

TOKOVI PRISILNIH MIGRACIJA I HUMANITARNA KRIZA U EUROPI: STRATEŠKA POLAZIŠTA INSTITUTA ZA MIGRACIJE I NARODNOSTI

Današnji broj od preko šezdeset milijuna raseljenih osoba u svijetu uvelike je nadmašio broj osoba koje su tijekom i neposredno nakon Drugoga svjetskog rata bile raseljene u globalnim razmjerima. Europske države, suočene s aktualnim masovnim dolaskom prisilnih migranata iz kriznih žarišta diljem svijeta, nespremno su dočekale stotine tisuća ljudi koji traže sigurniji i bolji život za sebe i svoje obitelji. Tijela EU-a također nastoje pronaći što učinkovitija rješenja za novonastalu situaciju humanitarne krize. Republika Hrvatska, u koju je od 16. rujna do 5. studenog 2015. ušlo više od 330.000 prisilnih migranata,¹ suočava se s brojnim izazovima koji se tiču pitanja prihvata i pružanja pomoći prisilnim migrantima te upravljanja kriznim situacijama i omogućivanja njihova dalnjeg tranzita prema željenim odredištima. Uvažavajući različite aspekte tog problema, svrha ovih strateških polazišta jest opisati i analizirati: a) kontekst i uzroke nastanka aktualne humanitarne krize, b) dosadašnji razvoj izbjegličkih i neregularnih tokova prisilnih migracija prema području Europe te c) predložiti preporuke kao moguće doprinose rješavanju aktualne humanitarne krize, na razini Hrvatske i čitave Europske unije.²

KONTEKST AKTUALNIH RASELJENIČKIH KRIZA U SVIJETU

Recentni međunarodni migracijski tokovi prije svega su odgovor na stanje ekstremne globalne nejednakosti između polazišnih i odredišnih lokacija.³ Među njima sve su češći mješoviti migracijski tokovi koji obuhvaćaju različite kategorije dobrovoljnih i nedobrovoljnih (prinudnih i prisilnih) migranata, izbjeglica, tražitelja azila, žrtava trgovanja ljudima, prekograničnih i interno raseljenih osoba, raseljenih osoba bez državljanstva i općenito svih migranata potaknutih na kretanje nizom ekonomskih, političkih i/ili okolišnih faktora. Unatoč diverzificiranosti migracijskih tokova kojima »ljudi u pokretu« dolaze iz devastiranih ratnih područja, obilježenih političkom i ekonomskom nestabilnošću, **korektnije ih je i točnije nazivati izbjeglicama nego migrantima**. No oni su prije svega nedobrovoljni, prinudni, a najčešće – prisilni migranti. U prisilne migrante ubrajaju se, između ostalih, tražitelji zaštite i utočišta (azila), tj.

¹ Prema službenim podacima Ministarstva unutarnjih poslova preuzetih sa www.mup.hr/219671.aspx (preuzeto 5. studenog 2015.)

² Dokument »Tokovi prisilnih migracija i humanitarna kriza u Europi: strateška polazišta Instituta za migracije i narodnosti« priredio je Drago Župarić-Illić u suradnji sa Snježanom Gregurović, Simonom Kuti, Margaretom Gregurović, Sonjom Podgorelec, Sanjom Klempić Bogadi i Dubravkom Mlinarić. Ovaj dokument napisan je u skladu s najnovijim znanstvenim spoznajama o problematici izbjeglištva, u skladu s analizom recentnih nacionalnih i europskih političkih odluka u vezi s humanitarnom krizom te u skladu s uvidima u situaciju na terenu povezanu s prihvatom i smještajem prisilnih migranata u Hrvatskoj te dalnjim postupkom prema njima (terenski uvidi obuhvaćali su odlaske hrvatsko-srpsku granicu u Tovarnik i Šid od 18. do 20. rujna, potom u Tovarnik, Bapsku i kamp u Opatovcu od 6. do 10. listopada 2015., te u Ključ brdovečki na hrvatsko-slovenskoj granici 24. i 25. listopada), pa su s obzirom na moguću dinamiku u bilo kojoj od tih sfera izgledne i nadopune ovih polazišta. Prenošenje, kopiranje ili distribucija informacija sadržanih u ovom dokumentu mogući su uz pravilno navođenje reference: Župarić-Illić, Drago; Gregurović, Snježana; Kuti, Simona; Gregurović, Margaret; Podgorelec, Sonja; Klempić Bogadi, Sanja i Mlinarić, Dubravka (2015), »Tokovi prisilnih migracija i humanitarna kriza u Europi: strateška polazišta Instituta za migracije i narodnosti«, Zagreb: Institut za migracije i narodnosti, preuzeto s: <http://imin.hr/strateska-polazista> (datum preuzimanja).

³ Vidi P. Collier (2013), *Exodus: How Migration Is Changing Our World*. Oxford: Oxford University Press.

izbjeglice u sociološkom smislu,⁴ kao što to zasigurno jesu osobe koje dolaze iz kriznih žarišta u svijetu – primjerice iz središnje Afrike, središnje Azije i Bliskog istoka.⁵ Današnju situaciju treba smatrati prolongiranim stanjem, prije nego situacijom kratkotrajne krize, no budući da »kriza« uglavnom podrazumijeva izvanredne i hitne mjere kriznog upravljanja (koje trenutačno jesu na djelu) s jasnim humanitarnim implikacijama, potrebno ju je smatrati i primjerenije nazvati – humanitarnom krizom.

Aktualna situacija u Siriji ključna je za razumijevanje fenomena humanitarne krize. Sukob u Siriji razvija se od siječnja 2011. i tzv. Arapskog proljeća. Tomu su prethodila desetljeća političke nestabilnosti bliskoistočne regije i srednje Azije još od početka rata u Afganistanu 1973. i rata u Iraku 2003. U Siriji, koja je 2014. brojila osamnaest milijuna stanovnika, prosvjedi protiv sirijskog predsjednika Bashara al-Assada i cjelokupne Vlade doveli su do građanskog rata između pristaša režima (regularne sirijske vojske) i pobunjenika (Slobodna vojska Sirije). Situacija konflikta dodatno se zakomplicirala sukobima Kurdske vojske na sjeveru Sirije i Iraka nakon što kontinuirani, iako pritajeni, protesti i sukobi Kurda s Vladinim snagama traju još od 2004. Tijekom 2014. vojska tzv. Islamske države Iraka i Levanta (ISIL) umiješala se u rat i vrlo brzo osvojila velike dijelove teritorija zapadnog Iraka kao i istočne i središnje Sirije, te danas kontrolira teritorij na kojem živi deset milijuna ljudi.⁶ Tijekom ratnih sukoba u Siriji poginulo je više od 300.000 ljudi, brojni su ranjeni i nestali, a prisilno je raseljeno oko dvije trećine ukupnog stanovništva. Od toga je preko četiri milijuna sirijskih državljanina napustilo teritorij Sirije, dok ih je oko 7,6 milijuna internu raseljeno unutar granica Sirije.⁷ S obzirom na neizvjesnost završetka sukoba upitno je i na koji će način vojno upletanje inozemnih aktera potaknuti daljnja stradanja stanovništva i potencirati nove izbjegličke tokove iz toga područja.⁸

Važno je istaknuti da **86% izbjeglica ostaje u susjednim zemljama**, uglavnom u pograničnim područjima. Zbog skupih i opasnih putovanja krijučarskim rutama većina ih ne može dalje migrirati u Europu ni drugamo. Stoga se najveći i najnaseljeniji izbjeglički kampovi u svijetu nalaze na području Afrike i Azije. To su mesta koja ne nude

⁴ Terminološka su određenja važna, ne samo iz istraživačkih, teorijskih i analitičkih razloga nego i zbog političke i policy prirode, jer vrlo često termini (pred)određuju artikulaciju strategija, politika i mjera prema ljudima koji se useljavaju ili tranzitiraju (kao i stavovima javnosti), pa je potrebno razlikovati navedene termine, koji se u medijskim prikazima i političkim istupima često upotrebljavaju kao sinonimi ili iskrivljuju.

⁵ Stanje globalne raseljenosti u svijetu pokazuje kako izbjeglištvo nije trenutačni fenomen, već dugotrajni, sve opsežniji, tj. progresivan i u smislu porasta internih raseljenika i porasta broja tražitelja zaštite i izbjeglica u svijetu. Broj od 59,5 milijuna raseljenih u 2014. svakako je premašen u 2015. U 2014. zemlje porijekla najvećeg broja izbjeglica bile su Sirija (3,88 milijuna), Afganistan (2,59 milijuna) i Somalija (1,11 milijuna). Dotle je Turska prvi put primila veći broj izbjeglica nego Pakistan te postala najznačajnijom zemljom primitka. Iz Sirije je izbjeglo više od četiri milijuna ljudi, od toga najviše u Tursku (2,1 milijuna), Libanon (1,1 milijun), Jordan (633.000), Irak (250.000) i Egipt (132.000) – dakle okolne zemlje primile su 95% svih sirijskih izbjeglica. Samo na južnoj granici Turske, tj. u pograničnom području sa Sirijom, ukupno su 24 izbjeglička kampa, u kojima je u 2014. boravilo više od 217.000 sirijskih izbjeglica. Vidi: UNHCR (2015), *Global Trends: Forced Displacement in 2014*. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees.

⁶ R. Erlich (2014), *Inside Syria: The Backstory of Their Civil War and What the World Can Expect*. New York: Prometheus Books.

⁷ Vidi: IDMC (2015), *Syria IDP Figures Analysis*. Internal Displacement Monitoring Centre.

<http://www.internal-displacement.org/middle-east-and-north-africa/syria/figures-analysis>.

⁸ Politike EU-a kao odgovor na migracijske tokove nakon započetoga Arapskog proljeća najviše su stavljale naglasak na nadzor i zaštitu vanjskih granica Unije prema obalama Sjeverne Afrike i Istočnog Mediterana, na pritisak, poticaj i potkupljivanje pojedinih vlada da se migrante zadržava ili na izvoru u državama porijekla ili da ih se putem humanitarnih asistencija zadržava u zemljama tranzita. Vidi: R. Andrijasevic (2010), *Deported: The Right to Asylum at EU's External Border of Italy and Libya*, *International Migration*, 48 (1): 148–174; G. Noutcheva (2015), *Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring*, *Journal of European Integration*, 37(1): 19–36.

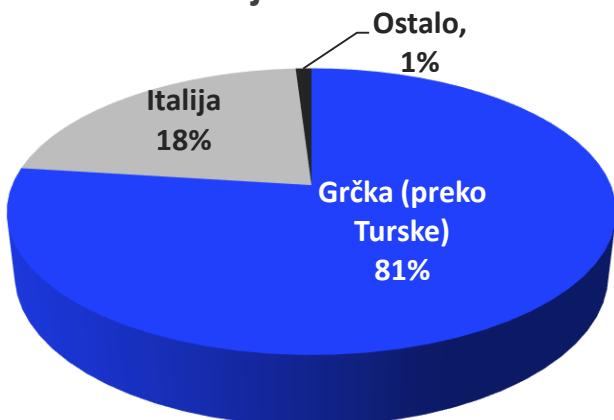
učinkovita ni dugotrajna rješenja za izbjeglice, a u nekima od njih, u situaciji produljene raseljenosti, rađa se već treća generacija izbjeglica. Dok u ukupnoj raspodjeli izbjeglica u svijetu Azija sudjeluje s 45%, a Afrika s 30%, **Europa i Sjeverna Amerika sudjeluju tek s 4%.**⁹

EUROPSKA UNIJA, HRVATSKA I ZEMLJE JUGOISTOČNE EUROPE: OPIS KONTEKSTA I SITUACIJE

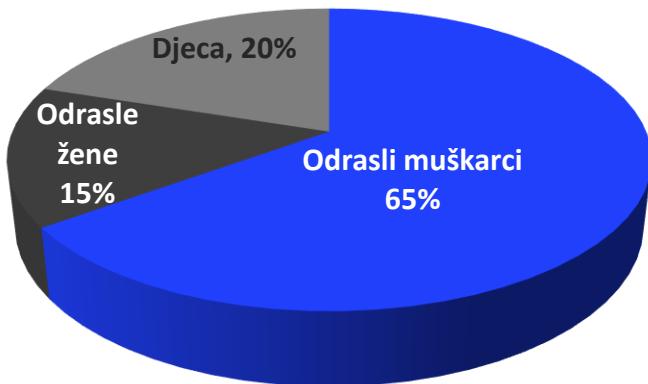
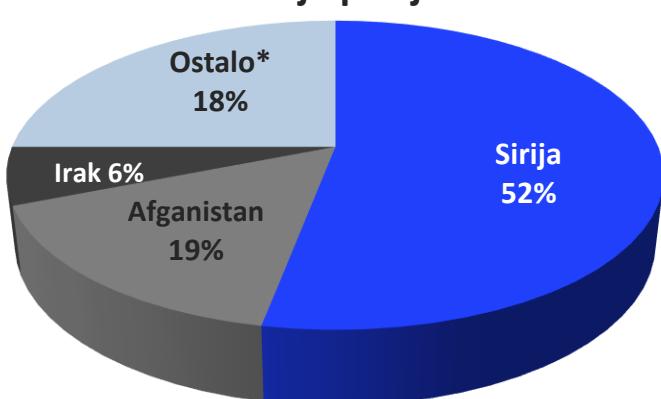
Od početka sirijske krize, tj. Sirijskoga građanskog rata, Europa je primila tek nešto manje od 5% od ukupnog broja sirijskih izbjeglica. Podaci Frontexa pokazuju kako je u prvih devet mjeseci 2015. u Europu pristiglo 710.000 neregularnih migranata.¹⁰ Prema podacima UNHCR-a, u 2015. (do 5. studenog 2015.) u Europu je morskim putem, preko Mediterana, i preko Jugoistočne Europe stiglo 752.066 prisilnih migranata.¹¹

Neki demografski pokazatelji:

Zemlja ulaska u EU



Zemlja porijekla



* Većinom Eritreja, Nigerija, Pakistan, Somalija, Sudan, Gambija i Bangladeš.

Izvor: UNHCR DATA (2015)
<http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

Istovremeno je preko 3100 izbjeglica smrtno stradalo ili nestalo u pokušaju prelaska Sredozemnog mora.¹² Zabilježeni su i brojni slučajevi djece bez pratnje roditelja

⁹ UNHCR (2015), *Global Trends: Forced Displacement in 2014*. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees.

¹⁰ <http://frontex.europa.eu/news/710-000-migrants-entered-eu-in-first-nine-months-of-2015-NUiBkk>

¹¹ <http://data.unhcr.org/mediterranean/download.php?id=70> (pristupljeno 5. studenog 2015.)

¹² <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php#> (na dan 20. listopada 2015.)

i skrbnika, odnosno pojava razdvajanja obitelji, često prisutna u izbjegličkim tokovima.¹³ Bez obzira na opasnost i nesigurnost putovanja evidentno je da se izbjeglički tokovi u Europu, s obzirom na sadašnju dinamiku dolaska tzv. Istočnomediterskom i Balkanskom rutom, neće tako skoro zaustaviti.

Razloge skretanja tokova prisilnih migracija, koji su do sada uglavnom išli Srednjom mediteranskom rutom (iz Sjeverne Afrike preko Lampeduse do Malte i Italije), a u 2015. pojačali su se upravo Istočnomediterskom i Balkanskom rutom, valja primarno tražiti u posljedicama politike Europske unije, koja već niz godina radi na jačanju prije svega sigurnosnih aspekata zaštite vanjskih granica od neregularnih migracija. Mnogi su stručnjaci **upozoravali na dominaciju sigurnosne dimenzije** kojom se protežira eksternalizacija sustava zaštite čak i izvan europskih granica.¹⁴ Njome se mnogo značajnija financijska i logistička sredstva ulazu u zaštitu i kontrolu vanjskih granica Unije nego primjerice u mjeru omogućivanja pristupa teritoriju, sustavu azila i mjerama integracije državljanata trećih zemalja. Bez obzira na sve mjeru osiguranja granica broj prisilnih migranata koji su pristizali neregularnim putom iz Libije, Tunisa i Egipta preko Mediterana u EU posljednjih je godina kontinuirano rastao, kao što se stalno povećava i broj poginulih na tim krijučarskim putovima.¹⁵

Smjerovi kretanja izbjeglica i drugih prisilnih migranata Istočnomediterskom i Balkanskom rutom



Kartu izradila D. Spevec (prikaz ostalih migrantskih ruta u području Euromediterana vidi na: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>)

¹³ <http://data.unhcr.org/mediterranean/download.php?id=85>

¹⁴ Vidi: C. Boswell (2003), The “External Dimension” of EU Immigration and Asylum Policy, *International Affairs*, 79 (3): 619–638; G. Papagianni (2013), EU Migration Policy, u: A. Triandafyllidou i R. Gropas (ur.); *European Immigration: A Sourcebook* (2nd ed.). Ashgate; A. Triandafyllidou i A. Dimitriadi (2014), *Governing Irregular Migration and Asylum at the Borders of Europe: Between Efficiency and Protection*. Roma: Istituto affari internazionali, www.iai.it/sites/default/files/ImaginingEurope_06.pdf

¹⁵ Frontex (2015), *Annual Risk Analysis 2015*. Warsaw: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.

Operacija *Mare nostrum*, koju je od listopada 2013. do listopada 2014. provodila talijanska obalna straža, spasila je oko 150.000 izbjeglica na Mediteranu asistirajući im u sigurnom pristajanju i prihvatu u europskim lukama. Od studenoga 2014. obalne snage Agencije za zaštitu vanjskih granica EU-a (Frontex) u akcijama Poseidon i Triton preuzele su nadležnost za nastavak operacija na moru, ali primarno s ciljem patroliranja, kontrole odvraćanja te vraćanja brodica na teritorij polazišta – obale Sjeverne Afrike. To je rezultiralo povećanjem nesigurnosti prelaska i mogućnosti većih tragedija, povećanjem cijena krijumčarenja (zbog većeg rizika presretanja)¹⁶ te postupnim odustajanjem, tj. smanjivanjem migracijskih tokova na Srednjomediteranskoj ruti, koja je ionako bila vrlo opasna (npr. u travnju 2015. u jednom se danu utopilo osamsto migranata). Stoga je došlo do preusmjerivanja preko geografski bližega, i kraćega, iako možda ne manje opasnoga prelaska preko Istočnomediterranske rute, od Turske do grčkih otoka u Egejskome moru te dalje kopnom tzv. Balkanskom rutom do država obuhvaćenih Schengenskim sustavom.

Pa ipak, unatoč tim mjerama zaštite vanjskih kopnenih i morskih granica EU-a broj dolazaka tražitelja azila u EU povećao se s 336.000 podnesenih zahtjeva u 2012. na 431.000 u 2013. te na 626.000 u 2014., a samo u prvih šest mjeseci 2015. zaštitu je zatražilo 399.000 ljudi.¹⁷ Procjenjuje se da bi se s obzirom na novonastalu situaciju povećanog broja dolazaka u drugom dijelu godine, taj broj za cijelu 2015. mogao popeti do milijun zahtjeva.¹⁸ No nejednaka raspodjela broja tražitelja azila članice EU-a stavlja u neravnopravan položaj jer četiri zemlje – **Njemačka, Švedska, Italija i Francuska (odnedavno i Mađarska) zaprimaju većinu zahtjeva za azil u EU.**

Nadalje, opća besperspektivnost i siromaštvo uslijed rata u domicilnim zemljama produbljuju se, troškovi života izbjeglica u okolnim zemljama rastu, a finansijska pomoć izbjegličkim kampovima smanjuje se i općenito je nedostatna za humanitarne potrebe.¹⁹ U tom smislu neke od izbjeglica direktno napuštaju zemlju porijekla, a dio u obliku sekundarnih kretanja odlazi iz dosadašnjih izbjegličkih kampova ili drugih mjesta boravka u Turskoj i Libanonu, ne anticipirajući kraj rata ni mogućnost povratka svojim domovima. Svi se oni zajedno s prisilnim migrantima iz drugih područja Afrike i Azije susreću na teritoriju Turske, nerijetko povezuju i organiziraju te preko obale i kopna pokušavaju ući u Grčku pa nastaviti put Balkanskom rutom. Istraživanja su potvrdila kako su brojni prisilni migranti znatni dio izbjegličkog puta privremeno proveli u Grčkoj, pokušavajući konsolidirati vlastite snage i resurse te zaraditi ponešto novca radi financiranja sljedeće etape tranzita prema Zapadnoj Europi koristeći se krijumčarskim rutama.²⁰

¹⁶ Krijumčarenje i trgovina ljudima postaju dvije najbrže rastuće transnacionalne kriminalne aktivnosti u svijetu. Vidi: L. Shelley (2014), *Human Smuggling and Trafficking into Europe: A Comparative Perspective*. Washington DC: Migration Policy Institute.

¹⁷ Vidi: Eurostat (2015), Asylum Statistics. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics i Eurostat Newsrelease (2015). Asylum in the EU. 163/2015 – 18 September 2015. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6996925/3-18092015-BP-EN.pdf/b0377f79-f06d-4263-aa5b-cc9b4f6a838f>

¹⁸ OECD (2015), *Is this humanitarian migration crisis different?*, Migration Policy Debates No7. September 2015. <http://www.oecd.org/migration/Is-this-refugee-crisis-different.pdf>

¹⁹ Vidi: UNHCR (2015), *Syrian refugees: Inter-agency regional update*, September 2015. <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=9617>

²⁰ Vidi: B. Coleridge (2013), *From Back Door To Front Door: Forced Migration Routes through Macedonia to Croatia*. Brussels: Jesuit Refugee Service Europe; M. Valenta, D. Župarić-Ilijić i T. Vidović (2015), The Reluctant Asylum-Seekers: Migrants at the Southeastern Frontiers of the European Migration System, *Refugee Survey Quarterly*, 34 (3): 95–113.

ODGOVOR EUROPSKE UNIJE NA AKTUALNE TOKOVE PRISILNIH MIGRACIJA I HUMANITARNU KRIZU (STRATEGIJE, POLITIKE I MJERE)

Ne ulazeći u ekstenzivniju analizu cjelokupnoga europskog sustava azila, dovoljno je ustvrditi kako tzv. Zajednički europski sustav azila (*Common European Asylum System – CEAS*) propisuje zajedničke standarde izbjegličke zaštite kojih bi se trebale pridržavati podjednako sve članice Unije, bez obzira na to u kojoj državi članici osoba zatraži zaštitu. Nakon donošenja akcijskog plana *Ten point action plan on migration*²¹ u travnju 2015., u kojem je ponovo prevladala sigurnosna dimenzija migracija, u svibnju 2015. donesen je »Europski migracijski program« (*European Agenda on Migration*). Riječ je o strateškom dokumentu EU-a u području migracija i azila, s nizom hitnih, tj. kratkoročnih, kao i dugoročnih politika i mjera koje se tiču prije svega upravljanja neregularnim i azilnim migracijama u euromediterskom prostoru.

Prikaz mjera »Europskoga migracijskog programa«

KRATKOROČNE (HITNE) MJERE (prioritetne akcije)

SEKURITIZACIJA GRANICA

- veća finansijska izdavanja za operacije na moru Triton i Poseidon (poslije i za operaciju Sophia)
- aktivacija sustava hitnog upravljanja za pojačano osiguranje vanjskih granica zemalja EU-a, posebno unutar tzv. žarišnih točaka (*hotspots*) u područjima prvoga, masovnog ulaska u EU (Grčka, Italija)
- zajednička obrambena i sigurnosna politika s ciljem uništavanja krijučarskih kriminalnih mreža
- provođenje sustava registriranja te koordiniranog povratka i readmisije migranata

EKSTERNALIZACIJA MOGUĆIH RJEŠENJA U ZEMLJAMA PORIJEKLA I ZEMLJAMA TRANZITA

- finansijska ulaganja u regionalne programe razvoja i zaštite u Sjevernoj Africi i na Rogu Afrike
- slanje europskih migracijskih službenika u zemlje tranzita (s usmjerenošću na pokušaj zadržavanja migranata u tim teritorijima)
- otvaranje centara s nekoliko praktičnih svrha (uključujući i detenciju ili pak odvraćanje migranata) u zemljama Centralne Afrike (jedan je predviđen u Nigeru), u suradnji s IOM-om i UNHCR-om

SUSTAV KVOTA ZA PRESELJENJE I RELOKACIJU TRAŽITELJA ZAŠTITE I IZBJEGLICA IZMEĐU DRŽAVA ČLANICA

- provođenje sheme preseljenja i premještanja

DUGOROČNE MJERE

SUZBIJANJE UZROKA NEREGULARNIH MIGRACIJA

- utjecaj na inicijalne uzroke/pokretače migracija u zemljama porijekla
- raskrinkavanje krijučarskih i mreža trgovanja ljudima
- poticanje povratka

SPAŠAVANJE ŽIVOTA NA VANJSKIM GRANICAMA

- bolje upravljanje vanjskim granicama
- solidarnost sa zemljama na vanjskoj granici
- poboljšanje efikasnosti graničnih prijelaza

JAČANJE ZAJEDNIČKE AZILNE POLITIKE

- solidarnost među državama članicama
- sustavno praćenje izbjegličkih kretanja

PRIMJENA NOVE POLITIKE PREMA ZAKONITIM MIGRACIJAMA

- privlačenje poželjnih profila radnika deficitarnih zanimanja
- olakšavanje ulaska migranata i priznavanja kvalifikacija
- revizija »Direktive o plavoj karti«

Izvor: *European Agenda on Migration*²² (prilagodba autorâ).

²¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm

²² http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

Većina predloženih mjera nije uključivala prijedloge koji bi omogućili sigurniji i lakši dolazak izbjeglica na europsko tlo – bilo da te mjere obuhvaćaju uspostavu sigurnih koridora dolaska i ulaska, sustav humanitarnih viza, liberalizaciju sustava »klasičnih« viza, lakše spajanje obitelji, upotrebu eksteritorijalnog određenja izbjegličkog statusa pa potom relokaciju na tlo EU-a, mjere legalizacije (regularizacije) statusa u državama članicama ili druge moguće mjere koje bi dolazak prisilnih migranata dekriminalizirale i statusno regularizirale. U prvoj shemi preseljenja predloženoj 20. srpnja 2015.²³ Vijeće EU-a predložilo je broj od 40.000 sirijskih izbjeglica koje bi bile preuzete iz Turske, što je tek oko 1% sirijskih izbjeglica koje se nalaze u Turskoj, no i taj je prijedlog naišao na otpor i opstrukciju nekih država članica.

Razvoj situacije na terenu od svibnja do rujna 2015. izrazito je pogoršao mogućnosti pravovremene i pravovaljane reakcije Unije na sve značajnije tokove prisilnih migracija koji su pristizali u EU i susjedne zemlje. Članice EU-a različito su reagirale na povećani dolazak prisilnih migranata, otvarajući svoje »granice« ili gradeći žičane barijere. Kada je Mađarska 15. rujna dovršila izgradnju bodljikave žičane ograde i zatvorila međunarodne granične prijelaze sa Srbijom, rute izbjeglica i drugih prisilnih migranata skrenute su prema Hrvatskoj.

Dana 9. rujna 2015. Europska komisija donosi prijedlog Vijeću EU-a za daljnju relokaciju ukupno 120.000 podnositelja za koje se može pretpostaviti da trebaju međunarodnu zaštitu²⁴; ovaj put predviđena relokacija iz Mađarske u druge države članice EU-a obuhvaćala bi 54.000 osoba, iz Grčke 50.400 te iz Italije 15.600. Relokacija je bila zajamčena za one državljanе trećih zemalja čija je stopa odobrenja azila u EU-u iznosila 75%, pa se to odnosilo samo na državljanе Sirije, Iraka i Eritreje. Sukladno tom prijedlogu Republika Hrvatska tom bi relokacijskom shemom primila kvotu od 1064 tražitelja azila i izbjeglica iz Mađarske, Grčke i Italije (uz 550 osoba iz Italije i Grčke, što je dogovoren u svibnju 2015.).

Europska komisija nadalje 23. rujna 2015. predlaže Europskom parlamentu i Vijeću Europe operativni plan »**Managing the refugee crisis: immediate operational, budgetary and legal measures under the European Agenda on Migration**«²⁵, koji je izведен iz načela »Europske migracijske agende« iz svibnja 2015.

Prioritetne operativne mjere za iduće razdoblje obuhvaćaju:

- uspostavljanje mehanizma civilne zaštite ili jedinica granične policije za brzo djelovanje
 - pomoć u timovima, opremi, ekspertizi i medicinskim potrepštinama
 - slanje interventnih graničnih timova podrške, koje će logistički osigurati Frontex
- pomaganje službenika i stručnjaka Frontexa, EASO-a, Europola (policija EU-a) i Eurojusta nacionalnim tijelima u identificiranju i registriranju migranata koji ulaze u EU te pripremanje i organiziranje povratka za osobe koje neće moći ostati na temelju humanitarnih razloga.

²³ http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/07/st11097_en15_pdf/

²⁴ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/proposal_for_council_decision_establishing_provisional_measures_in_the_area_of_international_protection_for_it_gr_and_hu_en.pdf

²⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_on_managing_the_refugee_crisis_en.pdf

Glavni ciljevi tih aktivnosti jesu:

- osiguranje većeg stupnja kontrole i nadzora granica
- normalizacija Schengenskog prostora, uzdrmanog izvanrednim i privremenim uvođenjem unutarnjih graničnih kontrola među pojedinim državama članicama.

EU će diplomatskim putem nastaviti blisku suradnju s trećim zemljama, tj. državama porijekla i tranzita, kao i s međunarodnim organizacijama kao što su UNHCR, IOM, Crveni križ i Program Ujedinjenih naroda za razvoj, s ciljem pronalaženja rješenja izbjegličke krize na svjetskoj razini.

Nakon konferencije o Istočnomediterskoj i Balkanskoj ruti koja se održala 8. listopada 2015. u Luxembourgu, donesena je »Deklaracija«²⁶ kojom su potvrđeni prijašnji zaključci i mjere predložene u »Europskome migracijskom programu«. Predloženo je slanje daljnje finansijske, logističke i humanitarne pomoći Turskoj, Libanonu i Jordanu u svrhu podrške za održavanje sustava prihvata i smještaja izbjeglica. Pomoć i asistencija obećane su i zemljama tranzita, poput Makedonije i Srbije, te zemljama porijekla u uzdržavanju vlastitih interno raseljenih osoba i prevenciji temeljnih uzroka daljnog raseljavanja. EU je predložio i suradnju sa zemljama na svojim vanjskim granicama, posebice s Turskom, u svrhu upravljanja granicama i borbe protiv organiziranoga kriminala, krijumčarenja i trgovine ljudima. Mjere suradnje s državama porijekla uključuju i instrumente prisilnog povratka i readmisije, kao i dobrovoljne programe povratka i reintegracije. Ipak, tim zaključcima nije definiran operativni raspored koji bi upućivao na opseg i rokove primjene odluka te njihov utjecaj na humanitarnu krizu u zemljama Jugoistočne Europe.

U posljednjoj komunikaciji Europske komisije prema Europskom parlamentu i Vijeću EU-a od 14. listopada 2015.²⁷ predložen je niz operativnih, implementnih stavki za mjere koje se tiču prioritetnih akcija naznačenih u »Europskome migracijskom programu«. Neke od novosti tiču se razrade modela finansijske i logističke pomoći za šest žarišnih točaka prihvata u Italiji i pet u Grčkoj koja uključuje pomoć specijaliziranih agencija Unije (Frontex, EASO, Europol i Eurojust), potporu mjerama relokacije, preseljenja, povratka i readmisije te dovršetak »Akcijskog plana« između EU i Turske u vezi sa suradnjom na rješavanju humanitarne krize.²⁸

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH ODGOVORA EUROPSKE UNIJE I REPUBLIKE HRVATSKE NA HUMANITARNU KRIZU I TOKOVE PRISILNIH MIGRACIJA

Donošenjem »Europskoga migracijskog programa« (*European Agenda on Migration*) u svibnju 2015. Europska komisija upozorila je na važnost upravljanja migracijskim tokovima u Europi, a posebno na problematiku neregularnih migracija. Osi na kojima se »Program« temelji većinom su usmjerene na povećani nadzor i zaštitu vanjskih granica EU-a, suzbijanje neregularnih migracija razbijanjem krijumčarskih mreža te jačanje Zajedničkoga europskog sustava azila. Premda se u »Programu« posebno naglašavaju važnost spašavanja života i solidarnost s osobama koje traže međunarodnu zaštitu, Europska komisija ne predlaže nikakve mjere i/ili standarde kojima bi se izbjeglicama osigurali siguran dolazak i transfer (tzv. trajni humanitarni koridori) do željenih odredišta. Tajnim diplomatskim dogovorima humanitarni koridori u praksi ipak

²⁶ <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/gunnar-bragi/15-10-06-High-level-Conference-Eastern-Med-Western-Balkans.pdf>

²⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_on_eam_state_of_play_20151014_en.pdf

²⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5777_en.pdf

funkcioniraju (npr. aktualni dogovor Hrvatske i Slovenije o dalnjem transferu izbjeglica u Austriju i Njemačku), no s poteškoćama zbog sve otežanijeg propusta i prihvata izbjeglica te njihovog relativno dugotrajnog zadržavanja na Balkanskoj ruti.

Pokušaji EU-a da riješi izbjegličku krizu u kriznim žarištima u zemljama porijekla mogli bi utjecati na ublažavanje, ali ne i na zaustavljanje izbjegličkih tokova. U slučaju pojačanih vojnih aktivnosti u zemljama porijekla, pa čak i razrješenja sukoba mirnim putem i održavanja *statusa quo*, izbjeglički tokovi vjerojatno će se nastaviti, pa čak i intenzivirati. Takvi scenariji sasvim su izvjesni ako u društвima porijekla građani i dalje budu osuđeni na život u općoj nesigurnosti, ekonomskoj besperspektivnosti i nepovjerenju u izgradnju sigurnijeg i pravednijeg društva, što uključuje i rekonstrukciju sukobima narušenih društvenih odnosa.

Često spominjanje rješavanja izbjegličke situacije u zemljama porijekla, zemljama primateljicama koje prihvaćaju najveći broj izbjeglica (Turska) ili u tranzitnim zemljama preko kojih ulazi najveći broj izbjeglica u EU (Grčka) upućuje na to da Europska unija još uvijek ne pristupa rješavanju izbjegličke krize sustavno i učinkovito. To posebno dolazi do izražaja u Turskoj, stvaranjem tzv. tampon-zone za retenciju izbjeglica u kampovima, u kojima se izbjeglice ostavlja u situaciji produljene raseljenosti i besperspektivnosti. Značajna sredstva (oko milijardu eura ili više) koja je EU spremna ponuditi Turskoj za njihovo zadržavanje na svom teritoriju, jedna je u nizu *ad hoc* mjera kojom se problem izbjeglištva odgađa, a ne rješava.

Iako je na razini EU-a bilo prijedloga da se prisilnim migrantima koji su u zemlje EU-a ušli neregularnim rutama omogući dobivanje tzv. humanitarnih viza, takav se sustav nije ozbiljno razmatrao, pa nije ni zaživio u praksi. Ako bi se počeo primjenjivati sustav humanitarnih viza promjenom okolnosti nužnih za njihovo dodjeljivanje, mogao bi se promijeniti u status privremenoga humanitarnog boravka ili toleriranog ostanka, što je ipak najniža statusna razina, kojom u zemlji primitka izbjeglice ne ostvaruju nikakva prava. Osim toga u EU-u nije došlo ni do aktiviranja mehanizma privremene zaštite koja u skladu s »Direktivom o privremenoj zaštiti« omogućuje priznavanje zaštite onima koji na europske granice dolaze iz ratom zahvaćenih područja. Iako privremena zaštita pruža »niži standard« zaštite od azilne, posebno kada je riječ o integraciji izbjeglica, donositelji odluka u EU-u nisu aktivirali taj mehanizam jer, čini se, nisu potpuno sigurni tko su u ovome masovnom dolasku »vjerodostojne izbjeglice«, a tko »ekonomski migranti«, koji ne bi mogli ostvariti pravo na zaštitu sukladno direktivi EU-a o privremenoj zaštiti.²⁹

S obzirom na to da državama članicama EU-a nije zabranjeno provoditi partikularne migracijske politike, pa ni kad se njima podriva Zajednički europski sustav azila, upitan je način daljnog primjenjivanja »Dublinske uredbe«, koja se trenutačno čini suspendiranom. Dok robe, usluge i kapital u EU-u još uvijek slobodno »cirkuliraju«, jasno je da to ne vrijedi, ako je ikada i vrijedilo, za protok ljudi. No nisu li ukidanjem slobode kretanja ljudi ugrožene i temeljne vrijednosti EU-a: poštivanje ljudskog dostojanstva, sloboda, demokracija, jednakost, vladavina prava i poštivanje ljudskih prava? Aktualna humanitarna kriza stoga predstavlja veliki izazov za EU, posebno kada je riječ o zajedništvu i solidarnosti svih članica u rješavanju izbjegličke krize u duhu proklamiranih vrijednosti, međusobnog povjerenja te primjene međunarodnoga izbjegličkog i humanitarnog prava.

Nadalje, sustav izbjegličkih kvota u EU-u, po svemu sudeći, ne može ravnomjerno raspodijeliti teret i odgovornost u izbjegličkoj situaciji, nego pitanju izbjegličke zaštite pristupa neujednačenim i partikularnim pristupima država članica. Usto, EU nema jasno ujednačene standarde i kriterije za raspoređivanje izbjeglica po zemljama članicama i

²⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF>

nejasno je na koji će način zemlje članice spriječiti sekundarna kretanja relociranih i premještenih izbjeglica i tražitelja azila. Europski sustav azila potrebno je stoga reformirati jer je zbog razjedinjenih, neefikasnih i neadekvatnih politika i mjera neučinkovit. RH je pristala sustavom kvota prihvatići veći broj izbjeglica od predloženoga (jedina uz Estoniju), no budući da je taj sustav prilično manjkav kako u teoriji tako i u praksi, upitne su njegova efikasnost i primjenjivost. Hrvatsko je društvo izbjegličke tokove prihvatio iskazivanjem uglavnom pozitivnih stavova i dobrodošlice, kako na razini Vladinih predstavnika tako i među civilnim udrugama i inicijativama. Tome je u prethodnom razdoblju do sredine listopada uvelike bila pridonijela »protočnost« granice, odnosno kratko zadržavanje izbjeglica i drugih prisilnih migranata na teritoriju RH (u pravilu ne dulje od dvanaest sati) i njihov daljnji transfer u sjeverozapadne zemlje EU-a kao krajnja odredišta.

Nakon zatvaranja državne granice Republike Mađarske prema Hrvatskoj u noći 17. listopada 2015., svako daljnje moguće zatvaranje granice/a i onemogućivanje daljnog transfera iz Hrvatske u druge zemlje (prije svega Sloveniju) izbjeglice bi moglo prisiliti da zaštitu potraže u Hrvatskoj. S obzirom da se izbjeglički tokovi ne smanjuju, humanitarna kriza se produbljuje. Zadržavanje prisilnih migranata na slovenskoj granici i njihov usporeni prihvat u jednom je periodu izravno utjecalo na situaciju u Hrvatskoj. Dok je povećanje broja izbjeglica na granici Srbije i Hrvatske raslo, kapaciteti prihvatnog kampa u Opatovcu su se smanjivali, a to je dodatno otežavalo transfer izbjeglica do slovenske granice. Ukoliko bi u narednom razdoblju došlo do potpunog zatvaranja granica može se očekivati i preusmjeravanje toka iz Srbije u Bosnu i Hercegovinu, a iz nje opet u Hrvatsku.

U novonastaloj situaciji Hrvatska bi što žurnije trebala donijeti mjere za prihvaćanje masovnijeg broja izbjeglica te osigurati pravne i materijalne uvjete za njihov smještaj i zbrinjavanje. Stoga na temelju dosadašnje analize donosimo preporuke³⁰ za Europsku uniju i međunarodnu zajednicu (posebno za Republiku Hrvatsku) radi efikasnijeg rješavanja aktualne humanitarne krize u Europi.

PREPORUKE ZA EU I MEĐUNARODNU ZAJEDNICU

- identificirati i utjecati na glavne uzroke današnjih masovnih mješovitih migracijskih tokova u svijetu mapiranjem kriznih žarišta i radom na dugoročnom slanju razvojne pomoći u financijskome, logističkom i smislu ekspertize koja može pomoći zaustavljanju tih sukoba i dalnjemu socioekonomskom oporavku i razvoju tih područja
- ulagati u mjere financijske podrške izbjegličkim kampovima u trećim državama s ciljem poboljšanja izbjegličke situacije te u mjere za napuštanje tih kampova i ostvarenje trajnog rješenja integracije u lokalnu zajednicu
- dati prednost humanitarnim operacijama spašavanja migranata nad Frontexovim sekuritizacijskim mjerama uništavanja krijumčarskih mreža i krijumčarskih transportnih sredstava
- osigurati i kontinuirano držati otvorenima i protočnima humanitarne koridore koji bi omogućili siguran dolazak i tranzit izbjeglica te pristup teritoriju država članica EU-a i sustavu traženja zaštite

³⁰ Analizirane su i komparirane neke od preporuka koje su donijeli European Council for Refugees and Exiles, Amnesty International, Jesuit Refugee Service, Solidar Network Europe te domaća Inicijativa za podršku izbjeglicama »Dobrodošli«.

- olakšati zakonite uvjete dolaska državljana trećih zemalja u EU liberalnijim sustavom kvota za rad, obrazovanje, studiranje i spajanje obitelji
- aktivirati postojeće pravne mehanizme zaštite, poput privremene zaštite ili humanitarnih viza za omogućivanje dolaska i priznavanja zaštite izbjeglicama
- razvijati adekvatne smještajne kapacitete prihvata izbjeglica u Europi te ujednačiti standarde prihvata u svim zemljama članicama
- osmisliti i implementirati učinkovitiji sustav raspodjele tražitelja azila i izbjeglica po državama članicama putem kvota, koji bi bio jednostavniji, brži i jeftiniji
- uvažavati preferencije migranata (kada je moguće) te njihove socijalne veze s osobama u državi primitka ili željene destinacije, kod premještanja i preseljenja
- uspostaviti jedinstveno koordinativno tijelo EU-a koje bi nadgledalo implementaciju zajedničkih standarda te koordiniralo zajedničke operacije EU-a, uz mogućnost da tu odgovornost preuzme EASO (*European Asylum Support Office*)
- pristupiti potpunoj reviziji ili čak odbacivanju Dublinskog sustava i osmisliti sustav koji ne bi vezao tražitelje zaštite uz teritorij s nedostatnim sustavima azila, uz poštovanje zajedničkih standarda prihvata, procedure i kvalifikacije
- poticati razvoj i ujednačivanje kvalitete izbjegličke zaštite u svim zemljama Unije, uključujući unapređenje integracijskih politika država članica, uz uspostavu zajedničkih standarda, modela i pristupa
- omogućiti održiva rješenja toleriranog ostanka u državama članicama ako dođe do sekundarnih kretanja onih koji će sustavom kvota biti premješteni u druge države članice.

PREPORUKE ZA REPUBLIKU HRVATSKU

Od početaka aktualne humanitarne krize na teritorij RH do 5. studenog ušlo je i kroz njega prošlo nešto više od 330.000 prisilnih migranata. Na temelju izravnih uvida s terena, pomoću iskustvene metode promatranja, te na temelju analize preporuka stručnih službi i organizacija civilnog društva koje se skrbe o pravima izbjeglica moguće je detektirati neke od izazova i potreba u sustavu prihvata, smještaja i transfera izbjeglica na teritoriju EU i zasebno Hrvatske. Također je moguće uputiti na smjernice razvoja politika i mjera koje bi se u ovoj situaciji moglo razvijati na razini Hrvatske:

- nastaviti s prihvaćanjem osoba u Hrvatskoj uz povećanje broja adekvatnih, prije svega natkrivenih, smještajnih kapaciteta u slučaju popunjenoosti kapaciteta zimskog tranzitnog centra pokraj Slavonskog Broda
- osigurati, u slučaju iznenadne potrebe, dodatne kapacitete i stručne službe za trenutni smještaj u pograničnom području sa Slovenijom u slučaju ponovnog mogućeg otežavanja transfera i prihvata izbjeglica od slovenskih i austrijskih vlasti
- sudjelovati i inicirati pregovore sa susjednim i drugim europskim zemljama o rješavanju aktualne izbjegličke krize u duhu solidarnosti i podjednake raspodjele odgovornosti
- pojačati materijalne i ljudske kapacitete s ciljem adekvatnog zbrinjavanja izbjeglica umjesto trošenja sredstava na podizanje fizičkih barijera
- nastaviti adaptaciju i unapređenje postojećih smještajnih i tehničkih kapaciteta prihvatnih centara

- uspostaviti bolju koordinaciju između svih aktera uključenih u mjere prihvata i smještaja izbjeglica i drugih prisilnih migranata radi bolje komunikacije te raspodjelje poslova i odgovornosti
- osigurati dovoljan broj prevoditelja i interkulturnih posrednika za potrebe svakodnevne komunikacije nadležnih službi s prisilnim migrantima
- pojačati mjere pravovremenog i pravovaljanog informiranja izbjeglica o njihovoj trenutačnoj situaciji, perspektivi dalnjeg tranzita i mogućnosti traženja zaštite u Hrvatskoj te pružati ostale potrebne informacije
- osigurati dovoljan broj medicinskoga i drugoga stručnog osoblja koje bi učinkovitije provodilo hitne interventne mjere pružanja medicinske pomoći i psihološke podrške žrtvama trauma i stradanja
- brinuti se za posebno ranjive skupine izbjeglica (trudnice, djeca, starije osobe, maloljetnici bez pratinje i drugi) u osiguravanju specifičnih potreba te im dati prednost pri prihvatu, smještaju i organiziranom nastavku putovanja
- razviti i od prvog dana primjenjivati koherentne, sustavne i efikasne mjere integracije u društvo za populaciju koja će sustavom kvota biti premještena i preseljena u Hrvatsku
- osmisliti i na nacionalnoj razini pokrenuti javne kampanje senzibiliziranja te pravovremenog i pravovaljanog informiranja javnosti o aktualnoj krizi i potrebama prisilnih migranata
- unaprijediti nacionalni plan i mjere suzbijanja diskriminacije, ksenofobije i rasizma te promicati toleranciju, solidarnost i humanost kroz politike i mjere informiranja i senzibilizacije javnosti o migracijskim i izbjegličkim pitanjima
- zagovarati razradu novoga kvotnog modela pred tijelima EU-a (Parlamentom, Vijećem i Komisijom) koji bi uspostavio formulu izračuna prihvatnog potencijala svake države članice te sukladno tome donijeti mjere za žurno relociranje u druge zemlje članice u slučaju dosezanja maksimalne gornje granice prihvata i akomodacije prisilnih migranata
- jačati mjere javno-privatnog partnerstva u pitanjima alternativa zaštite koje se mogu ticati sponzoriranog prihvata i smještaja ili mjera integracije prihvaćenih osoba, uz nadzor i kontrolu državnih službi kako bi se spriječile moguće zlouporabe ovog modela.