INSTITUCIONALNI I FINANCIJSKI OKVIR EUROPSKE UNIJE U KRIZNIM SITUACIJAMA: STUDIJA SLUČAJA MIGRANTSKE KRIZE (2014.-2020.)

Tot, Branimir

Professional thesis / Završni specijalistički

2021

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:114:769079

Rights / Prava: Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-28**



Repository / Repozitorij:

FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / disertations







Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti
Poslijediplomski sveučilišni specijalistički studij *"Prilagodba Europskoj Uniji: upravljanje projektima i korištenje fondova i programa EU"*

Branimir Tot

INSTITUCIONALNI I FINANCIJSKI OKVIR EUROPSKE UNIJE U KRIZNIM SITUACIJAMA: STUDIJA SLUČAJA MIGRANTSKE KRIZE (2014.-2020.)

ZAVRŠNI SPECIJALISTIČKI RAD

Zagreb, 2021.

Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti
Poslijediplomski sveučilišni specijalistički studij *"Prilagodba Europskoj Uniji: upravljanje projektima i korištenje fondova i programa EU"*

INSTITUCIONALNI I FINANCIJSKI OKVIR EUROPSKE UNIJE U KRIZNIM SITUACIJAMA: STUDIJA SLUČAJA MIGRANTSKE KRIZE (2014.-2020.)

ZAVRŠNI SPECIJALISTIČKI RAD

Mentor: izv.prof.dr.sc. Hrvoje Špehar
Student: Branimir Tot

Zagreb, studeni 2021.

SADRŽAJ:

1. **UVOD**……..…….…..…**1**

2. **RAZRADA**…….**3**

2.1. Migrantska kriza i europski ured za azil (EASO)…...…..….....**3**

2.1.1. Sporazum EU i Turske…….....**6**

2.1.2. Okvir za partnerstvo…….....**7**

2.1.3. FRONTEX i njegova uloga……...**8**

2.2 Institucionalni okvir EU u migrantskoj krizi……..……..…..**11**

2.2.1.Trgovina ljudima i ilegalne migracije…….……..…..…**14**

2.2.2. Azil i reforma zajedničkog sustava azila……..…...**15**

2.3. Financijska perspektiva i projekti EU u kontekstu migracija…...…….…**19**

2.3.1 Proračun EU…….…..**19**

2.3.2. Provedeni projekti u RH……...……**23**

3. ZAKLJUČAK……..……....**25**

4. POPIS LITERATURE…….**28**

5. POPIS ČLANAKA, ČASOPISA, LINKOVA I ILUSTRACIJA…….**29**

6. SAŽETAK I KLJUČNE RIJEČI……**35**

IZJAVA O AUTORSTVU:

Izjavljujem da sam završni specijalistički rad ″INSTITUCIONALNI I FINANCIJSKI OKVIR EUROPSKE UNIJE U KRIZNIM SITUACIJAMA: STUDIJA SLUČAJA MIGRANTSKE KRIZE (2014-2020.)″, koji sam predao na ocjenu mentoru prof. dr.sc. Hrvoju Špeharu, napisao samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekao/la ECTS bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivao/la etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

U Zagrebu 16.11.2021.

Branimir Tot

1. UVOD

Tema završnog specijalističkog rada na poslijediplomskom stručnom specijalističkom studiju bavi se institucionalnim i financijskim okvirom Europske unije u kriznim situacijama. Institucionalni i financijski okvir Europske unije u kriznim situacijama analiziran je na primjeru migrantske krize. Ovaj rad podijeljen je u tri cjeline, gdje će se najprije nešto reći općenito o migrantskoj krizi te koji su njezini uzroci i posljedice, zatim će se predstaviti institucionalni okvir u migrantskoj krizi, odnosno kako je EU zakonski uredila borbu protiv trgovine ljudi i ilegalne migracije te uspostavila Europski centar za azil, a na koncu i financijski okvir odnosno kako su migrantska kriza i upravljanje u kriznim situacijama uređeni kroz proračun EU.

Općenito gledajući i razmatrajući sa kriznim situacijama se svakodnevno susrećemo, kako na privatnom planu kao pojedinci u poslovnim i međuljudskim odnosima tako i na nacionalnoj i globalnoj razini. Trenutno je najaktualnija zdravstvena kriza izazvana pandemijom SARS-CoV-2 (korona virusa), ali paralelno sa njom događaju se i mnoge druge primjerice ekološka kriza uzrokovana klimatskim promjenama, ekonomska kriza uzrokovana nesigurnošću zbog zatvaranja gospodarstva i lockdowna, zdravstvena kriza uzrokovana nesigurnošću kako će se razvijati nova bolest te hoće li cjepivo biti učinkovito, te migrantska kriza za koju možemo reći da obuhvaća sve gore navedene jer nerazvijeni zdravstveni sustav, nagle klimatske oscilacije i ekonomska nesigurnost tjeraju nas na migraciju iz jedne zemlje u drugu. Ipak, unatoč svim krizama koje nas okružuju te se susrećemo u ovome radu pozabaviti ću se isključivo migrantskom krizom sa kojom se EU susrela poglavito 2015. i 2016. godine.

Migrantska kriza u masovnosti kakva je bila zabilježena 2015. godine jest svakako novi izazov sa kojim su se susretale ne samo zemlje EU-a već čitavi svijet te ona nije još uvijek detaljno obrađena u stručnoj literaturi, već uglavnom na internetu i internetskim člancima, a EU je tek naknadno u svoj proračun ubacila istu kao stavku. Kako je tema novija, sva literatura te članci koji su korišteni su novijeg datuma. Iako su sve krize međusobno povezane, ovaj rad ne bavi se ekološkom, zdravstvenom ili ekonomskom već isključivo migrantskom krizom. Pritom kada se govori o migrantskoj krizi, važno je skrenuti pažnju da se ne misli na migracije građana unutar članica europske unije koje su također na svakodnevnoj bazi već isključivo na one migracije koje iz trećih zemalja i sa drugih kontinenata dolaze na teritorij EU-a.

Glavna teza u ovome radu jest da Europska unija nije adekvatno odgovorila na migrantsku krizu te da na nju nije bila spremna u tolikom obujmu, odnosno nije bila spremna na masovnost kakva se pojavila na njezinim vanjskim granicama 2015. i 2016. godine. Osim

masovnosti u ovome kontekstu misli se i na institucionalni okvir, odnosno na njihovu integraciju u društvo te socijalnu uključivost i zapošljavanje u zemljama gdje se pristigli.

Iz ove teze proizlazi i istraživačko pitanje na koje će se dati odgovor u zaključku, a ono glasi hoće li EU u budućnosti morati svake godine izdvajati sve više sredstava iz svojega proračuna kako bi obuzdala migrantsku krizu?

Osim toga, rad će i prikazati koliko je novaca EU pripremila za sprječavanje ilegalnih migracija i trgovine ljudima, te koje je sve institucije oformila kako bi se adekvatno nosila sa migrantskom krizom te kako je rastao isti kako su godine odmicale. Obzirom da migrantska kriza neće prestati i ona i dalje traje postavlja se i pitanje hoće li EU u budućnosti morati svake godine izdvajati sve više sredstava iz svojega proračuna kako bi ju obuzdala, ali i kako bi migrante pripremila na život u novome okruženju. Osim navedenoga rad prikazuje i iznos koji je utrošen u migrantsku krizu kao zavisna varijabla sa masovnosti ljudi koji sudjeluju u migrantskoj krizi kao nezavisne varijable jer o masovnosti sudjelovanja u migrantskoj krizi utječe količina novca koja se izdvaja za istu.

U radu će se osim navedenoga i dokazati kako institucionalni i financijski okvir nisu bili u početku predviđeni u tolikoj mjeri za veliki migrantski val koji je stigao te su se u proračun Europske unije dodavala i rebalansirala dodatna financijska sredstva te se povećavao izdatak za migrantsku krizu kako je vrijeme odmicalo. Isto će se dokazati prikazom institucionalnog i financijskog okvira u migrantskoj krizi.

Među samim državama članicama bilo je razmimoilaženja po pitaju nadzora granica te kontrole. S druge pak strane svako je vrijeme donosilo i nove izazove pa se tako mijenjao i nadograđivao i institucionalni okvir.

Prvi dio rada bavi se migrantskom krizom te ulogom najvažnijih institucija koje je EU osnovala u svrhu rješavanja ovoga osjetljivog pitanja. U drugome dijelu prikazat će se institucionalni okvir te kako se on prilagođavao suvremenim izazovima prilikom susretanja sa migrantskom krizom. U trećem dijelu pokazat će se financijski okvir te koliko je novca planirano na migrantsku krizu, a koliko je kasnije potrošeno, a dotaknuti ću se i projekta vezanih uz RH. Zanimljivo je pogledati kako se novac iz godine u godinu povećavao da bi na koncu migrantska kriza bila čak i posebna stavka u financijskom okviru proračuna za 2021-2027. Na kraju rada slijedi zaključak sa odgovorom i promišljanjem je li glavna teza rada potvrđena uz prikaz pripadajućih grafova i tablica koje su prikupljene u svrhu istraživanja.

2.1. Migrantska kriza i Europski ured za azil (EASO)

Kada govorimo o migrantskoj krizi, najprije valja spomenuti uzroke iste i zašto dolazi do nje. Prema Kersan-Škabić ″Motivi migracija mogu biti različiti, a najčešće su oni ekonomski: nemogućnost pronalaska posla u zemlji i nezadovoljstvo visinom plaće.″[1] Ovdje je važno napomenuti i još jedan motiv kao odvojenu kategoriju, a riječ je o sigurnosnom. Naime, psiholog Maslow još je sredinom prošloga stoljeća potrebu za sigurnošću stavio odmah iza temeljnih ljudskih potreba kao što su voda, hrana, disanje i spavanje[2]. Stoga je sigurnost kao jedna od temeljnih potreba upravo ono što ljude pokreće na migracije. Dolaskom arapskog proljeća 2011. drastično se promijenila sigurnosna situacija na Bliskome Istoku, mnogi autoritarni režimi su pali, a neki su se održali na vlasti, ali uz cijenu građanskoga rata. Posebno kritično stanje bilo je u Libiji i Siriji gdje je izbio krvavi građanski rat koji je u potpunosti razorio spomenute države, a milijune ljude natjerao u bijeg iz svojih domova. Važno je napomenuti da ekonomski i sigurnosni razlozi su najvažniji, ali oni nisu jedini. Tako primjerice Tadić navodi još neke razloge, a riječ je o nedovoljno razvijenom programu pomoći za izbjeglice u okolnim zemljama kao Jordan ili Libanon, nedovoljno razvijenom zdravstvenom skrbi u tim zemljama te dugotrajna birokracija za dobivanje izbjegličkog statusa u tim zemljama.[3]Ovdje je važno posebno skrenuti pažnju na zdravstveni motiv koji nije toliko prije dolazio do izražaja jer ljudi su se obično privikavali na loše zdravstvene uvijete i visoku stopu smrtnosti posebno kod novorođenčadi, ali širenjem globalizacije te povećanjem životnog vijeka osobito u zemljama Zapadne Europe proradila je i ta svijest među siromašnim stanovništvom, te su se ljudi počeli pitati zaslužujem li i ja dočekati dostojanstveno starost i imam li pravo pritom na adekvatno obrazovanje? Zdravstveni motiv više je nego ikada naglašen danas u vrijeme pandemije koronavirusa.

Kada govorimo o izbjegličkom valu važno je razlučiti ekonomske migrante od izbjeglica. Prema UNHCR-u[4] izbjeglice su osobe koje bježe od progona u vlastitoj državi te se osjećaju nesigurno u vlastitoj državi, a osim toga ista ih ne želi. Sa druge pak strane ekonomski migranti su osobe koje svojevoljno i bez prisile napuštaju svoju državu u potrazi za boljim životom kako sebi tako i svojoj obitelji. Obje skupine se tretiraju različito i u međunarodnom

[1] Kersan-Škabić, I:Ekonomija Europske Unije, Pula, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, str.368
[2] https://hr.wikipedia.org/wiki/Maslowljeva_teorija_hijerarhija_potreba, više o Maslowljevoj hijerarhiji potreba možemo čitati u knjizi *″A Theory of Human Motivation*, Maslow 1943.″
[3] Tadić, J., Dragović, F., Tadić, T.:Migracijska i izbjeglička kriza- sigurnosni rizici za EU, Polic. sigur., Zagreb, godina 25. (2016), broj 1, str. 22
[4] https://www.unhcr.org/hr/wp-content/uploads/sites/19/2017/08/zastita_izbjeglica.pdf

pravu. Razlika između izbjeglica i migranata jest i u tome što prvi pripadaju najčešće ciljanoj društvenoj skupini koja je u vlastitoj zemlji nepoželjna, marginalizirana i izolirana. Kroz povijest su na takav način bili proganjani Tutsi u Ruandi, Kurdi u Iraku, Ujguri u Kini, a danas se sve češće govori o Rohinje u Mijanmaru. Za razliku od prvih skupina kod ekonomskih migranata ne dolaze do izražaja razlike u etničkoj, vjerskoj i društvenoj pripadnosti već isključivo želja za boljim životom kako sebi tako i svojoj obitelji.

U slučaju migranstke krize koja je bila 2015. godine važno je napomenuti i sastav ljudi koji dolazi. Prema Tadiću glavninu sirijskih i libijskih izbjeglica čine ljudi koji se nisu opredijelili niti za Asada/Gadafija niti za oporbene snage niti za terorističke skupine.[5] To je ona skupina koju bi u Hrvatskoj mogli nazvati ″tiha većina″, odnosno slikovito ljudi koje ne zanima politika niti opredjeljenje ″mi ili oni″, već ih zanima bolja budućnost, te želja da od svojega rada žive neovisno o vlasti. U obje države stoga u izbjegličkom valu bilo je prisutno i ljudi koji su se osjećali ugroženo od strane vlasti ili društvenih skupina kojima (ni)su pripadali, ali i ekonomskih uvjetovanim razlozima te željom za boljim životom. Važno je za napomenuti kada se kreće ogromni migrantski val teško je razlučiti tko je stvarno izbjeglica u potrebi, a tko je ekonomski migrant što je, kao što smo vidjeli, EU zadavalo dosta glavobolje i administracijskih problema.

Najnoviji podatak UNHCR-a govori da je od 22,5 milijuna Sirijaca, na razne načine raseljeno njih 11 milijuna, dakle oko polovice stanovništva. Osim Sirije i Libije koje su građanskim ratom postale disfunkcionalne države važno je spomenuti i veliku nezaposlenost mladog stanovništva u nešto ″bogatijim″ zemljama Sjeverne Afrike kao što su Egipat i Tunis koja iznosi preko 30%.[6] Velikom nezaposlenošću mladih gubi se osnovna perspektiva budućnosti koja time postaje nesigurna, ali se i urušava sustav u državi jer više nema tko uplaćivati za zdravstvenu i socijalnu zaštitu starijih ljudi, a istovremeno stari ljudi teže i nemoguće pronalaze neko zaposlenje, nema se tko o njima brinuti, te posljedično klize u siromaštvo koje je opet potpomognuto lošom zdravstvenom zaštitom čime se stvara krug nesigurnosti.

Kao posljedica, socijalne zdravstvene i klimatske nesigurnosti, a posebno ratnih događanja nastao je ogroman broj izbjeglica i migranata koji je 2015. godine došao na vanjske granice EU. Najprije pomorskim putem preko Mediterana koji je iz Libije dolazio do Italije, a

[5] Tadić, J., Dragović, F., Tadić, T.:Migracijska i izbjeglička kriza- sigurnosni rizici za EU, Polic. sigur., Zagreb, godina 25. (2016), broj 1, str. 22
[6] Dragović, F._Sigurnost europskih granica i migracije″, Zagreb, Jesenski i Turk,2018, str.171

nešto kasnije otvorio se i kopneni put koji je iz Sirije i Turske preko Balkana išao prema srednjoj Europi, prvenstveno Njemačkoj. Stvorile su se tzv. Istočno-sredozemna i zapadno-sredozemna ruta.

Kada se gleda općenito migracije uzima se da se one vode od ″juga prema sjeveru, odnosno iz manje razvijenih zemalja sa slabom efikasnošću tržišta rada u razvijene zemlje s većim mogućnostima zapošljavanja″ (Kersan-Škabić 2015:360). Osim Afrika-EU, Bliski Istok-EU, imamo i migracije na američkom kontinentu između Meksika i SAD-a, a u objema slučajevima zajednička je upravo migracija od juga prema sjeveru. Na spomenutu tvrdnju autorice nadovezao bih se da migraciju od juga prema sjeveru pospješuju i klimatske promjene te ekološka kriza gdje uslijed globalnog zatopljenja ljudima ne uspijevaju razni usjevi i dobra, propada ekonomija te pokušavaju doći na sjever gdje se nalazi blaža klima. U samome početku migrantske krize EU se nije primjereno snašla, odnosno države članice se nisu mogle usuglasiti te se kao i mnogo slučajeva EU se podijelila oko toga pitanja. Po mojemu mišljenju više je razloga za to. Jedan je svakako različitost u tradiciji i kulturi prihvaćanja migranata u pojedinim državama članicama (Francuska koja ima dugu tradiciju useljavanja migranata iz svojih kolonijalnih područja, te Mađarska i Poljska koje su manje sklone primaju migranta, što je tradicija slabijih migracija i miješanja stanovništva još iz perioda socijalističkog sustava, a ujedno imaju i konzervativniju vlast). Drugi jest različiti zakonodavni i administrativni kriteriji odnosno neusklađenost kriterija u različitim državama članicama. Treći razlog jest velika masovnost i velika navala ljudi na granice EU-a, koju EU nije očekivala te nije imala adekvatan broj policijskih i vojnih snaga, odnosno kadrovskih kapaciteta kako bi brzo riješila krizu.

Ključnu ulogu u zaustavljanju velikog broja izbjeglica na teritorij EU-a imale su tri politike EU-a koje su se profilirale kroz 2016. godinu, a riječ je o sporazumu EU-Turska koja je geopolitički ključna zemlja i spona između Bliskog Istoka i EU, reforma zajedničkog sustava azila te europski instrument za izbjeglice.

Zbog stalnog priljeva migranata još prije početka migrantske krize EU je osnovao instituciju koja se bavi izbjeglicama, migrantima i trgovinom ljudima Europski ured za azil (EASO). Isti je osnovan Rezolucijom EU 439/2010 koji je prihvaćen EP i Europskim vijećem. Jedan od glavnih ciljeva EASO-a jest zajednička koordinacija među državama članicama te jačanje zajedničke suradnje, suradnja sa drugim EU agencijama, a posebno suradnja sa drugim međunarodnim organizacijama poglavito UNICEF i UNHCR. Osim toga cilj EASO-a jest obveza pružanja međunarodne zaštite izbjeglicama te postupanje u skladu sa važećim direktivama EU-a te konvencijama vezanih uz ljudska prava i sprječavanje trgovine ljudima, organizacija solidarnosti za države članice u prihvatu izbjeglica, izgradnja kapaciteta te

razmjena podataka među državama članicama. Sjedište mu je u Valetti na Malti. Premda u njemu sudjeluju ili su uključene sve države članice, glavnu ulogu u istome imaju one zemlje koje su izravno pogođene migrantskom krizom, konkretno Španjolska, Grčka i Italija, dok su ostale zemlje uključene na formalnoj razini, ali ipak o njemu odlučuju. Znakovito je da se EU odlučio sjedište ove Agencije staviti upravo u ″kritično područje″, na Maltu koja je u središtu Mediteranske rute kojom se kreću izbjeglice. Ista je agencija 2015. imala glavnu ulogu u prihvatu i zbrinjavanju izbjeglica. Ipak premda je osnovan kao krovna organizacija, Ured se susreće i sa brojnim izazovima i problemima, a jedan od najvažnijih jest neujednačeno nacionalno zakonodavstvo među državama članicama, razmimoilaženje u stavovima istih po pitanju prihvata, te nedovoljna usklađenost i komunikacija sa drugim sigurnosnim institucijama poglavito FRONTEX-om, Interpolom, Crvenim križem i drugim.

Po mojemu mišljenju Ured ispunjava zadaću te je donio donekle red u kaotičnu situaciji izazvanu masovnosti u migrantskoj krizi, ali još je puno prostora za napredak i pomak.

2.1.1. Sporazum EU-Turska

EU i Turska su sklopili sporazum 2016. godine radi sprječavanja ilegalnih migracija, pri čemu se EU obvezala uplatiti Turskoj 3 milijarde eura za sprječavanje ilegalnih migracija, a zauzvrat je Turska dobila mnoge ustupke kao što je liberalizacija viznog režima i ubrzavanje određenih poglavlja u pristupnim pregovorima sa EU-om. Sa druge pak strane, Turska se obvezala na vraćanje svih migranata iz Grčke u Tursku, poduzimanje mjera za sprječavanje daljnjih migracija prema zemljama EU-a, te uvođenje zajedničkih napora za poboljšanje humanitarnih uvjeta u Siriji.[7] Spomenutih 3 milijarde eura osigurano je na način da je jednu milijardu osigurala EU iz proračuna, a preostale dvije milijarde same su osigurale države članice. Osim toga uveden je velik broj kampova za izbjeglice u Turskoj te u pograničnom prostoru Turske i Sirije, a za napomenuti je da je preko 500 000 djece dobilo adekvatnu socijalnu skrb, formalno obrazovanje, te medicinsku zaštitu koja je osobito važna u današnje vrijeme pandemije. Ono što je bitno za reći jest da kampovi ne mogu nadomjestiti toplinu doma i trajno utočište. Unatoč svim nedostacima te prijetnjama sa obje strane da se neće držati dogovora, mogu reći da sporazum ipak donekle funkcionira jer su se migracije smanjile, odnosno vratile na razdoblje prije 2014. premda nisu prestale.[8] Grafikon pod brojem 2 pokazuje

[7] https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/ (sporazum EU-Turska)
[8] Detaljnije se može vidjeti u grafikonu pod slikom 2 priloga.

kolika je bila masovnost 2015., a koliko se smanjio broj migranata nakon sporazuma EU-Turska 2016. Može se reći da je danas na djelu ″tiha migracija″, odnosno migranti svakodnevno dolaze i pokušavaju prijeći granicu, ali ne u tolikom obujmu i tolikoj masovnosti kako su to radili 2015. i 2016. Premda je taj broj pao na prije 2015. i on je i daje veliki te pritisak koji se vrši na granicama je ogroman.

U većini slučajeva migrante vraćaju u Tursku, ali neki se uspiju provući i dođu do određenoga cilja. Sporazum nije u potpunosti spriječio priljev migranata na granice EU-a, ali je smanjio pritisak, te je EU dao dovoljno vremena da se konsolidira te da uskladi pravni, financijski i društveni okvir za priljev migranata te da postroži proces dobivanja vize odnosno da bolje kontrolira svoje vanjske granice, ali samim time i profil ljudi koji ulaze na teritorij EU-a.

1.2. Okvir za partnerstvo

Još jedan Dokument koji je donijela Europska komisija u svrhu kontrole na migrantskom krizom jest ″Okvir za partnerstvo″.[9]Radi se o projektu jačanja potpore između mediteranskih zemalja te državama iz kojih dolaze ilegalne migracije, posebno Afrike. Ideja zajedničkog pristupa rješavanju krize temelji se na partnerstvu, a za partnerstvo je potrebno povjerenje i puni angažman svih aktera koji sudjeluju u migrantskoj krizi. U ovome dokumentu poseban je naglasak stavljen na Grčku i Italiju, zemlje u koje dolazi najveći priljev migranata. U spomenutom dokumentu, kao jedna od ključnih zemalja Afrike koja je izvorište migrantske krize naveden je Niger.[10] Niger je zemlja subsaharske Afrike i jedna od najsiromašnijih, država na svijetu. Padom Gadafijeva režima u Libiji 2011. put za veliki migrantski val koji je iz subsaharske Afrike dolazio do Sredozemlja bio je otvoren jer gledano geopolitički glavna ruda prema Sredozemlju išla je iz pravca subsaharska Afrika – Niger- Libija. Osim toga Niger je u izvješću Europske komisije i pod udarom terorističke organizaciji ″Boko Haram″ koja djeluje u susjednoj Nigeriji, ali svoje baze ima i u Nigeru te cijelom području Sahela, a istovremeno ista čini mnoga zlodjela. Konkretan pomak u odnosima između Nigera i EU-a bio je posjet visoke predstavnice za vanjsku i sigurnosnu politiku 2015.,a već godinu dana kasnije osnovana je ″Lokalna platforma za koordinaciju migracija″. U središtu te agende bilo je sprječavanje trgovine ljudima te jačanje granica prema Alžiru i Libiji[11] (EK 2016:5). Osim toga u Nigeru

[9] Više na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/IP_17_3091 ,
[10] Niger je država u Zapadnoj Africi u središtu pustinje Sahara, izrazito nestabilna te etnički heterogena država
[11] https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5b5656e2-9517-11e6-8e27-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF Komunikacija komisije europskom parlamentu, europskom vijeću i vijeću eu.

djeluje uzajamni fond EU-a za Afriku kojim se sprječavaju migracije. Za spomenuti Uzajamni fond za Afriku EU je izdvojio sredstva u ukupnoj vrijednosti od 1,8 milijardi eura, te je od samog njegovog osnutka do sada odobreno čak 59 programa za Afriku od vrijednosti od 927 milijuna eura (EK 2016:13). Također, Europska komisija odobrila je iz pričuva Europskog razvojnog fonda dodatnih pola milijarde eura. Ipak na ovaj program države članice su doprinijele su sa ″samo″ 81,8 milijuna eura, čime ipak nisu ostvarile očekivanja prema kojem su trebale pridonijeti jednako kao EU. Razlog se može tražiti tome što svaka država članica probleme koje ima sa migrantima rješava uglavnom na svojoj granici, ali vrlo malo mari za probleme na izvorištu. Drugi razlog jest što manje države članice kao primjerice Mađarska, Češka ili Hrvatska smatraju kako one nisu odgovorne za migrantsku krizu te kako nisu dužne za istu izdvojiti određeni iznos za nešto što nije njihov problem gledajući kao države pojedinačno. Tako dolazimo do situacije da neke države izdvajaju više, a druge gotovo ništa za istu problematiku.

Prema EU-u ključni izazov u Nigeru jest veća financijska potpora namijenjena reintegraciji migranata, povećanje lokalnih kapaciteta za sprječavanje trgovine ljudima, raspoređivanje europskih časnika za vezu, potpora zajednicama i pojedincima koji su žrtve nasilja (EK 2016:6). Iz svega navedenoga vidljivo je da EU nije bazirana samo na Siriju i Libiju kako se često prikazuje već problem ilegalnih migracija pokušava riješiti i ″dublje″ u teritorij Afrike. Uzimajući u obzir da su zemlje subsaharske Afrike nekadašnje francuske kolonije, ključnu ulogu u rješavanju problema ilegalnih migracija sa ovoga područja morala bi imati Francuska. Sam projekt donio je rezultate jer se smanjio priljev ilegalnih migracija, ali još uvijek je prerano govoriti da li je uspješan. Prilikom ocjene valja uzeti u obzir da je Niger disfunkcionalna zemlja kojoj središnja vlast gotovo ni ne funkcionira već je u rukama moćnih lokalnih skupina koji odlično koriste kaotičnu situaciju.

2.1.4. FRONTEX

Kada govorimo o institucijama koje je EU osnovala ili su postojale u svrhu rješavanja migrantske krize, nezaobilazan jest FRONTEX. Frontex jest agencija za europsku graničnu i obalnu stražu osnovana još 2004 godine Uredbom vijeća EK 2007/2004[12]. Frontex jest čuvar vanjskih granica EU-a, odgovoran je za koordinaciju graničnih službi, ali i pomaže državama članicama u obuci ljudstva te modernizaciju tehnologije. Važnu ulogu u obučavanju službenika

[12] Više na https://frontex.europa.eu/hr/

Frontex jest imao u Hrvatskoj, zbog specifičnosti državne granice prema Bosni i Hercegovini. Proračun Frontexa-a za 2019. godinu iznosio jest 333 milijuna eura. Ipak, ono što je bitno napomenuti, Frontex ne zamjenjuje nacionalnu kontrolu i granične policajce država članica već isključivo služi kao tehnička podrška kako bi se smanjio pritisak na vanjske granice EU-a. Prema Dragoviću, Frontex ima nekoliko glavnih zadaća od kojih su najznačajnije: analiza rizika u pogledu upravljanja granicom, procjena ugroženosti, evidencija tehničke opreme, pomoć državama članicama u provedbi brzih intervencija, potpora članicama u borbi protiv prekograničnog kriminala, razvoj i upravljanje informacijskim sustavom (Dragović 2018.:161). Osim zadaća kao što je naveo autor od presudne je važnosti ljudski i kadrovski potencijal odnosno masovnost ljudi koji sudjeluje u projektu.

Sjedište Frontexa je u Varšavi, a iako samo sjedište zapošljava tek 300-tinjak ljudi, broj koji je uključen u organizaciju Frontexa na terenu mnogo je veći. Frontex nema svoju opremu već mu istu ustupaju države članice donacijama. Kontrola vanjskih granica osobito je važna jer sama EU se gleda kao jedna cjelina radi Schengenskog sporazuma[13] i nema granica unutar nje. Primjerice uđe li netko u Italiju sa morske strane ili kopnenim putem ista osoba može nesmetano stići do Finske ili Estonije. Frontex je osobito važan na Sredozemnome moru u svrhu sprječavanja i razbijanja mreže trgovine ljudima i ilegalnim migracijama.

Kada je riječ o Sredozemlju, za spomenuti je nekoliko operacija gdje je Frontex najviše dolazio do izražaja. Naime Frontexove operacije na moru provode se na temelju posebne Uredbe o nadzoru morskih granica EU-a.[14] ″Treba naglasiti da će se Frontexove zajedničke operacije na moru zbog prenatrpanosti plovila kojima se služe krijumčari, često zapravo pretvoriti u operacije spašavanja na moru.″[15] Dovoljno je istaknuti tri operacije koje su pridonijele i spašavanju 530 681 života[16] do današnjeg dana na moru[17]. Te operacije su Triton, Posejdon i Indalo. Svaka operacija odvijala se u određenom dijelu Sredozemlja na mjestima gdje je geografski gledano obala između Afrike i Europe najuža, te gdje se obično nalazi neka ″kritična točka″. Tako se operacija Indalo odvijala u Zapadnom Sredozemlju nedaleko od Španjolskih esklava Ceute i Meride u blizini Maroka. Zatim operacija Triton koja se odvijala na potezu između Tunisa/ Libije i Italije koja je ujedno i najopsežnija operacija. Ta operacija proširila se na cijelu Italiju odnosno na zaštitu talijanske granice pa danas nosi naziv Themis.

[13] https://hr.wikipedia.org/wiki/Schengenski_sporazum
[14] Uredba 656/2014 više na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/LSU/?uri=celex:32014R0656
[15] Šošić, T.M., Međunarodni aspekti suradnje država u borbi protiv krijumčarenja migranata morem, godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol.IX, No.1, 2018, str.100
[16] https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks/ Podaci europskog vijeća
[17] Spomenute operacije mogu se pogledati u ilustraciji pod slikom 3 na kraju rada

U operaciji Triton sudjelovao je i hrvatski brod ″Andrija Mohorovičić″ koji je 2015. godine u svojoj tromjesečnoj operaciji spasio 2518 osoba pokazujući pritom i humanu stranu hrvatske vojske.[18]

Operacija Posejdon odvijala se između Grčkog otoka Krete te Turske i Sirije. Do 2020. godine postojala je i četvrta operacija ″Sophia″ koja je bila isključivo namijenjena borbi protiv krijumčara i trgovcima ljudi, ali ona je okončana uslijed smanjenog priljeva migranata zbog epidemije COVID virusa. Prema izvještaju Europskog vijeća u operaciji ″Sophia″ uhićeno je 143 ljudi, a uništeno 545 brodova, 12 677 osoba izgubilo je do sada život, a krijumčari su od 2015. godine ostvarili promet od 6 milijardi eura. Brojke koje su navedene, a takve stoje i na službenim stranicama treba uzeti sa rezervom jer radi se o brojkama koje su poznate EU, a po meni trebalo bi ih povećati minimalno još za trećinu uzimajući u obzir koliko toga prođe ″ispod radara″ te se ne evidentira. Mnogi migranti na put dolaze bez valjanih osobnih dokumenata. U slučaju da se brod potopi oni potonu sa članovima svojih obitelji te ih je nemoguće evidentirati, a kamoli da bi ih se moglo identificirati. Osim toga veliki je problem i potkupljivost Libijskih sigurnosnih snaga. Naime, krijumčar s novcima imigranata koji dolaze u Europu potkupi lokalne sigurnosne snage ″da šute″ i ne obaziru se na brodove.

Stoga je jedna od zadaća Frontexa u spomenutoj operaciji ″Sophia″ bila osposobljavanje Libijske obalne straže, te nadzor ilegalnog krijumčarenja nafte iz Libije. Međutim taj zadatak nije jednostavan obzirom na disfunkcionalnost Libije. Trebati će godine edukacije i vježbe, ali i promjena načina razmišljanja i mentaliteta kako bi se Libijski službenici mogli (te ako će se uopće moći) adekvatno pripremiti na izazove u Mediteranu.

Gledano globalno sigurnost je veliki izazov za EU-a. Premda sve podatke kada se govori o migrantskoj krizi treba uzeti sa rezervom procjenjuje se da godišnje oko pola milijuna ilegalnih migranata uđe na teritorij EU-a, dok su također pretpostavke da brojka zaposlenih na crno u EU-u doseže čak 8 milijuna.[19]

[18] https://www.morh.hr/posada-broda-andrija-mohorovicic-vratila-se-iz-operacije-triton/ više o ovoj operaciji HV-a pročitajte na stranici MORH-a

[19] Dragović, F.: Sigurnost europskih granica i migracije, Zagreb, Jesenski i Turk, 2018, str.41

2.2. INSTITUCIONALNI OKVIR EU U MIGRANTSKOJ KRIZI

Svaka operacija mora imati svoj pravni temelj, odnosno institucionalni okvir a posebno u slučaju migrantske krize koja je na specifičan način osjetljiva. U slučaju migrantske krize institucionalni okvir za način postupanja prema migrantima postojao je od samoga početka stvaranja najprije Europske ekonomske zajednice, a kasnije i EU-a, ali se intenzivirao donošenjem i modifikacijom postojećih uredbi kako je migrantska kriza nosila svoje izazove, odnosno kako je vrijeme odmicalo on se modificirao i prilagođavao novonastalim okolnostima.

Prema definiciji institucionalni okvir je sadržaj koji pretpostavlja postojanje samo jednoga skupa zajedničkih institucija kroz koji djeluju države koje žele surađivati, a države članice koje ne sudjeluju prihvaćaju taj okvir premda nisu u njega uključene.[20]

Središnju ulogu po pitanju sigurnosti u zakonodavstvu Europske unije ima Europsko vijeće. Europsko vijeće[21] je institucija predstavnika izvršne vlasti država članica na najvišoj razini. Europsko vijeće daje Uniji opće političke smjernice i prioritete, nema zakonodavnu ulogu, ali zbog svog sastava i moći najvažnije je političko tijelo Europske unije.[22] Europsko vijeće postoji još od osnutka EEZ-a, ali sastanci su tada bili na neformalnoj razini. Puni status kao institucija dobio je 2009. godine ugovorom iz Lisabona.[23]

Prema čl. 288. Lisabonskog Ugovora pravo EU-a dijeli se u dvije skupine: primarno pravo koje čine svi dosadašnji Ugovori na kojima funkcionira EU (Ugovor iz Amsterdama, Ugovor iz Maastrichta,[24] Ugovor iz Nice, Jedinstveni europski akt, Lisabonski ugovor), te sekundarno pravo, a čine ga uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja[25]. Ovdje će biti naglasak na uredbama jer one imaju najveću pravnu snagu, obvezujuće su za sve države članice, te su po pravnoj snazi iznad zakona nacionalnih država, odnosno ″uredbe u potpunosti

[20] Više o tome dostupno na: http://struna.ihjj.hr/naziv/jedinstveni-institucionalni-okvir/20536/ (kod web stranica morate u zagradu staviti datum kad ste ih posjetili,
[21] Europsko vijeće čine predsjednik europske komisije, čelnici država ili vlada EU, te predsjednik europskog vijeća
[22] Dragović, F.: Sigurnost europskih granica i migracije, Zagreb, Jesenski i Turk, 2018, str.43
[23] Lisabonski Ugovor jest međunarodni Ugovor koji je potpisan u Lisabonu sa ciljem daljnjeg razvoja institucija EU, a isti je svojevrsna nadopuna i ″kruna″ svih prethodnih Ugovora.
[24] Ugovorom iz Maastrichta EEZ mijenja naziv u EU
[25] Više o primarnom i sekundarnom pravu na linku
http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf

unificiraju domaća prava jer zamjenjuju dotada postojeće domaće pravne norme svih država članica jedinstvenom europskom normom.″[26]

Među prvim odnosima koji su definirali odnosne na području sigurnosti u EU-u te zaštitu granica bila je neformalna grupa ″TREVI″ iz 1975., te puno poznatiji Schengenski sporazum iz 1985. Grupa ″TREVI″ preteča je današnjeg Europola i suradnje kriminalističkih policija, a djelovao je na tri razine (razina ministara, razina rukovoditelja, te razina radnih skupina) koji su održavali sastanke na godišnjoj razini.[27] Ipak korak naprijed u uklanjanju granica te stvaranju Europe kakve danas poznamo bio je Schengenski sporazum iz 1985.[28] Kao što vidimo iz priloženoga prve inicijative o ozbiljnijem shvaćanju sigurnosti i povezivanju Europe odvijale su se još za vrijeme Hladnoga rata te blokovske podjele. Kasnije se ta suradnja produbila stvaranjem Amsterdamskog ugovora iz 1997., u kojemu je dodatno definirana suradnja po pitanju viznog sustava, ujednačene kontrole vanjskih granica, uvedena nova politika azila (Dragović, 2018:51). Nešto kasnije je Protokolom o uključivanju Schenegenske pravne stečevine u okvir EU-a ista problematika i dodatno naglašena, a posebno u članku 2. i 3. istoga Protokola koji se nalazi u Amsterdamskom ugovoru.[29] Schengenski prostor međutim ujedno ne znači prostor EU-a niti država članica EU-a mora nužno biti u Schengenu kao što je slučaj sa Hrvatskom.[30]

Kada govorim o Schengenskom sporazumu osim spomenutih načela vrlo važna je Uredba 539/2001, a tiče se koji državljani trećih zemalja moraju imati vize pri ulasku u EU, kao i onih zemalja koje su oslobođeni vize. Na tome popisu našle su mahom ″problematične″ države Azije i Afrike iz kojih je i danas najveća navala migranata, ali i također tu su se našle i europske zemlje kao Bosna i Hercegovina ili Bjelorusija. Spomenuti popis kasnije je modificiran Uredbom 1806/2018, te direktivom 801/2016.

Kako su sa vremenom pritisci migranata na teritorij EU-a postajali sve žešći, tako se javila potreba za intenzivnijom graničnom suradnjom među državama članicama, ali i zaštitom vanjskih granica EU-a. Tako je Uredbom 2007/2004 osnovan FRONTEX, ali u kontekstu policijske suradnje i granične kontrole svakako je važna Uredba 1052/2013 o Europskoj graničnoj i obalnoj straži, koja je modificirana najnovijom Uredbom 1896/2019. Njime je

[26] Omejec, J.: Vijeće Europe i Europska Unija Institucionalni i pravni okvir, Zagreb, Novi informer, 2008, str.129

[27] Dragović, F.: Sigurnost europskih granica i migracije, Zagreb, Jesenski i Turk, 2018, str. 50

[28] Više o Schengenskom sporazumu na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1594732978696&uri=CELEX:42000A0922(01)

[29] Više o Amsterdamskom Ugovoru http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11997D_Ugovor_iz_Amsterdama_hrv.pdf

[30] Detaljnije koje su zemlje u Schengenskom prostoru na slici 1 u prilogu ovoga rada

predviđen novi sustav nadzora granica EUROSUR kojim bi se povećala operativna suradnja posebno u državama članicama koje su na vanjskim granicama EU-a. Novina ovoga sustava jest što je u njega prvi puta i to u članku 89. Uredbe uvršten i način obrade te čuvanja sigurnosnih podataka sukladno Zakonu o zaštiti osobnih podataka.[31]

Još jednom Uredbom 399/2016 uređuje se pravila kretanja osobe preko granica te je isti svojevrsni nastavak Schengenske politike. U slučaju EU-a, kao i mnogih država ovdje se po granicama misli i na kopneni i na zračni i pomorski promet kao i promet jezerima i morima.[32] Ono što je zanimljivo za istaknuti u pogledu migrantske krize jest članak 14. iste Uredbe kojim se određuje je zabrana ulaska državljaninu treće zemlje koji ne ispunjava adekvatne uvijete ili nema adekvatnu ispravu, ali se pritom ne dovodi u pitanje posebna odredba na pravu na azil. U migrantskoj krizi 2015/16 većina ljudi koja je ulazila na teritorij EU-a nije imala adekvatne isprave te su se u velikoj mjeri kada im je prijetila deportacija ili vraćanje pozivali na ovu uredbu. Zanimljiv je također i članak 18 iste Uredbe kojim se uređuje zajednički nadzor za države članice ukoliko se za time osjeti potreba. Međutim, ovdje možemo povući paralelu sa događajima iz 2015. kada je Mađarska zatvorila svoju granicu prema Hrvatskoj, a Slovenija na istoj stavila bodljikavu žicu. Istovremeno mnoge ″stare članice″ EU-a su suspendirale Schengenski sustav bezgranične kontrole uopće se ne obazirujući na načela EU-a opravdavajući isto da je u pitanju nacionalni interes.[33] Sličnu situaciju članice EU ponovile su jedna prema drugoj i ove godine za vrijeme globalne pandemije.

Sve ovo govori nam kako je Schengenski sustav postavljen na klimavim nogama te uvelike ovisi o dobroj volji među državama članicama koje i dalje uvelike određuju i same čuvaju svoj granični prostor. Države članice nerijetko vanjsku granicu doživljavaju prvo kao svoju, a tek onda kao granicu EU-a. U tom kontekstu primjerice, Slovenija je žilet-žicu stavila na granicu sa Hrvatskom premda su obje članice EU i isto odgovorne za migrantsku krizu. Iz ovoga proizlazi da se radi o nekoordiniranom pristupu ovoga problema, odnosno da svaka članica pristupa kao individua zaboravljajući pritom da je dio jedne veće Zajednice. Tako u pitanje dolazi jedan od temeljnih postulata EU, a to jest međusobna koordinacija i solidarnost među državama članicama. Po mojemu mišljenju važno je uspostaviti koordinirani pristup, a shodno tome EU, posebno Europska komisija bi trebala Uredbama pritisnuti države članice te ih više natjerati na zajednički odgovor na krizu te zajedničku solidarnost.

[31] Više o zaštiti osobnih podataka NN 106/2012
[32] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&qid=1594752964395&from=HR uredba o kretanju granicama
[33] Više na: https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/sest-clanica-eu-suspendiralo-schengen-88369

2.2.1 Trgovina ljudima ilegalne migracije

Sloboda kretanja ljudi jedno je od četiriju temeljnih sloboda na kojima počiva EU.[34] Gledajući pravnu stečevinu u članku 3. UFEU, Unija svojim građanima jamči slobodno kretanje te nudi sigurnost u pogledu sprječavanja ilegalnih migracija i zaštite vanjskih granica. Upravo su te vanjske granice postale 2015. i 2016. veliki izvor spora između EU i trećih zemalja, ali i između samih država članica EU te doveo u pitanje temeljne slobode na kojima počiva EU. Naime, 2015. i 2016. je u velikom migrantskom valu na granice EU došao ogroman broj migranata, a istovremeno su trgovci ljudima koristiti tu situaciju kako bi zaradili nad sudbinama tih ljudi. Trgovina ljudima, odnosno suvremeno ropstvo oštro je osuđeno ne samo odluka EU nego i Protokolom UN-a o trgovini ljudima te Protokolom UN-a o protiv krijumčarenja migranata koji je stupio na snagu 2003.godine,a potpisnice istoga su preko 120 država.[35] Ista je tematika riješena i Međunarodnom konvencijom o zaštiti svih radnika migranata i članova njihovih obitelji koja je stupila na snagu 2003. godine, kao i Konvencijom protiv mučenja i drugog okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja koja je stupila na snagu koja je stupila na snagu 2006. godine[36].

Ista je problematika riješena Direktivom EU 36/2011[37], Direktivom Vijeća 81/2004, Odlukom EZ 618/2006, Direktivom 93/2011. U tom kontekstu važno je za napomenuti Direktivu EU 36/2011 o sprječavanju i suzbijanju trgovine ljudima te zaštiti žrtava i Rezoluciju Europskog parlamenta 2666/2018 o zaštiti djece migranata[38] u kojem se posebno skreće pažnja da djeca u prihvatnim centrima moraju biti odvojena od odraslih ukoliko im nisu roditelji kako ne bi bila žrtvom seksualnog iskorištavanja te zlostavljanja, kako svako dijete ima pravo na adekvatnu socijalnu i zdravstvenu skrb te također ista Rezolucija poziva države članice da ulože napore kako bi se čim prije omogućilo spajanje obitelji[39]. Međutim, jedno je teorija i zakon, a nešto drugo je praksa i primjena. Po mojemu mišljenju, Direktiva EU 36/2011 nije u potpunosti ostvarila svrhu jer još uvijek u pojedinim državama postoje teškoće u adaptaciji i integraciji

[34] Sloboda kretanja roba, ljudi, kapitala i usluga definirane su kao takve još sporazumom iz Maastrichta 1993. dakle od samog početka EU.
[35] Protokol UN-a za sprječavanje suzbijanje i kažnjavanje trgovinom ljudima stupio je na snagu 2003. dok je prije njega važeća bila Konvencija koja se odnosila na istu problematiku. Više o tome na: https://www.unodc.org/documents/southeasterneurope/Guidelines-Bosnian.pdf
[36] Više o navedenoj tematici možemo naći u tekstu Ive Milković ″Trgovina ljudima kao najteži oblik kršenja ljudskih prava″ Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 57, 4/2020, str. 1097-1111
[37] Direktiva EU 36/2011 o sprječavanju i suzbijanju trgovine ljudima te zaštiti žrtava,Službeni list Europske unije,19, sv.13
[38] Prijedlog rezolucije o zaštiti djece migranata (europa.eu)
[39] Članak 4.,8. i 9. iste Rezolucije.

djece u društvo, a ista u strahu za svoju egzistenciju se nerijetko povezuju sa nepoznatim, starijim ljudima u prihvatnim centrima misleći da će im isti pružiti zaštitu, a u biti time postoje žrtve koristoljublja i prevare. Kako su djeca osjetljiva i ranjiva skupa oni nerijetko nemaju povjerenja u institucije već mnoge stvari rade instiktivno, a pritom se na tome putu nađu mnogi koji ih iskorištavaju, te tako odmalena dolaze u doticaj sa organiziranim kriminalom. Istom je direktivom predviđena pomoć, podrška i zaštita žrtvi trgovanja ljudima, ali prije svega prevencija. U spomenutoj Direktivi EU 36/2011 u članku 4. predviđena je za trgovce ljudima kazna zatvora maksimalna kazna koja ne može biti kraća od 10 godina za slučaj da je žrtva bespomoćna te kada je žrtvi nanesena teška bol uz ugrozu života. Kazne po tome pitanju su još uvijek nedovoljno stroge pa čak i nedorečene te bi trebale biti preciznije i još dugotrajnije, jer se navedeno može iskorijeniti jedino oštrim i dugotrajnim kaznama.

Trgovina ljudima kazneno je djelo i u Hrvatskoj. Kako je RH gledajući geografski za migracije na povoljnom prostoru jer se nalazi na ruti koja povezuje Bliski Istok i Balkan sa Zapadnom Europom RH donijela je mnoge zakone i propise koji se tiču suzbijanje trgovine ljudima, a sve po uzoru na EU. Tako su, kako navodi Milković, povodom migrantske krize nadopunjeni Zakoni koji se vežu za migracije, a posebno se tu misli na Zakon o strancima, Zakon o azilu te Protokol o postupanju djece bez pratnje roditelja.[40] Sve nam ovo govori kako je ovo dosta dinamičan okvir koji se mora stalno mijenjati i nadopunjavati.

Ipak, smatram da zakoni kao ni institucionalni okviri nisu uvijek dovoljni, niti je sve što piše provedivo u praksi zbog raznih okolnosti, a kao jedan od razloga mogu navesti što su i sami migranti nerijetko iskorištavani, važno je razlučiti migrante od izbjeglica, a mnogi u navedenoj karavani nisu imali niti valjane isprave niti su uopće znali jezik i pismo zemlje gdje su došli, a kao što smo naveli kadrova, a posebno prevoditelja uvijek je nedostajalo. Stoga je potrebno konstantno raditi sa ljudima na terenu, educirati migrante o njihovim pravima i strogo kažnjavati trgovce ljudima kao i počinitelje kaznenih djela.

2.2.2. Azil i reforma zajedničkog sustava azila

Iako sustav traženja azila ima također dugu povijest, tek se sa pojavom migrantske krize pojavila potreba revidiranja i prilagodbe istoga novim izazovima. Tu se prije svega misli na Uredbu iz Dublina o izbjeglicama broj 604/2013[41]. Neka od glavnih načela Uredbe iz Dublina

[40] Milković,I.: Trgovina ljudima kao najteži oblik kršenja ljudskih prava, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 2020, str. 1108

[41] Dublinska Uredba donesena je još 2003.,ali je sukladno situaciji dorađena 2013. godine.

su: omogućavanje spajanja obitelji među migrantima, zajednička obrada zahtjeva za međunarodnu zaštitu, odrediti državu članicu koja je odgovorna za razmatranje sustava azila, Novost te uredbe bila jest, da o jednom zahtjevu za azil odlučuje isključivo država kojoj je zahtjev namijenjen kako bi se spriječilo da jedna osoba podnosi zahtjeve više država članica. Kada govorimo o tom zahtjevu tu primjećujem problem jer migranti su zahtjev za azilom obično slali u prvu zemlju kada su stupili na tlo EU-a, a to su bile Italija ili Grčka, premda nisu namjeravali ostati u njima već produžiti prema sjeveru Europe prvenstveno u Njemačku i Švedsku. Tu dolazimo do dvojbe i do neuređenosti jer ako migrant podnese zahtjev u prvoj zemlji u koju dođe (primjerice Grčka), tada je on dužan i ostati u njoj te čekati kako će se razviti situacija sa njim u toj zemlje. Međutim, kao što znamo, migranti najčešće ne ostaju u prvoj zemlji gdje dođu te im nije cilj primjerice Grčka već bogate zemlje Zapadne Europe (Njemačka).

Uredba iz Dublina[42] nije predviđala uspostavljanje humanitarnih koridora između država članica te prihvat velikog broja izbjeglica kakvog smo imali prilike gledati 2015. godine. To su države članice tada jako dobro koristile te su puno ljudi vraćali natrag u zemlju odakle su došli što je jedinstvo EU-a stavilo pred ogromnu kušnju. U izbjegličkom valu nastao je i problem identifikacije izbjeglica jer mnogi nisu imali valjane osobne isprave ili iz raznih razloga nisu uopće imali pa je policija imala pune ruke posla sa identifikacijom jer je postojala bojaznost da se u samom valu ne nađu i prikriveni teroristi. Sama uredba također ima određene nedostatke vezano uz slobodu kretanja tražitelja azila. Jer je prema istoj sloboda kretanja tražiteljima azila ograničena dokle god ima se ne riješi status, a kako se migrantima i izbjeglicama nerijetko žuri u drugi zemlje dolazi do kao u funkcioniranju te se događaju bjegovi i sukobi sa zakonom. Važno je napomenuti i sporost u rješavanju statusnog pitanja migranta. Tako je primjerice u 2019. godine prosječno vrijeme čekanja kako bi se riješio status migranta u postupku odobrenja međunarodne zaštite bio 132 dana.[43]

Još veći problem nastao je kada su zbog prenatrpanosti kapaciteta zemlje sjeverne Europe krenule sa obijanjem azila i vraćanjem migranata u zemlju gdje su se prvi puta prijavili. Tako je postojala opasnost države Balkana gdje su izbjeglice prve pristizale postanu postane tzv. ″Hotspot″ za migrante[44].

[42] Izvješće o provedbi Dublinske uredbe III (europa.eu)
[43] Podaci Hrvatskog pravnog centra (2019.,15) http://www.hpc.hr/wp-content/uploads/2020/10/Hrvatski-sustav-azila-u-2019.pdf
[44] https://net.hr/danas/hrvatska/hrvatska-pred-problemom-o-kojem-nam-vlasti-jos-ne-govore-pitanje-je-dana-kada-ce-se-brodovi-s-migrantima-pojaviti-kod-nas/ članak iz 2016.

Dublinska uredba omogućila i tzv. spajanje obitelji migranata, što znači da djeca koja dođu bez pratnje imaju mogućnost biti transferirana u zemlju u kojoj joj živi obitelj ili najbliži rođaci, a sve u svrhu interesa i zaštite djeteta. Nažalost, kao što sam već i napomenuo, tu odredbu su jako dobro znali i krijumčari ljudima te su stoga nerijetko djeci oduzimali putovnicu i ostale dokumente kako bi im onemogućili da budu spojeni sa svojim obiteljima već kako bi iste koristili u svoje prljave poslove (prisilan rad, tjeranje na prostituciju i sl) te ih na takav način zlostavljali[45].

U institucionalnom okviru sustav azila, utvrđivanje standarda i mehanizma za prihvat podnositelja zahtjeva za azilom definirana je Direktivama 33/2013,[46] 66/2014[47], 98/2011[48], te Uredbama 439/2010[49], 604/2013[50] i 816/2019[51]. Uredbom 604/2013 modificiran je i EURODAC, odnosno europski sistem biometrijskih putovnica te otisaka prstiju koji se izuzetno važnim pokazao dvije godine kasnije u migrantskoj krizi[52]. U ovome radu neću se detaljno baviti postupkom dobivanja azila već ću ga ukratko objasniti. [53]

Prilikom dolaska na teritorij EU-a tražitelj azila podnosi zahtjev za međunarodnom zaštitom, zatim nadležna tijela te države razmotre zahtjev tražitelja azila, a po potrebi sa strankom dogovore intervju na kojemu prisustvuje prevodilac i dobar poznavatelj međunarodnog prava, podnositelju zahtjeva se obavezno uzme otisak prsta te se fotografira, a dobije privremenu boravišnu dozvolu. Postupak dobivanja azila traje godinama, u nekim državama i desetak godina, ali podnositelj zahtjeva cijelo to vrijeme ima pravo na slobodu kretanja u državi rad i pravnu pomoć. Važno je napomenuti da podnositelj zahtjeva cijelo vrijeme živi u prihvatilištu za azilante. Ukoliko azilantu zahtjev bude neosnovan biti će u dogledno vrijeme protjeran iz zemlje u kojoj je predao zahtjev. Transfer se može odvijati i avionima uz pratnju službene osobe.

U brojkama prema podacima Eurostata u 2018. čak je 580 000 zatražilo azil odnosno supsidijarnu zaštitu u zemljama EU-a, ponajviše Sirijaca, Afganistanca, Iračana i Pakistanaca, a u prvostupanjskom odluci tek ih je 37% riješeno pozitivno dok ih je još toliko riješeno drugostupanjskom odlukom[54]. Iz ovoga proizlazi da je postupak dobivanja azila u EU

[45] Više o tome u članku 23 i 24 Direktive 33/2013
[46] EUR-Lex - 32013L0033 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
[47] EUR-Lex - 32014L0066 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
[48] EUR-Lex - 32011L0098 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
[49] EUR-Lex - 32010R0439 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
[50] EUR-Lex - 32013R0604 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
[51] EUR-Lex - 32019R0816 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
[52] https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en više o Eurodacu
[53] Umjesto detaljnog objašnjavanja sustava dobivanja azila priložio sam pod slikom 4 aktivnosti koje se obavljaju pri dolasku migranata te sliku 5 postupak dobivanja azila.
[54] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/hr

dugotrajan i birokratski zamoran proces koji zna trajati i po nekoliko godina, a posebno je izražen u Hrvatskoj gdje podnositelj azila za vrijeme trajanja zahtjeva u međuvremenu jednostavno napusti Hrvatsku i ode u drugu zemlju za boljim životom jer Hrvatska je uglavnom tranzitna zemlja na putu u bogatije zemlje Zapada. Kako migrant zemlju napusti ilegalnim putem isto predstavlja veliki sigurnosni izazov za našu zemlju. Ovdje valja i spomenuti podatke MUP-a prema kojemu je 2019. u RH 455 tražitelja međunarodne zaštite, što je u usporedbi za ostalim zemljama EU-a i prema broju stanovnika i prema broju traženja mizeran broj[55].

Bježančević[56] navodi kako je Uredbom 516/2014[57] ustanovljen Fond za azil, migracije i integracije za razdoblje od 01.01.2014.-31.12.2020 Fond je prvotno služio kao pomoć migrantima prilikom dolaska te njihovog spajanja sa obiteljima koje već borave u određenim zemljama, kao i pravna i socijalna zaštita migranata.

Isti fond poklapao se i sa šestogodišnjim planom proračuna EU 2014-2020, a iznosio je preko 3 milijarde eura. Najvažnije stavke, kako navodi Europski parlament koje su revidirane bile bi bolja zaštita maloljetnika, brže spajanje obitelji, registracija svih tražitelja azila, te raspodjela tražitelja azila prema kvotama. Danas prema procjenama Europske komisije čak 37 milijuna ljudi na području EU-a nisu rođeni na teritoriju EU-a već dolaze iz trećih zemalja, što čini čak 7% stanovništva EU-a. Glavnu ulogu u provođenju politike azila dobio je Europski ured za azil (EASO), koji iako je oformljen 2011. godine tek time dobiva na većoj važnosti. Tako je primjerice prema podacima EASO-a 2016. godine za vrijeme najveće migrantske krize čak 1.3 milijuna ljudi zatražilo pravnu zaštitu u EU. Jednom prilikom glavni izvjestitelj za EASO Peter Niedermuller je izjavio da ″trebamo na ovome raditi zajedno, odnosno da trebamo naći europsko rješenje, a ne rješenja pojedinačnih država članica″. Migrantska kriza jest kriza na razini cijeloga kontinenta, ali također bi trebalo prilikom redistribucije azilanata trebalo uzeti u obzir kulturološke razlike, broj stanovnika i ekonomske mogućnosti svake pojedine države članice.

Prvi rezultati istih mjera vidljivi su iz izvješća Europske komisije iz 2019. godine u kojemu se posebno naglašava spašavanje 730.000 života na moru, pomoć za reintegraciju više od 60 000 osoba, razbijanja krijumčarskih mreža, zaštita vanjskih granica, te konstantno smanjivanje ilegalnih dolazaka.[58]

[55] https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/trenutno-455-trazitelja-medunarodne-zastite-prema-najnovijim-podacima-mup-a-broj-trazitelja-azila-u-hrvatskoj-je-znatno-veci-nego-lani-9749683
[56] Bježančević, S.:Migrantska kriza u Europskoj uniji, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol.40, br.3, 1231-1252, 2019
[57] EUR-Lex - 32014R0516 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
[58] Bježančević, S.:Migrantska kriza u Europskoj uniji, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol.40, br.3, 1231-1252, 2019

Neobičan je podatak da je od toga broja skoro 1/3 otpada na maloljetnike, a kao što znamo nisu u pitanju samo Sirija, Irak i Libija već se veliki broj migranata odnosi na zemlje subsaharske Afrike o kojima rijetko čujemo u medijima . Po meni kada govorimo o zemljama subsaharske Afrike poseban dodatan izazov predstavlja zdravstvena skrb jer znamo kako ljudi u zemljama kao što su Čad, Nigerija, Mali, Mauretanija imaju gotovo nikakvu ili slabu zdravstvenu zaštitu i veliki postotak njih je obolio od HIV-a, te je niska procijepljenost među stanovništvom, a osim toga niska je i životna dob stanovništva. Stoga je vrlo važno izvršiti i zdravstveni pregled ljudi koji dolaze iz spomenutih područja.

2.3. Financijska perspektiva i projekti EU u kontekstu migracija

2.3.1. Proračun EU

Uz institucije u važan spektar upravljanja svake krize pa i migrantskom ide i plan financija. Prije svega važno je napomenuti da u ″EU ne postoji zajednička fiskalna politika već je proračun jedini centralizirani instrument iz njenog djelokruga.″[59] To znači da na državama članicama ostaje kako će i koliko će uplaćivati u zajedničku blagajnu europske Unije. U EU kao što znamo nema niti jedinstvenog poreza već je na državama pojedinačno da odrede vlastitu poreznu stopu, ovisno o svojoj fiskalnoj politici. Proračun EU-a donosi se na godišnjoj razini, ali se financijski okvir donosi na razdoblje od više godina koji se raspoređuje otprilike jednako ili uz manje korekcije na svaku godinu. U svibnju 2020. donesen je prijedlog financijskog okvira za novo razdoblje 2021/2027. težak 1850 milijardi eura, te dodatno pojačan sa sredstvima i mehanizmima za ublažavanje posljedica izazvanih koronavirusom te migrantskom krizom. Međutim on je i dalje samo na nacrtu te će biti zanimljivo vidjeti kako će se države članice složiti oko njega obzirom da će ga EU morati prilagoditi novonastaloj situaciji za koju nažalost ne znamo koliko će dugo potrajati.

Prema Europskoj komisiji proračun EU-a treba imati nekoliko glavnih načela, a to su: princip ravnoteže uravnoteženost prihoda i rashoda, princip specifikacije kojim svaki trošak mora imati svoju namjenu, te princip periodičnosti.[60]

Glavni prihodi proračuna EU-a su: prihodi od carina, prihodi od poreza na dodanu vrijednost te prihodi koji se temelje na nacionalnom dohotku. Proračun EU je razmjerno mali,

[59] Kersan-Škabić,I.:Ekonomija Europske unije, Sveučilište Juraja Dobrile u Puli, Pula, 2015, str.105
[60] Ibid, str.108

on prema podacima za 2020. iznosi manje od 1% godišnjih bogatstva cijele EU i manji je od većine država članica, a posebno u usporedbi sa Njemačkom ili Francuskom.

Ipak za potrebe ovoga rada važnija stavka proračuna EU-a jest rashodovna strana odnosno na što novac sve odlazi. Uz manje preinake proračunska rashodovna strana uglavnom je ista.

Najviše, otprilike 39% proračuna odlazi na zajedničku poljoprivrednu, ribarstvenu i politiku zaštite okoliša, ali udio ukupnog postotka u proračunu se ipak u svakom financijskom okviru smanjuje jer njegov kolač ″gricka″ druga najveća stavka, a to je kohezijska politika za koju je osigurana 33% ili oko 1/3 proračuna. Nju trenutno smatraju i najvažnijom politikom EU-a jer ona omogućuje smanjivanje socijalnih i društvenih razlika između zemalja EU-a. ″Kohezijska ili regionalna politika je glavna investicijska politika za otvaranje radnih mjesta i poticanje rasta, kojom se promiče ukupan ravnomjeran razvoj država članica i njihovih regija. Podupire konkurentnost, gospodarska rast, unaprjeđuje kvalitete života i održivi razvoj.″ [61] Kako kohezijska politika potiče ravnomjeran rast među državama članicama i smanjuje ekonomske razlike stoga ne čudi da se slabije razvijene zemlje istočne i južne Europe udružuju u zajedničku inicijativu ″Prijatelji kohezije″ kojom svojim utjecajem žele od EU-a ishoditi dodatna sredstva za razvoj svojih država i tako još dodatno povećati udio ove politike u proračunu EU-a.

Treća velika stavka rashodovne strane u proračunu je europska socijalna politika na koju otpada 14% proračuna (2014. otpadalo je na nju 12%) te i ona ima tendenciju rasta udjela u proračunu.

Četvrta i peta glavna stavka u rashodovnoj strani proračuna EU su projekt ″Globalna Europa″ te ″administracija EU-a″ na koju oboje otpada po 6% rashodovne strane proračuna.

Projekt ″Globalna Europa″ tiče se dijela teme koju obrađuje ovaj završni rad, a odnosi se na pomoć EU u zemljama u razvoju te povećanja blagostanja u zemljama Afrike i Azije, posebno onih koje su pogođene ratom. Ovim projektom EU omogućuje gradnju škola, vrtića i bolnica po Africi, pomoć djeci u Siriji, te pomaže u područjima zahvaćenim elementarnim nepogodama kao što su suša, poplave, potresi, ali i epidemije raznih bolesti[62].

Velike kritike i rasprave se vode oko EU administracije jer neki misle da i 6% koliko trenutno odlazi na nju prevelika brojka te da bi se ona mogla adekvatnije i bolje raspodijeliti.

[61] Bešlić,B.:Upravljanje EU projektima, TIM4PIN, Zagreb, 2014, str. 13
[62] Kao zanimljivost za napomenuti je za projekt ″Globalna Europa″ EU između ostaloga 2012. nagrađena Nobelovom nagradom za mir

Konačno oko 1.5% proračuna EU-a odlazi na sigurnost i građanstvo gdje spada i tema koju obrađujem u ovome radu. Još vrijedi napomenuti da završnih 1% proračuna EU-a je rezervirala za ″posebne namjene i instrumente″ odnosno za neplanirane troškove. Tablica pod slikom 6 priloga pokazuje koliko to izgleda u milijardama eura za 2020. godinu.

U višegodišnjem financijskom okviru 2014-2020 EU je za sigurnost i građanstvo izdvojila 17.7. milijardi eura[63] što bi značilo da godišnje na sigurnost i građanstvo odlazi oko 3 milijardi eura. Međutim kada govorimo o proračunu za sigurnost on nije jednoznačan i ne gleda se samo kroz jednu stavku u proračunu niti se ove brojke uzimaju kroz jednu prizmu. Ponajprije ću razlučiti što sve spada u ″osnovni paket″ stavku proračuna sigurnost i građanstvo. U nju spada zdravlje, migracije i unutarnji poslovi, vanjske granice, kultura i pravosuđe. Osim toga postoji još jedan dio torte na koji se reže proračun EU-a također je uže ili šire povezan sa sigurnošću i kriznim situacijama. Riječ je o već spomenutom projektu Globalna Europa na koji ide gotovo 6% proračuna EU-a te za koju je o financijskom razdoblju izdvojeno 66 milijardi eura. U njegov dio kolača spada razvoj i međunarodna suradnja, humanitarna pomoć, širenje demokracije, i proširenje u susjedstvu te vanjska politika. Posebna važna stavka unutar njega jest odgovor na globalne izazove. Osim toga kao što je vidljivo iz priloga 6 kroz godinu se iznos namijenjen za stavke konstantno povećavao, dok je usporedbi sa proračunskim okvirom iz 2007-2013 ta razlika još drastičnija Tako vidimo da je unutar financijskog okvira kada se planirao 2014. za sigurnost i građanstvo utrošeno 2.1 milijarde eura, za 2017. 2.5 milijarde eura, dok je za 2020. planirani trošak trebao biti 2.9 milijarde eura[64]. Međutim, prilikom donošenja proračun 2020. trošak kolača za sigurnost i građanstvo povećan je na 3.7 milijarde eura[65] što predstavlja povećanja od čak 800 milijuna eura u odnosu na početni planirani iznos. Ovo sve otkriva još jednu važnu činjenicu po pitanju migracija i upravljanju krizama, a to jest koliko su one nepredvidive te koliko se vrlo teško mogu kontrolirati migracije.

Uslijed velikog sigurnosnog izazova u migrantskoj krizi EU-a je za novo proračunsko razdoblje još više izdvojila za ovo područje te ga podijelila u čak 3 skupine kao što je vidljivo iz priloga 7. Naime sada je uzeta posebna stavka ″Migracija i zaštita granica″ na koju otpada vrtoglavi kolač od 34.9 milijarde eura, zatim je tu sigurnost i obrana na koju otpadaju 27.5 milijarde eura, te veliki kolač ″susjedstvo i svijet″ na koji otpada 123 milijarde eura. Naravno nije sav novac podijeljen i predviđen za migrantsku krizu, ali činjenica jest kako EU itekako

[63] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/IP_18_6381
[64] Više na Kersan Škabić Ekonomija EU: 2015,122 grafikon 8
[65] https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2019/11/18/2020-eu-budget-council-and-parliament-reach-agreement/

brine i vodi računa o svojoj sigurnosnoj politici te ju sa vremenom stavlja u svoj sve veći prioritet.

Kada govorimo o sigurnosti, proračun je jako osjetljiva stavka te često dolazimo do situacije ″izvanredne okolnosti″, odnosno one koje se ne mogu predvidjeti. Primjerice, zapljusne li 2023. veliki izbjeglički val iz subsaharske Afrike prema Španjolskoj koji će se mjeriti u milijunima izbjeglica, neće više vrijediti planiranih 5.8 milijardi eura za tu godinu već će se iznos sigurno udvostručiti.

Proračun je jedna od stvari koje idu od općenitog prema sve specifičnijem. Te ga je vrlo važno što detaljnije raščlaniti. U ovome podnaslovu prikazati ću na što je EU utrošila novac koji je namijenila za rješavanje migrantske krize. Prema izvješću europskog vijeća Fondu za azil i migracije samo u 2020. dodijeljeno je 949 milijuna eura[66]. Dakle, gotovo milijarda eura izdvojena je za upravljanje ovom krizom. Ova brojka pomalo i iznenađuje obzirom da od 2016. migrantski val polako jenjava, ali istovremeno govori koliko pažnju EU posvećuje ovoj problematici. Nadalje, pola milijardi eura izdvojeno je Fondu za unutarnju sigurnost. Kada govorimo o Frontexu, valja spomenuti da je njegov proračun sveukupno za 2019. godinu iznosio vrtoglavih 330 milijuna eura, ali nije se financirao samo isključivo o proračuna Europske unije, već su u njega ulagale i države članice. EU je sudjelovala sa 191 milijun eura. Najveći dio tog kolača oko 120 milijuna eura otišao je na Frontexove operacije, zatim 60 milijuna eura otišao je na vojnike i službenike koje sudjeluju u zaštiti vanjskih granica, ali i 16 milijuna na praćenje aktivnosti i motrenje prilikom zaštite granica. Kod Frontexa veliku ulogu ima i razmjena informacija te ulaganje u telekomunikacijski sustav na koji je u 2019. otišlo 13 milijuna eura, odnosno na trening te osposobljavanje službenika na koji je iste godine potrošeno 12 milijuna eura.[67]

Dakle, EU intenzivno radi na ojačavanju vanjskih granica i sprječavanju bilo kakvih kretanja, Europski ured za azil dobio je 82 milijuna, dok je Europol dobio 24 milijuna. Slično kao i Frontex, Europol nema prihoda samo iz proračuna EU-a, već ga financiraju i pojedinačno druge zemlje članice, Interpol, te mnoge druge međunarodne organizacije i udruge. Tako prema projekciji ukupan proračun Europola za 2020. iznosi 154 milijuna eura[68]. Od toga iznosa najviše se izdvaja na osoblje koje sudjeluju u raznim akcijama, patrolama, ali i u administraciji. Na njih ukupno odlazi 91 milijun eura dok na Europolove operacije odlazi 52 milijuna eura, od

[66] https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2019/11/18/2020-eu-budget-council-and-parliament-reach-agreement/

[67] https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Budget/Budget_2019.pdf više o proračunu frontexa

[68] file:///C:/Users/Branimir%20Tot/Downloads/europol_budget_2020.pdf proračun EUropola.

toga 28 na unaprjeđenje i razvoj tehnologije. Posebno mjesto u Europlu ima služba za sprječavanje trgovinom ljudima koja je jedna od glavnih Europolovih službi. Kada govorimo o Europolu moramo napomenuti da je poseban dio kolača Europol dobio u svrhu sprječavanja kibernetskog napada koji u zadnje vrijeme sve više uzima maha posebno u svrhu krađe identiteta ili hakiranje pojedinih bankovnih računa. Kibernetički napad jedan je od onih napada koji je moguće počiniti sa velike udaljenosti i teško mu je ući u trag, a napada mogu izvezi i cijele vlade ili države[69].

Usporedimo li iznose koji su dobili Europol i Frontex dolazim do zanimljivih podataka, a to je da se najviše novaca ulaže u ljudske potencijale te osoblje. Zašto? Razlog je jednostavan granicu čuvaju ljudi i čine ju sigurnom te provode operacije. Uzalud sva tehnologija ako nema dovoljno ljudstva i obučenih kadrova koje će to sve pokriti, tehnologija može poslužiti kao pomoćno sredstvo, ali ljudi su ti koji spašavaju druge ljude na moru, pružaju im psihološku pomoć, obavljaju operacije i čuvaju granicu. Ukoliko nema dovoljan broj ljudi da čuva granicu ona bi vrlo lako mogla postati propusna i meta raznih ilegalnih migracija, kao što je i slučaj na nekim mjestima u Hrvatskoj.

Za spomenuti je kako je još 10 milijuna dobio je i Ured europskog javnog tužitelja, također najveći dio toga kolača uložen je u obuku novih sudaca povećanja broja sudbenog osoblja. Unatoč svemu tome, migrante očito ništa ne može spriječiti te i dalje nastavljaju pristizati na granice Europske Unije. Posebno do izražaja dolazi ilegalno kretanje na vanjskim granicama EU-a, a kako se povećava broj migranata, tako i raste broj osoblja koje mora obavljati razne operacije.

2.3.2. Provedeni projekti u RH

Što se tiče RH prema podacima od predstavništva Europske komisije u RH, Hrvatska je u 5 godina od početka migrantske krize do sada dobila nešto manje od 150 milijuna eura za ulaganje u ljudske potencijale te zaštitu svojih granica.[70] U tom kontekstu posebno se ističu dva fonda iz kojih su dobivena sredstva: riječ je o fondu za azil, migracije i integracije (AMIF) u sklopu europskog socijalnog fonda iz kojega je dobiveno 40 milijuna eura te fondu za unutarnju sigurnost (Internal security fund) iz kojega smo dobili 109 milijuna eura. Za napomenuti je da je Hrvatska jedna od onih zemalja koja je uglavnom tranzitno odredište

[69] https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/brochure-borders-and-security/brochure_borders_and_security_hr.pdf
[70] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0481&from=EN

migrantima na putu prema Zapadnim zemljama te kao takva nije u tolikoj mjeri i obujmu ″interesantna″ migrantima za stalan smještaj. U Hrvatskoj je 2020.godine prema podacima Europske mreže migracija, u RH evidentirano je 1932 tražitelja međunarodne zaštite, ponajviše iz Afganistana, Iraka i Irana. Obzirom na pogoršanje situacije ove godine vezano uz Afganistan, za očekivati je da bi se taj broj mogao povećati, ali ne pretjerano u velikom broju.

Važan projekt za Hrvatsku bio je program prihvata i uzdržavanja migranata na koji je otišlo 12 milijuna eura, zatim ojačavanje vanjske granice RH, posebno prema BiH na koji smo utrošili 3.9 milijuna eura, a trenutno je u fazi realizacije i projekt pojačanih graničnih kontrola na hrvatskim granicama za koji smo dobili 11.35 milijuna eura[71]. Uz navedeno iz Fonda za azil, migracije i integraciju izdvojeno je i 550.000 eura za ″Poboljšanje uvjeta smještaja i rada u prihvatnom centru za strance u Ježevu – II. faza″, kao i 250.000 eura koji su predviđeni za informatizaciju rada i radnih procesa u prihvatnim centrima.

Premda je RH dobila veliki iznos od Europske komisije za kontrolu svojih, a samim time i čuvanje vanjskih granica EU-a, Hrvatskoj je zbog geografskog izgleda veći problem ljudstvo i mali broj opremljenih službenika koji će kontrolirati granicu. U 2020.godini provedena je i provedba specijalističke obuke policijskih službenika koji obavljaju poslove granične kontrole te je u tu svrhu 25 policijskih službenika poslan na tečaj u kamp u Kupare pokraj Dubrovnika. Također na prometnim graničnim prijelazima Slavonski Brod, Vinjani gornji, Slivno i Pašin potok implementiran je sustav tehničke zaštite koji obuhvaća mjerenje gustoće materijala, videoskop, informatičku opremu, dronove te preko 100 termokamera. Za napomenuti je da smo neke stvari dobili i donacijom. Tako smo primjerice od Savezne Republike Njemačke dobili 10 ručnih termovizijskih kamera 10 kombi vozila, te 3 mobilna ANPR uređaja koji služi za prepoznavanje registracijskih oznaka[72].

U novije vrijeme zbog pandemije uzorkovane korona virusom trenutno je aktualni i projekt ″AVRR, odnosno Potpomognuti dragovoljni povratak″, cilj projekta jest potaknuti ekonomske migrante koji nezakonito borave na teritoriju EU-a da se vrate u svoje matične zemlje. Glavnina projekta odnosi se na financiranje povratka i brigu o migrantima u njihovim matičnim zemljama kao i njihovu medicinsku zaštitu te smještaj u onim regijama matične zemlje gdje je politička situacija mirna.

[71] https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/201910_managing-migration-eu-financial-support-to-croatia_en.pdf (preuzeto sa europske komisije)
[72] XV. izvješće o provedbi strategije integriranog upravljanja granicom za 2020″. (Vlada RH u suradnji sa MUP-om)

Gledano geopolitički problem Hrvatskoj predstavlja i gotovo 1000 kilometara granice sa Bosnom i Hercegovinom koja je ujedno i vanjska granica EU-a te je terenski izuzetno zahtjevna granica, a posebno je ″dinamično″ upravo na području Zapadne Bosne odnosno Cazinske krajine skuplja se veliki broj migranata kojima je suženost Hrvatske na tome dijelu i blizina granice sa Slovenijom najbliža točka prelaska u Zapadnu Europu. Taj problem uvidjeli su i susjedni Slovenci koji su u Gorskom kotaru te uz područje uz rijeku Kupu postavili žičane ograde kako bi zaštitili svoju granicu premda su u pitanju dvije zemlje koje su članice EU-a. U sklopu toga na području općine Cetingrad u izgradnji je nova postaja granične policije koja bi trebala čuvati obližnju granici i pratiti priljev ilegalnih migracija.

Stoga je ljudstvo i povećanje broja pripadnika granične i carinske policije ključan faktor na koji RH mora obratiti pažnju te u njega ulagati u narednom razdoblju.

3. ZAKLJUČAK

Glavni cilj ovoga završnoga specijalističkoga rada bio je prikazati bitne komponente koje se tiču upravljanja EU-a u kriznim situacijama na primjeru migrantske krize. Posebno se ističe kako se na upravljanju krizama, odnosno na studiji slučaja migrantska krizi kristaliziraju četiri komponente koje na neki način prikazuju četiri obavezna predmeta na stručnom specijalističkom studiju. Tu nalazimo odlučivanje, pregovaranje i lobiranje u EU u kontekstu sporazuma EU-Turska, ali i nužnosti dogovora država članica oko zaštite svojih granica te odlučnost i želju EU i njenih institucija da u ovoj krizi nastupaju kao jedno. Za to je prijeko potrebno lobiranje i puno kompromisa među državama, posebno u pogledu preraspodjele migranata i davanje azila. Zatim dolazimo do druge važne komponente, a to je proces stvaranja javnih politika u EU. On se vidi kroz institucije koje je EU oformila u svrhu rješavanja ovoga problema ponajprije Europski ured za azil i Frontex ali i mnoge druge institucije kao Ured europskog javnog tužitelja ili Europol.

Treći dio ove problematike jest pravni okvir rješavanja ovoga pitanja jer on je temelj svakoga djelovanja i svakoj akciji daje legitimitet i pravilo po kojemu se treba postupati. Pravni temelj bio je ukomponiran od samog početka, ali bilo je zanimljivo vidjeti kako se on razvijao i proširivao novim uredbama i odnosima. Konačno dolazimo do ekonomije EU-a, odnosno od financijskog okvira jer sve navedeno potrebno je isplanirati te uvijek iziskuje neke neplanirane troškove. U kontrolu nad ovom krizom EU-a jest izdvojio veliki novac, ali ponekad on djeluje

kao rupa bez dna jer stalno iziskuje nova sredstva ovisno o količini ljudi koji dolaze na granice. Posebno je zanimljivo vidjeti kako se u budućem financijskom okviru 2021/2027 posebno izdvaja stavka proračuna za migraciju iz zaštitu vanjskih granica čime EU još dodatno daje na važnosti ovoj problematici.

Na početku rada postavljena je glavna teza da EU nije adekvatno pripremila institucionalni okvir za borbu protiv ilegalnih migracija odnosno da nije adekvatno odgovorila na migrantsku krizu, odnosno kao glavno istraživačko pitanje nametnula se problematika hoće li EU u budućnosti morati svake godine izdvajati sve više sredstava iz svojega proračuna kako bi obuzdala migrantsku krizu?

Odgovor jest da je Europska unija napravila plan i okvir u mogućnostima u kojima je očekivala migrantski val po uzoru na prethodne godine odnosno razdoblja jer je smatrala da neće rasti broj migranata, međutim nitko nije mogao predvidjeti tu masovnost koja je 2015. godine iznenadila ne samo EU i sve njene države članice već i kompletno područje Europe i Bliskoga Istoka. Stoga su se mnoge stvari morale nadograđivati u hodu ili su se morale mijenjati postojeće. Samim time prilagođavao se financijski okvir, pravni okvir, te su se ulagala dodatna sredstva u borbu protiv ilegalnih migracija, ali i u razvoj infrastrukture za prihvat izbjeglica. Kako EU nije mogla primiti sve izbjeglice uvedene su kvote za pojedine države, što je pojačalo tenzije među samim državama članicama, ali i prema Turskoj koji je važan geopolitički faktor i ″most″ između Europe i Bliskog Istoka. Ovim odgovorom može se potvrditi glavna teza.

Istraživačko pitanje ovoga rada glasi hoće li EU u budućnosti morati svake godine izdvajati sve više sredstava iz svojega proračuna kako bi obuzdala migrantsku krizu? Odgovor jest potvrdan. Pritom se u kontekstu migracija uzrok ne mora nužno odnositi samo na ratove, ekonomsku nesigurnost i političku nestabilnost, već sve više treba uzeti u obzir klimatske promjene i zdravstvenu nesigurnost te se tako treba stvoriti kompletna slika. U budućnosti će stoga prevladavati ove potonje te možemo o njima govoriti kao o krizama koje nas tek očekuju na koje bi EU morala naći zajednički konsenzus. U svemu ovome prilikom migracija treba uzeti u obzir i demografsku sliku, naime Europa stari, dok Afričke zemlje užurbano demografski rastu. Projekcija je kako će do kraja stoljeća čak četiri afričke države biti u top 10 po broju stanovnika, a tri najveća grada svijeta nalaziti će se u Africi. Uzimajući u obzir skromnu infrastrukturu afričkih država biti će zanimljivo vidjeti kako će se to odraziti na migracije koje će se u još većem broju intenzivirati. Osim što će EU morati sve više izdvajati za migrantsku krizu, kako će odmicati vrijeme morati će sve više baviti problemima njezinog uzroka i rješavati uzroke migracija ne samo u svojoj okolici već po cijelome svijetu. To proizlazi iz globalnih kretanja, a ponajviše je povezano sa klimatskom krizom, ekološkim

katastrofama kao i nedovoljnom zdravstvenom zaštitom. Sve krize su međusobno povezane. Rješenje ovoga problema jest ozbiljno se prihvatiti posla sa klimatskim promjenama, te raznim edukacijama, razvijanjem projekata, osnivanjem mirovnih misija kao i diplomacijom, lobiranjem i pregovaranjem nastojati suzbiti krize na njezinom izvorištu, osim toga neophodno je važno razvijati i osnažiti zdravstveni i ekonomski sustav u zemljama iz kojih potiču migracije.

Ova će tema biti još dugo aktualna te vjerojatno nas u skorijoj budućnosti očekuje još mnogo izbjegličkih valova čak i masovnijih od ovoga koji smo imali 2015. godine. U svakome slučaju biti će zanimljivo vidjeti kako će za dvadesetak godina ovu krizu gledati buduće generacije koje su bili djeca kada se ovo zbivalo, a sada već formirani ljudi.

Cilj ovoga rada bilo je produbiti znanje i razumjeti institucionalni okvir EU-a u kriznim situacijama te način na koji EU upravlja u kriznim situacijama posebno u slučaju migrantske kriza koja će još dugo biti aktualna sa tendencijom rasta i pojačavanja.

4. POPIS LITERATURE, ČLANAKA I INTERNETSKIH LINKOVA

1. Bešlić i dr. (2014.) *"Upravljanje EU projektima",* Zagreb, Tim4Pin

2. Bježančević, S. (2019) „*Migrantska kriza u Europskoj uniji*“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol.40, br.3, 1231-1252

3. Dragović, Filip (2018.) *"Sigurnost europskih granica i migracije",* Zagreb, Jesenski i Turk

4. Direktiva EU 36/2011 o sprječavanju i suzbijanju trgovine ljudima te zaštiti žrtava,Službeni list Europske unije,19, sv.13

5. Europska Komisija (2016.) *"Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću - Prvo izvješće o napretku u pogledu okvira za partnerstvo s trećim zemljama na temelju Europskog migracijskog programa",* Bruxelles, Com 2016. (700 final)

6. Kersan-Škabić, Ines (2015.) *"Ekonomija Europske Unije",* Pula, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli

7. Omejec, Jasna (2008.) *"Vijeće Europe i Europska Unija Institucionalni i pravni okvir",* Zagreb, Novi informer

8. Šindelka Marek, (2019.) *"Zamor materijala",* Zagreb, Naklada Lijevak

9. Šošić, T.M. (2018) “*Međunarodni aspekti suradnje država u borbi protiv krijumčarenja migranata morem*”, godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol.IX, No.1

10. Tadić, J., Dragović, F., Tadić, T. (2016) “*Migracijska i izbjeglička kriza- sigurnosni rizici za EU*”, Polic. sigur., Zagreb, godina 25. (2016), broj 1, str. 14-44

5. POPIS ČLANAKA, ČASOPISA, LINKOVA I ILUSTRACIJA

Članci i časopisi

1. Bježančević Sanja, (2019.) ″Migrantska kriza u europskoj uniji – izazovi, europska sigurnost i zaštita temeljnih prava″, (Preuzeto sa Hrčka)

2. Milković Iva, (2020.) *″Trgovina ljudima kao najteži oblik kršenja ljudskih prava″* (Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 57, 4/2020, str. 1097-1111)

3. Šošić, Trpimir, (2018.) *″Međunarodnopravni aspekti suradnje država u borbi protiv krijumčarenja migranata morem″*, (preuzeto sa Hrčka)

4. Tadić Jure i dr. (2016.) *″Migracijska i izbjeglička kriza, sigurnosni rizici u EU″* (Policija i sigurnost, Vol.25 No.1 2016 preuzeto sa Hrčka)

Internetski linkovi

1. Protokol UN-a za sprječavanje trgovine ljudima https://www.unodc.org/documents/southeasterneurope/Guidelines-Bosnian.pdf, (pristupljeno članku 18.07.)

2. Ministarstvo vanjskih poslova- prijevod Ugovora iz Amsterdama http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11997D_Ugovor_iz_Amsterdama_hrv.pdf (11997D/hr 1, pristupljeno članku 10.07.)

3. https://hr.wikipedia.org/wiki/Maslowljeva_teorija_hijerarhija_potreba, (Maslowljeva hijerarhija potreba, pristupljeno članku 11.07.2020.)

4. https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/ (sporazum EU-Turska, pristupljeno članku 12.07.2020.)

5. https://hr.wikipedia.org/wiki/Schengenski_sporazum (Schengenski sporazum, pristupljeno članku 13.07.)

6. https://www.morh.hr/posada-broda-andrija-mohorovicic-vratila-se-iz-operacije-triton/ (Preuzeto sa službene stranica MORH-a, pristupljeno članku 17.07.)

7. https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks/ (Preuzeto sa službene stranice Europskog Vijeća, pristupljeno članku 16.07.)

8. http://struna.ihjj.hr/naziv/jedinstveni-institucionalni-okvir/20536/ (Jedinstveni institucionalni okvir, pristupljeno članku 19.07.)

9. https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/sest-clanica-eu-suspendiralo-schengen-88369 Suspenzija Schengenskog sporazuma, pristupljeno članku 18.07.)

10. https://net.hr/danas/hrvatska/hrvatska-pred-problemom-o-kojem-nam-vlasti-jos-ne-govore-pitanje-je-dana-kada-ce-se-brodovi-s-migrantima-pojaviti-kod-nas/ (Članak o migracija, pristupljeno članku 17.07.)

11. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/hr (Broj zahtjeva za azil, pristupljeno članku 20.07.)

12. https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/trenutno-455-trazitelja-medunarodne-zastite-prema-najnovijim-podacima-mup-a-broj-trazitelja-azila-u-hrvatskoj-je-znatno-veci-nego-lani-9749683 (Broj tražitelja azila u RH, pristupljeno članku 16.07.)

13. https://odgovorno.hr/o-dop-u-strucno/dobro-je-znati-strategija-europe-2020-strategija-za-pametan-odrziv-i-ukljuciv-rast-prioriteti-ciljevi-i-poticajna-sredstva-fondovi/ (Strategija Europa 2020, pristupljeno članku 15.07.)

14. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/IP_18_6381 (Proračun EU za 2019., pristupljeno članku 11.07)

15. https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2019/11/18/2020-eu-budget-council-and-parliament-reach-agreement/ (Proračun EU za 2020., pristupljeno članku 11.07.)

16. https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Budget/Budget_2019.pdf (Proračun FRONTEX-a, pristupljeno članku 19.07.)

17. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/brochure-borders-and-security/brochure_borders_and_security_hr.pdf (Europska Komisija- brošura granice i sigurnost, pristupljeno članku 21.07.)

18. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/201910_managing-migration-eu-financial-support-to-croatia_en.pdf (Europska komisija iznos za RH, pristupljeno članku 22.07.)

19. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en (EURODAC, pristupljeno članku 21.07.)

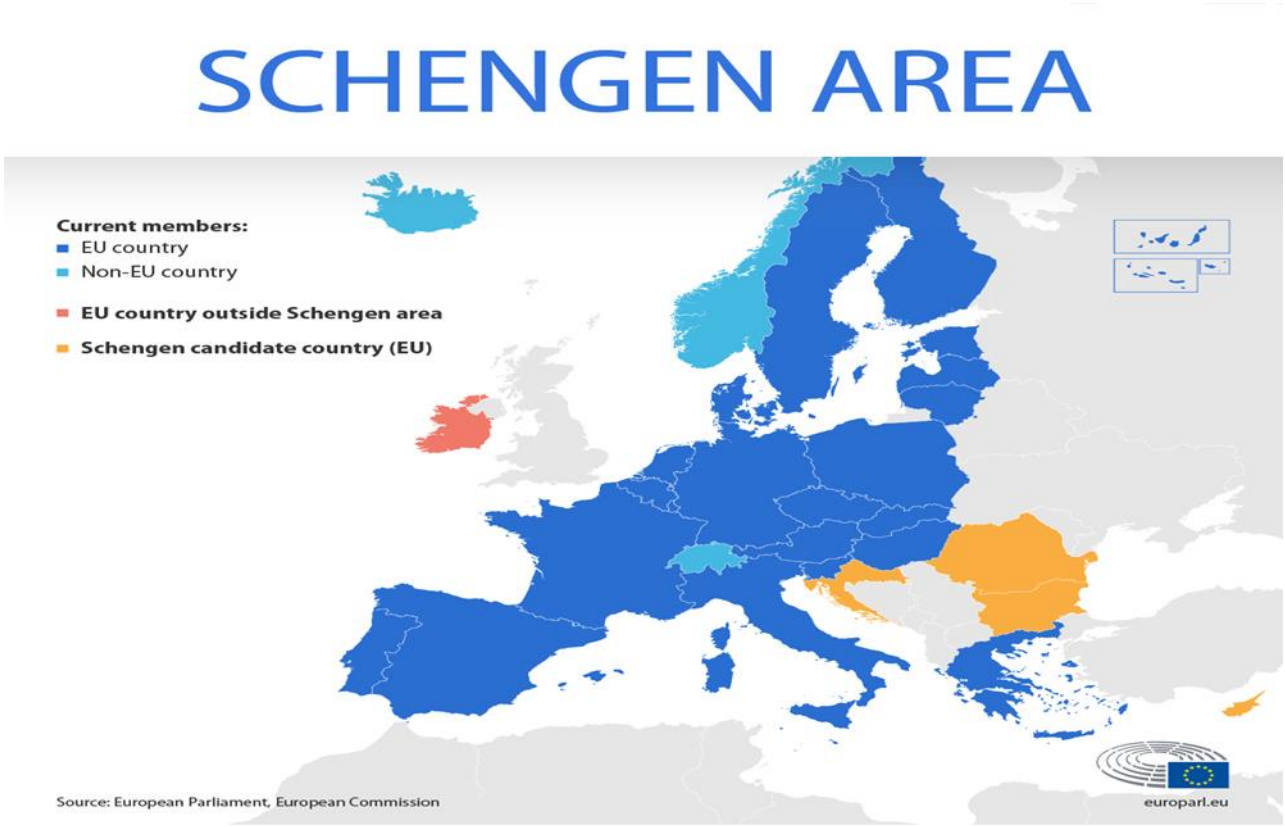
20. https://www.unhcr.org/hr/wp-content/uploads/sites/19/2017/08/zastita_izbjeglica.pdf (UNHCR, pristupljeno članku 24.07.)

21. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/IP_17_3091 (Okvir za partnerstvo, pristupljeno članku 25.07.)

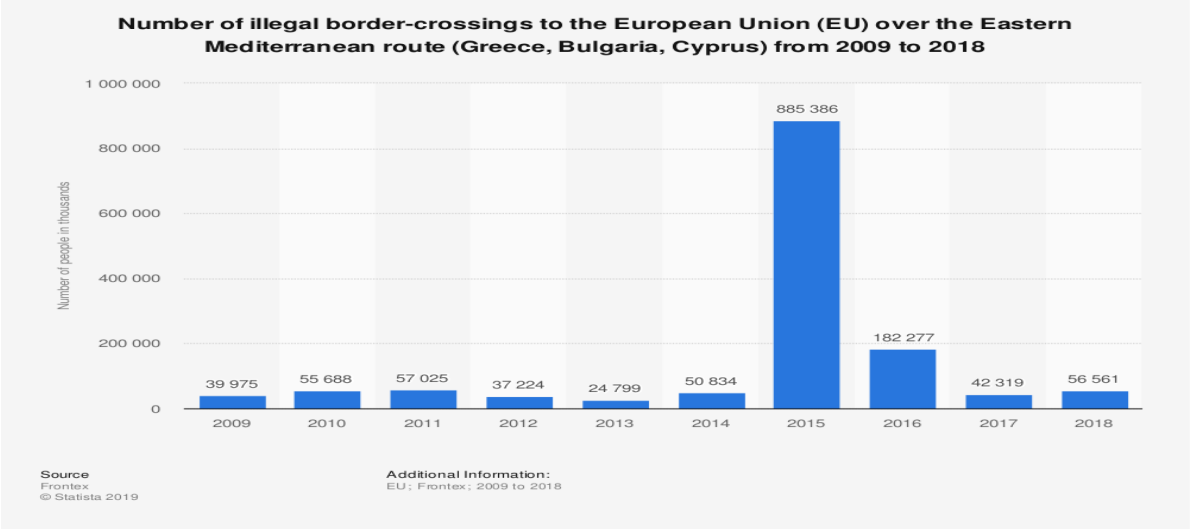
22. http://www.hpc.hr/wp-content/uploads/2020/10/Hrvatski-sustav-azila-u-2019.pdf (Hrvatski pravni centar - izvješće 2019., pristupljeno članku 25.07.)

23. IZVJEŠĆE o provedbi Dublinske uredbe III (europa.eu) (pristupljeno članku 25.07.)

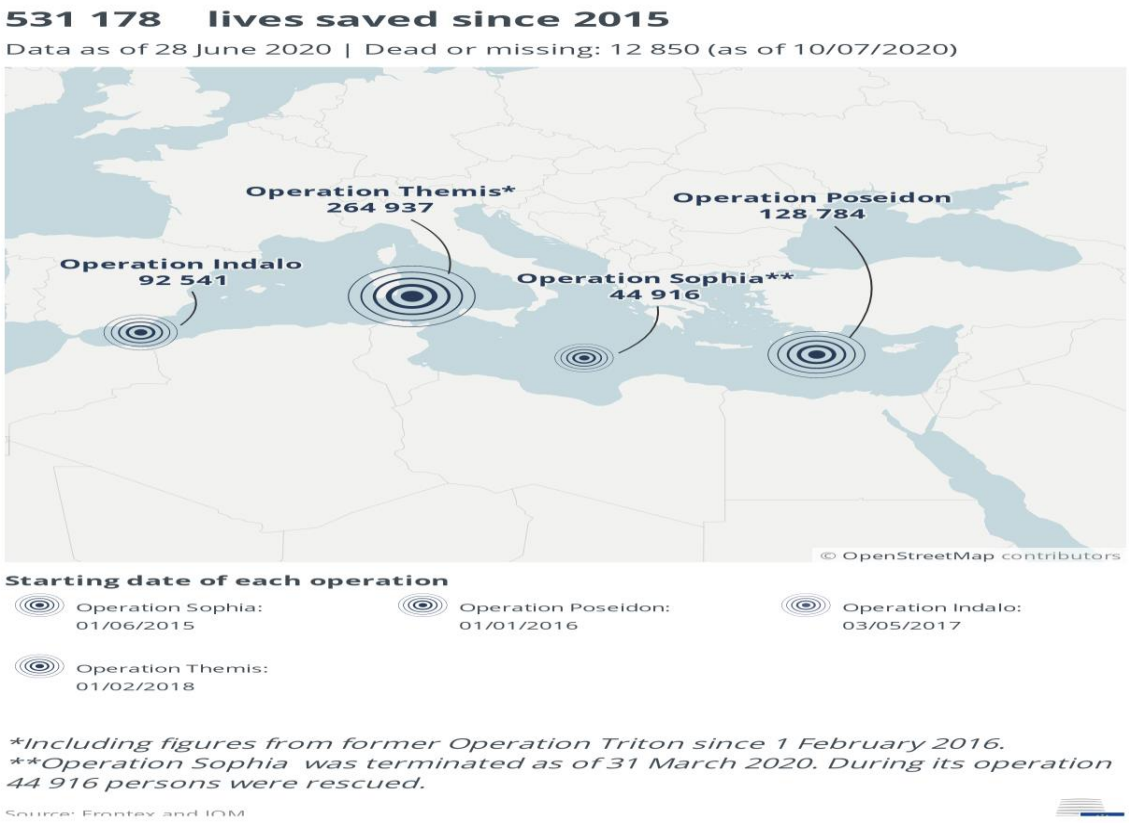
Slika 1:



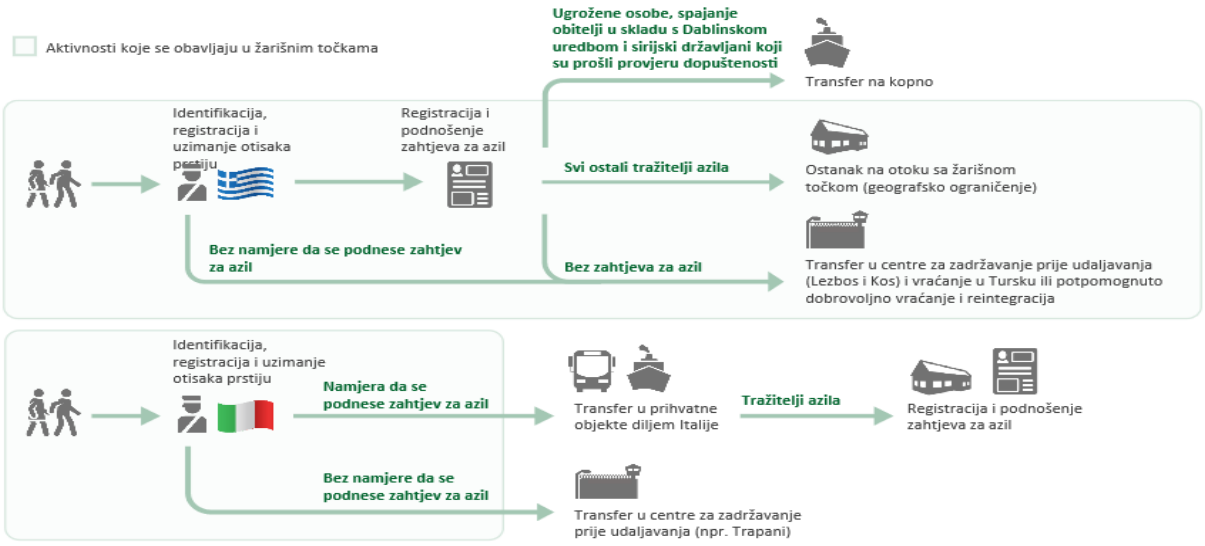
lika 2:



Slika 3:



Slika 4:



Slika 5:



Slika 6:

Naslovi	Proračun EU-a za 2020. (u milijunima eura)	
	Preuzete obveze	Plaćanja
1. Pametan i uključiv rast	83 931	72 354
– 1.a Konkurentnost za rast i radna mjesta	25 285	22 308
– 1.b Ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija	58 646	50 046
2. Održivi rast: prirodni resursi	59 907	57 905
3. Sigurnost i građanstvo	3 729	3 685

4. Globalna Europa	10 262	8 929
5. Administracija	10 272	10 275
Posebni instrumenti	588	419
UKUPNO	**168 688**	**153 566**
Kao postotak BND-a za EU28	*0,99 %*	*0,90 %*

Slika 7:



6. SAŽETAK I KLJUČNE RIJEČI

Rad se bavi institucionalnim i financijskim okvirom EU u kriznim situacijama na primjeru migrantske krize, sustavom azila i migracija u Europskoj uniji. EU je u svojemu najnovijem proračunu osigurao posebnu stavku koja se tiče migracija i zaštite granica kako bi dodatnu pažnju posvetio migrantskoj krizi. Ovaj rad, uz navedeno, opisuje institucije EU poglavito Frontex, i njegove operacije, kao i reformu zajedničkog sustava azila, sprječavanje trgovine ljudima te Dublinski sporazum. U završnom dijelu rad se bavi provedenim projektima u RH po pitanju azila i rješavanju migrantske krize.

Glavna teza ovoga rada jest da Europska unija nije adekvatno odgovorila na migrantsku krizu te da na nju nije bila spremna u tolikom obujmu. EU nije bila spremna na masovnosti i posljedice migrantske krize.
Istraživačko pitanje u ovome radu glasi hoće li EU u budućnosti morati svake godine izdvajati sve više sredstava iz svojega proračuna kako bi obuzdala migrantsku krizu? Odgovor je da hoće jer migrantsku krizu ne treba gledati samo kroz migracije već u širemu kontekstu kao krizu koja je povezana sa zdravstvenim, ekonomskim, klimatskim razlozima)
Tema rada jest relativno aktualna jer se svakodnevno susrećemo sa nekom vrstom krize.
U istrživačkom radu pomogle su mi knjige prof. Kersan Škabić te Filipa Dragovića kao i niz akademskih članaka linkova i časopisa.
Cilj rada bilo je produbiti znanje i razumjeti institucionalni okvir EU-a u kriznim situacijama te način na koji EU upravlja u kriznim situacijama.

Ključne riječi: migrantska kriza, EU, institucije, financijski okvir, FRONTEX, azil, migracije, proračun EU, Dublinski sporazum, sigurnosna politika EU, zaštita granica, trgovina ljudima, projekti u RH.