

MIGRACIJSKA POLITIKA I POLITIKA AZILA EUROPSKE UNIJE

Martinović, Tina

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Šibenik University of Applied Sciences / Veleučilište u Šibeniku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:203805>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-23**

Repository / Repozitorij:

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova Veleučilišta u Šibeniku](#)



VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
ODJEL UPRAVNIH STUDIJA
STRUČNI DIPLOMSKI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ

Tina Martinović

MIGRACIJSKA POLITIKA I POLITIKA AZILA EUROPSKE
UNIJE

Diplomski rad

Šibenik, 2024.

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
ODJEL UPRAVNIH STUDIJA
STRUČNI DIPLOMSKI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ

MIGRACIJSKA POLITIKA I POLITIKA AZILA EUROPSKE
UNIJE

Diplomski rad

Kolegij: Europske integracije i institucije Europske unije

Mentor: dr. sc. Ljubo Runjić, prof. struč. stud.

Studentica: Tina Martinović

Matični broj studenta: 1219061902

Šibenik, rujan 2024.

TEMELJNA DOKUMENTACIJSKA KARTICA

Veleučilište u Šibeniku

Diplomski rad

Odjel Upravnih studija

Stručni diplomski studij Upravni studij

MIGRACIJSKA POLITIKA I POLITIKA AZILA EUROPSKE UNIJE

TINA MARTINOVIĆ

Ovaj rad bavi se analizom migracijske politike i politike azila Europske unije (EU), s posebnim naglaskom na razvoj Zajedničkog europskog sustava azila (CEAS), utjecaj europskih direktiva, te izazove s kojima se EU suočava u kontekstu migracijskih kriza. U prvom dijelu rada obuhvaćen je povijesni razvoj migracijske politike EU-a, uključujući ključne migracijske krize koje su oblikovale pravni i institucionalni okvir. Poseban fokus stavljen je na ulogu Lisabonskog ugovora, koji je proširio nadležnosti EU u pitanjima migracija i azila. Razvoj CEAS-a obuhvaća harmonizaciju pravila za pristup azilu, implementaciju Direktive o privremenoj zaštiti, te načelo zabrane vraćanja (non-refoulement), koje je temelj međunarodne zaštite izbjeglica. Rad analizira i institucionalni okvir migracijske politike EU-a, s posebnim naglaskom na ulogu Europskog vijeća, Europske komisije i Suda Europske unije u reguliranju i implementaciji migracijskih politika. Poseban dio rada posvećen je europskoj izbjegličkoj krizi, s osvrtom na prostorne i vremenske dimenzije, sigurnosne aspekte, te utjecaj ove krize na oblikovanje novih migracijskih politika. U radu se također obrađuje europeizacija hrvatskog sustava azila, ističući prilagodbu hrvatskog pravnog okvira europskim standardima. Zaključno, rad se osvrće na izazove i kritike migracijske politike EU-a, uključujući nejednakost u pristupu azilu, te napetosti između humanitarnih i sigurnosnih prioriteta. Također se raspravlja o perspektivama budućeg razvoja migracijske politike EU-a, s naglaskom na reformiranje CEAS-a i podjelu odgovornosti među članicama u svjetlu globalnih migracijskih pritisaka.

(41 stranica / 4 slika / 1 tablica / 18 literaturnih navoda / jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u: Knjižnici Veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: okoliš, zaštita okoliša, morski okoliš.

Mentor: dr. sc. Ljubo Runjić, prof.struč.stud.

Rad je prihvaćen za obranu: 11.09.2024

BASIC DOCUMENTATION CARD

MIGRATION POLICY AND ASYLUM POLICY OF THE EUROPEAN UNION

TINA MARTINOVIĆ

This paper analyzes the migration and asylum policy of the European Union (EU), with a focus on the development of the Common European Asylum System (CEAS), the impact of European directives, and the challenges faced by the EU in the context of migration crises. The first part of the paper covers the historical development of EU migration policy, including key migration crises that have shaped the legal and institutional framework. Particular attention is given to the role of the Lisbon Treaty, which expanded the EU's competencies in migration and asylum matters. The development of CEAS includes the harmonization of asylum access rules, the implementation of the Temporary Protection Directive, and the principle of non-refoulement, which is the cornerstone of international refugee protection. The paper also analyzes the institutional framework of EU migration policy, with a focus on the roles of the European Council, the European Commission, and the Court of Justice of the European Union in regulating and implementing migration policies. A special section of the paper is devoted to the European refugee/migration crisis, addressing its spatial and temporal dimensions, security aspects, and the crisis' impact on the formation of new migration policies. The paper also examines the Europeanization of Croatia's asylum system, emphasizing the alignment of Croatian legal frameworks with European standards. In conclusion, the paper addresses the challenges and criticisms of the EU's migration policy, including inequalities in asylum access and the tensions between humanitarian and security priorities. Finally, the paper discusses the future development of the EU's migration policy, focusing on CEAS reform and the sharing of responsibilities among member states in the face of global migration pressures.

(41 pages / 4 figures / 1 tables / 18 references / original in Croatian language)

Paper deposited in: Library of Polytechnic in Sibenik

Keywords: environment, environmental protection, marine environment.

Supervisor: Ph.D. Ljubo Runjić, professor of applied studies

Paper accepted: 11 September 2024

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
1.1. Predmet i svrha rada	1
1.2. Metode izrade rada	1
1.3. Pregled izvora i literature	2
1.4. Struktura rada.....	2
2. RAZVOJ MIGRACIJSKE POLITIKE EUROPSKE UNIJE	3
2.1. Povijesni razvoj migracijske politike	3
2.2. Migracijske krize u povijesti EU-a	5
2.3. Uloga Lisabonskog ugovora u oblikovanju migracijske politike.....	8
2.3.1. Institucionalne promjene i novi pravni okvir	8
2.3.2. Zajednička europska politika azila i načelo solidarnosti.....	8
2.3.3. Pojačanje Schengenskog sustava i vanjske granice	9
2.3.4. Azilna politika i načelo zabrane vraćanja.....	11
2.3.5. Direktiva o privremenoj zaštiti	12
3. ZAJEDNIČKI EUROPSKI SUSTAV AZILA (CEAS).....	13
3.1. Razvoj CEAS-a.....	13
3.2. Direktiva o privremenoj zaštiti i njezin značaj	17
3.3. Načelo zabrane vraćanja (non-refoulement) i pristup sustavu azila.....	19
4. INSTITUCIONALNI OKVIR MIGRACIJSKE POLITIKE EU-A	23
4.1. Glavne institucije i njihova uloga	23
4.2. Uloga Europskog vijeća i Europske komisije	24
4.3. Sud Europske unije i migracijska politika	25

5. EUROPSKA MIGRACIJSKA KRIZA	26
5.1. Prostorne i vremenske dimenzije europske migracijske krize	26
5.2. Sigurnosni aspekti migracijske krize	27
5.3. Utjecaj migracijske krize na oblikovanje novih politika	28
6. EUROPEIZACIJA HRVATSKOG SUSTAVA AZILA	31
6.1. Utjecaj EU na hrvatsku politiku azila	31
6.2. Mehanizmi prilagodbe i implementacije EU standarda	32
6.3. Izazovi i prilike za Hrvatsku u okviru CEAS-a	32
7. IZAZOVI I KRITIKE MIGRACIJSKE I AZILNE POLITIKE EU-A	34
7.1. Nejednakost u pristupu sustavu azila unutar EU	34
7.2. Zablude o direktivama EU i njihove posljedice.....	34
7.3. Migracijska politika između humanosti i sigurnosti.....	35
8. TRENDOVI I PERSPEKTIVE BUDUĆEG RAZVOJA MIGRACIJSKE POLITIKE EU-A	37
8.1. Reformiranje zajedničkog europskog sustava azila.....	37
8.2. Nova pravila o podjeli odgovornosti među članicama	38
8.3. Budućnost migracijske politike u kontekstu globalnih migracija	38
9. ZAKLJUČAK.....	40
LITERATURA	42
Popis tablica.....	44
Popis slika.....	45

1. UVOD

1.1. Predmet i svrha rada

Ovaj rad analizira migracijske politike i politike azila Europske unije (EU), s posebnim naglaskom na izazove, reforme i perspektive budućeg razvoja ovog kompleksnog područja. Predmet istraživanja obuhvaća ključne aspekte zajedničkog europskog sustava azila (engl. *Common European Asylum System - CEAS*), podjelu odgovornosti među državama članicama, te pravne i institucionalne mehanizme koji reguliraju migracijske tokove u EU-u. Uzimajući u obzir posljedice europske migracijske krize 2015. godine, ali i nove globalne migracijske trendove, rad istražuje kako EU usklađuje svoje sigurnosne i humanitarne obveze, te na koji način prilagođava svoje migracijske politike s namjerom postizanja održivosti i pravednosti u upravljanju migracijama.

Svrha je ovog rada ponuditi cjelovit pregled migracijske i azilne politike EU-a, analizirati trenutne izazove u njihovoj provedbi, te raspraviti reforme i buduće pravce razvoja u kontekstu globalnih migracija. Kroz ovu analizu, rad nastoji identificirati glavne nedostatke trenutnog sustava, ali i naglasiti prilike za unaprjeđenje kako bi se postigla bolja koordinacija među državama članicama te osigurala zaštita ljudskih prava tražitelja azila i migranata.

1.2. Metode izrade rada

U izradi rada korištene su različite znanstvene metode kako bi se pružila cjelovita i argumentirana analiza migracijske politike i politike azila EU-a. Deskriptivna metoda korištena je za prikaz i objašnjenje ključnih pravnih akata, politika i mehanizama unutar EU-a vezanih uz migracije i azil. Analitička metoda primijenjena je za kritičku evaluaciju postojećih pravila i praksi, posebice u pogledu reformi Zajedničkog europskog sustava azila i mehanizama podjele odgovornosti među državama članicama.

Radom su, također, analizirani službeni dokumenti EU-a, izvještaji nevladinih organizacija i međunarodnih organizacija, kao i relevantna znanstvena literatura. Sinteza različitih podataka i perspektiva omogućila je oblikovanje zaključaka o trenutnom stanju i budućem razvoju migracijske politike EU-a.

1.3. Pregled izvora i literature

U ovom radu korišteni su brojni relevantni izvori i literatura kako bi se osigurala temeljita analiza migracijske i azilne politike EU-a. Među ključnim izvorima su pravni dokumenti i uredbe Europske unije, uključujući Dublinsku uredbu, Direktivu o privremenoj zaštiti, Direktivu o kvalifikacijama i druge važne legislative koje reguliraju područje azila. Izvještaji Europske komisije i agencija poput Frontexa (*European Bordered and Coast Agency*) također su poslužili kao važni izvori podataka o trenutnim trendovima i statističkim pokazateljima vezanim uz migracije u EU-u.

1.4. Struktura rada

Ovaj je diplomski rad podijeljen u devet poglavlja, a započinje uvodom, čime se postavlja temelj za razumijevanje glavnih tema rada. Sljedeće poglavlje posvećeno je razvoju migracijske politike Europske unije, te se detaljno razmatra povijesni razvoj te politike, zatim i analiziraju migracijske krize koje su kroz povijest oblikovale pristupe migraciji u EU-u, dok je posljednje potpoglavlje ovog dijela posvećeno utjecaju Lisabonskog ugovora na oblikovanje suvremene migracijske politike. Treće se poglavlje fokusira na Zajednički europski sustav azila (CEAS). Nakon toga slijedi poglavlje o institucionalnom okviru migracijske politike EU-a, u kojem se istražuju glavne institucije koje su uključene u oblikovanje i provedbu migracijskih politika. Posebna pažnja posvećena je ulozi Europskog vijeća i Europske komisije. Slijedi peto poglavlje, koje je posvećeno europskoj izbjegličkoj (migrantskoj) krizi. Šesto poglavlje istražuje europeizaciju hrvatskog sustava azila, pri čemu se analizira utjecaj EU na hrvatsku politiku azila, razmatraju mehanizmi prilagodbe i implementacije europskih standarda, te se istražuju izazovi i prilike koje su se pojavile za Hrvatsku u okviru CEAS-a. Nakon toga slijedi poglavlje o izazovima i kritikama migracijske i azilne politike EU-a, u kojem se obrađuju tri glavne teme: nejednakost u pristupu sustavu azila među državama članicama, zablude o direktivama EU-a i njihove posljedice te dilema između humanosti i sigurnosti u migracijskoj politici. Posljednje tematsko poglavlje posvećeno je trendovima i perspektivama budućeg razvoja migracijske politike EU-a. U njemu se analizira reformiranje Zajedničkog europskog sustava azila, raspravlja o novim pravilima o podjeli odgovornosti među članicama te se istražuje budućnost migracijske politike u kontekstu globalnih migracija. Rad završava zaključkom.

2. RAZVOJ MIGRACIJSKE POLITIKE EUROPSKE UNIJE

2.1. Povijesni razvoj migracijske politike

Migracijska politika Europske unije razvijala se postupno, paralelno s procesima političke integracije i suočavanja s novim izazovima u vezi s migracijama i azilom. Kroz povijest, EU je morala odgovoriti na razne migracijske krize, prilagođavajući svoje politike prema potrebama i uvjetima u pojedinim periodima. Ovaj razvoj može se podijeliti u nekoliko ključnih faza, nabrojanih ispod, a objašnjenih u nastavku poglavlja.

- početni koraci i sporazumi o slobodnom kretanju (1950-e i 1960-e)
- razvoj politike azila i migracija tijekom 1980-ih i 1990-ih
- Zajednički europski sustav azila (CEAS)
- migracijska kriza 2015. i jačanje migracijske politike
- uvođenje Direktive o privremenoj zaštiti
- budućnost i nastavak razvoja i prilagodbe migracijskih politika.

Migracijska politika EU-a vuče korijene iz prvih europskih integracija, kao što su stvaranje Europske zajednice za ugljen i čelik, 1951. godine, te potpisivanje Rimskih ugovora 1957. godine, koji su uspostavili Europsku ekonomsku zajednicu. Tada su migracijske politike bile usmjerene na osiguravanje slobodnog kretanja radne snage unutar država članica, odnosno, migracijske su politike, prvenstveno, bile usmjerene na unutarnje migracije, odnosno na olakšavanje migracije radnika između zemalja članica kako bi se podržao gospodarski rast (Mintas Hodak, 2010). Tijekom ovog perioda, pitanja azila i migracija iz trećih zemalja nisu bila prioritet, obzirom na relativno stabilne političke i sigurnosne uvjete u svijetu. No, slobodno kretanje ljudi unutar granica zajednice postalo je jedno od osnovnih prava građana, što je postavilo temelj za buduće migracijske politike.

Završetkom Hladnoga rata i rastom globalnih migracijskih pritisaka, uključujući izbjeglice i ekonomske migrante, EU je prepoznala potrebu za zajedničkom migracijskom i azilnom politikom. Uvođenje Schengenskog sporazuma 1985. godine, kojim je postupno ukinuta unutarnja kontrola granica među državama članicama, istovremeno je otvorilo pitanje

zajedničkog upravljanja vanjskim granicama. Naime, dok je Schengenski prostor omogućavao slobodno kretanje unutar EU-a, postojala je potreba za koordinacijom migracijske i azilne politike u cilju osiguranja zajedničke sigurnosti (Rudolf, 2009).

Krajem 1990-ih, migracijski pritisci postali su sve izraženiji, što je kulminiralo Amsterdamskim ugovorom iz 1999. godine, kojim su migracije, azil i upravljanje granicama stavljene u nadležnost EU-a, čime su postavljeni temelji za Zajednički europski sustav azila (CEAS). Amsterdamski ugovor omogućio je i kvalitetniju suradnju među državama članicama u vezi s pitanjima migracija i sigurnosti (Lalić Novak, 2013).

Stvaranje Zajedničkog europskog sustava azila (CEAS) započelo je 1999. godine na sastanku Europskog vijeća u Tampereu, kada su lideri EU-a postigli dogovor o uspostavi zajedničke politike azila i migracija koja bi se temeljila na principima humanitarnog prava i poštivanju ljudskih prava. Cilj CEAS-a bio je usklađivanje pravnih standarda i procedura vezanih uz azil diljem EU-a, kako bi se osigurala dosljedna primjena međunarodnih konvencija, uključujući Ženevsku konvenciju o statusu izbjeglica, iz 1951. godine (Lalić, 2007).

Jedan od ključnih trenutaka u razvoju migracijske politike EU-a bila je tzv. europska migracijska kriza 2015. godine, kada je više od milijun ljudi, uglavnom izbjeglica iz Sirije, Afganistana i Iraka, pokušalo ući u EU tražeći zaštitu. Naime, ta je kriza pokazala ozbiljne slabosti postojećeg migracijskog sustava EU-a, uključujući nejednaku podjelu tereta među članicama, što je izazvalo političke i društvene napetosti (Boštjan, 2017). Kao odgovor na nastalu krizu, EU je pojačala suradnju sa zemljama izvan EU-a, poput Turske, kako bi smanjila priljev migranata. Sporazum između EU-a i Turske iz 2016. godine bio je ključan za smanjenje broja ilegalnih migracija preko Egejskog mora (Smajić, 2017).

Tijekom izbjegličke krize, aktualizirana je i Direktiva o privremenoj zaštiti¹, koja je usvojena 2001. godine, ali se rijetko primjenjivala. Ova direktiva omogućuje pružanje privremene zaštite velikom broju ljudi u slučaju masovnog priljeva izbjeglica, bez dugotrajnih procedura koje prate standardni sustav azila (Krešić, 2021). Međutim, u praksi je primjena ove direktive

¹ Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba, SL L 212, 7.8.2001, p. 12–23 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT, FI, SV), dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32001L0055> (12. 8. 2024.)

bila nejasna i nejednaka među državama članicama, što je doprinijelo daljnjim podjelama unutar EU-a tijekom migracijske krize.

Nakon 2015. godine, migracijska politika EU-a nastavila se razvijati kroz brojne reforme, uključujući prijedloge za reviziju Dublinske uredbe i jačanje vanjskih granica EU-a kroz Agenciju za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex). Europska komisija predložila je i mehanizme solidarnosti koji bi omogućili pravedniju podjelu odgovornosti među državama članicama u vezi s prihvatom izbjeglica (Ćapeta, Rodin, 2018).

Jedan od ključnih izazova ostaje postizanje konsenzusa među državama članicama o reformama migracijskog sustava, posebice u pogledu zajedničke podjele tereta i odgovornosti. Iako su predložene reforme usmjerene na jačanje koherentnosti i solidarnosti unutar EU-a, politička klima u pojedinim zemljama, uključujući jačanje populističkih pokreta, otežava provođenje ovih reformi (Lalić Novak, 2013).

2.2. Migracijske krize u povijesti EU-a

Migracijske krize kroz povijest Europske unije (EU) bile su povod za oblikovanje i razvoj zajedničkih migracijskih i azilnih politika. Svaka kriza suočila je EU s novim izazovima, uključujući pitanje unutarnje solidarnosti, odgovornosti za izbjeglice i upravljanja vanjskim granicama.

Nakon Drugog svjetskog rata, Europa se suočila s ogromnim demografskim promjenama uzrokovanim raseljavanjem milijuna ljudi diljem kontinenta. Mnogi su tražili novi dom, posebno izbjeglice iz Istočne Europe, što je postavilo temelje za buduće migracijske politike, iako EU tada još nije postojala u svom današnjem obliku. Ovaj period obilježen je osnivanjem Međunarodne organizacije za migracije (engl. *International Organization for Migration* - IOM) i potpisivanjem Ženevske konvencije o statusu izbjeglica, 1951. godine, čime su definirana osnovna prava izbjeglica i odgovornosti država potpisnica (Lalić Novak, 2013).

Unutar EU-a, prvi značajni migracijski valovi bili su unutarnje migracije radnika, potaknuti gospodarskim rastom tijekom 1960-ih i 1970-ih godina. Sporazumi poput onog o slobodnom kretanju radne snage između država članica Europske ekonomske zajednice postavili su temelje za suvremeni Schengenski prostor. Migranti iz bivših kolonija, posebno iz zemalja sjeverne Afrike, također su tražili posao i bolji život u tadašnjoj Zapadnoj Europi, što je povećalo pritisak na integracijske politike (Mintas Hodak, 2010).

Prva ozbiljnija migrantska kriza za Europsku zajednicu, i kasniju Europsku uniju,) nastupila je s krajem Hladnog rata i raspadom Jugoslavije početkom 1990-ih. Sukobi u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini rezultirali su velikim brojem izbjeglica i interno raseljenih osoba, od kojih su mnogi tražili azil u zapadnoeuropskim državama. Tijekom ovog perioda, broj izbjeglica u Europi dramatično je porastao, a EU se suočila s potrebom koordiniranog odgovora na humanitarnu krizu (Lalić, 2007). No, EU tada još uvijek bila u fazi formiranja zajedničkih migracijskih politika. Tijekom ovog razdoblja, razvijene su nacionalne politike azila koje su često bile neusklađene, a odgovornost za prihvat izbjeglica uvelike je varirala među državama članicama. Upravo je ova migrantska kriza ukazala je na potrebu za jačom koordinacijom migracijskih politika na razini EU-a i predstavlja početak budućeg Zajedničkog europskog sustava azila (CEAS) kasnije tijekom 1990-ih (Lalić Novak, 2013).

Zatim, ratovi u Afganistanu (od 2001.) i Iraku (od 2003.) donijeli su novi val migracija u Europu. Iako EU nije bila izravno pogođena ratnim djelovanjima, mnogi su ljudi iz tih regija tražili azil u Europi, bježeći od sukoba i političkih nemira. Tijekom ovog perioda, postojala je značajna diskusija unutar EU-a o odgovornosti za prihvat izbjeglica i zaštitu granica, a pitanje migracija postalo je sve više politizirano. Uz rastući migracijski pritisak, 2004. godine donesena je Dublinska uredba, koja je postavila osnovni okvir za određivanje zemlje članice odgovorne za procesuiranje zahtjeva za azilom. Iako je ova uredba uspostavila važne mehanizme upravljanja migracijama, nije bila u potpunosti adekvatna za nadolazeće izazove (Rudolf, 2009).

Jedan od najozbiljnijih migracijskih izazova s kojima se EU suočila bila je tzv. europska izbjeglička ili migracijska kriza 2015. godine. Taj period obilježio je dolazak više od milijun ljudi, uglavnom iz Sirije, Afganistana i Iraka, koji su bježali od rata, siromaštva i nestabilnosti. Većina izbjeglica stigla je u Europu preko Sredozemnog mora i Balkanske rute, što je uzrokovalo veliki pritisak na zemlje na vanjskim granicama EU-a, poput Grčke i Italije (Boštjan, 2017). Kao odgovor na ovu krizu, EU je pojačala svoje napore za koordinaciju migracijskih politika i jačanje vanjskih granica. Među ključnim odgovorima bio je sporazum između EU-a i Turske iz 2016. godine, koji je značajno smanjio priljev migranata preko Egejskog mora. Prema ovom sporazumu, Turska je pristala zaustaviti migrante u zamjenu za financijsku pomoć i političke ustupke od strane EU-a (Smajić, 2017).

Tijekom migracijske krize 2015. godine, mnoge države članice EU-a pokazale su neslaganja u vezi s prijedlozima za raspodjelu izbjeglica putem kvota. Određene zemlje, poput Mađarske i Poljske, oštro su se protivile obveznim kvotama za prihvata izbjeglica, dok su druge države, poput Njemačke i Švedske, preuzele veliki broj izbjeglica. Ova kriza izazvala je duboke političke podjele unutar EU-a i dovela u pitanje načelo solidarnosti unutar Unije (Krešić, 2021).

Dublińska uredba, koja određuje koja je država članica odgovorna za obradu zahtjeva za azil, pokazala se neadekvatnom tijekom migracijske krize 2015. godine. Prema ovom sustavu, zemlje poput Grčke i Italije, koje su bile glavne točke ulaska izbjeglica, nosile su neproporcionalni teret obrade zahtjeva. Ovaj problem postao je posebno akutan tijekom migracijske krize, kada su ove zemlje bile preplavljene ogromnim brojem zahtjeva za azil (Lalić Novak, 2015).

EU je stoga predložila reforme Dublinske uredbe kako bi se osigurala pravednija raspodjela odgovornosti među državama članicama. Ove reforme, međutim, naišle su na snažan otpor određenih država članica, posebice zemalja iz Višegradske skupine (Mađarska, Poljska, Češka i Slovačka), koje su se protivile bilo kakvom mehanizmu obveznih kvota za prihvat izbjeglica (Ćapeta, Rodin, 2018).

Direktiva o privremenoj zaštiti usvojena je 2001. godine kao odgovor na izbjegličke krize 1990-ih, ali je primijenjena tek tijekom krize u Ukrajini 2022. godine. Cilj ove direktive je osigurati brzu i učinkovitu zaštitu velikog broja raseljenih osoba bez potrebe za prolaskom kroz dugotrajne procedure azila. Ova je mjera osmišljena kako bi olakšala pritisak na sustav azila i omogućila brži odgovor na humanitarne krize (Krešić, 2021).

Budućnost migracijskih politika EU-a ovisi o sposobnosti država članica da postignu konsenzus o zajedničkom upravljanju migracijama i azilom. Unatoč različitim nacionalnim pristupima i političkim podjelama, europske migracijske krize postavile su temelje za daljnju integraciju i suradnju u ovom ključnom području.

2.3. Uloga Lisabonskog ugovora u oblikovanju migracijske politike

Lisabonski ugovor², koji je stupio na snagu 1. prosinca 2009. godine, označio je značajnu prekretnicu u procesu integracije Europske unije. Njegov utjecaj na različite politike EU-a, uključujući migracijsku politiku, bio je dubok i dalekosežan. Lisabonski ugovor je redefinirao pravne osnove i institucionalne mehanizme koji se odnose na migraciju, azil i sigurnost, osnažujući suradnju među državama članicama u ovim područjima. U nastavku poglavlja analizirat će se uloga Lisabonskog ugovora u oblikovanju migracijske politike EU-a kroz nekoliko ključnih aspekata: jačanje zajedničke azilne politike, unaprjeđenje unutarnjih i vanjskih granica te pojačavanje koordinacije među državama članicama.

2.3.1. Institucionalne promjene i novi pravni okvir

Lisabonski ugovor donio je niz institucionalnih promjena koje su izravno utjecale na migracijsku politiku. Ključna promjena bila je uključivanje migracijskih i azilnih politika pod "*prostor slobode, sigurnosti i pravde*" (Čapeta, Rodin, 2018). Time je migracijska politika postala dio zajedničkih politika EU-a, gdje su države članice prenijele dio svojih suverenih ovlasti na institucije EU-a, što je omogućilo donošenje zakonodavnih akata na razini EU-a. Lisabonski ugovor je također proširio ovlasti Europskog parlamenta, omogućivši mu veću ulogu u zakonodavnom procesu u vezi s migracijom, azilom i sigurnošću, čime je povećana demokratska kontrola nad donošenjem odluka u ovom osjetljivom području (Rudolf, 2009). Europski parlament i Vijeće sada donose zakonodavne akte u postupku suodlučivanja, čime su osigurane bolje ravnoteže interesa među državama članicama i institucijama EU-a.

2.3.2. Zajednička europska politika azila i načelo solidarnosti

Lisabonski ugovor je uspostavio čvršći pravni okvir za razvoj zajedničke europske politike azila (Lalić, 2007). Ova je politika usmjerena na osiguranje jednakih uvjeta za sve tražitelje azila diljem EU-a i postizanje većeg stupnja solidarnosti među državama članicama. Naime, Lisabonski ugovor, posebno naglašava načelo solidarnosti i pravične podjele odgovornosti među državama članicama kada je riječ o upravljanju migracijama i azilom (Krešić, 2021). Ovo je načelo postalo osobito važno tijekom izbjegličke krize 2015. godine, kada su se države članice suočile s neujednačenim pritiscima na svoje azilne sustave.

² Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, SL C 306, 17.12.2007, p. 1–271 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV), dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT> (14. 8. 2024.)

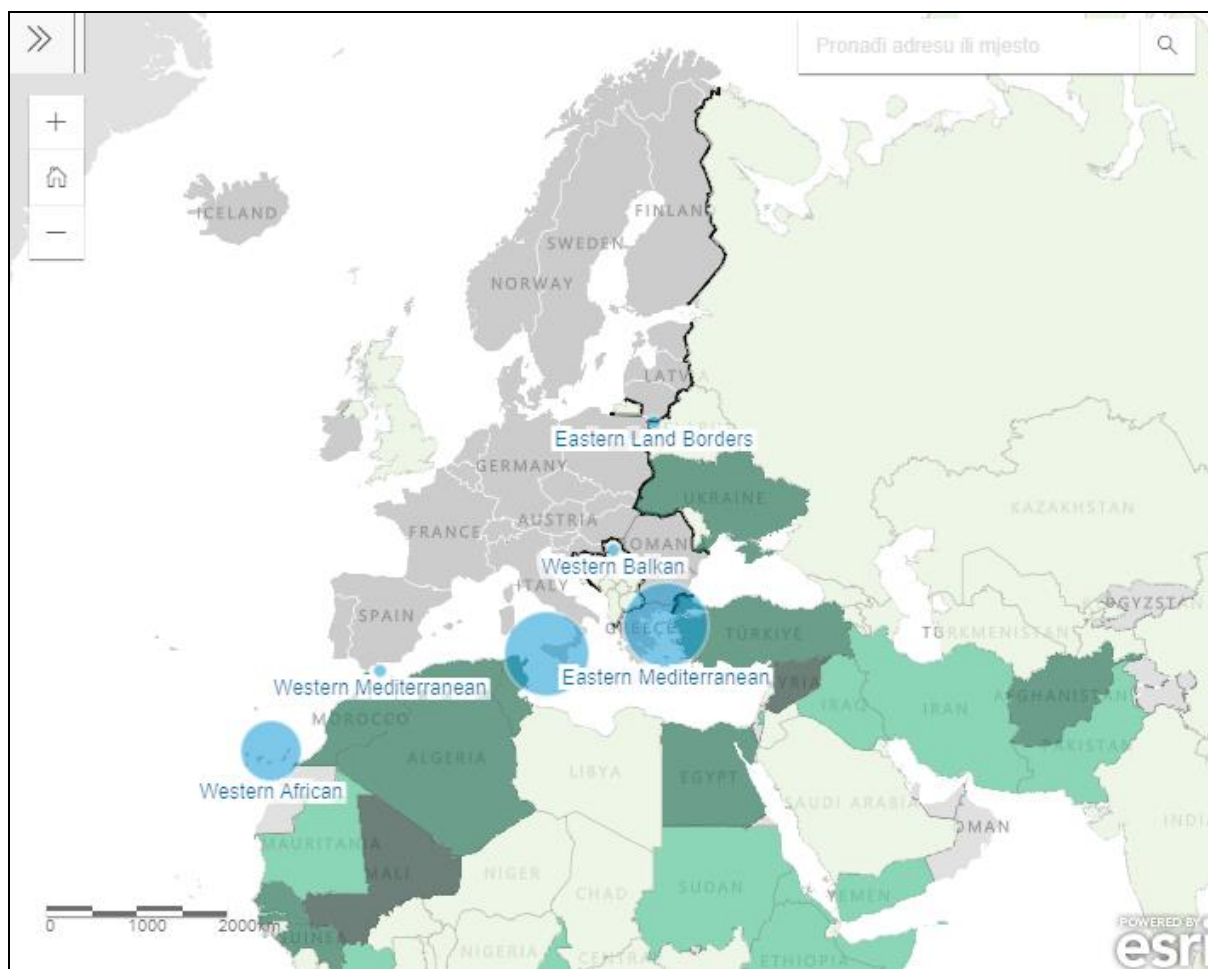
Unatoč pokušajima da se solidarnost implementira kroz razne mehanizme, poput sustava kvota za raspodjelu izbjeglica, mnoge su države članice pružale otpor prema takvim mjerama. Ove tenzije pokazuju ograničenja Lisabonskog ugovora u osiguravanju stvarne solidarnosti među državama članicama, iako je pravni okvir postavljen upravo s ciljem jačanja zajedničkih odgovornosti (Lalić Novak, 2013).

2.3.3. Pojačanje Schengenskog sustava i vanjske granice

Lisabonski ugovor je također ojačao Schengenski sustav, koji omogućava slobodno kretanje unutar EU-a bez unutarnjih granica. Međutim, slobodno kretanje dolazi s izazovima upravljanja vanjskim granicama EU-a. Lisabonski ugovor je potaknuo jačanje mehanizama za nadzor vanjskih granica, uključujući uspostavu agencije Frontex, čija je uloga povećana u nadzoru i upravljanju migracijama (Boštjan, 2017). Frontex, kao europska agencija za nadzor granica, preuzeo je značajniju ulogu u koordinaciji između država članica, osiguravajući tehničku i operativnu podršku na vanjskim granicama Unije. Ova pojačana uloga posebno je došla do izražaja tijekom izbjegličke krize, kada su migranti i izbjeglice masovno dolazili u Grčku, Italiju i Španjolsku (Boštjan, 2017). Frontex je imao zadatak pomoći državama članicama u održavanju kontrole nad vanjskim granicama, ali se suočavao s ograničenjima u pogledu resursa i kapaciteta.

Europska unija suočava se s kontinuiranim izazovima ilegalnog prelaska granica, osobito na vanjskim granicama Schengenskog prostora. Frontex, agencija EU za upravljanje granicama, prati ove prelaze kroz redovito prikupljanje podataka, što je i prikazano slikom ispod. Njihova karta migracijskih ruta pokazuje glavne pravce kojima migranti ulaze u EU, kao što su Sredozemna ruta, Zapadni Balkan i istočne granice. Frontexov sustav bilježi broj zabilježenih ilegalnih prelazaka, no jedan migrant može više puta pokušati prijeći granicu, što otežava točno određivanje broja pojedinaca.

Slika ispod prikazuje šest glavnih migrantskih ruta do EU, a to su istočna granica EU, zapadni Balkan, istočni Mediteran, središnji Mediteran, zapadni Mediteran i zapadna Afrika. Najveći broj pokušaja ilegalnih prelaska granice su rute Mediterane i zapadne Afrike. Detalje o broju pokušaja ilegalnih prelazaka granica i porijeklu tih imigranata prikazuje tablica ispod.



Slika 1. Broj pokušaja ilegalnog prelaska granica EU

Izvor: FRONTEX. Monitoring and risk analysis. <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/>

Tablica 1. Broj pokušaja ilegalnog prelaska granica EU

Migrantska ruta	Broj pokušaja ilegalnih prelazaka granice u razdoblju od siječnja do kolovoza 2024.	Primarne zemlje iz kojih migranti dolaze
istočna granica EU	11 270	Ukrajina Somalija Sirija Eritreja Etiopija
zapadni Balkan	14 669	Sirija Turska Afganistan Irak

Migrantska ruta	Broj pokušaja ilegalnih prelazaka granice u razdoblju od siječnja do kolovoza 2024.	Primarne zemlje iz kojih migranti dolaze
istočni Mediteran	37 163	Sirija Afganistan Egipat Turska Eritreja
središnji Mediteran	41 250	Bangladeš Sirija Tunis Egipat Gvineja
zapadni Mediteran	9 564	Alžir Maroko Mali Gvineja
zapadna Afrika	25 539	Mali Senegal Maroko Mauritanija

Izvor: izrada autorice prema FRONTEX. Monitoring and risk analysis.

<https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/>

Ilegalni prelazak granica uzrokuje mnoge izazove, uključujući trgovinu ljudima i krijumčarenje, čime se ranjive skupine dovode u opasnost. Granice država članica na vanjskom rubu EU, poput Grčke, Italije i Španjolske, pod velikim su pritiskom zbog velikog broja dolazaka, što opterećuje njihove kapacitete za obradu zahtjeva za azilom.

EU pokušava raspodijeliti odgovornost među državama članicama, ali te mjere nailaze na različite izazove i ograničene uspjehe. Sukobi i krize u zemljama poput Sirije, Afganistana i drugih regija još uvijek potiču migracije, a EU je suočena s dugoročnim izazovom kako uskladiti humanitarnu obvezu poštivanja prava na azil i sigurnosne zabrinutosti u vezi s vanjskim granicama.

2.3.4. Azilna politika i načelo zabrane vraćanja

Jedan od ključnih principa migracijske politike, koji je potvrđen Lisabonskim ugovorom, jest načelo zabrane vraćanja (engl. *non-refoulement*), koje zabranjuje vraćanje izbjeglica ili tražitelja azila u zemlje gdje bi im prijetila opasnost od progona ili kršenja ljudskih prava (Lalić Novak, 2015). Ovaj princip, ugrađen u međunarodno pravo kroz Konvenciju o statusu

izbjeglica iz 1951. godine, postao je osnovni stup europske politike azila, a Lisabonski ugovor ga je dodatno osnažio, integrirajući ga u pravni okvir EU-a.

2.3.5. Direktiva o privremenoj zaštiti

U kontekstu migracijskih kriza, Lisabonski ugovor je stvorio uvjete za primjenu Direktive o privremenoj zaštiti, koja je prvi put usvojena 2001. godine, ali je ostala neprimijenjena sve do izbjegličke krize izazvane ratom u Ukrajini 2022. godine (Krešić, 2021). Direktiva omogućuje brzu zaštitu velikog broja izbjeglica u kriznim situacijama, osiguravajući im privremeni boravak i zaštitu bez potrebe za prolaskom kroz dugotrajan postupak traženja azila.

Konačno, Lisabonski je ugovor imao presudnu ulogu u oblikovanju migracijske politike Europske unije. Donio je značajne institucionalne promjene, ojačao zajedničku azilnu politiku, te postavio pravni okvir za upravljanje migracijama na razini EU-a. Iako je stvorio uvjete za veću solidarnost među državama članicama, provedba tih načela u praksi pokazala se složenijom, osobito u svjetlu kriza poput one iz 2015. godine. Unatoč napretku, izazovi ostaju, osobito u pogledu učinkovitog upravljanja vanjskim granicama i osiguravanja jednakih uvjeta za sve migrante i izbjeglice u Europskoj uniji.

3. ZAJEDNIČKI EUROPSKI SUSTAV AZILA (CEAS)

3.1. Razvoj CEAS-a

Zajednički europski sustav azila (CEAS) predstavlja ključni mehanizam Europske unije za upravljanje migracijama i pružanje zaštite osobama koje bježe iz svojih zemalja zbog progona, sukoba ili drugih ugroza. CEAS je razvijen s ciljem uspostavljanja jedinstvenih standarda i postupaka za obradu zahtjeva za azilom, kako bi se osigurala pravičnost, transparentnost i solidarnost među državama članicama, a njegov je razvoj bio dugotrajan proces koji je prolazio kroz različite faze, od početne fragmentiranosti sustava azila unutar EU-a do uvođenja zajedničkih pravila i zakonskih akata.

Povijest Zajedničkog europskog sustava azila seže u 1990-e godine, kada su države članice EU-a počele uvidati potrebu za zajedničkim pristupom u rješavanju pitanja migracija i azila. U ranim fazama europske integracije, svaka je država članica imala vlastite zakone i politike o azilu, što je dovelo do neujednačenosti i nedostatka koordinacije. Prvi korak prema uspostavi CEAS-a predstavlja Sporazum iz Dublina 1990. godine, koji je postavio temelje za određivanje odgovornosti države članice u kojoj tražitelj azila prvi put ulazi na teritorij EU-a (Lalić Novak, 2013).

Tijekom ovog razdoblja, azilna politika bila je uglavnom u nadležnosti država članica, bez velikih intervencija EU-a. Međutim, migracijski pritisci, poput onih uzrokovanih ratovima na Balkanu 1990-ih godina, pokazali su potrebu za učinkovitijim i koordiniranim pristupom azilu na europskoj razini (Lalić, 2007).

Sljedeći značajniji korak prema stvaranju Zajedničkog europskog sustava azila jest Amsterdamski ugovor iz 1997. godine, koji je azil i migracijska pitanja uvrstio u prvi stup Europske unije (Lalić Novak, 2013). Time su pitanja azila postala zajednička nadležnost EU-a, što je otvorilo put donošenju zakonodavnih akata na razini Unije. U okviru Amsterdamskog ugovora, države članice prepoznale su važnost usklađivanja svojih azilnih sustava, kako bi se osigurala zaštita ljudskih prava tražitelja azila te izbjeglo dvostruko podnošenje zahtjeva ili zloupotreba sustava.

Ovo razdoblje karakterizirano je donošenjem niza direktiva i uredbi, koje su stvorile temelje za zajedničke standarde postupanja u postupcima za azil. Uredba Dublin II, usvojena 2003. godine, predstavljala je važan dio CEAS-a, jer je regulirala koja država članica snosi

odgovornost za procesuiranje zahtjeva za azil (Boštjan, 2017). No, unatoč ovim naporima, sustav je još uvijek bio opterećen značajnim razlikama u postupanju među državama članicama.

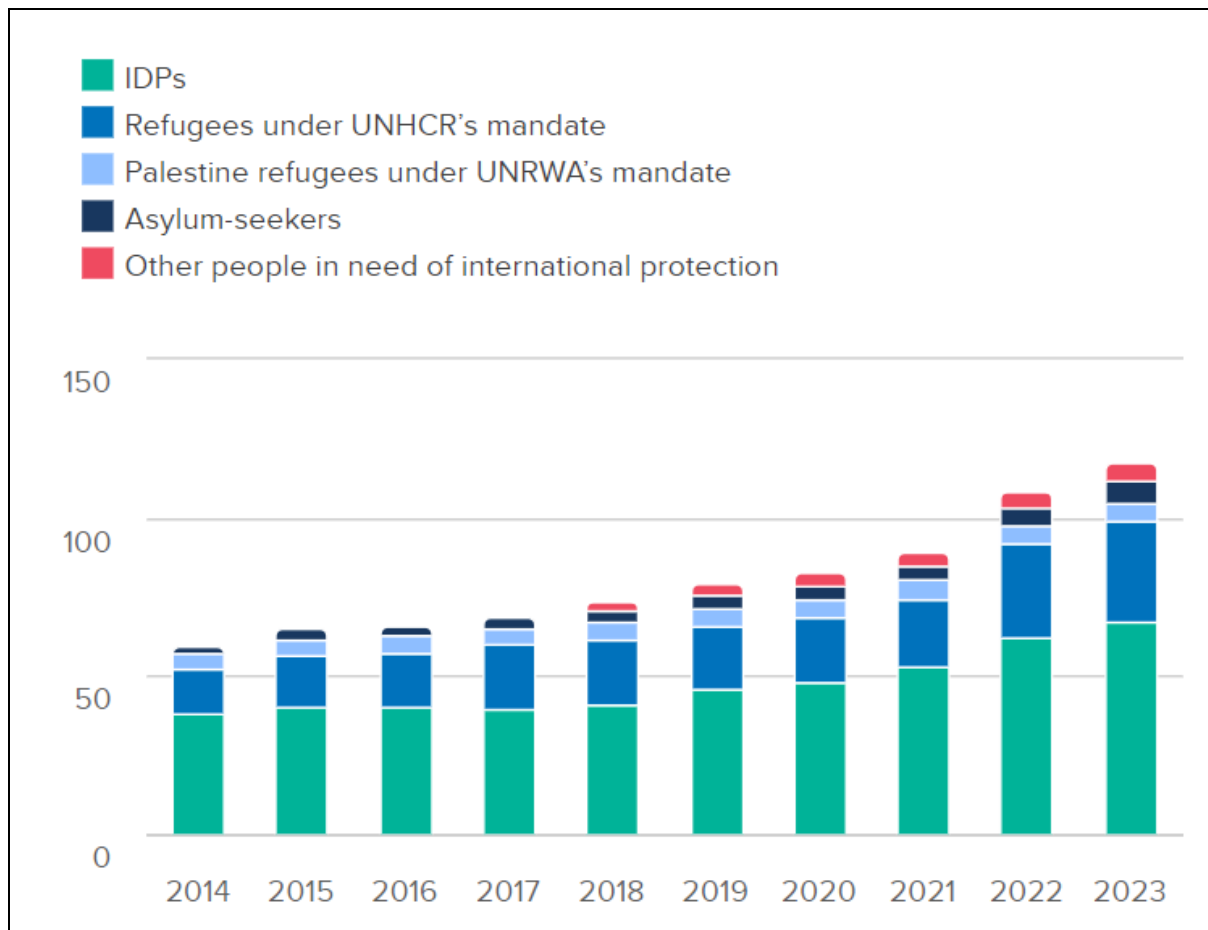
Lisabonski ugovor, koji je stupio na snagu 2009. godine, predstavlja revoluciju u razvoju CEAS-a. Ovaj ugovor dao je Europskom parlamentu veće ovlasti u odlučivanju o azilnim i migracijskim politikama kroz postupak suodlučivanja, što je povećalo demokratski nadzor nad tim procesima (Rudolf, 2009). Ključno je da je Lisabonski ugovor formalizirao Zajednički europski sustav azila kao temeljnu politiku EU-a u području migracija.

Reforma CEAS-a uključivala je niz zakonodavnih akata koji su imali za cilj harmonizirati postupke za azil i osigurati poštivanje ljudskih prava tražitelja azila. Direktiva o postupcima za azil, Direktiva o prihvatu i Direktiva o kvalifikacijama uvedene su kako bi se osigurali jednaki uvjeti za tražitelje azila u svim državama članicama EU-a (Ćapeta, Rodin, 2018). Uvedeni su minimalni standardi za uvjete prihvata, uključujući pristup smještaju, zdravstvenoj skrbi i obrazovanju. Cilj ovih mjera bio je osigurati da tražitelji azila u EU-u dobiju pravičan i učinkovit postupak, bez obzira na to u kojoj su državi članici podnijeli zahtjev.

Jedan od ključnih principa Zajedničkog europskog sustava azila je načelo solidarnosti među državama članicama. Prema ovom načelu, odgovornost za pružanje zaštite tražiteljima azila trebala bi biti podijeljena ravnomjerno među državama članicama. Međutim, provedba ovog načela u praksi pokazala se izuzetno izazovnom, osobito tijekom izbjegličke krize 2015. godine (Lalić Novak, 2015).

Kriza je razotkrila nedostatke CEAS-a, osobito u pogledu raspodjele odgovornosti. Države poput Grčke i Italije, koje su bile prve na udaru velikih migracijskih valova, bile su preopterećene brojem tražitelja azila, dok su mnoge druge države članice odbijale preuzeti svoj dio odgovornosti. Unatoč naporima Europske komisije da uvede sustav kvota za raspodjelu izbjeglica, mnoge države, osobito u srednjoj i istočnoj Europi, pružale su snažan otpor (Boštjan, 2017). Nužnost za promjenom i kontinuiranim unaprijeđivanjem CEAS-a prikazuje i graf ispod. Naime, isticana migracijska kriza iz 2015. godine, odvijala se s gotovo polovinom broja migranata u odnosu na danas.

Ovi izazovi ukazali su na potrebu za daljnjom reformom CEAS-a, koja bi mogla uključivati strože mehanizme za osiguravanje solidarnosti među državama članicama.



Slika 2. Broj prisilno raeljenih ljudi u razdoblju od 2014. do 2023. godine

Izvor: UNHCR (2024). <https://www.unhcr.org/global-trends>

Jedan od ključnih elemenata Zajedničkog europskog sustava azila je Direktiva o privremenoj zaštiti, usvojena 2001. godine, a implementirana tijekom rata u Ukrajini 2022. godine (Krešić, 2021). Ova direktiva pruža brzu i privremenu zaštitu osobama koje bježe od sukoba ili drugih kriznih situacija, bez potrebe za podnošenjem formalnog zahtjeva za azil. Direktiva omogućuje državama članicama da pružaju zaštitu na temelju europske solidarnosti, što je ključno u kriznim situacijama kada se suočavaju s velikim brojem izbjeglica.

Iako CEAS predstavlja značajan korak naprijed u harmonizaciji azilnih politika unutar EU-a, sustav je suočen s brojnim izazovima koji zahtijevaju daljnje reforme. Izbjeglička kriza iz 2015. godine ukazala je na ograničenja postojećih mehanizama solidarnosti i raspodjele odgovornosti, što je izazvalo potrebu za uspostavljanjem učinkovitijih alata za zajedničko upravljanje migracijama. Reformom CEAS-a, EU nastoji ojačati svoju sposobnost odgovaranja na buduće migracijske pritiske, istovremeno osiguravajući poštivanje ljudskih prava i načela solidarnosti (Lalić Novak, 2015).

Jedan od glavnih smjerova reforme odnosi se na promjenu Dublinske uredbe, kako bi se osiguralo ravnomjernije raspodjeljivanje tražitelja azila među državama članicama. Osim toga, EU teži uspostavi učinkovitijeg sustava za povratak osoba čiji zahtjevi za azil nisu prihvaćeni. EU radi na jačanju kapaciteta za povratak i reintegraciju, kako bi se osiguralo da se osobe kojima nije odobren azil vraćaju u svoje zemlje podrijetla na human i dostojanstven način (Boštjan, 2017).

Još jedan ključni aspekt reforme odnosi se na poboljšanje uvjeta prihvata i osiguravanje ravnomjernih standarda u svim državama članicama. U prošlosti su postojale značajne razlike u uvjetima prihvata tražitelja azila, što je dovelo do toga da su mnogi migranti preferirali neke zemlje u odnosu na druge. Harmonizacija tih uvjeta jedan je od načina da se spriječi nepravedna distribucija tražitelja azila i izbjegne "sekundarno kretanje", odnosno prelazak tražitelja azila iz jedne u drugu zemlju EU-a.

EU je također uvela pojačanu suradnju s trećim zemljama kako bi se osiguralo bolje upravljanje migracijskim tokovima. To uključuje suradnju s državama iz kojih dolaze migranti, kao i s tranzitnim zemljama, kroz različite sporazume o partnerstvu, financijske potpore i zajedničke programe. Primjer je suradnja s Turskom, koja je igrala ključnu ulogu u upravljanju priljevom izbjeglica iz Sirije tijekom izbjegličke krize 2015. godine (Rudolf, 2009).

Buduće reforme morat će se suočiti s izazovima poput još bolje koordinacije među državama članicama, ravnomjernije raspodjele tražitelja azila, te učinkovitije suradnje s trećim zemljama, kako bi se izgradila otpornija i solidarizirana zajednica koja je sposobna odgovoriti na globalne migracijske izazove.

3.2. Direktiva o privremenoj zaštiti i njezin značaj

Direktiva 2001/55/EC o minimalnim standardima za davanje privremene zaštite (poznata kao *Direktiva o privremenoj zaštiti*) jedna je od ključnih mjera Europske unije za upravljanje kriznim situacijama masovnog priljeva raseljenih osoba. Ova direktiva donesena je 2001. godine u odgovoru na iskustva s izbjegličkim krizama tijekom 1990-ih godina, osobito ratova na području bivše Jugoslavije, kada je veliki broj izbjeglica tražio zaštitu u državama članicama EU-a (Lalić Novak, 2013). Cilj direktive bio je osigurati brz i koordiniran odgovor na slične buduće situacije, uzimajući u obzir potrebu za humanitarnom zaštitom i održavanje ravnoteže među državama članicama.

Direktiva o privremenoj zaštiti ima dva glavna cilja:

- pružanje brzog odgovora na masovni priljev izbjeglica i
- osiguranje ravnomjerne raspodjele odgovornosti među državama članicama.

Pružanje brzog odgovora na masovni priljev izbjeglica nužno je u situacijama kada postoji masovni priljev ljudi koji bježe od sukoba, prirodnih katastrofa ili drugih hitnih okolnosti, a tada nacionalni sustavi azila mogu biti preopterećeni. Ova direktiva omogućava privremeni okvir za zaštitu koji pruža hitnu pomoć raseljenim osobama i istodobno rasterećuje azilne sustave država članica (Krešić, 2021).

Osiguranje ravnomjerne raspodjele odgovornosti među državama članicama odnosi se na, Direktivom propisane, mehanizme solidarnosti, gdje se odgovornost za pružanje privremene zaštite ravnomjerno raspoređuje među državama članicama, čime se izbjegava situacija da samo nekoliko zemalja snosi teret izbjegličke krize (Lalić, 2007).

Privremena zaštita u okviru direktive daje privremeni pravni status raseljenim osobama koji uključuje pravo na boravak, rad, smještaj, zdravstvenu zaštitu i obrazovanje, uz mogućnost naknadnog traženja dugoročne zaštite kroz azilni sustav ako je potrebno (Boštjan, 2017). Trajanje ove privremene zaštite može biti najviše tri godine, ovisno o duljini krize u zemlji podrijetla.

Unatoč tome što je donesena 2001. godine, Direktiva o privremenoj zaštiti nije aktivirana sve do 2022. godine, tijekom izbijanja izbjegličke krize izazvane ruskom invazijom na Ukrajinu.

Ova kriza rezultirala je masovnim priljevom izbjeglica iz Ukrajine u države članice EU-a, što je dovelo do hitne aktivacije direktive kako bi se izbjeglicama iz Ukrajine omogućila zaštita bez potrebe za prolaskom kroz dugotrajne azilne procedure (Krešić, 2021).

U slučaju sirijske izbjegličke krize 2015. godine, EU je izbjegla aktiviranje ove direktive, iako je bila suočena s velikim priljevom izbjeglica iz Sirije i drugih ratom pogođenih područja Bliskog istoka i Afrike. Umjesto toga, države članice pokušale su riješiti problem putem drugih mjera, uključujući kvote za relokaciju i različite bilateralne sporazume, primjerice sporazum s Turskom. To je otvorilo pitanje o primjeni Direktive o privremenoj zaštiti i potaknulo raspravu o njezinoj učinkovitosti i političkoj volji unutar EU-a (Smajić, 2017).

Direktiva je zamišljena kao odgovor na hitne i masovne priljeve, no njezina aktivacija ovisi o političkom konsenzusu unutar EU-a. Nedostatak tog konsenzusa tijekom ranijih kriznih situacija bio je jedan od razloga zbog kojih je direktiva ostala neaktivirana sve do 2022. godine. Neki autori smatraju da je nedostatak solidarnosti među državama članicama ključna prepreka za učinkovitu primjenu ove direktive (Čapeta, Rodin, 2018).

Direktiva o privremenoj zaštiti igra ključnu ulogu u kontekstu šireg Zajedničkog europskog sustava azila (CEAS). Ona ne zamjenjuje azilne procedure, već pruža privremenu zaštitu osobama koje su prisiljene napustiti svoje domove zbog hitnih okolnosti. Na taj način se omogućuje hitan odgovor na krizne situacije dok se dugoročno rješenje traži kroz azilni sustav (Lalić Novak, 2013).

S druge strane, prema Krešiću (2021), postoji nekoliko zabluda o Direktivi o privremenoj zaštiti koje su se pojavile tijekom izbjegličke krize 2015. godine. Prva zabluda je da bi aktivacija ove direktive riješila problem preopterećenosti azilnih sustava. Iako direktiva omogućuje privremenu zaštitu, ona ne osigurava dugoročno rješenje, a države članice i dalje moraju provoditi dugotrajne procedure za azilne zahtjeve. Druga zabluda odnosi se na vjerovanje da bi aktivacija direktive spriječila neregularne migracije unutar EU-a. Međutim, privremena zaštita ne sprječava tražitelje azila da pokušaju preseliti u države članice s boljim uvjetima prihvata, što je bio slučaj tijekom krize 2015. godine. Treća zabluda je da je direktiva nepotrebna zbog postojećih mehanizama za relokaciju i vraćanje migranata. Krešić (2021) naglašava da je direktiva jedinstveni instrument koji pruža hitnu zaštitu u situacijama masovnih migracija i osigurava osnovna prava raseljenim osobama, što relokacijski programi sami po sebi ne omogućuju.

Zaključno, Direktiva o privremenoj zaštiti predstavlja ključan instrument europske migracijske politike, osmišljen za pružanje brzog i učinkovitog odgovora na krizne situacije masovnog priljeva raseljenih osoba. Iako je prošlo više od 20 godina od njezinog donošenja, aktivirana je tek nedavno tijekom ukrajinske izbjegličke krize, što ukazuje na izazove u političkom konsenzusu unutar EU-a. Njezina aktivacija i uspješna primjena u 2022. godini pokazuje da direktiva ima potencijal igrati važnu ulogu u upravljanju budućim krizama, no ostaje izazov u osiguravanju dugoročne solidarnosti i suradnje među državama članicama.

3.3. Načelo zabrane vraćanja (*non-refoulement*) i pristup sustavu azila

Načelo zabrane vraćanja (*non-refoulement*) jedno je od temeljnih načela međunarodnog prava i sustava zaštite izbjeglica te ključni element Zajedničkog europskog sustava azila (CEAS). Ovo načelo zabranjuje vraćanje tražitelja azila i izbjeglica u zemlje gdje bi mogli biti suočeni s progonima, mučenjem ili ozbiljnim kršenjima ljudskih prava. Kroz godine, ovo načelo postalo je neizostavan dio europskog azilnog prava, a njegov značaj istaknut je kroz međunarodne i europske dokumente te je temelj za procese koji reguliraju pristup azilu.

Načelo *non-refoulement* prvi je put pravno definirano u Konvenciji o statusu izbjeglica iz 1951. godine (tzv. Ženevska konvencija) u članku 33., koji propisuje da niti jedna ugovorna stranka neće protjerati ili vratiti (*refouler*) izbjeglicu na teritorij gdje bi njegov život ili sloboda mogli biti ugroženi zbog rase, vjere, nacionalnosti, članstva u određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja (Lalić Novak, 2015). Ovo načelo postalo je sastavni dio međunarodnog običajnog prava, što znači da se primjenjuje i na zemlje koje nisu potpisale Ženevsku konvenciju, ali je EU kao zajednica država dodatno razvila ovo načelo u okviru svojih zakonskih instrumenata.

Načelo zabrane vraćanja integrirano je u europski pravni sustav putem raznih direktiva i uredbi koje čine temelj Zajedničkog europskog sustava azila. Konsolidirani Ugovor o funkcioniranju Europske unije (TFEU), kroz članak 78., naglašava obvezu EU-a da se pridržava načela zabrane vraćanja u kontekstu azila i migracija (Konsolidirana verzija Ugovora o Europskoj uniji, 2010). Nadalje, Povelja Europske unije o temeljnim pravima izričito zabranjuje vraćanje osoba u zemlje gdje bi mogli biti suočeni s ozbiljnim rizicima od kršenja ljudskih prava (članak 19.), uključujući mučenje ili neljudsko i ponižavajuće postupanje.

Također, Europski sud za ljudska prava (ECHR) kroz praksu presuda jača načelo *non-refoulement* u kontekstu zabrane mučenja iz članka 3. Europske konvencije o ljudskim pravima (ECHR), koji zabranjuje vraćanje osoba u zemlje gdje bi mogli biti izloženi mučenju ili zlostavljanju (Boštjan, 2017).

Zajednički europski sustav azila (CEAS), čiji razvoj datira od 1999. godine kroz Tampereški program, temelji se na načelu solidarnosti i zajedničkih standarda među državama članicama, uključujući strogu provedbu načela *non-refoulement*. Direktiva o azilnim postupcima (2013/32/EU) i Direktiva o uvjetima za odobrenje međunarodne zaštite (2011/95/EU) sadrže odredbe koje osiguravaju da nijedna osoba koja podnese zahtjev za azil ne smije biti vraćena bez odgovarajuće procjene njezina slučaja, čime se osigurava poštivanje načela zabrane vraćanja (Lalić, 2007).

Nadalje, Dublinski sustav, kao dio CEAS-a, regulira koja država članica treba biti odgovorna za obradu zahtjeva za azil, ali istodobno osigurava da tražitelji azila neće biti vraćeni u treće zemlje ili druge države članice gdje bi mogli biti izloženi rizicima u suprotnosti s načelom *non-refoulement* (Lalić Novak, 2013).

Pristup sustavu azila unutar Europske unije uređen je kroz skup zakonskih instrumenata koji definiraju proceduru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Temeljni cilj ovog sustava jest osigurati da svi tražitelji azila dobiju pravedan i učinkovit pristup sustavu azila, uz puno poštivanje načela zabrane vraćanja. Zakoni koji reguliraju pristup sustavu azila su sljedeći:

- Direktiva o azilnim postupcima (2013/32/EU): ova direktiva osigurava pristup azilnim postupcima za sve tražitelje azila i zahtijeva da se svaki zahtjev individualno ispita. Posebno naglašava potrebu za omogućavanjem informacija o postupcima i pravima tražitelja azila te osiguravanju pravne pomoći tijekom procesa. Također, tražitelj azila ne može biti deportiran dok traje postupak procjene zahtjeva, čime se jamči poštivanje načela zabrane vraćanja (Krešić, 2021).
- Direktiva o prihvatnim uvjetima (2013/33/EU): ova direktiva propisuje minimalne standarde za prihvatanje tražitelja azila, uključujući pravo na smještaj, obrazovanje, zdravstvenu skrb i zaštitu ranjivih skupina. Cilj je osigurati humane uvjete za tražitelje

azila tijekom procesa procjene, što dodatno jača njihovu zaštitu i smanjuje rizik od povrede prava (Boštjan, 2017).

- Dublinska uredba (604/2013): ova uredba regulira odgovornost država članica za obradu zahtjeva za azil i nastoji spriječiti "azilni shopping", no također osigurava da nijedna država članica ne može prebaciti tražitelja azila u drugu državu članicu ili treću zemlju gdje bi njegova prava mogla biti ugrožena (Lalić Novak, 2013).

Unatoč pravnim okvirom EU-a, provedba načela *non-refoulement* suočava se s brojnim izazovima. Jedan od glavnih problema jest postojanje "pushback" politika na vanjskim granicama EU-a, osobito u državama koje se nalaze na "prvoj liniji" migracija, kao što su Grčka, Italija i Mađarska. Pushback praksa, koja podrazumijeva prisilno vraćanje tražitelja azila bez provođenja adekvatne procjene, dovela je do kršenja načela zabrane vraćanja i izazvala brojne kritike međunarodnih organizacija (Smajić, 2017).

Primjerice, izvještaji nevladinih organizacija i medija iz Grčke i Mađarske sugeriraju da su vlasti vršile prisilna vraćanja migranata i izbjeglica u Tursku i Srbiju, bez ikakvog pravnog procesa ili procjene je li vraćanje u skladu s načelom *non-refoulement* (Boštjan, 2017). Ove, i njima slične, situacije ukazuju na potrebu za jačim nadzorom i provedbom zakonskih instrumenata EU-a.

Međunarodne organizacije, poput Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (engl. *United Nations High Commissioner for Refugees* - UNHCR), igraju ključnu ulogu u praćenju poštivanja načela *non-refoulement* i pružanju podrške izbjeglicama i tražiteljima azila. UNHCR redovito izdaje smjernice i preporuke za države članice o načinu provedbe ovog načela te osigurava tehničku podršku u izradi zakonskih okvira (Lalić Novak, 2015).

Osim međunarodnih organizacija, nevladine organizacije i civilno društvo igraju važnu ulogu u pružanju podrške tražiteljima azila, praćenju kršenja prava te osiguravanju informacija i pravne pomoći osobama koje traže međunarodnu zaštitu. Nevladine organizacije poput *Amnesty International* i *Human Rights Watch* kontinuirano izvještavaju o kršenjima prava tražitelja azila i načela zabrane vraćanja, osobito na vanjskim granicama Europske unije, te pozivaju na odgovornost država članica i jačanje mehanizama nadzora (Krešić, 2021). Primjer volontera, članova francuske podružnice organizacije *Amnesty International*, koji prihvaćaju i pozivaju izbjeglice, nakon migrantske krize 2015. godine, prikazuje slika ispod.



Slika 3. Volonteri organizacije *Amnesty International* prihvaćaju izbjeglice u Francuskoj

Izvor: Amnesty International. Refugees, asylum seekers and migrants. <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/refugees-asylum-seekers-and-migrants/> (1. 9. 2024.)

4. INSTITUCIONALNI OKVIR MIGRACIJSKE POLITIKE EU-A

4.1. Glavne institucije i njihova uloga

Migracijska politika Europske unije oblikovana je kroz rad niza institucija koje koordiniraju i nadziru provedbu zajedničkih pravila i normi. Te institucije međusobno surađuju kako bi osigurale koherentnu migracijsku politiku usklađenu s osnovnim načelima Unije, uključujući zaštitu ljudskih prava, solidarnost među državama članicama te poštovanje međunarodnih obveza.

Migracijska politika EU-a oslanja se na rad nekoliko ključnih institucija, uključujući:

- Europsko vijeće,
- Vijeće Europske unije,
- Europsku komisiju,
- Europski parlament i
- Sud Europske unije.

Svaka od tih institucija igra specifičnu ulogu u stvaranju zakonodavnog i pravnog okvira koji uređuje migracije, azil i zaštitu granica.

Europsko vijeće čini čelnike država ili vlada država članica i ono određuje političke smjernice i prioritete migracijske politike EU-a. Ono donosi odluke na najvišoj razini, posebice u kriznim situacijama, kao što je bila migrantska kriza 2015. godine (Boštjan, 2017). Europsko vijeće usmjerava donošenje zajedničke politike azila i migracija kroz strateške odluke koje oblikuju zakonodavne prijedloge Europske komisije.

Vijeće Europske unije (ili Vijeće ministara) sastoji se od ministara unutarnjih poslova i pravosuđa iz svih država članica EU-a te je odgovorno za donošenje zakonodavnih akata na prijedlog Europske komisije. U području migracija i azila, ono igra ključnu ulogu u usklađivanju stavova država članica i donošenju mjera utemeljenih na zajedničkom pristupu, osobito u pitanjima integracije, zaštite vanjskih granica i podjele odgovornosti među članicama.

Europski parlament je suzakonodavac u migracijskoj politici i aktivno sudjeluje u donošenju zakonodavnih akata putem redovnog zakonodavnog postupka (Lalić, 2007). Parlament nadgleda provedbu zajedničke politike, ima pravo davanja mišljenja i prijedloga te obavlja funkciju nadzora nad radom Europske komisije i drugih institucija. Parlament je bio posebno aktivan tijekom migracijske krize, zagovarajući humanitarne mjere i pojačano financiranje pomoći izbjeglicama.

4.2. Uloga Europskog vijeća i Europske komisije

Europsko vijeće ima presudnu ulogu u određivanju političkih smjernica migracijske politike EU-a. Tijekom velikih migracijskih kriza, kao što su rat u Siriji i posljedična izbjeglička kriza, Europsko vijeće bilo je ključni akter u formuliranju politika odgovora na humanitarne izazove. Ova institucija postavlja dugoročne ciljeve i donosi strateške odluke koje se zatim pretaču u zakonodavne prijedloge ili inicijative (Boštjan, 2017).

Primjerice, tijekom migrantske krize 2015. godine, Europsko vijeće postavilo je prioritete za pojačanu kontrolu vanjskih granica EU-a, jačanje suradnje s trećim zemljama, poput Turske, te usvajanje mehanizama raspodjele izbjeglica među državama članicama (Ćapeta, Rodin, 2018). Europsko vijeće često djeluje u hitnim situacijama te koordinira odgovor država članica na krize.

Europska komisija igra ključnu ulogu kao izvršna institucija zadužena za inicijativu i provedbu migracijskih politika. Komisija predlaže zakonodavne mjere u skladu s politikama koje je odredilo Europsko vijeće, poput Dublinske uredbe i Zajedničkog europskog sustava azila (CEAS). Ona prati usklađenost nacionalnih politika država članica s europskim pravnim normama i pokreće postupke protiv država koje ne provode zakonodavne mjere ili krše prava izbjeglica i migranata.

Europska komisija, također, ima značajnu ulogu u upravljanju financijskim sredstvima za migracijske politike, uključujući fondove za integraciju migranata, zaštitu vanjskih granica i pomoć izbjeglicama (Lalić Novak, 2015). Ona surađuje s međunarodnim organizacijama kao što su UNHCR i Međunarodna organizacija za migracije u implementaciji humanitarnih programa i pomoći migrantima.

4.3. Sud Europske unije i migracijska politika

Sud Europske unije ima presudnu ulogu u osiguravanju poštovanja prava izbjeglica i migranata te dosljedne primjene europskih zakona u državama članicama. Kao najviši sudski organ EU-a, Sud tumači zakonodavstvo Unije te donosi odluke u vezi s pravima migranata, primjenom azilnih politika i zaštitom ljudskih prava u kontekstu migracija (Lalić, 2007).

Primjerice, Sud Europske unije je u nekoliko važnih presuda donio odluke u korist zaštite tražitelja azila u skladu s načelom *non-refoulement*. Sud je, između ostalog, tumačio Dublinsku uredbu, prema kojoj je prva država EU-a u koju izbjeglica stigne odgovorna za obradu zahtjeva za azil. U slučaju povrede temeljnih prava migranata ili prijetnje njihovoj sigurnosti u zemlji povratka, Sud može donijeti odluku o suspenziji povratka migranata u tu zemlju (Krešić, 2021).

Osim toga, Sud je ključan za rješavanje sporova između država članica i EU-a oko primjene migracijskih pravila, poput pitanja prihvaćanja i preraspodjele migranata tijekom krize. Sud Europske unije osigurava da se prava azilanata i migranata štite u skladu s pravnim standardima EU-a i međunarodnim konvencijama, poput Konvencije o izbjeglicama iz 1951. godine.

Jedan od ključnih doprinosa Suda migracijskoj politici jest očuvanje dosljedne primjene načela zabrane vraćanja (*non-refoulement*), što je presudno za zaštitu tražitelja azila od progona i zlostavljanja (Lalić Novak, 2015). Ova uloga Suda čini ga ključnim akterom u razvoju i provedbi migracijske politike EU-a, osiguravajući da se ljudska prava migranata poštuju bez obzira na pritiske koje pojedine države članice trpe u migrantskim krizama.

Konačno, institucionalni okvir migracijske politike Europske unije sastoji se od niza institucija koje međusobno surađuju kako bi osigurale koherenciju i učinkovitost zajedničkog sustava azila i migracija. Europsko vijeće ima ključnu ulogu u postavljanju političkih smjernica, Europska komisija nadzire provedbu i inicira zakonodavne prijedloge, dok Sud Europske unije osigurava pravnu zaštitu prava migranata i azilanata. Kroz zajedničke napore ovih institucija, migracijska politika EU-a prilagođava se izazovima koje donose globalne migracije i krizne situacije.

5. EUROPSKA MIGRACIJSKA KRIZA

5.1. Prostorne i vremenske dimenzije europske migracijske krize

Europska izbjeglička i migrantska kriza, koja je naročito eskalirala 2015. godine, predstavlja jedan od najvećih izazova s kojima se Europska unija suočila u novijoj povijesti. Ogroman priljev izbjeglica i migranata, uglavnom iz Sirije, Afganistana, Iraka i drugih kriznih područja, potaknuo je Europu na redefiniranje svoje migracijske politike i pristupa azilu. Ta je kriza imala je višedimenzionalne posljedice koje su oblikovale pravne, sigurnosne i političke aspekte migracija u EU-u.

Migracijska kriza 2015. godine intenzivirala se nakon izbijanja građanskog rata u Siriji i destabilizacije Bliskog istoka i sjeverne Afrike. U tom razdoblju zabilježen je veliki porast broja izbjeglica i migranata koji su tražili sigurnost u Europi. Brojke su naglo porasle, a izbjeglice su koristile dvije glavne rute: istočnomediteransku rutu (preko Turske i Grčke) i centralnomediteransku rutu (preko Libije i Italije). Prema podacima Agencije za izbjeglice UNHCR-a, tijekom 2015. godine u Europu je ušlo više od milijun ljudi, što je stavilo golem pritisak na europske države, posebice na države prve linije kao što su Grčka i Italija (Boštjan, 2017).

Prostorna dimenzija krize također se očitovala u koncentraciji migranata u specifičnim područjima, poput grčkih otoka Lesbos i Chios te talijanske obale. Ove su regije postale glavne točke za dolazak migranata, čime su stvorene ozbiljne humanitarne i logističke poteškoće. Vremenski, kriza je kulminirala 2015., ali je imala dugotrajne učinke, nastavljajući utjecati na europsku politiku i migracijske tokove u narednim godinama. Godine 2016. potpisan je Sporazum između EU-a i Turske, kojim je pokušano ograničiti priljev migranata putem istočnomediteranske rute. Taj je sporazum značajno smanjio broj migranata na toj ruti, no istodobno je doveo do prenaprezanja centralnomediteranske rute (Krešić, 2021).

Kontekst ove krize ističe dinamičnost migracijskih tokova, koji su uvelike ovisili o geopolitičkim i sigurnosnim čimbenicima. Kriza je pokazala koliko brzo vanjski događaji mogu preplaviti kapacitete EU-a za upravljanje migracijama, što je potaknulo potrebu za novim politikama i reformom sustava azila (Boštjan, 2017).

5.2. Sigurnosni aspekti migracijske krize

Migracijska kriza nije bila samo humanitarni izazov, već je otvorila i niz pitanja povezanih s nacionalnom sigurnošću i percepcijom prijetnji u državama članicama EU-a. Pojedini politički akteri i dio javnosti migrante su percipirali kao sigurnosnu prijetnju, bojeći se potencijalnih terorističkih aktivnosti, kriminala i radikalizacije. Takve su percepcije dodatno pojačane terorističkim napadima u Parizu 2015. godine, koji su stvorili poveznicu između migracija i sigurnosnih prijetnji (Smajić, 2017).

Sigurnosni aspekti migracijske krize uključuju nekoliko ključnih elemenata:

- kontrola granica,
- borba protiv krijumčara ljudima te
- radikalizacija i integracija.

Države članice EU-a pojačale su nadzor na vanjskim granicama Schengenskog prostora. Posebna pažnja posvećena je vanjskim granicama u Grčkoj, Mađarskoj, Italiji i Španjolskoj, koje su postale glavne točke ulaska za migrante. Međutim, ove mjere nisu bile uvijek usklađene, što je dovelo do stvaranja "uskih grla" u određenim područjima i povećanja napetosti među državama članicama (Boštjan, 2017).

Osim toga, kriza je potaknula suradnju EU-a s trećim zemljama kako bi se smanjio utjecaj kriminalnih mreža koje krijumčare migrante. U tom kontekstu, važno je istaknuti operacije koje je EU provodio u Sredozemlju, uključujući operaciju EUNAVFOR MED. Cilj tih operacija bio je presretanje krijumčarskih plovila i sprječavanje ilegalnih prelazaka preko mora (Smajić, 2017). Slika ispod prikazuje infografiku te operacije, a pruža detaljan pregled aktivnosti Operacije IRINI do lipnja 2024. godine, prikazujući njezin višestruki pristup provedbi embarga na oružje putem različitih sredstava kao što su nadzor na moru, zračni nadzor putem satelitskih slika, prijateljski pristupi za provjeru usklađenosti na moru i druge mjere.



Slika 4. Operaciju EUNAVFOR MED IRINI

Izvor: EUNAVFOR MED. <https://www.operationirini.eu/about-us/>. (2. 9. 2024.)

Iako su migranti i izbjeglice općenito dolazili u Europu bježeći od ratova i progona, bilo je strahova da bi nedovoljna integracija mogla dovesti do marginalizacije i radikalizacije, posebice među mlađim migrantima, a taj je aspekt dodatno komplicirao javnu debatu o tome kako balansirati između humanitarne odgovornosti i zaštite nacionalne sigurnosti (Smajić, 2017).

Sigurnosni izazovi povezani s migracijskom krizom također su doveli do jačanja desničarskih i populističkih pokreta u Europi, koji su iskorištavali strahove povezane s migracijom kako bi mobilizirali biračko tijelo (Boštjan, 2017).

5.3. Utjecaj migracijske krize na oblikovanje novih politika

Prije krize, migracijska politika bila je vođena principima solidarnosti i odgovornosti prema međunarodnim konvencijama, osobito prema Konvenciji o statusu izbjeglica iz 1951. godine. Međutim, migracijski pritisci izazvali su preispitivanje tih načela, osobito u pogledu raspodjele odgovornosti među državama članicama EU-a (Krešić, 2021).

Jedna od najznačajnijih inicijativa koje su proizašle iz krize bila je prijedlog reforme Dublinske uredbe, kojom se regulira pitanje odgovornosti za obradu zahtjeva za azil. Prema postojećoj uredbi, odgovornost za azilanta snosi prva država članica u koju on uđe, što je posebno opteretilo države na vanjskim granicama Unije poput Grčke i Italije. Kako bi ublažila ove pritiske, Europska komisija predložila je sustav obveznih kvota za preraspodjelu izbjeglica među državama članicama, no taj prijedlog naišao je na snažan otpor, osobito u srednjoeuropskim zemljama poput Mađarske i Poljske (Ćapeta, Rodin, 2018).

Zajednički europski sustav azila (CEAS) također je bio predmet reformi, a cilj je tih reformi bio povećati pravednost i učinkovitost sustava te osigurati bolje usklađivanje nacionalnih zakonodavstava s europskim standardima. Reforma CEAS-a obuhvaćala je izmjene u nekoliko ključnih direktiva, uključujući Direktivu o uvjetima prihvata i Direktivu o postupcima azila (Lalić Novak, 2013).

Osim reformi zakonodavstva, kriza je potaknula jačanje suradnje EU-a s trećim zemljama, osobito u području povratka migranata koji nemaju pravo na azil. Sporazum između EU-a i Turske iz 2016. godine postao je ključni element u smanjenju migracijskih pritisaka na istočnomediteranskoj ruti. EU je financijski podržao Tursku u zamjenu za sprječavanje daljnjih migracijskih tokova prema Europi, što je dovelo do znatnog smanjenja broja dolazaka u Grčku (Ćapeta, Rodin, 2018).

Osim toga, sporazumi o povratku postali su važan instrument u migracijskoj politici EU-a. EU je razvijao slične aranžmane s drugim državama u Africi i na Bliskom istoku, kako bi se potaknuo povratak migranata koji ne ispunjavaju uvjete za međunarodnu zaštitu. Ovi sporazumi predstavljaju pokušaj Unije da smanji pritisak na svoje migracijske kapacitete te osigura kontrolirani i zakoniti povratak migranata.

Zatim, Frontex, europska agencija za zaštitu granica, značajno je ojačana tijekom i nakon krize. Unija je povećala financijska sredstva i proširila ovlasti Frontexa kako bi mogao efikasnije patrolirati vanjskim granicama, pružati podršku državama članicama i koordinirati povratak migranata. Time je EU pokazala odlučnost da ojača kontrolu svojih granica, što je postalo središnje pitanje u oblikovanju migracijske politike nakon krize (Lalić Novak, 2013).

Osim sigurnosnih i tehničkih mjera, Unija je također razvila politike usmjerene na integraciju migranata i izbjeglica. Programi integracije, koji su uključivali jezično obrazovanje, stručnu

obuku i podršku u zapošljavanju, postali su ključni za održivu integraciju novopridošlih osoba. Također su uvedeni novi fondovi za integraciju, namijenjeni državama članicama s ciljem olakšavanja socijalne i ekonomske integracije migranata (Boštjan, 2017).

Konačno, migracijska kriza ubrzala je europske rasprave o reformi Schengenskog prostora. Zbog pritiska izazvanih nekontroliranim dolaskom migranata, nekoliko država članica privremeno je uvelo kontrole na svojim unutarnjim granicama. Iako su te mjere bile zamišljene kao privremene, one su potaknule širu raspravu o potrebi jačanja vanjskih granica i mogućem restrukturiranju Schengenskog sporazuma kako bi se osigurala stabilnost i sigurnost unutar Unije.

Europska migrantska kriza bila je prekretnica za migracijske politike EU-a. Kriza je istaknula izazove s kojima se Unija suočava u upravljanju velikim migracijskim tokovima te je potaknula reforme u području azila, kontrole granica i suradnje s trećim zemljama. Iako su donesene važne mjere za jačanje sustava azila i migracija, kriza je također ukazala na podjele unutar Unije, osobito u vezi s raspodjelom odgovornosti i solidarnosti među državama članicama. Dugoročni utjecaj migracijske krize nastavlja oblikovati europsku politiku i praksu upravljanja migracijama.

6. EUROPEIZACIJA HRVATSKOG SUSTAVA AZILA

6.1. Utjecaj EU na hrvatsku politiku azila

Europeizacija sustava azila odnosi se na proces usklađivanja nacionalnih pravnih okvira i politika azila s pravnim normama i standardima Europske unije. Ovaj proces prilagodbe izuzetno je važan za zemlje koje teže članstvu u EU, kao što je bio slučaj s Hrvatskom. Ulaskom u Europsku uniju, Hrvatska je preuzela obvezu prilagodbe svog pravnog okvira i prakse u skladu sa zajedničkim europskim standardima azila, u okviru Zajedničkog europskog sustava azila (CEAS). Ovaj proces uključuje niz prilagodbi, od zakonodavnih promjena do stvaranja institucionalnih kapaciteta.

Hrvatska je svoj proces prilagodbe europskim standardima azila započela još tijekom pregovora o pristupanju EU. Zakonodavni okvir EU-a u području azila, koji se temelji na Direktivama o azilantima, Dublin II i Dublin III uredbama, te pravilima o zajedničkoj odgovornosti među državama članicama, uvelike je utjecao na promjene u hrvatskom sustavu azila (Lalić Novak, 2013). Direktivama poput Direktive o kvalifikacijama (2004/83/EC) i Direktive o prihvatu (2013/33/EU) postavljeni su standardi koji reguliraju prava tražitelja azila i uvjete prihvata, a Hrvatska je bila obvezna integrirati te standarde u svoje zakonodavstvo.

Prije ulaska u EU, hrvatski sustav azila bio je u velikoj mjeri vođen nacionalnim zakonima, a broj zahtjeva za azil bio je relativno nizak. Međutim, nakon ulaska u EU, Hrvatska je postala dio šireg europskog migracijskog sustava, što je dovelo do povećanog pritiska na njezin sustav azila, osobito u kontekstu migrantske krize 2015. godine (Boštjan, 2017). Tada je hrvatska politika azila prepoznala potrebu za sustavnim usklađivanjem s CEAS-om kako bi se osigurala učinkovitost u procesuiranju zahtjeva za azil i poštivanje europskih standarda zaštite izbjeglica.

Utjecaj EU na hrvatsku politiku azila ogleda se i u sudjelovanju Hrvatske u Dublinskom sustavu, koji postavlja pravila o tome koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil. To je za Hrvatsku značilo da je, kao država na vanjskoj granici EU-a, često bila prva točka ulaska za migrante, što je dodatno opteretilo njen azilni sustav.

6.2. Mehanizmi prilagodbe i implementacije EU standarda

Proces europeizacije hrvatskog sustava azila temelji se na nekoliko ključnih mehanizama prilagodbe i implementacije EU standarda. Prvi korak u ovom procesu bila je uspostava zakonodavnog okvira koji je usklađen s pravnom stečevinom EU-a. Hrvatska je usvojila Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, koji je uveo mehanizme zaštite tražitelja azila u skladu s EU direktivama. Ovaj zakon donesen je 2015. godine, s ciljem daljnjeg usklađivanja s CEAS-om (Lalić Novak, 2013). Kroz ovaj pravni okvir, Hrvatska je usvojila standarde koji se odnose na minimalne uvjete prihvata, prava tražitelja azila, te procedure za priznavanje međunarodne zaštite.

Uz zakonodavne promjene, jedan od ključnih mehanizama prilagodbe bila je i institucionalna reforma. Osnovane su specijalizirane agencije i tijela za upravljanje sustavom azila, poput Ureda za azil pri Ministarstvu unutarnjih poslova, koji je nadležan za procesuiranje zahtjeva za azil. Također, sudovi su preuzeli važnu ulogu u rješavanju žalbi na odluke o azilu, čime je osigurana pravna zaštita tražitelja azila u skladu s europskim pravnim standardima (Ćapeta, Rodin, 2018).

Mehanizmi prilagodbe također uključuju obuku i edukaciju državnih službenika zaduženih za procesuiranje zahtjeva za azil i rješavanje migracijskih pitanja. Edukacija službenika ključna je kako bi se osiguralo razumijevanje i pravilna primjena europskih normi u praksi. Također, suradnja s međunarodnim organizacijama poput UNHCR-a i IOM-a igrala je ključnu ulogu u prijenosu znanja i iskustava o međunarodnim standardima zaštite izbjeglica.

6.3. Izazovi i prilike za Hrvatsku u okviru CEAS-a

Integracija hrvatskog sustava azila u CEAS donijela je brojne izazove, ali i prilike za Hrvatsku. Jedan od glavnih izazova jest geopolitički položaj Hrvatske kao zemlje na vanjskoj granici EU, što ju čini prvim doticajem migranata s europskim sustavom azila. U tom kontekstu, Hrvatska se suočila s izazovom povećanog priljeva tražitelja azila, osobito tijekom migrantske krize 2015., kada je veliki broj ljudi prolazio tzv. balkanskom rutom (Boštjan, 2017). Ovaj izazov zahtijevao je brzo prilagođavanje institucionalnih kapaciteta kako bi se osigurala adekvatna pomoć i procesuiranje zahtjeva.

Još jedan izazov bio je vezan uz implementaciju Dublinske uredbe, koja je Hrvatskoj, kao prvoj zemlji ulaska za mnoge migrante, nametnula veliku odgovornost za procesuiranje

zahtjeva za azil. To je značilo da su hrvatske vlasti često bile preopterećene brojem zahtjeva, dok su resursi bili ograničeni. Usprkos tim izazovima, Hrvatska je uspjela uskladiti svoje zakonodavstvo i procedure s europskim normama te je postala dio šireg sustava solidarnosti i suradnje unutar EU (Krešić, 2021).

Međutim, integracija u CEAS također je donijela niz prilika za Hrvatsku. Prije svega, sudjelovanje u ovom sustavu omogućilo je pristup fondovima i sredstvima EU-a, koji su osigurali financijsku podršku za jačanje kapaciteta u području azila i migracija. Kroz ove fondove, Hrvatska je mogla unaprijediti uvjete prihvata za tražitelje azila, te poboljšati institucionalne kapacitete za procesuiranje zahtjeva. Također, Hrvatska je imala priliku sudjelovati u oblikovanju zajedničkih europskih politika, što joj je omogućilo da doprinese donošenju odluka na europskoj razini i oblikuje buduće migracijske politike.

Konačno, unatoč izazovima, prilagodba hrvatskog sustava azila europskim standardima omogućila je zemlji da igra važnu ulogu u širem europskom sustavu migracija. Kao dio CEAS-a, Hrvatska je postala ključna točka na europskoj mapi azila, suočena s izazovima, ali i prilikama koje donosi suradnja unutar EU (Lalić Novak, 2015). Usvajanjem europskih direktiva, jačanje institucionalnih kapaciteta i suradnju s europskim partnerima, Hrvatska je osigurala da njezin sustav azila postane dio šireg europskog sustava solidarnosti i odgovornosti.

7. IZAZOVI I KRITIKE MIGRACIJSKE I AZILNE POLITIKE EU-A

7.1. Nejednakost u pristupu sustavu azila unutar EU

Migracijska i azilna politika Europske unije u posljednjih je nekoliko desetljeća pretrpjela brojne reforme kako bi odgovorila na rastuće izazove migracija i izbjegličkih kriza. Unatoč naporima da se uspostavi koherentan i funkcionalan Zajednički europski sustav azila (CEAS), EU se suočava s brojnim kritikama zbog nejednakosti u provedbi azilnih pravila, nesuglasja oko direktiva i balansiranja između humanosti i sigurnosti. Ova problematika posebno je izražena tijekom europske migracijske krize 2015., koja je testirala kapacitete i solidarnost među državama članicama.

Jedan od ključnih izazova migracijske i azilne politike EU-a je nejednakost u pristupu sustavu azila unutar država članica. Iako CEAS postavlja zajedničke standarde i procedure za obradu zahtjeva za azil, praksa među državama članicama često značajno varira, što dovodi do nejednakih ishoda za tražitelje azila. Ova nejednakost očituje se u različitim stopama priznavanja azila, uvjetima prihvata, te u dostupnosti pravne pomoći i socijalnih usluga za izbjeglice (Lalić Novak, 2013).

Različite države članice, posebno one na vanjskim granicama EU-a poput Grčke, Italije, Mađarske i Hrvatske, suočene su s nesrazmjernim pritiskom u smislu broja dolazaka tražitelja azila. To dovodi do preopterećenja nacionalnih sustava i manjkavih uvjeta za obradu zahtjeva, dok su druge države, poput Njemačke ili Švedske, primile znatno veći broj izbjeglica kroz mehanizme preseljenja i kvote (Boštjan, 2017). Dublin III uredba, koja određuje da je država članica prvog ulaska odgovorna za obradu zahtjeva za azil, dodatno pogoršava ovu nejednakost, budući da preopterećuje zemlje na vanjskoj granici EU-a.

Ova neujednačenost u provedbi azilnih politika unutar EU-a izaziva tenzije među državama članicama, osobito u kontekstu solidarnosti. Iako je CEAS osmišljen s namjerom ujednačavanja standarda i odgovornosti, upravo jenedostatak učinkovite solidarnosti i podjele tereta među državama članicama jedan od glavnih izvora kritika postojećeg sustava.

7.2. Zablude o direktivama EU i njihove posljedice

Još jedan aspekt kritika migracijske i azilne politike EU-a odnosi se na tumačenje i provedbu ključnih direktiva koje reguliraju ovo područje. Direktiva o privremenoj zaštiti (Direktiva 2001/55/EC) donesena je kao odgovor na izvanredne situacije masovnih priljeva izbjeglica,

ali je tijekom migracijske krize 2015. godine ostala neaktivirana, što je izazvalo brojne polemike i kritike. Krešić (2021) ističe tri ključne zablude vezane uz ovu direktivu: neadekvatnu percepciju njezine namjene, krivu interpretaciju mehanizama njezine aktivacije te zanemarivanje njezine moguće primjene kao alata za ravnomjernu raspodjelu tražitelja azila.

Direktiva o privremenoj zaštiti trebala je poslužiti kao alat za pružanje hitne zaštite velikom broju ljudi, a njezina je ključna prednost brza reakcija i olakšana raspodjela tražitelja azila među državama članicama. Međutim, političke prepreke i nedostatak konsenzusa unutar EU doveli su do toga da se ova direktiva nije koristila, unatoč očiglednoj potrebi. Posljedica toga bila je povećana nejednakost u teretu koji su morale podnijeti pojedine države članice, posebice one na vanjskim granicama EU-a (Krešić, 2021).

Osim Direktive o privremenoj zaštiti, kritike su upućene i na druge direktive koje čine CEAS. Na primjer, Direktiva o kvalifikacijama (2011/95/EU) i Direktiva o prihvatu (2013/33/EU) suočile su se s izazovima u implementaciji zbog razlika u nacionalnim sustavima, čime su dovodile do nesrazmjerne razine zaštite za tražitelje azila. Mnoge države članice nisu uspjele u potpunosti uskladiti svoje zakonodavstvo s europskim normama, što je rezultiralo raznovrsnim tumačenjima i provedbom azilnih pravila diljem EU-a (Lalić Novak, 2015).

7.3. Migracijska politika između humanosti i sigurnosti

Migracijska politika EU-a često je kritizirana zbog njezine nesigurnosti u balansiranju između humanitarnih potreba izbjeglica i sigurnosnih imperativa država članica. S jedne strane, EU je posvećena pružanju međunarodne zaštite izbjeglicama, kako je definirano Ženevskom konvencijom i načelom zabrane vraćanja (non-refoulement). S druge strane, države članice sve više inzistiraju na sigurnosnim aspektima migracijske politike, osobito u kontekstu terorističkih napada i povećane percepcije sigurnosnih prijetnji povezanih s masovnim migracijama (Smajić, 2017).

Ova dilema posebno je naglašena tijekom europske migracijske krize 2015. godine, kada su mnoge države članice uvele strože mjere nadzora granica i pojačale sigurnosne provjere za tražitelje azila. Smajić (2017) naglašava kako je ova politika vođena sigurnosnim interesima rezultirala oblikovanjem "umjetnih manjina", odnosno stigmatizacijom migranata kao potencijalnih sigurnosnih prijetnji, čime se umanjuje humanitarna dimenzija zaštite izbjeglica.

Osim toga, povećano korištenje vanjskih sporazuma s trećim zemljama, poput sporazuma između EU-a i Turske iz 2016. godine, također je predmet kritika. Ovi sporazumi često se percipiraju kao pokušaji EU-a da prebaci odgovornost za upravljanje migracijama na zemlje izvan svojih granica, čime se izbjegava obveza poštivanja visokih standarda azilne politike unutar same EU (Boštjan, 2017). Takve politike izazivaju moralne i pravne dileme, osobito u vezi s poštivanjem međunarodnih normi zaštite ljudskih prava.

Kritike migracijske politike između humanosti i sigurnosti također se odnose na upravljanje vanjskim granicama EU-a. Frontex, europska agencija zadužena za nadzor granica, suočena je s optužbama za kršenje ljudskih prava migranata na vanjskim granicama, posebno u kontekstu nezakonitih vraćanja, a te prakse krše načelo *non-refoulement*, koje zabranjuje vraćanje osoba u zemlje gdje bi mogle biti izložene opasnosti (Lalić Novak, 2015). Takve situacije dodatno produbljuju nesklad između deklariranih humanitarnih ciljeva EU-a i stvarnih sigurnosnih praksi na terenu.

Izazovi i kritike migracijske i azilne politike EU-a odražavaju složenost balansiranja između različitih interesa i ciljeva unutar Europske unije. Nejednakost u pristupu sustavu azila, neslaganja oko direktiva EU-a i njihova implementacija, te tenzije između humanitarnog i sigurnosnog pristupa, ključne su točke kritika ovog sustava. Iako je Zajednički europski sustav azila zamišljen kao mehanizam za postizanje solidarnosti i učinkovitosti u zaštiti izbjeglica, u praksi se suočava s brojnim nedostacima i izazovima. U budućnosti, EU će morati pronaći načine za unaprjeđenje solidarnosti među državama članicama i poboljšanje učinkovitosti u provedbi migracijske politike.

8. TRENDovi I PERSPEKTIVE BUDUĆEG RAZVOJA MIGRACIJSKE POLITIKE EU-A

8.1. Reformiranje zajedničkog europskog sustava azila

Migracijska politika Europske unije (EU) prolazi kroz kontinuirane promjene i prilagodbe kako bi odgovorila na dinamične izazove koje donose globalne migracije. Iako je Zajednički europski sustav azila (CEAS) postavljen s ciljem ujednačavanja pravila i standarda za države članice, posljednje migracijske krize i unutarnje tenzije unutar EU-a otkrile su brojne nedostatke. Trenutne reforme i prijedlozi koji su na dnevnom redu donose nova pravila o podjeli odgovornosti, unaprjeđenje sigurnosnih mehanizama, te prilagodbu politika migracijskim trendovima na globalnoj razini. S obzirom na rastuću potrebu za koordiniranim odgovorom na migracije, budućnost migracijske politike EU-a usmjerena je na postizanje veće solidarnosti i učinkovitosti.

Prvenstveno, u središtu buduće migracijske politike EU-a, nalazi se reformiranje CEAS-a. Nakon izbijanja europske izbjegličke krize 2015. godine, postalo je jasno da postojeći sustav nije održiv u suočavanju s velikim priljevom tražitelja azila. CEAS je izvorno osmišljen kako bi standardizirao proces azila u cijeloj EU, no njegova provedba pokazala je značajne slabosti. Sustav je često bio neučinkovit, a države članice nisu ravnomjerno podijelile teret tražitelja azila, što je dovelo do nesrazmjernog opterećenja na vanjskim granicama EU-a, osobito u Grčkoj, Italiji, Mađarskoj i Hrvatskoj (Boštjan, 2017).

Još jedna od ključnih reformi koja se planira je revizija Dublinske uredbe, koja trenutno propisuje da država članica prvog ulaska migranata u EU mora biti odgovorna za procesuiranje njihovog zahtjeva za azil. Ova uredba, unatoč dobrim namjerama, u praksi je dovela do prekomjernog pritiska na zemlje na vanjskim granicama EU-a, što je izazvalo nezadovoljstvo i pozive na reformu. Predložene promjene uključuju uvođenje sustava koji bi omogućio bržu i pravedniju raspodjelu tražitelja azila među državama članicama, uz uvažavanje kapaciteta i specifičnih okolnosti svake države (Lalić Novak, 2015).

Jedan od ključnih elemenata reformiranog CEAS-a trebao bi biti pojednostavljenje procedura azila i povećanje kapaciteta za procesuiranje zahtjeva. U tom smislu, razmatra se mogućnost uvođenja zajedničke EU agencije za azil koja bi koordinirala nacionalne sustave i osigurala poštivanje zajedničkih standarda. Ovo bi smanjilo razlike u postupanju s tražiteljima azila

među državama članicama i omogućilo brže i pravednije odlučivanje o njihovim zahtjevima (Krešić, 2021).

8.2. Nova pravila o podjeli odgovornosti među članicama

Ključni izazov migracijske politike EU-a u budućnosti bit će postizanje pravedne podjele odgovornosti među državama članicama. Europska komisija predložila je Novi pakt o migracijama i azilu, koji se fokusira na mehanizme solidarnosti i obvezujuće podjele tereta među zemljama članicama, a taj novi okvir predviđa fleksibilniji pristup migracijama, u kojem bi države članice imale različite oblike doprinosa, ovisno o svojim kapacitetima. Tako bi, primjerice, države mogle birati između prihvatanja tražitelja azila, financijske pomoći, pružanja logističke podrške, ili sudjelovanja u operacijama vraćanja migranata (Boštjan, 2017).

Nova pravila o podjeli odgovornosti usmjerena su na rješavanje napetosti koje su se pojavile tijekom migrantske krize, kada su zemlje poput Mađarske i Poljske odbijale primiti kvote migranata, dok su druge zemlje poput Njemačke i Švedske preuzele veliki dio tereta. S obzirom na otpor nekih država članica prema obvezujućim kvotama, novi prijedlozi uvode fleksibilnije mehanizme solidarnosti kako bi se osigurala veća kooperacija među državama članicama (Smajić, 2017).

Ovaj novi pristup solidarnosti trebao bi biti praćen strožim kontrolama na vanjskim granicama i unapređenjem sustava povratka. Cilj je povećati suradnju s trećim zemljama u cilju smanjenja neregularnih migracija i jačanja kapaciteta za vraćanje osoba čiji zahtjevi za azil nisu prihvaćeni. Frontex, europska agencija za nadzor granica, igrat će ključnu ulogu u ovim naporima, dok će se države članice poticati na veću suradnju u provedbi zajedničkih pravila o vraćanju (Lalić Novak, 2015).

8.3. Budućnost migracijske politike u kontekstu globalnih migracija

Obzirom na sve složenije globalne migracijske trendove, budućnost migracijske politike EU-a morat će se prilagoditi novim izazovima, uključujući klimatske migracije, ekonomske migracije i prisilne migracije uzrokovane konfliktima i političkom nestabilnošću. EU se već sada suočava s porastom broja ljudi koji bježe zbog klimatskih promjena, te se očekuje da će ovaj trend u budućnosti postati još izraženiji, posebno u regijama poput subsaharske Afrike i Bliskog istoka (Krešić, 2021).

Kako bi se odgovorilo na ove globalne izazove, EU planira daljnje jačanje suradnje s trećim zemljama kroz sporazume o partnerstvu, razvojne projekte i humanitarnu pomoć. Cilj je rješavati temeljne uzroke migracija, poput siromaštva, sukoba i klimatskih promjena, te stvoriti uvjete koji će smanjiti pritisak na migracijske rute prema Europi. Suradnja s međunarodnim organizacijama, poput UNHCR-a i IOM-a, također će biti ključna u ovom procesu, jer omogućuje bolje upravljanje globalnim migracijama (Boštjan, 2017).

Osim toga, predviđa se daljnje unapređenje legalnih migracijskih ruta kao sredstvo smanjenja neregularnih migracija i borbe protiv krijumčara ljudima. EU je već poduzela niz inicijativa za jačanje legalnih migracijskih programa, uključujući programe preseljenja izbjeglica i ekonomske migracijske programe za kvalificirane radnike. Ovi programi trebali bi omogućiti bolje upravljanje migracijama i pružiti ljudima mogućnost legalnog ulaska u EU, čime bi se smanjio pritisak na neregularne migracijske rute (Smajić, 2017).

U kontekstu globalnih migracija, EU će morati uskladiti svoju migracijsku politiku s ciljevima održivog razvoja (UN Agenda 2030) te se prilagoditi novim realnostima koje donose klimatske promjene i globalni sukobi. U tom smislu, predviđa se daljnja integracija migracijskih pitanja u šire vanjske politike EU-a, kako bi se osigurao sveobuhvatan pristup migracijama koji uključuje razvoj, sigurnost i ljudska prava.

Budućnost migracijske politike EU-a bit će obilježena reformama koje nastoje riješiti postojeće nedostatke Zajedničkog europskog sustava azila, uvesti pravedniju podjelu odgovornosti među državama članicama i prilagoditi se sve složenijim globalnim migracijskim trendovima. Iako postoje značajni izazovi, poput neslaganja oko raspodjele tereta i pritisaka uzrokovanih vanjskim čimbenicima, EU teži stvaranju koherentnijeg i učinkovitijeg sustava koji može odgovoriti na buduće migracijske krize. Uspjeh ovih reformi ovisit će o

9. ZAKLJUČAK

Migracijska politika i politika azila Europske unije predstavljaju jedno od najdinamičnijih i najizazovnijih područja suvremenog europskog prava i politike. Kroz ovaj rad analizirane su ključne dimenzije i izazovi s kojima se EU suočava u upravljanju migracijama i pružanju zaštite tražiteljima azila, a posebna je pozornost posvećena razvoju i reformi Zajedničkog europskog sustava azila (CEAS), te ulozi ključnih institucija u oblikovanju i provedbi ovih politika.

Povijesno gledano, migracijska politika EU-a razvijala se u skladu s potrebama Unije za jačim nadzorom vanjskih granica, ali i kao odgovor na humanitarne krize i masovne migracijske tokove. Ova politika nije statična, već se stalno prilagođava vanjskim i unutarnjim pritiscima, uključujući globalne migracijske trendove, unutarnje političke napetosti između država članica i promjene u međunarodnim obvezama zaštite ljudskih prava. Od europske izbjegličke krize 2015. godine, migracije su postale ključno pitanje unutar EU-a, te su dovele do značajnih promjena u zakonodavnom i političkom okviru EU-a.

Direktiva o privremenoj zaštiti i načelo zabrane vraćanja (*non-refoulement*) pokazuju važnost humanitarnog pristupa migracijama, ali i izazove u praktičnoj primjeni ovih normi, osobito u situacijama velikih migracijskih pritisaka. Pitanje je kako osigurati učinkovitu primjenu tih načela u svim državama članicama i istovremeno održati sigurnosne standarde i javni red, što je bila glavna tema kroz cijeli rad. U tom kontekstu, institucije poput Europskog vijeća, Europske komisije i Suda Europske unije imaju ključnu ulogu u usklađivanju migracijske politike, ali i u promicanju poštivanja europskih vrijednosti i standarda zaštite ljudskih prava.

Unatoč brojnim inicijativama, nejednakosti u pristupu sustavu azila unutar EU-a i dalje postoje. Dok su pojedine zemlje suočene s neproporcionalnim teretom prihvata migranata i tražitelja azila, druge zemlje izbjegavaju aktivno sudjelovanje u raspodjeli odgovornosti. Uvođenje novih pravila o podjeli odgovornosti i reforma Dublinskog sustava naglašavaju potrebu za pravednijim modelom koji bi omogućio bolje funkcioniranje CEAS-a i spriječio preopterećenje najizloženijih članica.

Izvjerno je kako migracijska politika EU-a balansira između humanitarnih obveza i sigurnosnih izazova. Posebno je važno istaknuti utjecaj europske migracijske krize na oblikovanje novih politika, koje su usmjerene na jačanje zaštite vanjskih granica, povećanje suradnje s trećim zemljama, te unaprjeđenje kapaciteta za vraćanje onih migranata koji ne

ispunjavaju uvjete za međunarodnu zaštitu. U tom kontekstu, pojavljuju se kritike kako se naglasak na sigurnost ponekad kosi s humanitarnim aspektima politike, što vodi prema polariziranim političkim stavovima unutar Unije i među državama članicama.

Iako je Zajednički europski sustav azila osnovan s ciljem pružanja ujednačenog i pravičnog pristupa sustavu azila u svim članicama, njegova praktična provedba pokazala je značajne slabosti. Migracijska kriza iz 2015. godine razotkrila je neefikasnost postojećeg sustava u nošenju s velikim brojem tražitelja azila, što je dovelo do napetosti među državama članicama i povećanja unutarnjih tenzija unutar EU-a. Ove su slabosti bile poticaj za daljnje reforme, ali i za raspravu o dugoročnim rješenjima za upravljanje migracijama u budućnosti.

Jedan od ključnih izazova za budući razvoj migracijske politike EU-a bit će usklađivanje različitih interesa država članica, koje su često podijeljene između zaštite suverenih prava nad svojim granicama i potrebe za solidarnošću u suočavanju s migracijskim pritiscima. Nova pravila o podjeli odgovornosti među članicama i reformiranje sustava azila neophodna su za osiguranje dugoročne stabilnosti i pravičnosti u sustavu.

Obzirom na globalne migracijske trendove, migracijska politika EU-a suočava se s neizbježnim pritiscima budućnosti. Klimatske promjene, ratni sukobi, politička nestabilnost i gospodarske nejednakosti u zemljama podrijetla i dalje će poticati migracije prema Europi. EU će morati pronaći održiva rješenja koja će osigurati poštivanje ljudskih prava, ali i omogućiti učinkovito upravljanje migracijskim tokovima, što će biti ključno za dugoročnu stabilnost i održivost europskog projekta.

U konačnici, budući razvoj migracijske politike EU-a ovisit će o spremnosti država članica da djeluju u duhu solidarnosti, uz poštivanje temeljnih vrijednosti Unije. Iako postoje brojni izazovi, postoje i prilike za unapređenje sustava kroz reforme i bolju suradnju, s ciljem izgradnje pravednijeg, učinkovitijeg i humanijeg sustava azila i migracija u Europskoj uniji.

LITERATURA

1. Amnesty International. Refugees, asylum seekers and migrants. <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/refugees-asylum-seekers-and-migrants/> (1. 9. 2024.)
2. Boštjan, R., *Promjene u prostornim odrednicama „Europske izbjegličke/migrantske krize“*, Migracijske i etničke teme, sv. 33, br. 2, 2017
3. Čapeta, T., Rodin, S., *Osnove prava Europske unije*, Zagreb, Narodne novine, 2018;
4. Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba, SL L 212, 7.8.2001, p. 12–23 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT, FI, SV), dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32001L0055> (12. 8. 2024.)
5. EUNAVFOR MED. <https://www.operationirini.eu/about-us/>. (2. 9. 2024.)
6. FRONTEX. Monitoring and risk analysis. <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/> (1. 9. 2024.)
7. Krešić, M., *Izbjeglička kriza pred vratima i zanemareno rješenje. Tri zablude o Direktivi o privremenoj zaštiti*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Republike Hrvatske, sv. XII, br. 1., 2021.
8. Lalić, G., *Razvoj zajedničkog europskog sustava azila*, Hrvatska komparativna i javna uprava, sv. 7., br. 4., 2007.
9. Lalić Novak, G., *Europeizacija hrvatskog sustava azila: mehanizmi i instrumenti utjecaja Europske unije na javne politike i institucije*, Društvena istraživanja, sv. 22, br. 2, 2013.
10. Lalić Novak, G., *Načelo zabrane vraćanja i pristup sustavu azila: dva lica iste kovnice*, Migracijske i etničke teme, sv. 31, br. 3., 2015
11. Mintas Hodak, Lj.(ur.), *Europska unija*, Zagreb, Mate, 2010;

12. Smajić, M., *Sigurnosni aspekti migracijske krize: između humanosti i oblikovanja novih „umjetnih“ manjina*, Forum za sigurnosne studije, sv. 1, br. 1, 2017.
13. Rudolf, D., "Lisabonski ugovor Europske unije", *Adrias*, sv. 16, 2009;
14. Lisabonski ugovor; *Official Journal of the European Union*, sv. 50, br. C 306, 2007
15. Konsolidirana verzija Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije; *Official Journal of the European Union*, sv. 53, br. C 83, 2010
16. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, SL C 306, 17.12.2007, p. 1–271 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV), dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT> (14. 8. 2024.)
17. UN Migration. IOM. Migration, Sustainable Development and the 2030 Agenda. <https://www.iom.int/migration-sustainable-development-and-2030-agenda>. (25. 8. 2024.)
18. UNHCR (2024). <https://www.unhcr.org/global-trends> (20. 8. 2024.)

Popis tablica

Tablica 1. Broj pokušaja ilegalnog prelaska granica EU	10
--	----

Popis slika

Slika 1. Broj pokušaja ilegalnog prelaska granica EU	10
Slika 2. Broj prisilno raeljenih ljudi u razdoblju od 2014. do 2023. godine.....	15
Slika 3. Volonteri organizacije <i>Amnesty International</i> prihvaćaju izbjeglice u Francuskoj	22
Slika 4. Operaciju EUNAVFOR MED IRINI	28