

SVEUŠILIŠTE U SPLITU
FILOZOFSKI FAKULTET
ODSJEK ZA FILOZOFIJU
FILOZOFIJA POLITIKE

POLITIKA MIGRACIJA EUROPSKE UNIJE – LISABONSKI UGOVOR

ANĐELA ELEK

SPLIT, 2020.

Sadržaj

UVOD	3
UGOVOR IZ LISABONA.....	4
ODSTUPANJA POJEDINIH DRŽAVA ČLANICA OD POLITIKA MIGRACIJA.....	6
ZAKLJUČAK	10
Literatura	11

UVOD

Migracije, kao povijesna pojava, odvijaju se od samih početaka ljudske civilizacije. Europu je posljednjih godina zahvatila najveća migracija ljudi od Drugog svjetskog rata. Više je nego evidentno kako migracije predstavljaju jedan od središnjih izazova za Europsku uniju, a istovremeno su, kako Učakar¹ figurativno ističe, Ahilova peta njezinih temeljnih vrijednosti podređenim diskursima vrijednosti, sigurnosti, ugroženosti i straha. Zašto uopće dolazi do migracija te zašto, u većini slučajeva, ljudi bježe iz područja Bliskog istoka, Afrike i dijelova Azije? Zašto se uglavnom nastoje domoći Europe i zašto, u najviše slučajeva, kao krajnju destinaciju imaju tek u nekoliko zemalja Europske Unije? Kakva su prava ljudi koji imigriraju te koja su prava država članica?

Rudolf i Kovačević² u članku *Međunarodnopravni status izbjeglica na Sredozemnom moru* navode kako su izbjeglice jedna od posljedica ratova; raseljeni su ili u vlastitoj zemlji ili u inozemstvu, najčešće zbog nasilja ili siromaštva. Na području Europe, konkretnije ekonomski stabilnijim članicama Europske Unije, u potrazi su za sigurnošću ili boljim životnim uvjetima. Skupina koja je najviše pogođena oružanim sukobima i nasiljem su djeca. Osim toga, poznata je činjenica kako je 2016. godine, 26 država svijeta vraćalo izbjeglice iz države odakle us došli, a gdje im prijeti opasnost po život. Zašto je tome tako? Nedvojbeno je da se radi o primjeru masovnog kršenja temeljnih ljudskih prava. Postavlja se pitanje kako je to uopće moguće s obzirom na donesene dokumente i regulative od strane Europske Unije. Šimić, po Yilmaz-Elmasu, ističe nešto nimalo nevažno, a to je da su Uniji upućene kritike da je u migrantskoj krizi provodila „jednostranu i eurocentričnu politiku“, a što je u suprotnosti s njenom retorikom međusobne suradnje zasnovane na principu solidarnosti³.

Definicija i status osoba koje su izbjeglice opisani su u Konvenciji o statusu izbjeglica iz 1951. godine i njezinom Protokolu iz 1967. godine. Navedeni dokumenti propisuju i prava i obveze država u postupanju s izbjeglicama. U vezi s rečenim, ključnim smatram naznačiti kako sve izbjeglice jesu migranti, no nisu svi migranti izbjeglice.⁴ Andrew E. Shacknove definira

¹Učakar, T., *Migracijska politika EU: nove artikulacije isključivanja u 21. stoljeću*, Zagreb: Sandorf, 2019.

²Rudolf, ml., D.; Kovačević, A., *Međunarodnopravni status izbjeglica na Sredozemnom moru*, Poredbeno pomorsko pravo, Vol. 56, No. 171, 2017.

³Šimić, J., *Prava migranata – poštivanje univerzalnih ljudskih prava ili pravo na razvoj*, Forum za sigurnosne studije, Vol. 1 No. 1, 2017.

⁴Mikalic et. sur. *Migracijske politike Europske unije i Australije: sličnosti i razlike*, Međunarodne studije, Vol. XVI No. 1, 2016.

izbjeglicu kao osobu koja je zbog vanjske agresije, okupacije, strane dominacije ili događaja koji ometaju javni red, jednog dijela ili cijele njegove zemlje porijekla, primorana napustiti svoje područje da bi pronašla utočište van granica vlastite zemlje porijekla.⁵ Upravo će status i položaj tih ljudi, izbjeglica, biti predmet istraživanja ovog rada, odnosno, pitanje statusa provedbe tih istih pravnih regulativa, konkretno akata koji su doneseni u pojedinim dokumentima i realnog stanja na terenu (nacionalne države koje su dio Europske Unije).

U ovom radu, u analizi, fokusirat ću se na jedan od niza dokumenata donesenih od strane Europske komisije (a dotiče pitanja vezana uz problem migracijske politike Europske unije), točnije, na Lisabonski ugovor, dokument koji je stupio na snagu 2009. godine, a koji utvrđuje zajednički sustav djelovanja zemalja članica EU, na način da obuhvaća jedinstveni status i postupke, između ostalog i po pitanju politike migracija.

UGOVOR IZ LISABONA

Ugovora iz Lisabona, dokument Europske Unije, definiran je 2007. godine, a stupio je na snagu 01. prosinca 2009. godine, nakon ratifikacije u Češkoj Republici.⁶ Ugovorom Iz Lisabona na Uniju se ne prenosi nijedna dodatna isključiva nadležnost nego se njime mijenja način na koji Unija provodi postojeće ovlasti, sa svrhom veće učinkovitosti i transparentnosti, čime se, kako ističu, osigurava viša razina *parlamentarnog nadzora* i *demokratske odgovornosti*.⁷ Lisabonski ugovor uveo je kao pravno obvezujuću povelju o ljudskim pravima Unije te Povelju o temeljnim pravima.⁸

Bošković i Koturović⁹ smatraju da su sve do usvajanja Lisabonskog ugovora bile primjetne određene poteškoće koje su utjecale neefikasnost svih sektorskih politika, ne samo politika koje se odnose na migracije i azil. Po svojoj prilici, Lisabonski ugovor djelomično je otklonio ove prepreke, najviše kroz pravilo o donošenju odluka kvalificiranom većinom. Pored toga, povećana je i uloga Europskog parlamenta u donošenju odluka koje se odnose na ova područja,

⁵ Shackanowe, Andrew E., „Who is a refugee“, Ethics, 95 (1985) 2.

⁶ <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/5/the-treaty-of-lisbon> (pristupljeno: 29.1.2020.)

⁷ Vidi: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/5/ugovor-iz-lisabona> (pristupljeno 29.1.2020.)

⁸ Čapeta, T., i sur., *Reforma Europske unije-Lisabonski ugovor*, Zagreb, 2009.

⁹ Koturović, V. Bošković S., *Razvoj politike azila EU*, Forum za sigurnosne studije, Vol. 1 No. 1, 2017.

što je znatno utjecalo na povećanje transparentnosti i jačanje demokratskog legitimiteta odluka koje se donose na nadnacionalnoj razini. Potom, ugovor iz Lisabona je mjere koje se odnose na azil pretvorio u zajedničku politiku, čiji je cilj stvaranje jedinstvenog sustava koji bi funkcionirao po istim principima u svim zemljama članicama. Garlick drži kako je Ugovor iz Lisabona nedvojbeno otvorio niz mogućnosti za obuhvatniju primjenu međunarodnih normi i pravila u području izbjegličke zaštite, u okviru europskih procedura.¹⁰

Član 78. Ugovora u funkcioniranju EU predviđa razvijanje zajedničke politike azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite, koja ima za cilj da se svakom državljaninu treće zemlje kojem je potrebna međunarodna zaštita osigura odgovarajući status.¹¹

Lisabonski ugovor revidirao je načelo supsidijarnosti propisujući da Unija djeluje samo u mjeri u kojoj ciljeve predložene mjere ne mogu dovoljno dobro ostvariti države članice na centralnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, već se zbog njezina opsega ili učinka oni mogu bolje postići na razini Unije (čl. 5(3) UEU). Primjena načela supsidijarnosti u sustavu podijeljene nadležnosti na prostoru slobode, sigurnosti i pravde znači da Unija ima primat djelovanja kad može bolje ostvariti određeni cilj, a država članica odnosno njezine političke sastavnice ne samo kad mogu bolje ostvariti cilj već i kad se Unija ne koristi ili se prestane koristiti svojim ovlastima. Svakako je potrebno napomenuti da ove mjere Europske unije ipak nemaju funkciju harmonizacije pravnog sustava što ugovor izričito isključuje, niti ovlašćuju na zadiranje u nadležnosti država članica. Prema postojećom tekstu Lisabonskog ugovora, što nije ni malo nevažno, ostaje nejasna formulacija nadležnosti u području zajedničke obrambene politike, istraživanja i razvoja te politike humanitarne pomoći. U tim područjima svaka država članica, jednako kao i Europska unija, kao što je prethodno u tekstu navedeno, ovlaštena je voditi samostalnu politiku uz ograničenje nadležnosti Europske unije kojoj je zabranjeno miješanje u samostalne politike država članica.

Nema sumnje da je uspostavljanje prostora slobode, pravde i sigurnosti jedan je od najvažnijih ciljeva Unije, odmah nakon promicanja mira, vrijednosti i blagostanja naroda Unije. Naime,

¹⁰ Garlick, M., *The Common European Asylum System and the European Court of Justice, New jurisdiction and the new challenges*, u: Guild, E., Carrera, S. and Eggenschwiler, A.: *The Area of Freedom, Security and Justice ten years on: Successes and future challenges under the Stockholm Programme*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2010.

¹¹<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A12016ME%2FTXT>

(pristupljeno: 29.1.2020.)

Bošković i Koturović navode kako je upravo cilj principa supsidijarnosti osiguravanje donošenja odluka na razini što bližoj građanima, što je logično slijedilo iz spomenutih ciljeva.

Odredbe ovog ugovora Unija je postavila temelje za razvoj zajedničkog europskog sustava azila koji bi se osvrtao i na zemlje trećeg svijeta, odnosno sustav azila koji bi trebao osigurati ujednačenu zaštitu istih. Nakana je bila razvijanje uspješnog mehanizma koji bi olakšao i ubrzao proces dobivanja azila ili supsidijarne zaštite, s ciljem maksimalne zaštite ljudskih prava tražitelja azila.

ODSTUPANJA POJEDINIH DRŽAVA ČLANICA OD POLITIKA MIGRACIJA

Nije dvojbeno kako su se pojedine države članice „oglušile“ na ovu politiku i provodile politike za koje su smatrale da čuvaju interes i sigurnost nacionalne države. Seneković u članku *Migracije, pitanje hospitaliteta i politika prijateljstva* smatra kako se država nacija, grubo rečeno, reducirala na fikciju vlastita ethnosa. Nažalost, takve identitetne politike sugeriraju nepostojanje alternative, ali i pojačanu netrpeljivost i razilaženje među različitim. Bijeg od odgovornosti je nedopustiv, nastane li bijeg, nastupa ksenofobija i mržnja.

Realizacija ravnomjernog raspoređivanja tereta po državama članicama pokazala se vrlo upitnom. Pojedine zemlje, poput zemalja Višegradske skupine, otvoreno odbijaju sudjelovati u tom procesu. Sumnje se javljaju na osnovi činjenice da u slučaju veće migracijske krize države članice imaju tendenciju fokusirati se na svoje partikularne interese i „ignorirati“ zajedničko djelovanje. Identitet nacija uspostavljeni su nasuprot identitetima drugih, od samih početaka. Jasno je, s obzirom na povijesnu tradiciju europskih zemalja, da čak i djelomični gubitak autonomije ponekad biva teško prihvatljiv. Iako ujedinjene glede gospodarskih pitanja, države Europske Unije pokazuju se razjedinjene glede politika, jer se zna, „politika dijeli, a ekonomija ujedinjuje.“¹²

Vrlo neučinkovito pokazala se politika kvota, a razlog tome je i samo protivljenje izbjeglica, odnosno izbjeglice iz Sirije pokušavaju se domoći zemalja poput Njemačke i Švedske, a ne žele

¹² Such J., *Nacionalni identitet naspram Europskog identiteta*, Politička misao : časopis za politologiju, Vol. 37 No. 4, 2000.

biti premješteni u npr. Bugarsku, i to, naravno zbog boljih uvjeta života i bliskih zajednica ili rodbine iz njihovih zemalja. Osim toga, pokazalo se kako su se države poput Italije, države na Mediteranskoj ruti, suočene s dolaskom izbjeglica iz sjeverne i središnje Afrike, bile prepuštene samostalno se nositi s tim izazovom.

Zašto se to sve događa? Moglo bi se čak postaviti pitanje gdje je nestala humanost i empatija ljudi prema ljudima koji su u nevolji, ili barem, šire shvaćeno, u nepovoljnoj poziciji.

Seneković¹³ ključnim za razumijevanje nastalih događaja u vezi s migrantskom krizom smatra nužnim usporediti horizont današnjih problema i događaja iz 20. stoljeća. Hannah Arendt, kao izbjeglica iz nacističke Njemačke, u SAD-u objavljuje tekst *Mi izbjeglice* 1943. godine. Govoreći o životu Židova izbjeglica, ona navodi kako se diljem svijeta dogodilo čudno pripajanje Židova, tada proganjeni od strane nacističkog režima, pojedinim klasama i narodima, identitet postaje nešto fluidno; Židovi se paradoksalno trude postati Francuzima, bivajući prognani, konkretno, najviše iz područja tadašnje Njemačke, Židovi postaju opsjednuti afirmativnom asimilacijom. Arendt upravo ističe taj trenutak, kao trenutak razbijanja zajedništva europskih naroda. Tim trenutkom dopušteno je isključivanje i progon najslabijih među njima. Moglo bi se reći, kako se nešto slično, mada naravno ne u istom kontekstu i okolnostima, događa i danas kada pogledamo pitanje migracija, ili konkretnije, problem izbjeglištva.

Po meni je vrlo „zanimljiv“ opis „stranca“ odnosno izbjeglice donosi kolegica Lončar u svom diplomskom radu.¹⁴ Naime, ona navodi kako figura stranca, subjekta koji na posjeduje svoju zemlju i koji traži da bude prihvaćen, u ovom aktualnom kontekstu je daleko od apsolutnog ostvarenja. Razlog zašto je tome tako ističe upravo, već nekoliko puta spomenuto, pozivanje na nacionalni identitet. Izbjeglica se gleda kao uzurpator. On/ona je taj/ta koji nama čini to da se mi udaljavamo od samih sebe; gubimo tradiciju i običaje. Izbjeglica postaje parazit koji jede sve ono što mi jesmo. Transformiranje stranca u neprijatelja, počinjemo otkrivati nepoznati dio sebe. Politolog Anđelko Milardović, u svom radu *Stranci pred vratima Europe*¹⁵, prikazuje analizu državne politike azila Ujedinjenog Kraljevstva, Vicky Squire, koja kao rezultat tome

¹³Seneković, Ž., *Migracije, pitanje hospitaliteta i politika prijateljstva*, Sudbina otvorenih granica: zbornik radova sa znanstvenog skupa Globalizacija i regionalni identitet, 2018.

¹⁴Lončar, A., *Mi izbjeglice: Politika i etika migracija u filozofiji H. Arendt i G. Agambena*, Split: Filozofski fakultet, 2019

¹⁵Milardović, A., Pasini D., *Stranac i društvo: fenomenologija stranca i ksenofobija: Migracijske i etničke teme*, Vol. 29 No. 3, 2013.

razvija teoriju o isključujućim politikama azila. Pod isključujućim politikama azila autorica podrazumijeva državne politike koje kriminaliziraju i stigmatiziraju tražitelje azila kao faktor koji je percipiran kao da u stvarnom fizičkom smislu ugrožava teritorijalne granice države, u simboličkom smislu kao da ugrožava imaginarne identitetske granice nacionalne države. Posljedično, ova percepcija, potpomaže često prisutnu kulturnu, društvenu i ekonomsku neintegriranost izbjeglica u društvo primitka. Neke europske političke stranke ekstremne desnice grade svoje programe na protuimigrantskim, protuazilantskim i protuislamskim sentimentima. Isto tako, Milardović smatra važnim napomenuti, kako mediji, kada ne raspiruju politiku straha, vrlo rijetko izvještavaju i donose priče o pozitivnim primjerima suradnje i prihvaćanja imigranata i izbjeglica u lokalnim društvenim zajednicama. Praksa je također pokazala kako politika azila Europske unije ne ostvaruje uspjeh u smislu obećanog dijeljenja odgovornosti jer države članice rijetko izražavaju solidarnost s onim državama koje su prve zemlje u koje dolazi najveći broj tražitelja.¹⁶

Seneković reflektira da je u ideju Europe upisana ideja mira; to je ono prvotno te se upravo iz ideje mira treba iščitati, kako on kaže, ogroman problem i izazov koji nosi patnja i očaj izbjegličkih valova. Ukoliko se ne nađe adekvatan odgovor, ideja Europe, smatra Seneković, ugasit će se punom brzinom. Naime, on, referirajući se na Sloterdijka, smatra nužnim formirati novu nadnacionalnu instituciju, ili reformu UN-a na snažnim temeljima, sazdanu od konsenzusa svih velikih svjetskih država, koja će uspostaviti zaštitu od nasilja, gladi i bolesti.

Uspješno rješenje problema migracije može se ispravno postaviti ako se upitamo o realnoj pomoći i mogućnostima europskih država. Nestane li vjere u život i smisao sutrašnjice, nastupaju ksenofobija i druge mržnje. Treba se naći minimalna usuglašenost jer ništa nije važnije od ublažavanja ljudske patnje.

John Rawls u knjizi *Teorija pravednosti* se pita koje bi principe ljudi izabrali ako bi bili u situaciji da moraju birati iza „vela neznanja“ (ne znajući ništa o vlastitim okolnostima: klasi kojoj pripadaju, kojeg su spola, imaju li kakav talent, kakva im je religiozna pozadina ili je nema, koji su im ciljevi... itd.), odnosno, ograničavajući znanje, veo uklanja sve razlike koje su s moralnog stajališta arbitrarne i osigurava predstavljanje građana kao isključivo jednakih i

¹⁶ Prema Milardoviću: Dublinska regulativa imala je namjeru spriječiti višestruko podnošenje zahtjeva za azil jedne osobe koja pokušava azil zatražiti u više europskih zemalja. Uredba se temelji na pretpostavci da će tražitelj azila imati jednak sustav pristupa azila i zaštiti u svakoj državi članici te je stoga moguće vratiti tražitelja u prvu zemlju na čijem je teritoriju ušao/la u EU kako bi ta država procesuirala zahtjev.

slobodnih moralni osoba.¹⁷ Rawls tvrdi da bi ljudi u tom slučaju izabrali dva temelja: prvi bi garantirao jednake temelje za sve, a drugi bi dopuštao nejednakosti sve dok bi iste išle u prilog onima sa slabijim socijalnim statusom. Ovim bi tumačenjem pravednosti mogli na miran i human način riješiti duboka neslaganja koja imamo po pitanju izbjeglica, prvenstveno ne uzimajući drugoga kao sredstvo, nego kao svrhu.

¹⁷ Usp. Brčić, M., *Načelo razlike. Ključ za pravednije demokratsko društvo*, Filozofska istraživanja, Vol. 30 No. 1-2, 2010.

ZAKLJUČAK

Od svojih početaka, ljudska civilizacija susreće se s migracijama. One tokom povijesti, bivaju „normalna“ pojava. Posljednja migrantska kriza, koja je prvenstveno pogodila Europu, otvorila je mnoga pitanja. Europska Unija bila je ta koja je nosila teret regulativa jer su prvenstveno ti migranti težili domoći se razvijenih zemalja Europske Unije u kojima bi tražili utočište od bespuća rata, stradanja i gladi. Europska Unija brojnim dokumentima nastoji održati pravne regulative po pitanju migracijske politike, na što većem stupnju uspješnosti. Jedan od važnijih dokumenata po pitanju politike migracija, Europska Unija donosi 2007. godine pod nazivom Lisabonski ugovor, a koji na snagu stupa 2009. godine.

Tim ugovorom Europska Unija nastoji regulirati pitanja azila, supsidijarne zaštite i prava kako samih migranata, odnosno izbjeglica, tako i nacionalnih država. Pokazalo se kako je provođenje tih politika u praksi bilo podosta neuspješno, što je rezultiralo velikim diskriminacijama izbjeglica i postupanja prema njima sa stajališta okamenjenog predrasudama.

Smatram kako je to zaista poraz ljudskosti europskog čovjeka, jer se, na svu nesreću i žalost, bilo tko od nas koji živi u „državi blagostanja“, mogao naći u takvoj ili sličnoj situaciji. Stoga, nužno bi bilo formiranje određena tijela i zakona koji bi beziznimno djelovali na nadnacionalnoj razini, i spriječili da se drugoga čovjeka gleda kao sredstvo a ne svrhu, pošto je već slučaj da je ljudskost „zakazala“.

Literatura

- Brčić, M., *Načelo razlike. Ključ za pravednije demokratsko društvo*, Filozofska istraživanja, Vol. 30 No. 1-2, 2010.
- Čapeta, T. i sur. , *Reforma Europske unije-Lisabonski ugovor*, Zagreb, 2009.
- Garlick, M., *The Common European Asylum System and the European Court of Justice, New jurisdiction and the new challenges*, u: Guild, E., Carrera, S. and Eggenschwiler, A.: *The Area of Freedom, Security and Justice ten years on: Successes and future challenges under the Stockholm Programme*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2010.
- Koturović, V. Bošković S., *Razvoj politike azila EU*, Forum za sigurnosne studije, Vol. 1 No. 1, 2017.
- Lončar, A., *Mi izbjeglice: Politika i etika migracija u filozofiji H. Arendt i G. Agambena*, Split: Filozofski fakultet, 2019
- Milardović, A., Pasini D., *Stranac i društvo: fenomenologija stranca i ksenofobija: Migracijske i etničke teme*, Vol. 29 No. 3, 2013.
- Mikalić et. sur. *Migracijske politike Europske unije i Australije: sličnosti i razlike*, Međunarodne studije, Vol. XVI No. 1, 2016.
- Rudolf, ml., D.; Kovačević, A., *Međunarodnopravni status izbjeglica na Sredozemnom moru*, Poredbeno pomorsko pravo, Vol. 56, No. 171, 2017.
- Seneković, Ž., *Migracije, pitanje hospitaliteta i politika prijateljstva*, Sudbina otvorenih granica: zbornik radova sa znanstvenog skupa Globalizacija i regionalni identitet, 2018.
- Shackanowe, Andrew E., „*Who is a refugee*“, *Ethics*, 95 (1985) 2.
- Šimić, J., *Prava migranata – poštivanje univerzalnih ljudskih prava ili pravo na razvoj*, Forum za sigurnosne studije, Vol. 1 No. 1, 2017.
- Such, J., *Nacionalni identitet naspram Europskog identiteta*, *Politička misao : časopis za politologiju*, Vol. 37 No. 4, 2000.
- Učakar, T., *Migracijska politika EU: nove artikulacije isključivanja u 21. stoljeću*, Zagreb: Sandorf, 2019.