

POSTNACIONALNA ILI NACIONALNA EUROPA? EUROPSKE POLITIKE AZILA I IMIGRACIJSKE KONTROLE

Vedrana Baričević

*Fakultet političkih znanosti,
Sveučilište u Zagrebu*

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: kolovoz 2011.

Sažetak Rad se bavi teorijama preobrazbe suvremenih funkcija nacionalne države i useljeničkog članstva vezanog uz (zakonski definiran) status članova zajednice na primjeru azilnih politika. Pri tome se razlikuju dva temeljna pristupa tom pitanju, prvi koji ističe promjene u institutu tradicionalnog nacionalnog državljanstva i ingerencijama nacionalne države, ali naglašava dominantno nacionalni karakter instituta državljanstva, te drugi koji ističe transformaciju tradicionalnih državljanstva, naglašavajući slabljenje uloge nacionalne države. U potonjem slučaju stoga se sve više govori o *postnacionalizmu*, što je izraz kojim se označava transformacija materijalnih aspekata državljanstva u zemljama EU-a. Spomenuti teorijski pristupi primjenjuju se na tri skupine pitanja. Prvo, razmatra se utjecaj EU-a na procese globalizacije prava azilnih migranata. Drugo, u članku se elaborira način formulacije politike azilnog članstva u državama članicama EU-a. Treće, razmatra se pitanje je li u članicama EU-a na djelu univerzalna *postnacionalna* inkluzija azilnih migranta ili pak status te grupacije useljenika valja tražiti unutar granica tradicionalne teorije državnog članstva i nacionalnog suvereniteta.*

Ključne riječi politike azila EU-a, nacionalno državljanstvo, prava azilnih migranata, postnacionalna inkluzija azilnih migranata, imigracijska politika

Uvod

U protekla dva desetljeća akademske rasprave o državljanstvu i migracijama uvelike su usmjerene na fenomen globalizacije i njezin utjecaj na nacionalne države, nacionalno članstvo i identitet. Dok

su duboki učinci globalizacije nedvojbeni, predmetom spora postalo je pitanje koliko su se i na koji način nacionalna država, državni suverenitet i nacionalno državljanstvo u ovim procesima izmijenili. U brojnim znanstvenim rasprava-

* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Hrvatski politički sustav, upravljanje i javne politike" provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa RH.

ma općenito možemo prepoznati dvije glavne teorijske pozicije: (a) pristup koji prepoznaje promjene u institutu tradicionalnog nacionalnog državljanstva i ingerencijama nacionalne države, ali naglašava dominantno nacionalni karakter instituta državljanstva i očuvani značaj državnog suvereniteta; i (b) pristup koji pretpostavlja slabljenje nacije-države, što dovodi do transformacije tradicionalnih oblika članstva u nacionalnoj zajednici i njihova prelijevanja preko nacionalnih granica (uključivanjem novih članova u zajednicu). U okviru ove pozicije možemo dodatno identificirati još dvije različite teorijske škole: prva ukazuje na to da se ti novi oblici članstva (useljenika i nedržavljana) temelje na transformaciji materijalnih (i zakonski definiranih) aspekata državljanstva – kao skupa obveza i prava (originalna teorija *postnacionalizma*), dok druga smatra da se novi modeli građanstva formiraju u procesu transformacije nacionalnih identiteta (često označeno i pojmom *transnacionalizacija*).

Ovaj rad bavi se teorijama koje razmatraju preobrazbu suvremenih funkcija nacionalne države i useljeničkog članstva vezanog uz (zakonski definiran) status članova zajednice u slučaju azilnih politika. Pritom su od temeljnog interesa rasprave povezane s ulogom Europske Unije u transformaciji različitih oblika inkluzije useljenika nedržavljana u državne zajednice, odnosno primjena originalne teorije *postnacionalizma* i teorija klasičnog državljanstva na obrasce europskih integracija u domeni azila. Smatrajući da je globalizacija (i Europska Unija kao njezin akter) transformirala odnose nacionalne države i globalnog prostora, donoseći *deteritorijalizaciju* ljudskih prava useljenika na prostoru Europe, teoretičari postnacionalizma

zaključili su da se prostor Unije formira kao prva jasna i institucionalizirana *postnacionalna* tvorba s univerzalnim obrascima inkluzije današnjih useljenika. Raspravljajući o ulozi Europske Unije i država članica u pitanjima migracija, kritičari postnacionalizma odbacili su te pretpostavke, zaključujući da nacionalna država prkosi procesima globalizacije ljudskih prava, a Europska Unija generira sve čvršće obrasce državne autonomije u pitanjima migracija i useljeničkog članstva, vodeći u konačnici i krajnjoj ekskluziji useljenika iz nacionalnih zajednica Unije. Ova studija ispitat će teze o *postnacionalnoj* i *nacionalnoj* Europi iz perspektive azilnih migracija. Kao jedno od najjasnije ujednačenih područja europske migracijske sheme, te kao pitanje vezano uz ljudska prava, nove europske azilne politike (i s njima povezane politike imigracijske kontrole) predstavljaju vrlo zanimljivu domenu za propitivanje navedenih teza. Nastavljajući se na rasprave *postnacionalnih* teoretičara i njihovih oponenta, rad će analizirati sljedeća pitanja:

- 1.) Kako se azilne politike Europske Unije odnose prema globalnim normama ljudskih prava te kakvu funkciju ima Unija u procesima globalizacije ljudskih prava azilnih migranata?
- 2.) Kako se formiraju politike azilnog članstva u državama članicama Europske Unije te kako na njihov sadržaj utječu europske i međunarodne norme?
- 3.) Možemo li u Europskoj Uniji govoriti o praksama univerzalne *postnacionalne* inkluzije azilnih useljenika, vođene globalizacijom ljudskih prava, ili status i članstvo te kategorije useljenika treba tražiti u granicama tradicionalne teorije državnog članstva i nacionalnog suvereniteta?

Kao što će se pokazati, s novim migracijskim (azilnim) politikama nije moguće govoriti o *postnacionalnoj* Europi koja omogućava široku inkluziju azilnih useljenika, no, jednako tako, ni o nepromijenjenoj ulozi nacionalnih zajednica u migracijskim politikama u okviru Europske Unije. Držeći da europska regulativa stubokom mijenja značaj nacionalnog i globalnog prostora, ova će analiza nastojati ukazati na nekoliko temeljnih paralelnih procesa:

- 1.) Europska Unija uključuje se u azilne politike kao globalni akter koji istodobno potiče procese *deteritorijalizacije* i *reteritorijalizacije* članstva u nacionalnoj zajednici;
- 2.) Umjesto inkluzivnih politika članstva ona usvaja minimalne i deficitarne standarde zaštite ljudskih prava te krute teritorijalne mjere imigracijske kontrole, omogućujući nove mehanizme široke ekskluzije tih useljenika;
- 3.) Ipak, iako ovisan o revitaliziranim čimbenicima nacionalnog teritorija i unutarnjih nacionalnih uvjeta, status azilnih migranata ne može se više jednoznačno povezivati s nacionalno definiranim uvjetima inkluzije, čime se transformiraju i tradicionalne forme nacionalnog suvereniteta.

Preciznije, u radu će biti utvrđeno da je djelovanje EU-a u pitanjima azila dosad istodobno generiralo procese *deteritorijalizacije* i *reteritorijalizacije* ljudskih prava, odnosno paralelno snaženje i slabljenje nacionalne države. Stvarajući azilne zakone, Europska Unija preuzela je i značajan raspon normi međunarodnog režima ljudskih prava, da bi ih zatim – neuspjehom znatnije harmonizacije zaštite te jačanjem mehanizama državne kontrole u politikama upravljanja i kontrole migracija – učinila ovisnima

o geografskim čimbenicima i još uvijek dominantno nacionalnim strukturama, nerijetko s drastičnim posljedicama za temeljna ljudska prava azilnih useljenika. Takva *reteritorijalizacija* ljudskih prava azila u Uniji praćena je i ekspanzivnim politikama prevencije migracija i eksternalizacije azilnih i migracijskih pritisaka koji jačaju funkcije nacionalne države i dovode do dosad nepoznatih razmjera ekskluzije, ugrožavajući i univerzalno važenje međunarodnopravnih normi zaštite azila. Ipak, kao što ćemo vidjeti, kreiranjem europskih politika azila i njihovom implementacijom na nacionalnim razinama nije više moguće govoriti o isključivim tendencijama nacionalizacije useljeničkih (azilnih) politika i politika (azilnog) članstva. Umjesto toga države članice Unije istodobno su ograničene europskim pravilima azila (među njima, do jedne mjere, i humanitarnim normama), regionalnim i međunarodnim konvencijama te širim europskim pravilima upravljanja migracijama. Sve dok to ne zadovoljava standarde međunarodnog režima zaštite azilnih useljenika (koji zahtijeva univerzalno i beskompromisno važenje ljudskih prava i zaštite života i osobe) te ne vodi inkluzivnim praksama država članica, svakako predstavlja važne vidove *denacionalizacije* azilnih politika – kao trendova koji ograničavaju državnu autonomiju predajući njezine ovlasti drugim instancijama, ali ne nužno afirmirajući zadovoljavajuću razinu univerzalnih ljudskih prava.

Budući da su te politike relativno novijeg datuma te da obuhvaćaju golem prostor europskih (i drugih) država, za svrhe ovoga rada nije moguće dati cjelovit pregled europske azilne regulative i njezine primjene. Također, studije koje se bave tim pitanjima još su uvi-

jek malobrojne. Ipak, dosadašnji nalazi omogućavaju nam da identificiramo nekoliko temeljnih procesa koji se javljaju u Uniji kao posljedica stvaranja europskog sustava azila, donoseći važne zaključke za pitanja postnacionalizma i europskog azilnog članstva. Utoliko će u radu biti dan pregled temeljnih odredbi europskog azilnog zakonodavstva i njegove primjene na nacionalnim razinama, a za ilustraciju teza bit će istaknute pojedine prakse koje se pokazuju zanimljivima u kontekstu navedenih teza. Koristeći se različitim izvorima podataka, preuzetim iz dokumentacije Unije i međunarodnih nevladinih organizacija, medija te sekundarne literature iz studija europskih migracijskih politika, rad će kritički propitati temeljne teze *postnacionalne* i *nacionalne* teorije članstva, ukazujući na njihove doprinose i limitacije. Rad je podijeljen u tri cjeline. Prvi dio nudi kratak pregled teorijskih postavki postnacionalizma i njihovih kritičara, drugo poglavlje obrađuje europske azilne politike i politike migracijske kontrole, a zaključno poglavlje nudi analizu navedene regulative iz perspektive ponuđenih teza.

1. Teorijske rasprave o globalizaciji i državljanstvu: nacionalne i postnacionalne teorije članstva

“Izvorno, prava pojedinca bila su definirana i kodificirana u okvirima nacionalnog državljanstva... Danas međutim prava pojedinaca, široko redefinirana kao ljudska prava, univerzalno utemeljena i legitimirana na transnacionalnoj razini, podrivaju značaj nacionalnog državljanstva, kidajući teritorijalna razgraničenja među narodima... Upravo unutar tog novog univerzalističkog diskursa pojedinac kao apstraktna, ljudska oso-

ba zamjenjuje nacionalnog državljanina” (Soysal, 1994: 164).

Tezom o univerzalnim ljudskim pravima koja supstituiraju pogodnosti nacionalnog državljanstva Yasemine Soysal (1994, 1997, 2004) pokrenula je lavinu žućnih rasprava o procesima globalizacije i njezinu utjecaju na nacionalne države u domeni migracijskih politika i nacionalnog državljanstva. Promatrajući trendove inkluzije useljenika (nedržavljana) u socioekonomska, kulturna te djelomično i politička prava u zapadnim liberalnim demokracijama nakon Drugoga svjetskog rata, ta autorica i ostali *postnacionalisti* (Bosniak, 2000, 2006; Jacobson, 1997, 2007; Sassen, 1996, 2005, 2009; Tambini, 2001) dolaze do zaključka da se u suvremenom svijetu može govoriti o *postnacionalnom* državljanstvu kao kategoriji koja nadilazi nacionalne granice te se naseljava u globalnom prostoru ljudskih prava i čovjekovih sloboda. Trendovi inkorporacije nedržavljana u takav široki spektar prava koja su svojevremeno, kako navode, pripadala isključivo državljanima znak su da je nacionalna država odustala od koncepta državljanstva kakav je postojao do Drugoga svjetskog rata. Prihvaćajući visoke stope useljeničtva i pružajući useljenicima gotovo sva prava nužna za kvalitetan život, razvijene liberalne demokracije dokinule su ekskluzivnu vezu teritorija i državljanstva.

Izvore tih novih praksi *postnacionalisti* nalaze u razvoju globalnih ljudskih prava. Rastvarajući institut tradicionalnog (nacionalnog) državljanstva, kako zaključuju autori, globalni su procesi *deteritorijalizacije* humanitarnih normi omogućili vezivanje useljenika ne uz teritorijalno fiksiran prostor države, već uz fizički neograničen prostor međunarod-

nog prava.¹ Iako su države ostale temeljni subjekt koji ih može jamčiti, one svoje norme više ne mogu crpiti isključivo iz nacionalnog zakonodavstva. Umjesto toga međunarodni režim diktira okvir akcije unoseći standarde univerzalnosti u teritorijalno limitirane prostore državnih formi. Neovisno o mjestu naseljavanja, u razvijenim demokracijama svaki je čovjek, bez obzira na svoju pripadnost ili druga svojstva, subjekt univerzalno važećih humanitarnih normi.

Prema *postnacionalistima*, takva *deteritorijalizacija* ljudskih prava, svojstvena globalizacijskim procesima, svoj je puni izraz našla u formiranju nadnacionalnog europskog zakonodavstva. Iako se o *postnacionalnom* članstvu može govoriti i u drugim zapadnim liberalnim demokracijama, kako smatraju autori, Europska Unija formira se kao prva institucionalizirana *postnacionalna* forma koja svojim članicama može – u okviru nadnacionalnih normi – djelotvorno nametnuti poštivanje globalnih ljudskih prava. Dok države nastoje spriječiti priljev neželjenih migranata, preuzeti

kontrolu nad njihovim kretanjima i vratiti snagu nacionalnog suvereniteta, prema uvjerenju *postnacionalista*, Europska Unija istodobno neutralizira procese isključenja koji se očituju u praksama nacionalnog državljanstva. Prisiljena da štiti interese država i njihov teritorij, ona s druge strane, kao agens globalnih ljudskih prava, istodobno osigurava širenje nadnacionalnih (i *postnacionalnih*) useljeničkih (kvazidržavljanskih) prava.

Sasvim predvidljivo, entuzijastičnim pretpostavkama *postnacionalnih* autora nisu uskraćene mnogobrojne kritike. Do današnjih dana (gotovo) sve teze *postnacionalista* višestruko su preispitane i gotovo uvijek odbačene kao izraz željenih, ali ne i realiziranih transformacija u nacionalnim državama. Analizirajući status useljenika nedržavljana, autori odbacuju ideje o institutu široke *postnacionalne* inkluzije koja je u stanju konkurirati nacionalnom državljanstvu. Čak i najgenerozniji oblici zaštite useljenika (kao što su status trajnog prebivališta ili azilni status) nužno su ekskluzivni, te ne poznaju puna politička prava, kompletnu zaštitu statusa² ili cjelovita

¹ Kao proces rastvaranja fizičkog prostora, u kojem teritorij i teritorijalna razgraničenja postaju fluidna, čineći svijet povezanim usprkos nacionalnim granicama i preko njih, fenomen *deteritorijalizacije* shvaća se kao središnji element globalizacijskih gibanja. Pod utjecajem ubrzanih promjena u načinima i sredstvima komuniciranja i transporta, ekonomski, politički i socijalni odnosi nisu više isključivo vezani nacionalnim okvirima. U tom kontekstu prostor i vrijeme dobivaju novi značaj, a procesi globalizacije imaju moć da transcendiraju njihova ograničenja. Presijecajući preko granica nacija-država, globalizacija tako omogućava širenje normi, ideja i praksi preko i izvan nacionalnih okvira, u prostore globalne razmjene (Scholte, 2000: 46-49).

² Državljanstvo se u većini slučajeva ne može izgubiti. Neke države propisuju gubitak državljanstva u određenim uvjetima, poput angažmana u djelovanju protiv državnih interesa, stjecanja drugog državljanstva (ako dvostruko državljanstvo nije dopušteno) ili u slučaju da je ono bilo ostvareno temeljem lažnih podataka i sl. (De Grot i Vink, 2010). Nasuprot državljanima, čak i privilegirani trajni rezidenti status državne zaštite ostvaruju samo uvjetno. Primjerice, pravo prebivanja prate mnogo stroži zakonski kriteriji (izostanak kažnjavanja, neprekinuti boravak na državnom teritoriju uz minimalne mogućnosti izbivanja itd.), nedostatak diplomatske zaštite države, nepotpuna zaštita članova obitelji i dr. (Brubaker, 1989: 159; Hansen, R., 2009: 12-14).

socioekonomska i druga prava. Određene kategorije nedržavljana mogu se kvalificirati u najbolju ruku kao drugo-razredno članstvo, te se, kako naglašavaju, trebaju gledati kao problem, a ne kao prednost današnjeg doba (Hansen, R., 2009: 20; Joppke, 1999a: 6).

Braneći se od kritika, *postnacionalisti* su kasnije modificirali svoje početno stajalište. Priznajući da je teško reći transformiraju li ti oblici inkluzije značaj nacionalnog državljanstva, autori ostaju pri tome da su današnjem globaliziranom svijetu (posebice Europskoj Uniji) svojstveni procesi koji krše logiku tradicionalnih formi državnog članstva. Tradicionalna koncepcija državnog članstva pretpostavlja nacionalnu državu kao isključivi subjekt koji formira granice svojega članstva (tradicionalnog državljanstva). Danas međutim u tome sudjeluju i globalne humanitarne norme, koje posredstvom Europske Unije vode do inkluzivne koncepcije useljeničkog članstva. Nastojeći ukazati da se *postnacionalno* državljanstvo ne mora nužno tražiti u statusu koji konkurira nacionalnom državljanstvu, Soysal objašnjava da useljenička inkluzija podrazumijeva niz prava i beneficija koji su nekada pripadali isključivo članovima nacionalnog državljanstva (Soysal, 1996: 20).

Međutim ni u toj formi *postnacionalna* teorija nije doživjela manje prigovora. Upravo je ideja o podjeli suvereniteta među nacionalnim državama i globalnim režimom ljudskih prava izazvala najviše sporova. Ukazujući na sve raširenije politike migracijske kontrole i paralelne recesije useljeničkih prava,³ *na-*

cionalne studije odbacuju ideju o eroziji državne suverenosti u korist globalizacije ljudskih prava. Kako tumače, *zlatno doba* migracija nakon Drugoga svjetskog rata bilo je potaknuto potrebama ekonomskog rasta europskih (i drugih) država, no ekonomska kriza osamdesetih i devedesetih godina prošloga stoljeća pokazala je da je liberalizacija imigracijskih politika predstavljala anomaliju u globalizacijskim procesima (Joppke, 1999a: 47). Nacionalne države nikad nisu odustale od zaštite svojih granica i nacionalnog državljanstva, iako je istina da su useljenike u tom kratkom razdoblju opskrbile nizom socioekonomskih i drugih prava. Međutim kako su potrebe tržišta u osamdesetim i devedesetim godinama diktirale smanjenu potražnju radne snage, države su požurile zatvoriti svoje granice i maksimalno ograničiti useljenička prava. I dalje potičući ekonomsku liberalizaciju (i kretanje roba, usluga i kapitala), današnja mobilnost ljudskog faktora svedena je na minimum poželjnih migracija, pri čemu ekonomske potrebe diktiraju ritam migracijskih gibanja.

Prema ovim misliocima, suverenitet nacionalne države i nacionalno dr-

nih skupina useljenika. Uz snažnu kontrolu granica i borbu protiv dotada toleriranih neregularnih migracija, većina zemalja usvaja postrožene standarde stjecanja legalnog boravka, vezujući ih uz radne uvjete i posjedovanje financijskih resursa (odnosno stroge kriterije odobravanja državne zaštite u slučaju zahtjeva za azil). Uz to, status trajnog prebivališta popušta pred vremenski ograničenim oblicima useljavanja. Socijalno-ekonomska prava migranata znatno se ograničavaju (primjerice, mogućnost samofinanciranja zdravstvenog osiguranja često predstavlja kriterij boravka) te se, prema novim pravilima, vezuju dominantno uz zakoniti boravak i prebivanje (Carrera i Merlino, 2009).

³ Za razliku od poslijeratne proliferacije useljeničkih prava danas se (gotovo) sve državne zajednice nastoje štititi od povećanih priljeva migranata te posebice od ekonomski ugrože-

žavljanstvo mogu prolaziti kroz različite promjene, prilagođavati se globalizacijskim procesima, transnacionalnim ograničenjima i praksama, no nikako nisu izgubili svoju snagu, posebice u migracijskim politikama. Dapače, u kontekstu migracija izglednije je, prema kritičarima, govoriti o ponovnom jačanju nacionalnih država i teritorijalnih čimbenika članstva (Favell, 2006; Hansen, R., 2009; Koopmans i Statham, 1999; Shore, 2004). Kako u svijetu nacionalnih formi tako ni u europskoj nadnacionalnoj formaciji državni suverenitet u pitanju migracija nije ugrožen, već je, dapače, smatraju autori, revitaliziran. Budući da se odluke o useljeničkim politikama donose na nacionalnim razinama ili, u najboljem slučaju, u intergovernmentalnim kanalima, prema njihovu shvaćanju, migracijske politike Europske Unije predstavljaju puke interese nacionalnih država, kojima na kraju i ostavljaju (gotovo) punu slobodu. Sama Europska Unija minimalno interferira u autonomiju volje svojih država članica, a njezine migracijske politike stvaraju se prije svega s ciljem afirmacije njihovih interesa (Favell, 2006; Hansen, R., 2009: 6). Zbog toga ne možemo govoriti o globalizaciji ljudskih prava useljenika, nego smo suočeni s prevladavajućom (ili čak rastućom) *nacionalizacijom* tih prava (Joppke, *ibid.*).

Doista paradoksalno, *postnacionalna* teorija javila se upravo u vrijeme radikalne transformacije migracijskih politika u smjeru restrikcija dotadašnjih prava i sve značajnijih mjera isključenja budućih useljenika te njihova konačnog fiksiranja u vidu europskih zakona, dok su, s druge strane, nacionalne teorije proliferirale usprkos sve evidentnijim znakovima europskog povezivanja, posebice u azilnim i obiteljskim migracijama. U sljedećem poglavlju bit će pri-

kazan razvoj europskih politika azila i s njima povezane imigracijske kontrole kao područja koje je dosad (uz obiteljske migracije) pokazalo najveći napredak u europskoj harmonizaciji. Iz tog razloga, kao i zbog posebne veze s koncepcijom temeljnih ljudskih prava, ono je posebno zanimljivo za istraživanje *postnacionalnih* i *nacionalnih* trendova.⁴ Iako su i postnacionalisti i njihovi kritičari pokazali određeni interes za azilna pitanja te su ih mjestimice obradili u ilustraciji svojih teza, ona u njihovim studijama nisu dobila dostatnu pozornost. Umjesto toga azilne migracije tretirane su u širem kontekstu ukupnih migracijskih politika, te su isti zaključci primijenjeni na njihov razvoj u Uniji. Zanimljivo je da su oba tabora propustila detaljnije analizirati zajedničke europske politike migracija (uključujući politike azila) koje su se stvarale od devedesetih, a pritom su zaključke o tim pitanjima donosili tumačeći primjenu međunarodnih i regionalnih konvencija, odnosno ilustracija praktičnih djelovanja država članica i Unije. Međutim upravo zbog sve odlučnijeg razvoja europske regulacije u ovoj domeni, azilne politike pokazuju se posebno važnima za pitanja useljeničkog članstva (odnosno njegova segmenta azilnog članstva) i za probleme koje su analizirale *postnacionalne* i *nacionalne* studije, te ih je potrebno obraditi

⁴ Azilne politike uključuju brigu za kretanje i zaštitu osoba koje dolaze na državni teritorij tražeći zaštitu vlastite sigurnosti, bježeći od sukoba, rata, političkog ili kakvog drugog proganjanja i sl. *Pravo na spajanje obitelji* useljenika zahtijeva od današnjih država da omoguće svojim useljenicima (radnim ili azilnima) suživot s članovima vlastite obitelji na svojem teritoriju. Oba područja najuže su povezana s temeljnim principima međunarodno definiranog humanitarnog prava.

mного pažljivije nego što su to učinile ove škole.⁵

2. Europske politike azilne zaštite i migracijske kontrole

Izgradnja zajedničkog tržišta Europske Unije, odnosno pripreme za otvaranje unutarnjih granica među članicama Unije od sredine osamdesetih godina prošloga stoljeća potaknuli su i planove vezane uz regulaciju imigracijskih politika Unije. Planirajući napuštanje unutarnjeg graničnog nadzora, države Unije usuglasile su se da je nužno stvoriti nova pravila regulacije imigracije na razini Unije – sada u konstelaciji umanjenog državnog nadzora nad vlastitim teritorijem i migracijskim kretanjima. Građeci zajedničke imigracijske politike na ideji funkcionirajućeg unutarnjeg tržišta, uz istodobno priznanje da one predstavljaju srž državnog suvereniteta (pravo svake nacionalne države da odredi tko,

pod kojim uvjetima i na koji način može boraviti na njezinu prostoru), EU je nastojao stvoriti minimalne standarde zajedničkih praksi u područjima radnih, obiteljskih i azilnih migracija.⁶ Dok su radne migracije definirane kao područje od posebnog i autonomnog državnog interesa (povezanog s ekonomskim potrebama svake od država), u domeni osjetljivih politika azila i obiteljskih migracija (usko povezanih s cjelokupnim međunarodnim poretком humanitarnog prava) utvrđena je nužnost minimuma ujednačenih standarda poštivanja temeljnih ljudskih prava, te su one – no tek s vremenom – u polju harmonizacije europ-

⁵ Ovom tvrdnjom ne implicira se da druga područja migracija nisu važna za proučavanje odabrane teme. Uz azilne i obiteljske migracije, migracijska kretanja ekonomskih migranata danas čine najveći dio svjetskih migracijskih gibanja (De Wenden, 2009: 49), te ih je nužno ispitati u svjetlu postavljenih teza. Zbog ograničenog prostora ovaj se rad fokusira isključivo na azilne migracije. *Post-nacionalna* teorija usmjerila se prvenstveno na pitanje radnih migracija (koje su nakon Drugog svjetskog rata predstavljale najveći udio migracijskih kretanja), dok je pitanja azilnih migracija obradila u manjoj mjeri iako su jednako važna (ili danas čak posebiće zanimljiva) za njezine teze. Budući da globalne konvencije ljudskih prava, kao i europski zakoni, pokazuju znatno veći napredak na ovome području od radnih migracija (gdje se državni interes koji ih determinira shvaća kao prirodno i legitimno pravo svake države), ovaj se rad bavi tom vrstom migracija.

⁶ Termin *azilne migracije* ovdje se rabi kako bi obuhvatio sve osobe koje se mogu smatrati korisnicima azilnog sustava: tražitelje azila, azilante, izbjeglice, osobe pod privremenom ili supsidijarnom zaštitom. Termin *tražitelj azila* odnosi se na osobu koja je podnijela zahtjev za državnu zaštitu, a termin *azilant* na osobu koja je stekla status zaštite. Status azila mogu dobiti osobe koje odgovaraju pojmu *izbjeglice* definiranom Ženevskom konvencijom. Prema Konvenciji, izbjeglica je osoba koja se “nalazi izvan zemlje svog državljanstva i koja se uslijed osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, zbog pripadnosti određenoj društvenoj skupini, ili zbog svog političkog uvjerenja, ne može ili, zbog tog straha, ne želi staviti pod zaštitu te države” (UNHCR, 2007b, čl. 1). *Supsidijarna zaštita* primjenjuje se na niz drugih kategorija migranata kojima su ugroženi osobna sigurnost i ljudska prava, uključujući ratne sukobe, proganjanje zbog roda ili spolne orijentacije, prijetnju smrtnom kaznom i sl. (2004/83/EC). Često je prate i manja prava od azilnog statusa, odnosno kraće trajanje zaštite. *Privremena zaštita* dodjeljuje se u slučaju masovnih priljeva raseljenih osoba i podrazumijeva samo privremeno rješenje, dok se ne stvore uvjeti za povratak u matičnu zemlju ili drugu regiju (2011/55/EC).

skih politika azila pokazale znatnije napredovanje (Lavenex, 1998, 2009).

Područje imigracijskih politika Unije prvotno je bilo usuglašavano isključivo u vezi s ciljevima imigracijske kontrole: željom nacionalnih država da zadrže nadzor nad vlastitim teritorijem (i njegovim članovima), odnosno namjerom svake države da spriječi visoke (i nekontrolirane) stope useljenja. Naime nakon razdoblja liberaliziranih imigracijskih režima u ekonomski rastućoj poratnoj Europi, gdje su visoke stope imigracije (radne, azilne i obiteljske) bile praćene i širokom inkluzijom (dotada dobrodošlih) useljenika u različita socioekonomska, kulturna i dijelom i politička prava, sedamdesete godine prošlog stoljeća, a posebice osamdesete i devedesete godine, donijele su snažne restrikcije svim oblicima imigracijskih gibanja (Schuster, 2000). Uz djelomičnu devalorizaciju pojedinih oblika zaštite useljenika u Europi smanjenjem njihovih prava, kao posebno aktualno pitanje javila se ideja kontrole budućih migracijskih kretanja prema europskom prostoru.

Europski nadzor nad širim migracijskim kretanjima započeo je usvajanjem prvog Schengenskog sporazuma iz 1985. godine, kojim su Njemačka, Francuska i zemlje Beneluksa odlučile o stvaranju zajedničkog tržišta lišenog unutarnjih graničnih nadzora, uz standardizaciju dijela migracijskih politika. Konvencijom o implementaciji Schengenskog sporazuma (potpisanog 1990/1995) dogovorena je, između ostaloga, suradnja država članica u pitanjima policijskoga graničnog nadzora te zajednička regulacija (kratkotrajnog) boravka stranaca na schengenskom prostoru. Pokušaji Europske komisije da sudjeluje u stvaranju novih imigracijskih politika unoseći u programe imigracijske kontrole paralel-

ne mehanizme zaštite prava useljenika, u ovoj je fazi bio odbijen od država članica. Smatrajući ta pitanja centrom državnog suvereniteta, Schengenski sporazum utvrdio je isključivu nadležnost država članica u ovom području (Lavenex, 2009: 4).

Konstatirajući da (uz periode ekonomskih kriza i stagnacija) nacionalne vlade više ne nalaze potrebu za visokim imigracijskim priljevima te da imigracija sa sobom nosi i dotad nepoznate socijalne, političke i ekonomske pritiske, nacionalne države Europe redom su uvele mjere koje su trebale ograničiti visoke stope imigracije i vratiti nacionalnoj državi kontrolu nad vlastitim teritorijem i stanovništvom. U svrhu nadzora i prevencije visokih priljeva useljenika na svoje nacionalne teritorije te stjecanja kontrole nad onim useljenicima koji se na njemu već nalaze, uveden je niz novih restriktivnih mjera, uključujući rigorozne granične kontrole, stroge politike viza i radnih dozvola, znatna ograničenja boravka useljenika te visoke kazne za kršenje migracijskih zakona, odnosno za poticanje ili sudjelovanje u migracijskim kretanjima protivno zakonima države (Withol De Wenden, 1994; Schuster, 2000).⁷ Uz stroge politike kontrole

⁷ Regularne (ili u rječniku nacionalnih i europskih administracija zakonite) migracije pretpostavljaju ona migracijska kretanja koja su u skladu sa zakonima pojedine države ili, u slučaju EU-a, nacionalnih država i Unije (koji se odnose na politike viza, uvjete rada, obrazovanja i sl.) te su kao takva registrirana od strane države. Za razliku od postratnog razdoblja danas se u Europskoj Uniji (i šire) strogo kontroliraju neregularne (neregistrirane ili nezakonite) migracije, tj. svi prelasci državnih granica ili boravljenje na određenom teritoriju izvan zakonom propisanih uvjeta. Budući da izjednačava useljeni-

europskog teritorija razvijen je informacijski sustav za praćenje migracija i granica (Eurodac) i osnovana europska granična agencija (Frontex), prema kojima su se usmjerila znatna financijska i tehnička sredstva (Lavenex, 2009: 6; Byrne i sur., 2002; Post, 2005).

Dinamika cjelokupnih migracijskih kretanja utjecala je i na stvaranje novih azilnih politika u europskim državama. Dok je u razdoblju Hladnog rata niske razine zahtjeva za azilnu zaštitu pratila i velikodušna razina državne zaštite, post-hladnoratovsko razdoblje u Europi donijelo je sasvim nove političke okolnosti. Prema navodima nacionalnih administracija i EU-a, zbog restrikcija u radnim migracijama dio tih imigranata prešao je u sferu azilnih migracija, pokušavajući (neosnovanim) zahtjevom za azil ostvariti kartu za ulazak (i/ili ostanak) na europskom prostoru. Uz povećanje broja azilnih migranata temeljem tog čimbenika, otvaranje granica u bivšim socijalističkim zemljama i proliferacija konflikata u posthladnoratovskom svijetu donijeli su Europi radikalni porast azilnih useljenika.⁸ Suočene s velikim bro-

jem zahtjeva za azilnu zaštitu (od kojih je dakle značajan dio bio protumačen kao lažan), te u spomenutoj perspektivi izgradnje jedinstvenog europskog tržišta, zemlje članice tadašnje Unije odlučile su stvoriti zajedničke politike azila, istodobno ih vezujući uz navedene mjere imigracijske kontrole (Hatton, 2005; Neumayer, 2003). Primjena mjera imigracijske kontrole na azilne migracije trebala je, kako se tumačilo, pomoći da se spriječi znatan dio neregularnih migracija (među kojima se nerijetko nalaze i tražitelji azila).⁹

Stvaranjem schengenske zone države članice utvrdile su da Unija bez granica zahtijeva i dogovor o podjeli odgovornosti za ta migracijska kretanja. Kako je potreba država da zadrže kontrolu nad svojim teritorijem i članstvom onemogućila formiranje nadnacionalnih institucija koje bi se brinule za evaluaciju zahtjeva za azil, a prijedlozi o solidarnoj podjeli odgovornosti za vrlo neujednačene priljeve zahtjeva za azilnu zaštitu nisu naišli na plodno tlo,¹⁰ kao osnovna novost europskog migracijskog povezivanja uveden je sustav koji je odgovornost

ke s prijestupnicima zakona, pojam *nezakonit* ima vrlo negativnu konotaciju. Stoga se u migracijskim studijama najradije upotrebljava termin *neregularni* ili *neregistrirani* useljenik (Koser, 2005).

⁸ Tijekom Hladnog rata broj političkih imigranata u zapadnim liberalno-demokratskim sustavima bio je zanemariv. Najviše tražitelja azila dolazilo je iz komunističkih zemalja, te je zaštita automatski značila i kasnije trajno prebivalište (Gibney i Hansen, 2005). Međutim posthladnoratovske migracije obilježava znatan porast svih migracijskih kretanja, a među njima i vrlo visok udio useljenika koji traže azilnu zaštitu (oko 1/3 globalnih migracijskih gibanja; v. Withol De Wenden, 1994: 49). Od svih zahtjeva za azil u razvijenim de-

mokratskim državama 2/3 zahtjeva apsorbiraju zemlje EU-a (Hatton, 2005: 106).

⁹ Tražitelji azila često ostaju u zemlji nakon što im je odbijen zahtjev za azil, te time prelaze u sferu neregistriranih migracija. Također, budući da su države članice velik dio tražitelja azila okvalificirale kao lažne azilante, ta su se pravila (u kontekstu *prisilnih* migracija) trebala odnositi posebno oštro prema takvom tipu useljavanja.

¹⁰ Politike solidarnosti predlagale su, primjerice, Njemačka i Francuska zbog visokog priljeva tražitelja azila na njihov teritorij, te supranacionalne institucije Unije (Europska komisija i Europski parlament), no ti prijedlozi nisu prihvaćeni u većini država članica (Hatton, 2005: 109; Lavenex, 2009: 8).

utemeljio prvenstveno u teritorijalno fiksi-
sanim čimbenicima migracijskih gibanja.
Umjesto slobodnog kretanja tražitelja
azila prema željenom odredištu, kakvo
je postojalo dotada, Konvencijom iz Du-
blina (1990/1997)¹¹ propisano je da za-
htjev mora zaprimiti i obraditi ona zem-
lja u koju je tražitelj azila prvo stigao,
osim ako se može utvrditi da je osoba
prošla, boravila ili predala zahtjev u dru-
goj državi članici ovog sustava (ili u njoj
ima članove obitelji), kada ga može vra-
titi toj državi. Budući da je europsko za-
konodavstvo propisalo da svaki tražitelj
azila može podnijeti zahtjev u samo jed-
noj državi, time je trebala biti postignuta
svojevrsna ravnoteža imigracijskih priti-
saka u Uniji, odnosno, u najmanju ruku,
omogućena kontrola kretanja azilanata
u Uniji bez unutarnjih granica.¹²

Kreirajući pravila za europski pro-
stor, države članice paralelno su izumile
još jedan značajan mehanizam rastereće-
nja prostora Unije: eksternalizaciju mi-
gracijske kontrole i azilnih normi. Utvr-
divši da prostor Unije preuzima preve-
lik udio globalnih migracijskih gibanja,
države EU-a dogovorile su da je europske
politike migracija (iregularnih i azil-
nih) potrebno izvesti i u zemlje u okoli-
ni. Ti aranžmani stvoreni su prvo kroz
mreže bilateralnih i multilateralnih ugo-
vora pojedinih država članica s vanjskim
prostorima (u prvoj fazi zemalja kandi-
datkinja i potencijalnih kandidata), da
bi zatim bili usvojeni od sve većeg broja
članica i konačno ugrađeni u europske
politike globalizacije migracija, odno-
sno prošireni na sve udaljenija područja.

Najveći dio tih pravila skiciran je još u
devedesetim godinama izvan europskih
institucija (Boswell, 2003), a nakon Spo-
razuma u Amsterdamu (1997) u njihovo
su se kreiranje uključile i institucije Uni-
je (prije svega Vijeće ministara, a s vre-
menom i Europska komisija).

Zajednička europska vanjska politi-
ka migracija tako je formalno zaokru-
žena stvaranjem tzv. globalnog pristupa
migracijama (COM/2008/611). Global-
ni europski pristup podrazumijeva su-
radnju Europske Unije s trećim drža-
vama u kontroli iregularnih migracija
i brizi za azilne migracije, a uključuje
područja Zapadnog Balkana, Turske,
Istočne Europe i Ruske Federacije te po-
dručja Crnog mora, Srednjeg istoka i di-
jelova azijskog prostora (Weiner, 2011:
5). Ipak, usprkos zajedničkom europ-
skom okviru suradnja s tim područjima
prvenstveno ovisi o interesima pojedi-
nih zemalja članica i nerijetko je uređi-
vana bilateralnom suradnjom. Dok su
zemlje kandidatkinje i potencijalne kan-
didatkinje dospjele pod snažan utjecaj
cjelokupne Unije, niz drugih područja
još je uvijek pod dominantnim utjeca-
jem pojedinih zemalja članica. Tako su
zemlje Istočne Europe kao svoj interes
vidjele suradnju s istočnim granicama
Europe (Ukrajina, Rusija itd.), a zemlje
južnog prstena (posebice Italija i Špa-
njolska) interesirale su se za razvoj kapa-
citeta u južnoj periferiji Unije (prije sve-
ga područje afričkog kontinenta).

Na velik dio udaljenih područja
(afričkog i azijskog kontinenta) izveze-
ne su politike kontrole iregularnih mi-
gracija. Njihov temeljni cilj trebao je biti
kontrola iregularnih migracija, no kako
ćemo vidjeti, one su se značajno odrazile
i na azilne migracije. Zemlje kandidatki-
nje i potencijalne kandidatkinje (i neki
drugi sustavi koji su prihvatili šire eko-

¹¹ Godine 2003. zamijenjena je tzv. Dublin II
Regulativom (EC/2003/343), koja dodatno
razrađuje ta pravila.

¹² U slučaju višestrukih zahtjeva odgovornost
ima zemlja koja je prva zaprimila zahtjev.

nomske i financijske pogodnosti suradnje s Unijom, kao primjerice Ukrajina), uz dogovor o podjeli odgovornosti za trendove migracijske kontrole, prihvatile su i obvezu preuzimanja brige za europska azilna migracijska kretanja. Istodobno, rasterećenje europskog prostora potražilo se u tzv. programima regionalne zaštite koji su podrazumijevali zbriježavanje azilnih migranata u područjima koja su u blizini njihove zemlje podrijetla. Taj je instrument trebao predstavljati dugoročno rješenje zaštite kojim bi se s jedne strane izbjeglicama omogućila trajnija (a možda i dugoročna) integracija u blizini vlastita doma, dok je s druge strane to trebalo smanjiti broj izbjeglica i tražitelja azila na prostoru Unije. Kao temeljni zadatak Unije identificirana je potreba za izgradnjom funkcionirajućih sustava azila u regijama koje generiraju izbjeglice te uspostavljanje efikasnih normi i u samoj Uniji kako bi se spriječile zlouporabe tog sustava s krajnjim ciljem erozije ljudskih prava tražitelja azila (Boswell, 2003; Haddad, 2008).

Kako su se pravila migracijske kontrole u području azila pokazala problematičnima za elementarna načela međunarodne zaštite ljudskih prava tih useljenika – prava svakog tražitelja azila da uživa jednake šanse pri vrednovanju njegova zahtjeva za zaštitu – s vremenom su sve veći naponi uloženi u stvaranje zajedničkih normi europskih azilnih politika. U tom je kontekstu Europska komisija, sa svojom humanitarom *agendom*, postupno stjecala sve značajniji utjecaj na sadržaj azilnih politika (Kaunert, 2009). Ugovorom iz Maastrichta (1992/1993) dana joj je ovlast da sudjeluje u inicijativi azilnih pravila, te je ona zahvaljujući toj novoj ovlasti započela djelovati na povezivanju europskih azilnih normi te međunarodno

i regionalno definiranih humanitarnih standarda.¹³ Na njezin poticaj istim je Ugovorom također utvrđeno da se azilne politike Unije moraju kreirati i implementirati u suglasnosti s centralnim konvencijama za zaštitu azila¹⁴ te da dosadašnje mjere podjele i kontrole azilnih migracija mogu biti legitimno primijenjene samo ako Europska Unija stvori zajednički sustav azila, s ujednačenim mjerama adekvatne zaštite azilnih migranata u svim državama članicama.

Slijedeći navedene preporuke Maastrichtskog ugovora, i uz posebne napore Europske komisije, Ugovor iz Amsterdam (1997) definirao je obvezatan rok od pet godina (*de facto* šest; v. Lavenex, 2009: 4) za stvaranje Zajedničkog europskog sustava azila (Common European Asylum System – CEAS). Temeljem navedenih obveza, dotadašnje europske norme uvedene su (uz modifikacije) u sklop obvezatnih pravila europskog azilnog *acquisa*. Od 2003. do 2008. godine regulirani su uvjeti prihvata tražitelja azila (Direktiva o prihvatu; EC/2003/9)

¹³ Azilne politike (Unije i drugih sustava) najčešće se promatraju u odnosu dvaju temeljnih i često suprotstavljenih ciljeva: potrebe države da kontrolira svoj prostor, zadržavajući pune ingerencije da odredi kriterije članstva u svojoj zajednici i na svojem državnom teritoriju (dimenzija državne kontrole ili sigurnosti), te nužde svake od (liberalno-demokratskih) država da pritom poštuje međunarodno uspostavljena humanitarna načela, odnosno prava azilnih migranata da na njezinu teritoriju potraže državnu zaštitu (dimenzija zaštite ljudskih prava ili prava azila).

¹⁴ Ženevskom konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine, nadopunjenom Protokolom o statusu izbjeglica iz New Yorka 1967. godine (dalje u tekstu: Ženevska konvencija o izbjeglicama), te Europskom konvencijom o ljudskim pravima.

i zaštite članova obitelji tražitelja azila i azilanata (Direktiva o pravu na spajanje obitelji; EC/2003/86), kriteriji stjecanja azilne zaštite i pomoćnih oblika zaštite (Direktiva o kvalifikaciji; EC/2004/83) i procedure vrednovanja zahtjeva za azil (Direktiva o proceduri; EC/2005/85).¹⁵ Nadzor nad učinkovitom implementacijom i primjenom tih mjera u nacionalnim sustavima pripao je Europskoj komisiji kao čuvaru europskih ugovora, a pravo sankcioniranja članica ako ne poštuju europske obveze (uz ovlast interpretacije europskih normi) Europskom sudu pravde. Za pomoć državama članicama u harmonizaciji i zaštiti azila godine 2000. osnovan je Europski fond za izbjeglice (European Refugee Fond – ERF), a 2010. i Europski azilni ured za potporu (European Asylum Support Of-

fice – EASO), zadužen za nadzor i pomoć u prilagodbi nacionalnih sustava (uz pomoć Europske komisije, nacionalnih vlasti i UNHCR-a).¹⁶ Stvarajući dosadašnji azilni *acquis*, Europska Unija usvojila je pristup *minimalne harmonizacije*: umjesto unificiranja azilnih politika, države članice zasad imaju obvezu preuzimanja samo minimalno definiranih zajedničkih standarda azilne zaštite, a daljnja elaboracija i potencijalno bogatija tumačenja prepuštena su volji svake države.

Kao što možemo vidjeti, europske azilne i migracijske norme intenzivno se i kontinuirano razvijaju od devedesetih godina prošlog stoljeća, a novi pravci razvoja mogu se očekivati i u sljedećim godinama. Također, budući da je konkretna harmonizacija azila (propisana navedenim direktivama) novijeg datuma te da su postupci implementacije i prilagodbe u nacionalnim sustavima tek u fazi napredovanja, razvoj europskog azilnog sustava ne možemo promatrati kao završen proces. Nadalje, nedostatak studija (što je posljedica kratkog perioda najnovijih koraka harmonizacije) i posebice komparativnih istraživanja nacionalne prilagodbe onemogućuje nam da s većom preciznošću objasnimo dosadašnje učinke europskih politika na nacionalne sustave. Ipak, na temelju dostupnih nalaza već je sada moguće istaknuti nekoliko vrlo zanimljivih pravaća aktualnih razvoja važnih za postavke naših dviju teorijskih škola. U sljedećem dijelu bit će analizirani dosadašnji koraci u procesima implementacije i primjene europskih azilnih i migracijskih zakona

¹⁵ Uz ove mjere, 2001. godine donesena je Direktiva o privremenoj zaštiti (EC/2001/55) i Direktiva o povratu (EC/2008/115) koje su od znatne važnosti za izbjeglice u Europi, no nisu centralne za naša pitanja azilne inkluzije. Direktiva o privremenoj zaštiti propisuje minimalne standarde zaštite u slučaju masovnih priljeva osoba koje bježe s područja oružanog sukoba ili lokalnog nasilja i žrtava sustavnog ili općeg kršenja ljudskih prava (ili osoba u ozbiljnoj opasnosti od istog), te ima za cilj poticanje ravnomjernih napora država članica u njihovu zbrinjavanju. Iako je njezina važnost neupitna, ona ne čini dio unutarnjeg sustava azilne zaštite (kao zaštite individualnih slučajeva u potrebi za brigom druge države), odnosno predviđena je samo za privremeno zbrinjavanje raseljenih osoba – dok se ne stvore uvjeti povratka u matičnu zemlju. Direktiva o povratu navodi procedure koje države trebaju ispuniti prilikom vraćanja tražitelja azila (kojima je aplikacija odbijena) u zemlje podrijetla. Budući da obje direktive ne utječu ključno na šira pitanja azilnog članstva, neće biti razmatrane u ovom radu.

¹⁶ EASO je započeo s djelovanjem u srpnju 2011. godine. Njegove prve akcije usmjerene su na potporu azilnih sustava u Grčkoj i Malti (MEMO/11/415).

i njihov odnos prema pitanjima ljudskih prava i ingerencijama nacionalne države, odnosno primjenjivost *nacionalne* i *postnacionalne* teorije članstva na nove trendove razvoja europskih azilnih politika.

Kao što ćemo vidjeti, neupitno je da su i *postnacionalni* i *nacionalni* teoretičari članstva dijelom opisali važne čimbenike koji sudjeluju u stvaranju europskih politika useljeničkog (uključivo azilnog) članstva u posljednjih dvadesetak godina, te ih utoliko možemo smatrati važnim začetnicima rasprava o odnosima nacionalne države i integrirane Europe u kontekstu globalnih migracija i međunarodnog režima ljudskih prava. Ipak, nastojeći objasniti trendove (*re*)*nacionalizacije*, odnosno *postnacionalizacije* imigracijskih (i azilnih) pitanja koja definiraju razvoj današnje Europe, te su teorijske pozicije propustile prepoznati kompleksne realnosti koje se stvaraju u odnosima još uvijek snažne, ali ne i neograničene uloge autonomne nacionalne volje. Iako ovaj rad nema ambiciju dati konačne odgovore o odnosima nacionalne države i integrirane Europe u domeni azilnog članstva, u analizi koja slijedi bit će naznačeni osnovni trendovi razvoja suvremenih azilnih politika u Europi koji proturječe temeljnim postavkama dosadašnjih *nacionalnih* i *postnacionalnih* analiza, ukazujući na potrebu kompleksnijeg pristupa njihovu daljnjem tumačenju i ispitivanju.

3. Europski azil: neuspjeh univerzalizacije ljudskih prava i ekskluzivno azilno članstvo

Bez sumnje, europski azilni okvir ima važan utjecaj na pitanja ljudskih prava azilnih skupina useljenika. Kao prvo, planiranjem zajedničkog pristupa azilnim migracijama Europska je Unija

preuzela i proširila ključne međunarodne konvencije za zaštitu azilnih migranata, tretirajući ih kao obvezu europskog članstva, a njihov humanitarni okvir definiran je kao normativno polazište budućih europskih i nacionalnih politika azila. Drugo, kreiranjem europskog pristupa azilu temeljna su načela tih konvencija ugrađena u europski *acquis*, a nacionalni sustavi formalno su obvezani da se prilikom njihove primjene vode koncepcijama azilne zaštite uspostavljenima u okviru navedenih dokumenata (Guild, 2006: 630-632; Thielemann i El-Enani, 2011). Naposljetku, šireći takva zajednička pravila zaštite azilnih migranata, Europska se Unija aktivno uključila u poticanje, asistiranje i koordiniranje izgradnje i usavršavanja domaćih azilnih sustava na teritorijima država članica (vezanih uz smještaj azilnih migranata, njihovu zdravstvenu i socijalnu skrb, obrazovanje itd.), omogućujući i njihovu učinkovitiju primjenu.

Posljedica je tih napora da je niz novih članica Unije stvorio sasvim nove sustave zaštite izbjeglica, pravno normirane prema kriterijima europskih normi. Većina tih sustava prethodno je bila gotovo neupoznata s međunarodnopravnim okvirima zaštite azilnih imigranata. Iako su zemlje nerijetko potpisnice Ženevske konvencije, njihovo zakonodavstvo nije normiralo azilna prava. Najveći dio država izvan Zapadne Europe predstavljao je eventualno prostor tranzita za azilne migrante (ili izvor emigracijskih kretanja), te se nije ni trebao baviti problemima zaštite tih useljenika. Posredstvom europskih pravila te države danas posjeduju europske standarde zaštite, a time i međunarodnopravne principe brige za azilne useljenike (Byrne i dr., 2002). U slučaju starijih članica Unije, većina njih imala je više ili manje razrađene azilne sustave utemeljene

na Ženevskoj konvenciji o izbjeglicama i Europskoj konvenciji o ljudskim pravima, no mnogima od tih sustava nedostajale su nužne komponente.

Iako definiran u obliku minimalnih standarda, europski azilni *acquis* stvorio je legalan okvir za djelovanje nacionalnih organa i u starim i u novim članicama.¹⁷ Propisujući nužne kriterije u vezi s uvjetima stjecanja i sadržajem europske azilne zaštite, on je obvezao države na zbrinjavanje osoba u potrebi prema minimumu europskih standarda. Kao prvo, europske norme identificirale su uvjete u kojima je nužna državna zaštita, čime je ovaj prostor dobio jedinstvenu definiciju izbjeglica i drugih osoba u potrebi. Ta je definicija preuzeta iz Ženevske konvencije o izbjeglicama, no tada je proširena i na situacije nesigurnosti koje je Konvencija propustila definirati (poput situacija unutarnjih sukoba, progona bez političke osnove ili djelovanja kriminalnih organizacija itd.). Drugo, u kontekstu evaluacije njihovih zahtjeva ti su zakoni definirali osnovne procedure koje države trebaju ostvariti kako bi se osigurala dosljedna primjena međunarodnopravnih standarda (prava na prijevod i besplatnu pravnu pomoć, adekvatnog informiranja o azilnoj zaštiti i postupcima izlaganja slučaja, elaboriranog i transparentnog obrazloženja odluke vlasti, prava na informiranje o mogućnostima i postupcima žalbe i dr.), nastojeći raskinuti s praksama nedovoljno transparentnih i nerijetko ne-

odgovarajućih azilnih procedura u zemljama članicama.¹⁸ Treće, zajedničke norme istaknule su minimalne adekvatne mjere državne brige za tražitelje azila i azilante, uključujući standarde smještaja, kretanja, zdravstvene zaštite, financijske pomoći i drugih oblika socijalne pomoći, školovanja, radnih i drugih prava koja su prethodno bila normirana nacionalnim zakonima, a u dijelu zemalja u minimalnom obliku. Napokon, europski *acquis* propisao je minimalne zajedničke uvjete spajanja obitelji tražitelja azila i azilanata, obvezujući države članice da tim osjetljivim skupinama useljenika omoguće povoljnije uvjete za zaštitu obiteljskog života od onih koje imaju drugi nedržavljeni, odnosno da ih razlikuju od ostalih (manje zaštićenih) kategorija stranaca na svojem teritoriju (Thielemann i El-Enanny, 2011).

Ipak, dok je neupitno da su europska pravila azila donijela važne standarde zaštite u nacionalne sustave, dosadašnja europska postignuća u području azila ne mogu se tumačiti u skladu s teorijskim postavkama *postnacionalne* teorije državljanstva, podrazumijevajući pritom da angažman Unije u ovim politikama donosi supremaciju ljudskih prava te, kao produkt, i *postnacionalizaciju* inkluzivnog (azilnog) useljeničkog članstva, temeljenog na univerzalnom važanju međunarodnih ljudskih prava. Iako se europskom *acquisu* može priznati da je postigao određen uspjeh, u najmanju ruku spriječivši daljnje napredovanje

¹⁷ Međutim neke su članice ipak izuzete: zbog nevoljnosti dijela država (prije svega Ujedinjenog Kraljevstva, ali i Irske i Danske) da pristupe zajedničkim imigracijskim politikama i posljedičnim blokadama u odlučivanju, one su uspješno ugovorile izuzeće iz niza pojedinačnih pravila zajedničkog azilnog sustava (Guild, 2006: 634).

¹⁸ Ipak, zbog velikog broja mogućih izuzeća od adekvatnih postupaka koje su države ugradile u ove mjere (vezane uz postupke pravne pomoći, prevođenja, informiranja itd.), Direktiva o proceduri izazvala je oštre reakcije nevladinih organizacija (čak i Europske komisije i parlamenta).

prema sve snažnijim restrikcijama koje su se počele uvoditi od osamdesetih godina prošloga stoljeća, on (barem dosad) nije uspio postići svoj ključni cilj: stvaranje preduvjeta za pravednu i učinkovitu (te ujednačenu) inkluziju svih useljenika kojima je potrebna državna zaštita. Umjesto toga – kombinacijom novije i teško napredujuće humanitarne *agende* (koja je stekla potporu supranacionalnih institucija i dijela članica, a i tu u ograničenim razmjerima), uz istodobnu rigoroznu primjenu krutih mjera upravljanja i kontrole imigracijskih kretanja (od snažnog interesa svih država članica) – on je doveo do dosad nepoznatih razmjera ekskluzije *istinskih izbjeglica* (uz druge migrante) te dokinuo univerzalni značaj azilnih ljudskih prava, transformirajući tako i šire uvjete međunarodne azilne zaštite. Uzroke takvih trendova možemo tražiti u nekoliko paralelnih čimbenika koji dominiraju europskim politikama azila: (a) vrlo ograničenom uspjehu Unije da harmonizira minimalne standarde ljudskih prava na teritoriju Unije i, posebice, da omogući njihova bogatija tumačenja u svim državama članicama; (b) krutoj teritorijalnoj regulaciji azilnih migracijskih kretanja (dublin-ski sustav), koja je primijenjena usprkos izostaloj harmonizaciji europskog azila i znatnim deficitima i najosnovnijih ljudskih prava u pojedinim nacionalnim sustavima; (c) konačnoj ekskluziji znatnog dijela azilnih migranata ekstenzivnom primjenom postojećih mjera imigracijske kontrole i eksternalizacije azila.

3.1. *Dublinska regulativa i humanitarne norme europskog azilnog acquisa*

Kada su teški procesi pregovaranja o zajedničkim standardima u ovom području od snažnog nacionalnog intere-

sa napokon urodili sustavom formalno obvezatnih pravila (s barem minimalnim popisom ljudskih prava), kao sljedeći problem pokazala se njihova učinkovita implementacija u nacionalnim sustavima. Iako je stupanjem na snagu novog *acquisa* Unija razvila i široku institucionalnu mrežu institucija i organizacija ovlaštenih za interpretaciju, nadzor i sankcioniranje država članica prilikom implementacije azilnih i migracijskih normi, te su institucije zbog velikog broja normi (koje su uz to često bile nedorečene) i velikog broja država članica dosad uspjele postići samo djelomične rezultate. Budući da su europske norme bile propisane u obliku minimalnih standarda, one su omogućile i široku slobodu državama članicama da njihov sadržaj prilagode vlastitim tumačenjima i nacionalnim potrebama. U načelu, svaka od direktiva podrazumijevala je i različita tumačenja u nacionalnim zakonima, a time i neujednačenost važnih uvjeta i kriterija zaštite.

Dok je europska definicija izbjeglica (izrađena prema napucima UNHCR-a) nadmašila domete Ženevske konvencije o izbjeglicama, ona je u postupcima daljnijeg nacionalnog tumačenja nerijetko rezultirala mnogo siromašnijim rješenjima, stvarajući nejednake uvjete za mogućnosti stjecanja zaštite tražitelja azila u uvjetima strogih teritorijalnih podjela azilnih migracija. Primjerice, europske norme obvezale su države članice na pružanje pomoći osobama koje bježe od “unutarnjih oružanih sukoba”, no pritom su istaknule da mora postojati “ozbiljan i osoban rizik za život osobe” (Qualification Directive, čl. 15) te da “prijetnja kojoj je izložena populacija jedne zemlje ili jedan njezin dio ne predstavlja sama po sebi situaciju osobnog rizika koja bi se kvalificirala kao ozbiljno zlo” (Report on the Convention Refugee Status and

Subsidiary Protection Working Party, 2009: 5). Tu su ogradu neke države (Velika Britanija ili Francuska) tumačile doslovno, tražeći od izbjeglica da dokažu postojanje ozbiljne prijetnje za njihov život (osobno), dovodeći u pitanje njezin temeljni cilj. Nasuprot tome, u drugim je sustavima (primjerice u Njemačkoj ili Švedskoj) postojanje ozbiljnog rizika za veću skupinu ili populaciju na određenom području bilo dovoljan razlog za stjecanje zaštite, te je ona donijela i proširenje azilnog članstva na nove skupine izbjeglica (Report on the Convention Refugee Status and Subsidiary Protection Working Party, 2009: 8-10). Dok je dio pravila omogućio veću razinu harmonizacije nacionalnih zakona i praksi (primjerice, identifikacija nedržavnih aktera proganjanja),¹⁹ druge su mjere ponovno generirale vrlo asimetrična tumačenja (primjerice, shvaćanje uvjeta nesigurnosti u državama podrijetla)²⁰.

¹⁹ Kako pokazuje istraživanje UNHCR-a (2007: 43-45) provedeno u Njemačkoj, Francuskoj, Švedskoj i Slovačkoj, izuzev Švedske, ostale države prethodno nisu posjedovale širi popis nedržavnih aktera proganjanja, te su europske norme i preporuke proširile kriterije zaštite kod tog tipa progona (sada uključujući akte persekucije od strane klanova, plemena, kriminalnih organizacija, obitelji i drugih nedržavnih subjekata), omogućujući i relativno zadovoljavajući stupanj usklađenosti među navedenim članicama. Isto istraživanje provedeno je i u Grčkoj, no zbog nedostatka informacija prikupljenih od nacionalnih vlasti nije donijelo preciznije zaključke.

²⁰ Odredbe o uvjetima sigurnosti za zaštitu tražitelja azila u njihovim matičnim državama unijele su priličnu konfuziju među članice. Dok su se u nekim slučajevima njihove interpretacije uvjeta sigurnosti relativno dosljedno podudarale (primjerice, u slučaju Iraka ili Somalije), u drugima su pokazivale značajna odstupanja (slučaj Čečenije). Francuska,

Slične probleme moguće je naći u većini mjera Direktive o kvalifikaciji.

Nedovoljno razrađene europske odredbe o azilnim procedurama omogućile su tumačenja ovisna o vlastitom nahodanju svakog od sustava. Primjerice, pokazalo se da odredbe o pravu na informacije "o pravnim i faktičkim razlozima" odbijanja zahtjeva za azil (Procedure Directive, čl. 9) omogućuju znatne varijacije u obujmu i kvaliteti obrazloženja razloga donošenja negativne odluke što ih nacionalne administracije daju korisnicima: dok neke države detaljno objašnjavaju postupak vrednovanja i negativnu odluku (primjerice, Francuska, Irska i Bugarska), druge (npr. Grčka i Poljska) to čine u bazičnoj mjeri, a nerijetko i s nekvalitetnim prijevodom (FRA, 2010: 13-16). Isto tako, vrijeme za pripremu žalbe radikalno se razlikuje od slučaja do slučaja: u pojedinim zemljama (primjerice, u Estoniji, Rumunjskoj ili Velikoj Britaniji) rok za žalbu minimaliziran je na deset dana, dok je u drugima (kao u Nizozemskoj, Belgiji ili Slovačkoj) rastegnut na 28 ili 30 dana, a u nekim čak i na 60 dana (Grčka, Španjolska), no s uvjetovanim pravom ostanka u zemlji do početka postupka (FRA, 2010: 21). Pravo na besplatnu pravnu pomoć u azilnom postupku (osobama koje nemaju dovoljno materijalnih sredstava) također je s velikim varijacijama protumačeno u nacionalnim sustavima, pa pojedine članice (poput Belgije, Finske ili Njemačke) osiguravaju besplatnu pravnu pomoć na

primjerice, smatra da čečenske izbjeglice ne treba vraćati u Čečeniju kako bi potražile zaštitu unutar sigurnijih dijelova teritorija, dok Njemačka ili Slovačka smatraju da njihov povratak ne krši principe ljudske sigurnosti (UNHCR, 2007a: 11).

svim instancama, dok druge (kao Austrija, Češka ili Francuska) to omogućuju samo u sudskom procesu (ECRE, 2010: 32-33). Kao i u prethodnom slučaju i Direktiva o proceduri stvara vrlo neujednačene uvjete za tražitelje azila, dodatno potencirajući nejednakost njihovih šansi za stjecanje zaštite.

Iste efekte donijele su razlike u tumačenju Direktive o pravu na spajanje obitelji. Različita tumačenja pojavila su se pritom i u domeni obiteljskih prava. Iako je europsko zakonodavstvo predvidjelo potrebu spajanja obitelji u širem krugu srodnika, te posebice ovisnih članova obitelji (djece), ostavilo je državama mogućnost da pojam proširenog srodstva tumače u skladu s nacionalnim zakonima o strancima. Tako su države članice (čiji zakoni prethodno nisu odgovarali europskima) omogućile spajanje obitelji prema europskim napucima, ali je to ponovno obuhvatilo različite kriterije članstva: dio država (poput Austrije) definirao je obitelj kroz pojam bračnih odnosa, a kao ovisne članove identificirao samo maloljetnu djecu, dok su druge članice (primjerice, Belgija, Nizozemska i Slovenija) usvojile šira tumačenja, uključujući i izvanbračne partnere i punoljetnu djecu ako se mogu smatrati ovisnima o članu obitelji koji posjeduje zaštitu na njihovu teritoriju. Drugi su pak sustavi omogućili spajanje obitelji i kad je riječ o izvanbračnim partnerima, ali samo ako je takva zajednica uključivala (barem jedno) dijete (Rumunjska), ili su pojam ovisnih članova reducirali samo na maloljetnu djecu, odnosno na punoljetne članove obitelji s posebnim teškoćama (primjerice zdravstvenim, kao u mađarskom i talijanskom slučaju) itd. (Gyeney, 2010; Heijerman, 2010: 39; Report on the Convention Refugee Status and Subsidiary Protection Working Party, 2009).

Napokon, odredbe Direktive o prihvatu te Direktive o kvalifikaciji uredile su pitanja socijalnih i ekonomskih prava tražitelja azila i azilanata (te drugih osoba pod zaštitom). U kontekstu socioekonomske zaštite azilnih migranata europski *acquis* propisao je državama obvezu da korisnicima azilne zaštite omoguće ista prava kao i vlastitim državljanima (socijalna pomoć, zdravstvo, obrazovanje itd.), odnosno uvjete zapošljavanja prema nacionalnim standardima profesije (uz mogućnost prilagođavanja potrebama tržišta u specifičnim pitanjima). Međutim budući da je ujedno omogućeno da korisnicima suplementarnih vidova zaštite (supsidijarna zaštita, za razliku od punog azilnog statusa) ponude smanjeni raspon prava, brojne države iskoristile su tu mogućnost. Tako su osobe pod subsidijarnim statusom u pojedinim državama članicama stekle pravo samo na bazične (i osiromašene) sustave socijalne zaštite, zdravstva te ograničene mogućnosti zapošljavanja (npr. Austrija i Italija), dok su u drugima (npr. u Velikoj Britaniji ili Rumunjskoj) uživale jednak tretman kao i azilanti (Gos i dr., 2010; Report on the Convention Refugee Status and Subsidiary Protection Working Party, 2009: 22-36). Iako ovdje varijacije u nacionalnim sustavima nisu ugrozile šanse za samu državnu zaštitu, uvjetovale su kvalitetu daljnje inkluzije useljenika. Pritom se problematičnim čini i vezivanje useljenika (dublimskim sustavom) uz vrlo neujednačene socijalne i ekonomske sustave država članica, posebice stoga što se dio država pokazao nespremnim da u praksi useljenici- ma pruži jednaka prava kao i vlastitim državljanima.²¹

²¹ V. COM (2007/745); Hailbronner, 2008.

Nadalje, i u formi širokog prostora slobodne razrade implementacija europskog azilnog *acquisa* nije svugdje bila jednako dosljedna: dio država pokazao je zavidnu razinu spremnosti i sposobnosti da apsorpira zajedničke norme i relativno uspješno prilagodi svoje zakone i prakse europskima (primjerice, Njemačka ili Švedska itd.); druge članice učinile su to s velikim zastojeima i sa znatnom dozom nedosljednosti u odnosu s nacionalnim zakonima i praksama (Španjolska i Italija); treće su ih odlučno ugradile u nacionalne zakone, ali s problematičnim odnosom prema njihovim temeljnim principima i normativnom okviru (Slovačka i Poljska), dok je u nekim državama implementacija ovih normi u nacionalno zakonodavstvo bila parcijalna i praćena minimalnim standardima ljudskih prava u praksi (kao, primjerice, u Grčkoj). Gotovo sve članice pokazale su i određenu sklonost prema odstupanju od nužnih minimalnih kriterija zaštite, no njihov obujam i narav uvelike su se razlikovali od sustava do sustava.²² Europski azil tako je obuhvatio države s razvijenim i relativno zadovoljavajućim sustavima zaštite, članice s problematičnim odnosom prema temeljnim normama međunarodne zaštite ili vrlo restriktivnim tumačenjima prava na zaštitu te

²² Uz navedena odstupanja u ekonomskim i socijalnim pravima, kršenje minimalnih europskih standarda pojavilo se i u drugim segmentima azilnog sustava, primjerice u primjeni europske definicije izbjeglica (npr. Francuska i Slovačka), azilnim procedurama u vezi s pravima na informiranje i prijevod (Mađarska, Poljska, Velika Britanija itd.), implementaciji (npr. Njemačka) ili primjeni europskih zahtjeva u kontekstu spajanja obitelji (primjerice, Austrija i Rumunjska) i dr. (FRA, 2010; Gyeney, 2010; Hijerman, 2010; UNHCR, 2007a; Guardian, 2010).

zemlje s rudimentarnim osnovama azilnog sustava.

Svakako je najproblematičniji slučaj europskog azila grčki azilni sustav koji je veći dio europskih direktiva usvojio tek između 2007. i 2009. godine, ali ih potom nije u značajnijoj mjeri primijenio, nastavljajući funkcionirati s drakonskim mjerama prevencije azilnih migracija i minimumom zaštite azilnih migranata (Mavrodi, 2007; UNHCR, 2011). Budući da je zbog svoje geografske pozicije Grčka postala zemlja najснаžnijih migracijskih pritisaka (Time, 2007), grčke su vlasti – nespремne na zaštitu temeljnih ljudskih prava – tražile sve načine da se oslobode pritisaka na svoj nacionalni teritorij. Uz fizičko nasilje tražitelje azila svim se sredstvima vraća na prostore drugih država (prije svega Turske). Između ostaloga, nevladine organizacije upozoravaju da granična policija nerijetko nasilno odvodi čamce s imigrantima (uključujući one s tražiteljima azila) preko granice s Turskom ili ih nakon što stignu na grčki prostor, na prijevaru vraća na turski teritorij. Tražiteljima azila nerijetko se prijeti zatvorom i fizičkim nasiljem ili se ono poduzima kako bi povukli zahtjev (Human Rights Watch, 2008). Usprkos dugotrajnim i intenzivnim upozorenjima nevladinih organizacija i pozivima Europske komisije da se nađe rješenje, takva situacija u grčkom azilnom sustavu nije spriječila članice da vraćaju tražitelje azila na grčki teritorij (temeljem gore navedenog pravila o *zemlji prvog ulaska*). Tek su nedavno (2010. godine), prisiljene odlukom Europskog suda za ljudska prava, države prestale s takvom praksom (QUARN, 2011).

Primjer Grčke ilustrativan je za naše temeljno pitanje – pitanje odnosa europskih normi prema principima međuna-

rodne zaštite azilnih prava, koja pretpostavlja jednake i pravedne šanse svake osobe u potrebi za stjecanjem državne zaštite. Suprotno preporukama Europske komisije i humanitarnih organizacija, stroga teritorijalna pravila o podjeli odgovornosti za azilne migracije, propisana dublinskim sustavom, primijenjena su bez obzira na nesklad nacionalnih praksi, čime se direktno ugrožavaju temeljna prava azilnih useljenika, posebice onih osoba koje su logikom geografskih faktora prisiljene potražiti državnu zaštitu u neuređenim azilnim sustavima ili zemljama s minimumom azilnih normi.²³ Dok europske institucije (Komisija, Parlament i sudstvo) postupno djeluju na daljnjim koracima harmonizacije, kao posljedica različite dinamike implementacije, ali i u vezi s prethodnim tradicijama imigracijskih politika ili općenitije političke kulture, harmonizacija azilnih politika u Europi u danom je momentu na vrlo nezadovoljavajućim razinama. Što se tiče Grčke, čini se da je zabrana vraćanja tražitelja azila omogućila odlučnije korake u reviziji dosadašnjih europskih pravila i nacionalnih praksi. Reforma dublinskih pravila, koju su isprva predlagale rubne države članice, danas nailazi na sve šire prihvatanje među članicama. Ipak, proces je blokiran u okviru Vijeća ministara, gdje se kao glavni protivnik našla Velika Britanija (Refugee Council, 2011). U među-

vremenu, novoformirani Europski ured za azilnu potporu počeo je djelovati na području problematičnih zemalja s ciljem harmonizacije azila, te ostaje da se vidi kakve će rezultate polučiti (PR/CO/21, 2011).²⁴ Do boljih vremena međutim dublinski sustav ostaje na snazi i nastavlja ugrožavati šanse azilnih useljenika i za osnovnu zaštitu.

Paralelno s tim mjerama, konačan udarac univerzalnim ljudskim pravima i zaštiti azila zadan je mjerama imigracijske kontrole i eksternalizacije azila. Uz napore na harmonizaciji azilnih sustava na teritoriju Unije (vođene snažnim članicama Unije i zemljama visoke imigracije te posebice djelovanjem supranacionalnih institucija Unije) države članice (dijelom uz pomoć struktura Unije, a dijelom mimo njih) stvorile su paralelne sustave nadzora i prevencije migracija, kojima su nastojale kompenzirati dio izgubljenog suverenog državnog nadzora. Slabljenje sposobnosti države da kontrolira (azilna) imigracijska kretanja u Europi, praćeno patentiranjem dotad nepoznatih sredstava nadzora u zonama izvan Unije, konačno je rastavilo snagu međunarodnog režima ljudskih prava. Iako su mjere migracijske kontrole i eksternalizacije migracija bile prezentirane

²³ Prema podacima UNHCR-a (2007), šanse tražitelja azila iz Iraka za stjecanje zaštite u prvostupanjskom postupku u 2007. godini drastično su se razlikovale: Njemačka (izbjeglički status 16,3%, status supsidijarne zaštite 1,1%), Švedska (izbjeglički status 1,7%, status supsidijarne zaštite 73,2%), Grčka (izbjeglički status 0%, status supsidijarne zaštite 0%), Slovačka (izbjeglički status 0%, status supsidijarne zaštite 0%).

²⁴ Uz ured za potporu Europska komisija pokreće i posebne projekte za pomoć država članicama u izgradnji vlastitih kapaciteta. Primjerice, 2009. godine Komisija je ovlastila UNHCR da, uz stručnu pomoć Austrije, Njemačke i Velike Britanije, djeluje na izgradnji učinkovitih procedura u deset zemalja članica s problematičnim azilnim procedurama (Bugarskoj, Cipru, Grčkoj, Italiji, Mađarskoj, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj, Slovačkoj i Sloveniji). Uz to projekt treba uspostaviti i učinkovite institucije njihova praćenja i nadzora, o čemu će izvještavati Europsku komisiju (Europski parlament, 2009).

samo kao sredstvo kontrole neregularnih migracija i učinkovite zaštite azilnih useljenika na teritoriju Unije i izvan nje, takav je ishod izostao. Ne čekajući da u tim sustavima najprije budu stvoreni barem minimalni preduvjeti zaštite, a u brojnim slučajevima ne pokazujući za to ni osobit interes, države članice i Unija u cjelini stvorile su monstruozno elaboriran sustav ekskluzije azilnih useljenika te konačno ugrozile i temeljnu normu međunarodne zaštite ljudskih prava – prava na zahtjev za azil.

3.2. *Imigracijska kontrola i eksternalizacija azilnih politika*

Uz stroge mjere prevencije i nadzora ukupnih migracijskih kretanja, ugrađene u politike viza Europske Unije (koje su onemogućile tražiteljima azila iz više od stotinu zemalja da legalnim putem stignu do prostora Europe),²⁵ i široke mogućnosti vraćanja azilnih migranata u slobodno definirane *sigurne zone*,²⁶ politike eksternalizacije azila za-

dale su konačni udarac pravednom tretmanu zahtjeva za azil i ukupnoj inkluziji azilnih useljenika. Primijenjene bez osjetljivosti za potrebe te skupine imigranata, mjere eksternalizacije migracija stvorile su lanac fizičkih barijera za njihov pristup prostoru Unije. Pravila o

u danoj članici. Zbog nemogućnosti država da se dogovore o zajedničkoj listi takvih zemalja, čak i u slučaju država čije se politike ljudskih prava smatraju vrlo diskutabilnima, njihova identifikacija ostala je podložna nacionalnim odlukama. U obuhvat *sigurnih zemalja podrijetla* uključena su (uz zemlje Unije i zemlje koje su prihvatile europsku azilnu regulativu) mnoga problematična područja, između ostaloga zemlje u kojima postoje izvješća o kršenjima ljudskih prava nacionalnih manjina i djece (Cape Verde), naznake nepropisnog zatvaranja i mučenja zatvorenika uz primjenu smrtno kazne (Bocvana) ili indicije većih društvenih sukoba (Benin). Temeljem tih pravila niz država članica na navedene prostore vraća tražitelje azila ili se njima koristi kao teritorijem za zbrinjavanje izbjeglica iz obližnjih zona. Identifikacija *sigurnih trećih zemalja* (u koje članice mogu vratiti tražitelje azila ako su kroz njih prošli) također je ostavljena na izbor državama, iako neke od njih vraćaju tražitelje azila u sustave u kojima se ne može jamčiti da će im biti pružena odgovarajuća zaštita (Human Rights Watch, 2006), a jednako problematične ugovore sklapa i sama Unija s trećim državama. Primjerice, 2007. godine takav je sporazum sklopljen s Ukrajinom (stupa na snagu 2010. godine) usprkos tome što se pokazalo da Ukrajina tražiteljima azila ne jamči osnovne uvjete prihvata ili pravedne procedure (Bordermonitoring Ukraine, 2009). Također, u zamjenu za liberalizaciju viznog režima u planu je pripremanje ugovora o vraćanju s Turskom, koja se pokazala ne samo nesposobnom i nespremnom da pruži adekvatnu zaštitu već ima na snazi takve ugovore sa zemljama poput Sirije, Libanona ili Libije (Baklacioglu, 2009: 9-11).

²⁵ Vizni režim obuhvatio je nesigurne zemlje poput Afganistana, Iraka, Somalije, Sudana i niza drugih. Osim u slučaju masovnih preseljenja, građani tih zemalja bi za bijeg iz njih trebali ishoditi vizu. Iako se zahtjev za azilnu zaštitu može predati u diplomatskim predstavništvima, šanse da će on biti prihvaćen minimalne su. Istodobno, kako bi se spriječio takav nezakonit dolazak, propisane su stroge kazne za one koji na bilo koji način sudjeluju u njihovu transportu na europski teritorij (uključujući obične građane, avio prijevoznike i druge prijevoznike ili krijumčare ljudi).

²⁶ Direktiva o proceduri omogućila je državama da zadrže mogućnost vraćanja tražitelja azila u *sigurne zemlje podrijetla* i *sigurne treće zemlje*, odnosno na prostore s kojih su krenuli prema Uniji, ili kroz koje su prošli, a koji se mogu smatrati sigurnima za život, čime se definiraju neaplikabilnima za azilnu zaštitu

eksternom nadzoru iregularnih migracija spriječila su daljnji dotok globalnih azilnih migracijskih kretanja i s prosto- ra gdje takva ograničenja nisu postojala. Usprkos tome što su pojedine vanjske države (poput Maroka, Afganistana, Pakistana i donedavno Libije) trebale prvenstveno sprečavati kretanja migranata koji ne posjeduju zakonite uvjete boravka/prebivanja ili azilne zaštite u tim zemljama i u Europi, kontrola migracija tu nije stala. Uz nedostatak europskog nadzora i sankcija, kontrola iregularnih kretanja na ovim prostorima (ponukanih obilatim financijskim aranžmanima) nerijetko se pretvorila u prevenciju bilo kakvog migracijskog kretanja – uključujući kretanja istinskih izbjeglica i tražitelja azila. Budući da su takvi trendovi odgovarali rubnim državama članicama (posebice Italiji), europske institucije nisu ih uspjele zaustaviti. Eklatantan primjer marokanskih praksi vraćanja izbjeglica iz afričkih zemalja (poput Sudana ili Somalije i dr.) u zone sukoba, ili primjer donedavnih libijskih politika koje su svako migracijsko gibanje službeno definirale kao nezakonito, navodeći da je cilj libijskih migracijskih politika (implicitno i azilnih) njihova eliminacija sa svojeg teritorija (Human Rights Watch, 2006), pokazao je zastrašujuću narav nacionalnih interesa.

Područja koja su na inicijativu Unije, uz mjere imigracijske kontrole, preuzele i obvezu usvajanja europskog azilnog *acquisa* (uz nužnost izgradnje učinkovitog sustava azilne zaštite), poslužila su kao dodatni instrument eksternalizacije azilnih pritisaka na Uniju. Iako ne postoji jedinstvena europska politika vraćanja azilnih migranata u te države (osim na razini zemalja članica, ako neke od tih zemalja definiraju kao sigurne), one su se obvezale na efektivne po-

litike kontrole svojih granica, odnosno na učinkovitu zaštitu svih azilnih migranata koji se nađu na njihovu teritoriju. Države kandidati, potencijalni kandidati ili zemlje vezane drugim ugovornim odnosima usvojile su tako europska pravila azilne zaštite i počele ih primjenjivati na svojim nacionalnim teritorijima. Kao i u gornjem slučaju, na tim je prostorima evidentiran manjak harmonizacije azilnih normi te nedostatak osnovne zaštite azilnih ljudskih prava – ne samo povodom osiromašenog tumačenja europskih normi već i značajnim kršenjima minimalnih europskih standarda. Ona variraju od nepropisnih procedura evaluacije zahtjeva (kao u primjerima zemalja Zapadnog Balkana; Feijen, 2007, 2008; Peshkopia, 2005a, 2005b), kombiniranih s izostankom osnovne brige i adekvatne zaštite (smještaj, financijska i socijalna pomoć itd., kao u slučaju Ukrajine, Human Rights Watch, 2008) do ekstremnih primjera fizičkog mučenja tražitelja azila radi njihova odvrćanja od zahtjeva za azil ili povratka izbjeglica u zone sukoba i progona (kao u primjeru Turske; IRAINC, 1997/1998).

Naposljetku, novije (i sve redoviti- je primjenjivane) politike povratka azilnih useljenika u njihove zone podrijetla pokazale su se kao vrlo učinkovito sredstvo sprečavanja rasta europskog azilnog članstva. Primjenjujući ih nerijetko i uz prisilu (čak i kada nisu bili postignuti uvjeti sigurnog povratka),²⁷ europske

²⁷ Primjerice, izvješća su pokazala da su osobe pod privremenom zaštitom nerijetko vraćane na irački teritorij iako pojedini dijelovi zemlje još uvijek nisu bili sigurni za život, te je njihov povratak često završavao i njihovom smrću (Aljazeera, 2010). Slična se politika provodi i u Afganistanu te drugim poslijeratnim zonama (Conflict Monitor, 2010).

zemlje zaštitile su se od daljnjeg rasta svojih imigrantskih zajednica. Naglašavajući da Europska Unija mora zbog rastućih razina ksenofobije i rasizma raditi na eksternalizaciji azila (Hansen, 2009a: 30), i sama Europska komisija sve se znatnije počela angažirati u politikama eksternalizacije azilne brige i povratka izbjeglica u njihove zemlje podrijetla. Uz sve značajniji angažman u politikama povratka tih useljenika, sve se veći dio ukupne svjetske populacije izbjeglica sada smješta u regije u neposrednoj blizini sukoba. Da bi bila u stanju pružiti učinkovitu azilnu brigu te da ne bi dalje generirala nove azilne i druge migracije, Unija je u tim područjima trebala osigurati njihovo ekonomsko i političko jačanje. Budući da je taj cilj izostao (usprkos znatnim financijskim ulaganjima), izbjeglice su se našle u nizu osiromašenih i često nesigurnih područja, nerijetko gotovo bez ikakvih sredstava europskog nadzora.

Za razliku od europskog prostora, gdje se europsko sudstvo ipak sve odlučnije nameće kao važan akter tumačenja europskih normi i konvencija,²⁸ ovdje je njegova uloga iznimno slaba: budući da navedene mjere sprečavaju useljenike da dođu na europski prostor, one u velikom broju slučajeva dokidaju i njihovu

vu sposobnost da se koriste europskom sudskom zaštitom. Recentni razvoji koji najavljuju daljnju supranacionalizaciju azilnih politika Unije mogli bi donijeti odlučnije ovlasti europskim sudovima u limitiranju tih trendova. Ipak, pitanje je do koje će mjere ovdje navedene institucije imati potporu Europske komisije, s obzirom na to da ona i sama zastupa transfer migracija iz Europe (iako ih istodobno nastoji povezati s praksama paralelne zaštite ljudskih prava).²⁹ U danom momentu moguće je ustvrditi da se razvoji europskog azila kreću u smjeru bazične *deteritorijalizacije* elementarnih ljudskih prava, no i dalje bez nužne univerzalizacije ljudskih prava. Umjesto toga kombinacijom snažnih mjera upravljanja i prevencije migracija, uz istodobnu nemogućnost snažnije harmonizacije azila (u Europi i šire), aktualni europski sustav djelatno dokida univerzalno važenje azilnih ljudskih prava. Mogućnosti zaštite (čak i one najosnovnije) tako su postavljene u ovisnost o

²⁸ Sud pravde, tumačeći *acquis* i sankcionirajući članice u slučaju njegova nepoštivanja (na zahtjev Komisije), te Europski sud za ljudska prava, koji ne koristi same europske zakone, ali ima važnu ulogu temeljem normi zadanih u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima. Iako je njihova uloga ograničena velikom količinom postupaka vezanih uz azilna pitanja, odnosno institucionalnim rješenjima, oni se, usprkos protestima članica, pokazuju kao sve značajniji mehanizmi zaštite regionalnih i međunarodnih konvencija, odnosno europskog *acquisa* (Garlick, 2010; Mole, 2007).

²⁹ Zanimljivo s obzirom na njezino (znatnije) humanitarno usmjerenje, čini se da se Europska komisija pomirila (barem zasada) sa stavom da države članice neće prihvatiti europske standarde azila ako se na prostoru Unije ne stvore preduvjeti za smanjenje azilnih pritisa. Izgleda također da pritom nastoji poboljšati uvjete u vanjskim sustavima kako bi se osigurala kakva-takva zaštita azilnih prava (v. posebice tzv. programe regionalne zaštite; Boswell, 2003; Human Rights Watch, 2006). Ipak, vrlo je upitno hoće li to moći postići i s kolikim uspjehom. I u samoj Uniji pojavili su se enormni problemi s azilnom zaštitom povezani, između ostaloga, s političkom i pravnom tradicijom i kulturom, pitanjima političke volje itd. Koliko uspjeha ona može imati u sustavima u kojima posjeduje minimalne ili nikakve sposobnosti nadzora, a među kojima se nalaze i zemlje koje ne poštuju temeljne principe ljudskih prava?

krutim geografskim čimbenicima migracijskih kretanja, kršeći temeljnu normu međunarodne zaštite azila: pravo na jednak i pravedan tretman tih useljenika radi pružanja zaštite svakoj osobi kojoj je ona nužna. Ako su dosadašnje europske humanitarne norme utjecale na (veće ili manje) unapređenje azilnih prava u pojedinim članicama ili za pojedine skupine useljenika, rigorozne norme upravljanja azilnim migracijama, s druge strane, ugrozile su njihove efekte, rezervirajući sustav zaštite za ograničenu populaciju azilnih migranata. Ipak, kao što ćemo vidjeti u sljedećem dijelu, te se politike (iako još uvijek deficitarnog humanitarnog karaktera) ne mogu više podvesti pod teorijski okvir koji su razvili teoretičari nacionalnog članstva. Umjesto toga dosadašnje trendove razvoja europskog azila morat ćemo tumačiti u konstelaciji oprečnih i sukobljenih trendova paralelne *nacionalizacije* i *denacionalizacije*,³⁰ s vrlo asimetričnim učincima na ljudska prava.

3.3. *Ograničenja tradicionalne teorije nacionalnog članstva: trendovi denacionalizacije azila u Europskoj Uniji*

Izložene politike kontrole, upravljanja i prevencije migracija država članica i same Europske Unije jasno potvrđuju pretpostavku nacionalnog tabora da se generozne forme poslijeratne inkluzije zapadnoeuropskih azilnih useljeni-

ka trebaju promatrati samo kao devijacija nužno ekskluzivnih politika članstva. Povoljni ekonomski uvjeti, ideološko-politički motivi zaštite političkih imigranata iz istočnih socijalističkih zemalja (Gibney i Hansen, 2005: 102) i niske stope priljeva tražitelja azila mogli bi objasniti tadašnju velikodušnost razvijenih članica Europe. S radikalnim porastom migracijskih pritisaka i transformacijom širih ekonomsko-političkih prilika (koje nastupaju s ekonomskim krizama i krajem Hladnoga rata) europske države brzo su promijenile i odnos prema azilnim migracijama. Kako pokazuju analize (Boswell, 2002; Gustavsson, 2006; Lavenex, 1998; Schuster, 2000), s rastom azilnih pritisaka predodžba o široj imigraciji kao izvoru nesigurnosti, troška i generalne nestabilnosti država (koja se širi nakon sedamdesetih godina prošlog stoljeća u radnim migracijama) automatski se preslikala i na taj tip useljenja. Iako je ovdje još uvijek djelatna diskurs ljudskih prava, kad je riječ ovom pitanju, azilne migracije ne diferenciraju se od ostalih tipova migracijskih kretanja. Shvaćajući ih kao pritisak na socijalne i ekonomske resurse nacionalnih država, dominantnu kulturu i nacionalni identitet, države se, kao što vidimo, nastoje zaštititi od visokih stopa azila razvijajući zastrašujuću shemu zakona i ugovora koji istiskuju tražitelje azila i azilante iz Europe. Čini se da su pritiscima na azilno članstvo europske države reagirale, s jedne strane, ograničavajući azilna prava, no ujedno su ih, s druge strane, sužavanjem granica takvog članstva, zaštitile na istim temeljima kao u slučaju nacionalnog državljanstva. Moglo bi se ustvrditi da azilno članstvo sada reproducira iste one linije ekskluzivnosti koje je uspostavio institut nacionalnog državljanstva, usmjeravajući redistribuci-

³⁰ Kao što je napomenuto, pojam *denacionalizacija* u ovom se radu upotrebljava kako bi označio procese prenošenja državnih ovlasti na druge forme (strukture Unije ili zajednicu država), različite od trendova stvaranja inkluzivnih *postnacionaliziranih* europskih domena članstva s jasnom supremacijom režima ljudskih prava.

ju ograničenih socijalnih, ekonomskih, društvenih ili kulturnih resursa na limitiran broj azilnih useljenika.

S druge strane, za razliku od instituta nacionalnog državljanstva, gdje država posjeduje punu kontrolu nad pitanjima članstva, u domeni azilnih migracija na teritoriju Unije to više nije slučaj. Iako se varijacije nacionalnih sustava azila i snažne mjere kontrole i prevencije migracija u okviru integrirane Europe mogu tumačiti u konstelaciji djelomične *renacionalizacije* članstva, suprotno pretpostavkama tradicionalnih teorija državljanstva, procesi *nacionalizacije* ne objašnjavaju kompleksnost azilne i migracijske arhitekture Europe. Preciznije, dok mjere nadzora i prevencije migracija jačaju ingerencije državne kontrole, sprečavajući primjenu i nacionalnih i europskih normi azilne zaštite na niz potencijalnih useljenika (segment *renacionalizacije*), humanitarne norme europskog azilnog *acquisa* i dublinska pravila distribucije azilnih pritisaka djeluju na njihove politike članstva i na tradicionalne funkcije državne autonomije u pitanju azila (segment *denacionalizacije*) – no, čini se, s vrlo asimetričnim produktima za različite tipove useljenika i same zemlje članice. Utoliko je bez veće sumnje moguće ustvrditi da europske politike imaju značajan učinak na azilno članstvo u Uniji, no (temeljem naše analize) nije moguće ocijeniti koliki je ukupan utjecaj europskih politika na ljudska prava azilnih useljenika, odnosno koliko su i na koji način one utjecale na pojedine skupine prava te jesu li u cjelini imale više pozitivnih ili negativnih učinaka na azilne migrante.

Razvidno je svakako da dinamika parcijalne *nacionalizacije* i *denacionalizacije* europskih politika, odnosno djelomična ovisnost europskih normi o na-

cionalnom kontekstu i, s druge strane, njihova relativno dosljedna primjena u pojedinim segmentima (posebice pitanjima upravljanja migracijama) u državama članicama ima važan utjecaj na pitanja azilnog članstva, kao i na sadržaj i obujam promjena tradicionalnih državnih funkcija. No taj utjecaj nije jednostavan. *Denacionalizacija* nacionalnih praksi ne nosi nužno i afirmaciju ljudskih prava azilnih useljenika, kao što procesi nacionalizacije ne znače uvijek njihovu negaciju. Primjerice, u Grčkoj je prihvatanje schengenskih i dublinskih pravila značilo gubitak punih nacionalnih ingerencija nad državnim teritorijem (i njezinim članovima), no izostanak usklađivanja nacionalnih pravila zaštite azilnih useljenika s europskim *acquisom* i širokim korištenjem mogućnosti eksternalizacije azila omogućio je, čini se, i prezervaciju većeg dijela državnog nadzora nad pitanjima azilnog članstva.³¹ Takva *denacionalizacija* šireg članstva na teritoriju, bez *denacionalizacije* azilne zaštite, negativno se odrazila na prava azilnih useljenika: vezani uz grčki teritorij pravilima dublinskog sustava,³² azilni imigranti ostali su isključeni iz mogućnosti azilnog članstva, drugi su vraćeni u vanjske sustave izgubivši šanse i za iregularnu prisutnost na europskom teritoriju (prvenstveno koristeći teritorij Turske), dok je manjina s ostvarenom zaštitom stekla vrlo siromašan raspon socijalnih,

³¹ Većina tražitelja azila s odbijenim zahtjevom dobiva zahtjev za napuštanje teritorija Grčke i Unije, što većina ne učini. Dio njih nastavlja prema drugim zemljama Unije, no u slučaju uhićenja riskiraju (zbog dublinske regulative) povratak u Grčku.

³² Samo je 2010. godine oko sedam tisuća tražitelja azila trebalo biti vraćeno u Grčku (European Voice, 2011).

ekonomskih i drugih prava (Mavrodi, 2007; UNHCR, 2011).

S druge strane, u Švedskoj je djelo-mična *denacionalizacija* humanitarnih segmenata azilnih politika, potaknuta usvajanjem europskog *acquisa*, donijela određen stupanj afirmacije ljudskih prava s posljedicama širenja osnova azilnog članstva (u slučaju definicije osoba u potrebi za zaštitom te u kontekstu prava na spajanje obitelji, koji su prethodno bili siromašnijeg karaktera). Međutim budući da je u većini slučajeva Švedska imala bogatije norme od europskog prosjeka i europskih normi, te da ih je u najvećoj mjeri (prema mogućnosti koju je *acquis* ostavio) i zadržala (Spång, 2007: 120-123), tu je upravo *nacionalizacija* azilnih politika zaštitila azilna prava. S druge strane, istodobna *denacionalizacija*, prisutna u schengenskim i dublinskim pravilima, otvorila je, čini se, i veći prostor ekskluzije iz azilne zaštite, s obzirom na to da je Švedska usvajanjem tih regulativa također odlučila vraćati tražitelje azila drugim članicama (ECRE, 2006: 136-141).

U Njemačkoj, koja je dosad dosljedno implementirala većinu azilnih direktiva, a zatim ih i (relativno) dosljedno provodila, najveće praktične promjene dogodile su se u domeni opsega azilnog članstva (Prümm i Alscher, 2007: 83-85). Norme u vezi s prihvatom azilnih migranata ili njihovim ekonomskim i socijalnim pravima nisu imale značajnijeg utjecaja na njemački sustav jer su u sličnom obliku već postojale prije usvajanja europske regulative. Za razliku od toga nove definicije aktera persekucije i definicije osoba u potrebi za zaštitom potaknule su otvaranje azilnog članstva za žrtve progona od nedržavnih organizacija, omogućujući novoj skupini azilnih useljenika da potraže zaštitu u Njemač-

koj, no kvantitativno se nisu značajno odrazile na njemački sustav zbog ograničenog broja useljenika koji se koriste tom zaštitom (Prümm i Alscher, 2007: 84). S druge strane, primjena schengenskog sustava oslabila je sposobnost državne kontrole (omogućujući i slobodan priljev azilnih useljenika na njezin prostor koji se pokazao poželjnim za azilne migrante), da bi realizacija dublinskog sustava rasteretila njemački azilni sustav – suprotno njezinim efektima za južne rubne članice (Byrne, 2007: 14-16).

Djelomično prihvaćanje europskih normi zaštite te istovremena primjena dublinskih pravila u sustavima poput Italije donijeli su i širenje azilnog članstva ili prava za pojedine skupine useljenika, no uz paralelnu degradaciju tog članstva i prava za druge potencijalne korisnike azila. Kao i u Grčkoj dublinska pravila omogućila su eroziju državnog nadzora nad vlastitim teritorijem (i *denacionalizaciju* šireg članstva na teritoriju), a parcijalna primjena europskih zaštitnih normi u tim sustavima donijela je i djelomičnu *denacionalizaciju* zaštite. Pojedine mjere europskog *acquisa* imale su pozitivne učinke: pravila o spajanju obitelji proširila su članstvo na veće skupine useljenika,³³ a norme o nužnim procedurama donijele su pozitivne promjene u pravu na žalbu tražitelja azila.³⁴

³³ Izvanbračne partnere, djecu rođenu izvan braka te punoljetnu djecu s posebnim potrebama (primjerice, zdravstvenim problemima) ili roditelje koji nisu u stanju brinuti se o sebi (Gos i dr., 2010: 52).

³⁴ Direktiva o proceduri dovela je do ukidanja prijašnjih odredbi prema kojima su tražitelji azila nakon odbijanja njihova zahtjeva riskirali kriminalno gonjenje, omogućeno odredbama o nužnom hitnom napuštanju teritorija Italije u slučaju odbijanja zahtjeva (Gos i dr., 2010: 65).

Usvajanje Direktive o proceduri može se tumačiti kao unapređenje sustava azila utoliko što Italija prije nije posjedovala nikakve odredbe o uvjetima prihvata. U praksi se međutim pokazalo da zemlja nema uvjete da je provede. U konačnici, dok su procesi djelomične *denacionalizacije* humanitarnih normi donijeli i pozitivne posljedice za azilna prava, osnovne *denacionalizacije* ugrađene u teritorijalne mjere distribucije azilnih migracija (dublinka pravila) koja je omogućila vraćanje useljenika u slabije razvijene azilne sustave (poput grčkog), uz nedostatnu *denacionalizaciju* protekcije (koja je dovela i do vraćanja azilnih useljenika na područja sjeverne Afrike)³⁵ čine taj sustav problematičnim kad je riječ o važnim azilnim pravima.

U novim državama članicama, razumljivo, europske norme imale su najjasniji učinak jer su njihovi azilni i migracijski zakoni (ako su i postojali) u procesu prilagođavanja Uniji i uz njezino vodstvo, asistenciju i nadzor izmijenjeni u cijelosti prema preporukama Unije. Utoliko se utjecaj europskih normi u gotovo svim segmentima azila (definicija izbjeglica, uvjeti prihvata, procedure azila ili socioekonomska prava) i migracija (dublinki i schengenski sustav, politike viza i eksternalizacije azila i migracija) može smatrati ključnim za te sustave. Što se tiče samih država, on je donio značajne azilne pritiske na njihove granice, no čini se da su ih različiti nacionalni sustavi različito i apsorbirali, pružajući ponovno neujednačene

razine zaštite azilnim useljenicima. Primjerice, slovački i poljski azilni sustavi primaju relativno velik broj tražitelja azila pristupanjem europskom azilnom okviru,³⁶ no većina tražitelja azila u tim sustavima povuče svoj zahtjev (Poljska) ili napusti zemlju prije kraja postupka (Slovačka), smanjujući tako pritisak na njezino članstvo – u statusu azila ili na teritoriju, u obliku iregularne migracije (Byrne, 2007: 20; Sidorenko, 2007: 168-169).³⁷ Također, dok Poljska i Slovačka (kao i većina srednjoeuropskih zemalja; UNCHR, 2008b) imaju ukupno niži broj tražitelja azila (u odnosu na broj stanovnika), Malta i Cipar, na primjer, s visokim stopama zahtjeva sve jasnije nalikuju (po tom pitanju) na ostatak južnih članica.³⁸ Zanimljivo je međutim da Malta i Cipar u odnosu na broj stanovnika imaju stope odobrenja azilnih zahtjeva među najvišima u Uniji, a Polj-

³⁶ Između 2001. i 2004. godine Poljska je na godišnjoj razini dobivala između sedam i deset tisuća prijava, a Slovačka između sedam i dvanaest tisuća. Od 2005. do 2007. broj tražitelja azila kretao se između četiri i sedam tisuća u Poljskoj, odnosno između dvije i četiri tisuće u Slovačkoj. U razdoblju od 2008. do 2009. godine Poljska je zaprimila između sedam i deset tisuća zahtjeva, a Slovačka između jedne i tri tisuće (UNCHR, 2008a, 2009; Vermeersch, 2005: 80-81).

³⁷ Također, zanimljivo, samo mali broj tražitelja azila bude vraćen od strane druge države temeljem dublinskih pravila, iako se velik broj zahtjeva za prihvata "dublinskih slučajeva" uputi objema državama. Nije jasno zbog čega članice ne vraćaju znatniji broj tražitelja u te zemlje (Byrne, 2007: 20; Sidorenko, 2007: 216).

³⁸ Između 2005. i 2009. godine Malta je godišnje zaprimila između tisuću i dvije tisuće zahtjeva, a Cipar između tri i osam tisuća zahtjeva (UNHCR, 2010).

³⁵ Italija je u nekoliko navrata vratila u afričke zemlje (prvenstveno Libiju) brodove useljenika, navodeći da se radi o iregularnim (ekonomskim) imigrantima – iako se to nije moglo utvrditi jer nije provedena nikakva provjera (Human Rights Watch, 2006).

ska i Slovačka među najnižima.³⁹ Većina tih sustava ima znatnih problema s uvjetima prihvata azilnih migranata i socio-ekonomskom zaštitom koju im pruža, te se pokazuje da (barem zasada i bez znatnijih ulaganja od strane Unije) nisu u stanju omogućiti primjenu europskih standarda, a niske stope odobrenja i visoke stope sekundarnih gibanja prema drugim zemljama Europe u dijelu tih zemalja izazivaju i sumnje u prilagođenost procedura europskim pravilima (za razliku od puke implementacije).⁴⁰ Čini se da su europska pravila opet donijela vrlo asimetrične uvjete za njihovu zaštitu i za same države.

Kao što možemo vidjeti iz navedenog, nova europska azilna i migracijska pravila transformiraju tradicionalne državne funkcije svih članica Unije, iako je temeljem naše analize teško odrediti u kojoj mjeri i s kakvim konkretnim posljedicama. Limitacija državne volje najjasnije se odražava u pravilima po-

djele odgovornosti za migracijska kretanja, jer ona beziznimno državi nameću virtualni ili stvarni gubitak kontrole nad vlastitim prostorom, koji postaje ovisan prije svega o smjeru i obujmu migracijskih kretanja. S druge strane, čini se da schengenski sustav potiče gubitak kontrole za članice u unutrašnjosti Unije ili članice s privlačnijim sustavima azila (ili već razvijenim imigrantskim zajednicama), dok dublinska pravila imaju suprotne efekte: preusmjeravajući pritiske azilnih migracija iz starijih (posebice zapadnih) članica u nove (istočne) europske zone, te iz unutarnjih (posebno sjevernih) zona na rubne (južne) teritorije, no ne i obratno, on čini praktične efekte gubitka nadzora snažnijima za europske južne i istočne rubne zone (Byrne, 2007: 14-16). Ti se učinci dalje kombiniraju s ograničenjima koja stvaraju obvezatne mjere azilne zaštite, iako je njihov utjecaj na sustave, kako smo vidjeli, dosada bio neujednačen i često limitiran, te gubitak državnog nadzora nad vlastitim teritorijem i stanovništvom nije svugdje vodio i do jednako značajnih ograničenja državne volje u pitanjima azilnog članstva. Budući da europske norme tu djeluju na nacionalnu autonomiju u dvostrukom odnosu – s jedne strane, namećući im nove migracijske realnosti u kojima će države primjenjivati svoje zakone, a s druge strane obvezujući (više ili manje uspješno) države na usklađivanje nacionalnih azilnih zakona s europskima – taj sustav pravila producira neujednačene učinke na pitanja državne autonomije: kombinacija schengenskih i/ili dublinskih pravila i manje ili više efektivne implementacije europskih pravila imat će i različite posljedice na nacionalne sustave. Posljedice koje su različite države osjetile u svojim azilnim sustavima, odnosno transformacije njihovih državnih

³⁹ Primjerice, u 2009. godini Malta je osigurala zaštitu za 1690 osoba na svojeg 414 971 stanovnika, Cipar za 1210 useljenika na 871 036 stanovnika, Slovačka za 195 tražitelja na 5 429 156 stanovnika, a Poljska za 2620 osoba na 38 149 886 stanovnika (EUROSTAT, 2010; World Bank, 2009).

⁴⁰ Dok blizina privlačnijih europskih zemalja (i njihove brojnije migrantske zajednice) može biti jedan od uzroka zbog kojih tražitelji azila napuštaju taj prostor, pretpostavlja se da na to utječu i nezadovoljavajući uvjeti u tim sustavima, odnosno niske stope odobrenja koje (redovito) djeluju demotivirajuće na tražitelje azila (Sidorenko, 2007: 216). Naravno, to može biti i ciljana politika kojom se teži smanjiti pritisak na sustav (čak i preventivno, kako se ne bi približili zapadnoeuropskom prosjeku), kako su pokazali i razgovori s poljskim vlastima (Kicinger i dr., 2007: 191).

funkcija nisu ravnomjerno raspoređene u Europskoj Uniji.

Dodatne razlike za samu državu, odnosno transformaciju njezinih funkcija, također proizlaze iz prethodnog nacionalnog konteksta, vlastitih preferencija ili prijašnjih tradicija azilnih i imigracijskih zakona, te iz pozicije pojedine članice u Uniji u danom momentu. Preciznije, dok su se sve članice Unije odrekle autonomnog odlučivanja, u praksi je njihova pozicija vrlo različita. Dio zemalja (posebice starije imigracijske zemlje Unije) unio je velik dio vlastitih preferencija u europski azilni i imigracijski *acquis* te time stvorio i manji opseg promjena (ili samoograničenja) u vlastitom sustavu azila, dok su druge zemlje Unije (poput starijih članica koje su se nedavno transformirale u imigracijske zemlje) manje utjecale na europske zakone, a time (potencijalno) i na svoje nove nacionalne zakone. Ipak, dok su ti sustavi zadržali pravo veta (iako ono nije uvijek bilo učinkovito u praksi),⁴¹ dio zemalja (nove članice, koje su u vrijeme formiranja tog sustava bile kandidatkinje) nije imao nikakav značajan utjecaj na europski *acquis*, iako su ga morale bez izuzeća i u cijelosti usvojiti (Genç, 2010: 15-19). Međutim te su članice ujedno, kako smo vidjeli, i manje dosljedno provele neka od europskih pravila u praksi, a velik dio njih uspijeva zadržati prilično niske stope azilne zaštite – te je moguće ustvrditi da tako dijelom ublažavaju pritiske koje nameću europski standardi zaštite i/ili upravljanja migracijama. Treba li to objašnjavati njihovim institucional-

nim i općim političko-kulturnim faktorima (kao što su slabiji razvoj institucija ili problematična vladavina prava), ostaje da se istraži.

Dosadašnja istraživanja pokazala su da, uz različita tumačenja europskih propisa, postoji cijeli niz važnih faktora na nacionalnoj razini koji značajno pridonose većoj ili manjoj učinkovitosti nadnacionalnih humanitarnih normi, a koje Unija (odnosno Komisija i druge institucije) mnogo teže može kontrolirati: prethodne tradicije migracijskih politika, jače ili slabije funkcioniranje političkih institucija zajednice, razvijenost i neovisnost nacionalnog sudstva, odnosno vladavina prava, utjecaj civilnog društva itd. (v. Genç; Gos i dr., 2010; Sicakkan, 2008; Schimmelfennig i dr., 2005). Slabost političkih institucija i sudstva te nerazvijenost organizacija civilnog društva omogućuju, prije svega, veći utjecaj egzekutive na provedbu azilnih politika (posebice njezinih organa sigurnosti), a tada često i veću usredotočenost sustava na zaštitu državnih funkcija, odnosno manju brigu za zaštitu azilnih migranata. Dosada su, kako vidimo, uspjesi europskih institucija bili ograničeni. Iako Komisija poduzima sve šire korake kad je riječ o nadzoru, asistenciji i sankcioniranju neposlušnih članica (uz pomoć UNHCR-a i drugih organizacija te Suda pravde), u dogladno vrijeme ne možemo očekivati znatniji stupanj harmonizacije, već i zbog činjenice da Unija sadrži enorman broj sustava i pravila (svaki sa svojim tumačenjem i metodama primjene).

Naši nalazi također se mogu tumačiti u kontekstu važnih postavki postnacionalista, koje su teoretičari tradicionalnog članstva olako odbacili. Naime prema sudu postnacionalista, nacionalne i europske politike migracija (i azila)

⁴¹ Primjerice, dublinska regulativa, iako evidentno štetna za interese južnih rubnih zemalja (prije svega Italije, Španjolske i Grčke), dogovorena je usprkos glasnom protivljenju tih zemalja (Aus, 2006: 19-31).

razvijaju se u napetosti između nacionalnih interesa usmjerenih na kontrolu državnog teritorija i smanjenje migracijskih pritisaka, s jedne strane, i temeljnih obveza prema ljudskim pravima preuzetih u okviru međunarodnih i regionalnih (europskih) konvencija, s druge strane. Nije upitno da države imaju posljednju riječ u tom odnosu te da, u perspektivi eventualnog izostanka ukupne političke volje, režim ljudskih prava može biti jednostavno slomljen. To možemo vidjeti i iz primjera monstruoznih politika prevencije azila. S druge strane, njihovi liberalno-demokratski poreci (kao i poredak EU-a), kako naglašavaju post-nacionalisti, znače i određenu odgovornost prema režimu ljudskih prava. Ako pitanjima suverene nacionalne volje ne suprotstavimo problem humanitarnih normi (i obratno), nije jasno kako ćemo objasniti transformacije koje se događaju na prostoru EU-a, gdje se, najčešće u opreci s nacionalno definiranim interesima, azilna prava u najvećem dijelu članica još uvijek štite (iako, bez sumnje, u potpuno neodgovarajućoj mjeri),⁴² od-

nosno gdje (kakvu-takvu) razinu zaštite azila u Europi prati i pokušaj sve snažnijeg istiskivanja migracija iz Europe. Dok su navedene politike prevencije migracija, kako tumače teoretičari tradicionalnog državljanstva, uvjetovale snažnije država EU-a, čini se da one ujedno predstavljaju odgovor na limitacije koje doživljavaju europske demokracije – prvenstveno potaknute rastom azilnih migracija, ali, neupitno, i režimom ljudskih prava, odnosno ograničenjima koja nacionalnim vladama nameću domaći (i europski) čimbenici – kao što smo napomenuli, nužnost jamstva određenih azilnih prava, djelovanje zakonodavstva i sudstva, akteri civilnog društva itd.

U recentnim primjerima visokih prijevica izbjeglica iz afričkih zemalja, posebice iz Libije, izjava talijanske vlade izvrsno je ilustrirala taj problem. Ističući bojazan od poplave izbjeglica iz Afrike u slučaju slamanja libijskog režima, Italija je na samom početku nedavnoga građanskog rata u Libiji nastojala uvjeriti članice u potrebu podrške režimu Moammara Gaddaffija (New American, 2011). Talijanske vlasti nadale su se da će podržavajući režim koji nije priznavao ni osnovne norme (izbjegličkih i drugih) ljudskih prava, izbjeci svoje obveze prema primjeni – europskih i međunarodnih – ljudskih prava. Preusmjeravanjem azilnih useljenika izvan vlastitih granica zemlja efektivno može nadigrati angažman ljudskih prava u vlastitom sustavu. Istiskivanjem tražitelja azila s europskog prostora i u drugim zemljama Unije (ili izvan nje), možemo pretpostaviti, postiže se isto: izvan svojih liberal-

⁴² Primjerice, u 2009. godini Velika Britanija odobrila je zaštitu za 12 505 tražitelja azila, Njemačka za 12 060 osoba, Francuska za 10 415 tražitelja, a Švedska za 9 085 osoba (EUROSTAT, 2010). Nedavni potez Italije, koja je prihvatila oko 22 000 tuniskih izbjeglica na privremenu zaštitu, a zatim im (protivno schengenskim pravilima) omogućila kretanje kroz Uniju izazvao je žestoke reakcije drugih država članica. Žaleći se na nedostatak pomoći i solidarnosti od ostatka Unije u toj izbjegličkoj krizi, talijanski ministar vanjskih poslova Roberto Maroni istaknuo je da je "u lošem društvu bolje biti sam...", dovodeći u pitanje smisao ostanka Italije u Uniji. Njemački ministar vanjskih poslova Hans-Peter Friedrich odgovorio mu je da je Njemačka prethodne godine primila preko

40 000 izbjeglica i da je Italija dužna držati se svojih obveza prema Europi. Kao moguće rješenje istaknuo je talijanski sporazum s Tunisom (New York Times, 2011).

no-demokratskih režima, europske zemlje u stanju su ignorirati ljudska prava. To je iz perspektive ljudskog dostojanstva i sigurnosti nedopustivo, no pokazuje potrebu ispitivanja složenog odnosa nacionalnog suvereniteta i (globalnih i europskih) normi ljudskih prava.

Iz te konstatacije koja podcrtava temeljne norme čitavog sustava europske kontrole i prevencije migracija jasno je i da su šira *postnacionalna* shvaćanja o sposobnosti međunarodnog humanitarnog režima (ili EU-a) da uvede prakse univerzalne inkluzije (azilnih) useljnika promašene. Umjesto toga, kako su naglasili njihovi kritičari, vlade su našle način da zaobiđu ljudska prava. Dapače i ironično, kao što smo vidjeli, dok EU gradi sustav univerzalnih ljudskih (azilnih) prava u svojem *acquisu*, istovremeno dokida njihovo univerzalno važenje stvarajući im snažne teritorijalne barijere. Kako se zasad čini, možda su u dužem roku moguće veće pozitivne promjene. Djelovanje Europskog ureda za azilnu potporu i pojedinačnih projekata nadzora i pomoći članicama na usklađivanju nužnih standarda (uz značajnu pomoć UNHCR-a koji ima jasnije humanitarno usmjeren pristup)⁴³ moglo bi biti korisno za buduća prava azilnih migranata. Također, komunitarizacija odlučivanja o azilnim politikama koja je nastupila mogla bi biti značajna za jasnije humanitarno usmjeren pristup Unije. Možda se u tom kontekstu mogu tumačiti i zanimljive promjene ugovore-

ne Lisabonskim sporazumom koji proširuje ovlasti nacionalnih parlamenata, Europskog parlamenta i Suda pravde u azilnim politikama te predviđa komunitarizaciju odlučivanja o migracijskim politikama migracijske kontrole i upravljanja migracijama (dosad usklađivanih u intergovernmentalnim strukturama). Značajnim bi se moglo pokazati i pristupanje Unije Povelji o ljudskim pravima Europske Unije kojom bi sudovi trebali steći i dodatne sposobnosti zaštite azila. Činjenica da države pokazuju otpor prema promjenama (posebice ako uključuju snažne migracijske pritiske) nužno poziva na suzdržanost u pokušaju predviđanja budućih razvoja. Za početak, da bismo mogli govoriti o osnovama pravednijeg sustava, nužna je prvenstveno reforma ili ukidanje dublinskih pravila. U suprotnom, čak i da se postigne značajna mjera harmonizacije, uvijek će postojati manje ili veće razlike u svakom od sustava (zbog različitih tradicija, kulture, tumačenja, resursa, političke volje ili sposobnosti itd.), a time i veća ili manja mjera *deuniverzalizacije* azilnih prava (osim u perspektivi nadnacionalnih tijela kontrole migracija i evaluacije zahtjeva koja je zasad odbijena).

Da sumiramo, moguće je ustvrditi da europske azilne i migracijske politike donose važne promjene u nacionalnim sustavima Unije, no njihovi učinci ne mogu se opisati terminima jasne *nacionalizacije* ili *denacionalizacije* azila i migracija (posebice ne univerzalne *postnacionalne* inkluzije). Dok su teorije *nacionalnog* i *postnacionalnog* članstva pokrenule važne rasprave u vezi s transformacijom Europe i ponudile važne uvide u nove procese koji formiraju te politike u Uniji, njihov teorijski koncept ne može objasniti složene transformacije koje se aktualiziraju u Europi. Nacional-

⁴³ Donedavno je UNHCR znatnije djelovao samo na području novih članica, jer je u doba kandidature bio zadužen za pomoć u izgradnji njihovih sustava. Godine 2005. sklopljen je sporazum između UNHCR-a i Komisije, te se njegova uloga sada koristi i za problematične točke azila starih članica.

na teorija prepoznala je važne tendencije jačanja nacionalne države, ali je propustila primijetiti paralelne procese *denacionalizacije* koji jačaju u suvremenim azilnim i migracijskim politikama Unije. *Postnacionalna* teorija upozorila je na procese premještanja nekad jasnih državnih funkcija u nadnacionalnu domenu, no zatim ih je pojednostavila i svela na praktički kozmopolitske politike o kakvima je u Europi gotovo neumjesno govoriti. Utoliko je *postnacionalnu* teoriju, u sadašnjem obliku, s pravom odbacio niz autora. Mogu li postnacionalisti revitalizirati njezin značaj redefinirajući svoje početne pozicije – primjerice, ukazujući na parcijalne i limitirane forme *postnacionalizacije* u Europi, gdje ograničavajuća moć međunarodnih i europskih normi donosi i parcijalnu (možda i minimaliziranu) inkluziju jednog dijela azilnih useljenika (mimo volje nacionalne države) – ostaje otvorenim za buduće rasprave. U svakom slučaju, suprotno sugestijama teoretičara nacionalnog članstva, rasprave o transformacijama nacionalne države u sferi (azilnih) migracija nisu iscrpljene. Da bismo objasnili na koji način i s kakvim učinkom Europska Unija djeluje na nacionalne države i članstvo azilnih useljenika, ta je pitanja potrebno tek istražiti – s mnogo kompleksnijim teorijskim polazištem i širim fokusom na niz paralelnih i oprečnih pravila i procesa koji čine paradoks europskih migracija.

Zaključak

U posljednja dva desetljeća studijama državljanstva, migracija i nacionalnog identiteta dominirale su rasprave o novoj ulozi države u suvremenom globaliziranom svijetu, te se u tom okviru naširoko propitivala i uloga Europske Unije u afirmaciji međunarodnog prava.

Sredinom devedesetih godina u tom su se kontekstu javile i rasprave *postnacionalnih* teoretičara državljanstva, koji su u praksama liberalnih demokracija, posebice država članica Unije, nalazili afirmaciju globalnog režima ljudskih prava. Analizirajući široki raspon beneficija omogućenih raznim skupinama useljenika, ti su autori zaključili da suvremeni globalizirani svijet obiluje novim oblicima inkluzije nedržavljana ili *postnacionalnog* članstva. Pripisujući poslijeratno širenje prava useljenika globalizaciji ljudskih prava, postnacionalisti su došli do zaključka da liberalna demokracija afirmira zaštitu svake individue, ne kao pripadnika određenog prostora, već kao subjekta univerzalnih ljudskih prava. Usvajanjem konvencija međunarodnog prava Europska Unija, u diskursu tih autora, predstavlja ključni agens globalnog humanitarnog prava, te se kao prva *postnacionalna* forma uključuje u široku zaštitu useljeničkih prava.

Reagirajući na teze o eroziji nacionalnog državljanstva i supremaciji ljudskih prava nad državnim suverenitetom, niz autora odbacio je *postnacionalne* teze. Navodeći da su migracijske politike liberalnih država, pa tako i država članica Unije, plod uskih ekonomskih interesa, teoretičari *nacionalnog* članstva opisali su institucije Unije kao produženu ruku nacionalnih vlada. Nacionalno državljanstvo i nacionalni suverenitet, kako su ustvrdili, prilagođavaju se globalizacijskim procesima, no pritom ne gube svoju prijašnju snagu. Prema njihovom shvaćanju, i u Europskoj Uniji, ili posebice u njoj, članice slobodno formuliraju svoje propise i prakse jer se ta organizacija uključuje u pitanja migracija isključivo kako bi ojačala funkcije njihova suvereniteta. Prema *nacionalnim* autorima, bez međunarodnog arbi-

tra režim ljudskih prava ostaje predmetom političke volje nacionalnih vlada, te je njegov prostor strogo limitiran starim načelima nacionalnog suvereniteta.

U radu su analizirane azilne i migracijske politike Europske Unije iz perspektive teorijskih postavki škola *nacionalnog* i *postnacionalnog* državljanstva. Stvaranjem osnova zajedničkog europskog tržišta, devedesetih godina prošlog stoljeća, započela je izgradnja europskih politika azilne zaštite i migracijske kontrole. Pritom su države članice Unije koordiniranim akcijama prvo ujednačile svoje politike imigracijske kontrole i azilne zaštite, a zatim su ih, harmonizacijom europske regulative, prenijele u nadnacionalne propise. Radi podjele odgovornosti za globalna migracijska kretanja te su politike izvezene na širi europski prostor (zemlje kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje), a s vremenom i preko granica europskog kontinenta, stvarajući time jedinstven sustav koji će determinirati globalna migracijska kretanja. Iako je pritom europski okvir postupno usvojio važne principe međunarodnih standarda zaštite azila, nije omogućio njihovo bogatije tumačenje. Preciznije, europske norme zaštite ostale su pod snažnim utjecajem nacionalnih praksi koje su tijekom osamdesetih i devedesetih godina prošlog stoljeća poprimile vrlo restriktivne oblike. Dok se europskom azilnom okviru treba priznati da je stvorio minimum obvezatnih normi, on je razočarao kad je riječ o tumačenju elementarnog načela međunarodnog humanitarnog prava: jednake i efikasne zaštite svih osoba u potrebi. S jedne strane, široka zajednička definicija osoba u potrebi, popis nužnih prava i identifikacija nužnih procedura za pravednu ocjenu zahtjeva za azil u zemljama članicama pozitivna su dostignuća

europskih zakona jer su donijela i važne pozitivne posljedice za prava azilnih migranata u Europi. S druge strane, niz izuzeća ugrađenih u zajedničke zakone (inkorporiranih zbog snažnih interesa država članica da kontroliraju migracije) te nemogućnost Unije da (barem dosad) privoli svoje članice na dosljednu implementaciju i primjenu zajedničkih minimalnih standarda doveli su do erozije ključnih normativnih načela pravedne i efikasne zaštite kakva je prema temeljnim europskim ugovorima trebala biti uspostavljena. Konačno, ugrađujući u europske azilne i migracijske norme stroge uvjete teritorijalnog upravljanja azilnim migracijama i omogućujući da se mjere Unije ili pojedinih zemalja članica vezane uz potrebe prevencije migracija preliju na ovo područje bez osjetljivosti za azilne migrante, europske su norme faktički dokinule i najosnovnije principe međunarodne zaštite osjetljivih skupina useljenika.

Ipak, europske politike nije moguće tumačiti ni teorijskim konceptom koji su nam ponudili teoretičari nacionalnog članstva. Iako su ispravno procijenili da europske politike stvaraju nove okvire ekskluzije te osnažuju značajne državne funkcije, takav zaključak nije plod cjelovitog uvida u kompleksnost migracijskih i azilnih politika Unije. Umjesto toga naša je analiza pokazala da na prostoru Europe možemo pratiti i važne procese *denacionalizacije* koji proizlaze iz djelovanja Europske Unije i koji ograničavaju i djelovanje države te utječu na politike azilnog članstva. Ipak, njihovi su učinci selektivni, asimetrični i neujednačeni za pojedine članice i skupine useljenika, te ne dovode nužno i redovito do pozitivnih posljedica za azilna prava. Da bismo mogli preciznije reći kako Unija djeluje na specifična prava, u kojoj mje-

ri i s kakvim posljedicama, to novo polje europskog utjecaja tek treba istražiti. Zasada možemo zaključiti da u slučaju azilnih politika europske norme potenciraju oprečne i nerijetko paradoksalne procese s mnogo kompleksnijim produktima nego što su to prepoznala oba naša tabora: umjesto o *nacionalnoj* ili *postnacionalnoj* Europi možemo govo-

riti o Europi koja istovremeno generira nove tipove *deteritorijalizacije* i *reteritorijalizacije* ljudskih prava, *nacionalizacije* i *denacionalizacije* članstva, odnosno nove mehanizme inkluzije i ekskluzije azilnih useljenika, ali i dosad nepoznata ograničenja državnih funkcija u domeni koja se tradicionalno ljubomorno čuvala.

LITERATURA

- Africa News (2011) *Support countries dealing with thousands of refugees, EU urged*, 14. 4. 2011, <http://www.africa-news.eu/news-italy/2348-support-countries-dealing-with-thousands-of-refugees-eu-urged.html> (4. 4. 2011).
- Aljazeera (2010) *Anger as EU deports Iraqi refugees*, 9. 6. 2010, <http://english.aljazeera.net/news/europe/2010/06/20106913162071754.html> (11. 1. 2011).
- Aus, J. P. (2006) *Logics on Decision Making on Community Asylum Policy: A Case Study of Evolvement of the Dublin II Regulation*. Working Paper No. 3, <http://econpapers.repec.org/paper/erparenax/p0214.htm> (2. 3. 2011).
- Baklacioglu, N. O. (2009) *Building "Fortress Turkey": Europeanization of Asylum Policy in Turkey*, <http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/096.pdf> (6/2011).
- Bosniak, L. (2000) Citizenship Denationalized. *Indiana Journal of Global Law Studies* 7: 447-509.
- Bosniak, L. (2006) *Varieties of Citizenship*, <http://law2.fordham.edu/publications/articles/500flspub8267.pdf> (5. 6. 2010).
- Boswell, C. (2002) *The Liberal Dilemma in the Ethics of Refugee Policy*, Challenges to the "Liberal Paradox" and "Root Causes" Theory, ISA Conference, New Orleans (3/2002), <http://isanet.ccit.arizona.edu/noarchive/boswell.html> (7. 7. 2011).
- Boswell, C. (2003) The "External Dimension" of EU immigration and asylum policy, *International Affairs* 79: 619-638.
- Bordermonitoring Ukraine (2009a) *Go East! "European Neighbourhood Policy" and Frontex in the Ukraine*, 12. 12. 2009. <http://bordermonitoring-ukraine.eu/2009/12/12/go-east-eu-european-neighbourhood-policy-and-frontex-in-the-ukraine/> (5. 6. 2011).
- Bordermonitoring Ukraine (2009b) *On the Readmission agreement between Ukraine and EU*, 19. 12. 2009, <http://media.bordermonitoring-ukraine.eu/2009/12/19/on-the-readmission-agreement-between-ukraine-and-eu/> (5. 6. 2011).
- Brubaker, R. (1989) Membership without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens, u: Brubaker, R., ur., *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and*

- North America*. Lanham: University Press of America.
- Byrne, R. (2007) *Fortifying Europe: Poland and Slovakia Under the Dublin System*, <http://www.cerc.unimelb.edu.au/> (14. 9. 2009).
- Byrne, R., Noll, G. i Vested-Hansen, J. (2002) Western European Asylum Policies for Export: The Transfer of Protection and Deflection Formulas to Central Europe and the Baltics, u: Byrne, R., Noll, G., Vested-Hansen, J., ur., *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union*. The Hague: Kluwer Law International.
- Carrera, S., i Merlino, M. (2009) *Undocumented immigrants and Rights in the EU. Addressing the Gap between Social Science Research and policy-making in the Stockholm Programme*. CEPS, Centre for European Policy Studies, <http://www.ceps.be/book/undocumented-immigrants-and-rights-eu-addressing-gap-between-social-sciences-research-and-polic> (1. 9. 2010).
- COM (2007/745) Report from the Commission to the Council and to the European Parliament on the Application of Directive 2003/9/Ec of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers, 26. 11. 2007, Bruxelles.
- COM (2008/611) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 8 October 2008 – Strengthening the Global Approach to Migration: Increasing coordination, coherence and synergies, Bruxelles.
- Conflict Monitor (2010) *UNHCR Worried about Growing Number of Conflict IDPs, Lack of Access in Insecure Areas*, Human Security Rights Project, 3. 11. 2010, <http://www.afghanconflict-monitor.org/2010/11/unhcr-worried-about-growing-number-of-conflict-idps-lack-of-access-in-insecure-areas.html> (11. 11. 2010).
- EC/2003/9, Council Directive of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, OJ L 31, 6. 2. 2003, Bruxelles.
- EC/2003/343, Council Regulation of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, OJ L 50, 25. 2. 2003, Bruxelles.
- EC/2003/86, Council Directive of 22 September 2003 on the right to family reunification, OJ L 251, 3. 10. 2003, Bruxelles.
- EC/2004/83, Council Directive of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, OJ L 304, 30. 9. 2004, Bruxelles.
- EC/2005/85, Council Directive of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, OJ L 326, 13. 12. 2005, Bruxelles.
- ECRE (1999) *Broken Promises – Forgotten Principles*. An ECRE Evaluation of the Development of EU Minimum Standards for Refugee Protection. Tampere 1999 – Bruxelles 2004, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4124b3cc4.html> (12. 12. 2010).
- ECRE (2005) *The Application of the Safe Third Country of Origin Concept in Europe: An Overview*. Bruxelles: ELENA.

- ECRE (2006) *Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe*, www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/135.html (2. 4. 2011).
- ECRE (2010) *Survey on Legal Aid for Asylum Seekers in Europe*, ELENA, http://www.cir-onlus.org/ECRE_ELENA_Survey_on_%20Legal_Aid_for_Asylum%20Seekers_in_Europe_October_2010.pdf (3. 7. 2011).
- Euroalter (2011) *A major challenge to the Dublin system: Greece and Belgium condemned for violating refugee's rights*, <http://www.euroalter.com/2011/a-major-challenge-to-the-dublin-system-greece-and-belgium-condemned-for-violating-refugees-rights/> (2. 6. 2011).
- Eurostat (2010) *Asylum decisions in the EU27*. STAT/10/89, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/10/89&f> (7. 1. 2011).
- European Voice (2011) *Expulsion of asylum seekers to Greece 'illegal'*, Vogel, T., 21. 1. 2011, <http://www.europeanvoice.com/article/2011/january/expulsions-of-asylum-seekers-to-greece-illegal-170019.aspx> (4. 3. 2011).
- Europski parlament (2009) *Further Developing Asylum Quality in the European Union Project in Central and Southern EU Member States*, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/unhcr_developing_asylum_quality_eu/unhcr_developing_asylum_quality_eu_en.pdf (16. 6. 2011).
- Europski parlament (2010) *Return of illegal immigrants: Parliament backs EU accord with Pakistan*, <http://www.europarl.europa.eu/en/pressroom/content/20100920IPR82938/html/Return-of-illegal-immigrants-Parliament-backs-EU-accord-with-Pakistan> (12. 12. 2010).
- Favell, A. (2006) *The nation-centred perspective*, u: Giugni, M. i Passy, F., ur., *Dialogues on migration policy*. New York: Lexington.
- Feijen, L. (2007) *Asylum Conditionality: Development of Asylum Systems in the Western Balkans in the Context of the European Union's External Dimension*. *ERA Forum* 8: 495-509.
- Feijen, L. (2008) *Facing the Asylum-Enlargement Nexus: The Establishment of Asylum Systems in the Western Balkans*. *International Journal of Refugee Law* 20 (3): 413-431.
- FRA (2010) *Access to effective remedies: The asylum-seeker perspective. Thematic Report*, http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/asylum-access-remedies-report-092010_en.pdf (6. 7. 2011).
- Garlick, M. V. (2010) *The Common European Asylum System And The European Court Of Justice: New Jurisdiction And New Challenges*, u: Guild, E., Carrera, J. i Eggenschwiler, A., ur., *Area of Freedom, Security and Justice: Ten Years on Successes and Future Challenges under the Stockholm Programme*. Bruxelles: Center for European Policy Studies.
- Genç, D. (2010) *Europeanization of National Immigration Policies*, <http://www.ecprnet.eu/databases/conferences/papers/436.pdf> (2. 4. 2010).
- Gibney, M. J. i Hansen, R. (2005) *Immigration and Asylum: from 1900 to the present*. Entries A to I, Vol. 1. Santa Barbara, Denver, Oxford: ABC-CLIO.
- De Groot, G. R., Vink, M. (2010) *Loss of Citizenship: Trends and Regulations in Europe*. Comparative Report, RSCAS/

- EUDO-CIT-Comp, 2010/4, EUDO Citizenship Observatory, 201.
- Gos, P., Haas, K., Tadini, N. i Birk, E. (2010) *The Europeanisation of Italian Asylum and Migration Policy*, Roskilde University, Department of Society & Globalisation, Global Studies, 1st Candidate Module Spring, Semester 2010, <http://hdl.handle.net/1800/5899> (6. 7. 2011).
- Gruszczak, A. (2010) *The securitization of the Eastern borders of the European Union. Walls or bridges?* Paper to the UACES 40th Annual Conference Exchanging Ideas on Europe: Europe at a Crossroads, Bruges, 6-8 September 2010, <http://www.uaces.org/pdf/papers/1001/gruszczak.pdf> (1. 4. 2011).
- Guardian (2010) Border staff humiliate and trick asylum seekers – whistleblower, Taylor, D., Muir, H., 2. 2. 2010, <http://www.guardian.co.uk/uk/2010/feb/02/border-staff-asylum-seekers-whistleblower> (12. 12. 2010).
- Guild, E. (2006) The Europeanisation of Europe's Asylum Policy. *International Journal of Refugee Law* 18 (3-4): 630-651.
- Gustavsson, J. (2006) *Securitization of Immigration and Asylum: A Critical Look at Security Structure in Europe*, Master of European Affairs, The University of Lund, http://www.temaa-syl.se/Documents/Forskning/C%20&%20D-uppsatser/The_Securitization_of_Immigration_and_Asylum.pdf (9. 7. 2011).
- Gyenyey, L. (2010) The implementation of the 2003/86/EC Directive on family reunification in Austria, Hungary, Romania and Slovenia, http://jmce.elte.hu/docs/Disc_Family/discussionpaper-FamilyReunificaton.pdf (6. 7. 2011).
- Haddad, E. (2008) The External Dimension of EU Refugee Policy: A New Approach to Asylum? *Government and Opposition* 43 (2): 190-205.
- Hailbronner, K. K. (2008) Minimum Standards for the Reception of Applicants for Asylum in the Member States – Assessment (Summary) of the Implementation of the 2003 Directive and Proposals for a Common European System of Asylum (CEAS). Bruxelles: European Parliament.
- Hansen, P. (2009) Post-national Europe – without cosmopolitan guarantees. *Race and Class* 50 (4): 20-37.
- Hansen, R. (2009) The poverty of post-nationalism: citizenship, immigration, and the new Europe. *Theory and Society* 38 (1): 1-24.
- Hatton, T. J. (2005) European Asylum Policy. *National Institute Economic Review* 194: 106-119.
- Heijerman, A. (2010) *The harmonisation of European asylum policy Changes in The Netherlands, Belgium, Germany and the United Kingdom*, Master thesis European Studies, Universiteit Twente, 9. 9. 2010, http://essay.utwente.nl/60288/1/MA_thesis_F_Heijerman.pdf (6. 7. 2011).
- Human Rights Watch (2008) Greece: Iraqi Asylum Seekers Denied Protection, 25. 11. 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/492fedaf95.html> (12. 1. 2010).
- Human Rights Watch (2006) European Union: Managing Migration Means Potential EU Complicity in Neighboring States' Abuse of Migrants and Refugees, 17. 10. 2006. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4565dfbb4.html> (12. 12. 2010).
- IRAINC (1997/1998) Recent Reports Designate Turkey an "Unsafe Third

Country”, <http://www.irainc.org/nletter/w97s98/unsafe.html> (1. 2. 2011).

Jacobson, D. (1997) *New Frontiers: Territory, Social Spaces, and the State. Sociological Forum* 2 (1): 121-133.

Jacobson, D., Guhathakurta, S., i Del-Sordi, N. C. (2007) *The End of Globalization? The Implications of Migration for State, Society and Economy*, u: Ritzer, G., ur., *Globalization*. MA, Oxford, Victoria: Blackwell.

Joppke, C. (1999a) *Immigration and the nation-state: the United States, Germany, and Great Britain*. Oxford: Oxford University Press.

Joppke, C. (1999b) *The Domestic Legal Sources of Immigrant Rights: The United States, Germany, and the European Union*. San Domenico: European University Institute.

Kaunert, C. (2009) *Liberty versus Security? EU Asylum Policy and the European Commission. Journal of Contemporary European Research* 5 (2): 148-170.

Kicinger, A., Weinart, A. i Górny, A. (2007) *Advanced yet Uneven: the Europeanization of Polish Immigration Policy*, u: Ette, A. i Faist, T., ur., *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

King, R. (2002) *Towards a New Map of European Migration. International Journal of Population Geography* 8: 89-106.

Koopmans, R. i Statham, P. (2001) *How national citizenship shapes transnationalism. A comparative analysis of migrant claims-making in Germany, Great Britain and the Netherlands. Revue Européenne des Migrations Internationales* 17 (2): 63-100.

Lavenex, S. (1998) “Passing the Buck”: European Union Refugee Policies towards Central and Eastern Europe. *Journal of Refugee Studies* 11 (2): 126-145.

Lavenex, S. (1999) *Safe Third Countries. Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*. Budapest: CEU Press.

Lavenex, S. (2009) *Country Profile: European Union. Focus Migration* 17. Hamburg: Hamburgisches Welt-Wirtschafts Institut.

Lavenex, S. i Uçarer, M. E. (2004) *The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies. Cooperation and Conflict* 39: 417-443.

Mavrodi, G. (2007) *Ulysses Turning European: the Different Faces of “Europeanization” of Greek Immigration Policy*, u: Ette, A. i Faist, T., ur., *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

MEMO/11/415, 19. 6. 2011, Bruxelles, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/415> (20. 7. 2011).

Menz, G. (2009) *The Political Economy of Managed Migration: Nonstate Actors, Europeanization, and the Politics of Designing Migration Policies*, Oxford Scholarship Online.

Mole, N. (2007) *Asylum and the European Convention on Human Rights*. Bruxelles: Council of Europe.

Neumayer, E. (2003) *Bogus Refugees? The Determinants of Asylum Migration to Western Europe*, www2.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/.../rp82.pdf (13. 1. 2009).

New American (2011) *Italy's Frattini: If Ghadafi Falls, Refugees Will Over-*

- whelm Europe*, Kirkwood, K., 7. 3. 2011, <http://thenewamerican.com/world-mainmenu-26/europe-mainmenu-35/6581-italys-frattini-if-ghadafi-falls-refugees-will-overwhelm-europe> (26. 6. 2011).
- New York Times (2011) Italy Lashes Out at European Union Over Immigrants, Donadio, R., 11. 4. 2011, <http://www.nytimes.com/2011/04/12/world/europe/12italy.html> (7. 7. 2011).
- Peshkopia, R. (2003) Asylum capacity building in the Balkans: A rational answer to leaders' concerns. *Albanian Journal of Politics* I (1): 26-54.
- Peshkopia, R. (2005) Asylum in the Balkans: European Union and United Nations High Commissioner for Refugees assistance to Balkan countries for establishing asylum systems. *South-east European and Black Sea Studies* 5 (2): 213-241.
- PR/CO/21 (2011), Council of the European Union, Justice and Home Affairs, Press Release, 8692/11, Bruxelles.
- Prümm, K. i Alscher, A. (2007) From Model to Average Student: the Europeanization of Migration Policy and Politics in Germany, u: Ette, A. i Faist, T., ur., *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- QUARN (2011) European Court of Human Rights Opens Door for Thousands More Bogus Asylum Invaders, 23. 1. 2011, <http://www.qarn.org.uk/homepage/2011/03/06/echr-and-bogus-asylum-invaders-bnp/> (2. 2. 2011).
- Refugee Council (2011) *Cameron opposes EU asylum proposal: Refugee Council response*, http://www.refugeecouncil.org.uk/news/archive/press/2011/june/240611_press_release_Cameron_opposes_EU_asylum_proposal_Refugee_Council_response (1. 7. 2011).
- Report on the Convention Refugee Status and Subsidiary Protection Working Party (2009) *Implementation of the EU Qualification Directive: Some Features*, International Association of Refugee Law Judges, World Conference, South Africa, 1/2009, http://www.iarlj.org/general/images/stories/wp_papers_cape_town/jane_mcadam_wp_1951_convention_report_18_9_08.pdf (6. 7. 2011).
- Sassen, S. (1996) *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York: Columbia University Press.
- Sassen, S. (2005) The Repositioning of Citizenship and Alienage: Emergent Subjects and Spaces for Politics. *Globalization* 2 (1): 79-94.
- Sassen, S. (2009) Incompleteness and the Possibility of Making: Towards Denationalized Citizenship? *Cultural Dynamics* 21: 227-254.
- Scholte, J. A. (2000) *Globalization – A Critical Introduction*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London: Macmillan.
- Shore, C. (2004) Whither European Citizenship? Eros and Civilization Revisited. *European Journal of Social Theory* 7 (1): 27-44.
- Schuster, L. (2000) A Comparative Analysis of the Asylum Policy of Seven European Governments. *Journal of Refugee Studies* 13 (1): 118-132.
- Schimmelfennig, F., Engert, S. i Sedelmier, U. (2005) The Impact of EU Political Conditionality, u: Schimmelfennig, F. i Sedelmier, U., ur., *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. New York: Cornell University Press.

- Sicakkan, H. (2008) *Political Asylum and the Multi-Level, Plural Forms of Sovereignty in Europe*, Eurosphere, Online Working Papers, 7, http://eurospheres.org/files/2010/08/Eurosphere_Working_Paper_7_Sicakkan.pdf (7. 4. 2011).
- Sidorenko, O. F. (2007) *The Common European Asylum System: Background, Current State of Affairs, Future Directions*. Haag: Asser Press.
- Soysal, N. Y. (1994) *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Soysal, N. Y. (1997) Changing Citizenship in Europe: Remarks on postnational membership and the national state, u: Cesarni, D. i Fulbrook, M., ur., *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*. London, New York: Routledge.
- Soysal, N. Y. (2004) Postnational Citizenship: Reconfiguring the Familiar Terrain, u: Nash, K. i Scott, ur., *Political Sociology*. MA, Oxford, Victoria: Blackwell.
- Spång, M. (2007) Sweden: Europeanization of Policy but not of Politics?, u: Ette, A. i Faist, T., ur., *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Statewatch (2004) *EU divided over list of "safe countries of origin" – Statewatch calls for the list to be scrapped*, www.policylaundering.org/issues/migration/safecountries.pdf (4. 4. 2011).
- Tambiani, D. (2001) Post-national citizenship. *Ethnic and Racial Studies* 24, 2: 195-217.
- Thielemann, E. i El-Enany, N. (2011) *Common Laws, Diverse Outcomes: Can EU Asylum Initiatives Lead to More Effective Refugee Protection?*, European Union Studies Association's 12th Biennial International Conference, Boston, 3-5. 3. 2011, http://eusa.org/eusa/2011/papers/1a_thielemann.pdf (6. 6. 2011).
- Time (2007) *Greek Border Fence to Keep Out Illegal Immigrants?*, Kakissis, J., 7. 1. 2011, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2040821,00.html> (6. 6. 2011).
- Turton, D. (2003) Conceptualising Forced Migration. RSC Working Paper No. 12. Available at <http://www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/workingpaper12.pdf> (4. 1. 2011).
- UNHCR (2005) UNHCR signs cooperation agreements with European Commission, News Stories, 15. 2. 2005, <http://www.unhcr.org/4212384f4.html> (20. 7. 2011).
- UNHCR (2007a) *Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive*, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/473050632.html> (6. 6. 2011).
- UNHCR (2007b) *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*, Ženeva, <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html> (1. 9. 2009).
- UNHCR (2008a) *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2007: Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Selected non-European Countries*, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=&comid=4146b6fc4&cid=49aea93aba&keywords=Trends> (15. 7. 2011).
- UNHCR (2008b) *How good are refugee status decisions in Central and Eastern Europe?* <http://www.unhcr-budapest.org/index.php/component/content/>

- article/19-news/98-how-good-are-refugee-status-decisions-in-central-and-eastern-europe?directory=4 (14. 1. 2009).
- UNHCR (2010) *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2009: Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Selected non-European Countries*, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=&comid=4146b6fc4&cid=49aea93aba&keywords=Trends> (15. 7. 2011).
- UNHCR (2011) *Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report – Universal Periodic Review: Greece*, http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session11/GR/UNHCR_UNHighCommissionerforRefugees-eng.pdf (25. 6. 2011).
- Vermeersch, P. (2005) EU enlargement and immigration policy in Poland and Slovakia. *Communist and Post-Communist Studies* 38: 71-88.
- Withol De Wenden, C. (1994) The French Response to Asylum Seekers Influx, 1980 – 93. *Annals of APSS* 534: 82-90.
- World Bank (2009) Population, <http://data.worldbank.org> (30. 5. 2010).

Postnational or National Europe? European Asylum Policies and Immigration Controls

SUMMARY The paper deals with the theories of the transformation of the modern functions of the nation state and the immigrant membership associated with the (legally defined) status of community members exemplified by asylum policies. In the process, two fundamental approaches to the issue are distinguished: the first one emphasizing changes in the institution of the traditional national citizenship and competences of the nation state, while stressing a predominantly national character of the institution of citizenship, and the second one, which emphasizes the transformation of traditional citizenships, stressing the weakening of the role of the nation state. Therefore, in the latter case, there is increasingly more talk about *postnationalism*, which is a term denoting the transformation of the substantive aspects of citizenship in the EU countries. The mentioned theoretical approaches are applied to three groups of issues. First, the impact of the EU on the processes of the globalisation of the rights of asylum migrants are examined. Second, the paper works out the details of the way of formulating the policy of asylum membership in the EU member states. Third, the question of whether universal *postnational* inclusion of asylum migrants is at work in the EU member states, or whether the status of this group of immigrants should be found within the limits of the traditional theory of state membership and national sovereignty is addressed.

KEYWORDS EU asylum policies, national citizenship, rights of asylum migrants, postnational inclusion of asylum migrants, immigration policy