

Goranka Lalić Novak

Azil: pravni i institucionalni aspekti

Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, 2016, 296 str.

DOI: <https://doi.org/10.11567/met.33.1.5>

Praksa zaštite izbjeglica počinje u ranim razdobljima u razvoju ljudskih društava. No do institucionalizacije azila kao instrumenta za ostvarivanje zaštite i stvaranja sustava azila shvaćenoga kao skupa institucija, na međunarodnoj razini dolazi nakon Drugoga svjetskog rata. Premda se ne može govoriti o subjektivnom pravu na dobivanje azila, zatražiti zaštitu odnosno azil zajamčeno je međunarodnim, europskim i hrvatskim pravom. Azil je instrument za provedbu zaštite izbjeglica na nacionalnoj razini, no ujedno služi i zaštitu nacionalnih interesa da bi države osigurale kontrolu nad prisilnim migracijama na svojem teritoriju odlučujući koje će osobe dobiti zaštitu. Za ostvarivanje prava na azil u okviru ta dva suprotstavljena načela nužno je na nacionalnoj razini ustanoviti sustav kojim se osobi kojoj je zaista takva zaštita potrebna omogućuje odobravanje azila sa svim pravima i obvezama koje taj institut nosi, a s druge strane da se ne utemeljeni zahtjevi za azilom pravno odbiju. Takav učinkovit sustav uključuje pristup teritoriju i sustavu azila, pristup postupku azila, prihvat tražitelja azila i utvrđivanje odgovornosti države za odlučivanje o zahtjevu o azilu, utvrđivanje i priznavanje izbjegličkog statusa te sadržaja međunarodne zaštite.

Knjigom *Azil: pravni i institucionalni aspekti* autorice doc. dr. sc. Goranke Lalić Novak čitatelj na cjelovit na-

čin upoznaje pravo azila na međunarodnoj, europskoj i domaćoj razini. U okviru neoinstitucionalnog pristupa i primjenom prilagođene konfigurativne ili političke analize prava autorica analizira zajednički europski sustav azila kroz njegovu usklađenost s temeljnim standardima međunarodnoga izbjegličkog prava i Vijeća Europe te ujedno hrvatski sustav azila s pravnoga, upravnog i društveno-političkog aspekta, prikazujući rezultate i iznoseći vlastite interpretacije u skladu s razrađenim teorijskim okvirom rada.

Knjiga je podijeljena u šest cjelina i zaključak. Sadržava opširnu bibliografiju te popis tablica, slika i grafikona.

Nakon uvodnog teksta, u drugom poglavlju autorica se bavi razradom neoinstitucionalne teorije koja je teorijski okvir rada. Analizira glavne smjerove novog institucionalizma – historijski, racionalnog izbora i sociološki – tako da razlike između pojedinih pristupa izlaže kroz konceptualizaciju ključnih pojmova, konkretno definicije institucije, procesa njezina nastanka i promjene te odnosa institucije i pojedinca. Potom se posvećuje razmatranju neoinstitucionalnog pristupa u proučavanju utjecaja Europske unije – teoriji europeizacije – ocjenjujući dosadašnji razvoj teorije i njezinu primjenjivost na istraživanje i razumijevanje azila. Imajući u vidu kako je svaki od pristupa istraživački plodan, ali ne bez nedostataka, u radu primjenjuje metode različitih neoinstitucionalnih smjerova na temelju kojih analizira razvoj azilne politike na razini Europske unije te mehanizme, instrumente i učinke njezina utjecaja na države članice i kandidatkinje, s obzirom na hrvatski sustav azila.

Treće poglavlje »Međunarodni standardi zaštite izbjeglica i tražitelja azila« donosi obuhvatan prikaz međunarodnog sustava zaštite izbjeglica kroz analizu Konvencije iz 1951. kao temeljnoga međunarodnog dokumenta izbjegličkog prava i uloge Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) u razvijanju standarda zaštite izbjeglica. S obzirom na tri dimenzije sustava azila – pristup sustavu azila, standarde utvrđivanja i priznavanja izbjegličkog statusa te korpus zajamčenih prava priznatim izbjeglicama – međunarodni standardi zaštite izbjeglica predstavljaju temeljna međunarodnopravna mjerila azila pomoću kojih se prosuđuje europsko i hrvatsko azilno pravo u idućim dijelovima rada.

U četvrtom poglavlju »Standardi Vijeća Europe« autorica analizira Europsku konvenciju i praksu Europskog suda za ljudska prava u pogledu zabrane vraćanja i protjerivanja osoba kojima prijeti mučenje ili drugo nečovječno postupanje ili kažnjavanje te u pogledu lišavanja slobode tražitelja azila i izbjeglica. S obzirom na njihov obvezujući karakter za države članice Europske unije, samu Europsku uniju i Hrvatsku, ti su standardi, jednako kao i oni međunarodnopravni, pravna mjerila azila na temelju kojih autorica dalje ocjenjuje sustav azila na nacionalnoj razini.

Prvi dio petog poglavlja »Azil u Europskoj uniji« prikazuje društvene uvjete razvoja zajedničkoga europskog sustava azila i pravne stečevine Europske unije u odnosu na pristup teritoriju i sustavu azila, uvjete priznavanja i postupka utvrđivanja statusa te različita prava i obveze izbjeglica i osoba pod supsidijarnom zaštitom u okviru lokalne integracije.

Analiza razvoja zajedničkoga europskog sustava azila pokazala je postupnu komunitizaciju politike azila uslijed jačanja institucionalnih kapaciteta Europske komisije i očekivanoga daljnjeg širenja Europske unije na tranzicijske zemlje, ali i kriminalizacije migracija te njihova povezivanja s pitanjem zaštite nacionalne sigurnosti. U praksi se pokazalo da su minimalni standardi, uspostavljeni prvom generacijom akata pravne stečevine, nedovoljan poticaj za punu harmonizaciju nacionalnih sustava azila, dok se učinkovitost novih mjera druge generacije usmjerene na razvoj zajedničkih politika tek treba pokazati. U drugom dijelu autorica se dotiče utjecaja Europske unije na nacionalne sustave azila država članica i država kandidatkinja kroz koncept europeizacije. Ističući kako je Europska unija stvorila nadnacionalni model javne politike azila koji države članice trebaju pod prijetnjom sankcije prenijeti u svoje zakonodavstvo, zaključuje da europeizacija azilnih politika država članica ima oblik hijerarhijskog upravljanja pozitivne integracije. U državama kandidatkinjama utjecaj europske integracije vidljiv je u promjenama u nacionalnim javnim politikama ponajprije putem prenošenja i prihvaćanja europskih normi i standarda u okviru politike uvjetovanosti.

U šestom poglavlju »Sustav azila u Hrvatskoj« autorica prikazuje povijesni razvoj institucije azila na hrvatskom području do osamostaljenja te od 1991. kroz sljedeće identificirane faze: (a) rana faza razvijanja azila od 1997., kad je zabilježen prvi zahtjev za azilom, do 2004.; (b) transformativna faza nastanka i razvoja sustava azila od 2004. do 2008.; (c) faza stabilizacije od 2008. do 2014.; (d) posljed-

nja faza započeta 2015. koja je obilježena daljnjom europeizacijom sustava azila, ali i izbjegličkom krizom tijekom koje je do listopada 2015. kroz Hrvatsku tranzitiralo više od 100.000 izbjeglica. Potom iznosi pravni i *policy* okvir suvremenog uređenja hrvatskog sustava azila te zaključuje da je na zakonodavnoj i provedbenoj razini hrvatsko azilno pravo uglavnom usklađeno s međunarodnim, europskim i ustavnim pravnim standardima, kao i s pravnom stečevinom Europske unije o azilu. Ujedno zaključuje da postupno dolazi do institucionalizacije azila u praksi temeljem provedene statističke analize podataka o broju tražitelja azila i odobrenih zaštita te istraživanjem stavova policijskih službenika nadležnih za nadzor državne granice i suzbijanje nezakonitih migracija. Hrvatski sustav azila funkcionalan je imajući u vidu kako Hrvatska nije željena destinacija pa se posljedično sustav susreće s relativno malim brojem tražitelja azila, do petsto godišnje. No autorica ističe da bi značajnije povećanje broja tražitelja azila u praksi vjerojatno utjecalo na restriktivnije tumačenje institucije azila, dok bi tendencija Europske unije u pogledu jačanja nadzora granica i suzbijanja neregularnih migracija mogla utjecati na ograničavanje prava tražitelja azila, i to u prvom redu na ograničavanje slobode kretanja (pritvaranje).

U sedmom poglavlju »Uvjeti razvoja hrvatskog sustava azila do pristupanja Europskoj uniji« analiziraju se društveni uvjeti koji su zajednički dosadašnjem i budućem razvoju hrvatskog sustava azila. Tako su

kao ključni uvjeti razvoja sustava azila odabrani proces europeizacije, međunarodni i domaći standardi zaštite prava na azil (prije svega UNHCR-a), Hrvatski sabor i parlamentarne političke stranke kao potencijalni »veto igrači«, organizacije civilnog društva, profesionalna policijska kultura i organizacijske kulture Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske, hrvatski tiskani mediji te stajališta hrvatskih građana o azilu i migracijama.

Knjiga doc. dr. sc. Goranke Lalić Novak plod je njezina desetogodišnjeg bavljenja temom azila na znanstvenoj i praktičnoj razini. Unutar teorijskog okvira neoinstitucionalizma, a primjenom prilagođene konfigurativne ili političke analize prava kao karakterističnoga politologijskog istraživanja odlučivanja i istovremeno istraživanja upravnog odlučivanja, autorica svojim obuhvatom jasno i precizno obrađuje pravni i institucionalni aspekt azila, pritom pažljivo postavljajući i prezentirajući ciljeve rada. Nemjerljiv je autoričin doprinos u provedenom istraživanju o stavovima policijskih službenika prema azilu i migracijama imajući u vidu kako do sada u Hrvatskoj još nisu provedena takva istraživanja. Riječ je o vrijednom i nezaobilaznom djelu za tijela javne vlasti, organizacije civilnog društva, studente prava i drugih visokoškolskih ustanova na kojima se predaju kolegiji posvećeni izučavanju migracija, ali i sve zainteresirane za bavljenje pitanjem izbjeglištva kao jednim od ključnih društvenih i političkih izazova današnjice.

Vanja Salina

Zagreb