raseljenih zbog kriza koje proizlaze iz drugih sila? Oni koji izgube svoje domove ili se boje za svoje živote, sigurnost ili zdravlje zbog zemljotresa, nuklearnih nesreća ili stalnog nasilja bandi mogu imati vrlo slične potrebe kao i oni koji su raseljeni zbog poplava i olujnih udara. Pitanje je, dakle, da li odgovori treba da daju prednost određenim okidačima nad drugima.

Proučavanje kretanja u kontekstu humanitarnih kriza pruža prostor da obuhvati punu komplementaciju akutnih i sporih događaja i procesa, i na taj način proširuje analitički fokus. Nudi vidike kroz koje se mogu ispitati zajedništva i razlike u kretanju kroz različite krize, zajedničke karakteristike i razlike u povezanim potrebama zaštite i pomoći onih koji se kreću i onih koji ostaju zarobljeni, te potencijal i nedostatke postojećih zakonskih, političkih i institucionalnih okvira u rješavanju praznina. Kretanje u kontekstu različitih, akutnih i sporih

događaja i procesa nije nešto novo. To je racionalni mehanizam prilagođavanja koji su ljudi koristili kroz historiju da upravljaju rizicima po život, sigurnost, zdravlje i život. Za nadati se je da će objektiv humanitarne krize pružiti uvid neophodan da se odredi kako bi se postojeći sistem zaštite prisilnih migranata trebao prilagoditi, specijalizirati ili dalje razvijati kako bi se prilagodio nizu savremenih migrantskih kriza.

6. Karakteristike migratskih kriza

U prikazu evolucije normativnih i operativnih odgovora na kretanje u kontekstu humanitarnih kriza, ovaj dio opisuje dimenzije uzročnosti, geografije, temporalnosti i ranjivosti.

6.1. Uzročnost

Uzročnost je bila od najveće važnosti u oblikovanju odgovora na kretanje od svjetskih ratova (Martin, 2010; Betts, 2013). Sama ova dimenzija postaje sve nejasnija s konvergencijom faktora kao što su suša i sukob ili međuigra pokretača i motiva koji ometaju direktnu procjenu uzročnosti u mnogim slučajevima. Nastali globalni trendovi kao što su široko rasprostranjeno nasilje koje uključuje nadržavne aktere, oskudica resursa i urbanizacija također su postavili pitanja o prirodi migracije.

Događaji koji imaju potencijal da izazovu akutne krize i izazovu raseljavanje uključuju: ekstremne prirodne opasnosti kao što su jake tropske oluje (uragani Mič i Stan u Centralnoj Americi, ciklon Nargis u Burmi/Mjanmaru i uragan Katrina u Sjedinjenim Državama), cunamiji (npr. Indonezija, Šri Lanka i Somalija 2004. godine i Japan 2011. godine), poplave (npr. Pakistan i Kolumbija 2010. godine) i zemljotresi (npr. Haiti 2010. godine). Općenito, opasnost sama po sebi ne izaziva krizu. Nedostatak nacionalne i lokalne uprave, nedostatak spremnosti za hitne slučajeve (kao što su adekvatni građevinski propisi), visoki nivoi siromaštva i slabosti u lokalnim i nacionalnim kapacitetima kombinuju se da ubrzavaju humanitarne krize. Na primjer, 2010. godine, zemljotres jačine 7,0 na Haitiju ubio je oko 200.000 i raselio više od dva miliona, ali nekoliko mjeseci kasnije mnogo teži potres u Čileu (8,8 Rihterove skale) doveo je do oko 523 smrtna slučaja (USGS, 2010). Ekonomija i politika su učinili mnogo razlike. Čile

je, na primjer, usvojio građevinske propise koji su spašavali živote.¹² Iako veoma bogate države nisu imune, kao što je svjedočilo tokom uragana Katrina u Sjedinjenim Državama, stabilne i ekonomski naprednije države općenito imaju veći kapacitet da pomognu pogođenom stanovništvu.

Opasnosti također mogu biti uzrokovane ljudskim djelovanjem, kao što su nuklearne, hemijske i biološke nesreće i napadi, slučajno ili namjerno podmetanje požara i slične situacije koje velike površine čine nenastanljivim. Nesreća u nuklearnoj elektrani u Černobilu 1986. godine, na primjer, rezultirala je evakuacijom više od 100.000 ljudi u roku od nekoliko dana (UNSCEAR, 2000). Zemljotres i cunami u Japanu doveli su do toga da su nuklearne elektrane izgubile svoj kapacitet za hlađenje reaktora, što je primoralo na evakuaciju hiljada osoba (Kaufmann i Penciakova, 2013).

Politička nestabilnost i nasilje također mogu izazvati akutne krize, kao što se vidi u sjevernoj Africi i na Bliskom istoku od početka arapskih ustanaka u decembru 2010. godine do danas. Nasilje nakon osporavanih izbora u Keniji 2007., Zimbabveu 2008. i Obali Slonovače 2011. godine su drugi primjeri. Svaka od ovih situacija je izazvala raseljavanje velikih razmjera. Nasilje u zajednici koje ne dostiže razinu oružanog sukoba, ali raseljava veliki broj ljudi, dogodilo se u i iz Ugande, Bangladeša, Etiopije i drugdje. Nasilje se može dogoditi među klanovima, etničkim skupinama, ekonomskim konkurentima, vjerskim skupinama ili stočarima koji traže istu zemlju za svoju stoku. Nasilje bandi i kartela sve je više čimbenik kretanja iz i unutar Srednje Amerike i Meksika, što utječe i na građane i na one koji prolaze kroz Meksiko.

Sporo nastupajuće krize javljaju se u nizu različitih konteksta. Dugotrajne suše glavni su okidač i glavni razlog zašto milioni koji se oslanjaju na poljoprivredu za vlastite potrebe i stočarske aktivnosti migriraju. Ponavljajuće suše potkopavaju sredstva za život kada usjevi propadnu, a stoka se proda ili uquine zbog nedovoljne kiše i iscrpljivanja drugih izvora vode. Kada tržišta ne dopuštaju preraspodjelu hrane sušom pogođenom stanovništvu, migracija postaje jedan od primarnih načina suočavanja s gubicima uzrokovanim promjenom okoline. U najgorem slučaju, kada se suša isprepliće sa sukobom ili drugim političkim faktorima koji sprječavaju migraciju i/ili distribuciju hrane u zajednicama porijekla, glad može biti neizbježna.

¹² Čile je 1996. i 2003. godine donio kodekse i standarde koji se odnose na zemljotrese. "An Overview of Building Codes and Standards in Chile at the Time of the February 27, 2010 Offshore Maule, Chile Earthquake" Dostupno na: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/tal.676>, pristupljeno 29.04.2023.

Akutni događaji naizgled dovode do prisilne migracije, hitnih evakuacija i internih i prekograničnih raseljavanja velikih razmjera, do kojih dolazi jer uslovi u matičnim državama ili zajednicama zahtijevaju od ljudi da napuste svoje domove ili se na neki drugi način suoče s neposrednim prijetnjama njihovoj sigurnosti i dobrobiti. Nasuprot tome, kretanja uzrokovana procesima koji polako narušavaju sredstva za život, kao što je stalna suša, mogu generirati anticipativna kretanja, koja se često percipiraju kao dobrovoljna migracija. Ipak, ovi spori procesi mogu na kraju dovesti do uslova koji prisiljavaju ljude na preseljenje, kao što bi mogao biti slučaj u malim pacifičkim otočnim državama i drugdje gdje se razina mora diže i ugrožava živote i sredstva za život. Slično tome, stalna suša, naročito u kombinaciji sa sukobima i lošim upravljanjem, može ostaviti one koji se nadaju preživljavanju s nekoliko alternativa migraciji. Masovno raseljavanje unutar i iz Somalije 2011. godine primjer je toga.

6.2. Geografija

Geografija predstavlja drugu dimenziju u razmatranju odgovora. Tokom Hladnog rata glavni fokus međunarodne zajednice bio je na zaštiti onih koji su bili raseljeni preko međunarodnih granica (Martin, 2010). Mnogi od onih koji su tretirani kao izbjeglice pobjegli su iz komunističkih država ili su raseljeni zbog sukoba posrednika supersila. Kraj Hladnog rata i intervencije koje su uslijedile povećale su vidljivost osoba koje su prisilno raseljene unutar državnih granica zbog oružanih sukoba, unutrašnjih sukoba i sistemskog kršenja ljudskih prava. Trenutno interno raseljavanje premašuje prekogranična kretanja izbjeglica (UNHCR, 2022). Velika većina prekograničnog raseljavanja događa se u državama od kojih većina ima ograničena finansijska sredstva. Jordan i Libanon — države opkoljene regionalnom nestabilnošću, ograničenim prirodnim resursima i građanskim ratom u slučaju Libanona — i dalje primaju milione koji bježe iz Sirije. Budući da mnogi sukobi imaju regionalni element, unutrašnje i međunarodno raseljavanje može odvesti migrante u nesigurna okruženja, što onda može dovesti do sekundarnih kretanja u druge države kako bi pobjegli od nasilja. Kako se sukob u Siriji sve više širi preko libanonske granice i rastuće napetosti između Hezbollaha i Izraela u južnom Libanonu, također postoji stvarna opasnost da se i izbjeglice i zajednice domaćini nađu uhvaćeni u nasilje i nemaju kuda otići.

Većina kretanja potaknutih utjecajima na okoliš također mogu biti unutrašnja ili prekogranična. Takva migracija može predstavljati izazov za zajednice i države domaćine jer će strane primateljice vjerojatno imati malo resursa i možda će im nedostajati potrebne pravne strukture

ili institucionalni kapaciteti da odgovore na potrebe migranata u krizi. Geografska blizina također može značiti da se određena područja suočavaju s nekim od istih ekoloških izazova kao i područja migracijskog porijekla, kao što su suša i dezertifikacija, te stoga mogu ponuditi malo predaha. U najgorem slučaju, kretanje u ova područja može pojačati konkurenciju i sukob oko oskudnih resursa. Primjeri su ponovljena izbijanja nasilja između izbjeglica i zajednica domaćina u blizini izbjegličkih kampova.

6.3. *Privremenost*

Vremenska dimenzija također je relevantna. Prva faza događa se prije krize i sastoji se od radnji za sprječavanje ili ublažavanje krize i pomoć pojedincima da se prilagode faktorima koji ih mogu prisiliti na kretanje. Te se radnje kreću od prevencije nasilja do smanjenja rizika od katastrofa i prilagodbe klimatskim promjenama. Druga faza, ako se kriza ne može spriječiti, je sam pokret. U slučaju akutnih kriza, to često poprima oblik raseljavanja velikih razmjera, općenito u haotičnim okolnostima. U slučaju sporo nastupajućih kriza, migracija u očekivanju pogoršanja uslova može biti češća. Oba oblika kretanja mogu stvoriti značajne rizike, naročito ako su uvjeti haotični ili, kao u slučaju mnogih odlazaka brodova i neregularnih graničnih prijelaza, sami po sebi opasni.

Nisu svi koji bi se trebali preseliti tokom ove faze sposobni i voljni to učiniti. Populacije koje su posebno ranjive, kao što su djeca, starije osobe, osobe s invaliditetom i ekstremno siromašni, mogu trebati pomoć pri evakuaciji ili preseljenju tokom akutnih kriza. Međutim, može biti neizvjesno kada i gdje bi ljudi trebali migrirati, naročito u situacijama koje se sporo pojavljuju. Slično tome, zajednice koje se suočavaju s ponavljajućim akutnim događajima kao što su cikloni i poplave mogu uspješno ostati na mjestu u nekim periodima, ali biti prisiljene otići u drugim.

Za mnoge osobe dugotrajno preseljenje često može postati stvarnost. Suša i sukobi u Somaliji, potres na Haitiju i nasilje u zajednici u Iraku rezultirali su dugim razdobljima tokom kojih raseljeni ostaju u kampovima ili urbanim sredinama, nesposobni se vratiti kući ili se u potpunosti integrirati u novo okruženje (Haysom, 2013). Za one koji imaju sreće, posljednja faza životnog ciklusa krize općenito uključuje povratak u njihove matične zajednice ili integraciju na nove lokacije u njihovoj matičnoj ili susjednim državama. U ekstremnim situacijama izazvanim okolišnim faktorima, kao što je Montserrat nakon razorne vulkanske

erupcije i sve više u većem dijelu otočja Carteret, cijela država ili zajednica može postati nenastanjiva. U tim bi se situacijama trajno preseljenje moglo pokazati jedinom alternativom.

6.4. Ranjivost

Posljednja dimenzija bitna za oblikovanje odgovora odnosi se na potrebe pogođenog stanovništva: razina ranjivosti i njezina posljedica, otpornost. U velikoj mjeri ranjivost je mjera demografskih i socioekonomskih faktora. Neke su skupine same po sebi ranjive tokom humanitarnih kriza čak i ako mogu pozvati na rezerve otpornosti: mala djeca, starije osobe i osobe s invaliditetom, da spomenemo samo neke. Kada su raseljene, tim skupinama je potrebna posebna pažnja kako bi se osiguralo da su njihove posebne potrebe za pomoći i zaštitom zadovoljene. Drugi mogu postati ranjivi jer izgube svoje socijalne ili ekonomske sisteme podrške u razdobljima krize i raseljavanja. Primjeri toga uključuju žene kao glave kućanstva, ekstremno siromašne i žrtve trgovine ljudima.

Ranjivost i prilike za otpornost mogu se razlikovati ovisno o tome kada se u životnom ciklusu krize ljudi kreću. Ljudi iscrpljuju svoju sposobnost da se nose sa sporim procesima kao što je suša različitih intenziteta ovisno o njihovom društvenom i finansijskom kapitalu. Na vrhuncu određenih kriza, svi mogu biti ranjivi zbog haosa koji nastaje. U dugotrajnim situacijama raseljavanja, za neke može nastupiti privid normalnosti, ali za druge se javljaju novi pritisci. Na primjer, adolescenti mogu biti izloženi ozbiljnom riziku od regrutiranja u bande, vojne operacije ili seksualni rad ako im obrazovanje i načini stvaranja prihoda nisu dostupni.

Slično tome, ne mogu svi imati jednaku korist od promicanja rješenja za raseljene. Mnogi će nastaviti imati hitne potrebe čak i nakon što je povratak izvediv i poželjan za druge. U Pakistanu su se raseljeni zbog poplava uglavnom vratili svojim domovima u roku od godinu dana. Međutim, takozvani kraj raseljavanja nije bio jednak prestanku potreba. Naprotiv, neadekvatna privremena skloništa, zanemariva prava na smještaj, zemlju i vlasništvo te restriktivne vladine politike ostavile su velikom broju ljudi malo izbora nego da se vrate u uništene domove, od kojih su mnogi bili neprikladni za stanovanje. Odgođene intervencije aktera razvoja u formuliranju programa ranog oporavka i nedostatak odgovarajućih prilika za stvaranje prihoda povećali su ranjivost nakon povratka. Mnogi migranti iz podsaharske Afrike bježeći od sukoba u Libiji vratili su se u svoje države porijekla samo kako bi pronašli ograničene prilike za

zapošljavanje i malo izgleda za socijalnu integraciju nakon godina provedenih u Libiji (Zampagni et al., 2017).

Ranjivost također može varirati zavisno o lokaciji raseljenih. I kampovi i urbana okruženja predstavljaju izazov za one koji su pogođeni krizama. Kampovi su često nasilna mjesta koja nude malo ekonomskih mogućnosti. S pozitivne strane, međutim, oni olakšavaju relativno efikasnu dostavu humanitarne pomoći ugroženom stanovništvu. Krizni migranti u urbanim područjima mogu imati veću slobodu kretanja, ali možda nemaju pravo na rad, imaju veće poteškoće u pristupu pomoći i imaju sigurnosne probleme, naročito ako ih država domaćin smatra ilegalnim stanovnicima.

7. Nedostaci u pravnoj zaštiti u kontekstu migrantskih kriza

Migracija i raseljavanje unutar i preko granica je stvar državnog suvereniteta. To, međutim, nije apsolutno. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima daje jasne smjernice u članu 13. da “svako ima pravo na slobodu kretanja i boravka unutar granica svake države” (UN, 1948: član 13). Međutim, tek od 1998. godine proglašene su međunarodne norme u vezi s pravima onih koji su prisilno raseljeni unutar svojih država.

Vodeći principi o internom raseljenju su neobavezujući okvir mekog prava zasnovan na postojećem međunarodnom pravu o ljudskim pravima, međunarodnom humanitarnom pravu i izbjegličkom pravu po analogiji. Interno raseljena lica opisuju se kao oni „koji su bili prisiljeni ili primorani da pobjegnu ili napuste svoje domove ili mjesta uobičajenog boravka, posebno kao rezultat ili kako bi izbjegli posljedice oružanog sukoba, situacije generaliziranog nasilja, kršenja ljudskih prava ili prirodnih katastrofa ili katastrofa koje je stvorio čovjek, i koji nisu prešli međunarodno priznatu državnu granicu” (UN, 1998: Introduction, Scope and Purpose). Vodeći principi postavljaju norme u vezi s zaštitom od proizvoljnog raseljavanja, zaštitom tokom raseljavanja i zaštitom u pronalaženju rješenja. Važno je da ističu da je zaštita prvenstveno odgovornost država, ali pozdravljaju međunarodnu pomoć u očuvanju prava interno raseljenih lica.

Neke vlade su bile spore u implementaciji politika i zakona koje su usvojile u svoje nacionalne pravne okvire, dok većina to uopće nije uspjela. Ovo je posebno slučaj kada nema konvergencije između domaćih političkih interesa i zakonodavstva o interno raseljenim licima

(Ferris, Mooney i Stark, 2011). Štaviše, neke države koje imaju dobro uspostavljene domaće zakone o raseljavanju uzrokovanih sukobima, kao što je Kolumbija, nemaju slične odredbe u vezi s prirodnim katastrofama.

Ne postoje međunarodni instrumenti koji se posebno bave međunarodnim migracijama proizašlim iz humanitarnih kriza, osim onih koji se odnose na izbjeglice.¹³ Progon i mučenje su glavne osnove na kojima osobe koje prelaze granice mogu pristupiti zamjenskoj zaštiti prema međunarodnom pravu. Konvencija o izbjeglicama iz 1951. i njen Protokol iz 1967. godine, u suštini, zamjenjuju zaštitu međunarodne zajednice u obliku vlade domaćina za zaštitu nesposobnog ili nevoljnog suverena.¹⁴ Države članice Konvencije o izbjeglicama iz 1951. godine moraju se pridržavati principa zabrane protjerivanja, obaveza protiv prisilnog vraćanja izbjeglice na granice teritorija na kojima bi njegov ili njen život ili sloboda bili ugroženi zbog onih osobina navedenih u definiciji izbjeglice (UNHCR, 1977). S tim u vezi, države ne moraju pružati azil ili prihvatiti izbjeglice za trajno preseljenje; države premještaju izbjeglice u sigurne treće države koje su spremne da ih prihvate (Martin, 2010). Za razliku od Konvencije o izbjeglicama iz 1951. godine, koja dopušta ograničene izuzetke od zabrane protjerivanja, Konvencija protiv torture i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka iz 1984. godine postavlja apsolutnu zabranu prisilnog vraćanja u stanje u kojem postoje značajni razlozi za vjerovanje da bi pojedinac bio u opasnosti da bude podvrgnut mučenju.

Od svog osnivanja, Ured Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR) odgovarao je na tešku situaciju osoba raseljenih zbog sukoba, kao i progona.¹⁵ U većini dijelova svijeta, UNHCR i države azila ne pokušavaju utvrditi ko se od ogromnog broja osoba koje bježe

¹³ Član 13. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima kaže, „svako ima pravo da napusti bilo koju državu, uključujući i svoju, i da se vrati u svoju državu“. Deklaracija ne zahtijeva da bilo koja druga država osim matične primi ljude koji ostvare svoje pravo na odlazak. Slično, član 14. kaže da „svako ima pravo da traži i uživa u drugim državama azil od progona“, ali ne postoji odgovarajuća obaveza država da ponude azil.“ Universal Declaration of Human Rights” Dostupno na: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/03/udhr.pdf>, pristupljeno 13.06.2023.

¹⁴ Od augusta 2012. godine bilo je 147 potpisnika Konvencije o izbjeglicama iz 1951., Protokola iz 1967. ili oboje.

¹⁵ U Africi i Latinskoj Americi učinjeni su naponi da se priznavanje izbjeglica iz sukoba uvede u međunarodno pravo. Konvencija OAU iz 1969. koja reguliše specifične aspekte problema izbjeglica u Africi štiti one koji su, “zbog vanjske agresije, okupacije, strane dominacije ili događaja koji ozbiljno remete javni red u dijelu ili u cijeloj državi porijekla ili državljanstva, primorani da napusti mjesto svog uobičajenog boravišta kako bi potražio utočište u drugom mjestu izvan svoje države porijekla ili državljanstva.” U Latinskoj Americi, Kartagenska deklaracija o izbjeglicama iz 1984. na sličan je način proširila definiciju zaštićenih izbjeglica, ali nije formalni ugovor. "OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa" Dostupno na: <https://www.unhcr.org/media/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted-assembly-heads>, pristupljeno 16.06.2023., i "Cartagena Declaration on Refugees" Dostupno na: <https://www.unhcr.org/media/cartagena-declaration-refugees-adopted-colloquium-international-protection-refugees-central>, pristupljeno 16.06.2023..

od sukoba također suočava s osnovanim strahom od progona, tako da one koji bježe od sukoba tretiraju kao prima facie izbjeglice. Situacija sirijskih izbjeglica je jedan od primjera.

Mehanizmi za rješavanje kriznih migracija zaostaju u razvoju novog zakona. Nedavna pažnja usmjerena je na akutne prirodne opasnosti i spore ekološke procese. Međutim, nije postignut međunarodni sporazum o odgovarajućim okvirima za rješavanje takvih kretanja, posebno onih koji su prekogranični. Još manje pažnje je posvećeno drugim okidačima raseljavanja kao što su nuklearne katastrofe, nasilje bandi i kartela, ili izborni i zajedničko nasilje.

Treći dio

Migrantska kriza i Europska unija

Postavlja se pitanje šta je to što je jedinstveno u migracijskoj krizi? Kako je moguće da valovi tražitelja azila i neregularnih migranata koji se iskrcavaju na istočne grčke otoke i talijanski otok Lampedusa mogu zaprijetiti potkopavanju velikog postignuća projekta europske integracije – jedinstvenog tržišta, od kojeg je Šengenski sistem slobodnog kretanja osoba ključni dio – i doprinijeti odluci Velike Britanije da napusti EU¹⁶ (antiimigrantski sentiment bio je značajan utjecaj na glasače koji su 'izašli')¹⁷? Zašto su se EU i njezine države članice mučile pronaći 'rješenja'? Konačno, jesu li ovakva rješenja koja su donesena rezultirala s „više” ili „manje” Europe? Ovo su široka pitanja koja su sastavni dio ovog poglavlja o europskoj migracijskoj krizi.

¹⁶ Brexit je bio povlačenje Velike Britanije iz EU 31. januara 2020. godine. Velika Britanija je prva i jedina suverena država koja je napustila EU. Velika Britanija je bila država članica EU i njene prethodnice Evropske zajednice (EZ) od 1. januara 1973. godine. Nakon Brexita, pravo EU i Sud pravde Evropske unije više nemaju primat nad britanskim zakonima, osim u odabranim područjima u vezi sa Sjevernom Irskom. Zakon EU (povlačenje) iz 2018. godine zadržava relevantno pravo EU kao domaće pravo, koje Velika Britanija sada može izmijeniti ili ukinuti. Prema uslovima sporazuma o povlačenju iz Brexita, Sjeverna Irka nastavlja da učestvuje na europskom jedinstvenom tržištu u pogledu robe i da je de facto članica Carinske unije EU.

¹⁷ Istraživanja javnog mnijenja pokazala su da su glasači vjerovali da je veća vjerovatnoća da će napuštanje EU dovesti do boljeg imigracionog sistema, poboljšane granične kontrole, pravednijeg socijalnog sistema, boljeg kvaliteta života i mogućnosti kontrole vlastitih zakona, dok su birači koji su za ostanak vjerovali da bi članstvo u EU bilo bolje za ekonomiju, međunarodne investicije i utjecaj Velike Britanije u svijetu. Ankete su pokazale da su glavni razlozi zbog kojih su ljudi glasali za izlazak princip da se odluke o Velikoj Briraciji trebaju donositi u Velikoj Britaniji, te da je izlazak pružio najbolju šansu za Veliku Britaniju da povрати kontrolu nad imigracijom i vlastitim granicama. "How the United Kingdom voted on Thursday ... and why" Wayback Machine. Lord Ashcroft Polls, 2016. Dostupno na: <https://web.archive.org/web/20190401203252/http://lordashcroftpolls.com/2016/06/how-the-united-kingdom-voted-and-why/>, pristupljeno 10.10.2022.

U ovom dijelu rada se prate dvije različite linije istraživanja. Prva nastoji otkriti da li je migracijska kriza nastala iz 'savršene oluje' (uglavnom) nepredvidivih događaja. Može li se očekivati da će sistem izgrađen za 'normalna' vremena kako bi se olakšalo slobodno kretanje ljudi, roba, usluga i kapitala upravljati takvom masovnom migracijom u Europi bez presedana? Konkretno, da li je kriza bila 'jednokratni' događaj uzrokovan stjecajem (dugog) građanskog rata u Siriji; nesposobnosti Jordana, Libana i Turske da više budu u stanju primiti stotine hiljada Sirijaca – ostavljajući Europu kao jedinu sigurnu regiju u koju bi mogli pobjeći; prisustvo sofisticiranih kriminalnih mreža sa sjedištem u Europi koje iskorištavaju Sirijce sa srednjim i višim prihodima, koje mogu priuštiti plaćanje prevelikih iznosa za krijumčarenje u Grčku ili Italiju; neuspjeh formiranja stabilne vlade jedinstva u Libiji (glavnoj tranzitnoj državi za centralnu mediteransku rutu u Europu); oportunističke migracije (ekonomski migranti koji iskorištavaju prednost 'prolaska' kako bi prešli u države u kojima se mogu naći poslovi); i, konačno, politike štednje i rigidnosti u nacionalnim budžetima zemalja članica EU, posebno Grčke?

Druga linija istraživanja procjenjuje da li je migrantska kriza (još uvijek u toku) mogla biti i može li biti odvojena od drugih kriza EU. Da li je EU mogla da smisli akcije kako ne bi narušila delikatnu ravnotežu između suvereniteta država članica i navodno neumoljive logike centralizacije povezane s kvazifederalnim sistemima? Ukratko, da li su se mogla pronaći postepena rješenja za upravljanje migrantskom krizom i vraćanje šengenskog prostora u 'normalnost'?

8. Anatomija migrantske krize

8.1. Veliki broj migranata koji traže ulazak u Europu

Neregularne migracije su sveprisutna briga u naprednim industrijaliziranim demokratijama, posebno za one države u koje se već nastanio značajan broj migranata. To samo po sebi djeluje kao faktor privlačenja iz matičnih država migranata (uglavnom zbog lančane migracije). Međutim, savremena Europa nikada nije imala priliku da iskusi veličinu unutrašnje migracije kao što je to bilo 2015.-2016. Desilo se 1,8 miliona neregularnih graničnih prelaza u EU 2015. godine, što je povećanje od 546% u odnosu na 2014. godinu (Europol, 2016). U 2015. godini,

na vrhuncu migracijske krize u Europi, Europol¹⁸ je uspostavio Europolov tim za praćenje (EPMT)¹⁹ u cilju praćenja i izvještavanja o migracijskim tokovima prema državama EU. Države članice su odgovorile ponovnim uvođenjem graničnih provjera prije Šengena i „oštrim“ razgovorima (obično protiv Brisela ili drugih država članica). Ipak, broj migranata nije pokazivao znake smanjenja: 147.000 neregularnih migranata ušlo je u Grčku do kraja marta 2016. godine (Reuters News Service, 2016). U isto vrijeme, 53.941 migrant ostao je nasukan na putu za sjevernu Europu – 50.308 samo u Grčkoj – kada su države članice EU počele zatvarati svoje granice u februaru 2016. godine kao odgovor na očekivani dogovor 'jedan Sirijac unutra, a drugi izlazi' s Turskom.²⁰ Tokom 2016. godine sporazum EU sa Turskom, koji je finaliziran u julu, činilo se da se drži, pri čemu je broj prelazaka iz Turske pao ispod 100 dnevno, u poređenju sa 2.000 dan prije implementacije sporazuma (Timur i Nordland, 2016). Međutim, neuspjeli vojni udar u Turskoj u julu povećao je (već značajnu) napetost u odnosima Turske sa Zapadom i učinio sporazum EU-Turska sve krhkim jer je vlada predsjednika Erdogana prikupila hiljade osumnjičenih da su umiješani u zavjeru. Europa nije vidjela ništa slično broju tražitelja azila nakon 2014. godine od 1992. godine, kada je EU-15 primila 672.000 zahtjeva za azil od jugoslavenskih državljana. Nakon toga, broj zahtjeva za azil pao je na ispod 200.000 (2006.) prije nego što je započeo svoju uzlaznu putanju do 2015.–2016. rekordnih brojeva kada je od jula 2015. do maja 2016. godine milion ljudi zatražilo azil u Europi (Connor i Krogstad, 2016; Eurostat, 2017). Značajna razlika između migracione krize izazvane građanskim ratom u Jugoslaviji i savremene krize bila je u tome što EU-15 nije uključivala države srednje i istočne

¹⁸ Agencija Europske unije za saradnju u provođenju zakona, poznatija pod imenom Europol (nekada Europski policijski ured i Europolova jedinica za droge) je agencija za borbu protiv kriminala i provođenje zakona EU osnovana 1998. godine. Zadatak joj je sakupljanje i obrada obavještajnih podataka u sferi kriminala i borba protiv organiziranog kriminala i terorizma kroz saradnju nadležnih tijela država članica EU. Agencija nema izvršne ovlasti, a njezini službenici nemaju pravo uhićivati osumnjičenike ili postupati bez prethodnog odobrenja nadležnih tijela država članica. Sjedište Agencije je u Haagu.

¹⁹ Cilj je bio stvoriti i kontinuirano ažurirati obavještajnu sliku o migracijskim kretanjima, te na taj način omogućiti najugroženijim državama destinacije u EU da se pripreme za očekivane dolaske neregularnih migranata i povezane aktivnosti organiziranog kriminala. U posljednjih nekoliko godina, fokus EPMT-a se pomjerio na opštiju obavještajnu sliku o krijumčarenju migranata i trgovini ljudima. Aktivnost praćenja koja se sprovodi u okviru ovog okvira materijalizovana je u Izveštaju tima za praćenje Europola, koji se trenutno izdaje na nedjeljnoj bazi i distribuirati širokom spektru zainteresovanih strana. Izveštaj je 2021. proslavio svoje 500. izdanje i ostaje jedno od najsveobuhvatnijih alata za informiranje država članica EU i partnera Europola o razvoju događaja u području krijumčarenja migranata i trgovine ljudima.

²⁰ 'Sporazum EU-Turska' je izraz koji se često koristi za opisivanje 'izjave o saradnji' između država EU-a i turske vlade, koja je potpisana u martu 2016. godine. Strane su se složile oko tri ključne tačke: (1) Turska će poduzeti sve mjere neophodne za zaustavljanje ljudi koji neredovno putuju iz Turske na grčka ostrva; (2) Svako ko je došao na ostrva neregularno iz Turske mogao je tamo biti vraćen; (3) Za svakog Sirijca vraćenog s ostrva, države članice EU bi prihvatile jednu sirijsku izbjeglicu koja je čekala u Turskoj. U zamjenu, Turska bi dobila 6 milijardi eura za poboljšanje humanitarne situacije s kojom se suočavaju izbjeglice u državi, a turski državljani bi dobili bezvizni režim putovanja u Europu. Poruka je bila jasna: oni koji pokušavaju neregularno doći do Grčke biće brzo vraćeni, dok će oni koji strpljivo čekaju u Turskoj imati priliku da uđu umjesto njih. "What is the EU-Turkey deal?" Dostupno na: <https://eu.rescue.org/article/what-eu-turkey-deal>, pristupljeno 10.10.2022.

Europe (CEEC), koje se nisu efikasno i efektivno pozabavile velikim brojem tražilaca azila koji prolaze kroz sjevernu Europu iz Grčke.

Da su migranti nakon 2014. godine bili jednostavno 'ekonomski migranti' čiji se status može lako utvrditi, mogli bi biti zadržani i vraćeni bez međunarodne zaštite koju zahtijeva međunarodno pravo. Ali većina migranata nakon 2014. godine bili su 'neregularni' migranti i migranti tražitelji azila, odnosno oni koji su tražili međunarodnu zaštitu (2015. godine, 1,3 miliona, u poređenju s dvije prethodne godine od 431.000 (2013.) i 627.000 (2014.)) (Vijeće Europske unije, 2016a; Eurostat, 2017). Ova nalet migranata koji traže azil zahtijevala je od država članica EU da, kako prije tako i tokom procesa određivanja azila, imaju veliku i sofisticiranu mrežu agenata granične kontrole, policije, inspeksijskih službenika i pomoćnih ljudskih službi, plus budžete za podršku ove potrebe. Njih EU i njene države članice nisu imale.

Većina zahtjeva za međunarodnu zaštitu upućena je od sirijskih tražitelja azila: 125.000 u 2014. godini i 363.000 (29% od ukupnog broja zahtjeva za azil) u 2015. godini. Osobita zabrinutost za one koji žele pružiti pomoć bila je sama razmjera ljudske patnje: 13,5 miliona ljudi unutar Sirije kojima je potrebna humanitarna pomoć; 4,5 miliona teško dostupnih opkoljenih područja; 6,5 miliona interno raseljenih; i preko 4,5 miliona izbjeglica koje su registrovane ili čekaju registraciju (prvenstveno u Libanu, Jordanu, Iraku, Egiptu i Turskoj) (statistika od januara 2017. godine) (UNHCR, 2017). Glavna relevantna međuvladina organizacija – Ured Visokog komesarijata Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) – i međunarodne humanitarne nevladine organizacije za pomoć izbjeglicama (INGO) zatražile su pomoć od Europe (i SAD) u preseljenju Sirijaca. Ali, u međuvremenu, stotine hiljada Sirijaca iskoristile su svoje šanse na otvorenom moru radije nego da čekaju u neizvjesnosti u Turskoj i na Bliskom istoku gdje su imali neadekvatan smještaj, škole, ograničenu zdravstvenu zaštitu i male ili nikakve izgleda da zarade za život. Osim Sirije, drugi tražioci azila iz trećih zemalja kao procenat ukupnog broja došli su iz Avganistana (14%), Kosova i Albanije (14%), Iraka (10%) i Pakistana (4%) (Eurostat, 2017). Europol (2017) je također prijavio značajne migracijske tokove iz Senegala, Somalije, Nigera, Maroka i drugih afričkih zemalja. Dakle, tražioci azila izvan Bliskog istoka također vrše migratorne pritiske na EU i njene države članice.

8.2. Analiza trenda

Stanovnici Calaisa, Sicilije, apulijskog i kalabrijskog regiona Italije, Španije i portugalske atlantske obale, Malte, Kipra i Grčke godinama doživljavaju migrantsku krizu. Međutim, veličina krize se značajno promijenila 2015. godine. Predsjednik Europskog vijeća Herman Van Rompuy²¹ je u intervjuu za Euractiv primijetio (Vincenti, 2015: nn): „Imali smo signale o ovom problemu još 2013. i 2014. godine. Sjetite se Lampeduze. Djelomično je došlo do priliva ljudi koji su bježali iz ratnih zona i nestabilnosti, ali vjerovatno su većinu činili ekonomski migranti. Ali ipak je postojao problem. Mjesecima smo mislili da to možemo izdržati bez napora koje su uložili Italijani. Tek nakon nove katastrofe odlučili smo da udružimo snage i damo Frontexu sva sredstva i instrumente koji su mu bili potrebni da spasi ljude. To nije bio naš najsretniji trenutak. Mislim da smo trebali mnogo ranije da odlučimo da pratimo Mare Nostrum²² (kratkotrajnu italijansku operaciju potrage i spašavanja).“

²¹ Herman Van Rompuy (1947), belgijski (flamanski) je političar, bivši predsjednik Europskog vijeća. Od 1988. do 1993. godine bio je predsjednik Kršćanske stranke, flamanske stranke desnog centra, te ministar za proračun od 1993. do 1999. godine. Kao član Kršćansko demokratske i flamanske stranke, obnašao je dužnost belgijskog premijera od 30. decembra 2008. do 25. novembra 2009. godine. 19. novembra 2009. godine Van Rompuy izabran je za prvog stalnog predsjednika Europskog vijeća, nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. Na tu je dužnost stupio 1. decembra 2009. godine, a tu je dužnost obnašao do 30. novembra 2014. godine kad ga zamjenjuje Donald Tusk iz Poljske.

²² Operacija Mare Nostrum, ponegdje i Operacija naše more, naziv je za jednogodišnju spasilačku operaciju talijanske obalne straže i mornarice, koja je trajala između 2013-2014. godine. Operacija je provedena s ciljem spašavanja useljenika koji su se preko Sredozemnog mora tokom Europske migracijske krize pokušali domoći Italije. U akciji je spašeno preko 150.000 useljenika s područja Sjeverne Afrike i Bliskog Istoka. Spašavanje useljenika provodilo se na morskom pojasu oko talijanskog otočica Lampeduse. Spašavanje je predvodila Talijanska ratna mornarica u saradnji s članicama NATO-a i EU, te Talijanske obalne straže. Talijanska vlada operaciju je nazvala "hitnom operacijom spašavanja" te ju pokrenula nakon potonuća dvaju brodova kod Lampeduse i Malte u kojima je ukupno poginulo 400 osoba. Cijela operacija spašavanja koštala je talijansku vladu 114 miliona eura. Europska komisija sufinancirala je operaciju s 1,8 miliona eura iz Fonda za proširenje granica Unije. Talijanski ministar unutrašnjih poslova Angelino Alfano objavio je 31. oktobra 2014. godine službeni prekid operacije obrazloženjem kako je cilj operacije postignut. Njegova izjava bila je negativno popraćena u brojnim američkim i europskim medijima, dok su brojna udruženja koja su se bavila pitanjem izbjeglica i useljenika u Europi takav potez ocijenile protivnom svim međunarodnim sporazumima. S druge strane, spomenuta udruženja i čelnici država koji su prozivali Italiju radi okončanja operacije, odbijali su sudjelovati u sufinanciranju cjelokupnog projekta, dok su istovremeno stalno ukazivali na moguća poboljšanja u njezinom izvođenju. Operacija Triton uslijedila je kao nastavak Operacije Mare Nostrum, ali s prvotnim ciljem zaštite vanjskih granica EU.

Tabela 2. **Pravni okvir EU za azil (1951. - 2014.)**

<p>Medunarodni i regionalni ugovori i konvencije</p> <ul style="list-style-type: none"> - Konvencija iz 1950. godine za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (poznata kao Europska konvencija o ljudskim pravima); - Konvencija Ujedinjenih nacija o statusu izbjeglica iz 1951. godine; - Konvencija Ujedinjenih nacija protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja iz 1984. godine; i - član 18. Povelje EU o osnovnim pravima.
<p>EU zakonodavstvo</p> <p>Zajednički europski sistem azila (eng. Common European Asylum System; u daljem tekstu: CEAS)²³ uspostavljen je 2003. godine. Sastoji se od:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dablinska uredba (604/2013) – Utvrđuje kriterijume i mehanizme za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil. Uopšteno govoreći, tražilac azila se mora registrovati i proći kroz proces azila tamo gdje je ušao u EU i ostati u toj državi dok se ne donese odluka (prethodnici: Dublin I, 2000; Dublin II 2003). - EURODAC Uredba (603/2013) (preinačena je stupila na snagu jula 2015.) – Uzimanje otisaka prstiju kako bi se utvrdilo u koju državu članicu EU je stigao tražilac azila. - Direktiva o kvalifikacijama (2011/95/EU) – Definiše 'izbjeglicu' i predviđa 'supsidijarnu zaštitu'. Uspostavlja zajedničke osnove za dodjelu statusa izbjeglice ili supsidijarne zaštite. (Državljanima trećih zemalja također se može dodijeliti status azila iz humanitarnih razloga, ali to nije stvar prava EU jer je to nacionalna odluka kako je definisano u zakonodavstvu države članice.) - Direktiva o uslovima prijema (2013/33/EU) (preinačena je stupila na snagu jula 2015.) – Pokušaji standardizacije pravila i smanjenja kupovine azila. Pravila uključuju takve detalje kao što je omogućavanje pristupa zaposlenju tražiocu azila u roku od devet mjeseci. - Direktiva o postupku azila (2013/32/EU) (preinačena je stupila na snagu jula 2015.) – Utvrđuje zajedničke procedure za davanje i oduzimanje statusa azila.
<p>Institucionalna podrška EU</p> <ul style="list-style-type: none"> - Europski ured za podršku azilu (eng. European Asylum Support Office – EASO), osnovan 2011. - Evropska migracijska mreža (eng. European Migration Network – EMN), osnovana 2008.

Izvor: EUR-lex

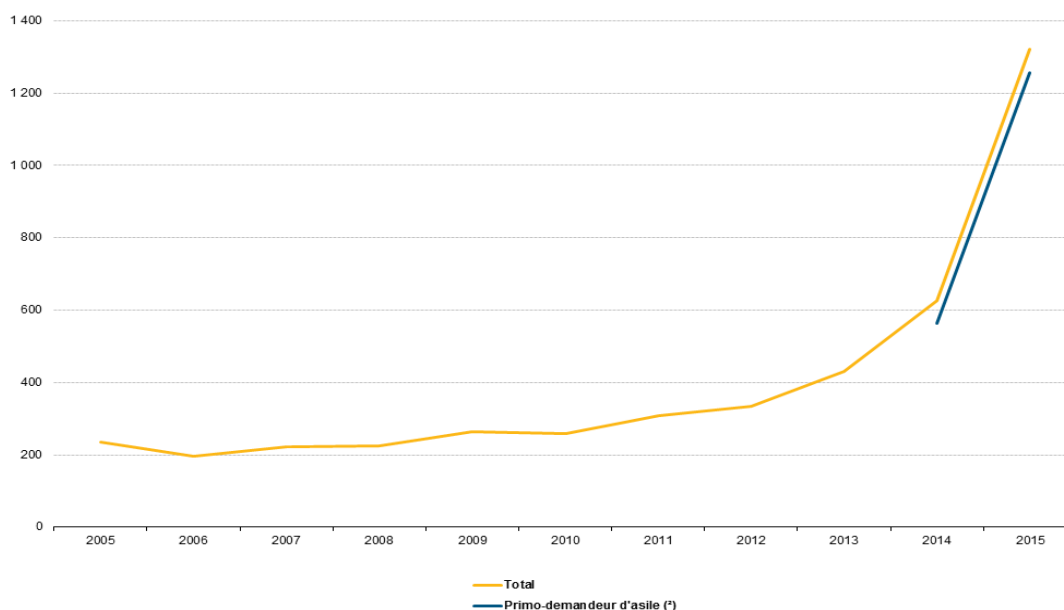
Da li je europska migrantska kriza 2015.–2016. bila predvidljiva i, štaviše, mogla se spriječiti? Dokazi da je to u određenoj mjeri i bila proizlaze iz brojnih prethodnih indicija i upozorenja. Jedno je bilo sve veća zabrinutost u mediteranskim državama oko migracija, što je rezultiralo time da su Kipar, Grčka, Italija i Malta 2008. godine formirale Quadro Grupu²⁴ kako bi izvršile pritisak na uzastopna predsjedništva Vijeća da daju prioritet azilu i politici migracija, a posebno da se pozabave solidarnosti i podjelom tereta. Druga su bili događaji iz 2011. godine kada je, nakon što je tokom arapskog proljeća napustila vlada u Tunisu u ruševinama, hiljade Tunižana

²³ Zajednički europski sistem azila (CEAS) pravni je i politički okvir razvijen kako bi se jamčili usklađeni i jedinstveni standardi za osobe koje traže međunarodnu zaštitu u EU-u. "Common European Asylum System" Dostupno na: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en, pristupljeno 12.10.2022.

²⁴ Malta, Italija, Grčka i Kipar formirale su Grupp Quadro kako bi bolje koordinirali svoje aktivnosti u vezi s pitanjima koja se odnose na Mediteran, posebno nakon razvoja događaja u sjevernoj Africi. Grupa je formirana na inicijativu ministra vanjskih poslova Tonija Borga. "Grupp Quadro - Malta, Cyprus, Italy And Greece set up coordination forum" Dostupno na: <https://www.independent.com.mt/articles/2012-09-12/news/grupp-quadro-malta-cyprus-italy-and-greece-set-up-coordination-forum-315869/>, pristupljeno 12.10.2022.

je neregularno migriralo u Italiju i Maltu. Italija je odgovorila izdavanjem hiljada privremenih dozvola Tunižanima za tranzit u Francusku. Pozivajući se na Uredbu Dublin II²⁵, koja u većini slučajeva zahtijeva od migranata da podnesu zahtjeve za azil u državi u kojoj su ušli u EU (tabela 2), Francuska je ove Tunižane vratila na granicu. Kada se Italija požalila na teret operacija granične kontrole, njemački ministar unutrašnjih poslova je sugerirao da „Italija mora ispuniti svoje odgovornosti... i pregovarati s Tunisom” (Donadio, 2011a). Ali, ministar unutrašnjih poslova Italije otputovao je u Tunis, gdje je zatekao vladu u neredu nakon svrgavanja predsjednika Zine el-Abidine Ben Alija²⁶ u januaru 2011. godine i nesposobnu da provede i poštuje svoje sporazume o imigraciji i repatrijaciji s Italijom (Donadio, 2011b). Stoga je, doduše, u manjem obimu, pritisak na centralnu mediteransku rutu neregularnih migracija 2011. godine vjerovatno bio prvi čin krize 2015.-2016. Podrška sugestiji da je EU trebala znati je analiza trenda (slika 7), koja sugerira stalan porast zahtjeva za azil do 2013. godine.

Slika 7. Zahtjevi za azil



(*) 2005–2007: UE-27 et extra-UE-27.
(*) 2005–2013: non disponible.

Izvor: Eurostat, 2016b

²⁵ Dublinska uredba (Dublin II) iz 2003. godine je uredba čije je temeljno načelo to da je za ispitivanje zahtjeva za azil prije svega odgovorna država članica koja je imala najveću ulogu u ulasku i boravku podnositelja zahtjeva u EU. Propisani su brojni kriteriji utvrđivanja odgovornosti država, kao što su porodične veze, nekadašnje posjedovanje dozvole za boravak tražitelja azila i dr. Ova Uredba revidirana je 2013. godine. "Uredba Vijeća (EZ) br. 343/2003" Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:32003R0343>, pristupljeno 12.10.2022.

²⁶ Zine El Abidine Ben Ali (1936) bio je predsjednik Tunisa od 7. novembra 1987. do 14. januara 2011. godine, kada je pobjegao od revolucije čiji je to i bio cilj. Naslijedio ga je, kao prijelazni predsjednik, Fouad Mebazaa, glasnogovornik vlade. Kratko vrijeme prije predsjednikovanja bio je i tuniški predsjednik vlade.

Ali još jedno objašnjenje migracijske krize – ono o 'savršenju oluji' – izneseno je kao jednako vjerovatno kandidat za migracijsku krizu, a to dovodi u sumnju je li EU mogla predvidjeti ili spriječiti eksponencijalni porast zahtjeva za azil između 2014. i 2015. godine (slika 7). Teza o savršenoj oluji može se poduprijeti s dva opažanja. Prvo, od EU se nije moglo očekivati da će predvidjeti da će građanski rat u Siriji još uvijek bijesnjeti 2015. godine, niti da se vlada jedinstva neće pojaviti u Libiji nakon svrgavanja Moamera Gadafija²⁷. Drugo, EU je odgovorila na molbe država južnog Sredozemlja – gdje se 90% ilegalnih prelazaka odvijalo prije 2011. godine (Europska komisija, 2011a). Postojao je europski odgovor na neregularne migracije sa sve integriranijim pristupom politici azila kroz niz direktiva i uredbi donesenih od 2003. godine, preinakama CEAS-a u 2013 godini, te pojačanog i sistematičnijeg patroliranja rutama ilegalne migracije, posebno putem Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex²⁸), koja je osnovana 2004. godine i ojačana 2016. godine, i Europskog sistema za nadzor granica (eng. European Border Surveillance System – Eurosur²⁹), koji je stvoren 2013. godine u svrhu

²⁷ Muammar al-Gaddafi (1942–2011) bio je libijski političar, državnik, vojni vođa i de facto libijski čelnik. Nakon vojnog udara 1969. godine postao je poglavar Libije. Definiran je do danas kao samoprogllašeni revolucionarni vođa, bez formalnog mandata koji je vodio politiku Libije do svoje smrti. Nakon narodnih pobuna u Tunisu i Egiptu tokom zime 2010–2011. godine, a nakon svrgavanja tuniskog predsjednika Ben Alija i egipatskog predsjednika Hosnija Mubaraka, u Cirenaici 15. februara 2011. godine izbija treća velika pobuna u zadnjih 20 godina. Započela je demonstracijama protiv korupcije i drugih nepravilnosti vezanih uz gradnju socijalnih stanova, na šta je Gaddafijeva vlada reagovala povećavši budžet za gradnju socijalnih stanova, ali i hapšenjem organizatora protesta protiv korupcije. Hapšenje vođa pobune je, međutim, nju samo intenziviralo, pogotovo u Cirenaici. Pobuna, odnosno pokušaji Gaddafija da je uguši korištenjem oružane sile protiv demonstranata, dovela je do još veće eskalacije nasilja, kada su se demonstrantima priključile pojedine jedinice vojske. Gaddafija su tada počeli napuštati brojni saradnici, a pobunjenici u roku od nekoliko dana zauzeli Bengazi i Cirenaiku. Nakon brojnih izvještaja o masovnom krvoproliću i brojnim ljudskim žrtvama za koje se odgovornim drže Gaddafiju odane vojne i policijske snage, 27. februara 2011. godine je Vijeće sigurnosti UN jednoglasno usvojilo rezoluciju kojom se protiv Libije uvodi embargo na uvoz oružja i odobrava krivični postupak protiv Muammara Gaddafija na Međunarodnom krivičnom sudu za ratne zločine. Uhvaćen je 20. oktobra 2011. godine u rodnom gradu gdje je istog dana likvidiran metkom u želudac i glavu.

²⁸ Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu, također poznata pod akronimom Frontex (od francuski: Frontières extérieures - vanjske granice), nekadašnje ime Europska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije, agencija je EU za sigurnost vanjske granice. Odgovorna je za koordinaciju aktivnosti nacionalnih graničnih službi u nadzoru vanjske granice EU s državama nečlanicama. Sjedište Frontexa je u Varšavi, Poljska. Frontex je osnovan Uredbom Vijeća (EZ) 2007/2004, a s radom je započela 3. oktobra 2005. godine. Ta je Uredba zamijenjena novom Uredbom (EU) 2016/1624 od 14. septembra 2016. godine o europskoj graničnoj i obalnoj straži. Naime, Europska komisija je 15. decembra 2015. godine iznijela zakonodavni prijedlog uspostave europske granične i obalne straže, na temelju dotadašnjih, postojećih struktura Frontexa, kao odgovor na nove izazove i političku stvarnost s kojima se u području migracije i unutrašnje sigurnosti suočava EU. Europski parlament i Vijeće Europske unije odobrili su osnivanje europske granične i obalne straže. Frontex koordinira operativnu saradnju država članica u upravljanju vanjskim granicama. Pomaže državama članicama u obuci nacionalnih graničara, uključujući uvođenje zajedničkih standarda obuke. Provodi analizu rizika, prati istraživanja važna za kontrolu i nadzor vanjskih granica. Pomaže državama članicama u okolnostima koje zahtijevaju povećanu tehničku i operativnu pomoć na vanjskim granicama, te pruža državama članicama podršku u organiziranju operacija zajedničkoga povratka.

²⁹ Europski sistem za nadzor granica (obično skraćeno Eurosur) je sistem nadzora EU koji koristi bespilotne letjelice, izviđačke avione, senzore na moru i satelitsku daljinsku detekciju za praćenje ilegalne imigracije u države članice EU. Program je Europski parlament stavio na snagu 10. oktobra 2013. godine. 2. decembra 2013. godine Eurosur je pokrenut u 18 država članica EU i Norveškoj. Eurosur je prvenstveno program koji omogućava razmjenu informacija, koji podržava saradnju nacionalnih imigracionih agencija. Njegov cilj je da što prije dobiju informacije o nedavnim kretanjima izbjeglica i aktivnostima organizacija za trgovinu ljudima. Spašavanje ljudi u nevolji također je usvojeno u uredbi Eurosur-a.

promicanja razmjene informacija osmišljenih za poboljšanje upravljanja europskim vanjskim granicama.

Retrospektivno, kao što je retorički upitao Van Rompuy, da li je EU mogla učiniti više da predvidi i pripremi se za migracionu krizu 2015-2016, odgovor je vjerovatno ne, jer neregularna migracija nije dostigla razmjere krize i još uvijek je uglavnom bila ograničena na te mediteranske države članice nadomak Sjeverne Afrike i Bliskog istoka i učinila ih odgovornim. EU je imala napredne političke aktivnosti u vezi sa svojim vanjskim granicama, ali njen pristup neregularnoj migraciji i tražiteljima azila nikada nije trebao biti zasnovan na solidarnosti i podjeli tereta. Umjesto toga, njen glavni cilj bilo je razvrstavanje odgovornosti za utvrđivanje da li je iregularni migrant kvalifikovan za međunarodnu zaštitu.

8.3. Dimenzije područja slobode, sigurnosti i pravde

Migraciona kriza je također postala test politike EU-a u području slobode, sigurnosti i pravde, jer je postajalo sve jasnije da kada hiljade tražitelja azila traže ilegalni ulazak u EU, državne granične vlasti ne mogu pravilno istražiti sumnjive pojedince. Istovremeno, Europljani su postajali zabrinuti da bi teroristi i drugi kriminalci mogli da iskorištavaju neosigurane granice. Kada su policijske istrage o bombaškim napadima u Parizu³⁰ i Briselu³¹, koji su se desili u novembru 2015. godine, odnosno martu 2016. godine, potvrdile sumnje da su teroristi ISIL-a³² iskorištavali kaos u graničnim kontrolama u Grčkoj kako bi se neprimijećeno ušunjali u Europu,

³⁰ Teroristički napad u Parizu u novembru 2015. godine bio je koordinirani teroristički akt na šest mjesta u centru Pariza, koji se dogodio 13. i 14. novembra 2015. godine, s najmanje 129 smrtno nastradalih od kojih je poginulo oko 80 osoba na rock koncertu, a ostale osobe na drugim lokacijama u Parizu. Oko 300 osoba je povrijeđeno, od kojih 80 kritično. Otprilike istovremeno izvedeni su napadi na šest lokacija u Parizu. Atentatori su otvorili vatru na restoran Le Petit Cambodge u središtu Pariza, bar Le Carillon i restoran La Belle Equipe. Nekoliko eksplozija odjeknulo je kod nacionalnog stadiona Stade de France, a na posjetitelje koncerta u koncertnoj dvorani Le Bataclan, otvorena je vatra. Dan poslije napada, francuski predsjednik François Hollande optužio je Islamsku Državu da je organizovala napad što se i potvrdilo kada je teroristička organizacija preuzela na sebe odgovornost.

³¹ Teroristički napad u Briselu, dogodio se 22. marta 2016. godine. Radi se o koordiniranom terorističkom napadu koji se dogodio na dvije lokacije, u Zračnoj luci Brisel, koja se nalazi 11 kilometara od centra grada i u podzemnoj željeznici. Treća eksplozija dogodila se nakon dolaska policije, a prilikom iste niko nije ozlijeđen. U vrijeme samih napada Belgija je učestvovala u vojnoj intervenciji protiv Islamske države (tokom građanskog rata u Iraku). 5. oktobra 2014. godine belgijski vojni zrakoplov F-16 istočno od Bagdada bacio je prvu bombu na teroriste nanijevši im značajne gubitke. 11. novembra 2015. godine vođa ISIL-a Abu Bakr al-Bagdadi naredio je svojim pristašama da izvedu osvetničke terorističke akte na teritoriji država koje sudjeluju u koaliciji koja se bori protiv ISIL-a. U to je vrijeme oko 440 belgijskih vojnika bilo raspoređeno na terenu Sirije i Iraka.

³² Islamska Država (do 2014. godine poznata kao Islamska Država Iraka i Levanta ili Islamska Država Iraka i Sirije - ISIL) je bila državna tvorevina na području Iraka i Sirije, koja je od 2014. godine proglasila kalifat. Pobornici ove ideje su pretendirali teritorij cijelog Iraka i Levanta, što uključuje i Libanon, Izrael te Palestinu. Osnovana je prve godine Iračkog rata 2003. godine, a 2004. godine zaklela se na vjernost al-Kaidi, s kojom je prekinula odnose 2014. godine. Islamsku Državu su činile i podržavale brojne pobunjeničke skupine. Cilj Islamske Države bio je uspostavljanje kalifata u većinskim sunitским područjima Iraka, a poslije i Sirije.

šengensko područje bez pasoša – za koje se smatralo da je bila ustaljena karakteristika života u EU – odjednom je postala veoma osporavana. Veliki broj neregularnih migranata koji su stizali u Europu u periodu 2015.-2016. sada je postao problem unutrašnje sigurnosti. Dakle, kako su europski i nacionalni lideri počeli da preformulišu migracionu krizu kao pitanje unutrašnje sigurnosti, postalo je teže nositi se s krizom na nadnacionalnim (EU) osnovama.

Jedan od razloga zašto je EU 1998. godine uspostavila Europol bio je suočavanje s kriminalnim i terorističkim mrežama širom Europe koje iskorištavaju uklanjanje kontrole unutrašnjih granica. Ipak, očuvanje sigurnosti Europljana je neraskidivo povezano sa složenim izazovima kontrole granica EU. Države članice EU moraju nadgledati teritoriju koja ima gotovo 1.800 određenih vanjskih graničnih prijelaza, uključujući 665 zračnih granica, 871 morsku granicu i 246 kopnenih granica (Europska komisija, 2008). Kao što pokazuje slika 8, krijumčari preferiraju nekoliko ulaznih tačaka. Kada se jedna ruta zatvori, druga se otvara. Tako je, na primjer, sjeverna ili arktička ruta izazvala znatnu konsternaciju u Finskoj, Norveškoj i Briselu, jer je protok kroz Rusiju gotovo u potpunosti ovisan o ruskoj Federalnoj službi sigurnosti, čime je situacija izazvala vrhovnog komandanta NATO-a, američkog generala Philipa M. Breedlove³³, da optuži Rusiju za namjerno korištenje oružja za migraciju u pokušaju da preplavi europske strukture i slomi europsku odlučnost (Higgins, 2016).

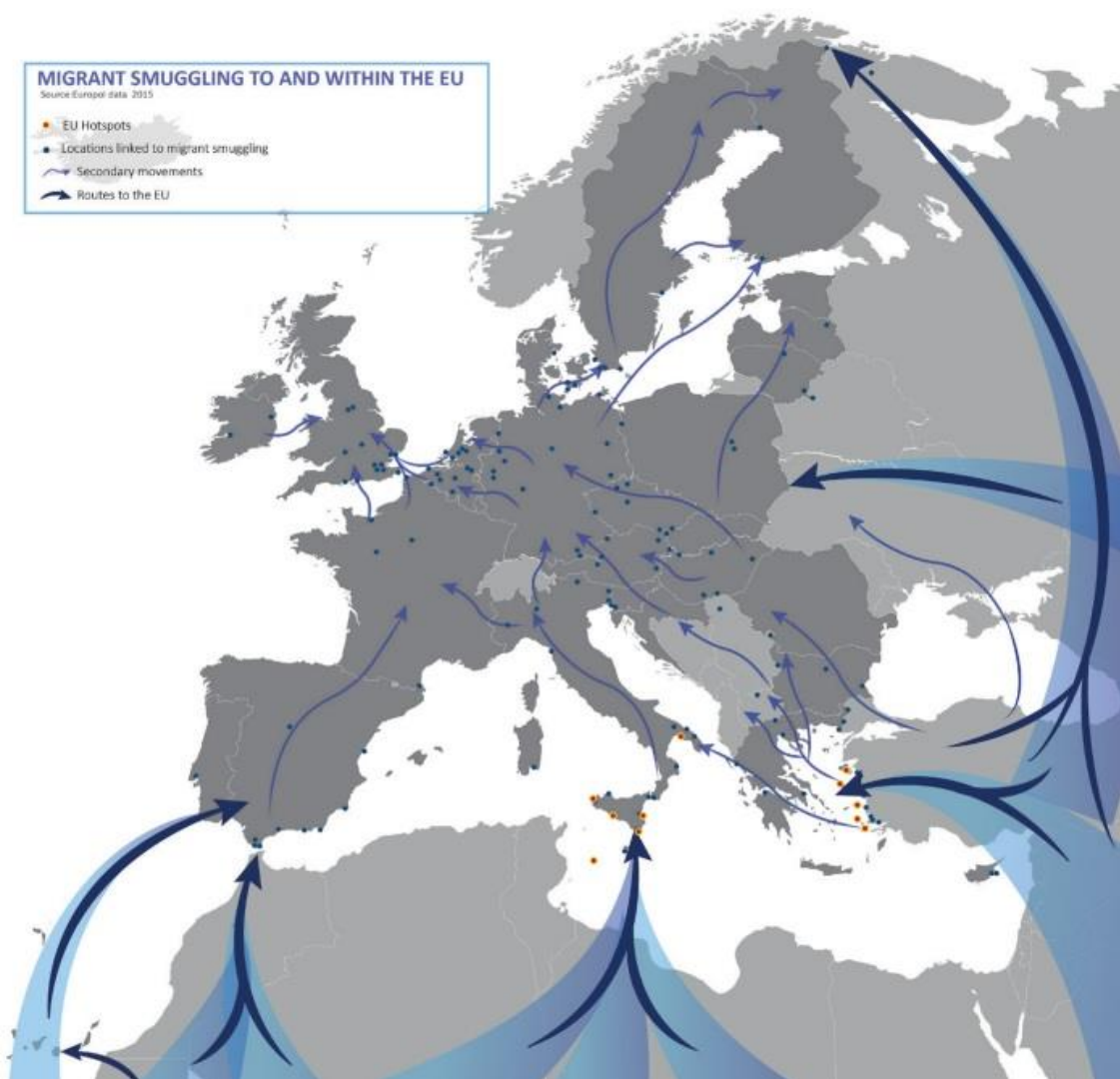
Procjenjuje se da je 90% migranata u EU dovedeno kriminalnim mrežama (Europol, 2016). Europol procjenjuje da je umiješano 40.000 krijumčara, uglavnom iz Bugarske, Mađarske, Iraka, Kosova, Pakistana, Poljske, Rumunije, Srbije, Švedske, Sirije i Turske. Od onih koji djeluju unutar kriminalnih mreža, 44% se sastoji isključivo od državljana zemalja koje nisu članice EU, 30% se sastoji samo od državljana EU, a 26% se sastoji od državljana EU i zemalja koje nisu članice EU (Europol, 2016). Pored trgovine ljudima, kriminalne mreže su uključene i u trgovinu drogom, falsifikovanje dokumenata i imovinske zločine.

Tako su postojeće kriminalne mreže unovčile sirijsku krizu. Kako su vlasti EU nastojale da patroliraju u područjima, diverzifikacija ruta je i dalje predstavljala izazov za upravljanje granicama jer su se pojavili novi centri krijumčarskih aktivnosti kako bi popunili praznine kada su rute zatvorene. Europol je u 2016. godini identificirao 230 takvih lokacija izvan i unutar EU

³³ Philip Mark Breedlove (rođen 21. septembra 1955.)[1] je penzionisani general sa četiri zvjezdice u zračnim snagama Sjedinjenih Država koji je služio kao komandant američke evropske komande, kao i 17. vrhovni saveznički komandant za Evropu (SACEUR) NATO-a Saveznička komanda za operacije, od maja 2013. do 4. maja 2016. godine.

na kojima se odvijalo omogućavanje (na primjer, krivotvorenje dokumenata) i krijumčarenje migranata.

Slika 8. Krijumčarenje migranata u i unutar EU³⁴



Izvor: Europol, 2016.

³⁴ *Istočni Mediteran* – Grčka je raskrsnica između EU i Kavkaza, Bliskog istoka i Turske.
Centralni Mediteran – Italijansko ostrvo Lampedusa (oko 113 kilometara od Tunisa) bliže je severnoj Africi nego kopnu Italije, dok do jadranske Italije lako dolaze migranti iz istočne Europe i sa Bliskog istoka.
Zapadni Mediteran – put do Španije (koji je na svojoj najužoj udaljenosti od afričkog kontinenta samo 14,5 kilometara) dugo je bio prijelaz u Europu za krijumčare droge i trgovce ljudima, sa 'gotovo u svakom' primorskom gradu na obalu su izbačene neobilježene grobnice tijela.
Istočni ulaz – 'Via Baltica', odnosno ulazak u EU u jednoj od država članica na Baltičkom moru prije putovanja u države odredišta preko Poljske.
Sjever – vodi migrante kroz Rusiju i u EU preko Finske ili Norveške. Ovu rutu koristi sve veći broj migranata od kraja 2015. godine.

Kako su neregularni migranti nastavili da pristižu u Europu 2015.–2016, Europol (2016: 12) je izvijestio o „značajnom porastu broja nasilnih napada usmjerenih na migrante u azilantskim centrima i drugim smještajnim jedinicama...pored direktnih napada na migrante i objekte, mnoge proteste i antiproteste su organizovale desničarske i ljevičarske ekstremističke grupe, što je ponekad dovelo do sukoba među demonstrantima.“ Migranti su također bili uključeni u remećenje javnog reda. Na primjer, bivša 'džungla' u Calaisu (naziv koji su mu dali stanovnici migranti) često je bila u vijestima dok su se migranti sukobljavali s francuskim vlastima pokušavajući očistiti dijelove kampa (Chrisafis, Walker i Quinn, 2016). Frustrirani migranti koji traže dozvolu za tranzit u sjevernu Europu blokirali su puteve, zapalili se i pokušali srušiti granične ograde (Reuters News Service, 2016).

Postoje i druge dimenzije područja slobode, sigurnosti i pravde, migracione krize koje dobijaju manje publiciteta, ali nisu manje zabrinjavajuće. Na primjer, veliki postotak tražilaca azila su ranjive osobe. U 2015. godini, 85.482 maloljetnika bez pratnje zatražilo je azil u EU. U januaru 2016. godine, 55% neregularnih migranata koji su stigli u EU bili su žene i maloljetnici. U izvještaju Eurola (2016:12) zaključuje se da je „skupina ljudi ranjivih na radnu ili seksualnu eksploataciju u porastu“ i da maloljetnici bez pratnje nestaju iz centara za azil i prihvata.

Još jedna dimenzija europske migracijske krize koja se odnosi na područja slobode, sigurnosti i pravde vrti se oko izuzetno osjetljivih pitanja državljanstva, identiteta i inkluzije. Hampshire (2013: 9) sugerira da se „poteškoće u dogovoru o migracijskoj politici u Europi mogu shvatiti kao rezultat suprotstavljenih vrijednosti inherentnih savremenoj liberalnoj državnosti: predstavničke demokratije (većinsko mišljenje teži da podržava ograničenja imigracije), konstitucionalizma (temeljna prava i zaštite migrantima treba priuštiti slobode), nacionalnost (koja uključuje 'partikularističke ideje zajednice i pripadnosti') i kapitalizam (migrantski rad je neophodan u naprednom kapitalizmu)“. Dakle, konstitucionalizam i kapitalizam favorizuju liberalniju politiku migracije, dok predstavnička demokratija i nacionalna pripadnost teže ograničavanju migracije. Hampshire (2013: 24) tvrdi da su „implikacije objašnjenja zasnovanih na identitetu za antiimigrantsko raspoloženje posebno problematične za kreatora politike. Ako je kulturni identitet važniji od ekonomskih interesa, onda je malo vjerovatno da će argumenti i dokazi o neto socio-ekonomskim koristima imigracije napraviti značajan prodor u mišljenje protiv imigracije“. Kao što je pokazalo glasanje za Brexit, a retorika i uspon krajnje desnice u nekoliko država članica EU sugeriraju, ponovno zamišljanje identiteta (Anderson, 1983) za stvaranje „europskog identiteta“ je „težak zadatak“ (Hampshire, 2013: 24). Zaista, 'kulturna integracija' je postala moto ne samo europske krajnje desnice, već i velikog dijela desnog centra,

kao kada je, na primjer, britanski premijer David Cameron 2011. godine izjavio da je „doktrina državnog multikulturalizma“ propala (BBC News, 2011).

Pitanje kulturne integracije postalo je posebno akutno jer su velika većina tražitelja azila u Europi muslimani. Od terorističkih napada u SAD-u 11. septembra 2001. godine, kulturni i vjerski okviri (Mudde, 2012) spojili su se sa 'sigurnosnim' okvirom (zločin i terorizam) kako bi argumentirali niži nivo imigracije. Međutim, oni su također proizveli prilično bizarne pokušaje političara i birokrata na ulici (tj. profesionalaca koji su u direktnoj interakciji s javnošću i imaju značajnu diskreciju) da implementiraju na brzinu donesene zakonske politike inkluzije, kao što je zabrana burkinija nakon islamističkog napada na šetalištu uz more u Nici teretnog kamiona na Dan Bastilje 2016. godine³⁵ (Quinn, 2016).

9. Zakon o azilu i imigraciona politika u EU

EU ima dobro razvijenu zajedničku politiku azila (CEAS) od 2003. godine, koja je izgrađena i na međunarodnim ugovorima i konvencijama i na zakonodavstvu EU. Azil u državama članicama EU zasniva se na principu non-refoulement (zabrana vraćanja) sve dok se ne obavi propisno ispitivanje u nadležnosti države prijema kako bi se utvrdilo da li tražitelj azila ispunjava uslove za međunarodnu zaštitu – i može li tražiti status izbjeglice. Ekonomskim migrantima se ne nudi azil i oni su jednostavno 'neregularni' (ilegalni) imigranti. Pravni okvir EU za azil sažet je u tabeli 2.

Dablinska uredba je ključna tačka CEAS-a, koja se primjenjuje na sve države članice EU, kao i na države Europskog udruženja za slobodnu trgovinu (eng. European Free Trade Area; u daljem tekstu: EFTA) Island, Norvešku, Lihtenštajn i Švicarsku. Dablinska konvencija je pregovarana 1990. godine kao neophodan pratilac Šengenske konvencije – koje su u to vrijeme bile ugovori izvan EU – da bi se spriječili očekivani problemi koje bi Europa bez granica mogla donijeti u pogledu tražilaca azila. Glavni tako očekivani problemi su bili kupovina azila (pri čemu tražioci azila podnose zahtjeve onim državama članicama za koje se smatra da će ih

³⁵ U njemu je poginulo 86 ljudi, uključujući nekoliko djece, a povrijeđeno je više od 450 osoba. Vozač je bio Mohamed Lahouaiej Bouhlel, 31-godišnji Tunižanin koji je skrenuo iznajmljenim kamionom od 19 tona na trotoar šetališta i tokom četiri duga minuta, projurio kroz gomilu dok su napuštali vatromet na Dan Bastilje. "Trial Over 2016 Terror Attack in Nice Opens in Paris" Dostupno na: <https://www.nytimes.com/2022/09/05/world/europe/france-nice-trial-terrorist-attack.html>, pristupljeno 13.10.2022.

prihvatiti, podnose zahtjeve u više država članica ili se prijavljuju u onim državama članicama koje nude izdašnije socijalne beneficije); i „tražioci azila u orbiti“, kada nijedna država članica ne prihvati odgovornost za zahtjev, čime se odlaže pristup zaštiti. Dablinski sistem nikada nije bio dizajniran da izjednači ili podijeli terete azila (Fratzke, 2015).

Dablinski sistem određivanja gdje se mora podnijeti zahtjev za azil ovisi o hijerarhiji kriterija zasnovanoj na jedinstvu porodice i važećoj ili nedavno istekloj rezidentnoj dokumentaciji vize. Ako se nijedan od ovih kriterija ne primjenjuje, tražioci azila koji su ilegalno prošli kroz drugu državu članicu prilikom ulaska na teritoriju EU odgovornost su prve države članice u koju su stigli (Fratzke, 2015). Uredba Dublin II dovela je Dublin pod upravu EU i uspostavila EURODAC uredbu, koja zahtijeva da svim tražiocima azila i neregularnim migrantima budu uzeti otisci prstiju. EURODAC je omogućio da se utvrdi gdje je migrant ušao u EU, čak i ako je izgubio ili uništio svoje lične dokumente. EURODAC je ključ za efikasnost Dablina – 2013. godine 65% ukupnih odlaznih zahtjeva bilo je zasnovano na podacima EURODAC-a (Fratzke, 2015).

Široko rasprostranjene praznine u implementaciji CEAS zakonodavstva stalna su zabrinutost UNHCR-a, grupa za prava izbjeglica, Europskog komesara i nekoliko država članica EU. Europski sud za ljudska prava (ECHR), Sud pravde Europske unije (CJEU), ali i nacionalni sudovi država članica EU su donijeli mnoge odluke o primjeni CEAS-a kao reakciju na predstavke tražilaca azila, što je zauzvrat izgradilo značajno tijelo koje ograničava i tumači zakonodavstvo EU.

Akcionni plan područja slobode, sigurnosti i pravde Štokholmskog programa (2010.–2014.) (Europska komisija, 2010) predložio je novi smjer za politiku azila, u obliku preinake CEAS-a. Ovo je (kao i njegov prethodnik) obilježeno kompromisom između više 'kosmopolitskog' (Miller, 2016) pogleda na imigraciju (s naglaskom na ljudska prava i solidarnost) koji su zagovarali Komisija i Europski parlament i, nasuprot tome, 'tvrđi' stav koji odražava želje država članica da smanje budžetske i političke troškove. Budžetski troškovi su se uglavnom sastojali od određivanja azila i socijalne skrbi, dok su politički troškovi uključivali javno mnijenje širom Europe koje je favorizovalo niži nivo migracije. Komisija je predložila nekoliko opcija u rasponu od obezbjeđivanja zajedničkih timova za pomoć državama članicama u procesuiranju do centraliziranog mehanizma obrade EU (Guild et al., 2015) – od kojih nijedna nije preživjela u konačno dogovorenom preinačenju CEAS-a.

Reforme su uključivale promjene u Dablinskom sistemu (Dublin Recast ili Dublin III)³⁶, koji je omogućio više prava za tražioce azila. Međutim, u prerađenoj studiji nakon CEAS-a, sprovedenoj u ime Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutrašnje poslove EP, autori su zaključili da je Dablinski sistem postao instrument prinude, s ogromnim ljudskim troškovima (Guild et al., 2015).

10. Države članice i migracijska kriza

Glavni faktori koji utiču na stavove država članica o migracijama uključuju historijsko iskustvo, nedostatak administrativnih kapaciteta za propisnu provjeru tražitelja azila, stavove o humanitarnim obavezama, demografske trendove, preferencije migranata za preseljenje, geografsku lokaciju na europskom kontinentu i javno mnijenje.

Europsko iskustvo je iskustvo emigracije, posebno u Americu – gdje je 1900. godine, na primjer, 86% stanovništva SAD-a rođenog u inostranstvu (10 miliona) rođeno u Europi (Singer, 2013). Države članice južne i istočne Europe, posebno su dijasporske države devetnaestog i dvadesetog vijeka – na primjer, do 1911. godine 14% Italijana je živjelo u inostranstvu, a 1920. godine 9 miliona od 26 miliona Italijana živjelo je van Italije (Gabaccia, 2000). Uz značajne (savremene) izuzetke Belgije, Francuske, Holandije i Velike Britanije – koje imaju historiju prihvatanja i integracije državljana trećih zemalja iz svojih bivših kolonija – većina država članica EU nema iskustva u upravljanju multikulturalnim društvima i/ili integraciji novih građana (Gall, 2016).

Što se tiče politika građanstva, Howard (2009) tvrdi da dva historijska faktora pomažu da se objasne inkluzivnije politike građanstva u nekim europskim državama: iskustvo velikih kolonijalnih sila (posebno Velike Britanije, Belgije, Francuske i Holandije) i rana demokratizacija (pri čemu je Holandija srednji slučaj zbog kasnije demokratizacije). Ova dva

³⁶ Uredba Dublin III stupila je na snagu u julu 2013. godine. Sadrži dobre procedure za zaštitu podnositelaca zahtjeva za azil i poboljšava efikasnost sistema. Cilj Uredbe Dublin III je osigurati brz pristup procedurama za azil i razmatranje osnovanosti zahtjeva od strane jedne, jasno određene države EU. Uredbom se utvrđuje država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil. Kriterijumi za utvrđivanje odgovornosti su, hijerarhijski: porodični obziri, nedavno posjedovanje vize ili boravišne dozvole u državi članici i da li je aplikant ušao u EU neregularno ili redovno. U junu 2015. godine Komisija je izvršila studije o vanjskoj evaluaciji implementacije Uredbe Dublin III i izvještaj o evaluaciji s obzirom na reformu Dablinskog sistema kako je predviđeno u Europskoj agendi o migracijama. "Country responsible for asylum application (Dublin Regulation)" Dostupno na: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/country-responsible-asylum-application-dublin-regulation_en, pristupljeno: 13.10.2022.

historijska iskustva podržala su više pluralističku koncepciju građanstva (kontakt s drugim narodima kroz kolonizaciju) i „nacionalni identitet vezan za liberalna načela” (Howard, 2009: 447). Međutim, čak su i ove četiri države sve više podijeljene u pogledu toga da li njihova društva treba da budu inkluzivnija (naglašavajući konstitucionalizam i ekonomske faktore) ili zatvorena (naglašavajući kulturu i majorizaciju) – referendum o Brexitu razotkrio je ovaj raskol u britanskom društvu na spektakularan način.

Mnoge države koje se nedavno sjećaju dijaspore su, uprkos nedovoljno razvijenoj politici državljanstva, prihvatile izbeglice – posebno Grčka, Italija i Portugal. Uprkos gotovo stalnom batinanju njihove države u medijima i od strane međunarodnih organizacija i europskih lidera u vezi s njihovim uslovima prijema i 'sumnjivim' kvalifikacijama, Grci koji žive na egejskim otocima obukli su, nahranili i sklonili migrante (bez grčkih putnih isprava, migranti ne mogu iznajmiti hotelske sobe). Ova često zanemarena velikodušnost (Huff Post, 2015) je još značajnija imajući u vidu prekid vitalne turističke trgovine Grčke. Bogata sjeverna Europa koja se sunča na plažama istočnih grčkih otoka, s obzirom na raspuštene tražitelje azila koji dolaze na obalu u preopterećenim gumenim splavovima i gumenjacima, predvidljivo je prestala da ljetuje na Lezbosu i drugim 'popularnim' izbjegličkim iskrcanjima (Lucas, 2016). Tako su i Sicilijanci i drugi južni Italijani pomagali migrantima dugi niz godina, a Italijani se često prisjećaju da su i oni bili izbeglice (i da nisu uvijek dobrodošli) kada su se ranije generacije Italijana iskreale na njujorško ostrvo Ellis (Tondo, 2016). Portugal, država koja je posebno dobrodošla sirijskim izbjeglicama (Ames, 2016), također je dijasporična (s jednom petinom stanovništva Portugala koja živi u inostranstvu). Portugalci također imaju nedavnu uspomenu na smještaj izbjeglica s (1975. godine) milion ljudi koji su pobjegli u Portugal iz zemalja Afrike kao rezultat revolucija za nezavisnost – tako da danas deset posto stanovništva Portugala čine bivši kolonisti Luzofone Afrike³⁷.

Države članice EU s malo iskustva u unutrašnjoj migraciji karakterišu slabe institucionalne strukture i resursi za provjeru zahtjeva za azil. U južnoj Europi, koja se borila s talasima azilanata mnogo prije migrantske krize 2015–2016, tendencija je bila da se sprovedu „programi regulisanja” za rješavanje problema neregularnih migranata – tako, na primjer, od 4,7 miliona zahtjeva za legalizaciju u EU između 1996. i 2007. godine, 3,2 miliona je dobilo „neku vrstu pravnog statusa“, pri čemu je velika većina prijava u programima legalizacije podnesena u

³⁷ Luzofoni (Portugalski: Lusófonos) su etnolingvistička skupina naroda i nacija koji obuhvaćaju oko 270 miliona ljudi raspoređenih u 10 suverenih država i teritorija koji prepoznaju Portugalski kao službeni jezik. Ovo područje, poznato kao Lusofonia ili Svijet luzofona (Mundo Lusófono), je odgovarajuća zajednica nacija luzofona koje postoje u Europi, Americi, Africi, Aziji i Okeaniji.

Italiji, Grčkoj i Španiji gdje je „regulacija postala surogat za politiku legalne imigracije” (Hampshire, 2013: 68–69). Regulisanje tržišta rada zemalja članica koje nisu mogle apsorbovati imigrante (stanje u sve tri navedene države članice EU) ima za posljedicu da ovi sada 'legalizirani' migranti pronalaze put do drugih zemalja članica EU. S ogromnim brojem tražitelja azila koji danas borave u Grčkoj i Italiji, ove vlade će biti u iskušenju da se angažuju u budućoj regularizaciji, što je očito zabrinjavajuće za druge države članice koje ne žele biti odgovorne za apsorpciju daljnjih migranata u svoje ekonomije i društva.

Europska komisija, UNHCR, nevladine organizacije za ljudska prava i izbjeglice i nacionalne vlasti dugo su optuživale Grčku, Italiju, Maltu i Španiju za kršenje ljudskih prava u postupanju prema tražiteljima azila – na šta su ove države odgovorile tražeći europsku solidarnost. Ali humanitarna zabrinutost seže i izvan južnih zemalja. Na vrhuncu migracione krize 2015–2016, izbjeglice su prijavile nemilosrdne bugarske granične vlasti na bugarsko-turskoj granici (Beogradski centar za ljudska prava, 2015; Lyman, 2015a). Ni države kandidati za EU nisu izbjegle sramotu, a zagovornici ljudskih prava osuđuju makedonsku graničnu policiju za korištenje suzavca i gumenih metaka kako bi spriječili izbjeglice u improvizovanom kampu u Idomeniji³⁸ da sruše ogradu s bodljikavom žicom na granici Makedonije s Grčkom (Alderman, 2016).

Tako su se Italija i Velika Britanija značajno sukobile u pogledu pružanja pomoći tražiteljima azila na otvorenom moru. Italijanska vlada pokrenula je svoju operaciju traganja i spašavanja Mare Nostrum nakon što se u oktobru 2014. godine 366 tražitelja azila udavilo kada se njihov čamac prevrnuo milju od italijanskog ostrva Lampedusa (Scherer i Polleschi, 2014). Italijani su bili užasnuti, a svjetsko mnijenje kao da je sugerisalo da su Italijani krivi što nisu patrolirali morima između Tunisa i Lampeduze. Uz ograničenu finansijsku pomoć EU (Komisija je obezbijedila samo 1,8 miliona eura iz svog Fonda za vanjske granice), italijanska mornarica je provodila operaciju Mare Nostrum od oktobra 2013. do oktobra 2014. godine po cijeni od 9 miliona eura mjesečno, dok sve ograničenija misija EU nije preuzela – Frontierou operacija Triton – koja se više fokusirala na zabranu (operacija bliže obali). Tokom operacije Mare Nostrum, italijanska mornarica je bezbjedno isporučila stopedeset hiljada neregularnih migranata iz Afrike i Bliskog istoka u Europu. Na mornaričkim brodovima bili su predstavnici

³⁸ Idomeni je naselje u grčkoj periferiji Središnjoj Makedoniji na granici sa Sjevernom Makedonijom. Kroz Idomeni prolazi željeznička pruga Solun-Beograd. Naselje je postalo poznato 2014. godine u vrijeme migracijske krize kada su hiljade migranata preko Idomenia ulazile u Sjevernu Makedoniju na putu za Zapadnu Europu. Nakon što je Sjeverna Makedonija zatvorila granicu i postavila žicu u Idomeniju se našlo hiljade migranata u kampu. U jednom trenutku u kampu je bilo više od petnaest hiljada osoba.

Save the Children koji su pomogli u formiranju, podršci i pravnim savjetima. Agencije za izbjeglice pohvalile su ovu operaciju, ali antiimigrantske grupe su je optužile da potiče neregularnu migraciju, a britanska vlada Davida Camerona³⁹, s Theresa May⁴⁰ kao njegovom ministricom unutrašnjih poslova, također je dala svoj glas opoziciji (Travis, 2015). Mlađa ministrica vanjskih poslova, barunica Anelay⁴¹, izjavila je da „ne podržavamo planirane operacije potrage i spašavanja na Mediteranu“, misleći da je postojao „nenamjerni faktor povlačenja, koji ohrabruje više migranata da pokušaju opasan prijelaz preko mora i time dovode do više tragičnih i nepotrebnih smrtnih slučajeva“ (Travis, 2014).

Humanitarna pitanja su stoga bila izvor nesuglasica među državama članicama tokom krize.

Demografski faktori su također utjecali na stavove država članica o migrantskoj krizi. Predviđeno je da će se stanovništvo EU (uključujući Veliku Britaniju) povećati s 507 miliona u 2013. na 526 miliona u 2050. godini i nakon toga će polako pasti na 523 miliona u 2060. godini. Trendovi sugeriraju da će, iako će populacija EU, kao cjelina, biti veća 2060. godine u poređenju s 2013. godinom, pad stanovništva se predviđa za oko polovinu zemalja članica EU (Europska komisija, 2015b: 1). Velika četvorka Europe suočava se s različitim demografskim scenarijima: stanovništvo Velike Britanije, Francuske i Italije povećat će se za 25% (80,1 milion), 15% (75,6 miliona) i 10% (66,3 miliona), respektivno, ali do 2060. godine. Predviđa se da će se populacija Njemačke smanjiti za 12,9% (70,8 miliona), što će pomjeriti rang stanovništva Velike četvorke tako da će Njemačka biti na trećem mjestu, a Velika Britanija na prvom (Europska komisija, 2015b, 2015c). Nadalje, koeficijent starosne zavisnosti (ljudi stariji od 65 godina u odnosu na one od 15 do 64 godine) iznosit će 59% u Njemačkoj u poređenju s 43%, 53% i 43% u Velikoj Britaniji, Italiji i Francuskoj, (Europska komisija, 2015b, Statistički aneks).

Ovo je navelo barem jednog komentatora da sugeriraju da ove demografske projekcije predstavljaju „jedan od neizrečenih razloga zašto je Njemačka sada mnogo više dobrodošla

³⁹ David William Donald Cameron (1966), bivši je premijer Velike Britanije i vođa Konzervativne stranke. 11. maja 2010. godine postao je premijer Velike Britanije nakon ostavke bivšega premijera Gordona Browna. Nakon 65 godina Velikom Britanijom ponovno vlada koalijsijska vlada.

⁴⁰ Theresa Mary May (1956), britanska je političarka. Bila je zastupnica Konzervativne stranke u House of Commons od britanskih izbora 1997. godine, izabrana u izbornoj oblasti Maidenhead. Izabrana je za vođu britanske Konzervativne stranke 11. jula 2016. godine, i imenovana je za Premijerku Velike Britanije 13. jula 2016. godine, naslijedivši na toj poziciji Davida Camerona.

⁴¹ Joyce Anne Anelay, barunica Anelay od St Johnsa (1947), političarka je britanske Konzervativne stranke, a prethodno je bila ministar vanjskih poslova i Commonwealtha od augusta 2014. do juna 2017. godine. Lady Anelay imenovana je za državnog ministra u Odjeljenju za izlazak iz Europske unije u ministarstvu drugog maja, nakon rekonstrukcije 2017. godine.

tražiteljima azila iz Sirije i drugdje“ i zašto su neki britanski konzervativni ministri i poslovni lideri primijetili da „Angela Merkel⁴² skuplja ekonomski najkorisnije od tražitelja azila, uzimajući one koji su pokazali hrabrost i inicijativu da rizikuju život i tijelo bježeći u Europu“ (Preston, 2015).

Još jedan faktor koji utječe na stavove država članica o migracijama su preferencije za preseljenje migranata. Uopšteno govoreći, migranti koji dolaze u države kao što su Slovenija, Mađarska, Italija, Malta, Kipar i Grčka ne žele da se tamo trajno nastanjuju. Obično radije idu na sjever, a Njemačka je najomiljenija destinacija. To je dovelo do toga da su migranti često uvelike pokušavali izbjeći uzimanje otisaka prstiju u, recimo, Grčkoj ili Italiji, tako da ne podliježu dablinskom transferu.

Također je došlo do različitog utjecaja migracione krize na stanovništvo europskih država članica. Na primjer, Švedska, Mađarska i Austrija su od jula 2015. do maja 2016. godine doživjele povećanje od najmanje jedan procentni poen svoje populacije rođene u inostranstvu, što nije uvijek imalo dobrodošle implikacije na socijalne odredbe ili budžete. Kao osnova za poređenje, udio imigranata u stanovništvu SAD-a porastao je za oko jedan poen tokom jedne decenije, s 13% u 2005. godini na oko 14% u 2015. godini (Connor i Krogstad, 2016).

Postojala su različita opterećenja na države članice u pogledu primanja i obrade zahtjeva za azil, što je neizbježno utjecalo na stavove vlada i politike migracije naroda.

Do 2015. godine, većina neregularnih migranata putovala je centralnim i zapadnim mediteranskim rutama (pomorskim putem) i stoga je bila zatočena u državama članicama južnog Mediterana, što je rezultiralo time da su ove države odgovorne za prihvata i zbrinjavanje velike većine neregularnih migranata dok su podnosili zahtjeve i čekala ih odluka o azilu. Međutim, ova se situacija promijenila 2015. godine odlukom Njemačke da se pozove na

⁴² Angela Dorothea Merkel (1954) njemačka je političarka, prva njemačka predsjednica vlade. Do nje je Njemačka imala samo predsjednike vlade, a ni jednu predsjednicu vlade. 2005. godine kao kandidat koalicije CDU i CSU postaje kancelar na parlamentarnim izborima. Na mjesto kancelara Njemačke prvi put u historiji došla je žena. U svom prvom obraćanju javnosti s mjesta kancelara objavila je kako su njezini glavni ciljevi unaprijeđenje njemačke ekonomije i smanjenje broja nezaposlenih. Nakon prvih sto dana provedenih na kancelarskom mjestu anketa je pokazala da Merkel ima najveći postotak podrške javnosti otkako se (od 1949.) takva anketa provodi. Na parlamentarnim izborima 2009. godine izabrana je drugi put za njemačku kancelarku. U januaru 2012. godine pod njenim vodstvom Njemačka je po prvi put u historiji prodala državne obveznice s negativnim kamatama. U više navrata je proglašavana najmoćnijom ženom svijeta. Godine 2015. američki časopis Time izabrao je Angelu Merkel za osobu godine.

Dablinsku klauzulu o suverenitetu⁴³, što je dovelo do toga da države članice i kandidati 'mašu prema' izbjeglicama koji putuju iz Turske i Grčke, preko balkanske rute, u Mađarsku i susjedne države (gdje su im se pridružili ekonomski migranti s Kosova).

Tražeci privremeno rješenje za protok migranata koji se slijeva u Europu, predsjednik Komisije Jean-Claude Juncker⁴⁴ predložio je 2015. godine plan za podjelu migranata između država članica EU. Vlada Velike Britanije se protivila ukidanju Dablinskog sistema i jasno je stavila do znanja da se neće odlučiti za bilo kakvu šemu preseljenja solidarnosti/podjele tereta (kao što je slučaj s Danskom i Irskom, Velika Britanija može uključiti ili odustati od mnogih akcija područja slobode, sigurnosti i pravde). Komisija je odgovorila planom dobrovoljnog preseljenja, ali i to je bilo neuspješno, s tim da su se države srednje i istočne Europe ujednačeno protivile bilo kakvom planu podjele tereta, iako su neke od njihovih ranijih oštrih retorika donekle omekšale (Barigazzi i Cienski, 2015; Lyman, 2015b; Traynor, 2015).

Na kraju, plan dobrovoljnog preseljenja koji je predložila Komisija je bio ogroman promašaj, do januara 2016. godine, samo 272 izbjeglice su premještene od 160.000 koje je Vijeće dogovorilo u septembru 2015. godine (Europska komisija, 2016b). U međuvremenu, države članice su nastavile pritiskati Italiju i Grčku da prihvate njihove zahtjeve za dablinski transfer; i dok su Italija i Grčka primile 14.000 zahtjeva za dablinski transfer između januara i septembra 2015. godine, države članice EU prihvatile su samo 598 tražilaca azila iz Italije i Grčke (Europska komisija, 2015d).

Uloga javnog mnijenja u reagovanju na migracionu krizu ima mnogo nivoa. Jedan od nivoa je povećanje antiimigrantskog raspoloženja, što je u nekim državama članicama, uključujući Francusku i Veliku Britaniju, učinilo rizičnim za političare da podrže europsko rješenje za upravljanje neregularnim tokovima migranata (Scherer i Polleschi, 2014). Napadi u Parizu u novembru 2015. godine umanjili su podršku tražiocima azila kada je otkriveno da je najmanje

⁴³ Ističe nejasnoće u sudskoj praksi u vezi s obavezom procjene rizika i međusobne veze između obaveze sprječavanja povratka tražioca azila u slučajevima koji uključuju zabranu protjerivanja i diskrecionog prava da se ispita zahtjev za azil. "The 'Sovereignty Clause' of the Dublin Regulations in the Case-Law of the ECtHR and the CJEU: The Mirage of a Jurisprudential Convergence?" Dostupno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3476987, pristupljeno: 20.10.2022.

⁴⁴ Jean-Claude Juncker (1954) luksemburški je političar i bivši predsjednik Europske komisije od 2014. do 2019. godine. Član je Kršćansko socijalne narodne stranke (CSV/PCS). Studirao je pravo u Straßburgu i postao je odvjetnik 1980. godine, ali nikada se nije bavio tim zanimanjem. Imenovan je 1982. godine za državnog tajnika za rad o socijalnoj sigurnosti. U 1984. godine postao je zastupnik, a 1989. godine ministar rada i finansija. U periodu 1989–1995, kao luksemburški ministar finansija bio je i član Odbora guvernera Svjetske banke. Od 1995. godine bio je premijer i ministar finansija Luksemburga. Iste godine postao je i član Odbora guvernera Međunarodnog monetarnog fonda. Juncker je 10. septembar 2004. godine postao predsjednik Eurogrupe. Nadimak mu je "Heraj Dublina".

jedan od napadača ilegalno prešao u Europu kroz južnu Europu (više ih je otkriveno nakon napada u Briselu u martu 2016. godine). Oni koji povlače drastične linije, poput mađarskog premijera Viktora Orbana⁴⁵, iskoristili su to kako bi zaustavili migraciju u Mađarsku (Barigazzi, 2015). U Grčkoj, krajnje desničarska stranka, Zlatna zora, počela je marširati u nekoliko područja širom države gdje su migranti bili logorovani ili skupljeni (Alderman, 2016).

Drugi nivo je bila sposobnost krajnje desnice da dobije mjesta i/ili povuče centralizirane stranke udesno. Vlade država članica suočile su se s izbornim izazovima tako što je krajnja desnica kapitalizirala nacionalistička osjećanja, pri čemu su stranke krajnje desnice osvojile mjesta u zakonodavstvu na EP, nacionalnim i regionalnim izborima (Castle, 2010; Germanova, 2016; Karnitschnig, 2016),

I treći nivo bio je tokom referenduma o Bregzitu u Velikoj Britaniji u junu 2016. godine, gdje je želja da se smanji broj migranata unutar i među europskim državama bila glavni razlog zašto su mnogi glasali za izlazak. Činilo se da je vladajuća Konzervativna stranka gotovo u ratu sama sa sobom, jer je nacionalističko krilo stranke zauzelo stav da imigranti potkopavaju nacionalni identitet, da su politike inkluzije propale, i da stoga treba smanjiti nivo migracija. Poslovno krilo je, nasuprot tome, nastavilo podržavati svoju dugotrajnu kapitalističku ideju da migracije jačaju, i zaista su neophodne za ekonomiju Velike Britanije. Tako je i Laburistička partija bila podijeljena po pitanju migracija. U svom slučaju između kosmopolita (koji naglašavaju ljudska prava i više im odgovara multikulturalizam – takozvani kontingent 'Trećeg puta') i tradicionalne radničke baze koja vjeruje da migranti smanjuju plate na tržištu rada, podižu cijene stanova u radničkim zajednicama i vrše ogroman pritisak na socijalne i zdravstvene usluge.

⁴⁵ Viktor Orbán (1963) je mađarski političar, predsjednik vlade od 2010. godine. Njegov prvi mandat je potrajao od 1998. do 2002. godine. Viktor Orbán bio je jedan od osnivača Fidesza (Savez mladih demokrata) koji je formiran 1988. godine. Nakon raspada nacionalne desnice 1994. godine Fidesz se pod njegovim vodstvom pomicao prema konzervativnim vrijednostima (stranka je bila članica Liberalne Internacionale). U 1995. godine stranka je preimenovana u Fidesz-MPP (Savez mladih demokrata - Mađarska građanska stranka). Fidesz-MPP je na parlamentarnim izborima u 1998. godine osvojio 29% glasova te je - zajedno s ostatkom raspadanog Mađarskog demokratskog foruma (glavne stranke prve slobodno birane vlade) i Neovisnom strankom sitnih posjednika - formirao koalicijsku vladu. Viktor Orbán je s 35 godina postao drugi najmlađi predsjednik vlade Mađarske (nakon Andrása Hegedúsa). Bio je premijer Mađarske od 1998. do 2002. godine. Za premijera je ponovno izabran 2010. godine kada je njegova stranka Fidesz, u koaliciji s Kršćansko-demokratskom narodnom strankom pobijedila na parlamentarnim izborima.

11. Implementacija Agende Europske komisije o migracijama

Dok se bore s migrantskom krizom, EU i njene države članice osmišljavaju politike i donose odluke kako za zaustavljanje plime tako i za smještaj izbjeglica koje su stigle do zemalja članica EU. Mnogi od njih navedeni su 2015. godine u mapi puta Komisije „Europska agenda o migracijama” (Europska komisija, 2015e). Prijedlozi i odluke odražavaju i međuvladin i nadnacionalni prostor koji područje slobode, sigurnosti i pravde trenutno naseljava. Oni su sažeti u tabeli 3.

Tabela 3. Agenda EU o azilu (2015. - 2016.)

Propisi i direktive
<ul style="list-style-type: none">- <i>Evropska granična i obalska straža</i> (eng. European Border and Coastguard; u daljem tekstu: EBCG). U septembru 2016. godine dogovorena je uredba o stvaranju nove EBCG, koja treba da bude ojačani Frontex. EBCG je pokrenuta u oktobru 2016. godine – na kontrolnom punktu Kapitana Andreeva na granici Turske i Bugarske, koja je jedna od najprometnijih graničnih prijelaza na svijetu).- <i>Prijedlog Dablina IV</i>. Ovaj prijedlog zadržava „dablinski sistem“, ali dodaje mehanizam pravičnosti (predložen u maju 2016. godine).- <i>Pristup ključnim tačkama</i>. Od marta 2016. godine, šest ključnih tačaka je bilo operativno u Italiji i pet u Grčkoj, s ukupnim kapacitetom prijema od 2.100 odnosno 5.440 (Europski parlament, 2016b). Prisustvo EU (EASO i EBCG) održava se na svakoj ključnoj tački, po potrebi.- <i>Povratci</i>. Sa samo 39% odluka o povratku koje su izdale države članice koje se izvršavaju (Europska komisija, 2015e), Komisija je 2015. godine predložila uredbu za zajednički dokument EU o povratku (Europska komisija, 2015f). Europska putna isprava za povratak državljana trećih zemalja koji ilegalno borave odobrena je u oktobru 2016. godine. Priručnik o povratku sa zajedničkim smjernicama, najboljim praksama i preporukama objavljen je u oktobru 2015. godine.- <i>Prijedlog kvalifikacionog pravilnika</i>. Ova uredba, koja je predložena 2016. godine, ima za cilj zamijeniti postojeću Direktivu o kvalifikacijama i dodatno uskladiti pravila o kvalifikacijama.- <i>Prijedlog Uredbe o postupku azila</i>. Ova predložena uredba ima za cilj da zamjeni Direktivu o procedurama azila. Predložena 2016. godine, nastoji uskladiti procedure za azil i uključiti listu sigurnih zemalja porijekla.- <i>Prijedlog direktive o uslovima prijema</i>. Neke modifikacije, uglavnom dizajnirane za poboljšanje uslova prijema, uključene su u ovaj prijedlog iz 2016. godine.- <i>Proširivanje sistema EURODAC</i>. Ovaj prijedlog iz 2016. godine proširuje EURODAC sistem tako da se može koristiti ne samo za Dublin, već i za olakšavanje povratka drugih neregularnih migranata.- <i>Prijedlog Europske agencije za azil</i>. Ovo je predloženo 2016. godine, s ciljem nadogradnje i jačanja postojećeg Europskog ureda za podršku azilu (EASO).- <i>Okvir za preseljenje</i>. Ovaj prijedlog iz 2016. godine uspostavlja zajednički set standardnih procedura za odabir i tretman kandidata za preseljenje: 10.000 € iz budžeta EU za svaku preseljenu osobu.
Međuvladine aktivnosti (sve sljedeće je implementirano)
<ul style="list-style-type: none">- Zajednički akcioni plan EU i Turske i pomoć Turskoj („jedan u jedan” stupio je na snagu u martu 2016. godine); Turski fond za izbjeglice – uspostavljen u novembru 2015. godine na 3 milijarde eura, povećan na 6 milijardi eura u martu 2016. godine (isplaćivan do 2018. godine).- Povjerenički fond za Afriku – 1,9 milijardi eura od februara 2016. godine; finansira se iz budžeta EU i doprinosa država članica.

- Regionalni povjerenički fond EU kao odgovor na sirijsku krizu (osnovan 2014. godine), također poznat kao Madad fond. Ukupno finansiranje: 1 milijarda eura (do početka 2017. godine). Uključuje sredstva za Sirijce u Libanu, Turskoj, Jordanu i Iraku za nehumanitarnu pomoć poput obrazovanja, sredstava za život i zdravstva. Finansira se iz budžeta EU i doprinosa država članica (Europska komisija, n.d.)

Izvor: EUR-Lex

Četvrti dio

Šengenski sporazum i migrantska kriza

12. Šengen pod pritiskom

Šengenska zona predstavlja školski primjer diferencijacije u EU. Godine 1985., pet od deset država članica tadašnjih Europskih zajednica potpisalo je Sporazum o postepenom ukidanju provjera na zajedničkim granicama, tzv. šengenski sporazum. Ovaj sporazum je postavio temelje za šengenske zone, čija je implementacija završena deset godina kasnije, 1995. godine (Šengenska konvencija o implementaciji, 1990)⁴⁶. Od tada je sve veći broj država članica EU postepeno ukidao unutrašnje granice uz istovremeno jačanje kontrole na vanjskim granicama u skladu s jedinstvenim setom pravila. Trenutno, šengenska zona uključuje 26 država: 22 članice EU i četiri nečlanice EU. Područje je temeljno za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta EU i njegove četiri slobode⁴⁷ od kojih je „sloboda kretanja preko unutrašnjih granica EU danas najsimboličnija i najrelevantnija“ (Pirozzi et al., 2017: 15). Istovremeno, šengenska zona je veoma diferencirana u smislu „modaliteta integracije ili saradnje koji omogućavaju državama (članicama i nečlanicama EU) i podržavnim entitetima da rade zajedno na nehomogene, fleksibilne načine“.⁴⁸ Stoga je uvijek bila obilježena elementima i unutrašnje i eksterne diferencijacije (Schimmelfennig et al., 2015) s visokim stepenom fleksibilnosti.

Šengenski prostor je podložan opštoj dilemi s kojom se države članice suočavaju u pogledu europskih integracija. S jedne strane, suočene s transnacionalnim izazovima koji su suštinski

⁴⁶ Šengenskom konvencijom je dopunjen sporazum tako što je predložila potpuno ukidanje sistematske kontrole unutrašnjih granica i zajedničku politiku viza. Šengenska zona djeluje kao jedna država u svrhu međunarodnih putovanja s vanjskim graničnim kontrolama za putnike koji ulaze i izlaze iz tog područja, te zajedničkim vizama, ali bez kontrole unutrašnjih granica.

⁴⁷ EU nastoji da garantuje slobodno kretanje roba, kapitala, usluga i radne snage – „četiri slobode“ – u okviru jedinstvenog evropskog tržišta.

⁴⁸ Kao što je definisano u opisu projekta EU IDEA. Za više informacija pogledajte web stranicu projekta: <https://euidea.eu>.

isprepleteni s ukidanjem graničnih kontrola, države članice su vođene instinktom za rješavanje problema tražeći konkretna zajednička i efikasna rješenja na nivou EU. Istaknute oblasti saradnje odnose se na borbu protiv terorizma, borbu protiv prekograničnog kriminala i trgovine drogom, kao i na upravljanje zajedničkim vanjskim granicama. S druge strane, obezbjeđivanje sigurnosti je jedan od ključnih zadataka suverene nacionalne države, koji vodi države članice da razviju suverenske reflekse koji potkopavaju, razlikuju ili usporavaju zajednička europska rješenja (Hofmann i Wessels 2008). Kriza upravljanja migracijama od 2015. do 2016. godine i prateći izvori pritiska (novi migracijski talasi, kao i zdravstveni rizici povezani s pandemijom COVID-19) pojačali su ovu dilemu povećanjem potražnje za zajedničkim rješenjima, kako bi se riješio transnacionalni izazov migratornih priliva i širenja COVID-19. Istovremeno, ovi izazovi su motivisali članice Šengena da očuvaju svoja prava na nacionalni suverenitet kada je u pitanju upravljanje njihovim granicama – pitanje koje je veoma osjetljivo na suverenitet (Genschel i Jachtenfuchs, 2018).

Ova dilema se obično rješava na trostruki način. Prvi način je zakonodavni, kroz spor proces inkrementalne komunitarizacije, koji može biti kompatibilan s oblicima međuvladine saradnje ili očuvanjem opcija veta koje mogu dati pravdu refleksu suvereniteta. Područje slobode, sigurnosti i pravde u potpunosti je komunitarizirano Lisabonskim ugovorom⁴⁹ iz 2007. godine koji je stupio na snagu 2009. godine. Druga je diferencijacija u smislu izuzeća ili diferencijacije sekundarnog zakona (npr. minimalni standardi), što može pomoći u izjednačavanju različit stepen refleksa suvereniteta među članicama Šengena. Treći način je ponovno uvođenje graničnih kontrola, što omogućava djelovanje na nacionalnom nivou u okviru uspostavljenog sistema zajedničkog djelovanja. Stoga je šengenski sistem osmišljen tako da omogući određeni stepen fleksibilnosti kako bi se prilagodili refleksima država članica da se vrate rješenjima za

⁴⁹ Lisabonski ugovor (u početku poznat kao Reformski sporazum) je međunarodni sporazum koji mijenja dva ugovora koji čine ustavnu osnovu EU. Lisabonski ugovor, koji su države članice EU potpisale 13. decembra 2007. godine, stupio je na snagu 1. decembra 2009. godine. Njime se dopunjuje Ugovor iz Maastrichta (1992), poznat u ažuriranom obliku kao Ugovor o EU (2007) ili TEU, kao i Rimski ugovor (1957), poznat u ažuriranom obliku kao Ugovor o funkcionisanju EU (2007) ili TFEU. Njime se također mijenjaju priloženi protokoli ugovora, kao i Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (EURATOM). Istaknute promjene uključivale su prelazak s jednoglasnosti na glasanje kvalifikovanom većinom u najmanje 45 oblasti politike u Vijeću ministara, promjenu u izračunavanju takve većine u novu dvostruku većinu, moćniji Evropski parlament koji formira dvodomno zakonodavno tijelo zajedno s Vijećem ministara po redovnoj zakonodavnoj proceduri, konsolidovani pravni subjektivitet za EU i stvaranje dugogodišnjeg predsjednika Evropskog vijeća i visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku. Ugovor je također učinio pravno obavezujućom povelju o pravima Unije, Povelju o osnovnim pravima. Po prvi put, ugovor je dao državama članicama eksplicitno zakonsko pravo da napuste EU i uspostavio proceduru po kojoj to mogu učiniti. "Official Journal of the European Union C 115" Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2008:115:TOC>, pristupljeno 11.10.2022.; "Official Journal of the European Union C 321E" Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2006:321E:TOC>, pristupljeno 11.10.2022.

nacionalne granice kada se suoče s određenim izazovima prekogranične politike ili specifičnim krizama. Ova treća opcija odgovara diferencijaciji unutar Šengena, s obzirom da Zakon o šengenskim granicama⁵⁰ (eng. Schengen Borders Code – SBC) dozvoljava članicama šengenske zone da privremeno ponovo uvedu kontrolu unutrašnjih granica u slučaju ozbiljne prijetnje javnoj politici ili unutrašnjoj sigurnosti (Europski parlament i Vijeće Europske unije 2016).

Međutim, takva ponovna uvođenja moraju ostati izuzetak i vremenski ograničena.

U prvoj fazi Šengena, koja je trajala otprilike do sredine 2000-ih, takva su ponovna uvođenja obično ostala izuzetna i vremenski ograničena (Groenendijk, 2004). Situacija se, međutim, promijenila kada se Šengen suočio sa svojom prvom krizom u kontekstu takozvane 'francusko-italijanske afere'⁵¹ 2011. godine. Ova 'afera' je potaknuta dolaskom velikog broja tuniskih migranata u Italiju kao rezultat Arapskog proljeća⁵². Italija je shodno tome odobrila privremene boravišne dozvole koje im omogućavaju da slobodno putuju unutar šengenske zone. Kao odgovor, Francuska je jednostrano zatvorila svoje granice s Italijom kod Ventimilje. Ove nacionalne akcije i protuakcije potaknule su snažne političke tenzije i označile početak sve većeg povratka na kontrolu državnih granica općenito.

Takav povratak nacionalnim akcijama također je bio posebno izražen tokom krize upravljanja migracijama 2015-2016 i pandemije COVID-19. Dok je kriza upravljanja migracijama rezultat neviđenih migracijskih tokova na vanjskim granicama EU i posljedičnih sekundarnih kretanja

⁵⁰ Pravila koja uređuju graničnu kontrolu osoba koje prelaze vanjske granice država članica EU. Ova uredba ima za cilj da naprijedi zakonodavni dio politike EU integrisanog upravljanja granicom utvrđivanjem pravila o graničnoj kontroli lica koja prelaze spoljne granice EU i o privremenom ponovnom uvođenju granične kontrole na unutrašnjim granicama. "Schengen Borders Code" Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/schengen-borders-code.html>, pristupljeno 11.10.2022.

⁵¹ U aprilu 2011. godine, Francuska je ponovo uvela unutrašnje granične provjere s Italijom kako bi spriječila mobilnost sjevernoafričkih imigranata koji imaju privremene boravišne dozvole izdate od Italije i koji su ušli u EU iz Tunisa kao rezultat revolucija i rata u južnom mediteranskom regionu. To je izazvalo diplomatski sukob između dvije države i izazvalo oštre reakcije drugih zemalja članica EU i na nivou EU. Tvrdi se da francusko-italijanska afera ilustruje „trku do dna” na europskim principima solidarnosti, lojalne saradnje i osnovnih prava. Afera na kraju otkriva same granice i nedovršene elemente imigracione i granične politike EU.

⁵² Arapsko proljeće je bila serija antivladinih protesta, ustanaka i oružanih pobuna koje su se raširile po većem dijelu arapskog svijeta početkom 2010-ih. Počelo je u Tunisu kao odgovor na korupciju i ekonomsku stagnaciju. Iz Tunisa su se protesti zatim proširili na pet drugih zemalja: Libiju, Egipat, Jemen, Siriju i Bahrein, gdje je ili svrgnut vladar (Zine El Abidine Ben Ali, Muamer Gadafi, Hosni Mubarak i Ali Abdullah Saleh) ili su se desile velike pobune i društveno nasilje, uključujući nered, građanske ratove ili pobune. Neprekidne ulične demonstracije održane su u Maroku, Iraku, Alžiru, Libanu, Jordanu, Kuvajtu, Omanu i Sudanu. Manji protesti održani su u Džibutiju, Mauritaniji, Palestini, Saudijskoj Arabiji i Zapadnoj Sahari koju su okupirali Marokanci. Glavni slogan demonstranata u arapskom svijetu je bio 'narod želi da sruši režim'.

unutar EU, pandemija je paralizirala ne samo kretanja izvan EU, već i slobodno kretanje građana EU unutar Šengena.

Kao rezultat ovih kriza, diferencijacija unutar Šengena materijalizirana je ponovnim uvođenjem kontrole unutrašnjih granica. Iako je mogućnost ponovnog uvođenja kontrole na nacionalnim granicama sastavni dio fleksibilnosti koju pruža sistem upravljanja Šengenom, izazovi se javljaju kada takve 'privremene' kontrole odugovlače izvan onoga što je neophodno. U takvim slučajevima, države članice preopterećuju fleksibilnost Šengena, što podrazumijeva veći rizik od sporog narušavanja zajedničkog *acquisa* na dugi rok.

U tom kontekstu, i oslanjajući se i na akademski i na politički orijentisan rad, naglašavaju se izazovi vezani za diferencijaciju unutar Šengena i njene moguće poremećene posljedice po funkcionalnost šengenskog sistema na duge staze. Preporuke su usmjerene na suzbijanje prekomjernog rastezanja šengenske intradiferencijacije. Konkretnije, zalažemo se za jačanje onih mehanizama koji omogućavaju povratak na status quo ante što je brže moguće kada se smanji potreba za kontrolom unutrašnjih granica. To uključuje jačanje mehanizama koordinacije, jačanje zajedničkih pravila oko ponovnog uvođenja internih kontrola i promovisanje snažnijeg korištenja nadležnosti Komisije za kontrolu i koordinaciju.

13. Uzroci i priroda diferencijacije

Tri strukturalne misli pomažu da se razumiju implikacije diferencijacije za šengensku zonu, odnosno šengenska (1) unutrašnja i (2) eksterna diferencijacija, kao i (3) diferencijacija unutar Šengena.

Prvo, šengenska zona ne bi postojala da nije bilo unutrašnje diferencijacije, odnosno modaliteta saradnje koji omogućavaju državama da rade zajedno na nehomogene fleksibilne načine. Drugačije rečeno, diferencirana integracija, koja se odnosi na proces integracije u kojem se države članice odlučuju da idu naprijed različitim brzinama i/ili k različitim ciljevima, ključni je konstitutivni element šengenske zone. U početku je samo pet od deset država članica – Njemačka, Francuska, Belgija, Nizozemska i Luksemburg – uspjelo da se dogovori o postepenom ukidanju zajedničkih graničnih kontrola. Rezultirajući Šengenski sporazum iz 1985. godine, kao i Konvencija iz 1990. godine o implementaciji tog sporazuma prebačeni su u okvir europskih ugovora s Amsterdamskim ugovorom 1999. godine.

Iako su se do tada pridružile još neke države članice, Šengen de facto predstavlja prvu bližu/pojačanu saradnju EU otkako Irska i Velika Britanija nisu bile spremne da odustanu od svojih graničnih kontrola. Ova nespremnost je ukorijenjena u činjenici da su ove države ostrva koja obezbjeđuju unutrašnju sigurnost uglavnom kroz stroge kontrole na nekoliko ulaznih tačaka kao što su luke i aerodromi. Osim toga, obje države su dio zajedničkog područja putovanja, što znači da bi učešće u šengenskoj zoni imalo smisla samo ako bi se obje države složile da se pridruže. Protokol o šengenskoj pravnoj stečevini integrisan u Okvir EU (Protokol br. 19 priložen Lisabonskom ugovoru⁵³) dozvoljava Irskoj i Velikoj Britaniji da u bilo kom trenutku zatraže „da učestvuju u nekim ili svim odredbama šengenskog *acquisa*” (član 4). Ipak, „Savjet odlučuje o zahtjevu svojih članova jednoglasno ” (član 4). Diferencirana integracija u ovom kontekstu je stoga fleksibilna, jer kombinuje takozvano „opt-out“ Irske i Velike Britanije s opcijom „povratnog uključivanja“ (EUR-Lex, 2012a). Obje države su imale koristi od ove opcije spajanjem mjera koje dopunjuju efikasne politike upravljanja granicom, na primjer, mjere usmjerene na jačanje borbe protiv prekograničnog kriminala i ilegalnih migracija, kao i na suzbijanje trgovine ljudima i drogom. I Irska i Velika Britanija prihvatile su gotovo pola odredbi Šengenskog sporazuma o implementaciji, ali su se u potpunosti držale izvan poglavlja o ukidanju granica. Shodno tome, Velika Britanija i Irska gotovo da ne učestvuju ni u kakvim mjerama granične i vizne politike usvojenim prema zakonu EU, dok njihovo učešće u mjerama nezakonite migracije zasnovane na Šengenu iznosi osamdesetpet posto.

Šengenski status Danske doprinosi složenosti diferencirane integracije. Još od danskog referenduma 1992. godine o Ugovoru iz Maastrichta, Danska je imala ozbiljne primjedbe na projekat EU. Kao rezultat toga, Danska je potpisala Šengenski sporazum 1996. godine, ali ne pristaje na nadnacionalno kreiranje politike niti na nadležnost Suda pravde EU u ovoj oblasti. Shodno tome, šengenske mjere samo „stvaraju obavezu prema međunarodnom pravu između Danske i drugih država članica koje su vezane mjerom“ ako Danska odluči da tu mjeru implementira u nacionalnom pravu (član 4 Protokola br. 22 u prilogu Lisabonskog ugovora⁵⁴) (EUR-Lex, 2012b).

⁵³ Uzimajući u obzir činjenicu da Irska i Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske ne sudjeluju u svim odredbama schengenske pravne stečevine; ta bi se odredba, međutim, trebala donijeti kako bi se tim državama članicama omogućilo prihvaćanje drugih odredaba ove pravne stečevine u cijelosti ili djelomično. "Protocol (No 19) on the Schengen *acquis* integrated into the framework of the European Union" Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F19>, pristupljeno 24.10.2022.

⁵⁴ Danska je ovim protokolom dobila rok od šest mjeseci da odluči nakon što Vijeće donese odluku o prijedlogu ili inicijativi za nadogradnju na šengensku pravnu tekovinu obuhvaćenu ovim dijelom, da li će implementirati ovu mjeru u svom nacionalnom pravu. Ako to odluči, ova mjera će stvoriti obavezu prema međunarodnom pravu između Danske i drugih država članica koje su vezane mjerom. Ako Danska odluči da ne provede mjeru Vijeća, države članice koje obavezuje ta mjera i Danska, razmotrit će poduzimanje odgovarajućih mjera.

Iako ugovori EU daju tako značajnu fleksibilnost onim državama koje su bile članice EU u vrijeme uvođenja Šengena u pravni okvir EU, zakonske odredbe onemogućuju bilo kakvo daljnje izuzeće propisivanjem da „schengen acquis i dalje mjere koje preduzmu institucije u okviru svog djelokruga smatrat će se acquisom koji moraju u potpunosti prihvatiti sve države kandidati za prijem” (član 7., Protokola br. 19 u prilogu Lisabonskog ugovora) (EUR-Lex, 2012a).

To, međutim, ne znači da sve nove članice EU mogu odmah pristupiti šengenskom prostoru. Sve dok ne ispunjavaju određene kriterijume⁵⁵, neće postati članice Šengena. Trenutno se takvi prijelazni periodi primjenjuju na Bugarsku, Rumuniju, Hrvatsku i Kipar.

I opt-out i prelazni periodi pomažu u očuvanju funkcionisanja šengenske zone. Bez opt-out-a, šengenska zona uopće ne bi mogla postati dio pravne stečevine EU, a prijelazni periodi pružaju dovoljno vremena državama da se pripreme prije nego što postanu punopravni član šengenske zone.

Drugo, Šengen je također obilježen vanjskom diferencijacijom jer su države članice EFTA-e Island, Norveška, Lihtenštajn i Švicarska dio šengenske zone. Ova eksterna diferencijacija predstavlja prelijevanje iz razvoja zajedničkog unutrašnjeg tržišta, kao i iz Nordijske pasoške unije⁵⁶. Godine 1994. osnovan je Europski ekonomski prostor⁵⁷ (eng. European Economic Area; u daljem tekstu: EEA) kako bi proširio odredbe EU o svom unutrašnjem tržištu na države EFTA. To implicira da se četiri slobode unutrašnjeg tržišta primjenjuju i na EEA. Iako

"Protocol (No 22) on the position of Denmark" Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F22>, pristupljeno: 25.10.2022.

⁵⁵ Države moraju ispuniti listu preduslova za pridruživanje šengenskoj zoni. One moraju biti spremne i imati kapacitet da: (1) preuzmu odgovornost za kontrolu vanjskih granica EU u ime drugih šengenskih država i za izdavanje jedinstvenih šengenskih viza; (2) efikasno sarađivati s agencijama za provođenje zakona u drugim državama Šengena kako bi se održao visok nivo sigurnosti nakon ukidanja kontrole unutrašnjih granica; (3) primjenjivati zajednički set šengenskih pravila (tzv. Šengenska tekovina); i (4) povezati se i koristiti Centralni šengenski informacijski sistem (SIS).

⁵⁶ Nordijska pasoška unija dozvoljava građanima nordijskih zemalja – Islanda, Danske, Norveške, Švedske i Finske – da putuju i borave u drugoj nordijskoj državi bez ikakve putne dokumentacije (npr. pasoša ili nacionalne lične karte) ili boravišne dozvole.

⁵⁷ Europski ekonomski prostor (EEA) nastao je 1994. godine sporazumom što ga je potpisalo tadašnjih 12 država EEZ-a (danas Europske unije) i EFTA-e radi stvaranja jedinstvenog tržišta na kojemu bi se poštovala sloboda kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala. Razlog nastanka EEA-a je sudjelovanje zemalja EFTA-e u zajedničkom tržištu bez ulaska u EU. Članice Europskog ekonomskog prostora su 26 od 27 zemalja članica EU (bez Hrvatske) i 3 od 4 države članice EFTA (Island, Lihtenštajn i Norveška). Hrvatska je predala zahtjev za članstvo u EEA 2012., a pregovori su započeli 2013. godine. U 2013. godini parafiran je Sporazum o sudjelovanju Hrvatske u Europskom ekonomskom prostoru. Sporazum o sudjelovanju Hrvatske u Europskom ekonomskom prostoru potpisan je u Bruxellesu 12. aprila 2014. godine. Za punopravno članstvo Hrvatske u EEA, potrebno je da Sporazum ratificiraju EU i tri članice EFTA-e (Norveška, Island i Lihtenštajn).

Švicarska nije uspjela ratificirati EEA sporazum, vezana je za unutrašnje tržište EU kroz brojne bilateralne sporazume s ciljem očuvanja svoje ekonomske integracije. Ukidanje graničnih kontrola olakšava obezbjeđivanje slobodnog kretanja ljudi i u one države koje nisu voljne da se pridruže EU. Od 1952. godine Nordijska pasoška unija dozvoljava nordijskim građanima da putuju i borave u jednoj od nordijskih država Danskoj, Finskoj, Islandu, Norveškoj i Švedskoj. Ovo je još jedan razlog zašto su Island i Norveška dio Šengena, a Danska nije mogla u potpunosti istupiti iz Šengena. S obzirom na trenutne izazovne pregovore između EU i Velike Britanije s minimalnim trgovinskim sporazumom u najboljem slučaju, malo je vjerovatno da će Brexit bitno redefinirati diferenciranu integraciju izvana. Brexit trenutno ne predstavlja preedan za buduće oblike vanjske diferencirane integracije EU, a budući odnosi Velike Britanije i EU zahtijevat će pristup po mjeri (Eisl i Fabry, 2020).

Treće, šengenski zakonik o granicama omogućava određeni stepen fleksibilnosti unutar Šengena uspostavljanjem detaljnih pravila i uslova oko privremenog ponovnog uvođenja graničnih kontrola. Države mogu ponovo uvesti kontrolu unutrašnjih granica u tri vrste situacija. Prvi su predvidivi događaji (npr. sportski događaji) prema članovima 25. i 26. kodifikovanog SBC. Trajanje ovih mjera mora biti ograničeno na 30 dana i može se produžiti na obnovljive periode do 30 dana. Međutim, ukupan period ne smije biti duži od šest mjeseci. Drugi je u slučajevima u kojima je potrebno hitno postupanje (član 28. kodifikovanog SBC), kako bi se adekvatno odgovorilo na ozbiljnu prijetnju javnoj politici ili unutrašnjoj sigurnosti. U ovim specifičnim slučajevima, države mogu ponovo uvesti granične kontrole na deset dana bez prethodne najave. Ponovno uvođenje se može produžiti za periode do 20 dana, ali ukupan period ne smije biti duži od dva mjeseca. Konačno, od najnovije reforme SBC iz 2013. godine, države mogu ponovo uvesti granične kontrole u slučajevima kada izuzetne okolnosti dovode u opasnost cjelokupno funkcionisanje šengenske zone kao rezultat upornih ozbiljnih nedostataka u vezi s vanjskom kontrolom reda (član 29. kodifikovanog SBC). Takve kontrole se mogu ponovo uvesti na period do šest mjeseci, koji se može produžiti – ako se situacija nastavi – najviše tri puta (EUR-Lex, 2013).

Slično gore navedenim zapažanjima o unutrašnjoj diferencijaciji, diferencijacija unutar Šengena – kroz opciju privremenog ponovnog uvođenja graničnih provjera – ugrađuje šengenski sistem s visokim stepenom fleksibilnosti. Ovo je dio snage Šengena, jer državama članicama pruža neku vrstu sigurne opcije u slučaju ozbiljnih prijetnji javnoj politici ili unutrašnjoj sigurnosti. Kao što su dosadašnja istraživanja pokazala, u početnim fazama postojanja Šengena, otprilike do sredine 2000-ih, ove odredbe nisu izazivale prevelike

poteškoće u funkcionisanju šengenske zone. Odnosno, unutrašnje granične kontrole su ponovo uvedene samo u izuzetnim slučajevima na kraće vremenske periode, na primjer, u kontekstu političkih skupova na visokom nivou (Groenendijk, 2004).

Međutim, posljednjih godina i suočene s novim vrstama pritiska, države sve više pribjegavaju nacionalnim graničnim politikama. Čineći to, one su u nekoliko slučajeva preopteretile fleksibilnost koju pruža sistem.

14. Francusko-italijanska afera i kriza upravljanja migracijama 2015.-2016.

Nakon relativno glatkog početka, Šengen se suočio sa svojom prvom pravom krizom u kontekstu takozvane francusko-italijanske afere 2011. godine. Ova afera je potaknuta dolaskom velikog broja migranata iz Tunisa u Italiju kao rezultat Arapskog proljeća. Italija je jednom broju ovih migranata odobrila privremene boravišne dozvole, omogućavajući im da slobodno putuju u šengenski prostor. Tadašnji ministar unutrašnjih poslova Italije, Roberto Maroni⁵⁸, opravdao je italijansku akciju navodeći da je njegova država ostavljena sama da „podnese teret imigracije“ (Pop, 2011).

Kako su migranti kasnije počeli da putuju dalje, Francuska je jednostrano zatvorila svoje granice s Italijom u Ventimiglii. Ove nacionalne akcije i protuakcije potaknule su snažne političke tenzije koje su na kraju zahvatile poslove na nivou EU u cjelini u proljeće 2011. godine. I italijanska politika i francusko jednostrano ponovno uvođenje graničnih kontrola gurale su se protiv limita obaveza prema zakonu EU (Carrera et al., 2011).

Konflikt je na kraju doveo do reforme SBC, zaključene 2013. godine, kojom je uveden novi član 29 koji je omogućio državama članicama da ponovo uvedu kontrolu unutrašnjih granica u slučaju “ozbiljnih nedostataka u vršenju kontrole vanjskih granica”. Ovaj novi član, i kao što je navedeno u Komunikaciji Komisije o reformi u to vrijeme, nastojao je omogućiti „koordiniran odgovor zasnovan na EU“ za buduće situacije u kojima bi Šengen bio pod pritiskom (Europska komisija, 2011b).

⁵⁸ Roberto Ernesto Maroni (1955) talijanski je političar, savezni tajnik Sjeverne lige od 2012. do 2013. godine. Bio je ministar unutrašnjih poslova u vladama Berlusconi I i Berlusconi IV, što je rezultiralo da bude prvi političar van demokrišćana, koji je bio na toj funkciji u republičkoj historiji, ministar rada i socijalne politike u vladama Berlusconi II i Berlusconi III. Bio je predsjednik regije Lombardija od 2013. do 2018. godine.

Koordinirani naponi su, međutim, izostali kada se šengenska zona ponovo suočila sa situacijom pod visokim pritiskom 2015. godine. U to vrijeme, a kako je sirijski sukob ulazio u svoju četvrtu godinu, podnio je neviđeni broj od preko 1,2 miliona zahtjeva za azil u EU, oko duplo više od brojke registrovane u prethodnoj godini (Eurostat, 2016a). Ovi trendovi dolaska su se, uglavnom, održali do marta 2016. godine (Eurostat, 2017).

Suočena sa slikama velikih grupa tražitelja azila koji pristižu u Mađarsku i Slovačku, te s obzirom na sve više dokaza o problemima strukturnih prihvatnih kapaciteta tamo i u drugim državama prvog dolaska, njemačka savezna vlada je jednostrano suspendovala povratak sirijskih izbjeglica u Dablin u kasno ljeto 2015. godine. Prema Dablinskoj uredbi, kada tražilac azila nema prethodnu vezu s državom članicom EU, odgovornost za tu osobu snosi država u koju je prvi put stigao. Prema ovim pravilima, ako osoba putuje dalje, države mogu vratiti tražioca azila u državu prvog dolaska. Dvije sedmice kasnije, međutim, suočena s domaćim političkim pritiskom pošto je zabilježen veliki broj dolazaka u Bavarsku, Njemačka je ponovo uspostavila kontrole duž svoje kopnene granice s Austrijom. Bavarski ministar finansija Markus Söder⁵⁹, jasno naglašavajući zabrinutost za nacionalnu sigurnost, pozvao je na takve provjere navodeći da “kada vanjske granice EU nisu zaštićene, njemačka vlada treba da razmisli o tome kako će zaštititi njemačke granice” (Spiegel, 2015).

Usljedila je lančana reakcija. Počevši od Austrije i Slovačke u septembru 2015. godine, druge države su također ponovo uvele granične kontrole kako bi izbjegle – barem na početku – da postanu slijepe ulice u kojima bi tražioci azila mogli ostati 'nasukani' (Pastore i Henry, 2016). Između oktobra i decembra 2015. godine Francuska, Mađarska, Švedska i Norveška također su ponovo uvele granične kontrole. Danska i Belgija su slijedile početkom 2016. godine, što je dovelo do ukupno devet država s ponovno uvedenim graničnim kontrolama u to vrijeme. Od tada, šest od ovih prvobitno devet država nastavilo je da produžava kontrolu: Njemačka, Francuska, Austrija, Norveška, Švedska i Danska.

Ove kontinuirane kontrole bile su predmet mnogih kontroverzi. Kritika se odnosi, prvo, na praksu država da akumuliraju različite pravne osnove za uvođenje onoga što bi zapravo trebalo da budu privremene kontrole i, drugo, na ograničena opravdanja koja se navode za to. S obzirom

⁵⁹ Markus Thomas Theodor Söder (1967) je njemački političar (CSU). Bio je premijer Slobodne Države Bavarske od 16. marta 2018. godine i lider stranke CSU od 19. januara 2019. godine. Söder je bio član državnog parlamenta Bavarske od 1994. godine. Od 2007. do 2008. bio je bavarski državni ministar za savezne i europske poslove, od 2008. do 2011. bavarski državni ministar za okoliš i zdravlje i od 2011. do 2018. godine bavarski državni ministar finansija, regionalnog razvoja i domovine.

na prvu tačku, ono što je posebno sporno je stalno premještanje s jedne pravne osnove na drugu kako bi se opravdalo proširenje unutrašnjih graničnih provjera nakon što se iscrpi vremensko ograničenje određene pravne osnove. Na primjer, kada su države članice u jesen 2017. godine dosegle vremenske granice člana 29. SBC, nakon što su tri puta produžile kontrole po tom osnovu, te kontrole nisu ukinule, već su ih proširile pozivajući se na član 25. SBC (Carrera et al., 2018). Europski parlament, kao i pojedine države članice, kako se vidi iz internih dokumenata, to su prozvali kao nezakonito ponašanje (Europski parlament, 2018).

Što se tiče druge tačke, opravdanja za ponovno uspostavljanje unutrašnjih graničnih kontrola općenito se smatraju slabim i upitno je da li ispunjavaju zahtjeve nužnosti i proporcionalnosti koje propisuje SBC (Carrera et al., 2018). Od 2015. godine države su kao razlog za ponovno uvođenje graničnih provjera uglavnom navodile prijetnje koje proizlaze iz takozvanih „sekundarnih kretanja“ tražilaca azila iz Grčke i drugih država na vanjskoj granici EU u sjeverozapadnu Europu. Drugi razlozi za kontinuirano ponovno uvođenje graničnih provjera odnose se na općenitije „nedostatke na vanjskim granicama“ (Europska komisija, 2020a). Broj dolazaka je, međutim, značajno opao od sredine 2016. godine (Eurostat, 2019). Teže je doći do brojeva povezanih sekundarnih pokreta (Obermann i Vergeer, 2020). Europska komisija je ipak izvijestila, već u jesen 2017. godine, da su ova kretanja postala „ograničena“ o čemu svjedoči „trend pada uočenog u zahtjevima za azil primljenim na unutrašnjim granicama dotičnih država članica“ (Europska komisija, 2017: 4).

Ipak, u najnovijim obavještenjima, koja datiraju iz maja 2020. godine, i usred historijski niskog broja mobilnosti zbog krize COVID-19, Austrija, Njemačka i Norveška i dalje eksplicitno navode zabrinutost oko sekundarne migracije, dok Švedska upućuje na „nedostatke u vanjskim granicama“ (Europska komisija, 2020a).

Čini se da šest država članica koje podržavaju ove kontrole unutar Šengena održavaju određeni stepen multilateralne koordinacije među njima. Ovo se može izvesti iz sinhronizacije obavještenja koje ta ista grupa država šalje svakih šest mjeseci iznova. Koordinacija na nivou EU, međutim, jako nedostaje. U stvari, poznato je da je kontinuirana granična kontrola izvor trvenja unutar Vijeća. Kako se vidi iz medijskih komentara, posebno istočnoeuropske države su dugo osuđivale ove kontrole, između ostalog i zbog toga što njihovi sektori transporta robe doživljavaju negativne posljedice (Than i Nasrall, 2016). Južnoeuropske države su na sličan način bile kritične. Nedavno je procurio novi dokument o reformi Zajedničkog europskog sistema azila CEAS od strane Kipra, Grčke, Španije, Italije i Malte, na primjer, navodi da:

„Ponovno uvođenje kontrola unutrašnjih granica mora se vratiti na izvanredan, proporcionalan i vremenski ograničen posljednji resurs. Slika tradicionalnih kontrola na našim unutrašnjim granicama tjera nas da se vratimo decenijama unazad u Europskom projektu i može ugroziti povjerenje među državama članicama. U cilju jačanja sigurnosti na našoj teritoriji moguće su manje prisilne i efikasnije mjere.“ (Kipar et al., 2020)

Komisija je u raznim prilikama javno pozivala one države članice koje podržavaju kontrole da ih ukinu (Nielsen i Eriksson, 2017). Međutim, Komisija do sada nije pokrenula prekršajni postupak, jer bi to moglo dovesti do dalje politizacije i eskalacije ionako veoma napete političke situacije. Kao što je, na primjer, izjavila tadašnja mandatarka za unutrašnje poslove Ylva Johansson⁶⁰ na svom saslušanju pred Europskim parlamentom, postupci za kršenje mogu dodatno potkopati spremnost država članica da sarađuju s Komisijom kako bi se Šengen vratio u punu funkcionalnost (Europski parlament, 2019).

15. Izazovi i prijetnje šengenske zone

Šengenski sporazum je potpisan 1985. godine kao paralelna europska inicijativa EU. Ukinuo je kontrolu unutrašnjih granica i produbio zajedničko tržište (Cornelisse, 2014; Zaiotti, 2011: 2, 69). Krajem 1990-ih, šengenski režim je inkorporiran u EU (Cornelisse, 2014). Danas uključuje sve članice EU sa značajnim izuzecima Velike Britanije i Irske, plus države koje nisu članice EU kao što su Norveška, Island i Švicarska (Zaiotti, 2011: 5).

Šengenska zona je čvrsto povezana sigurnosna zajednica. Postoji nekoliko pokazatelja koji podržavaju ovu tvrdnju. Prvo, ona se uglavnom smatra zajedničkom 'zamišljenom zajednicom' s kolektivnim identitetom. Kao što je Zaiotti (2011: 6, 10, 54, 81) primijetio, „postala je simbol sui generis entiteta... normativno okruženje koje funkcioniše kao arena za druženje i referentna tačka oko koje se usidre nove ideje“. Drugo, šengenski režim je nastojao da stvori zajednički prostor u kojem ne samo roba i kapital već i pojedinci mogu slobodno da cirkulišu (Zaiotti, 2011: 2). Konkretnije, SBC zabranjuje unutrašnje granične kontrole i dozvoljava privremeno vraćanje takvih provjera samo u izuzetnim okolnostima (Cornelisse, 2014). Treće, kao „europski prostor“ karakteriše ga „postnacionalna“ politička, ekonomska i vojna integracija

⁶⁰ Ylva Julia Margareta Johansson (1964) je švedska političarka koja je od 2019. godine bila europska komesarka za unutrašnje poslove. Prethodno je radila u vladi Švedske kao ministrica za škole od 1994. do 1998., kao ministrica za socijalnu i zdravstvenu skrb starijih osoba od 2004. do 2006. godine, a kao ministarka za zapošljavanje od 2014. do 2019. godine, Članica je švedskog Riksdaga od 2006. godine.

(Bremberg, 2015). Četvrto, šengenske države također prevazilaze blisko značenje „sigurnosti” rekonceptualizirajući nacionalnu sigurnost kao pitanje teritorijalne odbrane već kao pitanje kolektivnih prijetnji i rizika (Bremberg, 2015). Od svog početka, režim je također nastojao da pomjeri graničnu kontrolu na spoljni perimetar šengenske zone, istovremeno uspostavljajući druge difuznije oblike kontrole unutar i izvan režima (Zaiotti, 2011: 2, 72). Peto, članice Šengena razvile su zajedničke 'politike zaštite' i mehanizme koordinacije⁶¹ u okviru oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova (eng. Justice and Home Affairs Council⁶²; u daljem tekstu: JHA), uključujući borbu protiv terorizma, policijsku i pravosudnu saradnju, upravljanje granicama, azilom i migracijama i civilnu zaštitu, kako bi se nosili sa zajedničkim prijetnjama (Bremberg, 2015). Šesto, transvladine mreže i agencije i drugi mehanizmi koordinacije igraju istaknutu ulogu u „unutrašnjoj“ sigurnosti (FRONTEX, Eurosur i Šengenski informacijski sistem (I, II)) (Bremberg, 2015; Cornelisse, 2014; Zaiotti, 2011: 163). Sedmo, kako pokazuje Zaiotti (2011: 3), kontrola granica je postala stvar multilateralnih pregovora u kojima ključne odluke donose regionalne institucije sastavljene od međuvladinih i nadsudnacionih aktera (Izvršni komitet Šengena, Vijeće Europske unije, Europska komisija). Nadalje, šengenska zona redistribuira odgovornosti za implementaciju politike među nacionalnim vladama – što odgovara „intenzivnom transgovernmentalizmu“ (Zaiotti, 2011: 4). Konačno, ovi kolektivni aranžmani, koji ukazuju na djelimično odricanje od ključne etatičke funkcije, vjerovatno zahtijevaju značajnu količinu povjerenja među članicama Šengena – jednu od glavnih konstitutivnih karakteristika Šengenskog prostora kao sigurnosne zajednice.

16. Percepcija prijetnji u vezi s migracijom među državama članicama Šengena

U proteklih dvadeset godina, šengenski prostor je bio svjedok široko rasprostranjenih strahova i percepcije prijetnji vezanih za migraciju. Ovaj dio predstavlja dokaz da mnoge države Šengena pokazuju simptome rastućih antiimigrantskih stavova i percepcije prijetnji vezanih za migraciju na nivou nacionalne elite – uz pokušaje da se suprotstave ovom trendu. Pretpostavljamo da su percepcije prijetnji vezane za migraciju u velikoj mjeri posljedica složene društvene konstrukcije značenja, odnosno procesa sekuritizacije. Ovdje ne predstavljamo dubinsku

⁶¹ Kao što su Eurosur i SIS, koji služe kao sistem za razmjenu informacija između država članica.

⁶² Vijeće za pravosuđe i unutrašnje poslove razvija saradnju i zajedničke politike o različitim prekograničnim pitanjima, s ciljem izgradnje područja slobode, sigurnosti i pravde na razini cijele EU. JHA je jedna od konfiguracija Vijeća Europske unije i sastoji se od ministara pravosuđa i unutrašnjih poslova 27 država članica EU. "Justice and Home Affairs Council configuration (JHA)" Dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/jha/>, pristupljeno: 25.10.2022.

analizu mjera sekuritizacije povezanih s migracijom, već koristimo postojeću literaturu da potkrijepimo naš argument. Zaista, prethodne studije pokazuju rastuću percepciju prijetnje vezane za migraciju na elitnom nivou u državama članicama Šengena. Posebno je upečatljivo da je migracija, kao višedimenzionalna sigurnosna prijetnja, dobila na značaju od 1990-ih, a još više nakon 11. septembra, u zapadnoeuropskom domaćem i regionalnom elitnom diskursu (Buonfino, 2004; Huysmans, 2000, 2006; Karyotis, 2011: 15; Matonytė i Morkevičius, 2009; Tsoukala, 2005: 163).

Relevantni članci pokazuju rasprostranjenost ovog fenomena u Europi i sličnost njegovih diskurzivnih komponenti u parlamentarnim debatama u zapadnoj Europi (UK, Francuska, Njemačka, Španija, Holandija) (Van Dijk 1993). U diskursu elite tradicionalno se naglašava negativan utjecaj migracije na radna mjesta, javni red, kulturne norme i nacionalni društveni sklad, često sugerirajući prijetnju interesima, vrijednostima i životnim stilom društva domaćina (Simon i Alexander, 1993). Takva se argumentacija redovno pojavljuje u zvaničnom diskursu mnogih europskih država — Švajcarske (Riano i Wastl-Walter, 2006), Grčke (Karyotis i Patrikios, 2010; Tsoukala, 2005), Italije (Tsoukala, 2005), Malte (Pace, 2013), Njemačke i Austrije (Howard, 2000), Francuske (Van der Valk, 2003) kao i država centralne i istočne Europe – iako ne istim intenzitetom, jer i dalje postoje značajne političke razlike u vezi s debatom o migracijama.

Doista, ovaj trend je bio protuteža nezanemarljivim potezima desekuritizacije u određenim europskim državama (npr. u Njemačkoj tokom izbjegličke krize 2015. godine), političkim strankama, kao i u institucijama EU (Alkopher, 2015). Ipak, kao što Zaiotti (2011: 17) i Cornelisse (2014: 748) ispravno tvrde, percepcije prijetnje povezane s migracijom posebno su inherentne Šengenu, koji je „tokom godina postao inicijativa usmjerena na sigurnost“. Migracija je uglavnom zamišljena kao vanjski izazov, koji se može premostiti stvaranjem 'tvrđave Europe', odnosno jačanjem vanjskih granica Šengena. Pitanje koje je zaokupljalo donositelje odluka stoga je bilo upravljanje pitanjima kolektivnog djelovanja (Webber, 2014; Cornelisse, 2014). Sljedeći dio pokazuje da je od 2007. do 2011. godine, a još više nakon 2015. godine povećano ilegalno useljavanje u Europu pokazalo da je 'tvrđava Europa' oštećena. Promjena percepcije prijetnje povezane s useljavištvom s 'vanjske' prijetnje na 'unutrašnju' dovela je do novih neizvjesnosti. Te snažne neizvjesnosti imaju potencijal da izazovu dinamiku međusobne sigurnosne dileme Šengena.

Da bi se demonstrirale prve klice društvene konstrukcije dinamike bezbjednosne dileme, ovaj dio istraživačkog rada pruža empirijske dokaze o četiri kritična događaja u novijoj historiji Šengena: proširenju 2007. godine⁶³; reviziji Šengenskog sporazuma nakon diplomatskog spora između Francuske i Italije 2011. godine izazvanog talasima sjevernoafričkih migranata, proširenje koje uključuje Rumuniju i Bugarsku, i konačno, izbjeglička kriza u ljeto 2015. godine. Ovi događaji ilustruju višestepenu transformaciju u odnosima država članica Šengena uzrokovane percepcijom prijetnji vezanih za migraciju: od smanjenja zajedničkog razumijevanja, međusobnog oslanjanja i kooperativne sigurnosti, do veće sumnje, defanzivnosti i konkurentne sigurnosti. Zbog svoje složenosti, transformacija nije linearna. Sigurnosna dilema je spiralna dinamika čije faze nisu hronološke, iako nesumnjivo podstiču jedna drugu. Ovdje je potreban oprez: ne tvrdi se da su države članice Šengena postale puni neprijatelji po dihotomnim linijama; radije se ističe nazadovanje u međusobnom razumijevanju i zajedničkim praksama koje su do tada dijelile države članice Šengena – fenomen koji ostaje potpuno reverzibilan.

Prvo što se tvrdi jeste da su percepcije prijetnje vezane za migraciju trenutno prilično jake u odnosima u šengenskoj zoni, da su mjerila izgubljena i da se pojavila atmosfera duboke neizvjesnosti i anksioznosti. Neizvjesno okruženje prožima se nakon ambijentalnih strahova zbog akutnog osjećaja prijetnje i institucionalne dvosmislenosti migracione politike EU (Kostakopoulou, 2000)⁶⁴. Jedna izvanredna karakteristika ove prve faze je slom bezbjednosnog konsenzusa. Šengenske države se suočavaju sa novim i teškim fenomenom, a diskurs elita pokazuje da donosioci odluka počinju da dovode u pitanje kooperativne kolektivne norme. U suštini, pitaju se mogu li norme iz proteklih dvadeset godina još uvijek odgovoriti na nove izazove migracije. Njemački ministar pravosuđa Hans-Peter Friedrich izrazio je 2012. godine zabrinutost zbog sve većeg broja migranata s Bliskog istoka koji ulaze u EU iz Grčke, „i dalje ostaje pitanje šta se dešava kada država nije sposobna da osigura svoje granice“ (Euractiv, 2012). U govoru iz 2011. godine o budućem pristupanju Bugarske i Rumunije, Nicolas Sarkozy⁶⁵ se na sličan način zapitao: „Ako propala država kontroliše granice drugih država, šta

⁶³ Mađarska, Poljska, Slovačka, Slovenija, Češka Republika, Estonija, Latvija, Litvanija, Malta su devet država članica EU koje su se u decembru 2007. godine pridružile Šengenskom prostoru.

⁶⁴ Treba imati na umu da je migraciona politika EU veoma složena oblast saradnje prepuna nejasnih procedura i pravila.

⁶⁵ Nicolas Sarkozy (rođen kao Nicolas Paul Stéphane Sarközy de Nagy-Bocsa, 1955) je francuski političar i bivši predsjednik Francuske. Nicolas Sarkozy je karizmatičan političar poznat po svojim ostrim i jasnim istupima protiv kriminala. Kritičari ga optužuju za demagogiju, populizam i desničarenje. Tokom 2006. godine izaborio je ispred svoje stranke Union pour un mouvement populaire (UMP) kandidaturu za francuskog predsjednika pa je u prvom krugu predsjedničkih izbora održanih 22. aprila 2007. godine osvojio najveći broj glasova i ušao u drugi krug koji se održao 6. jula 2007. godine. Nicolas Sarkozy pobijedio je u drugom krugu predsjedničkih

da radimo?“ (Euractiv, 2011). Ove izjave jasno pokazuju da članice Šengena osjećaju neviđenu zabrinutost da sigurnosna zajednica nije i ne može biti zapečaćena, čime se 'migracija' (posebno ilegalna migracija) transformira iz 'vanjske' u 'unutrašnju' percipiranu prijetnju. Ovo također ruši konsenzus o sposobnosti i pouzdanosti nadnacionalnih institucija da isporuče kolektivna dobra, posebno sigurnost u vezi s migracijom. U svom Villepinteovom govoru iz 2012. godine, Sarkozy je ponovo oštro govorio: „Francuska ne namjerava da prepusti upravljanje migracijskim tokovima u isključive ruke tehnokrata i tribunala“ (Samuel, 2012). Konačno, izbjeglička kriza iz 2015. godine obiluje izjavama ključnih političara koji odražavaju neizvjesnost i konfuziju u pogledu očekivanog ponašanja drugih država članica Šengena i sposobnosti EU da se nosi s ovom novom situacijom. Iako iz istočne Europe dolaze glasovi iz Češke, Poljske i posebno Mađarske, naglašavajući 'nacionalne interese' da se zaštiti sigurnost građana u odnosu na protok migranata - kako je ovdje artikulirao glasnogovornik mađarske vlade: „čamac je pun...svi želimo europsko rješenje, ali moramo zaštititi mađarske interese i naše stanovništvo“ (Agence-France Press, 2015) – drugi, poput Francuske i Njemačke, žele pronaći multilateralno rješenje za krizu (Traynor i Harding, 2015). Ipak, čak i kada se na stol stavi probno europsko rješenje, nema konsenzusa ni u pogledu poželjnosti predložene formule niti o kapacitetu EU da ih ispuni. U stvari, istočnoeuropske države nisu pristale na prijedlog stalnih obaveznih kvota za premještanje izbjeglica preko šengenskog prostora – što su smatrale diktatom.

Zbunjenost i bespomoćnost zamjenjuju se sigurnošću da se na druge članice Šengena više ne može pouzdati, barem ne u pogledu sigurnosti vezane za migraciju. Ovo istraživanje pokazuje da se ovi strahovi, sumnje i nedoumice internalizuju. Stare ideje o kolektivnom identitetu zamijenjene su novim idejama. Ove stare ideje uključivale su pretpostavke o spremnosti drugih članica da sarađuju i pouzdanosti drugih članica i struktura interakcije, kao što su multilateralni i kooperativni mehanizmi. Pojavile su se negativne slike o kolegama državama i institucijama EU, a optužbe u rasponu od slabosti, nepouzdanosti i izdaje, do neodgovornosti i neefikasnosti su se umnožile.

Razne države su iznijele takve zamjerke. Sjevernoeuropske države i druge ključne europske države poput Francuske i Njemačke tradicionalno optužuju svoje južne kolege za neodgovorno upravljanje granicom. Holandski ministar migracije Gerd Leers⁶⁶ opravdao je svoje protivljenje

izbora protukandidatkinju Segolène Royal te je time postao francuski predsjednik i nasljednik Jacquesa Chiraca. Dana 1. marta 2021. godine osuđen je na tri godine zatvora zbog korupcije i trgovine utjecajem.

⁶⁶ Gerardus Bernardus Maria "Gerd" Leers (1951) je holandski političar iz stranke Hrišćansko-demokratski apel (CDA). On je vršilac dužnosti gradonačelnika Brunsuma od 1. januara 2018. godine. Bio je protiv amnestije za neuspjele tražioce azila. U januaru 2010. godine podnio je ostavku na funkciju nakon afere oko projekta vile

pristupanju Rumunije i Bugarske ovim riječima: „Zamislite da imate vrata s osam najboljih brava na svijetu. Ali pred tim vratima stoji neko ko sve pušta unutra, onda imaš problem“ (Thomet, 2011). Diskurs šengenskih država ne samo da optužuje svoje kolege za nesposobnost da drže granice zatvorene, već i za nevoljkost da to učine, čime se odgovornost za zaustavljanje migrantskih talasa prebacuje na druge. Diplomatski sukob u proljeće 2011. godine to savršeno ilustruje. Francuska je optužila Italiju da bezobzirno prebacuje migrante preko svojih granica bez formalizacije njihovog statusa. Pokazujući sličan bijes, Njemačka, Austrija i Belgija direktno su optužile Rim da 'vara' šengenski pravilnik. Kao odgovor, države južnog Mediterana pokrenule su delikatno pitanje 'podjele tereta' i 'nedostatka solidarnosti', optužujući svoje sjeverne kolege da su ih napustili da se bore s neviđenim migracijskim pritiskom. Nije iznenađujuće da uvjerenje da bi određene države mogle nepredvidivo reagovati na prijetnju migracije tjera druge da anticipiraju nekooperativno ponašanje, dok teškoća poznavanja namjera i sposobnosti drugih država podstiče razmišljanje o najgorem slučaju i 'očekivanje štete'. Ove su se artikulacije umnožile tokom izbjegličke krize 2015. godine. Ovog puta, sjevernoeuropske države, poput Njemačke, izrazile su zabrinutost da će biti ostavljene same da upravljaju izbjegličkim tokovima, zbog odbijanja država srednje i istočne Europe da prihvate novi zajednički plan izbjegličke kvote – manevar koji je (zajedno s izgradnjom ograda) opisao francuski ministar vanjskih poslova, Laurent Fabius⁶⁷, kao protiv vrijednosti Europske unije (Euractiv, 2015), signalizirajući moguću rekonstrukciju istočnih i centralnoeuropskih država kao 'drugih'.

Teorijski dio opisuje kako druga faza reaktiviranja sigurnosnih dilema u sigurnosnim zajednicama vodi do treće faze. Uvjerene da djeluju u neizvjesnom okruženju s nepouzdanim sučlanovima, države članice zaključuju da moraju biti samopouzdana i usvojiti transformativne prakse samoodbrane. Ova analiza pokazuje da kada se kolektivna samopercepcija promijeni, države Šengena usvajaju različite odbrambene prakse.

Prvo, Šengenski sporazum o implementaciji (eng. Schengen Implementing Agreement; u daljem tekstu: SIA)⁶⁸ iz 1990. godine dozvoljava jednostrano oživljavanje granica unutar

za odmor u Byali, Bugarska. Navodno je bio umiješan u sumnjive poslove kako bi povećao vrijednost vila u čijem je vlasništvu bio. 14. oktobra 2010. godine postao je novi ministar za imigraciju i azil u prvom kabinetu Rutte.

⁶⁷ Laurent Fabius (1946) francuski je političar. Godine 2012. imenovan je ministrom vanjskih poslova u prvoj vladi Jean-Marca Ayraulta, a svoju je ministarsku funkciju zadržao i prilikom imenovanja druge vlade Ayraulta, nakon parlamentarnih izbora održanih u junu 2012. godine. Godine 2014. imenovan je ministrom vanjskih poslova i međunarodnog razvoja u vladi Manuela Vallsa.

⁶⁸ Sporazum o sprovođenju Šengenskog sporazuma od 14. juna 1985. između vlada Beneluks-ekonomske unije, Savezne Republike Nemačke i Francuske Republike, o postepenom ukidanju kontrola na njihovim zajedničkim

sigurnosne zajednice – ali samo pod određenim uslovima izuzetne prirode (Groenendjik, 2004). Zaista, član 2(2) SIA (IJRL, 1991) dozvoljava državama članicama da ponovo uvedu provjere samo ako to zahtijevaju javna politika ili nacionalna sigurnost i to samo na ograničeni period. U posljednjih dvadeset godina, član 2(2) se uglavnom primjenjivao prije sportskih ili političkih događaja kada se predviđa unutrašnji nered velikih razmjera. Još zanimljivije, međutim, nalazimo i slučajeve u kojima je jasan cilj bio ograničavanje migracije državljana trećih zemalja (Groenendjik, 2004). U predmetnom periodu (2007-2015) nalazimo nekoliko primjera migracijske prijetnje praćene ponovnim uvođenjem graničnih provjera unutar šengenskog prostora. U aprilu 2011. godine Francuska je ponovo uspostavila granične kontrole kako bi spriječila ulazak sjevernoafričkih migranata u državu iz Italije. Slično, u martu 2012. godine, Njemačka, Francuska, UK, Austrija, Holandija, Belgija i Švedska izdale su zajedničko pismo u kojem prijete da će ponovo uspostaviti hitnu kontrolu unutrašnjih granica ako Grčka ne poboljša sigurnost svoje granice s Turskom, a Švedska je zahtijevala ponovno uvođenje graničnih kontrola koje su ekvivalentne 'stalnim' kontrolama. Nedavna izbjeglička kriza u Europi povećala je ovu dinamiku, s Mađarskom i Slovenijom koje su podigle granice duž vanjske šengenske granice, a ubrzo su slijedile Austrija, Njemačka, Danska i Holandija. Ovog puta ove države su ponovo uvele kontrolu i vojno prisustvo duž svojih granica s drugim državama članicama, priznajući da se jedva nose s hiljadama azilanata koji svakodnevno pristižu na njihovu teritoriju.

Kako bi zaobišle ograničenja šengenskog područja o ponovnom uspostavljanju unutrašnjih granica, neke su države razvile alternativne jednostrane sigurnosne kontrole. To uključuje indirektno i diskretne mjere uključujući pametne tehnologije i česte patrole na nacionalnim granicama, što ukazuje na želju nekih država da zadrže određenu kontrolu nad svojim granicama zbog sumnje u sposobnosti drugih država da obuzdaju prijetnje migracijom i njihove namjere prema migraciji. Ove policijske mjere su uvedene radi praćenja kretanja ljudi u i iz država članica kao oblik kompenzacijske sigurnosne kontrole. Ova odbrambena praksa se posebno povećala nakon proširenja Šengena 2007. godine. U to vrijeme, češke vlasti su se žalile Austriji i Njemačkoj zbog nevažećih kontrola čeških državljana. Nedavna izbjeglička kriza pojačala je ovu dinamiku, kao što je primjer privremenog uvođenja provjere identiteta od strane švedske vlade za sve putnike koji žele prijeći Oresundski most. Ovo obrazloženje ukazuje na

granicama, potpisan 19. juna 1990. godine u Šengenu. "Gesetz zu dem Schengener Ubereinkommen vom 19. Juni 1990 betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen" Dostupno na: https://www.bgb.de/xaver/bgb/start.xav#_bgb_l_2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgb293s1010.pdf%27%5D_1666778950605, pristupljeno: 26.10.2022.

snažan nedostatak povjerenja u države članice i želju da se zaštite, vođen predviđanjima najgoreg scenarija i očekivanim lošim učinkom drugih.

Države se mogu braniti isključivanjem drugih šengenskih država ako su ove druge neefikasne u svojim obavezama. Ova klauzula, koja dozvoljava privremenu suspenziju članstva države, uvedena je nakon 2011. godine kao dio revidiranog Šengenskog sporazuma. Uspostavila je direktnu vezu između nezadovoljavajuće primjene šengenske pravne tekovine od strane jedne države članice i suspenzije slobode kretanja za državljane te države i državljane trećih zemalja koji imaju slična prava EU. Nakon izbjegličke krize 2015. godine, ministri EU zapravo su razgovarali o suspenziji Grčke i potencijalno više država članica.

Sumnjičave države također mogu pokušati spriječiti druge da ih 'povrijede' protiveći se pristupanju novih država zajednici. Ovaj nedvosmislen čin odbijanja ne samo da pokazuje da države sumnjaju u kapacitete/namjere novih kandidata da zaštite vanjske granice sigurnosne zajednice, već se to može protumačiti i kao nedostatak povjerenja u institucije EU, kao što je Europski parlament, koji preporučuje prihvatanje država. Nesklonost prihvatanju novih članova posebno je upadljiva u slučajevima Bugarske i Rumunije. Iako je opravdanje za kašnjenje u njihovom prihvatanju izmišljeno u pravnom žargonu, pravi razlog je bio strah da će „visok nivo korupcije i široko rasprostranjeno prisustvo organiziranog kriminala utjecati na sposobnost država da efikasno upravljaju europskim granicama“, dozvoljavajući ilegalnim talasima migranata da pređu Europu (Zaiotti, 2013).

Na kraju, ali ne i najmanje važno, država članica može jednostrano odlučiti da se zaštiti prijetnjom da će suspendovati svoje učešće u režimu, kršeći na taj način norme kooperativnog ponašanja i uvodeći novu praksu samoodbrane. Nicolas Sarkozy je upravo to učinio u svojoj predsjedničkoj kampanji 2012. godine, kada je upozorio da će se Francuska povući iz Šengena ukoliko EU ne pooštri svoju migracionu politiku. Slično, nakon migrantske krize 2015. godine, švedska vlada je osigurala privremeno izuzeće iz Šengenskog sporazuma o otvorenim granicama EU, kako bi uvela granične kontrole.

Države implicitno potiču migrante da putuju širom Europe i napuste svoju specifičnu teritoriju jednostranim izdavanjem privremenih viza migrantima. Osim slučaja Italije i Francuske 2011. godine, sličan scenario se odigrao u maju 2013. godine, kada je Njemačka doslovno optužila Italiju da šalje afričke migrante u sjevernu Europu. Italijanske vlasti su prećutno priznale da su im dale novac u tu svrhu. Ekstremniji primjer viđen je kada je grčki ministar odbrane Panos

Kamenos⁶⁹ zaprijetio da će „preplaviti Europu migrantima“, ako Europa ne pronade rješenje za grčku dužničku krizu (Pozzebon, 2015). U istom duhu, tokom izbjegličke krize u julu 2015. godine, Mađarska je krenula stopama svojih južnih susjeda – Grčke i Italije – koji rutinski izbjegavaju registraciju i uzimanje otisaka prstiju nekih od izbjeglica i ilegalnih migranata koji pristižu, dozvoljavajući im da nekontrolisano krenu na sjever, čak i prije njemačke suspenzije dablinskih prerogativa. Danska je tada oponašala Mađarsku i dozvolila izbjeglicama da se slobodno kreću preko njene teritorije do Švedske.

Usvajanje gore navedenih odbrambenih praksi signalizira državama članicama da više ne mogu ovisiti jedna o drugoj u pogledu ovih pitanja. Kada se izgubi povjerenje koje je nekada bilo zasnovano na zajedničkim normama i percepciji identiteta, dolazi do dubokog sloma povjerenja među članovima bezbjednosne zajednice.

Posebno su snažne u tom pogledu izjave europskih zvaničnika koji jasno izražavaju svoje razočaranje i gubitak povjerenja u svoju drugu članicu Šengena zbog konfuzije oko ovih transformativnih praksi. Uoči proširenja Šengena 2007. godine, neke države kandidati sumnjale su da određene članice žele da odgode svoje pristupanje ne iz tehničkih razloga, već iz političkih razloga. Mađarska ministrica vanjskih poslova je izjavila: „Mi (Mađarska) ćemo biti pripremljeni u datom roku sa svim pripremama za ulazak u šengensku zonu. I također spominjemo da to ide dalje od pitanja informatike... to je mnogo više političko pitanje... mnogo više pitanje povjerenja“ (Johnson, 2006).

Iste optužbe i ogorčenost ponovo su se pojavile u nastojanjima Bugarske i Rumunije za pristupanje Šengenu. Iako je Europska komisija utvrdila da su dvije države tehnički spremne za članstvo u Šengenu 2010. godine, njihov pristup je odgođen od strane ključnih država članica EU. Navedeni razlozi kretali su se od loše kontrole granica, korupcije, nedostatka napretka u okviru Mehanizma za saradnju i verifikaciju (CVM), do prijetnje od romske populacije unutar zemalja.

⁶⁹ Panagiotis "Panos" Kammenos (1965.) je grčki političar i osnivač desničarske stranke "Nezavisni Grci", koja je formirala vladajuću koaliciju Helenskog parlamenta sa strankom Syriza nakon što se Kammenos sastao s premijerom Alexisom Tsiprasom, 26. januara 2015. Imenovan je grčkim ministrom nacionalne obrane 27. januara 2015. godine. Obavljao je tu dužnost do 20. augusta 2015., kada je koalicija Syriza-ANEL dala ostavku. Ponovno je postao ministar nacionalne obrane 23. septembra 2015. godine kada je koalicija Syriza-ANEL ponovno stvorena nakon izbora 20. septembra 2015. godine.

Slično, duboko je razočaranje sve više izraženo tokom izbjegličke krize 2011. godine koja je rezultirala revizijom Šengenskog sporazuma. Takozvano 'kršenje duha Šengena' postalo je stalni moto i signalizirao je da su preovlađujuće ranije prakse saradnje i solidarnost ozbiljno narušene. Odgovor EU bila je žestoka odbrana Šengena, projekta koji je prikazan kao simbol onoga za šta se Europa zalagala (Cornelisse, 2014). Aludirajući na krizu koja se tada razvijala među članicama Šengena, europska komesarka Cecilia Malmström⁷⁰ je rekla: „bilo je jasno da je povjerenje koje je od suštinskog značaja za održivost sistema bilo na ozbiljnoj kušnji“ (Malmström, 2012). Odnosi povjerenja dodatno su narušeni tokom izbjegličke krize u julu 2015. godine, o čemu govore napeti odnosi između Švedske i Danske. Švedski premijer Stefan Lofven⁷¹ rekao je u odgovoru na odluku Danske da slobodno dozvoli izbjeglicama da se kreću kroz njihovu teritoriju u druge skandinavske države, da se moraju poštovati pravila EU prema kojima bi izbjeglice trebale biti registrovane u državi u koju prvi put stižu i da je odluka da se izbjeglice pošalju u Švedsku 'nesrećna' (Tange, 2015).

Kada članovi sigurnosne zajednice izgube značajno međusobno povjerenje, oni reaguju kako se očekivalo, predviđajući štetu i reagujući defanzivno na ponašanje drugih članova. Rezultirajuća spirala nepovjerenja ima potencijal da stvori paradoks sigurnosne dileme.

U proljeće 2011. godine, ovaj domino efekat je bio očigledan kada su države odgovorile na odluke jedne na druge ponovnim uspostavljanjem određenog stepena kontrole nad migracijskim kretanjima preko svojih granica. Kako je Cecilia Malmström (2012) naglasila u govoru, „Ubrzo nakon toga (koraka koje su poduzele Italija i Francuska), danska vlada je poduzela korake da intenzivira ono za šta se tvrdilo da je 'carinska kontrola' na njihovim kopnenim granicama s Njemačkom i Švedskom. Opet, iako su ti planovi sada na sreću odloženi, razvoj je nesumnjivo dodatno opteretio međusobno povjerenje i politički kredibilitet šengenskog sistema.“ Međutim, kako se pokazalo, lančana reakcija se tu nije završila. Nakon poteza Danske da nametne granične kontrole, bio je red na Holandiju da pokrene projekat granične kontrole⁷², da „provjeri registraciju određenih vozila u cilju suzbijanja ilegalne

⁷⁰ Anna Cecilia Malmström (1968) je švedska političarka koja je bila europski komesar za trgovinu od 2014. do 2019. godine. Prethodno je bila europski komesar za unutrašnje poslove od 2010. do 2014. i ministarka za poslove Europske unije od 2006. do 2010. godine. Bila je članica Europskog parlamenta (MEP) iz Švedske od 1999. do 2006. godine. Članica je švedskih liberala, dijela Alijanse liberala i demokrata za Europu.

⁷¹ Kjell Stefan Löfven (1957) je švedski političar koji je predsjednik europskih socijalista od oktobra 2022. godine. Prethodno je bio premijer Švedske od oktobra 2014. do novembra 2021. i lider Socijaldemokratske partije od 2012. do 2021. godine.

⁷² Holandska vlada objavila je svoju namjeru da postavi opremu za video nadzor na svojim granicama s Belgijom i Njemačkom. Tačan naziv ovog sistema kamera (koji je pilot šema) je @migo-Boras. "Netherlands defends border control project" Dostupno na: <https://euobserver.com/rule-of-law/114751>, pristupljeno: 27.10.2022.

imigracije i ilegalnog boravka u Holandiji“ (Rettman, 2012). Ova dinamika je dodatno eskalirala u ljeto 2015. godine. Mnoge su države ponovile jednostranu praksu Mađarske oponašajući je. Ovaj domino efekat doveo je do ponovnog uvođenja graničnih kontrola kako bi se spriječio ulazak imigranata i premještanja izbjeglica u druge države članice kršeći Dablinske propise.

Zaključak

Šengenski sporazum je nesumnjivo izuzetan oblik saradnje između europskih država i kritična komponenta jedinstvenog tržišta. Sporazum su 1985. godine u Luksemburgu, u gradu Šengenu, potpisali šefovi država i vlada pet europskih država: Belgije, Francuske, Luksemburga, Njemačke i Holandije. Dogovorili su se o postepenom smanjenju graničnih provjera s dugoročnim ciljem njihovog potpunog ukidanja. Trenutno građani 26 država mogu da prelaze granice da bi živjeli, radili ili putovali u šengenskom prostoru, bez graničnih provjera. Posjedovanje važeće lične karte za dokazivanje identiteta dovoljno je da preko 400 miliona europskih građana putuje u bilo koje vrijeme i na bilo koje mjesto u šengenskom prostoru, baš kao što bi putovali u svojoj državi. Stara Europa, sastavljena od mnogih utvrđenih gradova i država s čvrstim granicama, sada je historija. Dvadesetšest država je spojilo sve resurse, spremne da dijele zajedničku budućnost.

Europa bez unutrašnjih granica donosi značajne ekonomske koristi državama članicama, povećava međunarodnu saradnju, olakšava kretanje radne snage i ubrzava komercijalne odnose. Velika prednost je kod onih koji putuju preko granice, koji rade u jednoj državi EU, ali žive u drugoj i vraćaju se kući svakodnevno, ili barem jednom sedmično. U nedostatku carinskih kontrola, oni štede vrijeme i imaju više mogućnosti za zapošljavanje. U državi odredišta mogu pronaći prednosti prihoda ili bolje profile poslova. Mobilnost radne snage je neupitna prednost za kompanije. Nedostatak radne snage u pojedinim granama može se premostiti zapošljavanjem radnika iz susjednih država. Imajući širu mogućnost izbora, poslodavci mogu izabrati najpogodnije zaposlene. Sloboda kretanja također ohrabruje online trgovačke firme, koje su doživjele ogromnu ekspanziju posljednjih godina. Prijevoz roba i usluga je mnogo brži i jeftiniji, što zauzvrat ide u korist krajnjem potrošaču.

Danas je uspješno upravljanje krizom preduslov za realizaciju Europske unije u cjelini. U borbi za suverenitet i kontrolu, najveća se poteškoća sastoji u ponovnom otkrivanju primjene načela

uzajamnog povjerenja među državama članicama i dopuštanju da se to načelo stavi u srž šengenskog projekta.

Zaista, trenutne poteškoće dovode u pitanje temeljni princip slobodnog kretanja osoba - i, šire, Šengenske sporazume. Neuspjehi koje imamo namjerno su prijetnja Uniji i europskom projektu. Dezintegracija područja slobode bila bi uništavanje osnovnih ideala i imala bi velike ekonomske posljedice i za kontinent.

Predsjednik Komisije Juncker opisuje stanje slobodnog prostora kao „djelomično komatozno“, pozivajući na poduzimanje snažnih mjera kako bi se zaštitilo i značajno ojačalo njegovo funkcionisanje. Rješenje bi bilo daljnja integracija područja slobode, sigurnosti i pravde kako bi se omogućila provedba svih mjera koje će ojačati vanjske granice, koje bi tada imale funkciju «filtera», prema volji Vijeća. Međutim, to bi zahtijevalo snažnu političku odlučnost i značajan prijenos suvereniteta.

José Manuel Barroso, ukazujući da je „ponovno uspostavljanje granica jedna mogućnost između ostalih“, također je sudjelovao u ovom diskursu. Međutim, nije pravi trenutak za reviziju šengenskih sporazuma, barem ne dok se princip slobodnog kretanja roba i osoba unutar unutrašnjih granica ne shvati kao temeljni.

Područje azila i imigracijske politike, unatoč odredbama Lisabonskog ugovora, čini se da se međuvladina logika opire dolasku integrativnog pristupa iz više razloga.

Prvo, države članice i dalje nerado ustupaju nadležnosti u osjetljivim područjima koja utječu na javno mnijenje vlastima EU-a, odbacujući pravni opseg ugovora koji naglašavaju važnost duha integracije u ovim pitanjima. Neke države sve više dolaze u iskušenje zbog nacionalnog povlačenja. Na val imigranata koji stižu do njihovih obala u nesigurnim uslovima, koji umiru na moru, države prečesto reaguju podjelom, svađom, zatvaranjem granica pa čak i dovodeći u pitanje instrument slobode kretanja jednako bitan kao i Šengen.

Zatvaranje unutrašnjih granica bila bi smrt Europske unije. To bi također bilo pomalo kontradiktorno, dok unutrašnje tržište pretpostavlja povećanje mobilnosti Europljana.

Međutim, zatvaranje vanjskih granica, iako politički potrebno, prije svega će utjecati na europske građane: prema statistikama iz 2010. godine, oko 12,6 miliona ljudi svake sedmice

prelazi europske granice, od kojih su 73,5% državljani Europske unije i osobe koje uživaju pravo na slobodno kretanje unutar Unije, 15,2% su državljani drugih država kojima nije potrebna viza, a 11,3% im je potrebna viza. Vrijeme je da se okonča fikcija i lažna mora o invaziji stranaca na europski prostor: Europska unija ima 19,5 miliona imigranata, što predstavlja samo 3,9% ukupnog stanovništva.

Rezolucijom usvojenom u julu 2021. godine Parlament je odobrio obnovljeni budžet Fonda za azil, migracije i integracije (AMIF) za period 2021.-2027, koji će se povećati na 9,88 milijardi eura. Novi fond trebao bi doprinijeti jačanju zajedničke politike azila, razvoju legalnih migracija, u skladu s potrebama država članica, podržati integraciju državljana trećih država i doprinijeti borbi protiv iregularnih migracija. Sredstva bi također trebala poslužiti za poticanje država članica da pravednije podijele odgovornost u smještaju izbjeglica i tražitelja azila.

Članovi su također podržali stvaranje novog Fonda za integrirano upravljanje granicom (IBMF) i složili se da će mu se dodijeliti 6,24 milijardi eura. IBMF bi trebao pomoći u jačanju kapaciteta država EU u upravljanju granicama uz osiguravanje poštivanja osnovnih prava. Također će doprinijeti zajedničkoj, usklađenoj viznoj politici i uvesti zaštitne mjere za ugrožene osobe koje stižu u Europu, posebno djecu bez pratnje.

Bibliografija

Agence-France Press 2015, 'The boat is full': Hungary suspends EU asylum rule, blaming influx of migrants. *The Guardian*, datum pristupa: 25.10.2022., <<http://www.theguardian.com/world/2015/jun/24/the-boat-is-full-hungary-suspends-euasylum-rule-blaming-influx-of-migrants>>

Agencija Europske unije za azil (EUAA) n.n., *What We Do*, datum pristupa: 21.10.2022., <<https://euaa.europa.eu/about-us/what-we-do>>

Alderman, Liz 2016, Macedonian Police Use Tear Gas to Stop Migrants at Border. *The New York Times*, datum pristupa: 15.10.2022., <<https://www.nytimes.com/2016/04/11/world/europe/macedonia-greece-migrants-refugees.html>>

Alkopher, Dingott Tal 2015, The Political Psychology of Integration Strategies: The Case of the European Commission's Interculturalism', *Journal of International Relations and Development*, 18, str. 428-454.

Ames, Paul 2016, Portugal to Syrians: Come West. *Politico*, 22, datum pristupa: 14.10.2022., <<https://www.politico.eu/article/portugal-to-syrians-come-west-refugee-crisis-portuguese-prime-ministerantonio-costa/>>

Anderson, Benedict 1983, *Imagined Communities - Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Revised edition. New York: Verso.

BBC News 2009, *Italian Migration Policy Draws Fire*. BBC News, datum pristupa: 13.10.2022., <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-12371994>>

Barigazzi, Jacopo 2015, Divisions Are Getting Deeper, *Politico*, datum pristupa: 20.10.2022., <<https://www.politico.eu/article/refugee-crisis-divisions-deeper-paris-attack-migrants-passport/>>

Barigazzi, Jacopo – Cienski, Jan 2015, Orbán and Juncker to Face Off on Migration. *Politico*, datum pristupa: 20.10.2022., <<http://www.politico.eu/article/orban-crash-juncker-party-asylum-council-september-migration/>>

Beogradski centar za ljudska prava 2015, *Safe Passage: Testimony of people arriving in Dimitrovgrad*. Oxfam, datum pristupa: 15.10.2022., <<http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2015/12/Safe-Passage.pdf>>

Betts, A. 2013, *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*. Cornell University Press, London.

Bremberg, Niklas 2015, The European Union as Security Community-Building Institution: Venues, Networks and Co-operative Security Practices. *Journal of Common Market Studies*, 53(3), str. 674-692.

Bundesgesetzblatt 1993, *Gesetz zu dem Schengener Ubereinkommen vom 19. Juni 1990 betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen*. Teil II, str. 1010, datum pristupa: 26.10.2022.,

<https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl293s1010.pdf%27%5D__1666778950605>

Buonfino, Alessandra 2004, Between Unity and Plurality: the Politicization and Securization of the Discourse of Immigration in Europe. *New Political Science*, 26(1), str. 25-49.

Carrera, Sergio – Guild, Elspeth – Merlino, Massimo – Parkin, Joanna 2011, *A Race against Solidarity. The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair*. CEPS, datum pristupa: 16.12.2021., <<https://www.ceps.eu/?p=7018>>

Carrera, Sergio – Stefan, Marco – Chun Luk, Ngo – Vosyliūtė, Lina 2018, *The Future of the Schengen Area: Latest Developments and Challenges in the Schengen Governance Framework since 2016*. Europski parlament, Brisel, datum pristupa: 16.12.2021., <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2018\)604943](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2018)604943)>

Castle, Stephen 2010, Anti-Immigrant Party Rises in Sweden, *The New York Times*, datum pristupa: 20.10.2022., <<https://www.nytimes.com/2010/09/14/world/europe/14iht-sweden.html?partner=rss&emc=rss&pagewanted=print>>

Chrisafis, Angelique – Walker, Peter – Quinn, Ben 2016, *Calais "Jungle" Camp: Clashes as Authorities Demolish Homes*. The Guardian, datum pristupa: 13.10.2022., <<https://www.theguardian.com/world/2016/feb/29/french-authorities-begin-clearance-of-part-of-calais-jungle-camp>>

Connor, Phillip – Krogstad, Jens Manuel 2016, *Immigrant Share of Population Jumps in Some European Countries*. Pew Research Center, datum pristupa: 11.10.2022., <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/06/15/immigrant-share-of-population-jumps-in-some-european-countries/>>

Cornelisse, Galina 2014, What's wrong with Schengen? Border Disputes and the Nature of Integration in the Area without Internal Borders. *Common Market Law Review*, 51, str. 741-770.

Donadio, Rachel 2011a, Italy Lashes Out at European Union Over Immigrants. *The New York Times*, datum pristupa: 12.10.2022.,

<<https://www.nytimes.com/2011/04/12/world/europe/12italy.html>>

Donadio, Rachel 2011b, Italy Seeks to Use Forces to Halt Illegal Immigrants From Tunisia. *The New York Times*, datum pristupa: 12.10.2022.,

<<https://www.nytimes.com/2011/02/14/world/europe/14boats.html>>

Dragović, Filip 2018, *Sigurnost Europskih granica i migracije*. Naklada Jesenski i Turk, Zagreb.

Eisl, Andreas – Elvire, Fabry 2020, Is Brexit a Game Changer for EU External Differentiated Integration?, u Zuleeg, Fabian – Aktoudianakis, Andreas – Wachowiak, Jannike (izdavači), *Towards an Ambitious, Broad, Deep and Flexible EU-UK Partnership?*, European Policy Centre, Brisel, str. 67-71.

Encyclopaedia Britannica 2007, *Benelux Economic Union*, datum pristupa: 23.11.2021.,

<<https://www.britannica.com/topic/Benelux>>

Euractiv 2011, *France, Italy Call For Schengen Treaty Re-Write*, datum pristupa: 25.10.2022.,

<<https://www.eurasiareview.com/27042011-france-italy-call-for-schengen-treaty-re-write/>>

Euractiv 2012, *Germany, Austria warn Greece to tighten border controls*, datum pristupa:

31.01.2022., <<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/germany-austria-warn-greece-to-tighten-border-controls/>>

Euractiv 2015, *Fabius calls Eastern Europe's reluctance to receive migrants 'scandalous'*,

datum pristupa: 25.10.2022., <<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/fabius-calls-eastern-europe-s-reluctance-to-receive-migrants-scandalous/>>

EUR-Lex 1997, *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts – Contents*, datum pristupa:

23.11.2021, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>>

EUR-Lex 2000, *Convention - Implementin The Schengen Agreement*, datum pristupa: 23.11.2021, <[https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):en:HTML](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):en:HTML)>

EUR-lex 2003, *Uredba Vijeća (EZ) br. 343/2003*, datum pristupa: 12.10.2022., <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:32003R0343>>

EUR-Lex 2006, *Official Journal of the European Union, C 321E*, Vol. 49, datum pristupa: 11.10.2022., <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2006:321E:TOC>>

EUR-Lex 2008, *Official Journal of the European Union, C 115*, Vol. 51, datum pristupa: 11.10.2022., <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2008:115:TOC>>

EUR-Lex 2009, *The Schengen Area and Cooperation*, datum pristupa: 24.11.2021, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:133020>>

EUR-lex 2012a, Protocol (No 19) on the Schengen acquis integrated into the framework of the European Union. *Official Journal of the European Union, C 326*, Vol. 1, datum pristupa: 24.10.2022., <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F19>>

EUR-Lex 2012b, Protocol (No 22) on the position of Denmark. *Official Journal of the European Union, C326*, Vol. 1, datum pristupa: 25.10.2022., <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F22>>

EUR-Lex 2013, *Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council*, datum pristupa: 25.10.2022., <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A02006R0562-20131126>>

EUR-Lex 2014, *Schengen Borders Code*, datum pristupa: 11.10.2022., <<https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/schengen-borders-code.html>>

EUROPE DIRECT Čakovec n.n., *Schengen: Vodić kroz Europu bez granica*, datum pristupa: 24.11.2021., <<https://europedirect-cakovec.eu/schengen-vodic-kroz-europu-bez-granica-schengen-vodic-kroz-europu-bez-granica/>>

Europol 2016, *Migrant Smuggling in the EU*, Europol Public Information, datum pristupa: 10.10.2022.,

<https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/migrant_smuggling__europol_report_2016_0.pdf>

Europska komisija 2008, *New tools for an integrated European Border Management Strategy MEMO/08/85*, MEMO/08/85 datum pristupa: 13.10.2022.,

<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_08_85>

Europska komisija 2010, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Social and Economic Committee, and the Committee of the Regions: Delivering an Area of Freedom, Security and Justice for Europe's Citizens: Action Plan Implementing the Stockholm Programme*. COM (2010)171 final, datum pristupa: 13.10.2022.,

<<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:EN:PDF>>

Europska komisija 2011a, *EUROSUR: Providing Authorities with Tools Needed to Reinforce Management of External Borders and Fight Cross-border Crime MEMO/11/896*, MEMO/11/896, datum pristupa: 12.10.2022.,

<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_896>

Europska komisija 2011b, *Schengen Governance – Strengthening the Area without Internal Border Control*, COM/2011/561, datum pristupa: 16.12.2021., <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0561>>

Europska komisija 2015a, *Europe Without Borders: The Schengen Area*, datum pristupa: 23.11.2021., <https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files_en?file=2020-09/schengen_brochure_dr3111126_en.pdf>

Europska komisija 2015b, *The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2013–2060)*, datum pristupa: 20.10.2022.,

<https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/ee3_en.htm>

Europska komisija 2015c, *Graph of the Week: Ageing Report – Population Projections in EU Member States*, datum pristupa: 20.10.2022.,

<https://ec.europa.eu/economy_finance/graphs/2015-05-18_ageing_report_en.htm>

Europska komisija 2015d, *State of Play: Measures to Address the Refugee Crisis*, datum pristupa: 20.10.2022., <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_15_6114>

Europska komisija 2015e, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration, COM(2015) 240 final*, datum pristupa: 20.10.2022., <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0240>>

Europska komisija 2015f, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a European Travel Document for the Return of Illegally Staying Third-Country Nationals*, COM(2015) 668 final 2015/0306 (COD), datum pristupa: 21.10.2022., <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2015%3A668%3AFIN>>

Europska komisija 2016a, *Back to Schengen—A Roadmap*, datum pristupa: 24.11.2021., <<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-back-to-schengen-roadmap>>

Europska komisija 2016b, *Refugee Crisis: Commission Reviews 2015 Actions and Sets 2016 Priorities*. Datum pristupa: 20.10.2022., <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-65_en.htm>

Europska komisija 2016c, *Towards a Sustainable and Fair Common European Asylum System*, datum pristupa: 21.10.2022., <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_1620>

Europska komisija 2016d, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration*, COM(2016) 85 final, datum pristupa: 21.10.2022., <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0085>>

Europska komisija 2017, *Communication from The Commission to The European Parliament and The Council On Preserving and Strengthening Schengen*, COM/2017/570, datum pristupa: 16.12.2021., <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52017DC0570>>

Europska komisija 2020a, *Temporary Reintroduction of Border Control*, datum pristupa: 16.12.2021., <https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_hr>

Europska komisija n.n., *Common European Asylum System*, datum pristupa: 12.10.2022., <https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en>

Europska komisija n.n., *EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis*, datum pristupa: 21.10.2022., <https://trustfund-syria-region.ec.europa.eu/index_en>

Europski parlament 2016a, *Fact Sheets on the European Union: Free Movement of Persons*, datum pristupa: 23.11.2021., <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_2.1.3.pdf>

Europski Parlament 2016b, *On the frontline: the hotspot approach to managing migration*, datum pristupa: 20.10.2022., <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU\(2016\)556942_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU(2016)556942_EN.pdf)>

Europski parlament 2018, *Report on the Annual Report on the Functioning of the Schengen Area*, A8-0160/2018, datum pristupa: 16.12.2021., <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0160_EN.html>

Europski parlament 2019, *Hearing of Ylva Johansson Commissioner-designate (Home Affairs)*, Brisel, datum pristupa: 16.12.2021., <<https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20191002RES63246/20191002RES63246.pdf>>

Europski parlament i Vijeće europske unije 2016, *Regulation (EU) 2016/399 of 9 March 2016 on a Union Code on the Rules Governing the Movement of Persons across Borders (Schengen Borders Code)*, datum pristupa: 03.12.2021.,

<<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:32016R0399>

Eurostat 2016a, *Record Number of Over 1.2 Million First Time Asylum Seekers Registered in 2015*, Eurostat Newsreleases, No. 44/2016, datum pristupa: 16.12.2021., <<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>>

Eurostat 2016b, File:Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2005–2015 (1) (thousands) YB16-fr.png, datum pristupa: 12.10.2022., <[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Asylum_applications_\(non-EU\)_in_the_EU-28_Member_States,_2005%E2%80%932015_\(%C2%B9\)_\(thousands\)_YB16-fr.png&oldid=320491#file](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Asylum_applications_(non-EU)_in_the_EU-28_Member_States,_2005%E2%80%932015_(%C2%B9)_(thousands)_YB16-fr.png&oldid=320491#file)>

Eurostat 2017, *1.2 Million First Time Asylum Seekers Registered in 2016*, Eurostat Newsreleases, No. 46/2017, datum pristupa: 16.12.2021., <<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017-bp-en.pdf/e5fa98bb-5d9d-4297-9168-d07c67d1c9e1>>

Eurostat 2019, *580 800 First-Time Asylum Seekers Registered in 2018, Down by 11% Compared with 2017*, Eurostat Newsreleases, No. 46/2019, datum pristupa: 16.12.2021., <<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9665546/3-14032019-AP-EN.pdf/eca81dc5-89c7-4a9d-97ad-444b6bd32790>>

Ferris, Elizabeth - Mooney, Erin - Stark, Chareen 2011, *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement*. The Brookings Institution – London School of Economics Project on Internal Displacement, DC: Brookings Institution.

Fratzke, Susan 2015, *Not Adding Up: The Fading Promise of Europe's Dublin System*. Migration Policy Institute, datum pristupa: 13.10.2022., <<https://www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-europes-dublin-system>>

Gabaccia, Donna R. 2000, *Italy's Many Diasporas: Elites, Exiles and Workers of the World*. New York: Taylor & Francis Group.

Gall, Lydia 2016, *Dispatches: Asylum Seekers Stuck Outside Transit Zones in Hungary*. Human Rights Watch, datum pristupa: 14.10.2022.,

<<http://www.hrw.org/news/2016/04/04/dispatches-asylum-seekers-stuck-outside-transit-zones-hungary>>

Genschel, Philipp – Jachtenfuchs, Markus 2018, From Market Integration to Core State Powers: The Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, No. 1, str. 178-196.

Germanova, Miroslava 2016, Slovakia's Governing Party Loses Majority as Far Right Makes Gains, *The New York Times*, datum pristupa: 20.10.2022., <<https://www.nytimes.com/2016/03/07/world/europe/ruling-party-in-slovakia-loses-majority-in-elections.html>>

Groenendijk, Kees 2004, Reinstatement of Controls at the Internal Borders of Europe: Why and Against Whom? *European Law Journal*, Vol. 10, No. 2, str. 150-170.

Guild, Elspeth – Costello, Cathryn – Garlick, Madeline – Moreno-Lax, Violeta – Mouzourakis, Minos 2015, *New Approaches, Alternative Avenues and Means of Access to Asylum Procedures for Persons Seeking International Protection*. CEPS, datum pristupa: 13.10.2022., <<https://www.ceps.eu/ceps-publications/new-approaches-alternative-avenues-and-means-access-asylum-procedures-persons-seeking/>>

Hampshire, James 2013, *The Politics of Immigration*. Cambridge: Polity Press.

Haysom, Simone 2013, *Sanctuary in the City? Reframing Responses to Protracted Urban Displacement*. Briefing/policy papers, Overseas Development Institute, datum pristupa: 29.04.2023., <<https://odi.org/en/publications/sanctuary-in-the-city-reframing-responses-to-protracted-urban-displacement/>>

HC Hansard 1989, *Schengen Agreement*, vol 163 c371W, datum pristupa: 23.11.2021., <http://hansard.millbanksystems.com/written_answers/1989/dec/07/schengen-agreement#S6CV0163P0_19891207_CWA_416>

Higgins, Andrew 2016, *E.U. Suspects Russian Agenda in Migrants' Shifting Arctic Route*. The New York Times, datum pristupa: 13.10.2022., <<https://www.nytimes.com/2016/04/03/world/europe/for-migrants-into-europe-a-road-less-traveled.html>>

Hofmann, Andreas – Wessels, Wolfgang 2008, Der Vertrag von Lissabon – Eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen, *Integration*, No. 1, str. 3-20.

Howard, Marc Morjé 2000, Can populism be suppressed in a democracy? Austria, Germany and the European Union. *East European Politics and Societies*, 15(1), str. 18-32.

Huysmans, Jef 2000, The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, 38(5), str. 751-777.

Howard, Marc Morjé 2009, *The Politics of Citizenship in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Huff Post 2015, *What Island Is This?: Molyvos, Lesbos Island, Greece*. Huff Post, datum pristupa: 21.12.2021., <<http://testkitchen.huffingtonpost.com/1000-miles/greece/>>

Huysmans, Jef 2006, *The Politics of Insecurity*. London and New York: Routledge.

IJRL 1991, Convention on the Application of the Schengen Agreement of 14th June 1985 relating to the Gradual Suppression of controls at Common Frontiers, between the Governments of States Members of Benelux Economic Union, the federal Republic of Germany and the French Republic (Extracts), *International Journal of Refugee Law*, Volume 3, Issue 4, str. 773–793.

Izvršni komitet Šengenske grupe 1994, *Press Release: Meeting in Bonn on 22 December 1994*, datum pristupa: 23.11.2021., <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_95_57>

Johnson, Genie 2006, New EU states react angrily to delay in Schengen Enlargement, *Radio Praha*, datum pristupa: 26.10.2022., <www.radio.cz/en/section/ice_special/new-eu-statesreact-angrily-to-delay-in-schengen-enlargement>

Karnitschnig, Matthew 2016, 5 takeaways from Merkel's Election Drubbing, *Politico*, datum pristupa: 20.10.2022., <<https://www.politico.eu/article/5-takeaways-from-angela-merkels-election-drubbing-german-regional-elections/>>

Karyotis, Georgios – Patrikios, Stratos 2010, Religion, Securitization and anti-immigrant attitudes: The case of Greece. *Journal of Peace Research*, 47(1), str. 43-57.

Karyotis, Georgios 2011, The fallacy of securitizing migration: Elite rationality and unintended consequences. U Gabriella Lazaridis, ed., *Security Insecurity and Migration in Europe*, Farnham: Ashgate, str. 13-30.

Kaufmann, Daniel - Penciakova, Veronika 2013, *Japan's Triple Disaster: Governance and the Earthquake, Tsunami and Nuclear Crises*. Brookings Institution, datum pristupa: 29.04.2023., <<https://www.brookings.edu/opinions/japans-triple-disaster-governance-and-the-earthquake-tsunami-and-nuclear-crises/>>

Kipar, Grčka, Španija, Italija i Malta 2020, *Non-Paper on the Reform of the Common European Asylum System in the Perspective of an EU Migration and Asylum Policy*, datum pristupa: 16.12.2021., <<https://www.statewatch.org/media/documents/news/2020/apr/eu-ceas-cy-el-es-it-mt-non-paper-4-20.pdf>>

Kostakopoulou, Theodora 2000, The 'Protective Union': Change and Continuity in Migration Law and Policy in Post-Amsterdam Europe. *Journal of Common Market Studies*, 38(3), str. 497-518.

Lucas, Amin 2016, *Lesbos, A Greek Island in Limbo over Tourism, Refugees – and its Future*. The Guardian, datum pristupa: 14.10.2022., <<https://www.theguardian.com/travel/2016/mar/24/lesbos-greek-island-in-limbo-tourism-refugee-crisis-future>>

Lyman, Rick 2015a, Bulgarian Border Police Accused of Abusing Refugees. *The New York Times*, datum pristupa: 15.10.2022., <<https://www.nytimes.com/2015/12/24/world/europe/bulgarian-border-police-accused-of-abusing-refugees.html>>

Lyman, Rick 2015b, Opposition to Refugee Quotas Softens in Europe's Old Communist Bloc. *The New York Times*, datum pristupa: 20.10.2022., <<https://www.nytimes.com/2015/09/24/world/europe/opposition-to-refugee-quotas-softens-in-europes-old-communist-bloc.html>>

Malmström, Cecilia 2012, Importance of Safeguarding Schengen, *Europa Press Releases*, Speech 12/78, datum pristupa: 27.10.2022., <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_12_78>

Malta Independent 2012, Grupp Quadro - Malta, Cyprus, Italy And Greece set up coordination forum, datum pristupa: 12.10.2022., <<https://www.independent.com.mt/articles/2012-09-12/news/grupp-quadro-malta-cyprus-italy-and-greece-set-up-coordination-forum-315869/>>

Martin, S. 2010, *Rethinking the International Refugee Regime in Light of Human Rights and the Global Common Good*. U *Driven from Home: Protecting the Rights of Forced Migrants*, ed. David Hollenbach, Georgetown University Press, Washington, D.C.

Matonytė, Irmina - Morkevičius, Vaidas 2009, Threat Perception and European Identity Building: The Case of Elites in Belgium, Germany, Lithuania and Poland. *Europe-Asia Studies*, 61(6), str. 967-985.

Međunarodna organizacija za migracije (IOM) 2022, *World Migration Report 2022*, datum pristupa: 18.06.2022., <<https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/>>

Međunarodni komitet za spašavanje 2022, *What is the EU-Turkey deal?*, datum pristupa: 10.10.2022., <<https://eu.rescue.org/article/what-eu-turkey-deal>>

Méheut, Constant 2022, Trial Over 2016 Terror Attack in Nice Opens in Paris, *The New York Times*, datum pristupa: 13.10.2022., <<https://www.nytimes.com/2022/09/05/world/europe/france-nice-trial-terrorist-attack.html>>

Miller, David 2016, *Strangers in our Midst: The Political Philosophy of Immigration*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Mudde, Cas 2012, *The Relationship between Immigration and Nativism in Europe and North America*. Washington, DC: Migration Policy Institute.

Nielsen, Nikolaj – Eriksson, Aleksandra 2017, *Internal Border Controls to End in Six Months, Says EU*, EUobserver, datum pristupa: 16.12.2021., <<https://euobserver.com/justice/137748>>

Obermann, Lambert – Vergeer, Sander 2020, *Secondary Movements of Asylum Seekers in the EU*. Istraživački izvještaj, Dutch Advisory Committee on Migration Affairs, Hag, datum pristupa: 16.12.2021., <https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/binaries/adviescommissievoorvreemdelingenzaken/documenten/publicaties/2019/11/05/increasing-onward-migration-of-asylum-seekers-in-the-eu/Secondary_movements_asylum_seekers_research_report_ACVZ_201911.pdf>

Pace, Roderick 2013, Malta. U Biehl, Heiko – Giegerich, Bastian – Jonas, Alexandra, eds., *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*, Potsdam, Germany: Springer, str. 243-254.

Pastore, Ferruccio – Henry, Giulia 2016, Explaining the Crisis of the European Migration and Asylum Regime, *The International Spectator*, Vol. 51, No. 1, str. 44-57.

Pergantis, Vassilis 2019, *The 'Sovereignty Clause' of the Dublin Regulations in the Case-Law of the ECtHR and the CJEU: The Mirage of a Jurisprudential Convergence?* Datum pristupa: 20.10.2022., <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3476987>

Pirozzi, Nicoletta – Tortola, Pier D. – Vai, Lorenzo 2017, *Differentiated Integration: A Way Forward for Europe*, Rome, Istituto Affari Internazionali, datum pristupa: 03.12.2021., <<https://www.iai.it/en/node/7440>>

Pop, Valentuna 2011, *Italian Minister Questions Value of EU Membership*, EUobserver, datum pristupa: 16.12.2021., <<https://euobserver.com/justice/32155>>

Pozzebon, Stephano 2015, Greece's defence minister is threatening to 'flood Europe with migrants', *Business insider*, datum pristupa: 26.10.2022.,

<<http://www.businessinsider.com/panoskammenos-threatens-to-flood-europe-with-migrants-2015-3#ixzz3UACUeooX>>

Preston, Robert 2015, Why Germany Needs Migrants More than UK. *BBC News*, datum pristupa: 20.10.2022., <<https://www.bbc.com/news/business-34172729>>

Quinn, Ben 2016, *French Police Make Woman Remove Clothing on Nice Beach Following Burkini Ban*. *The Guardian*, datum pristupa: 13.10.2022., <<https://www.theguardian.com/world/2016/aug/24/french-police-make-woman-remove-burkini-on-nice-beach>>

Reuters News Service 2016, *More Aid Agencies Pull Out of Greek Camps, Spurning EU Deal*, datum pristupa: 10.10.2022., <<https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-greece-idUSKCN0WP1KY>>

Riano, Yvonne – Wastl-Walter, Doris 2006, Immigration Policies, State Discourses on Foreigners, and the Politics of the Identity. *Environment and Planning A*, 38(9), str. 1693-1713.

Richmond, A. 1993, Reactive Migration: Sociological Perspectives on Refugee Movements. *Journal of Refugee Studies*, 6 (1), str. 7–24.

Rojas, Fabian – Lew, Marshall – Naeim, Farzad 2010, An Overview of Building Codes and Standards in Chile at the Time of the February 27, 2010 Offshore Maule, Chile Earthquake. *The Structural Design of Tall and Special Buildings*, 19(8), str. 853–865.

Samuel, Henry 2012, France election 2012: Nicolas Sarkozy threatens to pull France out of Schengen zone. *The Telegraph*, datum pristupa: 25.10.2022., <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/nicolas-sarkozy/9137093/France-election-2012-Nicolas-Sarkozy-threatens-to-pull-France-out-of-Schengen-zone.html>>

Scherer, Steve – Polleschi, Ilaria 2014, Italy in Talks with EU to Share Responsibility for Boat Migrants. *Reuters*, datum pristupa: 17.10.2022., <<https://www.reuters.com/article/us-eu-italy-migrants-idUSKBN0FD1YL20140708>>

Simon, Rita – Alexander, Susan 1993, *The Ambivalent Welcome*. Westport, CT: Praeger.
Schimmelfennig, Frank – Leuffen, Dirk – Rittberger, Berthold 2015, “he European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Politicization and Differentiation, *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 6, str. 764-782.

Singer, Audrey 2013, Contemporary Immigrant Gateways in Historical Perspective. *Daedalus*, 142(3), str. 76–91.

Spiegel 2015, *Flüchtlinge. CSU streitet über Grenzzäune*, Spiegel Online, datum pristupa: 16.12.2021.,
<<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-csu-streitet-uebergrenzzaeune-a-1055796.html>>

Šengenska konvencija o implementaciji 1990, *Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 ... on the Gradual Abolition of Checks at Their Common Borders*, datum pristupa: 03.12.2021.,
<[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:42000A0922(02))>

Tange, Alexander 2015, Denmark allows refugees free access, *Irish Examiner*, datum pristupa: 27.10.2022., <<https://www.irishexaminer.com/world/arid-20353274.html>>

Than, Krisztina - Nasralla, Shadia 2016, Hungary, Austria Squabble about Border Controls Causing Traffic Jams. Reuters, datum pristupa: 23.12.2021., <<http://reut.rs/29ogIru>>

The Economist 2015, *Asylum Applications and Europe's Safe Country Lists*, datum pristupa: 21.10.2022., <<https://www.economist.com/graphic-detail/2015/10/08/asylum-applications-and-europes-safe-country-lists>>

The Government Office for Science 2011, *Foresight: Migration and Global Environmental Change*. Final Project Report, UK, London.

Thomet, Laurent 2011, Europe leaves Bulgaria, Romania out in Schengen cold. *AFP*, datum pristupa: 25.10.2022., <<https://historum.com/t/europe-leaves-bulgaria-romania-out-in-schengen-cold.31859/>>

Timur, Safak – Nordland, Rod 2016, *Erdogan Threatens to Let Migrant Flood Into Europe Resume*, The New York Times, datum pristupa: 10.10.2022., <<https://www.nytimes.com/2016/11/25/world/europe/turkey-recep-tayyip-erdogan-migrants-european-union.html>>

Tondo, Lorenzo 2016, *How One Sicilian Village Learned to Love Migrants*. Time, datum pristupa: 14.10.2022., <<https://time.com/4186819/sutera-sicily-migrants/>>

Travis, Alan 2014, UK Axes Support for Mediterranean Migrant Rescue Operation. *The Guardian*, datum pristupa: 17.10.2022., <<http://www.theguardian.com/politics/2014/oct/27/uk-mediterranean-migrant-rescue-plan>>

Travis, Alan 2015, Mediterranean Migrant Deaths: UK Sends Just Five Workers to Assist EU. *The Guardian*, datum pristupa: 17.10.2022., <<https://www.theguardian.com/world/2015/apr/20/mediterranean-migrant-deaths-uk-eu-mission>>

Traynor, Ian 2015, Eastern European Leaders Defy EU Effort to Set Refugee Quotas. *The Guardian*, datum pristupa: 20.10.2022., <<https://www.theguardian.com/world/2015/sep/21/eastern-european-leaders-defy-eu-effort-to-set-refugee-quotas>>

Traynor, Ian – Harding, Luck 2015, France and Germany are trying to decide what to do about a growing refugee crisis. *The Guardian*, datum pristupa: 25.10.2022., <<http://www.businessinsider.com/france-and-germany-are-trying-to-decide-what-to-do-about-a-growing-refugee-crisis-2015-8>>

Tsoukala, Anastassia 2005, Looking at migrants as enemies. U Didier, Bigo – Elspeth, Guild, eds., *Controlling Frontiers: Free movement into and within Europe*, Aldershot: Ashgate, str. 161-192.

UN 1948, *Universal Declaration of Human Rights*, datum pristupa: 13.06.2023., <<https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/03/udhr.pdf>>

UN 1998, *Guiding Principles on Internal Displacement*, datum pristupa: 13.06.2023., <<https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/199808-training-OCHA-guiding-principles-Eng2.pdf>>

UNHCR 1969, *OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, datum pristupa: 16.06.2023., <<https://www.unhcr.org/media/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted-assembly-heads>>

UNHCR 1977, *Note on Non-Refoulement (Submitted by the High Commissioner)*, EC/SCP/2, datum pristupa: 16.06.2023., <<https://www.unhcr.org/publications/note-non-refoulement-submitted-high-commissioner>>

UNHCR 1984, *Cartagena Declaration on Refugees*, datum pristupa: 16.06.2023., <<https://www.unhcr.org/media/cartagena-declaration-refugees-adopted-colloquium-international-protection-refugees-central>>

UNHCR 2016, *Weekly Report – 17 November*. UNHCR Regional Bureau Europe, datum pristupa: 21.10.2022., <<https://reliefweb.int/report/greece/unhcr-regional-bureau-europe-weekly-report-updated-november-17-2016-224-pm>>

UNHCR 2017, *Syrian Regional Refugee Response*, datum pristupa: 11.10.2022. <<https://data.unhcr.org/en/situations/syria>>

UNHCR 2022, *Global Trends*, datum pristupa: 29.04.2023., <<https://www.unhcr.org/global-trends>>

UNSCEAR, 2000, *Sources and Effects of Ionizing Radiation*. United Nations Scientific Committee on the Effects of Atomic Radiation, UNSCEAR 2000 Report to the General Assembly, with Scientific Annexes, Volume II: Effects, datum pristupa: 29.04.2023., <https://www.unscear.org/docs/publications/2000/UNSCEAR_2000_Annex-J.pdf>

Ured za publikacije Europske unije 1997, *Amsterdamski ugovor o izmjenama i dopunama Ugovora o Europskoj uniji, Ugovori o osnivanju europskih zajednica i određenih srodnih akata*, datum pristupa: 24.11.2021., <<https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>>

USGS 2010, *Significant Earthquakes - 2010*, datum pristupa: 29.04.2023., <<https://earthquake.usgs.gov/earthquakes/browse/significant.php?year=2010>>

Van der Valk, Ineke 2003, Right-wing Parliamentary Discourse on Immigration in France. *Discourse Society*, 14(3), str. 309-348.

Van Dijk, Teun A. 1993, *Elite Discourse and Racism*. Newbury Park, CA: Sage.

Van Hear, N. 2009, *Managing Mobility for Human Development: The Growing Salience of Mixed Migration*. Human Development Research Paper 2009/2., United Nations Development Programme.

Vijeće Europske unije 2015, *European Council meeting (15 October 2015) – Conclusions*, datum pristupa: 21.10.2022., <<https://www.consilium.europa.eu/media/21693/euco-conclusions-15102015.pdf>>

Vijeće Europske unije 2016a, *Council Conclusions on Migrant Smuggling*, Press release, 120/16, datum pristupa: 11.10.2022., <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/10/council-conclusions-on-migrant-smuggling/pdf>>

Vijeće Europske unije 2016b, *Justice and Home Affairs Council, 10–11 March 2016*, datum pristupa: 21.10.2022., <<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2016/03/10-11/>>

Vijeće Europske unije 2022, *Justice and Home Affairs Council configuration (JHA)*, datum pristupa: 25.10.2022., <<https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/jha/>>

Vincenti, Daniela 2015, Van Rompuy: “EU Leaders Only Take Bold Decisions When They Have a Knife Against Their Throats”, Euractiv, datum pristupa: 12.10.2022., <<https://www.euractiv.com/section/david-cameron/interview/van-rompuy-eu-leaders-only-take-bold-decisions-when-they-have-a-knife-against-their-throats/>>

Webber, Douglas 2014, How likely is that the European Union Will disintegrate? A critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives. *European Journal of International Relations*, 20(2), str. 341-365.

Zaiotti, Ruben 2011, *Cultures of Border Control: Schengen & the Evolution of European Frontiers*. The University of Chicago Press, Chicago i London.

Zaiotti, Ruben 2013, *Chronic Anxiety: Schengen and the fear of Enlargement*. U Finn, Laursen, ed., *The EU and the Eurozone crisis: policy challenges and strategic choices*. Farnham, Surrey: Ashgate.

Zampagni, Francesca – Hoinathy, Remadji – Kandilige, Leander – Nabara, Hamidou Manou – Sadek, Sara – El Sayeh, Mohamed – Zongo, Mahamadou – Hendow, Maegan 2017, *Libya Case Study: An Unending Crisis - Responses of Migrants, States and Organisations to the 2011 Libya Crisis*. International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), datum pristupa: 30.04.2023.,

<https://www.academia.edu/34691758/Libya_Case_Study_An_Unending_Crisis_Responses_of_Migrants_States_and_Organisations_to_the_2011_Libya_Crisis>

Zbirka ugovora Ujedinjenih nacija 1985a, *Agreement Between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the Gradual Abolition of Checks at their Common Borders*, datum pristupa: 23.11.2021., <<https://treaties.un.org/doc/Treaties/2016/02/20160203%2007-02%20PM/I-52750-08000002800a518e.pdf>>

Zbirka ugovora Ujedinjenih nacija 1985b, *Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 Between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the Gradual Abolition of Checks at their Common Borders (with Final Act, Procès-verbal and Joint Declaration)*, datum pristupa: 23.11.2021., <<https://treaties.un.org/doc/Treaties/2016/02/20160204%2007-05%20PM/A-52750-08000002800a519d.pdf>>