



ZBORNİK RADOVA

...

MEĐUNARODNA NAUČNO-STRUČNA KONFERENCIJA

„SVJETSKA IZBJEGLIČKA KRIZA: IZAZOVI I PERSPEKTIVE“

Azapovići, 7. maj 2016. godine



**Univerzitet u Travniku
Pravni fakultet**

ZBORNİK RADOVA

MEĐUNARODNA NAUČNO-STRUČNA KONFERENCIJA

„SVJETSKA IZBJEGLIČKA KRIZA: IZAZOVI I PERSPEKTIVE“

Azapovići, 7. maj 2016. godine

Travnik, 2016.

Zbornik radova Međunarodne naučno-stručne konferencije „Svjetska izbjeglička kriza: izazovi i perspektive“

Izdavač: Univerzitet u Travniku,
Pravni fakultet

Za izdavača: prof. dr Rasim Dacić

REDAKCIONI ODBOR: prof. dr. Ismet Alija, prof. dr. Mensur Kustura, prof. dr. Hana Korać, prof. dr. Gordana Mršić, prof. dr. Džemal Najetović, prof. dr. Osman Jašarević, prof. dr. Zijad Hasić, prof. dr. Nedžad Korajlić, doc. dr. Omer Hamzić, Djelza Alija-Selmanović, MA, Benjamina Londrc, MA.

Lektor: Bojana Koroman

Štampa: Intea BH d.o.o Sarajevo

Tiraž: 100 primjeraka

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka Bosne i Hercegovine, Sarajevo

314.745.3-054.73(100)(063)(082)

MEĐUNARODNA naučno-stručna konferencija "Svjetska izbjeglička kriza: izazovi i perspektive" (2016 ; Azapovići)

Zbornik radova [Elektronski izvor] / Međunarodna naučno-stručna konferencija "Svjetska izbjeglička kriza: izazovi i perspektive", Azapovići, 7. maj 2016. - Travnik : Univerzitet, 2016. - 1 elektronski optički disk (CD-ROM) : tekst, slike ; 12 cm

Nisu navedeni sistemski zahtjevi.

Način dostupa (URL): <http://pfk.edu.ba/v2/>. - Tekst lat. i ćir. - Tekst na bos., hrv., srp. i engl. jeziku. - Nasl. s nasl. ekrana.

ISBN 978-9958-640-58-2

COBISS.BH-ID 22984198

© Pravni fakultet Univerziteta u Travniku, 2016.

Sva prava zadržava Izdavač.

SADRŽAJ

Augusto Sinagra, The Different Aspects of the Refugee Crisis	8
Miodrag N. Simović, Dragan Jovašević, Vladimir M. Simović, Krijumčarenje i trgovina ljudima - evropski standardi i pravo Bosne i Hercegovine	15
Dalibor Jovanovski, Ivanka Dodovska, Refugee Crisis and its impact upon the Greek – Macedonian Relationship	32
Zijad Hasić, Izbjeglice i interno raseljena lica u oružanom sukobu - međunarodna i unutarinja pravna zaštita, s posebnim osvrtom na zaštitu u Međunarodnom humanitarnom pravu	44
Paolo Bargiacchi, Managing the Refugee Crisis by Revising the Dublin System	61
Duško Tomić, Jelena Dinić, Zlatana Lečić, Organizovane kriminalne grupe i ilegalne migracije – iskustva evropskih država	71
Anna Lucia Valvo, European Legislation on Immigration	80
Bego Gutić, Edis Bajić, Uloga civilnog društva u zaštiti ljudskih prava izbjeglica	85
Ismet Alija, Haris Hasić, Prava stranih lica, apatrida i izbjeglica povodom zaštićenih intelektualnih tvorevina u Bosni i Hercegovini	92
Mensur Kustura, Paralelno društvo, identitet i demokratska integracija	107
Džemal Najetović, Implikacije izbjegličkih kriza na mir i sigurnost u svijetu	115
Valentina Ranaldi, Refugees and National Security in the European Continent: Individual and Integrated Strategies	128
Omer Hamzić, O prisilnom iseljavanju i prihvatu Slovenaca u Bosni 1941, slučaj Gračanice	135
Ivica Josifovic, European Union Migration/Refugee Crisis: Opening the Pandora's Box?	145
Erjon Hitaj, Diplomatic Asylum Under International Law: Between Administration of Justice, Diplomatic Immunity and Human Rights Protection	157
Edin Arnaut, Jasmina Gurić, Ekonomski aspekt svjetske izbjegličke krize - uticaj na tržište rada i (ne)zaposlenost u Evropskoj Uniji	168
Senahid Ademović, Ulazak i integracija izbjeglica u Evropsku Uniju	182
Meliha Frndić Imamović, Ajla Škrbić, Međunarodnopravna zaštita djece izbjeglica s posebnim osvrtom na Konvenciju o pravima djeteta	193
Nataša Georgieva, Hađi Krsteski, Azil	204

Djelza Alija-Selmanović, Normativi za zaštitu prava izbjeglica i interno raseljenih lica u američkim kontinentima	213
Sana Softić, Značaj međunarodne solidarnosti za pravni položaj i zaštitu izbjeglica	224
Hana Korać, Irma Begović, Emir Halilović, Sigurnosni aspekti izbjegličke krize	236
Željko Nikač, Boban Simić, Nikola Artonović, Implementacija Sporazuma o readmisiji i aktivnosti Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije	246
Ena Kazić, Rialda Ćorović, Migracije stanovništva kao faktor u etiologiji kriminaliteta	258
Mojca Rep, A Refugee Crisis or a Crisis of Security? - Legislative Aspects	271
Хатица Бериша, Игор Баришић, Раде Славковић, Миграција – безбедносна опасност по Републику Србију	283
Osman Jašarević, Pravno sigurnosno pitanje azila sa osvrtom na Bosnu i Hercegovinu	295
Lana Peto Kujundžić, Protiv zatvaranja djece migranata	313
Предраг Поповић, Миодраг Гајић, Утицај миграција на пораст насилничког криминалитета	324
Sadmir Karović, Krivičnopravna i viktimološka analiza trgovine ljudima – izazovi, dileme i prevencija	332
Goran Blagojević, Mladen Vuković, Uticaј migrantskih kriza na pojavu fenomena ekoloških izbjeglica u svijetu i refleksija tih kriza na području BiH	343
Mezen Dervišević, Esmer Drkenda, Oružani sukob u Siriji i strah Evropske unije od terorizma	353
Almasa Zubović, Međunarodne nevladine organizacije kao mehanizmi zaštite izbjeglica u kontekstu evropske izbjegličke krize	361
Rizvan Halilović, Problemi izbjeglica iz Bosne i Hercegovine u zemljama prihvata	374
Ermin Redžić, Azra Bećirović, Zaštita tražitelja azila u prilivima velikih razmjera	387
Jasmina Gurić; Amir Vrhovac, Ekonomsko-politički aspekti izbjegličke krize u Europskoj Uniji	395
Esmer Drkenda, Mezen Dervišević, Iseljavanje Bošnjaka u Osmansko carstvo u prvim godinama austro-ugarske okupacije 1878-1882	406
Djelza Alija-Selmanović, Benjamina Londrc, Zaštita prava izbjeglica u kontekstu poštovanja načela non-refoulement	412

Uvodna riječ

Poštovani čitaoci,

Izbjeglička kriza koja potresa Evropu i svijet još od 2011. godine podstakla je akademski odbor Pravnog fakulteta Univerziteta u Travniku na organizaciju međunarodne naučno-stručne konferencije pod nazivom „Svjetska izbjeglička kriza: izazovi i perspektive“. Cilj konferencije je tematizirati najveću izbjegličku krizu koja je zadesila svijet još od Drugog svjetskog rata. Rat u Siriji primorao je 4,8 miliona izbjeglica da traže spas i zaštitu u nekoj od država koje su ih spremne primiti. Milioni ljudi su napuštali svoje domove u Siriji i Iraku u nadi da će doći do evropskog tla. Više stotina hiljada izbjeglica krenulo je iz Sirije, Iraka, Libije, Tunisa, Afganistana, Pakistana i drugih država prema Evropi. Radovi sadržani u ovom zborniku, a koji su bili izloženi na Konferenciji odnose se na različite sfere djelovanja i podrazumijevaju širok dijapazon izučavanja problematike, kako pravni, ekonomski, socijalni, međunarodni tako i historijski, krivični, psihološki i sociološki. Jedino multidisciplinarn pristup problemu izbjegličke krize može doprinijeti donošenju konkretnih teoretskih zaključaka koji bi u konačnici imali utjecaj i na praksu te dali adekvatne prijedloge rješenja problema. Konferencija je okupila eminentne stručnjake iz zemlje i inozemstva: članove akademske zajednice, predstavnike državnih institucija, nevladinih organizacija, te studente.

Potrebno je izraziti posebnu zahvalnost svim zaposlenicima Pravnog fakulteta Univerziteta u Travniku na uloženom trudu u organizaciji ove konferencije, kao i njenim učesnicima i svima onima koji su je podržali.

prof. dr. Mensur Kustura

THE DIFFERENT ASPECTS OF THE REFUGEE CRISIS

„THE DIFFERENT ASPECTS OF THE REFUGEE CRISIS“

Apstract

The presentation preliminarily highlights two aspects: first, the crisis caused by the phenomena of mass emigration of so-called "refugees" is not of a worldwide nature, but more specifically of a European nature; second, the problem cannot be examined in terms of current international law, both general and conventional, since there isn't any specific general or conventional international rule regulating this new phenomenon of mass migration.

As rightly stated in the title of the Conference, the problem must be examined in terms of identifying and defining, as to the legal aspect, new international legal rules of conventional nature, that can "govern" the changes and ensure, in perspective, a coherent legal framework.

Even in light of the above, the paper is necessarily of "multidisciplinary" content, and takes into account not only the few normative elements of conventional international law existing today, but mainly the political, economic, social, historical, sociological and even criminal aspects (with regard to the effects of mass migration valuable as a tool, if not as the cause, of terrorist acts).

In particular, the paper focuses on the links between policies - specifically of the United States - of destabilization of the Middle East region and of the African continent (with specific attention to North African states) and on the consequential effects of these policies specifically with regard to the new phenomenon of mass migration from countries included in the two geographical areas now considered.

Therefore, the paper takes also into account the geopolitical effects of the problem of the unpredictable phenomenon of the masses of migrants who ask for "refuge" in the States of the European Continent.

Summary: 1. Introduction.- 2. Why emigration goes towards Europe.- 3. The US imperialist policy as the cause of the migratory waves.- 4. The effects of the destabilization.- 5. General characteristics of the migratory flows and actual individual motivations.- 6. The exponential increase of the crimes and the danger of terrorist actions. The problem of integration.- 7. Possibility of (at least) containing the phenomenon of mass migration.- 8. Concluding remarks: overcoming of the NATO, cooperation with the States of transit and assistance and aid to States of origin and migrants "in loco".

1. The current phenomenon of mass migration heading towards the Southern European countries and Central and Eastern Europe is a fact that does not require either verifications or audits as to the known and relevant dimensions of the phenomenon itself.

In the explanatory notes to the comprehensive phenomenon of mass migration that accompanies the invitation to participate in this important *Journal of Liberty and International Affairs*, many European States are indicated, towards which imposing migratory masses are directed. However, Italy isn't indicated between these States.

Still, in Italy multitudes of migrants come from countries of the Middle East region (mostly Syria and Iraq) and from the States of the African continent (Eritrea, Sudan, South Sudan, Egypt, Ethiopia and other countries of the west coast, through Libya and taking advantage of the Libyans ports). Nor it is recalled the commitment not only of the European Union's institutions at a European level, but specifically of Italy; a daily commitment of sea rescue of migrants through prearranged and organized operations with the use of the means of the Italian Navy.

2. After these introductory remarks, it seems appropriate to give an immediate answer to the main questions posed, that is why these migratory masses make their way to the European continent.

The answer is twofold. First of all, for the imaginative idea of welfare, and therefore for the possibility of a better life, that the European Union arouses, although currently afflicted by a serious economic, monetary and occupational crisis. The second reason is that, excluding the United States of America, Canada and even the States of Central and South American continent (not particularly attractive in terms of the "standard" of life and in terms of employment) because well apart and separate from the Atlantic Ocean, these migratory masses obviously reject destinations in the Middle East or in Asia (mostly India, Bangladesh and the Philippines). Even less for what concerns the African destinations, from where these migratory masses come. Taking also into account that the distance excludes, both as origin and as destination, the Continental Australian region.

It should be added the geographical proximity of the States of the European continent (including those of the Balkan region), in particular those States that are members of the European Union and participate in the euro monetary system (also reachable by land).

In addition, it should be specifically taken into account the fact that Italy is much more easily accessible, by land and by sea, for its geographical proximity.

The geographical distance of the United States of America and their separation from the European continent by the Atlantic Ocean has already been mentioned and will be better analysed later, with regard to the causes of these unimaginable migration flows. However, some reflection must be promptly developed.

3. It is not an exaggeration or a hazard or a will to polemize - introducing some elements of political contingent judgment with respect to the dramatic phenomenon of mass migration - saying that the latter are the result of the US imperialist policy that, being immune from the consequences of the phenomenon because of the geographical distance, better achieves its goals of control and subjugation of States, causing situations of destabilization in

the States themselves. This besides achieving its wider economic benefits, even perpetuating the predominance of the US dollar in the system of international money transactions for the benefit of the significant US public debt.

What happened in recent times constitutes a clear evidence of this. I'm referring to the dual aggression, by the US and its allies, to the Socialist Republic of Iraq, as well as to the change of government and of regime in Egypt sponsored and supported by the United States of America.

Furthermore, I'm referring to the policy - certainly not balanced and not impartial - of the United States of America towards the State of Israel; the aggression against the socialist Serbia, always using the "armed wing" of NATO (in the context of which the United States play a leading role in the management of the military "instrument"); the vulgar aggression against Libya and its legitimate government led by Colonel Muammar Gaddafi. Aggression desired and begun, with pre-arrangement, by the French Government and the British Government (through the "creation" and the arming of "insurgents" or "rebels"), to the achievement of the clear purpose to control and take possession of the energy resources of that State.

Even Italy joined in such aggression, although against its own interests, and now it is paying the consequences for the chaotic situation brought about in Libya for the re-emergence of bloody conflict, due to the traditional "tribal" structure of the country. Consequences that can be evaluated in terms of energy supplies, and also with regard to the situation that causes the massive migration flows departing from Libya, where there are the most numerous collection centers, with destination Italy.

In the midst of all this, and broadly in the time frame that starts mainly from the second US aggression to the Socialist Republic of Iraq, the so-called "Arab springs" must be recalled. The latter, as is clear from the documentation now available (the official e-mail received by the then Secretary of State Clinton Illary on his personal e-mail account), had long been thought, prearranged and organized by the US government, which had given, from the beginning, the name of "Arab springs" to such operations intended to destabilize those countries.

This name was not given to such upheavals by sentimental and imaginative journalists, but by the clear US government policy aimed at destabilizing the States of the "springs", taking possession of natural resources of those countries, managing their internal political structures and foreign policy, even in the narrow limits within which these countries could play a foreign policy of some importance.

More recently the press gives news of the conclusions reached by the Austrian information services which confirmed that the US policy has created and wanted the so-called "Islamic State" (ISIS) in an anti-Syrian function. The same US policy has funded, trained and armed ISIS providing it with even an unimaginable amount of military transport. In fact, the origin of this military transport couldn't otherwise be explained, nor couldn't their supply be possible in any other way to the "militia" of the self-proclaimed Caliph Al-Baghdadi.

The Austrians information services, to tell the truth, gave further confirmation of what was already known, and these conclusions are also confirmed by the desired ineffectiveness (otherwise inexplicable) of the said US military contrast to the "militias" of the self-proclaimed Caliph.

This contrast has been actually carried out with the military initiative of the Russian Federation, with tactical and strategic results of significant importance achieved in a very short time, especially in Syria. Just in Syria where, as is evident, the goal was to realize a further "Arab Spring" in prejudice of the legitimate government of President Bashar al-Assad, and where -and this is also a not contested matter- 85% of anti-Assad "rioters" are not Syrians, and are armed directly by the United States of America and, indirectly, by other so-called "Western" States.

Neither there is a different reasonable answer to the question about where and how the so-called Syrians "rebels" obtain supplies of weapons (including heavy), transportation, infrastructure, etc.

4. However, the effects of the destabilization have been achieved in the wished general "chaos" of the Middle Eastern situation, that has inevitably involved also other States in the region, especially Iran and Turkey, also regarding the never dormant hopes of the Kurdish population to achieve its own autonomous State (as was planned in the initial Sèvres agreements, conclusive of the first World War with the Ottoman Empire). As it has already happened in practice in Iraq's Kurdish region.

The US imperialist policy is the main cause that led to the sudden migratory flows never existed in the past, coming right from the States where the desired and pre-ordered internal "chaos" was mainly accomplished.

All this is justified under the usual pretext (nobody believes in by now) to promote and defend the fundamental rights and freedoms of the person, claiming to impose political models of internal organization of the State only allegedly "democratic" but actually functional to the interests of the western plutocracies and international finance.

This is the general situation in the context of which - so briefly outlined - the causes of the sudden mass migration should be properly placed.

5. However, there are further findings of fact to add, and therefore not subjective opinions: the vast majority of current migrants is masculine and very young age. The vast majority of them is certainly not motivated by the need to find refuge and protection from political persecution that give title to obtain, in the States of destination, the recognition of the "asylum" or of the status of "political refugee". Of course, almost all migrants apply for political asylum, in order to remain on the territory of the State of destination and to enjoy the benefits associated with such "status". But actually almost all of them are not entitled to obtain the "status" of political refugee.

In the reality of the situation, most of these migrants are so-called "economic" migrants, i.e. people who, though understandably, try to achieve better living conditions for themselves and their families.

A large part of them, especially the young, are people who intend to withdraw from the military obligations incumbent upon them in their country of origin, involved in situations of armed conflict. That is, they do not intend to escape the war as a situation that endangers their lives, but intend to evade their obligations of participation in the military commitment of the State to which they belong.

Apart from the consideration (and this is a fact and not an opinion) that, not only for Italy, which bears the major financial burdens for the rescue operation in the Mediterranean Sea, would cost much less to give assistance to migrants in their countries of origin than to face the costs of the transfer and those of their presence on the territory of the States of destination; apart from the additional relief (certainly prevalent) that this would avoid or greatly reduce the suffering of migrants and many of the deaths during sea voyages could be avoided, the States of destination, as well as the institutions of the European Union, cannot develop concrete policies of assistance in the places of provenance, thus containing the migratory flows, certainly bound to increase in the future.

6. Apart from that, the presence of masses of migrants, also for their characteristics of age and gender, has led -and continues to lead- a vertical rise of the crimes committed by such persons in the States of destination. The daily news confirm it. This is also a consequence of the objective impossibility to give an effective assistance and hospitality to these people especially in terms of employment and housing, because of the enormous number of interested subjects and because of the persisting economic and employment crisis that afflicts the States of the European Continent.

And this is also because of the suicide EU "austerity" policy which, far from improving the economy, the production and the employment, has worsened and continues to aggravate the living conditions of the citizens of the Member States. This favours an economic policy of an uncontrolled and suicidal liberalism, in the name of a monetary policy which is an end in itself that produces advantage only to the centers of the international finance, especially overseas, namely the international financial centers in the United States of America.

The underlying problem is also something else: these uncontrolled and uncontrollable migrations are the bearers of cultures, traditions, lifestyles or, generously, are bearers of "civilizations" entirely foreign to the history, traditions, culture, ideals of the States of the European Continent. This creates difficulties in welcoming and integration; difficulties which often, as mentioned, result in an open conflict and in the consequent commission of crimes. The daily news confirm it.

Moreover, the goal of a balanced integration is even more difficult to achieve in those states, such as Italy (but not only), that at present do not offer a more or less precise, but knowable, identity model in terms of values generally shared, of legality in the sense of legal certainty, of political project oriented towards the future, of feelings of aware belonging to a community of people turned to the pursuit of the common good. And all this makes even more dramatic the management of the mass migration phenomenon.

The problem of the objective impossibility of an effective integration is certainly not of a religious nature, if we consider the already existing presence of many Muslims in the EU

Member States. The problem is instrumentally proposed in religious terms also because of a conscious and distorted vision of the comprehensive Islam, within which extremist boosts and impulses of aggression to the so-called "western world" are more and more consistent.

Furthermore, the uncontrolled phenomenon of mass migration, even for the stress and the suggestions of a representation of the Islam as extremist and aggressive, acts as a tool for an easier spreading of persons responsible for serious acts of terrorism.

What recently happened in France is a tragic confirmation. And this without considering the cruelty of the other numerous crimes committed in the name of a conscious misrepresentation of Islam. This applies, in particular, to the "cutthroats" of the members of an ISIS wished (I'm repeating) by the destabilizing politics of the United States of America in those regions. This for the purpose of subversion and conspiracy in detriment of still legitimate Governments (and it is not the duty of any State to interfere in the internal political organization system of any other State) and in order to create the more general "chaos" finalized to facilitate the pursuit of the will of hegemonic domination through the disintegration of States and the pursuit of economic interests that have nothing to do with democracy and the fundamental rights and freedoms of the individual.

7. The closure of internal borders within the European Union, by calling into question or suspending "the Schengen" system, does not offer an adequate response to the problem, in view of the numerical size of the mass migration flows that push at the external borders of the European Union with regard to the Member States.

The closure of the external borders of the European Union would have even less meaning and feasibility of implementation, due to the inability to control effectively the territory. In fact, the European Union includes among its members the States concerned in the forefront in such migratory flows (Italy, Greece, France, Spain).

The problem can find a solution, even in part, at least in terms of containment of this migratory phenomenon ever seen in the past, only through a radical contrast to US policy or through an autonomous change of policy (that obviously does not intervene in the name of fundamental rights of the person in those States which are unattractive in geopolitical terms or in terms of presence and exploitation of their natural resources). A change of policy than the one that the USA is practicing today in defence of their economic interests and of their interests of political oppression.

The American intervention in Afghanistan (from where masses of migrants come from) is emblematic: the interest is just to create the famous pipeline corresponding to US geo-strategic interests. Otherwise, 80% of the territory is controlled by those "Taliban" that only formally the US say they want to fight, and poppy cultivation for the heroin production has increased exponentially since the Americans have set foot in Afghanistan for the stated pretext and the specious need to fight terrorism after the known events of 11 September 2001 in New York. Such events about which the official version given by the US authorities, and again confirmed today, seems increasingly unlikely and unbelievable as to the causes, the methods, the authors and the purposes.

8. The containment of such migratory flows as a consequence of a radical change in US policy, which today seriously affects the economy and political stability of the European continent (what happened in Ukraine should not be overlooked), requires, as its inescapable premise, the overcoming of the political and military alliance represented by the NATO, the armed wing of American politics, which is more and more ironically represented as the “Nord Atlantic Terroristic Organization”.

The elimination or reduction of mass migration - that pose serious dangers to the ethnic balances and to the cultural and historical identities of the States of destination (if such mass migration flows were to continue, increasing more and more) - requires a close collaboration with the States of origin and of "transit" of such migration and, above all, with Turkey, with Egypt, with India and even more, with regard to Italy, with Libya. Libya, which has to be helped to restore a minimum internal political order and exercise of an effective and autonomous power of governance of the territory of its three major regions: Tripolitania, Cyrenaica and Fezzan.

Out of any suggestive and inconclusive solution, even humanly unattractive, of closing internal or external borders of the European continent, the current phenomenon of mass migration would be contained by giving assistance (and not through instrumental wars) to the States of origin of migrants in terms of economic development and employment. As well as creating, in the States of last departure of the migrants to reach the European continent (especially Libya and Turkey also) specially provided centers, co-managed with the local authorities, where the applications of the asylum seekers can be received and evaluated.

If none of this happens, if none of this is done, it is clearly for lack of political will, and is an expression of a different and devilish desire that wants to pursue that destructive design of the European continent, through the sufferings of many poor people (except those who turn to preordained commission of crimes and of acts of vandalism and terrorism in the States of destination).

The profiles of such destruction are already beginning to be tragically foreseen.

Prof. dr Miodrag N. Simović, **Pravni fakultet u Banjoj Luci**

Prof. dr Dragan Jovašević, **Pravni fakultet Univerziteta u Nišu**

Prof. dr Vladimir M. Simović, **Fakultet za bezbjednost i zaštitu Nezavisnog Univerziteta u Banjoj Luci**

**KRIJUMČARENJE I TRGOVINA LJUDIMA
- EVROPSKI STANDARDI I PRAVO BOSNE I HERCEGOVINE -**

**„SMUGGLING AND TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS
- EUROPEAN STANDARDS AND LAW OF BOSNIA AND HERZEGOVINA“**

Sažetak

Donošenjem Konvencije Savjeta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima u Varšavi 2005. godine, njenim potpisivanjem i ratifikacijom u nacionalnim parlamentima stvoreni su uslovi da se međunarodni standardi inaugurisani ovom konvencijom inkorporišu u nacionalna zakonodavstva država članica Savjeta Evrope. Slična je situacija i u Bosni i Hercegovini koja je kao članica ove regionalne evropske političke i bezbednosne organizacije preuzela obaveze da odredbe ove konvencije unese u domaće krivično zakonodavstvo, što je i učinjeno odgovarajućoj novelom Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine. U radu se, polazeći od evropskih standarda, analiziraju pojedina krivična djela krijumčarenja i trgovine ljudima kojima se propisuje krivična odgovornost i kažnjivost za protivpravna ponašanja u vezi sa ilegalnim migracijama koje su sredinom prošle godine u epidemijskim razmjerama zahvatile evropski kontinent.

Ključne riječi: migracije, krijumčarenje, trgovina ljudima, evropski standardi, krivično djelo, sankcija

Abstract

Passing the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings in Warsaw in the year of 2005, and its ratification in national parliaments created conditions for the international standards inaugurated by the Convention to be incorporated into national legislation of countries members of Council of Europe. It is also situation with Bosnia and Herzegovina that as a member of this regional European political and security organisation has accepted the commitment to implement provisions of the Convention into the domestic law. That has been done through the appropriate novel of Criminal Code of Bosnia and Herzegovina. Starting with European standards that set criminal culpability for unlawful conduct, certain criminal acts of trafficking in human beings also related to illegal migrations that started in Europe at the middle of last year to the epidemic extent, are being analysed.

Key words: migrations, smuggling, trafficking in human beings, European standards, criminal act, sanction.

1.Uvod

Konvencija Savjeta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima sačinjena je 16. maja 2005. godine u Varšavi. Njenim usvajanjem su uspostavljeni evropski standardi za efikasno, kvalitetno i blagovremeno sprječavanje i suzbijanje različitih oblika i vidova krijumčarenja ljudi i trgovine ljudima. Time je za pojedine države članice ove regionalne evropske organizacije stvorena solidna osnova da se uspostavi efikasan mehanizam reagovanja na ove protivpravne i nedopuštene pojave, često povezane sa organizovanim kriminalom.

Države članice Savjeta Evrope i druge države potpisnice su pri konstituisanju standarda u ovoj konvenciji pošli od sljedećih premisa: a) cilj je Savjeta Evrope da postigne veće jedinstvo među svojim članicama, b) trgovina ljudima predstavlja teško kršenje ljudskih prava i povredu dostojanstva i integriteta čovjeka, c) trgovina ljudima može da dovede do stavljanja žrtava u ropski odnos, d) poštovanje prava žrtava, zaštita žrtava i suzbijanje trgovine ljudima moraju da budu najviši ciljevi i e) svako djelovanje i inicijative protiv trgovine ljudima moraju da budu nediskriminatorne, vodeći računa o ravnopravnosti polova, kao i pristupu zasnovanom na pravima djeteta.

Donošenju ove konvencije je prethodio višegodišnji neumoran rad raznih timova i stručnjaka u okviru Savjeta Evrope kao što su: a) izjave ministara spoljnih poslova država članica na 112. (14. i 15. maja 2003. godine) i 114. (12. i 13. maja 2004. godine) zasjedanju Komiteta ministara, kojima se poziva na veće angažovanje Savjeta Evrope u suzbijanju trgovine ljudima, b) Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (iz 1950. godine) i njeni dodatni protokoli, c) preporuke Komiteta ministara državama članicama Savjeta Evrope, i to: Preporuka broj R (91) 11 o seksualnom iskorišćavanju, pornografiji i prostituciji i trgovini djecom i adolescentima; Preporuka br. R (97) 13 koja se odnosi na zastrašivanje svjedoka i prava odbrane; Preporuka broj R (2000) 11 o suzbijanju trgovine ljudima radi seksualnog iskorišćavanja; Preporuka Rec. (2001) 16 o zaštiti djece od seksualnog iskorišćavanja i Preporuka Rec (2002) 5 o zaštiti žena od nasilja, d) preporuke Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope, i to: Preporuka broj 1325 (1997) o trgovini ženama i prisilnoj prostituciji u državama članicama Savjeta Evrope; Preporuka broj 1450 (2000) o nasilju nad ženama u Evropi; Preporuka broj 1545 (2002) o kampanji protiv trgovine ženama; Preporuka broj 1610 (2003) o migraciji povezanoj s trgovinom ženama i prostitucijom; Preporuka broj 1611 (2003) o trgovini ljudskim organima u Evropi i Preporuka 1663 (2004) Kućno ropstvo: služenje, djevojke za pomoć u kući i „nevjeste naručene poštom“, d) Okvirna odluka Savjeta Evropske unije od 19. jula 2002. godine o suzbijanju trgovine ljudima, Okvirna odluku Savjeta Evropske unije od 15. marta 2001. godine o položaju žrtava u krivičnom postupku i Direktiva Savjeta Evropske unije od 29. aprila 2004. godine o boravišnim dozvolama koje se izdaju državljanima trećih zemalja koji su žrtve trgovine ljudima ili su učestvovali u omogućavanju ilegalne imigracije, a koji saraduju sa nadležnim organima i e) Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (Palermo

konvenciju iz 2000. godine) i njen Protokol za sprječavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, posebno ženama i djecom, a u cilju pružanja bolje zaštite predviđene ovim aktima i unapređivanju njima uspostavljenih standarda.

2. Evropski standardi o trgovini ljudima

Ciljevi Konvencije Savjeta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima iz 2005. godine su¹:

- a) da spriječi i suzbije trgovinu ljudima, uz garantovanje ravnopravnosti polova,
- b) da zaštiti ljudska prava žrtava trgovine ljudima, da osmisli sveobuhvatni okvir za pružanje zaštite i pomoći žrtvama i svjedocima, uz garantovanje ravnopravnosti polova, kao i obezbjeđivanje efikasne istrage i krivičnog gonjenja i
- c) da unaprijedi međunarodnu saradnju u suzbijanju trgovine ljudima.

Ona se primjenjuje na sve oblike trgovine ljudima, kako nacionalne tako i međunarodne, bez obzira na to da li je povezana sa organizovanim kriminalom. Primjena odredbi ove konvencije od strane strana ugovornica, a posebno korišćenje mjera za zaštitu i unapređenje prava žrtava, treba da se obezbijedi bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao što su pol, rasa, boja, jezik, vjeroispovest, političko ili neko drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, pripadnost nekoj nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili neki drugi status.

Član 4 Konvencije određuje pojam trgovine ljudima². Naime, trgovina ljudima znači vrbovanje, prevoz, premještanje, skrivanje ili prihvatanje lica, uz primjenu prijetnje ili sile ili drugih oblika prinude, otmice, prevare, obmane, zloupotrebe ovlašćenja ili stanja ugroženosti ili davanje ili primanje novčanih sredstava ili druge koristi radi dobijanja pristanka lica koje ima kontrolu nad drugim licem u cilju iskorišćavanja. Iskorišćavanje, u najmanju ruku, treba da uključi iskorišćavanje prostitucije drugih lica ili druge oblike seksualnog iskorišćavanja, prisilan rad ili pružanje usluga, služenje, ropstvo ili praksu sličnu ropstvu ili vađenje ljudskih organa.

Potom, Konvencija utvrđuje sistem mjera prevencije koje nacionalna zakonodavstva treba efikasno i dosljedno da sprovedu, ne samo u normativnoj sferi, već i u neposrednoj, svakodnevnoj primjeni propisa u praksi. Tako se u cilju sprečavanja trgovine ljudima predviđaju sljedeće obaveze za države potpisnice:

1. da preduzmu mjere da se uspostavi ili učvrsti nacionalna koordinacija različitih tijela nadležnih za sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima,
2. da uspostave i/ili učvrste djelotvorne mjere i programe za sprečavanje trgovine ljudima sredstvima kao što su: istraživanje, informisanje, kampanje namijenjene podizanju svijesti i edukaciji, socijalne i ekonomske inicijative i programi obuke, posebno za lica koja su izložena trgovini ljudima i za stručnjake koji se bave problematikom trgovine ljudima,
3. da promovišu pristup baziran na ljudskim pravima i da u definisanju, realizaciji i procjeni svih politika i programa, pomenutih u stavu 2, primjenjuje pristup uključivanja polova i brige za djecu,

¹ Vidi Jovašević, 2011, 167-171.

² Vidi Jovašević, Ikanović, 117-121.

4. da preduzmu odgovarajuće mjere, koje mogu da budu neophodne, kako bi se omogućile zakonite migracije, a posebno putem širenja tačnih informacija od strane nadležnih službi o uslovima zakonitog ulaska i boravka na njenoj teritoriji i

5. da preduzmu posebne mere u cilju smanjenja izloženosti djece trgovini ljudima, prije svega stvaranjem klime koja pogoduje zaštiti djece.

Ove preventivne mjere treba da obuhvate, po potrebi, nevladine organizacije, druge nadležne organizacije i druge dijelove civilnog društva posvećene sprečavanju trgovine ljudima i zaštiti, odnosno pomoći žrtvama.

Kao posebnu vrstu preventivnih mjera, član 6 Konvencije predviđa mjere kojima se obeshrabruje potražnja. Da bi se obeshrabrila potražnja koja podstiče sve oblike iskorišćavanja ljudi, a posebno žena i djece, koja dovodi do trgovine ljudima, svaka strana ugovornica treba da usvoji ili da unaprijedi zakonodavne, upravne, obrazovne, socijalne, kulturne ili druge mere, uključujući i:

- a) istraživanja najbolje prakse, metoda i strategija,
- b) podizanje svijesti o odgovornosti i značaju uloge medija i civilnog društva u prepoznavanju tražnje kao jednog od osnovnih uzroka trgovine ljudima,
- c) ciljane informativne kampanje koje će, po potrebi, uključivati, između ostalog, i državne organe i kreatore politike i
- d) preventivne mjere, uključujući obrazovne programe za dječake i djevojčice tokom njihovog školovanja, koji naglašavaju neprihvatljivost diskriminacije polova i njene katastrofalne posljedice, važnost ravnopravnosti polova i dostojanstva i integriteta svakoga čovjeka.

U prevenciji krijumčarenja i trgovine ljudima od posebnog su značaja mjere koje pojedine države preduzimaju na međunarodnom planu. To je i logično jer se radi o pojavi prekograničnog karaktera gdje migranti polaze iz jednih država, prelaze preko teritorije dvije ili više država - težeći da stignu u neku treću državu kao krajnje odredište. Stoga, Konvencija u članu 7 predviđa niz mjera koje se primjenjuju na granicama pojedinih država. To su sljedeće mjere³ :

1. bez povrede međunarodnih obaveza koje se odnose na slobodu kretanja ljudi, strane ugovornice treba da, u mjeri u kojoj je to moguće, jačaju kontrolu na granicama koja je neophodna za sprječavanje i otkrivanje trgovine ljudima,
2. svaka strana ugovornica treba da usvoji zakonodavne ili druge odgovarajuće mjere za sprečavanje, u najvećoj mogućoj mjeri, korišćenja putničkih sredstava od strane komercijalnih prevoznika za izvršenje krivičnih djela,
3. zavisno od potrebe i bez povrede važećih međunarodnih konvencija, takve mjere treba da uključe uvođenje obaveze komercijalnih prevoznika, uključujući sva preduzeća koja se bave prevozom, odnosno vlasnike ili vozače bilo kojeg prevoznog sredstva, da utvrde da li svi putnici posjeduju putne isprave neophodne za ulazak u državu prijema,
4. svaka strana ugovornica treba da, u skladu sa svojim unutrašnjim pravom, preduzme potrebne mere za sankcionisanje u slučaju kršenja obaveze,

³ Vidi Petrović, Jovašević, 2010, 137-142.

5. svaka strana ugovornica treba da usvoji zakonodavne ili druge mjere koje će joj omogućiti da, u skladu sa svojim unutrašnjim pravom, uskrati ulazak, odnosno ukine vize licima koja su umiješana u izvršenje krivičnih djela i

6. strane ugovornice treba da ojačaju saradnju između graničnih službi i uspostavljanjem i održavanjem direktnih kanala za komunikaciju.

U glavi četvrtoj pod nazivom „Materijalno krivično pravo“, kroz nekoliko odredaba, Konvencija definiše pojedina krivična djela u vezi sa krijumčarenjem i trgovinom ljudima, postavljajući osnovu za pojedina nacionalna zakonodavstva kako bi identične pojave predvidjele kao krivična djela i odredile krivičnu sankciju za njihove učinioce. To su sljedeća krivična djela⁴:

-„Kriminalizacija trgovine ljudima“ (u članu 18 Konvencije predviđa obavezu za države ugovornice da usvoje zakonodavne i druge mjere koje su potrebne da se propišu kao krivična djela postupanja, sadržana u članu 4 ove konvencije, kada su učinjena sa umišljajem);

-Član 19 Konvencije predviđa djelo pod nazivom „Kriminalizacija korišćenja usluga žrtve“. Naime, svaka država ugovornica treba da razmotri usvajanja zakonodavnih i drugih mjera koje su potrebne da se propišu kao krivična djela u njenom unutrašnjem pravu korišćenje usluga koje su predmet iskorišćavanja u smislu člana 4, uz saznanje da je to lice žrtva trgovine ljudima;

-Član 20 Konvencije, pod nazivom „Kriminalizacija djela koja se odnose na putne ili lične isprave“, predviđa obavezu za države ugovornice da usvoje zakonodavne i druge mjere koje su potrebne da se propišu kao krivična djela, sljedeći postupci kada su izvršeni umišljajno i u cilju omogućavanja trgovine ljudima: a) falsifikovanje putne ili lične isprave, b) pribavljanje ili izrada takve isprave i c) zadržavanje, oduzimanje, skrivanje, oštećenje ili uništavanje putne ili lične isprave drugog lica;

-Član 21 Konvencija propisuje krivičnu odgovornost i kažnjivost za pokušaj ovih krivičnih djela, kao i saučesništvo u vidu podstrekavanja (podsticanja) i pomaganja kao samostalno krivično djelo. Tako, države ugovornice treba da usvoje zakonodavne i druge mjere koje su potrebne da se propišu kao krivična djela, kada su izvršena umišljajno, pružanje pomoći ili podsticanja na vršenje bilo kojeg krivičnog djela, kao i krivična djela kada su izvršena umišljajno i pokušaj izvršenja navedenih krivičnih djela;

-Pored odgovornosti fizičkih lica za krivična djela krijumčarenja i trgovine ljudima, član 22 Konvencije propisuje i odgovornost pravnog lica za ova krivična djela. Tako, svaka država ugovornica treba da usvoji zakonodavne i druge mjere koje su potrebne da se obezbijedi da pravno lice može da bude odgovorno za krivično djelo predviđeno ovom konvencijom, ako ga je izvršilo bilo koje fizičko lice u korist tog pravnog lica, bilo da je postupalo samostalno ili kao dio nekog organa tog pravnog lica, ako se nalazi na rukovodećem položaju u okviru tog pravnog lica, na osnovu: a) ovlašćenja da zastupa to pravno lice, b) ovlašćenja da donosi odluke u ime tog pravnog lica i c) ovlašćenja da vrši nadzor u okviru tog pravnog lica.

Osim ovih slučajeva, države ugovornice treba da preduzme potrebne mjere kako bi obezbijedile da pravno lice može da bude odgovorno kada je odsustvo nadzora ili kontrole od strane fizičkog lica omogućilo izvršenje krivičnog djela u skladu sa ovom konvencijom od strane fizičkog lica koje postupa po ovlašćenju tog pravnog lica, a u korist tog pravnog lica.

⁴ Vidi Jovašević, 2014, 267-273.

Zavisno od pravnih principa odnosno strane ugovornice, odgovornost pravnog lica može biti krivična, građanskopravna ili upravna. Takva odgovornost ne prejudicira krivičnu odgovornost fizičkih lica koja su počinila krivično djelo.

Član 23 Konvencije predviđa različite mogućnosti izbora vrsti i mjera društvene reakcije od strane pojedinih država potpisnica za krivična djela krijumčarenja i trgovine ljudima. Tako, svaka država ugovornica treba da usvoji zakonodavne i druge mjere koje su potrebne da se obezbijedi da se ova krivična djela kažnjavaju sankcijama koje su efikasne, srazmjerne i odvraćaju od vršenja krivičnog djela. Takve sankcije za krivična djela, ako ih izvrši fizičko lice, uključuju i sankcije koje podrazumijevaju lišavanje slobode koje može dovesti do izručenja. Tako, treba da se osigura da pravna lica koja su odgovorna za ova krivična djela budu podvrgnuta efikasnim, srazmjernim i odvraćajućim krivičnim ili nekrivičnim sankcijama ili mjerama, uključujući i novčane kazne. Prema učiniocima ovih krivičnih djela treba primijeniti i: a) mere zapljene ili na drugi način oduzimanja sredstva ili prihoda od krivičnih djela i b) mjere koje su potrebne da se omogući privremeno ili trajno zatvaranje svakog objekta koji je korišćen za trgovinu ljudima, ne dovodeći u pitanje prava trećih lica koja su djelovala u dobroj vjeri ili trajno ili privremeno uskraćivanje izvršiocu krivičnog djela obavljanja djelatnosti u okviru koje je izvršeno krivično djelo.

Pri odmjeravanju kazne fizičkom ili pravnom licu, kao učiniocu navedenih krivičnih djela, nadležni sudski organi, u smislu člana 24 Konvencije, treba posebno da uzmu u obzir sljedeće otežavajuće okolnosti :

- a) krivično djelo kojim se svjesno ili zbog teškog nemara ugrožava život žrtve,
- b) krivično djelo učinjeno protiv djeteta,
- c) krivično djelo koje je izvršio državni funkcioner u vršenju svojih dužnosti i
- d) krivično djelo izvršeno u okviru zločinačke organizacije.

Za efikasno suprotstavljanje različitim oblicima i vidovima krijumčarenja i trgovine ljudima, kao oblicima prekograničnog i organizovanog transnacionalnog kriminaliteta, u glavi petoj pod nazivom „Međunarodna saradnja i saradnja sa civilnim društvom“ države treba da uspostave mehanizam međunarodne saradnje (član 32 Konvencije). Tako, države ugovornice treba međusobno da sarađuju u skladu sa odredbama ove konvencije i kroz primjenu odgovarajućih međunarodnih i regionalnih instrumenata i dogovora postignutih na osnovu jedinstvenih ili recipročnih zakona i domaćeg zakonodavstva u što većoj meri u cilju: a) sprječavanja i suzbijanja trgovine ljudima, b) pružanja zaštite i pomoći i c) vršenja istraga ili postupaka koji se odnose na krivična djela utvrđena u skladu sa ovom konvencijom.

3. Međunarodna krivična djela u širem smislu

Međunarodna krivična djela u užem i u širem smislu su u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine predviđena u Krivičnom zakonu Bosne i Hercegovine⁵, u glavi sedamnaestoj, pod nazivom „Krivična djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom“.

⁵ “Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10, 47/14, 22/15 i 40/15.

Prema kriterijumu izvora, pored međunarodnih krivičnih djela prema običajnom (haškom i ženevskom) pravu⁶, razlikuju se i krivična dela propisana višestranim međunarodnim ugovorima. Ovdje spadaju krivična djela koja su propisana međunarodnim ugovorima i imaju dejstvo samo u međusobnim odnosima država ugovornica, pa i ne spadaju u nadležnost međunarodnih sudova. To su djela koja su propisana brojnim međunarodnim ugovorima, kao što su: terorizam, pranje novca, korupcija, trgovina ljudima, zloupotreba opojnih droga itd. To su, zapravo, neprava ili međunarodna krivična djela u širem smislu.

U pravnoj teoriji se takođe razlikuju međunarodna krivična djela: a) u užem i b) u širem smislu⁷. Ova podjela međunarodnih krivičnih djela je prvi put usvojena na 14. Kongresu Međunarodnog udruženja za krivično pravo koji je održan 1989. godine u Beču. U širem smislu, međunarodna krivična djela su sva ponašanja koja međunarodna zajednica želi da suzbije na nacionalnom nivou, propisujući obavezu za zemlje da ih inkriminišu kao krivična djela i propišu za njihove učinioce određenu vrstu i mjeru kazne. To su djela u vezi sa: opojnim drogama, trgovinom bijelim robljem, oružjem, nuklearnim materijama, pornografijom i prostitucijom, otmicom vazduhoplova i sl.

Drugu vrstu međunarodnih krivičnih djela predstavljaju međunarodna krivična djela u širem smislu (tzv. neuobičajena međunarodna krivična djela ili *delicta iuris gentium*). To su djela kojima se krše druga pravila međunarodnog prava i koja međunarodna zajednica želi da inkriminiše i sankcioniše u okviru nacionalnog krivičnog zakonodavstva. Ovdje se, zapravo, radi o djelima koja imaju osnovu u međunarodnim zabranama, ali je kažnjavanje i krivični progon njihovih učinilaca ostavljen na volji nacionalnim krivičnim zakonodavstvima⁸.

Ova međunarodna krivična djela se razlikuju od međunarodnih krivičnih djela u užem smislu⁹: a) po težini prouzrokovanih posljedica, b) po načinu njihove inkriminacije i kažnjavanja, c) za njihovo kažnjavanje nisu nadležni međunarodni krivični sudovi, već nacionalni sudovi pojedinih država koje su ih i prihvatile kao krivična djela u svom nacionalnom zakonodavstvu, d) njima se ne povređuju najviše vrijednosti međunarodne zajednice i e) pitanje nezastarivosti ovih djela se uopšte ne postavlja.

Aktivnost međunarodne zajednice ovdje nije usmjerena na obezbjeđenje represivnog supranacionalnog sistema, već ka cjelovitoj primjeni međunarodnih instrumenata, harmonizaciji krivičnih zakonodavstava i intenzivnoj uzajamnoj saradnji država¹⁰. Tu spadaju krivična djela u vezi sa opojnim drogama ili nuklearnim materijama, bezbjednošću vazdušnog ili pomorskog saobraćaja, u vezi sa prostitucijom, pornografijom, trgovinom ljudima, trgovinom oružjem, zaštitom životne sredine, ali i transnacionalna organizovana krivična djela i sl.

Objekt zaštite ovih krivičnih djela jesu čovječnost i druge univerzalne, opštecivilizacijske vrijednosti zaštićene međunarodnim pravom¹¹. Zaštita čovječnosti znači zaštitu osnovnih

⁶ Vidi Dimitrijević, Račić, Đerić, Papić, Petrović, Obradović, 238 i 239.

⁷ Vidi Jovašević, 2011, 13 i dalje.

⁸ Vidi Jovašević, Ikanović, 2015, 51-54.

⁹ Vidi Petrović, Jovašević, 2010, 136-142.

¹⁰ Kambovski, V. (2003). Primjena supranacionalnih normi međunarodnog kaznenog prava, Zbornik radova „Relevantna pitanja međunarodnog krivičnog prava“, Tara, 2003, 18.

¹¹ O aparthejdu u međunarodnom pravu više Peleš, A. (1975). Međunarodna konvencija o suzbijanju i kažnjavanju zločina aparthejda, Sarajevo: Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 253-269 i Pajić, Z. (1984). Evolucija stava UN prema aparthejdu, Sarajevo: Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 141-156.

ljudskih dobara kao što su: život, tjelesni integritet, čast, ugled i dostojanstvo čovjeka, osnovna ljudska prava i slobode¹². Druge vrijednosti fizičkih lica, pojedinih država i cijele međunarodne zajednice imaju takođe opšti, univerzalni značaj, pa su zaštićene i zajamčene međunarodnim pravom¹³.

Osnov za inkriminacije međunarodnih krivičnih dela u širem smislu se nalazi u ratifikovanim međunarodnim dokumentima univerzalnog ili regionalnog karaktera. To znači da je Bosna i Hercegovina, potpisivanjem i ratifikacijom pojedinih međunarodnih dokumenata, preuzela obavezu da u svom nacionalnom krivičnom zakonodavstvu propiše određena krivična djela zabranjena upravo tim međunarodnim dokumentima i da za njihove učinioce propiše određene krivične sankcije, u prvom redu kazne.

Ova krivična djela mogu biti učinjena samo s umišljajem.

Ova krivična djela se mogu izvršiti od strane bilo kog lica, u bilo koje vrijeme, na bilo kojem mjestu koje Zakon izričito predviđa.

4. Sistematika međunarodnih krivičnih djela u širem smislu

U glavi sedamnaestoj Zakona sistematizovana su sljedeća „neprava“ međunarodna krivična djela ili međunarodna krivična djela u širem smislu. To su¹⁴ :

1. Zloupotreba međunarodnih znakova (član 184),
2. Zasnivanje ropskog odnosa i prevoz lica u ropskom odnosu (član 185),
3. Trgovina ljudima (član 186),
4. Međunarodno vrbovanje radi prostitucije (član 187),
5. Krijumčarenje ljudi (član 189),
6. Organizovanje grupe ili udruženja za izvršenje krivičnih djela trgovine ljudima i krijumčarenje migranata (član 189a),
7. Mučenje i drugi oblici surovog, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja (član 190),
8. Uzimanje talaca (član 191),
9. Ugrožavanje lica pod međunarodnopravnom zaštitom (član 192),
10. Neovlašćeni promet oružjem i vojnom opremom, te proizvodima dvojne upotrebe (član 193),
11. Nedozvoljeno oružje i druga sredstva borbe (član 193a),
12. Neovlašćeni promet hemikalijama (član 193b),
13. Aktivnosti protivne režimima propisanim Zakonom o implementaciji Konvencije o zabrani razvijanja, proizvodnje, gomilanja i korišćenja hemijskog oružja i o njegovom uništavanju (član 193c),
14. Neovlašćeno pribavljanje i raspolaganje nuklearnim materijalom (član 194),

¹² O rasnoj diskriminaciji u međunarodnom pravu više Peleš, A. (1972). Pojam rase u međunarodnopravnoj definiciji rasne diskriminacije, Sarajevo: Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 123-143.

¹³ O agresiji u međunarodnom pravu više Račić, M. (1984). Pravno-politički aspekti pojma agresije, Sarajevo: Pravna misao, (3-4), 15-25; Vuković, Đ. (1988). Rat kao instrument za rješavanje međunarodnih sporova i njegovo ograničenje, Banja Luka: Godišnjak Pravnog fakulteta u Banja Luci, (12), 93-107; Račić, M. (1989-1990). Neki političko-pravni aspekti geneze pojma agresije, Mostar: Zbornik Pravnog fakulteta u Mostaru, (9-10), 27-39 i Čović, Š. (1992-1995). Agresija i sukcesija, Zbornik radova „Agresija na Bosnu i Hercegovinu i borba za njen opstanak“, Sarajevo, 289-310.

¹⁴ Vidi Petrović, Jovašević, 2005, 39-71.

15. Ugrožavanje nuklearnog objekta (član 194a),
16. Neovlašćeni promet opojnim drogama (član 195),
17. Piratstvo (član 196),
18. Otmica vazduhoplova ili broda ili zauzimanje fiksne platforme (član 197),
19. Ugrožavanje bezbjednosti vazdušnog ili morskog saobraćaja ili fiksnih platformi (član 198),
20. Uništenje i uklanjanje znakova koji služe bezbjednosti vazdušnog saobraćaja (član 199),
21. Zloupotreba telekomunikacionih znakova (član 200),
22. Terorizam (član 201),
23. Finansiranje terorističkih aktivnosti (član 202),
24. Javno podsticanje na terorističke aktivnosti (član 202a),
25. Vrbovanje radi terorističkih aktivnosti (član 202b),
26. Obuka za izvođenje terorističkih aktivnosti (član 202c) i
27. Organizovanje terorističke grupe (član 202d).

5. Pojedina krivična djela trgovine ljudima

Krivična djela krijumčarenja i trgovine ljudima zapravo spadaju u međunarodna krivična djela u širem smislu koja se mogu sistematizovati u podgrupu krivičnih djela protiv osnovnih sloboda i prava čovjeka i građanina. Ovdje spadaju sljedeća krivična djela:

- Zasnivanje ropskog odnosa i prevoz lica u ropskom odnosu,
- Trgovina ljudima,
- Međunarodno vrbovanje radi prostitucije,
- Krijumčarenje ljudi,
- Organizovanje grupe ili udruženja za izvršenje krivičnih djela trgovine ljudima i krijumčarenje migranata

5.1. Zasnivanje ropskog odnosa i prevoz lica u ropskom odnosu

Djelo iz člana 185 Zakona čini osoba koja kršeći pravila međunarodnog prava stavi ili drži drugu osobu u ropskom ili sličnom odnosu ili koja kupi, proda, preda drugom licu ili posreduje u kupovini, prodaji ili predaji takvog lica ili podstrekava drugoga da proda svoju slobodu ili slobodu osobe koju izdržava ili se o njoj stara¹⁵.

Objekt zaštite je sloboda kretanja čovjeka kao jedna od osnovnih ljudskih sloboda i prava u okviru čovječnosti koja je zaštićena međunarodnim pravom.

Radnja učinjenja je alternativno višestruko određena. Ona se sastoji u :

- 1) stavljanju (zasnivanju stanja lišenosti slobode) ili držanju (produžavanju stanja lišenosti slobode) druge osobe u ropskom ili sličnom odnosu (ropstvo zbog duga, kmetstvo, prodaja ženske osobe radi udaje, prostitucije ili pornografije i sl.),
- 2) kupovini ili prodaji ili predaji osobe koja se nalazi u ropskom ili sličnom odnosu zavisnosti ili podređenosti ili pak u posredovanju u činjenju ovih djelatnosti i

¹⁵ Vidi Jovašević, Ikanović, 2015, 231-233.

3) podsticanju (podstrekavanju) drugog da proda svoju slobodu ili slobodu osobe koju izdržava ili o kojoj se stara.

Za radnju učinjenja je potrebno da je preuzeta na određeni način - kršenjem pravila međunarodnog prava.

Učinitelj djela može biti svaka osoba, a u pogledu krivice potreban je umišljaj.

Za ovo djelo je propisana kazna zatvora od jedne do deset godina.

Teži oblik djela postoji kada su ispunjeni sljedeći uslovi:

1) radnja učinjenja se sastoji u preduzimanju sljedećih djelatnosti - kupovina, prodaja, predaja drugom licu ili posredovanje u kupovini, prodaji ili predaji drugog lica,

2) radnja izvršenja se preduzima u odnosu na lice koje nije navršilo 18 godina (dijete ili maloljetnika),

3) radnja izvršenja se preduzima na određeni način - kršenjem pravila međunarodnog prava i

4) radnja izvršenja se preduzima u određenom cilju - radi usvojenja, odstranjivanja dijelova ljudskog tela, iskorišćavanja radom ili u druge protivpravne svrhe. Ova namjera (cilj) moraju da postoje na strani učinioca u vrijeme preduzimanja radnje, ali oni ne moraju da budu ostvareni u konkretnom slučaju.

Za ovo djelo je Zakon propisao kaznu zatvora najmanje pet godina.

Lakši oblik krivičnog djela, za koji je zakon propisao kaznu zatvora od šest mjeseci do pet godina, postoji u slučaju kada učinitelj kršeći pravila međunarodnog prava prevozi (u bilo kojoj vrsti javnog prometa, bilo kojim prevoznim sredstvom) osobe koje se nalaze u ropskom ili sličnom odnosu. Za postojanje djela nije od značaja da li je ovaj prevoz besplatan ili se vrši uz naknadu.

5.2. Trgovina ljudima

Djelo¹⁶ trgovine ljudima iz člana 186 Zakona se sastoji u učestvovanju u vrbovanju, prevozu, predaji, sakrivanju ili primanju drugog lica u svrhu iskorišćavanja prostitucijom drugog lica ili drugog oblika seksualnog iskorišćavanja, prisilnog rada ili usluga, ropstva ili njemu sličnog odnosa, služenja, odstranjivanja dijelova ljudskog tijela ili drugog iskorišćavanja upotrebom sile, prijetnjom upotrebe sile, drugim oblicima prinude, otmicom, prevarom, obmanom, zloupotrebom vlasti ili uticaja ili položaja bespomoćnosti ili davanjem ili primanjem isplata ili drugih koristi kako bi se pribavio pristanak lica koje ima kontrolu nad drugim licem¹⁷.

Objekt zaštite su: sloboda, dostojanstvo i integritet ličnosti kao osnovne ljudske vrijednosti u smislu atributa čovječnosti koje je zaštićeno međunarodnim pravom.

Radnja učinjenja je alternativno određena kao učestvovanje u preduzimanju sljedećih radnji: vrbovanju, prevozu, predaji, sakrivanju ili primanju drugog lica. Pod učestvovanjem se podrazumijeva višeaktno preduzimanje aktivnosti koje imaju jedinstveni cilj (svrhu) - da omoguće trgovinu ljudima na razne načine i raznim djelatnostima. Praktično, učinitelj svojim

¹⁶ Osnov za ovu inkriminaciju se nalazi u članu 1 Konvencije o suzbijanju trgovine ljudima i iskorišćavanju prostitucije drugih, članu 1 Konvencije Savjeta Evrope o suzbijanju trgovine ljudima i Okvirnoj odluci EU 2002/629/PUP o trgovini ljudima od 19. jula 2002. godine.

¹⁷ Više Marković, I. (2003). Trgovina ljudima kao oblik organizovanog kriminala, Sarajevo: Kriminalističke teme, (3-4), 125-139; Bojanić, N. (2003). Trgovina ljudskim organima kao oblik organizovanog kriminaliteta, Sarajevo: Kriminalističke teme, (3-4), 295-317; Obradović, V. (2005). Trgovina ženama u svrhu seksualne eksploatacije u Bosni i Hercegovini, Sarajevo: Kriminalističke teme, (1-2), 67-85.

aktivnostima omogućava ili olakšava (podstiče i pomaže, pri čemu ovi oblici saučesništva predstavljaju samostalni oblik učinjenja krivičnog djela) eksploataciju drugih osoba. Za postojanje ovog djela je potrebno da je radnja učinjenja preduzeta: 1) na određeni način kako bi se dobio pristanak (saglasnost ili naknadno odobrenje) osobe koja kontroliše drugu osobu i 2) u određenom cilju¹⁸.

Kao načini na koje učinilac dolazi do pristanka osobe koja kontroliše drugu osobu, a koja je predmet trgovine ljudima Zakon navodi upotrebu:

- 1) sile (fizičke ili psihičke neodoljive snage u cilju slamanja otpora. Pod silom se podrazumijeva i upotreba hipnoze i omamljujućih sredstava. Sila može biti neposredna ili posredna),
- 2) prijetnje (najave neposredne primjene sile),
- 3) drugog oblika prinude (psihičkog uticanja na volju pasivnog subjekta na način kojim se ograničava njegova sloboda volje i iznuđuje odluka u cilju preduzimanja ili propuštanja određenog činjenja),
- 4) otmice (odvođenje ili zadržavanje neke osobe sa ciljem da se ne pusti na slobodu dok se od te ili neke druge osobe ne iznudi kakav novac, druga korist ili određeno činjenje ili nečinjenje),
- 5) prevare (dovođenje ili održavanje u zabludi lažnim prikazivanjem ili prikrivanjem činjenica),
- 6) obmane (stvaranjem ili održavanjem u zabludi druge osobe u pogledu postojanja ili nepostojanja nekih činjenica),
- 7) zloupotrebe vlasti ili uticaja,
- 8) zloupotrebe položaja bespomoćnosti (stanja fizičke ili psihičke nemogućnosti da pružanjem otpora zaštiti neko svoje pravno dobro) i
- 9) davanja ili primanja isplata ili drugih korist (podmićivanjem na razne načine).

Radnja učinjenja ovog krivičnog djela se preduzima u Zakonom predviđenoj svrsi (cilju) - iskorišćavanja prostitucijom drugog lica ili drugog oblika seksualnog iskorišćavanja, prisilnog rada ili usluga, ropstva ili njemu sličnog odnosa, služenja, odstranjivanja dijelova ljudskog tijela ili drugog iskorišćavanja. Na postojanje ovog djela je bez uticaja činjenica da li je lice koje je žrtva trgovine ljudima pristalo na svoje iskorišćavanje.

Učinilac djela može da bude svaka osoba koja ima kontrolu nad drugom osobom, a u pogledu krivice potreban je umišljaj.

Za ovo je djelo propisana kazna zatvora najmanje tri godine. Predmeti i prevozna sredstva koja su upotrijebljena za izvršenja ovog djela se obavezno oduzimaju, a objekti koji su korišćeni u svrhu trgovine ljudima se mogu privremeno ili trajno zatvoriti. Ovo su mjere izrazito preventivnog karaktera.

Djelo ima četiri teža oblika ispoljavanja.

Prvi teži oblik dela, za koji je propisana kazna zatvora najmanje pet godina, postoji ako su ispunjena tri uslova: 1) radnja izvršenja se sastoji iz više alternativno predviđenih djelatnosti kao što su: vrbovanje, navođenje, prevoz, predaja, sakrivanje ili primanje, 2) radnja izvršenja se preduzima prema određenoj vrsti pasivnog subjekta - licu koje u vrijeme izvršenja djela nije navršilo 18 godina života (djetetu ili maloljetniku) i 3) radnja izvršenja se preduzima u

¹⁸ Vidi Lalić, V. (2009). Uticaj siromaštva na stanje trgovine ljudima, Zbornik radova „Društvena kriza i prevazilaženje siromaštva u Republici Srpskoj i Bosni i Hercegovini“, Banja Luka, 251-260.

određenom cilju – iskorišćavanja prostitucijom drugog lica ili drugog oblika seksualnog iskorišćavanja, prisilnog rada ili usluga, ropstva ili njemu sličnog odnosa, služenja, odstranjivanja dijelova ljudskog tijela ili drugog iskorišćavanja. Bitno je da se radnja preduzima u ovom cilju (namjeri) koja postoji na strani učinioca u vrijeme izvršenja djela, bez obzira na to da li je taj cilj i ostvaren u konkretnom slučaju.

Drugi teži oblik djela, za koji je propisana kazna zatvora najmanje pet godina, postoji u slučaju kada radnju izvršenja preduzima lice koje ima određeno lično svojstvo – službenog lica prilikom obavljanja službene dužnosti.

Treći teži oblik djela postoji u slučaju organizovanja grupe ljudi sa ciljem činjenja trgovine ljudima ili rukovođenja takvom grupom. Dakle, ovdje se organizovano preduzimanje radnje učinjenja u vidu stvaranja, organizovanja grupe ljudi (kao oblika zločinačkog udruženja) ili rukovođenje (u smislu usmjeravanja, koordiniranja rada) grupom ljudi - javlja kao kvalifikatorna okolnost za koju Zakon propisuje kaznu zatvora od najmanje deset godina ili kaznu dugotrajnog zatvora.

Četvrti teži oblik djela, za koji je propisana kazna zatvora najmanje pet godina ili kazna dugotrajnog zatvora, postoji u slučaju kada je usljed preduzete radnje izvršenja ovog djela nastupila teža posljedica iz nehata u vidu težeg narušavanja zdravlja, teške tjelesne povrede ili smrti lica.

Ovo djelo ima dva lakša, privilegovana oblika.

Prvi lakši oblik djela, za koji je propisana kazna zatvora od jedne do pet godina, postoji u slučaju krivotvorenja, pribavljanja ili izdavanja putne ili lične isprave drugog lica ili njenom korišćenju, zadržavanju, oduzimanju, mijenjanju, oštećenju ili uništenju u svrhu omogućavanja trgovine ljudima. Ovdje je, zapravo, pomagačka radnja predviđena kao samostalna radnja izvršenja ovog djela (a ne kao oblik saučesništva). Bitno je da se ovakva radnja pomaganja, olakšavanja ili omogućavanja drugom licu da izvrši djelo trgovine ljudima vrši u određenom cilju (namjeri) - omogućavanja trgovine ljudima, bez obzira na to da li je to u konkretnom slučaju i ostvareno.

Drugi lakši oblik djela, za koji je propisana kazna zatvora od šest meseci do pet godina, postoji u slučaju korišćenja usluga žrtve trgovine ljudima. Za ovo djelo je potrebno da je učinilac djela svjestan, da ima znanje da svoju djelatnosti - seksualnog ili drugog iskorišćavanja preduzima upravo prema licu koje je žrtva trgovine ljudima.

Za postojanje ovog krivičnog djela u bilo kom obliku je bez uticaja okolnost da li je lice koje je žrtva trgovine ljudima pristalo (dalo saglasnost) na svoje iskorišćavanje u bilo kom obliku.

5.3. Međunarodno vrbovanje radi prostitucije

Djelo¹⁹ iz člana 187 Zakona se sastoji u vrbovanju, namamljivanju ili navođenju drugog na pružanje seksualnih usluga radi zarade u nekoj državi, izuzimajući državu u kojoj ta osoba ima prebivalište ili čiji je državljanin ili u prisiljavanju ili navođenju upotrebom sile, prijetnje

¹⁹ Osnov za ovu inkriminaciju se nalazi u članu 1 Konvencije o suzbijanju trgovine ljudima i iskorišćavanje prostitucije drugih.

ili prevarom drugog na odlazak u državu u kojoj nema prebivalište ili čiji nije državljanin radi pružanja seksualnih usluga za novac²⁰.

Objekt zaštite je dostojanstvo i integritet ličnosti.

Djelo ima dva oblika ispoljavanja.

Prvi oblik djela se sastoji u vrbovanju, namamljivanju ili navođenju druge osobe na pružanje seksualnih usluga radi zarade u inostranstvu. Radnja učinjenja je alternativno određena kao: vrbovanje, namamljivanje ili navođenje. Te radnje zapravo predstavljaju podstrekavanje u smislu psihičke djelatnosti kojom se kod druge osobe izaziva odluka ili učvršćuje postojeća nedovoljno čvrsta i kolebljiva odluka da se u inostranstvu bavi pružanjem seksualnih usluga radi zarade. Bitno je da se radnja učinjenja preduzima sa ciljem da pasivni subjekt pruža seksualne usluge u državi čiji nije državljanin ili gdje nema prebivalište.

Drugi oblik djela²¹ se sastoji u prisiljavanju ili navođenju, upotrebom sile ili prijetnjom upotrebe sile ili prevarom, druge osobe na odlazak u inostranstvo radi pružanja seksualnih usluga za novac. Radnja učinjenja je podstrekavanje u smislu uticanja na volju druge osobe (prinudavanje ili navođenje) na odlazak u drugu državu čiji nije državljanin ili gdje nema prebivalište radi pružanja seksualnih usluga za novac (dakle, radi bavljenja prostitucijom). Ono što karakteriše radnju učinjenja kod ovog oblika djela je način njenog preduzimanja. Taj način može biti: 1) upotreba sile (apsolutne ili kompulzivne, neposredne ili posredne), 2) upotreba prijetnje silom (najava da će se primijeniti sila prema drugoj osobi) i 3) prevarom (dovođenjem ili održavanjem u zabludi druge osobe da nešto učini ili ne učini).

Bitno je da se radnja navođenja u oba oblika djela odnosi na drugu osobu sa ciljem da se ona u inostranstvu bavi pružanjem seksualnih usluga za novac. Činjenica da se pasivni subjekt već ranije bavio prostitucijom, ne utiče na postojanje krivičnog djela, ali može da ima značaj za odmjeravanje kazne.

Učinitelj djela može da bude svaka osoba, a u pogledu krivice potreban je umišljaj.

Za prvi oblik djela je propisana kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina, a za drugi oblik djela kazna zatvora od jedne do deset godina.

5.4. Krijumčarenje ljudi

Djelo pod nazivom „Krijumčarenje ljudi“ iz člana 189 Zakona se sastoji u nedozvoljenim prevođenju ili omogućavanju prevođenja jednog ili više migranata ili drugih lica preko državne granice ili u omogućavanju drugoj osobi nedozvoljenog prelaska državne granice sačinjavanjem, nabavljanjem ili posjedovanjem lažne putne ili lične isprave u namjeri pribavljanja neke koristi za sebe ili drugog²².

Objekt zaštite je sigurnost državne granice i režima njenog prelaska.

Radnja učinjenja je alternativno određena kao:

- 1) nedozvoljeno prevođenje (prebacivanje) osoba (migranata) preko državne granice,
- 2) omogućavanje nedozvoljenog prevođenja osoba preko državne granice i

²⁰ Vidi Obradović, V. (2005). Trgovina ženama u svrhu seksualne eksploatacije u Bosni i Hercegovini, Sarajevo: Kriminalističke teme, (1-2), 67-85.

²¹ Vidi Dragović, S., Miljević, D. (2009). Uticaj siromaštva na pojavu prostitucije, Zbornik radova „Društvena kriza i prevazilaženje siromaštva u Republici Srpskoj i Bosni i Hercegovini“, Banja Luka, 441-449.

²² Vidi Ćorić, D. (2009). Suprotstavljanje korupciji u Graničnoj policiji u vezi krijumčarenja ljudi i roba, Sarajevo: Pravo i pravda, Sarajevo,(1), 247-267.

3) sačinjavanje, nabavljanje ili posjedovanje lažne putne ili lične isprave. Ova se radnja može sastojati u djelatnostima: pravljenja nove ili prepravljanja neke postojeće isprave, dolaženja do takve isprave na bilo koji (zakonit ili nezakonit) način) ili faktičkom, državinskom vlašću nad takvom ispravom.

Za postojanje djela je od značaja da se radnja učinjenja preduzima u određenoj namjeri - namjeri pribavljanja za sebe ili drugog kakve (imovinske ili neimovinske) koristi. U konkretnom slučaju ova korist i ne mora biti ostvarena, ali mora biti motiv, pobuda učinioaca na preduzimanje radnje. Radnju karakteriše i element protivpravnosti, odnosno nedozvoljenost prelaska državne granice bilo da se ona prelazi bez važećih putnih isprava ili van graničnog prelaza ili van zakonske procedure vezane za prelazak državne granice.

Učinioc djela može da bude svaka osoba, a u pogledu krivice potreban je umišljaj.

Za ovo djelo je propisana kazna zatvora od jedne do deset godina. Uz kaznu se učiniocu obavezno izriče mjera bezbjednosti oduzimanja predmeta ili prevoznih sredstava koji su upotrijebljeni za izvršenje djela.

Lakši oblik djela, za koji je propisana kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina, postoji u slučaju preduzimanja sljedećih djelatnosti: vrbovanja, prevoza, sakrivanja, pružanja zaštite ili omogućavanja na drugi način boravka krijumčarenih ljudi na teritoriji Bosne i Hercegovine. Radnja izvršenja se sastoji iz više alternativno predviđenih djelatnosti kao što su: 1) vrbovanje - podstrekavanje, uticanje na volju drugog lica, 2) prevoz bilo kojim prevoznim sredstvom, 3) sakrivanje (sklanjanje lica sa mjesta na kome se nalazio i premještanje na drugo, nepoznato mjesto), 4) pružanje zaštite i 5) omogućavanje (u vidu pomaganja, olakšavanja) na drugi način boravka krijumčarenih ljudi.

Za postojanje djela je bitno da se radnja izvršenja preduzima: 1) u odnosu na određenu vrstu pasivnog subjekta - krijumčareno lice (što mora biti poznato učiniocu djela) i 2) u odnosu na određeno mjesto izvršenja - na teritoriji Bosne i Hercegovine.

Djelo ima tri teža oblika.

Prvi teži oblik djela, za koji je propisana kazna zatvora od tri do 15 godina, postoji ako je krijumčarenje ljudi preduzeto na određeni način :

1) u sastavu organizovane grupe ili grupe za organizovani kriminal. Organizovana grupa, u smislu člana 1 stav 19 Zakona, jeste grupa ljudi koja je formirana radi neposrednog izvršenja krivičnog djela i ne mora imati formalno definisane uloge svojih članova, kontinuitet članstva ili razvijenu strukturu. Grupa za organizovani kriminal, u smislu člana 1 stava 20 Zakona, postoji kada se radi o grupi od tri ili više lica koja postoji u izvjesnom vremenskom periodu i djeluje sporazumno sa ciljem vršenja jednog ili više krivičnih djela za koja se po Zakonu može izreći kazna zatvora preko tri godine ili teža kazna, a radi sticanja materijalne koristi,

2) zloupotrebom službenog položaja,

3) na način kojim se ugrožava život, zdravlje ili sigurnost krijumčarenih lica i

4) ako je prema krijumčarenim licima postupano u svrhu iskorišćavanja ili na drugi nečovječan ili ponižavajući način. Ovdje je, dakle, način preduzimanja radnje izvršenja kvalifikatorna okolnost.

Drugi teži oblik djela postoji ako je bilo koja od više zakonom predviđenih djelatnosti preduzeta prema licu koje nije navršilo 18 godina. Ovdje je uzrast pasivnog subjekta u vrijeme izvršenja djela kvalifikatorna okolnost. Za ovo je djelo propisana kazna zatvora od tri do 15 godina.

Najteži oblik ovog djela, za koji je propisana kazna zatvora najmanje pet godina, postoji ako je usljed preduzete radnje izvršenja nastupila smrt jednog ili više krijumčarenih lica. Smrt koja je rezultat nehata učinio mora biti u uzročno-posljedičnoj vezi sa preduzetom radnjom, odnosno načinom njenog izvršenja.

5.5. Organizovanje grupe ili udruženja za izvršenje krivičnih djela trgovine ljudima i krijumčarenje migranata

Delo iz člana 189a Zakona se sastoji u organizovanju grupe ili drugog udruženja za izvršenje krivičnih djela trgovine ljudima i krijumčarenja ljudi. Ovdje je organizovanje zločinačkog udruženja, kao oblik saučesništva i pripremna radnja, zbog visokog stepena društvene opasnosti - inkriminisano kao samostalno krivično delo.

Objekt zaštite su: 1) nepovredivost državne granice i 2) sloboda, dostojanstvo i integritet ljudske ličnosti.

Radnja izvršenja je određena kao organizovanje. To je pronalaženje, animiranje, pridobijanje više lica na bazi zajedničkog zločinačkog plana ili cilja i njihovog povezivanja radi višeaktnog, kontinuiranog vršenja određenih krivičnih djela - trgovine ljudima i krijumčarenja ljudi. Djelo je svršeno samim postizanjem saglasnosti više lica da u sastavu grupe ili drugog udruženja zajednički, po principu podjele uloga, preduzimaju jednu ili više istih ili različitih djelatnosti, bez obzira na to da li je u konkretnom slučaju neko lice zaista i bilo predmet trgovine ljudima, odnosno krijumčarena ljudi.

Grupa je, u smislu člana 1 stav 18 Zakona, udruženje najmanje tri lica koja su povezana radi izvršenja krivičnih djela pri čemu svaki od njih daje svoj udio u izvršenju krivičnog djela. Drugo udruženje je, prema članu 1 stav 15 Zakona, bilo koji oblik udruživanja tri ili više lica za vršenje krivičnih djela.

Drugi oblik djela čini lice koje postane pripadnikom grupe ili drugog udruženja ili na drugi način pomaže njihov rad. Postajanje pripadnikom je pisano ili usmeno saglašavanje sa članstvom u grupi ili faktičko prihvatanje pojedinih zadataka u cilju sprovođenja zajedničkog zločinačkog plana - vršenje krivičnih djela trgovine ljudi i krijumčarenja ljudi. No, djelo se može izvršiti i drugim radnjama pomaganja ovih oblika udruženja ili rada njihovih pojedinih članova. Ovdje pomaganje nije oblik saučesništva, već predstavlja samostalnu radnju izvršenja. To je svaka djelatnost kojom se omogućava, olakšava rad grupe ili drugog udruženja ili pojedinih njihovih članova ili čime se stvaraju povoljniji uslovi za njihovo djelovanje.

Učinitelj oba oblika ovog djela može biti svako lice, a u pogledu krivice potreban je umišljaj.

Za organizatora grupe je propisana kazna zatvora najmanje tri godine, a za pripadnika grupe kazna zatvora najmanje jednu godinu.

Zakon je izričito propisao da se na organizatora ili vođu organizovane grupe ili drugog udruženja, kao i njihove pripadnike primjenjuju odredbe koje se odnose na organizovani kriminal.

6. Zaključak

Iz dosadašnjih izlaganja proizilazi da je Savjet Evrope rano uočio opasnost od različitih oblika i vidova ispoljavanja krijumčarenja i trgovine ljudima. Stoga je 2005. godine u Varšavi donijeta posebna Konvencija o borbi protiv trgovine ljudima koja je predviđjala različita krivična djela ove vrste koje nacionalna krivična zakonodavstva država članica ove regionalne evropske organizacije treba da propišu u svom nacionalnom zakonodavstvu i da predvide stroge kazne i druge vrste krivičnih sankcija za njihove učinioce.

Ono što je posebno važno jeste i činjenica da ova konvencija predviđa dva oblika krivice za krivična djela trgovine ljudima. To su: a) odgovornost fizičkog lica i b) odgovornost pravnog lica. Pored represivnih mjera, u vidu krivičnih sankcija za krivična djela ove vrste, Konvencija poznaje i razuđen sistem mjera, aktivnosti i oblika međunarodne saradnje u smislu primjene široke lepeze preventivnih mjera koje treba da doprinesu sprječavanju ove opasne društvene pojave koja je sredinom prošle godine zapljusnula evropski kontinent pred navalom izbjeglica sa Bliskog i Dalekog istoka, posebno sa područja koja su zahvaćeni međunarodnim ili unutrašnjim oružanim sukobima.

Bosna i Hercegovina je pri noveliranju svog Zakona u posebnom dijelu u grupi krivičnih djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom predviđjala više krivičnih djela trgovine ljudima pod raznim nazivima, sa različitim oblicima i vidovima ispoljavanja: u osnovnom, težim i lakšim oblicima i razuđenim sistemom kazni. Ova djela se mogu sistematizovati u podgrupu krivičnih djela protiv osnovnih sloboda i prava čovjeka u grupi međunarodnih krivičnih djela u širem smislu.

LITERATURA

Bantekas, I., Nash, S., Mackarel, M. (2001). *International Criminal Law*. London etc.: Cavendish,

Bassiouni, C. (2003). *Introduction to International Criminal Law*. Ardsley, NY: Transnational Publishers,

Cassese, A. (2005). *Međunarodno krivično pravo*, Beograd,

Dimitrijević, V., Račić, O., Đerić, V., Papić, T., Petrović, V., Obradović, S. (2007). *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beograd,

Filipović, LJ. (2003). *Krivičnopravni i kriminološki aspekti trgovine ljudima*, magistarski rad, neobjavljen, Sarajevo: Pravni fakultet,

Jovašević, D. (2011). *Međunarodno krivično pravo*, Niš,

Jovašević, D. (2014). *Krivično pravo, Posebni dio*, Beograd,

Jovašević, D., Ikanović, V. (2015). *Međunarodno krivično pravo*, Banja Luka,

Kittichaisaree, K. (2002). *International Criminal Law*. Oxford etc.: Oxford University Press,

Obradović, V. (2004). *Trgovina ženama u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo: Fakultet kriminalističkih nauka, Centar za naučno-istraživački rad;

Peleš, A. (1977). *Rasna diskriminacija i međunarodno pravo*, Sarajevo: Svjetlost, Sarajevo,

Petrović, B., Jovašević, D. (2010). Međunarodno krivično pravo, Sarajevo,
Petrović, B., Jovašević, D. (2005). Krivično (kazneno) pravo, Posebni dio, Sarajevo,
Simović, M., Simović, M., Todorović, LJ. (2015). Krivični zakon Bosne i Hercegovine,
Sarajevo,
Simović, M., Blagojević, M., Simović, V. (2013). Međunarodno krivično pravo, Istočno
Sarajevo.

Prof. Dalibor Jovanovski, **Faculty of Philosophy, University “Ss. Cyril and Methodius”-Skopje, Republic of Macedonia**

Ass. Prof. Ivanka Dodovska, **Faculty of Law “Justinianus Primus”, University “Ss. Cyril and Methodius”- Skopje, Republic of Macedonia**

REFUGEE CRISIS AND ITS IMPACT UPON THE GREEK – MACEDONIAN RELATIONSHIP

Summary

Although in the last decade of the 20th century with the end of the Cold War, the end of the second Gulf War and the advance of economic globalization seemed to provide a unique opportunity to incorporate the area into the New World Order in which the struggle for power would be superseded by the features of the pluralist model. The early 21st century marked a new stage in the Middle East in which flared military conflicts and increase the presence of American hegemony. Since the beginning of the century it became clear that the most vulnerable in these developments will be the residents of this region, which besides decades living under continuous threat to the security of their lives, in addition to suffer from unstable economic situation as a direct consequence of the numerous military interventions. As a result of these factors accompanied by a numerous conflicts which appeared under the influence of extremist ideologies that have occurred in this region, were initiated huge masses of refugees, asylum seekers and forcibly displaced people who are headed towards western European countries. The flow of refugees, driven by the Syrian conflict, "merges" national politics with broader "geopolitical" risks. These events has shown that Greece was not able to deal with the issue of the large number of Syrian refugees and as a result of that on Macedonian border in the summer 2015, Macedonian army have had to help the police of dealing with migrant that without adequate controls were allowed through to Macedonia from Greece. As a result of these happenings, Macedonian state decided to build a wired fence in November 2015. All that strongly affect on Greek – Macedonian relations and from that reason the aim of our research is focused on the impact of the refugee crisis as a result of the Syrian War upon the bilateral level between the two countries with the special emphasis on the events that occurred in the summer 2015 on the southern Macedonian border.

Key words: Refugee Crisis, Greece, Macedonia, EU.

The appearance of the Republic of Macedonia as an independent country revived the forgotten Macedonian question and rekindled disputes amongst neighboring countries over questions related to the history of the wider region of Macedonia as well as for the legitimacy in using Macedonian name and state symbols.²³

During the past two decades, bilateral relations between Republic of Macedonia and Greece were dominated by the so called Name issue i.e. the dispute over the Macedonian

²³ *The name issue revisited*. An anthology of Academic Articles, MIC, Skopje, 2013, 9-10

constitutional name. During the first period of the dispute, Greece attempted to block international recognition of the Republic of Macedonia. However this Greek position was baseless. Republic of Macedonia in 1993 was admitted as a member of the UN under the provisional reference the Former Yugoslav Republic of Macedonia. But it was not enough for Greece. It asserted that the new independent country on its norther border have territorial aspiration on Greek part of the region of Macedonia. As a way of pressure in 1994, Greece imposed economical sanction over Republic of Macedonia and closed the border between two neighboring states. This Greek move caused great damage to the Macedonian economy and the country's political stability was gravely treated.²⁴ As a result of critical condition of the relations between two countries, we saw intense international involvements in the dispute between Republic of Macedonia and Greece. As a result of the American diplomatic interference and pressure on both sides in September 1995, Republic of Macedonia and Greece signed the Interim accord. Greece formally recognized the independence of Macedonian state under the provisional reference the Former Yugoslav Republic of Macedonia and lifted its embargo. Republic of Macedonia changed its flag.

Relations between Republic of Macedonia and Greece improved significantly between 1995 and 2007. Greece becomes the first foreign investor in Macedonian economy. But, the Greek refusal to allow the Republic of Macedonia to become a member state of NATO, blocking Macedonian bid to join the Alliance at the NATO summit in Bucharest in April 2008 brought a new tension in the relations between two countries. Since April 2008 up to the coming of Giorgos Papandreou on power in October 2009 the relations were completely frozen. The Greek politician refused any contacts with their Macedonian counterparts. The period when Papandreou was a Greek prime minister was marked with few meetings between him and his Macedonian colleague Nikola Gruevski. Despite their fruitless meetings, the tensions were lessening. However, the Greek economical and financial crisis made any possible solution over the Name issue, almost impossible. The coming of Andonis Samaras on the head of the Greek government exacerbated Greek – Macedonian relations. It was not unexpected bearing in mind the role of Samaras, as a Greek foreign minister, at the beginning of the Macedonian – Greek dispute in the period 1991-1993. The contacts between the members of both governments were frozen again. However, the landslide victory of the leftist party SYRIZA on the Greek election has opened a new momentum in the relations between Athens and Skopje.

Despite internal problems in both countries – political crisis in the Republic of Macedonia and economical and financial crisis in Greece, governments in Skopje and Athens started to discuss various approaches with the aim to relax the relations between two countries. After 11 years, the Greek foreign minister paid a working visit to the Republic of Macedonia on 24 June 2015. During his visit, a list of 11 specific measures were agreed upon for practical cooperation in areas of mutual interest, such as education, culture, justice and home affairs, economy and trade, infrastructural connectivity, energy and health.²⁵ It was a first step towards building mutual confidence between two countries after the period of almost

²⁴ Ibid, 10

²⁵ Macedonian diplomatic bulletin, n. 96, MIC, Skopje, 2015, 5

one decade. However, a new problem appeared in the region of Southeast Europe – the influx of refugees and migrants from Asia and Africa. It is clear that neither Republic of Macedonia nor Greece is culpable for the crisis. However, both countries are forced to cope with it. Nevertheless, where are the roots of the crisis that endangered the stability of the whole region on long-term period.

Syria is located in the Middle East and represents an ancient, fertile soil which is inhabited since more than ten thousand years. Since the sixties of the last century, the state is led by the Assad family, whose members managed with the government as authoritarian leaders until the "Arab Spring" in 2011, which was a revolutionary wave of protests and conflicts in the Arab world that broke many authoritarian regimes.²⁶ However, Assad family refused to step down and launched a brutal civil war.²⁷

When one intends to pinpoint the onset of the Syrian crises, it is inevitable to lay emphasis on the anti-government demonstrations which begun in March of 2011, as part of the wider regional events known as the Arab Spring. The nationwide protests, initially with a peaceful approach, rapidly escalated into violent rebellious acts against the regime and President Bashar al-Assad, and were met with fierce crackdowns by the government forces.

Three months later, the country was faced with a growing number of rebels, organized under the Free Syrian Army (FSA) banner, comprised of army defectors as well as civilian fighters. Currently, the FSA is considered the biggest and most secular of the rebel groups currently fighting the Assad government. Its estimated 35,000 fighters are mostly defectors from the Syrian military, according to Syrian analyst Sinan Hatahet from the Istanbul-based think tank Omran Dirasat, who emphasizes that the organization consists of about 27 larger factions, each comprised of an average of 1,000 fighters as well as some smaller units or localized militias, some as small as a few dozen militants.²⁸

ISIS, the militarist jihadist group took the opportunity and went into chaos in order to build a totalitarian Islamic caliphate. Soon became one of the most violent and most successful extremist organizations on Earth. All parties performed by horrific war crimes using chemical weapons, mass executions, torture on a large scale and frequent deadly attacks on civilians. Syrian populations were trapped between the regime, rebel groups and religious extremists.

One third of the Syrian population has been displaced through Syria, while more than four million Syrians have left the country. Most of them are in the camps in neighboring countries, which care for 95% of refugees, while all the Arab states of the Persian Gulf,

²⁶ https://giga.hamburg/en/system/files/publications/wp203_beck-hueser.pdf Accessed on 28 February, 2016.

²⁷ Ibid. p. 10-11.

²⁸ Alami, Mona "Can FSA get back on its feet after Russian intervention?". Al-Monitor. Published on 31 December 2015. Accessed on 25 February, 2016.

together have received neither a Syrian refugee, which was characterized as "especially shameful" by Amnesty International.²⁹

United Nations and the World Food Program were not prepared for a refugee crisis on this scale. As a result of that, many refugee camps are overcrowded and not well equipped because people are exposed to cold, hunger and disease. Syrians lost hope that their situation will improve in the foreseeable future, so many decided to seek asylum in Europe.

Between 2007 and 2014, the EU has invested around two billion for defense, high-tech security technology and border patrols, but not to prepare for an influx of refugees, so that was poorly prepared for the crowd of applicants seekers. In the EU, refugees must remain in the country which first arrived, which created enormous pressure on neighboring countries that were already in trouble. Greece in times of economic crisis, the level of the Great Depression, was unable to care for so many people at once, leading to terrible scenes of desperate, hungry people in the islands that are normally reserved for tourists.

The world had to team up and act as a united front, but instead has become more divided. Many countries have refused to accept refugees, which left the neighboring countries alone in their efforts. In 2014, Britain lobbied to break a huge rescue operation called "Mare Nostrum" which was designed to prevent asylum seekers from drowning in the Mediterranean Sea. The idea, it seems, was that the higher number of victims of the sea would mean fewer asylum seekers trying to reach the goal.³⁰

Germany announced that it will accept all Syrians, without exception, and started with the preparing to receive 800,000 people in 2015, more than it has been accepted across the EU in 2014, but several days later, Germany imposed a temporary border controls and asks for an solution throughout the EU.³¹

But while the tiny nation of Jordan has accepted more than 600,000 Syrian refugees, Great Britain, which has 78 times higher GDP than Jordan, stressed that they would only allow 20,000 Syrians to cross its borders over the next five years. US agreed to accept 10,000 and Australia agreed to accept only 12,000 people.³²

All indicators point to the fact that for this major migrant crisis, especially important is the role of non-European countries such as Macedonia and Serbia. Macedonia's role in this crisis is huge and it also showed the advantages and disadvantages of the EU in this regard. For these reasons, our interest in this work is to show the main parameters that played a major role in last year's developments on the border between Greece and Macedonia. The events that occurred in the summer 2015 on the southern Macedonian border have demonstrated the proactive role of the Macedonian state in dealing with the refugee flow.

²⁹ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/09/syrias-refugee-crisis-in-numbers/> Accessed on 28 February, 2016.

³⁰ <http://www.theguardian.com/politics/2014/oct/27/uk-mediterranean-migrant-rescue-plan> Accessed on 28 February, 2016.

³¹ <http://themarketmogul.com/refugee-crisis-germanys-open-secret/> Accessed on 28 February, 2016.

³² <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%202012%202014.pdf> p. 18. Accessed on 28 February, 2016.

It is very clear that Greece is the frontline European country for nearly all migrants arriving from Turkey. It is interesting to point out that almost 100% of them crossed by sea to Greek islands. It is estimated that over 851 000 migrants transited through Greece in 2015.³³ From the islands, most of the migrants travel by ferry to mainland Greece. Most of them immediately continued to the Greek - Macedonian border. During the summer, 2015 Macedonia faced a great number of migrants at its border with Greece. Macedonian government and Parliament, as a result of the rapid influx of migrants and refugees, changed the Law on Asylum and temporary protection on June 2015. Thus, migrants could obtain a document that allows them legally to transit through and leave the country within a period of 72 hours.³⁴ However, the great influx of the refugees and migrants at the border induced Macedonian government temporary to close the border and to declare state of emergency in August 2015. In September 2015, the Macedonian parliament extends the state of emergency on the northern and the southern border until the June 2016. So, in such tense situation on the border, with great and permanently growing influx of refugees and migrants, Republic of Macedonia and Greece need to cooperate to avoid further complications and deterioration of the whole situation. We must to be aware that the cooperation between Republic of Macedonia and Greece is limited by the long running and illogical dispute over the constitutional name of the former.

When Macedonian security forces closed the southern border there was almost no reaction from Greece. The reason was very simple. Greek government resigned. When a journalist from *To Vima*, a daily newspaper from Athens, asked the alternate Greek minister for Migration policy Tasia Christodouloupoulou regarding the government plan to address the humanitarian crisis on the border with the Republic of Macedonia, she noted that the government has resigned and that she has not been informed on the situation and actions.³⁵

The Greek Prime Minister Alexi Tsipras won the extraordinary parliamentary election, held on 20 September 2015. His victory was a chance for deeper involvement of the Greek government in the refugee/migrant crisis. Macedonia needed and wished Greek cooperation in coping with the current crisis.

European Union could not stay aside the migrant crisis. On October 25, 2015, leaders of the EU member countries held a meeting in Brussels. They adopted 17 - point plan in which requires from Greece to cooperate with Republic of Macedonia, Albania and Turkey on border management and on fighting migrant smuggling networks.³⁶ Greece was satisfied with the outcomes of the summit, but as prime minister, Tsipras stressed, his government rejected launching a new FRONTEX operation at the borders in the north of Greece, in order to avert and control migration towards Republic of Macedonia. Tsipras argued that protecting borders

³³ http://www.acaps.org/img/documents/a-160111-acaps_mapaction---an-introduction-to-the-balkan-migrant-crisis.pdf, 4

³⁴ *ibid*

³⁵ <http://www.tovima.gr/en/article/?aid=730954>

³⁶ Anna Triandafyllidou, *Turning the Refugee Crisis into an Opportunity? Current Challenges for Greece and Suggestions for Action*, Robert Schuman Centre for Advanced studies, Issue 2015/12, December, 2015, 6

is exclusively a national concern, noting that the involvement of FRONTEX will be limited to documenting refugees who have not yet gone through the procedure on the islands.³⁷

President of the Republic of Macedonia, Dr. Gjorge Ivanov in Brussels before the mini summit of the ten Member States of the European Union and the heads of Macedonia, Serbia and Albania, dedicated to the refugee crisis stated: “If we do not stick together – we will hang separately”. Asked by the journalist, he highlighted the poor cooperation between Greece and Macedonia over migrants and claimed that it is the key demand of the Macedonian side in this meeting at the highest level. “This is a moment when we all need to show how neighbors among themselves shared solidarity together to face with the challenges. We expect that Greece will cooperate with regard to this European crisis and exchanges data necessary to know how to deal, because we have days when up to ten thousand refugees coming to our territory of Macedonia. Greece communication with us is at a very low level. No co-operation between ministries, or governments, President Ivanov said before the mini summit.³⁸

After the meeting in Brussels, there have been intensified contacts in the region of Southeast Europe. Slovenia convened a meeting of Interior ministers on 16 and 17 November, which was attended by Macedonia, Serbia and Greece. Participants agreed to improve coordination, including the exchange of information on the number of refugees crossing the border.³⁹ At the beginning of December, again in Slovenian capital, the regional police chiefs discussed operational cooperation and a possible common approach to economic migrants.

On 30 November 2015 the President of the Republic of Macedonia, Ivanov had also a meeting with the German Chancellor, Angela Merkel. Both parties exchanged opinions on the current migrant crisis, security challenges and the status of the European integration of the Republic of Macedonia. Chancellor Merkel informed President Ivanov on the outcome of yesterday's EU-Turkey Summit. President Ivanov briefed Chancellor Merkel on the measures that the Republic of Macedonia has been taking in order to handle the refugee and migrant crisis, especially underlining the fact that there is still nothing from the promised European assistance to Macedonian institutions. At the same time, President Ivanov emphasized that Macedonia insists on the presence of FRONTEX at the southern border, also drawing attention to the lack of direct communication between Macedonian and Greek institutions at every necessary level. President Ivanov stated that it is necessary for the Republic of Macedonia to finally open accession negotiations and pointed out that the refugee crisis clearly shows that the Western Balkans should have been fully integrated in the EU a long time ago. It was concluded that Macedonia and Germany have the same interests as regards the migrant and refugee crisis, as well as that the two countries should continue and deepen

³⁷ <http://www.tovima.gr/en/article/?aid=748810>

³⁸ <http://www.president.gov.mk/en/media-centre/news/3489.html> Accessed on 29 February, 2016.

³⁹ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the follow-up to the Leaders' Meeting on refugee flows along the Western Balkan route - http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/report_western_balkans_en.pdf

the intensive communication and exchange of information, especially regarding the current migrant crisis.⁴⁰

One of the most significant meetings on the margins of the Climate Summit COP21 held in Paris was the meeting with the Greek Prime Minister Tsipras. President Ivanov and Prime Minister Tsipras discussed about the problem with refugees and migrants. "What I asked the Greek Prime Minister both in Brussels and now, is to see institutions cooperate and exchange information, because this would be in the interest of our states and peoples, but also of the region. A large number of foreign fighters in Syria and Iraq are now making their way to Europe as refugees and migrants, thus endangering the security of Europe itself. This is why we need cooperation between services, not only between us and Greece, but all along the entire corridor and the European Union itself, because the exchange of security information is absent in the Union itself", the Macedonian president said, adding that with Prime Minister Tsipras, they also discussed the confidence building measures between Macedonia and Greece, as well as the necessity of their proper implementation. "We must pay more attention to the implementation of these confidence building measures whose aim is to stimulate better cooperation in the areas that cannot suffer consequences due to the name issue. Here I would refer to our academic and business community, as well as communication between the populations", stated President Ivanov, emphasizing that the positive examples demonstrated so far must be encouraged and further developed.⁴¹ Tsipras stressed that it was impossible refugees and migrants to stay on Greek territory. So, as he said, the diplomatic channels should stay open in order to avoid this topic to become a bilateral problem.⁴²

Anna Triandafyllidou writing on the Refugee crisis has noted: " At Idomeni, cooperation with FYROM has been very good and flows were managed efficiently, minimizing problems even though arrivals range from 5000 to 11 000 per day, but a new emergency has been created as of November 21, when FYROM partially closed the border and allowed to pass only Syrians, Afghans and Iraqis. Thus a couple of thousand (and constantly increasing) Iranians, Moroccans, Palestinians and other nationalities remain stranded and current capacities certainly do not suffice to face the situation ".⁴³ What caused Macedonia to restrict the entrance on its territory? The answer we could find in an interview of Macedonian minister of foreign affairs for the Wall Street Journal. He said that the Greek rate of success is measured by how many migrants leave Greece.⁴⁴ Anyway, Macedonian decision to build fence on its southern border caused a concern in Greece. Christos Goutenoudis, a mayor of Paionia, a town near to the Greek - Macedonian border, asked Yiannis Mouzalas, charged for the emigration policy in the Greek government, what will happen if thousands of refugees end up unable to leave Greece. The answer was - the Government has a plan.⁴⁵ On the other hand, Macedonian president was very clear. He stated

⁴⁰ <http://www.president.gov.mk/en/media-centre/news/3552.html> Accessed on 29 February, 2016.

⁴¹ Ibid.

⁴² Δελτίο Μεσογειακής συνεργασίας και συνυπαρξής, αρ. 2, Αθήνα, 3. 12. 2015, 7

⁴³ Anna Triandafyllidou, Turning the Refugee Crisis into an Opportunity? Current Challenges for Greece and Suggestions for Action, Robert Schuman Centre for Advanced studies, Issue 2015/12, December, 2015, 6-7

⁴⁴ <http://blogs.wsj.com/brussels/2016/01/29/sealing-off-greece-a-second-worst-scenario-says-macedonian-minister/>

⁴⁵ <http://www.ekathimerini.com/203559/article/ekathimerini/news/fyrom-building-fence-along-greek-border>

that Republic of Macedonia will follow the practice of other European countries, by separating war refugees from economic migrants. President Ivanov stressed on 20 November 2015 to a group of Greek journalists: “The differences between us regarding the name of our country should not be an excuse for the lack of communication between our security services on issues related to Islamic terrorism and the influx of refugees”.⁴⁶

Despite its previous opposition, Greece agreed on 3 December on operational plan with FRONTEX for a new operation at its border with the Republic of Macedonia. FRONTEX would help to register migrants at the Macedonian border.⁴⁷ The plan mentioned the need for immediate bilateral border-related confidence-building measures between Greece and the Republic of Macedonia.⁴⁸ Why Greece agreed for deploying Frontex mission on its border with the Republic of Macedonia, having in mid previous Greek reluctance to see the same mission on its northern borderline? The potential of this border to become a source of tension has increased, because of the erection of the border fence by the Republic of Macedonia, which has to follow the decision of the other countries to restrict the passage on the grounds of nationality.⁴⁹ Actually, the building of the fence on Macedonian - Greek border was forced moves by Macedonia in order to protect its border and to prevent illegal crossing of the borderline. However, the erecting of the fence produced nervousness and dissatisfaction amongst some economic migrants who started to attack Macedonian border guard.

Macedonian authorities have used every opportunity to explain its position on the refugee/migrant crisis. In his interview for the influential Athens daily newspaper Kathimerini, Macedonian foreign minister was asked about the refugee crisis and could there be a common approach on this issue that would make it form the basis of a further improvement in relations between two countries. Poposki answered that Macedonia faced a great in flux from refugees and migrants from Greece. He underlined that Macedonian interest and duty is not to take in more that it can record and ensure humane and safe transport through the European route. So, "For this to work, we need a greater effort from Greece in registration and a European response...".⁵⁰ Poposki also, expressed his dissatisfaction with the attack of migrants on Macedonian border guard from Greek territory without any measures to stop them as they attempt to force their way into Macedonia.

Invited by his Greek counterpart Nikos Kotzias, Macedonian foreign Nikola Poposki paid an official visit to Athens on 17 December 2015. During their meeting in the Greek capital, the two ministers emphasized the need for promoting cooperation further in a number of areas of common interests.⁵¹ It was obvious that two sides had to work together in dealing with the refugee flow through their common border, pointed to further cooperation in the area.

⁴⁶ <http://greece.greekreporter.com/2015/11/21/fyrom-president-ivanov-any-refugees-who-come-back-will-be-returned-to-greece/>

⁴⁷ <http://www.ekathimerini.com/204004/article/ekathimerini/news/frontex-to-help-guard-greece-fyrom-border>

⁴⁸ Antonios Nestoras, *The Gatekeeper's Gambii: SYRIZA. Left populism and the European migration crisis*, Working paper, Institute of European democrats, Brussels, 23 December 2015, 26

⁴⁹ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the follow-up to the Leaders' Meeting on refugee flows along the Western Balkan route

⁵⁰ <http://www.ekathimerini.com/204323/opinion/ekathimerini/comment/conditions-more-than-ripe-for-a-name-solution-says-fyroms-fm>

⁵¹ Macedonian diplomatic bulletin, .no 101 MIC, Skopje, 2016, 4

Macedonian foreign minister said to the Greek journalists: “We all need to ensure the safe and humanitarian handling of these people. The fences cannot be a long-term solution. When there is a full system for correct registration, we won’t need to put up obstacles”.⁵² Poposki also added to the Greek journalists: "we need to do whatever we can to provide decent conditions for the people passing through our countries and I believe that the European Union can also make its own contribution here".⁵³

At the end of 2015, we could conclude that the cooperation between Republic of Macedonia and Greece has been improved.⁵⁴ A communication between Macedonian and Greek border guard has been established. In addition, there were contacts between ministers from both countries.

Main Greek concern during the Refugee/migrant crisis is the possibility of closing the Macedonian - Greek border. It is very interesting that Macedonian authorities, so far, does not express willingness to do this. Macedonian minister for foreign affairs Nikola Poposki on January 25, 2016 said that the government in Skopje does not wish to close its border with Greece in order to stop refugee and migrants, but will do whatever is necessary to resolve the crisis if EU countries to the north impose more restrictive controls.⁵⁵ Few days later, Poposki reiterated that Macedonian interest is not to be a collateral damage of something that Macedonia neither provoked nor is responsible. He stressed again that is not Macedonian interest to see sealing off Greece.⁵⁶

Greek foreign minister in his interview for the Berlin’s daily “Tageszeitung, on 22 January 2016, was asked about the possibility Greece to be left with an extremely large number of refugees, having in mind that Republic of Macedonia already closed its border for immigrants. Kotzias responded that the refugees will find new routes and “No wall can keep out the refugees”.⁵⁷ He was right. Few weeks later, the refugees start to cross the Greek – Albanian border.

At the beginning of February Greek minister in charge of migrants, Ioannis Mouzalas stated that he expects unilateral moves from Republic of Macedonia in the refugee crisis. Following the meeting of the so - called Visegrad group and its declaration on the refugees and migrant crisis,⁵⁸ it seems that Greek officials and analysts have become a nervous. Thus, in his interview for Deutche welle, on February 16 2016, Thanos Dokos, who is analyst in ELIAMEP, expressed some interesting views concerning the possibility of complete closing

⁵² <http://www.ekathimerini.com/204444/article/ekathimerini/news/progress-elusive-in-fyrom-name-dispute>

⁵³ <http://greece.greekreporter.com/2015/12/17/greek-fyrom-foreign-ministers-meet-in-athens-discuss-confidence-building-measures>

⁵⁴ <http://blogs.wsj.com/brussels/2016/01/29/sealing-off-greece-a-second-worst-scenario-says-macedonian-minister/>

⁵⁵ <http://www.amna.gr/english/article/12645/Fyrom-FM:-Skopje-to-take-action-on-refugee-flows-in-step-with-northern-EU-countries>

⁵⁶ <http://blogs.wsj.com/brussels/2016/01/29/sealing-off-greece-a-second-worst-scenario-says-macedonian-minister/>

⁵⁷ <http://www.mfa.gr/en/current-affairs/statements-speeches/foreign-minister-kotzias-interview-in-the-german-daily-tageszeitung-with-journalist-ulrike-herrmann-berlin-22-january-2016.html>

⁵⁸ See the text of joint statement of Visegrad group on: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-on>

of the Macedonian - Greek border. Dokos thinks that unilateral decision of Republic of Macedonia to close the border with Greece will have negative impact on bilateral relations. According to him, Greece will remain Macedonia's immediate neighbor, while the Visegrad group will probably lose interest in this part of the world once the refugee/migrant crisis loses its urgency. Dokos shares completely the opinion of the Greek foreign minister concerning the issue of barbed - wire fence. He thinks that fences cannot stop the refuge or migrant flows. But, in some way, he announces the possible Greek attitude towards northern neighbor if Macedonia closes the border. According to his opinion, Greece will not be obliged to take refugees or migrants back, if they would illegal crossed the border. It is very easy to understand what Dokos wants to say that if you close the border, we would not to take refugees back from your country.

Actually, the joint statement of the Visegrad group about the refugee/migrant crisis is very unpopular in Greece. In his text for Kathimerini, Dokos underlines that unilateral policy as those of Visegrad group to cut further the base of the European Union, which has already been undermined.⁵⁹

Greece was furious about the meeting of Visegrad groups. Macedonian president attended the second part of the meeting. During the Press conference, Macedonian president stated that his country request and expect a solution by the European Council in which Greece will have its share, because Macedonia has no interest in placing the entire burden on Greece. However, Republic of Macedonia will not allow the realization of unilateral decisions that will be to its detriment.⁶⁰ His statement produced some relief and satisfaction in Greece.

Ivanov was not the sole Macedonian politician who expressed against the closing of the border. Macedonian minister for foreign affairs in his column in the Greek daily newspaper Kathimerini addressed to the refugee/ migrant crisis and the question of the closing of the border by Macedonian side. Poposki stressed: “Legitimate question: why would you trust someone that spends money to potentially leave you with a mass of migrants?! Self-preservation is an awkward instinct. Our nightmare is the same as yours: massive uncontrolled influx of migrants from the South and domino lock-up from the North. Hence, humanitarian crisis at home. Many have an opinion on what we should do. Some believe is payback time and we should shut down the border with the same bluntness as Greece has done it over 20 years ago. Others suggest, it should be traded for progress on EU and NATO. Third, suggest we should assist a Greek drop-off from Schengen. Frankly, none of this is Macedonian interest. The first goes against a basic Christian principle, the second is naive and the third ruins our greatest European acquis. What's in for us is a great opportunity to work together, bust trust and hope this investment in friendship will bring us ever closer”.⁶¹

However, there are many of the other factors, which affect the Greek – Macedonian relations over the crisis. The meetings of the chiefs of the police of Austria, Republic of

⁵⁹ <http://www.kathimerini.gr/850686/opinion/epikairothta/politikh/die8neis-ey8ynes-gia-to-prosfygiko>

⁶⁰ <http://www.president.gov.mk/en/media-centre/news/3631.html>

⁶¹ Νικόλα Ποποσκι, Μια ευκαιρία, <http://www.kathimerini.gr/850364/article/epikairothta/politikh/apoyh-mia-eykairia>

Macedonia, Serbia, Croatia and Slovenia, that held in Vienna provoked a great discontent in Athens. The Greek alternate Minister of Migration policy Yannis Mouzalas has condemned the decision of the Balkan states to set limitations on the flow of refugees. He told Reuters that "it is scandalous, that five police chiefs can overturn a decision of European Union ministers on the matter".⁶²

Of course, there are some signs that Macedonian and Greek authorities cooperate on the refugee/migrant crisis. As a part of such cooperation on 25 February 2016 high official of Interior ministries hold a meeting in Thessaloniki. They agreed further cooperation between two ministries and police upon hindering of illegal migration.⁶³

Republic of Macedonia and Greece, despite the unsolved problem over the Macedonian constitutional name, need each other to cooperate during this crisis. Greek side, we suppose, is aware that Greece should put emphasis on cooperation with Macedonia. However, we can read and hear that "the Fyrom name issue remains unresolved, making relations between two countries difficult...".⁶⁴ The head of FRONTEX Klaus Resler requested the agreement of the Greek authorities of the participation of observers from third countries, particularly from the Republic of Macedonia.⁶⁵ But the Greek authorities have a different opinion. In a factsheet issued by the Greek government, with the aim of to vindicate its position on the current crisis, we can learn that "What Greece does not accept is common patrols and observers from FYROM at her borders, since guarding borders is a national responsibility".⁶⁶ The situation on the border at the end of February and the beginning of March has been changing our by our. The influx of the refugees is growing. Macedonian border guard allows entering of limited number of refugees. The migrants are not allowed to cross Macedonian - Greek border. It is obvious that Greek authorities are not able to protect and control its border in Aegean Sea. This situation produces many concerns in Republic of Macedonia. Macedonian police clashed with the migrants and refugees on 29 February 2016. Macedonian minister for foreign affairs Nikola Poposki has defended the right of his country to protect the borderline with Greece. He, also, expressed a great concern about further development of the situation in the region. In his interview for BBC Poposki said: "We have to be careful that it doesn't lead to conflict between neighbors. Slovenia sends back illegal migrants to Croatia, Croatia to Serbia, and Serbia to Macedonia et cetera. I fear that such a scenario could become reality with a high number of refugees. If in addition, pressure grows from the south of the Balkan route, then there could be a serious conflict situation in the Balkans. We must aim to avoid such a situation".⁶⁷ Now it is very difficult to predict how the migrant and refugee crisis would affect Macedonian – Greek relationship. Although both countries significantly have improved their relations during last few months, the pressure of

⁶² <http://www.tovima.gr/en/article/?aid=779388>

⁶³ Το Βήμα, 25 φεβρουαριου 2016

⁶⁴ Anna Triandafyllidou, Turning the Refugee Crisis into an Opportunity? Current Challenges for Greece and Suggestions for Action, Robert Schuman Centre for Advanced studies, Issue 2015/12, December, 2015, 9

⁶⁵ Antonios Nestoras, The Gatekeeper's Gambit: SYRIZA, 27

⁶⁶ Greece: Dealing with refugees crisis- <http://www.mfa.gr/missionsabroad/images/stories/missions/geneva-pm/docs/factsheet.pdf>

⁶⁷ <http://www.afp.com/fr/news/3979138/>

the new wave of migrants and refugees could have negative impact upon the relations between two neighbor states.

**IZBJEGLICE I INTERNO RASELJENA LICA U ORUŽANOM SUKOBU -
MEĐUNARODNA I UNUTARNJA PRAVNA ZAŠTITA, S POSEBNIM OSVRTOM
NA ZAŠTITU U MEĐUNARODNOM HUMANITARNOM PRAVU**

**„REFUGEES AND INTERNALLY DISPLACED PERSONS IN ARMED CONFLICT –
INTERNATIONAL AND INTERNAL LEGAL PROTECTION, WITH SPECIAL
EMPHASIS ON PROTECTION IN INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW“**

“Svako ima pravo da traži i uživa u drugim zemljama azil od proganjanja”

(Član 14. Univerzalne deklaracije o pravima čovjeka)

SAŽETAK

U članku autor daje pojmovno određenje izbjeglice i raseljenog lica, te kratak osvrt na historijski razvoj Međunarodnog izbjegličkog prava.

U radu, autor govori o posljedicama oružanog sukoba na stanovništvo i druga lica koja se zadese u oružanom sukobu. On govori o stavu međunarodne zajednice, prvenstveno Organizacije ujedinjenih nacija, kao i njenih specijaliziranih organizacija, prema ovom problemu. Govori se i o drugim svjetskim organizacijama koje su specijalizirane za zaštitu izbjeglica i raseljenih lica.

Autor je ukazao na brojne međunarodne i unutarnje pravne izvore, koji štite izbjeglice i raseljena lica, te načine zaštite ovih ugroženih kategorija učesnika oružanih sukoba.

Poseban osvrt je dat na zaštitu koju daje Međunarodno humanitarno pravo. Odredbe Ženevskih konvencija i dopunskih protokola, posebno IV. Ženevske konvencije, obavezuju strane u sukobu na maksimalnu zaštitu civilnog stanovništva, a time i lica koja se kategoriziraju kao izbjegla i raseljena lica.

U radu je ukazano na pokušaje kategorizacije izbjeglica i raseljenih lica s namjerom ukazivanja na različite situacije u kojima se može naći civilno stanovništvo, kao i oblike zaštite koji stoje pred silom u čijoj se vlasti nalaze ove kategorije stanovništva.

Poseban osvrt dat je u članku na stanje u Bosni i Hercegovini u ratu 1992.-1995. Surovost i specifičnost ovog rata, stvorila je nove oblike izbjeglih i raseljenih lica u oružanom sukobu. Priprema agresije i oružanog sukoba, njegov tok i završetak, daju posebno svjetlo na ove kategorije civilnog stanovništva.

Na kraju rada dat je osvrt na povratak u matičnu državu ili ostanak izbjeglog i raseljenog stanovništva u sredini u kojoj je izbjeglo, te modificiranje statusa izbjeglica i interno raseljenog stanovništva.

Na kraju, autor je dao svoje viđenje rješavanja problema izbjeglica i raseljenih lica u Bosni i Hercegovini, nastalih nakon posljednjeg rata, te sadašnje stanje oružanih sukoba u svijetu i probleme koji se javljaju kao rezultat izbjegličke krize u otvorenim ratištima svijeta.

Ključne riječi: izbjeglice, interno raseljena lica, Međunarodno humanitarno pravo, oružani sukob, izvori zaštite izbjeglica i raseljenih lica.

Abstract:

In the article, the author gives the definitional determination of the term refugee and displaced person and a brief overview of the historical development of International Refugee Law.

In the article, the author speaks of the consequences of armed conflict to the populace and to other individuals who happen to be in the armed conflict. The author speaks of the attitude of the international community, chief among them the United Nations and its specialized organizations, toward this problem. Other world organizations specialized in protecting refugees and displaced individuals are also discussed.

The author points to numerous international and internal legal sources that protect refugees and displaced persons, and the ways of protecting these categories of endangered armed conflict participants.

Special overview is given regarding the protection afforded by International Humanitarian Law. Rules of the Geneva conventions and additional protocols, especially of the IV Geneva Convention, create legal obligations on behalf of the parties in conflict to extend the maximum of protection of the civilian populace and also of people categorized as refugees and displaced persons.

The article points to efforts to categorize refugees and displaced persons with the intention of pointing to different situations in which civilian populace can find themselves, as well as the forms of protection that stand before the power in whose domain these categories of the populace are to be found in.

Special overview is given in the article to the situation in Bosnia and Herzegovina in the war of 1992-1995. The ruthlessness and the specificity of this war had created new forms of refugees and displaced individuals in armed conflict. The preparation of the aggression and the armed conflict, its execution and conclusion, give special light to these categories of civilian populace.

In the end the article provides an overview of the return to home countries or the staying put of the refugee and displaced populace in areas to which they had fled to, and the modification of the status of a refugee and internally displaced individuals.

In the end the author gives his personal opinion on the resolution of the refugee and displaced persons situation, in Bosnia and Herzegovina, found after the last war and of the current status of armed conflict in the world and the problems that arise as a result of the refugee crisis in open battlefields of the world.

Key words: refugees, internally displaced persons, International humanitarian Law, armed conflict, sources of refugee and displaced person protection

I. UVOD

Rat u Siriji bjesni nesmetanom žestinom. Troškovi ovog petogodišnjeg rata već su se popeli na 275 milijardi dolara, a pretpostavlja se da će, ako sukob potraje do 2020. godine, cifra iznositi 1,3 biliona dolara.⁶⁸ Međutim, ta materijalna strana nije najvažnija strana crne strane ovog oružanog sukoba. Još je gora situacija u posljedicama oružanog sukoba: u žrtvama sukoba, u ranjavanju stanovništva, razmjerama osiromašenja i države i stanovništva, te njihovog raseljavanja. Situacija u Siriji je današnja slika oružanog sukoba. Istovremeno u svijetu postoji mnogo takvih situacija, u kojima oružani sukobi uzimaju danak. Prema podacima Međunarodnog instituta za strateške studije u svijetu⁶⁹ danas postoji 40-ak oružanih sukoba.⁷⁰ U njih se ubrajaju i sukobi na cijelom Bliskom Istoku, u Ukrajini, Siriji, ali i u Libiji, Srednjeafričkoj Republici, Afganistanu i drugim mjestima svijeta.

A u historiji, postoji bezbroj takvih slučajeva. Jedan od skorijih slučajeva bila je i Bosna i Hercegovina. Procijenjeno je da je u periodu od 1992. do 1995. godine u Bosni i Hercegovini pomjereno iz svojih kuća preko 2,2 miliona ljudi, a unutar ove brojke, 1,2 miliona zatražilo je izbjegličku zaštitu u više od 100 zemalja u svijetu.⁷¹

Da bi se razumjela materija izbjegličkog prava, kao i same teme ovog rada, potrebno je definirati izraz “izbjeglica”. Taj izraz definiran je u mnogim aktima, kako domaćeg, tako i međunarodnog karaktera. Tako, npr. u osnovnoj, temeljnoj, početnoj i najvažnijoj konvenciji, *Konvenciji o pravnom položaju izbjeglica* iz 1952. godine⁷², izraz “izbjeglica” definiran je kao svako lice koje se, usljed događaja izazvanih oružanim sukobom, i bojeći se opravdano da će biti progonjeno zbog svoje rase, svoje vjere, svoje nacionalnosti, svoje pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili svojih političkih mišljenja, nađe izvan zemlje čije državljanstvo ono ima i koje ne želi ili, zbog toga straha, neće da traži zaštitu te zemlje; ili koje ako nema

⁶⁸ Opširnije, vidjeti: <http://mondo.rs/a882433/Info/Svet/Rat-u-Siriji-troskovi-sukoba-World-Vision.html> (pristup stranici 9.3.2016.);

⁶⁹ Međunarodni institut za strateške studije (Međunarodni institut za strateške studije (engl. International Institute for Strategic Studies, akr. IISS) je britanska nevladina organizacija odnosno istraživački institut (ili trust mozgova) za međunarodne odnose.

⁷⁰ opširnije: https://sh.wikipedia.org/wiki/Me%C4%91unardni_institut_za_strate%C5%A1ke_studije (pristup stranici: 24.3.2016.);

⁷¹ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine. *Izveštaj o realizaciji Revidirane strategije Bosne i Hercegovine za provedbu Aneksa VII. Dejtonskog mirovnog sporazuma*, broj: 06-07-3198-4/15/DK od 5.2.2016., str. 4.;

⁷² Konvencija o pravnom položaju izbjeglica (1951 Convention relating to the Status of refugees, usvojena je 28. jula 1951., a stupila je na snagu 22. aprila 1954. Ona je dopunjena Protokolom, koji je stupio na snagu 1967. godine.

državljanstva, a nalazi se izvan zemlje u kojoj je imalo svoje stalno mjesto boravka usljed takvih događaja, ne može ili zbog straha, ne želi da se u nju vrati.⁷³

U Bosni i Hercegovini je u više navrata rješavano pitanje izbjeglica i raseljenih lica, a u zavisnosti od toga, određivana je i definicija izbjeglice. U Zakonu o izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine i raseljenim licima u Bosni i Hercegovini⁷⁴, pojmovno, izbjeglica se definira kao državljanin Bosne i Hercegovine, koji se nalazi izvan Bosne i Hercegovine, a koji je zbog sukoba prognan sa svog prebivališta ili je napustio svoje prebivalište u Bosni i Hercegovini i izbjegao u inostranstvo. Zakonodavac je odredio da to važi samo za lica koja su napustila državu nakon 30. aprila 1991. bojeći se opravdano, da će biti progonjena zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili zbog svojih političkih mišljenja i koji nije u mogućnosti da se sigurno i dostojanstveno vrati na svoje ranije prebivalište niti je dobrovoljno odlučio da se trajno nastani izvan Bosne i Hercegovine.

Isto tako, neophodno je definirati i izraz “*raseljeno lice*” Procjena je UNHCR-a da u svijetu živi oko 25 miliona internoraseljenih lica. Slično izbjeglicama, ova lica su zbog nastupajuće opasnosti pobjegla sa svojih ognjišta, ali nisu napustila svoju državu. Baš zbog tog razloga da nisu napustila svoju državu, raseljena lica ne uživaju zaštitu predviđenu Konvencijom o izbjeglicama, niti Statutom UNHCR-a. U vodećim načelima o raseljenosti lica u svijetu, ističe se definicija raseljenog lica u kojoj se kaže:

“Interno raseljena lica su lica ili grupe lica koja su prisiljena pobjeći ili napustiti svoje domove ili uobičajeno mjesto življenja, posebno zbog (ili kako bi izbjegle posljedice takvih stanja) oružanog sukoba, sveopćeg nasilja, povreda ljudskih prava ili prirodne katastrofe, kao i katastrofe koje su uzrokovane ljudskim djelovanjem, a koje nisu prešle međunarodno priznatu granicu.”⁷⁵

Naš spomenuti Zakon o izbjeglicama iz BiH i raseljenim licima u BiH definira raseljeno lice kao državljanina Bosne i Hercegovine koji se nalazi u Bosni i Hercegovini, a koji je zbog posljedica sukoba prognan sa svog prebivališta ili je napustio svoje prebivalište nakon 30. aprila 1991. godine, bojeći se opravdano da će biti progonjen zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili svojih političkih mišljenja i koji nije u mogućnosti da se sigurno i dostojanstveno vrati na svoje ranije prebivalište, niti je dobrovoljno odlučio da se trajno nastani na drugom prebivalištu.⁷⁶

Iz ovih definicija vidljivi su osnovni elementi koji utiču na izbjeglicu i njegov status, a to su:

- a) da se lice nalazi van svoje države⁷⁷;

⁷³ Član 1. Konvencije o pravnom položaju izbjeglica iz 1951.

⁷⁴ Član 3. Zakona o izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine i raseljenim licima u Bosni i Hercegovini, (“Službeni glasnik BiH”, br. 23/99, 21/03 i 33/03);

⁷⁵ Jastram Kate i Achiron Marylun, *Zaštita izbjeglica: Vodič kroz međunarodno izbjegličko pravo*, Međuparlamentarni savez i UNHCR, 2001, str. 30.;

⁷⁶ Član 4. Zakon o izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine i raseljenim licima u Bosni i Hercegovini, (“Službeni glasnik BiH”, br. 23/99, 21/03 i 33/03),

⁷⁷ to je država prihvata;

- b) napuštanje svog prebivališta izvršeno je zbog sukoba (oružanog sukoba, rata, građanskog rata, ratnih nemira, pobuna, revolucija i sl.);
- c) zakonodavac u Bosni i Hercegovini određuje da se ovi kriteriji mogu primjenjivati samo na ona lica koja su Bosnu i Hercegovinu napustila 30. aprila 1991.;
- d) napuštanje svog kućnog praga, prebivališta⁷⁸ bilo je zbog njihove rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili zbog svojih političkih mišljenja;
- e) ta lica nisu u mogućnosti da se sigurno i dostojanstveno vrate na svoje ranije prebivalište niti su dobrovoljno odlučila da se trajno nastane izvan Bosne i Hercegovine zbog opravdanog straha.

Elementi koji utječu na raseljeno lice su istovjetni izbjegličkim, s tim da raseljena lica ne napuštaju teritoriju Bosne i Hercegovine.

II. POSLJEDICE ORUŽANOG SUKOPA NA STANOVNIŠTVO

Svaki rat nosi sa sobom razne nesreće, a posebno veliki broj poginulih i ranjenih, te razaranja privrede, razaranja kulturnih dobara i uništavanja drugih djelatnosti u zaraćenoj sredini. Posebno su tragične posljedice za civilno stanovništvo. U oružanim sukobima u posljednjim desetljećima uočava se da je sve manje i manje *front linija* između zaraćenih strana. Vrlo često vojne operacije se vode duboko u pozadini svake od strana. Ciljevi tih aktivnosti su u stvaranju panike, nesigurnosti i straha kod civilnog stanovništva suprotne strane, koje, zbog takvih aktivnosti, želi napustiti zaraćeni teritorij. Ženevske konvencije o zaštiti žrtava oružanih sukoba, a posebno IV Ženevska konvencija o zaštiti građanskih lica u vrijeme rata od 12. augusta 1949. i Dopunski protokol I – Dopunski protokol uz Ženevske konvencije od 12. augusta 1949. o zaštiti žrtava međunarodnih oružanih sukoba, te Dopunski protokol II – Dopunski protokol uz Ženevske konvencije od 12. augusta 1949. o zaštiti žrtava nemeđunarodnih oružanih sukoba, posvećeni su zaštiti civila i civilnog stanovništva u oružanom sukobu. Međutim i pored te zaštite, u svim zaraćenim sredinama, nakon otpočinjanja neprijateljstava i borbenih djelovanja, stanovništvo panično napušta teritorije i odlazi u nepoznato.

Zbog ratnih djelovanja ili nereda u svijetu raste broj izbjeglica i raseljenih lica iz dana u dan. Podaci UNHCR-a ukazuju na postojanje rekordnog broja izbjeglica, ali raseljenih lica u svijetu. U 2014. godini broj je dostigao cifru od 60 miliona ljudi, od kojih je bilo rekordnih 13,9 miliona. A samo deset godina prije, 2004. broj ukupno izbjeglih i raseljenih je bio 37,5 miliona.

I drugi podaci su poražavajući za ovakvo stanje. Podatak je da se samo 126.800 ljudi vratilo u region iz kojeg potječu, što je najmanji broj u zadnjih tridesetak godina.⁷⁹

Stanje izbjeglištva u 2012. i 2014. godini bilo je sljedeće:

⁷⁸ to je država porijekla;

⁷⁹ opširnije: <http://portalanalitika.me/clanak/212727/unhcr-novi-rekord-u-broju-izbjeglica-i-raseljenih-2015> (pristup stranici 24.3.2016.);

The Global Overview 2012: People internally displaced by conflict and violence



(Izvor:

UNHCR-

https://images.search.yahoo.com/search/images;_ylt=A0LEV0bfGvFW0msArqpXNyoA;
pristup stranici 22.3.2016.).

Stanje broja izbjeglica u svijetu *sredinom 2014.* bilo je sljedeće:

- Sirijska Arapska Republika – 3 miliona,
- Afganistan – 2,5 miliona,
- Somalija – 1 milion,
- Sudan – 700 000,
- Južni Sudan 500 000,
- Demokratska Republika Kongo – 500 000,
- Irak - 450 000,
- Kolumbija – 400 000,
- Centralno Afrička Republika – 400 000.

Ratni sukob u Bosni i Hercegovini imao je, između ostalog, velike posljedice na demografsku i stambenu situaciju u Bosni i Hercegovini. Statistike nadležnih tijela i organa vlasti Bosne i Hercegovine pokazuju da je svoja prebivališta u Bosni i Hercegovini napustilo približno 2,2 miliona stanovnika, što je više od polovine tadašnjeg stanovništva Bosne i Hercegovine. Od tog broja, više od 1,2 miliona ljudi, građana tadašnje Bosne i Hercegovine zatražilo je izbjegličku zaštitu u više od 100 zemalja svijeta. Zemlje našeg regiona prihvatile su oko 40%

te zastrašene, maltretirane, opljačkane i ožalošćene populacije. Od ukupno pomjerenog stanovništva s njegovih domova, milion stanovnika je interno raseljeno.

Precizni analitičari i statističari UNHCR-a na samom kraju 2015. godine bilježe da se, od navedene populacije Bosanaca i Hercegovaca, van Bosne i Hercegovine nalazi 21.890 izbjeglica. Ovdje se radi o onoj populaciji koja se nalazi u pravnom statusu izbjeglice, koja je i nakon brojnih prebrojavanja i kontrola, zadržala status izbjeglica. Jasno je da je broj onih koji su izbjeglice, ali bez formalnog statusa, višestruko veći. Statistike pokazuju da registriranih izbjeglica ima najviše u Republici Hrvatskoj i Republici Sloveniji. Međutim pokazatelji govore da ih i dalje mnogo ima u Skandinaviji, državama Evrope i Amerike, ali i brojnim prekookeanskim državama.

Što se tiče raseljenih lica u Bosni i Hercegovini, situacija je slična. Nakon potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini – Dejtonskog sporazuma decembra 1995. utvrđeno je da je oko milion lica bilo raseljeno u BiH. To je predstavljalo jednu četvrtinu prijeratnog stanovništva u Bosni i Hercegovini. Tačan broj raseljenih utvrđen je na popisu raseljenih lica provedenom 2000., kada je evidentirano ukupno 557.275 raseljenih lica. Nova revizija statusa, izvršena 2005. utvrdila je postojanje 186.138 raseljenih lica.

Danas, raseljenih porodica ima 32.745, što je ukupno 98.324 raseljena lica. Od tog broja, u Federaciji Bosne i Hercegovine nalazi se 37.729 ili 38,4%, te u Republici Srpskoj 60.154 lica ili 61,2%. U Distriktu Brčko registrirano je 439 lica ili 0.4%.

III. INSTITUCIONALNA ZAŠTITA IZBJEGLICA I RASELJENIH LICA

U svijetu i u državama postoje institucije koje se bave problemima izbjeglica, a unutar države raseljenih lica.

Na međunarodnom nivou to je u prvom redu Organizacija ujedinjenih nacija i njena specijalizirana organizacija *UNHCR (The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees)* – Ured UN-ovog visokog komesara za izbjeglice.⁸⁰ Taj ured, osnovan je 14. decembra 1950. godine od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija. Ova agencija je nepolitička i humanitarna, a ima mandat da vodi i koordinira međunarodnu akciju za zaštitu izbjeglica i aktivnosti na rješavanju problema izbjeglica širom svijeta. Osnovna svrha UNHCR-a je da štiti prava i dobrobiti izbjeglica. Ona pokušava osigurati da, svako može ostvariti pravo na traženje azila i pronaći sigurno utočište u drugoj državi, uz mogućnost, ako je to moguće i kad se steknu uslovi, ako želi da se vrati kući dobrovoljno, da se integriše u lokalnu zajednicu ili da se naseli u nekoj trećoj zemlji. Također, UNHCR ima mandat da pomogne:

- izbjeglicama,
- licima koje bježe od sukoba ili teških poremećaja javnog reda,
- povratnicima (bivšim izbjeglicama),

⁸⁰ opširnije vidjeti: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>, (pristup stranici 22.3.2016.);

- licima bez državljanstva (apatridima),
- pod određenim uvjetima i *licima raseljenim* unitar svoje vlastite države.

Od 1950. godine, UNHCR je pomogao desetinama miliona ljudi da ponovo pokrenu svoje živote. Danas, ova organizacija zapošljava više od 9.300 ljudi, a svoje ispostave ima u 123 zemlje u svijetu, te i dalje pomaže i štiti milijone izbjeglica, povratnika, raseljenih lica i lica bez državljanstva.

Mnoge države osnivaju specijalizirani državni organ koji se bavi pitanjima izbjeglica i raseljenih lica. To će biti uvijek u situaciji ako je država opterećena problemom izbjeglica i raseljenih lica, ili tom pitanju pridaje veliki značaj.

Osim UNHCR-a, važnu ulogu u praćenju stanja migracija ima i *Međunarodna organizacija za migracije (International Organization for Migration-IOM)*.⁸¹ To je internacionalna (međunarodna) organizacija koja je osnovana 1951. godine, Ona je vodeća međuvladina organizacija u oblasti migracija koja usko saraduje sa vladinim, međuvladinim i nevladinim partnerima. Ona ima 162 zemlje članice, a devet država imaju status posmatrača i svoje urede u više od 100 zemalja svijeta. IOM je posvećena promociji humanoj i urednoj migraciji ljudi u svijetu, za dobrobit svih. Ona to čini kroz pružanje usluga i savjeta vladama država i migrantima. Cilj aktivnosti IOM-a je raditi kako bi se osiguralo uredno i humano upravljanje migracijama i promovirati međunarodnu saradnju u pitanjima migracija, kako bi se pomoglo u potrazi za praktičnim rješenjima za probleme migracije i pružila humanitarna pomoć migrantima u potrebi, uključujući *izbjeglice i interno raseljena lica*. Najvažniji njen dokument je Ustav, u kome se može prepoznati veza između migracije i ekonomskog, socijalnog i kulturnog razvoj, kao i prava na slobodu kretanja.

IOM radi u četiri široke oblasti upravljanja migracijama:

- Migracije i razvoj;
- Omogućavanje migracija;
- Regulisanje migracija i
- Prisilna migracija.

IOM aktivnosti prevazilaze ove četiri najvažnije aktivnosti, jer ona, također, uključuje promociju međunarodne migracije prava, političke debate i smjernice, zaštitu prava migranata, zdravlje migranata i rodnu dimenziju migracija.

Unutar Bosne i Hercegovine obrazovano je nekoliko tijela kako na državnom, tako i na nižem nivou, koja se bave pitanjima izbjeglica i raseljenih lica. Tako, na državnom nivou obrazovano je *Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine*, te u entitetima:

1. Ministarstvo raseljenih lica i izbjeglica Federacije BiH;
2. Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske;
3. Odjeljenje Vlade Brčko Distrikta za raseljena lica, izbjeglice i stambena pitanja.

⁸¹ Opširnije: <https://www.iom.int/>; (pristup stranici 28.3.2016.);

Svaka od ovih institucija ima definirana prava i obaveze u vezi rješavanja pitanja izbjeglica i raseljenih lica. Za ministarstva, nadležnosti se mogu naći u zakonima koji reguliraju oblast ministarstava, ali i propisima, koji kao *lex specialis* obrađuju problematiku izbjeglica i raseljenih lica.

U *Brčko Distriku*, obrazovano je Odjeljenje za raseljena lica, izbjeglice i stambena pitanja *Brčko Distrikta* kao specijalizirani organ Vlade Brčko Distrikta. Ono, kao i ranije navedena tijela, vrši stručne, administrativne i druge dužnosti iz nadležnosti Vlade koje se, posebno, odnose na:

- provođenje zakona i propisa nadležnih organa i institucija BiH i Brčko Distrikta BiH iz oblasti stambenih odnosa i rješavanje stambenih pitanja raseljenih lica;
- rješavanje po zahtjevima nosilaca stanarskih prava i prava raseljenih lica na alternativni smještaj;
- uvođenje u posjed nosilaca stanarskih prava;
- stambeno zbrinjavanje socijalnih kategorija stanovništva Distrikta;
- priprema i realizacija programa obnove privatnih stambenih jedinica;
- vođenje evidencije o raseljenim licima i utvrđivanje statusnih prava raseljenih lica;
- saradnja s Uredom za upravljanje javnom imovinom;
- druge poslove određene zakonima i propisima BiH i Skupštine Brčko Distrikta BiH, kao i poslove naložene od strane Gradonačelnika i Vlade Brčko distrikta BiH.

I kantoni u Federaciji BiH imaju svoja tijela posvećena aktivnostima u vezi izbjeglica i raseljenih lica. U Federaciji Bosne i Hercegovine je deset kantona, koja putem svojih ministarstava, bave se pitanjem izbjeglica i raseljenih lica. Tako, na primjer, Sarajevski kanton ima Ministarstvo za rad, socijalnu politiku, raseljena lica i izbjeglice Kantona Sarajevo. Unutar ovog ministarstva obrazovan je Sektor za socijalnu politiku, a unutar njega *Odjeljenje za raseljena lica, povratak i repatrijaciju*. U tom dijelu vode se aktivnosti u vezi izbjeglih i raseljenih lica. U Odjeljenju za raseljena lica, povratak i repatrijaciju obavljaju se poslovi i zadaci koji se odnose na: provođenje Zakona o raseljenim licima-prognanicima i izbjeglicama – povratnicima; vođenje centralne evidencije o raseljenim licima i povratnicima u i iz Kantona Sarajevo, te baza podataka o oslobođenim i obnovljenim stambenim jedinicama raseljenih lica; pružanje pomoći u zaštiti i ostvarivanju prava raseljenih lica i povratnika; osiguranje smještaja raseljenim licima do stvaranja stambenih uslova za povratak u prijeratni dom, te osiguranje i drugih prava, uključujući pitanja prestanka statusa raseljenog lica po osnovu povratka ili povrata stambene imovine. Ovo odjeljenje radi na izradi planova i programa za povratak raseljenih lica koji podrazumijevaju osiguranje stambenih, infrastrukturnih, socijalnih, ekonomskih, i drugih uslova za održiv povratak; učesću u realizaciji projekata povratka i repatrijacije sa općinskim, kantonalnim, entitetskim i državnim resornim organima kao i međunarodnim i lokalnim nevladinim organizacijama; saradnji sa UNHCR-om; OHR-om i OSCE-om na realizaciji Aneksa 7. Mirovnog sporazuma; kontinuiranoj saradnji sa resornim službama u Kantonu i entitetima na poslovima planiranja povratka i sagledavanja stambenih i infrastrukturnih uslova za povratak; davanju, na zahtjev resornog federalnog ministarstva ocjena, mišljenja i saglasnosti za implementaciju humanitarnih projekata koji se provode u Kantonu Sarajevo od strane humanitarnih i drugih

nevladinih organizacija, te praćenju realizacije ovih projekata; pripremi prijedloga Budžeta za realizaciju prava po osnovu Zakona o raseljenim licima i projekata povratka raseljenih lica. i za repatrijaciju.

Slične su nadležnosti i aktivnosti ovakvih tijela i u drugim kantonima.

IV. IZVORI ZAŠTITE IZBJEGLICA I RASELJENIH LICA

Pravne izvore kojim se reguliše status izbjeglica, te njihovo mjesto, položaj, prava i obaveze dijelimo na međunarodne (internacionalne) i unutarnje.

A) Međunarodni izvori

Međunarodne organizacije su pomogle državama da se donesu adekvatni međunarodni instrumenti za njihovu određenost i zaštitu.

a) Jedan od važnih međunarodnih dokumenata koji dotiče ovu problematiku je *Opća deklaracija o pravima čovjeka*.⁸² Kako je u pitanju Deklaracija Generalne skupštine UN-a, nju države ne trebaju ni potpisivati niti ratificirati. Međutim, ovaj važni instrument za zaštitu ljudskih prava i sloboda, ulazi u pravni prostor Bosne i Hercegovine putem Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini - Dejtonskog sporazuma, kao njegov sastavni dio. Deklaracija je usvojena i proglašena Rezolucijom Generalne skupštine UN 17 A (III) od 10. decembra 1948. Ona se dotiče položaja izbjeglica, posebno u dijelu kada govori o teritorijalnom azilu, odnosno utočištu koje je dato izbjeglici izvan područja njegove države porijekla. Zbog male pravne snage ovog dokumenta (ovo nije obavezujući akt, već akt koji ima snagu preporuke), države primatelja azila od izbjeglice, nemaju obavezu da izbjeglici udovolje, tj. da mu odobre azil. Međutim, ovaj dokument konstituše pravo izbjeglici da može podnijeti zahtjev, a na državi primateljici je da ga prihvati ili odbije.⁸³

Brojni su dokumenti koji omogućuju izbjeglici da aplicira za dobijanje statusa azilanta, a s druge strane, iako država primatelj nije u obavezi da da azil izbjeglici, ona podliježe određenim *međunarodnim principima*, koje treba da uvažava, kao što su:

- da upotrijebi svoje pravo i da odobri azil izbjeglici,
- da ne smije vratiti izbjeglicu na teritorij njegove države ako izbjeglici priteti progon – *non refoulement*⁸⁴ (uz određene izuzetke).

Važno je napomenuti postojanje *Vodećih principa internog raseljenja*, donesenih od UNHCR-a 1998. u čijem aktu su pobrojani sljedeći principi:

⁸² Opća deklaracija o pravima čovjeka je registrirana kao međunarodni instrument koji se mora poštovati. Nalazi se u Aneksu 4. Ustavu BiH u posebnom njegovom aneksu: Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini

⁸³ Pravo na predaju zahtjeva za azil od strane izbjeglice državi primateljici je konstituirano još jednim aktom UN-a, *Deklaracijom Opće skupštine UN o teritorijalnom azilu iz 1967.* (A/RES./2312 (XXII) od 14. decembra 1967.;

⁸⁴ Načelo non refoulement konstituirano je članom 33. Konvencije o izbjeglicama;

- Opći principi,
- Principi koji se odnose na zaštitu od raseljavanja,
- Principi koji se odnose na zaštitu u toku raseljavanja,
- Principi koji se odnose na humanitarnu pomoć,
- Principi koji se odnose na povratak, nastanjenje i reintegraciju.

b) Važna je uloga UNHCR-a u uređenju statusa izbjeglica, uključujući i ona koja su bez državljanstva. Poznato je da je UNHCR donio određene akte koji uređuju standarde zaštite lica bez državljanstva, uključujući i izbjeglice. Tu treba spomenuti Zaključke evidentirane kao: *No. 106 (LVI) – 2006 – Conclusion on Identification, Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons*,⁸⁵ koja govore o uređenju statusa lica bez državljanstva.

c) Međunarodni instrument za uređenje statusa izbjeglica je *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*,⁸⁶ koji garantira svakom čovjeku (uključujući i izbjeglice) slobodu udruživanja. Ovaj međunarodni instrument, kao i njegov opcioni Protokol, usvojen je Rezolucijom Generalne skupštine UN 2200 A (XXI) 6. decembra 1966, a ugovor i protokol su stupili na snagu 23. marta 1976. Protokol u vezi ove konvencije usvojen je rezolucijom GSUN 44/128 od 15. decembra 1989., a Protokol je stupio na snagu 11. jula 1991. Ovaj akt je uveden u Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Dejtonski sporazum pod rednim brojem 7. Prije prihvatanja ovog međunarodnog instrumenta u Dejtonski sporazum, on se našao među dokumentima Vašingtonskog sporazuma pod rednim brojem 10., te pored sukcesijskog načina i na ovaj način ušao u pravni sistem Bosne i Hercegovine. Ovaj međunarodni instrument ističe obavezu svih država, stranaka Međunarodnog pakta na poštovanje i osiguranje svim pojedincima na svom području i podvrgnuti njenom sudskom sistemu svih prava predviđenih Paktom bez obzira na razlike kao što su u rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom miošljenju, nacionalnom ili socijalnom porijeklu, rodu ili kojoj drugoj okolnosti. Međunarodni pakt, ističe svačije pravo (pravo svakog na određenoj teritoriji) na slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo osnivati sindikate ili im pristupiti radi zaštite svojih interesa.⁸⁷

d) O pravima svih ljudi, uključujući i izbjeglice, slično govori i *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*.⁸⁸

⁸⁵ Opširnije:

<https://search.yahoo.com/search; ylt=A0LEV0r3IfBWhjIAwKRXNyoA; ylc=X1MDMjc2NjY3OQRfcgMyBGZyA3lmcC10LTU3NS1zBGdwcmlkA1hLTGV1SFpqUXdDUkZvZlh4N0hpbkEEbl9yc2x0AzAEbl9zdWdnAzMEb3JpZ2luA3NIYXJjaC55YWVhby5jb20EcG9zAzAEcHFzdHIDBHBxc3RybAMEcXN0cmwDNDcEcXVlcnkDVU5IQ1IgrXhIY3V0aXZlIENvbW1pdHRlZSBDb25jbHVzaW9uIE5vLiAsIDIwMTUEdF9zdG1wAzE0NTg1NzgyNDU-?p=UNHCR+Executive+Committee+Conclusion+No.+%2C+2015&fr2=sb-top-search&fr=yfp-t-575-s&fp=1>, str: 5.

⁸⁶ *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*, (1966 International Covenant on Civil and Political Rights), iz 1966. ratificiran je od najvišeg zakonodavnog organa bivše SFRJ, a objavljen u “Službenom listu SFRJ”- Međunarodni ugovori i sporazumi, broj 7/1971.;

⁸⁷ Član 22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966.;

⁸⁸ *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*, “Službeni list SFRJ”, - Međunarodni ugovori i drugi sporazumi broj 7/1971.;

e) I brojni drugi međunarodni instrumenti, direktno ili indirektno odnose se na izbjeglice i raseljena lica. Među tim međunarodnim propisima *najvažnije mjesto* zauzima *Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine sa svojim Protokolom (1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1966 Protocol thereto)*. Ova konvencija je usvojena 28. jula 1951., a stupila je na snagu 22. aprila 1954. Njen Protokol je stupio na snagu 4. oktobra 1967. Ona je sastavni dio Ustava BiH i njegovog aneksa. Republika Bosna i Hercegovina je po osnovu sukcesije preuzela ovaj akt 1. septembra 1993. Konvencija predstavlja osnov međunarodnog izbjegličkog prava, a kako je donesena nakon II svjetskog rata, najviše se fokusirala na izbjeglice iz II svjetskog rata. Međutim, zbog nastalih novih i modificiranih drukčijih situacija, morala se dopuniti i modificirati, što je i učinjeno donošenjem njenog Protokola.

Protokol iz 1967. godine je samostalan akt, mada ima dodirne tačke s Konvencijom. On je fokusiran na:

- bolje definiranje izbjeglica,
- pravni status izbjeglica u zemlji azila,
- kvalitetnije definiranje obaveza država, a posebno saradnju država s UNHCR-om.

f) Važni su i regionalni akti kojim se uređuje pitanje statusa izbjeglica. Jedan od tih, koji definiše samo pravo izbjeglici da preda zahtjev za azil, ali ne obavezuje državu primateljicu da mu i da azil je i *Konvencija o teritorijalnom azilu*, donesena u Karakasu 1954. godine.

g) Među bitnim aktima je *Konvencija Organizacije afričkog jedinstva (1969 Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa)*. Ovaj akt je ranije odigrao i danas igra važnu ulogu u državama Afrike, zbog tranzicije država iz kolonijalnog stanja u nezavisne oblike. Ta tranzicija afričkih država, uzrokovala je masovna kretanja stanovništva, pa je donošenje ovog regionalnog akta bilo fleksibilno rješenje za definiranje izbjeglice i poboljšanje njegovog statusa. U odnosu na definiranje izbjeglice po Konvenciji o izbjeglicama, ovaj regionalni akt govori da su izbjeglice, *lica koja su napustila svoju državu zbog "vanjske agresije, okupacije, strane dominacije ili događaja koji ozbiljno narušavaju javni red u dijelu ili u cijeloj državi njenog porijekla ili državljanstva"*.⁸⁹

h) Regionalno, snažnu ulogu ima i *Kartagenska deklaracija*, koja je usvojena 1984. godine. Ovo je veoma dobro prihvaćen regionalni akt Srednje i Južne Amerike, a podržana je, osim od država tog regiona isto tako i od UN, kao i Organizacije Američkih država.

i) Važni su akti doneseni od tijela Evropske unije, kao što su:

1. *Direktiva Evropske unije 2005/85/EC o minimalnim standardima postupka u državama članicama za dodjeljivanje i ukidanje statusa izbjeglice*, te

⁸⁹ Vidjeti član 1. tačke 1. i 2. *Konvencije Organizacije afričkog jedinstva*, posebno odredbe: „*The term "refugee" shall also apply to every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality*“.

2. *Direktiva Vijeća Evropske unije 2001/55/EC o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih lica i o mjerama za unapređenje ravnoteže među državama članicama u naporima za pružanje pomoći pri prijemu takvih lica i snošenju posljedica takvog prijema, (Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof).* I ovaj međunarodni, regionalni dokument daje privremenu zaštitu izbjeglicama, posebno u slučaju masovnog priljeva izbjeglica i otvara mogućnost izbjeglici da se nada pozitivnom ishodu njegovog zahtjeva.

Oba ova dokumenta, regionalno, za oblast Evroske unije uređuju pravni status izbjeglice.

j) Treba napomenuti da su Evropska unija i njena tijela donijeli brojne niže, ali važne akte iz ove oblasti, uključujući i važnu *Preporuku Komiteta ministara broj R (84) 21 o pravu izbjeglica na sticanje državljanstva države prijema*. Ova preporuka je u direktnoj vezi s Rezolucijom (70) 2 od 26. januara 1970. koja se odnosi na mogućnost izbjeglica da steknu državljanstvo države gdje borave. Preporukom se preporučuje vladama država članica Evropske unije da:

“(i) prilikom odlučivanja o davanju državljanstva izbjeglički status tretiraju na povoljniji način, tako što će putem zakonskih mjera, na primjer, skratiti propisani rok boravka kada je on uvjet za sticanje državljanstva, smanjiti troškove postupka za sticanje državljanstva kao i dužinu trajanja takvog postupka, i preduzeti sve druge mere kojima se izbjeglicama olakšava sticanje državljanstva;

(ii) preduzeti mere kojima se osigurava sledeće:

- djeci izbeglica, bez obzira da li su rođena u državi prijema u kojoj nisu stekla državljanstvo prilikom rođenja, ili su rođena negdje drugde, ako u državi borave duže vrijeme, treba olakšati sticanje državljanstva države boravišta kada napune odgovarajući broj godina,

- kada roditelj sa izbjegličkim statusom stekne državljanstvo države prijema, njegova odnosno njena maloljetna djeca koja borave u toj državi treba istovremeno da steknu državljanstvo te države,

(iii) ukoliko države nisu to već učinile, potrebno je da razmotre mogućnosti ratifikovanja Njujorške konvencije o smanjenju slučajeva apatridije od 30. avgusta 1961. godine i Bernske konvencije o smanjenju broja lica bez državljanstva od 13. septembra 1973. godine.”⁹⁰

⁹⁰ Opširnije vidi:

https://search.yahoo.com/search;_ylt=A0LEVw4SBPIW_j4A.XIXNy0A;_ylc=X1MDMjc2NjY3OQRfcgMyBGZyA3lmcC10LTU3NQRncHJpZANpOV8udmprdlJkNmF4UldGaWhUWG1BBG5fcnNsdAMwBG5fc3VnZwMxBG9yaWdpbgNzZWZyY2gueWFob28uY29tBHBvcwMwBHBxc3RyAwRwcXN0cmwDBHFzdHJsAzQyBHF1ZXJ5A3ByYXZ1IGl6YmplZ2xpY2EgZmEgc3RyY2FuamUgZHN.YXZsamFuc3R2YQR0X3N0bXADMtQ1OTE2MTYwMg--?p=pravu+izbjeglica+na+sticanje+dr%C5%BEavljanstva&fr2=sb-top-search&fr=yfp-t-575&fp=1, (pristup stranici 28.3.2016.);

k) Kako UNHCR ima specifičnu ulogu u zaštiti izbjeglica, a indirektno i raseljenih lica, važni su i akti ove organizacije. Posebno su važni akti Izvršnog komiteta UNHCR-a (ExCom) čiji akti i stavovi koriste se i kod drugih država u uređenju ovog pitanja.

b) Izvori zaštite u Bosni i Hercegovini

Izvori pravne zaštite izbjeglica i raseljenih lica u Bosni i Hercegovini su mnogobrojni.

a) Još pri donošenju Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini - Dejtonskog sporazuma, doneseni su akti koji uređuju ova pitanja. U prvom redu je to Aneks IV. - Ustav Bosne i Hercegovine, kao i poseban Aneks VII. posvećen izbjeglicama i raseljenim licima.

b) U Općem okvirnom sporazumu za mir u Bosni i Hercegovini-Dejtonskom sporazumu, nekoliko sporazuma posvećeno je izbjeglicama i raseljenim licima. U prvom redu, tu je Aneks IV. - Ustav Bosne i Hercegovine, ali isto tako i Aneks VII. - Sporazum o izbjeglicama i raseljenim licima. I drugi sporazumi unutar Dejtonskog sporazuma na direktan ili indirektan način uređuju određena pitanja koja se tiču izbjeglih i raseljenih lica, a posebno Aneks VI - Sporazum o ljudskim pravima.

c) Osim *Ustava Bosne i Hercegovine*, ovu materiju uređuju i Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i Ustav Republike Srpske.

d) Osim ustavne materije, odredbe o zaštiti izbjeglica i raseljenih lica nalaze se i u zakonima, kako na državnom, tako i na entitetskom nivou. Od tih akata najvažniji su:

- Zakon o izbjeglicama iz BiH i raseljenim licima u BiH.⁹¹
- Zakon o raseljenim licima-prognanicima i izbjeglicama-povratnicima u Federaciji Bosne i Hercegovine, („Službene novine FBiH“, 15/05);
- Zakon o raseljenim licima, povratnicima i izbjeglicama u Republici Srpskoj, („Službeni glasnik RS“, 42/05);

e) Od podzakonskih akata, važna je *Revidirana strategija Bosne i Hercegovine za provedbu Anexa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma* iz 2010. godine koja je odredila put aktivnosti na realizaciji Anexa VV Općeg okvirnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu.

f) Isto tako, Ministarstvo za izbjelice i raseljena lica Bosne i Hercegovine donijelo je nekoliko podzakonskih akata kojim se uređuju prava i obaveze i pravni status izbjeglica u Bosni i Hercegovini, od kojih, najvažniji su:

- a) Pravilnik o identifikacionom dokumentu;
- b) Pravilnik o socijalnoj zaštiti;
- c) Pravilnik o matičnim knjigama;
- d) Pravilnik o obrazovanju;
- e) Pravilnik za rad;

⁹¹ Zakon o izbjeglicama iz BiH i raseljenim licima u BiH. („Službeni glasnik BiH“, br. 23/99, 21/03 i 33/03);

- f) Pravilnik o putnoj ispravi;
- g) Pravilnik o zdravstvenoj zaštiti.⁹²

V. STAV MEĐUNARODNOG HUMANITARNOG PRAVA O OVOM PROBLEMU

Međunarodno humanitarno pravo, kao posebna naučna disciplina ima u fokusu uređenje odnosa u vezi izbjeglica i raseljenih lica u oružanom sukobu.

Ova naučna disciplina u svojim izvorima prava predviđa da se žrtve oružanih sukoba, bez obzira da li su izbjeglice ili raseljena lica, moraju poštovati, štiti od ratnih dejstava, a pomoć prema njima mora biti nepristrasna. Činjenica je da su izbjeglice najčešće vezane za oružane sukobe i ratove, jasno je da su i Međunarodno humanitarno pravo i Izbjegličko pravo vezani jedno za drugo i isprepletено međusobno. U IV. Ženevskoj konvenciji, koja je temeljni izvor Međunarodnog humanitarnog prava, navodi se posebna zaštita izbjeglica i raseljenih lica. U tom međunarodnim dokumentu ističe se sljedeće:

“Član 44.

- 4. *Da bi pojačali zaštitu civilnog stanovništva od djelovanja neprijateljstava, borci su se dužni razlikovati od civilnog stanovništva, dok su angažirani u napadu ili u vojnoj operaciji ili u pripremi za napad.”⁹³*

Pa i I. Dodatni protokol uz Ženeske konvencije iz 1977. bavi se izbjeglicama i raseljenim licima i predviđa da se izbjeglicama i raseljenim licima bez državljanstva treba pružiti zaštita, kako je predviđeno i Dijelu I. i III. Četvrte ženevske konvencije.

VI. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Vidljivo je da postoji veliki broj međunarodnih i unutrašnjih akata, kojim se uređuje status izbjeglih i raseljenih lica. Organizacija ujedinjenih nacija je posebno uključena u ovu problematiku, te preko svojih specijaliziranih organa, posebno UNHCR-a prati stanje i reguliše ova pitanja.

Međutim, i pored dobre normativne uređenosti, (koja bi mogla biti i bolja), ipak stvari ne idu kako treba. Iako je od donošenja Povelje Ujedinjenih nacija rat zabranjen kao sredstvo rješavanja sporova između država, činjenica je da u svijetu postoji veliki broj oružanih (ratnih) sukoba, koji proiciraju sve više i više izbjeglica i raseljenih lica.

U Bosni i Hercegovini je prošlo više od dvadeset godina od potpisivanja Detonskog mirovnog sporazuma, a još je veliki broj izbjeglica u svijetu i ne zna se kada će se oni vratiti u svoja

⁹² Opšitnije vidi: http://www.mhrr.gov.ba/izbjeglice/komisija/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=128&pageIndex=1, (pristup stranici 28.3.2016.);

⁹³ Član 44. IV Ženevske konvencije ;

prebivališta. Slično je i sa raseljenim licima, koja zbog nesređene političke situacije, straha od povratka i neizgrađenosti i neuređenosti objekata, te nemanja zaposlenja, još se nalaze na lokaciji na kojoj su prognani.

Ukoliko je međunarodnoj zajednici istinski stalo do smanjenja broja izbjeglica i raseljenih lica, ona bi trebala aktivnije pristupiti provođenju donesenih i od država prihvaćenih normi, kao i pomoći UNHCR-u i drugim vladinim i nevladinim organizacijama koje se bave izbjeglicama i raseljenim licima, u obavljanju ove važne društvene pojave.

LITERATURA

a) Knjige i članci:

1. Dejtonski mirovni sporazum, Aneksi 1-A do 11 i Aneks V Ustav Bosne i Hercegovine, JP NIO Službeni list RBiH – Sarajevo, Sarajevo, 1996.;
2. Jastram Kate i Achiron Marylun, *Zaštita izbjeglica: Vodič kroz međunarodno izbjegličko pravo*, Međuparlamentarni savez i UNHCR, 2001.;
3. Mesić M. (1993.), *Međunarodno izbjegličko pravo – od uspona do krize*, Migracijske teme 9 (1993) 2: 191-203;
4. Mesić M. (1992), Pokušaj tipologizacije izbjeglištva i prognaništva, Migracijske teme 8 (1992) 2: 105-125;
5. UNECE Policy Brief #17 – Migration and old age; mart 2016,
6. Vukas B. (2008), *Međunarodnopravna zaštita izbjeglica*, HPC, CIP 708027, ISBN 978-953-6635-04-7;
7. Žilić A., (1996), *Bosna i Hercegovina – Kodeks ljudskih prava*, Amadeus, Slavonski Brod;

b) Dokumenti i propisi:

1. Deklaracija Opće skupštine UN o teritorijalnom azilu iz 1967. (A/RES./2312 (XXII) od 14. decembra 1967.;
2. Izvještaj o realizaciji Revidirane strategije Bosne i Hercegovine za provedbu Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine;
3. Konvencija o pravnom položaju izbjeglica (1951 Convention relating to the Status of refugees), usvojena 28. jula 1951., a stupila je na snagu 22. aprila 1954. (Republika Bosna i Hercegovina ju je prihvatila po osnovu sukcesije 1. septembra 1993.;
4. Konvencija o teritorijalnom azilu, Karakas, 1954.;
5. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine. *Izveštaj o realizaciji Revidirane strategije Bosne i Hercegovine za provedbu Aneksa VII. Dejtonskog mirovnog sporazuma*, broj: 06-07-3198-4/15/DK od 5.2.2016., str. 4.;
6. Revidirana strategija Bosne i Hercegovine za provedbu Anexa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma, 2010.
7. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima i drugi citirani dokumenti u: Žilić A., (1996), *Bosna i Hercegovina – Kodeks ljudskih prava*, Amadeus, Slavonski Brod;

8. Zakon o izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine i raseljenim licima u Bosni i Hercegovini, ("Službeni glasnik BiH", br. 23/99, 21/03 i 33/03);

c) Internet izvori:

1. <http://mondo.rs/a882433/Info/Svet/Rat-u-Siriji-troskovi-sukoba-World-Vision.html>, (pristup stranici 9.3.2016.);
2. 1954 Caracas, *Convention on diplomatic asylum*, (<http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-04/diplomatic-asylum.xml>), (pristup stranici: 21.3.2016.);
3. <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>, (pristup stranici 22.3.2016.);
4. <https://www.iom.int/>; (pristup stranici 28.3.2016.);
5. http://www.mhrr.gov.ba/izbjeglice/komisija/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=128&pageIndex=1 , (pristup stranici 28.3.2016.);
6. https://search.yahoo.com/search;_ylt=A0LEVw4SBPIW_j4A.XlXNyoA;_ylc=X1MDMjc2NjY3OQRfcgMyBGZyA3lmcC10LTU3NQRncHJpZANpOV8udmprdlJkNmF4UldGaWhUWG1BBG5fcnNsdAMwBG5fc3VnZwMxBG9yaWdpbgNzZWZyY2gueWFob28uY29tBHBvcwMwBHBxc3RyAwRwcXN0cmwDBHFzdHJsAzQyBHF1ZXJ5A3ByYXZlIGl6YmplZ2xpY2EgYmEgc3RyY2FuamUgZHN.YXZsamFuc3R2YQR0X3N0bXADMTQ1OTE2MTYwMg--?p=pravu+izbjeglica+na+sticanje+dr%C5%BEavljanstva&fr2=sb-top-search&fr=yfp-t-575&fp=1, (pristup stranici 28.3.2016.);

MANAGING THE REFUGEE CRISIS BY REVISING THE DUBLIN SYSTEM

Abstract

Since 2015 on, the EU is facing an unprecedented humanitarian crisis as it struggles with a massive influx of displaced persons seeking for international protection (refugee and subsidiary protection status) or a better life (migrants). The crisis also created harsh political tensions among Member States which challenge the functioning of the Schengen system. Until 2015, accepted general principles of EU law concerning responsibility for examining applications for international protection and coping with emergency situations characterised by sudden inflows of third-country nationals were respectively laid down by Regulation (EU) No 604/2013 (Dublin Regulation) and Council Directive 2001/55/EC (Displaced persons Directive). Upon Dublin Regulation, the first country of entry of displaced persons was required to deal with asylum applications while, upon Displaced persons Directive, relocation of third-country nationals from the Member State of entry to other Member States was depending on ‘a spirit of Community solidarity’ and a voluntary basis. The latest crisis persuaded EU Institutions and some Member States that a fundamental change in the way EU law deals with asylum applications and mass influxes is now needed. Along with two provisional *ad hoc* measures, a proposal establishing a permanent crisis relocation mechanism on a mandatory basis to be applied in all situations of crisis was already tabled and the possibility to revise the Dublin Regulation by suppressing the first-country of entry criteria and instead introducing the relocation principle in all circumstances is presently discussed. Moreover, the choice of the Member State of relocation should not be random. Specific account should be given to the ‘specific qualifications and characteristics of the applicants’ for international protection as well as to the ‘preferences for applicants’ indicated by the Member State of relocation. The future EU approach towards migration and humanitarian crisis might therefore be very different from the present one. Relocation and fairer distribution among Member States should be the ordinary framework. Member States would have stricter obligations and applicants for international protection would no longer be treated as ‘numbers’ but persons. The paper will examine and discuss the on-going process of revision of the EU legal and political approach towards migration and refugee crisis.

1. Figures concerning ‘the worst refugee crisis since the Second World War’ and status of international protection in EU law

Since 2015, the EU is facing what the EU Commission termed as «the worst refugee crisis since the Second World War»⁹⁴. The unprecedented humanitarian crisis worsens more and

⁹⁴ EU COMMISSION, SPEECH/15/5498, Brussels, 14 August 2015.

more, day after day, and figures for 2016 and next years are even more worrying than those for 2015. In its *Eight biannual report on the functioning of the Schengen Area*, the EU Commission recognized that «the numbers of irregular migrants and applicants for international protection arriving in the EU have increased dramatically»⁹⁵. According to FRAN (Frontex Risk Analysis Network) data, during the 2009-2014 period, 813.044 persons irregularly crossed the EU external borders. Yet, only in the first eleven months of 2015, the total number of irregular border crossings detected had doubled up to 1.553.614. Figures for early months of 2016 are even higher.

Most displaced persons seeking for international protection (refugee and subsidiary protection status) or a better life (migrants) are entering via the eastern Mediterranean (more than 700.000 detections) and the Western Balkans (almost 700.000 detections) routes putting pressure on eastern and south-eastern EU external borders. The central Mediterranean route from Libya to southern Italy (Lampedusa and Sicily), once the more exploited by migrants, is now less important (150.000 detections) than the other two. The reason for such re-routing of massive influxes of persons is the Syrian War. In the last 2-3 years, millions of persons have left that war-torn region fleeing through Turkey and Western Balkans towards Central and Northern Europe.

Under international and EU law, third-country nationals (or stateless persons) may be qualified by the competent authorities of EU Member States either as applicants for international protection or as migrants in search of a better life.

Migrants have no right to be admitted into the EU and may be soon returned to their countries of origins provided that applicable international law (to begin with the *non-refoulement* principle) is however respected.

Applicants for international protection are temporarily admitted while procedures for examining their requests and eventually granting or refusing international protection are conducted by the competent authorities of EU Member States. Once a positive decision is taken, the applicant is granted with international protection status; otherwise, he/she is returned home.

Apart from other more specific kinds of protection, the EU law essentially recognizes two status: the refugee status and the subsidiary protection status.

The refugee status implies the recognition by a Member State of a third-country national as a refugee pursuant to the Geneva Convention of 1951 (*Convention relating to the Status of Refugees*). The definition of ‘refugee’ according to EU law is therefore the same already adopted by the Geneva Convention. In fact, Art. 2 (d) of Directive 2011/95/EU defines ‘refugee’ as the third-country national «who, owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, political opinion or membership of a particular social group, is outside the country of nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself or herself of the protection of that country»⁹⁶.

⁹⁵ EU COMMISSION, *Eight biannual report on the functioning of the Schengen Area (1 May-10 December 2015)*, COM(2015) 675 final, Strasbourg, 15 December 2015, § 2.1, p. 2.

⁹⁶ Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 *on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)*.

What is an ‘act of persecution’ within the meaning of the Geneva Convention is explained by Art. 9 of the Directive 2011/95 while the ‘reasons for persecution’ are explained by Art. 10. Both conditions must exist (i.e., there must be a connection between reasons and acts of persecution) in order to be granted with the status of refugee⁹⁷.

The subsidiary protection status was instead created by the EU law after the special meeting of the European Council, held in Tampere on 15 and 16 October 1999, agreed to work towards establishing a Common European Asylum System (CEAS) and to complement refugee status with a subsidiary status, i.e. an appropriate form of international protection for those who are not eligible for refugee status (because they are not persecuted) but are however in need of protection as well. Nowadays scope and content of subsidiary protection are substantially the same. The main difference concerns factual pre-conditions to be granted with refugee or subsidiary protection status.

Absent the fear of persecution, Art. 2 (f) of Directive 2011/95/EU defines the ‘person eligible for subsidiary protection’ as the third-country national «in respect of whom substantial grounds have been shown for believing that the person concerned, if returned to his or her country of origin [...] would face a real risk of suffering serious harm as defined in Article 15 [...] and is unable, or, owing to such risk, unwilling to avail himself or herself of the protection of that country».

According to Art. 15, «serious harm» consists of the death penalty, of torture or inhuman or degrading treatment or punishment and of «serious and individual threat to a civilian’s life or person by reason of indiscriminate violence in situations of international or internal armed conflict». Pursuant to Art. 17, international or serious criminals and dangerous (to the community or to the security of Member States) persons are excluded from being eligible for subsidiary protection but EU and national courts sometimes apply restrictively these causes of exclusion.

2. The Dublin III Regulation

In order to eventually grant international protection, the application must be carefully examined by assessing relevant facts and circumstances. Main problem is to determine which EU Member State is responsible for examining the application for international protection lodged by a third-country national or a stateless person. Such determination is of utmost importance because, in case the application is accepted, the Member State responsible for having examined the application is also responsible for providing the international protection.

⁹⁷ Acts of persecution must be «sufficient serious by its nature or repetition as to constitute a severe violation of basic human rights» or must be «an accumulation of various measures, including violations of human rights which is sufficiently severe as to affect an individual in a similar manner» as previously mentioned (Art. 9, par. 1, let. *a-b*). Among the others, acts of persecution can take the form of acts of physical or mental violence, legal, administrative, police and/or judicial measures, disproportionate or discriminatory prosecution or punishment, acts of a gender-specific or child-specific nature, etc. In order to assess the reasons for persecution, the concept of race, religion, nationality and social group are widely interpreted by the Directive 2011/95 and applied by the EU Court of Justice. For instance, «a particular social group might include a group based on a common characteristic of sexual orientation» and «gender related aspects, including gender identity, shall be given due consideration for the purpose of determining membership of a particular social group or identifying a characteristic of such a group» (art. 10, par. 1, let. *d*).

Presently, the applicable EU law is Regulation (EU) No. 604/2013 (Dublin III Regulation)⁹⁸.

In Articles 8-15, Dublin III Regulation establishes some criteria for determining the Member State responsible to be applied in hierarchical order to begin with the criterion for unaccompanied minors (the Member State responsible shall be that where a family member or a sibling is legally present).

In the practice and taking into account that most, if not all, applicants for international protection irregularly arrive in Europe, the criterion set out in Article 13 has been and still is the most employed.

According to Article 13, the Member State whose land, sea or air border has been irregularly crossed by the applicant is responsible for examining the application and, in case, granting the protection. In order to establish which border the third-country national actually crossed, proofs or circumstantial evidence are employed. It is up to the Commission, by means of implementing acts, to establish, and review periodically, the relevant elements of proof and circumstantial evidence.

The ‘first country of entry’ criterion is founded on the principle that an applicant for international protection has not the right to choose the Member State responsible for examining his application and eventually granting the protection. The legal focus is on protection itself wherever it may be granted: if someone flees from his country or region of origin looking for protection, the EU law supposes that he is not interested in which Member State will protect him (i.e., where he will be protected) but only in being protected by any Member State.

The same principle explains why ‘secondary movements’ of applicants and beneficiaries of international protection from the Member State responsible for examining the application and granting the protection to other EU Member States are prohibited and freedom of movement is only recognized within the responsible Member State. The third-country national must remain on the territory of the Member State while the application is examined or during the term of international protection so that he might be swiftly return to his country or region of origin in case the application is rejected or when the term expires. Once again, in fact, the legal focus is exclusively on protection: if denied or when reasons for its granting ceases (for instance, because the situation in the country of origin is such as to permit the safe and durable return of those protected), the third-country national must leave the EU.

The Dublin III Regulation provides a mechanism for examining applications and granting protection that is, at least from a formal point of view, impartial, objective and automatic. Responsible States are determined upon pre-arranged criteria and third-country nationals are not allowed to choose where to be protected.

Yet, reality is different for at least two reasons.

First: the ‘country of entry’ criterion is only apparently impartial and objective because it is actually discriminatory. In fact, Member States whose borders are also (southern or eastern)

⁹⁸ Regulation (EU) No. 604/2013 of the European Parliament and of the Council, of 26 June 2013, *establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining the application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*. Regulation 604/2013 repealed former Council Regulation (EC) No. 343/2003 (so-called “Dublin II”).

external borders of the EU are at a disadvantage due to their geographical location. During the last years, and above all in the last couple of years, Italy, Greece, Spain and Malta were under a huge migratory pressure coming from Africa and Middle East while other EU Member States, located far from external borders, had no pressure at all.

Second: the principle according to which it makes no difference to third-country nationals where they are protected because what really matters to them is only to be protected is unrealistic, if not utopian. Of course, displaced persons basically need protection but Member States are not all the same to them: language skills or family, cultural or social ties can make some Member States ‘less indifferent’ (or ‘more attractive’) than others for third-country nationals. Yet, according to Dublin III Regulation the ‘indifferent protection’ principle is absolutely mandatory notwithstanding it has no real and effective roots in social reality and third-country nationals’ minds and it also creates paradoxical consequences: applicants for international protection ‘must’ stay in the territory of the Member State where they arrived and Member State ‘must’ protect them even if applicants are willing to reach another country and Member State is not so willing to bear economic and social costs of their protection.

3. The migratory crisis of 2015-2016 and the temporary relocation mechanism

Shortcomings of Dublin III Regulation, i.e. the ‘country of entry’ criterion and the ‘indifferent protection’ principle, are mainly responsible for secondary movements of applicants for international protection between Member States, that is to say movements from Member States responsible for examining applications and granting protection to Member States where applicants really wish staying and living under protection. Since the beginning of the migratory crisis in early 2015 the problem of secondary movements has become one of the most urgent challenges for EU Member States. Moreover, the huge number of applicants for international protection heads towards few Member States (above all, Greece and Italy) whose borders are also EU external borders along the main migratory routes. In the last two years the extraordinary migratory pressure on these Member States made clearly untenable and unrealistic the enforcement of Dublin III Regulation with its ‘country of entry’ criterion.

Accordingly, for better managing the emergency situation characterised by a huge and sudden inflow of displaced persons towards Europe the EU Commission proposed a new approach founded on a crisis relocation mechanism *ad hoc*. Relocation means «the transfer of an applicant from the territory of the Member State which the criteria laid down in [Dublin III Regulation] indicate as responsible for examining [applications] for international protection to the territory of the Member State of relocation» [Article 2(e), Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 *establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*]. The Member State of relocation, even if it is not the State whose borders were irregularly crossed by the third-country national, becomes responsible for examining the application and granting international protection on its own territory.

The relocation mechanism derogates the ‘country of entry’ criterion as set out in Dublin III Regulation. In September 2015, two Decisions were adopted by the Council concerning the relocation of 40.000 (Decision 2015/1523 of 14 September 2015) and of 120.000 (Decision 2015/1601 of 22 September 2015) applicants in clear need of international

protection, that is to say applicants «belonging to a nationality for which the proportion of decisions granting international protection among decisions taken at first instance on applications for international protection [...] is, according to the latest available updated quarterly Union-wide average Eurostat data, 75% or higher» (art. 3, par. 2, Decision 2015/1601). To date, applicants from Irak, Eritrea and Syria may be qualified as applicants in clear need of international protection. Dublin III Regulation's criteria keep on applying to applicants belonging to all the other nationalities: derogation is only for these three nationalities.

Decisions were adopted after long and divisive political negotiations among Member States. Member States like Italy, Greece, France and Germany supported the relocation mechanism while other Member States like Hungary, Slovakia, Poland and Czech Republic strongly opposed. Another quite divisive issue was related to 'quotas', that is to say how many applicants each Member State of relocation should have received and protected.

Since the beginning, i.e. when the first proposal on creating a relocation mechanism was introduced on 27 May 2015, the EU Commission has been trying to impose on Member States mandatory quotas of persons to be relocated, i.e. quotas determined by the Commission pursuant to a «distribution key» founded on objective and verifiable indicators (population, total GDP, average number of asylum applications over the 5 preceding years per million inhabitants with a cap of 30% of the population and GDP, unemployment rate with a cap of 30% of the population and GDP). Moreover, the Commission would be willing to trigger and manage by itself the relocation mechanism anytime it establishes that the conditions for relocation are fulfilled in respect of a Member State.

In 2015 Member States rejected Commission's approach. The relocation mechanism envisaged by Decisions adopted in September was triggered and managed by Member States and quotas for relocation were established once a political agreement among Member States was reached.

As for Decision 2015/1523 (the one concerning 40.000 persons), quotas were not even voted within the Council but only adopted by consensus through a Resolution of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on 20 July 2015 (with Austria and Hungary abstaining from any participation to the relocation).

As for Decision 2015/1601 (the one concerning 120.000 persons), quotas were adopted by the Justice and Home Affairs Council by a qualified majority voting with Slovenia, Hungary, Romania and Czech Republic voting against and Finland abstaining. In this second Decision, the Commission played a more significant role in determining the quotas but its role was however less important than that envisaged in the May proposal where a fully EU-led approach had been suggested.

Relocation mechanism envisaged by Decisions is of a provisional nature and it will be applied for 24 months until September 2017. Moreover, it is a crisis mechanism set out on a *ad hoc* base, i.e. by adopting specific measures once a political agreement among EU Member States is reached.

4. *Looking at the future: the proposal for a permanent relocation mechanism and the move towards a 'Dublin IV Regulation'*

While Decisions on temporary relocation were on the table of the Council for the adoption, the EU Commission made one step beyond. On 9 September 2015, it adopted a proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council (not a Decision of the Council) establishing a *permanent* crisis relocation mechanism founded on the same framework (measures, procedures, conditions, requirements, etc.) already envisaged by the two Decisions⁹⁹.

In this proposal aimed at introducing a lasting solution to extraordinary migratory pressure, the Commission gets back to strong EU-led approach for managing the flows of migrants by relocating them among Member States. The permanent relocation system to be activated in crisis situations would be Commission-led and managed in order to have the mechanism rapidly triggered in respect of *any* crisis a Member State should experience and to be more effective in dealing with extraordinary migratory pressure.

The mechanism is permanent (as well as derogation to ‘first country of entry’ criterion of Dublin III Regulation) because a framework for implementing the relocation measures would be introduced in Dublin III Regulation that would be accordingly amended with a new Section VII (articles 33a, 33b, 33c, 33d) titled ‘Crisis relocation mechanism’. Once triggered measure would be applied in respect of specific crisis situations in a given Member States and «will, by definition, remain temporary»¹⁰⁰.

According to Article 33a, par. 1, of the Proposal, it would be for the EU Commission, on the basis of «substantiated information» provided mainly by EASO and Frontex, to decide when and where triggering the crisis relocation mechanism (when «the Commission establishes that a Member State is confronted with a crisis situation [...] the crisis relocation mechanism shall be applied for the benefit of that Member State»). Pursuant to Article 33a, par. 1, basic condition is that a given Member State «is confronted with a crisis situation jeopardizing the application of this Regulation due to extreme pressure characterised by a large and disproportionate inflow of third-country nationals or stateless persons, which places significant demands on its asylum system».

Once basic condition is met, the Commission would be empowered to adopt *delegated acts* for the management of the relocation mechanism. In the delegated acts, the Commission would ascertain the existence of a crisis situation, determine the number of persons to be relocated and their distribution between Member States, and set the period of application of the mechanism (Article 33, par. 3, lett. *a-d*). In determining the mandatory quota for States of relocation, the Commission would apply a distribution key to be calculated taking into account population, total GDP, average number of asylum applicants over the 5 preceding years per million inhabitants (with a cap of 30% of the population and GDP) and unemployment rate (with a cap of 30% of the population and GDP) of the Member State of relocation. As in the temporary mechanism, beneficiaries of relocation would only be applicants belonging to nationalities with a 75% or higher rate of granted applications.

⁹⁹ EU COMMISSION, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No. 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member State by a third country national or a stateless person*, COM(2015) 450 final, Brussels, 9 September 2015.

¹⁰⁰ Ivi, p. 2.

The permanent crisis relocation mechanism leaves no room for Member States. Quotas are mandatory and established by the Commission and the mechanism is triggered by a delegated act of the Commission, not by a Decision of the Justice and Home Affairs Council.

The Proposal for a Regulation introducing a permanent crisis relocation mechanism will be discussed in 2016 and its fate is quite uncertain due to the strong and divisive political positions of Member States on the migratory issue. The Proposal might be rejected or substantial amendments aimed at limiting powers and competences of the Commission might be introduced by the Council.

While temporary and permanent crisis relocation mechanisms are adopted, proposed and discussed, the Commission is also «undertaking a comprehensive ‘fitness check’ of the Dublin system, by conducting an evidence-based review covering the legal, economic and social effects of the system». According to the Commission, the ‘fitness check’ (to be completed by mid-2016) «will be the basis for a possible further revision of the Dublin system, in particular in view of achieving a fairer distribution of applicants for international protection in Europe in all circumstances and not only in situations of crisis»¹⁰¹.

The revision of Dublin system would be a milestone in EU migratory policies.

The long-standing and fundamental principle according to which the Member State whose borders have been irregularly crossed by the third country national is responsible for examining the application for international protection and, in case, for granting the protection (‘first country of entry’ criterion) would be abolished and the principle of relocating applicants among all Member States would become the rule *in any case*, that is to say even when there is no unfolding crisis situation. Should this change happen the principle of solidarity would be really effective and in place among EU Member States.

A change like that envisaged by the Commission would also mark the shift from the Dublin III Regulation to a sort of ‘Dublin IV Regulation’ and a completely new approach to managing migration in Europe. The Commission and its President are clearly heading towards that goal. In his speech on the State of the Union, held before the European Parliament on 9 September 2015, President Juncker recognized that «it is time we prepare a more fundamental change in the way we deal with asylum applications - and notably the Dublin system that requires that asylum applications be dealt with by the first country of entry»¹⁰². Once again, it is foreseeable that Member States or, at least, certain Member States will strongly oppose any attempt to further amend the Dublin system by introducing the relocation mechanism as a permanent way for dealing with asylum applications even when there are no crisis situations.

5. Conclusions

The future of the Proposal on a permanent crisis relocation mechanism is uncertain and the same is true for a possible proposal concerning a ‘Dublin IV Regulation’. To date, changes of the previous system are only those introduced by the Decisions of September 2015 and one should not forget Decision 2015/1601 is also under judicial review. On December 2015, in fact, Hungary and Slovakia decided to challenge the Decision on relocating 120.000

¹⁰¹ Ivi, p. 4.

¹⁰² EU COMMISSION, *State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity*, SPEECH/15/5614, Strasbourg, 9 September 2015.

persons in clear need of international protection before the European Court of Justice on the ground that the mandatory relocation quotas are illegal and that only a voluntary approach (the one behind Decision 2015/1523) is in line with EU law and competences. The ECJ could therefore annul Decision 2015/1601 and stop a significant part of the relocation mechanism.

Apart from the outcome of this judicial challenge and waiting for possible amendments to the Dublin III system, there is however a very interesting trend in EU asylum policies that might produce important effects in the future.

As we said, until the beginning of the 2015 crisis the Dublin III Regulation provided an impartial, objective and automatic mechanism. Responsible States for examining applications and granting protection were determined upon pre-arranged criteria (above all, the ‘first country of entry’ criterion) and third country nationals were not allowed to choose where to be protected. Summing up, it was a system in which persons (and States) were treated as ‘numbers’ to be vapidly dealt with, examined and protected regardless of any personal characteristic, choice or aspiration.

Yet, both Decisions adopted in September 2015 contain a couple of interesting novelty. Such novelties are located in the *recitals* of the Decisions and not in the mandatory articles but, however, they signal a trend for the future that might be fully exploited and implemented should a permanent crisis location or a ‘Dublin IV Regulation’ be adopted sooner or later.

Recital (28) of Decision 2015/1523 and Recital (34) of Decision 2015/1601 are almost identical and provide that «in order to decide which specific Member State should be the Member State of relocation, specific account should be given to the specific qualifications and characteristics of the applicants». For the first time in the history of the EU asylum policy, applicants are no longer vapid numbers but real persons with qualifications, characteristics and histories behind to be taken into account before relocating them in a Member State rather than in another. Among the ‘specific qualifications and characteristics’ of the applicant, «language skills and other individual indications based on demonstrated family, cultural or social ties» are worth of the greatest consideration. Moreover, what is most important is that qualifications and characteristics must be taken into account for the fundamental purpose of facilitating «their integration into the Member State of relocation». International protection duties really and effectively meet and match with integration needs both of applicants and of EU host societies.

It is also important to underline that in Recital (34) was added a line that was previously missing in Recital (28) according to which «the integration of applicants in clear need of international protection into the host society is the cornerstone of a properly functioning Common European Asylum System». The future trend of EU asylum system is therefore clear: protection and integration of third country nationals go hand in hand and are quintessential in order to have a EU system properly functioning.

Recitals (28) and (34) also take into account Member States of relocation’s «preferences for applicants» based, once again, on their qualifications and characteristics. It further confirms that the future system of relocation and asylum (in one word: the future of international protection within Europe) might be more tailored on persons and States’ preferences, characteristics and realities than it is now.

EU approach towards migration and humanitarian crisis, international protection and integration, might therefore be very different from the present one. Relocation and fairer

distribution among Member States might be the ordinary framework. Member States would have stricter obligations and applicants for international protection would no longer be treated as ‘numbers’ but persons with a story to be heard.

Duško Tomić, PhD, **Faculty of Engineering Management, Alfa university, Belgrade**

Jelena Dinić, MSc, **Faculty of Engineering Management, Alfa university, Belgrade**

Zlatana Lečić, MSc, **Faculty of Engineering Management, Alfa university, Belgrade**

ORGANIZOVANE KRIMINALNE GRUPE I ILEGALNE MIGRACIJE – ISKUSTVA EVROPSKIH DRŽAVA

„ORGANISED CRIME GROUPS AND ILLEGAL MIGRATIONS - THE EXPERIENCE OF EUROPEAN COUNTRIES”

APSTRAKT: *Ministarstvo unutrašnjih poslova zajedno sa drugim ministarstvima, državnim organima i udruženjima, kao i saradnjom sa državama regiona i međunarodnim organizacijama, a pre svega EU i Ujedinjenim nacijama, korišćenjem i razvijanjem postojećih kapaciteta i potencijala u nacionalnim, regionalnim i internacionalnim okvirima, stvara i razvija savremenu organizaciju, metodologiju i tehnologiju suprotstavljanja svim vrstama i oblicima ilegalnih migracija, a sve u cilju stvaranja kompetentnog i funkcionalnog sistema suprotstavljanja ilegalnim migracijama, kao integralnog dela celovitog sistema upravljanja migracijama. Savremeni nacionalni sistem suprotstavljanja ilegalnim migracijama čine visokokompetentni, motivisani i lojalni državni službenici, efikasna i fleksibilna organizaciona struktura, visoki standardi i jasne procedure postupanja, efikasna pravna regulativa, razvijena infrastruktura i komunikacije.*

Ključne reči: *ilegalne migracije, suprotstavljanje, procedure;*

ABSTRACT: *Ministry of Internal Affairs, together with other ministries, government bodies and associations, as well as cooperation with regional countries and international organizations, primarily the EU and the United Nations, using and developing existing capacities and resources in the national, regional and international level, creates and develops contemporary organization, methodology and technology, fighting against all kinds and forms of illegal migration, with the aim of creating a competent and functional system for combating illegal migration, as an integral part of a comprehensive migration management system. Contemporary national system for combating illegal migration ranks highly competent, motivated and loyal civil servants, efficient and flexible organizational structure, high standards and clear procedures for treatment, effective regulations, developed infrastructure and communications.*

Ključne reči: *illegal immigration, fighting, procedures;*

UVOD

Problem ilegalnih migracija je već duži niz godina prisutan u odnosima Republike Srbije i Evropske Unije. Istovremeno to je bio i jedan od glavnih razloga zbog koga je devedesetih godina prošlog veka tadašnja država SRJ bila svrstana na negativnu listu viznog režima EU. Republika Srbija ulaže značajne napore na polju suprotstavljanja ilegalnim migracijama, sa i preko svoje teritorije i jedna je od prvih u regionu koja je uspostavila efikasne institucionalne mehanizme u borbi protiv trgovine ljudima.

Pridruživanje EU za Republiku Srbiju predstavlja strateško opredeljenje, koje podrazumeva prihvatanje usvojenih evropskih vrednosti i standarda u čitavom nizu oblasti. Slobodan protok ljudi i robe između država članica EU zahteva uvođenje odgovarajućih mera i u oblast suprotstavljanja ilegalnim migracijama. Budući da se Republika Srbija već graniči sa četiri zemlje – članice EU, od kojih jedna pripada Šengen zoni, a imajući u vidu skoro pristupanje EU i drugih zemalja u okruženju, od izuzetnog je značaja donošenje strategije suprotstavljanja ilegalnim migracijama uz uvođenje standarda u navedenu oblast, a koji će biti kompatibilni rešenjima prisutnim u regionu i samoj EU.

Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji je zasnovana na Nacionalnom programu za integraciju u Evropsku uniju, usvojenoj Strategiji integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji i tekućim reformskim procesima u zemlji, pre svega onim koji su navedeni u dokumentu Evropsko partnerstvo. Strategija je zasnovana na Konceptu integrisanog upravljanja granicama zapadnog Balkana Evropske Komisije koji podrazumeva koordinaciju i saradnju između svih nadležnih organa službi bezbednosti, službi uključenih u graničnu bezbednost s ciljem uspostavljanja efektivnih, efikasnih i integrisanih sistema upravljanja granicama radi ostvarenja zajedničkog cilja otvorenih ali istovremeno kontrolisanih i bezbednih granica.

Problemi sa kojima se suočavaju organi bezbednosti Republike Srbije

Konvencija UN-a protiv transnacionalnog organizovanog kriminala daje široku definiciju organizovanog kriminala i organizovanih kriminalnih grupa koja obuhvata široki spektar različitih organizatora krijumčarenja i trgovine ljudima i njihove mreže.

Organizovana grupa od tri ili više lica, koja postoji u izvesnom periodu i koja deluje sporazumno u cilju počinjenja jednog ili više teških zločina ili krivičnih dela utvrđenih u skladu sa konvencijom, a radi pribavljanja, posredno ili neposredno, finansijske ili druge materijalne koristi. (član 2 Konvencije UN).

Postoje četiri obavezna kriterijuma koji se odnose na organizovani kriminal:

- saradnja tri ili više lica
- aktivnost tokom dužeg ili neodređenog vremenskog perioda
- osumnjičeni ili osuđeni za izvršavanje teških krivičnih dela
- u cilju ostvarivanja dobiti ili moći

Pored toga, postoji sedam izbornih kriterijuma, od kojih barem dva moraju biti ispunjena kako bi organizacija i njene aktivnosti mogle biti kategorizovane kao organizovani kriminal:

- postojanje konkretnog zadatka ili uloge za svakog učesnika
- korišćenje nekog oblika unutrašnje discipline i kontrole
- primena nasilja ili drugih načina pogodnih za zastrašivanje
- vršenje uticaja na politiku, medije, javnu upravu, sprovođenje zakona, izvršenje pravde ili privredu putem korupcije ili drugih sredstava,
- korišćenje komercijalnih struktura ili struktura sličnih poslovnim strukturama

- umešanost u pranje novca
- delovanje na međunarodnom nivou

Organizovani kriminal mogu počinuti male ili velike grupe koje nastoje da obavljaju dugoročnu i veoma profitabilnu aktivnost, koristeći hijerarhijske strukture i kontinuirano nasilje i pritisak. Pritisak i korupcija se protežu i na zakonitu stranu društva.

Studije su pokazale da se na organizacije može gledati kao na promenljive i privremene saveze koji se menjaju zavisno od geografskih uslova i različitog državljanstva krijumčarenih lica, što s druge strane utiče na izabrane rute putovanja i organizovane počiniocima koji učestvuju u kriminalnim aktivnostima duž tih ruta putovanja. U istraživanim slučajevima, profesionalne i društvene veze koje su na taj način nastale dovele su do stvaranja malih grupa kriminalaca, ako je saradnja duže potrajala. Te grupe bi se povezivale s drugim grupama ili pojedincima ukoliko je bilo potrebno neko posebno znanje ili stručnost koji se nisu mogli pokriti unutar same grupe. Prema mišljenju naučnika koji su to istraživali, promatrane grupe nisu govorile u prilog postojanja nekog dalekog „mozga“ koji bi stajao iza svega te vršio ukupnu kontrolu i upravljao celim operativnim lancem. Međutim, bilo je slučajeva nekih etničkih grupa kao što su kineske, ruske i albanske, gde je celi „posao“ bio pod relativno striktnom kontrolom. Osim toga, struktura kriminalnih organizacija se razlikuje.¹⁰³

U objavljenoj studiji UNODC prepoznato je pet različitih vrsta struktura organizovanih kriminalnih udruženja¹⁰⁴:

¹⁰³ Radović, N, Matić, A., CARDS - *Suzbijanje ilegalnih migracija i krijumčarenja migranata u regionu zapadnog Balkana* – IOM Beograd, septembar 2006, strana 26

¹⁰⁴ Shaw, M., *Tipologije transnacionalnih organizovanih kriminalnih grupa*, Centar za suzbijanje međunarodnog kriminaliteta UNODC, Vienna International Centre, 2002.

Standardna hijerarhija: jedna hijerarhijska grupa sa snažnim unutrašnjim disciplinskim sistemima,

Regionalna hijerarhija: hijerarhijski strukturirane grupe, sa snažnim unutrašnjim linijama kontrole i discipline, ali relativno autonomnim regionalnim komponentama,

Grupna hijerarhija: niz kriminalnih grupa koje su uspostavile sistem koordinacije/kontrole, koji može varirati od slabog do snažnog, nad svim njihovim različitim aktivnostima,

Jezgra grupe: relativno čvrsto organizovana, ali nestrukturirana grupa, u nekim slučajevima okružena mrežom pojedinaca uključenih u kriminalne aktivnosti,

Kriminalna grupa: labava i fleksibilna grupa pojedinaca, često sastavljena od pojedinaca sa posebnim sposobnostima, koja je okupljena oko određenog broja kriminalnih projekata.

Fleksibilna i promenjiva priroda kriminalnih grupa i lančanih organizacija otežava pronalaženje kriminalaca. Vrlo često, kriminalne grupe koje su uključene u ilegalne migracije, krijumčarenje migranata i trgovinu ljudima, takođe učestvuju u povezanim kriminalnim aktivnostima kao što je ucena, reketiranje, pranje novca, podmićivanje državnih službenika, trgovina narkoticima, falsifikovanje isprava i kocka. Takve horizontalne veze potvrđuje i Europol.¹⁰⁵ Prema UNODC (2002.), najveći broj kriminalnih grupa je uključen u jednu primarnu kriminalnu aktivnost i one imaju za cilj da omoguće obavljanje glavnih aktivnosti. Slično trgovini ljudima, krijumčarenje migranata i ilegalne migracije se ne odvijaju u jednom posebnom delu sveta, žrtve ne potiču iz neke konkretne homogene zajednice, niti je za taj zločin odgovorna jedna konkretna kriminalna grupa. Kriminalne organizacije koje se bave krijumčarenjem i ilegalnim migracijama razlikuju se po nivou organizovanosti, veličini i sastavu.

Nivo organizovanosti

Paradoks vezan za krijumčarenje migranata je taj što više mera države preuzmu kako bi sprečile ilegalne ulaske, to više akcija za ilegalan ulazak biva organizovano. U sadašnjim okolnostima, sa strožijim kaznama za ilegalni boravak, migrantima zainteresovanim za boravak ili rad ne ostaje mnogo načina za ulazak bez uključivanja „profesionalnih“ krijumčarskih organizacija koje mogu pružiti široki dijapazon raznolikih usluga.

Istraživanja i iskustvo organa za sprovođenje zakona pokazuju da nisu svi krijumčari dobro organizovani, što predstavlja problem policijskim službama jer nije lako ući u trag labavo organizovanim grupama.

Uz dobro uspostavljene i poznate kriminalne operacije, postoje i brojne manje poznate kriminalne grupe koje deluju u svakoj zemlji ili u celom regionu. Ove grupe mogu da, kada im to odgovara, odluče da uzajamno saraduju. Na primer, takozvani krijumčari „amateri“, koji koriste vlastite čamce u koje se može ukrcati dvanaestak ljudi na tuniskoj ili

¹⁰⁵ Izveštaj Evropske Unije o organizovanom kriminalu - Otvorena verzija - decembar 2004., str.7.

jadranskoj obali, u bivšoj Jugoslaviji ili Albaniji, iskrcajavu ih usred noći na Lampeduzi, Siciliji ili na obali Apulije.

To su povremeni krijumčari koji zarađuju novac obezbeđujući domaći i međunarodni prevoz. Oni su obično vlasnici taksija, malih čamaca ili kamiona koji mogu prevesti male grupe ljudi, polazeći iz usamljenih obalnih područja, savlađujući kraće morske prelaze i prelazeći nedovoljno čuvane granice. Ta aktivnost nije glavni izvor prihoda i može se kategorizovati kao spontano, neorganizovano i nesofisticirano krijumčarenje.¹⁰⁶

Zatim, postoje **male grupe dobro organizovanih kriminalnih grupa**, specijalizovanih za prevođenje građana iz jedne konkretne zemlje u drugu, koristeći dobro poznate putanje. Te kriminalne grupe su višeg nivoa specijalizacije nego povremeni krijumčari. Postoje i **sofisticirane kriminalne organizacije**. Ove gangsterske grupacije uspevaju da zadovolje i najsloženije potrebe potencijalnih migranata. Mogu obezbediti falsifikovane ili prave isprave (ukradene ili izmenjene), smeštaj i podršku u brojnim zemljama sveta. Njihovo glavno obeležje je fleksibilnost kada su suočeni s nepredviđenim situacijama. Ovo je moguće zato što su pripadnici organizacije raspoređeni po celom svetu, putanje su često dobro ispitane na krijumčarenju druge ilegalne robe zbog toga što krijumčari koriste sofisticirane načine komunikacije koji članovima organizacije omogućavaju da neprestano budu u kontaktu. Krijumčarenje migranata je za ove organizacije često sekundarna profitabilna aktivnost pored drugih postojećih aktivnosti u kriminalnom kontekstu koji ima sva obeležja pravog preduzetništva.¹⁰⁷

Organizovane kriminalne grupe uključene u krijumčarenje migranata i trgovinu ljudima sve su više decentralizovane i fleksibilne u svojoj organizaciji. Ta fleksibilna struktura omogućava brzu reorganizaciju nedopuštenih aktivnosti u skladu s potražnjom, brojem konkurenata i pretnjama policijskih i drugih organa. Fleksibilnost je dodatno poboljšana uključivanjem malih podjedinica specijalaca koji pružaju posebne usluge i stručno znanje koje bi inače bilo izvan dosega kriminalne grupe.¹⁰⁸ Štaviše, postoji čitav niz specijalističkih uloga koje su potencijalno uključene u proces krijumčarenja migranta ili trgovine ljudima. Pored toga, kako kriminalne grupe više razvijaju svoje veze i mreže, tako postaju transnacionalne po svom karakteru. Oni te veze i saveze uspostavljaju da bi poboljšale svoje operativne sposobnosti i oduprle se državnim naporima usmerenih na suzbijanje kriminala.

Horizontalno razlikovanje

Istraživanja ukazuju na to da pojedinci i organizacije uključene u krijumčarenje i trgovinu ljudima imaju različite nivoe organizacione strukture i predanosti kriminalnim aktivnostima. Prema

¹⁰⁶ Radović, N., Matić, A. – op.cit. strana 36-37.

¹⁰⁷ IOM, *Trgovina migrantima: Obeležja i trendovi u različitim regijama sveta, referat izložen na 11. IOM Seminaru o međunarodnom odgovoru na trgovinu migrantima i osiguranju prava migranata*, Ženeva, 26.-28. oktobar 1994.

¹⁰⁸ Adamoli, S., Di Nicoli, A., Savona, E. and P. Zoffi. *Organizovani kriminal u svetu*, Evropski institut za suzbijanje i kontrolu kriminaliteta (HEUNI), Helsinki, 1998. , strana 11

Schloenhardt-y¹⁰⁹, pojedinci i kriminalne grupe uključene u krijumčarenje ljudi i trgovinu ljudima takođe mogu ograničiti svoje aktivnosti na jednu ili više sledećih uloga:

- **ulagači**, koji finansiraju i nadgledaju čitavu operaciju. Obični operativci obično ne poznaju ta lica, budući da između njih stoji organizacijska piramidalna struktura koja štiti njihovu anonimnost;
- **lica koja vrbuju**, tj traže potencijalne migrante i osiguravaju da se isti finansijski obavežu. Ti ljudi mogu biti članovi kulture i zajednice iz koje se pronalaze migranti;
- **prevoznici**, koji pomažu migrantima u napuštanju njihove zemlje porekla, morskim, kopnenim ili vazdušnim putem;
- **korumpirani državni službenici ili zaštitnici**, koji mogu pomagati u dobijanju putnih dokumenata ili primaju mito da bi omogućili ilegalni ulazak/izlazak;
- **informatori**, koji prikupljaju informacije o pitanjima kao što je nadzor granice, procedure za useljavanje i tranzit, sistemima azila i policijskim aktivnostima;
- **vodiči i članovi posade**, koji su odgovorni za prebacivanje neregularnih migranata od jedne tačke tranzita do druge ili pomažu migrantima da uđu u zemlju odredišta; izvršioc, koji su primarno odgovorni za policijsko osoblje i migrante i za izvršenje naredbi;
- **pomoćno osoblje i specijalisti**, što može obuhvatiti lokalne ljude na tačkama tranzita koji mogu da obezbede smeštaj ili drugu pomoć;
- **uterivači dugova**, koji se nalaze u zemlji odredišta, kako bi naplatili naknade;
- **perači novca**, koji peru prihode od kriminala, prikrivajući njihovo poreklo kroz niz transakcija ili ulažući ih u zakonite poslove.

U izveštaju nemačkih policijskih organa navodi se da su ranije većinu pokušaja ilegalnog ulaska u Nemačku vršili pojedinci bez systemske podrške. Međutim, danas postoji trend da krijumčareno lice dolazi uz profesionalnu pomoć. Sve više krijumčara je organizovano prema načelima podele rada: nabavljanje isprava, praćenje transporta ili opis puta za lica koje su prividno bez pratnje, a žele preći granicu te pružanje smeštaja za kratka zadržavanja tokom puta. Prevoz preko granice sprovode lokalni ljudi s obe strane granice koji čine najniži nivo u hijerarhiji; a na srednjem i gornjem nivou organizacija dominiraju etnički homogene grupe. Uz veliku mobilnost, ova podela rada u krijumčarenju ljudi stvara efekat „izolacije“: krijumčari koji su angažovani zbog njihovog dobrog poznavanja lokalnih prilika mogu biti brzo zamenjeni bez ikakvog rizika i nakon što budu uhapšeni, budući da jedva da išta znaju o organizaciji kriminalne grupe.

¹⁰⁹ Schloenhardt, A., *Biznis migracija: Organizovani kriminal i ilegalne migracije u Australiji i azijsko-pacifičkom regionu*. Univerzitet Adelaida, Pravni fakultet, maj 1999., str. 18-20.

Deo ove „profesionalizacije" su drugi oblici prevare kao što su prevare vezane za isprave koje su u poslednje vreme znatno izraženije. Obezbeđivanje lažnih pasoša i drugih dokumenata obuhvaćeno je uslugama koje nude krijumčari.¹¹⁰

Načela suzbijanja ilegalnih migracija

Filozofija i primarni naglasak u opštoj strategiji borbe protiv ilegalnih migracija i krijumčarenja migranata opisani su u strateškom dokumentu Europol: „Suzbijanje i sprečavanje ilegalnih migracija i trgovine ljudima u Evropskoj Uniji" kao Trolinijska odbrana, a u Šengenskom katalogu kao četvorostepeni Pristup , gde se prvi sastoji od tri, a drugi od četiri povezana elementa.

Akcije bi trebalo preduzimati u zemljama porekla i tranzitnim zemljama, što je bliže moguće samom korenu problema. Glavne kategorije mera za suzbijanje ilegalnih migracija mogle bi se sažeti na sledeći način:

- > Aktivnosti u trećim zemljama, posebno u zemljama porekla i tranzitnim zemljama
- > Mere na spoljnim granicama, granične provere i nadzor granice
- > Aktivnosti unutar teritorije države, nadzor statusa stranih državljana s ispravama i bez isprava
- > Međunarodna pogranična saradnja

Doslednost mera i njihove primene od strane državnih organa predstavlja ključni element uspešnog suzbijanja ilegalnih migracija i krijumčarenja migranata. Neke potrebne akcije prevazilaze obim nadležnosti pojedinih organa reda (policije, granične službe, tela nadležnih za useljavanje, carine i obalske straže). Stoga je multiresorni pristup koji takođe uključuje diplomatske službe, poreske organe, socijalnu i zdravstvenu službu, sindikate, međunarodne i nevladine organizacije, ključan za uspeh nacionalne strategije za suzbijanje ilegalnih migracija. U vezi s fenomenom trgovine ljudima, posebna dinamika ovog krivičnog dela često znatno otežava otkrivanje, istragu i krivično gonjenje na granicama. Trgovac ljudima je „uložio" u žrtvu to jest platio je putne karte, vize, osigurao sredstva za boravak i drugo, kako bi ispunio potrebne „formalne i materijalne potrebe" te bio u stanju da prebaci „robu" (žrtvu) preko državnih granica, a da ne bude otkriven. Uopšte, žrtve krijumčarenja poseduju uredne putne isprave kada prelaze granicu.

¹¹⁰ Serija policijskih istraga - Izveštaj 125; Zaustavljanje trgovine ljudima: Istraživanje dometa i reakcije na trgovinu ženama u svrhu seksualnog iskorišćavanja u Velikoj Britaniji, autora Liz Kelly & Linda Regan; Ministarstvo unutrašnjih poslova - Odeljenje za policiju i suzbijanje kriminaliteta, Istraživanje, Uprava za razvoj i statistiku, str. 35-36

ZAKLJUČAK

Kao što je navedeno u Strateškom dokumentu Europol, proaktivne operativne policijske mere se ne mogu neposredno primenjivati u trećim zemljama. Međutim, akcije i inicijative koje je moguće promovisati su inicijative za sprečavanje kriminaliteta i programi pomoći u sprovođenju zakona.

Prevenција kriminaliteta i programi obuke mogu se, na primer, promovisati preko oficira za vezu postavljenih u zemljama porekla i tranzitnim zemljama ili preko poseta konkretnoj zemlji, s naglaskom na sledećim područjima:

- Pomoć u preliminarnom ispitivanju
- Obuka diplomatskih predstavništava
- Obuka prevoznika / transportnih preduzeća
- Organizovani kriminal - svest i suzbijanje
- Edukacija potencijalnih žrtava

Mere na spoljnim granicama (provere i nadzor na granicama)

Klasični zadaci koji se obavljaju na granicama vezani su za ljude, prevozna sredstva i robu. One podrazumevaju provere na graničnim prelazima ili sprečavanje nekontrolisanog prelaska preko zelene granice.

EU je uvela koncept kombinovanja različitih uspešnih pristupa i mera razvijenih protokom vremena u različitim državama i regionima, pod nazivom Integrirano upravljanje granicama (Integrated Border Management - IBM). To je multi-resorni pristup koji obuhvata policijske službe, čuvarе granice, službe za useljavanje, carinske službe, obalsku stražu i zdravstvene inspekcije.

Tri glavna stožera koncepta Integrisanog upravljanja granicama su sledeći:

- Saradnja unutar službe
- Saradnja među različitim organima
- Međunarodna saradnja

Saradnju unutar službe trebalo bi shvatiti kao saradnju unutar ministarstava i organa odgovornih za konkretne zadatke. Saradnja unutar službe obuhvata dva aspekta. Vertikalni aspekt se odnosi na saradnju između različitih upravnih nivoa od ministarstava do jedinica koje

rade na granicama. Horizontalni aspekt, s druge strane, odnosi se na potrebu za saradnjom između različitih graničnih prelaza, kao i za saradnjom s domaćom kontrolom (u unutrašnjosti zemlje).

Saradnja među različitim organima zasniva se više na horizontalnom pristupu, pri čemu službe aktivne na granici, kao i središnja ministarstva i organi vlasti odgovorni za ove

službe obezbeđuju dobru saradnju i koordinaciju. Ova saradnja bi trebala da znači svakodnevni operativni kontakti i optimalno rešavanje praktičnih pitanja kao što je usklađivanje politika i prakse, razvoj nove infrastrukture, mogućnost zajedničkog korišćenja prostorija i informatičkih struktura, razvoj obuke itd.

Međunarodna saradnja se odvija na različitim nivoima. Razlikujemo lokalnu, bilateralnu i multinacionalnu saradnju:

» *Lokalna saradnja* između službenika s obe strane granice. Ova bi se saradnja usredsredila na poboljšanje svakodnevnog poslovanja, kao što su radno vreme, neformalna razmena informacija, olakšavanje kretanja itd.

» *Bilateralna saradnja* između susednih država trebala bi da uključi pitanja kao što je status različitih graničnih prelaza, koordinacija graničnih patrola, uspostava zajedničkih patrola, stvaranje zajedničkih biroa za vezu/kontakt radi intenziviranja, komunikacije i razmene informacija itd.

» *Multinacionalna saradnja*, usmerenost na pitanja upravljanja granicama. Kroz multinacionalnu saradnju, informacije se mogu lakše razmenjivati. Osim toga, mogu se organizovati zajednički seminari obuka o pitanjima organizovanog kriminala koji mogu doprineti efikasnijem pristupu kada je u pitanju obrada kriminala vezanog uz granice. Multinacionalna saradnja takođe doprinosi izgradnji poverenja i uspostavljanju veza među državnim službenicima.

LITERATURA:

1. Adamoli, S., Nicoli, A., Savona, E. Zoffi, P., *Organizovani kriminal u svetu*, Evropski institut za suzbijanje i kontrolu kriminaliteta (HEUNI), Helsinki, 1998.
2. *Izveštaj Evropske Unije o organizovanom kriminalu* - Otvorena verzija - decembar 2004. IOM, Trgovina migrantima: Obeležja i trendovi u različitim regijama sveta, referat izložen na 11. IOM Seminaru o međunarodnom odgovoru na trgovinu migrantima i osiguranju prava migranata, Ženeva, 26.-28. oktobar 1994.
3. Radović, N., Matić, A., *CARDS - Suzbijanje ilegalnih migracija i krijumčarenja migranata u regionu zapadnog Balkana* – IOM Beograd, septembar 2006
4. Shaw, M., *Tipologije transnacionalnih organizovanih kriminalnih grupa*, Centar za suzbijanje međunarodnog kriminaliteta UNODC, Vienna International Centre, 2002.
5. Schloenhardt, A., *Biznis migracija: Organizovani kriminal i ilegalne migracije u Australiji i azijsko-pacifičkom regionu*. Univerzitet Adelaida, Pravni fakultet, maj 1999.

EUROPEAN LEGISLATION ON IMMIGRATION

ABSTRACT

Since the late '70s some EU member States have become very attractive for immigrants from third Countries that come in Europe for economic, social and political reasons. In fact, even if the movement of human beings in different Continents is a reality that has its roots far back in time, the current historical context is characterized by an enhancement of the migratory phenomenon.

In addition to the migrations due to economic, religious or political reasons, a further reason can be identified in the strong attraction exercised by the European civilization, which is a model for immigrants for its form of government and, above all, for the respect of fundamental rights and freedoms.

Moreover, in recent years, the European Union has been facing an increased and enhanced migratory flow, due to the political disorder that characterizes the States of North Africa after the phenomenon known as the "Arab Spring", and as a result of the wars in Iraq and Syria.

In this context, we are witnessing a worrying phenomenon that is, within the EU, the disappearance of internal borders and the strengthening of external border controls.

With this paper I intend to point out all the contradictions of European legislation on immigration.

Keywords: European Union legislation; refugees, Schengen agreements.

1. The phenomenon of migration in Europe

Starting from the Seventies, some member States of the European Union have become significantly attractive for immigrants from third States for political, social and economic reasons and, although the circulation of human beings in the various Continents is a reality that lies its roots far back in time, the actual historical context is characterized of an accentuation of the migratory phenomenon.

To the migration for religious, political or economic reasons should be added a further reason which may be identified with the strong attraction produced by the European civilization that represents, in reason of its forms of government and, specially, in function of respect and protection of fundamental human rights and freedoms, a model for immigrants.

In the recent years, moreover, the political disorder characterizing the States of North Africa following the so-called phenomenon of «Arab spring» and as a consequence of the

wars in Iraq and Syria, the European Union had to face with the management of a growing migratory flux.

In this context, we are assisting to a serious phenomenon which implies, within the European Union, the disappearance of the internal borders and the strengthening of checks in the external frontiers.

The migratory pressure towards Europe has originated restrictive legislation with concern to the entrance and regular stay of the extra-European citizens, on which some critical reflections are unavoidable.

First of all, to start by saying that according to general international law every sovereign State has full faculty to regulate the entrance and stay of foreigners in its territory. Therefore, every State is free to restrict, condition or even impede the entrance in its territory.

States could not restrict the re-entrance of proper citizens in their territory but they can freely do so towards foreigners whose relative right is regulated by the national legislation of the State and the full faculty of the State does not meet any restriction imposed by the international law, with the only exception of the proper citizens of the State and situations concerning refugees and asylum seekers.

However, in the recent years, the European Union has passed stricter and more rigorous rules towards asylum seekers; norms that seem to be in contrast with Geneva Convention of 1951, which is even recalled by the European legislation in the field of asylum.

At this purpose, therefore, the European legislative framework seems to be contradictory and confused.

The Geneva Convention relative to the status of refugees of 28 July of 1951 adopted by the United Nations and entered into force in Italy on 22 April 1954, determinates in a rigorous the concept of refugee and represents the reference point for other international instruments relative to the status of refugee.

The right to asylum permits the safeguard of particular categories of persons in need of protection that the Country of origin could never guarantee and assumes an importance, under an international profile, in the discipline of the treatment of foreigners. This right is mentioned even in the Universal Declaration of human rights of 1948 which, at art. 14, sanctions that: «Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution. This right may not be invoked in the case of prosecutions genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations».

According to the Geneva Convention of 1951 the member States do not have the obligation to guarantee the status of refugee but the duty to permit the entrance in the territory of the State at the purposes of the evaluation of the criteria for the concession of this status.

In effect, any obligation to grant asylum is provided neither in the mentioned art. 14 of the Universal Declaration of 1948 nor in the Inter-American Convention on human rights adopted in San José of Costa Rica on November 22, 1969, whose art. 22, par. 7 states that: «Every person has the right to seek and be granted asylum in a foreign territory, in accordance with the legislation of the state and international conventions, in the event he is being pursued for political offenses or related common crimes».

As provided for by art. 33 of the Geneva Convention, by virtue of the principle of *non-refoulement*, the member State of the Convention has the duty not to reject asylum seekers

and, to the contrary, has the obligation to accept them, subject to the right to evaluate, in a second moment, the legal and political situation of the applicants with regard to the concession or not of the refugee status.

Nevertheless, within the European legislation, art. 29 of the Schengen Agreement, in contrast with the principle of *non-refoulement* of the Geneva Convention, establishes that: «The Contracting Parties undertake to process any application for asylum lodged by an alien within the territory of any one of them. This obligation shall not bind a Contracting Party to authorize every applicant for asylum to enter or to remain within its territory. Every Contracting Party shall retain the right to refuse entry or to expel any applicant for asylum to a Third State on the basis of its national provisions and in accordance with its international commitments».

2. The Schengen Agreements

Schengen Agreement was originally signed by France, Germany, Belgium, Netherlands and Luxembourg; converted in the Schengen Convention in 1990, where is specified that the fundamental goal of the creation of the Schengen Area coincides with the communitarian space of internal market without barriers, it is signed by Italy, Spain, Greece, Portugal and Austria and enters into force in 1995¹¹¹ (in Italy in 1996).

The Schengen Agreement has provided for the abolishment of the internal frontiers between member States and the creation of a common external frontier within which the controls at the entry to the Schengen area are exercised according to a unique procedure. A particular attention is dedicated to the asylum issue and to the objective of ensuring and enlarging a space of freedom, justice and security for those situated within the European Union; in the same time provides for the imposition of stricter rules on asylum seeking and for the examination of the asylum applications and the competent State to carry out this task.

The Convention of the Application of the Schengen Agreement makes a clear reference to the Geneva Convention of 1952 and the New York Protocol of 1967 by imposing specific provisions relative to the State responsible for the examination of the asylum application, entirely incompatible with the provisions of the Geneva Convention.

Schengen Agreement, indeed, with the intention to avoid the so-called «refugees in orbit» that is the transfer from one EU Country to another of the competence to examine the asylum application is considered to be, anyway, in clear contradiction with the Geneva Convention which is totally silent about the State responsible for the examination of the asylum application and in fact denies the possibility for the asylum seeker to present other applications in different States of the EU with the consequence that, the rejection of the application in the «responsible» States, impedes the representation of the application in other countries of EU.

¹¹¹ The Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 on gradual abolition of checks at the common borders of 19 June 1990, entered internationally into force on September 1st 1993, has been transferred under communitarian pillar as result of Protocol no. 2 of the Amsterdam Treaty, abrogated by Protocol n. 19 on the *acquis* of Schengen integrated within the European Union (attached to the Treaty of Lisbon). Great Britain, Ireland and Denmark do not participate, integrally or in part, to the initiatives of Title V (as before with regard to those concerning Title IV)

In particular, art. 29, par. 2 of the Schengen Agreement, provides for the right of every State party to reject and expulse any asylum seeker towards a third Country, in violation, therefore, of the right of the asylum seeker that his application be, at least, taken under consideration and in violation of the principle of *non-refoulement*.

As underlined in the previous paragraph, the Geneva Convention does not provide for the right to the concession of the refugee status, but provides for the right to the entrance and to the examination of the asylum application with the respective obligation upon States to examine the satisfaction of the criteria for the grant of refugee status. Obligations that, as mentioned *supra*, are completely disregarded by the provisions of the Schengen Agreement and, thereby, of the legislation of the European Union.

3. The “Dublin system”

The situation is deteriorated with the entry into force of the Dublin Convention¹¹² on the determination of the State responsible for the examination of the asylum application presented in one of the member States of the European Union. The «Dublin» system, created with the idea to unify the procedure of the examination of asylum applications, has determined the criteria that bind a member State of the European Union to be considered responsible to examine any asylum application without achieving before an effective harmonization of the domestic legislations in the field.

These criteria refer to the family bonds, in the sense that the competence to examine the application is attributed to the State in which any member of the family of the applicant has obtained refugee status; or to the possession of a regular permit of stay or entry visas, in the sense that the competence to examine the asylum application belongs to the State who has released the valid entry or transit visas or the valid regular permit of stay.

Art. 8 of the Dublin Convention introduces another subsidiary criteria in consideration of which the competence for the examination of the asylum application belongs to the first State where the application is presented (first safe Country).

After a comparative analyze of both the Schengen Agreement and Dublin Convention from one side and Geneva Convention on the other side, it is evident that the first two stand in clear contradiction with the provisions of the latter which does not make any reference to further criteria with respect to the obligation to examine the asylum application and to refrain from expulsions or repatriations of asylum seekers in territories where their life or their freedom may be threatened.

To underline, also, that the international norms do not impose to asylum seekers to represent the application a particular Country and uniquely in that one («first asylum Country» or «third safe Country») and that the concept of «third safe Country» is in violation of the dispositions of the New York Protocol which has abolished the geographic limitations.

¹¹² Entered into force in September 1st, 1997 has been abrogated by Regulation EC no. 343/2003, so-called Regulation Dublin II successively integrated in the Regulation EU/604/2013 known as Dublin III. See, at this regard, A. L. VALVO, *Nota alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo Tarakhel c. Svizzera, n. 29217/12 del 4 novembre 2014*, in *KorEuropa*, 6, 2015, available on: <http://www.unikore.it/index.php/indici-koreuropa/numero-6#.Voeu5yZgmUk>.

Furthermore, the asylum seekers whose country of origin is – on the grounds of arbitrary criteria of evaluation non corresponding to social realities – considered to be «safe», may be repatriated in lack of any substantial consideration of their individual situation and the fact that their Country of origin has nothing more to offer to them and they have nothing more to pretend from their Country.

4. The European legislation

The EU legislation in the field of refugees is marked therefore of a large fragmentation and contradiction with the international standards to which it pretends to be inspired.

The European Union, in fact, is not involved yet in a concrete common policy in the field of asylum and refugees protection and, according to art. 78 of the Treaty on Functioning of the European Union, in the aspiration of the creation of a common policy in the field of asylum in respect of the repeatedly cited Geneva Convention of 1951 and New York Protocol of 1967, at lett. e) makes reference to non better specified «criteria and mechanisms for the determination of the responsible State for the examination of the asylum application».

Therefore, according to the normative system of the European Union to the refugee status applicants may not be sufficient satisfy the Geneva Convention criteria but they may be recognized as refugees only if they could cross the external frontiers of the EU and reach the Schengen Area; activate the procedures for the recognition of refugee status; avoid that their application be considered ill-founded and, with the hope that the «third Country» towards which they might be transferred is not considered «safe», prove to be discriminated (and the prosecutor State be the origin State), trying to be credible during the interrogations on the suffered persecutions, penalty denial of the recognition.

And although the normative on political asylum is particularly restrictive, the situation of other immigrants of economic reasons that aim to reach the EU is not more simplified.

In conclusion of these brief considerations on the EU normative on the field of asylum and immigration, may be summarized that the European normative system is not incoherent only with the Geneva Convention of 1951 but even with the European Charter on Human rights and freedoms which, at art. 19, par. 2, sanctions the principle of *non-refoulement* as to the Geneva Convention according to which: «No one may be removed, expelled or extradited to a State where there is a serious risk that he or she would be subjected to the death penalty, torture or other inhuman or degrading treatment or punishment».

And it is disconcerting to ascertain that European Union «is founded on the values of respect for human dignity, liberty, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights» and that enounces as these values are common to the member States in a society «characterized by pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men», may so sensationally contradict itself ignoring and by-passing not only the international law but, what is even worse, the European law itself.

Bego Gutić, MA

Edis Bajić, MA, **Pravni fakultet Univerziteta u Travniku**

**ULOGA CIVILNOG DRUŠTVA U ZAŠTITI LJUDSKIH PRAVA IZBJEGLICA
„THE ROLE OF CIVIL SOCIETY IN THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS OF
REFUGEES“**

Sažetak

Sve nevladine organizacije, kao i svi oni koji imaju znanje i želju, neophodni su u zajedničkoj akciji za zaustavljanje oružanih sukoba i zaštitu ljudskih prava izbjeglica. Isto tako, potrebne su konkretne mjere i akcije za zaštitu i brigu o izbjeglicama. U vezi sa tim nužna je široka podrška svih segmenata nevladinog sektora, kako bi prihvat i smještaj izbjeglica bio bezbjedan i kako bi imali što je moguće normalan život.

Oko 10 miliona izbjeglica u svijetu su ograničeni u kretanju, smješteni su u kampove ili naselja u kojima su izolovani od stanovništva zemalja u kojima se nalaze.

Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine traži da izbjeglice trebaju imati što je moguće normalan život i u izbjeglištvu.

Obzirom da je Poveljom Ujedinjenih naroda i Općom deklaracijom o ljudskim pravima utvrđeno načelo da će sva ljudska bića uživati osnovna prava i slobode bez diskriminacije, a da su UN zaduženi osigurati izbjeglicama provedbu osnovnih ljudskih prava, potrebno je apostrofirati veoma značajnu ulogu civilnog društva kod podrške izbjeglicama, kao i kod zaštite njihovih ljudskih prava.

Ključne riječi: civilno društvo, izbjeglice, ljudska prava, Ujedinjene nacije, oružani sukobi

Summary

All non-governmental organizations as well as those who have the knowledges and desire, are essential in a joint action to stop the armed conflict and the protection of human rights of refugees. Likewise, concrete measures and actions for the protection and care of refugees. In this connection it is necessary broad support of all segments of the non-governmental sector, to the reception and accommodation of refugees was safe and in order to have as much as possible a normal life.

About 10 million refugees in the world are limited in freedom of movement are located in camps or settlements in which are isolated from the population of the countries where they are located.

Refugees Convention of 1951 requires the refugees should have as much as possible a normal life in exile.

Since the United Nations Charter and the Universal Declaration of Human Rights established the principle that all human beings shall enjoy fundamental rights and freedoms without discrimination, and that the UN is responsible to ensure the implementation of the refugees and the protection of basic human rights, it is necessary to stress the very important role of civil society in support for refugees, as well as in the protection of their human rights.

Keywords: Civil society, refugees, human rights, United Nations, Armed, Conflict.

UVOD

Civilno društvo, koje se još naziva i građanskim društvom, je društvo građana. Njega čine pojedinci, građani, kada djeluju nenasilno, civilizovano, tolerantno i to kao pojedinci, kao pripadnici raznih asocijacija (ustanova, organizacija, institucija i grupa), i kao pripadnici asocijacija, tj. širih udruživanja već postojećih mreža i pokreta, sa ciljem uređenja zajedničkog života.

Ono se razlikuje od pojma "društva" u širem značenju, po tome što predstavlja građane koji djeluju u javnoj sferi. Dakle, nije svako privatno djelovanje društveno djelovanje, koje stvara civilno društvo, već samo ono koje je usjereno na javnu stvar, koje se tiče cjeline zajednice.

Zato se kaže da je civilno društvo nemilitarističko, laičko i civilizovano društvo, koje se uzdiglo do određenog civilizacijskog nivoa slobodnih ljudi i koje se zasniva na poštovanju osnovnih ljudskih prava i građanskih sloboda, toleranciji, demokratskoj javnosti, vladavini prava, te ekonomskom, socijalnom i političkom pluralizmu¹¹³.

1. CIVILNO DRUŠTVO U FUNKCIJI JAČANJA LJUDSKIH PRAVA

Civilno društvo je nosilac demokratske samovladavine. Ono se konstituira kroz uzajamna obećanja djelatnih građana koji se uzajamno priznaju kao politički jednaki, respektuju integritet svih građana, neprimjenu nasilja i zauzimanja za principe jedne demokratske kulture rasprava. Na ovoj osnovi se konstituše civilno društvo u sadržajnom smislu kao konfliktno društvo: radikalne interesne diferencijacije i konflikti se ovdje iznose i dokazuje se intenzitet kulture dijaloga i životnost civilnog društva. Pluralitet društva i u vezi s tim nužnost

¹¹³ Civilno društvo u tom smislu razumijevamo kao prostor djelovanja građana i alternativnih grupa i organizacija (interesnih grupa, nevladinih organizacija, novih društvenih pokreta, sindikata, medija), preko kojih građani vrše pritisak na državne ustanove, kako bi se izborili za što više slobode i autonomije.

konflikata se normativno brani nasuprot u republikanizmu dosta raširenoj hipotezi o jedinstvenosti populusa ili o jednom kolektivno djelatno sposobnom građanstvu¹¹⁴.

To znači da civilno društvo nije nikakva izmišljotina, zavjera ili nešto slično, već posebna sfera koja je odvojena od države, koju sačinjavaju pojedinci, udruženja, organizacije, institucije i mreže asocijacija.

Ono funkcionira po jednoj drugoj logici od države i zato se govori, uslovno rečeno, o njihovoj odvojenosti, iako su odnosi među njima ipak povezani, a tu vezu čini javnost. Ono je posrednik između sfere privatnog (društva) i sfere javnog (države). Zato je postojanje civilnog društva osnov izgradnje demokratske, moderne države, jer u protivnom ako nemamo civilno društvo, već autoritarno i nedemokratsko, onda se ne može izgraditi ni demokratska država.

Civilno društva mora sa razvijenim programima prodrijeti u sistemsko specifične komunikacijske procese u kojima se politička ili organizacijska moć generira i na ove strategijski djelovati, jer su njemu prilazeći programi opremljeni sa institucionalnom moći. Pored toga, civilno društvo treba uozbiljiti svoje aspiracije nasuprot drugim funkcionalnim subsistemima¹¹⁵.

Dakle, ako je baza nedemokratska, ni nadgradnja ne može biti demokratska. Bez dobrih i čvrstih temelja ne može se izgraditi moderna i dobra kuća. Isto tako, bez otvorenog i civilnog društva, nema stabilne, demokratske i moderne države.

Civilno društvo bi trebalo biti pokretač pozitivnih tokova u društvu i državama u svim sferama. Kada govorimo o ljudskim pravima i borbi za ista, u prvom redu moramo govoriti o ljudskim pravima izbjeglica, a na osnovu Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. Godine, gdje se govori o njihovim pravima za normalan život što je više moguće u izbjeglištvu, dok čekaju svoje trajno rješenje. U tim aktivnostima neophodno je poticati društvo i države da se omogući izbjeglicama pravo na posao, slobodno kretanje i biranje njihovog mjesta prebivališta unutar teritorija zemalja u kojima se nalaze.

Socijalna isključenost predstavlja relativno nov i mnogima još uvijek ne baš sasvim poznat pojam, te stoga i ne postoji veći broj definicija socijalne isključenosti. Općenito govoreći pod pojmom „isključen“ smatra se biti ostavljen izvan većinskoga, te biti uskraćen za socijalna, ekonomska i politička prava koja drugi posjeduju.

„Socijalna isključenost opisuje proces kojim se određene grupe sistematski stavljaju u podređeni i nepovoljan položaj jer ih se diskriminira na osnovu njihove nacionalne i vjerske pripadnosti, rase, seksualne orijentacije, kaste, porijekla, spola, dobi, invaliditeta, zaraženosti HIV virusom, migracijskog statusa i mjesta prebivališta. Diskriminacija se javlja u javnim institucijama, npr.pravnom ili obrazovnom i zdravstvenom sistemu, ali i u okvirima

¹¹⁴ Civilno društvo, ljudska prava i demokratija/Mensur Kustura, Edis Bajić. - Tuzla: OFF SET, 2014

¹¹⁵ Ibid str. 86

društvenih institucija-domaćinstvima npr.¹¹⁶ Na postojanje socijalne isključenosti nailazimo i u kontekstu ekonomije u razvoju ili tranziciji, koja dovodi do slijedećih pojava:

- Uzrokuje siromaštvo specifičnih grupa ljudi čime dovodi do viših stopa siromaštva među najisključenijim grupama
- Umanjuje proizvodne kapacitete i stopu smanjenja siromaštva društva u cjelini
- Otežava postizanje milenijumskih razvojnih ciljeva
- Dovodi do sukoba i nesigurnosti

Evropska unija socijalnu isključenost opisuje kao poseban oblik siromaštva koji se mjeri dohotkom. Siromaštvo nastaje kao rezultat raspodjele, dok je isključenost s tim povezan proces odbijanja sudjelovanja, solidarnosti i pristupa. Stoga, isključenost za jedne predstavlja širi pojam koji uključuje i siromaštvo, dok je za druge ona uzrok ili posljedica siromaštva. Smatra se međutim da je uzročno-posljedična veza obostrana.¹¹⁷

Stvaranje jednog institucionalnog mehanizma saradnje vlade i civilnog društva u funkciji je kontinuiteta i održivosti saradnje, njime se osnažuje partnerstvo vlade i civilnog društva i jačaju njegovi kapaciteti.

Za vladu je uspostavljanje partnerstva i jačanje civilnog društva važno iz slijedećih razloga:

- Uloge civilnog društva u modernim demokratijama i Evropskoj uniji, gdje organizacije civilnog društva omogućavaju građanima da stalno artikuliraju, brane i zagovaraju svoje legitimne interese u javnom i političkom životu, a ne samo u vrijeme izbora
- Rasterećenja državnog aparata u smislu pružanja socijalnih i drugih usluga od strane organizacija civilnog društva, sa ciljem stvaranja jeftinijeg i kvalitetnijeg sistema socijalne zaštite, te značajne uloge organizacija civilnog društva u gotovo svim društvenim oblastima
- Uloge civilnog društva u procesu integracija

2. CIVILNO DRUŠTVO U FUNKCIJI ZBRINJAVANJA IZBJEGLICA

Države potpisnice Konvencije razlikuju se po učinkovitosti, često ovisno ne samo na snagu provedbenih propisa koji su često predmet restriktivne rezervacije ali i na ukupnu snagu vladavine prava u zemljama u kojima se izbjeglice privremeno nalaze.

Ali ako je zaštita izbjeglica zaista međunarodna odgovornost, teret ne počiva isključivo na zemljama domaćinima. Zbrinjavanje i smještaj izbjeglica također implicira praksu zemalja donatora, odnosno EU i UN, koji na sve načine moraju podržati brigu o izbjeglicama.

¹¹⁶CIVILNO DRUŠTVO U JAČANJU SOCIJALNE UKLJUČENOSTI, Švicarski ured za saradnju, BiH Nezavisni biro za humanitarna pitanja (IBHI), Sarajevo, 2007, strana 8.

¹¹⁷CIVILNO DRUŠTVO U JAČANJU SOCIJALNE UKLJUČENOSTI, Švicarski ured za saradnju, BiH Nezavisni biro za humanitarna pitanja (IBHI), Sarajevo, 2007, strana 11.

Javnost, mišljenje i zagovaranje civilnog društva, NVO sektora može potaknuti i uvjeriti zemlje i vlasti da svojim sredstvima i na razne načine daju podršku izbjeglicama.

Više od 300 nevladinih organizacija i značajnih osoba iz cijelog svijeta su podržali Izjavu/Poziv na hitno rješavanje problema izbjeglica i borbe za njihova prava, gdje su izneseni stavovi i zaključci za poduzimanje konkretnih akcija za zaštitu ljudskih prava izbjeglica.¹¹⁸

Na ovakav način može se zaključiti da je ovo početak široke međunarodne koordinirane kampanje koja može dovesti do pozitivnog pritiska na nadležne za rješavanje ne samo problema smještaja i brige o izbjeglicama i njihovih ljudskih prava, nego i na uzrok. Pored navedenih aktivnosti koje su neophodne za brigu o izbjeglicama, potrebno je raditi na podršci za njihovo uključivanje u društvo i obezbjeđenje uslova i ambijenta za proizvodnju, rad, odnosno stvaranje uslova da se brinu za vlastiti život. To se nikako nasmije posmatrati kao natjecanje sa stanovništvom odnosno državljanima država u kojima se trenutno nalaze, potrebno im je samo stvoriti uslove da žive od svog rada, dok se nalaze u izbjeglištvu. Razvojne agencije, kao što su, Svjetska banka, Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) i dr., svojim sredstvima mogu to omogućiti kako bi se izbjegao pritisak na budžet država u kojima se nalaze.

1994.godine, Ured Ujedinjenih naroda za koordinaciju humanitarnih poslova izjavio je da humanitarna pomoć uključuje napore da se "smanji ovisnost o pomoći u hrani i drugoj pomoći."¹¹⁹ U svojim aktivnostima inicijativa donatorskih vlada i učesnika u humanitarnoj pomoći preferira termin "Akcija", a ne "pomoć" za opisivanje humanitarnih aktivnosti i podrške izbjeglicama kako bi se radile značajne aktivnosti na zaštiti i uključili u "povratak normalnim životima i egzistenciji". Organizacija za Ekonomsku saradnju i razvoj ("OECD") radi na pomoći izbjeglicama i podizanju svijesti o statusu i prava izbjeglica.¹²⁰ Neophodno je omogućiti izbjeglicama pravo kretanje, slobodu izbora u skladu sa Konvencijama UN-a i ljudskim pravima. U svakom pogledu potrebno je izbjeći bilo koji način segregacije koji se odnosi na izbjeglice u udaljenim naseljima gdje su smještene marginalizirane grupe, migranti, i raseljene osobe.¹²¹ Neophodno je raditi na približavanju stanovništva kako bi se svi zajedno osjećali sigurnijim i produktivnijim u društvu, kako bi društvo bilo jače i prosperitetnije za brži ekonomski rast i izbjeglica. Ekonomski rast se može pojačavati i povećavati kroz mobilnost i saradnju koja bi imala obostranu korist.

Ekonomski rast se može uspostaviti kroz promicanje ljudskih prava, sudjelovanje civilnog društva, promicanje privatnog sektora.

¹¹⁸ <http://www.refugees.org/uploadedFiles/Investigate/PublicationsandArchive>
(pristup:20.02.2016.)

¹¹⁹ U.N. Ured za koordinaciju humanitarnih poslova, finansijsko praćenje usluga, (1994)

¹²⁰ U.N. visoke Comm. za izbjeglice [UNHCR], Konvencija Plus pitanja u knjizi o razvojnoj pomoći (2004)
<http://www.unhcr.ch/cgi-bin>; vidi također Alexander Betts, International Cooperation aTargeting; Razvoj i pomoć za izbjeglice: (pristup: 25.02.2016.)

¹²¹ Vidi općenito U.N. milenijski pothvat, praktični plan za dostizanje milenijskih razvojnih ciljeva (2005), dostupan na adresi <http://www.unmillenniumproject.org/izvješća/fullreport.htm> (pristup: 25.02.2016.)

3. ZAKLJUČAK

Podrška koja promoviše razvojne politike i institucije, uključujući i prava izbjeglica, može djelovati kao značajan oblik međunarodne odgovornosti za zaštitu ljudskih prava izbjeglica. Međutim, međunarodna podrška i saradnja se nemože zamijeniti za angažman civilnog društva za zaštitu prava izbjeglica.

Angažman vlasti, države i svjetskih organizacija je značajan bez njega i podrške nebi bilo moguće raditi na pomoći izbjeglicama, bitno je istaknuti da je u svim aktivnostima, neophodna saradnja civilnog društva. U takvim slučajevima treba tražiti prostor za razvoj dijaloga i saradnje sa civilnim društvom. U Ukrajini, na primjer, zbog loše politike, Svjetska banka odlučila je da bi kreditiranje i pomoć bilo kontraproduktivno. Smatrali su da će to odgoditi reforme i dalje, te su bili potrebni drugi zahvati, na primjer, javno obrazovanje i zagovaranje za vladin sektor i sektor civilnog društva u saradnji i zagovaranju, u kojem je civilno društvo imalo proaktivniju ulogu. Ove inicijative civilnog društva za ljudska prava izbjeglica su bila značajna, te su poboljšala i koordinirala napore svih da vlade rade na pregovorima, bilo bilateralno ili multilateralno. Civilno društvo može igrati značajnu ulogu u pritisku za istinsku pozitivnu promjenu za ljudska prava izbjeglica. Poveljom Ujedinjenih naroda i Općom deklaracijom o ljudskim pravima utvrđeno načelo da će sva ljudska bića uživati osnovna prava i slobode bez diskriminacije, a da su UN zaduženi osigurati izbjeglicama provedbu osnovnih ljudskih prava, potrebno je apostrofirati veoma značajnu ulogu civilnog društva kod podrške izbjeglicama, kao i kod zaštite njihovih ljudskih prava.

LITERATURA

1. BHAS, Federalni i Republički zavodi za statistiku u okviru DFID Projekta „ Labour and Social Policy in BiH“, Qualitative Study 3 – Employment, Social Service Provision for Bosnia and Herzegovina, Analysis and Policy Implications. BSAL/IBHI, Banja Luka/sarajevo, 2005.
2. Dvornik, S. Akteri bez društva, Fondacija Heinrich Boll i Fraktura, Zagreb, 2009
3. Kustura Mensur, Bajić Edis, Civilno društvo, ljudska prava i demokratija/. - Tuzla: OFF SET, 2014
4. LOUISE W. Holborn, IZBJEGLICE: problem našeg vremena (1975)
5. Mesić, M, „Izbjeglice i izbjegličke studije“, Revija za socijalnu politiku, Zagreb, 1994
6. Merrill Smith, razvoj Aidfor Izbjeglice: LeveragingRights ili Missingthe točka ?, u svjetskim IZBJEGLICA ISTRAŽIVANJA 2005

7. Schierup, C.-U, „Structure and Culture in Migration Research“, Migracijske teme, Zagreb, 1986
8. UNDP, Izvještaj o humanom razvoju 1998, UNDP/IBHI, Sarajevo, 1999
9. Konvencija UN o statusu izbjeglica iz 1951.
10. Opća deklaracija o ljudskim pravima
11. www.sif.ba (pristup 20.02.2016.)
12. [www.soros.org.ba/civilno društvo.asp](http://www.soros.org.ba/civilno_drustvo.asp)(pristup18.02.2016.)
13. www.refugees.org/article.aspx (pristup: 25.02.2016.)

Prof.dr. Ismet Alija

Haris Hasić, MA

Pravni fakultet Univerziteta u Travniku

**PRAVA STRANIH LICA, APATRIDA I IZBJEGLICA POVODOM ZAŠTIĆENIH
INTELEKTUALNIH TVOREVINA U BOSNI I HERCEGOVINI**

**“RIGHTS OF FOREIGN PERSONS, APATRIDS AND REFUGEES REGARDING
PROTECTED INTELLECTUAL CREATIONS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA”**

Apstrakt

Subjektivna prava povodom intelektualnih tvorevina zaštićenih granama prava intelektualnog vlasništva su teritorijalna prava. Dosljedna primjena načela teritorijaliteta dovodi do izuzimanja stranih lica od pravne zaštite njihovih intelektualnih tvorevina. Iz tog razloga je pravo intelektualnog vlasništva proizvelo niz pravnih instrumenata koji omogućuju pružanje intelektualnopravne zaštite stranim licima.

Rad će da analizira prava stranih lica povodom njihovih kvalifikovanih intelektualnih tvorevina u domenu prava industrijskog vlasništva, te u domenu zaštite autorskog i srodnih prava. Poseban naglasak će biti stavljen na elucidaciju autorskog i srodnih prava lica bez državljanstva ili kojima se državljanstvo ne može utvrditi, apatrida, te izbjeglica kao sui generis stranih lica.

Ključne riječi: načelo teritorijaliteta, prava intelektualnog vlasništva stranih lica, izbjeglice, apatridi

Abstract

Subjective rights regarding intellectual creations protected by the branches of intellectual property law are territorial rights. Faithfull and full application of the territoriality principle means a necessary exclusion of foreign persons from legal protection of their intellectual creations. It is for that reason that intellectual protection law has developed a system of legal instruments that enable the offering of intellectual property law protection to foreign persons.

The paper will analyze the rights of foreign persons regarding their qualified intellectual creations in the domain of industrial property law and in the domain of copyright and related rights protection. Special emphasis will be placed on the elucidation of copyright and related rights of persons without citizenship or where citizenship is difficult to determine – apatrids, and refugees as sui generis foreign persons.

Key words: territoriality principle, intellectual property rights of foreign persons, refugees, apatrid.

1. Uvod

Subjektivna prava povodom intelektualnih tvorevina koje su zaštićene granama prava intelektualnog vlasništva¹²² su teritorijalna prava. Povodom kvalifikovanih intelektualnih tvorevina pravni poredak izvjesne države pruža pravnu zaštitu samo na teritoriju te dotične države¹²³.

Jedna od negativnih posljedica načela teritorijaliteta jeste ekskluzija stranaca iz intelektualnopravne zaštite.

Ovaj rad će pokušati da odgovori na pitanja pravnog statusa subjektivnih prava stranaca povodom njihovih intelektualnih tvorevina u Bosni i Hercegovini?

Ovo pitanje posebno postaje aktuelno kada se u obzir uzme činjenica prirode intelektualne tvorevine kao nematerijalnog dobra, te nepodložnosti iste granicama teritorija izvjesne države. Nematerijalne tvorevine, ukoliko mogu biti predmetom materijalizovanja na materijalni nosač digitalnog zapisa, proliferacijom digitalnih mehanizama masovne komunikacije, nastupom infomratičnog društva te usljed sila globalizacije, je posebno podložna prelaženju državnih granica te masovnom i izrazito laganom rasprostranju kako među podjeincima tako i među pojedinim državama¹²⁴.

Problem se može naći u činjenici da načelo suvereniteta država sprječava bilo koju državu da drugoj državi nametne pravnu normu koju ta izvjesna država nije sama usvojila. Bilo kakvo uplitanje u pravni sistem dotične države je strogo zabranjeno pravilima međunarodnog javnog prava.

Stoga, izvjesno je da postoji elementarni sukob unutar povodom ova dva aspekta bivstvovanja pravnog sistema i države.

¹²² Grane prava intelektualnog vlasništva su:

- Autorsko pravo
- Prava sordna autorskom pravu
 - pravo izvođača,
 - pravo proizvođača fonograma,
 - pravo filmskog producenta,
 - pravo radiodifuzne organizacije,
 - pravo izdavača,
 - pravo proizvođača baze podataka
- Pravo personalnosti
- Patentno pravo (koje, zajedno sa granama prava do kraja ovog spiska (u većem ili manjem obimu) čine pravo industrijskog vlasništva
- Žigovno pravo
- Pravo industrijskog dizajna
- Pravo zaštite geografskih oznaka porijekla
- Pravo zhaštite topografija integrisanih kola
- Pravo zaštite biljne sorte
- Pravo zaštite tradicionalnog znanja (pravo zaštite genetičke raznolikosti, pravo zaštite tradicionalnog kulturološkog izražaja)
- Te u koji se uvrštavaju i:
 - Zaštita od nelojalne konkurencije
 - Zaštita poslovne tajne

¹²³O načelu teritorijaliteta u domenu prava intelektualnog vlasništva smo imali priliku pisati radu koji je pratioc ovom, te koji bi trebao biti objavljen u Godišnjaku Pravnog fakulteta Univerziteta u Travniku. Upućujemo, stoga, cijenjenog čitaoca na ovaj rad povodom više detalja o načelu teritorijaliteta u domenu prava intelektualnog vlasništva u Bosni i Hercegovini.

¹²⁴Vidi: (Geller, 2000)

Način na koji se ova dihotomija koriguje u uporednopravnom ali i pozitivnom pravu Bosne i Hercegovine se nalazi u multilateralnim međunarodnim instrumentima te bilateralnim sporazumima ali i primjenom materijalnog reciprociteta.

U izvjesnim slučajevima nadležno zakonodavno tijelo Bosne i Hercegovine¹²⁵ je odlučilo da izvjesne vrste stranih lica, od kojih se posebno misli na lica koja nemaju ili čije je državljanstvo nemoguće ili nepraktično utvrditi – apatrida, te, lica koja su usljed izvjesnih kvalifikovanih razloga napustila svoju državu - izbjeglica¹²⁶ davajući istima izvjsna prava povodom izvjesnih vrsta intelektualnih tvorevina. Rad će da analizira i prava ovih lica vođeno pitanjem da li izbjeglica, ta osoba koja radi čuvanja vlastitog života ili potaknuta drugim konsideracijama mora biti sanckionisana ne samo ostavljanjem više od svoga doma, i domovine, već mora i da plodove svog intelektualnog djelovanja i pravnu zaštitu povodom istog ostavi na pragu svog doma ili na granici svoje države?

2. Subjektivna prava stranaca povodom zaštićenih intelektualnih tvorevina iz grana prava industrijskog vlasništva

Jedno od primarnih nedostataka načela teritorijalnosti, kako ističe i profesor Marković¹²⁷ jeste činjenica da dosljedna i apsolutna primjena istog isključuje iz primjene pravnih mehanizama zaštite prava intelektualnog vlasništva subjekte koji nisu državljani države na čijoj teritoriji se dogodila povreda. Iz tog razloga je stvoren niz pravnih mehanizama bilo u vidu bilateralnih ili multilateralnih sporazuma, odnosno međunarodnih konvencija ili drugih pravnih osnova putem koji strani subjekti prava mogu da uživaju zaštitu povodom njihovih kvalifikovanih intelektualnih tvorevina i u državama kojima nisu državljani.

Strani subjekti prava stoga, u većini država svijeta imaju ako ne izravno subjektivno pravo povodom kvalifikovane intelektualne tvorevine, onda svakako mehanizam sticanja subjektivnog prava povodom kvalifikovane intelektualne tvorevine.

Karakteristika grana prava industrijskog vlasništva, koja iste razlikuje od autorskopravne zaštite se ima naći u činjenici da se subjektivna prava povodom kvalifikovanih intelektualnih tvorevina stiču pod uslovom uspješnog provođenja upravnog postupka za zaštitu dotične intelektualne tvorevine, koju provodi nadležni upravni organ u svakoj pojedinoj državi¹²⁸.

U domenu prava inustrijskog vlasništva subjektima je pružena mogućnost, kroz dosljednu primjenu principa koje se mogu naći u Pariškoj konvenciji o zaštiti industrijskog vlasništva¹²⁹, te kroz druge pravne mehanizme, da strani subjekti prava pokrenu upravnu proceduru pred nadležnim državnim tijelom za sticanje individualnog subjektivnog prava industrijskog vlasništva povodom kvalifikovane intelektualne tvorevine¹³⁰.

¹²⁵U ostatku rada Zakonodavac

¹²⁶Rad je napisan povodom održavanja Međunarodne naučno-stručne konferencije: „Svjetska izbjeglička kriza - izazovi i perspektive“ organizovane od strane Pravnog fakulteta Univerziteta u Travniku.

¹²⁷Vidi (Marković, Pravo intelektualne svojine, 2007):300

¹²⁸U Bosni i Hercegovini taj organ je Institut za intelektualno vlasništvo Bosne i Hercegovine.

¹²⁹(Pariška konvencija o zaštiti industrijskog vlasništva od 20. marta 1883. godine, revidirana 14.12.1900. u Briselu, 02.06.1911. u Vašingtonu, 06.11.1925. u Hagu, 02.06.1934. u Londonu, 31.10.1958. u Lisbonu i 14.07.1967. god u Štokholmu)

¹³⁰Ovo je sukladno interesima države po nekoliko pravnih osnova, kao što ćemo imati i prilike vidjeti.

Tako u patentnom pravu, Zakon o patentu¹³¹ u članu 4¹³² izričito određuje da se pravo stranog fizičkog ili pravnog lica odnosno stranih subjekata prava, povodom izuma koji je predmetom patenta kao subjektivnog prava, u cijelosti je izjednačen sa pravom patenta koji bi imalo domaći subjekt prava. Zakonodavac uslovljava takav tretman stranog subjekta prava postojanjem međunarodnih ugovora odnosno konvencija, te u odsutvu istih usljed primjene načela reciprociteta¹³³, koji predstavlja oborivu pravnu pretpostavku.

Dakle, subjektivno pravo povodom zaštićene intelektualne tvorevine iz domena grana prava industrijskog vlasništva važi samo na teritoriji izvjesne države gdje je zaštićeno tako što je ovlašteno lice tražilo zaštitu od nadležnog upravnog organa koji je utvrdio da dotična intelektualna tvorevina je kvalifikovana za zaštitu.

Stoga, logično je zaključiti da je Zakonodavcu svejedno tko je lice koje traži zaštitu, jer je bitna činjenica traženje zaštite, plaćanje naknada kao i administrativne takse za pružanje zaštite, a ključni moment, u poređenju sa autorskom i srodnim pravima, nije sam subjekt nosioca subjektivnog prava.

Sličnu, odnosno gotovo identičnu odredbu nalazimo i u žigovnom pravu u članu 5¹³⁴ Zakona o žigu¹³⁵.

Identična odredba se može naći i u Zakonu o industrijskom dizajnu¹³⁶, u članu 8 st. 2 i 3¹³⁷, u članu 10¹³⁸ Zakona o zaštiti geografskih oznaka porijekla¹³⁹, te u članu 7 st. 2¹⁴⁰ Zakona o zaštiti topografije integriranog kola¹⁴¹.

2.1 Uslov angažovanja kvalifikovanog zastupnika kao razlika u položaju državljana i stranog lica u domenu zaštite prava industrijskog vlasništva

¹³¹(Zakon o patentu (Sl. glasnik BiH 53/10))

¹³²Koji glasi: (1) Strano fizičko i pravno lice u pogledu zaštite izuma patentom i konsenzualnim patentom u Bosni i Hercegovini uživa ista prava kao i domaće fizičko i pravno lice, ako to proizilazi iz međunarodnih ugovora i konvencija kojima je pristupila, odnosno koje je ratificirala Bosna i Hercegovina (u daljnjem tekstu: međunarodni ugovori i konvencije), ili iz primjene principa reciprociteta.

(2) Postojanje reciprociteta pretpostavlja se dok se ne dokaže suprotno

¹³³ O kom će biti više riječi kasnije.

¹³⁴ Koji glasi: (1) Nosilac registriranog žiga ili podnosilac prijave za priznanje žiga može biti domaće ili strano fizičko ili pravno lice pod uslovima propisanim ovim Zakonom.

(2) Strana fizička i pravna lica u pogledu zaštite znaka žigom u BiH uživaju ista prava kao i domaća fizička i pravna lica, ako to proizilazi iz međunarodnih ugovora ili konvencija kojima je pristupila ili ih je ratificirala BiH (u daljnjem tekstu: međunarodni ugovori i konvencije), ili iz principa reciprociteta.

(3) Postojanje reciprociteta se pretpostavlja dok se ne dokaže suprotno.

¹³⁵(Zakon o žigu (Sl. glasnik BiH 53/10))

¹³⁶(Zakon o industrijskom dizajnu (Sl. glasnik BiH 52/10))

¹³⁷Koji glase: (2) Strana fizička i pravna lica u pogledu zaštite industrijskog dizajna u BiH uživaju ista prava kao i domaća fizička i pravna lica ako to proizilazi iz međunarodnih ugovora ili konvencija kojima je pristupila ili ih je ratificirala BiH (u daljnjem tekstu: međunarodni ugovori i konvencije), ili iz principa reciprociteta.

(3) Postojanje reciprociteta pretpostavlja se dok se ne dokaže suprotno.

¹³⁸ Koji glasi:(1) Strana fizička i pravna lica u pogledu zaštite oznaka porijekla u BiH uživaju ista prava kao i domaća fizička i pravna lica, ako to proizilazi iz međunarodnih ugovora ili konvencija kojima je pristupila ili ih je ratificirala BiH (u daljnjem tekstu: međunarodni ugovori i konvencije), ili iz principa reciprociteta.

(2) Postojanje reciprociteta pretpostavlja se dok se ne dokaže suprotno.

¹³⁹(Zakon o zaštiti geografskih oznaka porijekla (Sl. glasnik BiH 53/10))

¹⁴⁰Koji glasi: (2) Strana fizička i pravna lica uživaju jednaku zaštitu kao i lica iz stava (1) ovog člana ako to proizilazi iz međunarodnih ugovora i konvencija kojima je pristupila, odnosno koje je ratificirala Bosna i Hercegovina, ili iz primjene principa uzajamnosti.

¹⁴¹(Zakon o zaštiti topografije integriranog kola (Sl. glasnik BiH 53/10))

Primjećujemo da ipak postoji razlika između obima prava državljana dotične države i stranog lica. Naime, iako imaju pravo da podnesu zahtjev za zaštitu te imaju pravo za sticanje subjektivnog prava povodom kvalifikovane intelektualne tvorevine koji se neće razlikovati od subjektivnog prava povodom iste vrste zaštićene kvalifikovane intelektualne tvorevine, strani subjekti prava ipak ne mogu lično da podnesu i pokrenu, te vode upravni postupak za sticanje zaštite.

Umjesto toga, zakonodavac zahtjeva da strani subjekti prava prethodno ili po pokretanju postupka ali prije ulaženja u ispitivanje formalne urednosti prijave angažuju profesionalna domaća lica, kvalifikovane i registrovane zastupnike, a radi uopšte pokretanja te vođenja postupka te pružanja pravne i bilo koje druge potrebne pomoći stranim subjektima u postupku zaštite dotične kvalifikovane intelektualne tvorevine.

Tako u patentnom pravu, u članu 5 st. 3¹⁴² Zakona o patentu, zakonodavac nedvosmisleno uslovljava stranog subjekta prava da postupak zaštite kvalifikovane intelektualne tvorevine mora da provede isključivo posredstvom kvalifikovanih zastupnika.

Mnogi su potencijalni razlozi za ovakvu odluku zakonodavca Bosne i Hercegovine. Jedan od tih razloga jeste činjenica da je u interesu bosanskohercegovačkog društva da patentna dokumentacija bude razumljiva. Da bi patentna dokumentacija bila što razumljivija što širem krugu korisnika, a sa što manjim utroškom resursa uprave te time i države i društva, prijava neophodno mora da bude u jednom od ustavnih jezika Bosne i Hercegovine, a što je i zakonski uslov i izričito određeno u članu 19¹⁴³ Zakona o patentu koji nalaže strancu da Institutu za intelektualno vlasništvo Bosne i Hercegovine o svom trošku te svojim angažmanom dostavi svu patentnu dokumentaciju prevedenu na jedan od jezika u službenoj upotrebi u BiH. Stoga, jedan od mogućih razloga da bi osigurao da korespondencija kao i drugi relevantni elementi postupka zaštite patenta budu na primjerenom jeziku postoji zahtjev da se koristi domaći zastupnik koji neophodno govori jedan od jezika BiH.

Drugi od mogućih razloga jeste i činjenica da je postupak sticanja patenta po svojoj prirodi komplikovan i zahtjeva visok stepen pravne vještine da bi se u cjelosti i pravilno implementirao. Svaka država kroz manifestaciju svog državnog suvereniteta a kao primjena načela teritorijalnosti, ima drugačiji set pravnih pravila kojima uređuje materiju zaštite patenta. Te razlike su, od pravnog sistema do pravnog sistema više ili manje izražene, ali dovoljne da je pravilna primjena nativnih pozitivnih pravnih pravila patentnog prava moguća u cjelosti kroz primjenu lokalnih stručnjaka koji su upoznati sa svim tančinama partikulariteta i eksintriteta, ukoliko isti postoje, patentnog prava dotične države.

Ovo su dva moguća razloga, iako, postoje i drugi.

U svakom slučaju, strani subjekti prava su uslovljeni djelovanjem putem lokalnih, domaćih zastupnika koja su sama kvalifikovana lica upoznata sa pravom, pravom intelektualnog vlasništva, te formalno testirana od strane Instituta za intelektualno vlasništvo, a koji vodi i evidenciju o istima u obliku registra zastupnika. Zakonodavac ne insistira na takvom

¹⁴²Koji glasi: (3) Strano fizičko i pravno lice može obavljati radnje u postupku pred Institutom samo posredstvom zastupnika iz stava (1) ovog člana.

¹⁴³ Koji glasi:(Jezik prijave patenta)

(1) Prijava patenta mora biti sastavljena na jednom od jezika koji su u službenoj upotrebi u Bosni i Hercegovini.
(2) Ako je tekst prijave podnesen na stranom jeziku, Institutu se mora dostaviti prijevod teksta prijave na jedan od jezika koji su u službenoj upotrebi u Bosni i Hercegovini.

djelovanju putem domaćeg zastupnika u apsolutno svim slučajevima, te u članu 5 st. 4¹⁴⁴ ističe da strani subjekti prava mogu da izvrše izvjesna djelovanja i bez zastupnika, ali su ta djelovanja izuzetak. U zadnja četiri stava člana 5¹⁴⁵ zakonodavac je naznačio i postupak koji se ima slijediti ukoliko se strani subjekt prava oglušio o ove odredbe, te koja će biti sankcija za takvo postupanje.

Iako Zakon o žigu nema, kao takve, odredbe o jeziku, član 12 st. 2¹⁴⁶ Zakona o žigu propisuje da strani subjekt prava mora da bude zastupan od strane domaćeg zastupnika.

Identične odredbe nalazimo i u članu 14 st. 2¹⁴⁷ Zakona o industrijskom dizajnu, članu 14 st. 2¹⁴⁸ Zakona o zaštiti geografskih oznaka porijekla, te u članu 8¹⁴⁹ Zakona o zaštiti topografije integriranog kola.

3. Prava stranaca povodom autorskih djela u Bosni i Hercegovini

Povodom subjektivnih prava stranih subjekata prava povodom zaštićenih individualnih intelektualnih tvorevina iz domena književnosti, umjetnosti i nauke odnosno povodom autorskih djela i predmeta srodnih prava, situacija je značajno drugačija, a što se imalo i za zaključiti uzimajući u obzir činjenicu da subjekt prava igra uveliko značajniju ulogu u determinaciji dometa načela teritorijaliteta, te uzimajući u obzir samu prirodu automatskog pružanja autorskopravne zaštite¹⁵⁰.

Pitanje područja primjene Zakona o autorskom i srodnim pravima¹⁵¹ zauzima cijeli jedan dio¹⁵² ovog zakona, te je uređen sa osam članova¹⁵³.

¹⁴⁴ Koji glasi: (4) Izuzetno od odredbe stava (3) ovoga člana, strano fizičko i pravno lice može samostalno bez zastupnika preduzimati sljedeće radnje:

- a) podnositi prijave patenta,
- b) preduzimati druge radnje u pogledu utvrđivanja datuma podnošenja prijave patenta,
- c) podnositi prijepise prve prijave patenta kad zahtijeva pravo prvenstva iz člana 24. ovog Zakona,
- d) primati obavještenja od Instituta u vezi s postupcima iz tač. a) do c) ovog stava,
- e) plaćati takse i naknade posebnih troškova postupka u skladu s članom 15. ovog Zakona.

¹⁴⁵ Koja glase: (5) U slučaju samostalnog preduzimanja radnji iz stava (4) ovoga člana, strano fizičko i pravno lice mora Institutu dostaviti adresu za dopisivanje koja mora biti na teritoriji Bosne i Hercegovine.

(6) Ako strano fizičko i pravno lice ne imenuje zastupnika ili Institutu ne dostave adresu za dopisivanje u skladu s odredbom stava (5) ovog člana, Institut će ga pisanim putem preko diplomatsko-konzularnog predstavništva Bosne i Hercegovine pozvati da u roku od tri mjeseca imenuje zastupnika ili dostavi adresu za dopisivanje.

(7) Ako strano fizičko i pravno lice ne postupi po pozivu Instituta iz stava (6) ovog člana, Institut će zaključkom odbaciti njegov podnesak i dostaviti ga javnim saopćenjem na oglasnoj tabli Instituta.

(8) Izuzetno od odredbe stava (3) ovog člana, takse i naknade posebnih troškova za održavanje patenta u vrijednosti može platiti bilo koje lice.

¹⁴⁶ Koji glasi: (2) Strano fizičko ili pravno lice u postupku pred Institutom mora zastupati zastupnik upisan u Registar zastupnika, a domaće pravno i fizičko lice može pred Institutom istupati i samostalno.

¹⁴⁷ Koji glasi: (2) Strano fizičko ili pravno lice u postupku pred Institutom mora da zastupa zastupnik upisan u Registar zastupnika, a domaće pravno i fizičko lice može da istupa i samostalno pred Institutom.

¹⁴⁸ Koji identično glasi: (2) Strano fizičko ili pravno lice u postupku pred Institutom mora da zastupa zastupnik upisan u Registar zastupnika, a domaće pravno i fizičko lice može pred Institutom da istupa i samostalno.

¹⁴⁹ Koji glasi: (Zastupanje)

Strano lice mora u postupku zaštite topografije imati zastupnika koji se profesionalno bavi zastupanjem i koji je domaći državljanin ili domaće pravno lice.

¹⁵⁰ I ovdje pozivano cijenjene čitaoce da pogledaju prateći članak o načelu teritorijaliteta u Bosni i Hercegovini istih autora.

¹⁵¹ (Zakon o autorskom i srodnim pravima (Sl. glasnik BiH 63/10))

¹⁵² Osmi dio

U prvom stavu člana 175 je određeno da autorskopravnu zaštitu uživaju državljani Bosne i Hercegovine te povodom pitanja stranaca kao nositelja autorskog i srodnih prava naznačeno je da autorskopravnu zaštitu u identičnom obimu kao i državljani Bosne i Hercegovine uživaju i druga lica koja imaju prebivalište ili sjedište u Bosni i Hercegovini. Zakonodavac jasno naznačuje da ova dva uvjeta nisu kumulativna, već da je za sticanje zaštite potrebno ili državljanostvo Bosne i Hercegovine, stečeno primjenom pozitivnih propisa Bosne i Hercegovine koji uređuju ovu materiju, „ili“ da se zaštita prema odredbama Zakona o autorskom i srodnim pravima može steći na osnovu činjenice da lice ima prebivalište¹⁵⁴ odnosno sjedište¹⁵⁵ u Bosni i Hercegovini. Dakle strani subjekt prava će steći autorskopravnu zaštitu prema odredbama Zakona o autorskom i srodnim pravima ukoliko ima prebivalište odnosno sjedište u BiH.

Članom 175 st. 2¹⁵⁶ Zakona o autorskom i srodnim pravima za sve strane subjekte prava Zakonodavac je odlučio pružiti jednaku i potpunu pravnu zaštitu povodom autorskih djela a sukladno odredbi Zakona o autorskom i srodnim pravima, pod sljedećim uslovima:

1. Da bi pružanje jednake zaštite koja je pružena državljanima odnosno onima sa prebivalištem ili sjedištem u BiH zasnovano na izričitoj odredbi bilo bilateralnog ili multilateralnog ugovora, odnosno međunarodne konvencije kao sui generis multilateralnog međunarodnog ugovora;
2. Da bi pružanje ovakve zaštite bilo određeno samim Zakonom o autorskom i srodnim pravima;
3. Da bi pružanje ovakve zaštite bilo osnovano na materijalnom reciprocitetu.

Ukoliko je bilo koji od ovih uslova zadovoljen, stranim subjektima prava pravni poredak Bosne i Hercegovine će pružiti apsolutno jednaku pravnu zaštitu povodom kvalifikovanih intelektualnih tvorevina iz domena književnosti, umjetnosti ili nauke, odnosno povodom autorskih djela ili predmeta srodnih prava.

Kada zakonodavac navodi kao pravnu osnovu međunarodne ugovore koji mogu biti pravna osnova za pružanje autorskopravne zaštite stranicima isti prvenstveno misli na Bernsku konvenciju o zaštiti književnih i umjetničkih djela¹⁵⁷ koja pokriva domen autorskog i srodnih prava i na Parišku konvenciju o zaštiti industrijskog vlasništva¹⁵⁸. Ovoj skupini priključujemo i Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights¹⁵⁹, poznat i kao TRIPS sporazum Svjetske Trgovinske Organizacije zbog značaja koji isti ima za pravo intelektualnog vlasništva kao cjelinu.

¹⁵³Posebno relevantno za svrhu nastanka ovog rada je da postoji poseban član koji uređuje prava apatrida i izbjeglica povodom autorskih djela.

¹⁵⁴Ukoliko je subjekt fizičko lice

¹⁵⁵ Ukoliko je subjekt pravno lice.

¹⁵⁶ Koji glasi: (2) Druga strana fizička ili pravna lica (stranci) uživaju jednaku zaštitu kao lica iz stava (1) ovog člana, ako je to određeno međunarodnim ugovorom ili ovim Zakonom, ili na osnovu materijalnog reciprociteta. Dok se ne dokaže suprotno, smatra se da materijalni reciprocitet postoji.

¹⁵⁷(Bernska konvencija o zaštiti književnih i umjetničkih djela od 09. septembra 1886. godine, sa izmjenama i dopunama, zadnji put izmjenjena i dopunjena u Parizu, 24. jula 1971. godine)

¹⁵⁸(Pariška konvencija o zaštiti industrijskog vlasništva od 20. marta 1883. godine, revidirana 14.12.1900. u Briselu, 02.06.1911. u Vašingtonu, 06.11.1925. u Hagu, 02.06.1934. u Londonu, 31.10.1958. u Lisbonu i 14.07.1967. god u Štokholmu)

¹⁵⁹(Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, 1994)

Po pitanju onih slučajeva u kojima zakonodavac izričitim odredbama Zakona o autorskim i srodnim pravima nalaže da se imaju drugim stranim subjektima prava pružiti jednaka zaštita, nalazimo u tekstu Zakona o autorskom i srodnim pravima, a već u nastavku istog člana 175, tačnije u stavu 3, gdje zakonodavac enumerira da:

- zaštita moralnih¹⁶⁰ prava,¹⁶¹ bez obzira o prirodi ili identitetu subjekta prava omogućeno je svim subjektima prava;
- Pravo slijeđenja,¹⁶² te
- Prava na naknadu za privatno i drugo vlastito reproduciranje¹⁶³

¹⁶⁰Moralna autorska prava su takva isključiva, neprenosiva prava autora koja isti stiče povodom autorskog djela u trenutku stvaranja autorskog djela, a koja uređuju odnose između subjekata prava povodom lične i iznimno intimne veze koja može da postoji između autora i samog autorskog djela kao objekta prava.

¹⁶¹ Moralna prava autora su uređena normama Odjeljka B III poglavlja koje nosi naziv „sadržaj autorskog prava“ Zakona o autorskom i srodnim pravima, i to članovima, 16, 17, 18 i 19, a koji glase: Član 16.

(Sadržaj prava) Autorska moralna prava štite autora u pogledu njegovih duhovnih i ličnih veza s njegovim djelom.

Član 17. (Pravo objavljivanja) Autor ima isključivo pravo odlučiti da li će, kada, na koji način i u kojoj formi njegovo djelo biti objavljeno.

Član 18. (Pravo priznavanja autorstva) (1) Autor ima isključivo pravo da bude priznat i označen kao stvaralac svog djela.

(2) Autor ima pravo odrediti da se njegovo djelo objavi pod njegovim imenom, pseudonimom, odnosno nekom drugom oznakom ili anonimno.

Član 19. (Pravo poštivanja djela) Autor ima isključivo pravo da se suprotstavi svakom mijenjanju ili upotrebi djela ako bi takvo mijenjanje ili upotreba vrijeđali njegovu čast i ugled.

¹⁶² Koje je „drugo“ pravo autora i uređeno članom 35, koji glasi: (1) Ako je original djela likovne umjetnosti, nakon što ga je autor prvi put prodao, ponovo prodat, autor ima pravo da bude obaviješten o prodaji i novom vlasniku i da potražuje naknadu u obimu koji je određen u ovom članu pod uslovom da se prodavač, kupac ili posrednik profesionalno bave prometom umjetničkih djela (prodajni saloni, galerije, aukcionarske kuće i slično). (2) Za obaveze iz stava (1) ovog člana odgovaraju prodavač, kupac i posrednik solidarno.

(3) Kao originali djela likovnih umjetnosti iz stava (1) ovog člana smatraju se slike, crteži, kolaži, grafike, gravure, fotografije, tapiserije, kipovi, umjetnička djela izrađena u keramici, staklu ili drugom materijalu i slična djela koja je stvorio autor svojeručno, ili se radi o reprodukcijama takvih djela koje se smatraju originalima. Reprodukције djela smatraju se originalima ako ih je izradio autor ili lice koje je on ovlastio u ograničenom broju primjeraka koji su, u pravilu, numerirani i koje je potpisao autor.

(4) Naknada na osnovu prava slijeđenja plaća se u procentu od prodajne cijene originala bez uključenog poreza.

(5) Naknada iz stava (4) ovog člana iznosi:

- a) 4% od dijela cijene ostvarene u iznosu od 1.000 KM do 100.000 KM,
- b) 3% od dijela cijene ostvarene u iznosu od 100.001 KM do 400.000 KM,
- c) 1% od dijela cijene ostvarene u iznosu od 400.001 KM do 700.000 KM,
- d) 0,5% od dijela cijene ostvarene u iznosu od 700.001 KM do 1.000.000 KM,
- e) 0,25% od dijela cijene ostvarene u iznosu iznad 1.000.000 KM.

(6) Nezavisno od prodajne cijene originala, naknada na osnovu prava slijeđenja ne može iznositi više od 25.000 KM.

(7) Pravo slijeđenja ne može biti predmet odricanja, prenošenja pravnim poslovima među živima i prinudnog izvršenja.

¹⁶³ Koje je takođe drugo pravo autora te koje je uređeno članom 36, 37 i 38 Zakona o autorskom i srodnom pravu, a gdje izažemo, radi jasnoće samo član 36, koji glasi: (1) Ako se, prema odredbama člana 46. ovog Zakona, autorsko djelo može reproducirati bez autorovog odobrenja, autor djela za koja se, s obzirom na njihovu prirodu, može očekivati da će biti reproducirana fotokopiranjem ili snimanjem na nosače zvuka, slike ili teksta, za privatnu ili drugu vlastitu upotrebu ima pravo na naknadu od takve upotrebe.

(2) Naknada iz stava (1) ovog člana za zvučno i vizuelno snimanje plaća se:

- a) pri prvoj prodaji ili uvozu novih tehničkih uređaja za zvučno i vizuelno snimanje i
- b) pri prvoj prodaji ili uvozu novih praznih nosača zvuka, slike ili teksta.

(3) Naknada iz stava (1) ovog člana za fotokopiranje plaća se:

- a) pri prvoj prodaji ili uvozu novih uređaja za fotokopiranje,
- b) od izrađenih fotokopija namijenjenih za prodaju.

dok je to vršenje prava slijeđenja i prava na naknadu za privatno i drugo vlastito reproduciranje¹⁶⁴ uslovljeno postojanjem materijalnog reciprociteta.

Zakonodavac je u članu 176¹⁶⁵ proširio krug lica koja će uživati zaštitu prema odredbama Zakona o autorskom i srodnim pravima, ukoliko ista izvrše izvjesno djelovanje u Bosni i Hercegovini, odnosno ukoliko isti doprinosu stvaranju autorskog djela koji ima pravno relevantnu poveznicu sa državom Bosnom i Hercegovinom¹⁶⁶.

Zakonodavac je u članu 180¹⁶⁷ Zakona o autorskom i srodnim pravima donjeo kolizione norme koje uređuju materiju trajanja zaštite izvjesne kvalifikovane intelektualne tvorevine, a da bi se izbjegla pravna nesigurnost povodom ovog pitanja koja može nastati u slučaju različitog roka trajanja autorskopravne zaštite, kakav može postojati u izvjesnim državama svijeta, gdje u Bosni i Hercegovini taj rok zaštite traje 70 godina nakon smrti autora, dok je međunarodni standard, ili barem minimum iz Bernske konvencije, sukladno posljednjim izmjenama iz Štokholma, 50 godina nakon smrti autora, ili u slučajevima gdje mogu da postoje posebna pravna pravila koja produžuju, iz bilo kog razloga, trajanje autorskopravne zaštite povodom kvalifikovane intelektualne tvorevine¹⁶⁸.

Zakonodavac je posebno uredio izvjesne aspekte zaštite izvođača kao nosilaca prava srodnih autorskom pravu, u članu 177¹⁶⁹, proizvođača fonograma, filmskih producenata i izdavača u

(4) Za potrebe ovog Zakona uvoz u Bosnu i Hercegovinu znači svako puštanje u promet i svako unošenje robe na teritoriju Bosne i Hercegovine osim ako se radi o malim količinama namijenjenim za privatnu i nekomercijalnu upotrebu, koje se unose kao dio ličnog prtljaga ili šalju u malim pošiljkama.

(5) S fotokopiranjem su izjednačene sve druge tehnike reproduciranja, a s uređajima za zvučno i vizuelno snimanje izjednačeni su svi drugi uređaji kojima se omogućava postizanje istog efekta.

(6) Pravo na naknadu, prema odredbi stava (1) ovog člana, ne može biti predmet odricanja, raspolaganja za vrijeme života i prinudnog izvršenja.

¹⁶⁴ Koje ćemo primjetiti je nazvano drugim nazivom od onoga koritšenog u materijalnom dijelu zakona koji uređuje ovo drugo pravo autora.

¹⁶⁵ Koji glasi: (Autori)

(1) Zaštitu prema odredbama ovog Zakona, osim autora iz člana 175. ovog Zakona, uživaju i autori:

a) čija su djela izdata u Bosni i Hercegovini prvi put, ili u roku od 30 dana od dana kada su bila izdata u nekoj drugoj državi,

b) audiovizuelnih djela čiji producent ima svoje sjedište ili prebivalište u Bosni i Hercegovini,

c) arhitektonskih djela sagrađenih na teritoriji Bosne i Hercegovine i djela likovnih umjetnosti koja se, kao nekretnina ili njen čvrsti sastavni dio, nalaze na teritoriji Bosne i Hercegovine.

(2) Ako su autorsko djelo stvorili koautori, zaštitu prema odredbama ovog Zakona uživaju svi, ako barem jedan od njih ispunjava neki od uslova iz stava (1) ovog člana.

¹⁶⁶Uključujući i u vidu stvaralačke saradnje sa državljaninom Bosne i Hercegovine.

¹⁶⁷Koji glasi: (1) Za strane autore koji uživaju zaštitu prema ovom Zakonu važe rokovi trajanja tih prava iz ovog Zakona s tim da ističu najkasnije na dan kada ističe zaštita u državi čiji su oni državljani i ne mogu biti duži od rokova prema ovom Zakonu.

(2) Za strane nosioce srodnih prava koji uživaju zaštitu prema ovom Zakonu važe rokovi trajanja tih prava iz ovog Zakona s tim da ističu najkasnije na dan kada ističe zaštita u državi čiji su oni državljani ili u kojoj imaju svoje sjedište i da ne mogu biti duži od rokova prema ovom Zakonu.

¹⁶⁸Kao što je slučaj u brojnim državama svijeta, ali gdje, ilustracije radi navodimo slučaj u Francuskom zakonodavstvu, gdje se vremensko važenje autorskog i srodnih prava produžuje za dužinu trajanja Drugog svjetskog rata, jer se u to vrijeme nisu mogla vršiti sadržina prava povodom dotičnog autorskog djela.

¹⁶⁹ Koji glasi: (Izvođači)

(1) Zaštitu prema odredbama ovog Zakona, osim izvođača iz člana 175. ovog Zakona, uživaju i izvođači:

a) čije se izvedbe održavaju na teritoriji Bosne i Hercegovine,

b) čije su izvedbe snimljene na fonograme koji su zaštićeni prema ovom Zakonu,

c) čije su izvedbe, bez fiksiranja na fonograme, uključene u emisije radiodifuznih organizacija koje su zaštićene prema ovom Zakonu.

(2) Ako u izvođenju učestvuje više izvođača, zaštitu prema odredbama ovog Zakona uživaju svi pod uslovom da je barem jedan od njih državljanin Bosne i Hercegovine ili ima prebivalište u Bosni i Hercegovini.

članu 178¹⁷⁰ te radiodifuzne organizacije u članu 179¹⁷¹ Zakona o autorskom i srodnim pravima.

Zakonodavac je i pitanje saopćavanja javnosti putem satelita, kao pitanje sa neophodnim implikacijama za načelo teritorijaliteteta i koje neophodno pokreće pitanja prava i identiteta lica koja imaju biti nositeljima tih prava, uredio članom 181¹⁷² Zakona o autorskom i srodnim pravima.

3.1 Materijalni reciprocitet kao osnova pružanja autorskopravne zaštite stranim licima u Bosni i Hercegovini

Zakonodavac je predvidjeo da se pružanje pravne zaštite stranim subjektima prava povodom autorskogdjela ima pružiti ukoliko postoji materijalni reciprocitet.

Kao što je slučaj sa materijalnim reciprocitetom i u granama prava industrijskog vlasništva, ukoliko se isti ističe uslovom pružanja pravne zaštite, postojanje materijalnog reciprociteta, odnosno zadovoljanje ovog uslova se pretpostavlja dok se ne dokaže suprotno. Odnosno, za potrebe determiniranja postojanje i zadovoljenja materijalnog reciprociteta je *presumptio iuris tantum*, gdje je dozvoljeno dokazivanje da materijalni reciprocitet ne postoji u stvarnosti, ali gdje onus probandi povodom nepostojanje tog materijalnog reciprociteta je na strani koja tvrdi da isti ne postoji, stoga skidajući teret dokazivanja negativne činjenice¹⁷³ sa lica koje će u praksi u najvećem broju slučajaja biti drugi strani subjekt prava.

Zakonodavac je posebno istakao materijalni reciprocitet kao zaseban pravni osnov pružanja pravne zaštite koristeći formaciju „ili“ u članu 175 st. 2 kada determinira prava dugih stranih subjekata prava.

Uslovno rečeno možemo reciprocitet podjeliti na tri vrste, i to formalni i efektivni, koji se kao takvi ne javljaju kao uslov u zakonima koji uređuju materiju prava intelektualnog vlasništva, te materijalni reciprocitet koji jeste takvim uslovom.

Pravilo materijalnog reciprociteta nalaže izvjesnoj državi da stranom subjektu prava pruži tačno onoliko prava povodom zaštićene intelektualne tvorevine sa onim pravima i dužnostima koja bi državljanin te države imao kada bi bio u državi iz koje potiče strani subjekt prava.

¹⁷⁰ Koji glasi: (Proizvođači fonograma, filmski producenti i izdavači)

(1) Zaštitu prema odredbama ovog Zakona, osim proizvođača fonograma i filmskih producenata iz člana 175. ovog Zakona, uživaju i proizvođači fonograma i filmski producenti čiji je fonogram ili videogram prvi put snimljen u Bosni i Hercegovini.

(2) Zaštitu prema odredbama ovog Zakona, osim izdavača iz člana 175. ovog Zakona, uživaju i izdavači čije je izdanje izdano prvi put u Bosni i Hercegovini ili u roku od 30 dana od dana izdavanja u nekoj drugoj državi.

¹⁷¹ Koji glasi: (Radiodifuzne organizacije)

Zaštitu prema odredbama ovog Zakona uživaju, osim radiodifuznih organizacija iz člana 175. ovog Zakona, i radiodifuzne organizacije koje emitiraju svoje emisije putem odašiljača koji se nalaze na teritoriji Bosne i Hercegovine.

¹⁷² Koji glasi: (1) Zaštitu prema odredbama ovog Zakona uživaju autori i nosioci srodnih prava čija su djela ili predmeti srodnih prava saopćeni javnosti putem satelita, ako se odgovarajući programski signali, pod kontrolom i odgovornošću organizacije za radiodifuziju u Bosni i Hercegovini, unose u neprekidan komunikacioni lanac koji vodi prema satelitu i natrag na Zemlju.

(2) Zaštita prema odredbama ovog Zakona postoji i u slučaju da nije ispunjen uslov iz stava (1) ovog člana ako:

a) se u Bosni i Hercegovini nalazi relejna stanica kojom se prenose programski signali, ili

b) organizacija za radiodifuziju, koja je naručila saopćavanje javnosti putem satelita, ima svoje sjedište u Bosni i Hercegovini.

¹⁷³!koliko je takvo nešto uopšte moguće!

Prof. Marković definiše materijalni reciprocitet ističući da: „Materijalni reciprocitet postoji ako domaća država priznaje strancu samo ona prava koja su domaćem državljaninu priznata u državi čiji je stranac državljanin.“¹⁷⁴

Budući da smo vidjeli da se materijalni reciprocitet pretpostavlja, ali da je dozvoljeno suprotno dokazivati, lice koje želi da dokaže nepostojanje materijalnog reciprociteta mora da dokaže sudu da takvo lice ne bi imalo konkretna prava povodom konkretne kvalifikovane intelektualne tvorevine u konkretnoj državi iz koje dolazi stranac u pitanju, te da stoga Bosna i Hercegovina takođe ne bi trebala da pruži to konkretno pravo konkretnom stranom subjektu prava povodom te konkretne kvalifikovane intelektualne tvorevine.

Ovdje želimo i posebno naglasiti da je pitanje zaštite tradicionalnog znanja značajan problem u domenu prava intelektualnog vlasništva¹⁷⁵. Ovaj problem ima svoju tangentu i sa razmatranom temom, budući da tradicionalno znanje u izvjesnim slučajevima prevazilazi granice države, te obuhvaća teritorij dvije ili više država, odnosno zajednice koje su etnički ili po drugoj osnovi homogene, ali koje žive u više država. Tu pitanje nosioca prava povodom tradicionalnog znanja, što je već samo od sebe problematično pitanje, postaje kudikamo složenije. Odgovor na ovo pitanje, kao što je slučaj i sa drugim pitanjima iz domena pravne zaštite tradicionalnog znanja se ima naći u analizama budućnosti¹⁷⁶.

4. Prava apatrida i izbjeglica povodom autorskih djela u Bosni i Hercegovini

Zakonodavac Bosne i Hercegovine je u članu 182¹⁷⁷ Zakona o autorskom i srodnim pravima uredio na koji način će autorska prava apatrida i izbjeglica biti zaštićena u Bosni i Hercegovini.

Apatridi su fizička lica koja ili nemaju državljanstvo, iz bilo kog razloga, koji su iz bilo kog razloga izgubili državljanstvo, ili kojima je državljanstvo iz bilo kog razloga oduzeto, ili koji su se svojevrijem odrekli svog državljanstva, odnosno apatridima će se smatrati i sva lica kojima se ne može sa sigurnošću utvrditi da li i čije državljanstvo imaju.

Ukoliko takva lica stvore autorsko djelo, ili se takvim licima po drugom valjanom pravnom osnovu ima pružiti autorskoppravna zaštita, ista će, prema odredbi člana 182 Zakona o autorskom i srodnim pravima uživati jednaku zaštitu prema ovom Zakonu kao državljani

¹⁷⁴Citirati markovića

¹⁷⁵O pitanju zaštite tradicionalnog znanja autori su pisali u zasebnom radu: Alija I., Hasić, H (2014) Pravna zaštita tradicionalnog znanja, Gračanički glasnik, časopis za kulturnu historiju, godina XIX, broj 38, Monos, Gračanica

¹⁷⁶O ovom pitanju vidi više: (Dinwoodie, Developing a Private International Intellectual Property Law: The Demise of Territoriality?, 2008)

¹⁷⁷Koji glasi: (Apatridi i izbjeglice)

(1) Autori i nosioci srodnih prava koji nemaju državljanstvo ili čije državljanstvo nije moguće utvrditi uživaju jednaku zaštitu prema ovom Zakonu kao državljani Bosne i Hercegovine ako imaju u njoj svoje prebivalište.

(2) Ako autori i nosioci srodnih prava nemaju prebivalište u Bosni i Hercegovini, ili se to ne može utvrditi, uživaju u Bosni i Hercegovini jednaku zaštitu kao državljani Bosne i Hercegovine ako imaju u njoj svoje boravište.

(3) Ako autori i nosioci srodnih prava nemaju u Bosni i Hercegovini ni boravište, uživaju jednaku zaštitu kao državljani države u kojoj imaju svoje prebivalište ili boravište.

(4) Odredbe ovog člana odnose se i na autore i na nosioce srodnih prava kojima, prema međunarodnim ugovorima ili propisima Bosne i Hercegovine, pripada status izbjeglica.

Bosne i Hercegovine, pod uslovom da lice koje je apatrid ima prebivalište u Bosni i Hercegovini.

Ukoliko lice koje je apatrid nema prebivalište u Bosni i Hercegovini, ili se iz bilo kog razloga prebivalište u Bosni i Hercegovini ne može utvrditi, to lice će u Bosni i Hercegovini uživati jednaku zaštitu kao i državljani Bosne i Hercegovine, pod uslovom da takva lica, apatridi, imaju boravište u Bosni i Hercegovini.

Ukoliko se apatridima ne može utvrditi prebivalište ili boravište u Bosni i Hercegovini, odnosno ukoliko ta lica nemaju prebivalište ili boravište u Bosni i Hercegovini, ali imaju prebivalište ili boravište u nekoj drugoj državi, kojoj, u svojstvu apatrida nisu državljani, apatridi koji imaju to prebivalište ili boravište u stranoj državi će imati ista prava kao državljani te države u kojoj imaju prebivalište ili boravište.

Na ovaj način je Zakonodavac Bosne i Hercegovine u značajnoj mjeri pružio autorskopravnu zaštitu ovim licima te istima omogućio ili uvelike olakšao sticanje prava povodom njihovih autorskih djela ali i korištenje pravnih mehanizama za zaštitu ovih prava povodom autorskog i srodnih prava.

Veoma bitno, uzimajući u obzir povod za pisanje ovog rada jeste istaći da zakonodavac u stavu četiri navednog člana 182 Zakona o autorskom i srodnim pravima uređuje da ona lica koja po međunarodnim ugovorima ili po pozitivnim propisima Bosne i Hercegovine se imaju klasifikovati izbjeglicama će imati analogna prava kao i apatridi.

Ovo znači da izbjeglice u Bosni i Hercegovini koji imaju svoje prebivalište u Bosni i Hercegovini po nivou pravne zaštite su izjednačeni sa državljanima Bosne i Hercegovine. Ukoliko lice koje je izbjeglica nema prebivalište u Bosni i Hercegovini, ali isto ima boravište u Bosni i Hercegovini isto lice će biti zaštićeno povodom svog autorskog djela jednako kao državljani Bosne i Hercegovine.

Ukoliko izbjeglice nemaju ni prebivalište ni boravište u Bosni i Hercegovini, izbjeglice koje imaju prebivalište ili koji imaju boravište u drugoj državi će biti zaštićeni kao i državljani te druge države.

Ni od apatrida, a analogno i kod izbjeglica, pružanje zaštite na način i u obimu koji je istaknuto, sukladno odredbama zakona nije uslovljeno reciprocitetom¹⁷⁸, budući da reciprocitet u ovim eventualnostima je, ili nemoguće za determinirati, u slučaju apatrida, bući da isti ni ne postoji, odnosno u slučaju izbjeglica, gdje determiniranje reciprociteta sa državama iz kojih lica koje su izbjeglice potiču bi bilo besmisleno te ne bi bilo pravno opravdano¹⁷⁹.

Po pitanju prava industrijskog vlasništva, zakonodavac nije usvojio posebne pravne odredbe, budući da pravni mehanizam za pružanje zaštite licima koje su apatridi ili izbjeglice ne zavisi od samog subjekta prava, te njegovih personalnih karakteristika kao što je državljanstvo ili prebivalište odnosno boravište, već od čina pokretanja i uspješnog okončanja upravnog postupka pred nadležnim organom. Izbjeglice i apatridi će morati da angažuju zastupnika da bi mogli da steknu te stoga i zaštite svoja prava povodom kvalifikovanih intelektualnih tvorevina iz domena prava industrijskog vlasništva.

¹⁷⁸Bilo kojom od tri vrste reciprociteta.

¹⁷⁹Ako se uzme u obzir koncepcija da je reciprocitet mehanizam koji se osigurava da će predmetna država naspram koje se isti determinira, mora pružiti ista prava državljanima Bosne i Hercegovine da bi se ista prava pružila i državljanima te države.

Zaključak

Jedno od najvećih nedostataka načela teritorijaliteta jeste ekskluzija stranaca iz pristupa mehanizmima zaštite prava intelektualnog vlasništva povodom njihovih kvalifikovanih intelektualnih tvorevina.

Da bi se sanirao taj nedostatak pravni poredak je, kroz primjenu mehanizama iz međunarodnih konvencija, bilateralnih i multilateralnih sporazuma, po samom sebi, ili na osnovi postojanja materijalnog reciprociteta dozvolio prava stranim subjektima prava koja su po svom obimu ili identična ili značajno slična pravima državljana dotične države.

Istina, Zakonodavac zahtjeva izvjesne ustupke kod prava industrijskog vlasništva, ali to ne predstavlja neprihvatljivu prepreku strancima da steknu prava industrijskog vlasništva.

Po pitanju autorskog i srodnih prava imali smo priliku vidjeti da su strani subjekti prava gotovo izjednačeni sa domaćim subjektima prava, a posebno smo vidjeli da je zakonodavac Bosne i Hercegovine osigurao i da apatridi te izbjeglice imaju autorska prava kao državljani Bosne i Hercegovine ukoliko imaju prebivalište ili boravište, pa čak i ako nemaju, ukoliko imaju prebivalište ili boravište neke druge države gdje će imati prava kao državljani te države u Bosni i Hercegovini.

Literatura¹⁸⁰

1. Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights . (1994).
2. Alija, I. (2011). Pravo intelektualnog vlasništva u Bosni i Hercegovini, Zakoni iz oblasti autorskog i srodnih prava i kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava sa objašnjenjima i registrom pojmova. Travnik: Univerzitet u Travniku.
3. Alija, I. (2011). Pravo intelektualnog vlasništva u Bosni i Hercegovini, Zakoni iz oblasti industrijskog vlasništva Bosne i Hercegovine sa objašnjenjima i registrom pojmova. Travnik: Univerzitet u Travniku.
4. Alija, I., & Hasić, H. (2014). Pozitivnopravna zaštita autorskog i srodnih prava u Bosni i Hercegovini. Travnik: Univerzitet u Travniku.
5. Alija, I., Hasić, H., & Zec, Dž. K. (2014). Pojmovnik prava intelektualnog vlasništva. Travnik: Univerzitet u Travniku.
6. Bernska konvencija o zaštiti književnih i umjetničkih djela od 09. septembra 1886. godine, sa izmjenama i dopunama, zadnji put izmjenjena i dopunjena u Parizu, 24. jula 1971. godine.
7. Besarović, V. (2011). Intelektualna svojina, Industrijska svojina i autorsko pravo, peto, neizmenjeno izdanje. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za Izdavaštvo i informisanje.
8. Damnjanović, K., & Marić, V. (2012). Intelektualna svojina, Četvrto izmenjeno i dopunjeno izdanje. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu i Javno preduzeće Službeni glasnik.

¹⁸⁰Osim ukoliko je izričito naznačeno, sve web stranice u literaturi su posljednji put posjećene 20.03.2016. godine.

9. Dinwoodie, G. B. (2005). Towards an International Framework for the Protection of Traditional Knowledge. ELEMENTS OF NATIONAL SUI GENERIS SYSTEMS FOR THE PRESERVATION, PROTECTION AND PROMOTION OF TRADITIONAL KNOWLEDGE: INNOVATIONS AND PRACTICES AND OPTIONS FOR AN INTERNATIONAL FRAMEWORK, Twarog & Turner, eds., U.N. Conference on Trade & Development., Dostupno na: <http://ssrn.com/abstract=707002>.
10. Dinwoodie, G. B. (2008). Developing a Private International Intellectual Property Law: The Demise of Territoriality? . William & Mary Law Review, Forthcoming; Oxford Legal Studies Research Paper No. 52/2009. Dostupno na: <http://ssrn.com/abstract=1502228>.
11. Geller, P. E. (2000). International Intellectual Property, Conflicts of Laws, and Internet Remedies. European Intellectual Property Review (EIPR), Vol. 22, p. 125, 2000. Dostupno na: <http://ssrn.com/abstract=218133>.
12. Graber, C. B. (2014). Intellectual Property: Law in Context. International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences, Elsevier, 2015. Dostupno na: <http://ssrn.com/abstract=2386511>, 266-272.
13. Henneberg, I. (2001). Autorsko pravo . Zagreb: Informator.
14. Holbrook, T. R. (2011). Territoriality and Tangibility after Transocean. 61 Emory Law Journal 1081 (2012); Emory Public Law Research Paper No. 11-162; Emory Law and Economics Research Paper No. 11-107. Dostupno na: <http://ssrn.com/abstract=1905167>.
15. Institut za intelektualno vlasništvo Bosne i Hercegovine. Zbirka međunarodnih ugovora iz područja intelektualnog vlasništva. Mostar: Institut za intelektualno vlasništvo Bosne i Hercegovine.
16. Kono, T. (2010). Jurisdiction and Applicable Law in Matters of Intellectual Property. GENERAL REPORTS ON THE XVIIth CONGRESS OF THE INTERNATIONAL ACADEMY OF COMPARATIVE LAW (RAPPORTS GENERAUX DU XVIIeme CONGRES DE L'ACADEMIE INTERNATIONALE DE DROIT COMPARE) Chapter 17, KB Brown, DV Snyder, eds., Springer, 2012., Dostupno na: <http://ssrn.com/abstract=1974124>.
17. Marković, S. M. (1997). Patentno pravo. Beograd: Nomos.
18. Marković, S. M. (2007). Pravo intelektualne svojine. Sarajevo: Magistrat i Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.
19. Pariška konvencija o zaštiti industrijskog vlasništva od 20. marta 1883. godine, revidirana 14.12.1900. u Briselu, 02.06.1911. u Vašingtonu, 06.11.1925. u Hagu, 02.06.1934. u Londonu, 31.10.1958. u Lisbonu i 14.07.1967. god u Štokholmu.
20. Taubman, A. S. (2007). The Public Domain and International Intellectual Property Law Treaties. INTELLECTUAL PROPERTY: THE MANY FACES OF THE PUBLIC DOMAIN, Charlotte Waelde, Hector MacQueen, eds., Edward Elgar Publishing Ltd., 2007; ANU College of Law Research Paper No. 07-17. Dostupno na: <http://ssrn.com/abstract=1010527>.
21. Zakon o autorskom i srodnim pravima (Sl. glasnik BiH 63/10).
22. Zakon o industrijskom dizajnu (Sl. glasnik BiH 52/10).

23. Zakon o patentu (Sl. glasnik BiH 53/10).
24. Zakon o zaštiti geografskih oznaka porijekla (Sl. glasnik BiH 53/10).
25. Zakon o zaštiti novih sorti bilja u Bosni i Hercegovini (14/10).
26. Zakon o zaštiti topografije integriranog kola (Sl. glasnik BiH 53/10).
27. Zakon o žigu (Sl. glasnik BiH 53/10).
28. Zlatović, D. (2008). Žigovno pravo. Zagreb: Vizura.

PARALELNO DRUŠTVO, IDENTITET I DEMOKRATSKA INTEGRACIJA
„PARALLEL SOCIETY, IDENTITY AND DEMOCRATIC INTEGRATION“

Sažetak: U tekstu pod naslovom «Paralelno društvo, identitet i demokratska integracija» problematizira se pitanje stvaranja paralelnih društava migrantske populacije na etno-kulturnoj ili kulturno-religijskoj osnovi i mogućnost političke, socijalne i kulturne integracije takvih društava u većinsko demokratsko društvo. Stvaranje odvojenih ili paralelnih društava dovodi pripadnike takvih društava u stanje jezičke, kulturne, socijalne i participativne izolacije u odnosu na vodeću političku kulturu i gubitak identiteta. U kulturno različitim društvima napredak integracije u velikoj mjeri zavisi od toga da li se integracija socio-kulturnih različitosti međusobno unutar većinskog društva odvija ne samo na ravni diskurzivnih deklaracija i ne samo na ravni jednakih pravnih zahtijeva, nego i od toga da li se ona dešava u životnom svijetu i civilnom društvu.

Gljučne riječi: paralelno društvo, migracije, integracija, segregacija, demokratija, identitet, socijalni kapital

Summary: The article entitled "Parallel society, identity and democratic integration" discusses the issue of creating parallel societies of migrant population based on the etno-cultural or cultural and religious grounds, and the possibility of political, social and cultural integration of these societies into the mainstream democratic society. The creation of separate societies or parallel societies leads their members in the state of linguistic, cultural, social and participatory isolation from the prevalent political culture and loss of identity. In culturally diverse societies, the progress of integration largely depends on whether the integration of socio-cultural diversities within the major society takes place, not only at the level of discursive declaration and not just at the level of the same legal requirements, but also on whether it takes place in real life and civil society.

Keywords: parallel society, migration, integration, segregation, democracy, identity, social capital

Sociološki pristup paradigmi paralelnog društva

Pojam paralelnog društva je na osnovu veoma različitih konteksta primjene ostao u sjeni i uglavnom neodređen. On je nadalje i u sadržajnom smislu do sada nedovoljno precizno definiran, tako da u dosadašnjim diskursima o pojmu paralelnog društva preovladavaju epistemološke nekonzistentnosti. Prema stavovima nekih autora, suština poduhvata je da se paralelnom društvu kao posredničkom mehanizmu unutar modernih društava pripiše značaj za transformaciju poretka moći, stabilizaciju i konsolidaciju demokratije. U priloženom determinističkom sklopu treba primjenjivati izraz paralelno društvo samo u smislu socijalnog kolektiviteta, pri čemu se njemu mogu pripisati slijedeće karakteristike:

- Socijalna homogenost ili heterogenost;
- Etno-kulturni odnosno kulturno-religiozni homogenitet;
- Skoro potpune životno svjetske i civilnodruštvene mogućnosti ekonomske segregacije;
- Praktično kompletno dupliciranje institucija većinskog društva;
- Dobrovoljna forma socijalne segregacije;
- Prostorna ili samo socijal-interaktivna segregacija, ako su ispunjene druge karakteristike.¹⁸¹

Najvažniji kamen spoticanja u objašnjenju pojma paralelnog društva se prema očekivanjima krije u kriteriju „kompletne“ segregacije. Ona inkludira, prema stavovima brojnih socijalnih teoretičara, obrazovanje jednog vlastitog „segregiranog“ pravnog kruga, kao npr. muslimani u Indiji koji se mogu pozivati samo na vlastito porodično pravo, što je u suprotnosti prema ostalim religiozno-kulturnim grupama, i važi isključivo samo za njih. Iako neki od socijalnih autora navode taj kriterij za odlučujući, potrebno je s druge strane, ukazati da se on ne može ograničiti samo na formalnopravno značenje. O jednom samostalnom pravnom krugu se može zbiljski govoriti samo ako postoji socijalni ili socijalnokulturni pritisak unutar pomenute zajednice, da njeni članovi ne koriste bitne državne garancije osnovnih ljudskih prava i političkih sloboda ili da se u pravnom sporu ne pozivaju na državne sudove, nego na „vlastite etničke“, tj. „kulturnoreligiozne“ sudove čijim se presudama moraju povinovati. Socijalni pritisak unutar paralelnog društva da se njegovi članovi subordiniraju zadatim normama vlastite grupe uz odustajanja od propisanih prava imigracionog/većinskog društva, čak i u slučaju suprotstavljenog vlastitog shvatanja prema stavu odustajanja od presuda državnih sudova, kako bi se time izbjegle sankcije paralelnog društva, u praksi zatvorenog paralelnog društva može biti vrlo porazan. U takvim slučajevima moglo bi se smatrati da su ispunjeni posebni kriteriji za primjenu pojma paralelnog društva. Ako su pored ovoga kriterija ispunjeni svi ostali kriteriji može se, iz razloga koji će biti jasniji iz dalje argumentacije, govoriti o „nepotpunim“ paralelnim društvima.¹⁸²

Identitet i diferencijacije u paralelnom društvu

¹⁸¹ Meyer, 2002: str. 197.

¹⁸² Ibid., str. 197.

U većinskim društvima su se u posljednjim decenijama unutar velikih urbanih cjelina (Berlin, Frankfurt, Keln, Bon, Pariz, London), kao i izvan njih, oblikovala etnički i kulturno homogena naselja useljenika. Isto tako, stvorile su se i intrakomunikativne navike etničkih, religijskih i kulturnih manjina koje su potaknule pitanje da li se ovdje radi o paralelnim društvima u smislu definicije sa početka teksta.¹⁸³

Najprije treba konstatovati da se u neosporne prednosti života pripadnika „etničkih kolonija“ prije svega ubraja: samostabilizacija u pitanje dovedene ličnosti migranta kroz homogeno socijalno okruženje kao i funkcija pomoći i orijentacije koje za novopridošle ili od većine društva izolovane grupe pruža etnička zajednica. Korisne funkcije pomoći (posredovanje, komunikacija, kontrola, zaštita obrazovanje etc.) koje paralelna društva pružaju za novopridošle članove odnosnih manjina obično brzo i potpuno postaju barijera za socijalnu integraciju novopridošlih u većinsko društvo. Dalje, život u paralelnim društvima subordiniran je brojnim konvencijama i socijalnim praksama koje postaju djelotvorne neovisno od vlastitih intencija odnosnih pojedinca. Značajan i nerijetko potpun stepen izolacije od jezika obećavajućih bihevioralnih tehnika i socijalnih formi komunikacije u većinskom društvu, za pojedinca predstavljaju nepoželjnu integracionu barijeru, a za društvo uopšte sistemsku prepreku socijalne i političke integracije. Značajna i habitualna vanjska distanca proizvodi kod mnogih pripadnika paralelnog društva jednu duboko usađenu unutrašnju distancu prema većinskom društvu.¹⁸⁴ To dalje ustaljeno pogoršava mogućnosti internalizacije svake lične sposobnosti (jezičke, kulturne, socijalne, komunikacijske itd.) koja predstavlja preduslov za uspješnu percepciju u svakom slučaju nejednako distribuiranih integracionih šansi u većinsko društvo. Iskustvo je pokazalo da paralelna društva u značajnoj mjeri doprinose tome da iz kulturnih razlika nastaje stalna etno-kulturna socijalna stratifikacije nepoželjna za manjine, tj. činjenica koja ponovo trajno umanjuje socijalne preduslove političke integracije.¹⁸⁵ Otuda se ne mogu etnički fundirana udruženja kao segment civilnog društva tematizirati, ako tolerancija, fairness, poštovanje ljudskih prava i komunikacijskih sloboda istina deklarativno važe, ali se u praksi nasuprot drugim etničkim grupama pretvaraju u netoleranciju, predrasude i nasilje.

Na ovaj način prisilno umanjenje jezičkih, obrazovnih i ekonomskih mogućnosti determiniše sa svoje strane ponovo motiv jedne pojačane asimilacije u okviru paralelnog društva, čime se još više slabe šanse za integraciju u funkcionalne sisteme i socijalne odnose većinskog društva. Takva spirala producira snažne pokretačke snage za samoodržanje paralelnih društava daleko više nego što je bio opravdan i socijalno produktivan povod prvobitne integracione pomoći za novopridošle. Njegova ambivalencija između funkcija podrške i pomoći i socijalnih barijera za integraciju raste i

¹⁸³ Ibid., str. 218.

¹⁸⁴ Ibid., str. 219.

¹⁸⁵ Ibid., str. 217.

postaje trajan fenomen. Negativna autonomija paralelnog društva u većinskom društvu ima za integraciju cijelog društva utoliko trajnije posljedice što su potpunije alternativne institucije izoliranosti koje paralelno društvo njegovim članovima nudi. Glavni problem se sastoji u načinu kako oformljena paralelna društva zaista iznutra funkcioniraju. Socijalna percepcija i načini komunikacije koje paralelno društvo producira kod njegovih pripadnika uglavnom su okrenuti prema unutra. Gotovo ekskluzivno korištenje masovnih medija zemlje porijekla dovodi do isključivog fokusiranja na njene probleme, teme, konflikte i načine gledanja. Otuđenje od problema, konflikata, tema i pogleda većinskog društva rezultira se na osnovu gore opisanih životnih navika samo po sebi.¹⁸⁶ Samoorganizacija duž etničkih lojaliteta u uslovima socijalne anomije unutar paralelnog društva je u kontekstu većinskog društva sasvim racionalna strategija perživljavanja, pošto je etnički i kulturni identitet lakše mobilizirati i pošto on vodi prema homogenim, kroz emocionalne relacije između članova, održavajućim zajednicama isključivog solidariteta.

Artikulacione forme civilnog društva i organizacione forme paralelnog društva

Civilno društvo se treba iz empirijski fundiranih razloga posmatrati kao središnja struktura za oblikovanje i samoodržanje demokratske političke kulture. Jasno je da povezujuća politička kultura/socijalni kapital pretpostavlja jedan zajednički jezik ili u najmanju ruku sposobnost za kontinuirano prevođenje smisla i značenja kao minimalne uslove za mogućnosti javnog sporazumijevanja. Osim toga, treba postojati i izvjesna razina komunitarnog dijeljenja kulturne pozadine i istorijskih memorija iz kojih rezultira specifični kolektivni identitet političke kulture, jer u političku kulturu jednog kolektiva spada i dizajn kako se želi politički zajednički djelovati i živjeti prema unutra i prema vani.¹⁸⁷ Važna karakteristika civilnog društva i socijalnog povjerenja jeste njihov demokratski karakter koji proizlazi iz same njihove esencije koja se zasniva na elementima solidarnosti, nenasilja, slobode, samoorganizacije, tolerancije, pluralizma itd.

Kao što pokazuju rezultati empirijskih istraživanja o nastanku i održanju socijalnog kapitala, za stvaranje djelatno usmjerene koncepcije jedne demokratske političke kulture potrebno je povjerenje, mogućnosti za komunikativno razumijevanje i kooperativna sposobnost, kao i civilna solidarnost u inicijativama, umreženju i prijateljskim krugovima koji su odlučujući faktori civilnog društva, a kroz koje se preklapaju vlastiti interesi angažovanih pojedinaca sa javnim interesima zajednice. Osnovne orijentacije zajedničkog djelovanja koje čine jezgru integrativne političke kulture mogu se pouzdano, trajno i obuhvatno reproducirati samo kroz praksu zajedničkog socijalnog, civilnopravnog i

¹⁸⁶ Ibid., str. 221.

¹⁸⁷ Ibid., str. 203.

političkog djelovanja.¹⁸⁸ U suprotnom, postoji opasnost da pojedini građani ili socijalne grupe zbog konkretnih uslova njihovih života nisu više u stanju da participiraju u javnoj sferi.

Sa tim sponzorirano oblikovanje životnih svjetova i civilnodruštvenih polja djelovanja koji su principijelno zajednički svim segmentima društva zahtjevan je, ali neizostavan uslov za demokratsku političku integraciju novopridošlih u većinsko društvo. To je nužna mogućnost za oblikovanje substrukture kako bi se otuda u jednoj mjeri postigla potrebna razina uzajamnog povjerenja, tolerancije i civilne solidarnosti, koja u osnovi leži u političkoj kulturi deliberativne demokratije kao temeljna orijentacija i kohezivna snaga. Socijalno povjerenje i izdašna mjera povezujućeg socijalnog kapitala su temelji za političku kulturu demokratije. U mjeri u kojoj se etno-kulturna ili kulturno-religiozna paralelna društva unutar demokratski uspostavljene nacionalne države izoblikuju, za očekivati je, iz gore opisanih razloga, da će ona kao sistemski barijera kako za oblikovanje jedne povezujuće demokratske kulture, tako i za procese socijalnih i političkih integracija ostati na snazi. Što su paralelna društva potpunija, monolitnija i zatvorenija, ona to u većoj mjeri predstavljaju za demokratsku integraciju vrlo problematične matrice ekskluzivnog grupnog solidariteta. Dalje, ista društva proizvode jedan oblik internog solidariteta, koji etno-kulturne ili kulturno-religijske grupe međusobno otuđuje.¹⁸⁹ Otuda civilnodruštvene organizacije u odnosu na grupe i organizacije unutar paralelnih društava predstavljaju intermedijerne instance koje socijalne probleme i aspiracije agregiraju i artikuliraju u javnosti i nose odgovornost za funkcioniranje aktivnosti u bitnim socijalnim sferama. Posebno na lokalnoj ravni takva udruženja doprinose kroz blizinu novopridošlima ekspertsko znanje i sposobnosti medijacije, kao i kroz direktno inkludiranje ciljnih grupa u razradu, implementaciju i evaluaciju na lokalne kontekste adaptiranih, interesnoorijentisanih projekata rješavanju konkretnih problema svakodnevnice i podržavaju participacijsku motivaciju grupa sa migrantskom pozadinom.¹⁹⁰ U toku modernizacije društava unutar socijalne integracije jedna nova forma integracije je sebi prokrcila put: civilnodruštvena integracija. Pri tome, se radi o civilnodruštvenoj infrastrukturi koja je poprimila progresivno značenje za socijalnu koheziju društva. Djelatni akteri civilnog društva su u stanju «iskočiti iz njihovih individualnih životnih svjetova, preko diskurzivnih vrjednosnih orijentacija u svakodnevnici razumno orijentisano djelovati, i otuda uspostaviti subjavnosti. Socijalne krize i konflikti su u ovom kontekstu prihvaćeni i diskurzivno obrađivani. Pored informalnog umrežavanja u životnim svjetovima nastala su i diskurzivna umrežavanja»¹⁹¹ koja su od značaja za održanje kohezivnosti društva. Pored toga ovaj razvoj vodi i «nastanku novih formi komunikacije i solidarnosti i prema tome oblikovanju novih

¹⁸⁸ Ibid., str. 204.

¹⁸⁹ Ibid., str. 205.

¹⁹⁰ Kustura/Bajić, 2014: str. 185.

¹⁹¹ Yildiz, 1999: str. 50.

matrica javne politike kroz diskurzivno umrežavanje»¹⁹² koje su za održavanje društva i socijalnu i političku integraciju novopridošlih u većinsko društvo od velikog značaja.

Realnost socijalne integracije unutar paralelnih društva

Centralni problem za socijalnu i političku integraciju useljenika rezultira iz bitne pozicije na koju su u paralelnim društvima dodatno dospjele etno-kulturne elite. Naime, one izvana preferiraju razvoj centraliziranih kulturnih, religioznih i političkih udruženja koja djeluju unutar paralelnih društava i tako počinju da ih kontrolišu. Organizirane elite, koje definiraju probleme i teme, donose komunikacijska pravila i rješenja, ali, prije svega, pokušavaju povezati orijentacione linije etničko kulturnog identiteta sa kolektivnim opredjeljenjem, te dobijaju na snazi i utjecaju.

Glavni resurs ovih elita nije izgradnja kulturnih i političkih korelacija prema većinskom društvu sa ciljem uvećane integracije u dato društvo, već upravljanje, ako ne uvećanje socijalnog i političkog kapitala izoliranih kulturno-etničkih i religijskih identiteta. Njihov posrednički i interpretacioni monopol ne bazira se na tome da reproduciraju vezujući socijalni kapital, već na akumulaciji i upravljanju odvojenim segmentima unutar paralelnog društva. Samo tako dobijaju moć, uticaj i privilegije kao posrednik između navodno nepomirljivih identiteta. Njihov politički kapital je u direktnoj proporciji sa širinom jaza koji razdvaja njihovo manjinsko od većinskog društva. Uspješna integracija, koja za njih uvijek nosi „rizik“ približavanja različitosti identiteta, u svakom slučaju, za njihovu rastuću snagu u socijalnu integraciju, mora se pojaviti kao prijatna elitama za vlastitu socijalnu poziciju unutar paralelnog društva, koju oni tada revnosno i ustrajno interpretiraju kao opasnost za identitet njihove klijentele i za pripadnosti pojednica zajednici.¹⁹³ Instrumentalizirati date etnicitete kao resurse moći uspjeva elitama unutar paralelnog društva jednostavnije, jer se mnoge od etničkih i kulturnih grupa oblikuju duž etničkih, lingvističkih i religijskih linija.

Prenaglašenost i širenje etničkog, kulturnog i religijskog identiteta povezano sa socijalnim pritiskom konformiteta ritualnih praksi može na ovaj način postati svakodnevna praksa u okviru paralelnih društava. To otuda snažno sužava prostor za djelovanje pojedinca, da sam za sebe pronade jedan socijalno-kulturni identitet između veoma diferenciranih značenja i ponuda većinskih i manjinskih društava. Tada nastaje značajan pritisak konformiteta na mladu generaciju sa naglašenim individualnim pogledima na svijet, kojima ona stremlji, i koja traži vlastiti put između odanosti

¹⁹² Ibid., str. 51.

¹⁹³ Meyer, 2002: str. 222.

religiji/tradiciji i otvorenom, tolerantnom stilu života. Ponekad pritisak grupe može pod liderstvom kontrolisane elite tako daleko ići, da pojedinac može biti spriječen u ostvarivanju ljudskih i građanskih prava, te otuda de facto demokratska pravna država u ovom segmentu može biti narušena. Tada brzo i neopaženo, umjesto nepotpunog, nastaje potpuno paralelno društvo,¹⁹⁴ unutar kojeg postoje hijerarhije moći i tendencije alijenacije koje paralelno društvo čine konfliktnim društvom, u kojem raznovrsni, sa različitim šansama ovaploćenja opremeljeni interesi i pogledi na svijet, konkuriraju međusobno oko priznanja, važenja i legitimnosti djelovanja.

Zaključak

Ograničeni broj opsežnih sociološko-empirijskih istraživanja sa odgovarajućim rezultatima otežava ili pak onemogućava ukupno procjenjivanje o tome da li se kod takozvanih etnički homogenih naselja na empirijski pouzdan način radi o potpunim ili nepotpunim paralelnim društvima, ili možda ni o jednom od ovih. Empirijske indicije i raspoloživa istraživanja zapravo sadrže značajne dokaze o tome da se radi o „nepotpunim paralelnim društvima“. Pored toga, trendovi prelaza od nepotpunog ka potpunom paralelnom društvu su u tom opsegu primijetni kada interni, od vrha organizovani socijalni pritisak za praktikovanje specifične etno kulturne moralnosti dolazi u antinomiju sa pravnim normama i moralnim pravilima deliberativne demokratije. Otuda se može zaključiti da u socijalnoj realnosti postoje tendencije ka stvaranju „paralelnih društava“, i da je dati analitički koncept istog ne samo teorijski osnovan, nego isto tako empirijski bogat sadržajem i za teoriju deliberativne demokratije relevantan. Teorijska objašnjenja i raspoložive empirijske studije opravdavaju pretpostavku da paralelna društva predstavljaju barijere za potpunu socijalnu, ekonomsku i političku integraciju etno kulturnih grupa i identiteta u većinsko društvo.¹⁹⁵

U kulturno različitim društvima napredak socijalne integracije u velikoj mjeri zavisi od toga da li se integracija socio kulturnih različitosti međusobno unutar većinskog društva odvija ne samo na ravni diskurzivnih deklaracija, i ne samo na ravni jednakih pravnih zahtijeva, nego i od toga da li se ona dešava u životnom svijetu i civilnom društvu. U toj perspektivi, kao prioritetan zadatak samog civilnog društva, pojavljuje se stvaranje horizontalnog umrežavanja kako većinskog tako i manjinskog društva, kako bi otuda bila moguća socijalna i politička integracija i participacija novopridošlih javnoj sferi. Država je posvećena inicijativama i pomoći civilnodruštvene integracije u procesu očuvanja slobodnih prostora za sve aktere, i respekta integriteta i jednakog dostojanstva raznovrsnih kulturnih identiteta.

¹⁹⁴ Ibid., str. 222.

¹⁹⁵ Ibid., str. 223.

Samo u djelimično integrisanom civilnom društvu mogu se, bez idealizacije i bez nade da bude pošteđeno problema, na duži rok kroz iskustvo konsenzualnih interesa, doživljenih pomoći, svakodnevne empatije, izoblikovati forme uzajamnog priznanja i civilne solidarnosti koje pojedinca integiraju te strukturalno funkcionalno društvo drže na okupu. Dakle, civilno društvo povezuje građnina (koji figurira kao nosilac građanskih prava), socijalne aktere civilnog društva i političku javnost u zajedničko interaktivno polje, te na taj način spaja principe autonomnosti, asocijativnosti i javnosti. S druge strane, paralelna društva upravo blokiraju „strukturalne prilike“ koje su nužne ne samo za prakticiranje kulturnih i socijalnih matrica ponašanja, ali još više za stjecanje povjerenja i povezujućeg socijalnog kapitala.¹⁹⁶ Za razvoj socijalnog povjerenja i civilne solidarnosti od presudnog značaja jeste i eliminisanje diskursa ksenofobije, stigmatizacije i fundamentalizma iz političke komunikacije, medija, obrazovanja, socijalizacije itd. Esencijalni problem jeste i to što su socijalni akteri paralelnog društva u nemogućnosti da uspostave značajniju komunikaciju sa neformalnim javnim mnijenjem, građanima većinskog društva koji su usmjereni ili okrenuti sami sebi, što se rezultira pojavama socijalne anomije, diskriminacije, simpatiziranja destruktivnih stavova itd.

Selektivna literatura:

Meyer Thomas, «Parallelgesellschaft und Demokratie», in: Meyer, Thomas/Weil, Reinhard (Hrsg), *Die Bürgergesellschaft. Perspektiven für Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation*, Dietz-Verlag, Bonn, 2002, S. 193-229.

Mensur Kustura, Edis Bajić, *Politička moć, civilno društvo i participacija*, OFF-SET, Tuzla, 2014.

Mensur Kustura, Edis Bajić, *Civilno društvo, ljudska prava i demokratija*, OFF-SET, Tuzla, 2014.

Yildiz, E., «Was hält die Gesellschaft zusammen? Die zunehmende Bedeutung zivilgesellschaftlicher Infrastruktur», in: Dietrich-Bukow, W. und Ottersbach, M. (Hrsg.), *Die Zivilgesellschaft im Zerreiβprobe*, Leske und Budrich, Opladen, 1999, S. 408-431.

¹⁹⁶ Ibid., str. 223.

IMPLIKACIJE IZBJEGLIČKIH KRIZA NA MIR I SIGURNOST U SVIJETU
„IMPLICATIONS OF THE REFUGEE CRISIS TO THE PEACE AND SECURITY IN
THE WORLD“

Sažetak

Nažalost, izbjegličke krize i etnička pomjeranja stanovništva postoje od praskozorja ljudske historije. Nekad su izbjegličke krize trajale stoljećima, a danas se odvijaju znatno brže. Različite etničke skupine, plemena ili narodi, mogu nestati zbog fizičke eksterminacije koju sprovodi neprijatelj i zbog činjenice što nisu dovoljno jaki da se odupru drugoj civilizaciji ili su ih asimilirali drugi narodi. Tako više nema Hetita, Vizigota, Prusa i Jađvinga, Acteka, Kornvalnjana, Samojeda i bezbroj drugih. Izbjeglička kriza znači nasilnu promjenu mjesta boravka pojedinca ili društvenih grupa, seljenje ili seobu. To je preseljavanje stanovništva sa jednog na drugo područje, uzrokovano ratovima i drugim nepogodama. Obuhvata dva procesa: emigraciju – iseljavanje i imigraciju – useljavanje stanovništva. Izbjegličke krize mogu biti unutrašnje (u okviru granica države) i vanjske. Promjene u broju i strukturi stanovništva odvijaju se uz djelovanje prirodnog i prinudnog kretanja.

Ključne riječi: izbjeglička kriza, mir, sigurnost.

Abstract

Unfortunately, refugee crises and ethnic migrations of population exist from the dawn of human history. Sometimes ago, refugee crises lasted for centuries, while today they are conducting much faster. Different ethnic groups, tribes and peoples can disappear because of the physical extermination conducted by the enemy and for the fact that they are not strong enough to resist other civilizations, or because they are assimilated by other people.

Therefore, Hittites, Visigoths, Prussians and Yadwings, Aztecs, Cornish, Samoyed and many other disappeared. The refugee crisis means a violent displacement of an individual or social groups, migration or movement. It is the removal of population from one region to another, caused by wars and other disasters. It includes two processes: emigration and immigration of the population. Refugee crises can be both internal (within the boundaries of a state) and external. Changes in the number and structure of the population are conducted along the natural and forced movement.

Key words: refugee crisis, peace, security.

Uvod

Vidljivo je da se susrećemo sa veoma velikim opasnostima, od klimatskih promjena do međunarodne nesigurnosti, terorizma i terorista koji se koriste današnjim komunikacijama i infrastrukturom da bi napali sa što je moguće razornijim efektom. I sama globalizacija na neki način povećava ovaj problem. Podignut je osjećaj ranjivosti i nesigurnosti, što smo prebrzo prihvatili i pomirili se sa tim. Prihvatili smo da izgubimo kontrolu nacionalne i međunarodne sigurnosti. Možda i zbog toga što nas većina previše vjeruje u svoje strahove i u ono sa čime ga drugi plaše. Sigurno je da, pogotovo mi svi u ovom regionu, moramo poraditi mnogo više na političkom razumijevanju koje bi trebalo dovesti do sigurnijeg življenja.

Gledajući u budućnost, može se pretpostaviti da će doći do povećanja lokalnih i religijskih sukoba, kao i izbjegličkih kriza, pri čemu bi se ograničeni sukobi mogli transformirati u nove ratove kao metodu plaćanja neizmirenih računa. Kada se prave procjene u vezi sa budućnošću svijeta za period 2015. – 2025. i 2025. - 2050. godine, može se pretpostaviti da će se intenzivirati širenje terorizma. Razlozi za pretpostavku narastanja sukoba nalaze se u činjenici da svaka prijetnja ima svoj vlastiti nastanak i korijene, kao i vrijeme, prostor i preduslove. U 2000. godini, svijet je opstao sa populacijom od 6,1 milijardom, koja će do 2015. godine narasti na 7,2 milijarde odnosno na 9,1 milijardu do 2050. godine. Resursi, neophodni za održavanje naših života i životnih potreba, u narednih 8 godina će se morati dijeliti sa još 1,1 milijardom ljudi, odnosno sa 3 milijarde novih stanovnika kroz 43 godine. Ovo bi trebala biti dostatna potvrda narastajućeg opažanja prijetnji.¹⁹⁷ U ovom radu izbjegličke krize se teorijski tretiraju ravnomojno, bez posebnog osvrta na akutelnu izbjegličku krizu u Siriji.

Klimatske promjene, globalna demografska kretanja i pojave pandemija, kao uzroci izbjegličkih kriza

Od početka industrijalizacije (sredina 19. st.) do danas, industrijski razvijene države u atmosferu su emitovale ogromne količine plinova i čestica, što je pojačalo, inače, prirodan proces „efekta staklenika“ i znatno pridonijelo globalnom zagrijavanju. „Od početka sistemskog mjerenja temperature, čak deset najtoplijih godina bilo je u zadnja dva desetljeća, a 1998. godina bila je najtoplija godina ikada izmjerena. Od sredine 19. st. prosječna godišnja temperatura povećala se u prosjeku za 0,5°C.“¹⁹⁸ Ne čini se mnogo, ali to ima veliko značenje u globalnim razmjerama, „jer promjena temperature od samo 3°C uzrokovala je malo 'ledeno doba' od 17. do 19. st., a u vrijeme velikih ledenih doba bila je 'samo' 8°C niža nego danas. Do kraja 21. st., prosječna godišnja temperatura trebala bi se povećati između 1 i 3,5°C.“¹⁹⁹

¹⁹⁷ Klimatske promjene 2007., Osnove fizike, <http://www.ipcc.ch>.

¹⁹⁸ <http://ec.europa.eu/environment/climat>

¹⁹⁹ Isto.

Međutim, i manje promjene temperature u dužem vremenskom razdoblju uzrokuju velike klimatske promjene, a u kraćem - ekstremene vremenske prilike. Dokaz tome su i velike suše u Africi, požari u Americi i Australiji, poplave u zapadnoj Evropi i jugoistočnoj Aziji, itd. Isto tako, sigurno je da mnogi oblici zagađenja ne poštuju državne granice, te se niti jedna država ne može izolirati od problema. Da bi se bolje pratile i pokušale ublažiti posljedice globalnog zagrijavanja, na inicijativu UN-a, došlo je do osnivanja nekoliko međunarodnih organizacija. U okviru UN-ove Konvencije za praćenje klimatskih promjena (UNFCCC), održano je već nekoliko velikih konferencija na kojima su se vlade velikih država pokušale dogovoriti oko smanjenja emisije štetnih plinova u atmosferu. Djelomično su se i uspjele složiti Sporazumom u Kyotu 1997. godine, no i dalje države koje su krivci za najveću emisiju štetnih plinova, poput SAD-a, NR Kine, Ruske Federacije i Indije, nisu potpisnice niti jednog protokola. Sve su ovo faktori koji imaju velikog uticaja na globalnu sigurnost i koji mogu izazvati velike promjene u načinu poimanja sigurnosti jer ovdje dolazi do izražaja ekološka sigurnost i zaštita. Gore navedeni podaci ukazuju na to da smo ugroženi svi i da se isto tako svi moramo potruditi da očuvamo naše jedino stanište.

Kada govorimo o demografskim promjenama, postoje neka predviđanja da će do 2020. godine 60% svjetskog stanovništva živjeti u urbanim područjima i da će se ta urbana područja pretvoriti u svojevrzne mega-gradove. Sve to sa sobom donosi i više sigurnosnih izazova i prijetnji, koje će biti sve teže držati pod kontrolom. Vidimo koliki je problem održati dobar nivo sigurnosti u gradu kao što je Sarajevo, koji u svjetskim razmjerama predstavlja mali grad. Možemo sebi predstaviti koji su problemi sa kojima se sigurnosne snage suočavaju u gradovima kao npr. Mexico City, u čijem centralnom dijelu živi 8 miliona stanovnika. Da bi se i u budućnosti mogao osigurati visok stepen sigurnosti i u sve pretrpanijim gradovima, potrebno je ići u pravcu što educiranijih policijskih službenika i u uvođenje što više novih tehnologija, koje će biti od velike pomoći, posebno u komunikacijskom segmentu i segmentu obrade podataka. Sve ovo iziskuje i velika finansijska ulaganja, tako da se može reći da će u budućnosti i sigurnost biti jedna od privilegija bogatih društava i bogatih pojedinaca. Takav oblik sigurnosti ne smije da preraste u totalnu kontrolu od strane države, jer to vodi nepoštivanju osnovnih ljudskih prava i sloboda. Zbog toga, paralelno sa razvojem snaga zaduženih za sigurnost treba doći i do razvoja sistema kontrole, kako unutar samih sigurnosnih institucija, tako i nezavisnih organa.

Kada govorimo o pojavama pandemija uzećemo za primjer slučaj pojave virusa H1N1 i masovne histerije i straha do kojega je ta pojava dovela. „Usljed razvoja događaja krajem aprila Svjetska zdravstvena organizacija (SZO) je podigla nivo pandemijskog stepena pripravnosti na 5. stepen. To znači da je 'zaraza široko rasprostranjena među ljudima'. Uprkos nivou pripravnosti, SZO je ukazala na to da se većina zaraženih ljudi potpuno oporavi bez potrebe za medicinskom intervencijom ili protivvirusnim lijekovima. Zdravstvene agencije brojnih vlada svijeta su prethodno izrazile zabrinutost zbog izbijanja zaraze, te pažljivo prate razvoj situacije. Od 24.04. do 06.05.2009. godine su u Meksiku zatvorene sve škole i univerziteti, te do daljnjega odgođena sva javna događanja. U SAD-u su zatvorene one škole u kojima su potvrđeni slučajevi među učenicima.“²⁰⁰ Kako je navela Svjetska zdravstvena

²⁰⁰ http://hr.wikipedia.org/wiki/Pandemija_svinjske_gripe_2009

organizacija, ukupno je bilo zaraženo oko 50.000 osoba, od čega je bilo 180 smrtnih slučajeva.²⁰¹ Ova pandemija je dovela do velikih sigurnosnih problema, pogotovo u državama u kojima je bilo najviše zaraženih, prije svega Meksiku i SAD. Imala je veliki uticaj i na normalno odvijanje života, jer je u mnogim područjima uzrokovala obustavljanje nastave, nedolaska na radna mjesta i zatvaranje nekih javnih ustanova. Sve to dovodi do pojačanog osjećaja nesigurnosti i ugroženosti. Vidjelo se, pogotovo na slikama iz Meksika, da je došlo i do uključenja vojnih snaga u suzbijanje i borbu protiv te pandemije. Sve to pokazuje koliki sigurnosni rizik i prijetnju predstavlja pojava ove i sličnih bolesti. Važne sigurnosne obaveze odnose se na zaštitu od pandemija. Ni jedna država samo ne bi trebala planirati postupke u krizama povezanim sa državnim rizicima od pandemija. Slično ovoj pandemiji bilo je i stanje prilikom širenja pandemije virusa ptičije gripe (H5N1).

Demografska dinamika 21. stoljeća

Isčezavanjem primarnih energetske resursa (nafta, prirodni gas, ugalj i sl.), koji su neophodni za održavanje životnih potreba, i umanjeње vodenih potencijala, koji su esencijalni za život, a zatim i iscrpljivanje obradivog zemljišta, čine nezaobilaznim buduće sukobe i izbjegličke krize.

Pretpostavlja se da će 80% povećanja svjetske populacije pripadati nerazvijenim državama, mnogo govori o tome tako da će se 2015. godine 45% svjetske populacije nalaziti u četiri države (NR Kina, Indija, IR Pakistan i Indonezija), 2025. godine će 60% svjetske populacije živjeti u šest država (NR Kina, Indija, IR Pakistan, Indonezija, IR Iran i Bangladeš), a 2050. godine 80% svjetske populacije će biti koncentrisano u Aziji i Srednjem istoku. Može se pretpostaviti da će izvori i uzročni korjenci prijetnji, prouzrokovani ovim promjenama ravnoteža, doživjeti značajne promjene. Azija i Srednji istok će se suočiti sa porastom gustoće naseljenosti. To su područja gdje su koncentrisane energetske rezerve (67,8% naftnih rezervi je u Srednjem istoku, 80% rezervi prirodnog gasa je u Srednjem istoku i Aziji). U skladu sa pomenutim demografskim varijacijama, sukobi, koji nastaju zbog promjene centara koncentracije i moći, postat će mnogo ozbiljniji.

Oko 30% svjetske populacije, koja će prema očekivanjima do 2015.godine dostići brojku od 7,2 milijarde, biće ugroženo i nedostatkom vode, dok će preko 30 država, posebno one sa Srednjeg istoka, Sjeverne Afrike i Centralne Azije, svoje zahtjeve za vodom ostvarivati putem tekućih prekograničnih voda. Nedostaci vode će se povećati zbog globalnog zatopljanja i porasta populacije. Sve ove činjenice pokazuju da će dijeljenje vodenih resursa u doglednoj budućnosti postati pitanje od primarne važnosti.

Jednostavno rečeno, demografska dinamika nameće najmanje različite protivrječnosti između dva dijametralno suprotna predviđanja: demografska, koja pretpostavljaju da će svjetska populacija dostići 10 do 12 milijardi do 2050.godine i naučna procjena da kapacitet Zemlje neće moći biti veći od nekoliko milijardi. Zbog ovog rascjepa šta će biti moguće i šta

²⁰¹ WHO situation info Departments für Communicable Disease Surveillance and Response (CSR)

će rastućoj populaciji trebati da bi adekvatno živjela, velika promjena treba da se desi u proizvođačkim i potrošačkim obrascima ljudskog roda širom svijeta.

Šta bi onda bio „adekvatan“ standard života za većinu čovječanstva u 21. stoljeću?

Očigledano, postojat će potreba da se stil života ograniči u dvije krajnosti: između hedonističkih prekomjernih konzumacija bogatih na jednoj strani i onih koji žive skoro ispod nivoa ljudskog roda na drugoj strani. Umjesto da potkrepljujemo ovo određujući opseg broja telefona, automobila po čovjeku, možda bi bilo adekvatnije navesti viđenje francuskog matematičara Marquies de Condorecta koji je 1795.godine napisao: „Popolacijski rast može biti ograničen ako ljudi imaju dužnosti prema onima koji još nisu rođeni; ta dužnost nije pružiti im egzistenciju nego pružiti im sreću.“

Namjera je da se široki opseg ovog predmeta istaži u dva dijela: počinjući sa neodložnim globalnim aspektima; slijedeći sa realnošću što postoji u mnogim prekomjerno naseljenim državama Azije i Afrike. Na kraju rada, i slijedeći prethodno istraživanje, pokušat će se istaknuti područja koja zahtjevaju složenu globalnu akciju globalnog društva. Odmah treba naglasiti da je veliki broj demografskih planera iz cijelog svijeta došao do zaključka da su edukacija i emancipacija žena i materinsko i dječije zdravlje najbolji način postizanja kontrolisanog rasta stanovništva. Trenutačni problem je širenje jaza u državama koje trebaju da urade nešto oko svog rasta populacije i dostupnih resursa za implementaciju projekata za osjetno ublažavanje siromaštva. Problem je još više pogoršan lošim rukovodstvom ljudi zaduženim za provođenje ovih projekata.

Povezanost demografije, ekologije i izbjegličkih kriza

Posljedice silnog rasta stanovništva drugom polovicom 20. st. su toliko temeljno dokumentovane da je svako daljenje ponavljanje nepotrebno. Ono što bi trebalo interesovati svakoga jeste cijena koju će dolazeće generacije, ne samo ljudi nego i druga živa bića, također, morati da plate cijenu zbog obijesnog i nekontrolisanog iskorištavanja prirodnih resursa. Jasno je da je jedan od glavnih globalnih izazova, koji je rezultat neobuzdanim populacijskim rastom povezan sa međusklopom demografije i ekologije. Prostor, oskudna zemlja, zrak i voda su postali goreći problemi današnjice. Prva prijatna čovječanstvu kao i flori i fauni (koja se uveliko ignoriše) dolazi od oskudice vode koja se sve više osjeti. Rekuperacija, obnavljanje i redistribucija pitke vode postaje urgentna briga. Drugi bitan aspekt vezan za vodu, možda na drugačiji način, jeste svakako globalno zagrijavanje. Podizanje visine mora i gubitak niskih obala širom svijeta uzrokovace izbjegličke krize i pomjeranja stanovništva u broju koji je malo kad zabilježen u historiji čovječanstva. Budući da jedna trećina stanovništva živi 60 kilometara uzduž obale, broj izbjeglica će zasigurno biti bezprimjoran (enormno veliki).

Iako se nivo mora podizao i spuštao kroz različite geološke periode, nikad promjene nisu bile igdje tako brze kao što se sad očekuju kao posljedica globalnog zagrijavanja. Nacije kao što su Bangladeš, Indija, Egipat, Gambia, Indonezija, IR Pakistan, Senegal, Surinam, Tajland i NR Kina, da i ne spominjemo otočne države kao što su Maldivi i Vanutu, bit će

uništene ako se predviđanja naučnika pokažu tačnim. Nadalje, eksperti naglašavaju da će svaka obalna država pretrpjeti ogromne štete.

Ovdje bi bilo prigodno navesti dijelove sadržaja iz Al Gorove knjige: „Zemlja u ravnoteži-ekologija i čovjekov duh“, Mladost, Zagreb, 1992) i to:

- Oko deset miliona stanovnika Bangladeša će izgubiti domove i sredstava za život zbog podizanja nivoa mora uzrokovana globalnim zagrijavanjem u sljedećih nekoliko decenija. Kuda će otići? Koga će istisnuti? Do kojih će političkih sukoba doći kao rezultat svega ovoga? To je samo jedan primjer. Prema nekim predviđanjima, nedugo nakon što Bangladeš osjeti posljedice, 60% sadašnjeg stanovništva Floride će se morati izmjestiti. Kuda će otići?
- Florida je već osjetila breme jedne od najveće ekološki uzrokovane migracije ovog stoljeća. Oko milion ljudi je emigriralo iz Haitija u SAD-e u posljednoj deceniji, ne samo zbog političke potlačenosti već i zbog toga jer je strahovito krčenje šuma i erozije zemlje onemogućilo poljoprivredu neophodnu za njih.
- Oko jedna trećina stanovništva živi u pojasu 60 kilometara uz morsku obalu. Podizanje nivoa mora za samo 25 cm imalo bi pogubnije posljedice, nego zemljotres kakav svijet još nije vidio. U stvarnosti sve države će se suočiti sa velikim brojem izbjeglica.

Čak i termin „održivi razvoj“, kao antipod izbjegličkim krizama, iako je predstavljao dobro smišljenu strategiju kada je prvi put objavljen prije nekoliko decenija, izgubio je svoje značenje u mnogim obalnim državama i u svijetu uopšte. Održivi razvoj, između ostalih atributa, odnosi se uveliko i na plemenske zajednice koje žive u skladu sa prirodom, eksploatišu šumu na osnovnom nivou, dajući prostora i vremena prirodi da se sama regeneriše, bez sumnje je odlična strategija. Međutim, usljed slabe implementacije na terenu, održivi razvoj je izgubio smisao u nekoliko decenija. Premisa na kojoj je postavljen ne sadrži više mnoge stavke već od 2000.godine.

Ovo zahtjeva elaboraciju. Uzimajući za primjer bilo koju datu teritoriju, gdje je implementacija razvoja bazna, pretpostavimo i da je na početku bio x broj plemenskih zajednica koje žive na y kvadratnih kilometra šumske teritorije. Nakon 50 godina, kakav je rezultat na zemlji? U većini slučajeva, broj plemena plus migranti koji su nasrnuli na isto tlo je multicipirao dva, tri ili pet puta, dok je šumska teritorija, koja je eksploatisana, prepolovljena na pola ili trećinu.

Iz prethodnog postaje jasno da ovdje opet ako se vlada ne angažuje da obnovi prvobitnu šumsku zonu otklanjanjući prisvajanja i preduzimajući ozbiljnije mjere, prateći rast stanovništva, nikakav planski razvoj, održivi ili bilo kako modifikovan nema šansi da uspije.

Iako ima još mnogo toga da se nauči o simbiozi šuma i kišnih oblaka, poznato je da kada se šume unište, kiša se s vremenom smanji i postane manje vlažno. Ironično je da jake kiše nastave da padaju neko vrijeme gdje je šuma nekad bila, ispirući obradivu zemlju koja više nije zaštićena nadstrešnicom od krošnji drveća ili njihovim korijenom čuvana na mjestu. To, direktno, može da uzrokuje izbjegličku krizu.

Procjenjeno je da ako se nastave eksploatacijski trendovi u korištenju resursa i broj stanovništva u svijetu naraste kao što se predviđa (8.9 milijardi do 2030.godine, porastajući na 11.5 milijardi oko 2050.godine), biće smanjena dostupnost obradivog zemljišta, po glavi stanovnika, koja će opasti za 22%, a izlov ribe za 10%. Zemljište za navodnjavanje, koje sada proizvodi jednu trećinu svjetske žetve, će opasti za 12%, a površina šumske teritorije po osobi će opasti za 21%. Svjetska ekonomija će se do sredine ovog stoljeća povećati pet puta, uzrokujući iscrpljivanje zaliha korisnih mineralnih sirovina. Dakle, krajnja potreba ovog časa je da se zamjeni postojeći rast modela sa novijim koji će dozvoliti uspostavljanje harmonije sa prirodom.

Tragičan primjer gubitka šume i vode imamo u Etiopiji. Količina šuma se smanjila sa 40% na 1% u zadnjih nekoliko decenija. Istovremeno, količina padavina se smanjila do tačke kada zemlja brzinski postaje pustinja. Posljedice dugotrajnih suša i nesposobnost vlasti da se nose sa ovim, prozrokovali su epsku tragediju: glad, građanske ratove, ekonomske nemire. Sve ovo opustošilo je i iskalilo se na antičku i nekad ponosnu naciju. (Al Gore, „Zemlja u ravnoteži-ekologija i čovjekov duh“).

Vrste izbjegličkih kiriza i njihove dugoročne posljedice

Tokom životnog vijeka jednog naraštaja svijet je svjedočio propadnju ili skoro potpunom istrebljenju načina života nomadske zajednice. Nauka o plemenima i seoskim zajednicama koja su proputovala preko hiljadu kilometara sa svojim velikim čoporom već pripada historiji. U mnogim područjima cjelokupna društva su bila prisiljena da se odreknu načina života kojim su živjeli generacijama. Prilagođavanje novom načinu života za njih nije bilo lahko. Trebat će više od jednog naraštaja da se zaliječe psihološki i emocionalni ožiljci nastali uslijed brzih promjena.

Dok su velike izbjegličke krize kolonijalne ere bile uglavnom posljedica progona iz Evrope u nove osvojene kolonije ili u novootrivena nenaseljena prostranstva, izbjegličke krize današnjeg doba nemaju taj karakter. Izbjegličke krize u posljednjih 50 godina, pretežno u nerazvijenim državama, većinom su uzrokovane zbog: oskudice, migracije radne snage, nedostatka vode, hrane i posla, vjerskih proganjanja, prisilnih deložacija, propadanja životnih staništa, ratova, itd. Ove izbjegličke krize dalje mogu biti grupisane u dvije kategorije: trajne i privremene.

Nužnost globalne akcije

Na početku novog stoljeća postoji izrazita potreba da se sagleda dinamika stanovništva globalno i u potpunosti, oslobođena slabosti podjela na sjever-jug, istok-zapad, bogati-siromašni, podjela koje su mučile većinu globalnih protokola prošlog stoljeća. To poziva da se uspostavi globalna komisija za stanovništvo postavljena od strane Generalnog sekretara UN-a, Generalnog direktora UNESCO-a ili Generalnog direktora WHO. Glavna stavka agende Globalne komisije za stanovništvo (GPC)²⁰² bi obuhvatala: konvenciju o raseljavanju

²⁰² Globalna komisija ili Internacionalne migracije, potpredsjedavajući različitim javnim osobama iz Švedske, Južne Afrike su nedavno uspostavljeni. (Govor Kofi Annana, Evropskom parlamentu 29.01.2004.)

stanovništva, aktueliziranu konvenciju o izbjeglicama iz 1951.godine, protokol za menadžment globalnih gubitaka, demografsko istrijebivanje i razne buduće ekološke opasnosti. GPC bi trebao da razmotri: zakone, odredbe, akcije komiteta, institucionalnu praksu, pravne odluke i obavezujuće globalne protokole i modele nacionalnih zakona.

Globalna konvencija o raseljavanju stanovništva u 21. stoljeću

Ljudi širom svijeta, koji su se bavili ovim pitanjem, davno su shvatili da će svijet u 21. st. živjeti u hramoniji kao globalna zajednica ili mu prijeti nestanak. Ako ne fizički nestanak ljudskog roda, onda barem spuštanje na onaj nivo egzistencije kojem nedostaje oplemenjeno okruženje koje je održalo ljude do sadašnjeg vremena. Ako je to slučaj, onda je esencijalno ne samo stabilizovanje svjetskog stanovništva što je prije moguće, nego i podizanje nivoa u područjima koja su ispod ekološkog praga. Ova kategorija stabilizacije - i podizanja nivoa, spriječila bi demografsko pretrpavanje izuzetno malih ostataka netaknutog tla, te prostora susjednih država, što bi dalje vodilo do problema o kojima se na prethodnim stranicama već govorilo.

Postoje moralni aspekti koji bi mogli da se suprotstave snažnom pokretu politike stabilizacije i smanjenja porasta stanovništva u prenapučenim područjima kao što su Indijski polukontinent, Indonezija i nekoliko država u Africi. Ovakvi moralni aspekti, više ili manje ispravni, trebali bi da se stave nasuprot dehumanizaciji koja je rezultat ugroženosti velikog broja ljudi u područjima svijeta koja su pogođena siromaštvom. U njima je egzistencija ispod svakog ljudskog standarda, te njima vlada glad, nehygijena i nedostatak privatnosti.

Puno još toga može da se napiše o ekstremnom siromaštvu, ljudskoj degradaciji i beznadežnosti koji su prisutni u područjima u kojima, pogrdno nazvani, kao otpad društva, žive svoje živote. Aktivnosti koje se preporučuju ne bi trebale da sadržavaju stroge politike koje su vođene u kineskoj vladi u cilju stabilizacije stanovništva. Premda, u slučaju NR Kine, ustrajnost pokazana ljudima ranijih generacija, u cilju stabiliziranja, treba da se uspoređi sa užasnim pustošenjem koje se izbjeglo činjenicom da je, u suprotnom, stanovništvo NR Kine dostiglo broj od dvije milijarde. Također, treba da se upoređi sa poboljšanim kvalitetom života sadašnjih generacija NR Kine i generacija koje će doći. Žrtvovanje u prošlosti je vodilo do dobiti u budućnosti, pogotovo ako se uzme u obzir šta bi se desilo da politika stabilizacije nije provedena ovako strogo.

Demografska dinamika

Potkontinent je dostigao stepen prenaseljenosti da i kad bi bilo tehnički moguće poslati svaki dan po deset hiljada ljudi na Mjesec, to ne bi pomoglo mnogo u poboljšanju života u mnogim njegovim dijelovima. Širenje gradova i stanovništva bez ikakve kontrole i evidencije je problem na koji Pakistan ne obraća dovoljnu pažnju niti preduzima akcije za njegovo rješavanje. To vodi slabijem kvalitetu života za većinu stanovništva i rezultira daljem rušenju socijalne kohezije društva. Ako ostane nekontrolisano, dovešće do većeg socijalnog nasilja i konflikta unutar sektu. Potreba da se ubijaju drugi neće podrazumijevati samo

Također, pogledati „Bolje rukovođenje migracijama“ Kofi Annan, *Hindu*, 29.01.2004.

Također, pogledati „Demografska dinamika u dvadeset prvom stoljeću“, Vinod Saighal, *Svjetska politika* vol. 4, oktobar-decembar 2000.

jednostavnije varijante laskog naoružanja koje se danas koriste u Karačiju ili drugdje u Pakistanu.

Područje regije CTI (NR Kina, Tibet, Indija) proteže se od Pacifičkog zavoja do Indijskog okeana. Kopnena površina je ogromna, populacija ova dva giganta od država su doslovno opkoračili razrijeđeno naseljene države koje se nalaze u sredini. Važno je istaknuti da NR Kina i Indija imaju 40% ukupnog svjetskog stanovništva. Značaj, skoro polovine svjetskog stanovništva za ekologiju na Tibetanskom platou, predstavlja imperativ, koji nema mogućnost za daljnu odgodu, već je ekologiju odmah potrebno zaštititi. Daljna militarizacija Tibetanskog platoa, uz nastavak militarizacije područja zapadnih Himalaja može uzrokovati velike posljedice, koje se neće odraziti samo na tibetansko stanovništvo, već i na ostale zajednice koje se nalaze na prostoru od rijeke Ind do Žute rijeke.

Militarizacija bilo kojeg regiona predstavlja nametnute vojne prijetnje za taj period. U drugoj polovini dvadesetog vijeka NR Kina je ubrzano okupirala Tibet i rasporedila svoje snage na osvojenoj teritoriji. S obzirom na unutrašnje nemire koji su uslijedili nakon okupacije, dolazi do ne baš zahvalne pozicije, najviše zbog namjera Indije i/ili SAD. Naznaka je na ove dvije države zbog toga što niti jedna druga nacija ili zajednica nacija, nema tako predvidivu budućnost, direktno uplitanje u pitanje koje se veže za kinesku opkupaciju Tibeta. Danas, svijet prihvata ameiričku i indijsku pasivnost prema kineskoj prisutnosti u Tibetu. Nedoumice koje je NR Kina imala ulaskom u dvadeseto stoljeće i vojni izazov na Tibetu, neće se nastaviti u dvadeset prvom stoljeću. Tako, niti jedna država se ozbiljno nije pozabavila pitanjem statusa quo, pa NR Kina može slobodno preduzimati demilitarizaciju Tibetanskog platoa i povući se bez ikakvih posljedica nakon što su povrijedili tibetanski narod. Ovaj razlog za militarizaciju Tibeta je nestao zajedno sa novim milenijumom i pružio mogućnost Kinezima da i preduzmu demilitarizaciju bez gledanja u prošlost.

Izbjeglice i izbjegličke krize: pogled izbliza

Izbjegličke krize su stare koliko i samo čovječanstvo. Historija svijeta je historija izbjegličkih kriza. Taj obrazac teško da će se promijeniti. Pitanje u eri porasta broja stanovništava i smanjenju resursa je svjetski izazov koji treba rješavati tako da se zaštite prava ranjivih društava. Prijetnja Indiji u novom stoljeću nije tolika od pakistanskih projektila i nuklearnog oružja već je demografska. Indija treba da se osigura od ekonomske prijetnje koja bi se mogla pojaviti zbog priliva ljudi prouzrokovanog ekonomskim kolapsom u Pakistanu.

Nivo tolerancije prema izbjeglicama od rata, nestašice ili prognanstva bit će mnogo niži u 21. st. Nekoliko razvijenih država će ih prihvatiti, kao što je bio slučaj u drugoj polovici 20. st. Prema tome, svaki region svijeta će morati pronaći svoje metode za rješavanje izbjegličkih kriza. Sjeveroistok Indije ilustruje ovaj primjer. Prema raspoloživim podacima, glavni uzrok buna u indijskoj saveznoj državi Tripuri jeste priliv izbjeglica i imigranata iz Bangladeša, što je prouzrokovalo dramatičnu promjenu demografije države. Narod koji je prije bio većinski sad je postao manjina. Godine 1947. broj naroda Tripura je iznosio 93% cjelokupnog stanovništva od 600.000 ali se do 1981. godine broj smanjio na manjinu od 28,5% od cjelokupnog broja od 2,06 miliona stanovnika.

Zbog nedostatka zakona o izbjeglicama sa njima se postupa po arhaičnom zakonu za strance. Usljed nedostatka razumijevanja izbjeglice su često masovno deportovane u države iz kojih su pobjegli, time im ugrožavajući život i slobodu.

Indija je, zapravo, od davnina održavala tradiciju tolerancije i prihvaćanja izbjeglica. Evidencije pružanja dobrodošlice i utočišta izbjeglicama iz susjednih država bilo da su iz Afganistana, Bangladeša, Tibeta ili Šir Lanke tokom zadnjih četrdeset godina govore same za sebe.

Status izbjeglica negdje drugo može biti u potpunosti različit. U vezi toga, Johonathan Power piše: „Evropa je kontinent koji nije korišten za doseljavanje unatoč različitim valovima kroz historiju, a nije ni instiktivno srdačan. Skroz suprotno, njegov hladni impuls je neprijateljski nastojen. Radnička klasa treba da nosi socijalno breme izbjegličkih kriza, ne intelektualci i ekonomisti koji tumače njihove navodne beneficije, čak očaravajuće“.

Eksperti za klimu pišu o slučaju u Sahelu, o masovnoj gladi i izbjeglicama, ističući da pojedine nacionalne teritorije dugoročno mogu postati manje ili nikako naseljene. Ovo bi značilo da se u budućnosti mogu očekivati još veće izbjegličke krize. Svake godine dodatnih 20 miliona hektara poljoprivrednog obradivog zemljišta za sjetvu postane uništeno ili se, proširivanjem urbane teritorije, izgubi.

Ono što se navodi ovdje nije demografsko napredovanje već demografski pad na skali sa kojom se više ni ljudi ni planeta ne mogu boriti niti nositi. Prema izvještaju OUN skoro milion ljudi bježalo je od etiopijske vojske duboko u južnozapadni dio Eritreje. Drugih 50.000 je prešlo u Sudan, a očekivalo ih se još.

„Etničko čišćenje“²⁰³ kao oružje rata i najčešći uzrok izbjegličke krize

„Etničko čišćenje“ se dešava od pamtivjeka. U srednjem stoljeću i posebno nakon industrijske revolucije i velike evropske ekspanzije na druge kontinente dostiglo je velike razmjere kroz istrjebljivanje lokalnog stanovništva. Najistaknutiji primjer su skorašnja istrjebljivanja domaćeg stanovništva u Americi i Australiji. Kako je cilj ovog članka da se razaberu skorašnji demografski trendovi, tokom 21. st., postoji potreba da se više koncentrišemo na trendove današnjice.

„Etničko čišćenje“ je sada sve više sredstvo u nekoliko dijelova svijeta gdje vladaju totalitarni režimi i još više tamo gdje je sudstvo podređeno vladinoj hijerarhiji. Na afričkom kontinentu, „etničko čišćenje“ je nasljedstvo neprirodno stvorenih granica država združenih tokom kolonijalne ere. To ne govori da evropski narodi nisu uspostavili vlast na tom tlu, da bi to isto stanovništvo živjelo u harmoniji. Oni bi možda istrijebljivali jedni druge na isti način kao što se to i danas dešava.

Pitanje koje zadaje najviše briga globalnoj zajednici jeste religijski bazirano „etničko čišćenje“ koje se pojačava u mnogim djelovima svijeta. Strahote nacističke ere u Njemačkoj,

²⁰³ Riječ etnički u frazi „etničko čišćenje“ je eufemizam za progon i ubijanje ljudi na određenom području, zbog različite vjerske pripadnosti (prim. Dž.N.).

mogu se ponovo dogoditi u mnogo većim omjerima, zahvaljujući povećanju smrtonosnog oružja koje se naglo širi po svijetu. Njegova dostupnost i lakhoća rukovanja olakšavaju tako nešto.

Demografsko nestajanje

Pored potrebe da se zemljin demografski kapacitet drži u balansu, javlja se i potreba da se zadrže različitost i etnička obilježja naroda kojima prijete istrebljenje – najčešće zbog uništenja naselja, ili etničkog čišćenja, ili pak zbog demografske prenapučenosti. Na primjer, kineska vlada bi trebala dobrovoljno da prestane “hanizirati”²⁰⁴ visoravan Tibet. Pribjegavanje NR Kine “haniziranju” bi bilo skoro isto kao i pokušaj Indije da riješi problem Šri Lanke za sva vremena tako što je dozvolila da se nekoliko miliona Tamila²⁰⁵ prebaci preko Palk Straitsa²⁰⁶ i da tokom određenog vremena demografski pretrpaju Sinhala stanovništvo.²⁰⁷

Druga opasnost koja prijete nestajanju naroda dolazi od hemijskog zagađivanja planete i od nekortolisanih, slabo shvaćenih, dugoročnih posljedica genetske modifikacije biljnih i životinjskih vrsta. Hemikalije koje izazivaju hormonalne poremećaje su smanjile broj sperme kod japanskih muškaraca. Nakon određenog vremena, ovo bi moglo ostaviti ozbiljne posljedice na stanovništvo Japana. Vrlo je vjerovatno da bi ovakvi efekti mogli postojati i u regijama gdje insitucije za istraživanje ne postoje, ili postoje u osnovnom obliku, ili ovakvi problemi nemaju prioritet pored drugih problema koji dovode u pitanje sam opstanak. Opasnosti koje prijete demografskoj strukturi u budućnosti rezultirane testiranjem sve ubojitijih oružja od strane raznih vojski u cijelom svijetu, npr., osiromašeni uranijum, trebaju da se stave pod lupu globalnih protokola kako bi se kontrolisale, ograničile ili zabranile. Rast nivoa toksičnosti će dovesti do poremećaja razvoja kod djece i mnogih drugih životinjskih vrsta. Nažalost, o drugim vrstama se ikada jedva i razmišlja.

Zaključna razmatranja

Eksplozivan rast stanovništva dodaje planeti svakih deset godina toliko stanovnika koliko broji NR Kina, mijenjajući tako prirodu planete. Polukontinent ostaje jedan od najvećih krivaca u ovom slučaju. Ljudi teritorije, koja se pustoši, trebali bi znati da, čak, ni nuklearni udar, između dva suprotstavljena polukontinenta, ne bi smanjio nemilosrdan rast stanovništva. Nestajanje nekoliko desetina miliona stanovnika ne bi predstavljalo veliki procenat u podmakloj fazi porasta stanovništva. Zapravo, toliki broj ljudi ne bi umro, umjesto toga bi milioni, genetski deformisanih i oboljelih, šepali po teritoriji između Kabula, Karačija i Kalkute. Ljudi planiraju svoju porodicu prema njihovim potrebama, ne shvatajući da će porast od 3% godišnje, ako se nastavi za jedno stoljeće, dovesti do 19 puta većeg broja stanovnika. Vođe polukontinenta moraju sebi postaviti pitanje: „Da li oni (svojim neuspjehom) započinju utrku mentalno i fizički zaostalih ljudi u ovoj prastarj zemlji koja se

²⁰⁴ Han – kineska najveća etnička grupa.

²⁰⁵ Tamili – etnička grupa Južne Azije.

²⁰⁶ Palk Straits – vodeni kanal koji dijeli Tamil Nadu, državu Indije i Šri Lanku.

²⁰⁷ Sinhala – većinska etnička grupa Šri Lanke.

nekada dičila izvanrednim sposobnostima; sposobnostima koja su podarila čovječanstvu najsvjelije uvide u samu prirodu egzistencije?”

Uništavanje planetarne različitosti u 20. st. se nekontrolisano nastavilo i u 21. st. Budućnost nadolazećih generacija ljudi i životinja – koje god vrste da budu preostale – se ugrožava porastom stanovništva.

Svijet treba gledati nepristrasno na globalnu dimenziju problema, koji će, ako ostane bez kontrole još samo nekoliko decenija, biti predznak kraju većeg dijela prirodne ljepote planete, koji još uvijek može biti dijelom očuvan od strane sadašnje generacije ljudi. Rasprava o potrebi ljudi naspram potreba životinja se žestoko vodi u mnogim dijelovima svijeta. Ljudska vrsta se povećava velikom brzinom.

Sigurno je da postoje prijetnje, ali sigurnost i njeno poimanje ne smije se svoditi samo na slušanje i osluškivanje o prijetnjama, strahovima i opasnostima. Ona treba imati jasnu predstavu o tome šta jesmo, a šta nismo, ali i jasnu predstavu o tome kakve su naše mogućnosti za preduzimanje adekvatnih mjera usmjerenih ka sigurnosnim izazovima.

Međunarodne konferencije o nuklearnoj sigurnosti, kao što je Samit održan od 26.-28.03.2012. godine u Seulu, glavnom gradu Južne Koreje, na kojem su učestvovali lideri 53 države, znatno je doprinise smanjenju nuklearne prijetnje u svijetu. Na ovom Samitu, predsjednik SAD Barak Obama je izjavio: „Imamo zajednički interes da osiguramo poštovanje međunarodnih normi u vezi sa neširenjem nuklearnog oružja. Mislim da je saradnja SAD i NR Kine važna, ne samo za naše države, već i za cijeli svijet“.²⁰⁸

²⁰⁸ www.voanews.com.

Literatura

Al Gore, Zemlja u ravnoteži-ekologija i čovjekov duh, Mladost, Zagreb, 1992.

WHO situation info Departments für Communicable Disease Surveillance and Response (CSR)

Govor generalnog sekretara OUN Kofi Annana Evropskom parlamentu, 29.01.2004.

Kofi Annan, Bolje rukovođenje migracijama, *Hindu*, 29.01.2004.

Vinod Saighal, Demografska dinamika u dvadeset prvom stoljeću, Svjetska politika vol. 4, oktobar-decembar 2000.

Džemal Najetović, Međunarodni odnosi, zbirka eseja – I, El Kelimeh, Novi Pazar, 2012.

Internet

<http://ec.europa.eu/environment/climat>

http://hr.wikipedia.org/wiki/Pandemija_svinjske_gripe_2009

www.voanews.com.

<http://www.ipcc.ch>, Klimatske promjene 2007., Osnove fizike.

Objašnjenje određenih pojmova

Riječ etnički u frazi „etničko čišćenje“ je eufemizam za progon i ubijanje ljudi na određenom području, zbog različite vjerske pripadnosti (prim. Dž.N.).

Han – kineska najveća etnička grupa.

Tamili – etnička grupa Južne Azije.

Palk Straits – vodeni kanal koji dijeli Tamil Nadu, državu Indije i Šri Lanku.

Sinhala – većinska etnička grupa Šri Lanke.

REFUGEES AND NATIONAL SECURITY IN THE EUROPEAN CONTINENT: INDIVIDUAL AND INTEGRATED STRATEGIES

Abstract

Since the Syrian crisis has reached unmanageable dimensions and the *Islamic State of Iraq and Syria* (ISIS) has conquered increasingly territories between Iraq and Syria, more and more imposing flows of migrants have poured in the European continent. Furthermore, the destabilization of northern Africa, mainly due to the crisis in Libya following the French-led military operations in 2011, has made a barrier to migration flows from the African continent ran short. As a consequence, Europe has had to deal with the largest refugee crisis since World War II, that represents a serious threat to European security.

The paper deepens both the aspects connected to the national and European security, and the economic, political and social impact of the actual migratory phenomenon on the European States, in order to understand to what extent the efforts of the national European Governments and of the European Union are really effective and what instruments the international law and EU law offer to face the outstanding challenge represented by the actual refugee crisis.

Key words: Refugee crisis, migration flows, national security, European security, legality.

1. INTRODUCTION

Since the Syrian crisis has reached unmanageable dimensions and the *Islamic State of Iraq and Syria* (ISIS) has conquered increasingly territories between Iraq and Syria, more and more imposing flows of migrants have poured in the European continent. Furthermore, the destabilization of northern Africa, mainly due to the crisis in Libya following the French-led military operations in 2011, has made a barrier to migration flows from the African continent ran short. As a consequence, Europe has had to deal with the largest migrants and refugees crisis since World War II, that represents a serious threat to European security.

The paper deepens the aspects connected both to the national and European security, always taking into account the economic, political and social impact of the actual migratory phenomenon on the European States.

In fact, the immediate problems posed by the refugee crisis is of logistical nature (salvage of migrants for Countries like Italy and Greece, where the flows arrive mainly by sea, reception and accommodation on the national territory of the European States concerned). Another important element to consider is national security, as demonstrated by the New

Year's eve events that have upset Germany, in addition to the risk of terrorist infiltration. Not to mention other secondary effects that migratory flows have on the national systems. Firstly, there are the economic problems related to the management of the phenomenon for Countries already tried by long years of economic crisis. Secondly, there are also political aspects (with the advance of the nationalist political forces in Europe) and sociological aspects (how civil society face the issues of reception and integration of refugees) to take into consideration.

The problem of security -national and European - should not be, therefore, intended only in its strict sense, but also as economic security, and as an evident worsening of the political and social tensions related to migration. The risk of a war among the poor, both migrants and citizens, becomes indeed increasingly concrete in European countries exhausted by years of economic crisis, with the risks of violent degenerations, even among the less politicized fringes of the population. It seems increasingly difficult to make citizens of certain States (especially coastal ones) accept the very high economic costs of management of the phenomenon. Just at a time when governments make cuts on essential services and are imposing indigestible sacrifices in the name of the balancing the budget.

In addition, many have shown that in a situation of massive unemployment and deep crisis of the European labour market, the advent of huge masses of people willing to accept working conditions far below the standards commonly adopted in the European States, could have serious consequences in terms of employment and guarantees in the workplace. A downward trend in working conditions, in short, that could well be used by individual national Governments as a pretext to further reduce protections for workers, already severely affected, at least in some States (like Italy), with labour reforms implemented during the period of economic crisis.

Without considering that a migration of such large dimensions can only encourage the phenomenon of undeclared work, which already relies largely on manpower of immigrant workers, often deprived of a residence permit and subjected, by their extraneousness to any legal and union circuit of protection of their rights, to work at unacceptable rhythms.

Aware of these risks, more and more European states have taken the decision to build walls and close borders, suspending the free movement guaranteed by the Schengen Agreement and introducing extraordinary measures, as far as defined "provisional" in their own jurisdictions, as discussed in the following paragraph.

Given the introductory remarks above, the present paper will deepen the individual and integrated strategies of the European States, taking into account the multiplicity of aspects mentioned. This in order to understand to what extent the efforts of the national European Governments and of the European Union are really effective and what instruments the international law and EU law offer to face the outstanding challenge for security represented by the current refugee crisis.

2. NATIONAL SECURITY STRATEGIES IN THE EUROPEAN CONTEXT: BORDERS CONTROLS AND THE CRISIS OF THE SCHENGEN SYSTEM

As we have mentioned above, many EU Member States have tried to address threats to national security related to an uncontrolled flow of migrant by imposing border checks and, thus, suspending the *Schengen agreement*²⁰⁹.

In September 2015, Germany imposed checks on its border with Austria, after a record number of migrants travelled to southern Germany from Hungary, via Austria. From that moment on, also Austria, Slovakia and the Netherlands had tightened controls, while Hungary has completed a fence along its border with Serbia, and blocked a railway line used as a crossing point. Hungary later erected fences on its borders with EU members Slovenia (in Schengen) and Croatia.

More recently, on 4 January 2016, Denmark stepped up border controls with Germany, while Sweden extended identity checks on all travellers to reduce the influx of migrants. Sweden is currently refusing entry to anyone who has no photo identification, and has slowed traffic across the Oresund road-rail bridge²¹⁰.

Consequently, in the Schengen zone currently six states have border controls in place: Austria, Denmark, France, Germany, Norway and Sweden.

As it is known, the State Parties to the *Schengen Agreements* may reinstate internal border controls for ten days, if this has to be done immediately for «public policy or national security» reasons. In the event that the problem continues, the controls can be maintained for renewable periods of up to twenty days and for a maximum of two months.

In *regulation (EU) No. 1051/2013* of 22 October 2013 is specified that such controls «should remain an exception and should only be effected as a measure of last resort, for a strictly limited scope and period of time»²¹¹.

The period for temporary border controls is longer only when the threat can be considered «foreseeable». The controls can be maintained for renewable periods of up to thirty days, and for a maximum of six months, even if an extension of two years maximum is allowed under Article 26 of the *Schengen Borders Code*, but only in «exceptional circumstances».

The decision of suspending the Schengen agreement is harshly criticized by many, that underline how «if Schengen collapses, it will be the beginning of the end of the European project»²¹².

What we can add by our part is that, apart from the need to ensure that the *Schengen Agreements* are respected, including the strict rules laid down to accept derogations to the agreements themselves, it seems inappropriate to speak of «exceptional circumstances» for

²⁰⁹ On this theme see *Migrant crisis: More EU states impose border checks*, 14 September 2015, available online on BBC news.

²¹⁰ For an analysis in this sense see *Schengen: Controversial EU free movement*, 25 January 2016, available online on BBC news.

²¹¹ Regulation (EU) No. 1051/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013, amending Regulation (EC) No. 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances, in *OJ L 295*, 6 November 2013, pp. 1–10.

²¹² See the declaration of the Migration commissioner Dimitris Avramopoulos during a meeting organised by the civil liberties committee on 14 January.

the individual Member States, when it is the whole European Union to be affected by the uncontrolled mass migration.

But above all, the possibility that non-coastal States would have to close their national borders appears, to us, discriminatory with regard to coastal ones, like Italy and Greece, that would see even more laid upon themselves the weight of the management of this exceptional migratory phenomenon.

To these and other issues has tried to answer the European Union which, split internally by individual national wills, succeeded only very late in launching documents concerning security and migration, as discussed below.

3. THE EU ACTION PLAN: THE EUROPEAN AGENDAS ON MIGRATION AND SECURITY

After months of bitter dispute about the inefficiency of the European Union in managing the crisis of migrants and its inability to find a common *modus operandi* in the EU, the European institutions have launched an action plan to deal with the increased demand for safety of the Member States consequently to the crisis of migrants. In particular, this action plan is outlined in three *Communications* that the European Commission has addressed to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions between April and May 2015.

The first *Communication* has been adopted by the European Commission on April 28, 2015, and constitutes the *European Agenda on Security*, for the period 2015-2020²¹³. The declared aim of this *Agenda* is to give a coordinated response at European level to the situations of instability that threaten the freedom and security of the Europeans, as well as to set out how the Union can bring added value to support the Member States in ensuring security.

With this purpose, the EU institutions have agreed about the need of a renewed *Internal Security Strategy*, in the awareness that, although Member States have the front line responsibility for security, they can no longer succeed fully acting on their own, and EU and national actors need to work better together to tackle crossborder threats.

To meet this objective, this *European Agenda on Security* intends, in particular, to: encourage the exchange of information, the operational cooperation and the increase in mutual trust between Member States and EU Institutions; ensure a greater interconnection between the internal and external dimensions of security; give adequate priority to emerging threats that require a more coordinated EU response (terrorism, organized crime and cybercrime).

About the link between the internal and external security of the European Union – that is a fundamental point for this paper – the *Agenda* emphasize the need to bring together the two dimensions of security. In fact, security threats are not confined, for the European Commission, by the borders of the EU, and the European response must therefore be

²¹³ Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, the *European Agenda on Security*, COM(2015) 185 final, Strasbourg, 28 April 2015.

comprehensive and based on a coherent set of actions combining the internal and external dimensions, to further reinforce links between Justice and Home Affairs and Common Security and Defence Policy. With this purpose, the Agenda provide for a strict cooperation with international partners and a preventive engagement with third countries, in order «to address the root causes of security issues».

It must be noted that it is the *Agenda* itself that underlines the close connection between security and migration, stating that the Agenda «has to be seen in conjunction with the forthcoming *European Agenda on Migration*». The latter has been actually adopted on 13 May 2015.

The *European Agenda On Migration* outlines what are defined as the «immediate measures» to take in order to respond to the crisis situation in the Mediterranean as well as the steps to be taken in the coming years to better manage migration in all its aspects²¹⁴.

The *Agenda* defines a new strategic approach in the medium and long term, based on four pillars: reducing the incentives for irregular migration; to manage borders (to save lives and to secure the external borders); a common and strong European asylum policy; a new policy for legal migration.

In particular, the measures include a restoration of the level of intervention provided under the former Italian *Mare Nostrum* operation for saving lives at sea, by tripling the budget for the Frontex joint-operations *Triton* and *Poseidon* (at this regard an amending budget for 2015 was adopted, while Commission will present its proposal for 2016).

Another central point of the *Agenda On Migration* is the system for relocation, on which, however, the Commission refers to acts further regulations to be adopted, and confines itself to appeal to Member States to «show solidarity and redouble their efforts to assist those countries on the frontline», pending the implementation of these measures.

The third *Agenda* adopted by the European Commission is the *EU Action Plan against migrant smuggling*, of 27 May 2015²¹⁵. The *Plan* is part of the activities provided in the *European Agenda for Migration* in order to «reduce the incentives for irregular migration».

With this purpose, the *EU Plan* states the need to undertake the following action: enhance police and judicial response; improve gathering and sharing of information; enhance prevention of smuggling and assistance to vulnerable migrants; strengthen the cooperation with the third countries.

4. CONCLUSION

The EU instruments analysed so far appear to be particularly weak to the seriousness of the phenomenon of migration we are witnessing. This is primarily due to the nature of the act in which the measures described are planned: mere *communications* of the European

²¹⁴ Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A European Agenda On Migration*, COM(2015) 240 final, Brussels, 13 May 2015.

²¹⁵ Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *EU Action Plan against migrant smuggling (2015 - 2020)*, COM(2015) 285 final, Brussels, 27 May 2015, COM(2015) 285 final.

Commission the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

Undoubtedly these are not the only actions taken with regard to migrant and refugees, since the European Union has revised its Common Asylum System, and changes have been made in various directives and regulations (as the *Asylum Procedure Directive*, the *Reception Conditions Directive*, the *Qualification Directive*, the *Dublin Regulation*, the *EURODAC Regulation*).

However, it is significant how it was not possible to reach concrete results to contain the *consequences* of the migratory phenomenon, in terms of equal distribution of the weight (economic and of management) of the problem of migrants, as well as in terms of providing internal security within its territory. Even individual initiatives to restore national borders and suspension of the Schengen agreements represent a failure for the European Union which, as mentioned, has failed to approve in time effective remedies to avoid the widespread feeling of insecurity that grips the peoples of Europe.

But, above all, the European Union has failed with regard to the management of the *causes* of the current migration phenomena. A policy that can succeed, at best, in putting patches to the consequences, without being able to influence and hopefully eradicate the causes of the phenomenon, can only be a loser policy.

Also on this occasion, the EU has indeed proved unable to act as a credible player in the context of international relations to manage situations of crisis like the one that afflicts the Middle East (especially Syria and Iraq) and North Africa (Libya, in particular). Also on this occasion, the European intervention in the mentioned contexts has been left to individual national wills, showing that the EU is completely unable to express a strong and active position, not only speaking "with one voice" but, above all, speaking with a voice independent from its hegemonic US ally.

5. REFERENCES

Amalfitano, Chiara. 2006. "Segnalazione nel SIS ai fini della non ammissione nello "spazio Schengen". Profili di incompatibilità comunitaria e di legittimità costituzionale." *Dir. Un. eur.* 3: 489-508.

Balzacq, Thierry. 2011. *Securitization Theory: How security problems emerge and dissolve*. London & New York: Routledge.

Bellucci, Serenella. 1999. *Schengen: l'Europa senza frontiere e le nuove misure di cooperazione tra polizie*. Roma: Edizioni Laurus Robuffo

Boas, Ingrid. 2015. *Climate Migration and Security: Securitisation as a Strategy in Climate Change politics*. New York: Routledge.

Bourbeau, Philippe. 2013. *The Securitization of Migration. A study of movement and order*. London: Routledge.

Caggiano, Giandonato. 2014. *I percorsi giuridici per l'integrazione: Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*. Torino: Giappichelli.

Carella, Gabriella. 1992. "Esodi di massa e Diritto Internazionale." *Rivista di diritto Internazionale* 4: 903 ss.

- Centonze, Salvatore. 2009. *Sicurezza e immigrazione: la nuova disciplina dell'immigrazione dopo il c.d. pacchetto sicurezza*. Padova, Cedam.
- Chebel d'Appollonia, Ariane and Simon Reich (ed.). 2008. *Immigration, Integration, and Security: America and Europe in Comparative Perspective*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Costello, Cathryn. 2016. *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Fiddian-Qasmiyeh, Elena *et al.* 2014. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford: Oxford University Press.
- Gambino, Silvio and Guerino D'Ignazio (a cura di). 2010. *Immigrazione e diritti fondamentali fra Costituzioni nazionali, Unione Europea e diritto internazionale*. Milano, Giuffrè.
- Jeandesboz Julien. 2008. "Reinforcing the Surveillance of EU Borders- The future development of Frontex and Eurosur." *CEPS Research Paper* 11.
- Klepp, Silja. 2010. "A Contested Asylum System: The European Union between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea." *European Journal of Migration and Law* 12: 1–21.
- Kirshner, Jonathan (ed.). 2006, *Globalization and National Security*. New York: Routledge.
- Lazaridis, Gabriella (ed.). 2011. *Security, Insecurity, and Migration in Europe*. Surrey, UK: Ashgate.
- Renault, Gaëlle. 1995. *Schengen, un modèle pour l'Europe pénale?*. Bruxelles: Larcier.
- Sciubba, Jennifer Dabb. 2011, *The Future Faces of War: Population and National Security*. Santa Barbara, California, Oxford, England: Praeger.
- Smith, Michael. 2010. *International Security. Politics, Policies, Prospects*. Basingstoke & New York: Palgrave Macmillan.
- Trevisanut, Seline. 2008. "L'Europa e l'immigrazione clandestina via mare: Frontex e diritto internazionale." *Diritto dell'Unione Europea* 2: 367 ss.
- Weckel, Philippe. 1991. "La Convention additionnelle à l'Accord de Schengen." *RGDIP*: 405 ss.

O PRISILNOM ISELJAVANJU I PRIHVATU SLOVENACA U BOSNI 1941, SLUČAJ GRAČANICE

Abstrakt

Poznato je da su se planovi denacionalizacije i iseljavanja Slovenaca pravili još od dolaska Hitlera na vlast u Njemačkoj. Nakon okupacije i komadanja Kraljevine Jugoslavije, u aprilu 1941., njemački fašisti su pristupili konkretnoj realizaciji tih planova i poduzeli raseljavanje i progone slovenačkog stanovništva u više pravaca. O tome je do sada već objavljena obimna historijska građa i literatura. Radi boljeg razumijevanja, u prvom dijelu ovog rada odgovorit ćemo na pitanje šta je svemu tome prethodilo i šta je uslovalo uvlačenje ustaša u te deportacije i progone. U razradi teme, mi ćemo se ograničiti samo na iseljavanje i deportaciju Slovenaca Donje Štajerske i Gorenjske u Bosnu (to jest na prostore NDH) s ciljem da damo doprinos proučavanju pitanja položaja raseljenih Slovenaca u Bosnu s početka Drugog svjetskog rata. U središtu pažnje je pitanje njihovog prihvata i zbrinjavanja od strane lokalne vlasti i domaćeg stanovništva, konkretno, na primjeru Gračanice kao jedenog od dvadesetak bosanskih gradova, u koje je raseljavano to stanovništvo. Prilog se zasniva na dostupnoj literaturi, izvornoj arhivskoj i memoarskoj građi, koja ukazuje na dobar prijem tih porodica, posebno onih koje su se duže zadržale u novoj sredini. To će rezultirati čvršćim kontaktima i zajedničkim akcijama antifašistički raspoloženih mladića i djevojaka, njihovog hapšenja nakon neuspjelog pokušaja odlaska u partizane, te oslobađanja zahvaljujući intervenciji antifašista i simpatizera NOP-a u vrhu lokalne vlasti.

Ključne riječi: Drugi svjetski rat, Slovenci, raseljavanje, ustaše, Gračanica, Bosna i Hercegovina

Apstract

Uvod

O deportacijama Slovenaca iz Donje Štajerske i Gorenjske na područje Srbije i Bosne, tokom ljeta 1941., još prije rata (1992. – 1995.) objavljena su obimna istraživanja, posebno u okviru slovenačke historiografije. U tim istraživanjima u dobroj mjeri obrađeni su i rasvijetljeni uzroci i posljedice tog raseljavanja kao jedne od mnogih rasističkih i genocidnih akcija Hitlerove Njemačke tokom Drugog svjetskog rata. Manje su obrađena pitanja njihovog

prihvata na prostoru Bosne i Hercegovine, odnosno NDH koja je, kao satelitska država Trećeg Rajha, dosljedno provodila nacističku rasnu politiku. Pažnju istraživača zaokupljali su krupniji potezi domaćih i okupacionih vojno-policijskih struktura, koje su operativno „odrađivale“ posao etničkog i rasnog čišćenja na terenu. Zato su ostajala po strani pitanja zbrinjavanja i smještaja prognanika, njihove integracije i suživota u sredinama prihvata. Tako je naprimjer, nedovoljno istraženo djelovanje antifašistički raspoloženih pojedinaca i grupa među raseljenim Slovenacima zajedno sa istim takvim grupama i pojedincima u mjestima njihovog privremenog boravka. U ovom prilogu govori se o općim uslovima i historijskim okolnostima pod kojima su izvedene deportacije slovenačkog stanovništva na prostor Bosne i Hercegovine. Težište teme je prihvati i boravak prognanih Slovenaca u Gračanici, sa posebnim osvrtom na jedan neuspjeh pokušaj nekoliko mlađih prognanika da zajedno sa svojim drugovima iz Gračanice pređu u partizane na planini Ozren, vjerujući naivno da ih tamo dočekaju „raširenih ruku“. U dječaćkom zanosu, vjerovatno nisu bili ni svjesni kolikom se riziku izlažu. Tek kada su, nakon izdaje i provale, pohapšeni i dospjeli u ruke zapovjednika 13. ustaške bojne u Gračanici, shvatili su šta ih čeka. Izloženi torturi, uglavnom su priznali „djelo“ i iz Zapovjedništva ustaške bojne upućeni na „dalji postupak“, koji je vodio pravo u koncentracioni logor.

Nakon njihovog hapšenja, ne slučajno, na scenu stupaju ugledni ljudi „iz čaršije“, koji nisu pripadali nikakvom, a najmanje komunističkom pokretu, roditelji i rođaci pohapšenih mladića, koji ih, svojim intervencijama u Župskoj redarstvenoj oblasti u Tuzli, oslobađaju daljeg gonjenja. Vrijedi skrenuti pažnju na te, mahom apolitične pojedince po bosanskim čaršijama, koji su tokom Drugog svjetskog rata, manje-više neorganizovano, čineći „dobra djela“, mnogima činili život snošljivijim, djelujući nesvjesno sa antifašističkih pozicija. Riječ je o pojedincima različitih profesija i zanimanja – učeni alimi, ugledni trgovci i zanatlije, učitelji, funkcioneri civilne administracije – koji nisu odobravali politiku, a posebno praksu domaćih i „uvezenih“ ustaša. Karakteristično je da su u Gračanici na tim pozicijama, koliko je poznato, bili gotovo svi kotarski predstojnici: s početka Adem Osmanbegović, iza njega Husein Tolić i napokon Safet Branković, kojeg će tek 1945. na toj dužnosti zamijeniti poznati lokalni ustaša Ratimir Gadža.

Iskazi neposrednih sudionika, Slovenaca, koji svjedoče o tome kako su prihvaćeni i šta su radili u Gračanici, te zapisnici sa njihovog saslušanja, nakon neuspjelog pokušaja bijega u partizane, obiluju nizom detalja koji bacaju više svjetla na te ljude i događaje u Gračanici tokom Drugog svjetskog rata.

Progon Slovenaca u Srbiju i Bosnu u ljeto 1941.

Planove prisilnog preseljenja Slovenaca i germanizacije prostora južne Štajerske njemački nacisti počeli su razrađivati odmah poslije dolaska na vlast. Početkom tridesetih godina, formirali su *Jugoistočno-njemački institut* u Gracu koji se tim pitanjem bavio sve do ulaska njemačke okupatorske vojske u Donju Štajersku, 1941. godine. U okviru te akcije,

godinu dana ranije u Gracu je formiran i Štajerski domovinski savez (Steierischer Heimatsbund), koji je vršio agitaciju i propagandu nacističkog režima na tim prostorima. (slična organizacija uspostavljena je za područje Koruške).

Nakon okupacije, trebalo je u što kraćem roku „očistiti“ slovenačku Štajersku od svih nearijskih rasa i tako stvoriti uslove za spajanje tog dijela Slovenije sa Njemačkom. Da bi sve to ubrzale, njemačke okupacijske vlasti formirale su posebne komisije – štabove, sastavljene dijelom od pripadnika sigurnosne policije, a dijelom od domaćih Nijemaca, organizovanih u švapsko-njemačke kulturne savjete (*Kulturbund*).

Praktična akcija pokrenuta je još u toku aprilskog rata 1941. godine, donošenjem „Smjernica za iseljavanje inorodnih elemenata na području Donje Štajerske“ koje je razradio Zigfrid Iberrajter (Sigfried Ueberreiter) šef civilne uprave u Donjoj Štajerskoj (postavljen 14. aprila 1941.), a odobrio Rajhsfirer SS i šef policije Trećeg Rajha Hajnrih Himler (Heinrich Himmler) 18. aprila 1941. godine. Bio je to, ustvari planu deportacije Slovenaca u šest tačaka. Prvi na redu bili su intelektualci, zatim oni koji su se doselili na te prostore poslije 1914. godine, stanovnici savskog pojasa i pojasa uz rijeku Sutlu, te svi stanovnici Donje Štajerske „koji su pokazivali jasne znake tuđinske krvi“. Ostalom stanovništvu dozvoljeno je da ostane na svojim ognjištima „jedino pod uslovom da pristupi Štajerskom domovinskom savezu – „Steierischer Heimatbund“.²¹⁶ „Smjericama“ se planiralo iseljavanje oko 260.000 Slovenaca u Srbiju (predio između Dunava i Kragujevca). Međutim, ubrzo će se pokazati da je ta cifra bila nerealna, pa je morala biti smanjena na 170.000, ali ni ona, iz mnogih razloga, nikada nije dostignuta. U međuvremenu, moralo se odustati i od plana deportacije oko 60.000 Slovenaca na italijansko anektirano područje i oko 50.000 u Makedoniju, na područje koje su bili anketirali Bugari. U pitanju su bili međunarodno-politički i drugi razlozi.

Tako je već u drugoj polovini maja bilo jasno da su zbog niza okolnosti, prvobitni planovi protjerivanja tolikog broja Slovenaca u Srbiju ozbiljno dovedeni u pitanje. Da bi se otkočio taj proces, otvara se mogućnost progona Slovenaca i na prostore NDH iako u početku za tu opciju nisu bili ni Hitler, ni Pavelić, svaki iz svojih razloga. Morali su na to pristati „pošto drugog izlaza nije bilo ukoliko su hteli da realizuju planove o deportaciji Slovenaca“²¹⁷ Njemačko Ministarstvo inostranih poslova „tek sada (se) uključuje potpuno u akciju za deportovanje Slovenaca.“ Prema upustvima iz Berlina na scenu stupa njemački izaslanik u tzv. Nezavisnoj Državi Hrvatskoj i SA-obergruppenfirer Zigfrid Kaše, „jedan od petorice „diplomata SA“ koje su u proleće 1941. godine, na Hitlerovo insistiranje, poslali u jugoistočnu Evropu“ i već 13. maja šalje telegram nemačkom Ministarstvu inostranih poslova da je ustaška vlada „saglasna sa željom nemačke vlade da prihvati Slovence iseljene iz donje Štajerske ukoliko bi mogla da preda Srbiji podjednak broj Srba“, te moli za savet kakav treba da bude njegov stav.“ U to vrijeme pruga Ljubljana – Zagreb – Beograd – Niš već je bila opterećena drugim vojnim potrebama (njemački plan napada na SSSR bio je u završnoj fazi),

²¹⁶ Rafael Brčić, O iseljavanju Slovenaca u Bosnu 1941. godine, *Prilozi Instituta za istoriju Sarajevo*, br 9/1, Sarajevo 1973., 302 - 303

²¹⁷ Toni Ferenc, *Nacistička politika denacionalizacije u Sloveniji u godinama 1941 – 1945.*, Maribor 1968. 209 - 212

te se nije mogla više koristiti za transport izbjeglica. Zato njemački izaslanik u Zagrebu nije dugo čekao odgovor iz Berlina. Sagledavši pitanje svog izaslanika, između ostalog, i sa tog šireg aspekta (zakrčenosti saobraćajnica), Hitler je podržao sve njegove započete akcije i dao mu odobrenje da hitno sazove konferenciju na kojoj bi se riješilo pitanje naseljavanja deportiranih Slovenaca u NDH.

Konferencija je održana 4. 6. 1941. godine u njemačkom izaslanstvu u Zagrebu. Prisustvovali su joj predstavnici njemačkog poslanstva, ustaške vlade, njemačkog generala u Zagrebu (general Glez Horstenau), šef njemačke vojne komande u Beogradu, predstavnici njemačke civilne uprave za Donju Štajersku i dr. Dogovoreno je da se deportacije Slovenaca iz Slovenačke Štajerske i Koruške izvedu u tri uzastopna talasa, utvrđena njihova vremenska dinamika, te niz tehničkih detalja oko organizacije transporta, prihvatnih centara itd. Svaka deportirana osoba mogla je ponijeti do 50 kilograma prtljaga²¹⁸

Dok je konferencija u Zagrebu bila u funkciji tehničkih priprema za izvođenje planova deportacija Slovenaca na prostore NDH, politički pečat toj akciji na najvišem nivou označio je sastanak Hitlera i Pavelića održan tri dana kasnije, 7. 6. 1941. godine u Berthersgardenu kod Salzburga. Na ovom sastanku Hitler je izložio ne samo planove deportacije Slovenaca, već i Srba, Jevreja i ostalih „nepoćudnih elemenata“, te u tom pogledu podržao sve namjere i akcije Pavelića.

Nakon toga uslijedile su pripreme, koje su bile „potpuna kopija“ nacističkih pogroma i deportacija u Evropi. Kao centralni organ, u Zagrebu je osnovano Državno ravnateljstvo za ponovu sa tri glavna centra: u Banja Luci, Sarajevu i Osijeku. Iz tih centara cjelokupna organizacija deportacionih akcija „spuštala se“ na niže upravno-političke oblasti – velike župe i kotarska predstojništva – koje su o tome dobile detaljna uputstva 2. 7. 1941. godine. Prema planu Državnog ravnateljstva za ponovu (Okružnica od 5. 7. 1941.), bilo je predviđeno da se na svako kotarsko područje (a bilo ih je oko 140) razmjesti u prosjeku po 2.500 prognanih Slovenaca ili dva puta više u odnosu na prvobitni plan iseljavanja Slovenaca u NDH. To uvećanje predviđeno je s ciljem da se iseli što veći broj Srba i na njihova imanja dovedu Slovenci, a pretpostavljalo se i da svaki kotar neće moći ispuniti plan. Pretpostavka je bila realna, jer su ubrzo počeli stizati prigovori, pa i protesti s terena, naročito s područja istočne Bosne i Hercegovine. Protiv iseljavanja Slovenaca na tom području bili su i Pavelićevi visoki dužnosnici – povjerenik za Veliku župu Vrhbosna Hakija Hadžić i doglavnik Ademaga Mešić, koji su prethodno obilazili teren i lično obavijestili Pavelića da su protiv te akcije u Istočnoj Bosni, između ostalog i iz bojazni što su u predratnom periodu Slovenci bili u bliskim političkim odnosima i političkim koalicijama sa Srbima, pa bi njihovim razmještajem u područjima prema Srbiji moglo doći i do njihovog političkog povezivanja. Iz vanjskopolitičkih razloga i zamršenih odnosa između Italije i Njemačke, raseljavanje Slovenaca onemogućeno je i u talijanskoj okupacionoj zoni, to jest na prostoru Hercegovine.

Prvi transport sa 1.740 Slovenaca dospio je u Sabirni logor Slavonska Požega 12. 7. 1941. godine. Iz sabirnog logora u Slavonskoj Požegi slovenački prognanici deportovani su u Srbiju i Bosnu. Do kraja septembra 1941. godine, kada su ti transporti obustavljeni, kroz

²¹⁸ *Isto*

Sabirni logor Slavenska Požega prošlo je 30.000 lica. Iako je prvobitno planirano da se u Bosnu prebaci 10.000 Slovenaca, taj plan je tek polovično ostvaren. To potvrđuju podaci o broju deportovanih Slovenaca u 22 bosanska grada: Bosanska Gradiška 185, Brčko 182, Bosanski Novi 199, Prijedor 255, Sanski Most 187, Banja Luka 213, Bihać 203, Cazin 200, Drvar 171, Derвента 299, Gračanica 220, Teslić 159, Žepče 208, Sarajevo 588, Travnik 211, Mrkonjić Grad 206, Bugojno 215, Ključ 210, Kotor Varoš 190, Bosanska Krupa 219, Bosanski Petrovac 229 i Bosanska Kostajnica 220. Posljednji veći transport deportovanih Slovenaca stigao je u Sarajevo 25. 7. 1941.

Pada u oči da su prognani Slovenci u Bosni razmješteni samo u ona mjesta koja su se nalazila sjeverno od italijanske okupacione zone. To je uslovio splet međunarodnih i unutrašnjih vojno-političkih okolnosti, odnosi sa Italijom, reakcije i protivljenje nekih uglednih muslimanskih političara naseljavanju Slovenaca u istočnu Bosu itd). Iako je trebalo da „postanu državljani NDH“ i da im pripadnu ista prava kao i Hrvatima katolicima i Hrvatima muslimanima, protjerani Slovenci na ovom područje bili su potpuno obespravljeni. U praksi, to su bile prave izbjegličke grupe, koje su živjele u bijedi – bez zaposlenja, bez riješenog stanovanja, bez hrane, bez mogućnosti školovanja djece itd. Bili su prepušteni sami sebi i najčešće živjeli po ispražnjenim srpskim kućama, preživljujući zahvaljujući pomoći domicilnog stanovništva. Civilna vlast za njih je malo činila, između ostalog i zato što je bila opterećena muslimanskim izbjeglicama iz istočne Bosne

Jačanjem partizanskog pokreta i dolaskom partizanskih jedinica u blizinu navedenih gradova ili ulaskom u te gradove, mlađi slovenački prognanici uključivali su se u njihove redove. Bilo je slučajeva povezivanja, posebno mlađih Slovenaca sa gradskim partijskim ćelijama ili skojevskim grupama kakav je na primjer slučaj bio u Gračanici.

Prihvat i smještaj prognanih Slovenaca u Gračanici

Transportiranje slovenačkih porodica koje su stigle u Gračanicu počelo je 16. 7. 1941. godine u Mariboru i okolini. U narednih desetak dana pristigle su ukupno 64 porodice sa 220 članova.²¹⁹ Prema podacima iz sjećanja prognanih Slovenaca, među njima je bilo 20 do 25 porodica s područja Donje Štajerske.²²⁰ Po dolasku u Gračanicu, smješteni su u prostore Dječijeg doma i u kuće raseljenih Srba, većinom po tri familije u jednu prostoriju. Kasnije su

²¹⁹ Toni Ferenc, *Nav. djelo*, 388

²²⁰ Poznati gračanički liječnik Avdo Prohić, slučajno se našao u istom vozu u kojem su transportovani prognani Slovenci iz Slavenske Požege u Bosnu. Tu je pružio ljekarsku pomoć supruzi Franca Kaučića, Nunciki, koja je dobila naglo krvarenje... Porodica Kaučića (Franc i Nuncika sa dvije male kćerke) smještena je kod Milana Đerića u Karanovcu u blizini željezničke stanice. Kaučić se uključio u organizaciju ustanka na Ozrenu, kontaktirao sa Todorom i Vojinom Panićem, prisustvovao sastancima „odbora za pripravo odpora“ itd. Zadržao se na Ozrenu tokom čitavog rata na administrativnim poslovima u općini Boljanić i ostao u stalnom kontaktu sa doktorom Prohićem, preko kojeg je, kao povjerenik Crvenog krsta, dobivao lijekove za ambulantu u Brezicima. (Franc Kaučić, *Spomini iz mojega življenja*, Maribor 2006., 94)

ih razmjestili po Gračanici, Sočkovcu, Karanovcu i Bosanskom Petrovom Selu među srpske porodice, koje su trebale da brinu za njihovu ishranu i stanovanje. U Bosanskom Petrovom Selu, dvije familije smještene su u kući Ilije Petrovića, jedna u kući nekog Topalovića dvije u prostorije osnovne škole. U svojim memoarskim zapisima Franc Kaučić spominje da je 17 slovenačkih porodica prekomorskog porijekla bilo smješteno u Boljaniću.²²¹

Za prognanike iz Slovenije vlasti nisu organizovale nikakav prihvata, smještaj ni ishranu, nego je sve prepušteno lokalnim organima uprave i pomoći stanovništva u tim mjestima. Prema sjećanjima koja su zabilježena mnogo kasnije, domaće stanovništvo ih je u početku primalo srdačno i susretljivo, gotovo prijateljski, donosili su im hranu, posjećivali ih, družili se s njima.²²² Kasnije su, međutim, nastali veliki problemi oko ishrane i održavanja tog stanovništva.

Nije bez razloga Odbor za slovenačke iseljenike cijenio da su u najtežem položaju upravo iseljenici u Gračanici. To potvrđuje i sadržaj telegrama, koji su, očajnički tražeći pomoć, sredinom septembra uputili Državnom ravnateljstvu za ponovu: „Formalno gladujemo. Pomoć ne dobijemo niotkuda. Opština ju je davala, više ne može. Smilujte nam se. Pošaljite hitnu pomoć da ne umremo od gladi. Premestite nas u Hrvatsku ili u Slavoniju gde ćemo se moći zaposliti. Slovenci u Gračanici.“ Kako se situacija zbog razvoja ustanka na Ozrenu i drugim područjima, sve više komplikovala, vlasti su planirale najveći broj slovenačkih prognanika raseliti na druga područja, uglavnom u Hrvatsku. Tako je iz Gračanice do sredine oktobra 1941. godine preseljeno u Grubišino Polje 19 porodica sa 83 člana i u Zagreb 11 porodica sa 40 članova.²²³ Po sporazumu hrvatskih i mađarskih vlasti sa Nijemcima (nakon izvjesnog diplomatskog natezanja), dozvoljen je povratak u svoj rodni kraj svim prognanim Slovincima prekomorskoga porijekla u Prekomurje, koje je po okupaciji bilo pripojeno Mađarskoj. Franc Kaučić je kao povjerenik Crvenog krsta, pomogao da se svih 17 porodica prekomurskih Slovenaca, razmještenih u Boljanić, spremi i prebaci preko granice.²²⁴ Sredinom oktobra javljeno je da je „na zagrebački zapadni kolodvor iznenada i bez najave iz Gračanice pristiglo 40 izgnanih „Mađara“ (to jest prekomurskih Slovenaca).²²⁵

Tako je do kraja oktobra 1942. godine najveći broj prognanih slovenačkih familija s područja gračaničkog kotara preseljeno u Hrvatsku (Grubišino Polje, Zagreb), a neki na i područje Banja Luke. Desetak porodica koje su uspjele obezbijediti bolje uslove za život,

²²¹ Franc Kaučić, *Nav. djelo*, 89

²²² U tome su se posebno isticali mladi ljudi i jedne i druge nacionalnosti, koji su brzo ostvarivali kontakte sa svojim vršnjacima iz slovenačkih porodica. U sjećanju Mirka i Borisa Hrovatina, dvojice mladih slovenačkih prognanika ostala su sljedeća imena: Hajro Mehinagić, Ekrem, Ahmed i Nusret Durić, Salih Osmanbegović, Rizo Mehinagić, Asim i Mustafa Tihić, Dževad Rešidbegović, Ibro Đogić, drugarice Bahra Durić i Razija Mehinagić, iz Srpske Varoši Slobodan Pavlović, Stevo (Mrki), Dobro, Anđelka, Nedić Dobrila i Zaga, Dušanka i Ankica i mnogi drugi (Omer Hamzić, Prognani Slovenci i gračanički skojevci – jedan neuspjao pokušaj odlaska u partizane, *Gračanički glasnik*, XXXIV/17, 2012.,. 118 – 140);

²²³ Toni Ferenc, *Nav. djelo*, 396

²²⁴ Franc Kaučić, *Nav. djelo* 89

²²⁵ Toni Ferenc, *Nav. djelo* 392-393

ostalo je i dalje u Gračanici i njenoj okolini. (među ostalim, porodice: Erbežnik, Hrovatin, Kos, Kaučić i dr.)

Među slovenačkim prognanicima koji su, nakon raseljavanja u druge krajeve, ostali da i dalje da žive u Gračanici, aktiviralo se nekoliko djevojaka i mladića koji su bili antifašistički raspoloženi i politički bliski idejama KPJ i NOP-a (narodnooslobodilačkog pokreta). Stekavši simpatije i naklonost svojih vršnjaka, kako među Srbima, tako i među Muslimanima, dobro su primljeni u uglednim gračaničkim kućama – Prohića, Mehinagića, Durića, Osmanbegovića, Blagojevića itd. Uživajući popularnost u svom novom komšiluku, brzo su se povezali sa grupom svojih vršnjaka u Gračanici koji su se već početkom 1942. godine smatrali skojevcima iako nisu bili povezani sa višim partijskim organima. (Hajrudin, Rizo i Razija Mehinagić, Ekrem, Ahmet i Bahrija Durić, Salih Osmanbegović, Slobodan i Dobro Pavlović, Desko, Ankica i Dušanka Jovanović, Ibrahim Đogić, Dževad Rešidbegović, Nada i Biljana Blagojević). Najaktivniji među Slovencima bili su: Vito, Boris i Janez Erbežnik, Mirko i Boris Hrovatin, Asta Kos i dr. Iz ove grupe, već u toku 1943. godine otišli su Boris i Mirko Hrovatin, Janez, Vito i Boris Erbežnik, Franc, Slavko i Darko Bajt, Ivanka Dimec, Asta Kos, Franc Kaučić, Jerina Vili, Dara Betr i dr.²²⁶

Pokušaj odlaska slovenačkih prognanika u partizane

Poslije velikih hapšenja komunista i skojevaca u Tuzli, oktobra 1941. godine, partijska organizacija u Tuzlanskoj oblasti jako sporo se oporavljala. Početkom oktobra 1941. godine u Tuzli su bile aktivne tri partijske ćelije sa svega 9 članova i pet aktiva SKOJ-a sa 20 članova. Partijskom organizacijom je rukovodio Mjesni komitet i partijski instruktor Muhamed Sadiković Škrab, koji nije ni znao da u Gračanici ima članova KPJ ili SKOJ-a ili njihovih simpatizera, koji bi se mogli angažovati na određenim partijskim zadacima.

U jesen 1941. godine, zbog neprestanih ustaničkih akcija na Ozrenu, u samoj Gračanici su bile stacionirane jake ustaško-domobranske snage, koje su uspostavile front prema ustaničkom području, obezbjeđivale prugu i put Doboj – Tuzla, pripremale se za akcije, odlazile i dolazile u grad, vršljale gradom, tragale za „nepoćudnim“ itd. S druge strane, na Ozrenu su sve dominantniju ulogu imali četnici, koji su nastojali da smire situaciju, čak i po cijenu nagodbe i sporazuma sa vojnim i civilnim vlastima NDH. U takvoj situaciji, nikakva komunikacija, a kamoli neka organizovana saradnja između antifašistički raspoloženi grupa u Gračanici (koje su ionako bile slabe) i ustaničkog jezgra na Ozrenu (koje je bilo pod sve većim četničkim uticajem) nije dolazila u obzir.

Pa, ipak, ideja da se ide u partizane, među mladim Gračanice nikada nije potpuno napuštena. Ideju su snažno podržali i mladi Slovenci, koji su im se pridružili, odmah po dolasku u Gračanicu. Kako nisu imali nikakve kontakte sa partijskim grupama u Doboju i

²²⁶ Sjećanje Borisa i Mirka Hrovatina, objavljeno u: Omer Hamzić, Prognani Slovenci i gračanički skojevci – jedan neuspjeh pokušaj odlaska u partizane, *Gračanički glasnik*, XXXIV/17, 2012., 118 – 140

Tuzli, krajem 1941. godine odlučili su da se samoinicijativno povežu sa ustanicima na Ozrenu i da se putem tih veza priključe partizanima. U prvom pokušaju „da se uhvati veza sa Ozrenom“, na zadatak u Bosansko Petrovo Selo odlazi mladi Slovenac Vito Erbežnik, ali se nije uspio sastati sa jednim svojim poznanikom, koji se usljed učestalih sukoba i borbi morao povući dublje u Ozren.²²⁷

Drugi pokušaj uslijedit će u rano proljeće 1942. godine, bez obzira na nepovoljan razvoj događaja na ustaničkom području Ozrena i Trebave (njemačka zimska ofanziva, dolazak četničkih oficira iz Srbije i sve dominantniji četnički uticaj u srpskoj ustaničkoj masi). Ali već 17. marta 1942. godine sve podatke o tome imalo je Zapovjedništvo 13. ustaške bojne u Gračanici. Kasnije se saznalo da je provalu izvršio Sreten Nedić, zavrbovani mladić iz Srpske Varoši, koji je prije toga već bio u Ozrenskom partizanskom odredu i sudjelovao u pripremanju njihovog izlaska u partizane. Uz obećanje da će ga ostaviti na slobodi, on je prihvatio da bude ustaški doušnik.

Na osnovu njegove prijave, ustaše Štirove bojne, stacionirane u Gračanici, odmah su pohapsili sve pripadnike spomenute grupe, a zatim izvršili pretres njihovih stanova. Sutradan, 18. 3. 1942. godine, nakon obavljenih saslušanja, upućeni su na dalji postupak Kotarskoj oblasti Gračanica. Na spisku su bili braća Erbežnik - Boris (Jesenice, 17 godina, đak) Janez (Jesenice, 16 godina, đak) i Vitodrag (Jesenice, 20 godina, bravarski pomoćnik), zatim braća Hrovatin - Boris (Ajdoščina, 16 godina, đak) i Mirko (Ajdoščina, tekstilni praktikant, 20 godina, te Gračanlije: Dževad Rešidbegović (stolarski pomoćnik, 19 godina), Rizo Mehinagić student, 20 godina) i Ibrahim Đogić (krojački pomoćnik, 21 godina)

Uz spisak je stajala i posebna napomena ustaškog satnika Ivana Štira: „*Kako je većina od njih, a pogotovo Dževad Rešidbegović već prije na jednu anonimnu prijavu bio osumnjičen radi komunizma i po ovdašnjim oružnicima ispitivani to predlažem naslovu da iste sa svojim popratnim aktom, a mojom stražom uputi Župskom ustaškom redarstvu u Tuzli*“ Istog dana kotarski predstojnik Husein Tolić upućuje „gore imenovane uhićenike“ u Tuzlu.²²⁸

Kako im je prijetila opasnost da odatle budu otpremljeni u neki od logora smrti, uslijedila je intervencija roditelja, koji su preko nekoliko uglednih ljudi iz Gračanice, nastojali izdejstvovati da se istraga „cijelog slučaja“ obavi u Gračanici.²²⁹ Glavnu ulogu u njihovom

²²⁷ *Zajednička izjava braće Hrovatina iz Maribora – Mirka, koji je živio na adresi - Velušкова ulica br. 1/c i Borisa, koji je živio na adresi - Naputnikova ul. br. 14. - prezentirana za Okruglim stolom na temu "Gračanica i okolina u NOB-u i revoluciji", 11. 12. 1980), Objavljeno u: Omer Hamzić, Prognani Slovenci i gračanički skojevci – jedan neuspjao pokušaj odlaska u partizane, Gračanički glasnik, XXXIV/17, 2012., 118 – 140*

²²⁸ Vojni arhiv Srbije, fond Nezavisna Država Hrvatska, k. 201, br. reg. 41/7-15

²²⁹ U Gračanici je u to vrijeme živjelo i radilo nekoliko uglednih ljudi koji nisu bili partijski organizovani i povezani, ali su se kao antifašisti i rodoljubi suprotstavljali pokušajima ustaške represije i terora nad nezaštićenim narodom, posebno Srbima. Među njima su se isticali Adem Alić, Fadil Šabić, Salih-beg Čekić, Hasib Ejubović, Hasan Maglajlija, dr. Avdo Prohić i još nekoliko uglednih građana među kojima je bio Rifat-aga Mehinagić, a u vrhu lokale civilne vlasti – kotarski predstojnici Husein Tolić i nešto kasnije Safet Branković, koji će se, kao ilegalni simpatizeri i pomagači NOP-a priključiti partizanima. (Esad Tihić, Omer Hamzić, *Gračanica i okolina u NOB-u i revoluciji*, Gračanica 1988., 138, 194, 195, 204, 256)

spašavanju odigrao je ugledni gračanički posjednik i poduzetnik, Rifat-aga Mehinagić, brat tadašnjeg nekadašnjeg kadije Ibrahim ef. Mehinagića, koji se u Župskoj redarstvenoj oblasti lično založio da se istraga obavi tamo „gdje je djelo i počinjeno“. Intervencija je uspjela i već nakon dva dana, 20. marta 1942., uhapšenici su prebačeni u zatvor Kotarske oblasti u Gračanici, „radi daljnje istrage“. U vezi s tim Kotarski predstojnik iz Gračanice Husein Tolić, 20. 3. 1942. godine, Župskoj redarstvenoj oblasti Tuzla kratkom depešom potvrđuje „prijem predmetnog spisa, odnosno sprovedenih 8 mladića po gornjem predmetu.“²³⁰ Sprovodeći službenu istragu, kotarski predstojnik Husein Tolić namjerno je otezao sa saslušanjima sve do kraja marta. Vješt看 vođenjem istrage, nastojao je optužbu učiniti bespredmetnom, „nalazeći“ da „nema nikakvog dokaza za pokušaj izvršenja bjegstva od strane osumnjičenih...“²³¹

Konačno, nakon saslušanja svih „uhićenika“, u svom završnom izvještaju, zaključio je da u ovom slučaju „nije utvrđeno postojanje ni pokušaj kaznenog djela“. Da bi okončao slučaj, morao je od zapovjedništva 13. ustaške bojne formalno zatražiti mišljenje o daljem postupanju prema uhapšenima. U svom odgovoru od 31. 3. 1942. godine, ustaško zapovjedništvo je zahtijevalo da se uhapšena osmorka vrati Župskoj redarstvenoj oblasti u Tuzlu, gdje će se u daljem postupku odlučiti da li će biti sudski gonjeni ili će biti upućeni u koncentracioni logor. Takav zahtjev zapovjedništva 13. ustaške bojne Tolić je službeno tretirao kao akt nepovjerenja i sumnje u ispravnost rada Kotarske oblasti, pa je lično preduzeo sve mjere da se uhapšeni mladići oslobode daljeg gonjenja. Da bi zataškao „stvar“ prvo je od upravitelja Župske redarstvene oblasti u Tuzli zatražio odobrenje da se uhapšeni puste, uz garanciju njihovih roditelja „da neće pobjeći u šumu“ po izlasku iz zatvora. Kako je sve bilo unaprijed isplanirano, tražena saglasnost iz Tuzle stigla je službenim putem 18. aprila. Istog dana omladinci su pušteni iz zatvora, pod uslovom da se svakodnevno javljaju lokalnim vlastima. Zvanični akt Župskog redarstva da u ovom slučaju ne postoji pokušaj krivičnog djela stigao je sedam dana kasnije, 29. 4. 1942. godine.²³²

Izvori

Vojni arhiv Srbije, Beograd, Fond Nezavisna Država Hrvatska,

Pismene izjave Mirka i Borisa Hrovatina, Zavičajna zbirka Gračanica, Nesređena memoarska građa;

²³⁰ Vojni arhiv Srbije, fond Nezavisna Država Hrvatska, k. 201, br. reg. 41/7-17

²³¹ Vojni arhiv Srbije, fond Nezavisna Država Hrvatska, k. 201, br. reg. 41/7-16-28

²³² Esad Tihiić. Omer Hamzić, *Gračanica i okolina u NOB-u i revoluciji*, Gračanica 1988., 126- 127, 194. 195

Literatura

Toni Ferenc, *Nacistička politika denacionalizacije u Sloveniji u godinama 1941 – 1945.*, Maribor 1968.,

Rafael Brčić, O iseljavanju Slovenaca u Bosnu 1941. godine, *Prilozi Instituta za istoriju Sarajevo*, br 9/1, Sarajevo 1973.,

Esad Tihic. Omer Hamzić, *Gračanica i okolina u NOB-u i revoluciji*, Gračanica 1988.,

Franc Kaučič, *Spomini iz mojega življenja*, Maribor 2006.,

Omer Hamzić, Prognani Slovenci i gračanički skojevci – jedan neuspjao pokušaj odlaska u partizane, *Gračanički glasnik*, XXXIV/17, 2012.,. 118 – 140;

Ovim prilogom želimo da damo doprinos proučavanju položaja raseljenih Slovenaca u Bosnu početkom Drugog svjetskog rata. S jedne strane radi se o gostoprimstvu naroda Gračanice, a s druge o antifašističkom raspoloženju i aktivizmu doseljenih Slovenaca (posebno mladih), na liniji narodnooslobodilačkog pokreta, o čemu se do sada malo govorilo

EUROPEAN UNION MIGRATION/REFUGEE CRISIS: OPENING THE PANDORA’S BOX?

Abstract

The paper examines the EU's challenges in the field of migration, and suggests how Brussels and EU governments might promote its own form of order, and suggestions on how to reframe current approaches to facilitate a more effective and appropriate response.

A European Agenda on Migration was published in May 2015 bringing together the different steps the EU must take to build a coherent and comprehensive approach to migration. However, EU member-states are still failing to find a mutual solution and adequate response, leaving hundreds of thousands of refugees and migrants vulnerable.

What are the origins of the current crisis? Why are the current policy instruments and actions insufficient to deal with it? What can be done to address the real causes of the present crisis? How can we enhance the EU’s common action and set out an effective and efficient EU migration policy? This paper will try to give answers to these and other questions in order to explain the political, legal and institutional aspects of this highly complex phenomenon. In conclusion, a few proposals will be put forward for possible solutions.

Key words: European Union, migration, refugees, crisis, solutions.

1. FIRST PREVIOUS QUESTION: ARE THE FACTS IN FAVOUR?

The migration/refugee issue is probably the most complex and controversial issue Europe is facing after the Second World War. Although it is not unique in its reasons, the current crisis became highly intensive political issue, on one side, generating political and public debates, while on the other side evokes tensions among EU member-states on how to cope with the constant flow of migrants, refugees and asylum-seekers, thus aggravating previous weaknesses in Europe’s immigration system. The strong commitment, conviction and determination of those trying to reach the European borders, reflects the degree of despair and insecurity in their own states. In the meantime, EU and member-states still lacks of adequate response, leaving thousands of refugees and other migrants more vulnerable.

If we consider the facts, the situation is not looking any better on the ground, it is going even worse. Compared to 2014, the latest Frontex data shows that there is an increase of 149% of migrants flow in 2015. The numbers are rising because of the existence of other additional crossing-points. Today, It is not only the Mediterranean as the only option, but also the crossing-point at the border of Greece, on Hungarian border with Serbia and the port of Calais between UK and France. Migrants arrive through irregular channels in overloaded boats, by train through Balkans, on foot through Sahara desert or hidden in vehicles, but they are still coming in large numbers.

If we look at the dark side of this crisis, the numbers are terrifying. In the past 15 years more than 22.000 men, women and children died trying to reach Europe by crossing the Mediterranean. Most of them were running from conflicts and poverty from states like Syria, Iraq, Somalia and South Sudan. Since 2014, more than 1 million people arrived on borders of Europe in search of better life. The death of migrants and refugees trying to reach shores of Italy, Greece and Spain in 2015 is more than 4.000, with an average of 11 deaths per day, a massive number with no signs of reduction.

We could also search for some irony in these numbers from one not long ago case study. In October 2013, since 366 migrants drowned in the Mediterranean near Italy, EU approved money for Italy to use its rescue patrols. These rescue patrols saved more than thousands of lives, until EU decided to withdraw the assistance, with an argument that the patrols with their rescue tasks are simply encouraging the migrants in undertaking dangerous journeys, knowing they have a bigger chance to be saved. After the death of 800 refugees in April 2015, EU reviewed its decision, promising the previous level funds. At the same time, it proposed military actions for destroying smugglers ships, but the plan was quickly condemned by the EU itself.

Europe Migration Agenda was published in May 2015 uniting different steps from which EU should build coherent and comprehensive approach on migration. European Council meeting on 20th of July adopted a Resolution for relocation of 40.000 people from Italy and Greece and a Resolution for resettlement of 22.504 displaced persons from outside the EU.²³³ The Council formally should have adopted the decision in September, but member-states failed to agree regarding the distribution of asylum-seekers.

2. SECOND PREVIOUS QUESTION: WHAT IS THE PROFILE OF MIGRANTS/REFUGEES?

As abovementioned, the flow of refugees and migrants in Europe undoubtedly and dramatically increased. But, also the profile of those arriving in Europe dramatically changed. Traditionally, majority of migrants seeking entrance in Europe were individual men. Today, whole families travel together, in some cases with elder and immovable relatives and often with small children. According data from UNHCR, 13% of new arrivals in 2015 were women and 18% children. Routes they undertake are quite dramatic, mostly with swift shifting because of border restrictions or safety concerns in transit countries. The situation with children migrants, especially those travelling alone, is of great concern. There are reports of children with no accompaniment and disappearing immediately after their arrival in Europe, raising the fears that they might fell in the hands of human traffickers.²³⁴

According UNHCR, in 2015 more than 80% of migrants and refugees arriving in Europe comes from the first ten countries that produce refugees. More than 50% are from Syria, 15% from Afghanistan, 6% from Eritrea and 4% from Iraq – all of them in conflicts or crisis. Largest number of asylum applications in EU is from Syria, but applications from

²³³ <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/07/20/>

²³⁴ Squires, N. (2015) "More Than 5,000 Migrant Children Disappear in Italy after Crossing the Mediterranean". *The Telegraph*, 25 June.

Afghanistan and Eritrea are also in significant number.²³⁵ Also, there are a large number of people seeking entrance in Europe whose eligibility for international protection is complex or maybe travel mostly for economic reasons. These people use the same routes as those running from conflicts or violence. While refugees are mostly consider as especially vulnerable, this current surge illustrates that, regardless the starters of migration or the individual status, the risks migrants are facing during their use of illegal routes is significant, including physical danger, exploitation, human trafficking, sexual violence and extortion.

Significant is the situation of Lebanon. In recent years the number of Syrian refugees accepted by Lebanon reached 1.2 million people. This is more than the number of migrants in whole Europe and 50 times more than the agreement of EU member-states for resettlement of migrants in the future. Increased border restrictions introduced by Lebanon during 2015 means that it is become difficult for Syrian refugees to access Lebanon; all entry access are denied except those with proofs of having financial assets necessary for residence. It is simply not possible to secure educational and job opportunities that everyone is seeking.

In the last 12 months, young educational women and children are being noticed arriving in Lebanon from Syria. They are leaving Syria because that, regardless of the rhetoric and diplomatic initiatives, the peace resolution for the conflict is not becoming evident. Most of the young people in the first years of the conflict volunteered for support of those affected by the crisis when the conflict was not that much fragmented and wide-spread and before the social and economical impact of four years of war that destroyed their options. Especially the pressure on young men to join the army is big and they continue to leave the country in order to avoid forced recruitment. Even before the actual situation, EU member-states tend to look at any large-scale migration as a threat to their sovereignty, national borders and economies. Most of the EU member-states duly reacted, strengthening the controls of illegal access to their territories.²³⁶ These increased restrictions were not effective in stopping the flow of migrants and refugees; instead, they resulted in increased effort for arriving in Europe, exposing already vulnerable migrants to a more physical and other risks.

3. THIRD PREVIOUS QUESTION: WHAT ARE THE SOURCES OF THE CURRENT CRISIS?

2015 brought a new level of urgency regarding migration crisis. That Europe is fighting with issue of how to cope with the migration/refugee crisis is nothing new, but the number of refugees seeking entrance in Europe has risen to a degree that makes the politics and actions outdated. There are several reasons for the actual refugee crisis. The first and most important is the change evoked by conflicts and civil wars in the Middle East and the political turmoil in Africa resulting in disintegrated, barely functional or destructed states, incapable of securing security and prosperity for its own citizens. Today, most of the states from the region, such as Jordan and Lebanon, are home for these refugees. But there are little or no chances for integration or security in states of first destination. These states neither have the

²³⁵ EASO (2015) *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union in 2014*. Valletta: European Asylum Support Office.

²³⁶ Hagen-Zanker, J. and Mallett, R. (2015) "Fortress Europe? There's No Such Thing". Infographic. London: ODI.

capacities or the mechanisms for adequate response and the new flow of refugees from Syria and Iraq seriously endangers their security, such as the case of recent bomb-attacks in Turkey and the instability in Libya. Consequently, most people choose to go to Europe, where the right of asylum must be guaranteed.

The radical changes introduced by the Arabian Spring and the removal of dictators in most of the Arabian states gave fresh impulse on migration movement. The crisis in Syria that escalated in high complex and long intern conflict evoked massive resettlement of people in and out of the country. The case of Libya showed to be even more difficult. More than 12 million Syrian people are in need of humanitarian aid and over 4 million, according the UNHCR are displaced. Iraqis people, also confront with the revival of violence and conflicts, including the influence of the so-called Islamic State. This does not mean that the people in Africa do not deserve or are not prepared for democracy, but the way these changes happened, the speed of events and the management of consequences left many pies in the sky. What is more important, the fall of old, non-democracy regimes, did not address the key issues causing the turmoil: lack of economic possibilities and future for Arabian youth.

Another aspect of the current crisis might assign to the lasting conflicts in many African states characterized with weak economies, repression and lack of freedom, dysfunctional institutions and dictatorship. Migrants around Sahara are from Afghanistan, Somalia, South Sudan, Central African Republic, Mali, Nigeria, Eritrea and others, where long lasting conflicts and crisis are threat for millions of civilian lives, forcing them to leave its states in search of safety and security in Europe. In the meantime, the international community response on the situation is totally inadequate. According UNHCR, 86% of Syrian refugees in Jordan and 70% in Lebanon live below the poverty line.

The failure of the international community to address these conflicts, violence and human rights abuses in states of origin is another key factor in favour of the illegal migration wave in Europe. Both, international political frame for ending the conflict in Syria and clear international strategy for addressing the conflict in Iraq are missing. Afghanistan is far away of real stability, despite the years of international intervention and the international community seems clueless in ending the long lasting conflict in Somalia.

Member-states and the EU itself failed to understand the hidden depth of ethnical and religious separation and to estimate the consequences of these fundamental changes. The test at the beginning proved to be very difficult for the European foreign policy, at that time struggling around the establishment of the European External Action Service and the inner political dichotomy regarding implementation of the Lisbon Treaty. Therefore, the EU approach on challenges caused by the migration/refugee crisis was mostly reactive instead of proactive and oriented simply on shaping events.

4. EU IN CHARGE: LEGAL FRAME

EU member-states made long-term commitments according the international law on human rights and rights on refugees, in protection and promotion of human rights for all migrants regardless of their status. As signatories to the Convention on Refugees from 1951

and the Protocol from 1967²³⁷, these states have specific responsibilities in securing international protection for persons in danger of being prosecuted. The Convention obligates member-states to grant refugee rights on work, education, housing and legal system and to protect them from punishment for illegal entrance. The non-refoulement principle stipulated in the Convention is an international common law norm and therefore an obligation for all states regardless whether they are signatories or not. Migrants which are not in the frame of the Convention definition are protected according the wider frame of international human rights. However, today there is not a universally accepted legal definition for “migrant”.

Asylum and migration were not always in EU jurisdiction. Tampere Council Conclusions in 1999 marked the beginning of EU policies in migration area through the creation of Area of Freedom, Security and Justice.²³⁸ Unlike other regional bodies, EU has not yet accepted any Convention on refugees or fully integrated common asylum and migration policy, although the European law on human rights is applied for protection of all migrants.

Although the EU’s sphere of actions comprises of different aspects, including the cooperation with third states of origin and transit of migrants, the main objective was to secure the intern stability of the EU. Following the integration of Schengen Agreements in the EU *acquis*, member-states give up the control of its territory as one of the basic characteristics of state sovereignty. With this the EU’s migration policy was mixed with the security imperative for protection of external borders as focal point of this paradigm. To compensate this new possibility of free movement in EU, external borders were anticipated as a defence against the threat from out-of-area territories. Several justice and home affairs agencies were introduced, such as Frontex, Eurojust, Europol, numerous information systems for supporting the functioning of internal security and justice. Aware of the need of securing shelter and protection of third country citizens from prosecution, EU developed a set of legislation regarding refugees and asylum seekers.

Based on the Geneva Convention on Status of Refugees from 1951, a Common European Asylum System was established. It is comprised of key directives on conditions for granting asylum, procedures of their claims and establishing standards for additional protection for real asylum seekers and those who are not qualified as refugees, but are facing a risk of suffering or abuse if returned to their countries. EU system is not a new instrument applying higher standards than the Geneva Convention. Along with the Dublin regulation, determining the member-state’s responsibility for asylum seekers, EU approached towards harmonization of legislation and practices.²³⁹ However, the final decision for asylum seekers is upon member-states and the chances for granting asylum differ from one state to another.

Important step towards balancing the internal security with the external dimension on migration is framed in the Global migration and mobility approach. The emphasis is put not only on concluding re-admission agreements and fight against illegal migration, but also on partnership, development and acceleration of migration circulation, as well as exchange and strengthening of instruments for regional protection.

²³⁷ <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>

²³⁸ Tampere European Council (1999). European Council: Presidency Conclusions 1999.

²³⁹ Regulation 604/2013 of the European Parliament and the of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, OJ L 180/31, 29 June 2013.

The Dublin Regulation is designed to determine which state is responsible for confronting with the asylum application of a person seeking international protection. In theory, it is the state in which the asylum seeker has family connections or mostly it is the state of entrance. This expounds the states in first line, where the majority of potential asylum seekers enter in Europe along with the disproportionate pressure by the refugee flow. As a result, geography matters. Italy and Greece are overloaded with migrants and face difficult efforts because of their capacities in giving assistance and adequate care. For confrontation of these loopholes in the asylum system, some member-states build physical barriers. Greece lined up a spiny fence on the border with Turkey in order to stop the refugee flow, and Bulgaria, Macedonia and Hungary made similar actions. Although physical barriers may secure certain relief and lower the pressure, neither can stop the flow of migrants or to secure sustainable solution. While one border closes, new crossing point emerges.

The entry in force of the Lisbon Treaty introduced a new era in EU's migration policy. Previously framed in the third pillar of intergovernmental cooperation, the Lisbon Treaty assigned the EU with new responsibilities and expanded the areas of action. Along with the legally binding Charter on Fundamental Rights, the new role of the European Parliament and broaden jurisdiction of the European Court of Justice in areas previously out of its jurisdiction, legislation processes in areas of asylum, migration and free movement are now adopted through ordinary legislative procedure (co-decision and qualified majority voting). With such development, the Court builds its own jurisprudence, supporting the human rights aspect in EU's migration and refugee policy. One of the significant novelties of the Treaty is the enforcement of the foreign policy and the establishment of the European External Action Service (EEAS) and the appointment of the High Representative. EU was granted with legal personality and the possibility of concluding international relations. But the EEAS failed to understand the significance of migration, not only as one of the political priorities in negotiations with third states, but also as an important strategic question and repercussion of its own political choices. Also, it failed to use its legal privileges and place itself as an international player with power to anticipate and govern events on global level.

Migration experts long time argument that the connections of migration with other external and political instruments, such as the development, trade, traffic, energetic and etc., significantly may increase the EU's influence in relations with third states. The global approach on migration, accepted by the European Commission in negotiations with third states, was understood as a purpose for creating mixed political instruments on security, development, social and labour aspects. However, these attempts failed to deliver the necessary results. The migration issue is limited on re-admission agreement negotiations, visa policy, and fight against illegal migration, trafficking and smuggling.

Instead of strengthening the EU's external policy, member-states tend to follow its own foreign policy agenda according their strategic interests and without further considerations on political consequences, including the migration movements. Therefore, EU failed to notice the importance of migration as a strategic issue, risking serious tensions among member-states. More comprehensive foreign and security policy is essential for prevention, anticipation and confrontation with the massive migration flows.

Based on the abovementioned, the existing EU asylum system attempts to harmonize rules and conditions applied for asylum seekers through all EU members-states. Key issue is

national decision-making and there are enormous differences among member-states in regulations and the compliance level with EU asylum legislation. As a result, people seeking asylum tend to apply in states with more favourable policies: according to the European Commission, in 2014 and during 2015, almost $\frac{3}{4}$ of asylum applications were only in five EU member-states. Although the European Commission made suggestions for strengthening the common asylum and migration policies at EU level, so far the progress has been slow.

5. EU AT/IN FAILURE

EU policy creators failed to confront with the growing crisis. The level and speed of response by European institutions and member-states is completely inadequate and divided.

European Commission Agenda on Migration adopted in May 2015 indicates that “the immediate imperative is the duty to protect those in need”, but continues to estimate the migration crisis through the eyes of security in EU.²⁴⁰ Besides the endorsement of the Agenda, European governments continue to be agglomerated by the scale and speed of flow through the Mediterranean. Following the European Commission’s efforts for division of asylum seekers, refugees are automatically divided when the state is confronting with rapid flow of migrants. However, member-states are slow in executing the plan and numbers are still not coordinated.

Worth mentioning that in 2015 reached more than 1.2 million people, double than in 2014, but more 100 million people entered in EU as tourist or visitors. Besides some claims to the contrary, EU has Common European Asylum System containing the right for refugees and included in many legislation instruments. The problem is, first, that some member-states failed to apply its commitment standards properly; and second, when they do apply them properly, they do not reach to any consistent conclusions.

Why is there a crisis in the Mediterranean, especially in Greece and Italy? The problem is two-fold: lack of safe and legal access to the EU and the inconsistent reception and inadequate distribution of asylum seekers. Most important need for one person running from prosecution or civil war is the feeling of safe access and protection, such as the EU.

Besides the existence of directive calling on all member-states to fulfil minimum access standards for asylum seekers, some member-states failed to fulfil their responsibilities. Actually, Greece failed to secure adequate access for refugees (besides the funds from the European Refugee Fund) for which the Court of Justice and the European Court on Human Rights confirmed that the conditions are inhuman and degraded. Also, the Court refused the return of individuals to Italy without specific, individual guarantees for appropriate access conditions, especially for families with children. Access to protection and adequate access conditions are not referred only to arrivals through sea. A significant problem exists in managing the “green borders” preventing the flow of asylum seekers in EU. Clear example is the build wall by Hungary to keep the asylum seekers aside²⁴¹ or the deadly incidents that

²⁴⁰ A European Agenda on Migration (2015), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2015), 240 final, Brussels, 13 May 2015.

²⁴¹ “Hungary begins work on border fence to keep out migrants”, *The Guardian*, 13 July 2015.

occur in Spain.²⁴² Then why the asylum seekers are not able to enter the EU, and if they enter, why are the appropriate access conditions not available for them?

The first problem is that the dangerous refugee journeys towards EU are result of visa policies and sanctions for carriers. While the citizens of states that produces refugees need visa to enter in the EU, the criteria for issuing visa include a proof of readiness and capability to return to their state of origin. On the other side, refugees are legally defined according the international law as persons in need of protection and therefore cannot be returned in the same states. At the same time, commercial air and shipping companies are obligated to transport only those migrants to EU with valid documents, according the act for sanctions.²⁴³ As a result, with no legal access means, refugees are pushed into illegal, forced to use the services of smugglers and reach EU through unsafe routes. According the UN Office on Drugs and Crime, people pay from 2.000 to 10.000 US dollars to access Europe, primarily through neighbouring states.²⁴⁴ Dozens of people a day, especially in summer periods, cross between Greece and Turkey, Morocco and Spain, Tunisia and Italy. EU legislation on smuggling people does not simplify or solve the problem.²⁴⁵ This legislation is in effect for more than 10 years and, but the criminalization of illegal movement of people through the Mediterranean seems that only increased the risks and expenses for refugees. As the ships may be used only once – they are confiscated on arrival – the whole amount must be covered by the refugees. As the captains of the smuggling ships are to be arrested and prosecuted if enter the waters of EU, refugees are left in ships with no sailors.

There are no physical borders which can deter someone who is ready to risk its life. Only complete despair and lack of alternative may push someone to insecure, highly risky adventure with unforeseeable end. Neither it is likely that the partial, separate solutions, recklessly invented by policy-makers, along with unaccepted scenes of migrants trying to reach Europe, may cause a long-term effect. With its potential to disturb the political stability and create deeper division among EU member-states, along with the wider social polarization between those driven by human tragedy and other that point out on its overloaded capacities and the impossibility to integrate the migrants already living in EU, the crisis will more and more polarize the society and may put a long-term stamp on the entire history of Europe.

6. MAIN CHALLENGES

EU member-states are facing numerous challenges, in political and legal meaning, thus requiring more effective response. First, no one should underestimate the challenge caused by the scale of the crisis. The movement of people, differences in their profiles, states of origin, vulnerability and the dynamic nature of their entry routes and means they use

²⁴² “Spanish police summoned over Ceuta migrant deaths, camp raided near Melilla”, *Deutsche Welle*, 11 February 2015.

²⁴³ Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985, OJ L 187/45, 10 July 2001.

²⁴⁴ <http://www.unodc.org/toc/en/cries/migrantsmuggling.html>.

²⁴⁵ Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, OJ L 328/17, 5 December 2002; Council Framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, OJ L 328/1, 5 December 2002.

represents complex situation that requires particular effort. For Greece, Italy, Croatia and Hungary – as EU member-states in first line – the size and speed of flow simply overloaded their asylum centres in period when their economies have also been weak.

Second, to identify those in need of international help is very complex. While the refugee status of those fleeing from conflict areas is more than clear, others in need of international protection may not enter the frame of the legal definition of refugee. To adequately confront with large number of people arriving through illegal channels and whose individual claims for asylum are additionally rejected is source-intensive. States of access are in big challenge in the re-admission process of those not granted with asylum, including the insecure conditions in states of origin or rejection by their governments to accept them back.

Third, there is a significant financial burden for states with large flow of refugees and others with granted international protection regarding integration support (housing, education, health and other services). Having in mind the slow economic growth in most of the EU member-states, this is not the burden they are willing to take. Also there are concerns regarding how long the refugees will stay in Europe and how long they will need such support. Global trends indicate that most of the new arrivals stay for years: from the entire refugee population, more than half were displaced for more than 10 years. Therefore, if provisions for integration support are used sooner, then refugees will sooner become independent, get employment and pay taxes. However, most of the governments are concerned regarding emergency efforts for welfare services, possible labour competition and the impact on social cohesion.

Fourth, further movement of refugees and migrants in EU is key concern for most of the governments. Many refugees and asylum seekers suffered multiple resettlements even before the journeys to Europe and with adequate integration support they would probably invested in building its own life in states where they are formally relocated. Inevitably there are individuals travelling in other states where they have relatives or where they believe that their economic possibilities are better, whether through employment or welfare support.

Fifth, public opinion on migration in Europe is deeply divided, influencing both on government policies and integration prospects for refugees and migrants. Media images transmitting the horrible risks refugees from Syria are facing in order to arrive in Europe to a large extent changed the public speech, but the anti-migration policy remains key issue in right-wing policies in Europe.

Finally, maintaining the coherent approach of 28 member-states shows to be extremely difficult. Although there is acknowledgement in need of wider EU response, the crisis also united political and economic divisions in Europe. Some Central and Eastern European states denied what was seen as a leading attitude from Germany; arguments regarding migration movements again heat up the tensions between Serbia and Croatia, Greece and Macedonia; Great Britain refused to participate in the EU relocation plan of 120.000 migrant from Greece, Hungary and Italy, as agreed on 22nd of September 2015.

7. CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

Dublin should be replaced with unforced, voluntarily based and responsible system adjusted with fundamental rights for distribution of asylum claims. Legal distribution in EU must secure that the asylum seekers are accepted in a manner which is fair, both on the dignity of asylum seekers and the solidarity of member-states. But the distribution will fail if there are no appropriate access facilities for asylum seekers in EU member-states and fair asylum procedure. These two issues must work together – no distribution will work if asylum seekers find themselves in humiliated conditions.

The problem with migration is long overdue and it reached its glorification with the scale of current migration wave. Also, it is unanimously acknowledged that the sustainable solutions must address the reasons in its roots. It seems that the situation only gets worse, proved by the large number of refugees and migrants trying to reach Europe. In absence of global initiatives and sustainable political solutions, major political crisis influencing the Middle East will further continue to generate refugees and migrants. Unlike other states, EU is especially concerned, having in mind its geographic density.

EU leaders are facing with huge refugee crisis and must face with it as common European challenge, consistent with their collective and individual responsibilities. Never before was Europe in an urgent need of common response towards the flow of refugees. Still, even the need of such actions, some leaders are determined on insisting towards isolation policies. For example, more refugees arrive on Greek islands, where humanitarian assistance and basic needs are lacking. Greek government should take responsibility, but because that is not possible at the moment, EU should step forward and to secure safe crossing and relocation. At the time, these travelling through this route are forced to leave the EU and travel illegally through the Balkans again risking their lives. The current migration crisis describes the attention of how domestic politics of individual states are undermining the importance of fair and thoroughly debate. Because of the rise of anti-migration, right-wing parties in Europe, migration became a subject of political dispute in almost every EU country. It is clear that there is no single solution, neither single approach.

With massive unrests and with rise of conflicts, the number of migrants will certainly rise. First and foremost, the situation in Middle East needs improvement by the entire international community. Europe must lead the way in establishing the stage for an international conference and adoption of resolutions for Syria and others. Moreover, all major powers should take on the responsibility for flow of refugees. Countries in the region accepting large part of refugees because of their geographic density should be supported by developed states with financial, technical, humanitarian and other necessary support.

The new European Agenda on Migration certainly opened new directions, but so far with short use. The Agenda proposes relocation of migrants (for those already in EU) and resettlement (for those outside the EU) according established criteria. Share of responsibilities and fair division is necessary and should be compulsory for all EU member-states, having in mind the different parameters, such as the size of the country, population, GDP, unemployment and political situation. This will avoid situations where some member-states in first line, along with those receiving large part of asylum seekers bear the burden of migrants flow. Other side of the Agenda is the return of illegal migrants and the rejected asylum

seekers. The return is conditional in third states with re-admission agreements and by respecting its commitments, they should be offered with more motivated and better conditions for fulfilling their obligations. With no possibilities for brighter future, those returned will use all means to return to Europe. Debate should decide what to do with those not qualified for asylum, but not able to return to their countries.

EU must establish coherent and comprehensive migration policy based on human rights, making the mobility central instrument in order to enable Europe to return its borders. All member-states should be responsible actors and supporters for comprehensive approach and collective legal actions for protection of rights, whether a refugee or asylum seeker. Building walls and setting fences, using tear-gas and other forms of violence against migrants and asylum seekers, detentions, poor access to basic means as shelter, food, and water or hatred speech would not stop the migrants of coming or trying to reach Europe and may only shift the pressure from one point to another. EU member-states must rely on humanity and therefore several recommendations are of great significance:

- Entire EU, not some member-states, should accept that the Dublin system no longer functions and new approach is needed.
- In line with their commitments, EU member-states must secure that the protection of all migrants, especially women, children and other vulnerable groups, regardless of their migration status, is the basis for decision-making and action.
- Member-states must adopt coherent, long-term and comprehensive strategy dedicated on reasons and consequences of the current flow.
- Alternative means for the refugees are needed in order to arrive safely in EU without risking their lives.
- To secure that member-state responsibilities are fulfilled and refugees are not forced to travel to other member-states and may live in dignity while their asylum application is being processed.
- Make use of voluntary mechanisms and expulsion of forced mechanisms for transfer of asylum seekers to member-states.
- Agreement regarding distribution of refugees and determination of asylum claims in fair manner both for the refugees and member-states.
- In long-term, to establish EU Agency for Migration, Asylum and Protection with responsibilities for securing coherent and consistent determination of asylum claims.

Bibliography

1. A European Agenda on Migration (2015), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2015), 240 final, Brussels, 13 May 2015;
2. Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985, OJ L 187/45, 10 July 2001;
3. Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, OJ L 328/17, 5 December 2002;

4. Council Framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, OJ L 328/1, 5 December 2002;
5. EASO (2015) *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union in 2014*. Valletta: European Asylum Support Office;
6. Hagen-Zanker, J. and Mallett, R. (2015) “‘Fortress Europe’? There’s No Such Thing’. Infographic. London: ODI;
7. <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/07/20/>;
8. <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>
9. <http://www.unodc.org/toc/en/crimes/migrantsmuggling.html>.
10. “Hungary begins work on border fence to keep out migrants”, *The Guardian*, 13 July 2015;
11. Regulation 604/2013 of the European Parliament and the of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, OJ L 180/31, 29 June 2013;
12. “Spanish police summoned over Ceuta migrant deaths, camp raided near Melilla”, *Deutsche Welle*, 11 February 2015;
13. Squires, N. (2015) “More Than 5,000 Migrant Children Disappear in Italy after Crossing the Mediterranean”. *The Telegraph*, 25 June.
14. Tampere European Council (1999). European Council: Presidency Conclusions 1999.

**DIPLOMATIC ASYLUM UNDER INTERNATIONAL LAW:
BETWEEN ADMINISTRATION OF JUSTICE, DIPLOMATIC IMMUNITY AND
HUMAN RIGHTS PROTECTION**

Apstract

The issue of diplomatic asylum, as part of the larger institute of *extra-territorial asylum*, is not new for the international Community though it is not sanctioned in any general rule of international law. It is mostly developed in the Latin America Countries as a regional rule of inter-State relations codified specially in the *Convention on diplomatic asylum* of Caracas of 1954. In this Region, the State whose diplomatic premise is concerned with any request for diplomatic asylum enjoys the right to concede (diplomatic) asylum while the territorial State has the obligation (if the asylum is granted) to allow the asylum seeker to freely reach the territory of the State of refuge. In other words, the territorial State should guarantee the safe-conduct for the asylum seeker if the latter enjoys the status of diplomatic refugee. The issue of diplomatic asylum concerns also the concept of the so-called «extraterritoriality» of the diplomatic premises. In this sense, the immunities guaranteed to the diplomatic mission does not include even the right to grant the status of refugee outside the territorial borders of the State and to pretend from the territorial State to respect this act. This depends on the will and the political decision of the territorial State in which the diplomatic premise is situated and there is no obligation under international law to release safe-conduct for refugees to freely leave its territory. The territorial State has the duty to administrate the justice for issues concerning proper jurisdiction in full respect of the principle of diplomatic immunity, namely the *ne impediatur legatio*. Tribunals case law and State practice – with the exception of the Latin American countries – show that the grant of asylum status does not fall within the prerogatives of diplomatic activity and thus, is not covered by the regime of immunities and neither is it regulated by the general or particular norms of refugee protection.

Keywords: Diplomatic asylum, conventional asylum, human rights, domestic affairs, State sovereignty, administration of justice.

CONTENT: 1. *Introductory considerations on extra-territorial asylum* – 2. *Diplomatic asylum, refugee protection and diplomatic immunities* – 3. *The Latin American experience on diplomatic asylum* – 4. *Current international law and diplomatic asylum: State practice and case law* – 5. *Diplomatic asylum between humanitarianism and State sovereignty: final remarks*.

1. *Introductory considerations on extra-territorial asylum*

Under international law, asylum is a notion connected to a legal status, granted from a receiving State, of protection of individuals escaping for their country because of grounded reason of persecution on account of race, religion, nationality or political opinion. According to art. 33 (1)²⁴⁶ of the *Geneva Convention on Refugee Protection* of 1951²⁴⁷ and relative additional *Protocol* of 1967²⁴⁸, the individual satisfying these criteria has the right to *non-refoulement* (not to be expelled) to his country of origin or other countries where his life could be at danger. In order to be successfully «completed», asylum has to be conceded by the territorial State where the asylum-seeker has presented application. However, the receiving State does not have the obligation to grant this legal status to the asylum-seeker and the latter does not enjoy any absolute right to asylum: the only undisputable right international law grants to the asylum-seeker is the right to *non-refoulement*; that is not to be rejected in his (or other) country(ies) where he may be victim of persecution. This traditional concept of asylum is commonly known as *territorial asylum* since for its completion is requested the physical application of the asylum-seeker at the external frontiers or within the territory of the receiving State²⁴⁹.

To the contrary, international practice shows that, beside the classical and majority category of territorial asylum, from centuries cases of granting shelter within diplomatic premises²⁵⁰ have rivaled with the traditional one. Indeed, extra-territorial asylum includes also

* PhD in “International Order and Human Rights”, Sapienza University of Rome, Italy. Lecturer of public international law at the University of Vlora «Ismail Qemali», Albania.

²⁴⁶ Art. 33 **Prohibition of expulsion or return (“refoulement”)** «1. No Contracting State shall expel or return (“refouler”) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion».

²⁴⁷ 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, Geneva. 189 UNTS 137/ [1954] ATS 5

²⁴⁸ 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 31 January 1967, New York, United States of America. 606 UNTS 267 / [1973] ATS 37.

²⁴⁹ «Si deve immediatamente distinguere l’asilo *diplomatico* da quello *territoriale*. L’asilo *territoriale* è la protezione che lo Stato garantisce allo straniero in fuga dalla persecuzione all’interno del proprio territorio ed è l’unica fattispecie regolata (salva l’eccezione che subito si dirà per l’asilo *diplomatico*) dal diritto internazionale. L’asilo *diplomatico* è, invece, la protezione che viene offerta allo straniero in fuga in luoghi diversi dal territorio dello Stato di rifugio come, ad esempio, nelle sedi delle missioni diplomatiche e consolari dello Stato all’estero (o, nell’antichità, all’interno di chiese, conventi o templi). Il caso tipico moderno è proprio quello del cittadino che penetra e chiede rifugio (cioè protezione) all’interno di un’Ambasciata straniera sita sul territorio del proprio Stato di cittadinanza», A. SINAGRA, P. BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Milano, 2009, p. 518.

²⁵⁰ See, at this regard, F. MORGENSTERN, ‘*Extra-Territorial*’ Asylum, in 1948, Brit. Y.B. Intl. L., pp. 236-261.

not only the one sought in the diplomatic premises but even those concerning ships of war or merchant vessels, as well as aircrafts²⁵¹.

2. *Diplomatic asylum, refugee protection and diplomatic immunities*

Diplomatic asylum is directly connected with the diplomatic activity since temporary diplomatic missions of XV century were converted into permanent diplomatic relationships as a result of the transformations of international relations²⁵², initially with regard to the Italian States as well as with the Peace of Westphalia system (1648)²⁵³. Principles of international law concerning inter-State relations started to grow up in reason of the new necessities of the international community in order to fully guarantee the equal sovereignty of States and the complete inviolability of diplomatic premises and agents. *Ne impediatur legatio* principle was one of the most important expressions of the diplomatic immunity of States and their agents in the territory of the receiving State²⁵⁴. At the very beginning of effective and permanent diplomacy between States (as subjects of international law) the right to refuge in the diplomatic premises was almost inviolable due to the consideration of the diplomatic premises, from the doctrine and the practice of the time, as extra-territorial²⁵⁵. The reason of these considerations stands in the fact that, erroneously, the inviolability of the diplomatic premise was referred to as extraterritoriality; that is belonging to the territory of the sending State²⁵⁶. While in Europe the practice of diplomatic asylum decreased with the passing of

²⁵¹ For a historical and detailed analyze of extra-territorial asylum, during and before the XIX Century, see J. B. MOORE, *Asylum in Legationis and in Consulates and Vessels. I.*, in *Political Science Quarterly*, Vol. 7, No. 1 (Mar., 1892), pp. 1-37; No. 2 (Jun., 1892), pp. 197-231; No. 3 (Sep., 1892), pp. 397-418. See also B. GILBERT, *The Practice of Asylum in Legationis and Consulates of the United States*, in *American Journal of International Law*, Vol. 3, No. 3 (Jul., 1909), pp. 562-595.

²⁵² UN General Assembly, *Question of Diplomatic Asylum: Report of the Secretary-General*, 22 September 1975, A/10139 (Part II), available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae68bf10.html> [accessed 3 January 2016].

²⁵³ Anyway, in present times «A right to give asylum in diplomatic missions to refugees from the authorities of the receiving state has often been claimed, but it has not always been accepted and there is as yet no universal agreement among states on the circumstances in which the right may be exercised», Lord Gore-Booth (ed.), *Satow's Guide to Diplomatic Practice*, Fifth edition, London-New York, 1979, p. 112

²⁵⁴ See, for these purposes, C. CURTI GIALDINO, *Lineamenti di diritto diplomatico e consolare*, Torino, 2015, in particular, p. 17 ff.

²⁵⁵ «There is every reason to believe that soon after the establishment of permanent embassies in the fifteenth century, the dwellings of public ministers became resorts for persons fleeing either from violence or from legal prosecution. The abolition of cities of refuge and the decline of reverence for sacred places having left the fugitive without a sanctuary, he naturally sought shelter under the immunities of the public minister. At one time those immunities attained the most exaggerated proportions. They included not only the extraterritoriality of the minister and his suite, but also that of his dwelling or hotel, and of other buildings over which he placed the arms of his sovereign. In some instances ambassadors of a thrifty turn realized enormous profits by hiring and granting their protection to houses which they then sublet to malefactor», J. B. MOORE, *cit.*, Vol. 7, No. 1, p. 5.

²⁵⁶ «In reality, when writers have referred to the extraterritoriality of a minister's domicile, they have employed the term loosely and figuratively, and have either expressly or impliedly rejected the theory that such domicile is actually extraterritorial, or that it is a part of the territory of the state which the minister represent», J. B. MOORE, *cit.*, Vol. 7, No. 3, p. 398. In confirmation of this position that absolutely denies extraterritoriality to the diplomatic premise, see also A. Sinagra, P. Bargiacchi, *cit.*, p. 381: «Con riguardo alle sedi diplomatiche e consolari in territorio straniero va subito chiarito un grave e frequente fraintendimento. Impropriamente, infatti, ci si riferisce a tali sedi come a «spazi extraterritoriali» all'interno dello Stato che ospita la sede (*Stato territoriale*). L'improprietà terminologica conduce all'errata conclusione di ritenere che lo Stato territoriale non può mai interferire con l'attività della missione e, addirittura, induce a credere che il circoscritto spazio fisico dove insiste la sede (diplomatica o consolare che sia) è territorio straniero soggetto alla sovranità dello Stato che ha inviato la missione (*Stato della missione*) e non a quella dello Stato territoriale. Se così fosse, si giungerebbe a

centuries, due to the restriction of the «extraterritorial» nature of the diplomatic dwellings and premises, in the Latin American Continent this phenomenon used to become an issue of general acceptance. Following the tradition of granting asylum in sanctuaries conditioned by interests of humanity and general practice, by the end of XIX century and the beginning of the following one, in the countries of Latin America²⁵⁷ the institute of diplomatic asylum became of reciprocal usage²⁵⁸.

Among the European countries and other areas different from Latin America, there is no absolute and general right to diplomatic asylum. This institute is not regulated by international law because, as mentioned above, the diplomatic and the consular premise is not a territory of the sending State, but a territory of the receiving State²⁵⁹. The fact that the latter does not intervene within the diplomatic premise in order to arrest the proper citizen (asylum-seeker) is not explained by any prohibitive legal rule but for the political reason to respect the diplomatic function and the personality of the foreign State even in these situations²⁶⁰.

For what regards the notion of refugee protection, in relation to the diplomatic asylum, the most important international document in the field of refugee protection, namely the Geneva Convention of 1951 and relative Protocol, binds the signatory States not to reject the individuals seeking for refuge at the frontiers of the State. Art. 33 of this Convention, as a general rule of international law, implies at least the right of the refugee to apply for protection to the authorities of the concerning State and contemporarily not to be deported for groundless reasons. The *non-refoulement* principle is already an undisputable right of the individual and constitutes the cornerstone of the Geneva refugee regime. In a second moment, the involved State has the discretion to take under consideration, according to its domestic rules, the asylum-seeker application and, eventually, to concede or not refugee status. If the response of the State is negative, the rules of Geneva Conventions impede to this State to repatriate the asylum-seeker in countries or areas where there are reasonable grounds of persecution for him or his family.

conclusioni paradossali ed illogiche. In nome della pretesa *extraterritorialità* delle sede, infatti, si dovrebbe ritenere che, anche di fronte ad un evento gravemente lesivo del suo ordine pubblico, lo Stato territoriale non possa intervenire perché la sede è territorio straniero!»

²⁵⁷ «Among Latin American countries a right of diplomatic asylum has as a matter of local usage been very generally accepted, and international agreements have been concluded between those countries establishing rules for the exercise of the right», Lord Gore-Booth (ed.), *cit.*, p. 113.

²⁵⁸ Just to recall the interesting pleading of the Government of Colombia in the asylum case before the ICJ: «The American institution of asylum, with the special characteristics which it assumes on the continent, is, in short, the result of two coexisting phenomena deriving from law and politics respectively and in evidence throughout the history of this group of States: on the one hand, the power of democratic principles, respect for the individual and for freedom of thought; on the other hand, the unusual frequency of revolutions and armed struggles which, after each internal conflict, have often endangered the safety and life of persons on the losing side», UN General Assembly, *Question of Diplomatic Asylum*: *cit.*, par. 11.

²⁵⁹ «Our government holds that its ministers, their families, their suites, their servants, and their residences, are to be accorded all the rights of personal immunity that have been granted diplomatic representatives at all times, so far as may be necessary to their comfort and convenience, but this is a far different thing from saying that this immunity stretches to such an extent as to allow a minister to set up in the midst of another nation an independent sovereignty of his own which cannot be entered save by an unfriendly act. [...] Personal immunity is too small a cloak to stretch over as a defence to shield from the operation of a local law a citizen of the country granting him this immunity. Simply stated, the idea is too broad; it takes too much as proved; the territory of the legation is not the territory of the legation», B. GILBERT, *The right of asylum in the Legation of the United States in Central and South America*, in *Harvard law Review*, Vol. 15, No. 2, (Jun., 1901), pp. 129-130.

²⁶⁰ A. SINAGRA, P. BARGIACCHI, *cit.*, p. 518.

Nevertheless, in recent times, the classical notion of territorial asylum-seeker has gone increasingly mitigating; in the sense that reasons of massive (and not individual) migrations do not involve only political, ethnic, race or religious issues but even grave economic crises, civil wars or natural disgraces. Not falling exclusively within the application sphere of the dispositions of Geneva Conventions, a new institute of *temporary protection* has been of particular utility. Humanitarian reasons have, in these way, extended, the scope of the Geneva regime rules in order to adequate with the new exigencies of international coexistence.

However the rules governing the refugee protection do not affect the category of diplomatic asylum-seekers. Both in the case of territorial asylum-seekers and extraterritorial one, the receiving State is not obliged to grant asylum to all the applicants. For reasons of humanity it may concede temporarily protection or asylum status but yet there is not any international norm imposing the grant of this definitive status.

The situation becomes even more serious in case of asylum application within the territory of the diplomatic premise which obviously fall within the territory of the pretended persecutor State. If, from one side, the grant of traditional territorial asylum is considered rightly a mere aspect of State territorial sovereignty, from the other side, the issue of diplomatic asylum within the space of diplomatic premises within the territory of another State is regarded as an abuse of diplomatic immunities. The usual activity of the diplomatic representations of the State outside its territory consists of functions and duties strictly concerning the inter-State relations and this does not include the grant of asylum. Outside particular cases of civil war or internal revolutions the right to diplomatic asylum has not been accepted by States. Indeed, Vienna Conventions on Diplomatic Relations (art. 41)²⁶¹ and on Consular Relations (art. 55)²⁶² regarding the improper interference in the domestic affairs of the sending State and the illegitimate use of the diplomatic premises clearly reject the any pretension to the right of diplomatic asylum. In a period where the so-called «extraterritoriality» of the diplomatic premise has lost the whole initial meaning and the dated theory of «*franchise d'hotel*», the grant of diplomatic asylum falls entirely outside the aims and the limits of diplomatic activity. Some occidental States, instead of the diplomatic asylum and in presence of «extreme or exceptional circumstances, where the life or the safety

²⁶¹ 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations, 18 April 1961, Vienna, Austria. 500 UNTS 95 / 23 UST 3227 / 55 AJIL 1064 (1961). **ARTICLE 41.** «1. Without prejudice to their privileges and immunities, it is the duty of all persons enjoying such privileges and immunities to respect the laws and regulations of the receiving State. They also have a duty not to interfere in the internal affairs of that State. 2. All official business with the receiving State entrusted to the mission by the sending State shall be conducted with or through the Ministry for Foreign Affairs of the receiving State or such other ministry as may be agreed. 3. The premises of the mission must not be used in any manner incompatible with the functions of the mission as laid down in the present Convention or by other rules of general international law or by any special agreements in force between the sending and the receiving State».

²⁶² 1963 Vienna Convention on Consular Relations, 24 April 1963, Vienna, Austria. 596 UNTS 261 / 21 UST 77 / TIAS 6820. **Article 55 Respect For The Laws And Regulations Of The Receiving State.** 1. Without prejudice to their privileges and immunities, it is the duty of all persons enjoying such privileges and immunities to respect the laws and regulations of the receiving State. They also have a duty not to interfere in the internal affairs of the State. 2. The consular premises shall not be used in any manner incompatible with the exercise of consular functions. 3. The provisions of paragraph 2 of this article shall not exclude the possibility of offices of other institutions or agencies being installed in part of the building in which the consular premises are situated, provided that the premises assigned to them are separate from those used by the consular post. In that event, the said offices shall not, for the purposes of the present Convention, be considered to form part of the consular premises.

of the persons is put in immediate danger», are oriented to grant the so-called *temporary refuge*.

In any case, with regard to the countries that deny recognition to the institute of diplomatic asylum granted in the diplomatic premises situated within their territory, is anyway forbidden any penetration by the mean of force in the premises of the diplomatic representation short of explicit authorization of the Head of Mission, given the absolute nature of the inviolability.

3. *The Latin American experience on diplomatic asylum*

The practice of diplomatic asylum in Latin America should be read as inherited by the Spanish tradition and also determined by the so-called «chronic revolutionary condition» of these countries²⁶³. In these countries the grant of diplomatic asylum is the result of the accumulation of a continues practice of diplomatic asylum tradition laying in the historical characteristics of the amicable relationships between these countries. Two main reasons have contributed to the formation of the tradition of diplomatic asylum in this area of the World: form one side the chronic government instability of these countries and, from the other side, the good an friendly relations between respective nations. Normally, diplomatic asylum used to be granted to individuals non charged with common crimes but those charged of political offences. Born initially as a kind of protection granted in religious premises and in consideration of the fact that in these countries, including also Spain and Italy, the duality of power between Church and secular power, with the passing of centuries and the diminishing of religious power, the institute of extra-territorial asylum was «transferred» to the diplomatic plan. The inviolability and the sacredness of the cult premises, imposed by the Spanish colonizers constituted the bases for the so-called religious asylum. As long as the Latin America area was subjugated to Spanish crown the institute for religious asylum was the only way to escape and find refuge for individuals. The privilege of the Church to grant religious asylum ended only in at the beginning of the XIX century with the adoption of different royal decrees among Latin American countries which restricted seriously the right of the Church to grant asylum for ordinary offences²⁶⁴.

The following independence of the new States of Latin America coincided with the restriction of powers of the Church in these countries producing so the effect of weakening the institute of the religious asylum. The Church itself participated, in the principle of the XIX century, in numerous political struggles in Latin America and thus involved directly in the political scene. The sacredness of the religious premises stopped to serve as place of refuge

²⁶³ «Moreover, there is a general impression that these tumults, which are often attended with little bloodshed, are characterized by great vindictiveness and cruelty on the part of the victors towards those who are temporarily vanquished. Humanity, therefore, is invoked to sustain the practice of asylum; and it is stated that the practice exists and is maintained with at least the tacit consent of the local government, which recognizes it as a wholesome and beneficent usage», Lord Gore-Booth (ed.), col. 7, No. 1 *cit.*, p. 22.

²⁶⁴ «Up until the eve of the wars of independence repeated attempts were made through royal decrees and papal bulls to limit the offences for which asylum could be granted and the number of churches and monasteries in which it could be granted as well. It appears that the royal authority was particularly frustrated in its attempts to apprehend military delinquents, with the result that a decree of 1787 provided that they might if necessary be removed from the sacred places after certain precautions in order to ascertain whether or not the offence was one which permitted asylum», C. NEALE RONNING, *Diplomatic asylum. Legal Norms and Political Reality in Latin American Relation*, The Hague, 1965, p. 25.

for members of political factions during these struggles in almost all Latin American countries, in addition also to the fact that the Church itself was directly involved. Thus, the inviolability of the religious premises ended by the middle of XIX century leaving the place to the institute of diplomatic asylum. New secular governments of the countries of the area did not prefer to choose the drastic solution of violating the immunities of these diplomatic premises in reason of the inconvenience to worsen the relations with the occidental powers.

During the second half of the same century a consistent practice of diplomatic asylum was endorsed in these countries but there is not sufficient evidence that it constituted a clear example of regional customary norm. This so-called «American practice» of diplomatic asylum seemed to be respected in all Latin American countries with the exception, obviously, of the northern American States and the European ones. For these countries it has been considered a toleration or an issue of humanitarian measure rather than a legal obligation. Anyway, the practice of diplomatic asylum has been seen as part of juridical life of Latin America through practice and custom²⁶⁵.

4. *Current international law and diplomatic asylum: State practice and case law*

The first Convention concerning the institute of diplomatic asylum may be identified with the *Convention on International Penal Law* signed in Montevideo in 1889, during the *South American Congress on International Law* which, at art. 17 (Title II)²⁶⁶ sanctions the right of the diplomatic premise State to grant diplomatic asylum to individuals non charged with common offences but only to persons pursued for political reasons. This disposition merely confirmed the existing norm of diplomatic asylum respected in Latin America.

A further instrument of particular interest for the diplomatic asylum is represented by the *Convention on Asylum* signed in Havana in 1928 which may be considered the first international (regional) instrument in the field of (diplomatic) asylum²⁶⁷. Constituted by two main articles, it addresses the issue of diplomatic asylum in an exhaustive way considering the precise dispositions regulating the institute at issue. Art. 2 of the Convention²⁶⁸ provides for

²⁶⁵ «This humanitarian tradition, inspired by broad liberal principles, was incorporated in the juridical life of America through practice and custom, being initially recognized as customary law and submitted, later, to the American international organizations, which determined its juridical structure. In this way, a juridical and humanitarian tradition concerning asylum has existed for many years in America, based upon certain principles which ought to be considered fundamental and immutable, which have always been practiced and sustained by Cuba and the Majority of the countries of America ... », "Statement Presented before the International Court of Justice by the Government of the Republic of Cuba," February '5, 1951, in Peru, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Proceso sobre asilo entre el Peru y Colombia ante La Corte Internacional de Justicia*, segunda parte (Lima, 1952), p. 70, quoted in C. NEALE RONNING, *cit.*, The Hague, 1965, p. 33.

²⁶⁶ «Such persons as may be charged with non-political offences and seek refuge in a legation shall be surrendered to the local authorities by the head of the said legation, at the request of the Ministry of Foreign Relations, or of his own motion. Said asylum shall be respected with regard to political offenders, but the head of the legation shall be bound to give immediate notice to the Government of the State to which he is accredited; and the said Government shall have the power to demand that the offender be sent away from the national territory in the shortest possible time. The head of the legation shall, in his turn, have the right to require proper guarantees for the exit of the refugee without any injury to the inviolability of his person. The same rule shall be applicable to the refugees on board a man-of-war anchored in the territorial waters of the State»

²⁶⁷ *Convention on Asylum* (Havana, 1928). Signed in Havana, February 20, 1928, at the Sixth International Conference of American States. Entry into force: 21 May 1929. Text: OAS Official Records, OEA/Ser.X/I. Treaty Series 34.

²⁶⁸ «Asylum granted to political offenders in legations, warships, military camps or military aircraft, shall be respected to the extent in which allowed, as a right or through humanitarian toleration, by the usages, the

the granting of diplomatic asylum restricted exclusively to political offenders, only in urgent cases and for a strict period of time necessary to guarantee the safety of the asylum-seeker. On the territorial State falls the obligation to ensure the safe conduct of the asylum-seeker to depart from and leave the country of origin without consequences for his inviolability. The dispositions of the Havana Convention however did not resolve the delicate question of the definition of «political offence» giving rise to the application for diplomatic asylum provoking in this way misinterpretation of the disposition at issue. Moreover, the lack of clearance with regard to the silence of art. 2 relative to the granting of asylum not in accordance with the procedures laid down in this article. This uncertainty lasted till the adoption of the *Montevideo Convention on Political Asylum* of 1933 with, although did not receive a large consensus among Latin American countries, introduced and sanctioned for the first time two important concepts with regard to diplomatic asylum: the codification of an absolute right to grant asylum (art. 2) and the right to qualify the offence as political as to the dispositions of the Convention itself. Both these rights were attributed to the State of granting asylum which, on the other side has the obligation to notify the territorial State the grant of asylum as well as the right to pretend safe-conduct for the asylum-seeker.

Furthermore, the institute of diplomatic asylum was sanctioned in the *Treaty on Political Asylum and Refugee*, signed in Montevideo in 1939. The principal novelties of this treaty regard the extension of the places where political asylum may be granted; the extension of the protection of diplomatic asylum even to persons pursued for «political reasons» and not only for «political offences». Diplomatic asylum is denied to persons convicted for common offences or the deserters from the armed forces with the exception of those acts of «clear political character».

The most important document in the field of diplomatic asylum is considered the Convention on Diplomatic Asylum, signed at Caracas in 1954 by the majority of Latin American countries²⁶⁹. The first important element of the Convention is the establishment of an exclusive right to the member States to grant diplomatic asylum without anyway challenging the right to reject or refuse the concession of this status (art. II)²⁷⁰. On the other side, no right for the individual to diplomatic asylum has been established: it remains at the discretion of the state of the diplomatic premise to grant (or refuse) asylum, in full respect of its sovereign powers. Nevertheless, the dispositions of the Conventions regulate in a detailed way the cases

conventions or the laws of the country in which granted and in accordance with the following provisions: First: Asylum may not be granted except in urgent cases and for the period of time strictly indispensable for the person who has sought asylum to ensure in some other way his safety. Second: Immediately upon granting asylum, the diplomatic agent, commander of a warship, or military camp or aircraft, shall report the fact to the Minister of Foreign Relations of the State of the person who has secured asylum, or to the local administrative authority, if the act occurred outside the capital. Third: The Government of the State may require that the refugee be sent out of the national territory within the shortest time possible; and the diplomatic agent of the country who has granted asylum may in turn require the guaranties necessary for the departure of the refugee with due regard to the inviolability of his person, from the country. Fourth: Refugees shall not be landed in any point of the national territory nor in any place too near thereto. Fifth: While enjoying asylum, refugees shall not be allowed to perform acts contrary to the public peace. Sixth: States are under no obligation to defray expenses incurred by one granting asylum».

²⁶⁹ CONVENTION ON DIPLOMATIC ASYLUM (Caracas, 1954). Signed in Caracas, March 28, 1954, at the Tenth Inter-American Conference. Entry into force: 29 December 1954. Text: OAS Official Records, Treaty Series No. 18. UN REGISTRATION: 03/20/89 No. 24377

²⁷⁰ «Every State has the right to grant asylum; but it is not obligated to do so or to state its reasons for refusing it»

where granting asylum may be qualified in violation of the Conventions especially with regard to the cases of abuse with this right. Diplomatic asylum seekers who, at the time of requesting asylum, have been convicted for common offences are not eligible for granting asylum and the disposition obligates the granting State to surrender them if given refuge²⁷¹.

While limiting the grant of asylum to urgent cases and only for strict period of time, the Conventions, differently from the previous conventional experiences, expressly sanctions clear criteria to determine urgency and gravity of the cases involved²⁷². Another signifying disposition strengthening the position of asylee and of the granting State is represented by art. XII of the Convention²⁷³ which provides for, even by express guarantees, the immediate and secure safe conduct of the individual outside the territory of the proper State²⁷⁴.

For what regards the case law of international tribunal concerning the institute of diplomatic asylum the most emblematic is certainly represented by the *Haya de la Torre Case* or the so-called *Colombian-Peruvian asylum case* of 1950²⁷⁵. A Peruvian politician, VÍCTOR RAÚL HAYA DE LA TORRE, on 3 January 1949, entered the Colombian embassy in Lima, the capital of Peru. After granting asylum, the Colombian ambassador asked the Peruvian authorities to release the safe conduct and the necessary guarantees to leave the country for the asylee, according to the dispositions of the *Havana Convention on Asylum* of 1928. In absence of a shared solution for the case at issue and due to a specific bilateral agreement signed by the parties on 31 August of the same year, Colombia submitted the case to the International Court of Justice. The Colombian government asked the Court whether Colombia was competent, as asylum granting country, to qualify the offence for the purposes of said

²⁷¹ «Article III: It is not lawful to grant asylum to persons who, at the time of requesting it, are under Indictment or on trial for common offenses or have been convicted by competent regular courts and have not served the respective sentence, nor to deserters from land, sea, and air forces, save when the acts giving rise to the request for asylum, whatever the case may be, are clearly of a political nature. Persons included in the foregoing paragraph who *de facto* enter a place that is suitable as an asylum shall be invited to leave or, as the case may be, shall be surrendered to the local authorities, who may not try them for political offenses committed prior to the time of the surrender».

²⁷² «Article V. Asylum may not be granted except in urgent cases and for the period of time strictly necessary for the asylee to depart from the country with the guarantees granted by the Government of the territorial State, to the end that his life, liberty, or personal integrity may not be endangered, or that the asylee's safety is ensured in some other way. Article VI. Urgent cases are understood to be those, among others, in which the individual is being sought by persons or mobs over whom the authorities have lost control, or by the authorities themselves, and is in danger of being deprived of his life or liberty because of political persecution and cannot, without risk, ensure his safety in any other way».

²⁷³ «Article XII. Once asylum has been granted, the State granting asylum may request that the asylee be allowed to depart for foreign territory, and the territorial State is under obligation to grant immediately, except in case of force majeure, the necessary guarantees, referred to in Article V, as well as the corresponding safe-conduct. Article XIII. In the cases referred to in the preceding articles the State granting asylum may require that the guarantees be given in writing, and may take into account, in determining the rapidity of the journey, the actual conditions of danger involved in the departure of the asylee. The State granting asylum has the right to transfer the asylee out of the country. The territorial State may point out the preferable route for the departure of the asylee, but this does not imply determining the country of destination. If the asylum is granted on board a warship or military airship, departure may be made therein, but complying with the previous requisite of obtaining the appropriate safe-conduct».

²⁷⁴ «Recognition of this right of safe conduct represents a major step forward, changing temporary refuge subject to surrender of the asylee to the local authorities into a true provision of asylum subject only to possible extradition», P. PORCINO, *Towards Codification of Diplomatic Asylum*, in 8 N.Y.U. J. Int'l L. & Pol. 435 (1975-1976), p. 443.

²⁷⁵ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, ICJ, *Haya de la Torre Case, Judgment of June 13th, 1951* : I.C. J. Reports 1951, p. 71.

asylum. In the same case, was asked to the court if Peru was obliged to furnish the safe conduct guarantees in favor of the individual involved in the case. From its part, the government of Peru claimed the consideration of HAYA DE LA TORRE as a common criminal and that the case at issue did not represent elements of urgency.

On the final opinion of the Court, Colombia did not enjoy any right to unilaterally decide the political nature of the offences committed by the Peruvian politician. In the same way Colombia had violated art. II of the Havana Convention of 1928 while granting asylum in absence of any urgency of the case. In order to better interpret and implement the dispositions of the judgment of the Court, Colombia asked newly the latter to determine proper obligations deriving from the first decision. In 1951 the Court finally ruled that Colombia had broken the dispositions of the Havana Convention by granting an illegal asylum but did not have any binding obligation, under the same Convention, to surrender the asylee at the Peruvian authorities²⁷⁶. In the same time the Court invited the parties to find a common and friendly solution, by «seeking guidance from those considerations of courtesy and good-neighbourliness»²⁷⁷.

The *Haya de la Torre case* indeed, does not go to the heart of the issue of diplomatic asylum. It regarded exclusively the interpretation of treaty dispositions and from the final decision of the Court could be extracted the sentence that international law does not provide for the concession of diplomatic asylum and the case at issue had to be resolved not by virtue of any international norm but in accordance to regional treaties signed by the parties and by common agreement in case of silence of the latter.

5. *Diplomatic asylum between humanitarianism and State sovereignty: final remarks*

The exigency for the recognition of diplomatic asylum outside the area of Latin American countries is grounded on principles of humanitarian nature and in consideration of a greater protection for individual human rights. The doctrine of diplomatic asylum, developed initially among the Latin American States, appears to conflict with the well sanctioned principle of exclusive sovereignty of States²⁷⁸. The latter are not oriented to cede portions of sovereignty, firstly because legally talking, the sovereignty is a unique concept and thus divisible; secondly, because of the fear from abuse with the granting of asylum in prejudice of sovereign rights of the territorial State. The fact that outside American perimeter this doctrine

²⁷⁶ «About all that can be deduced from this is that the Court felt that "qualification of the offence" cannot be considered a part of "the extent to which asylum is recognized." The meaning of the words "extent to which asylum is recognized" was not provided. In any event, all parties were agreed that no general recognition of asylum had been established by the treaty», C. NEALE RONNING, *cit.*, p. 57

²⁷⁷ «Having thus defined in accordance with the Havana Convention the legal relations between the Parties with regard to the matters referred to it, the Court has completed its task. It is unable to give any practical advice as to the various courses which might be followed with a view to terminating the asylum, since, by doing so, it would depart from its judicial function. But it can be assumed that the Parties, now that their mutual legal relations have been made clear, will be able to find a practical and satisfactory solution by seeking guidance from those considerations of courtesy and good-neighbourliness which, in matters of asylum, have always held a prominent place in the relations between the Latin-American republics», *Ibid*, p. 83

²⁷⁸ «Granting that the sovereign has some right to restrain liberty and terminate life, it is the position of this writer that this right must be strictly circumscribed so as to avoid interfering with the free exercise of political expression. The burden should be on the sovereign to demonstrate that the refugee has committed crimes against the public order and that its interests should outweigh the human rights interests», P. PORCINO, *cit.*, p. 450.

has not provoked enough attention and the lack of constant State practice in favor of the implicit recognition of this institute demonstrate that the time for a general or conventional at international level hasn't yet come. Both Vienna Conventions on Diplomatic Relations and the Consular Relations, while sanctioning the immunities of States and their agents with regard to diplomatic activity do not make any explicit mention of the right to grant diplomatic asylum within the related premises.

European countries have practiced diplomatic asylum in very particular cases, according to a case by case examination procedure but still do not recognize any right to diplomatic asylum. During the aggression of Hungary in 1956 the Cardinal MINDSZENTY sought asylum to the US embassy in Budapest. After the negative response of the Hungarian authorities to grant him the right to safe conduct towards another country, he was obliged to live in the embassy for almost 15 years until, due to the negotiation of the then President Nixon, the Hungarian government released the safe conduct to leave the country for Italy. A similar incident happened in 1978 in the diplomatic premises of the United State in Moscow with seven members of the Siberian Pentecostals Community applying for diplomatic asylum at the embassy. Events of the same nature occurred in the same years in the diplomatic premises of the Federal Republic of Germany in Prague. In all the cases, the refuge given by the occidental governments was afforded on urgent humanitarian grounds, in consideration mostly to the precarious situation averted in the Eastern countries.

In the nowadays recent experience a case which provoked a general debate is represented certainly by the case of JULIAN ASSANGE, founder of Wikileaks, who took refuge in the Ecuadorian embassy in London in June 2012. The following day, the Ecuadorian government announced the grant of asylum status to ASSANGE which was promptly rejected and not accepted by the British authorities. Unless there is a specific agreement or treaty between Great Britain and Ecuador in the field of diplomatic asylum, the government of Her Majesty has no obligation to guarantee safe conduct of ASSANGE out of proper territory. General or conventional international law do not provide for any right to extra-territorial asylum (diplomatic asylum included). The granting of diplomatic asylum by the Ecuadorian government does not provoke any breach of international law but, in the same time, international law does not impose to the British government to guarantee the safe passage. In the same time, due to the fact that diplomatic premises are inviolable for any reason, the agents of the Great Britain could not enter in the embassy to arrest Assange. Rights and duties of the territorial State and diplomatic premises State are balanced in the name of the principles of the State sovereignty and respect for the diplomatic immunities of the State and proper agents. The dispositions of Vienna Convention on Diplomatic relations do not permit any violation of diplomatic premises even if proved abusive use of them.

If the territorial State does not permit or accepts the asylum granted status of the individuals involved there is no international rule to afford protection to the asylee. Maybe in presence of any conventional disposition inserted in the Vienna Convention the status of diplomatic asylee could achieve an international dimension, expressively accepted by the States.

EKONOMSKI ASPEKT SVJETSKE IZBJEGLIČKE KRIZE - UTICAJ NA TRŽIŠTE RADA I (NE)ZAPOSLENOST U EVROPSKOJ UNIJI

„ECONOMIC ASPECT OF WORLD REFUGEE CRISIS - IMPACT ON THE LABOR MARKET AND (UN) EMPLOYMENT IN THE EUROPEAN UNION“

Sažetak

U ovom radu autori nastoje analizirati ekonomski aspekt svjetske izbjegličke krize, s posebnim akcentom na uticaj globalne izbjegličke krize na tržište rada i dugoročnu politiku zaposlenosti, a koja je u direktnoj korelaciji sa demografskom krizom u Evropskoj Uniji. Problematiziranje ove izuzetno kompleksne i aktuelne teme je od krucijalnog značaja za održivost EU, jer veliki priliv migranata i azilanata iz ratom ugroženih područja istovremeno predstavlja i izazov, ali i šansu da kroz povećanje ljudskih resursa pozitivno utiče na tržište rada i zaposlenost, a time se multipliciraju i pojedini makroekonomski indikatori, kao što su, BDP, nacionalni tekući račun, platna bilanca i u konačnici ekonomski rast. Napredovanjem globalizacijskih procesa tržište rada postaje sve više integrisano. Istovremeno istraživanja i analize provedene u većini članica Evropske Unije, pokazuju da će u narednom srednjeročnom periodu nastupiti demografski poremećaji koji će prouzrokovati demografsku krizu. Multietničnost i etnička raznolikost zbog toga će dobiti na značaju kao potencijalna šansa, a što će eksplicitno uticati na međunarodna i lokalna tržišta rada da postanu fleksibilnija prema masovnom egzodusu ljudi iz ugroženih područja u procesu implementacije inkluzivne imigracijske politike. Ovako postavljena hipoteza biće predmet istraživanja i dokazivanja u ovom radu, a što je u korelaciji sa ekonomskim definiranjem migracijskih procesa, kojim se pojašnjava da slobodni protok ljudi koristi međunarodnoj ekonomiji i predstavlja jedan od stupova međunarodne politike bazirane na održivoj ekonomiji. Cilj ovog rada je da se naučnim metodama deskripcije, dokazivanja, analize i sinteze, kompilacije, komparacije, te statističkom metodom, analizira i istraži uticaj globalne izbjegličke krize na tržište rada i politiku zapošljavanja, a koja je od krucijalne važnosti za rješavanje demografske krize u narednom periodu u državama, članicama Evropske Unije.

Ključne riječi: *ekonomski aspekt, svjetska izbjeglička kriza, tržište rada, nezaposlenost, demografska kriza, Evropska Unija.*

ABSTRACT

In this paper, the authors try to analyze the economic aspect of the global refugee crisis, with a special emphasis on the impact of the global refugee crisis on the labor market and long-term employment policy, which is in direct correlation with the demographic crisis in the

European Union. Problematization this extremely complex and actual topics is crucial for the sustainability of the EU, because a large influx of migrants and asylum seekers from war-affected areas is both a challenge and a chance to increase the human resources positively affect the labor market and employment, and thus multiply and some macroeconomic indicators, such as GDP, national current account, balance of payments and ultimately economic growth. Advancing globalization processes labor market becomes more integrated. At the same time research and analysis carried out in most EU countries, show that in the coming mid-term demographic disturbances occur that will cause a demographic crisis. Multi-ethnicity and ethnic diversity will therefore gain in importance as a potential opportunity, which will explicitly affect international and local labor markets to become more receptive to the mass exodus of people from threatened areas in the implementation of inclusive immigration policy. Thus, the hypothesis will be subject to investigation and proof in this paper, which is correlated with the economic definition of migration processes, which clarifies that the free flow of people using the international economy and represents one of the pillars of international policy based on a sustainable economy. The aim of this study is to scientific methods of description, presentation of evidence, analysis and synthesis, compilation, comparison and statistical method, analyze and investigate the impact of the global refugee crisis on the labor market and employment policy, which is crucial for solving the demographic crisis in the future period in the States, members of the European Union.

Keywords: *economic aspect, the world's refugee crisis, the labor market, unemployment, demographic crisis, the European Union.*

1. UVOD

Svjetska izbjeglička kriza je jedan od ključnih i najaktuelnijih problema današnjice. Masovni egzodus migranata i azilanata, prvenstveno iz ratom pogođenih država (prevažodno iz Sirije, ali i drugih afričkih zemalja), predstavlja izuzetno kompleksan problem za međunarodnu zajednicu, a naročito za Evropsku Uniju u kojoj ne postoji konsenzus među članicama unije u kontekstu iznalaženja adekvatnog rješavanja ovog pitanja. Problematiziranje ove izuzetno kompleksne i aktuelne teme je od velikog značaja za održivost Evropske Unije (u daljem tekstu EU), zbog činjenice što je ujedinjenje Evrope utemeljeno na idejama nacionalne i socijalne države, te ideji o kojoj se nerado polemizira, a zasnovana je na činjenici nastanka Evrope na kršćanskim temeljima, ili diplomatskim riječnikom kazano, nastanak EU se temelji na nekim zajedničkim evropskim vrijednostima, a koje aktuelna izbjeglička kriza skoro u potpunosti negira. Neočekivani priliv migranata i azilanata iznenadio je evropske političare i eksperte, jer su smatrali da globalizacija i globalizacijski procesi predstavljaju internacionalizaciju i integriranje samo u kontekstu slobode kretanja roba i usluga, a zanemarili su činjenicu kojom se globalizacijom propagira i sloboda kretanja ljudi. Migracija stanovništva, a posljedično tome i migracija radne snage, iz ugroženih ratnih i siromašnih svjetskih područja radi toga je pozitivna, posmatrano iz ekonomskog diskursa, jer predstavlja *modus operandi* za izjednačavanje socijalne, političke i naročito ekonomske nejednakosti među državama. Činjenica je da Evropska unija nema konzistentnu politiku i

jedinstven stav u procesu rješavanja svjetske izbjegličke krize jer je suočena sa dilemom koju ne želi prihvatiti, a ona se ogleda u koliziji interesa, odnosno mogućnosti implementiranja adekvatnih tržišnih mehanizama koji su inkluzivni prema izbjeglicama, a to pretpostavlja odricanje ili umanjeње sredstava socijalne zaštite, ili održavanje sve neefikasnije razine socijalne zaštite. Mišljenja su polarizovana i pojedini političari i eksperti, smatraju da je moguće održati i inkluzivnu imigracijsku politiku i adekvatnu socijalnu politiku.

U ovom radu autori se fokusiraju na ekonomski aspekt krize, uz analizu i istraživanje socijalnog i demografskog aspekta krize. Radi toga su ciljevi ovoga rada fokusirani na analizu ekonomskog aspekta svjetske izbjegličke krize. Dakle, osnovni cilj je da se naučnim metodama deskripcije i dokazivanja uz empirijsko istraživanje, metodom analize i sinteze, kompilacije, komparacije, te statističkom metodom (upotrebom softverskog programa -SPSS 20., odnosno, komparativne statistike i Hi kvadrat testa), analizira i istraži uticaj globalne izbjegličke krize na tržište rada, (ne)zaposlenost i politiku zapošljavanja, a koja je od izuzetne važnosti za rješavanje demografske krize u narednom periodu u državama, članicama Evropske Unije. U skladu sa ciljevima postavlja se i *hipoteza rada* da multietičnost i etnička raznolikost dobija na značaju kao potencijalan šansa, a što eksplicitno može uticati na međunarodna i lokalna tržišta rada da postanu fleksibilnija prema masovnom egzodusu ljudi iz ugroženih područja u procesu implementacije inkluzivne imigracijske politike u EU. Budući da su imigranti mobilniji i efikasniji u iskorištavanju prilika na tržištu rada, imaju i veći potencijal da nadoknade *mismatch* (neslaganje) ponude i potražnje, te na taj način pozitivno utiču na tržište rada, a što će se dugoročnije odraziti i na ekonomski rast i daljnji prosperitet EU. Ovako postavljena hipoteza biće predmet istraživanja i dokazivanja u ovom radu, a što je u korelaciji sa ekonomskim definiranjem migracijskih procesa, kojim se pojašnjava da slobodni protok ljudi koristi međunarodnoj ekonomiji i predstavlja jedan od stupova međunarodne politike bazirane na održivoj ekonomiji. U tom kontekstu, a za potrebe ovog naučnog rada, sprovedeno je i empirijsko istraživanje metodom anketiranja eksperata (ekonomista, politologa, pravnika, sociologa itd.), a kako bi se testirale postavljene hipoteze i ciljevi rada koji se odnose na krucijalna pitanja na koja je potrebno odgovoriti u procesu iznalaženja modaliteta za rješavanje izbjegličke krize.

2. UTICAJ SVJETSKJE IZBJEGLIČKE KRIZE NA TRŽIŠTE RADA I (NE)ZAPOSLENOST

Priliv velikog broja novih izbjeglica je izazov, ali je istovremeno i potencijal za uvećanje finansijskih efekata i BDP-a, ali zbog napredovanja globalizacijskih procesa, tržište rada postaje još više integrisano, i u mnogim državama EU u narednom kratkoročnom periodu nastupit će demografski poremećaji koji će prouzrokovati demografsku krizu. Multietičnost i etnička raznolikost zbog toga će dobiti na značaju, i kao šansa i kao potencijalna opasnost, a to će uticati na međunarodna i lokalna tržišta da postanu fleksibilnija. Imigranti daju poticaj ekonomiji povećavajući aktivnu radnu snagu, ali i porast potražnje za konzumentskom robom. Imigranti također državi plate više poreza nego što prime pomoći od države. Čak ni priliv velikog broja izbjeglica s kojim se danas suočava Evropa, ne znači manji broj poslova zbog izbjeglica, jer nacionalne ekonomije nemaju ograničeni broj poslova, već izbjeglice

osvježavaju ekonomije država u koje dolaze novim setom vještina, a često se i samozapošljavaju, ali i stvaraju nove poslove zapošljavanjem drugih ljudi. Ovi argumenti imaju dodatne efekte ako se u obzir uzme da Evropa bilježi trend starenja stanovništva i niske fertiliteti. Tako npr. Njemačka kao jedna od vodećih država EU, i kao najotvorenija članica EU u procesu primanja velikog broja izbjeglica, koja je do sada primila cca. milion izbjeglih lica (za razliku od Francuske ili Velike Britanije koje bilježe veći prirodni prirast nego Njemačka), već sad uveliko ovisi o uvezenoj radnoj snazi, a do 2050., ovisnost te države će imati trend povećanja.

2.1. Izbjeglička kriza vs. demografska kriza

Globalizacija i globalizacijski procesi utiču na integraciju međunarodnog tržište rada. Istovremeno istraživanja i analize provedene u većini članica Evropske Unije, pokazuju da će u narednom srednjeročnom periodu nastupiti demografski poremećaji koji će prouzrokovati demografsku krizu. Migracioni procesi i velike migracije izazivaju zabrinutost u dijelu evropskih društava, a naročito u razvijenim državama neoliberalnog kapitalizma, članicama EU, ali bi i znatno mogle pomoći u procesu restrukturiranja demografske politike navedenih država koje imaju negativan prirodni priraštaj, pod uslovom da prezentiraju osmišljene javne politike. "Izbjeglice su okej jer će poboljšati demografsku sliku Evrope." Neravnoteža koja nastaje starenjem stanovništva ispraviti će se dotokom imigranata.²⁷⁹ Prirodnim starenjem stanovništva ne samo da se pogoršava demografska slika Evrope, koja može prouzrokovati demografsku krizu u narednim godinama u državama, članicama EU, nego nastaje i veliki problem izvora finansiranja stanovništva starije životne dobi, ukoliko u demografskoj strukturi ne postoji dovoljno domicilne mlade aktivne radne snage. Prema nekim studijama i istraživanjima, da bi se riješio problem mirovinskog osiguranja, populacija EU bi trebala da se poveća za dodatnih 42 miliona ljudi do 2020. godine, a do 2060. godine za čak 257 miliona.²⁸⁰ Sa druge strane, država nema instrumentarij za povećanje mlade populacije, u kontekstu povećanja nataliteta. Upravo iz tog razloga aktuelnu izbjegličku krizu mnogi vide kao priliku, ili jedan od modaliteta za rješavanje demografske krize. Stanovništvo je nositelj ekonomskog razvoja svake države, jer ono predstavlja demografski okvir za formiranje proizvodne (radne) snage koja pokreće i usmjerava sve djelatnosti u jednom društvu. U demografskoj teoriji postoji nekoliko definicija procesa starenja stanovništva, a pod pojmom starenje stanovništva se najčešće podrazumijeva porast broja i povećanje udjela stanovništva starijeg od 60 (ili 65) godina u ukupnom stanovništvu. Starenje stanovništva determinira prilično ograničavajući demografski okvir formiranja radnog kontingenta, a time i aktivnog stanovništva. Demografski su trendovi u EU izrazito negativni i većina država ima prirodnu depopulaciju (natalitet je manji od mortaliteta) i sve starije stanovništvo sa sve većim udjelom osoba starijih od 65 godina i sve manjim udjelom mladih.²⁸¹ Nizak natalitet implicira sve manji priliv stanovništva u fertilnu i radno sposobnu dob života. Drugo, povećanjem obima

²⁷⁹ Ovu tezu je nedavno iznijela skupina evropskih političara, stručnjaka i novinara na stranicama The Guardian.

²⁸⁰ Polšek, D., Izbjeglička kriza, Ekonomija masovnih migracija, Filozofski fakultet u Zagrebu, <http://forbes.hr/ekonomija/ekonomija-masovnih-migracija/> preuzeto 20.02.2016.

²⁸¹ Prema procjenama Evropske komisije od 2010. do 2030. godine europsko će se stanovništvo u radnoj dobi smanjiti za 20 milijuna, a udio starog stanovništva (65+) porast će s oko 23% na 40%.

staračkog, uglavnom ekonomski neaktivnog stanovništva, povećava se lična i javna potrošnja, a naročito u domeni izdvajanja sredstava za zdravstveno, socijalno i penziono zbrinjavanje starih osoba.²⁸² Prema procjenama Ujedinjenih naroda, omjer aktivnog i pasivnog stanovništva u Evropi do 2050. godine će se smanjiti sa 4 radnika naspram jednog penzionera na 2 radnika prema jednom penzioneru, što će se također negativno odraziti na evropske ekonomije, odnosno ekonomije država - članica EU. Zaključak bi stoga bio da Evropa treba ove imigrante u jednakoj mjeri u kojoj oni trebaju nju.²⁸³ Jer negativno kretanje stanovništva negativno utiče na demografski i ekonomski rast i razvoj (niži rast BDP-a per capita, usporavanje ekonomskog rasta i smanjena konkurentnost, ali i negativan uticaj starog stanovništva na socijalne i penzione sisteme) i stoga je pitanje migracija, bilo kao načina održavanja stope rasta stanovništva, bilo kao dopune radnoj snazi, sve značajnije i svaka država mora izraditi strategiju, kako o razini migracija, tako i o natalitetnim politikama.

2.2. Izbjeglička kriza i međunarodno tržište rada

Veliki priliv izbjeglica istovremeno predstavlja i izazov, odnosno prijetnju, ali i šansu da se kroz povećanje ljudskih resursa pozitivno utiče na lokalno i međunarodno tržište rada i zaposlenost, a na taj način se implicitno multipliciraju i pojedini makroekonomski indikatori, kao što su, BDP, nacionalni tekući račun, platna bilanca i u konačnici ekonomski rast i razvoj. Globalizacijom i globalizacijskim procesima omogućena je sloboda kretanja roba i usluga, ali je istovremeno omogućena i sloboda kretanje ljudi. Zbog ove slobode nastupaju veliki demografski poremećaji u mnogim državama. Iz tog razloga na značaju će dobiti etnička raznolikost, što će prisiljavati međunarodna i lokalna tržišta da postanu fleksibilnija, te da se prilagode jedni drugima. Većina izbjeglica su mladi, odrasli muškarci, pa će taj broj rasti kada oni koji dobiju azil u određenoj državi i zasnuju porodicu. Mnoge razvijene države neoliberalnog kapitalizma su se već pretvorile u raznolika, multietnička društva, a one koje to još nisu, idu velikom brzinom u tom pravcu. Standardno objašnjenje migracije je da slobodni protok ljudi koristi svjetskoj ekonomiji. Radno sposobna populacija odlazi iz područja gdje nemaju zaposlenje, i odlaze u destinacije, odnosno države, gdje mogu dobiti zaposlenje. Zato međunarodna politika i ima temelje zasnovane na održivoj (zdravoj) ekonomije čiji je stup slobodno kretanje ljudi. Posmatrano iz ekonomskog diskursa, ove migracije su korisne i pozitivne, jer iz ratom ugroženih područja stanovništvo dolazi u države gdje se njihov ekonomsko-socijalni status u određenoj mjeri izjednačava sa domicilnim stanovništvom. Kada se govori o izjednačavanju, svakako se misli na socijalnu, političku, ekonomsku nejednakost, te realokaciju radne snage. Razne teorije pokušavaju objasniti svrhu migracija. Neoklasična teorija polazi od standardnih postavki, te govori kako pojedinci migriraju radi maksimizacije svoje koristi (dohotka), uz budžetsko ograničenje (nadnicu). Mnoga istraživanja su i potvrdila ovu teoriju. S druge strane, Nova ekonomika migracija polazi od hipoteze da se odluka o migriranju donosi se na grupnoj razini, te se migracija smatra strategijom porodice ili kućanstva kojom pojedini članovi ne samo da žele maksimizirati očekivani dohodak, nego i minimizirati rizik diverzificirajući izvore prihoda. Važna je

²⁸² Živić, D., 2003., Demografske odrednice i posljedice starenja stanovništva Hrvatske, Pregledni znanstveni članak, str. 307-319, Zagreb.

²⁸³ Preuzeto sa web stranice: <http://www.bilten.org/?p=9370>. Evropa treba izbjeglice, datum pristupa 03.02.2016.

implikacija ove teorije da razlike u nadnicama nisu nužan uvjet migracija te da ekonomski razvoj i izjednačavanje razlika u nadnicama ne znači nužno i smanjenje migracijskih pritisaka. Prema teoriji dualnog tržišta rada glavna je odrednica međunarodnih migracija potražnja za niže obrazovanom radnom snagom koja prevazilazi ponudu u razvijenim zemljama. Teorija svjetskih sistema smatra kako je međunarodna migracija proizvod uključivanja zemlje, sirovina i rada u nerazvijenim zemljama na tržišta svjetske ekonomije, a prilikom čega se narušava tradicionalni poredak i struktura ekonomije nerazvijenih zemalja, što kao posljedicu ima povećanje sklonosti domaćeg stanovništva migriranju. Uprkos svemu, zemlje članice Evropske unije strahuju od velikih imigracija, jer bi one mogle sniziti životni standard zemalja koje prihvataju izbjeglice, odnosno imigrante, bez obzira na to što bi na kraju povećalo realni dohodak zemlje domaćina i zemlje iz koje potječe migracija. Issakovih²⁸⁴ tvrdnji se pridržava Evropa, stoga se drži i standardnog načina rješavanja migracijskog problema stvarenjem „kvota“.

2.3. Izbjeglička kriza i lokalno tržište rada

Harmonizacija neravnoteže ponude i potražnje za radnom snagom na tržištu rada, predstavljaju bitan faktor za makroekonomsku stabilnost i održivost Evropske unije. "Teza o ekonomsko-demografskom harmoniziranju odnosi se i na usklađivanje ponude i potražnje za radnom snagom i na lokalnoj, odnosno nacionalnoj razini. Izbjeglice su pozitivna stvar, tvrdi se u teoriji jer se time uništava "ljepljivost", jedan od temeljnih razloga trenutne evropske ekonomske krize, a sve zbog razmjerno visoke stope imobilnosti evropske radne snage. Efekat vanjske migracije je koristan, tvrdi se u teoriji, jer imigranti popunjavaju neatraktivna ili nedovoljno plaćena radna mjesta za razine očekivanja u domaćoj populaciji. I zaista, evropsko tržište radne snage i konvencije o protočnosti radne snage na razini EU bili su smišljeni upravo kako bi harmonizirali neravnoteže ponude i potražnje radne snage unutar EU, odnosno kako bi optimalizirali output i cijenu rada te snizili trošak proizvodnje. Već je i takva dislokacija nekim evropskim zemljama predstavljala problem. Britanija je, primjerice, prihvatila velik broj imigranata iz Poljske, i to je postao jedan od razloga za britanski euroskepticizam. (U tom slučaju nije bila riječ o "izbjeglicama", nego o građanima EU.)"²⁸⁵ Ali, postoje i dobri primjeri. Zamjenik direktora instituta „Adam Smith“, Sam Bowman, je izbjegličku krizu pokušao objasniti kao korisnu za ekonomiju Danske, i to kroz primjer jugoslovenskih izbjeglica u Danskoj tokom devedesetih godina. "Većina izbjeglica bila je nekvalificirana, a pojedinci nisu imali čak niti srednjoškolsko obrazovanje i kako se moglo očekivati, većina je prihvaćala poslove za nekvalificirane radnike. I onda se dogodilo nešto 'čudno'. Umjesto da se pokrene 'utrka prema dnu', kako su se skeptici pribojavali, taj val imigranata omogućio je danskoj ekonomiji da postane kompleksnija. Adam Smithova 'podjela rada' se intenzivirala, poslovi su postali specijaliziraniji, a stoga i produktivniji. Kao rezultat toga, Danci, koji bi inače morali prihvatiti poslove niske stručne spreme, one koje su sada prihvatili izbjeglice, gurnuti su u složenije, produktivnije i bolje plaćene poslove." Spomenuta studija stoga potkrepljuje "teorijsko očekivanje" prema kojem izbjeglice, koriste nacionalnoj

²⁸⁴ Issak, J., Klasična knjiga o ekonomiji migracija, str 103.

²⁸⁵ Polšek, D., Izbjeglička kriza, Ekonomija masovnih migracija, Filozofski fakultet u Zagrebu, <http://forbes.hr/ekonomija/ekonomija-masovnih-migracija/> preuzeto 20.02.2016.

ekonomiji, a to znači i građanima. Prihvatiti izbjeglice nije samo moralno, nego je i ekonomski korisno.²⁸⁶ Pitanje je, međutim, je li riječ o pravilu ili o iznimci. Čak i eksperti i znanstvenici koji prihvaćaju spomenuto očekivanje ekonomske teorije dokumentiraju da se situacija danas u Evropskoj uniji ne poklapa s teorijskom ili pragmatikom. Mohamed A. El-Erian, koji je nedavno tematizirao akutni problem vala imigranata, trenutnu situaciju pojašnjava na sljedeći način: "Premda se ponuda migranata povećala, potražnja za radom migranata krenula je suprotnim smjerom. Čvršći zakoni poslodavcima onemogućavaju zapošljavanje neregistriranih radnika i čine takve postupke opasnijima. A s evropskom stopom nezaposlenosti većom od 10 posto, potražnja za njima još se više smanjila. Ta neravnoteža ponude i potražnje ne može se izbjeći normalnim tržišnim mehanizmom uravnoteženja. Početna cijena nadnica, odnosno cijena koja bi smanjila migracijsku inicijativu, i istodobno olakšala apsorpciju onih i dalje sklonih da riskiraju živote, ruku ili nogu, još je uvijek mnogo manja od minimalne nadnice zagarantirane u Evropi. Stoga bi bilo kakvo smanjenje nadnica uključivalo velike i neprihvatljive socijalne poremećaje u lokalnim evropskim populacijama." Iako je skeptična prema mehanizmu tržišnog uravnoteženja, El-Erianova analiza ustvari dobro pokazuje u čemu je problem evropske regulacije migracijskih procesa. Problem nije u nedostatnosti *tržišnog uravnoteženja*, nego u raznim postojećim oblicima reguliranja rada i to; u zabrani zapošljavanja neregistriranih radnika koji bi htjeli raditi za manje nadnice, u kaznenom kažnjavanju poslodavaca koji zapošljavaju neregistrirane radnike, kao i u fiksiranju minimalnih nadnica, čije bi ukidanje *"uključivalo socijalne poremećaje u lokalnim populacijama"*. To nas ujedno dovodi do općenitijih zaključaka o evropskoj "ekonomiji migracijskih procesa".²⁸⁷ Pretpostavka je da migranti idu tamo gdje su zaposlenost i nadnice visoke, a nezaposlenost niska, no Evropa je postala atraktivna imigrantima usprkos visokim stopama nezaposlenosti i često niskim stopama zaposlenosti. Upravo iz tog razloga se stvorila potreba pronalaska nove varijable koja bi eliminirala te razlike i omogućila usporedni prikaz utjecaja migracija. Jedinični trošak rada je varijabla koja predstavlja vezu između proizvodnosti rada i troškova rada u proizvodnji (ili omjer troškova rada i produktivnosti). Ova varijabla ustvari pokazuje koliko je neka zemlja troškovno konkurentna u odnosu na neku drugu zemlju. Pomoću tog pokazatelja ocijenio se učinak imigracije na evropska tržišta rada, a procijenjena regresija pokazuje da kako broj imigranata raste, raste i jedinični trošak rada, što znači da pada konkurentnost zemlje.

Dakle, uticaj migranata je negativan u prosjeku za evropske zemlje. To bi se moglo objasniti činjenicom kako Evropa nema selektivnu imigracijsku politiku, te da postoji problem ilegalnih imigranata, čijim bi se rješavanjem moglo doći do toga da imigracija zaista bude motor rasta evropskih ekonomija. Budući da su *imigranti mobilniji i efikasniji* u iskorištavanju prilika na tržištu rada, imaju veći potencijal da nadoknade *mismatch ponude* i potražnje te na taj način pozitivno utječu na tržište rada. U tom se kontekstu predlaže

²⁸⁶ Bowman, S., Zamjenik direktora Instituta "Adam Smith", Izvodi iz recentne danske studije o utjecaju jugoslavenskih izbjeglica na danske radnike tokom devedesetih godina 20.stoljeća., 2013.

²⁸⁷ ElErian, A.M., "Ekonomijaeuropskemigracijskekrize" <https://www.yumpu.com/hr/document/view/54586418/83-forbes/27>, 2015, preuzeto 03.02.2016.

donošenje zajedničke imigracijske politike koja bi bila pomno planirana, čime bi se dovelo do pomlađivanja i ekonomskog rasta Evrope.²⁸⁸

3. ANALIZA EMPIRIJSKOG ISTRAŽIVANJA UTICAJA KRIZE NA TRŽIŠTE RADA, (NE)ZAPOsLENOST I DEMOGRAFSKE POREMEĆAJE U EU

Za potrebe ovog naučnog rada, sprovedeno je i empirijsko istraživanje metodom anketiranja eksperata iz BiH, stručnjaka iz EU i međunarodne zajednice (eksperti iz različitih znanstvenih oblasti), a kako bi se testirale postavljene hipoteze i ciljevi rada koji se odnose na relevantna pitanja na koja je potrebno odgovoriti u procesu iznalaženja modaliteta za rješavanje izbjegličke krize. Anketni upitnik sadrži 10 pitanja koja su pažljivo strukturirana i svojim sadržajem obuhvataju problematiku uticaja svjetske izbjegličke krize i velikog priliva izbjeglica (migranata) u EU, te uticaj migracionih kretanja-egzodusa azilanata i izbjeglica na tržište rada, nezaposlenost i demografsku politiku u EU. Uzorak je reprezentativan (40 ispitanika), a anketom je obuhvaćen set pitanja koja se odnose na ekonomski aspekt uticaja krize, uz uvažavanje socialnog aspekta i procesa inkluzije izbjeglica u države, članice EU.

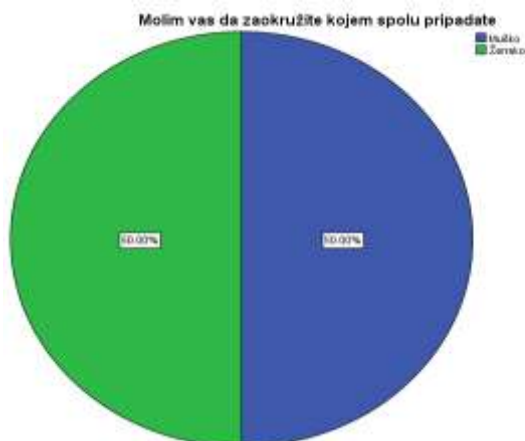
Tabela 1. Spolna struktura ispitanika

Valid	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Perc.
Muško	20	50.0	50.0	50.0
Valid Žensko	20	50.0	50.0	100.0
Total	40	100.0	100.0	

Izvor: Obrada autora putem softverskog programa SPSS 20.

Analiza podataka je pokazala da se u uzorku nalazi 50% muškog spola, a 50% ženskog spola. Grafički prikaz strukture odgovora predstavljen je na sljedećem grafikonu:

Grafikon 1.



²⁸⁸ Penava, M., Utjecaj migracija na europsko tržište rada, 2011., Zagreb.

Izvor: Obrada autora putem softverskog programa SPSS 20.

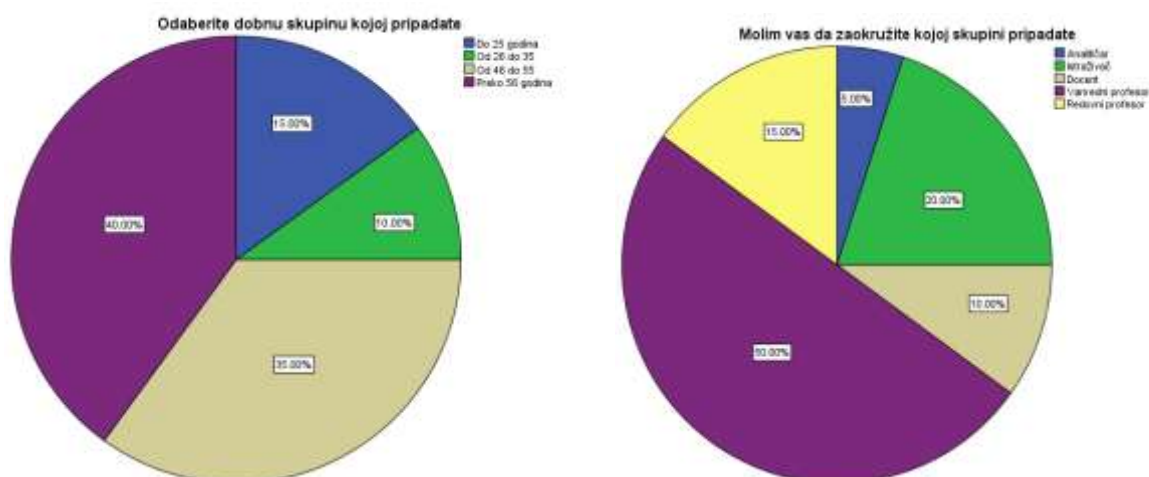
Tabela 2. Dobne skupine ispitanika

Valid	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Do 25 godina	6	15.0	15.0	15.0
Od 26 do 35	4	10.0	10.0	25.0
Valid Od 46 do 55	14	35.0	35.0	60.0
Preko 56 godina	16	40.0	40.0	100.0
Total	40	100.0	100.0	

Izvor: Obrada autora putem softverskog programa SPSS 20.

U dobnoj strukturi ipitanika najviše zastupljenih je preko 56 godina starosti (40%), a najmanje dobne skupine između 26 i 35 godina. Grafički prikaz kompletne dobne strukture predstavljen je na sljedećem grafikonu:

Grafikon 2.



Izvor: Obrada autora putem softverskog programa SPSS 20.

Tabela 3. Kategorije eksperata (profilacija prema zanimanju i zvanju)

Valid	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Analitičar	2	5.0	5.0	5.0
Istraživač	8	20.0	20.0	25.0
Docent	4	10.0	10.0	35.0
Valid Vanredni profesor	20	50.0	50.0	85.0
Redovni profesor	6	15.0	15.0	100.0
Total	40	100.0	100.0	

Izvor: Obrada autora putem softverskog programa SPSS 20.

Analizom podataka utvrđeno je da u uzorku od 40 eksperata najviše ima vanrednih profesora, a najmanje analitičara. Kompletni rezultati predstavljeni su tabelarno i grafički. Ispitani eksperti se apsolutno slažu sa tvrdnjom da svjetska izbjeglička kriza predstavlja istovremeno šansu i prijetnju za tržište rada u EU. Ovo potvrđuje izuzetno visoka prosječna ocjena koja iznosi 4,5. Ispitanici se, ne u potpunosti, ali prilično slažu sa tvrdnjom da svjetska izbjeglička kriza predstavlja šansu za tržište rada u EU, u kontekstu rješavanja demografske krize. Prosječna vrijednost po ovom odgovoru iznosi 3,85, uz malu devijaciju, što pokazuje da homogenost odgovora. Sličnog su stava i po pitanju da će multietničnost i etnička raznolikost dobiti na značaju kao potencijalan šansa, a što će eksplicitno uticati na međunarodna i lokalna tržišta rada da postanu fleksibilnija prema masovnom egzodusu ljudi iz ugroženih područja. Prosječan odgovor je sličan predhodnom, a iznosi 3,75, uz prihvatljivo odstupanje. (Tabela 4.) Eksperti se slažu sa činjenicom da Evropska unija nema konzistentnu politiku i jedinstven stav u procesu rješavanja svjetske izbjegličke krize jer je suočena sa dilemom koju ne želi prihvatiti, a ona se ogleda u koliziji interesa, odnosno mogućnosti implementiranja adekvatnih tržišnih mehanizama. Prosječna ocjena ispitanika iznosila je 4,1, što je prilično visoka ocjena. (Tabela 5.) Na osnovu prikupljenih i obrađenih podataka može se zaključiti da se ispitanici eksperti samo donekle slažu sa tvrdnjom da multietničnost i etnička raznolikost mogu dobiti na značaju, kao potencijalna prilika, a to će uticati na međunarodna i lokalna tržišta da postanu što fleksibilnija. Prosječna vrijednost odgovora iznosila je 3,85, uz prihvatljivo odstupanje, što pokazuje homogenost odgovora. (Tabela 5.)

Na osnovu prikupljenih i obrađenih podataka, eksperata, može se zaključiti da se oni slažu sa činjenicom da su budući imigranti mobilniji i efikasniji u iskorištavanju prilika na tržištu rada, imaju veći potencijal da nadoknade neslaganje ponude i potražnje, te na taj način pozitivno utiču na tržište rada. Aritmetička sredina koja iznosi 4,25 to i dokazuje. Ispitanici se donekle slažu sa tvrdnjom da racionalno ekonomsko definiranje migracijskih procesa pojašnjava da slobodni protok ljudi koristi međunarodnoj ekonomiji i predstavlja jedan od stubova međunarodne politike bazirane na održivoj ekonomiji, odnosno, da je ova tvrdnja (hipoteza) primjenljiva u slučaju aktuelne svjetske izbjegličke krize. Prosječna vrijednost odgovora ispitanih eksperata iznosila je 3,4, uz standardnu devijaciju od 0,92819, što pokazuje različitost u odgovorima. (Tabela 7).

Tabela 4. Deskriptivna analiza četvrtog, petog i šestog pitanja

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
4-Svjetska izbjeglička kriza predstavlja istovremeno i potencijalnu prijetnju i šansu za tržište rada u EU.	40	4.00	5.00	4.5000	.50637
5-Da li svjetska izbjeglička kriza predstavlja šansu za tržište rada u EU u kontekstu rješavanja demografske krize.	40	2.00	4.00	3.8500	.48305

6-Multietničnost i etnička raznolikost će dobiti na značaju kao potencijalna šansa, a što će eksplicitno uticati na međunarodna i lokalna tržišta rada da postanu fleksibilnija prema masovnom egzodusu ljudi iz ugroženih područja u procesu implementacije inkluzivne imigracijske politike.	40	2.00	5.00	3.7500	.77625
Valid N (listwise)	40				

Izvor: Obrada autora putem softverskog programa SPSS 20.

Tabela 5. Deskriptivna analiza sedmog i osmog pitanja

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
7-Evropska unija nema konzistentnu politiku i jedinstven stav u procesu rješavanja svjetske izbjegličke krize jer je suočena sa dilemom koju ne želi prihvatiti, a ona se ogleda u koliziji interesa, odnosno mogućnosti implementiranja adekvatnih tržišnih mehanizama koji su inkluzivni prema izbjeglicama, a to pretpostavlja odricanje ili umanjenje sredstava socijalne zaštite, ili održavanje sve neefikasnije razine socijalne zaštite.	40	3.00	5.00	4.1000	.54538
8-Multietničnost i etnička raznolikost će dobiti na značaju, kao potencijalna prilika, a to će uticati na međunarodna i lokalna tržišta da postanu fleksibilnija.	40	2.00	5.00	3.8500	.66216
Valid N (listwise)	40				

Izvor: Obrada autora putem softverskog programa SPSS 20.

Tabela 7. Deskriptivna statistika devetog i desetog pitanja

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
--	---	---------	---------	------	----------------

9-Budući da su imigranti mobilniji i efikasniji u iskorištavanju prilika na tržištu rada, imaju veći potencijal da nadoknade mismatch (neslaganje) ponude i potražnje te na taj način pozitivno utječu na tržište rada. Da li bi, po vašem mišljenju, donošenje zajedničke imigracijske politike koja bi bila pomno planirana, dovelo do pomlađivanja i ekonomskog rasta u EU.	40	2.00	5.00	4.2500	.77625
10-Racionalno ekonomsko definiranje migracijskih procesa pojašnjava da slobodni protok ljudi koristi međunarodnoj ekonomiji i predstavlja jedan od stupova međunarodne politike bazirane na održivoj ekonomiji. Da li se, prema vašem mišljenju, to odnosi i na aktuelnu svjetsku izbjegličku krizu?	40	2.00	5.00	3.4000	.92819
Valid N (listwise)	40				

Izvor: Obrada autora putem softverskog programa SPSS 20.

Na osnovu analize dobijenih rezultata hi – kvadrat testa nezavisnosti, može se zaključiti da su stavovi ispitanih eksperata prilično konzistentni, zavisni i slični, u konstataciji da će multietičnost i etička raznolikost dobiti na značaju kao potencijalna šansa, a što će eksplicitno uticati na međunarodna i lokalna tržišta rada, da postanu fleksibilnija prema masovnom egzodusu ljudi iz ugroženih područja u procesu implementacije inkluzivne imigracijske politike. (Crosstabulation).

Tabela 6. Hi kvadrat test nezaisnosti između trećeg i šestog pitanja (Crosstabulation).

Molim vas da zaokružite kojoj skupini pripadate. (Crosstabulation).	Multietičnost i etnička raznolikost će dobiti na značaju kao potencijalna šansa, a što će eksplicitno uticati na međunarodna i lokalna tržišta rada da postanu fleksibilnija prema masovnom egzodusu ljudi iz ugroženih područja u procesu implementacije inkluzivne imigracijske politike. (Crosstabulation).				Total
	2.00	3.00	4.00	5.00	
Analitičar	0	0	2	0	2
Istraživač	0	2	4	2	8
Docent	2	2	0	0	4
Vanredni profesor	2	2	14	2	20
Redovni profesor	0	0	6	0	6
Total	4	6	26	4	40

Hi kvadrat test nezavisnosti

Hi kvadrat empirijsko = 20,975, $P = 0,053 > 0,05$
stavovi ispitanika iz različitih grupa su međusobno
zavisni i slični

Izvor: Obrada autora putem softverskog programa SPSS 20.

4. ZAKLJUČAK

Ovim radom autori su kombinirajući znanstvene metode, pokušali dati naučni ali i pragmatiski doprinos u procesu iznalaženja modaliteta za efikasno rješavanje svjetske izbjegličke krize, kao i njezinog uticaja na ekonomsko-socijalni aspekt, akcentirajući problematiku uticaja krize na lokalno i internacionalno tržište rada, politiku zapošljavanja, uz istovremenu analizu demografskih poremećaja u Evropskoj uniji, a što bi se moglo riješiti adekvatnim strategijama kao i konzistentnim politikama inkluzije migranata i azilanata iz ratom ugroženih područja. Analizom empirijskih istraživanja, a koje je sprovedeno zbog potreba ovog znanstvenog rada, dobijeni su određeni rezultati koji bi mogli poslužiti kao osnova za daljnja naučna istraživanja, a sve u kontekstu rješavanja svjetske izbjegličke krize i njenog uticaja na ekonomiju EU (prvenstveno na tržište rada i adekvatnu politiku zapošljavanja), migracijsku politiku i aktuelne demografske poremećaje, a koji bi uz implementiranje konzistentne i unificirane politike inkluzije migranata mogli spriječiti već donekle aktuelnu demografsku krizu u državama-članicama EU. Kroz analizu empirijskog istraživanja, putem deskriptivne statistike i Hi kvadrat testa, dokazani su ciljevi kao i hipoteza rada kojom se tvrdi da multietičnost i etnička raznolikost mogu dobiti na značaju kao potencijalan šansa, a što bi moglo eksplicitno uticati na međunarodna i lokalna tržišta rada da postanu fleksibilnija u narednom periodu prema masovnom egzodusu ljudi iz ugroženih područja, u procesu implementacije inkluzivne imigracijske politike u EU. Kako je već navedeno u radu mnogi stručnjaci, pa i političari ukazuju na činjenicu da su izbjeglice, odnosno azilanti, pozitivna stvar za EU u kontekstu rješavanja demografskih poremećaja (starenja stanovništva) sindroma smanjenog nataliteta i depopulacije u EU. Tome u prilog je i stav eksperata u sprovedenom istraživanju, a koji se prilično slažu sa tvrdnjom da svjetska izbjeglička kriza predstavlja šansu za tržište rada u EU u kontekstu rješavanja demografske krize. Na osnovu prikupljenih i obrađenih podataka, eksperata, može se zaključiti da se oni slažu sa činjenicom da su budući imigranti mobilniji i efikasniji u iskorištavanju prilika na tržištu rada, i imaju veći potencijal da nadoknade neslaganje (*mismatch*) ponude i potražnje, te na taj način pozitivno utiču na tržište rada. Aritmetička sredina koja iznosi 4,25 to i dokazuje. Eksperti se donekle slažu sa tvrdnjom da racionalno ekonomsko definiranje migracijskih procesa pojašnjava da slobodni protok ljudi koristi međunarodnoj ekonomiji i predstavlja jedan od stubova međunarodne politike bazirane na održivoj ekonomiji, odnosno, da je ova tvrdnja primjenljiva i u slučaju aktuelne svjetske izbjegličke krize. Sa druge strane ispitani eksperti se apsolutno slažu sa tvrdnjom da svjetska izbjeglička kriza predstavlja istovremeno šansu, ali i prijetnju za tržište rada u EU, ali istovremeno zauzimaju poprilično jedinstven stav da EU nema konzistentnu politiku i jedinstven stav u procesu rješavanja svjetske izbjegličke krize, jer je suočena sa dilemom koju ne želi prihvatiti, a ona se ogleda u koliziji interesa, odnosno mogućnosti implementiranja adekvatnih tržišnih mehanizama koji su inkluzivni prema izbjeglicama, a to pretpostavlja odricanje ili umanjeње sredstava socijalne zaštite, ili održavanje sve

neefikasnije razine socijalne zaštite. Na osnovu navedenog može se zaključiti da će EU u vrlo kratkom periodu morati donijeti odgovarajuće strategije i politike u svim segmentima, a u kontekstu adekvatnog rješavanja svjetske izbjegličke krize, jer u protivnom migrantska kriza može postati "okidačem" za dugoročnije destabiliziranje već polarizirane Evropske unije.

LITERATURA

1. Bowman, S., Zamjenik direktora Instituta "Adam Smith", Izvodi iz recentne danske studije o utjecaju jugoslavenskih izbjeglica na danske radnike tokom devedesetih godina 20.stoljeća., 2013.
2. El-Erian, A. M., Ekonomija europske migracijske krize [https:// www.yumpu.com /hr/document/view/54586418/83-forbes/27](https://www.yumpu.com/hr/document/view/54586418/83-forbes/27), 2015, preuzeto 03.02.2016.
3. Issak, J., Klasična knjiga o ekonomiji migracija, str 103.
4. Živić, D., 2003., Demografske odrednice i posljedice starenja stanovništva Hrvatske, Pregledni znanstveni članak, str. 307-319, Zagreb.
5. Penava, M., Utjecaj migracija na europsko tržište rada, 2011., Zagreb.
6. Polšek, D., Izbjeglička kriza, Ekonomija masovnih migracija, Filozofski fakultet u Zagrebu, <http://forbes.hr/ekonomija/ekonomija-masovnih-migracija/>.preuzeto 20.02.2016.
7. <http://www.bilten.org/?p=9370>. Evropa treba izbjeglice, datum pristupa 03.02.2016.
8. <http://forbes.hr/ekonomija/ekonomija-masovnih-migracija/>preuzeto 20.02.2016.

ULAZAK I INTEGRACIJA IZBJEGLICA U EVROPSKU UNIJU

„THE ENTRY AND INTEGRATION OF REFUGEES INTO THE EUROPEAN UNION“

Sažetak

Ratovi i sukobi koji su aktuelni zadnjih nekoliko godina, posebno rat u Siriji pokrenuo je veliki broj ljudi koji pokušavaju svoje utočište i siguran boravak pronaći u Evropi, tačnije u Evropskoj uniji. Koristeći imigraciono zakonodavstvo kao i visoko dostignut stepen ljudskih prava i osnovnih sloboda u Evropskoj uniji, izbjeglice koriste mogućnost za useljenje, posebno izbjeglice sa ratom zahvaćenih područja kao i oni iz okruženja kako bi iskoristili imigraciono zakonodavstvo Evropske unije koje im omogućava pravo na spajanje porodica koje su porijeklom sa područja odakle pristižu izbjeglice. Stranci koji nemaju status građana Evropske unije, a legalno borave u nekoj od država članica i opredjeljeni su da se u njoj trajno nastane, prepoznato je kao jedno od osnovnih prava Evropske unije u oblasti slobode kretanja što je izazov za one koji žele da napuste državu u kojoj su rođeni, koristeći rat u državi ili okruženju kao razlog napuštanja države porijekla. Od 2003. godine ovo pravo je institucionalizovano odredbama Direktive 2003/86/EC, koja je postavila precizne smjernice za implementaciju prava na spajanje porodica u državama članicama Evropske unije. Ova direktiva je i danas na snazi, što pokušava da iskoristi veliki broj izbjeglica iz Sirije, Iraka, Afganistana i drugih država, ali priroda ovog akta upućuje na izvjestan stepen slobode u njenoj implementaciji i diskreciono pravo država članica da, uzimajući u obzir nacionalne specifičnosti, dalje razrađuju i regulišu ovu tematiku na nacionalnom nivou. Značaj ovog prava u domenu politike trenutne izbjegličke krize i imigracije naročito proizilazi iz činjenice da skoro polovina evropske imigracije koja danas legalno boravi u Evropskoj uniji predstavlja rezultat primjene prava na spajanje porodica. Cilj ovog teksta je, osim da ukaže na osnovne elemente sadržaja ovog prava i implementaciju u nacionalnim pravnim porecima država članica, da načini i poseban osvrt na izvještaje i studije Evropske komisije u poslednjih nekoliko godina u vezi s primjenom prava na spajanje porodica rezidenata u Evropskoj uniji, s posebnim osvrtom na složenost i problematiku politike integracije imigracije i onih koji tek pristižu s ciljem da dugoročno ostanu u Evropskoj uniji.

Ključne reči

Izbjeglice, Evropska unija, Evropsko zakonodavstvo, spajanje porodica, direktiva, rezidenti, integracija imigranata

Summary

The wars and conflicts that are current last few years, especially the war in Syria has launched a large number of people who try their shelter and safe room to find in Europe, specifically in the European Union. Using immigration legislation and reached a high level of human rights and fundamental freedoms in the European Union, the refugees are using the ability to immigrate, especially refugees from war affected areas as well as those from the surroundings to take advantage of immigration legislation European Union that gives them the right to family reunification that are originating from areas where refugees are coming from. Foreigners who do not have the status of EU citizens and legally resident in a Member State and are committed to it permanently reside, has been recognized as one of the fundamental rights of the European Union in the field of freedom of movement as a challenge to those who wants to leave the country where they were born, using the war in the country or environment as the reason for leaving the country of origin. Since 2003, this right is institutionalized provisions of Directive 2003/86 / EC, which set precise guidelines for the implementation of the right to family reunification in the Member States of the European Union. This directive is still in force, which is trying to use a large number of refugees from Syria, Iraq, Afghanistan and other countries, but the nature of this document refers to a degree of freedom in its implementation and the discretion of the Member States that, taking into account national specičnosti, further develop and regulate this issue at the national level. The importance of this right in the political arena of the current refugee crisis and immigration in particular by the fact that nearly half of European immigration that now legally resident in the EU is a result of the application of the right to family reunification. The aim of this text is, except to point out the basic elements of the contents of this law and its implementation in the national legal systems of the Member States, to make a special reference to the reports and studies of the European Commission in recent years on the use of the right to family reunification of residents in the European Union , with special emphasis on the complexity of the issue of immigration and integration policy of those newly arriving with the aim of long-term stay in European Community.

Keywords

Refugees, the European Union, European legislation, family reunification, directives, residents, integration of immigrants

Uvod

Savjet ministara Evropske unije (u daljem tekstu Savjet EU) je 22. septembra 2003. usvojio Direktivu 2003/86/EC o pravu na spajanje porodica državljana trećih država u državama članicama EU (Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification).²⁸⁹ Svrha ove direktive je da utvrdi i definiše uslove pod kojima državljani trećih država koje nisu članice EU, a koji legalno borave na teritoriji država članica EU, mogu da ostvare pravo na spajanje porodice. Ovaj akt je predstavljao značajan napredak u oblasti saradnje i zajedničkih smjernica u oblasti politika tadašnjeg trećeg stuba. Direktiva je dala važan podsticaj uvođenju ujednačenih procedura za prijem i definisanje uslova za boravak lica koja su državljani trećih država izvan EU, i podršku razvoju efikasnijih mehanizama integracije imigranata u evropska društva, odnosno rezidentne države članice EU (Janjević, 2003: 76). Pravo na spajanje porodica je u tom kontekstu prepoznato kao važan mehanizam i tekovina za proces integracije imigranata-izbjeglica u rezidentno društvo, imajući u vidu primarni interes porodice i porodičnog života. Ovo pravo je neposredno u vezi s pravima i principima sadržanim u članu 8. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i u Povelji o osnovnim pravima EU, koja je danas sastavni dio osnivačkih ugovora EU. Ovdje će biti ukazano na osnovnu sadržinu prava na spajanje porodica u skladu s odredbama Direktive 2003/86/EC.²⁹⁰

Prema slovu direktive, državljani trećih država izvan EU koji legalno borave u nekoj državi članici EU najmanje godinu dana i imaju opredeljenje i uslov za stalni boravak, mogu podnijeti zahtjev za spajanje porodice nadležnom nacionalnom organu države članice što jedan broj izbjeglica pokušava iskoristiti kao način legalnog ulazka u Evropsku uniju. Pravo na spajanje porodica može se ostvarivati u odnosu na supružnika podnosioca zahtjeva i djecu, uključujući i usvojenu djecu ako su maloljetna (u skladu s propisima rezidentne države članice EU). Pojedinačno, države članice mogu da odluče da pravo na spajanje porodica i useljenje izbjeglica prošire i na sljedeće kategorije srodnika: prvi stepen ascendentu u direktnoj liniji, nevjenčane partnere i nevjenčanu punoljetnu djecu (tzv. *may-clause* kao diskreciono pravo država članica EU). Kada je riječ o restrikcijama, direktiva ne priznaje poligamne partnerske odnose, a djeca nevjenčanih supružnika su isključena iz prava na spajanje porodica, osim ako to nije u isključivom interesu djeteta. Osim u posebnim slučajevima, članovi porodice podnosioca zahteva ostaju van EU tokom trajanja postupka odlučivanja o zahtjevu za spajanje porodice.²⁹¹

Država članica EU u roku od šest mjeseci ima da odluči o zahtjevu za spajanje porodice. Zahtev može biti odbijen iz razloga zaštite javnog poretka, javnog zdravlja i unutrašnje bezbjednosti. Za afirmativnu odluku, podnosilac zahtjeva mora da ispunjava izvjesne uslove kada su u pitanju odgovarajući smještaj za sebe i svoju porodicu, obezbjeđeno zdravstveno osiguranje za sebe i članove porodice, i da ima solidna i stalna primanja dovoljna za izdržavanje porodice, bez oslanjanja na socijalnu pomoć (Janjević, 2003: 80).

²⁸⁹ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=EN>

²⁹⁰ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification.

²⁹¹ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification

Podnositelj zahteva treba da poštuje nacionalnu legislativu u državi članici EU u pogledu mjera za integraciju i odredaba o dužini boravka prije nego što mu se pridruže članovi porodice. U slučaju da zahtjev za spajanje porodice bude odobren, članovi porodice podnosioca zahtjeva, osim prava na boravak u državi članici EU, dobijaju i pristup obrazovanju, zapošljavanju i stručnom usavršavanju, u skladu s principom nediskriminacije.²⁹²

Nakon pet godina neprekidnog boravka na teritoriji države članice EU, članovi porodice, supružnici i njihova djeca mogu podnijeti zahtjev za izdavanje stalne boravišne dozvole. Zahtjev za izdavanje stalne boravišne dozvole rezidentna država članica može da odbije u slučaju da podnosioci zahtjeva preduzmu prevarne radnje (lažna dokumentacija, brak iz interesa), a lica čiji je zahtjev odbijen mogu pokrenuti pravni postupak pred nadležnim organom države članice.²⁹³

U slučaju da zahtjev za spajanje porodica podnesu lica koja imaju izbjeglički status, primjenjivaće se posebna pravila: treba priložiti dodatnu dokumentaciju koja dokazuje porodične veze između članova porodica, kao i dokaz o ispunjenosti uslova koji se odnose na stalna primanja, odgovarajući smještaj i zdravstveno osiguranje.²⁹⁴ Nakon usvajanja direktive, države članice EU su imale prelazni rok od dvije godine za usvajanje akata neophodnih za implementaciju direktive, i obavezu da Evropsku komisiju izveštavaju o preduzetim mjerama u ovoj oblasti. Evropski parlament je ubrzo nakon usvajanja ovog akta smatrao da pojedine odredbe Direktive 2003/86/EC nisu saglasne s principom poštovanja osnovnih prava, naročito s pravom na poštovanje porodičnog života i pravom na nediskriminaciju, i pokrenuo je postupak za poništaj pred Sudom pravde EU (*Case C-540/03*).²⁹⁵

Predmet spora i zahtjev za poništaj odnosio se na odredbe o starosnoj granici djece u odnosu na dodatne zahtjeve za mjerama integracije u državama članicama, kao i na period odlučivanja po zahtjevu za spajanje porodica. Sud pravde EU je 27. juna 2006. donio presudu u kojoj se navodi da se odredbe direktive ne mogu smatrati suprotnim principu poštovanja osnovnih prava na porodičan život, obavezi uvažavanja najboljeg interesa djeteta i principu nediskriminacije, u cjelini i neposredno, ili kada se implementiraju u pojedinoj državi članici, i stoga odbio da djeluje u smislu poništaja.²⁹⁶

1. Implementacija direktive

Evropska komisija je 8. oktobra 2008. predstavila prvi Izveštaj o implementaciji Direktive 2003/86/EC Evropskom parlamentu i Savjetu ministara EU (Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification).²⁹⁷

²⁹² Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification

²⁹³ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification

²⁹⁴ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification

²⁹⁵ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 27 June 2006. Case C-540/03:

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-540/03>

²⁹⁶ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 27 June 2006. Case C-540/03.

²⁹⁷ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:EN:PDF>

U izvještaju se navodi da je direktiva implementirana u gotovo svim državama članicama EU i da njihovi nacionalni pravni poreci primjenjuju pravo na spajanje porodica državljana trećih država. Ipak, Evropska komisija je navela da je primjena direktive nedosljedna i nekonzistentna u nekoliko aspekata: odluke o podobnosti podnosioca zahtjeva za spajanje porodica i uslovi koje treba ispuniti razlikuju se u pojedinim državama; većina država članica je zadržala opcionu klauzulu za supružnike; ne primenjuju se dosljedno dodatni uslovi koji se odnose na djecu supružnika; uslovi u vezi sa integracijom u rezidentno društvo tretiraju se sekundarno; svaka država članica ima specifičnu proceduru za podnošenje zahtjeva za spajanje porodica i spisak neophodnih i dodatnih dokumenata; sve države su zadržale pravo obaveznog intervjua i sprovođenja istražnog postupka, kada smatraju da je to potrebno.²⁹⁸

Dalje, klauzula najboljeg interesa djeteta nije implementirana u pojedinim državama članicama; pravo žalbe i pokretanja pravnog postupka je u nekim državama članicama povjereno posebnim sudovima, ali je većina država članica ipak obezbedila pravnu pomoć za podnosiocima zahtjeva za spajanje porodica.²⁹⁹ Neke države članice nisu implementirale odredbe u vezi sa viznim olakšicama; odredbe o trajanju boravišnih dozvola se razlikuju u državama članicama, a takođe države članice obično koriste maksimalne vremenske intervale prije nego što odobre autonomni boravak za članove porodica. Dodatno, pristup tržištu rada za članove porodica rezidenata u EU djelimično je ograničen u nekim državama članicama.³⁰⁰

Evropska komisija na godišnjem nivou objavljuje izvještaje o imigraciji i azilu (Annual Report on Immigration and Asylum), gdje ukazuje na osnovne trendove u oblasti politika imigracije, integracije i azila. Posljednji izvještaj Evropska komisija je objavila u 2014. godini (5th Annual Report on Immigration and Asylum (2013) accompanied by the Commission staff working document).³⁰¹

U izvještaju se navodi da od ukupne populacije u EU od tadašnjih 503 miliona rezidenata, 20,4 miliona čine državljani trećih država koje nisu članice EU. Takođe, važan podatak jeste da od ukupnog broja izdatih prvih boravišnih dozvola (2,1 milion u 2012), najveći udio pojedinačno imaju boravišne dozvole na osnovu porodičnih razloga (spajanje porodice), odnosno 32%, u odnosu na npr. dozvole izdate za studije 22% ili plaćene poslove i aktivnosti 23%. Iako se ovaj izvještaj Evropske komisije uglavnom fokusira na dostignuća EU u oblasti tehničke i bezbjednosne saradnje u oblasti borbe protiv ilegalne imigracije, saradnju i sporazume o readmisiji, upravljanje granicama, kao i na radničku imigraciju, izvještaj upućuje i na dva ključna zahtjeva za uspješnu implementaciju direktive i primjenu prava na spajanje porodica. Na prvom mjestu, to je koherentna i dosljedna primjena i tumačenje Direktive 2003/86/ EC, za čiju su svrhu prethodno sprovedene opsežne i javne konsultacije koje su rezultirale objavljivanjem odgovarajućih smjernica od strane Evropske komisije 2011. i 2014.

²⁹⁸ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification

²⁹⁹ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification.

³⁰⁰ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification.

³⁰¹ 5th Annual Report on Immigration and Asylum (2013) accompanied by the Commission staff working document: http://ec.europa.eu/dgs/homeaffairs/elibrary/documents/policies/legalmigration/general/docs/5th_annual_report_on_immigration_and_asylum_en.pdf

godine; i na drugom mjestu, potrebno je da države članice unaprijede i razviju efikasne politike integracije koje će omogućiti državljanima (izbjeglicama) trećih država da se što bolje pozicioniraju u rezidentnom društvu i adaptiraju na javni život, tržište rada i kulturu.³⁰²

2. Prihvat izbjeglica u funkciji integracije

Pravo na prihvat izbjeglica je značajna tekovina procesa integracije EU u okviru bivšeg trećeg stuba. Ovo pravo je važno sa nekoliko aspekata: najprije, u oblasti osnovnih prava ono omogućava svakom pojedincu da njeguje porodičan život na teritoriji gdje legalno boravi. Ipak, ovo pravo ima značajne implikacije na drugim poljima osim porodičnih odnosa. Pošto supružnici i djeca rezidenta u državi članici EU, osim prava na boravak stiču pravo i na pristup obrazovanju, zapošljavanju, slobodnom kretanju na teritoriji EU u skladu s komunitarnom legislativom, mogućnost za stalno nastanjivanje i sticanje državljanstva, što može voditi i drugim političkim, ekonomskim i socijalnim pravima, važan aspekt primjene ovog prava jeste integracija ovih lica u rezidentno društvo (Dinan, 2006: 135). Integracija izbjeglica u rezidentno društvo (učenje i upotreba jezika rezidentne države članice, upoznavanje i poštovanje nacionalnog pravnog poretka, poštovanje pravila javnog života) istovremeno je i preduslov za trajni boravak u državi članici, ali i osnovni mehanizam za adaptaciju u novo društvo. Od uspostavljanja institucionalizovane saradnje u ovoj oblasti u okviru trećeg stuba, spajanje porodica je predstavljalo značajan izvor dolaska novih (izbjeglica) imigranata u EU. Osim što predstavlja izvor novih izbjegličkih talasa, pravo na spajanje porodica je značajno ne samo sa stanovišta interesa članova porodica već i kao mehanizam za olakšavanje i bolju integraciju izbjeglica-imigranata nedržavljana u državama članicama u EU. To je upravo pristup na kojem insistiraju komunitarne institucije EU, tj. Evropska komisija, gdje se od država članica zahtjeva da budu usmjerene na unapređenje sveobuhvatnog pristupa i zajedničko djelovanje, i pomoć državama članicama koje su izložene najačem talasu izbjeglica u EU, od Prvog Svjetskog rata.³⁰³

Kada je u pitanju legalna migracija, koja u EU dolazi zbog boljih uslova i prilika na tržištu rada ili iz razloga spajanja porodica, EU i pojedinačne države članice imaju za cilj da obezbjede ravnopravan tretman za ove nove članove društva i što bolju integraciju u rezidentno evropsko društvo. Ako izbjeglice imaju interes i opredjeljenje da rade i žive u državi članici, poštuju nacionalnu i evropsku legislativu, doprinose razvoju određene nacionalne ekonomije, EU ima interes da poboljša njihov položaj. Edukacija (učenje jezika, dodatno usavršavanje i stručno osposobljavanje) i mogućnost slobodnog kretanja na tržištu rada, uz jednake uslove i pristup poslovima u državama članicama EU za rezidente i članove njihove porodice, doprinose boljoj integraciji u rezidentno društvo i razvoju određenog osjećaja pripadnosti pojedinom evropskom društvu. Danas u evropskim državama žive porodice migranata u drugoj ili trećoj generaciji, i veoma je diskutabilno da li se oni i njihovi potomci mogu smatrati imigrantima ili izvornim domaćim stanovništvom. Politika integracije

³⁰² 5th Annual Report on Immigration and Asylum (2013) accompanied by the Commission staff working document.

³⁰³ Thematic Programme .Cooperation with Third Countries in the areas of Migration and Asylum. 2011-2013 Multi-Annual Strategy Paper: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategy-migration-asylum-2011-2013_en_11.pdf

i smjernice EU imaju podjednak značaj za socijalnu koheziju u državama članicama EU, isto kao i kontrola i upravljanje demografskim tokovima (kontrola imigracije, naturalizacija itd.). Prijedlog Evropske komisije za integraciju migranata porijeklom van EU izložen je najprije u agendi za integraciju EU (European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals) od jula 2011.³⁰⁴

Ova agenda ukazuje na to da se pravi i kvalitetan pomak može ostvariti samo uz zalaganje različitih državnih i društvenih struktura država članica i EU, za približavanje evropskih društvenih i političkih, ali i kulturnih vrijednosti imigrantima, odnosno da se uspostavljanjem i razvijanjem intenzivnih programa integracije na nivou svakodnevnog života doprinese podizanju stepena identifikacije nedržavljana s rezidentnim evropskim društvom.³⁰⁵ Evropska komisija se zalaže za aktivan, inkluzivan pristup, koji bi uz uvažavanje kulturnih različitosti, omogućio veću uključenost i participaciju imigranata u oblastima političkog, ekonomskog, socijalnog i kulturnog života.

U periodu od novembra 2011. do marta 2012. u EU su sprovedene opšte konsultacije o pravu na spajanje porodica lica koja su državljani trećih država i koja legalno borave u EU, u okviru oblasti politika unutrašnjih poslova, imigracije i integracije. Ove konsultacije su uključile ne samo komunitarne institucije i države članice, već i zemlje kandidate za članstvo, partnerske zemlje, nevladine organizacije i civilni sektor, i akademsku zajednicu i brojne relevantne pojedince. Konsultacije su sprovedene tako što su svi uključeni akteri odgovarali na Zelenu knjigu Evropske komisije o pravu na spajanje porodica, u skladu s Direktivom 2003/86/EC.³⁰⁶

Važno je ukazati na statistiku porodične imigracije. Početkom ovog vijeka, prije usvajanja Direktive 2003/86/EC, porodična imigracija je činila skoro 50% ukupne legalne imigracije.³⁰⁷

Tokom prvih godina implementacije direktive, porodična imigracija opala je na jednu trećinu od ukupne legalne imigracije, prije svega zbog restriktivnih uslova koje su neke države članice EU zadržale, uslijed primjene diskrecionog prava da detaljnije regulišu primjenu direktive. Ovdje je važno osvrnuti se na sumirani odgovor na ovu inicijativu Evropske komisije i zaključke aktera. Konsultacije su se odnosile na obim primjene direktive, zahtjeve za ostvarivanje prava na spajanje porodica, uslove za ulazak i boravak izbjeglica članova porodica lica koja legalno borave u državama članicama EU, pitanja iz oblasti azila, proceduralna pitanja i moguće prevarne radnje.³⁰⁸

³⁰⁴ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals, Brussels, 0.7.2011 COM(2011):

http://ec.europa.eu/dgs/homeaffairs/doc_centre/immigration/docs/agenda/1_en_act_part1_v10.pdf#zoom=100

³⁰⁵ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals, Brussels, 0.7.2011 COM(2011).

³⁰⁶ Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals living in the European Union (Directive 2003/86/EC): http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/publicconsultation/2012/pdf/0023/2_act_part1_en.pdf#zoom=100

³⁰⁷ Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals living in the European Union (Directive 2003/86/EC).

³⁰⁸ Summary of stakeholder responses to the Green Paper on the right to family reunification of third country nationals: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/summary_of

Prije svega, skoro sve države članice EU su saglasne da se obim diskrecionog prava u vezi s primjenom direktive ne treba mijenjati niti umanjiti neovisno na ovako veliki val izbjeglica, kao i da je većina država članica protiv detaljnijeg regulisanja proceduralnih pitanja u ovoj oblasti na nivou EU legislative. S druge strane, nevladini akteri (međunarodne i nacionalne nevladine organizacije) zauzele su stanovište da treba izmijeniti brojne odredbe same direktive i promijeniti način njene primjene u pojedinim državama članicama. Primjedbe i kritike nevladinih aktera naročito su se odnosile na odredbe o minimalnoj starosti supružnika (veza starosti i prisilnog braka), odredbe o definiciji porodice, zalaganje za prihvatanje proširene definicije porodice i snažno protivljenje prethodnim mjerama integracije (*pre-entry integration*) prije dolaska u državu članicu EU, a zalaganje za integraciju nakon dolaska u EU (*post-arrival measures*). Posebno značajan dio debate bio je onaj o mjerama integracije, gdje su države članice imale različite stavove, polazeći od specifičnosti kulture i činilaca historijskog razvoja, naročito u vezi s opcijom klauzulom koju sadrži direktiva i koja omogućava državama članicama EU da zahtjevaju mjere integracije i prije ulaska i sticanja prava na boravak na teritoriji te države članice. Iako su države članice imale različite stavove u vezi sa zahtjevanim mjerama integracije (osnovni nivo jezika, polaganje testa o poznavanju društva, političkog sistema i historije rezidentne države članice), većina je bila složna da odbije da se mjere integracije regulišu na uopšten način na nivou EU i da se propišu okvirna pravila koja bi se tu primjenjivala, čime bi se ograničilo pravo država članica da regulišu ovu oblast. Neke države su zadržale stav da prethodne mjere integracije treba da budu obavezne (Njemačka, Austrija), a neke i za to da ove mjere istovremeno budu obavezne i za rezidenta i za članove njegove porodice. Ipak, neke članice su bile protiv obaveznih prethodnih mjera integracije, naročito za djecu rezidenata (Bugarska), pozivajući se na Deklaraciju UN o pravima djeteta. Rumunija i Poljska su se, s druge strane, zalagale za određivanje opštih pravila za integraciju članova porodica legalnih rezidenata porijeklom iz trećih država van EU.³⁰⁹

Akteri nevladinog sektora posebno su ukazali na to da zahtjevano mjere obavezne integracije prije sticanja prava na boravak u državi članici EU imaju efekat redukovanja imigracije, više nego što je promišlu. Ovi akteri takođe smatraju da su prethodne mjere integracije opravdane jedino ako služe da olakšaju integraciju i ako su u skladu s principom proporcionalnosti. Ipak, svi ovi akteri su se založili za neophodnost sprovođenja mjera za integraciju nakon dolaska u državu članicu EU, uz napomenu da se postojeći mehanizmi za integraciju u pojedinim državama članicama EU moraju značajno unaprijediti.³¹⁰

Najskorije, u saradnji sa OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), Evropska komisija je učestvovala u izradi studije o integraciji koja je objavljena 2015. (Indicators of Immigrant Integration (2015) Settling in).³¹¹

³⁰⁹ Summary of stakeholder responses to the Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals.

³¹⁰ Summary of stakeholder responses to the Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals.

³¹¹ Indicators of Immigrant Integration (2015) Settling in: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/legal-migration/integration/docs/ec_oecd_joint_report_indicators_of_immigrant_integration_2015_en.pdf

Navešćemo neke od najvažnijih zaključaka iz ove studije: izazovi integracije u državama članicama ne uvećavaju se s porastom udjela imigracije u ukupnoj populaciji; u svim zemljama nejednakosti prihoda među imigrantima mnogo su drastičnije nego među domaćom nacionalnom populacijom; stopa zaposlenosti imigracije u državama članicama EU tokom 2013-2014. godine iznosila je 62%; uslijed nezadovoljavajućih prihoda, imigranti žive u prenaseljenom prostoru u odnosu na domaću nacionalnu populaciju; skoro dvije trećine nastanjenih imigranata stekli su državljanstvo rezidentne države članice EU.³¹²

Kada je u pitanju porodična imigracija, studija ukazuje na sljedeće podatke: u EU gotovo 4% domaćinstava ima bar jednog člana koji nije građanin EU (državljanin neke države članice); imigrantske porodice su češće porodice sa djecom u odnosu na domaću nacionalnu populaciju, i to naročito u zemljama sa novijom, skorom imigracijom; i u prosjeku, porodice imigranata su veće od porodica domaće nacionalne populacije.³¹³

Zaključak

Velike izbjegličke krize kao što je ova iz 2015. godine, koja je zahvatila Evropu predstavlja značajan izvor imigracije ne samo u pogledu brojnosti već i u pogledu izazova za svakodnevni politički, društveni i kulturni život u EU. Ipak, ovo pravo sa aspekta integracije, naročito kulturne, može nositi izvjesne kontroverze i izazove. Iako primarno ima za cilj da olakša boravak, adaptaciju i integraciju lica koja su rezidenti u državama članicama, ono može rezultirati najprije tzv. subintegracijom. Naime, ukoliko je imigracija koja potiče iz određene države ili kulturno bliskog podneblja, brojna u nekoj državi članici, a njeguje bliske veze i razvijenu identifikaciju s državom i zajednicom po porijeklu, postoji rizik da nova porodična imigracija (članovi porodice) neće ostvariti punu integraciju u rezidentno društvo, već će se čvrsto vezati za blisku imigrantsku zajednicu. Iako je integracija i formalni preduslov za ostvarivanje prava na stalni boravak, i naknadno za sticanje državljanstva, činjenica je da brojne zapadnoevropske članice EU imaju problem sa neuspješnom integracijom imigranata porijeklom iz drugačijih kulturno-religijskih miljea. Takođe, čini se da postoji tendencija, bar kada je porodična imigracija u pitanju, bliskijeg povezivanja sa zajednicama po porijeklu i njenim članovima, kao i njegovanje tekovina društva po porijeklu (običaja, jezika, tekovina svakodnevnog života). Pravo na spajanje porodica je značajno pravo i legislativno dostignuće EU. Ipak, iako tendencija približavanja i unifikacije tumačenja i implementacije ovog prava u državama članicama EU napreduje, mora pravdanje specifičnosti nacionalne regulative u ovoj oblasti. U nekim slučajevima, to se može smatrati opravdanim, ali ako države članice EU imaju opredjeljenje da jačaju evropsku agendu i dalje komunitarizuju politike iz trećeg stuba, moraju biti spremne da definišu i implementiraju detaljnije smjernice u okviru politike imigracije. Pravo na spajanje porodica je značajna tekovina, a evropski karakter prava ne bi trebalo dovesti u pitanje insistiranjem na nacionalnim posebnostima i diskrecionom pravu kao potvrdi suvereniteta u ovoj oblasti.

³¹² Indicators of Immigrant Integration (2015) Settling in.

³¹³ Indicators of Immigrant Integration (2015) Settling in.

Literatura i internet izvori

- Caldwell Christopher (2009), *Reflections on the Revolution in Europe: Immigration, Islam, and the West*, London: Allen Lane.
- Dezmon Dinan (2006), *Sve bliža Unija*, Beograd: Službeni glasnik.
- Huysmans Jef, „The European Union and the Securitization of Migration“, *Journal of Common Market Studies* (December 2000), Vol. 38, No. 5, 751–777.
- Janjević Milutin (2003), *Treći stub Evropske unije*, Beograd: Službeni list SCG.
- Knežević-Predić Vesna i Radivojević Zoran, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Beograd: Službeni glasnik, 2009.
- Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=EN> (pristupljeno 5. 7. 2015)
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/005.html> (pristupljeno 5. 7. 2015)
- Povelja o osnovnim pravila Evropske unije: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (pristupljeno 5. 7. 2015)
- Judgment of the Court (Grand Chamber) of 27 June 2006. Case C-540/03: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-540/03> (pristupljeno 11. 7. 2015)
- Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification: <http://eur-lex.europa.eu/LexUri-Serv/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:EN:PDF> (pristupljeno 11. 7. 2015)
- 5th Annual Report on Immigration and Asylum (2013) accompanied by the Commission staff working document: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/legal-migration/general/docs/5th_annual_report_on_immigration_and_asylum_en.pdf (pristupljeno 11. 7. 2015)
- Thematic Programme “Cooperation with Third Countries in the areas of Migration and Asylum” 2011-2013 Multi-Annual Strategy Paper: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategy-migration-asylum-2011-2013_en_11.pdf (pristupljeno 11. 7. 2015)
Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals, Brussels, 0.7.2011 COM(2011):
http://ec.europa.eu/dgs/homeaffairs/doc_centre/immigration/docs/agenda/1_en_act_part1_v1.pdf#zoom=100 (pristupljeno 11. 7. 2015)
- Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals living in the European Union (Directive 2003/86/EC): <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what->

is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/2_act_part1_en.pdf#zoom=100
(pristupljeno 12. 7.2015)

- Summary of stakeholder responses to the Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/summary_of_stakeholder_responses_en.pdf (pristupljeno 12. 7. 2015)
- Indicators of Immigrant Integration (2015) Settling in: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/legalmigration/integration/docs/ec_oecd_joint_report_indicators_of_immigrant_integration_2015_en.pdf (pristupljeno 12. 7. 2015)

Doc. dr. Meliha Frndić Imamović
Mr. sc. Škrbić Ajla
Pravni fakultet Univerziteta u Travniku

**MEĐUNARODNOPRAVNA ZAŠTITA DJECE IZBJEGLICA S POSEBNIM
OSVRTOM NA KONVENCIJU O PRAVIMA DJETETA**

**„INTERNATIONAL LEGAL PROTECTION OF REFUGEE CHILDREN WITH
SPECIAL REFERENCE TO THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE
CHILD“**

SAŽETAK:

Rad govori o međunarodnoj zaštiti i problemima djece izbjeglica - kao najugroženije, najosjetljivije i brojne skupine ljudi na svijetu. Ujedinjene nacije Konvencijom o pravima djeteta iz 1989. godine garantuju djetetu izbjeglici istu zaštitu i ista građanska, ekonomska, socijalna i kulturna prava kao i ostaloj djeci. U radu će se razmatrati način na koji se, uz uvažavanje specifičnosti izbjegličke situacije, Konvencija o pravima djeteta može, odnosno mora primijeniti na djecu izbjeglice i mjere koje države potpisnice Konvencije moraju primijeniti u vezi sa zaštitom ove kategorije ljudi.

Ključne riječi: izbjeglice, prava djeteta, ljudska prava, Konvencija o pravima djeteta

SUMMARY:

The paper will give an overview of international legal protection and problems of refugee children - as the most vulnerable, the most sensitive and a numeric group of people. The United Nations Convention on the Rights of the Child of 1989 guarantees refugee child the same protection and the same civil, economic, social and cultural rights as other children have.

This paper will examine the way in which The Convention on the Rights of the Child can or should be applied to refugee children, taking into account the specificities of refugee situation. The analysis will point out measures that States Parties to the Convention must apply in relation to the protection of this category of people.

Key words: refugees, children's rights, human rights, Convention on the Rights of the Child

1. Uvod

Djeca izbjeglice su izuzetno heterogena skupina čiji članovi dolaze sa svih strana svijeta, iz različitih socijalnih i kulturnih sredina, s različitim iskustvima rata, progona, siromaštva i drugih poteškoća. Ujedinjene nacije Konvencijom o pravima djeteta iz 1989. godine³¹⁴ garantuju djetetu izbjeglici istu zaštitu i ista građanska, ekonomska, socijalna i kulturna prava kao i svakom drugom djetetu. U radu će se razmotriti način na koji se, uz uvažavanje specifičnosti izbjegličke situacije, Konvencija o pravima djeteta može, odnosno mora primijeniti na djecu izbjeglice i mjere koje države potpisnice Konvencije moraju primijeniti u vezi sa posebnom zaštitom djece izbjeglica. U svakoj okolnosti i u svakoj odluci koja utječe na dijete izbjeglicu, potrebno je razmotriti različita moguća rješenja i ocijeniti šta su najbolji interesi takvog djeteta.

2. Međunarodnopravna zaštita izbjeglica

Svi međunarodni ali i nacionalni akti koji se bave pitanjima djece naglašavaju da djetinjstvo ima pravo na posebnu brigu i pomoć. Svako dijete bi trebalo odrastati u porodičnom okruženju, u atmosferi sreće, ljubavi i razumijevanja.³¹⁵ No, u praksi, posebno s obzirom na trenutnu izbjegličku krizu u svijetu, navedeno se ne ispunjava.

Konvencija o pravima djeteta propisuje osnovna prava svakog djeteta, dakle ne samo izbjeglica. No, pojedini članovi se odnose konkretno na djecu izbjeglice. To su član 22. stav 1. i član 38. stav 1. Konvencije. Ipak, Konvencija navodi i da se sve njene odredbe primjenjuju na svu djecu bez diskriminacije. Slično tome, Afrička povelja o pravima i dobrobiti djeteta³¹⁶ predviđa posebnu zaštitu za djecu izbjeglice i interno raseljenu djecu.³¹⁷

Odredbe koje se odnose direktno na djecu izbjeglice propisuju da su države potpisnice Konvencije obavezne preduzeti odgovarajuće mjere kako bi obezbijedile da dijete koje traži status izbjeglice ili koje se smatra izbjeglicom (prema primjenjivim međunarodnim i domaćim zakonima i postupcima) dobije odgovarajuću zaštitu i humanitarnu pomoć, i to bez obzira da

³¹⁴ Konvencija o pravima djeteta usvojena je u Ujedinjenim nacijama 20.11.1989. (Rezolucijom br. A/44/736), preuzevši osnovne ideje koje su međunarodnim dokumentima i akcijama bile prisutne dugi niz godina. 1990. godine održan je Svjetski sastanak na vrhu, posvećen djeci, iz kojeg je proizašla Svjetska deklaracija o opstanku, zaštiti i razvoju djece i Plan djelovanja za primjenu Svjetske deklaracije o opstanku, zaštiti i razvoju djece u devedesetim godinama. Na temelju toga pojedine države, uključujući i Bosnu i Hercegovinu, donijele su svoje nacionalne programe djelovanja za zaštitu pojedinih prava djece. (Alinčić Mira, Hrabar Dubravka, Jakovac-Lozić Dijana i Korać-Grahovac Aleksandra: Obiteljsko pravo, III izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2007., 224.)

³¹⁵ Preambula Konvencije o pravima djeteta iz 1989. godine

³¹⁶ Afrička Povelja o pravima i dobrobiti djeteta stupila je na snagu 29.11.1999. godine.

³¹⁷ Kate Jastram i Marilyn Achiron, UNHCR: Zaštita izbjeglica - Vodič kroz međunarodno izbjegličko pravo, 79., dostupno na: <http://cesi.fpn.unsa.ba/wp-content/uploads/2012/12/Vodi%C4%8D-kroz-me%C4%91unardno-izbjegli%C4%8Dko-pravo.pdf>, 22.2.2016.

li je u pratnji svojih roditelja ili drugih osoba. U tu svrhu Konvencija propisuje da će države potpisnice saradivati sa svim organizacijama, posebno sa Ujedinjenim nacijama, kako bi se ovaj cilj postigao. Navedeno posebno podrazumijeva zaštitu takvog djeteta i pružanje pomoći da se pronađu njegovi roditelji ili drugi članovi porodice.³¹⁸ Ponovno sjedinjenje sa porodicom je, ukoliko je moguće, obaveza država.³¹⁹ Nadalje, države potpisnice se obavezuju da će poštovati i osigurati poštovanje pravila međunarodnog humanitarnog prava koji se tiču djece. One su takođe obavezne poduzeti sve ostvarive mjere kako bi obezbijedile da osobe koje još nisu napunile petnaest godina ne učestvuju direktno u oružanim sukobima. Države ne smiju regrutovati niti jednu osobu koja još nije napunila petnaest godina u svoje oružane snage, dok se pri regrutaciji onih koji su napunili petnaest ali još nemaju osamnaest godina trebaju truditi da daju prednost onima koji su najstariji. Dakle, postoji obaveza država da preduzmu sve ostvarive mjere kako bi obezbijedile zaštitu djece i brigu o onoj djeci koja su pogođena oružanim sukobom. Kako je već rečeno, Konvencija ne pravi razliku između prava djece izbjeglica i prava ostale djece. Djeca izbjeglice su, prije svega, djeca. Konvencija ne pravi izuzetke ni za djecu bez državljanstva ili djecu koja se zateknu u nezakonitom boravku u drugoj državi, što znači da vlade tih država imaju obavezu poštovati prava djece izbjeglica dok god se nalaze pod njihovom nadležnošću.³²⁰

Navedene odredbe potkrijepljene su i drugim odredbama koje se ne tiču direktno djece izbjeglica, ali su primjenjive na njih. Tako Konvencija utvrđuje da su države potpisnice obavezne pobrinuti se da dijete ne bude protiv svoje volje odvojeno od svojih roditelja.³²¹ Dalje, Konvencija utvrđuje da je obaveza država rješavati na pozitivan, human i brz način molbe djece ili njihovih roditelja da uđu u državu potpisnicu ili izađu iz nje u cilju ponovnog sjedinjenja porodice.³²² Države potpisnice trebaju preduzeti sve odgovarajuće zakonske, upravne, društvene i obrazovne mjere kako bi se djeca zaštitila od svih oblika fizičkog ili mentalnog nasilja, povreda ili zlostavljanja, zanemarivanja ili nemarnog postupka, zloupotrebe ili eksploatacije, uključujući i seksualno zlostavljanje.³²³ Dijete lišeno svog porodičnog okruženja, ili ono koje zbog vlastitih najboljih interesa ne može ostati u tom okruženju, ima pravo na posebnu zaštitu i pomoć, odnosno alternativnu brigu koju će obezbijediti država.³²⁴ Kada se budu razmatrala rješenja, dužna pažnja bit će posvećena poželjnosti kontinuiteta u dječijem podizanju, kao i dječijem etničkom, vjerskom, kulturnom i

³¹⁸ U slučajevima gdje se ne mogu pronaći roditelji ili drugi članovi porodice Konvencija propisuje da će djetetu biti pružena ista zaštita kao i bilo kojem drugom djetetu koje je privremeno ili stalno lišeno svog porodičnog okruženja iz bilo kojeg razloga.

³¹⁹ Pravilo je potvrđeno i od strane sudova. Vidjeti, primjerice, praksu Evropskog suda za ljudska prava u *Mugenzi v. France*, *Tanda-Muzinga v. France* i *Senigo Longue and Others v. France* iz 2014. godine.

³²⁰ Goranka Lalić Novak i Radojka Kraljević: Priručnik za edukatore - Zaštita izbjeglica i ranjivih skupina migranata, Hrvatski Crveni križ, Zagreb, 2014., 32.

³²¹ Osim kada nadležne vlasti, koje podliježu sudskom ispitivanju, odluče da je takvo odvajanje potrebno u najboljem interesu djeteta, i da je u skladu s odgovarajućim zakonima i procedurama. Takva odluka može biti potrebna u određenim slučajevima kao što su zlostavljanje ili zanemarivanje djeteta od roditelja, ili gdje roditelji žive odvojeno i mora se donijeti odluka o djetetovom mjestu stanovanja. (član 9. stav 1. Konvencije o pravima djeteta iz 1989. godine)

³²² Član 10. stav 1. Konvencije o pravima djeteta iz 1989. godine

³²³ *Ibid.*, član 19.

³²⁴ Takva briga može uključiti, pored ostalog, davanje na brigu, kafalu, usvajanje ili, ako je potrebno, smještanje u odgovarajuće institucije za brigu o djeci.

lingvističkom porijeklu.³²⁵ Države potpisnice priznaju i pravo djeteta da uživa najviši standard zdravlja koji je moguće dostići, i da ima pristup institucijama za liječenje i zdravstvenu rehabilitaciju. To posebno uključuje borbu protiv bolesti i neishranjenosti, uključujući, između ostalog, primjenu dostupnih tehnologija i davanje odgovarajuće prehrane i čiste vode za piće.³²⁶ Svakom djetetu priznaje se pravo na životni standard koji odgovara djetetovom fizičkom, mentalnom, duhovnom, moralnom i društvenom razvitku. Države su obavezne, u skladu sa svojim mogućnostima, preduzeti odgovarajuće mjere da pomognu roditeljima i drugim odgovornim osobama u impleentaciji ovog prava.³²⁷ Države potpisnice priznaju i pravo djeteta na obrazovanje, te trebaju preduzeti mjere da se podrži redovno pohađanje škola i smanjenje stopa prekida školovanja.³²⁸ Takođe trebaju preduzeti sve potrebne mjere da bi unaprijedile fizički i psihološki oporavak djeteta koje je bilo žrtva bilo kojeg oblika zanemarivanja, eksploatacije ili zlostavljanja, mučenja ili bilo kojeg drugog oblika okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupka ili kazne ili oružanih sukoba. Naglašeno je i da se takav oporavak i reintegracija trebaju odvijati u okolini koja daje potporu zdravlju, samopoštovanju i dostojanstvu djeteta.³²⁹

Konvencija o pravima djeteta nije jedini međunarodni akt koji se bavi zaštitom djece izbjeglica. Kako je na početku rada naglašeno, izbjeglice spadaju među najranjiviju kategoriju ljudi u svijetu. Stoga su donesene i posebne konvencije koje se bave njihovom zaštitom. Kako se broj izbjeglica u svijetu s vremenom povećavao tokom 20. stoljeća, međunarodna zajednica je konstantno sastavljala set smjernica, zakona i konvencija kojima je cilj bilo osiguravanje adekvatnog tretmana izbjeglica i zaštite njihovih ljudskih prava.³³⁰ Neke od smjernica date su u Konvenciji o statusu izbjeglica iz 1951. godine³³¹ i Protokolu o statusu izbjeglica iz 1967. godine³³². Ovi akti daju pregled prava izbjeglica, kao i obaveze država koje su njihove stranke. Zahtijevaju univerzalan pristup izbjeglicama. Jasno određuju ko se može smatrati izbjeglicom i kakvu joj/mu to vrstu pravne zaštite, druge pomoći i socijalnih prava daje. Ovi instrumenti su pomogli nadahnuti neke druge važne regionalne instrumente za zaštitu izbjeglica, kao što su Konvencija Organizacije afričkog jedinstva, koja pokriva određene aspekte izbjegličkih problema u Africi iz 1969. godine³³³, Kartagenska deklaracija o izbjeglicama iz 1984. godine u Latinskoj Americi³³⁴ i drugi.³³⁵

Deklaracija o teritorijalnom azilu, koju je Opšta skupština Ujedinjenih nacija usvojila 1967. godine, utvrđuje da priznavanje azila ni jedna država ne može smatrati neprijateljskim činom, odnosno da su države dužne obraditi zahtjev svake osobe za priznavanjem azila. Izvršni komitet Ureda Visokog povjerenika Ujedinjenih nacija za izbjeglice (u nastavku

³²⁵ Član 20. Konvencije o pravima djeteta iz 1989. godine

³²⁶ *Ibid.*, član 24.

³²⁷ *Ibid.*, član 27.

³²⁸ *Ibid.*, član 28.

³²⁹ *Ibid.*, član 39.

³³⁰ UNHCR: The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, September 2011, 1.

³³¹ Konvencija je stupila na snagu 21.4.1954. godine.

³³² Protokol je stupio na snagu 4.10.1967. godine.

Konvencija i Protokol dostupni na: <http://msb.gov.ba/dokumenti/medjunarodni/?id=2666> (23.2.2016.)

³³³ Konvencija dostupna na: <http://www.unhcr.org/45dc1a682.html> (23.2.2016.)

³³⁴ Konvencija dostupna na: https://www.oas.org/dil/1984_Cartagena_Declaration_on_Refugees.pdf (23.2.2016.)

³³⁵ UNHCR: The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, September 2011, 1.

teksta: UNHCR) godišnje usvaja zaključke koji takođe čine dio međunarodnog sistema zaštite izbjeglica. Oni daju smjernice na konkretna pitanja u vezi sa zaštitom izbjeglica.

Svakako su veoma značajne i indirektno se na djecu izbjeglice odnose i Ženevska deklaracija o pravima djeteta iz 1924. godine, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine³³⁶ i četiri Ženevske konvencije iz 1949. godine³³⁷, odnosno Deklaracija Opšte skupštine o pravima djeteta od 20.11.1959. godine, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine³³⁸ i Međunarodni pakt o ekonomskim, društvenim i kulturnim pravima iz iste godine³³⁹.

I pojedina međunarodna tijela imaju zadaću promovirati položaj izbjeglica. Tako već spomenuti UNHCR ima mandat pružiti međunarodnu zaštitu i iznalaziti trajna rješenja za izbjeglice.³⁴⁰ Sve države članice Konvencije iz 1951. godine su dužne saradivati sa UNHCR-om, pružiti mu relevantne informacije i statističke podatke.³⁴¹ Uloga UNHCR-a podrazumijeva:

- promociju pristupanja konvencijama koje se bave zaštitom izbjeglica i njihovom implementacijom;
- osiguranje da se sa izbjeglicama postupa u skladu sa međunarodno priznatim pravnim standardima;
- osiguranje da izbjeglice dobiju azil i ne budu prisilno vraćene u države iz kojih su pobjegle;
- promoviranje odgovarajućih postupaka kako bi se utvrdilo da li je neka osoba izbjeglica ili ne; i
- traženje trajnih rješenja za izbjeglice.³⁴²

Na kraju, iako je riječ o međunarodnoj zaštiti izbjeglica, moramo spomenuti i civilno društvo. Naime, ključnu ulogu u podizanju svijesti o problemu sa kojima se izbjeglice susreću imaju nevladine organizacije koje se bave ovom tematikom. One imaju za cilj, kroz različite projekte i kampanje, omogućiti sigurnu okolinu za izbjeglice, odnosno one rade na senzibilisanju zajednice domaćina prema problemima izbjeglica.

³³⁶ Deklaracijom je istaknuto pravo djeteta na društvenu zaštitu i kulturnu izobrazbu.

³³⁷ Ženevska konvencija za poboljšanje položaja ranjenika i bolesnika u oružanim snagama u ratu, Ženevska konvencija za poboljšanje položaja ranjenika, bolesnika i brodolomaca oružanih snaga na moru, Ženevska konvencija o postupanju sa ratnim zarobljenicima i Ženevska konvencija za poboljšanje položaja ranjenika, bolesnika i brodolomaca oružanih snaga na moru - sve od 12.8.1949. godine.

³³⁸ Pogledati članove 23. i 24. Pakta. Takođe, u članu 12. stav 2. utvrđeno je da svako može napustiti bilo koju državu, uključujući tu i vlastitu. Prema tumačenju Komisije o pravima čovjeka Ujedinjenih nacija, prava iz ovog Pakta ne mogu se ograničiti samo na državljane, već moraju biti dostupna svim pojedincima, bez obzira na njihovo državljanstvo ili odsutnost istog, primjerice tražiteljima azila i izbjeglicama. (Goranka Lalić Novak i Radojka Kraljević: Priručnik za edukatore - Zaštita izbjeglica i ranjivih skupina migranata, Hrvatski Crveni križ, Zagreb, 2014., 20.)

³³⁹ Pogledati član 10. Pakta.

³⁴⁰ S godinama je uloga UNHCR-a proširena i na zaštitu povratnika, interno raseljenih osoba i osoba bez državljanstva.

³⁴¹ UNHCR: The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, September 2011, 6.

³⁴² *Ibid.*

3. Djeca izbjeglice: trenutno stanje

Istraživanja pokazuju da oko 35 miliona od ukupnog broja migranata ima manje od 20 godina, dok je oko 15 miliona u dobi između 15 i 19 godina. U junu 2015. godine 16% svih migranata koji su prešli Mediteran bili su djeca, ali do decembra je ovaj broj više nego udvostručen, te iznosi 35%.³⁴³ Nadalje, broj djece bez pratnje³⁴⁴ koja nastoje ući u Evropsku uniju u dramatičnom je porastu i čini 11% migranata.³⁴⁵ Osnovni cilj zbrinjavanja djece izbjeglica jeste pronaći trajno rješenje kojim će se zadovoljiti sve potrebe zaštite i, uvijek kada je to moguće, dovesti do okončanja izbjegličke situacije. Nažalost, danas je u praksi taj cilj jako teško ostvariti, jer razvijeniye zemlje sve više zatvaraju svoje granice, pooštavaju vizni režim, smanjuju finansijsku i socijalnu pomoć te tako, direktno ili indirektno, smanjuju mogućnost rješavanja problema (djece) izbjeglica u svijetu. Zbrinjavanje i pomoć izbjeglicama u stvarnosti najčešće podrazumijeva smještaj u izbjegličkim kampovima, gdje su sigurnost i utočište tek relativnog značenja.³⁴⁶

Uprkos pozitivnom razvoju u području dječijih prava i zaštite djece koji je potaknula Konvencija o pravima djeteta, kada su u pitanju djeca izbjeglice gotovo da se može reći da je taj razvoj išao u suprotnom smjeru i da zbog toga na ovu temu konačnog zaključka neće još dugo biti. Posebno zabrinjavajuća situacija nastala je - i traje - za vrijeme aktuelne svjetske izbjegličke krize. Istraživanja evropske policijske agencije Europol pokazuju da je u Švedskoj, koja je primila najviše izbjeglica djece u 2015. godini, više od 10.000 djece bez pratnje nestalo nakon dolaska u Evropu.³⁴⁷ Prema humanitarnoj organizaciji Save the Children, u Evropsku uniju je prošle godine ušlo 26.000 djece bez pratnje roditelja, a Europol je došao do podataka da su maloljetnici činili 27% od približno milion izbjeglica - koliko ih je tokom 2015. godine stiglo u Evropsku uniju.³⁴⁸ Samo u Italiji je nestalo oko 5.000 djece, dok se u Švedskoj 1.000 djece vodi kao nestalo. Europol naglašava da neće sva ova djeca biti iskorištena za kriminal - neki su vjerovatno već i predati članovima svojih porodica - ali zvanični podaci o toj djeci izbjeglicama ne postoje.³⁴⁹

³⁴³ Al Jazeera: Report on child refugees highlights 'unacceptable' risk, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2016/01/report-child-refugees-highlights-unacceptable-risk-160126074459037.html>, 25.2.2016.

³⁴⁴ Prema Konvenciji o pravima djeteta i Direktivi Vijeća Evropske unije 2001/55/EZ od 20.7.2001., član 2. tačka f), pod djecom bez pratnje podrazumijevaju se osobe mlađe od 18 godina koje su državljani treće zemlje ili osobe bez državljanstva, a nalaze se izvan svoje zemlje porijekla, bez zakonskih uslova za ulazak i boravak, bez pratnje zakonskog skrbnika i bez odgovarajuće skrbi. (Direktiva dostupna na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=HR>, 25.2.2016)

³⁴⁵ Goranka Lalić Novak i Radojka Kraljević: Priručnik za edukatore - Zaštita izbjeglica i ranjivih skupina migranata, Hrvatski Crveni križ, Zagreb, 2014., 30.

³⁴⁶ Vidjeti više u: Radina Ana: Dijete izbjeglica u svjetlu Konvencije o pravima djeteta, Pravnika, 2008., 235-256.

³⁴⁷ Al Jazeera: Swedish aid workers try to find lone child refugees, <http://www.aljazeera.com/news/2016/02/swedish-aid-workers-find-lone-child-refugees-16021516222174.html>, 25.2.2016.

³⁴⁸ Al Jazeera: U Evropi nestalo 10.000 djece izbjeglica, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/u-evropi-nestalo-10000-djece-izbjeglica>, 25.2.2016.

³⁴⁹ Al Jazeera: U Evropi nestalo 10.000 djece izbjeglica, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/u-evropi-nestalo-10000-djece-izbjeglica>, 25.2.2016.

Postoji mnogo djece i među 3.000 izbjeglica koje stižu u Vojvodinu u Srbiji svaki dan.³⁵⁰ Prema podacima Evropskog ombudsmena za djecu - čak polovina sirijskih izbjeglica koji svakodnevno dolaze u Evropu je maloljetno, a izbjeglički centri jednostavno nisu opremljeni da ih prime na odgovarajući način. No, ova situacija nije ograničena samo na Srbiju: izbjeglice nailaze na slične uslove u svim evropskim zemljama kroz koje prolaze.³⁵¹

Procjenjuje se da je 41% populacije o kojoj se stara UNHCR mlađe od 18 godina.³⁵² S obzirom na njihove posebne potrebe i osjetljivost, djeca izbjeglice trebaju uživati posebnu zaštitu i pomoć. U izbjegličkoj krizi lako može doći do odvajanja djece izbjeglica od njihovih porodica. Stoga je potrebno bez odlaganja poduzeti korake kako bi se izvršila njihova registracija i traženje. Djeci razdvojenoj od roditelja prijeti i veći rizik da budu mobilizovana u vojsku ili seksualno iskorištavana.³⁵³ Stoga su države članice Evropske unije prihvatile jedinstvenu politiku i odgovarajuće mjere u pogledu regulacije statusa djece izbjeglica koja su bez pratnje. Takva politika podrazumijeva, prije svega, poštivanje odredaba o zaštiti djece bez pratnje iz Lisabonskog ugovora i smjernice Štokholmskog programa koje određuju da se prema djeci migrantima treba prvenstveno odnositi kao prema djeci. Ovi akti doveli su do usvajanja Akcionog plana Evropske unije o djeci bez pratnje. Isti se temelji na poštivanju prava djeteta u skladu sa Konvencijom o pravima djeteta Ujedinjenih nacija i Poveljom Evropske unije o temeljnim pravima. Akcioni plan propisuje podjelu odgovornosti između država članica i država porijekla i tranzita, kao i pojačanu saradnju sa nevladinim i međunarodnim organizacijama. Sve države članice obavezane su na uspostavu visokih standarda prihvata, zaštite i integracije djece bez pratnje, a sve prema načelu najboljeg interesa djeteta.³⁵⁴ Zbog uobičajenih potreba u razvoju, čak i djeca koja ostanu sa svojim porodicama pate zbog traume i prekida u načinu života.³⁵⁵

U radu je poseban naglasak stavljen na to da su djeca ugrožena kategorija. Podložna su bolestima, fizičkim ozljedama i osjetljiva na lošu prehranu. Trebaju podršku odraslih, ne samo

³⁵⁰ Al Jazeera: Crying in the cold: Child refugees in Macedonia, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2015/12/crying-cold-child-refugees-macedonia-151217083416368.html>, 25.2.2016.

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² 12% je mlađe od 5 godina.

³⁵³ Među najvažnijim aktivnostima kojima se evropski program „Djeca odvojena od roditelja“ (Separated Children in Europe Programme SCEP) bavi jesu analiza legislative i prakse različitih zemalja prema djeci odvojenoj od roditelja te zagovaranje prava te skupine djece na nacionalnom i međunarodnom nivou. SCEP je, u svrhu zagovaranja i direktnog prezentovanja politike i prakse koje su potrebne kako bi se osigurala zaštita prava djece odvojene od roditelja, 2004. godine u knjizi „Načela dobre prakse“ predstavio dokument koji obuhvata preporuke za postupanje s djecom stranim državljanima odvojenima od roditelja, temeljene na raznim međunarodnim dokumentima, prije svega na Konvenciji Ujedinjenih nacija o pravima djeteta, Smjernicama UNHCR-a o politici i postupcima u radu s djecom bez pratnje koja traže azil i Stavu Evropskog vijeća za izbjeglice i prognanike o djeci izbjeglicama. Vidjeti više o osnovnim preporukama dobre prakse SCEP-a: Ustić Danijela: Načela dobre prakse, preporuke programa „Djeca odvojena od roditelja u Evropi“, Zbornik radova s Okruglog stola „Djeca bez pratnje, djeca stranci odvojena od roditelja“, Pravobranitelj za djecu, Zagreb, 2008., 11-15.

³⁵⁴ Goranka Lalić Novak i Radojka Kraljević: Priručnik za edukatore - Zaštita izbjeglica i ranjivih skupina migranata, Hrvatski Crveni križ, Zagreb, 2014., 30.

³⁵⁵ Kate Jastram i Marilyn Achiron, UNHCR: Zaštita izbjeglica - Vodič kroz međunarodno izbjegličko pravo, 78., dostupno na: <http://cesi.fpn.unsa.ba/wp-content/uploads/2012/12/Vodi%C4%8D-kroz-me%C4%91unardno-izbjegli%C4%8Dko-pravo.pdf>, 22.2.2016.

za svoj fizički opstanak, posebno u ranim godinama djetinjstva, nego i za psihološku i socijalnu dobrobit. Djeca izbjeglice suočavaju se sa puno ozbiljnijim opasnostima po svoju sigurnost i dobrobit nego djeca koja se nisu našla u statusu izbjeglice. Nagle i nasilne krize, raspadanje porodičnih i društvenih struktura, kao i manjak resursa sa kojima je većina izbjeglica suočena, duboko utječu na fizičku i psihološku dobrobit djece izbjeglica. Dojenčad i mala djeca su često prve i najčešće žrtve nasilja, bolesti i loše prehrane koji prate raseljenost. Nakon kriza i u potrazi za rješenjima, odvajanje od porodice i poznatih struktura i dalje negativno utječe na djecu izbjeglice svih uzrasta. Stoga pomaganje djeci izbjeglicama da ispune svoje fizičke i socijalne potrebe često znači pružanje pomoći njihovim porodicama i zajednicama.³⁵⁶

Prema izvještaju o sigurnosti djece izbjeglica koji je sastavila Radna grupa o djeci u pokretu³⁵⁷, rizici za djecu izbjeglice u Evropi uključuju trgovinu djecom, eksploataciju, bolest, smrt.³⁵⁸ Predsjednik Mreže evropskih ombudsmena Marc Dullaert je 25. januara 2016. godine, prilikom predstavljanja ovog izvještaja u Amsterdamu, naglasio da su prava djece izbjeglica samo fus-nota na dnevnom redu o migracijama u Evropskoj uniji, a trebali bi biti u središtu.³⁵⁹ U 2015. godini je najmanje 337.000 djece registrovano kao azilanti u Evropi, ali je stvarni broj takve djece mnogo veći. Stoga se u ovom izvještaju poziva Evropska komisija da hitno razvije akcioni plan za zaštitu djece izbjeglica.³⁶⁰

U državama u kojima se odrasle izbjeglice zadržavaju u pritvoru veliki je rizik da će i djeca biti pritvorena, osim ako ne postoje posebne odredbe na osnovu kojih bi njihovi roditelji bili oslobođeni. Djeca se ne smiju pritvarati osim ako ne postoji nijedan drugi način da se osigura jedinstvo porodice. Tokom postupka za pojedinačno određivanje statusa potrebno je imenovati staratelja koji će zastupati najbolje interese djeteta razdvojenog od svoje porodice. Kada se razmatra zahtjev nekog djeteta za dobivanje izbjegličkog statusa, potrebno je uzeti u obzir stepen mentalnog razvoja tog djeteta, njegovu zrelost i sposobnost artikulisanja zahtjeva u svjetlu ličnog, porodičnog i kulturološkog porijekla. Za donošenje odluke o zahtjevu može biti potrebno liberalno primijeniti načelo *in dubio pro reo*. Djeca izložena oružanom sukobu imaju pravo na specijalnu zaštitu i tretman s obzirom na to da su posebno izložena riziku od ozljede, iskorištavanja i smrti.

Ostala važna prava djece izbjeglica uključuju obrazovanje, odgovarajuću prehranu i najviši mogući standard zdravstvene zaštite. Svakako sve odluke o djeci izbjeglicama moraju biti rukovođene najboljim interesima djeteta i ulogom porodice kao primarnog izvora zaštite i

³⁵⁶ Kate Jastram i Marilyn Achiron, UNHCR: Zaštita izbjeglica - Vodič kroz međunarodno izbjegličko pravo, 79., dostupno na: <http://cesi.fpn.unsa.ba/wp-content/uploads/2012/12/Vodi%C4%8D-kroz-me%C4%91unarodno-izbjegli%C4%8Dko-pravo.pdf>, 22.2.2016.

³⁵⁷ Inicijativa 41 ombudsmna za djecu iz 33 evropske države

³⁵⁸ Al Jazeera: Report on child refugees highlights 'unacceptable' risk, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2016/01/report-child-refugees-highlights-unacceptable-risk-160126074459037.html>, 25.2.2016.

³⁵⁹ Al Jazeera: Report on child refugees highlights 'unacceptable' risk, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2016/01/report-child-refugees-highlights-unacceptable-risk-160126074459037.html>, 25.2.2016.

³⁶⁰ Al Jazeera: Report on child refugees highlights 'unacceptable' risk, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2016/01/report-child-refugees-highlights-unacceptable-risk-160126074459037.html>, 25.2.2016.

dobrobiti djece. Ovo načelo je u potpunosti pravno razrađeno u Konvenciji o pravima djeteta, koja je opšteprihvaćena od svih država svijeta.³⁶¹

4. Umjesto zaključka: smjernice za zaštitu i poboljšanje statusa djece izbjeglica

Evropa ima mogućnost da, u skoroj budućnosti, pruži zaštitu i brigu desetinama hiljada djece koja traže utočište. Oko četvrtina onih koji traže utočište u Evropi su djeca. Mnoga djeca izbjeglice i migranti žive u pretrpanim i neadekvatnim uslovima, gdje postoji rizik od nasilja, eksploatacije i zlostavljanja. Mnogi spavaju na otvorenom, u zimskim uslovima. Zdravlje djece je ugroženo raznim bolestima. Samo zajedničko djelovanje na poljima zaštite i smještaja djece može spriječiti još smrtnih slučajeva i stradanja u narednim mjesecima.³⁶² Sada kada se sve više djece upušta na opasno putovanje do Evrope te širom Evrope, zajedničko djelovanje i ravnopravna raspodjela odgovornosti širom Evropske unije je od suštinskog značaja. Ovo treba da uključi uspostavljanje neophodnih mehanizama zaštite djece i njihovih porodica.³⁶³

–osnivanje sigurnih prijemnih centara, prilagođenih djeci, u kojima je omogućen pristup zdravstvenoj zaštiti, psihosocijalnoj podršci, rekreaciji i obrazovanju;

–dobivanje humanitarnih viza i postojanje više destinacija za naseljavanje za djecu i njihove porodice. Obrada zahtjeva za azil treba biti po hitnom postupku i fokusirana na najbolji interes djece;

–ozbiljnija posvećenost preseljenju izbjeglica iz zemalja u sukobu, kako bi se smanjila mogućnost da izbjeglice pribjegavaju nesigurnim putovanjima i da budu žrtve krijumčarenja ljudi;

–veći broj operacija traganja i spašavanja na moru i kopnu;

–ubrzanje programa spajanja djece koja su razdvojena od svojih porodica ili su djeca bez pratnje;

–odgovarajući broj obučениh stručnjaka u oblasti socijalne zaštite koji mogu brinuti i pružiti psihosocijalnu podršku djeci i porodicama.

Takva vrsta zaštite je sastavni dio Konvencije o pravima djeteta, koja predviđa zaštitu svakog djeteta – bilo da je u pitanju dijete koje je napustilo svoj dom i putuje preko mora ili kopna, ili je riječ o djetetu koje se nalazi na obali države koja mu je konačno odredište.

Zbog svoje ovisnosti i razvojnih potreba, djeca izbjeglice predstavljaju posebno ranjivu kategoriju stanovništva. Prilikom donošenja bilo kakvih odluka o njihovom statusu potrebno

³⁶¹ Danas ova Konvencija ima 197 država članica. Dostupno na: <http://indicators.ohchr.org/> (22.2.2016.)

³⁶² UNICEF: Potrebno zajedničko djelovanje za djecu izbjeglice, <http://www.pcnen.com/portal/2015/09/08/unicef-potrebno-zajednicko-djelovanje-za-djecu-izbjeglice/>, 22.2.2016.

³⁶³ UNICEF: Potrebno zajedničko djelovanje za djecu izbjeglice, <http://www.pcnen.com/portal/2015/09/08/unicef-potrebno-zajednicko-djelovanje-za-djecu-izbjeglice/>, 22.2.2016.

se voditi njihovim najboljim interesom. Takvo pravilo propisuje i Konvencija o pravima djeteta. U najboljem interesu djece izbjeglica i tražitelja azila, kako Konvencija predviđa u članu 3., jeste prilikom razmatranja svih postupaka vezanih za djecu primarno uzeti u obzir interes djeteta, bilo da ih poduzimaju javne ili privatne institucije socijalne zaštite, sudovi, organi uprave ili zakonodavni organi. U svakoj okolnosti i u svakoj odluci koja utječe na dijete, potrebno je razmotriti različita moguća rješenja i ocijeniti šta su najbolji interesi djeteta. Takav pristup preovladava u svim slučajevima, od neposredne intervencije države u okviru njenih ovlaštenja - do privatnog konteksta porodičnog života u koji se države mogu umiješati posredno, preko lokalnih vlasti, kako bi, naprimjer, osigurale i zaštitile prava djeteta. "U najboljem interesu djeteta" znači da zakonodavni organi moraju uzeti u razmatranje hoće li zakoni koji se usvajaju ili mijenjaju koristiti djeci na najbolji mogući način. Djeca koja su izbjeglice ili tražitelji azila uživaju posebnu pažnju na osnovu člana 22. Konvencije o pravima djeteta, prema kojem su države potpisnice dužne poduzeti mjere kojima će osigurati da takva djeca primaju odgovarajuću zaštitu i humanitarnu pomoć.³⁶⁴

Međunarodna zajednica treba takođe da se bavi uzrocima ove velike seobe djece tako što će snažnim diplomatskim naporima okončati sukobe i obezbijediti potreban razvoj i humanitarnu pomoć u zemljama porijekla.

5. Literatura

1. Affaire Mugenzi v. France, No. 52701/09, Evropski sud za ljudska prava, 2014.
2. Alinčić Mira, Hrabar Dubravka, Jakovac-Lozić Dijana i Korać-Grahovac Aleksandra: Obiteljsko pravo, III izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2007.
3. Direktiva Vijeća Evropske unije 2001/55/EZ
4. Goranka Lalić Novak i Radojka Kraljević: Priručnik za edukatore - Zaštita izbjeglica i ranjivih skupina migranata, Hrvatski Crveni križ, Zagreb, 2014.
5. Kate Jastram i Marilyn Achiron: UNHCR - Zaštita izbjeglica - Vodič kroz međunarodno izbjegličko pravo, 78., dostupno na: <http://cesi.fpn.unsa.ba/wp-content/uploads/2012/12/Vodi%C4%8D-kroz-me%C4%91unardno-izbjegli%C4%8Dko-pravo.pdf>
6. Konvencija o pravima djeteta od 20.11.1989. (Rezolucija br. A/44/736)
7. Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine
8. Protokol o statusu izbjeglica iz 1967. godine
9. Radina Ana: Dijete izbjeglica u svjetlu Konvencije o pravima djeteta, Pravnik, 2008.
10. Senigo Longue and Others v. France, No. 19113/09, Evropski sud za ljudska prava, 2014.
11. Tanda-Muzinga v. France, No. 2260/10, Evropski sud za ljudska prava, 2014.
12. UNHCR: The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, September 2011

³⁶⁴ Kate Jastram i Marilyn Achiron, UNHCR: Zaštita izbjeglica - Vodič kroz međunarodno izbjegličko pravo, 80., dostupno na: <http://cesi.fpn.unsa.ba/wp-content/uploads/2012/12/Vodi%C4%8D-kroz-me%C4%91unardno-izbjegli%C4%8Dko-pravo.pdf>, 22.2.2016.

13. UNICEF: Potrebno zajedničko djelovanje za djecu izbjeglice, <http://www.pcnen.com/portal/2015/09/08/unicef-potrebno-zajednicko-djelovanje-za-djecu-izbjeglice/>
14. United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner, <http://indicators.ohchr.org/>
15. Ustić Danijela: Načela dobre prakse, preporuke programa „Djeca odvojena od roditelja u Evropi“, Zbornik radova s Okruglog stola „Djeca bez pratnje, djeca stranci odvojena od roditelja“, Pravobranitelj za djecu, Zagreb, 2008.

Nataša Georgieva
mr.sc. Hađi Krsteski, doktorant bezbednosnih nauka

AZIL “ASYLUM”

Abstrakt

Pravo azila je osnovno ljudsko pravo, garantovano Univerzalnom deklaracijom Ujedinjenih nacija o ljudskim pravima. Prava izbeglica garantovana su Konvencijom Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951. godine. Prema Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti, koji je u saglasnosti sa Konvencijom, pravo azila je međunarodna zaštita koja se daje za dve kategorije – priznat izbeglica i lice pod supsidijarnom zaštitom. Da bi nekom licu bio priznat status izbeglice, potrebno je da postoji osnovan strah da će ono biti progonjeno radi svoje rase, vere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj socijalnoj grupi ili politickom uverenju. Sto se tiče supsidijarne zaštite, potrebni su čvrsti razlozi da ce se, ukoliko se vrati u svoju drzavu, lice suočiti sa stvarnim rizikom od suočavanja sa ozbiljnim opasnostima kao što je smrtna kazna, tortura ili neljudsko ili degradirajuće postupanje i kažnjavanje, ili ozbiljne i individualne pretnje po život ili ličnost. Ovaj zakon je usaglašen i sa pravom EU (Direktiva 2004/83/ES Evropskog Saveta).

Ključne reči: azil, ljudsko pravo, izbeglice.

Abstract

The right to an asylum is a fundamental human right, guaranteed with the Universal Declaration of Human Rights of the United Nations. The rights of refugees are guaranteed with the UN Convention relating to the status of refugees from 1951. According to the Law on Asylum and Temporary Protection, which is in accordance with the Convention, the right to an asylum is an international protection which is provided for two categories – recognized refugee and a person under subsidiary protection. For someone to be recognized as a refugee, the person should have a justified fear that he/she will be prosecuted due to his/her race, religion, nationality, affiliation to a specific social group or political opinion. In regard to subsidiary protection, it takes strong reasons to believe that if this person returns to its country, he/she would face with serious injuries such as a death penalty, torture or inhuman or degrading treatment and punishment or serious or individual threats to life or personality. This law is also in accordance with the EU law (Directive 2004/83/EC of the European Council).

Key words: asylum, human right, refugees

- **UVOD**

Najšira definicija o tome šta je azil i koje su osnove da bi jedno lice dobilo azil data je u Konvenciji o statusu izbeglica 1951 g. koja je potpisana od strane sto četrdeset i sedam zemalja članica kao i Protokol iz 1976. Države potpisnice Konvencije obavezale su se da će priznati pravo azila licima koja dokažu da postoji realan rizik od progona u njihovim zemljama porekla, radi njihove pripadnosti rasi, religiji, nacionalnosti, pripadnosti određenoj socijalnoj grupi ili političke opredeljenosti. Lica koja dobiju međunarodnu zaštitu, u suštini stiču pravni status zemlje azila iz kog statusa proizlaze određena prava i obaveze. Saglasno Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti, licu se može priznati status priznatog izbeglice, ili status lica pod supsidijarnom zaštitom. Lica koja izjave volju za azil, spadaju u kategoriju lica tražitelja azila sve dok postupak po njihovim zahtevima pravosnazno ne bude završen.

- **OSNOVNE KARAKTERISTIKE PROBLEMA**

Predmet ovog istraživanja je tretman azila u Makedoniji, kao domicilnoj zemlji istraživača, i Nemackoj, kao najopterećenijoj državi traženja azila.

Cilj je da se ispita koje su institucije zadužene za sprovođenje Zakona o azilu, postupak i procedura, kao i najnoviji podaci o ovoj problematici.

Metodologija istraživanja obuhvata prikupljanje sekundarnih podataka Drzavnog zavoda za statistiku, nadležnih ministarstava i Eurostat-a i njihova kvalitetna obrada putem deskriptivne analize.

- **DISKUSIJA O PROBLEMU**

- **Azil u Republici Makedoniji**

Institucije zadužene za sprovođenje Zakona o azilu su: Ministarstvo za unutrašnje poslove sa svojim Odeljenjem za migracije i azil, dok Ministarstvo za rad i socijalnu politiku je odgovorno za smeštaj lica koja traže azil i socijalnu brigu. Zakon kaže da se zahtev za azil može podneti na graničnim prelazima ili najbližoj policijskoj stanici. Ipak, postoji odredba prema kojoj lice koje je ušlo u državu ili bespravno boravi, (ovo je kaznjivo po Zakonu o strancima), neće biti kažnjeno ako podnese zahtev za azil. Ove odredbe mogu da posluže kao mogućnost da se izbegne zatvaranje u Prihvatni centar za strance, u slučaju kada migrant bude uhvaćen od policije. Osim toga, Zakon o strancima jasno precizira da ne može da se odbije ulaz strancu koji izražava nameru da traži azil u Makedoniji. Lako je zaključiti da postoji rizik da ove odredbe budu zloupotrebene. U cilju prevencije takvih zloupotreba, kreatori politika su uveli takozvani hitni postupak u slučaju očigledno neosnovanih zahteva. Pored ostalih razloga za hitni postupak, ovaj postupak se primenjuje u slučajevima kada postoje indicije da je zahtev podnet u cilju izbegavanja odluke o proterivanju iz drzave, a podnosioc je prethodno imao priliku da podnese zahtev za azil. Hitni postupak znači skraćivanje vremena za donošenje odluke od MUP-a i to treba da se dogodi u roku od 15

dana (sa 3 dana roka za žalbu) od dana podnošenja zahteva. U međuvremenu, njima je obezbeđena medicinska nega i socijalna zaštita, mesto za spavanje i obroci. U više slučajeva tražitelji azila ne čekaju odluku MUP-a, već napuštaju Centar za tražitelje azila i više se ne vraćaju, pokušavajući da napuste državu nelegalno. Ukoliko je zahtev odbijen, lice treba dobrovoljno da napusti državu, ili da bude proterano saglasno Zakonu o strancima. Kao što može da se vidi iz tabele 6, porast broja ilegalnih migranata ide ruku pod ruku sa porastom broja tražitelja azila. Tabela 6 pokazuje da broj lica koja su potražila azil u Makedoniji dramatično se povećava iz godine u godinu, dostižući kulminaciju u 2011. godini sa 811 tražitelja azila. Ovaj broj se duguje Avganistanu sa 474 Avganistanca koji su potražili azil u Makedoniji. Kako se smirivala situacija u Avganistanu, broj tražitelja azila se smanjio u 2012. godini, no prva polovina 2013.god. ponovo beleži porast: 651 zahtev za azil zaključno sa 15. Julom 2013. godine, dok je 630 zahteva imalo u toku cele 2012. godine. Sada je porast rezultat građanskog rata u Siriji. Naime, 156 državljana Sirije potražilo je azil u Makedoniji u prvoj polovini 2013. Godine (5 u 2012. Godini). Druge veće grupe koje su potražile azil u našoj zemlji su državljani Pakistana 56 (172 u 2012.), Alžir 84, Maroko 43 (37 u 2012.) Somalija 498 (87) i Palestina 20(12), no imalo je lica i iz: Bangladeša, Malija, Mauritanije, Obale Slonovače, Jeritreje, Nigerije, Senegala, Tunisa, Zambije, Gane itd. Najveći broj tražitelja azila su muškarci (više od 80% u 2012. i 2013. godini) no isto tako imalo je i žena i dece, uključujući i cele porodice.³⁶⁵

Ipak, Republika Makedonija ne prihvata njihove tvrdnje kao osnovane i u prilog ovom zaključku je podatak da je samo jedno lice iz afričke ili azijske zemlje dobilo azil i to se dogodilo na zahtev podnet u 2009. Godini.

Nije jasno zbog čega je procenat odobrenih zahteva za azil tako nizak, naročito ako se uzmu u obzir bezbednosni uslovi u nekim od zemalja porekla migranata. Pretstavnici Makedonskog udruženja mladih pravnika, nevladina organizacija, koja je pružila besplatnu pravnu pomoć tražiteljima azila, izrazila je zabrinutost u slučajevima kada je tražitelj maloletno lice. Zakon određuje da maloletnicima treba da se obezbedi staratelj, koji će ih predstavljati za vreme postupka. Ipak, iskustvo MSMP pokazuje da često puta postupak za naznacenje staratelja traje predugo. Osim toga, često nedostaje komunikacija između tražitelja, njegovog staratelja, Ministarstva za rad i socijalnu politiku i Ministarstva za unutrašnje poslove. Na primer, bilo je slučajeva kada maloletnik nije svesan da ima naznačenog staratelja, koji brani njegova prava i interese. Sve ovo može da rezultira odlukama koje nisu u njegovom najboljem interesu. Prihvatni centar za tražitelje azila je izgrađen uz podršku Evropske banke za obnovu i razvoj i započeo je sa radom u 2006. Godini, a prvi tražitelji azila bili su smešteni 2008. Godine. Centar ima kapacitet da primi 150 lica i taj broj nikad nije premašen (do sada je imalo najviše 147 migranata istovremeno). U slučaju većeg talasa tražitelja azila u budućnosti, prostorije Prihvatnog centra mogu da se prilagode i re-strukturiraju u saglasnosti sa potrebama.³⁶⁶

³⁶⁵Modul za azil, izveštaj o napretku zemlje 2015, Republika Makedonija, str. 41

³⁶⁶Roadmap for Integrated Asylum, Migration and Visa Management in Western Balkans 2015, pp. 22

Republika Makedonija ima solidan pravni okvir na polju azila i zaštite izbeglica, u koji su potpuno ugrađene njene obaveze koje proizlaze iz Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine, onako kao što je ista izmenjena i dopunjena Protokolom iz 1967. godine. Glavni akt, Zakon o azilu i privremenoj zaštiti iz 2003. Godine, izrađen u saglasnosti sa standardima EU na polju azila – EU Acquis, i odražava najbolju praksu u Evropi. Odredbe Zakona daju osnovni okvir za daljnju integraciju izbeglica. U posebnoj glavi ovog zakonskog resenja, u potpunosti se uređuju prava i obaveze tražitelja azila, lica pod subsidijarnom zaštitom i lica sa priznatim statusom izbeglice.

Pravo na novčanu nadoknadu, za ovu kategoriju lica, definisano je u dva zakona. Tako, u zavisnosti od statusa koji će steći ova lica u državi (lica pod subsidijarnom zaštitom i lica sa priznatim statusom izbeglice), isti imaju pravo na novčanu pomoć, koja može da se ostvari preko mesno nadležnih centara za socijalni rad, za period od dve odnosno jedne godine. Po isteku tog perioda, priznate izbeglice su izjednačene sa makedonskim državljanima u odnosu na sva prava iz socijalne zaštite.

Iz kompleksa prava, koja su definisana ovim Zakonom, je i pravo na zdravstvenu zaštitu i smeštaj ovih lica. Pravo tražitelja azila na smeštaj regulisano je specijalizirane javne ustanove za socijalnu zaštitu –Prihvatni centar, čija delatnost pored smeštaja je da obezbedi i: ishranu, socijalne i druge kulturno-zabavne usluge, saglasno sa minimumom standardom za prihvatanje tražitelja azila, utvrđenih međunarodnim aktima, ratifikovanih saglasno Ustavu R. Makedonije. Tražitelji prava azila dužni su da borave u Prihvatnom centru ili drugom mestu za smeštaj, određenom od Ministarstva za rad i socijalnu zaštitu, sve do okončanja postupka o priznavanju prava na azil. Postupak za smeštaj tražitelja azila u Prihvatni centar, realizuje se na osnovu podnetog zahteva od strane odeljenja za azil pri Ministarstvu za unutrašnje poslove. Na osnovu tog zahteva, mesno nadležni centar za socijalni rad, treba da pripremi rešenje za smeštaj lica. Na to rešenje saglasno sa postojećim zakonom, lice ima pravo žalbe ministru za rad i socijalnu politiku.³⁶⁷

S druge strane, smeštaj priznatih tražitelja i lica pod subsidijarnom zaštitom, po sticanju odgovarajućeg statusa, treba dodatno da se doprecizira. Treba da se ima u vidu da iako je proces decentralizacije u R.M. završen, odgovornosti lokalne samouprave, za implementaciju odredaba Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, kao i dobar deo nadležnosti koje treba da se decentraliziraju, ipak ne mogu da se realizuju u praksi. Ovakva situacija može da dovede do toga da priznate izbeglice ne mogu da ostvare pravo na smeštaj što bi za ovu kategoriju lica prouzrokovalo dodatne poteškoce u njihovim naporima za socijaliziranje i integriranje u društvo.

U cilju prevazilaženja ovakve situacije, do perioda potpunog preuzimanja odgovornosti lokalne samouprave od strane Ministarstva za rad i socijalnu politiku, izrađene su Obavezne instrukcije za određivanje prava na novčanu pomoć potrebne za obezbeđenje prostorija za stanovanje.

³⁶⁷ UNDP, Human Development Report for 2015, Cultural Liberty in Today's Diverse World, pp. 31

- **Azil u SR Nemačkoj**

Nemačka je jedna od najpoželjnijih destinacija za izbeglice iz Afrike, Bliskog istoka, no i sa Balkana. Odavno u Nemačkoj nije imalo toliko zahteva za azil kao poslednjih meseci. Tako, lica koja podnesu zahtev za politički azil se nazivaju za vreme procesa provere za ispunjavanje uslova za dobijanje statusa - tražitelji azila. Odluku o zahtevu za dodeljivanje azila u Nemačkoj donosi Savezni ured za migracije i izbeglice (BAMF). Taj ured procenjuje da li podnosilac ispunjava uslove za sticanje prava na politički azil ili status izbeglice. Sve dok se odlučuje po tom zahtevu, podnosilac mora da živi u specijalnim prihvatilištima i nije mu dozvoljeno da radi.

U nemačkom Ustavu se navodi: "Politički progonjeni imaju pravo na azil". Politički progonjeni smatraju se oni koji radi političkih uverenja u svojoj domovini su do te mere izolovani, što dolazi do povrede njihovih ljudskih prava. Teška situacija, kao siromaštvo, nije razlog za davanje azila. Po raspadu Varšavskog pakta došlo je do ograničavanja prava na azil. Politički azil sada može da uživa samo lice koje ne dolazi iz tzv. zemalja sa sigurnim poreklom. Zemlje sa sigurnim poreklom ne progone svoje građane i ne praktikuju neljudsko ili ponižavajuće kažnjavanje. No, čak i građani koji dolaze iz zemalja sa sigurnim poreklom, ne smeju jednostavno da budu proterani. Svakom podnosiocu zahteva za azil u Nemačkoj, mora se pružiti šansa da dokaže da mu u zemlji pretila neka opasnost. Zahtevi lica koja dolaze iz tzv. sigurnih zemalja po pravilu se odbijaju, ukoliko nije reč o nekoj posebnoj situaciji. U slučaju odbijanja zahteva za azil ili nepriznavanja statusa izbeglice, lice mora da napusti Nemačku. U suprotnom, pretilo proterivanje. I protiv proterivanja podnosilac zahteva može da uloži žalbu. U vremenskom period koji će proći do proterivanja, ili u slučaju da se proterivanje ne može izvršiti iz bezbednosnih razloga, lica sa odbijenim zahtevima za azil stiču tzv. status tolerisanja. To može da se odnosi i na maloletnike bez pratnje odraslih.³⁶⁸

Lica kojima je odbijen zahtev, isto tako mogu, u slučaju da im u zemlji porekla pretila velika opasnost radi rata, mučenja ili smrtne kazne, da potraže i tzv. privremenu ili provizornu zaštitu. U ovom momentu vlada konsenzus oko toga da bi proterivanje u zemlje kao Sirija, Jeritreja, Somalija ili Avganistan bilo nehumano. Lica sa priznatim statusom privremene zaštite, ne smeju biti proterana i za početak dobivaju jednogodišnji boravak u Nemačkoj.

Nemačka ne odlučuje o svakom zahtevu za azil. Prema takozvanom "Dablinskom postupku" EU, za pravo azila odgovorna je ona zemlja u koju je podnosilac zahteva prvi put ušao na području EU. U slučaju da ta zemlja važi kao sigurna, tražitelj azila, po pravilu, mora da se vrati nazad u tu zemlju i tamo da podnese zahtev.

Prema nemačkom zakonu o procesu sticanja statusa politickog azilanta, sve zemlje EU, kao i Švajcarska i Norveška, vaze za sigurne zemlje. No, radi teške situacije sa izbeglicama, nemački Savezni ustavni sud, doneo je odluku da se Grčka više ne tretira kao sigurna zemlja. Zbog toga nemačke vlasti više ne proterivaju izbeglice nazad u Grčku.

Onaj ko kao izbeglica dođe u Nemačku, mora da podnese zahtev za azil kod pograničnih službi, policije ili drugih nadležnih službi. Tražitelji azila zatim se prosleđuju u kolektivne centre za privremeni smeštaj. Raspored se vrši u sve nemačke pokrajine, saglasno

³⁶⁸ Nissen, J., 2007, Handbook on integration for policy-makers and practitioners, pp. 51

broju stanovnika. Izbeglice u početku moraju da žive u privremenim prihvatnim centrima. Najčešće su to prostori ograđeni žicom u kojima imaju lekari, kantina i zajedničke spavaće sobe, a centri su pod policijskim nadzorom. Svakom tražitelju se obezbeđuje po 6,5 kvadratnih metara stanbenog prostora. Isto tako, dobijaju i hranu, odeću, vakcije i drugu neophodnu pomoć. Deca dobijaju i dopunsku pomoć da bi mogli da idu i u školu. U svakom prihvatnom centru rade saradnici Savezne službe za migrante i izbeglice. Oni ispituju razloge radi kojih je ličnost pobegla iz zemlje porekla, a u svakom zahtevu primarna treba da bude sudbina svakog pojedinca. Prilikom saslušavanja, razlozi za dolazak moraju da se saopšte usmeno, a prisutan je i prevodilac. Protokol razgovora dobijaju obe strane. Tako se odlučuje dali će biti pokrenut postupak za dobijanje azila. Nakon tri meseca istice obaveza da se živi u prihvatnom centru. Tada tražitelji azila, prema strogim kvotama, se raspoređuju po saveznim državama. Azilanti zatim najčešće žive u zajedničkom smeštaju kojim upravljaju privatne organizacije ili druge humanitarne organizacije. U nekim opštinama na korišćenje se daju i stanovi. Neke izbeglice traže da budu poslate u pokrajine u kojima žive njihove rodbine, no to se ima u vidu samo ako se radi o bračnim drugovima ili o maloletnoj deci. Od početka ove godine izbeglice mogu slobodno da se kreću kroz Nemačku, za razliku od ranije kada su izbeglice smele da se kreću samo u strogo određenom području oko mesta prebivališta. Nemačka radi na tome da se poboljšaju šanse za nalaženje posla, što do sada, u principu, nije bilo uređeno. Oni koji su bez posla dobivaju mesečnu nadoknadu od 352 evra, a plaćaju im se i troškovi za stan i grejanje. No, i posle postoji finansijska pomoć za one za koje više nisu nadležne opštine, već savezna država. Procedura za dobivanje azila ne treba da traje duže od tri meseca, no ona, u proseku, ipak traje znatno duže, ponekad i više od jedne godine. Razlog za to je veliki porast broja izbeglica koje dolaze u Nemačku. Isključak su sada izbeglice iz Sirije i Iraka kojima se po ubrzanom postupku dodeljuje status izbeglice.³⁶⁹

Isto tako i procedura za izbeglice iz tzv. zemalja sa sigurnim poreklom, kao što su Srbija i Makedonija, u kojima ne postoje politički razlozi za odlazak iz zemlje, treba da se ubrza i ceo postupak da se završi za nekoliko dana. Odluka o zahtevu za azil uvek se uručuje u pismenoj formi. U njoj se nalazi i objašnjenje, i ukoliko je potrebno, i uputstvo za pravnu pomoć. Ukoliko zahtev bude prihvaćen, tražitelj zatim dobiva dozvolu za boravak na tri godine i pravo na socijalnu pomoć. Postoje i posebni slučajevi za one kojima u zemlji porekla pretili mučenje, smrtna kazna ili građanski rat – za njih vazi tzv. “međunarodno pravo zaštite”, tako da u zemlji mogu da ostanu jednu godinu, a zatim se njihov zahtev ponovno proverava. Ukoliko se zahtev za azil odbije, ta lica se proteravaju iz zemlje. U proteklim godinama u Nemačkoj je imalo više od 10 hiljada takvih slučajeva. U nekim slučajevima, i pored odbijanja, može da se ostane u Nemačkoj. Ukoliko lice nema pasoš ili ukoliko nema avionske linije ka njegovoj zemlji, tada se dobiva tzv. “tolerisani boravak”. Isto tako, ukoliko lice ima dete sa državljaninom Nemačke, ne može jednostavno da bude izbačeno. U svakom slučaju, izbeglice imaju pravo, i otkako budu odbijeni, ponovo da podnesu zahtev. No, takav zahtev se obrađuje samo u slučaju ukoliko je smenjena pravna situacija (na primer promena stanja u zemlji porekla) ili ukoliko se pojave dokazi koji u prvom procesu nisu bili dostupni.

³⁶⁹ Note on the Integration of Refugees in the European Union-UNHCR 2015 of the order on the social integration of foreigners granted asylum, pp. 47

- **Usporedba azila u Makedoniji i Nemačkoj**

Republici Makedoniji još uvek nedostaje sveobuhvatan politički dokument o njenoj politici za integraciju emigranata. Imajući ovo na umu, neće biti efektivno razvijanje izolirane strategije za integraciju izbeglica i stranaca u društvo, bez bilo kakvog odraza na širi kontekst migracije i kulturnih implikacija na procese integracije. Pitanjima koja se odnose na izbeglice i strance sa dugoročnim boravkom u državi, treba da se pristupa u okvirima šireg koncepta državne politike, usmerenog ka socijalnim pitanjima u vezi sa menjanjem demografskog stanja. Republika Makedonija, kao i više evropskih zemalja, izložena je rastućoj migraciji u okviru procesa globalizacije. Dalje, Republika Makedonija, kao multikulturalna država mora u svojoj politici da odražava i jedan dopunski element, naime integraciju novodošlih u društvo sastavljeno od različitih etničkih grupa, koje redovno naglašavaju njihove kulturne razlike.³⁷⁰

Tražilac prava na azil je stranac koji traži zaštitu od Republike Makedonije i podneo je zahtev za priznavanje prava na azil, za koje nije doneta konačna odluka u postupku za priznavanje prava na azil. Postupak za priznavanje prava na azil u prvom stepenu sprovodi i odluku donosi Ministarstvo za unutrašnje poslove preko organizacione jedinice nadležne za azil. Visokom komesarijatu za izbeglice nadležni organi, saglasno zakonu, dozvoljavaju pristup do informacija o pojedinačnim zahtevima za priznavanje prava na azil o toku postupka i odlukama koje se donose, uz prethodno datu saglasnost tražioca prava na azil. Ministarstvo unutrašnjih poslova sačinjava i dostavlja do Visokog komesarijata za izbeglice izveštaj i statističke podatke koji se odnose na položaj tražioca prava na azil i lica kojima je priznato pravo na azil u Republici Makedoniji. Tražioci prava na azil imaju pravo na pravnu pomoć i objašnjenje u vezi uslova i postupka za priznavanje prava na azil, a imaju pravo i na besplatnu pravnu pomoć u svim fazama postupka, saglasno propisima o besplatnoj pravnoj pomoći. Tražioci prava na azil, u svim fazama postupka, mogu da kontaktiraju sa licima koja daju pravnu pomoć, sa predstavnicima Visokog komesarijata za izbeglice, kao i sa nevladinim humanitarnim organizacijama. Pretstavnici Visokog komesarijata za izbeglice imaju pravo pristupa i kontaktiranja sa tražiocima prava na azil u svim fazama postupka, bilo gde da se nalaze. Tražilac prava na azil mora da zatraži pravo na azil kada ulazi u Republiku Makedoniju. Zahtev se izražava policiji na graničnom prelazu ili u najbližoj policijskoj stanici. Po izražavanju zahteva za priznavanje prava na azil, policijski službenik sprovodi tražioca prava na azil Odelenju za azil ili Prihvatnom centru za tražioce azila. Tražilac prava na azil, koji boravi na teritoriji Republike Makedonije, podnosi zahtev za priznavanje prava na azil Odelenju za azil. U slučajevima porodičnog ujedinjenja, zahtev može da se podnese diplomatsko-konzularnom predstavništvu Republike Makedonije u inostranstvu. Tražilac prava na azil je dužan da u najkraćem mogućem roku podnese celokupnu raspoloživu dokumentaciju i da iznese informacije koje se odnose na njegov uzrast, porodične veze, identitet, državljanstvo, zemlju i mesto ranijeg boravka, prethodno podnete zahteve za priznavanje prava na azil, putne maršrute, identifikacione i putne isprave i razloge za podnošenje zahteva za priznavanje prava na azil. Podneti zahtev za priznavanje prava na azil

³⁷⁰ Roadmap for Integrated Asylum, Migration and Visa Management in Western Balkans 2015, p. 42

Odeljenje za azil razgleda posebno uzimajući u obzir sve činjenice i okolnosti koji su značajni za donošenje odluke, i to.³⁷¹

- sve relevantne činjenice koje se odnose na zemlju porekla u momentu donošenja odluke po podnesenom zahtevu , uključujući zakone i propise zemlje porekla i način na koji se isti primenjuju;
- relevantne izjave i dokumentacija dati od strane tražioca prava na azil, uključujući i informacije i o tome da li je tražilac prava na azil bio ili će možda biti izložen progonu ili ozbiljnim povredama;
- individualno stanje i lični uslovi u kojima se nalazi tražilac prava na azil, uključujući i faktore kao što su poreklo, pol i uzrast, s ciljem da se proceni da li, na osnovu ličnih uslova u kojima se nalazi tražilac, akti na koje je bio ili bi mogao biti izložen tražilac prava na azil, mogu da se računaju za progonjenje ili ozboljne povrede;
- da li su aktivnosti tražioca prava na azil, po napuštanju zemlje porekla, bile preduzete sa jedinstvenim ciljem stvaranja neophodnih uslova za podnošenje zahteva za pravo na azil, da bi se procenilo da li će ga te aktivnosti izložiti progonu ili ozbiljnim povredama, ukoliko se vrati u tu zemlju.

Za razliku od pravnog tretmana azila u Makedoniji, kao što je bilo napred opisano, u Nemačkoj se zahtev za azil može podneti samo Saveznoj službi za migraciju i izbeglice. Ukoliko neko lice ima potrebu od zaštite, izražava interes za podnošenje zahteva za azil koji se dostavlja najbližem prihvatnom centru upravljanom od strane odgovarajućih federalnih organa. Početni raspored se odvija na osnovu zemlje porekla i sistema kvota, koje predviđaju distribuciju u federalne države. Prihvatni centar obezbeđuje smeštaj azilantu, brine se o njegovim potrebama i informiše najbližu granu Federalne kancelarije. Maloletna lica koja imaju potrebu za zaštitnom pratnjom od odraslog, koji je odgovoran za njih, šalju se u lokalnu kancelariju. Staratelj se određuje od strane suda. U toku daljnjeg postupka, staratelj diskutuje o stanju maloletnog lica pez pratnje imigracijskog organa ili organizacija za socijalnu pomoć. U toku ovog procesa, isto tako odlučuje se da li će se zahtev za azil sprovesti. U Nemačkoj svaki zahtev za azil pretstavlja aplikaciju za priznavanje statusa izbeglice, kao i za priznavanja statusa azila. Aplikanti moraju generalno da dostave njihove aplikacije u filijalu Saveznog zavoda. Savezni zavod organizuje da prevodilac prisustvuje na ovom sastanku. Za vreme postupka po zahtevu, podnosilac je informisan o njegovim pravima i obavezama u toku procedure za azil. Ova važna informacija data mu je u pismenoj formi na njegovom maternjem jeziku. Savezni zavod sačinjava elektronsko dosije i evidenciju o ličnim podacima. Svi aplikanti za azil stariji od 14 godina, fotografišu se i uzimaju im se otisci prstiju. Ove mere će obezbediti informacije o tome da li je kandidat koji je već u Nemačkoj, potražio azil pred nekom drugom evropskom državom. U toku procedure za apliciranje, izdaje se lična karta (ID), koja se zove Privremena dozvola za boravak (Aufenthaltsgestattung). Tražilac je dužan da bude u mogućnosti da je pokaže u policiji ako se traži.³⁷²

³⁷¹ Modul za azil, izveštaj o napretku zemlje 2015, Republika Makedonija, str. 34

³⁷² Coussey, M., 2000, Framework of integration policies, Council of Europe, p. 25

- **ZAKLJUČAK**

Veoma često ova kategorija lica se izjednačava sa migrantima koji najcesce napustaju svoje zemlje iz ekonomskih razloga odnosno radi boljeg života prebegavaju u druge zemlje. Ipak, postoji razlika između ove dve kategorije lica u odnosu na njihov status u zemlji gde su prebegli kao i u odnosu na razloge zbog kojih su napustili svoje zemlje. Ustvari, najveća razlika je u motivima radi kojih ova lica napuštaju svoje domove, pošto migranti imaju želju da napuste svoje zemlje, za razliku od izbeglica koje su prinuđene da beže pošto su njihovi životi dovedeni u opasnost i zbog toga imaju potrebu od međunarodne zaštite u zemljama u koje prebegavaju.

- **LITERATURA**

- Coussey, M., 2000, Framework of integration policies, Council of Europe,
- MARRI Migration paper 2007
- Modul za azil, izveštaj o napretku zemlje 2015, Republika Makedonija,
- Nissen, J., 2007, Handbook on integration for policy-makers and practitioners;
- Note on the Integration of Refugees in the European Union-UNHCR May 2015
of the order on the social integration of foreigners granted asylum
- Roadmap for Integrated Asylum, Migration and Visa Management in Western Balkans 2015
- UNDP, Human Development Report for 2015, Cultural Liberty in Today's Diverse World

**NORMATIVI ZA ZAŠTITU PRAVA IZBJEGLICA I INTERNO RASELJENIH LICA
U AMERIČKIM KONTINENTIMA**

**REGULATIONS FOR THE PROTECTION OF REFUGEES AND INTERNALLY
DISPLACED PERSONS IN AMERICAS**

Sažetak

Izbjeglice i interno raseljena lica kao posebno osjetljiva kategorija koja se većinom manifestuje kao posljedica oružanih sukoba, nema geografsko ograničenje, za njihovo ispoljavanje, oni su postojali i nažalost i dalje postoje u svim dijelovima svijeta. Postoje univerzalni standardi koji su usvojeni radi unificiranja i načelnog standardiziranja postupanja prema ovim dvijema kategorijama u svijetu, na regionalnom nivou je pak drugačije, svaka regionalna organizacija drugačije tretira i reguliše njihov status i prava, stoga će se u ovom radu analizirati standardi i propisi za uređenje njihovog statusa te mehanizmi za zaštitu njihovih prava u jednoj regiji, tj. Američkim kontinentima. Normativnom metodom će se analizirati sadržaj konvencija i deklaracija koja su usvojena od strane Organizacije Američkih Država i drugih regionalnih organizacija, i mehanizmi koji su uspostavljeni datim dokumentima.

Ključne riječi: izbjeglice, interno raseljena lica, oružani sukob, Američki kontinenti, Organizacija Američkih Država.

Abstract

Refugees and internally displaced persons as a particularly vulnerable category which is mostly manifested as a result of armed conflicts, which has no geographical limit for their expression, they existed, and unfortunately continues to exist in all parts of the world. There are universal standards that have been adopted in order to unify and standardize the principle of treating both these categories in the world, but at the regional level is however a bit different, each regional organization treats differently and regulates their status and rights, therefore, this paper will analyze the standards and regulations for ordering their status and mechanisms to protect their rights in one region, ie. in American continents. With normative method will be analyzed the content of conventions and declarations that have been adopted by the Organization of American States and other regional organizations, and mechanisms that have been established by given documents.

Keywords: refugees, internally displaced persons, armed conflict, the Americas, the Organization of American States.

UVOD

Prava izbjeglica se na međunarodnom nivou, na početku većinom kroz bilateralne sporazume, kasnije i na nivou Lige naroda, te na koncu Ujedinjenih nacija, pokušavaju regulisati sa pravno obavezujućim statusom, što je i uspjelo na univerzalnom nivou usvajanjem Konvencije o statusu izbjeglica 1951. godine i Dopunskim protokolom iz 1967. godine. No na regionalnom nivou, pridavanje pravno obavezujućeg statusa normativu za regulisanje prava izbjeglica je mnogo teže uspijevalo, neke regije i regionalne organizacije su uspješnije riješavale pitanje statusa i prava izbjeglica od drugih. Dok je sasvim drugačije tretiran status i prava interno raseljenih lica, i na univerzalnom i na regionalnom nivou, prvenstveno do danas nije usvojen niti jedan pravno obavezujući normativ i instrument za zaštitu prava interno raseljenih lica niti na univerzalnom niti na regionalnom nivou. Tek na nivou Ujedinjenih nacija je usvojen neobavezujući dokument pod nazivom UN-ovu Vodeći principi o internoj raseljenosti koja poziva sve države članice UN da usklade svoje domaća zakonodavstva sa principima koje proklamuje ovaj dokument a tiču se prava interno raseljenih lica i obaveze države da njima osigura određene uvjete³⁷³. U fokusu ovog rada je regija tz. Američkih kontinenata koja je kroz svoju historiju imala sukobe koje su rezultirale velikim brojem izbjeglica i interno raseljenih lica unutar država koje se nalaze u ovoj regiji. Pravni status i prava ovih kategorija lica se pokušalo regulisati usvajanjem brojnih normativa i smjernica, najvećim dijelom putem OAS, koje su države članice trebale primijeniti u svoje domaće zakonodavstvo. U nastavku ovog rada, analizirat će se glavni normativi koji se primjenjuju u regiji Američkih kontinenata, pojedinačno, koji regulišu status i zaštitu prava izbjeglica i interno raseljenih lica.

1. *Kartagena deklaracija o izbjeglicama*

1980-ih, došlo je do izbijanja građanskog sukoba u Centralnoj Americi koji je rezultiralo masovnim odlaskom, blizu million osoba, što predstavlja ozbiljne ekonomske i socijalne probleme za zemlje prema kojima je taj masivni protok bio usmjeren³⁷⁴. Godine 1984., te države “ugostiteljice” izbjeglica su usvojile *Kartagena Deklaraciju o izbjeglicama* koji je postavio niz pravnih temelja za tretiranje izbjeglica u Centralnoj Americi, uključujući i načelo zabrane protjerivanja.

Kartagena deklaracija je usvojena od strane Kolokvija za međunarodnu zaštitu izbjeglica u Srednjoj Americi, Meksiku i Panami koji je održan od 19 – 22. novembra 1984. godine u Kartagini (Kolumbija). Kartagena deklaracija predstavlja neobvezujući multilateralni regionalni dokument koji se odnosi na zaštitu prava izbjeglica i raseljenih lica u Latino Americi. Deklaracija poziva i ohrabruje države sudionice da provedu programe za zaštitu i pomoć izbjeglicama (u poljima zdravstva, obrazovanja i rada), da obuče svoje zvaničnike o

³⁷³United Nations, Guiding principles on internally displacement, 1998., dostupno na: (pristup: 03.01.2016. u 16.15h) (<http://www.unhcr.org/43ce1cff2.html>)

³⁷⁴*Fact Sheet No.20, Human Rights and Refugees*, UNHCR, str. 6., (pristup: 27.12.2015. u 13.06h) (<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20en.pdf>)

izbjegličkim pitanjima, ulože napore da se iskorijene uzroke problema izbjeglica³⁷⁵ i poboljšaju saradnju s UNHCR-om i vladama zemalja podrijetla izbjeglica. Potreba za *podjelom tereta* je priznata i prepoznata Deklaracijom te stoga potiče države da traže pomoć od međunarodne zajednice u regiji i UNHCR-a ili drugih relevantnih agencija kada se bave problematikom izbjeglicama.

Definicija izbjeglice koja se određuje u Deklaraciji predstavlja svojevrsnu mješavinu između definicija koje su date Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine i OAU (Organization of African Unity) Konvencije iz 1969. godine. U suštini Deklaracija proširuje obim ciljnih grupa na dva načina³⁷⁶:

Prvi je uključivanje stavke prijetnje od generaliziranog nasilja; unutarnje agresije; i masovna kršenja ljudskih prava. Deklaracija širi okolnosti iz kojih ljudi bježe i prema kojima mogu tražiti utočište. Međutim, Deklaracija određuje da bi se osoba mogla kvalificirati kao izbjeglica onda ta osoba mora dokazati da rizikuje progon, kao pojedinac a ne generalno, koji proizlazi iz navedenih okolnosti. U praksi većina osoba koja izbjegnu zbog generalizovanog nasilja, unutarnje agresije i masivnog kršenja ljudskih prava, zadovoljavaju ovu klauzulu *rizika od individualnog progona* time što će navesti da se u njihovom mjestu prebivališta dešavaju događaji navedeni kao razlog bijega. Drugo je da Deklaracija ne postavlja okolnosti, ako se pojedinci nalaze opasnosti od progona zbog svoje rase, nacionalnosti, religije, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini, kao mogućnost za traženja azila za razliku od Konvencije iz 1951. godine koja to prihvata.

Deklaracija po pitanju raseljenih osoba poziva nacionalne vlasti i nadležne međunarodne organizacije da pruže pomoć i zaštitu osobama koji potpadaju pod ovu kategoriju u cilju smanjenja teškoća i problema sa kojima se ove osobe suočavaju.

Deklaracija pruža proširenu definiciju izbjeglice, iako Deklaracija nije pravno obavezujući instrument, ona potvrđuje Konvenciju iz 1951. godine i pokazuje predanost regije načelima koji propisuje i proklamuje Konvencija. Ohrabrenje koje je dala Deklaracija da države Srednje Amerike inkorporiraju Konvenciju iz 1951. godine u svoja nacionalna zakonodavstva su mnogu prihvatili. Dok Cartagena Deklaracija ne dodaje za zaštitu i prava koje su sadržane u Konvenciji iz 1951. godine, ona je pak postala temelj politike izbjeglica u ovoj regiji³⁷⁷.

Pošto Deklaracija, kao što je predhodno navedeno, nije pravno obavezujući instrument stoga i nema države stranke. Međutim, kao regionalni instrument je primjenjivana na sve države u Srednjoj Americi, a Meksiko je bila prva zemlja koja je dosljedno prihvatila i prati sve zahtjeve koji su navedeni u Deklaraciji³⁷⁸.

³⁷⁵ Komparativni primjer, Konvencija iz 1951. godine proklamuje prava na zdravstvo i obrazovanje, ali ne navodi porbreme i metode da iste sprovede.

³⁷⁶ Regional Refugee Instruments & Related, *Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama*, 22 November 1984, Član III, stav 3. (pristup: 27.12.2015. godine u 12.40h) (<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>)

³⁷⁷ Hurtado, Michael R. 2913., Universidad Externado de Columbia, "The Cartagena Declaration on Refugees and Protection of People Fleeing Armed Conflicts and other situations of Violence in Latin America", Legal and Protection policy Research Series, str. 2.

³⁷⁸ Hurtado, citirano djelo, str. 4.

Razvoj međunarodnih standarda zaštite prava izbjeglica i raseljenih lica u regiji je rezultiralo usvajanjem brojnih deklaracija i planova djelovanja po pitanju ovih kategorija u ovoj regiji.

2. Principi i kriteriji za zaštitu i pomoć izbjeglicama u Centralnoj Americi

Ubrzo nakon usvajanja Kartagina deklaracije, Komitet pravnih stručnjaka na Međunarodnoj Konferenciji o Izbjglicama u Centralnoj Americi (eng. *Committee of Legal Experts to the International Conference on Central American Refugees - skr. CIREFCA*) je usvojilo dokument 1989. godine pod nazivom "Principi i kriteriji za zaštitu i pomoć izbjeglicama u Centralnoj Americi". Ovaj dokument je predstavljao opći okvir za pomoć državama u njihovom tretmanu prema izbjeglicama, povratnicima i raseljenim osobama u Centralnoj Americi. Dokument iz 1989. podsjeća na temeljnu važnost Kartagina Deklaracije unatoč tome što ona ne predstavlja pravno obavezujući dokument, ona daje tumačenje proširenog pojma izbjeglice³⁷⁹. Prema dokumentu iz 1989. godine, izraz "druge okolnosti koje su ozbiljno uznemirili javni red" bi trebala pokriti "rezultat ljudskog djelovanja, a ne od prirodnih katastrofa." Dokument je sažeo i ponudilo smjernice o pitanjima koja se odnose na standarde zaštite. U skladu sa time je i UNHCR zaključio da je "Putem CIREFCA, međunarodna zaštita je nesumnjivo ojačala u području kroz reafirmaciju temeljnog načela zabrane protjerivanja i spoznaje da izbjeglice ne bi trebali biti predmet diskriminirajućeg postupanja"³⁸⁰

3. San José Deklaracija o izbjeglicama i raseljenim licima

Sljedeći dokument za zaštitu i proklamaciju prava izbjeglica koji se također odnosi na regiju Centralne Amerike, je *San José Deklaracija o izbjeglicama i raseljenim licima*. Deklaracija je usvojena 07. decembra 1994. godine od strane Međunarodnog Kolokvija za Komemoraciju desete godišnjice Kartagena Deklaracije o Izbjglicama, održanog u San Joséu (Kosta Rika). Deklaracija potvrđuje važnost Kartagena Deklaracije u rješavanju situacije izbjeglica u Centralnoj Americi koji su rezultat sukoba posljednjih deset godina, i, shodno tome, da naglasi prikladnost Deklaraciji u cilju pronalaska rješenja problema. Deklaracija poziva na standarde postavljene međunarodnim pravom ljudskih prava, međunarodnim humanitarnim pravim i međunarodnim izbjegličkim pravom i poziva na primjenu tih standarda nad osobama koje potpadaju u kategoriju izbjeglica. U skladu sa time, Deklaracija poziva se ove zemlje, koje to do tada nisu učinile, da pristupe relevantnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava. U tom kontekstu, Kolokvij apeluje na države potpisnice Američke konvencije 1969. o ljudskim pravima da usvoje nacionalne mjere koje su potrebne u cilju

³⁷⁹ CIREFCA, *Principles and Criteria for the Protection of and Assistance to Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons in Latin America*, January 1990., page 14., (pristup: 29.12.2015. u 11.37h) (<http://www.refworld.org/docid/4370ca8b4.html>)

³⁸⁰ Betts, Alexander 2006., *New Issues in Refugee research*, Working paper No. 120., „*Comprehensive Plans and Action: Insights from CIREFCA nad Indochinese CPA*“, UNHCR, str. 13.

osiguranja pune primjene i promocije njegovih odredbi, kao i nadzor od strane relevantnih tijela predviđena u njemu³⁸¹. Deklaracija poziva na progresivni proces harmonizacije pravila, kriterija i procedura koje prvenstveno proističu iz Konvencije iz 1951. godine i Protokola 1967., Američke konvencije o ljudskim pravima i Kartagina Deklaracije. Glede problematike osoba koje su interno raseljene, Deklaracija potvrđuje, kao u Kartagina Deklaraciji, važnost uloge i pomoći međunarodne zajednice u bavljenju sa njihovim problemima i pravima. Stoga Deklaracija propisuje nekoliko elemenata koja moraju biti osigurana spram raseljenim licima: a) primjenu normi ljudskih prava i, kada je primjenjivo, međunarodno humanitarno pravo, kao i, po analogiji, određeni relevantni principi Izbjegličkog prava kao što je princip zabrane protjerivanja; b) priznavanje civilnog karaktera raseljenih osoba i pružanje humanitarne i apolitične prirode tretmana; c) pristup efikasnoj zaštiti od strane nacionalnih vlasti i pristup osnovnoj pomoći, uz podršku međunarodne zajednice; d) posvećivanje pažnje na ona prava koja su od ključnog značaja za njihov opstanak, sigurnost i dostojanstvo, kao i druga prava kao što su odgovarajuća dokumentacija, vlasništvo nad zemljištem i druge imovine, i slobodu kretanja, uključujući i dobrovoljni povratak; i e) mogućnost postizanja dostojanstvenog i sigurnog rješenja za njihovo raseljavanje³⁸².

Kao i predhodna deklaracija, Kartagina Deklaracija, i San José Deklaracija predstavljaju pravno ne obavezujući dokument, međutim ona ponovno proklamuje norme i standarde koja predstavljaju pravni okvir unutar kojeg države Centralne Amerike trebaju da prilagode svoja zakonodavstva i time predstavlja standard za prava i zaštitu izbjeglica i raseljenih lica u ovoj regiji.

4. Rio de Janeiro Deklaracija o Instituciji Izbjeglance

Naredna deklaracija, *Rio de Janeiro Deklaracija o Instituciji Izbjeglance*³⁸³, koja je usvojena 10. novembra 2000. godine na VIII sastanku Ministara unutrašnjih poslova Mercosura³⁸⁴ od strane Ministara unutrašnjih poslova zemalja Mercosura, Bolivije i Čile. Razlog usvajanja ove Deklaracije je pružanje međunarodne zaštite izbjeglim osobama koji su to učinili zbog svoje rase, nacionalnosti, religije, pripadnosti određenoj društvenoj grupi, političkog mišljenja ili je žrtva ozbiljnog i generalizovanog kršenja ljudskih prava, naglašavajući da je rasizam, ksenofobija i netolerancija na političko mišljenje stvorilo izbjeglice po cijelom svijetu. Deklaracija poziva na harmonizaciju pravnih akata po pitanju prijema, prava i zaštite izbjeglica pominjući pri tom da su države članice Merkosura, Bolivije i Čilea države ugovornice Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. i Dopunskog protokola iz 1967. godine te time podrazumijeva da bi ti harmonizirani akti trebali biti sa standardima datim Međunarodnim pravom ljudskih prava, Međunarodnim izbjegličkim pravom i

³⁸¹ Regional Refugee Instruments & Related, *San José Declaration on Refugees and Displaced Persons*, 7 December 1994, član 2. stav 3., (pristup: 27.12.2015. u 13.36h) (<http://www.refworld.org/docid/4a54bc3fd.html>)

³⁸² Regional Refugee Instruments & Related, *San José Declaration on Refugees and Displaced Persons*, 7 December 1994, član 2. stav 16., (pristup: 27.12.2015. u 13.54h) (<http://www.refworld.org/docid/4a54bc3fd.html>)

³⁸³ Regional Refugee Instruments & Related, *Rio de Janeiro Declaration on the Institution of Refugees*, 10 November 2000, (pristup: 28.12.2015. u 12.03h) (<http://www.refworld.org/docid/3de4f8982.html>)

³⁸⁴ Mercosur predstavlja kraticu za zajedničko tržište Južne Amerike. Članice su: Argentina, Brazil, Paragvaj, Urugvaj, Venezuela te pridružene članice: Bolivija, Kolumbija, Ekvador, Peru i Čile.

Međunarodnim humanitarnim pravom. Deklaracija preporučuje da u onoj mjeri u kojoj je to moguće, države ugovornice i države saradnice trebaju obrazovati nacionalno tijelo koje će uz učešće aktera civilnog društva, daprovode politiku za izbjeglička pitanja.

5. Meksiko Deklaracija i Plan Djelovanja i Jačanja Međunarodne Zaštite Izbjeglaca u Latino Americi

Je usvojana povodom dvadesete godišnjice od usvajanja Kartagena Deklaracije, 16. novembra 2004. godine od strane vlada država Latino Amerike. Dokument se sastoji od Deklarativnog dijela i Plana djelovanja i jačanja međunarodne zaštite izbjeglica. U deklarativnom dijelu se potvrđuju standardi prava i zaštite izbjeglica regulisanih Međunarodnim izbjegličkim pravom i njihovu primjenu u Latino Americi, ističe da su humanist i solidarnost temeljna načela na čemu se zasniva politika prema izbjeglicama koje void Latino Amerika. Dekarativni dio se poziva na Konvenciju o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Dopunskog protokola iz 1967. godine i njezine norme i načela. Proklamuje se predanost zemalja Latinske Amerike da zadrže granice otvorene kako bi se garantovala zaštita i sigurnost onima koji imaju pravo da uživaju međunarodnu zaštitu, naglašavajući važnost jačanja saradnje između organa Među – Američkog sistema ljudskih prava i UNHCR-a, u cilju efikasnije zaštite izbjeglica i drugih osoba kojima je potrebna zaštita. Drugio dio, Plan djelovanja i jačanja međunarodne zaštite izbjeglica, sadrži konkretno objašnjene korake koje se trebaju poduzeti da bi se poboljšala međunarodna zaštita izbjeglica u Latino Americi. Prema tome, u Planu se predlaže UNHCR-u, u cilju produbljenja znanja o međunarodnom izbjegličkom pravu, da implementira sljedeće projekte, u saradnji s tijelima za ljudska prava Među-Amerikog sistema, kao i istraživanja i akademske institucije: a) Serije pravnog istraživanja serije o "*Međunarodnoj zaštiti izbjeglica u Latinskoj Americi*", b) Priručnik o "*Postupcima i kriterijima za primjenu drfinicije izbjeglice iz Kartagena Deklaracije*", i c) Pojmovnik o "*Konceptu i pravnoj terminologiji međunarodnog izbjegličkog prava*"³⁸⁵.

6. Trening Program Latino Amerike o Međunarodnoj zaštiti izbjeglica

Nadalje, od UNHCR-a, zajedno sa Među-Američkim sistemom za ljudska prava i Među-Amerikim institutom za ljudska prava, univerzitetima i predstavnicima civilnog društva, nacionalnim institucijama za promociju i zaštitu ljudskih prava, da naprave i provedu "*Trening Program Latino Amerike o Međunarodnoj zaštiti izbjeglica*"³⁸⁶. Ovaj program bi trebao biti usmjeren prema državnim službenicima i članova civilnog društva. Od UNHCR-a u saradnji sa latinoameričkim vladama se zahtjeva izrada regionalnih ili nacionalnih projekata u okviru "*Program za jačanje komisije Nacionalni izbjeglica*". Plan također obrađuje i daje moguća rješanja za pitanje integracije izbjeglica u zemlje i gradove koje socijalno,

³⁸⁵ Regional Refugee Instruments & Related, *Mexico Declaration and Plan of Action to Strengthen International Protection of Refugees in Latin America*, 16 November 2004, article 2. paragraph 1. (pristup: 28.12. 2015. u 12.31h) (<http://www.refworld.org/docid/424bf6914.html>)

³⁸⁶Ibid., article 2. paragraph 2.

ekonomski, kulturološki i politički nisu sličnim sa zemljom i mjestom njihovog prije izbjelog prebivališta, a koje predstavljaju ujedno i za izbjeglice a i za zajednice koje su ih primile. U okviru Plana su data tri održiva rješenja za razvoj i unapređenje prava i zaštite izbjeglica, prvo rješenje je tzv. 1. "*Solidarni gradovi*" Program za samoodrživosti i lokalnu integraciju koja obrađuje, kako je predhodno naznačeno, rješenja za što bolju integraciju izbjelog stanovništva u zemljama i gradova gdje su izbjegli. 2. Integrirani program od nazivom "*Granice solidarnosti*" koje promoviše razvoj pograničnih područja kroz konsolidaciju i prisustva državnih institucija, zajedno sa specifičnim investicijama i projektima pod pokroviteljstvom međunarodne zajednice. 3. Regionalna program pod nazivom "*Solidarnost za preseljenje*" u okviru kojeg se otvara mogućnost za bilo koje latinoameričke zemlje, u prikladno vrijeme, da učestvuju i da primaju izbjeglica koji su izbjegli iz drugim zemljama Latino Amerike³⁸⁷.

7. *Brazilska Deklaracija i Plan Djelovanja*

Predstavlja dokument koji je usvojen 03. decembra 2014. godine na Ministarskom sastanku u Braziliji (Brazil). Uz učešće UNHCR-a i predstavnika 28 zemalja i tri teritorija iz Latino Amerike i Kariba na sastanku su usvojene smjernice za rješavanje novih trendova koji utječu na raseljavanje i okončati apathejd do 2024. godine. Sastanak je održan povodom 30-te godišnjice od usvajanja Kartagina Deklaracije, u kojoj su održane i konzultacije u Argentini, Ekvadoru, Nikaragvi i Kajmanskim otocima i s vladama, međunarodnim i regionalnim organizacijama, uredima ombudsmana i civilnog društva³⁸⁸. Učesnici sastanka su aklamacijom usvojili *Brazilsku Deklaraciju i Plan Djelovanja*, pri čemu su se usaglasili da će raditi zajedno kako bi podržali najviše međunarodne i regionalne standarde zaštite, provedbu inovativnih rješenja za izbjeglice i drugih raseljenih osoba i okončati položaj osoba bez državljanstva u cijeloj regiji u roku od deset godina³⁸⁹. Brazilska Deklaracija se bazira na prethodnim regionalnim okvirima, uključujući, predhodno pojašnjene deklaracije, San José Deklaracija o izbjeglicama i raseljenim osobama, koji je bio usredotočen na unutarnje raseljavanje, i Meksiko Deklaraciju i Plana djelovanja i jačanja međunarodne zaštite izbjeglica u Latino Americi. Brazilska Deklaracija uspostavlja novi regionalni okvir za naredne godine, prihvaćajući nove realnosti i okolnosti koji prisiljavaju ljude u Latinskoj Americi i na Karibima da napuste svoje domove i traže zaštitu. Tekst deklaracije i plana djelovanja odražava predanost vlada za rješavanje potreba najranjivijih. Plan djelovanja obuhvata 11 strateških programa, koje će se provoditi od strane vlada od 2024. godine.

³⁸⁷Ibid., 2. paragraph 1.,2 and 3.

³⁸⁸Regional Refugee Instruments & Related, *Brazil Declaration and Plan of Action*, 3 December 2014, Preamble, (pristup: 28.12.2015. u 14.10h) [<http://www.refworld.org/docid/5487065b4.html>]

³⁸⁹UNHCR, *Strengthening protection in Latin America*, (pristup: 28.12.2015. u 14.22h) [<http://www.unhcr.org/pages/54d0d66d6.html>]

8. Rezolucija 2229 o interno raseljenim osobama³⁹⁰

Je usvojena od Planerne Organizacije Američkih Država 06. juna 2006. godine i reafirmira univerzalni standard o zaštiti prava interno raseljenim osoba postavljenim *UN-ovim Vodećim Principima o internoj raseljenosti*. Rezolucija na trinaest tačaka reguliše mjere i korake koje bi trebale da poduzmu države članice OAS-a u vezi garantiranja prava i pružanja zaštite interno raseljenim osoba u državama članicama OAS-a. Rezolucija poziva države članice da razmotre mogućnost da koriste UN-ove Vodeće Principe kao osnovu za vođenje svoje politike, planova i programa za pružanje podrške interno raseljenim licima, autohtonim zajednicama i zajednicama koje imaju afričko porijeklo te posebnim potrebama djece, žena, starijih osoba i osoba sa invaliditetom³⁹¹. U cilju prevencije internog raseljavanja, Rezolucijom OAS poziva države članice da uspostave takve politike koje će adresirati faktore koje utječu na interno raseljavanje i uspostave preventivne mjere, kao što je rano upozoravanje, u cilju sprečavanja djelovanja tih faktora.³⁹² Rezolucijom se reguliše zaštitu i pomoć interno raseljenim licima u trenutcima samog raseljavanja i poziva države članice da to učine putom svojih strategija i nadležnih institucija te da osiguraju trajna rješenja za interno raseljene osobe u svojim državama (kao što su obezbjeđivanje dobrovoljnog i sigurnog povratka i proces reintegracije). Također, rezolucijom se države članice pozivaju da se obrate nadležnim međunarodnim organizacijama, nadležnim agencijama Ujedinjenih Nacija (Pomoćnik Generalnog Sekretara za interno raseljene osobe i Visoki komesar za izbjeglice) i Među-Američke Organizacije, za pomoć u rješavanju pitanja i problema interno raseljenih lica. Na koncu, što jedna od najvažnijih stavki rezolucije, pozivaju se države članice da usvoje i provode nacionalne zakone koje će se urediti u skladu sa UN-ovim Vodećim Principima o internoj raseljenosti³⁹³.

9. Rezolucija 2417 Interno raseljena lica

Nakon usvanja Rezolucije 2229, dvije godine poslije, 03. juna 2008. godine, je usvojena još jedna rezolucija od strane Generalne skupštine OAS-a pod nazivom *Rezolucija 2417 Interno raseljena lica*³⁹⁴, koja ponovno na jedanaest tačaka poziva sve države članice da poduzmu mjere kao što je propisano predhodnom rezolucijom. Rezolucija poziva države članice da u svojim sektorskim planovima, politikama i programima uključe i posebne potrebe interno raseljenih lica³⁹⁵, da koriste UN-ove Vodeće Principe kao osnovu za formiranje svojih politika i planova za pružanje podrške interno raseljenim licima³⁹⁶; da u svoja nacionalna zakonodavstva implementiraju načela propisana UN-ovim Vodećim principima o

³⁹⁰ Organization of American States, AG/RES.2229(XXXVI-0/06) Internally Displaced Persons, tekst rezolucije je dostupan na: (http://www.oas.org/cji/DIL/AG-RES_2229_XXXVI-O-06_eng.pdf) (pristup: 04.01.2016. u 11.43h)

³⁹¹ Rezolucija 2229 o interno raseljenim osobama, tačka 2.

³⁹² Ibid, tačka 3.

³⁹³ Ibid, tačka 9.

³⁹⁴ Organization of American States, AG/RES. 2417 (XXXVIII-0/08) Internally Displaced Persons, tekst rezolucije je dostupan na: (http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/laws-and-policies-added-after-2012/OAS_GA_Res2417.pdf) (pristup: 04.01.2016. u 12.15h)

³⁹⁵ Rezolucija 2417 o interno raseljenim osobama, tačka 1.

³⁹⁶ Ibid, tačka 2.

internoj raslejenosti za sve faze raseljavanja³⁹⁷; da države članice surađuju zajedno i razmjenjuju dobru praksu efikasne zaštite prava interno raseljenih lica i u aspektu razvoja i implementacije javnih politika za sprečavanje raseljavanja³⁹⁸.

OAS je bila prva međunarodna regionalna organizacija koja je na regionalnom nivou uspostavila institucionalnu poziciju koja se bavila pitanjem interne raseljenosti. U februaru 1996. godine Među-Američka Komisija za ljudska prava je obrazovala instituciju *Specijalnog izvjestitelja za interno raseljena lica* na preporuku Pomoćnika Generalnog Sekretara za interno raseljene osobe, zbog prepoznavanja teške situacije „interno raseljenih osoba u nekoliko država Hemisfere³⁹⁹“. No, institucija Specijalnog izvjestitelja za interno raseljena lica je prestavala sa radom 2004. godine.

ZAKLJUČAK

Normativi koji su usvojeni na nivou regije Američkih kontinenata nemaju pravno obavezujući karakter i većinom su deklarativnog karaktera. Može se utvrditi da je u ovoj regiji, i ako nisu obavezujući, usvoje veliki broj normativa i posvećena velika pažnja i briga ovim dvijema vrlo senzibilnim kategorijama ljudi. Najznačajniji normativ u ovoj regiji zasigurno predstavlja Kartagena deklaracija o izbjeglicama iz 1984. godine, koja se poziva na UN-ovu Konvenciju o statusu izbjeglica a koja također i postavlja smjernice za regulisanje prava interno raseljenih lica. Kartagena deklaracija proširuje obim ciljanih grupa, tj. izbjeglica, na način da uključuje stavke prijetnje od generaliziranog nasilja; unutarnje agresije; i masovna kršenja ljudskih prava, te ne postavljanjem okolnosti, ako se pojedinci nalaze u opasnosti od progona zbog svoje rase, nacionalnosti, religije, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini, kao mogućnost za traženja azila za razliku od Konvencije iz 1951. godine koja to prihvata. Deklaracija po pitanju raseljenih osoba poziva nacionalne vlasti i nadležne međunarodne organizacije da pruže pomoć i zaštitu osobama koji potpadaju pod ovu kategoriju u cilju smanjenja teškoća i problema sa kojima se ove osobe suočavaju. U svrhu obilježavanja i reafirmiranja prava izbjeglica i intreno raslejenih lica koje proklamuje Kartagena deklaracija, je na 10-u godišnjicu od usvanja Kartagena Deklaracije usvojena San José Deklaracija o izbjeglicama i raseljenim licima kojaproklamuje norme i standarde koja predstavljaju pravni okvir unutar kojeg države Centralne Ameriketrebaju da usklade svoja zakonodavstva. Meksiko Deklaracija i Plan Djelovanja i Jačanja Međunarodne Zaštite Izbjeglica u Latino Americi je usvojena na 20-toj godišnjici od usvanja Kartagena deklaracije i ona proklamuje predanost zemalja Latinske Amerike da zadrže granice otvorene kako bi se garantovala zaštita i sigurnost onima koji imaju pravo da uživaju međunarodnu zaštitu, naglašavajući važnost jačanja saradnje između organa Među – Američkog sistema ljudskih prava i UNHCR-a, u cilju efikasnije zaštite izbjeglica i drugih osoba kojima je

³⁹⁷Ibid, tačka 3.

³⁹⁸Ibid, tačka 8.

³⁹⁹ Cohen, Roberta, „The responce of Regional Organizations to internal displacement in the Americas“, Conference on Regional Responce to Forsed Migration in Central America and the Caribbean, Organization of American States, 30. september 1997., Washington D.C., (pristup: 04.01.2016. u 14.04h) (<http://www.oas.org/juridico/english/cohene.html>)

potrebna zaštita. Brazilska Deklaracija i Plan Djelovanja je usvojena na 30-toj godinjeci od usvanja Kartagena deklaracije i uspostavlja novi regionalni okvir za naredne godine, prihvaćajući nove realnosti i okolnosti koji prisiljavaju ljude u Latinskoj Americi i na Karibima da napuste svoje domove i traže zaštitu. Sem Kartagena deklaracije koja ima vrlo važan prvani položaj za regulaciju prava izbjeglica i interno raseljenih lica u ovoj regiji, a čija važnost je potvrđena usvajanjem i drugih deklaracija na godišnjici od njezinog usvajanja koja reafirmišu prava i načela koja su njome proklamovana; veliki doprinos je dat zaštiti prava interno raseljenih lica usvajanjem *Rezolucije 2229 o interno raseljenim osobama* koja reafirmira univerzalni standard o zaštiti prava interno raseljenim osoba postavljenim *UN-ovim Vodećim Principima o internoj raseljenosti i Rezolucije 2417 Interno raseljena lica* koja poziva države članice da u svojim sektorskim planovima, politikama i programima uključe i posebne potrebe interno raseljenih lica. Vrlo važan institucionalni korak u zaštiti prava interno raseljenih lica u regiji Američkih kontinenata je napravljen kada je 1996. godine Među-Američka Komisija za ljudska prava obrazovala instituciju *Specijalnog izvjestitelja za interno raseljena lica* na preporuku Pomoćnika Generalnog Sekretara za interno raseljene osobe. Stoga se može zaključiti da su u ovoj regiji regionalne organizacije vrlo svjesne ranjivosti i teškog stanja u kojem se nalaze izbjeglice i interno raseljene osobe te iz tog razloga su usvojene brojne deklaracije, smjernice i rezolucije, koje iako nažalost nemaju obavezujući karakter pokušavaju poboljšati i unaprediti njihov pravni položaj u državama članicama i osigurati im u što većoj mjeri uživanje univerzalnih standarda i prava koji su uspostavljeni Ujedinjenim nacijama.

LITERATURA

1. Betts, Alexander 2006., *New Issues in Refugee research*, Working paper No. 120., „*Comprehensive Plans and Action: Insights from CIERCA nad Indochinese CPA*“, UNHCR.
2. CIERCA, *Principles and Criteria for the Protection of and Assistance to Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons in Latin America*, January 1990., (<http://www.refworld.org/docid/4370ca8b4.html>)
3. Cohen, Roberta, „*The response of Regional Organizations to internal displacement in the Americas*“, Conference on Regional Response to Forced Migration in Central America and the Caribbean, Organization of American States, 30. september 1997., Washington D.C.
4. *Fact Sheet No.20, Human Rights and Refugees*, UNHCR, (<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20en.pdf>)
5. *Guiding Principles on Internally Displacement*, 1998., (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Standards.aspx>)
6. Hurtado, Michael R. 2013., Universidad Externado de Columbia, „*The Cartagena Declaration on Refugees and Protection of People Fleeing Armed Conflicts and other situations of Violence in Latin America*“, Legal and Protection policy Research Series.

7. Konvencija o statusu izbjeglica, 1951. i Dopunski protokol, 1967., Ujedinjene nacije.
8. Organization of American States, AG/RES. 2417 (XXXVIII-0/08) Internally Displaced Persons, (http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/laws-and-policies-added-after-2012/OAS_GA_Res2417.pdf)
9. Organization of American States, AG/RES.2229(XXXVI-0/06) Internally Displaced Persons, (http://www.oas.org/cji/DIL/AG-RES_2229_XXXVI-O-06_eng.pdf)
10. Regional Refugee Instruments & Related, *Brazil Declaration and Plan of Action*, 3 December 2014. (<http://www.refworld.org/docid/5487065b4.html>)
11. Regional Refugee Instruments & Related, *Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama*, 22 November 1984, Član III, stav 3. (<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>)
12. Regional Refugee Instruments & Related, *Mexico Declaration and Plan of Action to Strengthen International Protection of Refugees in Latin America*, 16 November 2004. (<http://www.refworld.org/docid/424bf6914.html>)
13. Regional Refugee Instruments & Related, *Rio de Janeiro Declaration on the Institution of Refuge*, 10 November 2000. (<http://www.refworld.org/docid/3de4f8982.html>)
14. Regional Refugee Instruments & Related, *San José Declaration on Refugees and Displaced Persons*, 7 December 1994. (<http://www.refworld.org/docid/4a54bc3fd.html>)
15. UNHCR, *Strengthening protection in Latin America*, (<http://www.unhcr.org/pages/54d0d66d6.html>)

ZNAČAJ MEĐUNARODNE SOLIDARNOSTI ZA PRAVNI POLOŽAJ I ZAŠTITU IZBJEGLICA

„THE IMPORTANCE OF INTERNATIONAL SOLIDARITY FOR THE LEGAL STATUS AND PROTECTION OF REFUGEES“

U ovom radu je obrađen značaj međunarodne solidarnosti za pravni položaj i zaštitu izbjeglica. Izbjeglice kao lica koja su bila prinuđena da napuste sopstvenu državu, uživaju određenu zaštitu. Pravni položaj i zaštita su određeni s jedne strane međunarodnim pravom, a sa druge strane unutrašnjim pravom država, gdje ih svaka država uređuje na svoj način saglasno sopstvenim nacionalnim interesima i mogućnostima.

Problem izbjeglištva ima svoju humanitarnu i socijalnu dimenziju usljed koje mu se uvijek posvećivala pažnja zbog izražene međunarodne solidarnosti koja je bitna karakteristika međunarodne zajednice.

Odgovore na socijalne, ekonomske, kulturne, vjerske i sve druge probleme sa kojima se izbjeglice susreću u državi prijema, treba dati država prijema kao i međunarodna zajednica jer izbjeglištvo nije samo briga države prijema već je, naprotiv, problem izbjeglištva širi problem koji utiče na međunarodne odnose a samim tim i međunarodnu zajednicu u cijelini.

U praksi su česti slučajevi prisilnog vraćanja, fizičkog nasilja i neprimjerenog dugog pritvaranja, gdje države zanemaruju fundamentalni princip non-refoulement s tim da je protjerivanje izbjeglica dozvoljeno u iznimnim slučajevima u skladu sa čl. 32. Konvencije o statusu izbjeglica.

Obzirom da izbjeglički status ima međunarodni karakter, države u potpunosti trebaju prihvatiti načelo međunarodne solidarnosti kao osnov za provođenje liberalne azilantske politike i uspješne realizacije međunarodne zaštite na način da kada jedna ugovorna država prizna nekom licu izbjeglički status da je druga država dužna priznati osim u opravdanim slučajevima ukoliko se sazna da je neko lice dalo lažne podatke.

Ključne riječi: izbjeglice, izbjeglištvo, međunarodno pravo, međunarodna zajednica

This paper describes the importance of international solidarity for the legal status and protection of refugees. Refugees, as persons who have been forced to leave their state, enjoy a certain protection. Legal status and protection are on the one hand determined by international law, and on the other by the internal law of states, where each state regulate them on their own way, in accordance with their own national interests and abilities.

The problem of refugee has its humanitarian and social dimension due to which it was always paying attention because of the high international solidarity, which is an essential characteristic of the international community.

The answers to the social, economic, cultural, religious and any other problems that the refugees face in receiving state should give exactly the receiving state and the international community, because refugee is not only a concern the receiving state, on the contrary, the problem of refugee is wider problem that touches international relations and therefore the international community as a whole.

In practice, there are frequent cases of forced return, physical abuse and inappropriate prolonged detention, where states ignored a fundamental principle of non-refoulement, provided that the expulsion of refugees allowed in exceptional cases, in accordance with Article. 32 of the Convention on the Status of Refugees.

Given that refugee status has an international character, states should fully accept the principle of international solidarity, as a basis for the implementation of liberal asylum policies and successful implementation of international protection, in a way that when one of the contracting states recognized the refugee status to a person, another state shall also recognize it, except in duly justified cases if finds out that a person has provided false information.

Keywords: refugees, refugee, international law, the international community

UVOD

Izbjeglance su uvijek plijenile ogromnu pažnju i zabrinutost države iz koje su bile prinuđene otići i potražiti zaštitu u nekoj od susjednih država, naročito onda kada su uzroci njihovog progona bila ratna dejstva usljed čega država ostaje bez velikog dijela svog stanovništva. To je bio slučaj i sa Sirijom, kada je više od 4 miliona ljudi izbjeglo u druge zemlje a više od 7 miliona izbjeglo unutar same Sirije, te je sa tom brojkom Sirija došla u vrh zemalja interno raseljenih lica.

Izbjeglištvo je danas aktuelno za međunarodnu zajednicu jer sukobi u Siriji, Iraku, Sudanu, Afganistanu, Palestini i drugim zemljama zahvaćenim ratom uzrokuju nastanak velikog broja izbjeglica. Za međunarodnu zajednicu problem izbjeglica datira nakon Prvog svjetskog rata kojih je tada bilo oko 1.500.000 usljed vala ruskih (bjelogardejskih), armenskih, grčkih i dr. izbjeglica a kasnije usljed vala jevrejskih, poljskih i drugih izbjeglica zbog progona nacističke Njemačke. Zbog velikih razaranja koje je proizveo Drugi svjetski rat u Evropi se tada našlo 11 miliona izbjeglica.

Izbjeglica je stranac koji zbog progona na rasnoj, vjerskoj ili nekoj drugoj osnovi ili zbog straha od takvog progona traži utočište odnosno zaštitu u državi prijema. Izbjeglištvo je stanje u kojem se izbjeglica nalazi usljed navedenih razloga progona odnosno izbjeglištvo je višestruk odnos između izbjeglica i države prijema, međudržavni je odnos između države porijekla i države prijema izbjeglice kao i cijele međunarodne zajednice.

Prilikom određivanja definicije izbjeglice istu treba redefinisati prije svega prema vremenskom kriteriju i prema prisili odnosno nuždi jer ako se želi dati univerzalna definicija izbjeglice onda treba na drugi način odrediti vremenski kriterij koji se u Konvenciji odnosi na događaje iz Drugog svjetskog rata.⁴⁰⁰

Izbjeglice se u državi prijema susreću sa mnogim problemima kao što su ekonomski, kulturni, socijalni vjerski i svaki drugi na koje treba dati odgovore. Odgovore na socijalne, ekonomske, kulturne, vjerske i sve druge probleme sa kojima se izbjeglice susreću u državi prijema, treba dati država prijema kao i međunarodna zajednica jer izbjeglištvo nije samo briga države prijema već je, naprotiv, problem izbjeglištva širi problem koji utiče na međunarodne odnose a samim tim i međunarodnu zajednicu u cijelini. Problem izbjeglica je problem i susjednih država jer izbjeglice nisu problem jedne ili više država već naprotiv izbjeglice su problem cijele međunarodne zajednice. Izbjeglicama treba omogućiti da uživaju osnovna prava i slobode kako bi mogle zadovoljiti svoje osnovne potrebe.

Problemi sa kojima se susreće međunarodna zajednica povodom izbjeglištva dosta su različiti i kreću se od humanitarne do ekonomske, pravne, socijalne ili političke dimenzije. Zbog svega toga migracije i dalje ostaju prvorazredni politički problem sa kojim se danas susreću države prije svega zbog ekonomskih odnosno sigurnosnih razloga.

PRAVNI POLOŽAJ IZBJEGLICA

Problem izbjeglištva ima svoju humanitarnu i socijalnu dimenziju usljed koje mu se uvijek posvećivala dužna pažnja zbog izražene međunarodne solidarnosti koja je bitna karakteristika međunarodne zajednice kada se govori o problemima izbjeglištva. Na pravni položaj izbjeglica utječu i oni međunarodni instrumenti koji garantiraju neka prava svim ljudskim bićima. Takav učinak imaju brojne odredbe Opšte deklaracije o pravima čovjeka, Međunarodnih paktova o pravima čovjeka i Evropska konvencija o pravima čovjeka i osnovnim slobodama.

Izbjeglica je svako lice koje se nalazi izvan teritorije države čije ima državljanstvo a usljed straha da će biti progonjeno zbog svoje rase, vjerske, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj društvenoj grupi ili usljed političkog mišljenja.⁴⁰¹

⁴⁰⁰ Vana Ivančević, Pravo azila, Hrvatska pravna revija 9. rujna 2005., Godina V. str. 160.

⁴⁰¹ V. Đ. Degan, Međunarodno pravo, Pravni fakultet sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2000., str. 494.

Izbjeglice su lica koja su pobjegla iz svoje države ili mjesta stalnog prebivališta na koji način su došla u položaj lica bez državljanstva ili su se stavila pod specijalnu zaštitu. Njihov pravni položaj uređivan je Konvencijom o međunarodnom statusu izbjeglica od 28. oktobra 1933. i Konvencijom o statusu izbjeglica iz Njemačke od 10. februara 1938. godine a danas je određen Konvencijom o statusu izbjeglica od 28. jula 1951.⁴⁰²

Ako bi pokušali dati odgovor na pitanje šta su izbjeglice i kakve su karakteristike izbjeglištva onda treba reći da je izbjeglištvo na današnjem stepenu razvoja međunarodne zajednice jedna ekspanzirana pojava čiji su uzroci dosta različiti i kreću se od ratnih dejstava, socijalnih, ekonomskih ili klimatskih poremećaja pa do težnje za realizacijom političkih, vjerskih, kulturnih, rasnih i drugih potreba. Pojedinci usljed tih poremećaja ili potreba koje su generisane strahom od progona na rasnoj, vjerskoj, političkoj i nekoj drugoj osnovi napuštaju zemlju svog državljanstva i traže zaštitu u nekoj drugoj državi i koji ne žele zaštitu države čije državljanstvo imaju. Da bi se neko lice moglo smatrati ili nazvati izbjeglicom potrebno je da je to lice napustilo svoju zemlju usljed opravdanog straha od progona na rasnoj, vjerskoj, političkoj ili nekoj drugoj osnovi i da se nalazi na teritoriji druge države od koje traži zaštitu pri čemu ne žele zaštitu države svog državljanstva ili zadnjeg boravišta iz koje su izbjegli.

Države koje su potpisnice Konvencije ne mogu protjerati izbjeglice sa svoje teritorije osim u slučaju nacionalne bezbjednosti i potrebe javnog poretka kada su im dužne ostaviti razuman rok za odlazak u drugu državu. Pored ove zabrane države ih ne mogu vratiti u zemlju gdje bi im prijetila opasnost za slobodu i život. S druge strane izbjeglice su dužne da poštuju zakone i propise kao i mjere koje se tiču javnog reda i mira zemlje u kojoj se nalaze. Izbjeglice kao i drugi stranci dužni su da poštuju poredak zemlje u kojoj se nalaze pa i zabranu inopolitičke djelatnosti ukoliko ona postoji.

S obzirom na iskustva iz hladnog rata zbog omogućavanja političke aktivnosti izbjeglicama u državi utočišta usljed čega može doći do kriza između država pa i na međunarodnom planu, država utočišta može zabraniti političku aktivnost izbjeglicama ukoliko to njeni zakoni predviđaju. Izbjeglice imaju pravo slobode kretanja i izbora mjesta boravka s tim što im država može u slučaju rata ili drugih izuzetnih okolnosti utvrditi mjesto boravka iz razloga nacionalne bezbjednosti. Država prijema dužna je da sa međunarodnim organizacijama izbjeglicama pruži minimalnu zamjenu za vlastitu državu.

Izbjeglice su dužne da poštuju zakone i propise, kao i mjere za zaštitu javnog poretka države utočišta. U pogledu prava na vjeroispovijest i vjersko obrazovanje djece izbjeglica država koja ih je primila dužna im je u tom pogledu osigurati isti tretman kao i svojim državljanima. Država prijema dužna je izbjeglicama kao i svojim državljanima omogućiti isti položaj povodom industrijskog i intelektualnog vlasništva, javne pomoći, radnog i socijalnog zakonodavstva, poreznih tereta, osnovnog obrazovanja, snabdijevanja namirnicama, sticanja pokretne i nepokretne imovine, pravo na bavljenje trgovinom i osnivanjem društava i nizom drugih prava koja su priznata stranim građanima u istim uslovima. Zbog rasne ili vjerske

⁴⁰² Enciklopedija leksikografskog zavoda, Zagreb MCMLXVI, Jugoslovenski leksikografski zavod str. 223

pripadnosti ili zbog političkog mišljenja izbjeglice se ne mogu protjerati osim u slučaju razloga sigurnosti države. Usljed principa "non refoulement" izbjeglice se ne mogu protjerati na granicu države ukoliko bi njihov život i sloboda bili ugroženi zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti ili pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog mišljenja.

403

Konvencija o pravnom položaju izbjeglica koja je potpisana u Ženevi 1951 godine, definicijom želi odrediti krug izbjeglica na koje se primjenjuju njene odredbe. Osim na lica čiji je pravni položaj određen ranijim ugovorima o izbjeglicama Konvencija o pravnom položaju izbjeglica se odnosi i na lica koja udovoljavaju slijedećim uslovima: a) moraju se nalaziti van svoje zemlje državljanstva i ne žele koristiti njenu zaštitu, b) uzrok napuštanja domovine mora biti događaja koji se desio prije 1. januara 1951. godine, c) napuštanje svoje domovine mora biti zbog opravdanog straha od progona na rasnoj, vjerskoj, nacionalnoj osnovi ili usljed pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili zbog političkog uvjerenja. Ukoliko bi prestao da postoji neki od navedenih elemenata pojedinac gubi pravo na status izbjeglice.

Pravni položaj i zaštita izbjeglica određen je s jedne strane međunarodnim pravom, a sa druge strane unutrašnjim pravom država, gdje svaka država na svoj način saglasno sopstvenim nacionalnim interesima i mogućnostima uređuje izbjeglištvo, jer pružanje zaštite nije samo nacionalni problem date države već je naprotiv, izbjeglištvo međunarodni problem koji zanima cijelu međunarodnu zajednicu. Da bi neko lice imalo a kasnije dobilo status izbjeglice nužno je da to lice prođe određene faze. Prije svega, da bi to lice moglo tražiti zaštitu od druge države to lice treba da je progonjeno na rasnoj, vjerskoj, političkoj ili nekoj drugoj osnovi, a koje usljed opravdanog straha od takvog progona napušta svoju državu i traži zaštitu od neke druge države. Dakle, imanentna karakteristika izbjeglištva je progon ili opravdani strah od progona. Druga bitna karakteristika izbjeglištva je nezaštićenost. Izbjeglice od druge države traže zaštitu usljed nezaštićenosti države čije državljanstvo imaju ili odbijaju takvu zaštitu.

Dati odgovor na pitanje do kojih su se granica države obavezale da usvoje režim izbjeglica samo iz ugla Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. bilo bi nedovoljno. Ali ako bi se promatrao iz ugla ukupnosti međunarodnih odnosa i građe međunarodnog prava onda treba reći da je pravni položaj izbjeglica prije svega određen gore navedenom Konvencijom o statusu izbjeglica od 28. jula 1951. a koja je stupila na snagu 22. aprila 1954., Protokolom o statusu izbjeglica iz 1966. a koji je stupio na snagu 4. oktobra 1967., Statutom Ureda Visokog komesara Ujedinjenih naroda za izbjeglice koji je usvojen 14. decembra 1950. godine, Opštom deklaracijom o pravima čovjeka od 10. decembra 1948., Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima od 16. decembra 1966., Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima od 16. decembra 1966., Fakultativnim protokolom koji se odnosi na međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima od 16. decembra 1966., Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda od 3. septembra 1953. sa

⁴⁰³ Mr. Budislav Vukas, Pravila međunarodnog ugovornog prava o političkim izbjeglicama, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu god. XIX – broj 2 Zagreb 1969., str. 153

pripadajućim protokolima 11., 12., 13., 14. i drugim međunarodnim dokumentima kao i unutrašnjim pravom država i njihovim zakonodavnim rješenjima.

Zbog rasne ili vjerske pripadnosti ili zbog političkog mišljenja izbjeglice ne mogu protjerati osim u slučaju razloga sigurnosti države. Usljed principa "non-refoulement" izbjeglice se ne mogu protjerati na granicu države ukoliko bi njihov život i sloboda bili ugroženi zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti ili pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog mišljenja.⁴⁰⁴

U drugoj fazi kada im je priznat status izbjeglice, izbjeglice dobijaju i izvjesni stepen zaštite koja je privremenog karaktera. Kada se izbjeglicama pruži zaštita u državi prijema tek tada izbjeglice u punom kapacitetu ostvaruju svoja prava i obaveze u državi prijema.

Ustav međunarodne organizacije za izbjeglice usvojen je 15. januara 1946. godine a Ujedinjeni narodi su 1. januara 1951. godine osnovali Visoki komesarijat za izbjeglice tako da je briga o izbjeglicama danas povjerena Visokom komesaru za izbjeglice. Visoki komesar UN-a za izbjeglice dužan je da se stara o primjeni međunarodnih konvencija koje obezbjeđuju zaštitu izbjeglica a da će stepen primjene i realizacije tih konvencija u punoj mjeri zavisiti od saradnje država sa Visokim komesarom.

Suština međunarodne zaštite izbjeglica svodi se na onu zaštitu koja im se pruža u inostranstvu a koju im je trebala pružiti njihova država ili država progona tj. država čiju su zaštitu odbili. Ukoliko se država prijema nije obavezala u pogledu međunarodne zaštite izbjeglica utoliko nije ni dužna da međunarodnim organizacijama dopusti da pružaju zaštitu izbjeglicama na njenoj teritoriji. Izbjeglice su dužne da poštuju unutrašnji poredak odnosno zakone i propise zemlje koja im je dala utočište. Država prijema je s druge strane dužna da izbjeglicama pruži jednaku zaštitu kao i svojim državljanima u pogledu socijalne i zdravstvene zaštite kao i da im pruži druge mogućnosti u oblasti radnog zakonodavstva, poreznih obaveza, intelektualnog i drugih oblika vlasništva kao i u drugim sferama društvenog i javnog odnosno kulturnog života.

Prema pokazateljima UNHCR-a krajem XX vijeka procijenjeno je da oko 150 miliona ljudi boravi van granica zemlje svog rođenja što predstavlja 2,5 % svjetskog stanovništva od kojih je 15 miliona ili 10 % izbjeglica.⁴⁰⁵

IZBJEGLIŠTVO U MEĐUNARODNIM DOKUMENTIMA

Da je izbjeglička problematika aktuelna i da joj uvijek treba poklanjati dužnu pažnju govori činjenica da danas više od dva miliona izbjeglica koristi pomoć od UNHCR-a. Države koje pružaju zaštitu izbjeglicama ne bi mogle same savladati problem izbjeglištva bez

⁴⁰⁴ V. Đ. Degan, Međunarodno pravo, Pravni fakultet sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2000., str. 495., 496

⁴⁰⁵ Vesna Ivanović, Izbjeglice – Novi svjetski pokret regionalni razvoj–afirmiranje povratka. Pregled: časopis za društvena pitanja broj 3 godina 2008. godište XLXI Sarajevo, septembar-decembar 2008., str. 156

međunarodne solidarnosti jer bi za te države proizašle ogromne finansijske obaveze u pogledu smještaja tih lica s obzirom da je izbjeglištvo jedna raširena pojava koja prije svega ima humanitarni a zatim socijalni karakter.

Da bi mogli koristiti sve povlastice iz Konvencije o statusu izbjeglica, pojedinci su dužni da dokažu da su progonjeni zbog rase, vjere, nacionalne pripadnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini usljed čega dobijaju status povlaštenih izbjeglica.

Većina izbjeglih nije u stanju da dokaže ove razloge te se shodno tome ovako usko definisanje izbjeglica pokazalo dosta nepovoljnim u praksi. Da bi uživao zaštitu koja se nudi, lice treba biti van teritorije države porijekla, jer Konvencija o statusu izbjeglica ne pruža zaštitu unutar raseljenim licima a što je posljedica poštivanja suvereniteta zemlje porijekla. Pored ovog elementa potrebno je da zemlja porijekla ne želi da pruži zaštitu tom licu ili je u nemogućnosti da je pruži jer Konvencija o statusu izbjeglica predstavlja oblik nadomjestka "međunarodne zaštite".

Konvencija o statusu izbjeglica normira način na koji prestaje da se primjenjuje te navodi da će se prestati primjenjivati ukoliko lice počne ponovo koristiti zaštitu države čiji je državljanin, ako je ponovo dobrovoljno primilo državljanstvo države koje je izgubilo, ako je steklo novo državljanstvo i uživa zaštitu te države, ako se dobrovoljno vratilo u državu iz koje je izbjeglo i ako su prestale okolnosti usljed kojih je izbjeglo a na osnovu kojih im je priznat status izbjeglice. Konvencija o statusu izbjeglica dalje određuje lica na koja se neće primjenjivati te navodi da se neće primjenjivati na ona lica za koja postoje ozbiljni razlozi da se misli da su počinila zločin protiv mira, ratni zločin i zločin protiv čovječnosti, na lica koja su počinila težak zločin prema međunarodnom pravu izvan zemlje koja ih je prihvatila prije nego što su u nju primljeni, kao i na lica koja su kriva za postupke koji su u suprotnosti sa ciljevima i načelima UN.

Svaka izbjeglica je dužna da poštuje i da se pridržava zakona i propisa zemlje prijema te je dužna poštovati javni red i mir. Konvencija o statusu izbjeglica predviđa da se prema izbjeglicama treba ophoditi kao prema strancima a što je ujedno i osnovno načelo ove Konvencije, uz naznaku da izbjeglice ne moraju ispunjavati sve uslove koji se traže kao za druge strance. Dalje, Konvencija o statusu izbjeglica predviđa mogućnost da države mogu poduzeti privremene mjere prema nekom određenom licu u vrijeme rata ili drugih izuzetnih okolnosti ukoliko je riječ o državnoj sigurnosti sve dotle dok se ne utvrdi da li je to lice zaista izbjeglica i da su preduzete mjere u intresu državne sigurnosti.

Države potpisnice se obavezuju da će prema izbjeglicama ukoliko redovno borave na njenoj teritoriji primjenjivati najpovoljniji postupak kao i prema stranim državljanima u pogledu stanovanja i njihovog prava da mogu osnivati udruženja koja nemaju politički karakter, koja nisu lukrativna i da mogu osnivati strukovna udruženja odnosno da mogu obavljati plaćene profesionalne djelatnosti, neplaćene profesije u poljoprivredi, industriji, zanatstvu, trgovini, osnivati komercijalna i industrijska društva kao i da mogu obavljati slobodne profesije.

Ukoliko se izbjeglice ne mogu obratiti organima strane države a radi realizacije nekog njihovog prava države potpisnice se obavezuju da će im pružiti administrativnu pomoć ili

pomoć međunarodne vlasti ukoliko borave na njenoj teritoriji. Ako se izbjeglice bespravno nalaze ili borave na teritoriji strane države dotična država prema njima neće primjenjivati krivične sankcije ako one dolaze sa područja gdje im je ugrožen život ili sloboda, a odmah su se prijavile vlastima zemlje i objasnile razloge njihovog bespravnog dolaska odnosno boravka. Dakle, nacionalna sigurnost i javni red razlozi su koji dozvoljavaju državi prijema protjerivanje izbjeglice uz uslov da im se obezbijedi postupak i procedura u kojima će iznijeti svoje dokaze kao i mogućnost da u razumnom roku potraži drugu zemlju koja će ga primiti.

Ako neko lice ispunjava uslove za dodjelu izbjegličkog statusa, isti status mu se neće priznati jer Konvencija o statusu izbjeglica sadrži klauzule o isključenju ukoliko se radi o licima za koja postoje ozbiljni razlozi da su počinila zločine protiv čovječnosti, ozbiljne nepolitičke zločine van zemlje izbjeglištva prije njegovog priznavanja izbjeglištva u toj zemlji ili zločine koji se protive principima Organizacije Ujedinjenih nacija.

Član 33. Konvencije o statusu izbjeglica uvodi princip non refoulement ili princip nemogućnosti protjerivanja ili vraćanja silom izbjeglica na granicu države gdje će im biti ugrožen život ili sloboda zbog njihove rase, vjere, državljanstva ili zbog njihove pripadnosti nekoj socijalnoj skupini ili zbog političkog mišljenja.

Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. kao i Protokol o statusu izbjeglica iz 1967. i dalje ostaju primarni međunarodni dokumenti i instrumenti kojima se reguliše pravni položaj i zaštita izbjeglica jer ako se koriste na adekvatan način oni će ispuniti svoj zadatak bez dovodenja u pitanje svojih humanih ciljeva odnosno postat će regulator kontrole prisilnih migracija. Oni imaju humani karakter i nadopunjuju druge dokumente o ljudskim pravima i sastavni su dio međunarodnih standarada ljudskih prava. Države potpisnice se obavezuju da će u najvećoj mogućoj mjeri nastojati da se izbjeglice naturalizuju ili prilagode novoj sredini odnosno, asimiluju ili se uklope sa stanovništvom zemlje prijema prihvatanjem njihovog jezika, običaja i drugih karakteristika svojstvenih tom stanovništvu bez velikih troškova i taksi kako je to predviđeno u čl. 34. Konvencije o statusu izbjeglica. Konvenciju o statusu izbjeglica karakteriše pravilo da izbjeglice uživaju prava kao i ostali stranci ili u nekim slučajevima kao i njeni državljani a pored toga primjena mnogih odredbi uslovljena je principom uzajamnosti ili reciprociteta.

Države zanemaruju fundamentalni princip non-refoulement jer su u praksi država česti slučajevi prisilnog vraćanja, fizičkog nasilja i neprimjerenog dugog pritvaranja s tim da je protjerivanje izbjeglica dozvoljeno u iznimnim slučajevima u skladu sa čl. 32. Konvencije o statusu izbjeglica.

Odgovorna osoba kojoj se neko lice obratilo za dodjelu izbjegličkog statusa treba imati jasne instrukcije kako da postupa u tim situacijama prilikom čega treba da uvažava princip non-refoulement te da uputi to lice ili mu da smjernice kako može realizovati svoj zahtjev. Obzirom da izbjeglički status ima međunarodni karakter države u potpunosti trebaju prihvatiti načelo međunarodne solidarnosti kao osnov za provođenje liberalne azilantske politike i uspješne realizacije međunarodne zaštite. Kada jedna ugovorna država prizna nekom licu izbjeglički status to je druga država dužna priznati osim u opravdanim slučajevima ukoliko se sazna da je neko lice dalo lažne podatke.

Pored navedenih generalnih načela države koje se usljed svog geografskog položaja ili zbog nekog drugog razloga susreću sa prilivom velikog broja izbjeglica dužne su da im pruže bar privremeni azil, a u pogledu načela podjednake raspodjele finansijskog tereta treba da se obrate drugim državama za pomoć koje će zajedno sa UNHCR-om preduzeti sve potrebne mjere za prevazilaženje takvih situacija. Ako se traži ekstradicija nekog lica koje se može okvalifikovati kao izbjeglica tada može nastati niz problema i takva lica treba zaštititi i nedozvoliti njihovo izručenje u zemlje gdje im prijete opasnost od proganjanja a u sporazumima o ekstradiciji treba posebnu pažnju posvetiti principu non-refoulement.

U slučaju velikog priliva izbjeglica države koje su ih prve primile trebaju ih prihvatati bar na privremenoj osnovi ukoliko ih nisu u mogućnosti primiti na duže vrijeme prilikom čega im treba pružiti minimum zaštite bez diskriminacije na osnovu rase, vjere, političkog uvjerenja, državljanstva, zemlje porijekla ili fizičke nesposobnosti uz primjenu načela non-refoulement.

U pogledu uzajamne podjele tereta države treba da poduzimaju radnje kao što su hitna finansijska ili tehnička pomoć, pomoć u naturi i davanje predujmova za dodatnu finansijsku ili drugu pomoć mimo urgentne faze do pronalaska trajnog rješenja. Ukoliko se ne može realizovati dobrovoljna repatrijacija ili lokalno naseljavanje onda treba omogućiti preseljenje u treće države.

Države uz jako izraženu politički volju trebaju stalno raditi na otklanjanju uzroka koji dovode do priliva velikog broja tražitelja azila te stalno raditi na favorizovanju i stvaranju uslova za dobrovoljnu repatrijaciju kako na regionalnom a tako i na univerzalnom nivou. Treba stalno slijediti praksu uspostavljanja tripartitnih komisija koje sačinjavaju predstavnici države porijekla, zemlje azila i predstavnika UNHCR-a radi zajedničkog planiranja i realizacije programa dobrovoljne repatrijacije te stalno raditi na otklanjanju uzroka koji su prisutni u izvorištu izbjegličkih kretanja.

Zapovjednici brodova dužni su saglasno međunarodnom pravu izvršavati svoju fundamentalnu obavezu spašavanja svih lica koja se nalaze na otvorenom moru uključujući i azil tražitelje a tako spašena lica na osnovu međunarodne prakse treba iskrcati u prvoj slijedećoj pristanišnoj zemlji – luci, a priobalne države su dužne da se zapovjednici brodova pridržavaju tih obaveza.

Obzirom na kompleksnost kao i promjenjiv karakter i obim izbjegličkih problema isti se mogu realizovati koherentnom i sveobuhvatnom akcijom i ukoliko je koordinirana saradnja između UNHCR-a kao nositelja vršenja funkcije međunarodne zaštite izbjeglica i vlada drugih zemalja. Dosadašnji pokazatelji ukazuju na činjenicu da polovinu izbjegličke populacije čine djeca i da se prilikom pružanja pomoći treba rukovoditi principom najboljih interesa za djecu i načelom jedinstva porodice.

Države treba da sklapaju međusobne sporazume u saradnji sa UNHCR-om u kojima će se odrediti koja je država odgovorna za rješavanje zahtjeva za azil i izbjeglički položaj na koji bi se način izbjegla "orbitna situacija" ili kruženje iz jedne zemlje u drugu zemlju.

ZAKLJUČCI

Izbjeglita je stanac sa ili bez državljanstva koji se ne nalazi u svojoj državi ili državi zadnjeg boravišta a koji je morao napustiti svoju državu ili državu zadnjeg boravišta usljed progona na rasnoj, vjerskoj, nacionalnoj pripadnosti ili zbog pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili zbog političkog ubjeđenja ili zbog opravdanog straha od takvog progona usljed kojeg ne može da se stavi pod zaštitu te države ili ne želi da se stavi pod zaštitu.

Država upražnjavajući ili vršeći svoju suverenu vlast na svojoj teritoriji ili teritoriji koja je pod njenom jurisdikcijom uvijek slobodno disponira svojim ovlašćenjima saglasno svojim političkim, ekonomskim ili nekim drugim interesima hoće li ili ne pružiti i kada će prestati pružati utočište izbjeglicama na svojoj teritoriji ili teritoriji koja je pod njenom jurisdikcijom.

Razlozi usljed kojih stranci odlaze u izbjeglištvo navadeni su u Konvenciji o statusu izbjeglica pa ih većina država parafrazira i unosi u svoja zakonska rješenja prilikom definiranja pojma izbjeglica kao što je učinila i Bosna i Hercegovina a i zemlje iz regiona kao na primjer Republika Srbija, Republika Hrvatska i druge.

Međutim, tih razloga ima i više te bi trebalo u zakonskim tekstovima kao razloge za izbjeglištvo navesti i ratne događaje, elementarne nepogode kao i ekonomske razloge usljed kojih se ljudi osjećaju nesigurno jer im je ugrožen život ili ne mogu da ostvare pravo na rad odnosno ne mogu zbog siromaštva da prežive u takvim državama zbog čega odlaze u izbjeglištvo.

Izbjeglištvo je u užem smislu odnos između izbjeglice i države prijema tj. države koja mu je pružila zaštitu od progona. Problemi izbjeglica u širem smislu su problemi i drugih država jer izbjeglištvo nije samo problem jedne ili više država već naprotiv izbjeglištvo je problem međunarodne zajednice u cijelini njenih odnosa.

Država prijema je dužna da se bez diskriminacije prema izbjeglicama ophodi kao i prema svojim državljanima bez obzira na pol, rasu, vjeru, zemlju porijekla ili političko ubjeđenje. Koja i kolika će prava izbjeglice uživati u državi prijema i u kojem stepenu će im države prijema omogućiti konzumiranje bar minimuma prava zaštite zavisit će od države do države tj. od njihovog zakonodavnog okvira i ekonomskog razvoja.

U svakom slučaju, izbjeglicama su pored unutrašnjeg prava države prijema, uvijek na raspolaganju prava na zaštitu koja su zagarantovana međunarodnim dokumentima kao što je Opšta deklaracija, Paktovi o pravima čovjeka, Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i drugim dokumentima.

Izbjeglice se ne mogu protjerati ili vratiti na granicu države ukoliko bi njihov život i sloboda bili ugroženi zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti ili pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja a zbog opšteusvojenog principa "non-refoulement" ili

zabrane protjerivanja ili vraćanja što proizlazi iz odredbe čl. 33. Konvencije o statusu izbjeglica.

Ovo antidiskriminacijsko načelo (non-refoulement ili ne vratiti, ne protjerati) služi kao zaštita i njegova je bit da se pojedincima omogući da uživaju prava odnosno da im se ne uskrati uživanje ljudskih prava jer su pripadnici neke druge rase, vjere ili nacionalne pripadnosti ili pripadju određenoj društvenoj grupi ili su drugačijeg političkog mišljenja.

Sve države su dužne da saglasno principu non-refoulement kao normi međunarodnog prava prihvate lica koja tvrde da bježe od proganjanja ili opasnosti od proganjanja ili su izbjeglice i da ih ne vrate u države gdje bi njihovi životi ili sloboda bili ozbiljno ugroženi. Princip non-refoulement se primjenjuje na samoj granici a tako i unutar državne teritorije.

Međunarodna organizacija štiti pojedince ne zbog njihovog prava na zaštitu već zbog obaveze ili zahtjeva država potpisnica. Obaveza da štiti prava izbjeglica proizlazi iz dužnosti koje su joj države potpisnice dale. Svakodnevno smo svjedoci stradanja nesretnih ljudi većinom Sirijaca- izbjeglica ili azil tražitelja koji se pokušavaju domoći kopna Turske i Grčke prilikom čega tragično završavaju u moru a nemali broj tih lica vlasti progone ili vraćaju preko granice.

Zbog značaja izbjegličke problematike cijeneći da je problem cijele međunarodne zajednice te mu treba posvetiti interdisciplinarn pristup i izučavati ga sa više aspekata i to ne samo sa međunarodno pravnog već i sa ekonomskog, socijalnog, sociološkog, demografskog i drugih aspekata.

LITERATURA

B a r t o š, Milan. Savremeni međunarodni problemi. Svjetlost Sarajevo 1955.

D e g a n, V. Đ. Međunarodno pravo, Pravni fakultet sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2000.

D e g a n, V. Đ. Međunarodno pravo, Drugo suvremeno izdanje, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2006.

D i m i t r i j e v i ć, Vojin. Utočište na teritoriji strane države-Teritorijalni azil Izdanje Centra za dokumentaciju i publikacije Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd 1969.

J a n k o v i ć, B. M. Međunarodno javno pravo, Peto izdanje, Naučna knjiga Beograd 1981.

K r a p a c, Davor. Međunarodna kaznenopravna pomoć, NARODNE NOVINE d.d. Zagreb, svibanj 2006.

M i l i ć e v i ć, Neđo. Ljudska prava, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2007.

Članci

I v a n č e v i ć, Vana. Pravo azila. Hrvatska pravna revija 9. rujan 2005., Godina V.

I v a n o v i ć, Vesna. Izbjeglice – Novi svjetski pokret regionalni razvoj – afirmiranje povratka. Pregled časopis za društvena pitanja Broj 3 Godina 2008.

V u k a s, Budislav. Pravila međunarodnog ugovornog prava o političkim izbjeglicama. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god. XIX - broj 2 ZAGREB 1969.

Enciklopedije, leksikoni, rječnici, priručnici i brošure

Deklaracija o teritorijalnom azilu (1967) usvojena od strane Generalne skupštine Ujedinjenih naroda 14. decembra 1967. godine rezolucijom 2312 (XXII). Međunarodni dokumenti koji se odnose na izbjeglice i osobe bez državljanstva Ured visokog komesara za izbjeglice Ujedinjenih naroda Nezavisni biro za humanitarna pitanja SARAJEVO 1996.

-Opšta deklaracija o pravima čovjeka Informacioni centar Ujedinjenih nacija Beograd, Svetozara Markovića 58 DPI/ 15-Serbo-Croatian-15M 1984. Zavod NIP JŽ, Beograd.

-Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka JRKK, 1/ 1989 – Međunarodni pravni dokumenti o pravima čovjeka

-Povelja Ujedinjenih nacija Vasilijević, Vladan. Prava čovjeka Zbornik dokumenata o pravima čovjeka, Prometej Beograd 1991.

Prof. dr. Hana Korać
Irma Begović, MA
Emir Halilović
Pravni fakultet Univerziteta u Travniku

SIGURNOSNI ASPEKTI IZBJEGLIČKE KRIZE
„SECURITY ASPECT OF REFUGEE CRISIS“

Apstrakt

U radu se ukazuje na pojavu izbjeglica kao jednu od posljedica ratnih zbivanja. Kroz historičnost pristupa izdvojen je intenzitet djelovanja ove pojave, smjer djelovanja kao i kvalitativne promjene ove kompleksne pojave.

Rat ne donosi samo stradanja i razaranja već i brojne probleme koji nastaju kao njegova posljedica. Opseg i priroda prava izbjeglica ovisit će o stepenu veze koji izbjeglica ima s državom prihvata. Političari mogu artikulirati ilegalnu migraciju, a određena javnost može je smatrati prijetnjom političkoj, društvenoj, ekonomskoj, kao i kulturnoj sigurnosti države i njezina društva. Izbjegličke krize, ako posmatramo kroz historiju, su bile poželjne, projektovane, nužne, kontrolisane, ali svakako da su značajne kao sigurnosni indikatori, obilježja i sigurnosno pitanje, tj. mogućnost sekuritizacije.

Ključne riječi: izbjeglice, raseljene osobe, nacionalna sigurnost

Abstract

The paper points the occurrence of refugees as one of the consequences of war. Through historicity approach it is separated the intensity of action of this phenomenon, the course of action as well as qualitative changes of this complex phenomenon. The war not only brings suffering and destruction, but also a number of problems that arise as a consequence. Politicians can articulate illegal migration, and certain public can consider it as a threat to the political, social, economic, and cultural security of the state and its society. The scope and nature of the rights of refugees will depend on the degree of connection that refugees have with the acceptance state. Refugee crisis, if we look through history, have been desirable, designed, necessary, controlled, or certainly as important as the safety indicators, features and security question, ie. the possibility of securitization.

Key words:

Refugees, displaced persons, national security

Pojam izbjeglice

Kod razmatranja **pojma izbjeglica** uglavnom se prihvata definicija prema Konvenciji o pravnom položaju izbjeglica iz 1951. godine da je izbjeglica svaka osoba koja se nalazi izvan zemlje čiji je državljanin, zbog opravdanog straha od progona zbog rase, vjeroispovijesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkih uvjerenja morao napustiti i nemoguće joj je da se koristi, ili se zbog straha ne želi koristiti zaštitom te zemlje. Konvencija o pravnom položaju izbjeglica, stjecanje državljanstva države prihvata, predviđa kao jedan od razloga prestanka izbjegličkog statusa.

Neki od razloga:

- osoba se mora nalaziti izvan zemlje svog državljanstva,
- iz razloga rase, vjerske, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja,
- osnovani strah od proganjanja,
- osoba je u nemogućnosti ili se, zahvaljujući tom strahu, ne želi staviti pod zaštitu dotične zemlje,
- osoba bez državljanstva,
- osoba s dvostrukim ili višestrukim državljanstvom.

U svakom slučaju izbjeglica nužno mora biti stranac za državu prihvata ili osoba bez državljanstva (*apatridi*), jer međunarodno pravo ne poznaje mogućnost da se bude izbjeglica u vlastitoj državi.

Ovdje treba razlikovati pojam izbjeglice od pojma „raseljene osobe“, koje su zbog ratnih ili drugih prilika morale napustiti svoje domove nalazeći smještaj u nekom drugom dijelu iste – svoje države.

Razmatrajući pojam i pravni položaj izbjeglice D. Lapaš razlikuje izbjeglice u odnosu puke nadležnosti (jurisdikcije) države prihvata bez fizičke prisutnosti na njezinu području, izbjeglice u odnosu fizičke *de facto* prisutnosti na području države prihvata, izbjeglice u odnosu pravne *de iure* prisutnosti na području države prihvata, te izbjeglice u odnosu dopuštenog boravka (npr. azila na području države prihvata). On izdvaja da je svrha izbjegličkog prava ublažiti patnje kroz pravno uređenje izbjegličkog statusa vodeći računa o interesima države koja im je pružila utočište.

Iako definicije pregledno i u kratkim crtama izlažu osnovno, uslijed svoga relativnog značenja, ipak su nedovoljne kada se njima (u konkretnom razmatranju) trebaju obuhvatiti svestrane veze izbjeglištva.

Izbjglicama u užem smislu riječi, odnosno osobama koje su pobjegle ili protjerane neposredno pred početak i, ili, u toku ratnih operacija, u smislu navedenih definicija dodajemo političke emigrante, prognanike, deportirane, evakuirane i prisilino mobilizirane radnike izvan svoje zemlje. Prema nacionalnim mjerilima razlikuju se nacionalne izbjeglice (zadržavaju svoj nacionalni identitet, jezik, kulturu i način života), internacionalne tzv. *apatridi* i ekonomski prelasci.

U svakom slučaju, u svom najširem značenju izbjeglice obuhvaćaju osobe koje su izbjegle iz svoje domovine ili iz stalnog prebivališta. Bitne odlike izbjeglica između ostaloga jesu strah, nemoć položaja u kome se nalaze, marginalna uloga, popratna slabost, poniženost, podreženost i dovođenje u zabludu kao stanje duha, a u konačnici sve njihove odlike svode se pod zajednički nazivom osiromašenje.

Vrste izbjeglica prema stupnju veze s državom prihvata

Opseg i priroda prava izbjeglica ovisit će o stepenu veze koji izbjeglica ima s državom prihvata. U tom smislu Konvencija o pravnom položaju izbjeglica omogućuje razlikovanje četiri stepena veze koje s državom prihvata izbjeglica može ostvariti:

1) odnos puke nadležnosti (jurisdikcije) države prihvata, bez fizičke prisutnosti na njezinu području – nadležnost države se ne završava na njenim granicama već u nekim slučajevima izvan njenog državnog područja (npr. u slučaju oružanog sukoba kada ga to područje privremeno zauzima kao ratni okupator).

2) odnos fizičke (de facto) prisutnosti na području države prihvata - izbjeglice ostvaruju samom činjenicom što su se zatekli na području države prihvata, a da nisu svoj ulazak i prisutnost na njezinu području prijavili ijednom njezinu tijelu, koje treba razlikovati s jedne strane, od pravno prisutnog izbjeglice, a s druge strane od ilegalnih migranata. Iako su po svom položaju slični ilegalnim migrantima, izbjeglice od njih razlikuje razlog zbog kojeg su ušli u državu prihvata, a on je određen samom definicijom izbjeglice: strah od progona zbog rase, vjeroispovijesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili zbog političkog uvjerenja, a u širem smislu i kao posljedica strane agresije, okupacije, strane dominacije ili događaja koji teško pogađaju javni poredak njihove države porijekla. Iz tih razloga pravni je položaj izbjeglice prisutnog de facto, svakako lošiji od onoga prisutnog de iure, no ujedno i bolji od ilegalnih migranata jer je ipak, zaštićen nekim temeljnim pravima koje mu jamči Konvencija o pravnom položaju izbjeglica,

3) odnos pravne (de iure) prisutnosti na području države prihvata – izbjeglica ostvaruje samim fizičkim prisustvom (čl.31 Konvencije),

4) odnos dopuštenog boravka (npr. azila) na području države prihvata – je najviši stepen koju izbjeglica ostvaruje s državom prihvata koji nastupa okončanjem postupka, u kojem boravak (traje dok ne prestanu okolnosti zbog kojih je bio prisiljen da napusti državu porijekla) ne znači ostvarenje prebivališta.

Institut azila

“Svako ima pravo tražiti i u drugim državama uživati azil od proganjanja.” Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, član 14 (1)

Institut azila, kao i privremene zaštite, međunarodnopravno uređenje prestanka izbjegličkog statusa.

-repatrijaciju (repatrijacija je povratak izbjeglice u njegovu državu porijekla po prestanku okolnosti zbog kojih je kao izbjeglica bio prisiljen napustiti njezino područje),

-dobrovoljni povratak izbjeglica - je subjektivno pravo izbjeglice da napusti državu uključujući i svoju kao i da se u svoju vlastitu zemlju vrati unatoč opasnostima koje bi za izbjeglicu još postojale u državi porijekla

-novo nastanjenje izbjeglica i naturalizaciju – specifičan je način prestanka izbjegličkog statusa jer tada status prestaje samo za dotadašnju državu prihvata, odnosno u međusobnom odnosu između nje i konkretnog izbjeglice, dok istodobno izbjeglica isti status za državu zasnivajući prava i obveze koje iz njega proizlaze s nekom drugom državom prihvata.

Više od pola stanovnika predratne Bosne i Hercegovine, odnosno oko 2,2, milijuna osoba raseljeno je ili izbjeglo iz svojih domova tokom rata u razdoblju 1992-1995. godine. Od tog broja oko 1,2 milijuna osoba potražilo je izbjegličku zaštitu širom svijeta, a oko milijun raseljeno je unutar BiH. U službenim statistikama registrirano je više od milijun povratnika u BiH, od kojih oko 450.000 izbjeglica i oko 580.000 interno raseljenih osoba. Navodi se da je u BiH evidentirano oko 470.000 tzv. *manjinskih povrataka*. Povratničku populaciju, osobito onu tzv. manjinskih povratnika, uglavnom čine starije osobe.

U svakom slučaju, pojava izbjeglištva na područjima bivše SFRJ nesumnjivo je pokazala:

Izrazit intenzitet pojave (u Republici Hrvatskoj oko 550.000 raseljenih osoba početkom 1992. godine, u Republici Srbiji oko 540.000 raseljenih osoba 1996. godine, Smjer pojave izbjeglištva posljedično uzročno bio je determiniran masovnim kršenjima ljudskih prava, uz prateća razaranja stambenih, privrednih, kulturnih i infrastrukturnih objekata.

Na početku 21 vijeka suočavamo se sa dinamičkim promjenama u čitavom svijetu, posebno i u kontinuitetu na području Bliskog Istoka.

Svi aspekti sigurnosti koje se odnose na prijetnje do samim nosilaca kompetentnih objekata sigurnosti, traže duboku analizu sigurnosnih izazova i faktora koji utiču na nju, ali i faktora koji će efikasno djelovati na te izazove i sigurnosne prijetnje. Svakako, da izbjegličke krize utiču na opću sigurnost, jer je ugrožavaju u manjem ili većem obimu, na koju se reaguje različito, ovisno:

- da li su države krajna odredišta (ilegalnih migracija koje obuhvataju izbjeglice i ekonomske migrante ili druge),
- države koje ih zbrinjavaju,
- države koje omogućavaju slobodan prolaz,
- države koje su ovo pitanje sekularizirale ili su to spremne učiniti ako migranti i

izbjeglice dođu do njihovih granica ili dr.

Arapsko proljeće, nazvano rušenjem autoritarnim režimima u Libiji, Egiptu, događaji u Siriji, je dugoročno destabiliziralo ne samo ovo područje, i pokrenulo izbjeglički val naročito prema evropskim državama. Izbjegličke krize, ako posmatramo kroz historiju, su bile poželjne, projektovane, nužne, kontrolisane, ali svakako da su značajne kao sigurnosni indikatori, obilježja i sigurnosno pitanje, tj. mogućnost sekuritizacije.

Savremeni koncepti analize o sigurnosti u tako proširenom i produbljenom konceptu referiraju se na prijetnje poput terorizma, propalih i neuspješnih država s urušenim kredibilitetom državnog sistema ilegalnih migracija, proliferacije oružja za masovno uništavanje, organizovanog kriminaliteta, ali i prijetnje koje proizlaze iz demografskih procesa, ekonomskih uslova, nezaposlenosti i prezaduženosti stanovništva, socijalno uslovljenih nemira, sigurnosti okoliša, prirodnih katastrofa, epidemija, tehnički uslovljenih katastrofa i prijetnji iz informatičke sfere, itd.

Kako bi se neka pitanja smatrala sigurnosnima, moraju ispunjavati striktno definisane kriterije koji ih razlikuju od običnih političkih pitanja. Ona moraju biti postavljena kao egzistencijalne prijetnje referentnom objektu putem sekuritizacije koju provodi akter koji pritom potvrđuje nužne mjere izvan pravila koja bi inače vrijedila.

Ako s pomoću snage argumenta o prioritetu i važnosti egzistencijalne prijetnje akter koji provodi sekuritizaciju uspije zaobići proceduru ili pravila kojima bi inače bio vezan, tada smo svjedoci davanja nekom pitanju sigurnosnog značaja.

Sekuritizacija ilegalnih kriza i migracija

Političari mogu artikulirati ilegalnu migraciju, a određena javnost može je smatrati prijetnjom političkoj, društvenoj, ekonomskoj, kao i kulturnoj sigurnosti države i njezina društva. U procesu sekuritizacije postoji mogućnost zloupotrebe od strane izbjeglica i raseljenih lica, loša regulacija, odnosno postoje različite stope rizika koji se ne mogu decidno predvidjeti. Potezi prema njima se trebaju pravno regulisati ovisno od okolnosti, za koje treba postojati uslovi (materijalni, pravni, i sl.).

Smatra se da ilegalne migracije narušavaju sigurnost državnih granica i stoga predstavljaju prijetnju nacionalnoj suverenosti države (politička sigurnost).

Također mogu imati negativan utjecaj na strukturu društva i njegovo ekonomsko blagostanje utjecanjem na društveni poredak te sve većim brojem nemira i većim stopama kriminala (društvena sigurnost).

Osim toga, migranti se često prikazuju kao prijetnja životnom stilu i kulturi države primateljice. Osim što ih se krivi da doprinose porastu kriminala i ostalih društvenih problema, ilegalni migranti ponekad se opisuju kao ekonomski migranti koji traže azil kako bi iskoristili državne socijalne pogodnosti ili kako bi preoteli posao lokalnom stanovništvu (ekonomska sigurnost).

Konačno, dolazak migranata iz iste etničke ili vjerske skupine može se smatrati uzrokom promjene u rasnoj strukturi države i slabljenja njezina kulturnog identiteta. Ilegalne migracije tako se u odnosu na razne aspekte pojedinačno ili kumulativno mogu artikulirati i kao sigurnosno pitanje koje se iznosi pred javnost s težnjom da se sekuritizira.

Mobilizacija javnosti koja prati procese sekuritizacije u slučaju migracija, ne razvija se samo sekuritizacijom na temelju zabrinutosti za državu, identitet ili blagostanje. Rasprava o identitetu i njegovoj zaštiti kreće se najčešće u uskom prostoru gdje lako dobiva i druge aspekte i skretanje prema diskriminaciji, ksenofobiji, nacionalizmu, pa i rasizmu. Ocjena tog skretanja često je subjektivna, i dok jedni retoriku smatraju borbom za očuvanjem identiteta, drugi je proglašavaju ksenofobijom. U kontekstu navedenih migracija s kojima se Europa suočava 2015. godine mogli su se uočiti istupi najviših predstavnika pojedinih država koji su se u pozivima na zaštitu identiteta kretali u tom vrlo uskom prostoru.

S druge strane, „humunitarni diskurs“, afirmiše pitanje zaštite migranata od kriminalnih organizacija koje se bave krijumčarenjem preko granica, kao i pitanje rizika s kojima se migranti susreću prilikom prelaska granica.

U okviru tog diskursa dolazi i do problematiziranja odnosno nametanja navedenih ekstremnih pristupa, diskriminacije, ksenofobije, nacionalizma i rasizma kao sigurnosnih pitanja otvorenih za sekuritizaciju.

Direktno ili indirektno podrška strategijama sekuritizacije čini inkluziju migranata, tražitelja azila i izbjeglica u evropska društva dodatno složenom. Je li pri tome podizanje ograda rješenje koje će zaustaviti migracijske tokove, izbjegličke i one druge?

Izbjeglice i nacionalna nesigurnost

Bombarduju vam grad, uništavaju dom, gubite najdraže osobe, bolujete od različitih bolesti, često nepoznatih, doživljavate razne oblike nasilja, posebno ranjive kategorije (djece, starci, žene itd.), tjeraju vas da spavate u blatu, gaze vas, izguibljani ste u očaju, potpuno gubite nadu... Ovo je istina koju preživljavaju izbjeglice ili koju su osjetili oni koji su bili izbjeglice.

Stav Hegela da se istina i sloboda uvijek iznova moraju i misaono i praktično izboriti da bi bili naša istina i naša sloboda, može nam pomoći u sagledavanju i boljoj analizi izbjeglištva kao društvene pojave. Promatran prema Hegelovom principu razvojnosti ima svoj nastanak, mijenjanje i nestanak.

Sa sociološkog motrišta, izbjeglištvo i prognanstvo su oblici migracijskog kretanja koji imaju svoju dugu povijest u sukobima, kako između kulturno različitih, tako i unutar srodnih, ljudskih skupina. Izbjeglištvo je posljedica koja pokazuje složenost društvenih procesa i odnosa uzrokovanih uglavnom društvenim faktorima i uzročni su slijed uglavnom popratnih ratnih zbivanja, mada se mogu posmatrati u uslovljenosti s drugim pojavama, odnosno u uzajamnom uslovljavanju, kao i u usporednom sagledavanju u raznim vremenima i na raznim prostorima (npr. od vremena Drugog svjetskog rata, na području Evrope).

Izbjeglice, prognanici i raseljene osobe uglavnom su posljedica ratova.

Prava izbjeglica prema međunarodnom pravu

Moguće je tako razlikovati četiri “minimalna standarda” uz koja je pojedino pravo izbjeglice vezano:

- Standard običnog stranca,
- Standard najpovlaštenijeg stranca,
- Standard vlastitih državljana,
- Standard apsolutne zaštite,
- Temeljna ljudska prava i slobode,
- Pravo na fizičku sigurnost,
- Pravo na pošteno suđenje i dr.,

Klauzule o prestanku svojstva izbjeglice, odnose se na sljedeće: dobrovoljno stavljanje pod državnu zaštitu, dobrovoljno ponovno prihvatanje državljanstva, stjecanje novog državljanstva i zaštite, dobrovoljno ponovno nastanjivanje u zemlji u kojoj je postojala bojazan od proganjanja, državljani čiji su razlozi radi kojih su postali izbjeglice prestali postojati, osobe bez državljanstva čiji su razlozi za izbjeglištvo prestali postojati, itd.

Mehanizmi zaštite ranjivih skupina izbjeglica

Međunarodna zajednica zadnjih godina sa oprezom posmatra izbjegličku krizu. Države, koje su nekad široko otvarale svoja vrata izbjeglicama, sa oprezom posmatraju tražitelje azila, uz ispoljavanje bojazni da se sredstva nedovoljno usmjeravaju prema onima kojima su najpotrebnija, i počele su ih zatvarati zbog straha od preuzimanja bezuslovne odgovornosti, ohrabrivanja nekontrolisanih migracija i krijumčarenja ljudi ili ugrožavanja nacionalne sigurnosti. Izbjeglicama se odbija pristup na sigurno područje ili se protjeruju iz zemalja azila.

Izbjeglice su meta grubih napada i zastrašivanja, uglavnom zbog toga što se smatraju “drukčijim” od zajednica u koje su privremeno smješteni, te ne tako rijetko dolazi do tenzija između izbjeglica i lokalnog stanovništva, jer se izbjeglice smatraju konkurencijom u borbi za prirodne i ekonomske resurse, što narušava sigurnost u izbjegličkim naseljima.

Pravna zaštita izbjeglica najviše je uređena Konvencijom o pravnom položaju izbjeglica iz 1951. Konvencija je zadržala neka negativna obilježja ranijih instrumenata za zaštitu izbjeglica: ne odnosi se na sva prava čovjeka (npr. politička prava su isključena), izbjeglice nisu sasvim isključene od uzajamnosti (čl.7. st. 2.), ne pruža se isti tretman za sva prava, neka se prava garantiraju samo u državi redovnog boravišta, dozvoljene su rezerve na mnoge odredbe Konvencije. Konvencija zabranjuje stavljanje rezervi na najvažnija pravila, a to su:

- (1) Zabrana diskriminacije glede rase, vjere ili zemlje porijekla (čl 3.)
- (2) Prava na slobodu vjeroispovijesti i vjerski odgoj djece, u istoj mjeri kao i vlastitim državljanima (čl.4.)
- (3) Pravo na pristup sudu, odnosno na sudsku zaštitu kao i vlastitim državljanima (čl.16.)
- (4) Zabrana prisilnog vraćanja izbjeglice na područje gdje bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vjere, državljanstva, pripadnosti nekoj društvenoj grupi ili njegovih političkih mišljenja (čl. 33.).

Zaključak

Izbjeglice i raseljena lica su posebno ranjiva skupina ljudi. Jedna od najznačajnijih socioloških, i političkih pojava našeg vremena svakako su migracije ljudi, uz koje se veže i problem zaštite ljudskih prava, posebno prava na život, slobodu i ličnu sigurnost.

Humani i moralni imperativ zaštite izbjeglica svake države treba da bude imperativ u nastojanju zaštite ljudskih prava, međunarodnopravnom, prije svega unutrašnjem ustavnopravnom sistemu. Takođe, svaka država treba da teži što manjem stepenu zloupotrebe prava, ovih skupina, uz potrebu da zaštiti i ljudska prava vlastitih državljana.

Kada je u pitanju povratak izbjeglica i raseljenih lica u države porijekla, a posmatrajući trenutnu socijalnu i političku situaciju, vidimo da se mnogi prognanici ne žele vratiti svojim domovima. Teško je realno raspravljati o razlozima zbog kojih se izbjeglice/raseljenici ne vraćaju.

Brojne usložene situacije koje su prognanici pretrpjeli, ostavile su duboke ožiljke na njih, a njihova ponovno doticanja, prisjećanja, iznova su mukotrpna i teška. Pitanje povratka je uslovljeno sociopsihološkim, zdravstvenim i emotivnim razlozima, strahom zbog povratka, nesigurnošću, uslovljeni su i razlozima izbjeglištva, zbog kojih ne treba osuđivati ljude koji se ne žele vratiti. Potrebno je obezbjediti uslove za povratak, kao dugotrajni proces koji uključuje sve pokušaje prevencije situacija koje bi mogle provocirati sukobe, pripremiti stanovništvo na teškoće koje ih očekuju u socijalnim odnosima i unutar izmijenjenih socijalnih odnosa, struktura u mjestima povratka.

Masovnim migracijskim kretanjima izazvanim ratom, grubim kršenjem ljudskih prava, gospodarskom krizom danas je obuhvaćeno oko 23 milijuna ljudi. Problemi izbjeglica nastoje se riješiti sklapanjem bilateralnih i multilateralnih međudržavnih ugovora, te djelovanjem Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice, koji brine za opću zaštitu istih, kao i Evropskog suda za ljudska prava, na području Evrope.

Može se zaključiti kako je za učinkovito upravljanje migracijama, unatoč njihovom učinku na političku, ekonomsku ili društvenu sigurnost, potrebna desekuritizacija migracija te njihovo prevođenje u političku sferu. Na taj se način otvara prostor ne samo za rješavanje izbjegličke i migrantske krize nego i za rješavanje u skladu s demokratskim standardima. Naravno, pritome je potrebno razlikovanje izbjeglica od čistih ekonomskih migranata koji im se često pridružuju i pokušavaju na taj način ostvariti neke interese za koje ne postoje utemeljenja. Te se dvije skupine moraju odvojeno tretirati i u rješavanju statusnih pitanja.

Konačno, i sama nesposobnost ili neučinkovitost u upravljanju migracijama ili u integriranju migranata može se nametnuti kao sigurnosno pitanje, i to vjerojatno najvažnije sigurnosno pitanje povezano s migracijama koje je podložno sekuritizaciji.

Literatura

Lapaš, D.: Međunarodno pravna zaštita izbjeglica, Hrvatski pravni centar, Zagreb: 2008.

Tatalović, S., Malnar, D.: Sigurnosni aspekti izbjegličke krize, br.23, Zbornik, Zagreb, 2015.

Leksikon migracijskog i etničkog nazivlja.: gl.ur. Emil Heršak, Školska knjiga, Zagreb: 1998.

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima UN , 1948.

Konvenciji o pravnom položaju izbjeglica iz 1951.

Protokol o pravnom položaju izbjeglica iz 1967.

Konvencija o posebnim vidovima problema izbjeglica u Africi, iz 1969.

Konvencijom o pravima djeteta iz 1989.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, 1966., stupio na snagu 1976..

Deklaracija o postupanju s izbjeglicama iz Cartagene, iz 1984.

Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, 1965, stupila na snagu 1969.

Direktive o privremenoj zaštiti dužnost izbjeglice, i odobrenje azila, iz 2001.

Izazovi prisilnih migracija u Srbiji: položaj izbeglica, interno raseljenih lica, povratnika i tražilaca azila“, jun 2011., Grupa 484, u okviru projekta *Jačanje dijaloga između organizacija civilnog društva Srbije i Evropske unije*, Evropsko-srpska saradnja u oblasti prinudnih migracija, European Union, Grupa 484, Open Society Foundations, European Council Refugees and Exiles (ECRE) .

Prof. dr. Željko Nikač, prof.dr.; Boban Simić, pred.mr.; Nikola Artonović, dipl.oficir policije,
Kriminalističko-policijska akademija

**IMPLEMENTACIJA SPORAZUMA O READMISIJI I AKTIVNOSTI
MINISTARSTVA UNUTRAŠNJIH POSLOVA REPUBLIKE SRBIJE**

**„IMPLEMENTATION OF READMISSION AGREEMENTS AND ACTIVITIES OF
SERBIAN MINISTRY OF INTERIOR“**

Apstrakt

Jedan od spoljno-političkih prioriteta Republike Srbije u okviru približavanja Evropskoj uniji bio je ulazak na tzv. „belu šengen listu“. Radi ostvarenja tog cilja, kao imperativ nametalo se sprečavanje ilegalnih migracija, posebno iz Republike Srbije prema drugim državama u EU, ali i državljana drugih zemalja koji su u tranzitu preko teritorije naše zemlje ka zemljama EU. U skladu sa tim bilo je neophodno zaključivanje sporazuma o readmisiji sa tim zemljama, kao i pooštavanje viznog režima za državljane afro-azijskih i arapskih zemalja sa namerom da se oteža njihov tranzit kroz Republiku Srbiju ka državama zapadne Evrope. U referatu se obrađuje tema sprovođenja i primene sporazuma o readmisiji kao i uloga i aktivnosti Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije u implementaciji istog. Autori se u radu posebno osvrću na aktuelnu migrantsku krizu i njenu implikaciju na primenu sporazuma o readmisiji u R. Srbiji.

Ključne reči: Evropska unija, sporazum o readmisiji, migrantska kriza, MUP Republike Srbije.

Abstract. One of the foreign policy priorities of the Republic of Serbia in the process of approaching the European Union was to enter the so-called. "White Schengen list". To achieve this goal, an imperative imposed to prevent illegal migration, especially from the Republic of Serbia towards other countries in the EU, but also citizens of other countries who are in transit through the territory of our country towards the EU. Accordingly it was necessary to conclude readmission agreements with those countries, as well as stricter visa regime for citizens of Afro-Asian and Arab countries, with the intent to hinder their transit through the Republic of Serbia towards the countries of Western Europe. The paper deals with issue of implementation and application of readmission agreements and the role and activities of Ministry of Interior of Serbia in the implementation of the agreements. The authors of the paper specially considers the current migrant crisis and its implications for the implementation of readmission agreements in the Republic of Serbia.

Keywords: European Union, Readmission Agreement, migrant crisis, Ministry of Interior of Serbia.

UVOD

U poslednje vreme svedoci smo velikih migracija koje se dešavaju sa ratom zahvaćenih područja u Siriji, Avganistanu, Somaliji, Etiopiji (Eritreji) i drugim zemljama, čiji građani u borbi za goli život i opstanak pokušavaju da se domognu granica Evropske unije. Deo migranata potiče iz Libije, Tunisa i ostalih zemalja na severu Afrike koji pokušavaju pomorskim putem, preko ostrva Lampeduza (Italija), da se domognu država Evropske unije. Kontinentalni putevi vodi preko Turske, Grčke, Makedonije i Srbije do Mađarske, pa dalje u ostale zemlje Unije. U pitanju je do sada nezabeleženi talas migranata za koji su neki rekli da je u pitanju **najveća seoba naroda** u posleratnoj istoriji.⁴⁰⁶ Pored ratnih strahota koje su prošli građani pomenutih država nezaobilazni su ekonomski razlozi, pre svih siromaštvo i nezaposlenost. Međunarodna zajednica nije imala pravi odgovor na ekonomske i druge probleme u nerazvijenim i zemljama tzv. trećeg sveta, pa je sadašnji talas migranata samo posledica ratnih i drugih događaja u svetu. Na "izolacionističku" politiku razvijenih država uticala je i svetska ekonomska kriza 2008. godine i to je takođe bio razlog da međunarodna zajednica nespremno dočeka poslednje migracije.⁴⁰⁷

Jedan od spoljno-političkih prioriteta Republike Srbije u okviru približavanja Evropskoj uniji bio je ulazak na tzv. „belu šengen listu“. Radi ostvarenja tog cilja, kao imperativ nametalo se sprečavanje ilegalnih migracija, posebno iz Republike Srbije prema drugim državama u Evropskoj uniji, ali i državljana drugih zemalja koji su u tranzitu preko teritorije naše zemlje ka zemljama Evropske unije. U skladu sa tim bilo je neophodno zaključivanje sporazuma o readmisiji sa tim zemljama, kao i pooštavanje viznog režima za državljane afro-azijskih i arapskih zemalja sa namerom da se oteža njihov tranzit kroz Republiku Srbiju ka državama zapadne Evrope.

Radi ostvarenja tog cilja, od 1996. do kraja 2011. godine sa 18 zemalja zaključeno je i ratifikovano 16. sporazuma o readmisiji. Takođe je 2007. godine na inicijativu Evropske unije, Republika Srbija zaključila Sporazum o readmisiji lica koja nezakonito borave sa tom evropskom asocijacijom. Navedenim sporazumom prestali su da važe ranije potpisani i ratifikovani sporazumi sa velikim brojem zemalja, tako da su se u 2011. godini primenjivali samo bilateralni sporazumi sa Danskom, Norveškom, Švajcarskom, Kanadom, Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom.

Kao preduslov za primenu Sporazuma o readmisiji sa Evropskom unijom bilo je potrebno zaključiti posebne protokole kao administrativne akte za njegovo sprovođenje između Republike Srbije i zemalja članica Evropske unije. U skladu sa tim do kraja 2011. godine potpisano je 12 protokola, dok je u toku pregovaranje sa još desetak zemalja članica. Odredbama zaključenih sporazuma i protokola obuhvaćeni su i inkorporirani svi najviši standardi Evropske unije iz oblasti zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda građana.

Međudržavni bilateralni sporazumi i Sporazum o readmisiji sa Evropskom unijom obavezali su Republiku Srbiju da na svoju teritoriju prihvati lica koja nezakonito borave u drugim državama, najčešće državama zapadne Evrope. Osim sopstvenih državljana, Republika Srbija se obavezala da pod određenim uslovima prihvati i državljane bivših

⁴⁰⁶ Tanjug 02.07.2015, izjava premijera Mađarske g. Viktora Orbana.

republika SFRJ i SRJ, kao i državljane trećih država koju su prethodno boravili na njenoj teritoriji. Prihvatanje lica po osnovu sporazuma o readmisiji nije samo obaveza prema drugim državama potpisnicama, već čitav niz aktivnosti usmjerenih na ponovnu integraciju povratnika u sve sfere života u Republici Srbiji.

OBAVEZE REPUBLIKE SRBIJE U VEZI SA READMISIJOM

Readmisija u najširem smislu predstavlja proces bezbednog i urednog povratka osoba koje ne ispunjavaju, ili više ne ispunjavaju uslove ulaska, boravka ili nastanjivanja na teritoriji određene države, iz te države koja se u procesu readmisije naziva „državom moliljom“, u državu koja se u procesu readmisije naziva „zamoljenom državom“, a koju je lice koje je nalazi u procesu readmisije prvobitno napustilo pre nego što pokušalo da uđe ili je boravilo na teritoriji države molilje.⁴⁰⁸

Sporazumom o readmisiji Republika Srbija se obavezala da će prihvatiti, na zahtev države članice i bez posebnih formalnosti, bilo koje lice koje ne ispunjava ili više ne ispunjava važeće uslove za ulazak, boravak ili nastanjenje na teritoriji države članice molilje, ukoliko je dokazano ili ako je moguće na osnovu podnetih *prima facie* dokaza verodostojno pretpostaviti da je to lice državljanin Srbije, kao i njihovu maloletnu nevenčanu decu bez obzira na njihovo mesto rođenja ili državljanstvo, osim u slučaju kada imaju nezavisno pravo boravka u državi članici molilji i supružnika lica navedenog koji ima drugo državljanstvo, ako ima pravo ulaska i boravka ili dobije pravo ulaska i boravka na teritoriju Srbije, osim u slučaju kada ima nezavisno pravo boravka u državi članici molilji.⁴⁰⁹

Nakon što Srbija da pozitivan odgovor na zahtev za readmisiju, nadležna diplomatska misija ili konzularno predstavništvo Srbije izdaće odmah, a najkasnije u roku od 3 radna dana, putni list potreban za vraćanje lica koje se preuzima, sa rokom važnosti od najmanje 3 meseca.⁴¹⁰ U slučaju da lice koje se vraća, pored državljanstva Srbije ima i državljanstvo neke treće države, država članica molilja će uzeti u obzir volju lica koje se prihvata, da bude vraćeno u zemlju po svom izboru.

Obaveze Srbije koje proističu iz člana 3. Sporazuma, zanimljive su sa tačke gledišta aktuelne migrantske krize. Naime Srbija se obavezala da će, na zahtev države članice i bez posebnih formalnosti, prihvatiti bilo kog državljanina treće zemlje ili lice bez državljanstva koje ne ispunjava ili više ne ispunjava važeće uslove za ulazak, boravak ili nastanjenje na teritoriji države članice molilje, ukoliko je dokazano ili ako je moguće na osnovu podnetih *prima facie*⁴¹¹ dokaza verodostojno pretpostaviti da lice u pitanju:

⁴⁰⁸ *Pregled pravnog i institucionalnog okvira Republike Srbije u oblasti upravljanja migracijama*, Međunarodna organizacija za migracije, Beograd, 2011, str. 47.

⁴⁰⁹ Zakon o potvrđivanju sporazuma između R.Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave, "Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 103/2007, Poglavlje I, čl.2.

⁴¹⁰ *Ibid.*

⁴¹¹ *Prima facie* dokazi o postojanju uslova za readmisiju državljanina trećih zemalja i lica bez državljanstva su: zvanična izjava lica o kome se radi u sudskom ili upravnom postupku; svedoci koji mogu da posvedoče da je lice prešlo granicu; opis koji su izdali nadležni organi države molilje o mestu i okolnostima u kojima je lice o kome se radi bilo zatečeno nakon što je stupilo na teritoriju te države; podaci u vezi sa identitetom i/ili boravkom lica koje su obezbedile međunarodne organizacije (npr. UNHCR); izveštaji odnosno potvrde informacija koje su dali članovi porodica, saputnici itd.; izjava lica o kome se radi. *Ibid*, Aneks 4.

- 1) posjeduje, ili je u vreme ulaska posjedovalo, važeću vizu ili dozvolu boravka izdatu od strane Republike Srbije,
- 2) je na nezakonit način i direktno ušlo na teritoriju države članice, nakon što je boravilo, ili bilo u tranzitu kroz teritoriju Republike Srbije.

Obaveza readmisije ne postoji ako:

- 1) su državljani trećih država ili lica bez državljanstva samo bili u aviotranzitu preko međunarodnog aerodroma Republike Srbije,
- 2) je državljaninu treće države ili licu bez državljanstva država članica molilja izdala vizu ili dozvolu boravka, pre ili nakon ulaska na njenu teritoriju, osim:
 - ako to lice poseduje vizu ili dozvolu boravka izdatu od strane Republike Srbije, koja ima duži rok važenja;
 - ako je viza ili dozvola boravka izdata od strane države molilje dobijena korišćenjem lažnih ili falsifikovanih dokumenata, davanjem lažne izjave, a da je ta osoba prethodno boravila na, ili prolazila preko teritorije Srbije;
 - ako ta osoba ne poštuje neki od uslova u vezi sa vizom i da je to lice prethodno boravilo na, ili prolazilo preko teritorije Srbije.⁴¹²

Nakon što je Srbija dala pozitivan odgovor na zahtev za readmisiju, država molilja će licu čija je readmisija prihvaćena izdati standardni putni dokument EU za svrhu proterivanja. Zbog prostornih i tematskih razloga nećemo se detaljno baviti samim postupkom readmisije i njenim drugim aspektima, već ćemo dalje u tekstu opisati aktivnosti Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije u vezi sprovođenja Sporazuma o readmisiji.

POSTUPANJE MUP REPUBLIKE SRBIJE KADA SE RADI O VRAĆANJU I PREUZIMANJU NJENIH DRŽAVLJANA NA ZAHTEV DRUGE STRANE UGOVORNICE

U skladu sa pokrenutom reformom državne uprave prema Projektu Evropske unije pod nazivom „Evropski upravni prostor”⁴¹³, pokrenuta je reorganizacija sektora bezbednosti i transformacija Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) Republike Srbije, pa je *policija* preuzela od vojske poslove obezbeđenja državne granice.⁴¹⁴

Osnovana je nova linija rada – *Uprava granične policije (UGP)* koja je formacijski u sastavu Direkcije policije i preuzela je poslove ranije Uprave za strance i srodne poslove. *Uprava granične policije* je jedinstvena, centralizovana i hijerarhijski postavljena linija rada organizovana na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou. Na *centralnom* nivou UGP

⁴¹² Zakon o potvrđivanju sporazuma između R.Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave, "Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 103/2007, Poglavlje I, čl.3.

⁴¹³ Kavran D, *Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje državne uprave*, Kopaonička škola prirodnog prava, Pravni život br. 09/04, Beograd, 2004, str. 1059–1075.

⁴¹⁴ Oficijelni dokument *Vizija i misija*, MUP RS, Beograd, 2002. /Izveštaji R. Monka i Dž. Slejtera, Preporuke OEBS i SE/.

funkcioniše preko: Odeljenja za granicu, Odeljenja za strance, Odeljenja za suzbijanje prekograničnog kriminala i kriminalističko-obaveštajne poslove, Odseka za međunarodnu saradnju i Dežurnog centra. Na *regionalnom* nivou ostvaruje funkcije preko regionalnih centara granične policije, koji su predviđeni prema svakoj susednoj državi po jedan, osim prema Rumuniji gde su predviđena dva regionalna centra. Na *lokalnom* nivou *Uprava granične policije* funkcioniše preko stanica granične policije za obavljanje kontrole prelaženja državne granice, kojih ima 40 (obavljaju poslove iz svoje nadležnosti na 89 graničnih prelaza) i stanica granične policije za obezbeđenje državne granice, kojih ima 47.⁴¹⁵

Normativnu osnovu za rad *Uprave granične policije* i ostalih subjekata koji obavljaju poslove zaštite državne granice, rešavanje statusa stranaca, azila i drugih čine važniji propisi i to: Zakon o azilu,⁴¹⁶ Zakon o zaštiti državne granice,⁴¹⁷ Zakon o strancima,⁴¹⁸ Zakon o državljanstvu,⁴¹⁹ Zakon o potvrđivanju Konvencije o policijskoj saradnji u JIE,⁴²⁰ Zakon o ratifikaciji Sporazuma o olakšanoj proceduri za izdavanje viza između EU i RS,⁴²¹ Zakon o ratifikaciji Sporazuma o readmisiji lica koja nezakonito borave između EU i RS⁴²² i dr.

Kada je u pitanju postupanje MUP-a Republike Srbije po ugovoru o readmisiji, po dobijanju zahteva za readmisiju Uprava za upravne poslove (UUP) u sedištu MUP-a, kao nadležni organ za sprovođenje Sporazuma o readmisiji, vrši unos i obradu podataka za lice, nakon čega depešu sa zahtevom za readmisiju dostavlja nadležnoj policijskoj upravi po mestu prebivališta, odnosno mestu rođenja lica u slučaju da u zahtevu nije navedeno mesto prebivališta. Nadležna policijska uprava je u obavezi da odmah izvrši proveru državljanškog statusa i identiteta lica iz zahteva u svim raspoloživim evidencijama. U slučaju da nije moguće izvršiti proveru samo na osnovu evidencija koje poseduju organi unutrašnjih poslova, obaveštava se Uprava za upravne poslove kako bi se produžio rok za dostavljanje odgovora. Ukoliko je licu koje je predmet readmisije potrebno obezbediti zdravstveno ili socijalno zbrinjavanje, UUP kontaktira Ministarstvo zdravlja, odnosno Ministarstvo za rad i socijalnu politiku.

Po dobijanju odgovora od nadležne policijske uprave UUP dostavlja odgovor nadležnom inostranom organu u roku koji je predviđen sporazumom. Ukoliko se proverama ispostavi da se radi o licu za kojim je na snazi poternica, obaveštava se Uprava kriminalističke policije (UKP) kao nadležni organ.

Odluku o tome ko, kada i gde će biti vraćen u Republiku Srbiju donosi isključivo nadležni organ države koja je pokrenula postupak za vraćanje lica. Po prijemu najave UUP vrši provere podataka za najavljeno lice kroz evidencije aplikacije „readmisija“, „EIP“ i druge

⁴¹⁵ www.mup.gov.rs (01.03.2016).

⁴¹⁶ "Sl. glasnik RS", br. 109/07.

⁴¹⁷ "Sl. glasnik RS", br. 97/08.

⁴¹⁸ "Sl. glasnik RS", br. 97/08.

⁴¹⁹ "Sl. glasnik RS", br. 135(04 i 90/07).

⁴²⁰ "Sl. glasnik RS-Međunarodni ugovori", br. 70/07. Vidi: Odluku US RS broj IUz- 564/2011 - 18/2012-49.

⁴²¹ "Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 103/07.

⁴²² *Ibid.*

raspoložive evidencije i po potrebi kontaktira Direktorat civilnog vazduhoplovstva radi nesmetane realizacije leta.

Nakon obrade podataka i ponovnih provera, kao i potvrde o vraćanju lica, UUP o tome obaveštava Upravu granične policije (UGP), a po potrebi i UKP.

Upravu granične policije po prijemu najave za preuzimanje lica o tome obaveštava Regionalni centar granične policije, a ovaj stanicu granične policije u čijoj se nadležnosti nalazi granični prelaz preko kojeg će se vršiti transfer. Po prijemu lica policijski službenici sa graničnog prelaza su u obavezi da sa licem obave razgovor na okolnosti njegovog nezakonitog boravka u inostranstvu i o tome sačine službenu belešku uz koju prilažu kopiju putnog lista (ukoliko je lice na osnovu njega prešlo državnu granicu). Po prijemu obaveštenja o preuzimanju lica UUP unosi podatke o datumu i mestu ulaska lica u Republiku Srbiju i iste unosi u aplikaciju „readmisija“.

POSTUPANJE MUP-a REPUBLIKE SRBIJE KADA SE RADI O VRAĆANJU I PREUZIMANJU DRŽAVLJANA TREĆIH ZEMALJA ILI LICA BEZ DRŽAVLJANSTVA

Po prijemu zahteva za vraćanje državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva UUP nakon unosa i obrade podataka, isti prosleđuje UGP koja zatim vrši provere iz svoje nadležnosti. Odeljenje za granicu vrši proveru legalnosti ulaska i izlaska lica u i sa teritorije R. Srbije. Procenu da se radi o nezakonitom prelasku državne granice vrši Odeljenje za suzbijanje prekograničnog kriminala i kriminalističko obaveštajne poslove.

Nakon izvršenih provera dostavlja se pisano mišljenje UUP, koja dostavlja odgovor nadležnom inostranom organu u predviđenom roku. UUP obrađuje podatke, vrši ponovne provere, šalje odgovor nadležnom organu države molilje i o tome obaveštava UGP. Po prijemu lica policijski službenici Odseka za suzbijanje prekograničnog kriminala, ilegalnih migracija i trgovine ljudima su u obavezi da sa licem obave razgovor na okolnosti njegovog nezakonitog boravka u inostranstvu i o tome sačine službenu belešku uz koju prilažu kopiju putnog lista (ukoliko je lice na osnovu njega prešlo državnu granicu). Nakon toga lice predaju policijskim službenicima OPP nadležne PPU na dalje postupanje.

Kada je u pitanju *tranzit* državljana trećih zemalja i lica bez državljanstva preko teritorije R.Srbije, koordinaciju aktivnosti u postupku realizacije tranzita vrši UUP. Po prijemu najave UUP obaveštava UGP koja obaveštava Regionalni centar granične policije u čijoj je nadležnosti granični prelaz preko kojeg će lica ući, odnosno izaći iz Republike Srbije. Takođe se obaveštava PPU koja obezbeđuje pratnju i nadzor vozila koja učestvuju u prevozu lica do graničnog relaza označenog za izlazak iz Republike Srbije. Navedene mere se koordiniraju sa Upravom saobraćajne policije ukoliko više vozila učestvuje u prevozu. Policijski službenici sa graničnog prelaza preko kojeg su vozila koja učestvuju u prevozu lica ušla, odnosno izašla iz Republike Srbije obaveštavaju o tome UGP i OC.

POVRATNICI I NJIHOVA REINTEGRACIJA

U toku poslednje dve decenije, socijalno-ekonomski sistem u Republici Srbiji trpeo je izuzetno velika opterećenja. Zbog sukoba i ekonomskog slabljenja u regionu, smanjena je ekonomska produktivnost i obim trgovine, povećana je nezaposlenost, a životni standard je

opao.⁴²³ Loša materijalna i socijalna situacija, nepostojanje adekvatne infrastrukture i sporost reformi u društvu utiču na pojavu velike zainteresovanosti kod mladih ne samo ka pokretljivosti iz manjih sredina u veće već i prema drugim državama sa ciljem stalne promene boravka.

U poređenju sa drugim zemljama u Srbiji ne postoje osnovni podaci o licima koja odlaze ili se vraćaju u zemlju. Državna statistika objavljuje nepotpune podatke, dok su aktivnosti civilnog sektora nedovoljne za kreiranje programa podrške i pomoći licima koja se po osnovu readmisije vraćaju u zemlju.⁴²⁴

Nakon ukidanja viznog režima 19. decembra 2009. godine, u zemljama Evropske unije, u prvom redu u Nemačkoj, Švedskoj, Belgiji i Luksemburgu, jedan broj građana Republike Srbije sa područja Južne Srbije (Romi i Albanci) i iz Raške oblasti (Bošnjaci) podnosili su zahteve za dodeljivanje azila u tim zemljama. Tako je u toku 2010. godine preko 17.000 državljanina Republike Srbije apliciralo za azil u zemljama EU, dok je taj broj u 2011. godini smanjen na nešto preko 10.000. Kako bi sprečila svoje građane da ubuduće zloupotrebjavaju liberalizaciju viznog režima sa EU i instituciju azila u zemljama članicama i time ugrožavaju bezvizni režim, Vlada Republike Srbije početkom 2011. godine formirala je Komisiju za očuvanje bezviznog režima sa zemljama EU sa ciljem da proprati sprovođenje bezviznog režima. Jedna od mera usmerenih u tom pravcu bila je uvođenje pooštrene kontrole na graničnim prelazima prilikom izlaska iz zemlje, koja se odnosi na posedovanje novčanih sredstava za boravak u zemljama EU, osiguranje puta, svrha boravka, obezbeđenje smeštaja, povratnih karata i sl. Navedene mere su se pokazale kratkoročno uspešnim, međutim, kako bi se rešenje problema tražilo na trajnijoj osnovi, Republika Srbija bi morala da reši pitanje socijalne i ekonomske integracije nacionalnih manjina, što nije jednostavno imajući u vidu sve probleme sa kojima se naša zemlja susreće.

Među licima koja su se prema navedenom sporazumu i protokolima vraćala u Srbiju, bilo je pripadnika svih etičkih grupa, kako Srba i Crnogoraca, tako i Muslimana, Bošnjaka, Albanaca i Roma, s tim da je najviše bilo Roma. Prema podacima Kancelarije za readmisiju⁴²⁵, u periodu od 2011-2014. godine povećan je broj lica vraćenih po osnovu Sporazuma o readmisiji sa Evropskom unijom, u najvećoj meri zbog skraćene readmisije. Od značaja je i podatak da se dužina boravka u državama članicama Evropske unije od momenta podnošenja zahteva za azil, koja je u 2010. godini iznosila 6-12 meseci, u 2011. godini skratila na 3-4, a zatim na 1 mesec.

Istraživanja pokazuju da su smeštaj i nezaposlenost najveći problemi lica koja se vraćaju po osnovu ugovora o readmisiji.⁴²⁶ Veliki broj povratnika nema stalan smeštaj. Po dolasku u Srbiju oni uglavnom žive kod rodbine ili prijatelja ili su pak beskućnici. Postoje različiti slučajevi, od toga da spavaju po klupama u parkovima, napuštenim automobilima ili se sele od jednog do drugog prijatelja ili rođaka. Takođe, veliki broj povratnika nema potrebna dokumenta za regulisanje statusa u Srbiji. Problema ima oko stalnog mesta boravka,

⁴²³ Strategija za upravljanje migracijama, "Sl. glasnik RS", br. 59/2009.

⁴²⁴ Vuković D, Readmisija i upravljanje migracijama, *Godišnjak FPN*, 2009, str.577.

⁴²⁵ <http://www.kirs.gov.rs/>

⁴²⁶ *Rezultati istraživanja povratnika iz Zapadne Evrope na opštini Palilula*, Beograd, Grupa 484, 2008.

jer nemaju adresu stanovanja i žive u improvizovanim naseljima. Prijavljivanje fiktivnih adresa kod rođaka i pribavljanje validnih dokumenata zahteva plaćanje administrativnih taksi, što je za povratnike sa velikim brojem članova porodice poseban problem. Teškoća ima i sa diplomama jer su njihove nostrifikacije skupe, dečjim krštenicama za rođene u inostranstvu, zdravstvenim i radnim knjižicama.⁴²⁷

Kada je reč o pomoći naše zemlje licima koja se vraćaju, Vlada Republike Srbije je 2009. godine usvojila Strategiju reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji⁴²⁸. Strategija se oslanja na postojeću mrežu institucija i teži da kroz zajednički planirane aktivnosti i koordinirano delovanje, usmeri raspoložive resurse potrebama povratnika. To delovanje trenutno obuhvata oblasti informisanja povratnika o tome gde, kako i kome mogu da se obrate za pomoć, zatim pomoć pri dobijanju ličnih dokumenata, pomoć u dobijanju smeštaja preko institucija lokalnih samouprava i dr.

Međunarodna organizacija za migracije – Misija u Srbiji je pokrenula Projekat „Jačanje kapaciteta instucija Republike Srbije za upravljanje migracijama i reintegraciju povratnika”. Kao rezultat rada na projektu 2012.godine publikovan je dokument *“Zaštita prava migranata u Republici Srbiji - priručnik za državne službenike i službenike u lokalnim samoupravama”*.⁴²⁹ Zbog prostornih i drugih limita ukazujemo na važnije delove kao što je podela migranata na sledeće kategorije: stranci, radnici migranti, azilanti, izbjeglice, interno raseljena lica, povratnici po osnovu readmisije, žrtve trgovine ljudima I dr.

Strateško rešavanje problema povratnika zahteva regulisanje pitanja u gotovo svim oblastima života, pri čemu je naglasak na potrebama lica koja su posebno izložena riziku. Misli se pre svega na: hronične bolesnike i lica kojima je potrebna posebna nega, duševno obolele, lica sa hendikepom, stare, djecu bez pratnje, žrtve trgovine ljudima, itd. Pritom se kao značajne mere za akciju definišu naponi u cilju obrazovne integracije, psihosocijalnog razvoja i zdravlja dece povratnika, a posebno djece koja su po osnovu ugovora o readmisiji trajno ili privremeno odvojena od roditelja.⁴³⁰

AKTUELNI PROCES MIGRACIJA

U aktuelnom procesu migracija zabeležen je do sada najveći broj stranih državljana, koji se kreću preko teritorije Republike Srbije i dalje, preko (u početku) Mađarske i sada Hrvatske, do zapadnih zemalja EU. Prema podacima Kancelarije za azil u 2015. godini 490.000 lica je izrazilo nameru da traži azil pri ulasku na teritoriju RS. Od tog broja podneto je samo 552 zahteva za azil.⁴³¹ Naime, Zakon o azilu⁴³² propisuje da prilikom granične kontrole na ulasku u Republiku Srbiju, ili unutar njene teritorije, stranac može usmenim ili pismenim putem da izrazi nameru da traži azil pred ovlašćenim policijskim službenikom

⁴²⁷ *Ibid.*

⁴²⁸ „Službeni glasnik RS”, br. 55/05,71/05-ispravka, 101/07 i 65/08.

⁴²⁹ Autor Krstić I, Izdavač: Međunarodna organizacija za migracije – Misija u Srbiji, Projekat CBMM, Beograd, 2012.

⁴³⁰ Vuković D, Readmisija i upravljanje migracijama, *Godišnjak FPN*, 2009, str.581.

⁴³¹ Podaci predstavljeni od strane Emilije Joksić, šefice Kancelarije za azil RS, na naučno-stručnom skupu „Iregularne migracije“, decembra 2015.god. u Vršcu.

⁴³² „Službeni glasnik RS”, br. 109/2007

MUP-a o čemu se strancu izdaje potvrda s kojom je on dužan da se u roku od 72 sata javi Kancelariji za azil ili centru za azil. Migranti na granici RS izraze nameru o traženju azila, a potvrdu i zakonsko pravo od 72 sata uglavnom koriste da dođu do granica Mađarske ili Hrvatske, kako bi dalje nastavili ka svom cilju – zapadnim zemljama EU.

Operativni odgovor na narastajući talas migranata pružili su u prvom redu policija (MUP), medicinske službe, sanitarne i druge službe različitih resora. Na nivou Vlade Republike Srbije formiran je Republički štab koji predvodi resorni ministar rada i socijalne politike, u čijem radu učestvuje i ministar zdravlja (Batut-epidemiološka služba). Pojačane su snage granične policije i Žandarmerije na granici sa Makedonijom i na administrativnoj liniji sa KiM, kao i formirane mešovite policijske patrole Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, Mađarske i Nemačke. Patrole posebno kontrolišu prelaze iz Srbije ka Mađarskoj jer postoje snažne indicije o trgovini ljudima i srodnim krivičnim delima, u kojima učestvuju i poznanici i rodbina azilanata i žitelji lokalnih mesta.⁴³³ Otvoren je početni prihvatni centar u Preševu kao i prihvatno-tranzitni centri u Subotici, Somboru, Šidu, Principovcu i Adaševcima.

Šefovi država ili vlada **EU** usvojili su Plan za sprečavanje ilegalnih migracija (Brisel, 26.06.2015) i podvukli da je od ključne važnosti uspostavljanje saradnje sa državama porjekla migranata i državama preko kojih prolaze, kako bi se zaustavio priliv neregularnih migranata i otklonili **uzroci migracija**.⁴³⁴ Smisao ovih mera je da se obesnaže podstreci za ilegalne migracije i da se razbiju mreže krijumčara migranata.

U tom kontekstu najavljena je značajnija saradnja država članica EU sa Turskom⁴³⁵ i zemljama Bliskog istoka, pre svega sa Jordanom, dok će EU insistirati na dodatnom angažovanju sredozemne članice Malte. Važnu ulogu odigraće pomoć EU za razvoj trećih država, naročito u Africi, kao vid partnerstva evropskih i afričkih zemalja i zajedničkog delovanja na suzbijanju ilegalnih migracija. U saradnji sa ovim zemljama EU nastoji da uspostavi efikasnu politiku prihvata imigranata i potom vraćanja u zemlje porekla. Integralni deo saradnje je porast zapadnih **investicija** u zemlje Afrike, jer je to na duže staze jedini djelotvoran mehanizam ilegalnih migracija. Podsećamo da EU ima na raspolaganju specijalizovanu agenciju za operativnu kontrolu spoljnih granica – FRONTEX i druge agencije,⁴³⁶ ali je veliki broj ovih tela verovatno prepreka za efikasniji odgovor na aktuelne izazove.

Sa stanovišta naše teme, tokom prošle i ove godine bilo je više različitih signala iz EU u pogledu primene Sporazuma o readmisiji na aktuelni proces migracija. Naime, za razliku od Turske, Grčke i Makedonije koje migrante nisu registrovale, već su ih propuštale ka narednoj granici, Srbija je prva registrovala sve migrante, pa ih zatim propuštala ka zemljama EU. Prilikom prelaska državne granice Republike Srbije svi migranti su registrovani, pri čemu su

⁴³³ List "Politika" od 04.07.2015, tekst "Ilegalni migranti hrle ka Subotici", intervju sa A. Obrenovićem v.d. Šefa Odeljenja pogranične policije PPU u Subotici.

⁴³⁴ Agencija "Beta", vesti 26.06.2015.

⁴³⁵ Obećana pomoć Turskoj od tri milijarde evra za oko dva i po miliona izbeglica, koje su na njoj teritoriji, još uvek nije plaćena (01.03.2016), zbog čega je Turska najavila propustanje novog talasa migranata. Rešenje se navire 7. marta 2016, kada treba da se održi sastanak EU sa Turskom i samit EU o izbegličkoj krizi.

⁴³⁶ Šire: Nikač Ž, *Međunarodna policijska saradnja*, KPA, Beograd, 2015, str.152-162.

izrazili nameru o traženju azila, i o tome poseduju potvrdu koja predstavlja pravni osnov za kasnije vraćanje migranata iz zemalja EU prema članu 3. Sporazuma o readmisiji. U tom kontekstu ističemo sporadične izjave predstavnika Evropske komisije o mogućem vraćanju migranata koji ne dobiju azil u zemljama EU.⁴³⁷ Međutim, skloni smo da verujemo da takve izjave ipak predstavljaju neku vrstu pritiska na Republiku Srbiju sa ciljem delimičnog zatvaranja njenih granica, jer su institucije EU svesne nivoa razvijenosti sistema azila u Republici Srbiji koji poseduje skromne kapacitete. Sa druge strane, ističemo nedavne izjave zvaničnika Republike Srbije da će Srbija u tom slučaju preduzeti kontramere.⁴³⁸ Pre svega misli se na čl.22. Sporazuma gde svaka ugovorna strana može, zvaničnim obaveštenjem, diplomatskim putem, upućenim drugoj ugovornoj strani, nakon prethodnih konsultacija sa Komisijom za readmisiju, potpuno ili delimično, privremeno suspendovati sprovođenje ovog sporazuma, u odnosu na državljane trećih država i lica bez državljanstva, iz razloga bezbednosti, zaštite javnog reda ili javnog zdravlja.

Međutim, države pogođene aktuelnim migracijama imaju zajedničku odgovornost za osmišljavanje i primjenu mera usmjerenih na njeno efikasno upravljanje. Na iregularne migracije može se uticati razvojem kompleksa sistemskih mera – kontrole granica, demontaže mreža krijumčara migranata, operativne saradnje sa trećim zemljama i vraćanja migranata, koje će uticati na uzroke migracija i predstavljati faktor destimulacije za migrante u zemljama porekla.⁴³⁹ Sa tim u vezi direktori policija Austrije, Slovenije, Hrvatske, Srbije i Makedonije postigli su dogovor da zajednički profilišu i registruju izbeglice na granici Makedonije i Grčke, kao i da preduzmu niz dodatnih aktivnosti usmjerenih na upravljanje tom situacijom. To konkretno znači da će preko teritorije Makedonije, Srbije, Hrvatske, Slovenije i Austrije moći da prolaze samo izbeglice iz ratom zahvaćenih zemalja, isključivo uz potvrdu koju će dobiti na grčko-makedonskoj granici na kojoj se nalazi odgovarajući pečat i fotografija lica.⁴⁴⁰ Od početka primjene ovih mera uočen je značajan pad prolaska migranata na *zapadnobalkanskoj* ruti. Usled ovakvog razvoja događaja, moguće je otvaranje nove rute migranata koja bi zaobišla Srbiju.⁴⁴¹ Naime, prema preliminarnim podacima koji se plasiraju u medijima moguće je otvaranje nove rute migranata koja bi se kretala iz Grčke ka Albaniji, preko Crne Gore, Bosne i Hercegovine i Hrvatske ka zemljama zapadne Evrope.

ZAKLJUČAK

Kada je u pitanju reintegracija povratnika po Sprazumu o readmisiji u Republici Srbiji neophodno je angažovanje i uspostavljanje čvrste i stalne saradnje svih državnih institucija na lokalnom i republičkom nivou. Stvaranje jedinstvene mreže zdravstvenog, socijalnog, obrazovnog i pravnog sistema koji će imati u vidu najbolji interes svojih korisnika, naročito onih najugroženijih, poput djece i omladine, siromašnih, pripadnika manjina i raseljeničke populacije, jedini je siguran put ka sprečavanju socijalne isključenosti ovih lica. S obzirom na

⁴³⁷ Tekst "EK: Mađarska i zemlje EU mogu vraćati izbeglice u Srbiju" portal RTS, 21. Sept.2015. i drugi.

⁴³⁸ <http://www.glasamerike.net/content/europe-migrants-serbia/2972664.html>

⁴³⁹ Artonović N, Izveštaj sa naučno-stručnog skupa „Iregularne migracije“, *Pravno-ekonomski pogledi*, br.3/2015. Beograd, str.36.

⁴⁴⁰ <http://www.azil.rs/news/view/eu-i-un-kritika-zemljama-balkana-zbog-izbeglica>

⁴⁴¹ <http://www.blic.rs/vesti/svet/zbogom-srbijo-da-li-je-ovo-nova-ruta-za-migrante/sj106k5>

to da se integracija povratnika prvenstveno odvija na lokalnu, neophodno je raditi na jačanju kapaciteta lokalne zajednice. Ovo podrazumeva hitno uključivanje povratnika i mera za postupanje u cilju njihove integracije u lokalne akcione planove.

Aktuelni talas ilegalnih migracija može značajno da uspori ekonomski i drugi rast država starog kontinenta, članica EU i ostalih, kao i da stvori druge izuzetno značajne posledične probleme. U prvom redu veliki je strah od talasa kriminala i drugih socijalno devijantnih pojava.⁴⁴² Države pogođene aktuelnim talasom migracija imaju zajedničku odgovornost za osmišljavanje i primjenu mera usmjerenih na efikasno upravljanje migracijama. U postupanju sa migrantima neophodno je poštovati standarde osnovnih prava i sloboda čoveka i građanina definisane međunarodnim i nacionalnim pravnim aktima. Neophodno je pojedinačno određivati status svakog migranta, tj. ne sme se stavljati znak jednakosti između ekonomskih migranata i migranata sa ratom zahvaćenih područja, migranata i terorista niti između verskih sledbenika i terorista. Zbog navedenih i drugih razloga međunarodna saradnja država i međunarodnih organizacija je imperativ opstanka savremenog društva, pa s tim u vezi neophodna je i veća ekonomska i druga pomoć razvijenih i država EU zemljama trećeg svijeta i onima u tranziciji.

Republika Srbija ima teška uskustva iz prošlosti sa migracionim procesima i to sa izbeglicama iz Hrvatske i Bosne I Hercegovine, a kasnije i sa tzv.interno raseljenim licima sa Kosova i Metohije. Izbeglištvo je jedna od posledica minulog građanskog rata u ex SFRJ i u pitanju su bili sunarodnici sa ovih prostora, pa je stepen solidarnosti bio znatno veći. U slučaju poslednjih migracija u pitanju je do sada nezabeleženi talas migranata sa šireg prostora, ali je stepen solidarnosti nešto manji zbog geografske daljine država iz kojih migranti dolaze i drugih razloga.

LITERATURA

1. Artonović N, Izveštaj sa naučno-stručnog skupa „Iregularne migracije“, *Pravno-ekonomski pogledi*, br.3/2015. Beograd,
2. Kavran D, Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje državne uprave, *Pravni život* br. 09/04, Beograd, 2004, str. 1059–1075.
3. Krstić I, *Zaštita prava migranata u Republici Srbiji - priručnik za državne službenike i službenike u lokalnim samoupravama*, Međunarodna organizacija za migracije – Misija u Srbiji, Projekat CBMM, Beograd, 2012.
4. Mijalković S, Žarković M, *Ilegane migracije i trgovina ljudima*, KPA, Beograd, 2012.
5. Nikač Ž, *Međunarodna policijska saradnja*, KPA, Beograd, 2015
6. Oficijelni dokument *Vizija i misija*, MUP RS, Beograd, 2002. /Izveštaji R. Monka i Dž. Slejtera, Preporuke OEBS i SE.
7. *Pregled pravnog i institucionalnog okvira Republike Srbije u oblasti upravljanja migracijama*, Međunarodna organizacija za migracije, Beograd, 2011.

⁴⁴² Šire: Mijalković S, Žarković M, *Ilegane migracije i trgovina ljudima*, KPA, Bgd.2012.

8. *Rezultati istraživanja povratnika iz Zapadne Evrope na opštini Palilula*, Beograd, Grupa 484, 2008.
9. Strategija reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji „Službeni glasnik RS”, br. 55/05,71/05-ispravka, 101/07 и 65/08.
10. Strategija za upravljanje migracijama, "*Službeni glasnik RS*", br. 59/2009.
11. Vuković D, Readmisija i upravljanje migracijama, *Godišnjak FPN*, 2009, str.577.
12. Zakon o azilu, „Službeni glasnik „R. Srbije. br. 109/07.
13. Zakon o potvrđivanju sporazuma između R.Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave, "*Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori*", br. 103/2007.
14. <http://www.mup.rs>
15. <http://www.kirs.gov.rs>
16. <http://www.azil.rs>

MIGRACIJE STANOVNIŠTVA KAO FAKTOR U ETIOLOGIJI KRIMINALITETA
„MIGRATIONS AS FACTOR IN CRIME ETIOLOGY“

Sažetak

Migracije stanovništva su izuzetno složena društvena pojava koja, u dobu u kojem živimo, poprima izuzetno velike dimenzije i posljedice kako po migrante tako i po društvo u kojem se dešava. Autorice u ovom radu pristupaju problematici migracija sa kriminološkog aspekta, sa ciljem da utvrde da li postoji dodirna tačka između migracija i kriminaliteta, te da ukažu na eventualne pojavne oblike kriminaliteta koji su uzrokovani migracijama stanovništva. U vezi sa tim, vrše kriminološku analizu migracija kao potencijalnog uzroka kriminaliteta, pri tom ukazujući na njihov ambivalentan odnos – migracija kao uzrok kriminaliteta, kriminalitet kao uzrok migracija.

Ključne riječi: migracija, kriminalitet, kriminologija, zločin, žrtva

Summary

Migrations are very complex social phenomena and in the period of time in which we are living in, it has large dimensions and consequences (towards both migrants and society). Authors have a criminological approach towards this topic and have an aim to establish the connection between migrations and crime and to show eventual phenomenological forms of crime that has been caused by migrations. Related to that, authors make criminological analysis of migrations as potential cause of crime and show their ambivalent relation: migrations as cause of crime, crime as cause of migrations.

Keywords: migration, crime, criminology, victim

1. Uvod

Živimo u vremenu u kojem su migracije obilježje sadašnjice. One podrazumijevaju privremene ili stalne seobe stanovništva sa jednog područja na drugo. Za neke one znače pronalazak dugo traženog zaposlenja ili *obećane zemlje* (ekonomske migracije), a za neke spas iz područja zahvaćenog oružanim sukobom (političke migracije). Dobrovoljne migracije predvođene ovakvim čovječnim i razumljivim potrebama su sasvim opravdane u svom uzroku, ali ponekad socijalne i kulturološke promjene mogu da dovedu do neopravdanih, pa

čak i kriminogenih posljedica. One migracije koje nisu dobrovoljne svakako nisu opravdane u svom uzroku i naročito su predmet interesovanja kriminologije.

To da je broj migranata u svijetu u porastu je nesporno.⁴⁴³ Migracije sa sobom nose niz socijalnih, demografskih i ekonomskih posljedica i kao takve su predmet izučavanja brojnih naučnih disciplina – od sociologije, demografije, lingvistike, do ekonomije i prava. Međutim, ono što je posebno interesantno jeste pitanje da li migracije mogu doprinijeti kriminalitetu, te da li postoji uzročna veza između njih.

1.1. Migracije kao obilježje svakodnevnice

Migracije same po sebi pridonose raznolikosti teritoriji na kojoj se dešavaju. Bez obzira da li one imaju nacionalni ili međunarodni predznak, bez obzira da li su usmjerene više ka gradovima ili ka selima, one proširuju jezičke, etničke i socio-kulturološke granice. Interesantan je podatak da je 2013. godine procijenjeno da u svijetu ima 232 miliona internacionalnih, te 740 miliona nacionalnih migranata, dok se u predstojećim godinama očekuje porast broja migranata ka urbanim sredinama na 2,5 biliona (osobito u Africi i Aziji).⁴⁴⁴ Samo u periodu 2015.-2016. godine, u Europu je pristiglo 1 015 000 migranata. Zahtjev za azilom u Europskoj Uniji, tokom 2015. godine, podnijelo je 1,2 miliona osoba.⁴⁴⁵ Trenutačni oružani sukob u Siriji je jedan od najjačih okidača migracija ka Europi. Zbog toga, bez dvojbe možemo zaključiti da su migracije obilježje svakodnevnice.

1.2. Kriminogenizacija migracija

Dovođenje u vezu migracija sa kriminalitetom je tabu tema. Takvo nešto je čak i shvatljivo, kada je riječ o dobrovoljnim migracijama. Čak i u naučnom domenu, pokušaji naučnog obrazloženja kriminogenizacije migracija⁴⁴⁶ mogu biti krivo shvaćeni kao diskriminatorni, a neki čak mogu i da zaista uđu u zonu diskriminacija. Međutim ilegalne migracije su po sebi kriminogene, dovode do viktimizacije njihovih pasivnih subjekata,

⁴⁴³ Prema podacima Međunarodne organizacije za migracije, najveći trend rasta migracija lica koja nisu državljani EU je zabilježen u Francuskoj, Njemačkoj, Velikoj Britaniji i Španiji, dok su Europa i Centralna Azija okarakterizirani najvažnijim regionima u pogledu migracija. Prema: www.euractiv.rs, pristupljeno dana 19.02.2016.

⁴⁴⁴ *World migration report, International Organization for Migrations*, Švicarska, 2015., 17., http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_en.pdf, pristupljeno dana 20.02.2016.

⁴⁴⁵ Statistički podaci pokazuju da najveći broj migranata potiče iz sljedećih država: Sirija (približno 170 000), Afganistan, Kosovo, Irak, Albanija, Pakistan i Eritreja. U tom smislu: *Migrant crisis: Migration to Europe explained in graphics*, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>, od 19.02.2016.

⁴⁴⁶ Prema Palidda, kriminologizacija migracija se odnosi na „sve diskurse, činjenice i praksu sačinjenu od strane policije, pravosudnih ustanova, vlasti, medija i dijela populacije koja smatra imigrante odgovornim za visoku stopu kriminaliteta“. Više u Joanna Parkin: „The Criminalization of Migration in Europe A State-of-the-Art of the Academic Literature and Research“, *Liberty and Security*, 61/13, CEPS, 1.

protivne su pozitivnim zakonima, tako da je njihova kriminogenizacija posljedica njihove prirode.

Od kriminogenizacije migracija, koja migracije dovodi u korelaciju sa kriminalitetom temeljem naučnih i podataka pribavljenih iz prakse nadležnih organa, treba jasno razlikovati i sa njom ne poistovjećivati stereotipe o migrantima predestiniranim na kriminalitet.

Ideji kriminogenizacije migracija se direktno suprotstavljaju istraživanja provedena u posljednjem desetljeću u Sjedinjenim Američkim Državama, Kanadi i Australiji, koja pokazuju da migracije stanovništva ostavljaju stopu kriminaliteta nepromijenjenom. Sergei Golunov fenomen negativne korelacije migracija i kriminaliteta objašnjava utjecajem različitih faktora. Kao prvo, proces migracije često uključuje poduzetne i marljive ljude od kojih najveći broj stiže legalne prihode za život. Drugo, obzirom da sada migranti zarađuju mnogo više nego u svojoj domovini, oni uopće ne pokazuju želju za ulazanjem u konflikt sa zakonom, obzirom da bi na taj način svjesno rizikovali da budu deportovani. Treće, nije rijetkost za migrante da se nastane u marginaliziranim i sumornim četvrtima koje ponovno živnu zahvaljujući upravo njima i njihovoj inicijativi, poduzetništvu i kolektivnom duhu (dobar primjer za navedeno je ruska četvrt u New Yorku). Konačno, veliki broj migranata potiče iz tradicionalnih društava i ruralnih sredina, pa konsekvntno tome ima jače porodične i društvene veze nego domicilno stanovništvo. Golunov zaključuje da nasuprot širokoraširenim stereotipima u Rusiji, pojava migrantskih enklava nije nužno kriminalno generirajući faktor: takve enklave mogu stimulirati lokalnu ekonomiju, kreirati pogodno tlo za nove poslove, i osnažiti institucije društvene kontrole.⁴⁴⁷

Osim toga, na nepotrebnost kriminalizacije migracija ukazuje i Dario Melossi, koji ističe da je kriminalizacija i penalizacija migranata u direktnoj korelaciji sa ekonomskom i socijalnom krizom.⁴⁴⁸ Naime, u takvom periodu dolazi do jačanja ksenofobije i rasizma, tako da se migranti često doživljavaju kao prijetnja na ekonomskom planu.

1.3. Migracioni uslovi kriminaliteta

Za razliku od prethodno spomenute studije koja pokazuje da u SAD, Kanadi i Australiji migracije ne podižu stopu kriminaliteta, statistički podaci koji su pribavljeni unutar Europske unije pokazuju obrnutu tendenciju unutar njenih granica.⁴⁴⁹ Međutim, to nije univerzalno pravilo: tako u Velikoj Britaniji, Irskoj i nekim drugim zemljama Europske unije, nema velike razlike između stope kriminaliteta među migrantima i domicilnim stanovništvom.⁴⁵⁰ No, ipak se ukazuje potreba da se problematici migracija priđe sa kriminološkog aspekta i da se utvrdi

⁴⁴⁷ Sergei Golunov: „Ethnic Migration and Crime”, *Russian Politics and Law*, Rusija, nov-dec 2014, 43.-44.

⁴⁴⁸ U tom smislu: Joanna Parkin: „The Criminalization of Migration in Europe A State-of-the-Art of the Academic Literature and Research”, 4.

⁴⁴⁹ Osim toga, S. Golunov je sproveo slično istraživanje u Rusiji, te je ukazao da je u 2012. godini udio migranata u kriminalitetu iznosio 21,4%, što nije zanemarljiva cifra. Više u: Sergei Golunov: „Ethnic Migration and Crime”, *Russian Politics and Law*, Rusija, nov-dec 2014, 47.

⁴⁵⁰ Sergei Golunov: „Ethnic Migration and Crime”, *Russian Politics and Law*, Rusija, nov-dec 2014, 45.

da li one ipak mogu uzrokovati kriminalitet. Ukoliko dobrovoljne migracije odvojimo od prisilnih, možemo postaviti pitanje u čemu se ogleda povezanost migracija i kriminaliteta; ako su dobrovoljne migracije dozvoljene u svom uzroku, kako mogu dovesti do negativnih posljedica i uopće dovesti do pojave nekih oblika kriminaliteta.

Odgovor na takva pitanja valja potražiti u sveobuhvatnosti društvenih faktora, te u nužnoj uslovljenosti migracija njima.

a) Socijalni faktori

Nakon što migrant dođe u državu u koju se uputio, za sobom ostavlja svoju užu socijalnu sredinu, dakle, svoju porodicu, rodbinu, prijatelje, a sa sobom nosi svoje navike i stil života. Dolazi u njemu novu socijalnu sredinu, a od integracije u nju često ga dijeli strani jezik i navike i stil života koje je donio sa sobom (a koji se nerijetko dijametralno razlikuje od onoga sa kojim se susreće). Kako je nužno potreban protok vremena da bi se te prepreke savladale, ta osoba se osjeća usamljeno, pa čak i u onim slučajevima kada su uži članovi porodice sa njom. Osjećaj različitosti i samim time i usamljenosti, otežavaju mu adaptaciju. Često i država u koju migrant dolazi njega tretira različitim, jer u brojnim primjerima kroz historiju, pa i danas, možemo naći primjere u kojima države ne pokazuju svoju naklonost prema migrantima (postavljaju jako složene uslove za sticanje privremenih ili stalnih dozvola boravka ili državljanstva). Usamljenosti i neshvaćenost često mogu dovesti do osjećaja frustracija, a *Dollardova Teorija frustracija* frustracije tretira kao jednim od uzroka kriminaliteta.⁴⁵¹

Osim navedene teorije i za *Teoriju socijalnih veza* (Hirschy), stanje usamljenosti i spora adaptacija predstavljaju pogodne osnove za nastanak kriminaliteta. Naime, od četiri temelja socijalnih veza, nedostatak čvrste spona pojedinca u društvu dovodi do slabljenja socijalne veze, te samim time i do direktne predispozicije za kriminalno djelovanje.⁴⁵²

b) Kulturološki faktori

Kako postoji velika vjerovatnoća da se migrant nije adaptirao u novu socijalnu sredinu, a kako je čovjek društveno biće, on će (često) težiti integraciji u grupe migranata koji odgovaraju njegovom kulturološkom ili etničkom profilu, sa kojom se može identifikovati.⁴⁵³ Te grupe karakteriše jaka kohezija njihovih članova, a često se i zatvaraju u odnosu na ostale primarne ili sekundarne kulturološke ili etničke grupe.⁴⁵⁴ One imaju svoja sopstvena pravila funkcioniranja, hijerarhiju i nerijetko su u diskrepanciji sa standardima drugih grupa, pa to može dovesti i do konflikta među njima (*Teorija kulturnog konflikta*). Upravo iz ovakvih uslova proističe nasilnički kriminal.

⁴⁵¹ O Teoriji frustracija vidi: Osman Jašarević i Mensur Kustura: *Kriminologija*, Pravni fakultet Univerziteta u Travniku, Travnik, 2013, 95.

⁴⁵² Ibid., 103.

⁴⁵³ Mile Bošković: *Kriminologija*, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad, 2006., 209.

⁴⁵⁴ Borislav Petrović i Gorazd Meško: *Kriminologija*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2004, 98.

c) Ekonomski faktori

Ono što čak i u najvećoj mjeri može stvoriti predispozicije da migracije dovedu do kriminalnih aktivnosti jesu ekonomski faktori nastali nakon što osoba migrira, a koji svoje osnove imaju u stavu društva prema migrantima. Naime, Beckerovo istraživanje, koje je utemeljilo *Ekonomsku teoriju kriminaliteta* pokazuje da migranti u odnosu na domaće stanovništvo imaju različite početne mogućnosti zaposlenja i zarade.⁴⁵⁵

U prilog ovoj tvrdnji ide i odredba Zakona o zapošljavanju stranaca FBiH, prema kojoj stranac ne može dobiti radnu dozvolu (koja mu je preduvjet za zaposlenje), ako se na evidenciji nezaposlenih prema sjedištu poslodavca nalazi nezaposlena osoba koja ispunjava uslove u skladu za zahtjevom za izdavanje radne dozvole, osim u slučaju kada nezaposlena osoba odbije zaposlenje.⁴⁵⁶ Dakle, pri zaposlenju se daje prioritet državljanima i samim time startne mogućnosti stranaca i državljana jedne države nisu iste.

Osim toga, i Bianchi ističe da u Italiji migranti zarađuju mnogo manje nego domaće stanovništvo, a to je često u praksi pravdano time što su migranti mladi i što nemaju dovoljno radnog iskustva i kvalifikacije.⁴⁵⁷

Nemogućnost zaposlenja ili pak siromaštvo, osim što doprinose nemogućnosti adaptacije (i osjećaju pripadnosti novoj društvenoj sredini), mogu dovesti i do okretanja migranta ilegalnim načinima zarade⁴⁵⁸, pa se često u literaturi na taj način obrazlaže okretanje migranata kriminalu (posebno krivičnim djelima u vezi s stavljanjem u promet opojnih droga, prostitucijom, imovinskim deliktima).

Bell potencijalno koraćanje migranta u kriminalnu zonu tome nalazi u individualnom sagledanju koristi koje pojedinac može da ostvari s jedne strane legalnim radom sa statusom migranta, a s druge strane koristi koju može da ostvari ukoliko počini krivično djelo. Da bi se konkretno i odlučio za kriminalno djelovanje, potencijalni učinilac krivičnog djela sagledava korist od zločina kroz vjerovatnost da bude uhvaćen i visinom sankcije koju pritom može da dobije, a pri tome tu korist komparira sa korist koju bi ostvario na tržišu rada. „Ako je korist veća, odlučit će se na kriminalno djelovanje“.⁴⁵⁹

⁴⁵⁵ Milo Bianchi et al.: „Do Immigrants Cause Crime?, Journal of the European Economic Association, Italy, 2010, 4.

⁴⁵⁶ Zakon o zapošljavanju stranaca FBiH („Službene novine Federacije BiH”, broj: 8/99).

⁴⁵⁷ Milo Bianchi et al.: *Do Immigrants Cause Crime?*, 4.

⁴⁵⁸ Ova dva elementa (nezaposlenost i siromaštvo) nisu specifični samo za migrante, nego su prepoznati kao općeniti elementi u ekonomskim uzrocima kriminaliteta.

⁴⁵⁹ Brian Bell, Stephen Machin i Francesco Fasani: *Crime and Immigration: Evidence from Large Immigrant Waves*, Centre for Research and Analysis of Migration, London, 2010, 7.

1.4. Fenomenologija kriminaliteta u vezi sa migracijama

Za milione ljudi koji su prinuđeni ili jednostavno žele da napuste svoju domovinu, migriranje postaje u isto vrijeme sve skuplje i opasnije. Legalan dolazak na željeno odredište je privilegija tek nekolicine. Ostali završe u rukama onih koji im za određenu sumu novca pomažu izbjeći sve veće granične kontrole i ostale vrste barijera.

Krijumčarenje migranata preko granice za profit predstavlja jednu od najbrže rastućih formi organizovanog kriminaliteta. To je unosan, ali prljav posao, koji često dovodi u opasnost ljudske živote i blagostanje. Nerijetko, žrtve bivaju prevarene i uvučene u vrtlog užasa iz kojeg se ne mogu izvući. Prinuđene su da mjesecima ili čak godinama rade u bordelima i tvornicama, kao i na ribarskim brodicama i gradilištima pod zastrašujućim uvjetima za veoma nisku ili čak nikakvu zaradu. Gallagher Anne ističe da hiljade žena – ilegalnih migranata iz zemalja bivšeg Sovjetskog Saveza i Roga Afrike, nestane tokom putovanja, upravo u svrhu raznih vidova eksploatacije. Ova autorica, također, navodi primjer eksploatacije migranata iz Meksika i Centralne Amerike kojima su željeno odredište Sjedinjene Američke Države. Organizirane kriminalne skupine osim što od tih migranata zahtijevaju određene količine novca kako bi im pomogli ilegalno preći granicu, često ih prisiljavaju da za njih prenose drogu. Oni migranti koji nisu u mogućnosti da plate krijumčarima ili odbiju njihovo naređenje bivaju odmah mučki ubijeni. *Komisija za ljudska prava Meksika* je procijenila da oko 20,000 migranata biva prokrijumčareno svake godine, katkad čak i uz sudjelovanje nacionalnih državnih tijela.

Međutim, mnogi migranti nikada ne uspiju da se domognu željene destinacije. Svake godine hiljade njih se utopi u nastojanju da dođe do obećane zemlje. Poznat je slučaj koji se desio u oktobru 2013. godine, kada se pretrpani ribarski čamac koji je prevezio ilegalne migrante iz Libije prevrnuo u blizini obala Italije. Pritom je stradalo više od 360 žena, muškaraca i djece, a spašeno je nekih stotinjak putnika. Navedeno je da su brodovi u blizini ignorirali vapaje za pomoć, zbog straha od progona za podržavanje ilegalnih migranata, te da stoga svim putnicima nije na vrijeme pružena pomoć. Istraga nesreće je otkrila da su neki od migranata bili podvrgnuti dugotrajnom iskorištavanju, te da su prethodno dali krijumčarima određene svote novca kako bi se domogli boljeg života u Italiji.⁴⁶⁰

Indikativno je da vladajuće državne strukture u zemljama prijema, iako se, sa jedne strane, na sav glas bore protiv pošasti zvane moderno ropstvo, sa druge strane, često upravo podržavaju takvo stanje, obzirom da za to imaju direktan interes. Naime, mnoge nacionalne ekonomije čvrsto počivaju na jeftinoj radnoj snazi, koja nezaštićena od strane nacionalnog radnog prava, može fluktuirati kako to već okolnosti zahtijevaju. Čak i zemlje iz kojih migranti dolaze nisu spremne zaštititi svoje državljane, pa i u slučaju kada je očigledno da su oni predmet eksploatacije.

⁴⁶⁰ Anne Gallagher: „Exploitation in Migration: Unacceptable but Inevitable”, *Journal of International Affairs*, The Trustees of Columbia University in the City of New York, Vol. 68, No. 2., Spring/Summer 2015, 55.-57.

Martin Baldwin-Edwards navodi dvije glavne posljedice koje proističu iz ilegalnih migracija. Prva je ta da veliki broj migranata, naročito u južnoevropskim državama, radi u tzv. *sivoj ekonomiji*. Druga i mnogo ozbiljnija posljedica je ta da se i sami migranti okrenu kriminalu.⁴⁶¹ U nastavku ćemo upravo prikazati podatke o krivičnim djelima počinjenim od strane migranata do kojih su u svojim istraživanjima došli pojedini autori.

1.5. Podaci o krivičnim djelima počinjenim od strane migranata

Iako je kauzalitet migracija i kriminaliteta aktualna tema u evropskim krugovima u posljednja dva desetljeća, radi se o iznenađujuće malo istraženom pojavi. Naročito manjka podataka o broju krivičnih djela počinjenih od strane migranata. U nastavku ćemo prezentirati dostupne nam navedene podatke koji se odnose na Rusiju, Sloveniju i Grčku, a do kojih su pojedinačno došli u svojim radovima evropski autori Sergei Golunov, Aleš Bučar-Ručman i Martin Baldwin-Edwards.

Obim kriminaliteta koji počinju migranti nije isti za sve regije u Rusiji. Dok je u određenim regijama on na razmjerno niskom nivou (oko 3.5%), u nekima je "doprinos" stranaca kriminalitetu veći: naprimjer, 2012. godine oni su počinili 21.4% kriminala u Moskvi, 20.4% kriminala u Moskovskoj oblasti, a 8.3% kriminaliteta u Sankt Petersburgu. Sergei Golunov navodi da je to u potpunosti razumljivo, obzirom da u Moskvi živi oko trećine migranata koji rade u Rusiji, a ako se i određena područja Moskovske oblasti uzmu u razmatranje, onda se ta brojka penje i do polovinu.

U isto vrijeme, doprinos migranata kada se radi o krivičnom djelu silovanja je znatno veći i to predstavlja ozbiljan problem. Prema službenim podacima, migranti u Moskvi počinju oko polovine od ukupnog broja silovanja. Golunov ističe da je to uglavnom zbog preovladavanja pripadnika muške populacije u migrantskoj strukturi. Tako, shodno podacima *Federalne službe za strance* 2012. godine muškarci su sačinjavali 68.4% svih migranata. Posebno je visok postotak muškaraca bio u valu migranata iz Tadžikistana (82.5%) i Uzbekistana (81.7%). Od toga broja, 56.4% muškaraca-migranata iz Tadžikistana je bilo životne starosti od 17 do 35 godina, a iste starosti 52.8% muškaraca-migranata iz Uzbekistana.

Za razliku od zapadnih zemalja, Rusija je zadržala slobodan vizni režim za većinu država iz kojih dolazi najveći broj migranata. Liberalni vizni režim svakako minimizira trgovinu ljudima, dok istovremeno kreira povoljne uslove za aktivnost ne samo velikih i dobro organizovanih, već i malih trgovaca drogom. Kakogod, nekorektno bi bilo prilično ako bi identifikovali migrantske grupe i sa trgovinom drogom u Rusiji. Indikativno je da je u

⁴⁶¹ Martin Baldwin-Edwards: *Crime and Migrants: some myths and reality*, International Police Association, Samos-Grčka, 2001, 1.

2006. godini, naprimjer, samo 258 državljana Tadžikistana zadržano u Rusiji pod sumnjom za trgovinu drogom, a godišnje u Rusiju uđe u prosjeku 600,000-800,000 Tadžikistanaca.⁴⁶²

Počev od druge polovine 19.-og stoljeća do 1950.-ih godina, procjenjuje se da je 250,000-400,000 migranata emigriralo iz Slovenije uglavnom u druge zemlje bivše Jugoslavije, Zapadnu Evropu i Sjedinjene Američke Države. Međutim, od 1960.-ih godina Slovenija postaje migrantska zemlja. Aleš Bučar-Ručman u svome istraživanju iznosi podatke o broju krivičnih djela koje su u periodu 2005.-2009. počinili migranti, s posebnim akcentom na migrante iz Sloveniji susjednih zemalja:

- Tokom 2005. godine u Sloveniji su ukupno 182 stranca osuđena na zatvorsku kaznu. U ukupnoj strukturi osuđenih to iznosi 9,59% (od toga 43 su državljana Srbije i Crne Gore, 41 državljanin Bosne i Hercegovine, 36 državljana Hrvatske i 12 državljana Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije);
- Nešto manje stranaca je osuđeno na zatvorsku kaznu tokom 2006. godine, njih 164. U ukupnoj strukturi osuđenih to iznosi 9,34% (od toga je 37 državljana Hrvatske, 36 državljana Bosne i Hercegovine, 29 državljana Srbije i Crne Gore i 8 državljana Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije);
- Tokom 2007. godine 166 stranaca je osuđeno na zatvorsku kaznu, što u ukupnoj strukturi osuđenih predstavlja 9,72% (od toga je 41 državljanin Bosne i Hercegovine, 32 državljana Srbije i Crne Gore, 29 državljana Hrvatske i 8 državljana Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije);
- U 2008. godini 179 stranaca je osuđeno na zatvorsku kaznu; odnosno 10,04% u ukupnoj strukturi osuđenih (od toga je 48 državljana Bosne i Hercegovine, 45 državljana Hrvatske, 25 državljana Srbije i Crne Gore i 10 državljana Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije);
- 2009. godine 241 stranca su osuđena na zatvorsku kaznu, a u ukupnoj strukturi osuđenih to predstavlja 13,80% (od toga je 76 državljana Hrvatske, 48 državljana Bosne i Hercegovine, 37 državljana Srbije i Crne Gore i 12 državljana Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije).⁴⁶³

Kada je u pitanju struktura krivičnih djela koje su počinili migranti u navedenom periodu, pretežno se radi o trgovini drogom i organiziranom kriminalu, obzirom da je Slovenija tranzitna zemlja. Shodno raspoloživim podacima, da se izvesti zaključak da migranti ne preovladavaju u ukupnoj strukturi počinitelaca krivičnih djela u Sloveniji, ali da počev od 2006.-2010. godine broj migranata osuđenih na zatvorsku kaznu ima tendenciju blagog rasta.

Martin Baldwin-Edwards ističe da, počev od 1983. godine, otkad je Vijeće Evrope započelo sa upoređivanjem podataka, postoji kontinuirano povećanje postotaka migranata u evropskim zatvorima.

⁴⁶² Sergei Golunov: „Ethnic Migration and Crime”, *Russian Politics and Law*, Rusija, nov-dec 2014, 47.-48.

⁴⁶³ Aleš Bučar-Ručman: *Migration, Crime and European Society – Can European Experience Help Others?*, Faculty of Criminal Justice and Security University of Maribor, Slovenia.

Iz Tabele 1. je vidljivo je da su u periodu od 1983. do 1997. godine, najveći porast stranaca u ukupnoj zatvorskoj populaciji zabilježile Austrija, Grčka i Italija. Grčka je zabilježila najveći porast i to za 17% što je čini neprikosnovenim liderom.

	1983	1988	1991	1997
Austrija	7	9	22	27
Belgija	22	30	34	38
Francuska	25	26	30	26
Njemačka		15	15	34
Grčka	12	19	22	39
Italija	8	9	15	22
Holandija	23	20	25	32
Španija	8	12	16	18
Švedska	17	22	20	26
Švicarska	32	40	44	

Tabela 1 - Postotak stranaca u ukupnoj zatvorskoj populaciji⁴⁶⁴

Baldwin-Edwards se u svome istraživanju bavi i određenim mitovima karakterističnim upravo za migrante u Grčkoj, koje je uspio opovrgnuti. Prvi od tih mitova jeste da su povećanje stope kriminaliteta u Grčkoj nakon 1990.-ih godina direktno uzrokovali migranti. Ranija istraživanja koja su vršena tokom 1993. i 1994. godine su pokazala neznatan doprinos stranaca kada su u pitanju krivična djela ubistva, silovanja i pljačke (tek oko 11% za ubistvo i silovanje, a samo 6% za pljačke). Vršena su i skorija istraživanja koja pokazuju da je učešće stranaca u kriminalitetu poraslo, ali isključivo kada su u pitanju slijedeća krivična djela: falsifikovanje isprava (70%), prosjačenje (65%), provale (33%) i pljačke (35%), a da se čak smanjilo kada su u pitanju krivična djela protiv života (7%). Može se zaključiti da su određene skupine migranata involvirane u činjenje krivičnih djela protiv imovine, falsifikovanje dokumenata i prosjačenje, ali ipak ne u tolikoj mjeri da bismo mogli reći da oni preovladavaju u ukupnoj strukturi počinitelja krivičnih djela.

Slijedeći mit je taj da je veliki broj migranata u zatvorima upravo zbog njihovih kriminalnih aktivnosti. Migrantska populacija u grčkim zatvorima se povećavala u posljednjih nekoliko dekada i dosegla je 46% u 1999. godini. Sveukupna zatvorska populacija je također

⁴⁶⁴ Martin Baldwin-Edwards: *Crime and Migrants: some myths and reality*, International Police Association, Grčka, 2001., 2.

nastavila rasti sa godišnjom prosječnom stopom od 12%. U 2001. godini migranti su činili 50% sveukupne zatvorske populacije u Grčkoj.

1/1/1998	1/7/1998	1/1/1999	1/1/2001
6150	7012	7280	8295

Tabela 2 – Evolucija zatvorske populacije u Grčkoj⁴⁶⁵

Da bi opovrgnuo navedeni mit Baldwin-Edwards se koristio podacima koji se temelje isključivo na privatnim istraživanjima, i to onima koje su vršili Papantoniou u zatvoru Korydallos 1997. godine, te nevladina organizacija *Human Rights Watch* u pomenutom zatvoru 2000. godine.

Tako je Papantoniou utvrdio da 61% migranata u zatvoru Korydallos čeka suđenje, u usporedbi sa 39% grčkih državljana – obzirom da je rutinska praksa da se skoro svi strani prestupnici koji bivaju uhapšeni za relativno ozbiljan zločin pritvaraju prije suđenja. Nadalje, on ističe da je 66% migranata zadržano u pritvoru preko 6 mjeseci, 40% preko godinu dana, a 14% u trajanju od čak 18 mjeseci.

Pomenuta istraživanja su pokazala da su migranti činili uglavnom one delikte koji su povezani sa drogom (39%), provalom (30%), pljačkom (11%) i ubistvom (6%). Usporedbe radi, sličan broj grčkih državljana je u zatvoru zbog trgovine drogom i pljačke (82), ali znatno veći za ubistvo (125 Grka nasuprot 36 migranata). Papantoniou napominje da se, kad je riječ o deliktima povezanim sa drogom, ne radi o migrantima koji su profesionalni dileri droge, već individualcima kod kojih su bile pronađene male količine neprerađenog kanabisa. Baldwin-Edwards zaključuje da su grčki zatvori puni migranata, iz razloga što su mnogi automatski zadržani u pritvoru prije suđenja, tek zbog puke činjenice da se ne radi o grčkim državljanima.

Naposlijetku, treći mit koji je Baldwin-Edwards opovrgnuo jeste da migranti imaju isti tretman od strane krivičnog pravosudnog sistema kao i grčki državljanjani. On pritom navodi nekoliko strukturalnih problema:

- Obzirom da su migranti oni koji će biti zadržani u pritvoru prije nego domaći državljanjani, oni nisu u mogućnosti da se pripreme i psihički i praktično za njega;
- Migranti uglavnom posjedujuju ograničeno znanje grčkog jezika, kao i grčkih kulturoloških običaja, stoga nisu u stanju nositi se sa optužbama na sudu;
- Grčki sudovi imaju tendenciju da ilegalan status migranata smatraju otežavajućom okolnošću kad je u pitanju utvrđivanje krivice za krivična djela;

⁴⁶⁵ Martin Baldwin-Edwards: *Ibid.*, 4.

- Pravna pomoć migrantima često biva pružena tek na sami dan suđenja, pa je stoga njihova odbrana neadekvatna;
- Migrantima su izrečene mnogo strožije kazne nego domaćim državljanima za slična krivična djela, pa čak i kad su u pitanju identične uloge u istim zločinima, što je dokumentirao i Papantoniou. Baldwin-Edwards podvlači da ustvari postoji dvostruka kaznena politika grčkih sudova, koja kažnjava migranta dvaput za isti zločin – najprije odsluživanjem kazne, a zatim deportacijom (ondje gdje deportacija nije moguća, zatvaranje biva produženo).

1.6. Kako prevenirati kriminalitet u vezi sa migracijama?

Prijedlozi raznih autora kada je u pitanju prevencija kriminaliteta u vezi sa migracijama se razlikuju ovisno o tome da li se radi o zagovornicima liberalne ili konzervativne migrantske politike. Oni prvi mišljenja su da je neophodno liberalizirati radni režim za migrante, poboljšati interakciju i razmjenu informacija između državnih struktura koje su nosioci migrantske politike, poticati kooperaciju i jaču pravnu saradnju imigrantskih država sa državama iz kojih dolaze migranti, zatim poraditi na ekspanziji interakcije između migranata i policije kako ne bi odbijali saradnju sa predstavnicima zakona. Neki predlažu i stvaranje posebne tzv. migrantske policije, te ističu ključnu ulogu obrazovnog sistema u promoviranju tolerancije naspram pripadnika drugih etničkih i kulturoloških grupa, smatrajući da je na taj način moguće svesti na minimum međuetničke konflikte i delikte motivirane etničkom, rasnom ili, pak, vjerskom mržnjom. Tako oni navode primjer Sjedinjenih Američkih Država i Kanade u kojima migranti nailaze na minorne prepreke pri integriranju u novo društvo i u kojima je stoga situacija sa kriminalitetom koji vrše migranti mnogo manje ozbiljna.

Zagovornici konzervativne provenijencije insistiraju, pak, na čvršćoj kontroli nad migrantima i uvođenju viznog režima za pojedine države. Nema sumnje da to predstavlja mač sa dvije oštrice. Iskustva Sjedinjenih Američkih Država tokom 1980.-ih i 1990.-ih godina pokazuju da čvrsta kontrola nad ulaskom migranata u zemlju za posljedicu ima to da oni na svakojake načine radije nastoje pronaći način da zastalno ostanu u zemlji, pa čak i ako bi to značilo okrenuti se ilegalnom statusu, nego da se vraćaju u svoju domovinu. Isto tako, „zemlje useljenja postavljaju sve veće barijere tim pojavama, i u nemogućnosti da zaustave priliv doseljenika stvaraju politički ambijent diskriminacije tako da doseljenici nemaju politička i socijalna prava koja imaju „domaći državljani“. Uporedo s tim nastaju otpori i neformalne društvene strukture nacionalističke orijentacije. S obzirom na to da migrantska populacija vremenom dostiže kritičan broj i da po prirodi stvari ima jak osjećaj etničkog identiteta, ona se suprotstavlja rasistima, desničarskim isključivostima i idejama etničke čistoće...“⁴⁶⁶

⁴⁶⁶ Mile Bošković: *Kriminologija*, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad, 2006., 207.

Zaključak

Nakon što smo ukazali na problematiku migracija i na temeljne teoretske postavke o njima kao uzročnicima kriminaliteta, vrijedi zaključiti da je, bez obzira kojoj od teorija naklonjeni bili, nužno identificirati temeljni element kojeg migracije nose, a koje mogu da dovedu do toga da migrant uđe u zabranjenu, kriminalnu zonu. Nesporno je da je riječ o neadaptaciji (kulturološkoj, jezičkoj, socijalnoj ili ekonomskoj) na novu socijalnu sredinu. Migracije se mogu pojaviti kao uzrok kriminaliteta, u interakciji sa socijalnim, ekonomskim i kulturološkim faktorima i kriminalitet nastao usljed migracije nije redovna i nužna njena posljedica, nego izuzetak nastao nepravilnom adaptacijom i integracijom u novu društvenu sredinu.

Imajući u vidu navedeno, veoma je bitno da u određenom društvu postoji spremnost na dolazak drugog i drugačijeg, te njegovo ograđivanje od svih vrsta stereotipa, rasizma i ksenofobije, što bi svakako omogućilo stvaranje povoljne klime za adaptaciju i integraciju migranata u novo socijalno okruženje. Isto tako, neminovno je izvršiti reformu migrantske politike na način da se stvori pogodno tlo za porast broja legalnih migracija, obzirom da je ilegalan status migranta generator kriminaliteta.

Literatura:

1. Baldwin Edwards, Martin: *Crime and Migrants: some myths and reality*, International Police Association, Grčka, 2011;
2. Bell, Brian i Machin, Stephen: *The Impact of Migration on Crime and Victimisation - A report for the Migration Advisory Committee*, Centre for Economic Performance, 2011;
3. Bell, Brian, Machin, Stephen i Fasani, Francesco: *Crime and Immigration: Evidence from Large Immigrant Waves*, Centre for Research and Analysis of Migration, London, 2010;
4. Bianchi, Milo et al.: "Do Immigrants Cause Crime?", *Journal of the European Economic Association*, Italy, 2010;
5. Bošković, Mile: *Kriminologija*, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad, 2006;
6. Bučar-Ručman, Aleš: *Migration, Crime and European Society – Can European Experience Help Others?*, Faculty of Criminal Justice and Security University of Maribor, Slovenia;
7. Gallagher, Anne: "Exploitation in Migration: Unacceptable but Inevitable", *Journal of International Affairs*, Spring/Summer 2015, Vol. 68, No. 2., The Trustees of Columbia University in the City of New York;
8. Golunov, Sergei: "Ethnic Migration and Crime", *Russian Politics and Law*, Rusija, nov-dec 2014;

9. Hunter, Lori et al.: "Rural Migration, Rapid Growth, and Fear of Crime", *Rural Sociology* 67(1), Rural Sociological Society, 2002;
10. Jašarević, Osman i Kustura, Mensur: *Kriminologija*, Pravni fakultet Univerziteta u Travniku, Travnik, 2013;
11. Kinman, Judith L. i Lee, Everett S.: "Migration and Crime", *The International Migration Digest*, Vol. 3, No. 1, Center for Migration Studies of New York, Inc., 1966;
12. Lage de Sousa, Filippe: *Does crime affect migration flow*, Papers in Regional Science, 93/14;
13. Parkin, Joanna: "The Criminalisation of Migration in Europe A State-of-the-Art of the Academic Literature and Research", *Liberty and Security*, 61/13, CEPS;
14. Petrović, Borislav i Meško, Gorazd: *Kriminologija*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2004;
15. *Research Network (TFMI)*, Refugee, No1, vol. 28, York;
16. Rubio Grundel, Lucrecia: *EU Anti-Trafficking Policies: from Migration and Crime Control to Prevention and Protection*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 9/2015;
17. Salcedo, Jorge: "Migration and Violence: Lessons from Colombia for the Americas", *A Workshop of the Transatlantic Forum on Migration and Integration and the Refugee*;
18. Tarnu, Lucian Ioan: "Threats and risks generated by illegal migration flows and their control", *Buletin Scientific*, 2/2015;
19. *The role of organized crime in the smuggling of migrants from West Africa to the European Union – Report*, United Nations Office on Drugs and Crime, New York, 2011;
20. www.euractiv.rs, pristupljeno dana 19.02.2016.;
21. *World migration report, International Organization for Migrations*, Švicarska, 2015., 17., http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_en.pdf., pristupljeno dana 20.02.2016.;
22. *Migrant crisis: Migration to Europe explained in graphics*, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>, od 19.02.2016.;
23. Zakon o zapošljavanju stranaca FBiH ("Službene novine Federacije BiH", broj 8/99).

A REFUGEE CRISIS OR A CRISIS OF SECURITY? - LEGISLATIVE ASPECTS

Abstract

In the past months all EU countries have faced a massive arrival of refugees which has caused different dilemmas and a lot of controversy. The refugee crisis is a serious problem and can also threaten the security of the European citizens. Recent events in the EU have forced some EU countries, including Slovenia, to adopt drastic measures such as putting up technical barriers on borders and changing the relevant legislation. Many legal experts believe that the situation requires a unified program at a global level that would be implemented by the Member States within their legal frameworks. This hasn't been realized yet. At the legislative level Slovenia has already prepared and submitted for consideration a new International Protection Act. The main reason for passing the law is the obligation to transpose the EU legislation into the national law, namely the two directives that regulate the procedure standards for granting international protection, and the reception of applicants for international protection. The law also lays down the implementation modalities of the so-called Dublin Regulation and the EURODAC Regulation. The EU aims to harmonize the EU legislation in the field of international protection and to establish a Common European Asylum System. The significant innovations that also represent the so-called deterrent effect are: shortening the procedures, restrictions on investment opportunities of repeated applications even in cases when a refugee leaves an asylum home arbitrarily, the possibility of a substantive (content) decision-making and a new regulation of border procedures. The draft law has been prepared in accordance with the Resolution on Legislative Regulation. In addition, a wide professional discussion with the civil society and other sectors took place. The fact is that if the EU as a whole is to understand the broader refugee issues while simultaneously ensuring the safety of its citizens, it has to look far into the future.

Keywords: refugees, legislation, security, human rights

INTRODUCTION

The war in Syria has caused the largest humanitarian crisis in modern history. In addition to the initial organizational difficulties, the massive arrival of refugees/migrants also caused unexpected financial burden for countries. Due to media reporting on refugees/migrants riots, the level of fear in countries is rising. According to the recent data there are almost 10,000 refugees/migrants in Greece who all want to reach the EU for safety or economic reasons. The question is whether the EU Member States as well as some other countries can suitably restrict the arrival of refugees/migrants with regard to ensuring security in their own countries while respecting the asylum law at the same time. Since 1999 Member States have adopted a

number of important legislative measures in order to efficiently deal with the growing challenges in the field of asylum at the European level and to establish a common European asylum system with consistent rules, procedures and conditions. The European Union law and current practices significantly influence further development of refugees' protection both inside and outside the borders of the European Union. The purpose of the initiatives was to implement effective and fair procedures and to provide adequate and comparable conditions for refugees/migrants admission throughout the EU. The concern and responsibility for the quality level of legal regulations is an integral part of efforts to successfully implement and maintain the rule of law⁴⁶⁷ and consequently, to ensure a high level of security for the citizens of Slovenia as well as all others.

EU ASYLUM POLICY

International protection means granting protection to a person who has left her/his country of origin due to persecution. The element of persecution represents the basic distinction between international protection and traditional migration. The reason for the in voluntary and unplanned departure from the country of origin is persecution based on the membership of a particular social group, race, nationality, ethnicity, political affiliation and religion. The Geneva Conventions as the basic instrument for granting protection in the event of persecution in the country of origin provide certain guarantees for persons applying for international protection. These people should not be punished for illegal crossing of the state border if they report themselves to official bodies within a reasonable time (Article 31 of the Geneva Conventions) and are protected against forcible return to a country where they risk persecution. The principle of non-refoulement, a principle of customary international law, is summed up in Article 33 of the Geneva Conventions. The forms and methods of persecution are subject of constant changes which are associated with the development of society, law, technological progress and development in general. Today's forms of persecution occur in different forms than in the past. Human rights standards are changing according to the changes in society. Even in the field of international protection the interpretation of the definitions of the Geneva Conventions adapts to social change and different forms of persecution. This is evident from the jurisprudence of national and international courts and the introduction of new institutes in international protection law such as the institutes of safe countries and internal displacement. The fear of persecution (subjective element) must be justified and given in each specific case (an objective element). In the process of international protection it is necessary to establish the credibility of the applicant's testimony for international protection depending on the objective situation in his/her country of origin. During the persecution it is necessary to determine whether the applicant's rights have been violated due to one or more of the reasons defined by the Geneva Conventions. This refers to persecution due to membership of a particular religion, national origin, race, political opinion or membership of a particular social group. A person applying for international protection has to be located outside his/her country of origin. The standards in the field of international protection in the European area are based on the European legal acts standards as well as on

⁴⁶⁷ Resolution on Legislative Regulation

the jurisprudence of the European Court of Human Rights. The examples in the field of international protection are assessed according to Article 3 of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, which speaks about the prohibition of torture and inhuman or humiliating treatment, according to Article 5 of the Convention that safeguards the right to liberty and security, according to Article 8 which protects the right to privacy and family life, Article 13, which protects the right to an effective remedy before a national authority⁴⁶⁸. The Asylum Procedures Directive⁴⁶⁹ defines the rules of the entire application process for asylum, including how to submit an application, how the application will be processed, what assistance is provided to asylum seekers, how to make a complaint, and whether a person who appeals can remain in the territory, what can be done if the applicant escapes, how to deal with repeated requests. The Directive provided a common approach of Member States at the lowest level. The rules were often unclear while derogations allowed Member States to retain their own rules, even though these did not meet the agreed basic standards. The new Asylum Procedures Directive 2013/33/EU is much more precise. It establishes a coherent system enabling fairer and more efficient decisions on asylum and examination of the application by Member States that is in accordance with the common high-quality standards. The basic principle of the Dublin Regulation⁴⁷⁰ is that a Member State which played the greatest role in the applicant's entry into the EU or his/her stay there is also responsible for examining the application. The criteria for determination of responsibilities are classified according to hierarchy, i.e. from family ties and recent possession of a visa or residence permit in the Member State to whether the applicant entered the EU legally or illegally. However, the experience with the previous system showed the need to better address the situation in which the capacity of Member States to accept refugees and their asylum systems are under particular pressure. The EURODAC Regulation sets up a European database of fingerprints. When a person applies for asylum anywhere in the EU his/her fingerprints are sent to the Central EURODAC that has been operating since 2003 and has proved a very successful IT tool. However, the system required certain updates in order to reduce delays in data transmission by some Member States, to address concerns about data protection and the fight against terrorism and serious crime. The new Regulation⁴⁷¹ improves the proper functioning of EURODAC. It sets new deadlines for the transmission of fingerprints data and shortens the time between taking the fingerprints and sending the data to the EURODAC Central Unit. It also ensures full compliance with the latest legislation on asylum and deals better with data protection⁴⁷². In 2014 the EU proposed a number of new proposals/guidelines regarding changes in asylum law in order to:

- facilitate the implementation in Member States, especially when dealing with a large number of asylum applications submitted at the same time
- more effectively address potential abuses. The new rules could allow Member States accelerate procedures and examine the applications which are clearly unconvincing or filed by

⁴⁶⁸ International Protection Act (EVA 2015- 1711-0008)

⁴⁶⁹ Council Directive 2005/85/ EC

⁴⁷⁰ Council Regulation (EC) no. 343/2003

⁴⁷¹ EU no. 603/2013

⁴⁷² Common European Asylum System

applicants who pose a threat to national security or public order already at the border

- increase the quality of decision making at first instance
- ensure access to protection.
- deal with repeated applications
- establish greater coherence with other instruments of the EU in the field of asylum such as the European Asylum Support Office.

According to the EU the proposed amendments to the directive on reception conditions should bring more clarity and flexibility in their implementation in the legislation of Member States, ensure clear rules, provide a decent standard of living, and strengthen the self-sufficiency of asylum seekers⁴⁷³. Regarding this Slovenia received two letters of formal notice because it has not yet notified the EU Commission about the transposition of the directive on asylum procedures and the directive on minimum standards for the reception of asylum seekers in the Slovenian national legislation⁴⁷⁴ and about the violation of the rights of asylum seekers. As a signatory of the Geneva Conventions and as a EU member state the Republic of Slovenia is obliged to provide international protection to those individuals who do not benefit from protection in the country of their citizenship or permanent residence (country of origin)⁴⁷⁵. While the European countries have recently reduced the rights of asylum seekers, Slovenia has prepared (due to letters of formal notice) a draft law on international protection which guarantees applicants for international protection greater legal certainty by measures such as free legal aid, the provision of an interpreter, special attention to vulnerable groups.

INTERNATIONAL PROTECTION IN SLOVENIA

The International Protection Act provides two types of international protection⁴⁷⁶:

1. **Refugee status** which is granted to a person who reasonably and credibly proves that he/she is threatened in his/her home country on the account of race, religion, nationality, political opinion or membership of a particular social group.
2. **Subsidiary protection** is granted to persons who do not qualify for the refugee status but provide justifiable and authentic reasons of suffering from serious harm in case of returning to their country of origin (death penalty or execution, torture or inhuman or humiliating treatment). Subsidiary protection is also approved in cases of a serious and individual threat to life or freedom of the applicant due to indiscriminate violence in situations of international or internal armed conflict in the country of origin.

The Rules on the rights of the applicants for international protection precisely define **the rights and obligations** of the applicants for international protection:

- the right to reside in Slovenia;
- the right to follow the proceedings in a language they understand;

⁴⁷³ European Commission - press release; 2011

⁴⁷⁴ Kolednik, A .; 2015

⁴⁷⁵ Common European Asylum

⁴⁷⁶ www.mnzs.gov.si; Rules on rights of applicants for international protection

- the right to being informed;
- the right to basic care in the case of accommodation in an asylum home;
- the right to financial assistance in the case of private accommodation;
- the right to free legal aid in the proceedings before the Administrative and Supreme Court;
- the right to emergency medical treatment;
- the right to education;
- the right to work and employment;
- the right to humanitarian assistance;
- allowance.

Year	A number of applications-all	Solved applications	Status approved	Refused applications	Termination of procedure	Rejected applications	Refugee crisis
1995	6	17	2	4	10	1	
1996	35	26	0	0	5	21	
1997	72	51	0	8	15	28	
1998	337	82	1	27	13	41	
1999	744	441	0	87	237	117	
2000	9244	969	11	46	831	0	
2001	1511*	10042	25	97	9911	9	
2002	640	739	3	105	619	12	
2003	1101	1166	37	123	964	17	
2004	1208	1125	39	317	737	20	
2005	1674	1848	26	661	1120	38	
2006	579	901	9	561	228	43	
2007	434	576	9	276	238	53	
2008	260	325	4	145	164	12	
2009	202	228	20	89	96	23	
2010	246	239	23	55	120	27	
2011	358	392	24	78	177	40	
2012	304	328	34	75	110	57	
2013	272	374	37	82	177	59	
2014	385	360	44	51	216	49	
2015	277	265	45	87	89	44	141
2016	17	39	9	5	19	6	17

The data show some latest statistical data about the applications for international

protection in Slovenia⁴⁷⁷. According to the number of migration and the situation in the EU the number of applications in the coming months is expected to increase dramatically. This was another reason for changing sectoral legislation.

INTERNATIONAL PROTECTION ACT

Current International Protection Act (hereinafter ZMZ) was adopted in 2007⁴⁷⁸, and entered into force in early 2008, being the successor to the Asylum Act of 1999. ZMZ has systemically regulated the entire field of international protection in the Republic of Slovenia. Its purpose was to complete transposition of the provisions of the common European asylum system into national legislation, and to introduce legitimate, effective and expeditious asylum procedures in order to ensure the necessary protection of third-country nationals who have obtained international protection, and their inclusion in the Slovenian society. Since some weaknesses have been shown in the implementation of international protection applicants' rights as well as the persons, whom the international protection has been granted to, from the date of the enactment of the ZMZ in 2008⁴⁷⁹, ZMZ was subject to more extensive changes and additions with substantial focus on unaccompanied minors (regulation of legal representation system) by the end of 2009. Moreover, free-of-charge legal aid at first instance and a more elaborate system of providing it were established. In 2012, ZMZ⁴⁸⁰ adopted a less extensive change in the law with a basic aim to supplement the law by transposing the optional provisions of Directive 2005/85/EC on the basis of which the national legislation established a basis for determining the age of unaccompanied minors in cases of doubt as to their actual age. In addition, the act has been amended and supplemented in order to clarify inter-ministerial competences in the implementation of certain provisions. What is more, free-of-charge legal aid and the support of refugee consultants at first instance have been abolished. The latest amendment was introduced in 2013 by transposing Directive 2011/95/EU⁴⁸¹ into national legal order.

Basic principles and guarantees of the Act⁴⁸²:

- Eligibility of the acquisition, termination and withdrawal shall be defined for each individual applicant, taking into account all procedural guarantees;
- The person applying for international protection shall be provided with information on the procedure for international protection, the rights of applicants for international protection and their duty to cooperate with the competent authorities and the consequences of non-cooperation, consultants for refugees and non-governmental organizations working in the field of asylum, prior to the procedure;
- The right to monitor the proceedings in a language which they understand;

⁴⁷⁷ www.mnz.gov.si

⁴⁷⁸ Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 111/07

⁴⁷⁹ Official Gazette of the Republic of Slovenia, no 111/08

⁴⁸⁰ Official Gazette of the Republic of Slovenia, no 83/12

⁴⁸¹ International Protection Act (EVA 2015- 1711-0008)

⁴⁸² International Protection Act (EVA 2015- 1711-0008)

- Confidentiality;
- An unaccompanied minor shall have a personal interview on his request with the person with the necessary knowledge of the special needs of minors;
- Applicants shall be provided throughout the procedure with fundamental procedural guarantees;
- Preservation of family unity is one of the fundamental guarantees in the process of international protection;
- Treatment of vulnerable persons with disabilities stipulates that Member States shall assess within a reasonable time whether the applicant is in need of special procedural guarantees, in Article 25 it provides guarantees for unaccompanied minors;
- Vulnerable persons with disabilities shall be provided with special attention, care and treatment.

Novelties

Due to the amount and complexity of changes in national legislation dictated by transposing the Directives, and in terms of transparency and clarity of legislation, the new International Protection Act has been proposed⁴⁸³.

Substantial changes are listed below⁴⁸⁴:

- Re-application for international protection. An application made by a person whose procedure for granting international protection has already been finally disposed is considered re-application. The proposed Act also provides that a third-country national or a stateless person whose application has already been finally rejected or the application has been explicitly withdrawn on the basis of which a decision terminating the proceeding was issued, may file a new application just in case if in the previous proceedings new evidence, significantly increasing the likelihood of qualifying for international protection is submitted. New evidence submitted must be incurred after the issuance of the previous decisions, or may have existed previously but must be given a justifiable reason why it has not been presented in the previous procedure.
- A person who has been granted subsidiary protection status does not apply for an extension of subsidiary protection upon expiry of the status, but may request for the establishment of the procedure for granting international protection, if it is considered that the present case resulted in new circumstances upon granting international protection should be newly judged. In this case, the bill provides that a person shall be given the information about this option prior to the expiration status. Moreover, the bill provides that the person retains the rights of persons granted subsidiary protection until the new procedure becomes enforceable. The main reasons for the termination and the procedure of withdrawal of international protection are mainly the termination of the circumstances upon which the refugee status has even been recognized and such person can no longer refuse protection of the country of nationality if it is subsequently determined that the protection or assistance from organs or agencies of the UNHCR has already been granted; if they are given the same rights and obligations as citizens of the

⁴⁸³ <http://live.finance.si>

⁴⁸⁴ International Protection Act (EVA 2015- 1711-0008)

Republic of Slovenia by competent authorities of the Republic of Slovenia; if there is reasonable suspicion that such person has committed a crime against peace, war crimes or crimes against humanity as stipulated by international documents; if there is reasonable suspicion that such a person has committed a serious non-political crime outside the Republic of Slovenia, before it was accepted as a refugee; if his or her misrepresentation or omission of facts, including the use of false documents, were decisive for the refugee status; if there are reasonable grounds to him or her being considered a danger to the security of the Republic of Slovenia and, if he or she, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of the Republic of Slovenia. The procedure of termination or withdrawal of international protection may be imposed at any time by the competent authority on the grounds that allow the possibility of termination or withdrawal of international protection. The introduction of procedure for the withdrawal of international protection shall be communicated in writing to the person with granted international protection.

- An administrative dispute. The proposed Act provides the action against a decision taken in the regular procedure to be filed within 15 days of notification, and against the decision taken in the accelerated procedure within three working days. Against all orders issued under the proposed law, the action may be filed within eight days of notification. The Administrative Court shall make a decision rendered in the ordinary procedure within 30 days, and within 8 days about the decision issued in an accelerated procedure, and of all decisions issued on the basis of the proposed law. In the case of a decision issued in border procedures shorter deadlines for legal remedies and shorter deadlines for court decisions in connection with the lodged appeals are provided.
- There is a possibility of appeal to the Supreme Court, even in cases when the Administrative Court in its judgment not only held different facts than the competent authority and on that basis has changed the contested decision of the competent authority.

PUBLIC »RESPONSE«

The draft Act was published on e-democracy. The draft Act was submitted to the NGOs working in the field of international protection as well. The draft was also in compliance with them⁴⁸⁵. At the same time the draft Act has been coordinated with the UN High Commissioner for Refugees. NGOs opened the question how to regulate the extension of subsidiary protection procedure, which, according to the applicant, is adequately regulated in the law. The same question is addressed to the situation where the person with subsidiary protection in an extension phase of subsidiary protection having the reasons upon which he or she may qualify for the recognition of refugee status. With regard to this issue, the draft Act also complies with the decision of the Constitutional Court No. U-I-189 / 14-13, Up-663 / 14-15⁴⁸⁶, which is important for the decision in the proceedings under this Act⁴⁸⁷:

⁴⁸⁵ International Protection Act (EVA 2015- 1711-0008)

⁴⁸⁶ <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US30770>

⁴⁸⁷ International Protection Act (EVA 2015- 1711-0008)

- Deadlines for decisions (the shortest possible time);
- Withdrawal of the application - the time limit on the possibility of filing a new application;
- Manifestly unfounded application - verified information; application for international protection shall not be rejected nor excluded from consideration because it was not filed within the shortest possible time;
- The criteria for defining a safe third country;
- Rules of procedure - Supreme Court must decide within 15 days;
- Entitlement to financial compensation for private accommodation, for adult education participants.

NGOs would at the end of February 2016 announce an appeal to the European Commission, if Article 51 of the draft Act was approved, since it is in their opinion questionable. The Article provides that the application of an asylum seeker who has entered the territory of Slovenia from the territory of other EU Member States is inadmissible, as they were of the opinion that a statutory provision infringes EU asylum law. The Parliament planned to suspend initial plans, stating that only those who arrive from EU Member States can apply for asylum in Slovenia, and to be deported, even before they knew whether their appeal to the Administrative Court failed. As also pointed out by several legal experts, including Minister of Justice Goran Klemenčič, the adoption of such restrictions in the law on international protection of Slovenia would breach the international refugee law and EU asylum law. By radically limiting the possibility for a person to apply for asylum or gets protected, Slovenia would withdraw from the European asylum law. Slovenia would also be in breach of international conventions, and could one day find itself at the European Court of Human Rights. "No one, whether it be the premier, professor of law or a government official, not by the introduction of domestic legal norms shall violate the norms of international law by the State ratified," warned academic teacher and renowned professor Alenka Šelih, who is authority in the field of human rights law at Ljubljana Faculty of law. "Every international convention has been ratified by law and therefore has the force of law"⁴⁸⁸. Further agreement states that the explicit reference to dismiss the application for asylum to those who come from EU countries is not necessary.

CONCLUSION

The biggest advantage of the process of harmonization with EU legislation is a common procedure which significantly enhances the speed and effectiveness of procedures for granting international protection⁴⁸⁹. Single asylum procedure also speaks in favor of increasing the credibility of the procedures. The applicant presents his case only once. Therefore, different interpretations of events specified in procedures are avoided. Quick procedures certainly discourage the attractiveness of procedures for granting international protection for those who are abused, knowing that the application will be dealt with in a single procedure within a

⁴⁸⁸ Roglič, Skerl Uros Kramberger; 2016

⁴⁸⁹ International Protection Act (EVA 2015- 1711-0008)

much shorter period than the processes that run consecutively and on the basis of which foreigners prolong their legalized stay in the Republic of Slovenia. The novelties are shorter deadlines for decision-making in the accelerated procedures, limiting the possibility of filing repeated applications; the time limited possibility of filing repeated applications in the event that the applicant voluntarily left the asylum center. Border procedures have also been updated. The main reason for the adoption of amendments, according to the Minister for Internal Affairs Vesna Györkös Žnidar, is the obligation to implement European Union legislation. The government wants to speed up the procedures for applications of those in need of protection by introducing the new legislative framework. Firstly, because Slovenia is becoming more and more target country, both for those migrants / refugees who wish only to cross the Republic of Slovenia and get to Austria but are not successful due to Austria closing its borders. And secondly, because of the return of migrant wave, since Slovenia is becoming a destination countries for those who were rejected by countries like Germany and Austria⁴⁹⁰. Thirdly, the tightening of asylum legislation is to achieve the same treatment for the applicants' equality, to relieve tension, which on the one hand is noticed among Slovenian citizens and on the other hand to solve the migrant issues throughout the EU.

REFERENCES

Directive 2005/85/EC on minimum standards on procedures for granting and withdrawing refugee status in European Union countries. Retrieved on <http://www.unhcr-centraleurope.org/si/pdf/viri/pravni-dokumenti/azilni-sistem-evropske-unije/proceduralna-direktiva-200585ec.html>

DIRECTIVE 2013/32/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast). Retrieved on: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en>

Common European asvlum system. Retrieved on http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_sl.pdf

Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of "Eurodac" for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention. Retrieved on: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisaEU?celex=32000R2725>

Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status. Retrieved on: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32005L0085>

COUNCIL REGULATION (EC) No 343/2003
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:EN:PDF>

Decision of the Constitutional Court No. U-I-189 / 14-13, Up-663 / 14-15. Retrieved on:

⁴⁹⁰ L. L., G. C., G. V.; 2016

<http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US30770>

European Commission – press release, June 2011., Retrieved on http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-665_sl.htm

Geneva Conventions. Retrieved on: <http://www.unhcr-centraleurope.org/si/viri/konvencije/konvencija-o-beguncih.html>

International Protection Act (EVA 2015- 1711-0008) – Proposal of Act

Retrieved 12.12.2016 on:

[http://vrs3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/276592185a7ab23ec1257f1700279236/\\$FILE/ZMZ_9_12_2015.pdf](http://vrs3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/276592185a7ab23ec1257f1700279236/$FILE/ZMZ_9_12_2015.pdf)

International Protection Act, Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 111/2008

International Protection Act, Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 111/07

International Protection Act, Official Gazette of the Republic of Slovenia, no 111/08

International Protection Act, Official Gazette of the Republic of Slovenia, no 83/12

Kolednik, A., (2015). Sloveniji dva uradna opomina Bruslja zaradi nespoštovanja azilne zakonodaje. Retrieved on:

http://www.siol.net/novice/slovenija/2015/09/v_postojni_23_tujcev.aspx

L. L., G. C., G. V. (2016). Sprejet nov zakon o mednarodni zaščiti, obstrukcija SDS-a in NSI-ja, 4. marec 2016 RTV SLOVENIJA, retrieved on: <http://www.rtv slo.si/slovenija/sprejet-nov-zakon-o-mednarodni-zasciti-obstrukcija-sds-a-in-nsi-ja/387366>

MEDNARODNA ZAŠČITA (AZIL), Ministrstvo za notranje zadeve, retrieved 1.3.2016 on

http://www.mnz.gov.si/si/mnz_za_vas/tujci_v_sloveniji/mednarodna_zascita_azil/

Odločanje v postopkih za priznanje mednarodne zaščite po letih, Ministry of Interior Affairs.

Retrieved on: http://www.mnz.gov.si/si/mnz_za_vas/tujci_v_sloveniji/statistika/

Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice. Retrieve don

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0603>

Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of Eurodac for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice . Retrieved on: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R0604>

Resolution on Legislative Repeal. Retrieved on:

<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5516>

Roglič, M , Škerl Kramberger, U. (2016). Zakon o mednarodni zaščiti: Poslanci priznali »napako«, ki bi škodovala beguncem, Dnevnik, 1.3.2016, retrieved on <https://www.dnevnik.si/1042730927>

Uredba sveta (ES) št. 343/2003 z dne 18. februarja 2003 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države. Retrieved on <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0604>

Vlada bo v Državni zbor posredovala nov zakon o mednarodni zaščiti, 10.12.2015. Retrieved on: <http://live.finance.si/19083/Vlada-bo-v-Dr%C5%BEavni-zbor-posredovala-nov-zakon-o-mednarodni-za%C5%A1%C4%8Diti>

Хатица Бериша, др
Игор Баришић, кф
Раде Славковић, др
Школа националне одбране, Војна академија, МО РС

МИГРАЦИЈА – БЕЗБЕДНОСНА ОПАСНОСТ ПО РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ
„MIGRATION- SECURITY THREAT TO THE REPUBLIC OF SERBIA“

Сажетак

Један од основних узорка појаве различитих облика угрожавања безбедности су разлике у достигнутом степену укупног друштвеној развоја тежишно у домену економске и културне сфере. Низак животни стандард и немогућност задовољавања основних социјалних потреба утичу на појаву незадовољства и осећања фрустрираности код значајног дела становништва. Кретање становништва одувек су представљале безбедносни изазов.

Имајући у виду ширину и значај тематике, циљ рада је да се истражи актуелни проблем миграције са којим се суочава Република Србија. Садржај рада указује на значај миграције са аспекта безбедности државе.

Кључне речи: безбедност, миграција, мигранит, становништво, држава, Република Србија

Abstract

One of the main sample of the occurrence of various forms of endangering the safety of the differences in the achieved level of total social development principally in the domain of economic and cultural spheres. Low living standards and inability to meet basic social needs affecting the appearance of frustration and feelings of frustration in a substantial part of the population. Population movements have always posed a security challenge. Bearing in mind the breadth and importance of the subject matter, the objective of this paper is to investigate the current migration problem facing the Republic of Serbia. The content of the paper points to the importance of migration in terms of security of the state

Key words: security, migration, migranit, the population, the state, the Republic of Serbia

Увод

Свет се данас суочава са широком лепезом изазова, ризика и претњи безбедности. Карактеристике их непредвидивост и међузависност што усложњава дефинисање успешних

метода супростављања. Изузимајући деловање елементарних непогода и неких врста техничко-технолошких несрећа, главни покретач и носилац већег броја облика угрожавања безбедности је човек.

Незадовољство становништва испољава се на различите начине и представља потенцијал за угрожавање безбедности на свим нивоима. Суштина је у испољавању негативних психо-социјалних и демографских појава на одређеном простору који могу условити деградирање нивоа безбедности на националном, регионалном и глобалном нивоу. Демографске појаве које могу остварити утицај на безбедност одређеног простора везује се, пре свега, за квантитативна обележја становништва. Поред броја становника просторног распореда, миграција представљају квантитативно обележје становништва који могу остварити одређен утицај на безбедност одређеног простора.

1. Појмовно одређење безбедности и миграција

Реч безбедност потиче од префикса без (непостојање одсуства) и речи беда (велико сиромаштво, положај који изазива презир, невоља, несрећа, зло) и представља стање онога који заштитен од опасности, осигуран, сигуран, безопасан.⁴⁹¹

Безбедност у објективном смислу представља одсуство било каквог вида или облика претњи по усвојене вредности, док у субјективном значењу представља одсуство страха од тога да ће дате вредности бити угрожене. У односу на ниво на коме се налази вредност која се жели заштити, односно на којој се налази референтни објекат безбедности постоји људска, државна, регионална или глобалне безбедност. Безбедност се традиционално, у теорији и пракси, везује за суверену државу као главни субјект, али и објекат безбедности и за њен монопол на легимном применом физичке, пре свега, војне силе.⁴⁹²

Међутим, безбедност у савременим схватањима обухвата, поред одсуства противправних аката (јавна безбедност) и одсуства угрожености територијалног интегритета и целовитости земље (државна безбедност) обухвата и невојне области као што су политика, економија и друштво. Имајући у виду елементе појмово одређења безбедности, може се појмовно одредити и безбедност Републике Србије као одсуство било каквог вида угрожавања дефинисаних интереса и усвојених друштвених вредности.

Миграција потиче од латинске речи мигратио што у преводу на српском језику значи сеоба или путовање. Појам је вишезнатног карактера и употребљава се у различитим пољима научне и друштвене делатности. У социолошким разматрањима, у ширем смислу под миграцијом се подразумева селидбу дела или целих животињских популација са једног биолошког простора на други.

⁴⁹¹ Поред речи безбедност, у српском језику у употреби је и реч сигурност, чије значење потиче од латинске именице *securitas atis* (без бриге, безбрижан, безбојан, који се не боји никакве опасности). Извор: Светлана Станаревић и други: *Појмовник безбедносне кулуре*, Београд, 2009, стр. 15

⁴⁹² Светлана Станаревић и други: *Појмовник безбедносне кулуре*, Београд, 2009, стр. 15

Миграција становништва представљају комплексну друштвену појаву и квантитативно обележје становништва која, уз природни прираштај и просторни распоред становништва, најнепосредније утиче на промене у демографском и економском потенцијалну одређеног подручја.⁴⁹³ Представљајући механичко кретање становништва обухватају процес усељавања и сељавања.⁴⁹⁴ Сложеност миграције огледа се постојањем великог броја подела у зависности од дефинисаних критеријума.⁴⁹⁵

Миграција становништва је појава коју могу узроковати различити фактори од који су најзначајнији економски и политички. Економски узроци миграције су: могућност запошљавања, добијање већих прихода и подизање животног стандарда, могућност побољшања економског положаја. Политички узроци су бројни, а издвајају се: ратови, преврати, дискриминације, политичка прогањања и притисци.⁴⁹⁶

Историјским развојем људског друштва, пре свега, појавом индустрије и овладавањем новим начином транспорта створене су претпоставке за интензивно кретање људи ка економски развијеним регионима. Велике миграције становништва током историје на глобалном нивоу утицале су на развој људске популације изазивајући многе позитивне, али и негативне утицаје на све сфере друштвеног живота укључујући и безбедносну. Значајна кретања становништва проузроковали су ратови а не ретко један од главних циљева ратних похода био је трајна промена демографске структуре одређеног простора. Карактеристика оваквих миграторних кретања је немогућност повратка на стање које је постојало пре почетка миграција.

Становништво спада у ред најзначајнијих фактора који се разматрају са аспекта одбрамбених способности државе. Његове карактеристике морају се пажљиво анализирати у комбинацији са другим чиниоцима који утичу на безбедност земље. Од карактера и интензитета миграција унутар државне територије Републике Србије и ван ње директно зависи бројна величина, образовна и религијска структура становништва што може остварити утицај на способност за одбрану националних вредности. На безбедност Републике Србије могу утицати и миграторна кретања становништва са других простора и које се до крајње дестинације креће преко њене територије.

2. Безбедносне импликације миграторских кретања на Републику Србију

Србија је држава са специфичним географским положајем чије су карактеристике, посредно или непосредно, кроз историју утицале на обликовање њене безбедности.

⁴⁹³ Квантитивна обележја становништва односи се на процену броја становника, просторног распореда и кретања становништва (природног-прираштаја и механичког-миграције). Извор: Љубомир Гиговић: *Опита војна географија*, Медија одбране, 2014 стр.214

⁴⁹⁴ Исто, стр.218

⁴⁹⁵ Према проф. др Гиговићу постоје: сталне и привремене; дневне, периодичне и годишње; миграције село-град; планско-низијске; економске, политичке и друге врсте. Посебну врсту савремених миграција чине миграције стручњака који због бољих животних услова ослазе у развијенија друштва, Види шире у: Љубомир Гиговић: *Опита војна географија*, Медија одбране, 2014 стр.214- 226

⁴⁹⁶ Светлана Станаревић и други: *Појмовник безбедносне културе*, Београд, 2009, стр. 72

Преплитање интереса регионалних држава великих сила на простору Балканског полуострва узроковало је велики број оружаних сукоба који су за последицу имали значајније промене у структури становништва Србије. На ове промене утицало је физичко уништење значајног дела популације, неповољан тренд по питању природног прираштаја, али и значајна миграторна кретања.

Србија се у дужем историјском раздобљу суочава са значајним проблемима у вези са бројном величином и просторним распоредом становништва на својој теритрији. Геостратегијски интереси регионалних и великих светских сила на простору Балкана, утицали су и на факторе безбедносног окружења, па и становништво. Оно што је, у историјском смислу, пресудно утицало на формирање демографског корпуса садашње Србије су велике миграције становништва које су биле последица ратних похода или су биле у функцију остваривања тадашњих интереса држава, али и интереса великих сила.

2.1. Историјски осврт на миграције од утицаја на безбедност Републике Србије

Најзначајније повезане велике миграције српског становништва, познатије као велике сеобе Срба, одиграле су се у XVII и XVIII веку. Прва сеоба одиграла се под вођством пећког патријарха Арсенија III Чарнојевића почетком 1690. године током великог бечког рата који је трајао од 1683 до 1699. године. Друго велико померање српског становништва из јужних крајева одиграло се 1740. године под вођством пећког патријарха Арсенија IV Чарнојевића након Руско-турског рата који је трајао од 1735 до 1739. године. Не улазећи дубље у разлоге настанка ових великих миграција српског становништва су јасне и недвосмислене. У овим историјским догађајима, трајно је измењена структура и просторни распоред српског становништва на овим просторима. Број српског становништва се на простору садашње АП Косово и Метохије и Рашке регије драстично смањио. Овакву ситуацију искористила су албанска племена која су населила напуштене српске просторе, чиме је албанско становништво постало већинско. Ова чињеница оставила је трајне последице по безбедност државе које су и данас значајно манифестују кроз проблеме са статусом јужне српске покрајине и албанским становништвом на простору општина Прешево, Бујановац и делу општина Медвеђа.

Значајна последица бројних ратних похода који су се дешавали на овим просторима свакако је била и миграција становништва. Први светски рат је за Србију, поред огромних материјалних разарања, био поражавајући из угла промена демографских карактеристика. Принудно повлачење српске војске преко Албаније ка Грчкој условио је огромну миграцију цивилног становништва. Због изузетно лоших временских услова, недостатка хране, лекова и одеће, живот је изгубило огроман број српских војника и цивилног становништва. Страшна последица ратних дешавања и прогон српских цивила у Првом светском рату је десетковано радно и репродуктивно способно становништво. Нестанак једне трећине од укупног броја становника пре почетка рата оставио је трајне последице по одбрамбену способност земље које се до данашњих дана нису отклониле. Поред физичког умањења броја становништва, миграције српског становништва узроковале су и промене у структурном распореду и густини

насељености. Поред физичког умањења броја становника, миграције српског становништва узроковале су и промене у структурном распореду и густини насељености. Значајна је и чињеница да су ратна дешавања и њихове последице продубила неповољан однос становништва, чиме су негативне последице великих сеоба Срба на овом простору додатно појачане.

Након Другог светског рата, у периоду од 1948. до 1949. године на основу одлуке надлежних државних органа ФНР Југославије организовано је насељавање српским и црногорским становништвом АП Војводине. Том приликом досељено је око 250.000 хиљада Срба пореклом из Босне и Херцеговине (око 76.000), Црне Горе (око 38.000), Хрватске (око 40.000) и централног дела Србије око 15.000).⁴⁹⁷

Индикативно је чињеница да је овим организованим миграција са својих вековних огњишта умерено искључиво православно, односно српско и црногорско становништво. На тај начин, у врло кратком временском раздобљу, измењена је демографска стварност региона. Природно се намећу питања: „Да ли су ове организоване миграције српског становништва биле интерес великих сила и ако јесу којих“, „Да ли је колонизација Војводине била нека врста припрема за дешавања која су уследила распада СФР Југославије“.

Период након Другог светског рата важан је са аспекта миграција становништва са простора бивше СФР Југославије ка земљама Западне Европе. Оно што је проблем када су ове миграције у питању је чињеница да је у највећем броју случајева кретање једносмерно, односно да исељено становништво не намева да се врати у земљу. Значајан број људи узима држављанство земље у којој је исељен што је основни показатељ њихових трајних намера. Други аспект овог проблема је постала асимилација српског становништва чиме се полако, али сигурно губи национални идентитет што далокосежно оствљање негативан утицај на безбедност земље са аспекта људског потенцијала.

Распад СФР Југославије прати је низ оружаних сукоба на просторима Хрватске, Босне и Херцеговине и СР Југославије. Сваки од тих сукоба има за последицу неповољне измене у демографској структури становништва у региону. Оружани сукоб у Хрватској завршен је операцијама Хрватске Војске „Олија“ након које је према подацима Веритас, преко 280.000 становника српске националности напустило своје вековне домове на простору Книнске Крајне, Источне Словеније и Западног Срема.⁴⁹⁸

Слична ситуација десила се након потписивања Кумановског споразума који је окончана агресија НАТО и СРЈ 1999. године. Током повлачења Војске Југославије са простора АП Косово и Метохија, због страха за сопствени живот, своје домове почело је да напушта и локално српско и неалбанско становништво. Преко 200.000 становника

⁴⁹⁷ <http://www.novosti.rs/Ivetiic>. М.ВукмировићМ., „Шта је Војводина донела осма онфазива, како данас живе колонисти“, од 20.01.2014. Приступило интернету 12.12.2015

⁴⁹⁸ <http://www.telegraf.rs/oluja-zlocin> без казне, злочин које траје, приступ интернету 12.12.2015

српске националности том приликом је напустило Косово и Метохију, а до септембра 2007.године вратило се око 7.000 становника српске националности.⁴⁹⁹

Практично, у року од пет година Србију су погодиле две велике принудне масовне миграције становништва током којих је значајно измењена безбедносна стварност региона земље. Ове миграције српског становништва оствариле су и данас остављају одређене, негативне утицаје на безбедност земље.

Доласком одређеног броја становника са простора Хрватске након операције „Олуја“ дошло је до физичког повећања броја становника Србије што може повољно утицати са аспекта људског потенцијала за одбрану земље и слично. Међутим, уколико би се ушло у дубља разматрања ове проблематике било би потребно сагледати и друге факторе као што су мотивисаност за одбрану земље и слично. Долазак великог броја становника са простора на којима је, до јуче, беснео оружани сукоб носи са собом низ негативних утицаја на безбедност на локалном нивоу. Ти утицаји огледају се у повећаним издвајањима државе за социјална збрињавања угрожених лица и програме ресоцијализације, повећању степена криминалитета на територији, интензивирању пролиферације оружја, повећању броја особа које болују од различитих облика посттрауматских стресних поремећаја, као и ризика који могу проистећи из преплитања различитих културних образаца понашања.

Утицај миграција изазваних сукобима на просторима бивше СФР Југославије на безбедност Србије у регионалним оквирима је свакако негативан. Огледа се у умањењу могућности за пројектовање и остваривање геостратегијских интереса у региону, постојању сталних напетости у политичким односима са Хрватском и Босном и Херцеговином, као и неповољном статусу АП Косово и Метохија по Србију. Настојања Србије да се део српског становништва врати на напутена огњишта у Хрватској и на Косову и Метохију, за сада није уродио плодом. У пракси Србија се налази у неповољном регионалном окружењу са бројним изазовима, ризицима и претњама безбедности од којих важну улогу заузима и неповољна демографска ситуација.

2.2. Савремене миграције и безбедност Републике Србије

Кретања савременог становништва су неминовност и представљају једну од најзначајнијих карактеристика друштвене динамике. При анализи савремених миграција, аутори полазе од претпоставке да се савремене миграције одвијају у мирнодопским условима, односно да не постоји било какав вид принуде који би условио кретање становништва. Разматране су миграције село-град и емиграција становништва са посебним освртом на емиграцију високообразованог становништва.

Кретање становништва на релацији село-град могу се посматрати из два аспекта: Први се односи на дневна кретања становништва из сеоских у урбане средине ради задовољења одређених животних потреба и запослења. Њихова главна карактеристика

⁴⁹⁹[http:// www.president.rs/](http://www.president.rs/) Обраћање председника Републике Србије на зседању скупштине, 27.09.2014. приступ интернету 12.12.2015.

је да се немења просторна структура и да не утичу у значајној мери на нормално функционисање живота и рада на одређеном простору. Други аспект миграција становништва на релацији село-град подразумева кретање становништва са намером трајног мењања места боравка, односно пресељења. Ова врста миграције може значајно утицати на нормално функционисање државе на одређеном простору и очување потребног нивоа безбедности.

Према подацима Завода за статистику Републике Србије, у попису становништва који је реализован 2011.године, од укупно 7.186.862 пописаних становника, 3.949.797 становника је живело у месту где је рођено, а чак 2.465.096 становника се селило. Ова чињеница је забрињавајућа јер јасно указује на степен становништва. Подаци указују на миграциона кретања према великим градским насељима од који се издвајају Београд, Нови Сад и Ниш. Разлог за овакву ситуацију је изузетно неповољна економска ситуација у којој се земља налази у дужем временском раздобљу.

Неравномерна развијеност Србије, економска „исцпљеност“ због оружаних сукоба на простору СФР Југославије и економских санкција утицали су на стварање потребних услова за покретање великог броја становника из сеоских у градске средине. Тражећи боље услове живота део становништва се креће ка градовима јер у већим срединама, без обзира на сложену постоји већа шанса за успех.

Посматрано у безбедносном смислу тренд напуштања сеоских средина и концентрисања становништва у урбаним подручјима је неповољан. Огледа се у релативно трајној измени демографске структуре становништва на одређеном простору. Све већи простор Србије остаје слабо насељен или ненасељен. Тежишно, проблем погађа простор источне и јужне Србије, али ни други крајеви земље нису имуни на овај проблем. У општини Гацин Хан је 60-тих година прошлог века живело око 24.000 хиљада, а тренутно око 8.300 становника. Слична ситуација је и у општини Црна Трава где је у истом периоду прошлог века живело 12.000, а сада око 1.6000 становника (према подацима из пописа 2011,⁵⁰⁰ од наведеног броја само 142 становника су млађа од 18 година, а 1031 становника је старији од 50 година). У протеклих 50-тих година, у општинама Бела Паланка, Ражањ и Бабушница преполовљен је број становника, а становници села на обронцима Старе планине, Сврљишких планина, Кукавице и Суве планине углавном су зашли у шесту и седму деценију живота. До пада броја становника дошло је из два основна разлога: услед миграција и негативног природног прираштаја.

Слична ситуација по питању миграција у смеру село-град је и на већем делу простора Копнене зоне безбедности, не узимајући у обзир део у општинама Прешево, Бујановац и делу општине Медвеђе који је насељен албанским становништвом. Део копнене зоне безбедности који територијално припада општини Куршумлија је практично ненасељен. У рејону база Велики Трн, Мердаре, Шушњак и Трмка који се наслањају на административну линију дужине од 68 километра, 2000. године живело је ок 250

⁵⁰⁰webrzs.stat.gov.rs/http://popis2011.stat.rs/?lang=cir, 12.12.2015

становника просечне старости преко 60 година.⁵⁰¹ Слична ситуација и у селима у Копненој зони безбедности у општинама Нови Пазар и Рашка. Највећи део српског становништва одселио се у веће градове у потрази за бољим условима развијене државе Западне Европе.

Наведени садржаји јасно указују на изузетне проблеме са којима се Србија суочава и које ће у наредном периоду бити актуелни. Могућности попуне јединица Војске Србије и других снага елемената одбране на слабо насељеним подручјима је отежана или у потпуности онемогућена. Уколико нема становништва на одређеном простору, не постоје услови за развијање материјалних ресурса што свакако неповољно утиче на безбедност земље и укупне одбрамбене потенцијале. Логистичка подршка снага ангажовања у операцијама на просторима који су ненасељени је отежана због смањених капацитета територије или њиховог непостојања.

Значајни аспекти утицаја миграција и општег пада броја становника у јужним деловима Србије је и продаја имовине делу становништва чија је лојалност државним органима Србије дискутабилна. Пре свега, мисли се на део албанског становништва на простору општина Прешево, Бујановац и делу општине Медвеђа и део бошњачког становништва у Рашкој регији. Смањен степен миграције и позитивну стопу природног прираштаја у Србији има само албанско и делом бошњачко становништво. Због природне потребе за ширењем, овај део становништва интензивно купује некретнине од стране становника српске националности који су се иселили. На тај начин се полако, али сигурно стварају услови за проширење и потпуну хомогенизацију простора насељеног етнички чистим албанским становништвом о остваривању пројекта „Велика Албанија“.⁵⁰²

При разматрању утицаја миграција на безбедност Србије никако се не смију заобићи миграције албанског становништва. Након нелегалног прогледшења независности „Косова“, приметан је тренд који карактерише интензивно насељавање простора општина Прешево, Бујановац и Медвеђа становништвом са простора Косова и Метохије и Албаније.⁵⁰³ Према наводима Нишких вести, број становника албанске националности на овим просторима повећао се од 2008. године за око 60%. На тај начин ствара се јака основа за постепено предузимање даљих мера на ширењу албанског корпуса, како у демографском, тако и у територијалном смислу. Томе у прилогу иду и подаци који указују на то да су Албанци почели, интензивније, да купују некретнине у Нишу, Врању и Прокупљу. Имајући у виду негативан однос значајног дела албанског становништва према званичним органима Србије, ова чињеница дугорочно може остварили негативан утицај на безбедности земље.

Посебан значај, кад је реч о утицају на безбедност земљу, има одлазак високо образованог становништва у иностранство. Због изразито лоше материјалне ситуације у земљи, дугогодишње економске кризе и различитих друштвених протеста у земљи и окружењу, деведесетих година 20. века Србију је погодио талас миграције људи са

⁵⁰¹ Републички завод за статистику, <http://popis2011.stat.rs/?lang=cir>, 12.12.2015

⁵⁰² www.niskevesti.rs/kosovski scenario, spreman za Nis, 22.11.2015.

⁵⁰³ Исто,

високим образовањем, великим научним потенцијалом и способностима. Тај тренд је и данас актуелан. Природно се намеће питање какве то последице оставља по државу и њену безбедности. Последице и негативни утицају су вишеструки. Србија, за сада, нема никакав правни механизам да ограничи „одлив мозгова“ из земље.⁵⁰⁴

На сцени је парадоксална ситуација која се огледа у томе да држава финансира школовање дела студената из буџета, а затим велики број тих људи по завршетку студија одлази из земље, без икакве обавезе да врате државу у њих уложено. Због тога, дугорочно посматрано држава неповратно губи значајна финансијска средства у ионако тешкој економској ситуацији, а да заузврат нема никакве добробити од тога. Напротив, држава у оваквом систему школовања има само вишеструки губитак. Прво нема слаби потенцијал за одбрану. Физичко смањење броја младог високообразованог, радно и војноспособног становништва негативно утиче на могућност попуње јединице Војске Србије и других елемената система одбране. Одлазак младих стручњака, са друге стране, тихо доводи земље у стање научне инфериорности, односно неспособности за даљи свеукупни друштвени развој, па и развој система неопходних за одбрану земље, уколико држава жели да пут неконтролисаном одливу младих и школованих људи из земље, зато је неопходно хитно предузети низ системских мера које ће бити у стању да елиминирају узроке одласка у иностранство.

2.3. Мигрантска криза и последице по безбедност Републике Србије

Србија је држава која има специфичан геостратегијски положај. Карактерише га чињеница да преко њене територије пролази део значајних паневропских коридора. Повољне карактеристике рељефа, пре свега пружање моравско-вардарске долине и непостојање потребе за савлађивањем теже проходних предела, чине територију Србије делом природне транзитне зоне која спаја Европе са Азијом.

Избијањем сукоба на простору Сирије и Ирака и погоршање безбедносне ситуације узроковало је велика мигрантна кретања становништва из угрожених подручја ка земљама западне Европе, пре свега Немачке. Миграција становништва врши се различитим рутама, а сигурно једна од најзначајних је рута која преко Турске, Грчке, Македоније, Србије и Мађарске или Хрватске даље води ка Европи. Оно што је за Србију позитивно, за сада, је чињеница да се мигранти са Блиског Истока не заустављају у Србији већ је користе искључиво за транзит ка крајњем одредишту. Међутим, то никако не може и несме бити разлог да се држава и надлежне службе опусте јер је за очекивати нове приливе људи у наредном периоду, а тиме и могуће проблеме безбедности земље.⁵⁰⁵

⁵⁰⁴Кованице „одлив мозгова“ дефинише губитак земље одласком научника, истраживача, инжењера, културних радника и других, високо квалификованих грађана. Рад пројектног тима Група 484 под називом „одлив мозгова“ из Србије проблеми и могућа решења, стр.4

⁵⁰⁵Према подацима Црвеног крста Републике Србије, укупан број миграната који је примио помоћ Црвеног крста у Србији у периоду од 10.06. до 31.10.2015.године је 100.566 лица, а према подацима који је дана 21.10.2015.године у југарањем програму ТВ Пинк изнео Министра унутрашњих послова Републике Србије, у Србију је од почетка године ушло преко 200.000 миграната од којих је регистровано

Кретање великог броја људи са угрожених подручја Блиског Истока ка крајњем одредишту може утицати на безбедност држава које се налазе на транзитној рути. Различито гледање и поступање држава према проблему миграната може изазвати осећај неправде и фрустрираности код дела људи који могу бити основа за изазивање немира различитог обима и сукоба са органима реда.

Организовани криминал интензивира своје деловање кроз активност усмерене на илегално пребацивање миграната преко државне границе, трговину људима, наркотицима и оружјем. Посебно повољна околност за јачање организованих криминалних група је чињеница да део миграната није уопште евидентирана од стране државних органа, те је њихове активности тешко или немогуће пратити.

Значајна опасност по безбедност Србије је могућност инфилтрације припадника Исламске државе и претња предузимањем терористичких напада. У прилогу томе иду изведени терористички напади у Француској, Босни и Херцеговини и САД током новембра и децембра 2015.године. Не треба заборавити да Исламска држава простор Србије види као део јединственог калифата. Такође, не сме се потценити ни могућности повезивања инфилтрираних припадника Исламске државе са истомишљеницима на простору Рашке регије и Косова и Метохије и организовања заједничких акција.

Имајући у виду различите културне обрасце понашања, а неретко и предрасуде, локално становништво може доживити мигранте као претњу личној безбедности и као узрок друштвених поремећаја. Могући утицај на безбедности Србије огледа се у евентуалном јачању екстремистичких и десничарских покрета.⁵⁰⁶ Поред тога, није искључена и могућност појаве расизма, али и намерног изазивања нетрпељивости од стране лица којима је у интересу да се Србија дискредитује, односно да се прикаже као држава која са мигрантима поступа нехумано и супротно међународним нормама.

Мигрантска криза изазвала је значајне политичке проблеме и потресе у водећим земљама Европске уније. Проблеми са мигрантима негативно утичу на укупни развој билатералних односа Србије и Хрватске. Слична је ситуација и са северним суседом. Таква ситуација, може се дугорочно негативно одразити на настојања Србије да уђе у Европску унију и тиме ојача свој политички, али и безбедносни положај у региону.

Могућност појаве епидемија заразних болести који мигранти могу узроковати је реална опасност по безбедност земље. И у овој ситуацији значајан проблем представљају лица која нису евидентирана и чије се кретање практично не прати. Код тих лица није могуће предузети мере у смислу здравствене контроле и заштите. Када је реч о овим облику угрожавања безбедности земље, неопходно је сарадња надлежних државних органа са међународним здравственим организацијама.

189. 000 хиљада. Министар Стефановић је том приликом указао да се број миграната стабилизовао на 4.000 до 5.000 људи дневно.

⁵⁰⁶ Марина Филиповић, *Избегличка криза као претња безбедности Републике Србије*, Зборник радова са научног скупа СОПЛОГ-2015, Београд, стр. 288

Закључак

Историјски осврт на миграције становништва на просторима које је насељено српско становништво указује на њихове значајне последице по безбедност и развој српског националног корпуса у будућности. Велике миграције српског становништва из јужних крајева на простору данашње Војводине и Мађарске остале су далекосежне негативне утицаје на безбедност српског становништва и његове државе. Ове две миграције су створиле вакум на простор садашњег Косова и Метохије које је попуно албанско становништво. Ситуација се временом стално погоршава, а као тачксто питању скоро апсолутне хомогенизације са аспекта простора и етничке структуре на Косову и Метохији егзодус српског становништва које се десило 1999. године Србија је добила трајан извор нестабилности и претњу безбедности.

Миграторна кретања становништва Србије изазвана ратним сукобима за последицу су имали трајно измењену демографску структуру на одређеном подручју, али и физичко смањење броја становника. Посебан негативан трајни биланас на безбедност земље оставила су кретања становништва у Првом светском рату. Србија је по изласку из рата, што због губитка у дејствима, што због смрти током повлачења преко Албаније остала без једне трећине становништва. Практично, до данас Србија није успела да се избори са проклетством које се огледа у смањивању броја становника. Материјалне ствари се могу некако надоместити и купити, али човек не може.

Мигранска криза је феномен који је задесио и Србију и сигурно је да остварује одређене негативне утицаје по њену безбедност. Као најзначајнији фактор потенцијалног угрожавања безбедност Србије је могућност доласка припадника Исламска државе, њиховог повезивања са истомиљеницима и крајњем предузимања терористичких напада.

Уколико се не елиминишу неповољни утицаји миграција на безбедност земље и узроци дугогодишњег тренда негативног прираштаја грађана Републике Србије, довешће се у питање постојање Србије као државе. Успешно супротстављање изазовима, ризицима и претњама безбедности изазваним „мигрантском кризом“ могуће је уз континуирану сарадњу државних органа Србија, земља ЕУ, али и других земља од утицаја на решење проблема.

Литература

1. Светлана Станаревић и други: Појмовник безбедносне кулуре, Београд, 2009
2. Љубомир Гиговић: *Опита војна географија*, Медија одбране, 2014
3. www.novosti.rs/Ivetić. М, Vukmirović Ђ(tekst) „Šta je Vojvodini donela osma ofanziva, kako danas žive kolonisti“, од 20.01.2014. Приступило интернету 12.12.2015 негативан утицај
4. www.telegraf.rs/olujja-zlocin bez kazne, zlocin koji traje, pristup internetu 12.12.2015
5. <http://www.presednik.rs/> Обраћање председника Републике Србије на заседану Супштине ун, 27.09.2014. pristup interentu 12.12.2015.
6. Републички завод за статистику, <http://popis2011.stat.rs/?lang=cir>, 12.12.2015

7. www.niskevesti.rs/kosovski scenario, spreman za Nis, 22.11.2015.
8. Марина Филиповић, *Избегличка криза као претња безбедности Републике Србије*, Зборник радова са научног скупа СОПЛОГ-2015, Београд

**PRAVNO SIGURNOSNO PITANJE AZILA SA OSVRTOM NA BOSNU I
HERCEGOVINU**

**LEGAL SECURITY QUESTION SEEKERS WITH REGARD TO BOSNIA AND
HERZEGOVINA**

Apstrakt:

Azil je međunarodnim pravom ustanovljen pravno-sigurnosni institut i priznato pravo utočišta strancima, koje reguliše svaka država pozitivnim važećim zakonodavstvom. Kako u Bosni i Hercegovini, tako i u drugim državama u svijetu-(međunarodnoj zajednici) pravno - sigurnosni institut, azil, može stranac steći koji je prognan zbog svog zalaganja za demokratske poglede i pokrete, za socijalno i nacionalno oslobađanje, za slobodu i prava ljudske ličnosti ili za slobodu naučnog i umjetničkog stvaranja. Pravo na azil imaju izbjeglice, kojima je takav status priznat međunarodnim pravom (čl. 1. Ženevske konvencije o položaju izbjeglica iz 1951. godine), te svi koji se nalaze izvan vlastite zemlje i u nju se ne mogu vratiti zbog osnovanog straha da bi ondje mogli biti podvrgnuti nasilju ili progonima.

Strancu kojem je pod važećim zakonskim uslovima priznato pravo azila, država azilantu obezbjeđuje smještaj, sredstva za izdržavanje i zdravstvenu zaštitu. Pravo na azil spada među osnovna ljudska prava, a određeno je Općom deklaracijom o pravima čovjeka u 14. članu, prema kojem ovo pravo mogu tražiti i u njemu uživati osobe koje su prebjegle u drugu zemlju zbog različitih vrsta progona u zemlji porijekla. Ovo pravo ne mogu tražiti osobe koje su u svojim zemljama tražene radi nepolitičkih prijestupa ili zbog djela suprotnih ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda.

Ukoliko se utvrdi da stranac – azilant u toku boravka u Bosni i Hercegovini, odnosno drugoj državi djeluje protiv ustavom utvrđenog poredka ili protiv međunarodnih interesa BiH ili drugih država u međunarodnoj zajednici, može mu se oduzeti pravo azila. Rješenje o priznavanju ili oduzimanju prava azila donosi funkcioner koji rukovodi nadležnom institucijom za predmetne poslove i zadatke. Na rješenje o oduzetom pravu azila, stranac može uložiti žalbu neposredno višem organu vlasti određene države koji je nadležan za rješavanje predmetnog pitanja. U rješenju se navodi rok u kojem stranac, kao nepoželjna osoba (**persona non grata**) mora napustiti teritoriju određene države, koja mu je priznala status azila. Rokovi su individualna stvar svake države pojedinačno.

Ključne riječi: azil, prognan, utočište, ljudska prava, sigurnost

Abstract:

Asylum is international law established legal and security institute and recognized the right of refuge to foreigners, that each state regulates the positive legislation in force. As in Bosnia and Herzegovina and other countries in the world-(the international community) legal - Safety Institute, asylum, a foreigner can acquire who was exiled because of his advocacy of democratic views and movements for social and national liberation, for freedom and human rights or of the freedom of scientific and artistic creation. The right to asylum by refugees, which is recognized as such by international law (Art. 1st Geneva Convention on the Status of Refugees of 1951), and all who are outside of their own country and it can not be recovered because of well-founded fear that there could be subjected to violence or persecution .. An alien who is under the applicable legal terms granted asylum, the state provides asylum seeker accommodation, means of subsistence and health care. The right to asylum is one of the fundamental human rights, in particular of the Universal Declaration of Human Rights in the 14th article, according to which this law can and enjoy it people who fled to another country because of the different types of persecution in their country of origin. This right can not ask people who are in their countries in order sought non-political offenses or for acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

If it is determined that the stranger - an asylum seeker during the stay in Bosnia and Herzegovina, and other state acts against the constitutional of succession of or against the international interests of BiH or other states in the international community, he may be deprived of the right of asylum. The decision on the recognition or withdrawal of the right of asylum brings the official in charge of the competent institution for the respective tasks and duties. A decision on seized right of asylum, an alien may file an appeal directly to a higher authority a certain state which is responsible for resolving the issue in question. The decision shall contain a deadline for an alien as undesirable (*persona non grata*) to leave the territory of a particular country that has recognized the status of asylum seekers. Deadlines are an individual matter of each country at a given district.

Keywords: asylum, exile, shelter, human rights, security

Uvod

Ovaj rad je priređen povodom sudjelovanja na međunarodnoj konferenciji pod nazivom „Svjetska izbjeglička kriza – izazovi i perspektive“ koji će biti publikovan u Zborniku sažetaka i radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Travniku.

Sadržaj rada ne odražava nužno stavove Svjetske izbjegličke krize a ni izbjegličke krize koja pogađa Evropsku uniju, već ih općenito promatra u smislu općeg, odnosno zajedničkog problema sa osvrtom na pravno sigurnosni status azila u BiH..

Naučni rad o pravnom i sigurnosnom pitanju azila u BiH je definisan od strane autora, imajući u vidu da su predstavnici UNHCR-a u BiH, Sektor za azil Ministarstva sigurnosti i Sektor za izbjeglice, raseljene osobe i stambenu politiku Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, uz finansijsku podršku Delegacije Evropske komisije u BiH, priredili Priručnik o

azilu u BiH, kojim su nastojali da prikažu šta je sve urađeno u oblasti azila i međunarodne zaštite u BiH do sada.

Namjera autora ovog rada je da se na lako razumljiv način do sada izgrađeni pravno politički sistem azila i međunarodne zaštite u BiH, doradi i sa pravno sigurnosnog aspekta, te da sve buduće aktivnosti usmjeri ka nadogradnji dosada izgrađenih vrijednosti kroz:

- sigurnosne, pravne i upravne organe vlasti koji su stručno osposobljeni radi vođenja postupaka utvrđivanja izbjegličkog statusa ili statusa privremenog boravka iz humanitarnih razloga u postupku azila i u pogledu statusa supsidijarne zaštite,
- institucije koje su formirane, stručno obučene i osposobljene njihove kadrove da se brinu o pravima i integraciji osoba kojima je već priznat izbjeglički status u smislu supsidijarne zaštite, te statusa privremenog prihvata,
- ulogu nevladinog sektora u pogledu političke zaštite prava i sigurnosti u oblasti azila i
- važeći zakonodavno pravni okvir koji je do sada ustanovljen u oblasti azila, kako kroz Ustav, zakone, konvencije, deklaracije, protokole o statusu izbjeglica i druge akte.

Ovu publikaciju mogu namijenski koristiti kako kreatori politike u oblasti azila u BiH, tako i osobe u institucijama koje se posredno ili neposredno bave zaštitom pravnih i sigurnosnih pitanja tražilaca azila, osoba priznatog statusa izbjeglica ili osoba kojima je priznata supsidijarna, odnosno međunarodna zaštita.

Bosanskohercegovačka vlada je odlučila još početkom 2000-te. godine da otpočne proces izmjene Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu koji je usvojen 2003. godine, sa ciljem njegovog usklađivanja sa EU *acquis*. Savjet ministara BiH je nedavno usvojio nacrt novog Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu koji uskoro treba da bude upućen u parlamentarnu proceduru. Prema usvojenom tekstu nacrta Zakona svi podzakonski akti koji su do sada stupili na snagu, a koji nisu u suprotnosti sa novim Zakonom, ostaće na snazi i nakon njegovog usvajanja. Stoga će većina propisa objavljenih u Priručniku o azilu u BiH, ostati na snazi i nakon usvajanja novog Zakona.

Autor ovog rada namjerava da u kratkim crtama, na jednom mjestu, prikaže šta je, „sve“ urađeno do sada u oblasti pravne i sigurnosne zaštite azila i njegove međunarodne zaštite u BiH, kako bi se, „sve“, buduće teorijske i praktične aktivnosti usmjerile ka nadogradnji do sada izgrađenih normativnih vrijednosti predmetne materije. Takođe, autor teksta će nastojati da u ovom radu prikupi što veći broj bitnijih tekstova koji se odnose na do sada donesene važeće propise koji su u neposrednoj vezi sa pravnom sigurnošću stranaca u BiH a koji su u prilici da traže i ostvare azil i međunarodnu zaštitu kroz važeće zakonske propise BiH, koji normativno regulišu pravno sigurnosni institut azila.

Da bi vlade (BiH, Entiteta i BD), uskladile postojeće zakonodavstvo u oblasti imigracije i azila sa EU *acquis* (stečevinom EZ-a), koristile su tekst Priručnika o azilu u BiH, donesen 7. novembra 2007. godine od strane Predstavništva UNHCR-a u BiH, kao i direktive koje je Vijeće EZ-a dosada donijelo u oblasti azila, zatim Rezolucije Generalne skupštine Ujedinjenih naroda - Deklaracija o teritorijalnom azilu iz 1967. godine. Generalna skupština Ujedinjenih naroda usvojila je 1967. godine Deklaraciju o teritorijalnom azilu namijenjenu državama članicama. U univerzalnoj Deklaraciji je utvrđeno da je priznavanje azila miroljubiv i humanitaran čin koji nijedna država ne može smatrati neprijateljskim, te propisuje da je zemlja azila dužna obraditi zahtjev svake osobe za priznavanjem azila. “Svako

ima pravo tražiti i u drugim zemljama uživati azil od proganjanja, što nalaže, ” Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, član 14(1)“.

Kao što to pokazuju Afrička konvencija, Kartagenska deklaracija i Deklaracija Ujedinjenih naroda o teritorijalnom azilu iz 1967. godine, priznavanje azila je humanitaran i apolitičan čin. Riječ “azil” nije definirana međunarodnim pravom, no postala je sveobuhvatni pojam za cjelokupnu zaštitu koju neka zemlja pruža izbjeglicama na svom području. Azil znači, u najmanju ruku, privremenu osnovnu zaštitu - odnosno zabranu prisilnog povratka na granice teritorije gdje bi život ili sloboda izbjeglice bili ugroženi - uz mogućnost ostanka u prihvatnoj zemlji do iznalaženja rješenja izvan te zemlje. U mnogim zemljama je značenje ove riječi puno šire, uključujući prava iz Konvencije iz 1951. godine.⁵⁰⁷

Kako u cijelom svijetu tako i u Staroj Evropi, kroz stoljeća, ljudska društva su dočekivala sa dobrodošlicom preplašene umorne, iznurene strance, žrtve proganjanja od nasilja, terora, brutalnosti i surove sile neviđenih razmjera. Ova humanitarna tradicija pružanja utočišta davanjem azila kako odraslima tako i djeci, odnosno novorođenčadima u današnje se vrijeme stalno prikazuje u pisanim-štampanim, elektronskim i drugim komunikativnim medijima širom svijeta, što je posljedica ratova i masovnih proganjanja kojom prilikom nastaju milioni izbjeglica i interno raseljenih osoba u krajnjem slučaju beskućnika koji nerijetko traže privremeni smiraj u šatorima i šatorskim naseljima. Međutim, dok ljudi i dalje bježe od prijetnji po svoj život i slobodu, vladama je iz mnogih razloga sve teže pomiriti njihove humanitarne porive i obaveze koje su im nametnule potrebe njihovih zemalja kroz političku stvarnost. Na početku 21. stoljeća zaštita izbjeglica predstavlja solidarnost sa najugroženijim kolonama ljudi na svijetu i iznalaženje odgovora na izazove sa kojima je suočen međunarodni pravni sistem stvoren upravo u tu svrhu.

Azil je pravo političkog pitanje izbjeglice, koje se odnosi na njeno utočište u nekoj stranoj državi. Općenito, azil predstavlja svako sklonište pred neprilikom, progonom, bolešću, starošću, često u formi institucije, (utočište za nezbrinutu djecu, starce, siromahe i beskućnike). Pravo na azil spada među osnovna ljudska prava, a određeno je Općom deklaracijom o pravima čovjeka u 14. članku, prema kojem ovo pravo mogu tražiti i u njemu uživati osobe koje su prebjegle u drugu zemlju zbog različitih vrsta progona u zemlji porijekla. Ovo pravo ne mogu tražiti osobe koje su u svojim zemljama tražene radi nepolitičkih prijestupa ili zbog djela suprotnih ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda.

1. Razvoj pravnog, sigurnosnog i političkog sistema azila u BiH

“Politika i regulisanje pitanja imigracije, izbjeglica i azila⁵⁰⁸ je prema Ustavu BiH propisana kao jedna od svega deset (10) funkcija koje su od vitalnog značaja za funkcionisanje BiH kao moderne države i koja stoga potpada pod isključivu nadležnost njenih državnih institucija. Prema riječima Karla Bilta (Carl Bildt), prvog visokog predstavnika za BiH: “...kada se mirovni sporazum parafirao u Dejtonu u novembru 1995. godine, a nakon toga i potpisao u Parizu 14. decembra, nije se davalo puno pažnje njegovom Aneksu 4 – Ustavu BiH.... Ustav BiH je jedan od najkomplikovanijih ustavnih dokumenata za koji je međunarodna zajednica

⁵⁰⁷ Zaštita izbjeglica: Vodič kroz međunarodno izbjegličko pravo “Svako ima pravo tražiti i u drugim državama i uživati azil od proganjanja.” Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, član 14(1).

⁵⁰⁸ Član III (1) (f) Ustava Bosne i Hercegovine.

dala svoj blagoslov u posljednje vrijeme. On predstavlja decentralizovani model načina na koji bi se trebala organizovati država i prenosi važne funkcije i ovlasti vlade na dva Entiteta od kojih se BiH sastoji, tj. Federaciju BiH, Republiku Srpsku i BD, ali isto tako i ostavlja zajedničkim organima one funkcije koje su od vitalnog značaja za funkcionisanje moderne države”⁵⁰⁹.

Teško je opisati situaciju u BiH u momentu kada je Ustav stupio na snagu. Procjenjuje se da je oko 250.000 ljudi u BiH ubijeno u ratnim razaranjima od 1992. do 1995. godine, 17.000 je proglašeno nestalim, a 2,2 miliona stanovnika BiH je bilo raseljeno⁵¹⁰. U tako dramatičnoj situaciji, BiH je bila prihvatna zemlja za veliki broj izbjeglica iz Hrvatske, kojih je prema nekim procjenama na teritoriji Republike Srpske bilo između 30.000 i 40.000. Iako su prve izbjeglice počele pristizati iz Hrvatske još 1990. godine, najveći broj izbjeglica je potražio utočište u BiH u toku 1995. godine⁵¹¹. Masovni priliv izbjeglica se nastavio u 1998-oj godini, ali ovaj put sa Kosova, kada je na područje Federacije BiH pristiglo oko 13.000 osoba. U toku 1999. godine, izbjeglicama sa Kosova se pridružilo blizu 30.000 izbjeglica sa preostalog područja tadašnje Jugoslavije, od kojih je bilo najviše izbjeglica sa područja Sandžaka u Srbiji. Iako se već u junu 1999. godine veliki broj izbjeglica iz tadašnje Jugoslavije vratio kućama, ostalo je 21.955 osoba koje su i dalje tražile međunarodnu zaštitu u Federaciji BiH⁵¹².

Dok je situacija na terenu diktirala hitnost u pružanju međunarodne zaštite izbjeglicama koje su pristizale u ogromnim brojevima u BiH, neuporedivo sporije je tekao postupak donošenja zakonodavnog okvira od strane Parlamenta BiH, ustanovljavanje nadležnih organa i osposobljavanje kadra za sprovođenje tih propisa.

Prvi propis na državnom nivou koje je usvojen u oblasti azila je bilo Uputstvo o prijehu izbjeglica iz SR Jugoslavije sa područja Kosova i Metohije, koje je donijelo Vijeće ministara BiH 24. septembra 1998. godine, a stupilo je na snagu 11. Oktobra 1998. godine kada je i objavljeno u "Službenom glasniku BiH"⁵¹³. Državno Ministarstvo civilnih poslova i komunikacije je bilo zaduženo za provedbu ovog Uputstva, kojem izazovu je ovo ministarstvo u cijelosti odgovorilo. Već u maju 1999. godine, Vijeće ministara BiH je donijelo novo Uputstvo kojim se privremeni prihvati proširio na sve osobe iz SR Jugoslavije⁵¹⁴. Oba uputstva su donesena uz pravno-ekspertnu podršku Misije UNHCR-a u BiH, tako da su ovi pravni tekstovi na pravi način odrazili međunarodno-pravne standarde iz oblasti izbjegličkog prava primjerene masovnom prilivu izbjeglica. U periodu od septembra 1998. godine do septembra 2007. godine, kada je prestao privremeni prihvati, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je sveukupno donijelo 9 (devet) odluka o prijehvremenom prijehu⁵¹⁵, a nadležna

⁵⁰⁹ Uvod: Karl Bilt, visoki predstavnik za BiH; Ustav BiH, OHR (publikovano 1996. godine).

⁵¹⁰ Komparativna analiza o pristupu pravima izbjeglica i raseljenih lica; Ministarstvo za ljudska prava izbjeglice, izdanje iz decembra 2005. godine (strana 45)

⁵¹¹ Podaci preuzeti iz uvodnog dijela studije "Status populacije Srba iz Hrvatske u BiH: Izbjeglice ili državljani" UNHCR, maj 2003. godine (strana 4). U daljem tekstu ove Studije se također navodi: "... Pošto su statistički podaci o izbjeglicama iz Hrvatske varirali, UNHCR je 2000. godine sponzoriseo ponovnu registraciju (reregistraciju) Srba iz Hrvatske, kojom prilikom je reregistrovano ukupno 24.877 lica u Republici Srpskoj."

⁵¹² Statistički podaci UNHCR-a od 1. oktobra 1999. godine.

⁵¹³ "Službeni glasnik BiH" br. 19/98.

⁵¹⁴ "Službeni glasnik BiH" br. 7/99.

⁵¹⁵ Odluke Savjeta ministara o privremenom prijehu u BiH lica sa područja SR Jugoslavije a kasnije Kosova, objavljene su u "Službenom glasniku BiH" br. 19/98, 7/99, 28/01, 11/03, 33/04, 65/05, 58/06, 17/07 i 58/07.

ministarstva su usvojila 5 (pet) uputstava kojima su dalje regulisana sigurnosna prava i način registracije privremeno prihvaćenih osoba⁵¹⁶.

U skladu sa ovim uputstvima, Ministarstvo civilnih poslova i komunikacija je registrovalo i izdavalo izbjegličke kartone svim prihvaćenim osobama koje su došle sa područja SR Jugoslavije. Sve ove osobe su zakonito boravile na teritoriji BiH i imale zagarantovana osnovna ljudska prava kao što su: osnovno obrazovanje, te po potrebi osnovna zdravstvena zaštita, smještaj i ishrana. Također je garantovano jedinstvo porodice, zaštita djece, posebno one koja su bez pratnje staratelja, i omogućen je pristup postupku azila u kojem bi se razmotrili individualni zahtjevi za azil. Da bi se za ovako veliki broj privremeno prihvaćenih osoba obezbijedio smještaj i druga prava zagarantovana Uputstvom, Misija UNHCR-a u BiH je pružila punu finansijsku i kadrovsku podršku Ministarstvu civilnih poslova i komunikacija u cilju što bržeg otvaranja centara za prihvatanje izbjeglica i njihovu pravno sigurnosnu zaštitu. Tako je već krajem 1998. godine otvoren prvi azilantsko-prihvatni centar (u daljem tekstu: APC) u Rakovici, zatim je početkom 1999. godine otvoren APC u Bosanskom Petrovcu, krajem 1999. godine otvoren je APC u Brezi, a 2000. godine otvoren je i APC Salakovac kod Mostara. U jeku masovnog priliva izbjeglica organizovani smještaj im je bio obezbjeđivan na još dvadeset lokacija u Federaciji BiH. Četiri pobrojana APC-a su izgrađena za smještaj lica sa statusom privremenog prihvatila da bi se kasnije u iste centre smještali i tražioci azila i osobe sa priznatim izbjegličkim statusom koje na drugi način nisu mogle riješiti problem svog smještaja.

Zbog neizgrađenih kapaciteta unutar Ministarstva civilnih poslova i komunikacija, Misija UNHCR-a u BiH je vršila ocjenu izbjegličkog statusa na osnovu individualno podnesenih zahtjeva za azil, a istovremeno je vršila i premještanje izbjeglica iz BiH u zemlje koje su te osobe prihvatale, sa ciljem rasterećenja BiH. Već u to vrijeme UNHCR je otpočeo sa obrazovanjem kadrova koji su radili na pružanju pravne i sigurnosne zaštite izbjeglica u Ministarstvu civilnih poslova i komunikacija.

Zakon o imigraciji i azilu je prvi zakon u ovoj oblasti koji je usvojio Parlament BiH u decembru 1999. godine⁵¹⁷. Ovim Zakonom azil se u BiH garantovao: (a) izbjeglicama koje ispunjavaju uslove iz člana 1A(2) Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine; (b) osobama koje ne ispunjavaju uslove iz Konvencije ali koje se ne mogu vratiti u zemlju porijekla ili uobičajenog boravka gdje su im sloboda ili život bili ugroženi ili gdje bi bili izloženi mučenju, nehumanom ili degradirajućem postupanju. Tim Zakonom je bilo predviđeno da će zahtjev za azil razmatrati i o istom odlučivati organizaciona jedinica pri Ministarstvu civilnih poslova i komunikacija koja je u cijelosti osposobljena u oblasti azila i izbjegličkog prava. Ovaj Zakon je također garantovao svim osobama koje su već stekle izbjeglički status ili kojima je priznat privremeni prihvatanje u BiH priznanje tog statusa i po ovome Zakonu. Istovremeno je ovlašteno Vijeće ministara BiH da donose propise kojima bi se dalje uređivala pitanja vezana za masovni priliv izbjeglica. Ovaj Zakon, koji je sadržavao svega 64 člana, predviđao je da se sva pitanja detaljnije regulišu čitavim nizom podzakonskih akata od kojih je na snagu stupio samo jedan i to neposredno prije nego je Zakon prestao da bude na snazi.

⁵¹⁶ Uputstva o privremenom prihvatanju koje je donosilo Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice a kasnije Ministarstvo sigurnosti su objavljena u "Službenom glasniku BiH" br. 5/02, 13/03, 33/04, 65/05 i 62/06.

⁵¹⁷ "Službeni glasnik BiH" br. 23/99.

Zakon o Vijeću ministara BiH i ministarstava BiH iz aprila 2000. godine je uspostavio pet ministarstava na državnom nivou⁵¹⁸. Novo-uspostavljeno Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice je bilo zaduženo za: "preduzimanje radnji u ostvarivanju i zaštiti ljudskih prava i prava izbjeglica, emigracije, imigracije i azila, u skladu sa Ustavom BiH...". Međutim, već u martu 2003. godine donesen je novi Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave u BiH kojim je ustanovljeno Ministarstvo sigurnosti koje je zaduženo da: "provodi politiku prava i sigurnosti useljavanja i azila u BiH i uređuje procedure vezano za kretanje i boravak stranaca u BiH". Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice je pripala nadležnost da se: "stara o pitanjima azila i o sigurnosnim pravima izbjeglica koje dolaze u BiH". Upravo ove odredbe će biti predmet kasnijih izmjena ovog Zakona⁵¹⁹. Uprkos ovim izmjenama Zakona, Vijeće ministara BiH je tek 2006. godine svojom Odlukom o privremenom određivanju nadležnosti dodatno regulisalo ovu oblast da bi se jasno izdiferenciralo da je Ministarstvo ljudskih prava nadležno za utvrđivanje načina ostvarivanja prava, pravne sigurnosti i obaveza stranaca kojima je Ministarstvo sigurnosti već priznalo pravo na međunarodnu zaštitu u BiH. Pod međunarodnom zaštitom se podrazumijeva: (a) izbjeglički status, (b) status supsidijarne zaštite putem davanja odobrenja privremenog boravka iz humanitarnih razloga zbog osnovane sumnje da će pojedinac biti podvrgnut mučenju, nehumanom ili degradirajućem postupanju ili kažnjavanju ili (c) privremeni prihvrat po osnovu ovlasti prenešenih od strane Vijeća ministara BiH.

U ovako bezbjednosno turbulentnoj situaciji u kojoj su se najčešće mijenjale i prelamale nadležnosti državnih organa zaduženih za pitanja azila bilo je iznimno teško izgraditi "organizacionu jedinicu koja je u cijelosti osposobljena u oblasti azila i izbjegličkog prava" kako je to propisivao Zakon o imigraciji i azilu. Uprkos svemu, Misija UNHCR-a u BiH je još 2002. godine pružila punu finansijsku, sigurnosnu i tehničko-pravnu podršku Sektoru za imigraciju i azil u tadašnjem Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice da bi se zaposlili kvalifikovani pravници i prevodioci koji su bili intenzivno obučavani u zemlji i inostranstvu u oblasti izbjegličkog prava, uključujući i takozvanu "obuku na poslu" sa kojom se počelo u toku 2003. godine. Kadar koji je uspješno prošao obuku je dobio stalna zaposlenja i u kasnijim administrativnim reformama to su bili uposlenici administrativnih jedinica nadležnih za oblast sigurnosti i prava azila. U periodu od 2003. do 2007. godine, Evropska komisija je kroz projekte CARDS-a pružila finansijsku podršku Misiji UNHCR-a u BiH u sprovođenju gore navedenih ciljeva. Obuka koja se davala u okviru ovoga programa je bila proširena i na Sud BiH koji je nadležan za vođenje upravnog spora u predmetima azila. Istovremeno, Misija UNHCR-a u BiH je intenzivno radila na izgrađivanju mreže sigurnosno pravnih centara u kojima su bili obučavani pravници da pružaju besplatnu pravnu pomoć tražiocima azila i licima kojima je priznat status u postupku azila. Na državnom nivou je registrovano Udruženje "Vaša prava BiH" sa mrežom pravnih centara koji su pokrivali cijelu teritoriju BiH. Time je osnovan nevladin sektor koji je trebao da potpomogne državne organe da ispuni zakonom propisanu obaveznu da se tražiocima azila pruži besplatna pravna pomoć. Obuka kadra i u nevladinom sektoru je bila potpomognuta kroz gore navedene projekte CARDS-a.

⁵¹⁸ "Službeni glasnik BiH" br. 11/00.

⁵¹⁹ "Službeni glasnik BiH" br. 26/04.

Ministarstvo sigurnosti i Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice su sklopili sa Udruženjem "Vaša prava BiH" protokole kojima se pravnicima ovoga Udruženja daje pristup tražiocima azila i osobama kojima je priznat status u postupku azila, u cilju obezbjeđenja besplatne pravne pomoći u toku postupka azila i u postupku integracije.

Misija UNHCR-a u BiH je uspostavila partnerske odnose sa nevladinim organizacijama koje se bave pružanjem psiho-socijalne podrške osobama smještenim u APC-ima još u vrijeme kada su uspostavljeni prvi APC-i. Ova saradnja još uvijek traje i nezamjenjiv je mehanizam u sadašnjoj situaciji kada sistem socijalne zaštite loše funkcioniše i za državljane BiH.

U oktobru 2003. godine donesen je novi Zakon o boravku i kretanju stranaca i azilu⁵²⁰ kojim je detaljnije elaborirana uloga Ministarstva sigurnosti u oblasti imigracije i azila. Istovremeno je propisano da se o sigurnosti pravima osoba kojima je priznata zaštita u postupku azila staraju Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Ministarstvo civilnih poslova i Ministarstvo sigurnosti. Postupak azila je propisan na krajnje jednostavan način ali uz puno poštovanje prava tražilaca azila u BiH. Naime, Sektor za azil pri Ministarstvu sigurnosti utvrđuje status, a za postupak po tužbi je nadležan Sud Bosne i Hercegovine. I ovim Zakonom BiH je garantovala sigurnost i azil izbjeglicama koje ispunjavaju uslove iz člana 1A(2) Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine. Osobama koje ne ispunjavaju uslove iz konvencije ali koje se ne mogu vratiti u zemlju porijekla ili uobičajenog boravka jer bi bile izložene mučenju, nehumanom, ili degradirajućem postupanju ili kažnjavanju, garantovano je pravo i sigurnost na privremeni boravak iz humanitarnih razloga⁵²¹. Zakon obezbjeđuje poštovanje principa nonrefoulementa (zabrane vraćanja), zabrane kažnjavanja za ilegalni prelazak granice ili boravak i povjerljivost podataka u postupku azila. Ovaj Zakon također garantuje svim osobama koje su već stekle izbjeglički status ili kojima je priznat privremeni prihvata u BiH da im se taj status prizna i po ovome Zakonu.

Pošto je novoformirano Ministarstvo sigurnosti preuzelo obučeni kadar iz Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, malobrojni Sektor za azil pri Ministarstvu sigurnosti je uz tehničko pravnu pomoć Misije UNHCR-a u BiH izradilo nacrt Pravilnika o azilu u Bosni i Hercegovini koji je Ministar sigurnosti potpisao 15. aprila 2004. godine⁵²². Ovim pravilnikom je detaljno propisan postupak azila u BiH, precizirana obaveza Ministarstva sigurnosti da se stara o pravima tražilaca azila i navedena obaveza Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice da u saradnji sa Ministarstvom sigurnosti, Ministarstvom civilnih poslova i UNHCR-om donese podzakonske akte kojima će se propisati prava i pravna sigurnost osoba kojima je u postupku azila priznat status.

Ovim je kompletirano zakonodavstvo i izgrađeni su neophodni kapaciteti koji su bili potrebni da Ministarstvo sigurnosti preuzme od UNHCR-a postupak utvrđivanja izbjegličkog statusa i statusa supsidijarne zaštite, na način predviđen Zakonom i Pravilnikom. To je i ozvaničeno potpisivanjem Protokola o prenosu određivanja statusa izbjeglica i drugih odgovornosti vezanih za azil sa UNHCR-a na Ministarstvo sigurnosti BiH, po kojem je od 1. jula 2004. godine Ministarstvo sigurnosti preuzelo vođenje postupka po primljenim zahtjevima za azil.

Ovim su se stekli uslovi da se intenzivira donošenje podzakonskih akata kojima bi se detaljnije uredili uslovi pod kojima osobe sa priznatim statusom u postupku azila mogu

⁵²⁰ "Službeni glasnik BiH" br. 29/03.

⁵²¹ Član 79. u vezi sa članom 60. i članom 35(1)(d) Zakona o boravku i kretanju stranaca i azilu.

⁵²² "Službeni glasnik BiH" br. 26/04.

ostvariti sigurnosna i druga prava zagaranovana Zakonom. Kako je prema Odluci Vijeća ministara BiH o privremenom određivanju nadležnosti iz 2006. godine⁵²³,

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice određeno kao ministarstvo koje je nadležno da se brine o ovim pitanjima, u vrlo kratkom vremenu ovo ministarstvo je preuzelo čitav niz radnji u cilju donošenja podzakonskih akata koji će biti primjenjivi na terenu od strane opštinskih, kantonalnih i entitetskih organa. Zakon o boravku i kretanju stranaca i azilu predviđa da se izbjeglicama garantuju sva prava propisana odredbama članova 3–34. Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine, dok se pravo na sigurnost, rad, obrazovanje, zdravstvo i socijalnu zaštitu garantuje izbjeglicama i osobama sa privremenim boravkom iz humanitarnih razloga priznatom u postupku azila na isti način na koji se ta prava priznaju i državljanima BiH⁵²⁴.

Ovo je izazvalo čitav niz pitanja oko podjele nadležnosti između Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice i entitetskih/kantonalnih organa vlasti. U razrješenju ovog pitanja jako je pomoglo Mišljenje o obimu nadležnosti BiH u oblasti imigracije i azila s posebnim osvrtom na potencijalno uključivanje entiteta koje je Evropska komisija za demokratizaciju kroz zakon (Venecijanska komisija) dala još u martu 1999. godine. Prema ovom Mišljenju "politiku i uređenje" (u kontekstu azila) navedeni u članu III(1)(f) Ustava BiH "ne treba tumačiti na način kao ograničavanje nadležnosti BiH na normativne aspekte.... Osnovna pretpostavka je da u nadležnosti BiH spadaju i donošenje i provođenje bitnih (sigurnosnih i drugih) propisa..." U skladu sa ovim mišljenjem, ali i uvažavajući stanje na terenu, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice je uz svesrdnu pomoć Misije UNHCR-a u BiH, u roku od nepunih godinu dana donijelo dva pravilnika kojima se obezbjeđuje: (a) pristup zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju i (b) upis u matične knjige rođenja djece izbjeglica i osoba pod supsidijarnom, odnosno sigurnosnom zaštitom, vjenčanja i druga statusna pitanja. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice i UNHCR u BiH, uz finansijsku pomoć Evropske zajednice, su u sedam navrata okupili veći broj različitih organa i organizacija od opštinskog do državnog nivoa da bi se dogovorili tekstovi dva gore-navedena pravilnika, a sve u cilju njihove lakše implementacije od strane izvršnih organa nakon stupnja ovih pravilnika na snagu.

U toku 2004-2007. godine Ministarstvo sigurnosti, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice i UNHCR su zajedničkim snagama izgradili opsežnu pravnu i sigurnosnu legislativu u oblasti azila i izvršili intervencije u čitavom nizu pravnih akata u cilju pune zaštite tražilaca azila i drugih osoba pod međunarodnom zaštitom u BiH. Svi donešeni pravni akti su ugrađeni u tekst Priručnika o azilu, tako da bi se na jednom mjestu mogli naći svi važeći propisi o ovoj oblasti.

2. Politika i pravo na Azil

2.1. Pravo na azil

Čl. 18. Povelje o osnovnim pravima Evropske unije zagaranjuje pravo na azil. Ovo pravo imaju izbjeglice, kojima je takav status priznat međunarodnim pravom (čl. 1. Ženevske konvencije o položaju izbjeglica iz 1951. godine), te svi koji se nalaze izvan vlastite zemlje i u nju se ne mogu vratiti zbog osnovanog straha da bi ondje mogli biti podvrgnuti nasilju ili

⁵²³Vidi str. 8. Priručnika o azilu u BiH.

⁵²⁴ Član 81. (1) i (3) i član 35. (3) Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

progonima. Priznanje takvog pravnog statusa ostvaruje se u zemljama koje su potpisale posebne sporazume s Ujedinjenim narodima, ili od strane UNHCR-a. U tom smislu, politički azil je poseban slučaj prava na azil. Riječ je o azilu za osobe koje su progonjene zbog svojih političkih ideja.

Bosna i Hercegovina je uspjela uspostaviti i razviti održive državne strukture koje omogućavaju administrativni okvir za implementaciju politike u oblasti viza, azila, migracije i granica. Neke od konvencija EU koje se odnose na ljudska prava i osnovne slobode su već ugrađene u postojeći Ustav Bosne i Hercegovine ili su prenesene na osnovu sukcesije zajedno sa drugim državama bivše Jugoslavije. Istraživanje je pokazalo da je donošenje legislative i uspostava pravilne strukture tek početna tačka u željenom pravcu. Stvaranje pretpostavke za funkcionalan i efikasan sistem zahtijeva dodatni napor uključivanja svih struktura vlasti. Do sada, institucije nisu na zadovoljavajući način pratile provođenje usvojene legislative. Nedostatak adekvatnih finansijskih i ljudskih resursa stvorio je mnogo problema u vezi sa primjenom potrebnih zakona u sektoru azila i migracije. Uprkos napretku koji je Bosna i Hercegovina postigla ona se i dalje suočava sa problemima, od kojih su neki zajednički za region a neki jedinstveni za Bosnu i Hercegovinu. Usvajanje i provođenje legislative u sektoru pravosuđa i unutrašnjih poslova Bosne i Hercegovine mora biti jedan od prioriteta da bi država napredovala u procesu pridruživanja Evropskoj uniji i osigurala slobodu kretanja za svoje građane.

Hipoteza ovog istraživanja bila je definisana u sljedećem pitanju: "Da li postoji mogućnost ukidanja viznog režima za sve građane Bosne i Hercegovine u roku od naredne dvije godine?" Gosp. Renco Davidi, zamjenik šefa Delegacije Evropske komisije u Bosni i Hercegovini odgovorio je na ovo pitanje, što se također može zaključiti i nakon obavljenog istraživanja: „Još uvijek nema političke volje i spremnosti za takav korak u EU i to uglavnom zbog sporog provođenja procesa reformi i razvoja demokratskog društva u svim segmentima u Bosni i Hercegovini“.

2.2 Politika azila

Evropska politika azila je pitanje od zajedničkog interesa od Ugovora iz Maastrichta. Od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama 1999. godine, politika azila je u nadležnosti Zajednice i država članica. Na sastanku Evropskog vijeća u Tamperu u oktobru 1999. godine, lideri Evropske unije su se odlučili za strategiju u dvije faze. Prva faza je utvrđivanje minimalnih pravila, a druga faza je imala za cilj uspostavu zajedničkog evropskog sistema zasnovanog na zajedničkoj proceduri za azil i jednakom azilantskom statusu koji vrijedi u cijeloj Evropskoj uniji.

Dosta se postiglo, uključujući:

- uspostavljanje Evropskog fonda za izbjeglice;
- usvajanje specifičnih privremenih sistema zaštite u slučaju masovnog priliva raseljenih lica;
- određivanje države nadležne za selekciju validnog zahtjeva za azil;
- uvođenje sistema za upoređivanje otisaka prstiju za podnosiocima zahtjeva za azil unutar Evropske Unije. Još uvijek su u toku pregovori o određenim aspektima kao što su predložene

direktive za utvrđivanje statusa izbjeglice i procedure za odobravanje i opoziv statusa izbjeglice.

U Republici Hrvatskoj azil dobiva izbjeglica na osnovu akta nadležnog tijela kojim se udovoljava zahtjevu dotične osobe za priznavanje azila.

Pravo na azil može se priznati strancu koji se nalazi izvan svoje zemlje porijekla, a temeljem osnovanog straha od proganjanja zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, zbog pripadnosti nekoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja, ako se ne može ili se zbog straha ne želi staviti pod zaštitu dotične zemlje. Isto pravo imaju i osobe bez državljanstva koje se nalaze izvan zemlje prethodnog boravišta, te se ne mogu ili iz osnovanog straha ne žele vratiti u tu zemlju.

Stanovništvo Republike Irske se značajno povećalo posljednjih godina. Najviše uticaja na taj porast ima imigracija. Naglim ekonomskim razvojem Republika Irska postala je atraktivna zemlja za život, te privukla mnoge strance, ali i Irce koji su se posljednjih nekoliko desetljeća iselili zbog ekonomske krize te velike nezaposlenosti. Nadalje, broj rođenih je i više nego dvostruki od broja umrlih, što je prilično neobično za zapadnoevropsku zemlju. Otprilike 10% stanovnika Republike Irske su stranci.⁵²⁵

2.3. Pravno – politički, etički i humanitarni značaj Konvencije

Kada je Konvencija usvojena 28. jula 1951. godine, u vrijeme početka hladnog rata, njen cilj je bio baviti se posljedicama Drugog svjetskog rata u Evropi. Inspiracija za Konvenciju bila je duboka globalna predanost nastojanju da se raseljenost i trauma, nastali zbog proganjanja i razaranja tokom rata, nikada više ne ponove. Međutim, u proteklom, sadašnjim i sljedećim decenijama dvadesetog i dvadeset prvog stoljeća Konvencija je globalizirana, te je Protokolom iz 1967. proširen njen djelokrug, uporedo sa širenjem problema raseljenosti u svijetu. Tu leže korijeni istinski humanitarnog karaktera Konvencije, koji osigurava da njeni osnovni principi ostanu suštinski zdravi. Međutim, potrebno je imati u vidu da su se u zadnjih pedeset godina u svijetu dogodile značajne promjene koje predstavljaju ozbiljan izazov sposobnosti država da reagiraju na savremene situacije vezane za raseljenost. Kontinuirani ciklusi nasilja i sistematskog kršenja ljudskih prava u mnogim dijelovima svijeta dovode do sve teže premostivih situacija vezanih za raseljenost. Promjenljiva priroda oružanog sukoba i vrste raseljenosti, kao i ozbiljni strahovi od “nekontrolirane” migracije, u ovom periodu globalizacije sve su više dio sredine u kojoj se mora realizirati zaštita izbjeglica i rješavati njihova pravno sigurnosna pitanja kroz azil, odnosno zajednički rješavati ekonomski, socijalni, zdravstveni i drugi status.

Trgovanje i krijumčarenje ljudima, zloupotreba postupaka za priznavanje azila i poteškoće u postupanju sa tražiteljima azila čiji zahtjevi nisu prihvaćeni, ovu situaciju čine još složenijom. Zemlje azila u mnogim dijelovima svijeta zabrinute su zbog nerješavanja određenih dugotrajnih izbjegličkih problema, pitanja koja se tiču urbanih izbjeglica i neregularne migracije, uočenog nesrazmjera u podjeli tereta i odgovornosti, te povećanih troškova

⁵²⁵ cesi.fpn.unsa.ba/wp.../Vodič-kroz-međunarodno-izbjegličko-pravo, Vodič za izbjeglice i međunarodno izbjegličko pravo.

zbrinjavanja izbjeglica i tražitelja azila. Uprkos izazovima sa kojima je suočena u nekoliko važnih područja, Konvencija je dokazala svoju trajnost. Razlog tome je što Konvencija iz 1951. godine ima pravnu, političku i etičku važnost koja nadilazi njene konkretne odredbe: pravnu, u tome što predviđa osnovne standarde na kojima se može zasnivati njena principijelna akcija; političku, u tome što predviđa istinski univerzalni okvir unutar kojeg države mogu sarađivati i dijeliti odgovornost koja proizilazi iz prisilnog raseljavanja; i etičku, u tome što je Konvencija jedinstvena deklaracija 141 države koje su trenutno njene potpisnice, a kojom su preuzele obavezu čuvanja i zaštite prava jedne od najugroženijih i najzapostavljenijih grupa ljudi.

2.4 Statusna pitanja izbjeglica – imigranata iz zemalja zahvaćenih ratovima

Azil su sve lični trenuci koje izbjegli čovjek doživljava kako u svojoj državi, tako i u državi koja mu priznaje taj status. Zajednički imenitelj problema azilanata je loša ili nikakva komunikacija kako azilanata, tako i država koje su davaoci azila, bez obzira što su potpisnice određenih međunarodnih konvencija, deklaracija, ugovora i drugih opštih akata u kojima su naznačena pitanja instituta azila.

Statusi izbjeglica – imigranti iz zemalja zahvaćenih ratovima u posljednjim desetljećima i njihovi izazovi za pojedine države i međunarodnu zajednicu postaju ozbiljan problem. Pratiti dešavanja i ratne posljedice u Palestini, bivšoj Jugoslaviji, Ukrajini, Siriji i drugim državama u svijetu je generalno otvoreno međunarodno pravno, političko, sigurnosno/ bezbjednosno i svako drugo pitanje, koje bi svijet, odnosno međunarodna zajednica sa aspekta ljudskosti, dostojanstva i ljudskih prava trebala podjednako preuzeti i podijeliti u smislu uzroka, uslova i posljedica rata, te proizvedene izbjegličke krize. U tom smislu bi trebala u okviru međunarodne zajednice biti bolja međudržavna saradnja i razumjevanje, bar kada je ljudska populacija u pitanju i njeno dostojanstvo. Zato bi se međunarodna zajednica morala više uključiti u zajedničku problematiku, odnosno smirivanje i gašenje požara zahvaćenih ratnom i ratnim neprilikama i vraćanje ljudi-izbjeglica na njihova ognjišta ili zajedničko rješavanje njihovih pravno sigurnosnih pitanja u pogledu zbrinjavanja i davanja utočišta putem azila. Izbjeglički narodi u izbjeglištvo sa sobom nose jezik, kulturu svoje običaje. Kako stvari stoje, činjenice pokazuju da ratovi povezuju narode kroz njihovo kretanje i traženje utočišta, prijavljivanjem za azil. Iz ovog ratnog povezivanja su nastale i Ujedinjene Nacije, Savjet Bezbjednosti i druge pravno sigurnosne organizacije, kao najviše Svjetske instance-institucije koje su zadužene da rješavaju međudržavne i međunarodne sporove. Ranija, sadašnja i buduća bezbjednosno nesigurna situacija građana u Bosni i Hercegovini se puno i ne razlikuje u pravno sigurnosnom pogledu, kada je u pitanju njihovo kretanje i nastanjivanje u drugim državama diljem Evrope i Svijeta. Međunarodna zajednica, umjesto da ojača Dejtonski mirovni sporazum, odnosno status građana u Bosni i Hercegovini u čvršćem državnom smislu, ona kroz svoje urede za inostrane poslove i na druge načine rada, čini sve da Bosna i Hercegovina postane nestabilnija, destruktivnija državna tvorevina u smislu njene podjeljenosti. Mnoge stvari postaju jasnije o ulozi međunarodne zajednice i njenoj odgovornosti za nastale ratove i stanje izbjeglica u Bosni i Hercegovini i svijetu, bez obzira

što je učestvovala u svim oblicima parlamentarne vlasti i sudjelovala u donošenju važećih zakonskih propisa kako u Bosni i Hercegovini, tako i šire.

Bivši britanski premijer obavještava da "ovakav stav ima svaka druga evropska i sjevernoamerička vlada".

2.5 Mejdžor: Trajna politika

Neiskrenost međunarodne zajednice skupo je koštala građane Bosne i Hercegovine, a najveće žrtve dvoilične politike pojedinih zemalja bili su Bošnjaci, koji su tokom agresije na našu zemlju ostavljeni u sendviču između zločinačkih namjera i interesa istočnog i zapadnog faktora, kada je većina njih izbjegla, spašavajući glavu, a u okviru prava o zaštiti izbjeglica iz Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine, potražila azil. Ovo pravo je zagarantovano i čl. 18. Povelje o temeljenim pravima Evropske unije.

2.6 Vance-Owenov plan

Primjera koji to potvrđuju je mnogo. Jedan od najeklatantnijih potiče iz Velike Britanije. Vrhunac licemjerja nekih političara iz te zemlje za vrijeme agresije na BiH najbolje se može vidjeti iz prepiske bivšeg britanskog premijera Džona Mejdžora (John Major) i višeg dužnosnika ministarstva vanjskih poslova Dagleasa Hoga (Douglas Hogg).⁵²⁶

3. Pravni okvir međunarodnog sistema za zaštitu izbjeglica

3.1. Zakonodavstvo

Pristupanje Konvenciji o izbjeglicama i Protokolu samo je prvi korak u stvaranju zdravih pravnih osnova za zaštitu izbjeglica. Nacionalno zakonodavstvo mora biti usvojeno ili izmijenjeno kako bi se omogućila efikasna provedba odredbi Konvencije o izbjeglicama i Protokola. UNHCR blisko saraduje sa državama kako bi osigurao da pravna tradicija i resursi svake države budu u skladu sa njenim međunarodnim obavezama. U vrijeme kada mnoge vlade predlažu zakone ili poduzimaju upravne mjere sa ciljem strožije kontrole imigracije, treba sa posebnom pažnjom raditi na tome da principi o zaštiti izbjeglica budu u cjelosti uključeni u pravnu strukturu.⁵²⁷

3.2. Nacionalni zakoni i standardi

Usvajanje nacionalnih zakona o izbjeglicama, koji se zasnivaju na međunarodnim standardima, ključ je za jačanje instituta azila, poboljšavanje djelotvornosti zaštite i stvaranje

⁵²⁶ Premijer Douglas Hogg, Ured za inostrane i poslove Zajednice, London SWIA 2AH, 2.maj 1993. Mejdžor je, naime, Hogu, 2. maja 1993. godine, u pismu zahvalio "na iscrpnom izvještaju o sadašnjoj i bivšoj situaciji u Bosni i Hercegovini, dijelu bivše Jugoslavije".

⁵²⁷ Konferencija Međuparlamentarnog saveza, oktobar 1999. Uvažavajući potrebu država da se bave problemom zloupotrebe postupaka za određivanje izbjegličkog statusa, Izvršni komitet UNHCR-a pozvao je države da osiguraju da nacionalno pravo i upravna praksa, uključujući mjere za kontrolu migracije, budu u skladu sa načelima i standardima izbjegličkog prava i prava o ljudskim pravima.

"Međuparlamentarni savez poziva države da postupaju strogo u skladu sa svojim obavezama iz međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima i izbjeglicama, te da osiguraju takvo postupanje."

osnova za iznalaženje rješenja za probleme izbjeglica. Uključivanje međunarodnog prava u nacionalno zakonodavstvo posebno je važno u područjima o kojima Konvencija o izbjeglicama ništa ne govori, kao što su postupci za određivanje izbjegličkog statusa.

3.3 Bitna prava za zaštitu izbjeglica propisana zakonom

Većina prava ključnih za zaštitu izbjeglica ujedno su osnovna prava iz Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine.

- pravo na život, slobodu i sigurnost;
- pravo na traženje i uživanje azila;
- pravo na zaštitu od mučenja ili okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja;
- pravo na zaštitu od ropstva ili služinskog odnosa (**servituta**);
- priznavanje osobe pred zakonom;
- sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti;
- pravo na zaštitu od proizvoljnog hapšenja i pritvaranja;
- pravo na zaštitu od proizvoljnog miješanja u privatni život, dom i porodicu;
- sloboda mišljenja i izražavanja;
- pravo na obrazovanje;
- pravo na učestvovanje u kulturnom životu zajednice.⁵²⁸

4. Perspektiva i izazovi Bosnskohercegovačkih građana kroz interesne odnose Istoka i Zapada

Vlade nadmoćnijih država istoka i zapada, (Engleske, Francuske, SAD) i (Rusije, Srbije i drugih država u okruženju), ni za jotu nenamjeravaju da mijenjanju već ranije učvršćene svoje političke stavove i apetite u pogledu geo - političkih rješenja tj. da se obuzdaju, odnosno umanje apetite prema Bosni i Hercegovini, kakve su imale u vremenu od 1991. do 1996. godine. Sve prisutne činjenice na geo političkoj sceni inkliniraju da Bosna i Hercegovina bude podjeljena prema interesnim sferama istoka i zapada, a što bi za građane i samu Bosnu i Hercegovinu bilo kobno, jer bi bila dovedena u entropično stanje, što bi joj onemogućavalo da jača svoju cjelovitost i građansku konstitutivnost.

⁵²⁸ Vidi takođe okvir o non-refoulementu na str. 14 Rezolucije Generalne skupštine Ujedinjenih naroda- Deklaracija o teritorijalnom azilu iz 1967. godine

Još uvijek Evropa, odnosno neodgovorna Međunarodna zajednica drže Bosnu i Hercegovinu u pravnoj i stvarnoj zabludi i tako joj onemogućavaju da ima svoj identitet i legitimitet. Sve su to relevantne činjenice koje ukazuju da je neophodno da se nastavi sa pravnom i sigurnosnom prevarom prema Bosni i Hercegovini, na što ukazuje i Vens-Ovenovi mirovni razgovori, da bi se dogodila kakva takva akcija, sve dok Bosna i Hercegovina ne prestane postojati kao važeća Evropska država a njeno bosansko-hercegovačko građanstvo (Bošnjake, Srbe, Hrvate i druge narode) se ne podjeli i ne raseli iz svoje zemlje po bijelom svijetu tražeći utočište, odnosno azil, koji bi bio i te kako upitan.

Prisutne činjenice na geopolitičkoj sceni ukazuju da je dobrim dijelom demografska struktura krajem devetnaestog, dvadesetog, pa i dvadeset prvog stoljeća narušena kako u urbanim tako i u ruralnim prostorima Bosne i Hercegovine, što je zabrinjavajuće da se stogodišnji narodi (Bošnjaci, Srbi, Hrvati, Romi, Jevreji i drugi), starosjedioci raseľjavaju iz svoje zemlje zbog nesigurnosti u pravni i politički sistem određenih interesa. Razlog tome je odraz tvrde politike zapada i istoka (primjer nastupanja mnogih diplomata, kandidata za američkog predsjednika i drugih koji Bosni ne žele dobro) i onih koji donose političke odluke u uredima za inostrane i poslovne zajednice, u vojnim detašmanima i službama te da je ovo u stvari „prava tvrda politika“, a od najboljeg interesa za istočnu i zapadnu grupaciju država, što faktički utiče na stabilnu Evropu i njenu budućnost, ma koliko se radilo na pridruživanju u Evropsku zajednicu, čiji sistem vrijednosti se bazira više na hrišćanskoj civilizaciji i etici, kako naglašava DŽ. Mejdžor. Zato bošnjačke muslimane koji su već raseljeni po zapadu i drugdje u svijetu treba diplomatski ubjeđivati da se nesuprotstavljaju u pogledu Novog Evropskog, odnosno Svjetskog poretka kao ni suprotstavljati se svojim vladama što vrlo malo ili ništa ne doprinose u pogledu suprotstavljanja uništavanju Bosanskohercegovačkog (posebno bošnjačkog) bića, jer ovo manje – više što se odnosi na bošnjačko biće, faktički se doslovno rečeno ne odnosi na hrvatsku i srpsku demografsku populaciju.

Ulaskom Republike Hrvatske u Evropsku zajednicu, građani hrvatske nacionalnosti u Bosni i Hercegovini i drugi građani koji su nosioci hrvatskih domovnica i putovnica, mogu da se kreću tako da njih ništa ne ograničava ni sputava u smislu boravka i rada u Evropskoj zajednici, dok građani srpske nacionalnosti kroz Republiku Srpsku inkliniraju prema Republici Srbiji, a što je sve odraz Dejtonskog mirovnog sporazuma i njegove neprimjerene implementacije. Bez prejudiciranja geopolitičkih i demografskih analitičara, upitne su perspektive i izazovi za Bosnu i Hercegovinu, bosanskohercegovačku demografsku strukturu a posebno za bošnjačko biće u smislu njene cjelovitosti i opstanka, odnosno ostanka naroda u svojoj domicilnoj državi Bosni i Hercegovini.

4.1 Odgovornosti država potpisnica Konvencije o izbjeglicama

Kao glavni princip međunarodnog prava, svaki sporazum koji je na snazi obavezuje sve strane sporazuma i mora se izvršavati u dobroj vjeri. Zemlje koje su ratificirale Konvenciju o izbjeglicama dužne su pružati zaštitu izbjeglicama na svojoj teritoriji u skladu sa uslovima iz Konvencije.

Među odredbama koje države potpisnice Konvencije o izbjeglicama i Protokola moraju primjenjivati su sljedeće:

- Saradnja sa UNHCR-om - član 35. Konvencije o izbjeglicama iz 1951. godine i član II Protokola iz 1967. godine sadrže dogovor da države potpisnice Konvencije saraduju sa UNHCR-om u obavljanju njegovih funkcija, te da mu posebno pomažu u nadzoru provedbe odredbi iz tih sporazuma.
- Informiranje o nacionalnim propisima - Države potpisnice Konvencije o izbjeglicama prihvaćaju obavezu da obavijeste generalnog sekretara Ujedinjenih naroda o zakonima i propisima usvojenim kako bi se osigurala primjena Konvencije.
- Izuzeće od reciprociteta – Ako je prema zakonima neke zemlje, pravo stranaca osigurano samo onda kada je slično postupanje osigurano i u zemlji državljanstva tih stranaca (reciprocitet), izbjeglice se izuzimaju od ovog pravila. Pojam reciprociteta se ne primjenjuje na izbjeglice jer oni ne uživaju zaštitu u svojoj domovini.

4.2 Države potpisnice Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951.* i/ili Protokola iz 1967. godine 145 zemalja sa 1. martom 2004. godine (*Stupila na snagu 22. aprila 1954. godine)

Albanija, Francuska, Litvanija, Sjedinjene Američke Države, Alžir, Gabon, Luksemburg, [P]Angola, Gambija, Madagaskar [K] Slovačka, Antigva i Barbuda, Gana, Mađarska, Slovenija, Argentina, Grčka, Makedonija (BJR), Somalija, Armenija, Gruzija, Malavi, Srbija i Crna Gora, Australija, Gvatemala, Mali, Sudan, Austrija, Gvineja, Malta, Surinam, Azerbejdžan, Gvineja, Bisao, Maroko, Svaziland, Bahami, Haiti, Mauritanija, Sveti Kristofor, Belgija, Honduras, Meksiko i Nevis [K], Beliz Hrvatska, Moldavija (R), Sveti Toma, Benin, Iran (IR), Monako [K] i Principe, Bjelorusija, Irska, Mozambik, Sveti Vinsent, Bocvana, Island, Namibija [K] i Grenadini [K], Bolivija, Italija, Niger, Španija, Bosna i Hercegovina, Izrael, Nigerija, Švajcarska, Brazil, Jamajka, Nikaragva, Švedska, Bugarska, Japan, Nizozemska, Tadžikistan, Burkina, Faso, Jemen, Norveška, Tanzanija (UR), Burundi, Južna Afrika, Novi Zeland, Timor – Leste, Centralnoafrička Kambodža, Njemačka, Togo, Republika Kamerun, Obala Slonovače, Trinidad i Tobago, Čad, Kanada, Panama, Tunis, Češka Republika, Kazastan, Papua, Nova Gvineja, Turkmenistan, Čile, Kenija, Paragvaj, Turska, Danska, Kina, Peru, Tuvalu, Dominika, Kipar, Poljska, Uganda, Dominikanska, Kirgistan, Portugalija, Ujedinjeno Kraljevstvo, Republika Kolumbija, Ruanda Velike Britanije i Džibuti, Kongo, Rumunija, Sjeverne Irske, Egipat, Kongo (DR), Ruska Federacija Ukrajina, Ekvador Koreja (R) Salamonski Otoci, Urugvaj, Ekvatorska Gvineja, Kosta Rika, Salvador, Vatikan, Estonija, Latvija, Samoa, Venecuela [P], Etiopija, Lesoto, Sejšeli, Zambija, Fidži, Liberija, Senegal, Zelenortske otoci [P], Filipini, Lihtenštajn, Sijera Leone, Zimbabve, Finska.⁵²⁹

“Izvršni komitet podstiče države i UNHCR da, kad god je to primjereno“ nastave promovirati regionalne inicijative čiji je cilj zaštita izbjeglica i iznalaženje trajnih rješenja, osiguraju potpunu usklađenost regionalnih, standarda sa opće priznatim standardima zaštite, kao i da reagiraju na posebne regionalne okolnosti i potrebe za zaštitom.”

⁵²⁹ Države potpisnice Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951.* i/ili Protokola iz 1967. godine 145 zemalja sa 1. martom 2004. godine (*Stupila na snagu 22. aprila 1954. godine).

Zaključna razmatranja

a) Stav Izvršnog komiteta UNHCR-a

Izvršni komitet UNHCR-a (**ExCom**) savjetuje visokog komesara u obavljanju njegovih funkcija. Godišnji zaključci koje usvaja ExCom čine dio okvira međunarodnog režima zaštite izbjeglica i azilanata. Oni se zasnivaju na principima iz Konvencije o izbjeglicama i sastavljaju se i usvajaju većinskim brojem glasova kao odgovor na konkretna pitanja u vezi sa zaštitom. Zaključci ExCom-a predstavljaju sporazum više od 50 zemalja koje imaju veliki interes i iskustvo u zaštiti izbjeglica. Ove i druge zemlje često se koriste zaključcima ExCom-a u pripremi vlastitih zakona i politike.⁵³⁰

b) Određivanje sigurne zemlje porijekla u svrhe članova 29. i 30(1)⁵³¹

Države članice također mogu zadržati zakonodavstvo koje dozvoljava državama da same odrede da je neka zemlja ili jedan njezin dio siguran za specifičnu skupinu osoba u toj zemlji kada su u vezi sa tom konkretnom skupinom, ispunjeni uslovi iz stava 2. čl. 30. Prilikom procjene da li je neka zemlja sigurna zemlja porijekla u skladu sa stavovima 2. i 3, države članice su dužne voditi računa o pravnoj situaciji, primjeni zakona i generalnim političkim okolnostima u predmetnoj trećoj zemlji. Procjena da li je neka zemlja sigurna zemlja porijekla, u skladu sa članom 29 i 30, zasniva se na različitim izvorima informacija, uključujući ponaosob informacije dobivene od država članica, UNHCR-a, Vijeća Evrope i drugih relevantnih međunarodnih organizacija. Države članice među kojima je i Bosna i Hercegovina su dužne izvijestiti Komisiju o zemljama koje su određene kao sigurne zemlje porijekla, u skladu sa odredbama ovog člana.

c) Pojam sigurne zemlje porijekla, Član 31.

Treća zemlja koja je određena kao sigurna zemlja porijekla, bilo u skladu sa članom 29. ili u skladu sa članom 30, može se, nakon pojedinačnog razmatranja zahtjeva, smatrati sigurnom zemljom porijekla za određenog podnositelja zahtjeva samo onda:

(a) kada on ima državljanstvo te zemlje, ili

(b) kada je on osoba bez državljanstva, a prethodno je živio u toj zemlji; a da on nije iznio ozbiljne razloge zbog kojih se ta zemlja ne bi mogla smatrati sigurnom zemljom porijekla u njegovim konkretnim okolnostima, u smislu kvalificiranja za izbjeglicu u skladu sa Direktivom 2004/83/EZ. Države članice su dužne, u skladu sa stavom 1, zahtjev za azil smatrati neosnovanim, kada je treća zemlja određena kao sigurna zemlja skladno članu 30. Države članice su dužne u svom nacionalnom zakonodavstvu urediti propise i načine za primjenu pojma sigurne zemlje porijekla.

Ovaj rad u suštini ima najmanje dvostruku svrhu i značaj: putem konferencije informisati prisutnu naučnu, stručnu i akademsku i drugu javnost, te parlamentarce o osnovnim

⁵³⁰ Stav Izvršnog komiteta UNHCR-a broj 81(k), iz 1997. Godine. Ruud Lubbers Visoki komesar Ujedinjenih naroda za izbjeglice, Anders B. Johnsson Visoki sekretar Međuparlamentarnog saveza.

⁵³¹ Direktiva 2004/83/EZ.

principima, izazovima i perspektivama međunarodnog sigurnosnog i izbjegličkog prava, te ih aktivirati u njihovom svojstvu kreatora politike u provedbi zakona kojima se izbjeglicama osigurava adekvatna sigurnosna i pravna zaštita kroz razne oblike donatorskih konferencija, kao što je, Donatorska konferencija za pomoć Siriji: SAD obećale 900 miliona dolara, Njemačka 2,3 milijarde evra (2016.) i drugo.

Korišteni i konsultovani izvori

- Ministarstvo sigurnosti, Akcioni plan u oblasti imigracije i azila, Sarajevo, 2004.
- Direkcija za evropske integracije, Evropsko partnerstvo-plan srednjoročnih prioriteta,
- www.index.hr/...// nastaviti -s-prevarom-sve-dok-bih-ne-prestane postojati, 20 ožu 2010. Objava-1 maj 1 autor (Prilog broj 11: Pismo Džona Mejdžora Daglasu Hogu,
- Premijer Douglas Hogg, Ured za inostrane i poslove Zajednice, London SWIA 2AH, 2.maj 1993.,
- CARDS Regionalni projekat za uspostavu usklađenog pravnog, regulatornog i institucionalog okvira u oblasti azila, migracija i viza – CARDS Regionalni program 2001/2003, Ugovor o grantu 77352,
- cesi.fpn.unsa.ba/wp.../Vodič-kroz-međunarodno-izbjegličko-pravo, Vodič za izbjeglice međunarodno izbjegličko pravo,
- Zaštita izbjeglica: Vodič kroz međunarodno izbjegličko pravo “Svako ima pravo tražiti i u drugim državama uživati azil od proganjanja.” Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, član 14(1),
- Konferencija Međuparlamentarnog saveza, oktobar 1999.,
- Rezolucije Generalne skupštine Ujedinjenih naroda - Deklaracija o teritorijalnom azilu iz 1967. godine,
- Države potpisnice Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951.* i/ili Protokola iz 1967. godine 145 zemalja sa 1. martom 2004. godine (*Stupila na snagu 22. aprila 1954. godine),
- Stav Izvršnog komiteta UNHCR-a broj 81(k), iz 1997.,
- Stav, Ruud Lubbers Visoki komesar Ujedinjenih naroda za izbjeglice i Anders B. Johnsson Visoki sekretar Međuparlamentarnog saveza.,
- Priručnik o azilu u BiH, donesen 7. novembar 2007. godine od strane Predstavništva UNHCR-a u BiH,
- Direktiva 2004/83/EZ.

PROTIV ZATVARANJA DJECE MIGRANATA
„AGAINST CLOSING THE CHILDREN MIGRANTS ”

Sažetak

Val imigranata koji je došao iz Sirije, Afganistana , Somalije i Eritreje pokazuje sve veće mogućnosti da djeci osobama do 18 godina budu prekršena njihova prava. Od prava na slobodu, život, pravo na zdravlje, pa do prava da se prema njim postupa na način njihovog najboljeg interesa.

Kako su preporuke UN da se djeca ne zatvaraju odnosno da se niti ne institucionaliziraju kada nema odluke suda nakon provedenog postupka to je tim više zabranjeno da se djeca zatvaraju samo zato što su im roditelji došli u drugu zemlju bježeći iz svoje domovine.

U kaznenom pravu u Republici Hrvatskoj kada se utvrdi da je odgovorno dijete počinilo kazneno djelo odluka da se zatvori je vrlo rijetka, 1% od svih odluka o kaznenoj sankciji. Ispod granice odgovornosti, u velikom broju zemalja u EU, to je 14 godina, će se dijete na drugačiji način tretirati jer će se obuhvatiti porodično pravnom zaštitom, koja ne poznaje zatvaranje djeteta već alternativno postupanje.

Osnovno pravo djeteta je da mu se prema njegovom najboljem interesu pruži pomoć i zaštita . Za dijete koje s roditeljima bježi iz svoje zemlje nužno je osigurati uvjete koje će omogućiti da nastavi život u minimalnim uvjetima digniteta. Dakle, bez ograničenja slobode.

Cilj rada je: podići svijest o načinu postupanja prema djeci imigrantima, najranjivijoj skupini koja dolazi iz drugih zemalja te da se ne smiju djeca zatvarati, lišavati slobode.

Ključne riječi: Migranti djeca, zatvaranje, prava djece.

Summary

A large wave of immigrants coming from Syria, Afghanistan, Somalia and Eritrea shows a concern of the violation of children's rights and the rights of persons under the age of 18. Their rights to freedom, life, health and the right to be treated in their best interest can be endangered.

The UN recommendations state that a child should not be imprisoned or institutionalized when there is no decision of the court after the procedure so it is forbidden to imprison a child simply because it has entered into another country with its parents while fleeing from their homeland.

Even in criminal law when it is established that the child is responsible, the child below the limit of liability who has committed a crime even if it is a serious criminal offense shall not be imprisoned until he or she is 16 year old. Below the limit of liability, in a large number of countries in the EU if a child is 14 years old it will be treated in a different way because it falls under the family legal protection, which does not recognize the imprisonment of a child.

Keywords: Child imigrants, imprisonment, children rights.

I Uvod:

Val migranata koji je došao iz Sirije, Afganistana , Somalije i Eritreje pokazuje sve veće mogućnosti da djeci, osobama do 18 godina, budu prekršena njihova prava. Od prava na slobodu, život, pravo na zdravlje, pa do prava da se prema njim postupa na način njihovog najboljeg interesa.

Veliki broj novo pridošlih migranata, koji se procjenjuje na preko 2 miliona ljudi u EU, što nam pokazuje da se trebamo zabrinuti jer su među njima djeca kojoj trebamo posvetiti posebnu pažnju. Ukoliko se procjenjuje da su 1/5 od tog broja djeca, ukazuje se problem sa oko 400.000 djece koja će biti smještena u državama članicama EU.

Kao dugogodišnji sudac za mladež, odlučujući o sudbinama djece i njihovim obiteljima u kaznenom pravu, osnovni je princip da se djeca zatvaraju kao zadnja mogućnost (last resort). Ako su preporuke Ujedinjenih Naroda da se djeca ne zatvaraju odnosno da se niti ne institucionaliziraju kada nema odluke suda nakon provedenog postupka to je tim više zabranjeno da se djeca zatvaraju samo zato što su im roditelji došli u drugu zemlju bježeći iz svoje domovine.

Čak i u kaznenom pravu kada se utvrdi da je odgovorno dijete, dijete iznad granice odgovornosti počinilo kazneno djelo prema njemu se neće primijeniti kazna zatvora sve do njegove 16 godine i kada je počinjeno teško kazneno djelo. Mlađe dijeta će se smjestiti u neku otvorenu ustanovu ili će se prema njemu, što je najčešće slučaj primijeniti alternativne sankcije. Ispod granice odgovornosti, u velikom broju zemalja u EU, a to je 14 godina, djetetu će se na drugačiji pomoći jer će se obuhvatiti porodično pravnom zaštitom, koja ne poznaje zatvaranje djeteta.

Osnovno pravo djeteta je da mu se prema njegovom najboljem interesu pruži pomoć i zaštita. Za dijete koje s roditeljima bježi iz svoje zemlje nužno je osigurati uvjete koje će omogućiti da nastavi život u minimalnim uvjetima digniteta. Dakle, bez ograničenja slobode tako da majka s djecom ili drugi roditelj budu smješteni u otvorenu kuću u kojoj mogu slobodno imati ritam življenja, pripremanja hrane i dovoljno prostora za igru. Takva kuća je otvorena u manjem mjestu Kutini koja je zamjena za centar u kojoj su smještene izbjeglice i koji centar za odrasle osobe ima osobine prihvatilišta bez mogućnosti slobodnog kretanja.

Nažalost zbog velikog broja imigranata, izbjeglica ili migranata koji dolaze sa područja Sirije, Iraka, Afganistana gotovo je nemoguće zbrinuti na dostojan način sve obitelji, djecu jer su isti u tranzitu i ne žele ostati na našem području. Međutim osnovni zdravstveni i životni uvjeti

trebaju biti zadovoljeni kao pravo na hranu, odmor i siguran prijevoz, što se osigurava i za velike skupine s djecom. Tek u zemljama, koje migranti žele za svoj dom, se treba osigurati djeci slobodno kretanje, pravo na rast i obrazovanje.

1.1. Definicije ključnih riječi

1.1.2. Dijete

Prema definiciji Konvencije o pravima djeteta dijete je osoba mlađa od 18 godina, osim ako se zakonom koji se primjenjuje na dijete granica punoljetnosti ne odredi ranije. Ova definicija nije ponovljena u Europskom pravu već se u Direktivi 94/33/EC koja se odnosi na zaštitu mladih ljudi na radu govori o mladim ljudima –osobama do 18 godina, a adolescenti su osobe barem navršeni 15 ali do 18 godina starosti. U područjima socijalne sigurnosti, imigracije i edukacije Europsko pravo se oslanja na nacionalne definicije djeteta i u osnovi se primjenjuje definicija Konvencije o pravima djeteta.

Vijeće Europe se u svojim konvencijama i to: Konvenciji o akcijama protiv trgovanja ljudima i u Konvenciji o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja i seksualnog nasilja te u odlukama Sud za ljudska prava u Strasbourgu poziva na ovu definiciju.

1.1.2. Lišenje slobode

Prema preporuci Ujedinjenih Naroda tzv. Havana smjernice, članak 11, Fakultativnom protokolu Konvencije o pravima djeteta protiv torture, okrutnog i nehumanog postupanja (OPCAT) ⁵³² i prema Europskim pravilima za maloljetne počinitelje kojima se izriču sankcije i mjere (ERJO) ⁵³³ definira se oduzimanje slobode kao svako zatvaranje ili stavljanje osobe u privatni ili javni zatvoreni prostor iz kojeg osoba nemože izaći svojom voljom, a bez naloga sudskog, administrativnog ili kakvog drugog tijela.

1.1.3. Prava djeteta

Djeca se rađaju s temeljnim slobodama i pravima koja pripadaju svim ljudskim bićima. No, s obzirom na tjelesnu i psihičku nezrelost nameće se potreba isticanja posebnih prava djeteta na zaštitu koja proizlaze upravo iz te činjenice. Upravo je to osnovno polazište Konvencije o pravima djeteta.

⁵³² The Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment

⁵³³ The European Rules for Juvenile offenders subject to sanctions and measures

Konvencija o pravima djeteta⁵³⁴ je međunarodni dokument, sadrži univerzalne standarde koje dræava stranka Konvencije (tj. koja ju je potpisala i ratificirala) mora jamčiti svakom djetetu. U Konvenciji se govori, prije svega, o obvezama odraslih u odnosu prema djetetu kao i o obvezama brojnih društvenih ÷imbenika radi zaštite djeteta. To je prvi dokument u kojemu se djetetu pristupa kao subjektu s pravima, a ne samo kao osobi koja treba posebnu zaštitu. Za razliku od Deklaracije o pravima djeteta(1959.) koja ima moralnu snagu, Konvencija o pravima djetetaje pravni akt koji ima snagu zakona i obvezuje stranke na pridržavanje njezinih odredaba te uključuje pravo nadziranja primjene u dræavama koje su ju prihvatile i ratificirale.

Konvencija je jedinstvena jer je:

- Sveobuhvatna i jedina osigurava graðanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava djece;
- Univerzalna te se primjenjuje na svu djecu, u svim situacijama, u gotovo cijeloj zajednici naroda;
- Bezuvjetna te zahtijeva i od vlada sa slabijim izvorima sredstava da poduzmu aktivnosti vezane uz zaštitu prava djeteta;
- Holistička, što znaçi da zagovara gledište da su sva prava temeljna, nedjeljiva, meðusobno ovisna i jednako vaæna.

Odbor za prava djeteta UN-a identificirao je ÷etiri opća naçela na kojima se temelje sva prava sadržana u Konvenciji o pravima djeteta:

- Naçelo nediskriminacije prema kojemu djeca ne smiju trpjeti diskriminaciju “neovisno o rasi, boji koæe, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom mišljenju, nacionalnom, etniçkom ili društvenom podrijetlu, vlasništvu, teškoçama u razvoju, roðenju ili drugom statusu djeteta, njegovih roditelja ili zakonskih skrbnika”.
- Djeca imaju pravo na život i razvoj u svim vidovima života, uključivši tjelesni, emotivni, psihosocijalni, kognitivni, društveni i kulturni.
- Pri donošenju svih odluka ili izvršenju postupaka koji utjeçu na dijete, ili na djecu kao skupinu, najvaænija mora biti dobrobit djeteta. To se odnosi kako na odluke koje donose vladina, upravna ili zakonodavna tijela, tako i na odluke koje donosi obitelj.
- Djeci se mora omogućiti da aktivno sudjeluju u rješavanju svih pitanja koja utjeçu na njihov život i dopustiti im slobodu izražavanja mišljenja. Ona imaju pravo izreçi svoja gledišta koja se moraju ozbiljno uzeti u obzir.

Osim Konvencije o pravima djeteta, u Ujedinjenim narodima doneseno je niz smjernica koje nisu pravno obvezujuće ali pokazuju kako se treba ponašati prema djeci. Euorpske konvencije

⁵³⁴ Konvencija o pravima djeteta je usvojena na Glavnoj skupštini Ujedinjenih naroda 20. studenoga 1989. godine,

o ljudskim pravima i o prevenciji protiv torture i neljudskog ponašanja te sudske odluke ESLJP-a također obvezuju svojim pravilima i govore o pravima djece.

II Cilj rada:

Podići svijest o načinu postupanja prema djeci migrantima, najranjivijoj skupini koja dolazi iz drugih zemalja. Obvezati sve institucije da poštuju prava djece prikazujući osnovne standarde uz štetnost zatvaranja djeca. Omogućiti da se djeca ne zatvaraju, lišavaju slobode samo zbog svog statusa migranta.

1.1. Rezultati dosadašnjih istraživanja

1.1.2. Unicef i Centar za prava djece u veljači 2011⁵³⁵.

U svom Svjetskom izvještaju o administrativnom zatvaranju djece UNICEF i Centar za prava djece su naveli da zatvaranje djece zbog imigracije može imati razarajući učinak na djecu, ne samo zbog svoje grubosti i neprimjerenosti kažnjavanja, već i zbog neodređenosti i izolacije koja ga prate⁵³⁶, kao i zbog loših uvjeta i nedostataka: obrazovanja, prava na zdravstvenu zaštitu, slobodno vrijeme i sadržaja za igru. Osim toga, za puno djece, koja su zatočena sa svojim obiteljima, pritvor ima značajan utjecaj na sposobnost roditelja da se brinu za svoju djecu u takvim nepovoljnim okolnostima.

Migranti često ostaju u administrativnom pritvoru dulje vrijeme, pogotovo ako se čeka deportacija ili vraćanje u zemlju od kuda su došli. Razlozi za to su da je potrebno vrijeme administraciji da prikupi dokaze za tvrdnje podnositelja azila kao i rješavanje žalbe ukoliko je određena deportacija, kao i potreba za izradu putne isprave i organizaciju putovanja u državu od kuda je stranac doputovao. Postupak može biti posebno dugotrajan gdje nema diplomatskog predstavništvo određene zemlje u Europskoj Uniji, zemlje državljanstva migranta i gdje je zemlja odredišta, a migrant nema sredstva za financiranje deportacije ili vraćanja. Država podrijetla ili zemlja primateljica također može odbiti prihvatiti migranta, što može dodatno otežati povratak. Poteškoće također nastaju kada je migrant prešao granicu bez dokumenata, a vlada države navodnog državljanstva odbija prepoznati osobu kao građanina, stvarajući još jednu situaciju koja može dovesti do neodređenog trajanja pritvora. Migranti se također suočavaju sa dugim vremenom boravka u administrativnom pritvoru, jer zbog situacije u njihovim zemljama podrijetla, oni ne mogu biti deportirani, a nacionalni imigracijski zakoni ne dopuštaju njihovo oslobađanje. Ipak, druga djeca, migranti jednostavno mogu pasti kroz rupe u zakonodavstvu, politici i praksi. Mnogi izvještaji govore da su djeca zatvorena u centrima na neodređeno vreme, s malo ili bez posebnog obrazloženja zašto su zatočena na duže ili kraće vrijeme. Prekomjerna duljina pritvora migranta za administrativne prekršaje je razmatrana, od strane Radne grupe samovoljnog pritvaranja, kao nerazmjerna kazna. Čak i tamo gdje postoji zakonsko ograničenje trajanja pritvora, u praksi se to ne

⁵³⁵ prof. Hamilton Karolin, Hirsten i dr., Pritvaranje djece, globalno izvješće, Childrens Legal Centre, University of Essex, veljača 2011.

⁵³⁶ Bhabha, J. Arendt djeca: Da li danas djeca u migraciji imaju pravo da imaju prava? ", Human Rights Quarterly, 2009, 31, str. 410-451.

provodi. U Italiji, na primjer, što je bio prijavljeno u 2009.g. , unatoč 48-satnoj određenosti trajanja zadržavanja prema zakonu, zabilježeno je da su djeca često morala ostati u centru više od 20 dana, a neki su ostali više od 37 dana, nakon čega su bili prebačeni u prihvatne centre za odrasle na kopnu, umjesto u stambene jedinice skrbi za djecu. Slično tome, u Južnoj Africi, nakon što imigracijski službenik utvrdi da je osoba ilegalni stranac, dijete može biti u pritvoru do 30 dana bez naloga, međutim zabilježeni su i duži vremenski periodi zatvaranja djece.

1.1.2. Izvještaj specijalnog izvjestitelja o torturi, nehumanom ponašanju i degradirajućem tretmanu i kažnjavanju, 2015⁵³⁷

Mendez, posebni izvjestitelj Ujedinjenih Naroda je naveo da djeca koja su lišena slobode su u riziku od nasilja i drugih oblika nehumanog ponašanja, degradirajućeg tretmana ili kažnjavanja. I vrlo kratko provedeno vrijeme u pritvoru, zatvorenom prostoru može djelovati na psihičko stanje djece, njihovu dobrobit i kompromitirati kognitivni razvoj. Djeca kojima se liši sloboda su u velikom riziku da kasnije pate od depresije, tjeskobe ili nekih simptoma post traumatskog sindroma. Izvještaji o takvoj djeci govore da su ona u većem riziku za počinjenje samoubojstva, samoozljeđivanja i razvijanju poremećaja u razvoju.

1.1.3. Projekt „Djeca iza rešetaka“, Europske Unije i Vijeća Europe 2014/2015⁵³⁸

Međunarodna pravna zaštita djece DCI (Defence Children International) Belgija kao nevladina organizacija Belgije, sekcija međunarodne organizacije (DCI) čiji cilj je promoviranje i zaštita dječjih prava na lokalnom, regionalnom i svjetskom nivou, je provela projekt 2014/15 uz potporu EU i VE pod nazivom „Prava djece koja su iza rešetaka“. Na konferenciji u Vijeću Europe za ekonomska i socijalna pitanja u Brussels-u u veljači 2016. je predstavljen, promoviran i podijeljen prvi praktični vodič o nadziranju mjesta gdje su djeca lišena slobode u Europi. Prikazana je potreba nadziranja mjesta gdje su djeca lišena slobode, praktične metode nadzora, umreženost onih koji nadziru, primjena regionalnih i međunarodnih standarda, promoviranje svjetskog istraživanja o lišenju slobode djece o čemu je odlučivala generalna skupština Ujedinjenih Naroda.

III Metode:

Intervju sa osobama koje su kao migranti u Europskoj uniji bili zatvoreni sa roditeljima u postupku traženje azila i koji su kao „žive knjige“ ispričali svoje priče u Vijeću Europe 2015. Opisat će se pojave tako da se prikupljaju u životnom okruženju.

Analizirati će se pravni propisi koji trebaju štiti prava djece migranata u Republici Hrvatskoj.

⁵³⁷ Juan E. Mendez A/HRC/28/68/5 ožujak 2015

⁵³⁸ www.childrensrightsbehindbars.eu 29.2.16.

1. Indikatori

Djeca u Hrvatskoj su lišena slobode zbog statusa migranta:

Učestalo	
Rijetko	
Nikada	X

IV Rezultati

1. Intervju

Nakon obavljenih 18 intervjuja sa osobama⁵³⁹ koje su kao djeca došla u Europu i lišeni su slobode u vrijeme traženja azila, prikazat će se sljedeće tri ilustrativna slučaja:

1.1. Priča iz Sirije

Obitelj iz Sirije je ispričala priču kada su doputovali sa trogodišnjem sinom Ianom u Nizozemsku 2010.godine. Po zatražnom postupku za azil isti su stavljeni u posebne prostorije za zadržavanje stranaca gdje im je lišena sloboda. Iako vrijeme provedeno u detenciji nije prešlo mjesec dana, naveli su da je njihov sin imao posebne teškoće u prilagodbi na zatvoreni prostor i nemogućnost šetnje na svježem zraku. Oboje roditelja su pokušala pružiti djetetu zaštitu međutim i ono je osjetilo njihov strah i zabrinutost. Iako se radilo o osobama koje su imale sredstava za život i koji su oboje završili više škole vlasti Nizozemske nisu im dali mogućnost da odluku čekaju u hotelu već su morali biti na smještaju u zatvorenom prostoru za strance. Kasnije, nakon dobivanja azila i prava na boravak u Nizozemskoj često se prisjećaju nepotrebnosti zatvaranja samo zato što se u upravnom postupku provjeravala ispravnost njihovog zahtjeva.

1.2. Priča iz Brazila

Djevojka, 15 godišnjakinja, koje je doputovala sa tetom iz Brazila tražeći azil u Velikoj Britaniji navela je kako je bila smještena u zatvoreni prostor bez da je imala mogućnosti razgovora sa nekim tumačem ili sa pravnim zastupnikom koji bi joj pomogao u ostvarivanju prava. Tek kada je u nadzoru zatvorenog prostora crveni križ zatražio postavljanje staratelja i pravnog zastupnika uz tumača uspjela je izaći iz pritvora. Kasnije kao studentica često ima slike koje joj se vraćaju o proživljenom zatvaranju.

⁵³⁹ <https://edoc.coe.int/en/children-s-rights/6522-living-library-close-the-chapter-on-child-detention.html>
29.2.16.

1.3.Priča iz Turske

Baka, majka i kćer, tada 12 godina, doputovale su iz Turske kao manjina Kurdi bježeći od postupaka vlasti u Turskoj i zatražile su azil. Međutim vlasti u Sjevernoj irskoj su odbile njihov zahtjev i odlučile da ih deportiraju. Kroz to vrijeme su bile zatvorene u zatvorene prostore i nisu imale informacije kakve su odluke vlasti donijele do samog trenutka odvoženja na aerodrom. Neizvjesnost i stalni strah od predstojećeg u zatvorenom prostoru razvile su depresivno stanje kod djevojeke koja se liječi.

2.Zaključci, temeljem intervjua

Svi oblici mučenja, suočavanja sa strahom i neizvjesnost, zatvorenost u mali prostor, neimanje informacija o odlukama vlasti, bez tumača, pravne pomoći sigurno da će ostaviti trag na djeci u odrastanju pa će se trebati o njima skrbiti kroz psihološku pomoć u vrtićima i školi, koju će djeca pohađati. Stresne situacije i zatvaranje djece svakako su negativni čimbenik u kasnijem lošem ponašanju.

3.Analiza propisa

Zakonski propisi i politika u Hrvatskoj su povijesno pozicionirani na strani djece jer je država ratificirala Konvenciju o pravima djeteta, ali i postavila Pravobranitelja za djecu koji se stara o pravima djece, a posebno o pravu da se djeca lišavaju slobode samo iznimno i samo po odluci suda.

U 2012. Hrvatska je uvela nekoliko alternativa za pritvaranje migranata, a to je: zadržavanje dokumenata, stavljanje depozita, obveza prijavljivanja na određenoj adresi i javljanje određenom tijelu.⁵⁴⁰

U srpnju 2014 vlada je primjenila Direktivu Europske Unije i uvela alternativni smještaj za djecu i majke koji ulaze u Hrvatsku kroz vrijeme postupka traženja azila ili privremenog statusa.

Djeca bez pratnje se mogu smjestiti u Centre za djecu, gdje su smještena i hrvatska djeca po socijalnoj skrbi, a koji centri se nalaze u Zagrebu, Splitu, Osijeku i Rijeci.

Prema podacima Ministarstva unutarnjih poslova u Hrvatsku je od 2011. do 2015. godine godišnje ulazilo je sve manje maloljetnika bez pratnje koji su zatražili međunarodnu zaštitu u RH jer je podatak za 2015.g. da ih je bilo svega dvoje.

U Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti navedeno je da je dijete bez pratnje državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva mlađa od osamnaest godina, koja je ušla u

⁵⁴⁰ Zakon o strancima [NN 130/11, 74/13](#)

Republiku Hrvatsku bez pratnje odrasle osobe odgovorne za njega u smislu roditeljske skrbi sukladno zakonodavstvu Republike Hrvatske, sve dok se ne stavi pod skrb takve osobe, a uključuje i djecu koja su ostala bez pratnje nakon što su ušla u Republiku Hrvatsku. Prema djeci će se postupati u skladu s načelom najboljeg interesa djeteta. Najbolji interes djeteta procjenjuje se uzimajući u obzir:

- dobrobit i društveni razvoj djeteta te njegovo podrijetlo
- zaštitu i sigurnost djeteta, osobito ako postoji mogućnost da je žrtva trgovanja ljudima
- mišljenje djeteta ovisno o njegovoj dobi i zrelosti
- mogućnost spajanja s obitelji i slično.

Poseban skrbnik djeteta bez pratnje poduzet će sve potrebne radnje, uključujući kontaktiranje i suradnju s mjerodavnim ministarstvima, drugim državnim i inozemnim tijelima te nevladinim organizacijama radi spajanja djeteta s obitelji, ako je to u najboljem interesu djeteta.

Također i Obiteljskim zakonom propisano je postavljanje staratelja djetetu, strancu bez roditelja.

4. Zaključci, usporedbe sa međunarodnim standardima

Propisima Vijeća Europe⁵⁴¹ i Europske Unije⁵⁴² je navedeno da je zatvaranje djece zbog migracije dopušteno samo u najkraćem i iznimnom slučaju. Obvezana su nacionalna tijela da djecu smjeste u alternativne smještaje prilagođene i određene za djecu.

Prema sudskoj praksi Suda za ljudska prava u Strasbourgu⁵⁴³, slučajevima iz Belgije i Francuske proizlazi da je zatvaranje petogodišnjaka, koji nije imao pratnju, u zatvor s odraslima mjera koja ne odgovara potrebama djeteta i da je isto bilo nepotrebno. U slučaju protiv Francuske sud je smatrao da su djeca u niskoj životnoj dobi do 1 godine i drugo dijete od 3 godine dovedena u loše stanje jer je bilo neprimjereno njihovo zatvaranje čekajući deportaciju u Kazahstan sa svojim roditeljima.

Nacionalni propis koji su navedeni štite prava djece koja ulaze u Hrvatsku jer im je zagarantirano pravo na posebnog skrbnika, postupanje po Protokolu o postupanju prema djeci odvojenoj od roditelja, stranim državljanima⁵⁴⁴, smještaj u posebne kuće sa barem jednim od

⁵⁴¹ European Convention on the Legal Status of Migrant Workers CETS No 093 Strasbourg

European Convention on Social Security CEST No 078 Paris

⁵⁴² Directive 2013/32/EU Asylum Procedures Directive

Dublin Regulation (EU) No 604/2013

Family Reunification Directive 2003/86/EC

Reception Condition Directive 2013/33/EU

Return Directive 2008/115/EU Temporary Protection Directive 2003/86/EC

⁵⁴³ ECtHR, Mubilanzila Mayeka v. Belgium No 13178/03

ECtHR, Popov v. France

⁵⁴⁴ <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/Arhiva/104.%20-%202017.pdf> 29.2.16.

roditelja odnosno u Centre za djecu ukoliko nemaju pratnju odrasle osobe. Stoga je poštovano pravo djece na slobodu. Međutim kako je u stvarnosti tijekom 2015.g. bilo svega dvoje djece koja su zatražila zaštitu po međunarodnom pravu, vrijeme koje dolazi će pokazati sve izazove postupanja ukoliko broj djece migranata bude veći.

V PRIJEDLOZI

Svaki smještaj djece mora biti nadziran po vladinom i nevladinom sektoru.

Trebaju se voditi evidencije i statistike o djeci migrantima i njihovim zahtjevima.

Prava djece trebaju se prezentirati svim osobama i tijelima koja rade s djecom migrantima.

Treba izričito zabraniti zatvaranje djece na osnovi statusa migranta.

Summary

A large wave of immigrants coming from Syria, Afghanistan, Somalia and Eritrea shows a concern of the violation of children's rights and the rights of persons under the age of 18. Their rights to freedom, life, health and the right to be treated in their best interest can be endangered.

The UN recommendations state that a child should not be imprisoned or institutionalized when there is no decision of the court after the procedure so it is forbidden to imprison a child simply because it has entered into another country with its parents while fleeing from their homeland.

Even in criminal law when it is established that the child is responsible, the child below the limit of liability who has committed a crime even if it is a serious criminal offense shall not be imprisoned until he or she is 16 year old. Below the limit of liability, in a large number of countries in the EU if a child is 14 years old it will be treated in a different way because it falls under the family legal protection, which does not recognize the imprisonment of a child.

Keywords

Child imigrants, imprisonment, children rights

Literatura:

2. Europska unija, Pravosuđe prilagođeno djeci, stajališta i iskustva FRA Luxembourg: Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015.
3. Europska unija, Priručnik Europskog prava u odnosu na prava djece FRA Luxembourg: Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015
4. prof. Hamilton Karolin, Hirsten i dr., Pritvaranje djece, globalno izvješće, Childrens Legal Centre, University of Essex, veljača 2011.
5. dr. Josipović Ivo, Istražni zatvor i pritvor, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu broj 2/08, Zagreb 2008.

6. Kos Damir, Lišenje slobode kao krajnja mjera, članak u Hrvatskom ljetopisu za kazneno pravo i praksu, Zagreb 2014.
7. Save the children, Minor rights- Pristup pravosuđu za djecu sklonu riziku socijalnog isključenja, ONLUS, Italija, Rim 2011.
8. UN, Priručnik za stručnjake i donositelje odluke o pravosudnim pitanjima koja uključuju djecu žrtve i svjedoke kaznenih djela, Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal, Beč, Ujedinjeni narodi, New York 2009.
9. Asylum in Europe Database, Croatia Country Report, (AICD, 2015) September 2015, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/croatia>
10. United National High Commissioner for Refugees, Unaccompanied Children in Croatia, (Zagreb: UNHCR, 2011 accessed 21 August 2015) <http://www.refworld.org/pdfid/4f86a0e82.pdf>

Миодраг Гајић, дипл. иур.

Предраг Поповић, мр.

Висока школа унутрашњих послова Бања Лука

УТИЦАЈ МИГРАЦИЈА НА ПОРАСТ НАСИЛНИЧКОГ КРИМИНАЛИТЕТА
„THE IMPACT OF MIGRATION ON THE RISE IN VIOLENT CRIMINAL
OFFENSE“

Апстракт:

Миграције из сиромашних, мање развијених земаља и немирима погођених регија свијета у стабилније и богатије земље је глобални, вијековима стар феномен. Миграција подразумјева кретање становништва из једног социокултурног амбијента у други, из једне државе у другу. Избјеглице из Сирије и земаља Блиског истока су 2015. године преплавиле Европу. Кретање становништва из једног у друго окружење може да изазове појаву криминалног понашања и доведе до чињења разних кривичних дјела насилничког криминалитета. То је изазвано како културним тако и обичајним нормама и моралима, другим ријечима појединац одлази из свог окружења, гдје је моралне и културне стандарде прихватио, и долази у нову средину у којој се сусреће са новим начином понашања, што може довести до појаве кризе личности, јер долази до сукоба старог и новог система вриједности. Ти проблеми су адаптација, лоши стамбени услови, незапосленост, што доводи до криминалног и насилничког понашања. У вези с тим, сам циљ рада јесте да се на неки начин укаже на везу између миграција и насилничког криминалитета.

Кључне ријечи: криминалитет, насилнички криминалитет, кривично дјело, миграције

УВОД

Миграције из сиромашних, мање развијених земаља и немирима погођених регија свијета у стабилније и богатије земље је глобални, вијековима стар феномен. Избјеглице и мигранти широм свијета ризикују своје животе сваким даном у очајничком покушају проналаска сигурности или бољег живота. Последњих година број „људи у покрету“ стално је у порасту, тако да је данашњи број од преко шездесет милиона расељених особа у свијету премашио број од 50 милиона особа које су у току и непосредно након Другог свјетског рата биле расељене. Државе Европе суочене су са актуелним масовним доласком присилних миграната из ратом захваћених подручја

широм свијета. Највећи број миграната у Европу долази из Сирије. Сирија је у 2014. години бројила око 18 милиона становника. Током ратних сукоба у Сирији је погинуло више од 300.000 људи, бројни су рањени и нестали, а присилно је расељено око двије трећине укупног становништа. Од тога је преко четири милиона напустило територију Сирије⁵⁴⁵. Већина избјеглица, чак 86% остаје у сусједним земљама. Због скувих и опасних путовања кријумчарским рутама већина их не може даље мигрирати у Европу ни другома. Може се рећи да су исељеници и расељене особе различитих врста, с изузетком жртава рата, највећи страдалници у данашњем свијету⁵⁴⁶.

Мигранти се крећу између двије културе – културе поријекла и културе новог окружења. Различитост културних образаца често изазива психосоцијални притисак који носи са собом њихову маргинализацију у земљи одредишта. Посљедице миграција су многобројни проблеми, од којих се неки везују и за кримогене детерминанте. Повећана учесталост криминалног и насилничког понашања миграната постаје велики проблем широм свијета. Врло често и неповољно миграције се одражавају и на развој личности, јер у новој средини не постоје више норме које мигранти вежу за изворне обичаје, породицу и околину, па се понашају слободније, често и насилнички, што је уједно и циљ рада да се укаже на утицај миграција на пораст насилничког криминалитета.

ПОЈАМ И ВРСТЕ МИГРАЦИЈА

Латински мигратио, миграре – лутање, кретање, сељење. Просторна покретљивост становништва карактеристична је за људско друштво од његовог постанка до данас. Будући да је ово механичко кретање становништва врло комплексна тема она се може сагледати са неколико аспеката. Кретање становништва, у ширем смислу, може се дефинисати као привремена, полустална или стална промјена мјеста боравка. Међутим, ова дефиниција не објашњава на колике удаљености се односи, колико је њено трајање, да ли је добровољна или присилна и да ли се одвија унутар једне земље или између више земаља. Према овој дефиницији пресељење из једног стана у други унутар истога града било би исто што и сезонско пресељење номадског становништва или нпр. пресељење неке породице из Индије у Велику Британију или сељење радника који раде на изградњи аутоцесте или пак дневно кретање становништва из предграђа у град на посао. Миграција у ширем смислу представља просторну покретљивост становништва, а у ужем смислу, трајну промјену мјеста сталног боравка појединца или скупина становништва.⁵⁴⁷

Типологија миграција зависи о одабраном критерију, на примјер врсте миграција могу се разликовати с обзиром на њихово трајање, добровољност, организованост, узрок, итд. Према критеријуму мотива могуће је разликовати економске и некономске

⁵⁴⁵ Види: IDMC (2015), Syria IDP Figures Analysis. Internal Displacement Monitoring Centre.

⁵⁴⁶ Шепаровић, З., Криминологија са социјалном патологијом, Загреб-Београд, 1987, стр.131.

⁵⁴⁷ <http://hr.wikipedia.org/wiki/Migracija>

миграције, породичне, образовне итд. Просторно разликују се вањске миграције (преко државних граница), унутрашње (унутар граница државе) и транзитне (укључују преласке више држава до циљане дестинације). Према критерију легалности могуће је разликовати законите или легалне миграције, кад особа мигрира уз потребне документе и дозволе, те нерегуларне (или незаконите) миграције које укључују недопуштени прелазак границе и боравак у другој држави. Најчешће се врсте миграција разликују према критерију добровољности. Добровољне миграције су потакнуте особним разлозима и не укључују елемент присиле, а најчешће се ради о радним миграцијама, спајању породица и слично. Присилне миграције укључују напуштање земље поријекла појединачно, у страху од прогона, или масовно због рата, оружаног сукоба или масовног кршења људских права.

Миграције становништва се према критерију времена дијеле на следеће типове:

1. Сталне миграције (становници се пресељавају из свог досадашњег мјеста сталног боравка са намјером да се у другом мјесту стално настане);
2. Сезонске (повремене) миграције (становници се привремено настављају у другом мјесту ради обављања сезонског рада, послје чега се враћају у своје мјесто сталног боравка);
3. Дневне и седмичне миграције (свакодневни или седмични одлазак људи на посао, такође свакодневни или седмични одлазак ђака и студената ради похађања наставе);

Одлука о мигрирању зависи првенствено о посљедицама комбинације привлачних (пулл) и потисних (пусх) фактора, који могу бити економски, друштвени или пак природни. На примјер, економски фактори који утичу на емигрирање су боље стање економије, већа могућност запослења и више радних мјеста, већа плата, односно обећање "бољег живота" у земљи одредишта. Потисни економски фактори су њихова супротност, као што су ниске плате или уопште немогућност добијања запослења.

ПОЈАМ НАСИЛНИЧКОГ КРИМИНАЛИТЕТА И ЊЕГОВЕ ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ

Насилнички криминалитет или како се још назива криминалитет са знацима насиља представља значајан део, сегмент савременог општег криминалитета (или уобичајеног, конвенционалног криминалитета)⁵⁴⁸. Као одговор на питање шта је насилнички криминалитет и која дјела у ову категорију спадају, у литератури доминира гледиште по коме је чине она дјела код којих се ради постизања одређеног циља користи напад на жртву или се њиме пријети⁵⁴⁹. Насилничким криминалитетом означавају се она кривична дјела која карактерише агресивно и брутално поступање учиниоца, односно гдје елемент насиља има доминантан карактер, без обзира да ли је

⁵⁴⁸ Петровић, Б., Мешко, Г., *Криминологија*, Сарајево, 2004, стр. 168-170.

⁵⁴⁹ Игњатовић, Б., *Криминологија*, Београд, 1998, стр. 208.

дјело начин извршења или представља неки други битан елемент конкретног кривичног дјела⁵⁵⁰. Овим појмом обухваћена су сва кривична дјела при чијем се извршењу испољава одређени вид агресије извршиоца према жртви ради реализације постављеног мотива⁵⁵¹. Овај облик криминалне дјелатности сматра се једним од основних типова криминалитета и код научника и јавности изазива знатну пажњу због следећих разлога:

1. опасност насилничког криминалитета (жртва насилничког криминалитета може бити свако и то у било ком тренутку),
2. страх грађана (ниједан други облик криминалитета не угрожава код обичних људи осећај сигурности и благостања као насилнички. У данашње вријеме ризик да се постане жртва неког од облика насилничког криминалитета је порастао и ниједан правни систем, правосудје, кажњавање, политички режим, па чак ни терор не могу поштедјети једну земљу од злочина).

Сви насилнички деликти имају јединствено, опште обиљежје, које их међусобно повезује: у свим насилничким деликтима посљедица је оштећење жртве којој се физичком силом наноси физички и/или психички бол, мањег или већег интензитета, што може довести до уништења жртве. У кривичним дјелима у којима је иманентно насилничко понашање, насилничка суштина произилази из конструкције бића кривичног дјела у којој сила или озбиљна пријетња, вријеђање или злостављање и туча или дрско и безобзирно понашање чине битно обиљежје тог кривичног дјела. Дакле, у сфери појма насилничког понашања налазе се деликти насиља врло различите природе и интензитета, од реалне увреде до убиства, од злостављања до тешких аката терора.

Говорећи о самом облику испољавања насилничког криминалитета, морамо се ослонити на дефинисање, односно дефиницију насилничког криминалитета. С обзиром на начине извршења ових кривичних дјела, њих можемо посматрати са аспекта груписања у поглављима кривичног закона гдје су она, између осталог, сврстана у кривична дјела против живота и тијела, против имовине, против слобода и права грађана, против полног интегритета, против брака и породице, против јавног реда и мира, против опште сигурности људи и имовине итд. Односно, узевши у обзир све наведено, можемо да у ова кривична дјела убрајамо сва она кривична дјела у чијем се начину извршења примјењује сила или озбиљна пријетња.

Најчешће и најтипичније законске ознаке за насилничка понашања јесу: насиље, сила, пријетња и злостављање⁵⁵².

У великом броју држава, последњих неколико деценија, статистичка евиденција криминалитета показује значајан пораст ових кривичних дјела, што наводи поједине ауторе на закључак да је цивилизација уз све наплетке учинила да насиље све више постаје друштвена свакодневница. На примјер, у САД-у, према статистичким подацима, укупан број познатих деликата је у периоду од 1960. до 1988. године порастао 171%, број деликата насиља 271%, а разбојништва 288%. Може се рећи да је стопа овог облика криминалитета различита у различитим друштвеним срединама. Тако је у СР Њемачкој у 1988. години на 100 000 становника било 35,3 кривична дјела са елементом

⁵⁵⁰ Алексић, Ж., Шкулић, М., Жарковић, М., *Лексикон криминалистике*, 2004, стр. 191.

⁵⁵¹ Крстић, О., *Прогностика криминалитета*, Београд, 2003, стр. 150.

⁵⁵² Марковић, И., *Основи криминологије*, Бања Лука, 2007, стр.204.

насиља, а у САД-у та је стопа износила 191,3, дакле, око шест пута више. Према подацима УН из 1980. године, постоје извјесне разлике у стопи неких деликата насиља обухваћених полицијским статистикама између земаља у развоју и високоразвијених земаља. На примјер, код земаља у развоју стопа разбојништва је износила 58,8%, док је у високоразвијеним земљама та стопа износила 33,3%⁵⁵³.

Имајући у виду забиљежену тенденцију пораста насилничког криминалитета у свим друштвеним срединама, као и специфичне начине извршења који указују на појачану друштвену опасност насилничких деликата, постоји несумњива потреба да се у криминолошким истраживањима, а и у области криминалне политике ови деликти посебно испитују. Често питање које се овдје поставља јесте питање, шта су узроци или корјени насиља, тј. зашто се човјек насилнички понаша. Према извјештају Европског савјета о насиљу и криминалитету, постоје три етиолошка фактора насиља и то у културном погледу: насиље као имитарано понашање, насиље као понашање које одређује вриједносни оквир групе и насилничко понашање као одговор на угњетачко друштво. Иначе, овај извјештај прави разлику између двије врсте насиља, тј. импулсивног и инструменталног.

У литератури се наводи неколико различитих приступа објашњењу етиологија насиља, као што су биолошки и психолошки, инстинктивистички и субкултурни. Биолошки и психолошки приступ је настојао да човјекову агресивност повеже са факторима као што су структура мозга, генетске деформације, ниска интелигенција и сл. Даље, инстинктивистички приступ полази од тезе да понашањем човјека, па и агресивним, управљају нагони и најзад, субкултурни приступ који истиче да се значај социјалних фактора човјекове агресивности не може занемарити. Узроци насиља нису једнаки у сваком конкретном случају тако да изучавање насиља, као појаве која има биолошку, социолошку и психолошку димензију, захтијева интердисциплинарни и мултикаузални приступ⁵⁵⁴.

МИГРАЦИЈЕ И ЊИХОВА ВЕЗА СА НАСИЛНИЧКИМ КРИМИНАЛИТЕТОМ

Миграције као сталан процес кретања људи представљају феномен који утиче на готово све земље свијета, било да се ради о земљама поријекла, транзита или крајњег одредишта миграната. Веома је битно правити разлику између имиграција (улазак и настањивање недржављана у земљи приматељици/крајњој дестинацији) и емиграција (одлазак или излазак из једне земље с намјером настањивања у другој).

Утицај миграција је различит у појединим земљама, а зависи о обиму, структури и карактеристикама емиграната и имиграната. Позитивни ефекти миграција укључују на примјер олакшање на тржишту рада, економски развој од помоћи емиграната, умрежавање, те долазак/повратак знања и капитала. Негативан ефекат може представљати настанак политичких, економских или друштвених напетости између

⁵⁵³ Марковић, И., *Основи криминологије*, Бања Лука, 2009, стр. 204-205.

⁵⁵⁴ Исто, стр. 205.

локалног становништва и досељеника, што може довести до чињења разних кривичних дјела насилничког криминалитета.

Такође, проблем адаптације миграната праћен је и економско-социјалним проблемима незапослености, здравствених и стамбених услова живота и комуникације у новим условима⁵⁵⁵.

Поред добровољних, посебан проблем представљају илегалне миграције. У процес илегалних миграција директно се уграђују и кријумчарење и илегална трговина људима као један од најуноснијих извора зараде за (међународни) организовани криминалитет у коме су сиромашни имигранти само укалкулисане жртве. Илегалне имиграције чине битно питање екстремног кршења људских права, као што су ропство, проституција и економска експлоатација. Могло би се рећи да миграције, због бројних проблема са којима се мигранти сусрећу (проблем адаптације, лоши стамбени услови, незапосленост, кидање породичних веза, мањи утицај породице итд.) могу имати мањи или већи утицај на криминално понашање. Људи који чешће мигрирају изложени су више дјеловању криминалног фактора. Разлог томе лежи у чињеници да мигранти долазе у нову друштвену средину која се често разликује од средине из које долазе, не само по степену економске развијености, већ и по обичајним и моралним нормама које су владајуће. Међутим, приликом процјене постојања, интензитета и смјера утицаја овог фактора, треба бити веома опрезан и располагати са свим подацима конкретне случаја⁵⁵⁶.

Миграција може да се врши из два разлога и то: због криминогеног значења или због економских разлога. Због криминогеног значења мигрира најчешће становништво које је и на том подручју припадало скупинама као што су делинквенти, и управо из тог разлога та скупина и напушта ту територију. С друге стране налази се становништво које напушта одређену средину из економских разлога.

Миграцијско кретање становника, према многим аналитичарима може имати утицаја на кретање, обим и структуру криминалитета једног подручја или цијеле земље. Један од тих аналитичара је италијански социјални економиста Лорета Наполеони који истиче да је према извјештајима из прошле године, дошло до повећања стопе криминала у Италији, што сматра да је повезано са великим приливом легалних и илегалних миграната. По питању криминалитета који је повезан са миграцијом проведена су бројна истраживања, како би се утврдило да ли мигранти изазивају криминалитет више него домаћи становници. Тако је у Шведској утврђено да је криминалитет много израженији међу мигрантима него Швеђанима. Многи Американци и Европљани су забринути због прилива миграната које сматрају одговорним за бројне друштвене невоље, од ситног криминала до тероризма.

Мигранте у земљама усељења прате бројни проблеми. Зато они постају лак плијен поборника расне мржње и предрасуда, оних који дошљаке етикетирају криминалцима и паразитима, друштвеним и економским теретом и извором многих социјалних изопачења. Међутим, сталним приливом мигрантска популација временом

⁵⁵⁵ Бошковић, М., *Криминологија*, Нови Сад, 2006. година, стр. 207.

⁵⁵⁶ Марковић, И., *Основи криминологије*, Бања Лука, 2010. година, стр. 174.

достиге критичан број и код њих се ствара јак осјећај етничког идентитета, гдје се почињу супротстављати расистима, десничарским искључивостима и идејама етничке чистоће, тј. појавама које теорије криминологије сматрају узроцима криминалитета.

Све ово има за посљедицу нарушавање јавног реда и мира, а веома често и деликте тежих облика⁵⁵⁷.

Такође, свакодневни талас избјеглица из ратом захваћених региона Блиског истока носи и озбиљне безбједоносне ризике јер се међу њима сигурно налази и велики број муџахедина Исламске државе и Ал Каиде, који константно пријете терористичким акцијама. Да је ушао велики број избјеглица који су припадници Исламске државе, на свом фејсбук профилу потврдио је и извјесни комадант Исламске државе из Сирије, извјесни Лаит ал Салех, који се похвалио да се налази у групи избјеглица који су стигли до Атине⁵⁵⁸.

ЗАКЉУЧАК

Неспорна је чињеница да кривична дјела с елементима насиља из године у годину биљеже лагани, али зато константни пораст. С обзиром на специфичност кривичних дјела насилничког криминалитета који врше мигранти недвојбено је да изазива дужну пажњу не само стручне јавности него и општу заинтересованост јавног мијења и уопште друштва у цјелини.

Криминалитет који врше мигранти представља веома сложену друштвену појаву коју је потребно сузбијати не само репресивним мјерама, већ и низом превентивних мјера. Превенција захтијева ангажовање многих друштвених и државних органа и

⁵⁵⁷ Оно што у последње вријеме забрињава, јесу случајеви тешких облика насилничког криминалитета. Примјери таквих дијела десили су се у Њемачкој када је у новогодишњој ноћи дошло до више сексуалних напада, силовања и пљачкања жена у неколико већих њемачких градова. У Њемачком граду Дизелдорфу је у рацији 17.01.2016. године ухапшено 40 миграната због кривичних дјела крађа. Власти Њемачке су саопштиле да су до сада поднијели 516 пријава против миграната, а од тог броја око 40 одсто се односи на сексуалне нападе. Према актуелним сазнањима полиције, међу мигрантима су особе старости између 15 до 35 година који, с обзиром да немају изгледа за стицање трајног избјегличког статуса, у Њемачку циљано долазе како би се за вријеме док им траје процес обраде захтјева за азилом бавили криминалом⁵⁵⁷. Статистика, како преноси „Daily Mail“, открива како су мигранти у Њемачкој починили у 2015. години 79% више кривичних дјела него годину дана раније. Од тога, око 20% био је насилни злочин као што је напад, пљачка или пријетеће понашање. У 2015. години мигранти у Њемачкој починили су 208,344 кривична дјела, али веома је битно напоменути да већина тражитеља азила није починила никакву криминалну радњу. Што се тиче крађе, забиљежено је више од 85,000 случајева. Преко педесет хиљада пута забиљежено је фалсификовање докумената како би се лакше дошло до новца. Мигранти су криви за више од 36,000 напада и тежих пљачки, што је 18% укупног криминала. Такође, су направили и 1688 сексуалних напада укључујући 458 силовања или покушаја силовања.

Још један трагичан случај десио Бечу када је мигрант из Ирака брутално силовао десетогодишњег дјечака на базену. (<http://net.hr/danas/svijet/sokantna-statistika-raste-broj-kaznenih-djela-migranata-u-njemackoj-medu-najgorima-srbi/>)

⁵⁵⁸ <http://www.srbijadanas.net/teroristi-medju-migrantima/>

институција. Мјере и радње које предузимају политичка тијела и државни органи треба да буду усмјерене на остваривање заштите датих друштвених вриједности. Те мјере би требале да буду усмјерене на стварање повољнијих услова за ефикаснију заштиту друштвених добара и вриједности које угрожавају мигранти, на кориштење специјалних метода, мјера, радњи и средстава којима се откривају, утврђују, сузбијају, пресецају и прате дјелатности носилаца угрожавајућих активности. Потребно је да се врши ригорознија провјера докумената тј. држављанства свих становника и да се држављанство добија на тежи начин. Како законска регулатива представља полазиште у успјешној борби против кривичних дјела која врше мигранти, важна је њена адекватност, како унутар државе, тако и на нивоу међународне заједнице.

Такође, државни органи, установе и друге институције, које се баве спречавањем, дакле превенцијом насиља, морају водити свеобухватну заједничку акцију, с основним циљем, да се оно спријечи у самом настајању.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексић, Ж., Шкулић, М., Жарковић, М., *Лексикон криминалистике*, Београд, 2004.
2. Бошковић, М., *Криминологија*, Нови Сад, 2006.
3. Види: IDMC (2015), *Syria IDP Figures Analysis*. Internal Displacement Monitoring Centre.
4. Игњатовић, Ћ. *Криминологија*, Београд, 1998.
5. Крстић, О., *Прогностика криминалитета*, Београд, 2003.
6. Марковић, И., *Основи криминологије*, Бања Лука, 2007.
7. Марковић, И., *Основи криминологије*, Бања Лука, 2009.
8. Марковић, И., *Основи криминологије*, Бања Лука, 2010174.
9. Петровић, Б., Мешко, Г., *Криминологија*, Сарајево, 2004.
10. Шепаровић, З., *Криминологија са социјалном патологијом*, Загреб-Београд, 1987.
11. <http://www.srbijadanas.net/teroristi-medju-migrantima/>
12. <http://net.hr/danas/svijet/sokantna-statistika-raste-broj-kaznenih-djela-migranata-u-njemackoj-medu-najgorima-srbi/>
13. <http://www.nezavisne.com/novosti/svijet/Dizeldorf-U-racijama-u-Dizeldorfu-uhapseno-40-migranata-zbog-kradja/348429>
14. <http://hr.wikipedia.org/wiki/Migracija>

**KRIVIČNOPRAVNA I VIKTIMOLOŠKA ANALIZA TRGOVINE LJUDIMA –
IZAZOVI, DILEME I PREVENCIJA**

**„CRIMINAL AND VICTIMOLOGY ANALYSIS OF HUMAN TRAFFICKING -
CHALLENGES, DILEMMAS AND PREVENTION“**

Sažetak

U ovom radu autor je apostrofirao krivičnopравни i viktimoški aspekt trgovine ljudima kao međunarodnog krivičnog djela koje po svojoj prirodi izaziva posebnu pažnju nauke i profesije. Savremeni oblici kriminaliteta zahtijevaju proaktivno djelovanje svih subjekata i autoriteta na planu efikasne i energične borbe u cilju stvaranja povoljnog ambijenta i okruženja za sve građane. Prevencija trgovine ljudima je imperativ današnjice. Krivičnopravna priroda krivičnog djela trgovine ljudima je usko povezana i uslovljena između ostalog i sa migracijama, uvažavajući mobilnost savremenog čovjeka kao i prisilne demografske promjene kao rezultat ljudskog destruktivnog i nehumanog djelovanja. Kreiranje preventivnih efikasnih mehanizama zaštite svakog pojedinca zahtijeva multidisciplinarni pristup istraživanja trgovine ljudima kao veoma složenog pravnog i društvenog fenomena. Analiza krivičnog djela trgovina ljudima, polazeći od propisane njegove krivičnopravne objektivne-subjektivne komponente je osnova za moguće preventivno djelovanje u budućem periodu. Viktimološki aspekt ovog krivičnog djela nesumnjivo je nedovoljno istraženo naučno i stručno područje što ostavlja mogućnost istraživačima da tragaju za novim rješenjima i odgovorima na kompleksna krivičnopravna odnosno viktimoška pitanja.

Ključne riječi: trgovina ljudima, međunarodno krivično djelo, prevencija kriminaliteta, žrtva

Summary

The author stressed the criminal justice and victimological aspect of human trafficking as an international criminal offense which by its nature is a particular attention to science and profession. Modern forms of criminality require proactive action of all entities and authorities in the field of efficient and energetic fight in order to create a favorable atmosphere and environment for all citizens. Prevention of trafficking is an imperative of our time. The criminal nature of the offense of trafficking is closely linked to and conditional on, inter alia, migration, taking into account the mobility of modern man, and forced demographic changes as a result of human and inhuman destructive action. Creating effective preventive mechanisms for the protection of each individual requires a multidisciplinary approach to research concerning trafficking in persons as a very complex legal and social phenomenon.

Analysis of the crime of human trafficking, starting from prescribed his criminal objective-subjective component is the basis for possible prevention in the future. Victimologic aspect of this crime is undoubtedly under-researched scientific and professional field which leaves the possibility for researchers to look for new solutions and responses to complex criminal and victimology issues.

Keywords: human trafficking, international crime, crime prevention, victim.

Uvodna razmatranja

Kriminalitet kao pravna i društvena pojava od nastanka čovjeka do danas izaziva posebnu pažnju i interes društva da pronađe srazmjerne odgovore na ovu pojavu kao i da na odgovarajući način uredi i harmonizira odnose među ljudima i ljudskim grupama (kolektivitetima). Ljudsko (društveno) zlo u različitim formama i oblicima bilo je predmet interesovanja društvene i pravne naučne misli. Sa razvojem čovjeka, općim progresom nauke dolazi do pojave novih oblika kriminaliteta koji su neposredno ili posredno uslovljeni i determinirani različitim političkim, društvenim, ekonomskim i drugim specifičnostima i okolnostima. Nauka je u različitim fazama razvoja pokušavala da pronađe odgovarajuća objašnjenja, u okvirim arealnih mogućnosti istraži određene društvene pojave kao i ponudi odgovarajuća rješenja koja su u određenom periodu mogla zadovoljiti trenutne potrebe. Intenzitet naučnih istraživanja kriminaliteta kao izuzetno složene društvene pojave bio je različit i u zavisnosti od aktuelnih društvenih događaja i okolnosti koji su zavređivali pažnju nauke. Trgovina ljudima je internacionalni fenomen koji je prisutan i pored jačanja svijesti kod građana o njenoj štetnosti i negativnim posljedičnim refleksijama u odnosu na žrtve trgovine kao i na društvenu zajednicu na mikro i makro planu. „Svake godine, trgovci ljudima stvaraju milijarde dolara profita, žrtvujući milione ljudi u SAD-u i širom svijeta. Trgovci ljudima, procjenjuju se da iskoriste 20,9 miliona žrtava, sa procijenom 1,5 miliona žrtava samo u Sjevernoj Americi.“⁵⁵⁹ „Tako na primer, prema izveštaju Ujedinjenih nacija, procenjuje se da svake godine 700.000 žena i dece iz celog sveta postanu žrtve trgovine ljudima, dok se prema rezultatima švedske ne- vladine organizacije Kvinna till Kvinna procenjuje da oko 500.000 žena iz celog sveta svake godine bude trafikovano u Zapadnu Evropu.“⁵⁶⁰

Navedeni podaci koji na najbolji način ilustruju obim i razmjere trgovine ljudima potvrđuju činjenicu da se radi o izuzetno rasprostranjenim i profitabilnim kriminalnim aktivnostima. Polazeći od međunarodnog karaktera trgovine ljudima, ovo krivično djelo je sistematizovano i propisano u katalogu krivičnih djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom.⁵⁶¹

⁵⁵⁹ <http://www.traffickingresourcecenter.org/type-trafficking/human-trafficking>

⁵⁶⁰ Vesna Nikolić – Ristanović, Sanja Čopić, Sanja Milivojević, Biljana Simeunović – Patić, Biljana Mihić, Viktimološko društvo Srbije (VDS), Organizacija za evropsku bezbjednost i Saradnju (OEBS), Beograd, 2004, str. 24.

⁵⁶¹ Detaljnije vidjeti čl. 333 Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine

1. Osnovne determinante trgovine ljudima

Trgovina ljudima kao pravna pojava i društveni realitet nije novina i pojava isključivo savremenog doba, obzirom da su različiti oblici zloupotrebe odnosno eksploatacije i iskorištavanja javljaju mnogo ranije. Ovo se pojava koja se s pravom može smatrati savremenim oblikom ropstva. Razvoj ljudskog društva, evolucija i ukupan progres društvene misli kao i ukupan tehničko-tehnološki napredak praćen je usavršavanjem i unaprijeđenjem destruktivnih aktivnosti i društvenog (ljudskog) zla uključujući sredstva, načine i metode koje su po svojoj prirodi još razornije, ubojitije, moćnije u uništavačkom ili destruktivnom smislu. „O njoj se najčešće govori kao o visoko profitabilnom i nisko rizičnom kriminalu jer se procenjuje da se zarade trgovaca ljudima kreću u rasponu od nekoliko milijardi do 60 ili čak 500 milijardi dolara godišnje“⁵⁶² Sticanje profita je i dalje zajednička ali i suštinska komponenta kriminalnih aktivnosti. Identična je situacija je u odnosu i na trgovina ljudima jer i ova kriminalna aktivnost u svojoj osnovi orijentisana na sticanje profita. Specifičnost ovog društvenog fenomena jeste što on predstavlja oblik organiziranog kriminala, što po svojoj prirodi inkorporira organizovanu komponentu kao i druge sastavne elemente organizovanog kriminaliteta (učesće više lica, hijerarhija i lojalnost članova, mobilnost i dr.). Priroda ovog krivičnog djela i društvenog fenomena ukazuje na učesće i angažman većeg broja lica sa jasnom raspodjelom aktivnosti (vrbovanje, regrutacija, transport, eksploatacija i druge aktivnosti).

Postratni ambijent je posebno pogodan za pojavu trgovine ljudima iz više razloga kao što su: povećane migracije, slabije funkcionisanje agencija za sprovođenje zakona, prisutnost korupcije, odsusutvo nepostojanje društvene odgovornosti, diskriminacija žena na tržištu rada, nezaposlenost i siromaštvo kao rezultat potpuno ili djelimično uništenih privrednih i industrijskih kapaciteta, brojni unutrašnji problemi ekonomske, socijalne i političke naravi i dr. „Međunarodna priroda ove vrste kriminala, njegovi složeni uzroci i nedovoljan stupanj svijesti o postojanju problema, uz nedovoljno usklađene kaznene zakone pogođenih država, otežava borbu protiv ove vrste kriminaliteta.“⁵⁶³ U tom kontekstu ovaj društveni fenomen nužno je promatrati kao složenu pojavu multisisciplinarne i multifaktorijalne prirode koji je u fokusu interesovanja naučne i stručne javnosti, posebno u državama koje se nalaze u procesu tranzicije odnosno prelaznom periodu. Polazeći od činjenice da je Bosna i Hercegovina država u tranziciji kao i susjedne države iz neposrednog okruženja, sasvim opravdano se pažnja naučne i stručne javnosti dobrim dijelom fokusirala na ovaj fenomen u kontekstu pronalaženja srazmjernog i preventivnog odgovora, imajući u vidu veoma štetne i negativne posljedične refleksije ove pojave ne samo na pojedinca već i na ukupan sigurnosni i ekonomsko - socijalni ambijent i okruženje.

Međutim, ono što posebno zabrinjava jeste da je ovaj složeni društveni fenomen prisutan i u ekonomski ravijenim i demokratski uređenim državama sa dobro organizovanim

⁵⁶² Maša Avramović i dr., Borba protiv trgovine ljudima, Priručnik za nastavnike, Astra - Akcija protiv trgovine ljudima, Beograd, 2011, str. 9-10.

⁵⁶³ Dalibor Doležal, Prevencija trgovanja ljudima 1400 Zb. Pravni fakultet, Sveučilište Rijeka (1991) v. 28, br. 2, 1400, (2007)

instruktivno kontrolnim službama i agencijama za sprovođenje zakona.⁵⁶⁴ Dakle, trgovina ljudima je globalni fenomen internacionalne prirode tj. nije teritorijalno ograničena na jednu državu ili više njih, uvažavajući njegova objektivno-subjektivna obilježja, te prevazilazi nacionalne kapacitete u pogledu preventivno-represivnog djelovanja u odnosu na ovu pojavu. Ni jedno društvo ili država nisu imuni na ovaj društveni i pravni fenomen ali je evidentno da njegova prisutnost zavisi od stvarne opredijeljenosti i raspoloživih kapaciteta države usmjerenih na efikasnu i energičnu borbu protiv trgovine ljudima kao pošasti svaremenog doba. Međunarodnopravni dokumenti koji propisuju krivičnopravnu zaštitu svakom pojedincu koji su inkorporirani u nacionalna krivična zakonodavstva potvrđuju opredijeljenost međunarodne zajednice na planu energične borbe protiv ove društveno negativne pojave. Ipak, uslijed nezaposlenosti, ekonomskih kriza i beznađa, ratova i sukoba na različitim geografskim tačkama u svijetu, normativno propisana prava se krše, posebno kada su u pitanju prava žena i djece. Starosni prag lica koja su žrtve trgovine ljudima se snižava, što predstavlja alarm za kreiranje efikasnih mehanizama zaštite koji mogu odgovoriti realnim potrebama. U tom kontekstu suštinski važan je viktimološki aspekt zloupotrebe prava djece i njihova neposredna eksploatacija u različite svrhe čiji je zajednički i konačni cilj sticanje profita.

Trgovina ljudima je jedna od najprofitabilnijih kriminalnih aktivnosti, te je zbog te činjenice veoma unosan i interesantan oblik organizovanog kriminala za organizovane kriminalne grupe koje se rukovode isključivo sticanjem profita. „Procjenjuje se da je godišnja dobit od trgovanja ženama zbog seksualnog iskorištavanja viša od 12 milijardi američkih dolara.“⁵⁶⁵

2. Definisanje trgovine ljudima kao kompleksnog društvenog i pravnog fenomena

U potrazi za pravom definicijom trgovine ljudima koja inkorporira sve neophodne elemente nailazimo na brojne pokušaje definisanja ovog pojma koji se isključivo i usko odnose na predmet interesovanja određene nauke. Ono što je neosporno je da trgovina ljudima kao pojava predstavlja društveni realitet. Uvažavajući određene specifičnosti ove pojave kao i kosekvence koje proizilaze kao rezultat kriminalnog djelovanja pojedinaca i organizovanih kriminalnih grupa, ova društvena pojava i normativno propisano krivično djelo međunarodnog karaktera izaziva posebnu pažnju i interes istraživača raznih profila (kriminologa, pravnika, sociologa, psihologa, psihijataru i dr.). Trgovina ljudima je moderan oblik eksploatacija i iskorištavanja osoba različite pripadnosti (starosne, spolne i dr.) u cilju ostvarivanja krajnjeg cilja – sticanja profita. Krajnji ili konačan cilj organizovanih kriminalnih grupa jeste sticanje profita, tako da su sve kriminalne aktivnosti podređene i usmjerene u tom pravcu tj. prema sticanju profita kao konačnom ishodu ovih aktivnosti. Međunarodna zajednica konstantno izražava planetarnu zainteresovanost za zaštitu ljudskih prava i sloboda svakog pojedinca i ljudske grupe, tako da trgovina ljudima zauzima posebno mjesto u

⁵⁶⁴ Postoje razni modaliteti seksualne eksploatacije koji se najčešće realizuju i organizuju kroz različite oblike angažmana kao što su escort usluge, bordeli, striptiz klubovi, posebni kvartovi i stambeni objekti gdje se odvija prostitucija, zatim kao vid pružanja masaže itd. S druge strane drugi motivirajući razlog za trgovinu ljudima je jeftina radna snaga kao realna potražnja u svijetu preko koje profitiraju lica koja se bave trgovinom ljudima. Postoji nesrazmjer između rizika i enormno visoke zarade što predstavlja motivirajući faktor.

⁵⁶⁵ <http://www.mup.hr/31.aspx>, pristupljeno dana 08.09.2014.

konstelaciji tih odnosa zbog toga što je ona upravo usmjerena na povredu ovih prava. Trgovina ljudima predstavlja eklatantan primjer kršenja ljudskih prava i sloboda. U tom kontekstu, postoje brojni međunarodnopravni dokumenti koji potvrđuju opredijeljenost savremenog čovjeka na planu zaštite ljudskih prava i sloboda.

Svaka nauka odnosno naučna disciplina čiji je fokus interesovanja između ostalog i trgovina ljudima definisanje i shvatanje ovog pojma ograničava na njen predmet naučnog interesovanja što je slučaj i prilikom definisanja drugih pojava multidisciplinarnе prirode (npr. korupcije). Trgovina ljudima je složen društveni fenomen multidisciplinarnе i multifaktorijalne prirode, iz čega proizilazi da je veoma kompleksno i zahtjevno odrediti jednu sveobuhvatnu, jedinstvenu i univerzalnu definiciju koja bi obuhvatala sve aspekte i bitne odrednice i elemente ove pojave. Pravno definisanje trgovine ljudima inkorporira normativno pravni aspekt i zakonske elemente objektivno subjektivne prirode trgovine ljudima kao krivičnog djela. Zakonska rješenja kao takva nisu konačna i nepromjenljiva, tako da i pravna definicija trgovine ljudima kao normativno pravno propisanog krivičnog djela u krivičnom zakonodavstvu nije konačna i nepromjenljiva.

Drugi razlog kompleksnosti definisanja pojma trgovine ljudima odnosi se na veoma često ali i pogrešno poistovjećivanje trgovine ljudima sa drugim krivičnim djelima i pojavama srodne prirode. Trgovina ljudima je autonomna vrsta zločina sa jasno propisanim objektivno subjektivnim obilježjima, što isključuje svaku mogućnost poistovjećivanja ovog krivičnog djela sa drugim srodnim krivičnim djelima. Objektivno subjektivna obilježja trgovine ljudima kao krivičnog djela čine osnov za diferencijaciju u odnosu na ostala krivična djela.

Treća prepreka koja otežava pojmovno definisanje trgovine ljudima predstavlja i neujednačen stav i nepostojanje univerzalne definicije organizovanog kriminala što ima određene negativne i refleskije kada je u pitanju definisanje trgovine ljudima. Praktično je nemoguće trgovinu ljudima promatrati i tretirati izolovano od organizovanog kriminala kao kompaktne cjeline jer ovo krivično djelo sadrži sve odlike organizovanog kriminala.

U tom kontekstu na razini Evropske unije je prihvaćena definicija organiziranog kriminala koja se temelji na jedanaest karakteristika:

1. sudjelovanje više od dvije osobe,
2. svaka osoba ima svoje određene zadatke,
3. djelovanje tokom dužeg ili neodređenog vremenskog perioda,
4. upotreba nekih oblika discipline i nadzora,
5. sumnja učinjenja teškog krivičnog djela,
6. djelovanje na međunarodnom području,
7. upotreba nasilja ili sličnih mjera zastrašivanja,
8. upotreba privrednih ili sličnih infrastruktura,
9. upletenost u pranje novca,
10. provođenje utjecaja na politiku, medije, javnu upravu, pravosuđe ili privredu,

11. temeljni motiv je stjecanje dobitka i moći.⁵⁶⁶

Naša država je kao i države iz neposrednog okruženja prihvatanjem međunarodnopravnih dokumenata (konvencija, sporazuma i dr.) preuzela obavezu da svoje propise na nacionalnom nivou uskladi sa utvrđenim i općeprihvaćenim međunarodnopravnim standardima koji se odnose na ovu oblast u kontekstu zaštite svakog pojedinca bez obzira na njegovu nacionalnu, etničku, vjersku, rasnu, starosnu, spolnu ili neku drugu pripadnost kao prepreku u ostvarivanju njihovih prava. Međutim, obaveza se ne sastoji samo u dijelu da se propisi usklade sa opšteusvojenim i opšteprihvaćenim međunarodnopravnim standardima koji tretiraju ovu oblast u normativnom smislu, već i na dosljednu primjenu propisa u stvarnom životu u smislu zakonite, efikasne, blagovremene i dosljedne primjene u praksi od strane agencija i subjekata za provođenje zakona koje imaju obavezu otkrivanja, krivičnog progona i procesuiranja. Deklarativna opredijeljenost na planu energične i efikasne borbe protiv trgovine ljudima bez konkretne akcije odnosno proaktivnog djelovanja (odgovarajućeg činjenja) svih subjekata i pojedinaca odnosno autoriteta usmjerenog na praktičnu implementaciju u stvarnom životu sa konkretnim odnosno očekivanim rezultatima nije dovoljna, te predstavlja samo pokušaj zadovoljenja preuzetih međunarodnih obaveza.

Konvencije protiv transnacionalnog organiziranog kriminala (Palermo protokol) u članu 3. definiše pojam trgovine ljudima na sledeći način:

- (a) „trgovina ljudima” znači vrbovanje, prevoženje, prebacivanje, skrivanje i primanje lica, putem prijetnje silom ili upotrebom sile ili drugih oblika prisile, otmice, prevare, obmane, zloupotrebe ovlašćenja ili teškog položaja ili davanja ili primanja novca ili koristi da bi se dobio pristanak lica koje ima kontrolu nad drugim licem, u cilju eksploatacije. Eksploatacija obuhvata, kao minimum, eksploataciju prostitucije drugih lica ili druge oblike seksualne eksploatacije, prinudni rad ili službu, ropstvo ili odnos sličan ropstvu, servitut ili uklanjanje organa;
- (b) pristanak žrtve trgovine ljudima na namjeravanu eksploataciju iznijetu u podstavu (a) ovog člana je bez značaja u slučajevima u kojima je korišćena bilo koja mjera iznijeta u podstavu (a);
- (c) vrbovanje, prevoženje, prebacivanje, skrivanje ili primanje djeteta za svrhe eksploatacije smatra se „trgovinom ljudima” čak i ako ne obuhvata bilo koje od sredstava iznijetih u podstavu (a) ovog člana;
- (d) „dijete” znači bilo koju osobu mlađu od osamnaest godina.

Ova normativno (međunarodno) pravna definicija trgovine ljudima jasno i nedvosmisleno propisuje objektivno (radnje izvršenja - actus reus) subjektivne (namjera – mens rea) elemente pojma trgovine ljudima što predstavlja osnov za diferencijaciju u odnosu na druga krivična djela, posebno u odnosu na srodna krivična djela (npr. krijumčarenje). Kada je riječ o trgovini

⁵⁶⁶ Ovi kriteriji su isti kao kriteriji koji se primjenjuju od 1997. godine u EU (ENFOPOL 35 Rev 2, 6204/97) za godišnje izvještaje EU o organiziranom kriminalu koji Europol izrađuje posljednjih 10 godina.

ljudima uglavnom je pažnja usmjerena na seksualnu eksploataciju gdje su žrtve najčešće žene i djevojčice dok se ne opravdano zanemaruje radna eksploatacija gdje su uglavnom žrtve muškarci. Također, nedovoljna pažnja naučne i stručne javnosti je usmjerena na druge oblike ili moguće modalitete eksploatacije žrtve kao što je: dužničko ropstvo, ilegalno usvojenje, fiktivni i prinudni brakovi, uzimanje ljudskih organa i dijelova tijela, prinudno vršenje kriminalnih aktivnosti, prinudno učešće u vojnim operacijama i dr.

3. Kriminalna etiologija trgovine ljudima - o uzrocima

Područje kriminalne etiologije trgovine ljudima zavređuje posebnu pažnju istraživača kako u sferi nauke tako i struke odnosno profesije, s obzirom da kreiranje efikasne preventivne strategije na makro i mikro planu prvenstveno zavisi od prethodnog utvrđivanja i definisanja neposrednih ili posrednih uzroka koji dovode do nastanka odnosno pojave ovog krivičnog djela. Preventivno djelovanje koje uključuje sve subjekte koji neposredno ili posredno imaju vezu sa ovom pojavom odnosno krivičnim djelom je usmjereno na otklanjanje uzroka ili bar na smanjenje njihovog dejstva u spoljnom svijetu. Iskorijenjivanje kriminaliteta pa i trgovine ljudima kao savremenog oblika kriminalnog djelovanja i ponašanja usmjereno na sticanje profita je praktično nemoguće, tako da je danas u naučno-stručnim raspravama i diskusijama prisutna tendencija smanjenja prisutnosti u uslovno prihvatljive društvene okvire koji podrazumijevaju mogućnost državne i društvene kontrole u odnosu na ovu pojavu.

Fokus nauke i profesije se uglavnom odnosi na otkrivanje postojanja krivičnog djela, istraživanje, krivični progon i utvrđivanje individualne krivične odgovornosti, tako da područje kriminalne etiologije koje tretira uzročnost ovog krivičnog djela postaje neopravdano marginalizirano i potisnuto u drugi plan. Ključno etiološko ili uzročno pitanje koje se postavlja u odnosu na trgovinu ljudima koji su to faktori odnosi uzroci koji neposredno ili posredno pogoduju nastanku pojave trgovine ljudima. To je platforma za kreiranje efikasne politike suzbijanja trgovine ljudima i pronalaženja konkretnih preventivnih mehanizama zaštite. Pravnici, kriminolozi, sociolozi, antropolozi i istraživači drugih naučnih profila su svjesni činjenice da potpuno iskorijenjivanje trgovine ljudima kao realne društvene pojave i normativno propisanog krivičnog djela nije moguće što znači da politika suzbijanja trgovine ljudima mora biti zasnovana na realnim pretpostavkama koje imaju svoju praktičnu i realnu prihvatljivost i provodivost, te kao takva ima mogućnost neposredne praktične primjene i ostvarivanja očekivanih ili željenih rezultata. Kompleksnost trgovine ljudima između ostalog sastoji se najčešće u postojanju veoma uske veze organizovanih kriminalnih grupa sa licima koje su u strukturama vlasti (zakonodavna, sudska, izvršna) koje im na određen način omogućavaju implementaciju i materijalizaciju krivičnog djela u praktičnom smislu.

Upravo zbog naprijed navedenog, prevencija kriminaliteta koja podrazumijeva kontinuirano istraživanje kriminalne etiologije predstavlja prioritet savremenih društvenih tokova i procesa, uvažavajući posebno multidisciplinarni aspekt kriminaliteta kao složene društvene pojave. Ad-hoc akcije agencija za sprovođenje zakona bez naučno-stručnog, studioznog, organizovanog, kontinuiranog, sistemskog i planskog pristupa koje uključuje

multidisciplinarnost istraživanja kriminogenih faktora nemože polučiti prihvatljive rezultate na planu prevencije. Neusaglašenost i nekomplementarnost nauke i struke ima izuzetno negativne posljedične refleksije u praktičnom smislu odnosno u stvarnom životu. „Za ostvarivanje uspješne borbe protiv organiziranog kriminala veoma je važno izvršiti sveobuhvatnu analizu svih segmenata i činilaca koji se nalaze u direktnoj vezi sa ovom negativnom društvenom pojavom. Svaka uređena društvena zajednica mora odrediti prioritetne zadatke, glavna usmjerenja, način djelovanja i odgovarajuću organizaciju policije i pravosuđa za borbu protiv organiziranog kriminala.“⁵⁶⁷ Istraživanje kriminalne etiologije trgovine ljudima uvažavajući posebno krivičnoprocesni aspekt i kompleksnost dokazivanja ovog krivičnog djela, te dosljednu primjenu procesnih normi kao neophodan uslov zakonitog postupanja u praktičnom kontekstu opravdano zahtijeva jasno i nedvosmisleno determinisanje i definisanje uzroka. U tom smislu veoma važno pitanje koje otkriva i objašnjava suštinu i smisao kriminalne etiologije ovog krivičnog djela jeste koji su to neposredni ili posredni faktori, uslovi i okolnosti koji pogoduju nastanku i dovode do pojave ovog krivičnog djela. Preventivne strategije, programi i planovi moraju imati konkretno definisane preventivne mehanizme koji neutrališu djelovanje uzroka ili ih u cjelosti ili djelimično otklanjaju, uvažavajući realne okolnosti i druge pretpostavke neophodne za te aktivnosti. Građanin odnosno čovjek je aktivni i pasivni akter svih društvenih procesa, tako da i ukupno djelovanje svih subjekata za sprovođenje zakona kao i svih drugih društvenih subjekata i autoriteta odnosno pojedinaca mora biti usmjereno na stvaranje povoljnih uslova za bolji život i neometano djelovanje kao i na blagovremeno prepoznavanje svih društveno neprihvatljivih i pravno inkriminirajućih ponašanja.

Uzroke trgovine ljudima kao internacionalne pojave možemo sistematizovati kako slijedi:

- Ekonomsko - socijalni faktori (proces privatizacije sa negativnim kosekvencama, generalno loše ekonomsko-socijalno stanje, visoka stopa nezaposlenosti, siromaštvo i povećanje broja stanovnika u stanju socijalne potrebe, stanje očaja i beznađa, nepotizam i korupcija, ekonomsko-statusna polarizacija i diferencijacija društva i dr.)
- Moralno-etički faktori (nepostojanje svijesti o štetnosti trgovine ljudima, nedostatak ili nepostojanje individualne/lične moralne odgovornosti, zanemarivanje i ignorisanje moralno-etičkih regula i standarda ponašanja i dr.)
- Politički faktori (neposredna ili posredna povezanost organizovanih kriminalnih grupa sa pojedincima unutar političkih struktura koji imaju moć odlučivanja, donošenja odluka i dr.)
- Pravno-institucionalni faktori (profesionalna i stručna neosposobljenost u okviru subjekata za sprovođenje zakona, nedostatak instruktivno-kontrolnog nadzora nad radom, nepostojanje ili slaba koordinacija između subjekata za provođenje zakona na domaćem/nacionalnom i internacionalnom nivou, neprovođenje propisa, i dr.).

⁵⁶⁷ Emir Kajmaković, Sadržaj Karović, Organizirani kriminal u zemljama Zapadnog Balkana - Pojam i krivičnopravni aspekt, časopis Civitas br. 5, Fakultet za pravne i poslovne studije Dr. Lazar Vrkatić, Novi Sad, 2013, str. 43.

Navedene skupine uzroka koje čine kriminalnu etiologiju trgovine ljudima organizovane kriminalne grupe kao najčešće veoma kompaktne grupe koriste na putu ka izvršenju kriminalnog cilja. „U savremenim uslovima, kada kriminalitet sve više postaje društveno opasan i latentan, policija mora mnogo više nego ranije da mu ide u susret, da ga otkriva u pripremi i da prodorom u kriminalne sredine dolazi do saznanja o tajnom kriminalnom povezivanju i planiranju krivičnih djela.“⁵⁶⁸ Države u prelaznom periodu su vrlo pogodne za ovaj specifičan oblik oragnizovanog kriminala, iako i savremene države koje su organizaciono i na druge načine izuzetno uređene nisu imune na ovu pojavu. „Kako je organizirani kriminalitet složena i heterogena društveno negativna pojava, on se ne manifestira isto u pojedinim zemljama.“⁵⁶⁹ Multifaktorijalna uzročna priroda trgovine ljudima kao pravne pojave odnosno krivičnog djela uvažavajući normativni okvir i kao društvene negativne pojave uopšte upućuje na činjenicu da su organizovane kriminalne grupe svjesne realnih mogućnosti kriminalnog djelovanja u postojećoj konstalaciji društvenih odnosa.

4. Krivičnopravni aspekt trgovine ljudima

Krivičnopravni aspekt trgovine ljudima se odnosi isključivo na trgovinu ljudima kao krivičnopravni pojam normativno propisan kao samostalno krivično djelo odnosno autonomna vrsta zločina međunarodnog karaktera koji je inkorporiran i u nacionalno (domaće) pravo Bosne i Hercegovine i država iz okruženja. To znači da se pojam trgovine ljudima definiše i analizira isključivo na osnovu propisanih objektivno-subjektivnih elemenata koji čine pravnu konstrukciju ovog krivičnog djela.

Iz pravne ili zakonske definicije trgovine ljudima kao što je već naglašeno jasno su propisani objektivni elementi trgovine ljudima odnosno radnje izvršenja ovog krivičnog djela. Zakonska definicija trgovine ljudima obuhvata odnosno taksativno propisuje objektivne elemente odnosno radnje izvršenja u cilju eksploatacije i to kako slijedi: vrbovanje, prevoženje, prebacivanje, skrivanje, primanje lica. Navedene radnje izvršenja su propisane alternativno što znači da je dovoljno da izvršilac preduzme samo jednu taksativno propisanu radnju izvršenja. Također, zakonska definicija obuhvata prijetnju silom ili upotrebu sile ili drugih oblika prisile, otmice, prevare, obmane, zloupotrebe ovlašćenja ili teškog položaja ili davanja ili primanja novca ili koristi da bi se dobio pristanak lica koje ima kontrolu nad drugim licem, u cilju eksploatacije. Organizovane kriminalne grupe koriste nasilje, ucjene, razne oblike prijetnje, prevare, lažna obećanja kao i drugove oblike manipulacije u odnosu na žrtve trgovine ljudima kako bi lakše i jednostavnije ostvarili kriminalne ciljeve.

Međutim, nije svaka žrtva trgovine ljudima u fazi eksploatacije neposredno izložena upotrebi sile u fizičkom smislu, iako je najčešće tako, već se pored upotrebe fizičke sile radi o kontroli lica prijetnjom odnosno verbalnom prijetnjom koja ima snažan efekat na psihološkom (mentalnom) planu u odnosu na žrtvu koja je u podređenom ili potpuno inferiornom odnosu zbog sasvim razumljivih razloga. Žrtve su u podređenom ili potpuno inferiornom odnosu zbog

⁵⁶⁸ Vladimir Krivokapić, *Prevenција kriminaliteta, teorijsko-kriminalistički pristup*, Fakultet kriminalističkih nauka, Univerzitet u Sarajevu, 2006, str. 22.

⁵⁶⁹ Borislav Petrović, Gorazd Meško, *Kriminologija*, Pravni fakultet Univerzitat u Sarajevu, 2004, str. 189.

više razloga: ilegalno borave u stranoj državi, ne posjeduju lična dokumenta (pasoš) obzirom da „makroi“ oduzimaju lične dokumente, nepoznavanje jezika u državi u kojoj boravi, povezanost lica koja vrše ekspolataciju sa policijskim strukturama i agencijama za sprovođenje zakona i dr. Organizovane kriminalne grupe imaju dobro osmišljen, pripremljen, kreiran i planiran put od kriminalne ideje do implementacije odnosno realizacije i ostvarivanja kriminalnog cilja u praktičnom kontekstu a to je sticanje profita. Na praktičnom planu to podrazumijeva i involvira učešće većeg broja lica sa jasnom raspodjelom poslova i zadataka, poštivanje hijerarhije u okviru unutrašnje strukture organizovane kriminalne grupe, obezbjeđenje pogodnih materijalno-tehničkih sredstava (opreme, pomagala, komunikacijski uređaji i oprema i dr.) za izvršenje konkretnog zadatka, lojalnost i odanost članova, primjena najpodobnijeg i najvrsishodnijeg načina izvršena na operativnom odnosno izvršnom nivou prilagođen konkretnoj radnji i situaciji kao i druge aktivnosti koje su neposredno usmjerene na operativno kriminalno djelovanje. Također, organizovane kriminalne grupe imaju veoma jaka uporišta unutar organa vlasti, policijskih agencija, sudova, tužilaštava i drugih agencija zaduženih za sprovođenje zakona (npr. prikupljanje potrebnih informacija i podataka, pribavljanje određenih dokumenata i dr.).

ZAKLJUČAK

Trgovina ljudima predstavlja kompleksan društveni fenomen i međunarodo krivično djelo, uvažavajući međunarodnopravni osnov inkriminacije ovog krivičnog djela. Tranzicijski period je imao izuzetno povoljan društveni ambijent za pojavu trgovine ljudima iz više razloga. Područje bivše Jugoslavije je zbog nepovoljnih i veoma složenih političkih, pravnih, ekonomskih, socioloških, kulturoloških i drugih uslova, okolnosti i specifičnosti postalo pogodno područje za trgovinu ljudima. Osnovni i suštinski motiv trgovine ljudima je sticanje profita. Trgovina ljudima je oblik organizovanog kriminala i zahtijeva angažman i intervenciju međunarodnog karaktera koja obavezuje na saradnju između država. Saradnja između država na planu energične borbe protiv trgovine ljudima čini platformu za efikasno djelovanje i postizanje pozitivnih rezultata. Efikasno kreiranje preventivne strategije i programa zahtijeva istraživanje uzroka koji pogoduju nastanku ove pojave. Područje kriminalne etiologije daje nam veoma važne odgovore na suštinska pitanja koja se odnose na uzročnost ove pojave. Suštine prevencije sastoji se u otklanjanju uzroka ili smanjenja dejstva uzroka u spoljnom svijetu.

Na osnovu istraživanja kriminalne etiologije trgovine ljudima, moguće je osmisliti, kreirati, planirati i djelovati u preventivnom smjeru. Prevencija trgovine ljudima involvira preventivnu aktivnost svih državnih i društvenih subjekata, pojedinaca i autoriteta na nacionalnom i međunarodnom nivou sa tendencijom i namjerom suzbijanja i sprečavanja ove pojave u budućem periodu. Podizanje svijesti kod građana, posebno mladih osoba o štetnosti i negativnim posljedicama trgovine ljudima je preduslov za efikasno preventivno djelovanje. Preventivni proces i etabliranje efikasnih preventivnih mehanizama zaštite kao i blagovremeno prepoznavanje rizičnih ponašanja pojedinaca i (ili) organizovanih ljudskih grupe koje doprinose nastanku ove pojave predstavlja primarni zadatak na planu međudržavne globalne i regionalne saradnje. Istraživanje kriminalne etiologije trgovine ljudima omogućava identifikaciju, utvrđivanje i definisanje uzroka i drugih pitanja uzročne prirode koji čine osnovu

za kreiranje preventivne politike na makro i mikro planu i izrade preventivnih strategija, programa, planova i drugih preventivnih dokumenata na nacionalnom i međunarodnom nivou. Nauka i struka (profesija) moraju kontinuirano istraživati sve aspekte trgovine ljudima koji su ključni za pronalaženje srazmjernih preventivno-represivnih odgovora u odnosu na ovu veoma specifičnu i složenu društvenu pojavu. Posebno značajan segment istraživanja trgovine ljudima koji zavređuje pažnju krivičnopravne nauke i profesije odnosi se prvenstveno na viktimološki aspekt s obzirom na prirodu ove pojave. Kao što je to slučaj uopšte sa kriminalitetom tako i sa trgovinom ljudima kada je u pitanju subjektivna percepcija, postoji pogrešno mišljenje da je prevencija isključiva i jedina obaveza agencija i subjekata za sprovođenje zakona.

LITERATURA

1. Borislav Petrović, Gorazd Meško, Kriminologija, Pravni fakultet Univerzitet u Sarajevu, 2004.
2. Dalibor Doležal, Prevencija trgovanja ljudima 1400 Zb. Pravni fakultet, Sveučilište Rijeka (1991) v. 28, br. 2, 1400, (2007).
3. Emir Kajmaković, S Admir Karović, Organizirani kriminal u zemljama Zapadnog Balkana - Pojam i krivičnopravni aspekt, časopis Civitas br. 5, Fakultet za pravne i poslovne studije Dr. Lazar Vrkatić, Novi Sad, 2013.
4. Maša Avramović i dr., Borba protiv trgovine ljudima, Priručnik za nastavnike, Astra - Akcija protiv trgovine ljudima, Beograd, 2011.
5. Vesna Nikolić – Ristanović, Sanja Čopić, Sanja Milivojević, Biljana Simeunović – Patić, Biljana Mihić, Viktimološko društvo Srbije (VDS), Organizacija za evropsku bezbjednost i Saradnju (OEBS), Beograd, 2004.
6. Vladimir Krivokapić, Prevencija kriminaliteta, teorijsko-kriminalistički pristup, Fakultet kriminalističkih nauka, Univerzitet u Sarajevu, 2006.
7. Internet izvori, propisi

Goran Blagojević, mr.

Mladen Vuković, mr.

MUP Republike Srpske, Uprava za policijsko obrazovanje Banja Luka

UTICAJ MIGRANTSKIH KRIZA NA POJAVU FENOMENA EKOLOŠKIH IZBJEGLICA U SVIJETU I REFLEKSIJA TIH KRIZA NA PODRUČJU BiH

„THE IMPACT OF MIGRANT CRISIS IN THE EMERGENCE OF THE PHENOMENON OF ENVIRONMENTAL REFUGEES IN THE WORLD AND THE REFLEXES OF THESE CRISES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA“

Sažetak: Svakodnevna potraga čovjeka za bezbjednijim životom rezultirala je promjenama u mjestima življenja, bilo da se radi o mirnim ili nasilnim načinima pomjeranja ljudi. Različitost kultura, običaja, životnih vrijednovanja između domicilnog stanovništva i onog koji dolazi u zemlje prihvata, rezultira sukobom različitosti koje za posledicu može imati izvjesne krize kako države i regiona, tako i čitavog kontinenta. U ovom radu će se obuhvatiti migrantska kriza savremenog doba, te njezin uticaj na pojavu ekoloških i klasičnih izbjeglica, kao i uticaj na bezbjednost u državi BiH i njenim entitetima Federaciji BiH i Republike Srpske. Analiziraće se podaci koji su dobijeni od relevantnih bezbjednosnih agencija u BiH i Republici Srpskoj, te će se na osnovu tih podataka pokušati definisati bezbjednosna problematika i obim obuhvaćenosti migrantske krize i njene refleksije po zemlju.

Ključne riječi: Migrantska kriza, ekološke i klasične izbjeglice, bezbjednost, kriza, BiH.

Summary: The daily quest for safer human life has resulted in changes in the areas of life, whether it is a peaceful or violent ways of moving people. The diversity of cultures, customs, life evaluation between the local population and the one who comes to the country accepts, resulting in conflict diversity that can result in a crisis that the country and the region and the entire continent. This paper will cover the migrant crisis of the modern age and its impact on the emergence of environmental refugees and their impact on security in the entire The Federation of Bosnia and Herzegovina is in possession but in the Serbian Republic entity. Will analyze the data obtained from the relevant security agencies in BiH and the Republic of Serbian entity, and will be based on these data to try to define the security problems and the extent of coverage of migrant crisis and its reflection on the entire country.

Keywords: Migrant crisis, ecological and classical refugees, security, crisis, BiH.

UVOD

Pritisnuti svakodnevnim i sve češćim socijalnim konfliktima, proganjanjima, ratovima, prirodnim katastrofama i nesrećama u životnoj sredini, ljudi su primorani da napuštaju matičnu zemlju tražeći utočište i spas za svoje živote i živote svojih porodica. Broj ljudi koji

bježe od svega ovoga svakodnevno se povećava. Prema izvještaju Visokog komeserijata Ujedinjenih nacija za izbjeglice, *the United Nations High Commissioner for Refugees* - UNHCR, čak 1995. godine se smatralo da taj obim dostiže oko 50 miliona, sa tendencijom rasta.⁵⁷⁰ Međutim, postoje ljudi koji svoju zemlju napuštaju iz političkih razloga. Ovi ljudi su kvalifikovani za međunarodnu zaštitu i pomoć, kao „*legitimne izbjeglice*“, koje prelaze međunarodne granice, dakle, iz političkih razloga. U odnosu na njih, znatno manji broj koji je pod međunarodnom zaštitom ali ih ima daleko više, jesu „*interno izmještena lica*“ u okviru svoje zemlje porijekla. Iako ih ima mnogo više u odnosu na prethodnu kategoriju, znatno ih manje uživa brigu od strane UNHCR-a od 1995. godine, a jasno je da oni imaju veću potrebu za pomoći i zaštitom.⁵⁷¹

Pored ovih okolnosti, ljudi su prinuđeni da promijene zemlju porijekla usljed višestrukih faktora kao što su prenaseljenost, siromaštvo, epidemija, prirodne nesreće, katastrofe, glad itd. Broj izmještenih ljudi koji su napustili svoju zemlju zbog ovih faktora nije znemariv. Pretpostavlja se da je broj lica koja su izmještena iz svojih domovina zbog problema nastalih u životnoj sredini (*environmentally displaced*), jednak, ili čak veći u odnosu na broj legitimnih izbjeglica.⁵⁷² Smatra se da je broj ljudi koji su izmješteni sa svog prvobitnog mjesta stanovanja radi problema u životnoj sredini oko jedne milijarde.⁵⁷³ Upravo ovi ljudi koji su usljed prirodnih nesreća u svojim životnim sredinama zemalja u kojima su živjeli, bili prinuđeni da ih napuste, vrlo nerado su prihvaćeni od strane Ujedinjenih nacija i međunarodne zajednice u smislu dodjeljivanja statusa zvaničnih izbjeglica. Pravedanje ovog stava utemeljeno je na tvrdnji da se svijet bori sa velikim brojem izbjeglica koje bježe od nasilja, te sa deficitom sredstava koje svijet ne bi mogao da izdvoji u ovim slučajevima. Prema tome, moglo bi se shvatiti da su ovi ljudi nelegitimne izbjeglice, što je sasvim pogrešno.

DIFERENTNOST DETERMINISANJA EKOLOŠKIH IZBJEGLICA I EKOLOŠKIH MIGRANATA

Napuštanje zemlje porijekla od strane stanovništva zbog želje i potrage za boljim i kvalitetnijim životom, zbog teških ekonomskih uslova, radi avanturizma, zbog izbjegavanja različitih oblika prijetnji, ugrožavanja i proganjanja, kao i zbog različitih promjena u životnoj sredini, datira još od ranih perioda čovječanstva. Dakle, migracije stanovništva su historijska kategorija koja datira od najranijih oblika ljudske zajednice.

U današnjem vremenu, na migrante se gleda sa više stanovišta. Neko ih smatra kao ljude koji tragaju za slobodom, drugi ih posmatraju kao avanturiste, opet treće strukture ih doživljavaju kao žrtve koje bježe od rata i nasilja ili siromaštva, dok takođe, postoje

⁵⁷⁰ Dimitrijević, D., (2010), Trendovi ekološke bezbednosti u XXI veku, Univerzitet u Beogradu, Fakultet bezbednosti, str. 49.

⁵⁷¹ Godine 1951. osnovan je UNHCR sa ciljem da se pomogne izbjeglicama nakon II svjetskog rata u kontekstu pomoći da se ili vrate u svoje matične zemlje-domovine, ili da se nastane u drugim državama. Dokument koji reguliše status izbjeglica prije svega jeste Konvencija o statusu izbjeglica 1951. godine i Protokol iz 1967. godine.

⁵⁷² Jacobson, J., (1988), *Environmental Refugees., A Yardstick of Habitability*, Worldwatch Paper, no.86, Washington DC., Worldwatch Institute, str.214.

⁵⁷³ Izvještaj Međunarodne organizacije za migraciju – International Organization for Migration „IOM“ i Grupe koja se bavi politikom izbjeglica – Refugee Policy Group „RPG“ 1992. godine.

stanovišta koja ih determinišu kao kreativni faktor u razvoju ekonomskog rasta i razvoja u novim zemljama.

Prije nego bude više riječi o fenomenu ekoloških izbjeglica, potrebno je navesti samo definisanje pojma „*izbjeglica*“ Naime, Konvenciju o statusu izbjeglica usvojila je Konferencija ambasadora pri Ujedinjenim nacijama 28.07.1951. godine, dok je ona stupila na snagu 21.04.1954. godine. Shodno tome, osnovni dokumenti koji regulišu status izbjeglica su Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokol iz 1967. godine. Do sada je 110. država potpisalo ova dva dokumenta. Prema Konvenciji, sam pojam „*izbjeglica*“ odnosi se na lice koje se usljed događaja nastalih prije 01.01.1951. godine, a zbog osnovanog straha od progona iz razloga rasne, vjerske, nacionalne ili pripadnosti određenoj društvenoj grupi, ili zbog političkog mišljenja, nalazi izvan zemlje svog državljanstva, pa ne može, ili ne želi usljed tog straha, da se stavi pod zaštitu date zemlje, odnosno lice bez državljanstva, koje se iz navedenih razloga nalazi izvan zemlje svog bivšeg prebivališta, pa ne može ili zbog straha ne želi u nju da se vrati.⁵⁷⁴ Daljim analizama, sama konceptualizacija izbjeglice, promijenila se u nešto šire definisanje. Ono podrazumijeva žrtve spoljne okupacije ili ozbiljnih građanskih nemira na populaciju koja živi u izbjeglički sličnim okolnostima kao interno izmještena lica.⁵⁷⁵

Fenomen ekoloških izbjeglica, (*ili u literaturi zastupljeniji naziv eko-emigranata, engl. environmental refugee*), proizilazi iz planetarnih dijelova koji su nepodesni za život, bez obzira da li se radi o dugotrajnoj degradaciji životne sredine, ili pak o kratkotrajnom katastrofalnom događaju. Zbog učestalih poistovjećivanja i identifikovanja ekoloških izbjeglica i ekoloških migranata, potrebno je diferencirati ova dva pojma.

Prema teoretskim stanovištima „*migrant*“ je lice koje dobrovoljno napusti svoju zemlju kako bi se nastanilo na nekom drugom mjestu.⁵⁷⁶ Takvo lice može biti podstaknuto željom za promjenom ili avanturom, iz porodičnog ili nekog drugog razloga.

Nasuprot tome, izbjeglice nemaju alternativu, izuzev da traže izbjeglički status negdje drugdje. „*Ekološke izbjeglice*“ su lica prisiljena da napuste mjesto boravka usljed promjena nastalih u životnoj sredini koje im ugrožavaju život, na isti očajnički hitan način, kao što političke izbjeglice bježe od nasilja. „*Eko-migranti*“ nisu žrtve nasilnih i brzih prirodnih, ili nesreća koje su uzrokovane ljudskom aktivnošću, ili pak ekocidalnim aktivnostima represivnih režima.⁵⁷⁷ Na osnovu iznesenog, može se zaključiti da *eko-migranti* predstavljaju i podrazumijevaju manje traumatičan segment u odnosu na lica koja su prinuđena da bježe od nesreća velikih razmjera. U odnosu na njih, *ekološke izbjeglice* su u tragičnoj situaciji, isto kao i „*tradicionalne izbjeglice*“, naročito ako se razumije opasnost koja se odnosi na

⁵⁷⁴ Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbjeglice., Priručnik o postupcima i kriterijima za određivanje statusa izbjeglice prema Konvenciji iz 1951. i Protokolu iz 1967. godine o statusu izbjeglica, (1992)., Ženeva, prema Predstavništvu UNHCR u BiH, 2006. godine., str. 11. Dostupno na: <http://cesi.fpn.unsa.ba/wp-content/uploads/2012/12/Priru%C4%8Dnik-o-postupcima-i-kriterijima-za-odre%C4%91ivanje-statusa-izbjeglice.pdf> (Pristup:17.02.2016.godine).

⁵⁷⁵ Jacobson, J., (1988)., *Environmental Refugees.*, A Yardstick of Habitability, Worldwatch Paper, no.86, Washington DC., Worldwatch Institute, str.205.

⁵⁷⁶ Wood, W. B., (1995)., *Hazardous journeys: Ecomigrants in the 1990s.* In D. Conway & J. C. White (Eds.), *Global change: How vulnerable are north and south communities?* Indiana: Indiana Center on Global Change and World Peace., str. 35.

⁵⁷⁷ Dimitrijević, D., (2010)., *Trendovi ekološke bezbednosti u XXI veku*, Univerzitet u Beogradu, Fakultet bezbednosti, str. 51.

činjenicu da je njihov problem koncentrisan u ogromnim promjenama koje nastaju u životnoj sredini a koja njihov životni ambijent čini nepodobnim za život.⁵⁷⁸

Dakle, može se konstatovati da su izbjeglice lica koja u međunarodnom pravnom sistemu imaju potrebu za pomoći i fizičkom zaštitom. Pored fizičke zaštite, oni takođe imaju potrebu i za pravnom zaštitom koja bi trebala da bude osnova međunarodnog režima izbjeglica. Ljudi sa ovakvim statusom ne bi trebali da budu izloženi od strane zemalja domaćina nasilnom vraćanju u njihove domovine. Izuzetak od ovoga bi trebao da bude slučaj ukoliko su uzroci migracije, (npr. rat, građanski nemiri ili proganjanje), otklonjeni.

Kada je riječ o pravnoj pomoći prema ekološkim izbjeglicama, mora se napomenuti da je ona u odnosu na političke izbjeglice toliko zanemariva, da se sa pravom može konstatovati, da čak i ne postoji, barem praktično. Ekološke izbjeglice se zapravo tretiraju kao ekonomski migranti, a nepostojeća pravna regulativa o ovoj kategoriji ljudi, skoncentrisana je u nedostatku međunarodno prihvaćene definicije o ekološkim izbjeglicama, te činjenici da ne postoji formalna institucija koja bi se bavila tom problematikom.

UTICAJ MIGRACIJE NA KOFLIKT U ZEMLJAMA PRIHVATA

Migracije, bez obzira da li se radilo o internim ili međunarodnim, prouzrokuju izvjesne reakcije domaćina. Iako migracije mogu (barem teoretski), da pozitivno utiču na ekonomiju ili kulturu, one u principu izazivaju tenzije u zemljama prihvata. Tenzije su veće i dosežu razmjere konflikata ukoliko je priliv migranata u većem obimu.⁵⁷⁹ Prilikom većih priliva migranata, na udaru su prije svega oružane snage zemlje prihvata, ili zemlje koja je tranzitna. Pod oružanim snagama u ovom kontekstu misli se pored vojske i policije i na graničnu policiju, te druge bezbjednosne službe koje su zadužene za bezbjednost graničnog prelaza. Međutim, konflikti se ne dešavaju samo između migranata i vojske i policije.

Politički nemiri između migranata i lokalnog stanovništva mogu imati nekoliko oblika. Neorganizovani oblici ubistava, oštećenja imovine, nemira i uznemiravanja izvjesni su, ali najčešće, rijetko imaju trajni karakter. Nasuprot ovome, kada je riječ o građanskim ratovima, potrebno je napomenuti da oni zahtijevaju dugoročnu organizaciju i značajnije resurse države, jer svaki oblik nasilja u organizovanom obliku, predstavlja snažan udarac na socijalno - ekonomske uslove, ali i državne resurse.

⁵⁷⁸Opširnije u: El-Hinnawi, E., (1985)., Environmental refugees. Nairobi: United Nations Environment Programme i Piguet, E., (2008)., UNHCR The UN Refugee Agency Policy Development and Evaluation Service, New Issues in refugee research., Research Paper No. 153 Climate change and forced migration, Institute of Geography University of Neuchâtel Switzerland. Dostupno na: <http://www.unhcr.org/47a316182.pdf> (Pristup:17.02.2016.godine).

⁵⁷⁹ Zabilježen je slučaj sukoba migranata sa Bliskog istoka, Afrike i Azije i makedonske policije 2015. godine, kada je makedonska policija upotrebila šok bombe i barikade od bodljikave žice da bi suzbila napredak migranata i pokušala da zatvori svoju južnu granicu prema Grčkoj. Tom prilikom u Makedoniji je proglašeno vanredno stanje dok je vojska razmještena duž pograničnog pojasa sa Grčkom. Opširnije: <http://www.glasamerike.net/content/macedonia-migrants-crisis/2927196.html> (Pristup:19.02.2016.godine). Iste godine zabilježen je slučaj sukoba migranata i mađarske policije gdje su migranti na policiju bacali flaše i kamenje, dok je policija uzvratila vodenim topovima i suzavcem. Takođe, su dovedena i oklopna vozila i jedinice specijalizovane za gusenje pobuna. Opširnije: <http://audax.ba/sukob-migranata-i-policije-na-ulazu-u-madarsku/> (Pristup:19.02.2016. godine). Pored Makedonije i Mađarske, migranti su se sukobili sa vojskom i policijom i u Sloveniji, Grčkoj, Kosovu.

Kada je riječ o migrantima koji bježe usljed prirodnih nesreća, pretpostavlja se da oni neće doprinijeti nasilju i destabilizaciji socio-ekonomskih odnosa u drugim državama. Ako se uzme u obzir da se klimatske promjene dešavaju postepeno, to svakako neće izazvati *ad hoc* kretanje stanovništva, naročito ne u većem obimu. Prema tome, države imaju sasvim dovoljno vremena da bi se pripremile za prihvata ovakvih kategorija. Oprez država svakako mora da postoji, ali prema podacima za migracije usljed uragana „Mič“ i „Katrina“, te azijskog cunamija, koji su doprinijeli da se izmjesti hiljade i hiljade ljudi u druge države i regione, te zemlje nisu zabilježile pojavu kriminala.⁵⁸⁰

Klasične izbjeglice predstavljaju drugu vrstu problema, izazova, rizika i prijetnji. Postoje izvjesne sumnje da pod određenim uslovima priliv izbjeglica utiče na širenje građanskog rata.⁵⁸¹ Prema podacima koji su dostupni, većina zemalja sa prilivom izbjeglica od 1950. godine imala je mir, ali je vjerovatnoća izbivanja oružanih konflikata (koji bi za posledicu imali minimum 25 ubistava usljed borbenih dejstava), tri puta veća usljed prisustva izbjeglica.⁵⁸²

Izbjeglice iz konfliktne oblasti često mogu biti angažovane u prekograničnim sukobima protiv oružanih snaga reda upravo iz njihovih zemalja. Ovakve situacije mogu da dodatno zakomplikuju i ugroze bezbjednost domicilnog stanovništva. Takođe, ovakve situacije doprinose i ugrožavanju odnosa između zemalja prihvata i zemalja iz koje se bježi. U praksi se često dešava da države koje prime izbjeglice u ovakvim situacijama i pod ovakvim okolnostima budu optužene da podržavaju militantne grupe, dok one zemlje iz koje ovakva lica bježe, budu optužene da namjerno stvaraju teret i izazivaju krizu susjednim zemljama. Ekstremne situacije ovakvih okolnosti mogu da rezultiraju i ratnim sukobima.⁵⁸³

Kada je riječ o tzv. ekološkim migrantima, situacija je znatno drugačija. Naime, oni nemaju političku agendu i najčešće se ne radi o ljudima koji su žrtve progona režima države iz koje dolaze, tako da je mogućnost sukoba ili nasilja znatno manja nego u odnosu na klasične izbjeglice.

HIPOTETIČKE TEZE O UTICAJU KLIMATSKIH PROMJENA NA UNUTRAŠNJE I VANJSKE SUKOBNE

Kada je riječ o hipotezama koje se odnose na unutrašnje i vanjske sukobe migranata i stanovništva zemalja prihvata, pod uticajem klimatskih promjena, može se govoriti o dijametralno suprotnim tezama gdje ni jedna nije isključiva i nemoguća. Prevedeno, postoji mogućnost apokaliptičnog-najgoreg scenarija, zatim mogućnost srednjeg i najboljeg scenarija.

Najgori slučaj: Polazi od izvještaja koji se nalazi u Pentagonu, čiji su autori Peter Schwartz i Doug Randall. Naime, u njemu se polazi od mogućnosti relativno naglih promjena

⁵⁸⁰ Dimitrijević, D., (2010)., Trendovi ekološke bezbednosti u XXI veku, Univerzitet u Beogradu, Fakultet bezbednosti, str.59.

⁵⁸¹ Gleditsch, N. P., Furlong, K., Hegre, H., Lacina, B., & Owen, T. (2006). Conflicts over shared rivers: resource scarcity or fuzzy boundaries? *Political Geography*, 25(4), str. 361-382

⁵⁸² Nordas, R., Gleditsch, N.P., (2007)., Climate change and conflict, *Political Geography*, Elsevier, str.632.

⁵⁸³ Često kao primjer oružanog napada države na državu zbog izbjeglica iz konfliktnih područja uzima se događaj iz 1982. godine, kada je prisustvo pakistanskih militantskih izbjegličkih zajednica (Pakistanske oslobodilačke armije „PLO“), na području Libana, primoralo Izrael da napadne Liban konvencionalnim sredstvima, odnosno oružanom silom.

temperature i opisuje se kako bogati narodi ojačavaju svoje granice u cilju očuvanja sopstvenih resursa. Zemlje koje imaju loše odnose ili čak sukobe sa susjednim zemljama, mogu biti uključene u borbe oko hrane, vode, energetskih resursa. Prema ovom izvještaju, predviđaju se sukobi unutar Evropske unije, prevashodno između Njemačke i Francuske oko upotrebe Rajne u komercijalne svrhe. Prema njihovom izvještaju iz 2003. godine, očekuje se pokretanje stanovništva iz Izraela, Tunisa, Maroka, Alžira, Egipta. Kako glad, vremenske nepogode i bolesti budu napredovale zbog iznenadnih klimatskih promjena, mnoge zemlje neće biti u prilici da se nose sa ovom problematikom. Ovakvo stanje, direktno bi uticalo na pojavu očajja i širenja nuklearnih kapaciteta.⁵⁸⁴

Najgora kombinacija bila bi dakle, relacija „*migracija-sukobi*“. Deficit resursnih kapaciteta bi u mnogim regijama mogao dovesti do masovne migracije u regione koje imaju bolje mogućnosti. Nastojanja da se migracije ograniče, mogle bi dovesti do društvenih sukoba usljed velikog priliva izbjeglica, kada one pokušaju nasilno da uđu u neke zemlje.

Srednji scenario: Mogućnost rješenja izazova u ovom slučaju djelomično leži u korištenju novih tehnologija i tehničkih inovacija. S tim u vezi, došlo bi se do korištenja čistijih izvora energije. To podrazumijeva transfer tehnologija u tranzicijske zemlje ili one koje su u razvoju, kako bi one prevazišle zastarjelu tehnologiju i zastarjelu proizvodnju.

Sasvim je jasno da zemlje koje su u razvoju, ne mogu adekvatno da odgovore na klimatske promjene i probleme. Tako, prirodne katastrofe poput poplava, zemljotresa i slično, bez obzira što pogađaju kako bogate, tako i siromašne zemlje, na ove siromašne više utiču, uništavajući im živote i imovinu. Obzirom da siromaštvo i destrukcija životne sredine uveliko utiče na pojavu migracija, pomoć bogatih zemalja donatora je od presudne važnosti. Ovakva vrsta pomoći u smislu adaptivne sposobnosti prevazilaženja problema svakako da doprinosi umanjenju nastupanja migracija u većem obimu upravo zemalja koje su pogođene ekološkim katastrofama. Pomoć u ovakvim situacijama ugroženim zemljama, pored smanjenja priliva migranata, efikasnija je od drastičnih metoda zatvaranja granica, koje su najčešće neuspješne.

Najbolji scenario: Ovakvo stanovište uvreženo je kod manjine ljudi i naučnika. Prema ovom scenariju, apstrakcija klimatskih promjena je sasvim jasna, i klimatske promjene su sasvim neizvjesne, te stoga i ne treba mnogo da im se pruža otpor u smislu konvencionalnih protivmjera, jer su troškovi previsoki. Ključni element u ovom shvatanju je čovjek, odnosno njegova sposobnost suprotstavljanja ovim problemima ukoliko postoji politička volja.

AKTUELNO STANJE U BiH I ENTITETIMA F BiH I REPUBLIKE SRPSKE

Aktuelnom migrantskom krizom, država Bosna i Hercegovina, zajedno sa njezinim entitetima Federacija BiH i Republika Srpska, kao i Distrikt Brčko, nisu još uvijek direktno pogođeni. Granična policija BiH je u cilju mjera predostrožnosti preduzela brojne aktivnosti u vezi sa izbjegličkom problematikom. Sačinjeni su lokalni i regionalni operativni planovi za postupanje u slučaju dolaska većeg broja migranata i izbjeglica, odnosno njihovog masovnog priliva na teritoriju BiH, kojim je predviđeno preraspoređivanje ljudskih i materijalno - tehničkih resursa na dijelove granice gdje bi se ukazala potreba.

⁵⁸⁴ Opširnije vidi u: Schwartz, P., Randall, D., (2003)., An Abrupt Climate Change Scenario and Its Implications for United States National Security, str. 1-22.

Dostupno na: http://www.climate.org/PDF/clim_change_scenario.pdf (Pristup:21.02.2016.godine).

Takođe, Savjet ministara BiH usvojio je informaciju o procjenama i mogućnostima BiH u vezi sa migrantskom i izbjegličkom krizom u regionu i Evropskoj uniji, kao i plan hitnih mjera za osiguranje dodatnih kapaciteta, kontrolu i upravljanje eventualnim masovnim prilivom izbeglica i migranata u BiH. Planom hitnih mjera osigurava se human tretman izbeglica i migranata, u skladu sa zakonodavstvom iz oblasti migracija i azila i međunarodnim pravom, a da se pri tome bezbjednosna prijetnja svede na minimum.

U cilju dobijanja što konkretnijih informacija kako bi se moglo analizirati aktuelno stanje bezbjednosti u pogledu migranata i njihovog boravka i aktivnosti u našoj zemlji, u smislu odnosa „teorija-praksa“, prema bezbjednosnim institucijama u Republici Srpskoj, (MUP RS) i BiH, (Granična policija BiH i Ministarstvo bezbjednosti-Služba za odnose sa strancima), na osnovu Zakona o slobodi pristupa informacijama dostavljeni su upiti sa pitanjima:

– „*Da li su tokom vršenja svojih poslova i zadataka ove službe registrovale u svojim službenim evidencijama krivična djela ili prekršaje koje su načinila lica obuhvaćena aktuelnom izbjegličkom krizom u Evropi*“?

– „*Da li u evidencijama ovih institucija postoji broj registrovanih lica bez obzira da li ona privremeno borave u BiH, F BiH, RS ili su u tranzitu, (broj lica i zemlja porijekla), a koja su obuhvaćena aktuelnom izbjegličkom krizom u Evropi*“?

– „*Da li ove službe posjeduju bilo kakve dodatne evidencije o ovim licima*“?

Odgovori na konkretno postavljena pitanja u smislu analiziranja bezbjednosne ili sigurnosne problematike, ako se sigurnost i nesigurnost posmatraju kao šire psihološke kategorije u odnosu na bezbjednost i nebezbjednost, su u najblažoj mogućoj mjeri zabrinjavajući.⁵⁸⁵

Na osnovu dostavljenih odgovora, potrebno je naglasiti da MUP Republike Srpske u službenim evidencijama o osumnjičenim licima, ne vodi kategoriju u pogledu da li su to migranti ili ne i zbog tih razloga se nije moglo doći do podataka. Za odgovor na drugo i treće pitanje predloženo je obraćanje Graničnoj policiji BiH. Iz navedenog je sasvim jasno da MUP RS ne raspolaže bilo kakvim evidencijama u pogledu ovih lica, dakle ni o operativnim, krivičnim, prekršajnim i bilo kojim drugim evidencijama. Svakako da je ova činjenica zabrinjavajuća ako se uvaži pretpostavka da u praksi koordinisanje i razmjena informacija između bezbjednosnih agencija entiteta nije na zavidnom nivou, te da se ne raspolaže informacijama da li i koliko lica koji su izbjegli iz npr. Sirije, Tunisa, Avganistana i drugih zemalja borave na području Republike Srpske, šta ta lica rade, čime se bave, kakve su im namjere i planovi, da li predstavljaju rizični i prijeteci faktor po bezbjednost itd.

Granična policija BiH je svojim Rješenjem dostavila odgovor da lica obuhvaćena aktuelnom izbjegličkom krizom u Evropi, nisu evidentirana kao počinioci prekršaja od strane policijskih službenika Granične policije BiH.⁵⁸⁶ Takođe, u proteklom periodu, Granična policija BiH nije podnijela niti jedan izvještaj o počinjenim krivičnim djelima protiv lica obuhvaćenim aktuelnom izbjegličkom krizom. U izvještaju, Granične policije BiH, navedeno

⁵⁸⁵ Blagojević, G., (2015)., Istraživanje bezbjednosnih pojava u nebezbjednim uslovima, Kriminalističko-kriminološka istraživanja, stanje i perspektive., Zbornik radova, Internacionalna asocijacija kriminalista, Banja Luka, str.251.

⁵⁸⁶ Rješenje GP BiH br:UP17-06-1-04-7-82-3/15 od 02.12.2015.godine.

je da se zbog ne postojanja zakonskog osnova ne vode posebne evidencije o licima koja imaju status „izbjeglica“ i koja su kao takva evidentirana da su prešla državnu granicu.

Kada je riječ o odgovoru Službe za poslove sa strancima Ministarstva bezbjednosti BiH, može se konstatovati da je odgovor koji je dostavljen dosta apstraktan. Naime, u vezi sa konkretnim pitanjima saopšteno je da je Bosnu i Hercegovinu zasad zaobišao talas masovnog priliva izbjeglica, a koji je zahvatio države Evropske unije. Sva lica, strani državljani koji borave u Bosni i Hercegovini po osnovu nekog pravnog osnova ukoliko učine prekršaj ili krivično djelo budu procesuirana od strane nadležnih institucija.⁵⁸⁷

Iz navedenog se može zaključiti da cjelokupna BiH nije još uvijek obuhvaćena aktuelnom izbjegličkom krizom, te da se prema ovim podacima, za sada ne nalazi na nekoj od ruta koje koriste migranti.

Međutim, iako u zvaničnim saopštenjima od strane bezbjednosnih agencija, političkih institucija i državnika stoji da je BiH donijela adekvatan program i strategiju koja bi se primjenjivala ukoliko bi se situacija sa migrantima promijenila, činjenica je da vodeće bezbjednosne institucije nemaju adekvatne ili nemaju uopšte prilagođene evidencije koje se odnose na migrante i njihove aktivnosti koje su inkriminisane, ili čak ne raspolažu sa bilo kakvim operativnim informacijama. Na konkretno postavljena pitanja ovim institucijama odgovori su bili jako apstraktni, uopšteni te se percepcija spremnosti naše zemlje da odgovori adekvatno rizicima, izazovima i prijetnjama koje sa sobom može da donese aktuelna migrantska kriza, može sumnjičavo reflektovati na javnost, jer odgovori nisu konkretni, koncizni, jasni, nedvosmisleni, sigurni. Pored pretpostavke da u zemlju mogu da uđu miroljubivi ljudi, ništa manje nije za odbaciti i pretpostavku da u nju mogu da dođu i oni koji su rušilački nastrojeni i rušilački opredjeljeni. S tim u vezi, svakako da je pooštavanje operativnosti i raspolaganje informacijama u smislu obogaćivanja podataka u bezbjednosnim bazama neminovna, naročito ako se tome pridoda i činjenica da na cijeloj teritoriji BiH egzistira veliki broj bezbjednosnih agencija i institucija, kojima je na određen način (direktno ili indirektno), između ostalog to i posao.

Ono što svakako jeste kornukopijsko i ohrabrujuće jesu podaci koji iako uopšteni, ipak govore da na području Federacije BiH i Republike Srpske, odnosno cijele BiH, nema bilo kakvih migranata, bez obzira da li se radilo ekološkim izbjeglicama, političkim ili bilo kojim drugim kategorijama izbjeglica.

ZAKLJUČAK

Na osnovu iznesenih činjenica zaključuje se da u Bosni i Hercegovini još uvijek vlada spokojstvo u pogledu straha od masovnog priliva migranata. Iako Bosna i Hercegovina, kao zemlja koja je u tranziciji i iz koje često ljudi odlaze kao ekonomske izbjeglice u bogatije države, nije interesantna aktuelnim migrantskim pravcima kretanja, to ne znači da se ne treba uozbiljiti situacija u pogledu spremnosti za svaku vrstu i oblik adekvatnog odgovora na ovu problematiku.

⁵⁸⁷ Dopis Ministarstva bezbjednosti BiH - Služba za poslove sa strancima, br: 18.1.1-07.6-255-1/15 od 01.02.2016.godine.

Vođena iskustvima zemalja regiona ali i zemalja cijele Evrope i svijeta, koje je pogodio talas izbjegličke krize, ili su prethodno imale iskustva sa ovim problemima, Bosna i Hercegovina bi se trebala fokusirati na mehanizme koji bi obezbijedili sigurnost, bezbjednost i ekonomsku stabilnost zemlje u slučaju da ovaj izbjeglički talas dođe i u našu zemlju.

Kada je riječ o ekološkim migrantima, iako je najgori scenario još uvijek ne prihvaćen u univerzalnemu smislu, potrebno je ovu problematiku pratiti sa aspekta uputstava Generalne skupštine UN i Savjeta bezbjednosti.

Da bi se izbjegli sukobi izbjeglica i lokalnog stanovništva, potrebno je ublažiti rizik potencijalnog sukoba na načine da se izmjestite izbjeglice dalje od zone sukoba naročito pograničnih regiona; da se praktikuje prevencija infiltracije oružja i boraca u civilne izbjegličke kampove; da se osmisli alternativa u pogledu načina produktivnog zaposlenja; da se podstakne dijalog sa lokalnim zajednicama u cilju prevazilaženja socijalnih i ekonomskih problema.

Hipotetički govoreći, u slučajevima potencijalnih neprijateljskih odnosa migranata i stanovništva moguća su rješenja preduzimanja afirmativnih mjera u cilju prevazilaženja ovih problema. Slučajevi nasilja migranata i stanovništva, (ukoliko se ne radi o instrumentalizovanim migrantima za određena krivična djela, npr. terorizam), uglavnom su rezultat nedostatka kulturne svijesti i preosjetljivosti i jedne i druge strane, te nepotpuno uklapanje migranata u oblasti u koje dolaze. S tim u vezi, kao preporuke bi se odnosile mjere koje bi podrazumijevale: sprečavanje diskriminacije; osiguranje pristupa vladinim službama i društvenim djelatnostima; reviziju zakona o državljanstvu; promovisanje tolerancije i poštovanja; pomoć za lakše usvajanje jezičkih i kulturoloških prepreka i različitosti.

Na kraju, Bosna i Hercegovina ne treba problematiku svjetske migrantske krize posmatrati sa aspekta da je to problem „*negdje drugdje*“ i da to sa njom neće imati mnogo veze. Naprotiv, potrebno je ojačati institucije, operacionalizovati ih i iznaći institucionalna rješenja, te preventivno djelovati na pojavu ilegalnih migracija. Takođe, veoma je bitno pisano riječ u smislu pojedinih planova, strategija i sličnih dokumenata sprovesti u praksi a ne samo formalno izvršiti obavezu donošenja i usvajanja nekog dokumenta, jer čini se, da će se današnji priliv migranata – izbjeglica, bilo kojih kategorija, činiti malim u poređenju sa prilivom izbjeglica u periodu koji nam slijedi. Ostaje samo pitanje „*Da li ćemo biti spremni na to*“?

LITERATURA

1. Blagojević, G., (2015)., Istraživanje bezbjednosnih pojava u nebezbednim uslovima, Kriminalističko-kriminološka istraživanja, stanje i perspektive., Zbornik radova, Internacionalna asocijacija kriminalista, Banja Luka;
2. Dimitrijević, D., (2010)., Trendovi ekološke bezbednosti u XXI veku, Univerzitet u Beogradu, Fakultet bezbednosti;
3. El-Hinnawi, E., (1985)., Environmental refugees. Nairobi: United Nations Environment Programme i Piguet, E., (2008)., UNHCR The UN Refugee Agency Policy Development and Evaluation Service, New Issues in refugee research., Research Paper No. 153 Climate change and forced migration, Institute of Geography University of Neuchâtel Switzerland;

4. Gleditsch, N. P., Furlong, K., Hegre, H., Lacina, B., & Owen, T. (2006). Conflicts over shared rivers: resource scarcity or fuzzy boundaries? *Political Geography*, 25(4);
5. Izvještaj Međunarodne organizacije za migraciju – International Organization for Migration „IOM“ i Grupe koja se bavi politikom izbjeglica – Refugee Policy Group „RPG“ (1992);
6. Jacobson, J., (1988)., *Environmental Refugees., A Yardstick of Habitability*, Worldwatch Paper, no.86, Washington DC., Worldwatch Institute;
7. Nordas, R., Gleditsch, N.P., (2007)., *Climate change and conflict*, Political Geography, Elsevier;
8. Schwartz, P., Randall, D., (2003)., *An Abrupt Climate Change Scenario and Its Implications for United States National Security*;
9. Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbjeglice (1992)., Priručnik o postupcima i kriterijima za određivanje statusa izbjeglice prema Konvenciji iz 1951. i Protokolu iz 1967. godine o statusu izbjeglica, Ženeva, prema Predstavništvu UNHCR u BiH, (2006);
10. Wood, W. B., (1995)., *Hazardous journeys: Ecomigrants in the 1990s*. In D. Conway & J. C. White (Eds.), *Global change: How vulnerable are north and south communities?* Indiana: Indiana Center on Global Change and World Peace;

INTERNET IZVORI

- <http://cesi.fpn.unsa.ba/wp-content/uploads/2012/12/Priru%C4%8Dnik-o-postupcima-i-kriterijima-za-odre%C4%91ivanje-statusa-izbjeglice.pdf> (Pristup:17.02.2016.godine).
- <http://www.unhcr.org/47a316182.pdf> (Pristup:17.02.2016.godine).
- <http://www.glasamerike.net/content/macedonia-migrants-crisis/2927196.html> (Pristup:19.02.2016.godine).
- <http://audax.ba/sukob-migranata-i-policije-na-ulazu-u-madarsku/> (Pristup:19.02.2016. godine).
- http://www.climate.org/PDF/clim_change_scenario.pdf (Pristup:21.02.2016.godine).

OSTALI IZVORI

- Akt Ministarstva bezbjednosti BiH - Služba za poslove sa strancima, br: 18.1.1-07.6-255-1/15 od 01.02.2016.godine.
- Rješenje GP BiH br:UP17-06-1-04-7-82-3/15 od 02.12.2015.godine.
- Korenspondencija sa MUP RS putem mejla: mediji@mup.vladars.net (13.11.2015. godine., 17.11.2015. godine i 18.11.2015. godine.)

Mezen Dervišević, mr. sc.

Esmer Drkenda, mr. sc., **Pravni fakultet Univerziteta u Travniku**

ORUŽANI SUKOB U SIRIJI I STRAH EVROPSKE UNIJE OD TERORIZMA

„WAR IN SYRIA AND EU FEAR OF TERRORISM“

Apstrakt:

Oružani sukob u Siriji i strah Evropske unije od terorizma

Aktuelno dešavanja u Evropi jeste izbjeglički val iz Sirije prema državama Evropske unije potaknut ratom u toj državi koja po svom obimu i dimenzijama iseljavanja stanovništva predstavlja veliku prijetnju stabilnosti EU. Jedan od razloga zašto države EU strahuju za svoju sigurnost je i taj da će zajedno sa izbjeglicama koje im pristižu u velikom broju doći i pripadnici različitih terorističkih organizacija koje svojim aktivnostima mogu ugroziti sigurnost država EU. Bez pretenzija na donošenje nekih čvršćih sudova i zaključaka, rad ima za cilj da potakne pitanje uloge vodećih svjetskih sila u poticanju i prikrivanju nasilja u Siriji s jedne strane, i nastanka prisilnih migracija stanovništva na drugoj strani.

Ključne riječi: oružani sukob, izbjeglička kriza, migranti, Evropska unija, Sirija, terorizam

Summary:

Most actual situation in Europe is a refugee wave from Syria towards the European Union member states, caused by the war in that country which with its range and population migrations dimensions represents big threat for EU's stability. One of the reasons for this EU member fear for their own security is a fact that members of different terrorist organizations are infiltrated in and come to EU countries together with refugees, and with their activities they can produce a threat for the security of EU countries. Released of any kind of producing firm conclusions and opinions, this paper has a goal to bring up a question of leading world powers role in breaking out of Syrian war and covering up atrocities committed on one side, and emerging migration wave of the people on the other.

Keywords: Armed conflict, refugee crisis, migrants, European Union, terrorism

Nastanak Arapske Republike Sirije

Moderna sirijska država je uspostavljena nakon završetka Prvog svjetskog rata i raspadom Otomanskog carstva. U to vrijeme od 1919. godine Sirija je bila pod kontrolom francuske

administracije punih 26 godina⁵⁸⁸. Dana 24. oktobra 1945. godine Sirija je stekla nezavisnost kao parlamentarna republika. Period nakon nezavisnosti od 1949. pa sve do 1971. godine je bio jako buran, jer se u tom periodu desilo niz vojnih udara kako bi se pokušala destabilizirati država. Sirija je 1958. godine pristupila u uniju sa Egiptom pod nazivom Ujedinjena Arapska Republika koja je nakon tri godine okončana državnim udarom u Siriji. Arapska Republika Sirija je nastala krajem 1961. godine, tačnije 1. decembra iste godine uz sprovođenje referenduma. Tad je pobijedila Arapska socijalistička Ba'ath partija koja je zadržala svoju vlast u Siriji. Od 1970. godine na čelu Sirije je bio Hafez al-Asad koji je preminuo 10. juna 2000. godine. Nakon smrti Hafeza al-Asada na vlast je došao njegov sin Bashar al-Assad⁵⁸⁹.

Danas, prema popisu iz 2001. godine, Sirija ima 17 040 000 stanovnika. Gledajući podatke o vjeroispovijesti, od ukupnog broja stanovništva 90% su muslimani i 10 % katolici. Kod muslimana se javlja još jedna podjela, a to je na sunije (koji broje 74 % stanovništva) i na alevi, šiije i drugi islamski meshebi (16 %) ⁵⁹⁰. Zbog takve situacije u Siriji se javljaju veliki problemi. Naime, Sunije većinom podržavaju Arapsku socijalističku Ba'ath partiju na čelu sa Bashar al-Assadom dok se drugi protive. Po rasnoj pripadnosti u Siriji najbrojniji su Arapi, zbog čega je i zvanični jezik arapski, zatim Kurdi koji žive pretežno na području granica sa R. Turskom koja se proteže na 877 km sa sedam graničnih prelaza za drumski saobraćaj⁵⁹¹ i tri granična prelaza za željeznički saobraćaj ⁵⁹². Treći po brojnosti su Ermeni koji uglavnom žive u većim gradovima, te ostali koji su u jako malom broju.

Unutrašnji sukobi

Nakon 11. septembra 2001. godine, SAD su se više posvetile borbi protiv terorizma te su javno počele promovirati "Globalnu borbu protiv terorizma". Iskorištavajući situaciju u Afganistanu i Iraku, SAD su se umiješale i počele sprovoditi nove planove i podjele na Bliskom istoku. Sve je počelo prvenstveno sa svjetskom ekonomskom krizom, koja je probudila reakciju naroda u vezi socijalnih pitanja a poslije i same demokratije. Kriza u arapskim zemljama je počela u novembru 2010. godine u Tunisu, potom se proširila na Egipat, Libiju, Jemen. Nakon svih tih protesta „vještačkog“ arapskog proljeća problemi su stigli i u Arapsku Republiku Siriju⁵⁹³. Sve je to bilo dovoljno da se u svijet plasira sam izraz "arapsko proljeće" kako bi se otvorio put ka realizaciji novih planova na Bliskom istoku, a ustvari riječ je o izrazu "kompatibilni islam" koje su kapitalističke države počele sprovoditi u islamskim zemljama.

⁵⁸⁸ Coşkun Topal, (2015), " Suriye iç savaşı ve uluslararası düzen: uluslararası ilişkilerde süriye buhranı", TU SBE Sos. Bil. Dergisi, (9): str. 117-122

⁵⁸⁹ Yavuz Güçtürk, (2014), "İnsanlığın kaybı: Süriye'deki iç savaşın insan hakları boyutu" SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı raporu, Ankara, str. 21

⁵⁹⁰ Barış Derneği (2013), Süriye halkına karşı işlenen savaş suçları, Barış derneği ve Adalet için hukukçuların raporu, str. 7

⁵⁹¹ Gümrük Genel Müdürlüğü, (2015), " Kara Hudut Kapıları", <http://ggm.gtb.gov.tr/gumruk-idareleri/hudut-kapilari/kara-hudut-kapilari>

⁵⁹² Gümrük Genel Müdürlüğü, (2015), " Demiryolu Hudut Kapıları", <http://ggm.gtb.gov.tr/gumruk-idareleri/hudut-kapilari/demiryolu-hudut-kapilari>

⁵⁹³ Coşkun Topal, (2015), " Suriye iç savaşı ve uluslararası düzen: uluslararası ilişkilerde süriye buhranı", TU SBE Sos. Bil. Dergisi, (9): str. 117-122

U ovom periodu Sirija je u arapsko proljeće gurnuta sa navodnim problemima između sunija i šiija. Sve je počelo 15. marta 2011. godine sa otmicom u Dera gradu. Protesti, koji su tu započeli, bili su prekretnica u samom društvu. Kao odgovor na pomenute proteste i kako bi smirio situaciju, Bashar al-Assad je 7. aprila 2011. godine kurdskom narodu obećao dati državljanstvo. Međutim, kako je vrijeme odmicalo situacija se sve više pogoršavala, te je Al-Assad 13. maja iste godine naredio paljbu na protestante. SAD je tom prilikom zajedno sa susjednim državama pružila logističku i oružanu podršku organiziranim grupama koji su bile protiv sirijske vlade. Sve se svodilo na rušenje Al-Assadovog režima. Na početku pojedine opozicione grupe su pokušavale mirnim putem srušiti režim, tražeći od vladajuće partije i konkretno od Bashar al-Assada da napusti vladavinu, a kako im to nije pošlo po planu, u aprilu 2011. godine počela su nasilja širom zemlje sa teškim naoružanjem, što je kasnije proizišlo u tzv. građanski rat. Napoljetku, 26. februara 2012. godine, na održanom referendumu sa 89,4 % glasova je podržana promjena ustava što je omogućilo više stranačke izbore⁵⁹⁴. Ovaj potez referenduma omogućio je velikim svjetskim silama da lakše lobiraju i ostvare svoje strateške ciljeve unutar same Sirije. Ukratko, to je značilo početak kraja vladavine jednog čovjeka.

Rješavanju krize u Siriji uključeno je više, kako regionalnih tako i svjetskih aktera. Uporedo sa sukobima u Siriji pokušavalo se doći do političkog rješenja problema. Kao prvo, počelo se sa sastancima u Ženevi, koji su se održali nekoliko puta i koji, prema mišljenju aktera, po pitanju rješenja situacije u Siriji nisu urodili plodom. Mnogo toga se pokušavalo balansirati ali vojska je i dalje sprovodila svoje akcije na teritoriji Sirije. Tokom svih ovih dešavanja, u Siriji je stvarano više militantskih grupa koje su pretežno bile uništavane od strane sirijskih vojnika. Međutim, stvorena je jedna grupa ljudi koji su porijeklom iz Iraka i Damaska. Njihov cilj je da stvore svoju državu na prostorima gdje se sad nalazi Sirija. Grupa na tim prostorima je poznata pod nazivom Islamska država Iraka i Levanta (ISIL) ili kako je još u Turskoj nazivaju Islamska država Iraka i Damaska (IŠID)⁵⁹⁵. „Grupa je opisana od strane Ujedinjenih Nacija, Izraela, Filipina te zapadnih i srednjoistočnih medija kao teroristička grupa i određena je kao strana teroristička organizacija od strane SAD-a, Ujedinjenog Kraljevstva, Australije, Kanade, Indonezije i Saudijske Arabije. Ujedinjene Nacije i Amnesty International su optužili grupu zbog teških povreda ljudskih prava“⁵⁹⁶. Od januara 2014. godine organizacija ISIL je u velikoj mjeri počela da ratuje protiv sirijske vojske i teritorijalno je napredovala sve do Rakka i Deyru'z-Zuma. Bez obzira što je ostala bez podrške međunarodne zajednice i svih njenih obećanja, sirijska vlast nastoji očuvati svoj integritet.

Mnogi akteri nastoje sve učiniti kako bi se Assad svrgnuo sa vlasti. Čini se da se Sirija ne suočava samo sa terorističkom organizacijom, već sa puno većim izazovima i da se moraju

⁵⁹⁴ Barış Derneği (2013), Süriye halkına karşı işlenen savaş suçları, Barış derneği ve Adalet için hukukçuların raporu, str.3

⁵⁹⁵ Ufuk Ulutaş, Kılıç Buğra Kanat, Can Acun (2015), SINIRLARI AŞAN KRİZ SÜRİYE, Turkuvaz Matbaacılık Yayıncılık A.Ş., İstanbul, str.8

⁵⁹⁶ Preuzeto sa Slobodne enciklopedije Wikipedija (2015), Islamska Država, 25.02.2016, https://bs.wikipedia.org/wiki/Islamska_Dr%C5%BEava

uložiti veliki naponi za opstanak⁵⁹⁷. S obzirom da su radikalne grupe počele da ubijaju civile, sirijskim vlastima su odlučili da pomognu Rusija i Iran. Njihova strategija u pomoći Siriji jeste uništenje radikalne i terorističke grupe. Rusija je po tom pitanju puno toga uradila uništavajući više baza radikalnih i terorističkih grupa. Sa tim potezima Rusija je izazvala veliku reakciju od zapadnog svijeta a posebno od SAD-a, Turske, i zapadnih evropskih država. Reakcija je bila upućena na to da Rusija treba fokusirati svoje napade samo ka položajima terorističkih organizacija, a ne na položaje oslobodilačkih pokreta.

Rusko raspoređivanje u Siriji vjerovatno podržava više ciljeve osiguravanja svojih vojnih interesa na sirijskoj obali, gdje je luka Tartus koja je jedina preostala baza na Bliskom istoku. Rusija smatra da je sirijski režim jedini realni bedem protiv širenja IŠID-a i drugih militantnih grupa na Bliskom istoku. Raspoređivanje vojnih snaga također služi ka geopolitičkom cilju izgradnje vojnih baza na Sredozemnom moru koje bi bile dovoljne da se odupru svim vrstama napada na sirijsku vojsku ili ukidanje sirijskih granica kroz politički proces tranzicije. Ruska mobilizacija je također usmjerena ka onemogućavanju napredovanja akcija Sjedinjenih Američkih Država protiv Assadovog režima⁵⁹⁸.

Migranti i strah od terorizma

Dešavanja u Siriji su dovela do velikog stradanja civilnog društva tako da je narod prisiljen ka bježanju od nehumanog nasilja. Izbjeglice svoju sigurnost vide u zapadnoevropskim zemljama prema kojima i nastoje da stignu. Od početka rata u Siriji 2011. godine pa sve do kraja 2014. godine, broj izbjeglica iz Sirije i nije bio alarmantan. Međutim, od početka 2015. godine pa do danas broj izbjeglica prema Evropi se znatno povećao. Ovo povećanje broja izbjeglica sa sobom je donijelo i strah evropskim državama od mogućih terorističkih napada. Iako je 2001. godine na neformalnom samitu šefova država i vlada EU bilo dosta razgovora o tome da se muslimani i Arapi ne izjednačavaju sa teroristima⁵⁹⁹. Međutim, dobar dio Evropljana ima negativan stav općenito o muslimanima, posebno sad kad se pojavio veliki broj izbjeglica prvenstveno iz Sirije i nešto manje izbjeglica iz drugih država kao što su: Nigerija, Libija, Mali, Somalija, Afganistana i dr., koji su dobrim dijelom i zabrinuli države EU. U septembru 2015. godine ministri unutrašnjih poslova i pravde Evropske unije su u Briselu, pored protivljenja Mađarske, Slovačke, Češke i Rumunije, usvojili rezoluciju o preraspodjeli izbjeglica među državama članicama EU. Također je predložena finansijska kazna od 0.002% društvenog proizvoda državama članica EU koje odbiju da prime izbjeglice⁶⁰⁰.

⁵⁹⁷ Ibid., str. 9

⁵⁹⁸ Hugo Spaulding, Christopher Kozak, Christopher Harmer, Daniel Urchick, Jessica Lewis McFate, Jennifer Cafarella, Harleen Gambhir, Kimberly Kagan, (2015), warning intelligence update, russian deployment to syria: putin's middle east game changer, str.1-3

⁵⁹⁹ Kübra Deren EKİCİ, *Avrupa birliği'nin terörizmle mücadele yöntemleri, 19 Ekim 2001 Ghent Zirvesi*, Yüksek lisans tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Uluslararası İlişkiler Bilim Dalı, 2012, str. 64.

⁶⁰⁰ Milan Nešić i Dragan Štavljanin, (2015), Ministri EU dogovorili raspodelu izbeglica, 22.09.2015 u 20:24 sati, <http://www.slobodnaevropa.org/content/sastanak-ministara-unutrasnjih-poslova-eu-o-izbeglickoj-krizi/27261916.html>

Naime, svi ovi pokušaji i neslaganje članica EU su dodatno bacili sumnju na jedinstvenu EU. Svi nemiri i određena vrsta straha bili bi zanemarivi da se nije desio napad u Parizu 13. novembra 2015. godine. Zvaničnom izjavom u medijima francuskog predsjednika François Hollande o napadu u Parizu, 127 osoba je izgubilo život te više od 180 osoba je bilo povrijeđeno. Pošto se u Parizu nalazi kamp za izbjeglice iz Sirije, vlasti i narod su ovaj napad povezali sa militantima grupe IŠID-a⁶⁰¹. To je prouzrokovalo sumnju da su zajedno sa izbjeglicama iz Sirije do Pariza stigli i članovi terorističkih organizacija. Također, francuski premijer Manuel Valls je izjavio: „Zajedno sa ovim terorističkim opasnostima moramo nastaviti živjeti kao do sad“, te je spomenuo kako se država treba naviknuti na terorističke opasnosti. Nakon ove tragedije koja se desila u Parizu, Francuska, Njemačka i Švicarska su pooštrile kontrolu na svojim granicama⁶⁰², što se je kasnije proširilo i na ostale evropske države. Nakon toga, zabilježena je povećana kontrola NATO snaga u Briselu; bili su otkazani svi koncerti, veća okupljanja, fudbalske utakmice i sl. Pred Novu godinu po ulicama su bile jake kontrole vojnika koji su nosili oružje duge cijevi, sve u strahu da se ne bi desio kakav teroristički napad⁶⁰³. Ove reakcije nam govore koliko je Evropa uistinu uzdrmana i prestrašena, tako da su se Evropljani odlučili fizički zaštititi i od izbjeglica i od mogućih dolazaka terorista u njihove države.

Mađarska je prva počela dizati sigurnosni zid i žicu dužine 175 km na granicama sa Srbijom i Hrvatskom, što Njemačka nije odobravalala na početku. Poslije se i Njemačka pridružila strogim kontrolama na svojim granicama uključujući teška oklopna sredstva⁶⁰⁴. Sa druge strane, Bugarska je postavila 30 km bodljikave žice na granici sa R. Turskom, Grčka je na granici sa Turskom postavila 10,5 km bodljikave žice koje imaju za cilj zaustavljanje izbjegličkog vala iz Sirije i mogući dolazak članova terorističkih organizacija u EU. Do danas države EU su uložile oko 175 miliona eura na izgradnju žičane mreže duž vanjskih granica Evropske unije od ukupno 235 km uključujući i 18,8 km bodljikave žice koju je Španija postavila na svojim granicama sa Marokom⁶⁰⁵.

Do danas je bilo više pokušaja rješavanja krize koja je zadesila EU, a najnoviji pokušaj je dogovor EU i R. Turske, gdje su se 8. marta 2016. godine sastali premijer Turske Ahmet Davutoğlu, redsjednik Vijeća Evropske unije Donald Tusk i predsjednik Evropske komisije Jean-Claude Juncker. Na sastanku su se složili da će R. Turska primiti sve protjerane imigrante iz Grčke i EU bez obzira na njihovu nacionalnost, a R. Turska će zauzvrat dobiti više finansijskih sredstava, uvođenje bezviznog režima sa EU državama, kao i ubrzanje

⁶⁰¹ Sputnik Türkiye, (2015), Fransa'da terör: 127 ölü, 14.11.2015, <http://tr.sputniknews.com/avrupa/20151114/1019019733/fransa-paris-teror-saldirisi.html>

⁶⁰² Yeni Şafak, (2015), Paris'te terör saldırısı, saat 23:30 Kasım 13, 2015, <http://www.yenisafak.com/dunya/pariste-teror-saldirisi-129-olu-2340650>

⁶⁰³ BelTürkHaber,(2015), Avrupa'da Terör Korkusu İle Yaşamaya Alışmak, 22 Kasım 2015 Pazar, <http://www.belturkhaber.be/avrupada-teror-korkusu-ile-yasamaya-alismak/>

⁶⁰⁴ Damjan Marjanović, (2015), Gladni dolaze, u milijunima, svojim orobiteljima, i nikakve ograde ili žice ih neće zaustaviti, 16. rujan 2015, <http://www.advance.hr/vijesti/gladni-dolaze-u-milijunima-svojim-orobiteljima-i-nikakve-ograde-ili-zice-ih-neze-zaustaviti/>

⁶⁰⁵ Heinrich Böll Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği, (2015), Göç Rotası Hakkında / Kasım 2015 itibarıyla Avrupa sınırlarında tel örgüler, 30 Aralık 2015, <https://tr.boell.org/tr/2015/12/30/goc-rotasi-hakkinda-kasim-2015-itibariyle-avrupa-sinirlarinda-tel-orguler>

pregovora o članstvu Turske u EU⁶⁰⁶. Na ovaj način, smatra se, EU će biti spašena od prevelikog broja migranata te će se smanjiti rizik od terorističkih napada, što ukazuje da će balkanska ruta biti zatvorena za migrante do daljnjeg.

Zaključak i preporuke

Izgradnja ograde i jačanje granične kontrole nisu odgovor na izazove migracije kojom se trenutno suočava EU. EU na taj način pokušava osigurati kopnene granice kako bi postale nepropusne migrantima i azilanata, što rezultira niz kršenja ljudskih prava, uključujući i prekomjerne upotrebe sile, zlostavljanje i uskraćivanje pristupa azilu.

Amnesty International⁶⁰⁷ se ne protivi da se uvedu granične kontrole, jer države imaju pravo da regulišu ulazak na njihove teritorije i takve kontrole su neophodne i poželjne iz mnoštva razloga. Međutim, granične kontrole i mjere se moraju uvijek primjenjivati u skladu sa međunarodnim ljudskim pravima i zaštitom izbjeglica.

Migrantima koji dolaze na granice EU se mora dozvoliti mogućnost da se prijave za azil. Još važnije, EU i njene članice se moraju obavezati na pružanje sigurne rute izbjeglicama do njihovog odredišta, sa čim bi smanjili pritisak navale stotine hiljada ljudi koji bježe mimo svoje volje od sukoba i progona iz svojih država. Zemlje EU ne trebaju djelovati samo na rješenu ovog problema, već tu je i problem globalne izbjegličke krize, što zahtjeva globalnu akciju i globalna rješenja. Ono što je sigurno, zemlje EU ne mogu jednostavno zatvoriti vrata na ovaj način i nadamo se da će stotine hiljada izbjeglica dobiti potrebnu zaštitu. Zadnji dogovor EU sa R. Turskom i nije baš najbolja opcija, jer će se u ovom slučaju mnogi migranti biti prisilno protjerani iz EU. Potrebno je riješiti što prije probleme u njihovim državama na što bolji način kako bih se migranti vratili tamo odakle su i protjerani ne strahujući od ponovnog progona.

Selektivna literatura:

Coşkun Topal, (2015), " Suriye iç savaşı ve uluslararası düzen: uluslararası ilişkilerde süriye buhranı", TU SBE Sos. Bil. Dergisi, (9): str. 117-122

Yavuz Güçtürk, (2014), "İnsanlığın kaybı: Süriye'deki iç savaşın insan hakları boyutu" SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfi raporu, Ankara, str. 21

Barış Derneği (2013), Süriye halkına karşı işlenen savaş suçları, Barış derneği ve Adalet için hukukçuların raporu, str. 3-7

⁶⁰⁶ Hürriyet, (2016), Türkiye Kaçak Göçmenleri Kabul Etti, AB ile Anlaşma Varıldı, 08 Mart 2016 Salı, <http://www.aktifhaber.com/turkiye-kacak-gocmenleri-kabul-etti-ab-ile-anlasma-varildi-1316129h.htm>

⁶⁰⁷ Amnesty International je neovisna, nevladina i neprofitna organizacija koja poduzima akcije u cilju zaštite i promicanja ljudskih prava. Temelji se na međunarodno prihvaćenim standardima ljudskih prava. Organizacija je osnovana 1961. u Londonu, nakon objave članka "Zaboravljeni zatvorenici" autora Petera Benensona koji je dobitnik Nobelove nagrade za mir 1977. godine za kampanju protiv mučenja. Organizacija na međunarodnoj razini ima preko tri milijuna članova.

- Gümrük Genel Müdürlüğü, (2015), " Kara Hudut Kapıları", <http://ggm.gtb.gov.tr/gumruk-idareleri/hudut-kapilari/kara-hudut-kapilari>
- Gümrük Genel Müdürlüğü, (2015), " Demiryolu Hudut Kapıları", <http://ggm.gtb.gov.tr/gumruk-idareleri/hudut-kapilari/demiryolu-hudut-kapilari>
- Ufuk Ulutaş, Kılıç Buğra Kanat, Can Acun (2015), SINIRLARI AŞAN KRİZ SÜRİYE, Turkuvaz Matbaacılık Yayıncılık A.Ş., İstanbul, str.8
- Wikipediya (2015), Islamska Država, 25.02.2016, https://bs.wikipedia.org/wiki/Islamska_Dr%C5%BEava
- Hugo Spaulding, i dr., (2015), warning intelligence update, russian deployment to syria: putin's middle east game changer, str.1-3
- Kübra Deren EKİCİ, (2012), Avrupa birliği'nin terörizmle mücadele yöntemleri, 19 Ekim 2001 Ghent Zirvesi, Yüksek lisans tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Uluslararası İlişkiler Bilim Dalı, 2012, str. 64.
- Milan Nešić i Dragan Štavljanin, (2015), Ministri EU dogovorili raspodelu izbeglica, 22.09.2015 u 20:24 sati, <http://www.slobodnaevropa.org/content/sastanak-ministara-unutrasnjih-poslova-eu-o-izbeglickoj-krizi/27261916.html>
- Sputnik Türkiye, (2015), Fransa'da terör: 127 ölü, 14.11.2015, <http://tr.sputniknews.com/avrupa/20151114/1019019733/fransa-paris-terror-saldirisi.html>
- Yeni Şafak, (2015), Paris'te terör saldırısı, saat 23:30 Kasım 13, 2015, <http://www.yenisafak.com/dunya/pariste-terror-saldirisi-129-olu-2340650>
- BelTürkHaber,(2015), Avrupa'da Terör Korkusu İle Yaşamaya Alışmak, 22 Kasım 2015 Pazar, <http://www.belturkhaber.be/avrupada-terror-korkusu-ile-yasamaya-alismak/>
- Damjan Marjanović, (2015), Gladni dolaze, u milijunima, svojim orobiteljima, i nikakve ograde ili žice ih neće zaustaviti, 16. rujan 2015, <http://www.advance.hr/vijesti/gladni-dolaze-u-milijunima-svojem-orobiteljima-i-nikakve-ograde-ili-zice-ih-neze-zaustaviti/>
- Heinrich Böll Stiftung, (2015), Göç Rotası Hakkında / Kasım 2015 itibarıyla Avrupa sınırlarında tel örgüler, 30 Aralık 2015, <https://tr.boell.org/tr/2015/12/30/goc-rotasi-hakkinda-kasim-2015-itibariyle-avrupa-sinirlarinda-tel-orguler>

Hürriyet, (2016), Türkiye Kaçak Göçmenleri Kabul Etti, AB ile Anlaşma Varıldı, 08 Mart 2016 Utorak, <http://www.aktifhaber.com/turkiye-kacak-gocmenleri-kabul-etti-ab-ile-anlasma-varildi-1316129h.htm>

**MEĐUNARODNE NEVLADINE ORGANIZACIJE KAO MEHANIZMI ZAŠTITE
IZBJEGLICA U KONTEKSTU EVROPSKE IZBJEGLIČKE KRIZE**

**„INTERNATIONAL NGOs LIKE MECHANISMS PROTECTION OF REFUGEES IN
THE CONTEXT OF EUROPEAN REFUGEE CRISIS“**

SAŽETAK

Zaštita ljudskih prava jedno je od područja najintenzivnije aktivnosti međunarodnih nevladinih organizacija. Međunarodne nevladine organizacije tako postaju iznimno jake grupe pritiska na vlade država u poštivanju ljudskih prava, prvenstveno kroz otkrivanje i istragu o povredi tih prava što uključuje edukaciju o ljudskim pravima, ali i vrednovanje prikupljenih informacija te konačno i posjete odnosnoj zemlji u obliku promatračkih ili istraživačkih misija. Međunarodne nevladine organizacije imaju značajnu ulogu i u međunarodnoj zaštiti izbjeglica. Osim kroz suradnju s Uredom Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) u obliku materijalne pomoći, kao i primjene općih i posebnih programa pomoći izrađenih od strane UNHCR-a, međunarodne nevladine organizacije poduzimaju i neke samostalne aktivnosti na području zaštite izbjeglica, skretanje pozornosti javnosti na problem izbjeglica, česte intervencije u korist osoba koje su u situacijama izvan mandata UNHCR-a, a imaju i gotovo isključivu ulogu u aktiviranju međunarodne zajednice u slučajevima kad država ne želi internacionalizaciju problema izbjeglica, a posebice raseljenih osoba. Međunarodne nevladine organizacije na ovom području usmjeravaju svoju djelatnost i ka sprječavanju, kao i eliminaciji prilika koje bi mogle rezultirati problemima izbjeglica.

Brojnost nevladinih organizacija koje se danas u svijetu bave problematikom izbjeglica nesumnjivo bi se mogla izraziti u tisućama, no ovdje ćemo u kontekstu oibjegličke krize spomenuti samo neke od njih i to: Red Cross (ICRC), Amnesty International, Catholic Relief Services, International Rescue Committee, International Refugee Rights Initiative (IRRI), Caritas Europa, European Reintegration Support Organitationas (ERSO).

Ključne riječi: *Zaštita izbjeglica, međunarodne nevladine organizacije, izbjeglička kriza*

ABSTRACT

Protection of human rights is one of the most intense areas of activities of international NGOs. International NGOs also become the most powerful group of pressure on governments to respect human rights, primarily through the detection and investigation of the violation of these rights, which includes human rights education, and evaluation of information gathered and finally visit the country concerned in the form of observation or research missions .

International NGOs have an important role in the international protection of refugees. In addition to the cooperation with the Office of United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in the form of material assistance, as well as the application of general and special assistance programs developed by the UNHCR, international NGOs are taking some independent activities in the field of protection of refugees, to draw public attention the problem of refugees, frequent intervention in favor of persons who are in situations outside the mandate of the UNHCR, and have an almost exclusive role in the activation of the international community in cases where the state does not want to internationalize the problem of refugees and displaced persons in particular. International non-governmental organizations in the region directing its activities and to the prevention and elimination of conditions that could lead to problems of refugees.

The number of NGOs in the world dealing with issues of refugees undoubtedly could be in the thousands, but here we will in the context of the refugee crisis mention only some of them, namely: Red Cross (ICRC), Amnesty International, Catholic Relief Services, the International Rescue Committee, International Refugee Rights Initiative (IRRI), Caritas Europe, European Reintegration Support Organitatonas (ERSO)

Keywords: *protection of refugees, international NGOs, refugee crisis*

UVOD

Međunarodne nevladine organizacije su međunarodne po svome članstvu, nevladine po članstvu i djelovanju, te neprofitne po svojim ciljevima. Međunarodnopravna zaštita izbjeglica počiva na dvije razine. „S jedne strane, ona se temelji na specijalnoj zaštiti sadržanoj uglavnom u različitim međunarodnopravnim dokumentima usmjerenim neposredno na zaštitu izbjeglica, među kojima su svakako najvažniji Konvencija o pravnom položaju izbjeglica iz 1951., Protokol o pravnom položaju izbjeglica iz 1967. pridodan Konvenciji, ali i Konvencija o posebnim vidovima problema izbjeglica u Africi 1969., kao i regionalni međunarodni ugovor poput Evropskog sporazuma o prenosu odgovornosti za izbjeglice iz 1980. i dr“.⁶⁰⁸

„S druge strane, međunarodna zaštita izbjeglica počiva i na široj, općenitijoj razini zaštite ljudskih prava, koja odnosna prava jamči svakoj osobi pa samim tim i izbjeglicama“.⁶⁰⁹ U tom smo smislu dosad često susretali različite značajne međunarodne ugovore, kako

⁶⁰⁸ M. Račić: “Izbjeglice”, Informator, Zagreb 2016 godine, str. 21-22

⁶⁰⁹ M. Račić: “Prava i stvarnost izbjeglica”, Informator, Zagreb 2016 godine, str. 11-12

univerzalne, tako i regionalne, poput Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966., Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965., Konvencije protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kazni iz 1984., Konvencije o pravima djeteta iz 1989., Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950., s protokolima usvojenim uz nju, kao i brojnih drugih konvencija kojima pojedine međunarodne organizacije, u okviru svoga djelokruga uređuju neka područja zaštite ljudskih prava za svaku osobu pa tako i za izbjeglice.

Tijesna saradnja međunarodnih nevladinih organizacija s međunarodnim vladinim organizacijama i njihovim tijelima osnovanim u svrhu zaštite ljudskih prava, dodatno je ojačala njihovu ulogu.

1. KONTEKST EVROPSKE IZBJEGLIČKE KRIZE

Evropska izbjeglička kriza je nastala kroz povećan broj dolazaka izbjeglica u zemlje Evropske Unije preko Mediterana i Balkana iz Afrike, sa Srednjeg istoka i iz Južne Azije. U sukobima u Siriji koji su počeli u martu 2011 godine, ubijeno je više od 260.000 ljudi, a 4,5 miliona Sirijaca izbjeglo u Jordan, Liban, Tursku, Irsku i Egipat. Veliki broj izbjeglica se skoncentrisao u Evropi što je izazvalo izbjegličku i ekonomsku krizu. U nekoliko operacija blizu obale Libije ukupno je spašeno 1.271 izbjeglica iz gumenih i drvenih čamaca, saopćila je italijanska obalska straža, koja je učestvovala u koordinaciji spasilačkih operacija. Brodovi italijanske mornarice i obalne straže, u sastavu pomorske operacije Evropske unije – EU navfor Med, učestvovali su u spašavanju. Italija je ranije vodila sopstvenu misiju potrage i spašavanja izbjeglica u čamcima, ali je projekat „Mare Nostrum“ (Naše more), obustavljen i zamijenjen s misijom agencije EU-a za kontrolu vanjskih granica Frontexa, koja je morala biti proširena u trenutku kada se Evropa suočava s najvećom izbjegličkom krizom od Drugog svjetskog rata. „Prema podacima Ujedinjenih naroda, više od 800.000 izbjeglica je prešlo Sredozemno more na putu ka Evropi 2015 godine, a više od 3.400 je smrtno stradalo u tom pokušaju. Međunarodna organizacija za migracije nedavno je saopćila da je gotovo 700 osoba, većinom izbjeglica iz Sirije i Iraka, smrtno stradalo ili nestalo prošle godine u pokušaju prelaska Egejskog mora kako bi dospjeli do Grčke, ulazna vrata EU. I Agencija za migracije UN-a je upozorila da izbjeglice i dalje ginu na putu prema Evropi“.⁶¹⁰

Prema podacima Eurostat-a, države članice EU su primile 626.000 zahtjeva za azil u 2015 godini, što je najveći broj 672.000 prijava od 1992 godine.

Premijer Kanade Justin Trudeau izjavio je kako izbjeglice iz Sirije, koje je prihvatila njegova država, vidi kao budućnost kanadske ekonomije. Trudeau je na Svjetskom ekonomskom forumu (WEF) u Davosu rekao da su izbjeglice prihvatili kao nove Kanadane.

⁶¹⁰ C. Strack: “Njemačka i izbjeglice”, Fondacija Fridrih-Ebert, Berlin 2015 godine, str 11-12

Raznolikost je pokretačka snaga za investicije, doprinosi kreativnosti i obogaćuje naš svijet, smatra kanadski premijer. Kanada će primiti 25.000 sirijskih izbjeglica, od čega većinu sponzoriraju obitelji i dobrotvorne udruge. Na svjetskom ekonomskom forumu u Davosu, koji je trajao do 23. januara, okupilo se više od 2.500 učesnika, među kojima su lideri država ili vlada više od 40 zemalja i više od 500 biznismena. Glavne teme ovogodišnjeg Foruma su bile izbjeglička kriza, klimatske promjene i drugi gorući problemi na globalnom nivou.

Za krizu izbjeglica koji preko Makedonije nastoje doći do Srbije, a onda dalje, gradonačelnik Đevđelije krivi Grčku, a Grčka – moćnu Evropsku Uniju. Grčka mora pokazati snažno liderstvo u izbjegličkoj krizi koja eskalira u Evropi i to u trenutku kada je u Grčku stiglo 160.000 izbjeglica, poručio je Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbjeglice. UNHCR ističe da Grčka vlada ima odgovornost da učini više, ali da Evropska Unija mora pomagati Atinu. Grčki premijer Alexis Tsipras čija vlada se u isto vrijeme bori sa ekonomskom krizom, je početkom mjeseca tražio pomoć Evropske Unije ističući da je dotok izbjeglica mnogo veći nego što grčka infrastruktura može da podnese. U međuvremenu ogroman broj izbjeglica iz Grčke stiže u Makedoniju, odakle pokušavaju preko Srbije i Makedonije, da uđu u neku od zemalja Zapadne Evrope. Nakon što je pet mjeseci puštala sve izbjeglice i migrante preko granice, Makedonija je u novembru 2015 godine počela propuštati samo one za koje procijeni da nisu ekonomski migranti, odnosno državljani Sirije, Iraka i Afganistana. Svi drugi su smatrani ekonomskim migrantima, pa su morali ostanu u Grčkoj, gdje im je rečeno da zatraže azil, pristanu na dobrovoljni povratak kući, ili će biti deportovani. Makedonija je kasnije ograničila propuštanje preko granice na izbjeglice koje se opredijele za Austriju ili Njemačku kao svoju krajnju destinaciju

„Od oko 58.800 zahtjeva za azilom, koje je švedski ured za migracije obradio 2015 godine, 55% ih je prihvaćeno. Švedska namjerava iz svoje zemlje vratiti do 80.000 izbjeglica koji su tijekom prošle godine stigli u tu zemlju i čiji zahtjev za azilom je odbijen, potvrdio je ministar unutarnjih poslova Anders Ygeman. „Riječ je o 60.000 osoba, no brojke bi se mogle popeti i na 80.000“. Vlada je od policije i ureda za migracije zatražila organiziranje povratka. Prošle godine najmanje 163.000 izbjeglica zatražilo je azil u Švedskoj što je za tu zemlju od 9,8 milijuna stanovnika ekvivalent broju od 1,3 milijuna ljudi za zemlju od 80 milijuna poput Njemačke, koja je u istom razdoblju primila 1,1 milijun izbjeglica“.⁶¹¹

Evropa i SAD pokazuju otvorenu islamofobiju. Zapad u strahu od napada i potencijalnih prijetnji koje predstavljaju izbjeglice ograničava ljudska prava, navodi Human Rights Watch. Strahujući od terorističkih napada i potencijalnih prijetnji koje predstavljaju izbjeglice, vlade zapadnih zemalja ograničavaju ljudska prava i usvajaju pogrešne politike u ime sigurnosti, ocijenila je organizacija Human Rights Watch. U svom godišnjem izvještaju ova organizacija za zaštitu ljudskih prava ističe da Evropa i Sjedinjene Američke Države pokazuju otvorenu islamofobiju i besramno demoniziraju izbjeglice. Raspirivanje straha tačno generira vrstu podjele i animoziteta koji oni koji regrutiraju teroriste vole da eksploatiraju. Osiguravanje „sigurnog i uređenog puta“ za izbjeglice da stignu do Evrope smanjilo broj

⁶¹¹ D. Husić: „Pravni položaj izbjeglica u međunarodnom pravu“, Pravna misao, Sarajevo 2014 godine, str. 7-8

izgubljenih života u Mediteranu i olakšalo sigurnosne provjere. Danski parlament je, primjera radi, usvojio paket mjera koje bi trebale odvratiti izbjeglice od traženja azila u toj zemlji, a jedna od mjera predviđa oduzimanje vrijednih predmeta ili novca od izbjeglica kako bi se platili troškovi njihovog izdržavanja. Taj paket mjera je usvojen uprkos kritikama međunarodnih organizacija za zaštitu ljudskih prava. Novousvojeni paket mjera omogućava danskim vlastima da od tražilaca azila oduzima novac ako imaju više od 1.340 eura, koliko je dozvoljeno da unesu u zemlju, kao i pojedinačne predmete u vrijednosti koja prelazi taj iznos. Pravni stručnjaci su, međutim, negodovali zbog mjera koje otežavaju okupljanja članova porodica i dobijanje dozvole za boravak. Kopenhagen želi povećati period čekanja za izbjeglice, s jedne na tri godine, prije nego što mogu prijaviti dolazak članova porodice. Prijedlog zakona je osudio UNHCR koji strahuje da će on podstaći ksenofobiju kao i brojne druge organizacije za zaštitu ljudskih prava, dok su svjetski mediji taj plan uporedili sa praksom nacista iz Drugog svjetskog rata da od Jevreja uzimaju zlato i druge vrijedne predmete.

„Kršćansko-socijalna unija (CSU) prijeti tužbom Angeli Merkel zbog izbjeglica. Kršćansko-socijalna unija traži uspostavljanje centara za ubrzanje deportacije izbjeglica koje nemaju uvjete za dobijanje političkog azila. Bavarski saveznici kancelarke Angele Merkel zaprijetili su da će tužiti Vladu, ako ne bude ispunjen njihov zahtjev da se zaustavi dotok tražitelja azila, što je dodatno produbilo podjelu u koaliciji oko politike prema izbjeglicama. Hors Seehofer, čelnik Kršćansko-socijalne unije (CSU) – „sestrinske stranke“ CDU-a Angele Merkel – želi da Merkel uspostavi centre na granici s Austrijom za ubrzanje deportacije izbjeglica i migranata koji ne ispunjavaju uvjete za dobivanje političkog azila“.⁶¹²

2. ULOGA I ZNAČAJ MEĐUNARODNIH NEVLADINIH ORGANIZACIJA KAO INSTRUMENTA ZAŠTITE IZBJEGLICA

2.1. Međunarodni Crveni križ (IRC)

Jedna od svakako u današnjem svijetu najznačajnijih međunarodnih nevladinih organizacija koje djeluju na polju humanitarne djelatnosti, pa tako i pomoći izbjeglicama kao i raseljenim osobama, posebice u okolnostima oružanih sukoba, svakako je Međunarodni Crveni križ. Međunarodni Crveni križ (IRC), divovska je međunarodna nevladina organizacija sastavljena, s jedne strane, od Međunarodnog odbora Crvenog križa (ICRC) – svojevrsne jezgre, čije je članstvo ograničeno na švicarske državljane (te stoga predstavlja nacionalnu nevladinu organizaciju), Međunarodne federacije (ranije Lige) nacionalnih društava Crvenog križa i Crvenog polumjeseca (*International Federation of Red Cross and*

⁶¹² C. Strack: “Njemačka i izbjeglice”, Fondacija Fridrih-Ebert, Berlin 2015 godine, str. 20-21

Red Crescent Societies), koja je po svojoj strukturi klasična međunarodna nevladina organizacija koja se ravna prema vlastitom

Statutu te nacionalnih društava Crvenog križa i Crvenog polumjeseca. Svaki od triju sastavnih dijelova Međunarodnog Crvenog križa zadržava u okviru Statuta Međunarodnog Crvenog križa svoju nezavisnost te zajedno s državama strankama Ženevske konvencije od 27. srpnja 1929. o poboljšanju sudbine ranjenika i bolesnika u vojskama u ratu, ili Ženevskih konvencija od 12. kolovoza 1949. za zaštitu žrtava rata (kao i Dopunskih protokola od 8. lipnja 1977.) ravnopravno sudjeluje na Međunarodnoj konferenciji Crvenog križa i Crvenog polumjeseca – najvišem tijelu Međunarodnog Crvenog križa. Međunarodni Crveni križ, odnosno u prvom redu Međunarodni odbor Crvenog križa (ICRC) u obavljanju svojih funkcija u zaštiti izbjeglica nastoji ostvariti svoju prisutnost upravo na području oružanog sukoba, jednako kao i na području države prihvata kako bi pružio neposrednu pomoć tim osobama. Pritom, temeljno je načelo djelovanja Crvenog križa nepristranost i nemiješanje u oružani sukob ni na koji način, osim pružanjem pomoći svakoj osobi u potrebi, bez obzira na bilo kakvu pripadnost, dakle bez ikakve diskriminacije. Osim izbjeglica, ta će pomoć, stoga, na samom ratištu uključiti i pripadnike oružanih snaga svih strana u sukobu. Aktivnosti Crvenog križa bit će tako usmjerene na medicinsku pomoć izbjeglicama, ali i na humanitarnu pomoć u smislu suzbijanja neimaštine koja ugrožava živote i zdravlje izbjeglica. U tom smislu, te će aktivnosti obuhvaćati i opskrbu izbjeglica nužnim životnim potrebštinama, što će uključivati osnovnu zdravstvenu zaštitu, opskrbu hranom i vodom, nužni smještaj te osnovne higijenske uvjete. Uz to, Crveni križ ima važnu ulogu i u nadzoru nad poštivanjem prava izbjeglica (uključujući i ona zajamčena Ženevskom konvencijom o zaštiti građanskih osoba u vrijeme rata iz 1949., kao i Dopunskim protokolima uz Ženevske konvencije iz 1977.), pa tako i u njihovoj zaštiti, počevši već od samog napuštanja njihove države podrijetla, kroz sve vrijeme njihova izbjeglištva u državi prihvata, ali također i u postupku repatrijacije. Pritom se posebna pozornost poklanja specifičnim potrebama osjetljivijih skupina izbjeglica, poput žena, djece, kao i starijih i nemoćnih osoba.

2.2. Amnesty International (AI)

Jedna od najznačajnijih organizacija na ovom području svakako je i Amnesty International. S više od 6000 svojih skupina u oko 70 zemalja ta organizacija radi na unaprjeđenju i širenju ljudskih prava na takoreći svim kontinentima. Premda ne isključivo, jedno od vrlo značajnih područja djelatnosti te organizacije jest i briga za izbjeglice. U tom smislu Amnesty International promiče prava izbjeglica širom svijeta uglavnom snažnim utjecajem na javno mnijenje, ali i na države i međunarodne (međuvladine) organizacije. “Pritom ta organizacija, iako uglavnom neformalno, nadzire poštivanje izbjegličkih prava te ukazuje na slučajeve njihova kršenja, naročito kada su ugrožena njihova temeljna ljudska prava (posebice pravo na život, sloboda od samovoljnog pritvaranja, sloboda od mučenja i dr.), kao i pravo na *non-refoulement*”.⁶¹³

⁶¹³ D. Husić: Pravni položaj izbjeglica u međunarodnom pravu, Pravna misao, Sarajevo 2014 godine, str. 36

Uz to, Amnesty International utječe na države da se obvežu međunarodnim ugovorima za zaštitu tih prava, kao i da prihvate nadzorne mehanizme vezane uz poštivanje tih ugovora, dok s druge strane i poput drugih međunarodnih nevladinih organizacija koje djeluju na polju zaštite ljudskih prava, u određenoj mjeri utječe i na nastanak međunarodnih ugovora s tog područja ponajprije skretanjem pozornosti državama i međunarodnim organizacijama na potrebu međunarodnopravnog uređenja nekog pitanja. Isto tako, Amnesty International na sličan način djeluje i u unutrašnjim pravnim porecima država kako bi ih potaknuo na unaprjeđenje zaštite ljudskih prava u njihovu zakonodavstvu, ali i na veću učinkovitost u provedbi već važećih propisa.

2.3. Catholic Relief Services (CRS)

“Jedna od međunarodnih nevladinih organizacija na području zaštite prava izbjeglica je i Catholic Relief Services. Pomoć koju ta organizacija pruža nije ograničena samo na izbjeglice, no oni nesumnjivo predstavljaju skupinu kojima je ona najpotrebnija”. Catholic Relief Services ističe tako šest glavnih područja svoje djelatnosti i to:

- pomoć u hitnim situacijama, kako u područjima uništenima prirodnim katastrofama, tako i ratovima. Organizacija nastoji pomoći stanovništvu, kao i izbjeglicama osiguranjem nužnih životnih potreština;
- hrane, vode, zaklona, uključujući nužne zdravstvene i higijenske uvjete, kao i pružanjem fizičke sigurnosti tim osobama, ponajprije u smislu zaštite od napada i zloupotreba;
- nastojanje na suzbijanju gladi, ne samo kroz dobavu živežnih namirnica, već i finansijskom pomoći, ali i nastojanjem da se izbjeglicama omogući neki oblik samostalnog uzdržavanja u državi prihvata, primjerice u poljoprivredi;
- obrazovanjem izbjeglica, posebice djece, kroz osnivanje škola, ili uopće omogućavanje što je moguće šireg pristupa obrazovanju;
- nastojanjem na pružanju zdravstvene zaštite, naročito u sredinama gdje je pristup zdravstvenim ustanovama otežan ili čak nemoguć ne samo za izbjeglice, već katkad i za domaće stanovništvo države prihvata;
- nastojanjem na uspostavi mira, rješavanju sukoba i uopće uklanjanju okolnosti koje su uvjetovale pojavu izbjeglica, ali i nastojanjem na prevenciji takvih prilika;
- te podizanjem svijesti i skretanjem pozornosti javnog mnijenja, posebno u bogatijim zemljama, na potrebe izbjeglica, ali i ostalog stanovništva na području država tzv. “trećeg svijeta”.

2.4. International Rescue Committee (IRC)

International Rescue Committee međunarodna je nevladina organizacija koja se posebno bavi pružanjem pomoći osobama u hitnim situacijama pa stoga i izbjeglicama. Rad Organizacije usmjeren je ponajprije na spašavanje ljudskih života, kao i na osiguranje zaklona, nužnih životnih potrepština i nužne zdravstvene zaštite, ali i na pružanje obrazovanja. U tom smislu, Organizacija djeluje na zaštiti temeljnih ljudskih prava ugroženih osoba, prvenstveno kroz svoje posebno tijelo – Emergency Response Team, koje čini 17 stručnjaka osposobljenih za djelovanje u takvim hitnim situacijama. Među njima su i zdravstveni radnici, socijalni radnici i dr. “Pritom Organizacija u svom djelovanju posebnu pozornost posvećuje izrazito osjetljivim društvenim skupinama, poput žena, djece, kao i starijih i nemoćnih osoba, ponajprije u zaštiti od diskriminacije, nasilja i zloupotrebe, kao i u osiguranju njihovih prava i posebnih potreba. Uz to, Organizacija pruža pomoć i pri repatrijaciji izbjeglica, a djeluje i na ekonomskom, socijalnom, političkom razvoju zemlje po prestanku oružanog sukoba, kao i na ponovnom uspostavljanju pravnog poretka”.⁶¹⁴

2.5. International Refugee Rights Initiative (IRRI)

International Refugee Rights Initiative (IRRI) međunarodna je nevladina organizacija koja uz sjedište u Kampali (Uganda) ima svoj ured i u New Yorku. Djelokrug Organizacije obuhvaća prvenstveno pomoć izbjeglicama u zaštiti njihovih prava priznatih međunarodnopravnim dokumentima o zaštiti izbjeglica. U tu svrhu Organizacija skreće pozornost svjetskog javnog mnijenja na problematiku izbjeglica, kršenja njihovih prava, kao i na potrebu unaprjeđenja njihove međunarodnopravne zaštite, ali i zaštite u pravnim porecima država širom svijeta. Organizacija se bavi ponajprije zaštitom izbjeglica i raseljenih osoba u Africi, ali i u drugim dijelovima svijeta. U tom cilju Organizacija usko surađuje prvenstveno s afričkim nevladinim organizacijama objedinjenima u mrežu “The African NGO Refugee Protection Network”, ali i s drugim nevladinim i međuvladinim tijelima istog polja djelovanja.

2.6. Caritas Europa (CE)

Caritas Europa je međunarodna nevladina organizacija osnovana 1974. godine. Ona je zapravo jedan od sedam regionalnih ogranaka univerzalne organizacije – Caritas Internationalis. Caritas Europa okuplja u svom članstvu 48 nevladinih organizacija iz 44 evropske zemlje. Glavna zadaća Organizacije jest borba protiv siromaštva i društvene nejednakosti, posebice vezano uz problematiku migranata, kao i izbjeglica, jednako u zemljama Europske unije, kao i u drugim europskim državama. Djelatnost Organizacije u

⁶¹⁴ G. Čerešmonik: Ustav međunarodne organizacije za izbjeglice UNHCR - Press Vijeća Evrope 2010 godine, str. 22

osnovi je usmjerena na dva područja rada: humanitarnu pomoć te poticanje društvenog razvoja u cilju osiguranja mira. U tu svrhu Organizacija nastoji ostvariti politički utjecaj u državama s ciljem unaprjeđenja i poštivanja zaštite prava izbjeglica, prvenstveno kroz suradnju s tijelima vlasti tih država. Tako, većina organizacija koje sudjeluju u članstvu Caritas Europa bavi se upravo problemima migranata i izbjeglica, posebice tražitelja azila. “To uključuje i savjetodavnu djelatnost koja se pruža tim osobama naročito u pogledu pravnih savjeta, ali i druge oblike pomoći, kako za trajanja izbjegličkog statusa, tako i pri repatrijaciji. Caritas Europa u svom radu usko surađuje i s drugim međunarodnim nevladinim organizacijama (posebice onima okupljenima u ERSO-u).⁶¹⁵

2.7. European Reintegration Support Organizations (ERSO)

European Reintegration Support Organizations je međunarodni nevladin projekt koji okuplja 11 evropskih nevladinih organizacija. Osnovan je 2007. godine s ciljem pomoći migrantima i izbjeglicama na području Evrope, posebice u pogledu njihove repatrijacije ili pak drugog dobrovoljnog povratka u državu podrijetla. Osnovni ciljevi toga projekta su: koordinacija aktivnosti organizacija sudionica u ostvarenju povrata izbjeglica i njihove reintegracije u društvo po povratku u svoju zemlju, pomoć državama pri prihvatu izbjeglica koje se vraćaju na njihovo područje – kako financijska, tako i organizacijska, pružanje pravnih savjeta izbjeglicama pri njihovu povratku, uspostava učinkovite evropske mreže koja bi pružala pomoć izbjeglicama pri povratu u državu podrijetla, ali i samoj toj državi pri njihovu prihvatu i dr. “Među sudionicama ERSO projekta uglavnom su nacionalne (nemeđunarodne) nevladine organizacije, a u okviru ERSO-a djeluje i podprojekt za Ukrajinu (*Solidarity Net Ukraine*)”.⁶¹⁶

2.8. Saradnja međunarodnih nevladinih organizacija sa Savjetom Evrope

Radu Savjeta Evrope intenzivno doprinose kontakti i saradnja sa dinamičnim elementom društva koji predstavljaju međunarodne nevladine organizacije. Jedan od najvećih izazova sa

kojima se organizacija trenutno suočava jeste jačanje međunarodnih nevladinih organizacija u državama članicama. Programi saradnje Savjeta Evrope oslanjaju se na nevladine organizacije i fokusirani su na demokratske reforme. Konferenciju međunarodnih nevladinih organizacija

⁶¹⁵ S. Sali i Z. Terzić: Međunarodni dokument o ljudskim pravima, Pravni Centar Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo 1996 godine, str. 22

⁶¹⁶ K. Jonstrani i M. Achiron: “Zaštita izbjeglica i vodič kroz međunarodno izbjegličko pravo”, UNHCR 2001 godine, str. 12

Savjeta Evrope čine međunarodne nevladine organizacije koje imaju parcipativni status u Savjetu Evrope. Davanjem tog statusa, Savjet Evrope uključuje međunarodne nevladine organizacije u međunarodne aktivnosti i udruživanje po pitanju značajnih društvenih tokova. Međunarodne nevladine organizacije su stekle savjetodavni status pri donošenju smjernica za rad Vijeća Evrope. Da bi međunarodne nevladine organizacije zadržale ovaj status moraju biti naročito aktivne u polju svog djelovanja, moraju da dijele evropske ciljeve Savjeta Evrope i da aktivno doprinose radu organizacije. Do danas je oko 370 međunarodnih nevladinih organizacija zadržalo ovaj status. Te organizacije čine Konferenciju međunarodnih nevladinih organizacija Savjeta Evrope koja se sastaje jednom godišnje i koja donosi odluke o smjernicama djelovanja.

2.9. Dodatni izvori finansiranja međunarodnih nevladinih organizacija za pomoć sirijskim izbjeglicama

Međunarodne nevladine organizacije objavile su da je ostvareno manje od četvrtine plana skupljanja četiri i pol milijarde dolara za pomoć sirijskim izbjeglicama u 2015 godini, pa su milijuni ljudi u opasnosti, prijeko potrebna pomoć im je već smanjena. Zbog toga manjka 1,6 milijuna izbjeglica ove godine dobiva manje pomoći u hrani, a 750 tisuća djece ne pohađa školu, objavile su UN-ove agencije i pozvale zemlje donatore da daju što su obećale. U tako strašnom nedostatku novca da postoji mogućnost da u idućih šest mjeseci ne budemo kadri pružiti ni najosnovnije za preživljavanje miliona ljudi, upozorio je Visoki povjerenik UN-a za izbjeglice Antonio Guterres u ime više od dvije stotine međunarodnih nevladinih organizacija. Planirano je prikupljanje 5,5 milijardi dolara, od toga 4,5 milijarde za međunarodne nevladine organizacije. Preostala milijarda trebala bi pomoći zemljama regije koje prihvaćaju izbjeglice. Od novca za agencije i nevladine organizacije do kraja 2015 godine, stiglo je tek 1,06 milijarda dolara, što znači da nedostaje 3,47 milijardi dolara. Ne dođe li uskoro još novca, gotovo 130 tisuća ugroženih obitelji neće dobiti gotovinsku pomoć za temeljne potrebe, a ugroženi ljudi će sasvim prestati primati mjesečne bonove za hranu. "Međunarodne nevladine organizacije upozoravaju da bi 1,7 miliona izbjeglica moglo ove zime ostati bez grijanja, skloništa ili bilo kakve zaštite. Lanjska, iznimno oštra zima sa snježnim olujama ubila je mnogo izbjeglica pa i djece. Sukob u Siriji ušao je u petu godinu i dosad je odnio više od 220 tisuća života, a oko polovine od 18 miliona stanovnika te zemlje prognozirano je. UN procjenjuje da je riječ o jednoj od najgorih izbjegličkih kriza od Drugog svjetskog rata. Evropska unija obećala je 04.02.2015. godine, da će 2016 godine, izdvojiti tri milijarde eura za podršku Siriji, Jordanu, Libanu i Turskoj, koje podnose najveći dio tereta izbjegličke krize usljed rata u Siriji.⁶¹⁷ Predsjednik Evropskog vijeća Donald Tusk je na donatorskoj konferenciji u Londonu naglasio da susjedi Sirije rade za globalnu dobrobit, jer su prihvatili više od 4,6 miliona sirijskih izbjeglica i da ih zato ostale države trebaju podržati.

⁶¹⁷ A. Kudascheff. "Merkel i Evropa", Fondacija Fridrih-Ebert, Berlin 2015 godine, str. 12

Američki državni sekretar Džon Keri naveo je da će njegova država izdvojiti oko 890 miliona dolara za pomoć ugroženima u Siriji i susjednim zemljama. On je dodao da je u kontaktu s ruskim kolegom Sergejem Lavrovim radi dogovora o povećanju humanitarnog pristupa Siriji. Američka donacija sastoji se od oko 600 miliona dolara humanitarne pomoći i 290 miliona dolara za razvojne projekte u zemljama koje graniče sa Sirijom, prvenstveno Jordanu i Libanu. Da se situacija i dalje pogoršava, pokazuje podatak koji je na konferenciji iznio turski premijer Ahmet Davutolu. On je naveo da se nekoliko desetina hiljada Sirijaca kreće prema turskoj granici iz sirijskog grada Alepa zbog pojačavanja bombardiranja. Šesdeset do sedamdeset hiljada ljudi iz kampova u sjevernom dijelu Alepa kreće prema Turskoj. Britanski premijer Dejvid Kameron saopćio je da je na donatorskoj konferenciji u Londonu obećano više od deset milijardi dolara pomoći za Sirijce pogođene ratnim sukobima. Kameron je rekao da će na ovaj način milion ljudi dobiti neophodnu hranu, medicinsku njegu i sklonište. On je istakao da će se stvoriti milion radnih mjesta i milion škola za izbjeglice u susjednim zemljama. Donatorska konferencija održava se u Londonu u sjenci obustave mirovnih pregovora u Ženevi i u vrijeme intenzivnih borbi na terenu. Mirovni pregovori o Siriji, koji su pokrenuti u Ženevi, otežani su usljed iznenadnog pojačavanja bombardiranja i vojnih aktivnosti u toj zemlji, izjavio je generalni sekretar UN-a Ban Ki-Mun i pozvao sve strane da se vrate za pregovarački sto. Duboko je uznemirujuće to što su inicijalni koraci u razgovorima protkani time što i dalje nema dovoljnog humanitarnog pristupa i iznenadnim pojačavanjem bombardiranja i vojnih aktivnosti u Siriji. Svjetski lideri okupili su se 04.02.2016. godine, u Londonu s ciljem da se prikupi deset milijardi dolara za stanovnike Sirije i izbjeglice iste zemlje. "Organizirati konferencije "Podrška Siriji" žele da se na skupu obezbijedi raznovrsna pomoć od hrane do mogućnosti za obrazovanje i rad za Sirijce u Libanu, Turskoj i Jordanu koje su primile milione izbjeglica. Organizatori se nadaju da će ispuniti poziv UN-a za 7,73 milijarde dolara pomoći Siriji i još 1,23 miliona dolara za pomoć izbjeglicama u region koje su pogođene krizom. Domaćini konferencije bili su britanski premijer Dejvid Kameron, njemačka kancelarka Angela Merkel, norveška premijerka Erna Sultberg, kuvajtski emir Šeik Sabah Al Ahmed i generalni sekretar UN-a Ban Ki Mun. Merkel je pod pritiskom da ograniči broj novih izbjeglica, koji je dostigao 1,1 milion samo u 2015 godini. Njemačka kancelarka je obećala da će "znatno smanjiti" dolaske izbjeglica u 2016 godini, ali je odbila uvesti gornju granicu, rekavši kako bi je bilo nemoguće provesti bez zatvaranja njemačkih granica. Umjesto toga nastoji uvjeriti evropske partnere da prime određeni broj izbjeglica, nastoji

progurati prihvatne centre koji bi se izgradili na vanjskim granicama Evrope i predvodi nastojanja Evropske unije da se Turska uvjeri da zadrži izbjeglice na svojoj teritoriji".⁶¹⁸

⁶¹⁸ C. Strack: "Njemačka i izbjeglice", Fondacija Fridrih-Ebert, Berlin 2015 godine, str. 22

ZAKLJUČAK

EU nije pokazala svoju sposobnost da odgovori na izbjegličku krizu, a međunarodne nevladine organizacije su u tom uspjele, jer su prešle granice suvereniteta svake zemlje u funkciji zaštite ljudskih prava izbjeglica. Val izbjeglica kako nije zapamćen od Drugog svjetskog rata uzdrmao je Evropsku uniju i pokazao kako nije sposobna da nađe rješenje. Od svih evropskih čelnika dobrodošlicu onima koji bježe od rata ponudila je jedino njemačka kancelarka Angela Merkel, koju je zbog toga američki list "Tajms" proglasio za osobu godine. Zbog politike "otvorenih vrata" prema izbjeglicama naišla je, na oštru osudu unutar Njemačke, ali i od zemalja poput Mađarske, Češke i Poljske. Evropa očito nije pripremljena, štoviše, dan danas nema konsenzusa o jedinstvenom evropskom odgovoru na izbjegličku krizu. Ne stojimo mi na putu rješenja. Prijedlog je na stolu, na članicama je da ga prihvate kazali su iz Evropske komisije, dok je njezin predsjednik Jean Claude Juncker bio otvoreniji i kazao da je dosta sastanaka i samita i da se treba početi djelovati i usvojiti evropski mehanizam. Kamen spoticanja su kvote za relokaciju izbjeglica, ali i neslaganje oko sigurnih zemalja – država koje su dovoljno sigurne da se tamo vrate postojeći azilanti. Dvije države koje "guraju" to rješenje jesu Njemačka i Francuska čiji su čelnici, kancelarka Angela Merkel i Franiois Hollande, sa sastanka u Berlinu poručili da se što prije mora riješiti problem. Izbjeglička kriza pokazala je da ne postoji zajednički evropski odgovor na krize i produbila tendenciju za obnavljanje nacionalnog suvereniteta u zemljama poput Velike Britanije, Finske i Danske.

Međunarodne nevladine organizacije se zalažu za dugoročno, trajno i sveobuhvatno rješavanje izbjegličke krize, i to na bazi humanog pristupa i solidarnosti. Samo takva rješenja imaju budućnost, jer polaze od politike otvorenih granica. Otvorimo granice za sve, baš kako su one otvorene robama i kapitalu otvorimo ih izbjeglicama ove nam zajedničke domovine koja se planeta Zemlja zove. Za ovakvo dugoročno rješenje izbjegličke krize u Evropi i svjetskog siromaštva nije potreban beskonačno dug rok, iz razloga što će međunarodne nevladine organizacije snažno djelovati u svim sektorima društvenog života uz adekvatnu međunarodnu finansijsku potporu.

LITERATURA:

- (1) S. Sali i Z. Terzić: Međunarodni dokument o ljudskim pravima, Pravni Centar Fond otvoreno društvo BiH, Sarajevo 1996 godine,
- (2) D. Gomien: Kratki vodič kroz Evropsku konvenciju o posebnim vidovima i problemima izbjeglica, Press Vijeća Evrope 1998 godine,
- (3) K. Jonstrani i M. Achiron: Zaštita izbjeglica i vodič kroz međunarodno izbjegličko pravo, UNHCR 2001 godine
- (4) A. Kudascheff: Merkel i Evropa, Fondacija Fridrih-Ebert, Berlin 2015 godine

- (5) K. Bartaš: Konvencija o pravnom položaju izbjeglica, UNHCR - Press Vijeća Evrope 2010. godine
- (6) T. Verrady: Urban undergrand magazine, Karpos, Berlin 2015 godine
- (7) G. Čerešmonik: Ustav međunarodne organizacije za izbjeglice UNHCR - Press Vijeća Evrope 2010 godine
- (8) M. Račić: Izbjeglice, Informator, Zagreb 2016 godine
- (9) M. Račić: Prava i stvarnost izbjeglica, Informator, Zagreb 2016 godine
- (10) D. Husić: Pravni položaj izbjeglica u međunarodnom pravu, Pravna misao, Sarajevo 2014 godine
- (11) C. Strack: Njemačka i izbjeglice, Fondacija Fridrih-Ebert, Berlin 2015 godine

SPISAK AKRONIMA:

EU: Evropska unija

UN: Ujedinjene nacije

WEF: Svjetski ekonomski forum

UNHCR: Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice

UNICEF: Fond ujedinjenih naroda za djecu

PROBLEMI IZBJEGLICA IZ BOSNE I HERCEGOVINE U ZEMLJAMA PRIHVATA

„PROBLEMS OF REFUGEES FROM BOSNIA AND HERZEGOVINA IN RECEPTION COUNTRIES“

Sažetak

U ovom radu ćemo posebnu pažnju posvetiti analizi i odnosima susjednih država i Zapadne Evrope prema bosanskohercegovačkim izbjeglicama, primjeni i poštovanju međunarodnih dokumenata o zaštiti izbjeglica i emigranata od 1992. godine do danas i njihovim sudbinama u zemljama prihvata. Posvetićemo i dužnu pažnju integraciji naših izbjeglica u zemljama prihvata zapadne Evrope, Amerike i Australije.

Ključne riječi: Bosna i Hercegovina, democid, genocid, Bošnjaci, izbjeglice, deportacije, zaštita izbjeglica, integracija, repatrijacija, odlazak u treće zemlje i dr.

Uvod

Agresiji na međunarodno priznatu Republiku Bosnu i Hercegovinu, predhodila je nevidena političko pravna propaganda i miješanje naših susjeda u unutrašnje probleme koji su godinama smišljeno pripremani u Bosni i Hercegovini. U Bosni i Hercegovini dolazi do izražaja borba za nezavisnost Republike Bosne i Hercegovine i odbrana od velikodržavnih projekata Srbije, Crne Gore i Hrvatske.⁶¹⁹ „Pošto srpske snage okupiraju neko područje, često slijedi politika i praksa „etničkog čišćenja“. Takvoj politici cilj je da iz okupiranog područja ukloni sve nesrbe, stvarajući time etnički homogenu regiju kojom bi upravljale srpske vlasti. Politika etničkog čišćenja znači provođenje sistematskih pogubljenja, zatvaranja, deportacija i raseljavanje nesrba s područja koja kontrolišu Srbi Bosne i Hercegovine. Hiljade osoba bile su žrtve prakse „etničkog čišćenja“ u BiH. Zbog rata u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj raseljeno je više od 2,3 miliona ljudi. Bosanski rat je bez doma ostavio jednu trećinu stanovništva. Izbjeglice iz Bosne i Hercegovine su žrtve prisilnog deportovanja ili protjerivanja, za šta su odgovorne srpske okupacione snage, sa ciljem da istjeraju Muslimane i Hrvate s područja koja su okupirali“.⁶²⁰

Popis stanovništva u Bosni i Hercegovini 31.3.1991. godine, daje sliku strukture stanovništva po etničkoj pripadnosti. Tako od ukupno 4.377.033 stanovnika,⁶²¹ Bošnjaka (Muslimana) ima

⁶¹⁹ Smail Čekić, 2004. Genocid u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, str. 43.-59.

⁶²⁰ Ratni zločini u Bosni i Hercegovini, Izvještaj Amnesty international i Helsinki Watch od početka rata u Bosni i Hercegovini do septembra 1993. godine, Zagreb 1993. str 16-18.

⁶²¹ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Analiza 2005. str.77.

1.902.869 stanovnika ili 43,70%, Srba ima 1.364.363 stanovnika ili 31,30%, Hrvata ima 752.068 stanovnika ili 17,30%, dok su 7,7% činili ostali. Kao vrhunac političkopravne intervencionističke umiješanosti velikosrpskih i velikohrvatskih projekata dolazi do referenduma srpskog naroda 9 i 10. 11.1991. godine, na kojem se Bosanski Srbi izjašnjavaju za Srpsku republiku u granicama Bosna i Hercegovine, a HDZ proglašava 18.11.1991. godine Hrvtasku zajednicu Herceg Bosnu. U takvim uslovima jedino logičnim se činilo što skorije međunarodno priznanje i prijem Bosne i Hercegovine u UN. Na međunarodnom priznanju su zdušno radile bosnake patriotske snage na čelu sa Alijom Izetbegovićem.⁶²² Glavni pravci izbjegličkih valova ne idu prema „kaljavim putevima Rumalije put istanbula, u potrazi za novim zavičajem“, već Bošnjaci masovno kreću ka zemljama zapadne Evrope i prekokeanskim zemljama. Evropa u 20 vijeku iako sa zakašnjenjem, u odnosu na 19. vijek, ipak interveniše i sprječava velikodržavne hrišćanske projekte na štetu bosanskih i kosovskih Muslimana, spašavajući te narode humanitarne Katastrofe.⁶²³

Međunarodno-pravna zaštita imigracije, izbjeglica i azilanata

Nakon završetka Drugog svjetskog rata 1945. godine Generalna skupština UN je osnovala Ured Visokog komesarijata za izbjeglice (UNHCR) čije se aktivnosti zasnivaju na odredbama Univerzalne deklaracije o pravima čovjeka iz 1948. godine i Četvrte ženevske konvencije iz 1949. godine o zaštiti građanskih lica za vrijeme rata⁶²⁴, kao i cijelog niza međunarodnih i regionalnih instrumenata i deklaracija, pravno obavezujućih za sve članice UN, a koje se bave izbjeglicama.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda⁶²⁵ (član 3.) i njeni protokoli, kao i Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951 godine i Protokola o statusu izbjeglica iz 1967. godine⁶²⁶, su osnovni međunarodni dokumenti koji regulišu prava i slobode izbjeglica, imigranata i azilanata. Pored ustavom garantovanih prava i sloboda svih potpisnica Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine, dužne su izbjeglicama osigurati prava regulisana u članovima od 3. do 34. Konvencije.

Odredbe članova 31., 32., 33. Konvencije o zaštiti izbjeglica, bave se isključivo pravima i obavezama država ugovornica u pogledu tretmana izbjeglica koje nezakonito borave na njihovoj teritoriji, kao i načinom i uslovima istjerivanja izbjeglica iz zemlje, države ugovornice. Po odredbama Konvencije države su se obavezale da neće kažnjavati izbjeglice koje nezakonito uđu ili borave na njoj teritoriji. Posebno je važno naglasiti odredbe člana 33. koji utvrđuje zabranu od istjerivanja ili vraćanja izbjeglica na bilo koji način na teritoriju na kojoj bi njihov život ili sloboda bili ugroženi, zbog njihove rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti posebnoj društvenoj grupi ili zbog političkog mišljenja. (načelo non-refoulement).

⁶²² Iako je Alija Izetbegović uvijek naglašavao da je Bosna i Hercegovina domovina svih njenih građana i komotna za sve njene narode, koji u njoj žive zajedno vjekovima.

⁶²³ Više o ovoj temi vidjeti u knjizi Fikreta karčića, Muslimani Balkana,

⁶²⁴ Ženavska konvencija o zaštiti građanskih lica za vrijeme rata od 12.8.1949. godine, koja se primjenjuje u vrijeme mira, u toku rata ili svakog drugog oružanog sukoba između djuju ili više Visokih strana ugovornica, čak i ako jedna od njih nije priznala ratno stanje. Čl. 2. st.1.

⁶²⁵ Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, usvojena u Rimu 1950. godine.

⁶²⁶ Konvencija i Protokoli o statusu izbjeglica, UNHCR- Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbjeglice, Tekst Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine, tekst protokola o statusu izbjeglica iz 1967. godine

Na ovu se odredbu nemogu pozivati lica koja su osuđena za zločin ili predstavljaju opravdanu opasnost za sigurnost države. Refoulment je eksplicitno zabranjen i Konvencijom o sprječavanju mučenja i drugog okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Takođe je refoulment zabranjen i Četvrtom ženevskom konvencijom o zaštiti civila za vrijeme rata iz 1949. godine. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima takođe štiti izbjeglice od istjerivanja ili vraćanja izbjeglica na teritoriju na kojoj bi njihov život ili sloboda bili ugroženi.

Opšte prihvaćena praksa je da načelo non-refoulmenta⁶²⁷ pripada međunarodnoj praksi koju trebaju poštovati i države koje nisu potpisnice Konvencije o zaštiti izbjeglica. Dablinskom konvencijom iz 1990. godine utvrđeni su principi koji se odnose na „sigurne treće zemlje“, koji predviđaju praksu da se tražioci azila mogu vratiti u zemlje koje su u stanju da obezbijede međunarodne standarde zaštite prava i sloboda izbjeglica.⁶²⁸

Put Bosanskohercegovačkih izbjeglica u zemlje prihvata

Migracije bosanskog stanovništva sežu od davnina, ali mi ćemo se ovdje pozabaviti migracijama nakon drugog svjetskog rata. Od 1948. godine kada je zabilježeno 35.270 migranata koji su razasuti širom svijeta, ali ih je najviše išlo u evropske zemlje uključujući se u evropsku radnu migraciju, takozvano masovno privremno zapošljavanje u inozemstvu.⁶²⁹ Tako je popisom 1991. godine 729.492 stanovnika Bosne i Hercegovine bilo evidentirano na privremnom radu u evropskim i vanevropskim zemljama.⁶³⁰ Prema popisu stanovništva 1991. godine, Bosna i Hercegovina je imala 4.377.033 stanovnika. Položaj i prava izbjeglica regulisani su Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokolom o statusu izbjeglica iz 1967. godine. Srbija i Crna Gora su donijele sopstvene propise u vremenu od aprila do avgusta 1992. godine, koji su bili u suprotnosti sa odredbama međunarodnih ugovora. Po njihovim propisima definicija izbjeglice ili raseljenog lica, dobijanje i gubljenje statusa izbjeglice, kao i uslovi za povratak u mjesto ranijeg življenja imalo je za posljedicu ozbiljno ugrožavanje osnovnih prava izbjeglica i Bosne i Hercegovine, a naročito Muslimana (Bošnjaka).

Prema Konvenciji i Protokolu, izbjeglica je svako lice koje zbog opravdanog straha da će biti proganjeno zbog svoje rasne, vjerske, nacionalne, socijalne ili političke opredijeljenosti napusti zemlju čiji je državljanin ili gdje živi i nađe se u drugoj zemlji. Međutim prema zakonima Srbije izbjeglice su Srbi i građani drugih nacionalnosti „koji su usljed pritiska

⁶²⁷ Non refoulment – zabrana vraćanja izbjeglica na teritorije na kojima će biti ugrožen život ili sloboda ili bili diskriminirani po bilo kojem osnovu, kao i da bi bili podvrgnuti mučenju ili drugom nehumanom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju izbjeglica.

⁶²⁸ Susjedne zemlje zbog agresije i nepriznavanja prava ugroženih lica koja su ratnim zločinima i ratnom poasnošću dovedena u nesnošljiv položaj krše međunarodne norme i surovo se ponašaju prema izbjeglicama u Srbiji, Crnoj Gori i Makedoniji, o čemu ćemo više kazati u ovom radu.

⁶²⁹ tabela br. 1.2.

⁶³⁰ Upravo ti naši gastarbajteri i emigracija koja je napustila zemlju nakon II. Svjetskog rata, pružila je najveću pomoć našim izbjeglicama širom Evrope, Amerike i Australije. Na svu sreću niko od naših građana izvan BIH, nije djelovao na štetu odbrane Bosne, niti je bilo nekih zastranjivanja, što je otvorilo širom vrata našim izbjeglicama u zemljama Zapadne Evrope.

hrvatskih vlasti ili vlasti u drugim republikama, prijetnje genocidom, kao i progona i diskriminacije zbog njihove vjerske i nacionalne pripadnosti ili političkog uvjerenja bili prinuđeni da napuste svoja prebivališta u tim republikama i izbjegnu na teritoriju Republike Srbije“ (čl. 1.)

Slična definicija je data i u Crnogoskoj Uredbi o zbrinjavanju raseljenih lica: „raseljenim licima se smatraju državljani bivših jugoslovenskih republika i druga lica koja su zbog progona na rasnoj, vjerskoj, ili političkoj osnovi morali da napuste svoje prebivalište i izbjegnu u Republiku Crnu Goru“ (čl. 2.) Države obaveznice nesmiju protjerivati izbjeglice ili vraćati ih na teritorije gdje im život i sloboda bivaju ugroženi. Državne vlasti naših susjeda su se ponašale suprotno i zbog toga je bilo jako teško uspostaviti neki legalni koridor ili rutu kojom su izbjeglice iz Bosne bile sigurne od progona na teritorije sa kojih su protjerane ili su uspjele da pobjegnu.⁶³¹ Mnogo je primjera zlostavljanja i zloupotreba zakonskih odredaba suprotnih Konvenciji, što ovdje nije moguće ukratko sve nabrojati.⁶³² Dobijani su mnogobrojni podaci od izbjeglih Bošnjaka da su još na samom početku agresije i uspostave okupacionog sistema, vraćane brojne izbjeglice na teritoriju gdje su njihov život i sloboda bili ugroženi. U to vrijeme oko 200 izbjeglica iz Foče koji su potražili zaštitu u Crnoj Gori, vraćeno je na teritoriju pod kontrolom srpskih snaga. Potom su izbjeglice hapšene i kažnjavane zbog ilegalnog prelaska granice i iznuđivane velike količine novca, kao što je to bio slučaj sa izbjeglicama iz Bijeljine, o čemu podrobnije piše Fond za humanitarno pravo iz Srbije.⁶³³

U ratnim izbjegličkim valovima u razdoblju od 1992.-1995. godine, broj stanovnika na privremenom boravku i radu u drugim zemljama je iznosio i do 1.500.000. Prema podacima Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, najčešće destinacije privremenog prihvata izbjeglica bile su zemlje Zapadne Evrope, ali i izvjestan broj izbjeglica našlo je utočište u prekookeanskim zemljama SAD, Kanadi, Australiji i Novom Zelandu.⁶³⁴ Prema podacima UNHCR-a iz 1998. godine na privremenom boravku i radu u brojnim zemljama je čak 1.022.662 osobe.

Stalno stanovništvo Bosne i Hercegovine u toku rata je smanjeno za oko 32% pa se broj stanovnika kretao ispod 3 miliona. Ilija Bošnjović navodi da je u toku rata u BiH poginulih i nestalih 290.400 osoba. Poslijeratne procjene pokazuju da je najviše deportovanih, izbjeglica i prognanika bilo sa prostora koji je nakon djetinskog mirnog sporazuma dobio status entiteta Republika Srpska, a koja je danas najhomogniji dio Bosne i Hercegovine. To su najbolji pokazatelji predratne i ratne politike i vojnih ciljeva koji su u organizovanoj zločinačkoj agresiji na Bosnu i Hercegovinu imali posebne rezultete na prostoru entiteta RS. Naime agresija na Bosnu i Hercegovinu posebno je vođena na prostoru koji su bili naseljeni

⁶³¹ U Zakonu je to čl. 18. kojim se propisuje da izbjeglica može izgubiti svoj status ukoliko odbije da se vrati u mjesto prebivališta kad se za to steknu uslovi“. Izuzetak su žene i djeca trudnicama, starim i iznemoglim, ranjenicima, o čemu je odlučivao Komesarijat za izbjeglice R. Srbije. čl. 18. st.4.

⁶³² O ovim zloupotrebama i zločinima nad izbjeglicama pisali su mnogi operativci UNHCR, MCK, UN, Tilma Cilh, Fond za humanitarno pravo MNVS, Merhamet Novi Pazar i dr. Alaga Dervišević,

⁶³³ Pod lupom br. 20. Fond za humanitarno pravo, Kršenje ljudskih prava izbjeglica u Srbiji i Crnoj Gori. Sept- okt. 1995. godine Beograd.

⁶³⁴ Najznačajnije zemlje prihvata su : Hrvatska 14%, Njmečka 28%, Jugoslavija 26%, Ostale zemlje 26%, Austrija 7%

nesrpskim stanovništvom, dakle sa bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom, a etničko čišćenje, democid, kulturocid, genocid i drugi oblici ratnog zločina izvedeni su na prosotrima gdje je bilo u većini srpsko stanovništvo. Vojno strateške namjere Srbije i Crne Gore su bile šire i dublje i imale su trajni karakter. Sličan učinak je bio i u neokupiranim dijelovima Bosne i Hercegovine u kojima se trebalo osloboditi „viška stanovništva“ koje će postepeno nagrizzati refendumski dio multietničkog stanovništva nezavisne Republike Bosne i Hercegovine-Bošnjaka, Hrvata, Srba i ostalih.

Prema podcima UNHCR-a iz 1997. godine odredišta valova izbjeglica iz Bosne i Hercegovine imali su očekivanu usmjerenost ka Hrvatskoj njih oko 288.000 izbjeglica, a u SR Jugoslaviji 253.000 osoba, imalo je mjesto boravke u entitetu Federacija BiH. Međutim sa prostora na kojem je nastao entitet RS u evropske zemlje je protjerano ili izbjeglo njih oko 679.000. Tako je hrvatsko stanovništvo uglavnom išlo prema Hrvatskoj, srpsko prema Srbiji, dok je većina Bošnjaka otišla u Evropske i preokookeanske zemlje.⁶³⁵ Nastavkom agresije na nesrpske sredine u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini i democid,⁶³⁶ genocid i deportaciju stanovništva sa prostora koji su većinski srpski, nastaje najveća prognaničko-izbjegličko-raseljenička i humanitarna kriza u Evropi nakon Drugog svjetskog rata.

Svoja vjekovna ognjišta je moralo napustiti 2-3 miliona, uz nevidena razaranja i sa neizvjesnom mogućnošću da se ikada vrate u svoje prijeratne domove. Hrvatska zbog rata na svojoj teritoriji 1991. godine osniva Ured za prognanike i izbjeglice Vlade R. Hrvatske. Ured dodatno ima priraštaj izbjeglica iz Bosne početkom agresije na Bosnu i Hercegovinu 1992. godine kada na hiljade izbjeglica Bošnjaka i Hrvata, iz BiH i Vojvodine, Kosova i Crne Gore, bježe u Hrvatsku. U toku 1992. godine u Hrvatskoj izbjeglice i prognanici čine više od 15% stanovništva ili oko 800.000⁶³⁷

Na kraju 1992. godine u Hrvatskoj je evidentirano od Ureda vlade Hrvatske 402.768 izbjeglica iz BiH i SRJ. Odmah nakon završenog referenduma, početkom marta 1992. godine etnički se pokušava očistiti svo stanovništvo koje ne pripada srpskom narodu takozvane Srpske Republike Bosne i Hercegovine⁶³⁸, sa područja, Bijeljine, Janje, Brčkog, Zvornika, Višegrada, Foče, Čajniča, Rudog, Gacka, Fazlagića Kule, Trebinja, Ravno, Bosanskog Broda, Dervente, Bosnaskog Novog, Prijedora, Kotor Varoši, Kupresa, Jajca, Sarajeva i dr.⁶³⁹ Nakon zabrane legalnog ulaska izbjeglica iz Bosne u Hrvatsku i nakon snažne navale izbjegličkih valova iz BiH, Hrvatska upućuje apel zapadnim zemljama da prihvate brojne

⁶³⁵ UNHCR 1997. Working document, Ukupno izbjeglica iz BiH u zemljama prijema u narodnosnom sastavu: Bošnjaka 609.000, Hrvata 307.000, Srba 300.000, Ostali 4000, ukupno izbjeglica 1.220.000.

⁶³⁶ Democid se smatra širim zločinom od genocida i odnosi se na cjelokupno stanovništvo i njihovu kulturnu baštinu na određenom prostoru.

⁶³⁷ Izvještaj vlade R. Hrvatske o toku povratka i zbrinjavanju prognanika i izbjeglica i raseljenih osoba, Narodne novine br. 92. od 7.7.1998. Narodne novine dd. Zagreb.

⁶³⁸ Nastala 9.1.1992. godine na neustavan način i proglašena odlukom Ustavnog suda R BiH nelegalnom.....

⁶³⁹ Preiod od marta do kraja maja 1992. godine na uglavnom odnosi na izbjeglice iz Istočne Bosne kojima Srbija i Crna Gora uz skupe pasoše dozvoljava prolaz ka Kosovu i Makedoniji, jer ne priznaje Republiku Bosni i Hercegovinu, kao nezavisnu državu, već kao dio Jugoslavije.

izbjeglice iz Bosne i Hercegovine, koji preko Hrvatske kreću na Zapad. Tako je kroz Hrvatsku prošlo oko 450.000 izbjeglica prema zapadnim državama.⁶⁴⁰

Teška situacija i nepodnošljivi uslovi za Bošnjačko stanovništvo nastali su odmah nakon početka agresije i uspostave okupacionog sistema u istočnoj Bosni, gdje se uzima kao primjer Višegrad, o kome posebnu pažnju posvećuje Tilman Cilh u svojoj knjizi Etničko čišćenje – genocid za veliku Srbiju. U prvoj polovini aprila i u toku maja 1992. godine pred nasiljem snaga bosnaskih Srba (ostataka JNA, naoružanih članova SDS, srpskih snaga TO, lokalnih četnički jedinica) i regularnih jedinica i paravojnih formacija iz Republike Srbije⁶⁴¹ oko 25 000 bježe u Goražde, a odatle više od 30.000 uz pomoć raznih kanala ili plaćanjem usluga, uspijevaju doći do granice Makedonije, a potom za Tursku i Evropu.

Tokom jula i avgusta 1992. godine u konvojima nove srpske vlasti deportuju brojne bošnjačke porodice za Makedoniju preko Sandžaka iz Foče, Višegrada, Trebinja, Gacka, Nevesinja, Bileće i Fazlagića Kule. Ove grupe su po evidenciji Merhameta u Makedoniji⁶⁴² brojale oko 30.000 – 40.000 osoba, uglavnom staraca, žena, i djece, koji su pod velikim propagandnim pritiskom i ignorantskim odnosom vlasti u Makedoniji, nastavili vrlo brzo put za Tursku i Evropske zemlje.⁶⁴³ Posebno je bila karakteristična grupa zatvorenika iz KP Doma Foča koji su u manjim grupama došli u Makedoniju⁶⁴⁴. Mnogi nažalost nisu uspjeli da dođu, jer su usput stradavali.⁶⁴⁵ Tako da po evidenciji koju je vodila naša komisija za prihvrat izbjeglica iz BIH, kroz Makedoniju je prošlo više od 68.000 izbjeglica iz Bosna i Hercegovine od marta 1992. do kraja 1993. godine.⁶⁴⁶

Velika grupa Bošnjaka iz Višegrada deportovana je do graničnog prelaza Tabanovci krajem juna 1992. godine. To su bili starci, žene i djeca koji su nasilno strpani u autobuse i dovezeni na granicu Makedonije. Usput su žestoko maltretirani od strane srbijanskih vlasti, a Crveni krst Srbije ih je natjerao da potpišu izjave da su dobro tretirani i da žele da idu u Makedoniju. Nakon što su dovedeni u među prostor između srbijanske i makedonske granične kontrole, izbacili su ih iz autobusa i ostavili na goloj ledini pored ceste. Makedonija je već imala donesenu Odluku Vlade Makedonije o zabrani ulaska izbjeglica iz Bosne i Hercegovine, koju

⁶⁴⁰ Izbjeglice su se u prosjeku zadržavale u Hrvatskoj oko tri mjeseca.

⁶⁴¹ Uzički korpus pod komandom gen Dragoljuba Ojdanića je ušao i opusorio istočku Bosnu : Rudo, Čajniče, Foču, Višegrad, Međedu ...

⁶⁴² Humanitarno dobrotvorno društvo Merhamet u makedoniji je osnovano prije početka agresije na Bosnu i hercegovinu, ali nikad nije registrirano, iz administrativnih razloga, jer je stav makedonskih vlasti bio negativan.

⁶⁴³ Komisija SDA Makedonije, koja je bila neregistrovani HD MERHAMET, na čelu sa Šefkom Drndarom vodila je evidenciju i prijavljenih i neprijavljenih izbjeglica koji su preko Kosova ulazile u Makedoniju.

⁶⁴⁴ To su bili oni izbjeglice koji su nakon velikih tortura pušteni iz KP Doma Foča, a koji su bili izbezumljeni i uništeni ljudi. Neke smo smjestili u izbjeglički kamp Treska kod Skoplja, a brojni su odmah nastavili put za zapadnu Evropu.

⁶⁴⁵ Ovdje navodim primjer iz maja 1992. godine kada je crnogorska policija uhapsila i predala policijskim i vojnim snagama bosnaskih Srba 83 izbjeglice iz Foče, uglavnom Muslimani (Bošnjaci), pod izgovorom da su ta lja učinila krivično djelo na teritoriji BiH, Za njihovu sudbinu se ništa nikad nije saznalo. Hapšeni su i izbjeglice iz Foče na prosotru Pljevalja, o tome smo izvještavali Crveni Krst i UNHCR, www.hlc.org/.../Pod-lupom-Kršenje-prava -izbjeglica, pristup 12.02.2016.

⁶⁴⁶ Na čelu komisije je bio Šefko Drndar, a sa njim su bili još i Avdo Kolašinac, Jakup Bećiragić, Hadija Ademović, Hivzo Zahović, Avdija Pepić, Hivzo Bikić, Jusuf Čolović, Rafet Muminović, Bejto Drndar, Himo Grlić, i mnogi drugi aktivisti SDA Makedonije.

je lično potpisao gosp. Nikola Kljusev 16.6.1992. godine. Tako su višegradske izbjeglice bile prisiljene da čekaju danima na tom međuprostoru, sve dok nismo odlučili da ih uz pomoć humnitarnih djelatnika i vjerskih lidera Albanke nacionalnosti iz obližnjih sela i iz grada Kumanova i Preševa noću kradom prebacimo u selo Miratovac.⁶⁴⁷ Nakon što su smješteni u Miratovcu postepeno su se kradom prebacivali do džamije u Kumanovo, a onda po kućama dobrih Albanskih ensarija koji su za nekoliko dana prihvatili i smjestili preko 5000 izbjeglica iz Bosne i Hercegovine. Položaj izbjeglica iz Bosne i Hercegovine u Makedoniji bio je nepodnošljiv iz više razloga. Makedonija nije imala blagonaklon odnos prema izbjeglicama jer se pribojavala najezde Muslimana iz Bosne i Hercegovine i novih sukoba na tlu Makedonije, kao i zbog propagande koja išla iz Beograda i sa Pala.⁶⁴⁸

Izbjeglice su pričale užasne i potresne priče o zločinima koji su usput nad njima činjeni od strane pripadnika Vojske SR Jugoslavije, paravpojnih jedinica i Militantnog krila SDS u gradu Višegradu i u selu Dobrun pa i putem kroz Srbiju. Takođe su ispričale potresne priče o masovnim silovanjima žena i djevojčica u centrima u gradu gdje su bili smješteni dok su čekali deportaciju za Makedoniju. Među njima je bilo ljudi i djece od dva mjeseca do 104 godine koliko je imala jedna nana koja je i umrla u selu Miratovac, nakon što su smjesteni po Albanskim kućama.⁶⁴⁹

Pored ovih već nabrojanih grupa, posebno je karakteristična grupa od 1700 ljudi iz Trebinja koje je tadašnji gradonačelnik Vučurević, deportovao autobusima preko Crne Gore, Sandžaka i Kosova za Makedoniju. To su bili ljudi iz Trebinja, Gacka, Nevesinja i Fazlagića Kule, koji su morali potpisati da predaju svoju imovinu vojsci RS, na osnovu čega su dobivali potvrde da su to dobrovoljno učinili. Drama sa tim izbjeglicama je nastala kada ih makedonske vlasti nisu htjele pustiti da uđu u Makedoniju, pa su ih vraćali nazad u Prištinu i tako tri dana dok nije uspostavljena veza sa državnim dužnosnicima; Avdom Hebibom, Avdom Čamparom i Omerom Behmenom, koji su preko Predsjedništva RBiH intervenisali kod Nikole Kljuseva, premijera Makedonije. Tek je bilo koristi kada su regovale albanske partije, humanitarna društva i islamska zajednica na čelu sa Nevzadom Halilijem i reis-ul-ulemom Sulejmanom Redžepijem.⁶⁵⁰ Svi koji su na svoju odgovornost prihvatili izbjeglice, morali potpisati dokument da ih primaju na potpunu brigu i opskrbu, pa tek onda su makedonske vlasti dopustile da budu odvezene na mjesta prihvata.⁶⁵¹ Bilo je još mnogo grupa koje su na sličan način prebacivane u Makedoniju i smještane po kućama Bošnjaka, Turaka i Albanaca. Znatno broj je kasnije smješten i u brojne kolektivne centre nakon što je došao u Makedoniju

⁶⁴⁷ U selu Miratovac je djelovalo humanitarno društvo NONA TEREZA. Svi su izbjeglice bili smješteni po kućama mještana iz s. Miratovac, koji su im davali i hranu i sve druge potrepštine.

⁶⁴⁸ Makedonska televizija je prenosila direktno vijesti i dezinformacije koje su širene od strane SRNA-e koja je bila pod direktnom kontrolom agresorskih i okupacionih snaga koje su vršile zločine širom BiH.

⁶⁴⁹ U Dobrunu je ubijeno 11- 15 ljudi koji su bili u grupi koja je vožena prema Makedoniji. To su nam rekli aktivisti među kojima je bio i Avdaga Osmanović, član Crvenog krsta BiH u Višegradu. Avdaga je sa sobom imao samo dvije kese iako je u Višegradu bio jedan od najuglednijih ljudi.

⁶⁵⁰ Ako bi nekom narodu trebalo dati kolektivni ZLATNI LJILJAN, onda bi to trebalo dodijeliti Albancima iz Makedonije i Preševske doline.

⁶⁵¹ Za jedno veće smo smjestili 1700 izbjeglica. Jedan hadži Uzeir je u selu Stдениčane kod Skoplja primio preko 300 izbjeglica i opskrbljivao ih sve do odleska za Varaždin u novembru 1992. godine.

Tadeuš Mazvojecki i predstavnici Međunarodnog Crvenog Krsta.⁶⁵² Posebno je bila zastrašujuća propaganda koja je sa Pakla dirktno prenošena putm SRNE na makedonske i sribjanske medije.⁶⁵³ To je direktno uticalo da izbjeglice iz Makedonije u najkraćem mogućem roku pokušaju nastaviti put za Zapadne evropske i Skandinavske zemlje preko Bugarske, Rumunije i Mađarske. U mnogome su im zdušno pomagali domaćini koji su ih privremeno prihvatili i smjestili u svojim kućama kao svoje musafire. Za razliku od državnih vlasti, građani su pokazivali mnogo veći osjećaj solidarnosti, prema izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine u Crnoj Gori, Sandžaku, Kosovu, Srbiji i Makedoniji.⁶⁵⁴

Integracija izbjeglica iz Bosne i Hercegovine u zemljama prihvata

Nakon što su izbjegli građani Bosne i Hercegovine, koji se nisu uklapali u ratne ciljeve agresorskih velikodržavnih projekata, proživjeli neviđene strahote, bježeći sa svojih vjekovnih ognjišta do najbližih sigurnih destinacija u zemljama okruženja; Crnoj Gori, Sandžaku, Kosovu, Srbiji, Hrvatskoj, Makedoniji, Mađarskoj i Albaniji, potražili su put do novih destinacija u zemljama Zapadne Evrope, u kojima im nije prijetila ponovna deportacija i protjerivanje, koje su u zemljama okruženja postojale.⁶⁵⁵ Gdje god su izbjelice iz Bosne i Hercegovine bile prihvaćene na duži period, vrlo brzo su se prihvatile raznih poslova uz pomoć naših radnika na privremenom radu u zapadnim zemljama. Vrlo bitno je napomenuti da nije bilo nikakvih ekstremističkih ponašanja od strane naše predratne dijaspore, a niti od strane izbjeglica, što im je u mnogome pomoglo da se vrlo brzo integrišu u demokratska društva zapadne Evrope. Izbjeglice su se samoorganizovale i pristupile školovanju svoje djece, što je rezultiralo velikim brojem novih naraštaja koji su preuzeli značajne funkcije u novim sredinama i vrlo uspješno se integrisale u zemljama prihvata.⁶⁵⁶ Danas se u preko 40 zemalja širom svijeta nalaze naši građani čiji broj iznosi blizu pola miliona osoba.

Povratak izbjeglica u Bosnu i Hercegovinu

Nakon potpisivanja Vašingtonskog i Dejtonskog mirovnog sporazuma do 30.11.2002. godine, registrirano je ukupno u Bosni i Hercegovini 919.746 povratnika izbjeglica i raselejenih lica, od čega je 420.485 izbjeglica, a 499.261 raseljena osoba. Na područje entiteta FBiH vratilo se 682.365 ili 74,19% osoba, na područje entiteta RS 218.996 osoba ili 23,81%, dok je u Brčko Distrikt 18.385 ili 2%.⁶⁵⁷ Posebno je došlo do porasta povratka u periodu 2000.-2002. kada dolazi do poboljšanja sigurnosne situacije na cijelom prostoru Bosne i Hercegovine. Poboljšava se odnos resornih ministarstava BiH i entiteta, što je posebno izraženo kroz rad državne komisije za izbjeglice i raseljene osobe. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice

⁶⁵² Posebnu ulogu je odigrao i prvi Konzulat u Istanbulu na čelu sa konzulicom Sadždom Siljdžić i njenim saradnicima.

⁶⁵³ Više puta smo intervenisali kod glavne urednice Makedonske radio televizije i nudili našeg novinara da izvještava za MTV besplatno, samo da informacije ne šire paniku među izbjeglicama, a li njima je to bio i cilj.

⁶⁵⁴ Posebno su se istakli građani Opštine Rožeje, u Crnoj Gori, a u Makedoniji su to bili građani Kumanova, Tetova, Gpostivara, Skoplja i dr.

⁶⁵⁵ Medijska kampanja je bila za sve zemlje okruženja, upravo ona sa Pala i zbog toga je među izbjeglicama vladala panika i strah od širenja ratnih strahota i zemljama okruženja. Zato su se vrlo kretko zadržavali u mjestima privremenog smještaja.

⁶⁵⁶ Mnogi izbjeglice su se integrisle u Novim državama, da su počeli obnašati i visoke dužnosti u zemljama prihvata.

⁶⁵⁷ Prema evidenciji Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice od dc. 2005.

procjenjuje da trebnutno izvan Bosne i Hercegovine ima još oko 500.000 osoba koje su zemlje prihvata u razdoblju 1992. – 1995. registrovane kao izbjeglice iz Bosne i Hercegovine.

Njih oko 400.000 ili 80% se integriralo kroz dozvole trajnog boravka ili prijemom u državljanstvo zemalja domaćina, dok preostale izbjeglice, njih oko 100.000 još uvijek treba trajno rješenje, prije svega kroz proces povratka u Bosnu i Hercegovinu. Prema procjenama ministarstva za izbjeglice i ljudska prava još uvijek u Bosni i Hercegovini ima oko 300.000 raseljenih osoba, koje nemogu da se povrate na svoja vjekovna prijeratna ognjišta. Unutrašnje migracije ili prisilna raseljavanja unutar Bosne i Hercegovine, su ratne migracije.

Ustav Bosne i Hercegovine člskom 2. tačka 2. garantuje svim osobama na teritoriji Bosne i Hercegovine sva prava i slobode koja su predviđena Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i njenim Protokolima. Ovdje posebnu pažnju želim posvetiti zagaraniranim pravima raseljenih osoba u Bosni i Hercegovini i izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine, te povratnicima u Bosnu i Hercegovinu.

Zakonom o izbjeglicama iz BIH i raseljenim osobama u Bosni i Hercegovini(Službeni glasnik BIH, br. 23/99,21/03 i 33/03) definirani su pojmovi: izbjeglica iz Bosne i Hercegovine, raseljena osoba u Bosni i Hercegovini i povratnik.

Izbjeglica iz Bosne i Hercegovine je državljanin Bosne i Hercegovine koji se nalazi izvan BIH, a koji je zbog sukoba prognan sa svog prebivališta ili je napustio svoje prebivalište u Bosni i Hercegovini i izbjegao u inostranstvo, nakon 30.4.1991. godine (član 3.)

Raseljena osoba je državljanin Bosne i Hercegovine koji se nalazi u Bosni i Hercegovini, a koji je zbog posljedica sukoba prognan sa svog prebivališta nakon 30.4.1991. godine bojeći se opravdano da će biti prognan zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili svojih političkih mišljenja i koji nije u mogućnosti da se sigurno i dostojanstveno vrati na svoje ranije prebivalište, niti je dobrovoljno odlučio da se nastani na drugom prebivalištu. (čl. 4.)Prava raseljenih osoba posebno su definirana državnim Zakonom o izbjeglicama iz BIH i raseljenim osobama u BIH, kojim se raseljenim osobama garantiraju prava na povratak, pravo na izbor drugog mjesta prebivališta, kao i pravo na povrat imovine i stana ili kuće.

Povratnik je izbjeglica iz BIH ili raseljena osoba koja je nadležnom organu izrazila volju za povratak u ranije prebivalište i koja je, u procesu tog povratka, kao i izbjeglica iz BIH i raseljena osoba koja se vratila u svoje ranije prebivalište. (član 8.)

Povratnicima se garantuju prava za vrijeme trajanja statusa na : pomoć u nužnoj opravci vlastitih kuća i stanova, korištenje kredita i drugih pogodnosti za otpočinjanje poslova radi stvaranja prihoda za sebe i za svoju porodicu, adekvatnu pomoć u novcu, neophodnu ishranu, neophodnu odjeću osnovnu zdravstvenu zaštitu osnovno obrazovanje i socijalnu pomoć pod uslovom da nisu zaposleni. Problem svih povratnika je u tome što povratak nije održiv, jer nema adekvatnih programa koji bi Aneks 7. Dejtonskog mirovnog sporazuma realizovali do kraja i bez diskriminacije u oba entiteta i distriktu Brčko. Pored entitetskigh minstarstava potrebno je još snažnije angažovanje Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice i Minstarstva

civilnih poslova, kako bi u potpunosti bio proveden Aneks 7. Mora se naglasiti da stanje u oblasti povratka nije ni malo zadovoljavajuće. Treba još snažnije insistirati na punom angažmanu državnih i entiteskih ministarstava u skladu sa ustavnim rješenjima kako bi ubuduće bilo više zaposlenih povratnika policajaca, radnika uprave, zdravstvenih radnika, nastavnog osoblja, sve u cilju bržeg reintegriranja i održivog povratka na cijelom prostoru Bosne i Hercegovine.

ZAKLJUČAK

Izbjeglice i prognanici iz Bosne i Hercegovine, zbog nepriznavanja međunarodno priznate nezavisne Republike Bosne i Hercegovine, imali su najviše problema preko teritorija Hrvatske, Crne Gore, Sandžaka, Kosova, Srbije i Makedonije, a po dolasku u zemlje trajnog prihvata naših izbjeglica, svi problemi su mnogo lakše rješavani.

Zahvaljujući prije svega dobrim ljudima u susjednim zemljama, nesebičnim aktivistima Islamske zajednice i dijaspori, koja je svojim odnosom u zemljama boravka stvorila dobre preduslove za naše izbjeglice i njihovo uklapanje u novonastale uslove u zemljama prihvata.

Takođe je došla do izražaja i vrlo stručna i sposobna izbjeglička populacija, koja se vrlo brzo uklopila u tržišne standarde rada u Zapadnim zemljama, stičući na taj način i ličnu zaradu i samostalnost.

Bosna i Hercegovina mora ubuduće posvetiti daleko veću pažnju svojoj snažnoj dijaspori, koja bi mogla doprinijeti mnogo bržem preorodu Bosne i Hercegovine i njenom približavanju euroatlanskim integracijama(NATO i EU).

Zbog tako brojne dijaspori, koja broji više generacija (više od 2 miliona), bilo bi vrlo korisno imati Ministarstvo za dijasporu, koje bi globalno djelovalo na očuvanje Bosanskog patriotizma, očuvanju identiteta i podsticanju povratka naših državljana sa vrlodobrim znanjima i iskustvima stečenim širom svijeta.

P R I L O G:

Pregled izbjeglica iz Bosne i Hercegovine prema zemljama prihvata

Zemlja prihvata izbjeglica iz BIH od 1992.-1995.	Evidentirano bh izbjeglica od 1992.-1995.	Promijenili zemlju prihvata	Repatrijacija u BIH od 1996. do 2005.	Trenutni broj bh izbjeglica u zemljama prihvata
Australija	15.000		800	14.200
Austrija	86.500	5.500	10.100	70.900
Belgija	5.500		500	5000
Češka	5.000	1.000	1.000	3000
Danska	17.000		1.600	15.400
Francuska	6.000	100	900	5000

Grčka	4.000	400	600	3.000
Holandija	22.000	2.000	4.000	16.000
Hrvatska	170.000	52.000	56.000	62.000
Italija	12.100	2.000	2.000	8.100
Kanada	20.000	1.000	600	18.400
Mađarska	7.000	1.000	2.500	3.500
Makedonija	9.000 ⁶⁵⁸	4.800	3.750	450
Norveška	12.000	1.300	2.500	8.200
Njemačka	320.000	52.000	246.000	22.000
Ostale zemlje	13.500	1.200	1.100	11.200
SAD	20.000	1000	1.500	17.500
Slovenija	43.100	23.200	15.000	4.900
Srbija i Crna Gora	297.000	50.000	110.000	137.000
Španija i Portugalija	4.500	1.000	1.000	2.500
Švedska	58.700		1.900	56.800
Švicarska	24.500	2.600	11.000	10.900
Turska	23.500	17.800	4.650	1.050
Velika Britanija i Irska	4.100	100	1.000	3000

Ukupan povratak u Bosnu i Hercegovinu od 1.1.1996. god. Do 31.10.2005. godine

Povratak 1996.-2005	FBIH	%	RS	%	Brčko	%	UKUPNO BIH	%
BOŠNJAC								
I	256.87	91,74	22.973	8,20%	149	0,05	279.998	63,35
Izbjeglice	6	%	126.04	36,41	14.99	%	346.196	%
Raseljeni	205.15	59,26	8	%	6	4,33	626.194	60,81
svoga	2	%	149.02	24,39	15.14	%		%
	462.02	75,61	1	%	5	2,48		61,92
	8	%				%		%
HRVATI								
Izbjeglice	74.995	88,58	7.858	9,28%	1.806	2,13	84.659	19,15
Raseljeni	39.778	%	2.815	6,32%	1.940	%	44.533	%
svoga	114.77	89,32	10.673	8,26%	3.746	4,36	129.192	7,82%
	3	%				%		12,78
		88,84				2,90		%

⁶⁵⁸ Zvanična evidencija i naša evidencija se ne poklapaju jer su mnoge izbjeglice boravile neprijavljene iz straha od novih problema, zato je po našoj evidenciji kroz Makedoniju prošlo više od 60.000 izbjeglica.

		%				%			
SRBI									
Izbjeglice	51.053	70,84	21.009	29,15	9	0,01	72.071	16,31	
Raseljeni	99.849	%	73.440	%	2.482	%	175.771	%	
svoga	150.90	56,81	94.449	41,78	2.491	1,41	247.842	30,88	
	2	%		%		%		%	
		60,89		38,11		1,01		24,51	
		%		%		%		%	
UKUPNO									
Izbjeglica	387.36	52,76	52.668	20,60	1.964	2,19	441.995	43,71	
Raseljeni	3	%	202.99	%	19.41	%	569.283	%	
svoga	346.87	47,24	1	79,40	8	10,19	1.011.27	56,29	
	4	%	255.65	%	21.38	2,11		%	
	734.23	72,60	9	25,28	2			100 %	
	7	%		%					

IZVOR: Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice i Predstvaništvo UNHCR u BIH

LITERATURA:

1. Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka iz 1948. god.
2. Konvencija o zaštiti izbjeglica iz 1951 . sa Protokolom iz 1967.
3. Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine
4. Dejtonski mirovni sporazuma, Službeni list BIH, 1996. Sarajevo.
5. IV ženevska konvencija iz 1949. godine.
6. Čekić, Smail, 2004. Agresija na Republiku Bosnu i Hercegovinu, - planiranje, priprema, izvođenje, Sarajevo.
7. Mesić, Milan, 1995. Tipovi izbjeglica – hrvatska i bosanskohercegovačka iskustva, Društvena istraživanja , (3)6/14: 629-649.
8. Kesić, Tomislav, 2004. Migracije Bosanskohercegovačkih Hrvata u razdoblju od 10. do 21 stoljeća. Zagreb, www.slobodanpraljakk.com/materijali/ratni%20dokumenti/izbjeglice pristup. 10.02.2016.
9. Dervišević, Alaga, 1996. Raseljavanje i deportacija Bošnjaka od 1992. do 1995. godine kao element genocida. www.bosnjaci.net/prilog.php?pid=24642 prist. 11.02.2016.
10. Karčić, Fikret, 2014. Muslimani Balkana, Istočno pitanje u XX .vijeku, drugo izdanje, Centar za napredne studije, Sarajevo, www.muslimani_balkana , pristup 10.02.2016.

11. Bosna i Hercegovina, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Usporedna analiza pristupa pravima izbjeglica i raseljenih osoba, Sarajevo 2005.
12. Tilman Cilh, 1996. Etničko čišćenje – genocid za veliku Srbiju, Vijeće bošnjački intelektualaca, Sarajevo,
13. Bosna i Hercegovine, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, sektor za iseljništvo, PREGLED STANJA BOSANSKOHERCEGOVAČKOG ISELJENIŠTVA, Sarajevo, 2014. www.bihdijaspora.com/iseljnistvo2014.pdf pristup 15.2.2016.
14. Noel, Malcolm, 1995. Povijest Bosne, Dani, Sarajevo.

Ermin Redžić, BA

Azra Bećirović, BA

Pravni fakultet Univerziteta u Travniku

ZAŠTITA TRAZITELJA AZILA U PRILIVIMA VELIKIH RAZMJERA „PROTECTION OF ASYLUM SEEKERS IN LARGE-SCALE INFLUX“

Sažetak

U ovome radu autori, analizirajući probleme koji se javljaju u izbjegličkim prilivima velikih razmjera ukazuju na neophodnost zaštite tražitelja azila, naročito imajući u vidu da tražitelji azila, koji su dio priliva velikih razmjera, često nailaze na poteškoće u iznalaženju trajnih rješenja putem repatrijacije, lokalnog naseljavanja ili preseljenja u treću zemlju. Iako su države opredijeljene iznalaženju trajnih rješenja, kada govorimo o prilivima velikih razmjera, često jedino što mogu učiniti jeste da tražitelje azila prihvate bez preuzimanja obaveze da tim osobama osiguraju stalno nastanjenje unutar svojih granica. Upravo poteškoće na koje tražitelji azila nailaze ukazuju da je neophodno osigurati njihovu potpunu zaštitu u prilivima velikih razmjera, osigurati očuvanje osnovnih minimalnih standarda postupanja prema njima do iznalaženja trajnog rješenja, kao i uspostaviti djelotvorne aranžmane u kontekstu međunarodne solidarnosti i uzajamne podjele tereta za pružanje pomoći zemljama koje primaju velik broj tražitelja azila. Pored toga, autori govore i o fundamentalnom načelu non-refoulementa, koje se mora savjesno primjenjivati, problemima vezanim za spašavanje tražitelja azila koji su u nevolji na otvorenom moru, te o spajanju porodice u skladu sa načelom jedinstva porodice, a naročito imajući u vidu humanitarne razloge.

Ključne riječi: azil, izbjeglice, prilivi velikih razmjera, tražitelji azila, repatrijacija, non-refoulement, jedinstvo porodice, spajanje porodice

Summary

In this paper, authors, indicate the necessity of protection of asylum seekers by analyzing the problems that occur in refugee influxes of large-scale, especially considering that the asylum seekers who are part of large-scale inflow often face with difficulties in finding permanent solutions through repatriation, local settlements or resettlements. Although the states have committed for finding permanent solutions, when it comes to large-scale influx, often the only thing they can do is to accept asylum seekers without undertaking any actions in order to provide them permanent settlements within their borders. Just this difficulties, that asylum seekers face, indicate that it is necessary to ensure their full protection in large-scale influx, to ensure preservation of the basic minimum standards for their treatment until finding a permanent solutions, as well as establishing effective arrangements in the context of international solidarity and mutual sharing of loads in order to provide aid to countries that

receive a large number of asylum seekers. In addition, authors also talk about fundamental principles of non-refoulement, which must be scrupulously observed, about problems related to the rescue of asylum-seekers in distress at sea, and about family reunification in accordance with the principle of family unity, especially keeping in mind humanitarian reasons.

Keywords: asylum, refugees, large-scale influx, asylum seekers, repatriation, non-refoulement, the unity of the family sphere, family reunification

Uvodne napomene

„Svako ima pravo da traži i uživa u drugim zemljama utočište pred progonom. Na to se pravo ne može pozvati u slučaju progona koji su zaista izazvani nepolitičkim zločinima ili djelima protivno ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija.“⁶⁵⁹ Azil od grčke riječi *asulon*, što znači izbjeglica, *asulos*, što znači nepovrediv, odnosno od latinskog oblika grčke riječi *asilon*, što znači pribježište⁶⁶⁰ označava zaštitu garantovanu od strane države licima koja su napustila svoju državu kao političke izbjeglice.⁶⁶¹ Pravo na azil je jedno od osnovnih prava čovjeka. Svako ima pravo da traži azil. Ovo pravo se garantuje uz poštivanje pravila Ženevske konvencije od 28. juna 1951. godine i Protokola od 31. januara 1967. godine o statusu izbjeglica, a valja imati na umu da azil predstavlja jedno od najstarijih civilizacijskih obilježja čemu u prilog govori činjenica da su pronađeni dokazi stari više od 3.500 godina, iz vremena procvata velikih antičkih naroda na Srednjem istoku.

Azil je pravo koje proizilazi iz teritorijalne suverenosti države. To je miroljubivo i humanitarno djelo koje druge države ne bi smjele smatrati neprijatnim činom. Država koja pruži azil strancu na svom teritoriju, na taj način ne povlači svoju odgovornost jer ovdje nije riječ o međunarodnom protupravnom djelu, osim ako se time povređuje neka ugovorna ili druga obaveza. Ipak, u načelu običnim zločincima se ne pruža utočište, a u praksi pravo pružanja azila se sve više ograničava brojnim ugovorima o ekstradiciji, te nekim drugim pravilima. Smatra se opće prihvaćenim da su iz prava da uživaju azil, pored već pomenutih običnih zločinaca, isključena i lica koja su počinila ili pokušala počiniti atentat protiv šefa neke države, sve vrste terorista, čak i oni koji se bore za legitimne političke ciljeve i u konačnici lica koja se isključivo političkim sredstvima bore za neke ciljeve poput rasizma, apartheida, kolonijalne dominacije i slično, a čije bi ostvarenje predstavljalo zločine po međunarodnom pravu. Pojam „političkog progona“ danas treba tumačiti restriktivno i s oprezom, a pravo tumačenja pripada državi koja pruža azil. Valja imati na umu da samo međunarodno pravo ne garantira pojedincima nikakvo pravo na azil, tj. pravo da ga pod određenim uslovima uvijek dobiju ako ga zatraže.⁶⁶²

Iz teksta Opće deklaracije iz 1948. godine proizilazi da svako ima pravo da traži utočište i da ga uživa, naravno ako mu bude odobreno. Odluka neke države da mu pruži ili odbije to pravo

⁶⁵⁹ Opća deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine, član 14.

⁶⁶⁰ Oxford Dictionaries: British & World English, pojam: asylum, dostupno na: <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/asylum>, pristupljeno 21.02.2016. godine

⁶⁶¹ Ibidem, pristupljeno 21.02.2016. godine

⁶⁶² Degan, V., Đ., 2000, Međunarodno pravo, Pravni fakultet Sveučilište u Rijeci, Rijeka, str. 492-494.

spada u njenu diskrecionu vlast, ali to diskreciono pravo izvršnih organa prema pozitivnim propisima nekih država može biti podvrgnuto i sudskoj provjeri, dok neke države u svojim ustavima izričito priznaju pravo na azil određenim licima⁶⁶³. Kada je riječ o ovom drugom vidu, gdje se pravo na azil priznaje u Ustavom valja imati na umu da se ovakve odredbe danas tumače restriktivno odnosno, usvajaju se restriktivni zakoni u njihovu izvršenju, upravo zbog velikog priliva ekonomskih imigranata iz siromašnog svijeta koji tvrde da su politički bježanci.⁶⁶⁴

Izbjeglički prilivi velikih razmjera

Povezanost azila sa izbjeglištvom je nesumnjiva, naročito imajući u vidu da izbjeglištvo prethodi teritorijalnom azilu, a azil je za izbjeglicu željena pravna zaštita. Sve ono što je napisano u ovome radu, a odnosi se na izbjeglice općenito odnosi se u jednakoj mjeri i na tražitelje azila i azilante koji su ujedno i izbjeglice.

Tokom 2015. godine više od milion izbjeglica i migranata stiglo je u Evropu, mnogi od njih bježeći od ratnih zona, tražeći azil. Izbjeglice su posebno prepoznatljive po tome što je za njih veoma opasno da se vrati u svoje države. Zaštita izbjeglica ima mnogo aspekata, što uključuje sigurnost da neće biti vraćeni u opasnost od koje su pobjegli, pristup postupcima dobijanja azila koji su pošteni i učinkoviti, kao i mjere kako bi im se osigurala osnovna ljudska prava, da žive dostojanstveno i sigurno dok im se ne pronade dugoročno rješenje.⁶⁶⁵

Veliki prilivi izbjeglica doveli su do nastanka evropske migranske krize. Izbjeglice su pristizale u zemlje Evropske Unije preko Mediterana i Balkana iz Afrike, te sa Srednjeg istoka iz Južne Azije. Prekršena i uskraćena su mnoga ljudska prava. Države su uspostavile mjere koje se odnose na ugoržavanje sigurnosti izbjeglica, to uključuje protjerivanje/deportaciju izbjeglica, povratak izbjeglica u zemlje porijekla ili nesigurnim trećim zemljama, postavljanje ograda kako bi se spriječio ulazak izbjeglica, neprihvatanje slijepih azilanata, odbijanje azilanata koji su pristigli brodovima, kršeći pri tome princip *non-refulmenta*. U tom smislu, najmanje trideset zemalja ilegalno je prisililo izbjeglice da se vrate u zemlje u kojima će biti u opasnosti, u najmanje 122 zemlje počinjena su mučenja ili druge vrste lošeg postupanja prema ljudima, najmanje 156 tražitelja azila umrlo je u zatvoru ili je bilo ubijeno, itd.⁶⁶⁶ Jedan od najnečuvenijih primjera toga kako zemlje okreću leđa tražiocima azila dogodilo se kada su krijumčari ljudima ostavili hiljade izbjeglica prepuštene slučaju, bez hrane i pića na otvorenom moru, koji su napustili svoju zemlju u malim čamcima i kojima je bilo neohodno spošavanje ili prihvata u zemlju prvog azila te, konačno, u zemlju trajnog nastanjenja.

⁶⁶³ Član 10. Ustava Republike Italije iz 1947. predviđa da „stranac kojemu se u njegovoj domovini uskraćuje efektivno vršenje političkih sloboda predviđenih talijanskim Ustavom ima pravo na utočište na teritoriji Republike u skladu sa zakonskim odredbama“.

⁶⁶⁴ Ibidem

⁶⁶⁵ UNHCR: The UN Refugee Agency: <http://www.unhcr.org/55df0e556.html>, pristupljeno 21.02.2016. godine

⁶⁶⁶ Anon, 2016, Amnesty International: Bijedan odnos Evrope prema izbjeglicama, Al Jazeera, dostupno na: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/amnesty-international-bijedan-odnos-evrope-prema-izbjeglicama>, pristupljeno 22.02.2016. godine

Velike prilive izbjeglica prate i problemi spašavanja tražitelja azila na otvorenom moru. Kada je riječ o ovome problemu neophodno je ukazati na poštivanje odredbi o spašavanju osoba na otvorenom moru, koje su sadržane u Briselskoj konvenciji iz 1910. godine i Konvenciji Ujedinjenih naroda iz 1958. godine. U skladu sa međunarodnim pravom zapovjednici brodova imaju fundamentalnu obavezu spašavanja svih osoba koje su u nevolji na otvorenom moru, što uključuje i tražitelje azila i pružanje takvim osobama svake neophodne pomoći, dok primorske zemlje trebaju preduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale da se zapovjednici plovila strogo pridržavaju svoje obaveze. Ipak nije dovoljno samo spašavanje, nego je za rješenje ovog problema neophodno osigurati trajna rješenja za tražitelje azila koji su spašeni na otvorenom moru. U skladu sa utvrđenim međunarodnim pravilima lica spašena na otvorenom moru trebaju u normalnim okolnostima biti iskrcana u prvoj sljedećoj pristanišnoj luci. U slučajevima priliva izbjeglica velikih razmjera, tražitelji azila koji su spašeni na otvorenom moru trebaju uvijek biti prihvaćeni, barem na privremenoj osnovi. Države su obavezne pružiti pomoć u olakšanju njihovog iskrcavanja, postupajući u skladu sa načelima međunarodne solidarnosti i uzajamne podjele tereta, putem davanja mogućnosti za preseljenje u treće zemlje.⁶⁶⁷

Incidenti zločinačkih napada na izbjeglice i tražitelje azila u raznim dijelovima svijeta, nisu nerijedak prizor, uključujući vojne napade na izbjegličke kampove, kao i na tražitelje azila na otvorenom moru. S namjerom da se spriječe zločinački napadi na tražitelje azila, koji uključuju ekstremnu primjenu sile i neopisive čino ve fizičkog i moralnog ponižavanja, među kojima je i silovanje, otmice i ubistva, Izvršni komitet je na 31. zasjedanju⁶⁶⁸ naglasio potrebu da vlade uvedu mjere, imajući pri tome na umu:

- intenzivnije aktivnosti vlade u regiji, kako bi se spriječili napadi na čamce kojima se prevoze tražitelji azila, uključujući pojačane pomorske i zračne patrole u područjima gdje dolazi do takvih napada,
- usvajanje svih neophodnih mjera koako bi se osiguralo da odgovorni za ova e napade budu oštro kažnjeni,
- pojačane napore pronalaženja kopnenih baza iz kojih polaze takvi napadi na tražitelje azila, te identificirati osobe za koje se zna da su sudjelovale u tim napadima, s ciljem kažnjavanja,
- uvođenje suradnje među vladama sa ciljem redovne razmjene informacija o napadima na tražitelje azila na otvorenom moru.

Posebnu pažnju je potrebno posvetiti i ženama izbjeglicama. Uloga žene u izbjeglištvu često se minorizira i svodi na pasivnu kategoriju civilnog stanovništva. U obzir se ne uzima da se radi o suprugama, udovicama, trudnicama, majkama s djecom, odnosno samohranim majkama koje su u posebno teškom položaju, susrećući se s borbom za snadbijevanje i preživljavanje, te

⁶⁶⁷ Zaključci o međunarodnoj zaštiti izbjeglica, dostupno na: <http://cesi.fpn.unsa.ba/wp-content/uploads/2012/12/Zaklju%C4%8Dci-o-me%C4%91unarodnoj-za%C5%A1titi-izbjeglica.pdf>, pristupljeno 22.02.2016. godine

⁶⁶⁸ Zaključci o međunarodnoj zaštiti izbjeglica, dostupno na: <http://cesi.fpn.unsa.ba/wp-content/uploads/2012/12/Zaklju%C4%8Dci-o-me%C4%91unarodnoj-za%C5%A1titi-izbjeglica.pdf>, pristupljeno 22.02.2016. godine

prolaze kroz traume jer su veoma često predmet seksualnog zlostavljanja ili se primoravaju na prostituciju, shodno tome opravdano ih je smatrati posebnom društvenom skupinom.⁶⁶⁹

Princip non-refoulementa

Protjerivanje predstavlja mjeru kojom svaka država, u okviru vršenja svog suvereniteta može udaljiti stranca sa svoga teritorija. Kada govorimo o izbjeglicama, Konvencija o pravnom statusu izbjeglica je ograničila suvereno pravo država da odlučuju o ulasku i boravku stranaca na svome području tako što je predvidjela pretpostavke koje moraju biti ispunjene za izgon izbjeglice:

- izbjeglica mora biti pravno prisutna na području države prihvata
- moraju postojati isključivi razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog poretka za izgon
- država može protjerati izbjeglicu samo na osnovu odluke donesene u postupku koji je proveden u skladu sa zakonom (što podrazumijeva da izbjeglica ima pravo na obranu, na podnošenje žalbe, određenje zastupnika u postupku, pravo na pošteno suđenje).⁶⁷⁰

Jedno od temeljnih načela zaštite izbjeglica, veoma brojne i ranjive skupine ljudi, je princip non-refulemnta, odnosno zabrana protjerivanja ili vraćanja izbjeglica, često nazivano kamenom temeljcem izbjegličkog, pa tako i azilnog prava. Ovaj princip podrazumijeva da nijedna država ne smije, na bilo koji način, protjerati ili vratiti izbjeglice na područje gdje postoji opasnost da bi mogli biti proganjani, mučeni ili ubijeni, bez obzira na rasnu, vjersku ili nacionalnu pripadnost, pripadnost nekoj određenoj društvenoj grupi, ili zbog političkog mišljenja. Pravo non-refulmenta se krši progonom izbjeglica, te se ugrožavaju i druga prava, kao što je pravo na život, slobodu od mučenja ili okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postpanja ili kažnjavanja, te na slobodu i sigurnost lica. Načelo non-refulmenta definisano je Konvencijom o pravnom položaju izbjeglica iz 1951. godine, a Protokolom iz 1967. godine proširen je krug osoba na koje se Konvencija odnosi, a samim time i primjena principa non-refulmeta. Konvencija predviđa izuzetke, kada se u određenim slučajevima može odstupiti od ovog principa, a to je onda kada se neko lice opravdano smatra opasnim po sigurnost zemlje u kojoj se nalazi, ili ako je osuđeno za posebno težak zločin, što predstavlja opasnost po društvo te zemlje.⁶⁷¹ Pored ovih, Deklaracija o teritorijalnom azilu, Nacrt Konvencije o teritorijalnom azilu, kao i Afrička konvencija i Kartagenska deklaracija, dopunjuju ovo načelo dodajući odbijanje izbjeglice na granici. Valja uzeti u obzir i činjenicu da na cijeli čl. 33. Konvencije o pravnom položaju izbjeglica nije dopušteno državama staviti rezervu, pa ona obavezuje svih

⁶⁶⁹ Degan, V., Đ., 2000, Međunarodno pravo, Pravni fakultet Sveučilište u Rijeci, Rijeka, str. 496.

⁶⁷⁰ Kaurin, S., 2014, Azil u suvremenom međunarodnom pravu, Pravnik, br. 48, Udruga pravnik, Zagreb, str.87-108.

⁶⁷¹ Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Rezolucija 2198 (XX1) koju je usvojila Generalna skupština

145 potpisnica Konvencije, što čini gotovo tri četvrtine svijeta gdje bi se trebalo primjenjivati načelo non-refoulmenta.

Pravom non-refulmenta se mogu koristiti lica koja imaju status izbjeglice. Međutim, bez obzira da li im je formalno odobren izbjeglički status ili ne, neophodno je poštivati princip non-refulmenta, kako na granici, tako i unutar državnog teritorija. Odnosno, poštivanje ovog principa zahtjeva da tražitelji azila budu zaštićeni od povratka na mjesta gdje bi njihov život ili sloboda mogli biti ugorženi, sve dok se pouzdano ne utvrdi da takve prijetnje ne postoje, te da prema tome nisu izbjeglice. Svaka izbjeglica je na početku podnositelj zahtjeva za azil, pa prema tome, tražitelji azila moraju biti tretirani s pretpostavkom da oni mogu biti izbjeglice dok se njihov status ne odredi. Bez takvog pristupa, princip zabrane protjerivanja ne bi pružao učinkovitu zaštitu za izbjeglice, jer bi izbjeglice mogle biti odbijene na granicama. To znači da načelo zabrane protjerivanja se odnosi na izbjeglice bez obzira da li su formalno priznate kao takve – odnosno, čak i prije nego što se može donijeti odluka, na temelju zahtjeva za izbjeglički status – one su priznate od strane Izvršnog odbora UNNHCR.⁶⁷²

Iapak, kako za neke zemlje pristizanje izbjeglica predstavlja značajan problem, posebno kada je riječ o prilivima velikih razmjera, postoji praksa njihovog odbijanja, odnosno vraćanja izbjeglica u zemlju porijekla ili u neku drugu zemlju u kojoj su prvobitno boravile nakon napuštanja zemlje porijekla. Ova praksa je postojala, čak i onda, kada su tražitelji azila ispunjavali sve pretpostavke koje predviđaju međunarodni ugovori pri primjeni principa non-refulmenta. Budući da je rješavanje pitanja izbjeglica i njihovog prihvatanja veoma važno, ne samo s društvenog i političkog aspekta, već pored toga ima i humanu dimenziju, nužno je da se na međunarodnom nivou insistira na dosljednoj primjeni ovog principa.

Zanemarivanje osnovnog načela non-refoulementa u aktuelnoj izbjegličkoj krizi za posljedicu je imalo uskraćivanje prava na privremeni azil za izbjeglice koje su stizale morskim putem što je za posljedicu imalo dovođenje u opasnost njihovih života i da su u mnogim slučajevima oni stradavali na otvorenom moru.

Zaključna razmatranja

Iako su države opredijeljene iznalaženju trajnih rješenja, kada govorimo o prilivima velikih razmjera, često jedino što mogu učiniti jeste da tražitelje azila prihvate bez preuzimanja obaveze da tim osobama osiguraju stalno nastanjenje unutar svojih granica. Upravo poteškoće na koje tražitelji azila nailaze ukazuju da je neophodno osigurati njihovu potpunu zaštitu u prilivima velikih razmjera, osigurati očuvanje osnovnih minimalnih standarda postupanja prema njima do iznalaženja trajnog rješenja, kao i uspostaviti djelotvorne aranžmane u kontekstu međunarodne solidarnosti i uzajamne podjele tereta za pružanje pomoći zemljama koje primaju velik broj tražitelja azila. Zadovoljavajuće rješenje ovog problema koji se po

⁶⁷²UNHCR Note on the principle of Non-Refoulement: <http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>, pristupljeno 22.02.2016. godine

svome obimu i prirodi može okarakterisati kao međunarodni, ne može se postići bez međunarodne saradnje. Unutar sistema međunarodne solidarnosti i podjele tereta države trebaju poduzeti sve mjere da, na njihov zahtjev, pomognu onim državama koje su prihvatile lica koja traže azil u situacijama velikih priliva. Ove radnje se trebaju poduzimati kako bilateralno, tako i multilateralno, na regionalnom i univerzalnom nivou, a iste trebaju da se usredsrede na olakšavanje dobrovoljne repatrijacije, preporučivanje lokalnog naseljavanja u prihvatnoj zemlji i osiguravanje mogućnosti nastanjenja u trećoj zemlji, a sve kako je to primjerene određenoj situaciji. Mjere treba da se prilagode individualnim situacijama. Tako treba da obuhvate hitnu, finansijski ili tehničku pomoć, pomoć u naturi i davanje predujma za dodatnu finansijsku ili drugu pomoć, a kada se dobrovoljna repatrijacija ili lokalno naseljavanje ne mogu predvidjeti, mora se omogućiti nastanjivanje osoba koje traže azil u nekoj trećoj zemlji, u kulturološkoj sredini koja odgovara njihovoj dobrobiti. Aktivno traženje saradnje međunarodne zajednice mora biti usmjereno na zaštitu izbjeglica koje su žrtve nasilničkih djela, a posebno onih na otvorenom moru.

Zbog specifičnosti problema spajanje porodice treba olakšati putem posebnih mjera pomoći, a u saradnji sa međunarodnim organizacijama UNHCR, UNICEF, ICRC, posebna pažnja se mora obratiti na potrebe djece u izbjeglištvu, kako bi se osigurali uslovi za njihovo trenutačno i dugotrajno zbrinjavanje, što podrazumijeva zdravlje, prehranu i obrazovanje i kada se radi o djeci koja su razdvojena od porodica, brzu registraciju, traganje za njihovim porodicama i spajanje porodice u smislu načela jedinstva porodice. Sa druge strane imajući u vidu priznato pravo svake osobe da napusti svaku zemlju, uključujući i vlastitu, zemlje porijekla trebaju da olakšaju spajanje porodice davanjem izlaznih dozvola članovima izbjegličkih porodica kako bi omogućili da se pridruže izbjeglici koja se nalazi u inostranstvu, dok zemlje azila trebaju primjenjivati kriterije u identificiranju članova porodica koji mogu biti prihvaćeni, a sve to sa ciljem promicanja sveobuhvatnog spajanja porodice. Prilikom odlučivanja o spajanju porodice odsustvo materijalnih dokaza o formalnom važenju braka ili roditeljstva nad djecom ne treba se samo po sebi smatrati preprekom.

Imajući u vidu da su rat i oružani sukobi najvećim dijelom uzrok priliva izbjeglica velikih razmjera u svijetu, međunarodna zajednica koristi pravne definicije izbjeglice zasnovane na konceptu individualnog progona, koje ne obuhvataju, ili obuhvataju samo djelomično, ovaov oblik izbjeglištva. Razlog ovakve prakse međunarodne zajednice pronalazimo u težnji da djeluju kao nepolitički, tj. striktno kao humanitarni akteri. Iz navedenog se može zaključiti da se predmetni problem ne može tretirati samo sa humanitarnog gledišta, jer se na taj način zanemaruje osnovno pitanje rata i mira. Problem koji ovdje razmatramo je svojevrsan fenomen. Prilikom pojavljivanja problema većeg broja ljudi koji su prisiljeni napustiti svoje domove, dolazi do brzog reagovanja bez prethodnog planiranja, te se pristupa izradi privremenih programa da bi se odgovorilo na specifične poteškoće koje se javljaju. Dakle, prvi problem se ogleda u tome da nedostaje istraživanja koja sistematski analiziraju postojeće programe i pristupe u ovome problemu ili barem sistematizuju dosadašnja iskustva. Sa druge strane veći dio istraživanja i aktivnosti vladinih i nevladinih organizacija predstavljaju odgovore na potrebe izbjeglica ili za razvijanje znanja i vještina kod lica koja im pružaju pomoć.

Literatura

- Anon, 2016, Amnesty International: Bijedan odnos Evrope prema izbjeglicama, Al Jazeera, dostupno na: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/amnesty-international-bijedan-odnos-evrope-prema-izbjeglicama>
- Degan, V., Đ., 2000, Međunarodno pravo, Pravni fakultet Sveučilište u Rijeci, Rijeka
- Kaurin, S., 2014, Azil u suvremenom međunarodnom pravu, Pravnik, br. 48, Udruga pravnika, Zagreb
- Ausić, S., Velašević, N., 2007, Priručnik o azilu u Bosni i Hercegovini, Visoki komitet Ujedinjenih naroda za izbjeglice u Bosni i Hercegovini, Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine, Ministarstvo za izbjeglice za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, Sarajevo
- Costituzione Della Repubblica Italiana, nel 1947, dostupno na: <http://www.quirinale.it/qnrw/statico/costituzione/pdf/Costituzione.pdf>
- Edwards, A., 2015, UNHCR viewpoint: 'Refugee' or 'migrant' - Which is right?, UNHCR, dostupno na: <http://www.unhcr.org/55df0e556.html>
- Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Rezolucija 2198 (XXI) koju je usvojila Generalna skupština
- Henckaerts, M., J., Beck, D., L., 2005, Običajno međunarodno humanitarno pravo, Tom I: Pravila, Cambridge University press, Cambridge
- Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1997, UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>
- Oxford Dictionaries: British & World English, dostupno na: <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english>
- S. N., 1999, Humanitarno pravo, Ženevske konvencije i dodatni Protokoli, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Sarajevo
- Zaključci o međunarodnoj zaštiti izbjeglica, dostupno na: <http://cesi.fpn.unsa.ba/wp-content/uploads/2012/12/Zaklju%C4%8Dci-o-me%C4%91unarodnoj-za%C5%A1titi-izbjeglica.pdf>

Jasmina Gurić, MA

Amir Vrhovac, MA

Pravni fakultet Univerziteta u Travniku

EKONOMSKO-POLITIČKI ASPEKTI IZBJEGLIČKE KRIZE U EUROPSKOJ UNIJI

„ECONOMIC AND POLITICAL ASPECTS OF REFUGEE CRISIS IN THE EUROPEAN UNION“

Sažetak

Rat u Siriji i velika izbjeglička katastrofa koju je izazavao trenutno predstavljaju najveću sigurnosnu i humanitarnu prijetnju na svjetskoj političkoj i ekonomskoj sceni. Sukob koji je prvo počeo kao građanski rat s vremenom je prerastao u svjetski problem broj jedan, donoseći sa sobom nova previranja na geopolitičkoj i ekonomskoj sceni, kao i buđenje nekih starih duhova kao što su terorizam, sukob islamske i zapadne civilizacije, problem asimilacije, ekonomskih migracija itd. Ovaj rad ima za cilj utvrđivanje svih parametara po kojima se sirijska izbjeglička kriza može mjeriti, sagledavanje njenih uzoraka i posljedica, kako sa ekonomske tako i sa geopolitičke tačke gledišta. Jasno je da rat u Siriji nije još jedan običan blisko istočni oružani sukob, niti je ova izbjeglička kriza nalik na neke predhodne, te je stoga vrlo bitno sa naučnog stanovišta utvrditi tačne uzroke i moguće posljedice istih.

Summary

War in Syria and big refugee crisis that it produced are currently representing the biggest security and humanitarian threat to world's geopolitical and economic order. Conflict that started as a civil war soon escalated in a world problem number one, bringing new turmoils on the geopolitical and economic scene, and also waking up some old, known ghosts such as terrorism, clash of islamic and western civilization, assimilation problems, economic migrations etc. This paper's aim is to establish main parameters by which Syrian refugee crisis could be measured, recognize main causes and repercussions, both from the economic and geopolitical point of view. It is more than clear by now that war in Syria is not just another armed conflict in the middle east, nor that this refugee crisis is just like those before it, so it is very important from the scientific perspective to determine exact causes and probable repercussions of the same.

1. UVOD

Selidbe stanovništva su često povezane sa ratovima. Broj prisilno raseljenih ljudi u svijetu je dosegao gotovo 60 miliona ljudi do kraja 2014.godine, što je u posljednjih 70 godina najveći broj. U prvih šest mjeseci 2015. godine bilo je najmanje pet miliona raseljenih više nego prethodne godine. Ovaj nagli porast možemo povezati sa građanskim ratom u Siriji i nemirima širom Bliskog Istoka. Procjenjuje se da je oko 8 miliona raseljenih ljudi unutar Sirije, a njih oko 4 miliona u susjednim zemljama. Pojedine zemlje Afrike i Balkana su također izvori izbjeglica.

Masovni priljev migranata zatekao je Europljane, jer strahuju da bi se njihove zemlje mogle pretvoriti azilantske logore, i privremena skloništa za hiljade bjegunaca. Migrantska kriza je otvorila brojna pitanja političke prirode, ali i pitanje ljudskosti, na koje aktivisti iz humanitarnih organizacija pokušavaju odgovoriti najbolje što mogu. Proteklih se mjeseci stvorila istočnosredozemna odnosno zapadnobalkanska ruta kojom se migranti brzo kreću prema sjeveru prelazeći jednu granicu iza druge, što je u temeljnoj suprotnosti s načelima zajedničkog europskog sistema azila i schengenskim pravilima. To je potaknulo nekoliko država članica na ponovnu uspostavu privremenog nadzora unutarnjih granica, čime su dovedeni u pitanje pravilno funkcioniranje schengenskog prostora slobodnog kretanja i njegova korist za europske građane i europsku privredu. U praksi, kraj schengenskog sporazuma bi dao povoda da se političke nesuglasice pretvore u fizičku barijeru koja bi blokirala slobodno kretanje ljudi unutar Europske unije. Kraj ovog sporazuma bio bi jednako poguban po europsku koheziju kao i podijeljenu eurozonu. Postoji i krajnja zabrinutost u pogledu sigurnosti, posebno nakon nedavnih terorističkih napada na europskom tlu, te su je neke države članice navele kao opravdanje za te privremene mjere.

2. POLITIČKI ASPEKTI IZBJEGLIČKE KRIZE U EUROPSKOJ UNIJI

Veliki izbjeglički val na vanjskim granicama Europske unije sa sobom je donio neke nove, ali i neke stare probleme koji su zaposjeli dnevno-politički diskurs u Uniji. Europska unija od svog nastanka slovi za “obećanu zemlju” za stotine hiljada migranata, prvenstveno ekonomskih, iz svih dijelova svijeta, prvenstveno Afrike, Bliskog Istoka, Balkana i Istočne Europe. Upravo iz tog razloga, od početka devedesetih godina prošlog stoljeća EU razvija svoj jedinstveni sistem azila kojim pokušava urediti ovu oblast. Međutim migrant i izbjeglice nisu samo tehničko pitanje, nego i ekonomsko a svakako i političko, koje možemo posmatrati iz tri osnovna ugla. Iako se u međunarodnom pravu pitanje izbjeglica prije svega tretira kao humanitarno pitanje, neke zemlje članice EU ovo pitanje su sekuritizirale, kao što su prije svega Mađarska, a djelomično i Slovenija i Austrija. Kao uzrok sekuritizacije pitanja izbjeglica zvaničnici navedenih zemalja u prvi plan su stavili nacionalnu sigurnost, strah od

terorističkih aktivnosti i kontrolu granica⁶⁷³. Ovim je otvorena rasprava o kršenju ljudskih prava izbjeglica, kao i Povelje o status izbjeglica iz 1951. godine. Sekuritizacija pitanja izbjeglica može se usko povezati sa sve većim anti-islamskim raspoloženjem, pa čak i islamofobijom u Uniji. Posljednji teroristički napadi u Parizu, pa raniji napadi na satirični časopis Charlie Hebdo te sve veća aktivnost ISIL-a doveli su do stvaranja anti-islamske atmosfere u Uniji. Pitanje anti-islamskog raspoloženja može se sumirati kao generalno zastupljena teza u EU javnosti da su muslimani nekompatibilni sa tradicionalnim europskim vrijednostima, te da je njihovo prisustvo u EU prijetnja europskoj kulturi. Prema ovom krajnje radikalnom načinu mišljenja muslimani prijete “osvajanju” Europe preko migracije, nataliteta i naturalizacije.⁶⁷⁴

Također ova kriza poslužila je za ponovno pokretanje rasprava o uređenju EU, njenom funkcionisanju ali i budućnosti uopšte. Problemi sa kojima se u zadnje vrijeme Unija susreće, kao što su grčka finansijska kriza i pitanje ostanka Grčke u Eurozoni, poznatija kao GREXIT, ili trenutno pitanje ostanka Velike Britanije u Uniji, već po istom paternu nazvano BREXIT, doveli su do porasta euroskepticizma, čijem smirivanju sigurno nije doprinjela ni novonastala izbjeglička kriza i svi već gore pobrojani problemi koje je prouzrokovala. Po prvi put od njenog osnivanja, u Europskom parlamentu sjedi gotovo četvrtina parlamentaraca koji su otvoreni euroskeptici ili su kritičari daljnjih europskih integracija.⁶⁷⁵ Izbjeglička kriza na vidjelo je iznijela sve slabosti upravljanja i koordinacije unutar EU u kriznim situacijama, što euroskepticima daje za pravo na otvorene pozive za fundamentalne neforme unutar Unije.⁶⁷⁶

2.1. Kriza u institucionalnom djelovanju EU

Gore navedene političke i društvene rasprave još više su dobile na intenzitetu krizom u institucionalnom djelovanju EU. Izbjeglička kriza je pokazala kako sistem koordinacije i saradnje nije na zavidnom nivou u kriznim situacijama kakva je bila ova.

2.1.1. Suspenzija Šengenskog viznog režima

Šengenski vizni režim stupio je na snagu potpisivanjem Ugovora o postupnom ukidanju kontrole unutarnjih granica 1985. godine između Njemačke, Francuske i zemalja Beneluksa. Cilj ugovora poznatog i kao Šengen I jeste ukidanje kontrole na unutarnjim granicama, te povećanje kontrole na vanjskim granicama. S vremenom ovom Ugovoru pristupile su i druge zemlje članice Unije, ali i neke koje to nisu, kao što su Švicarska i Norveška itd. Od 1999. godine do danas Šengenskom ugovoru pristupilo je 25 zemalja od

⁶⁷³ Tatalović S., Malnar D., 2015, Sigurnosni aspekti izbjegličke krize, Političke analize, vol. 6, no. 23, str. 23-29.

⁶⁷⁴ Karakasoglu J., 2006, Anti-islamic Discourses in Europe: Agents and Contents, Securitization and Religious Divides in Europe: Muslims in Western Europe After 9/11, Harvard University

⁶⁷⁵ Young European Leadership, 2015, Euroscepticism: Voices from Young European Leaders, Berlin, str.

⁶⁷⁶ <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2015/08/refugee-crisis-exposes-massive-flaws-eu-governance-150826115439854.html>

kjih su 22 članice Unije. Šengenski ugovor koji je prvobitno razvijan van institucija EU, uključen je u pravo Europske unije potpisivanjem Amsterdamskog ugovora 1999. godine.⁶⁷⁷ Od tada ovaj Ugovor predstavlja jedan od temelja europskih integracija.

Suspenzija Šengenskog ugovora bio je odgovor nekoliko zemalja članica kao što su Austrija, Belgija, Danska, Mađarska, Slovenija i Švedska na nekontrolisan ulazak izbjeglica preko vanjskih granica Šengena, prvenstveno se to odnosi na Mađarsku i Sloveniju. Suočene sa velikim brojem neevidentiranih, neregistrovanih i izbjeglica sa falsifikovanim dokumentima, a pozivajući se na prijetnju nacionalnoj sigurnosti, svaka od nabrojanih zemalja odlučila se za privremenu suspenziju Ugovora. Neki državni zvaničnici zemalja članica Unije, odlučujući se na suspenziju Ugovora, izjegličku krizu smatraju “početkom kraja Šengenskog ugovora”, a neki su otišli i dalje, kao naprimjer Austrijski kancelar, koji je napomenuo da “je uvođenjem kontrole granica između zemalja članica, čitava Unija dovedena u pitanje”⁶⁷⁸.

Kriza Šengenskog ugovora, odnosno nesposobnost Grčke da zaštiti granice Šengena, i Njemačko jasno kršenje postojećih odredbi⁶⁷⁹, dovelo je do političke krize u Uniji, koja je izazvala sve glasnije špekulacije o krizi integracija, i preispitivanju Šengenskog ugovora ali i drugih pravnih normi u okviru Unije.

2.1.2. Nepoštivanje Dablinske regulative

Još jedan primjer brutalnog kršenja prava EU, odnosno ranijih sporazuma, jeste i očita kriza Dablinske regulative⁶⁸⁰. Dablinskom regulativom jasno je uređeno pitanje odgovornosti zemalja članica prilikom zaprimanja aplikacija za azil. Ovom regulativom uspostavljena je jasna hijerarhija koja određuje koja od zemalja članica snosi odgovornost zaprimanja aplikacije određenog aplikanta. Dablinska regulativa, od svog stupanja na snagu 1997. godine za prvih 12 zemalja potpisnica, postala je jedan od temelja CEAS-a, Jedinstvenog Europskog Sistema Azila, kojim je uređena ova oblast. Kao što smo već rekli, Dablinska regulativa jasno određuje da u konkretnom slučaju sirijskih izbjeglica, obavezu za zaprimanje aplikacije za azil ima zemlja prvog ulaska izbjeglice u Uniju. Međutim Dablinska regulativa predviđa individualnu aplikaciju i vraćanje aplikanta u zemlju ulaska te s toga se već susretala sa različitim kritikama, posebno u smislu da predstavlja ogroman teret i neravnopravnost prema graničnim zemljama Unije, čije granice ujedno predstavljaju i vanjske granice Unije⁶⁸¹. Suočene sa stotinama hiljada sirijskih izbjeglica, granične zemlje Unije kao što su Italija (200.000 izbjeglica) ili Grčka (850.000 izbjeglica), nisu bile u stanju da se nose sa ovim teretom. S druge strane Njemačka, sa politikom “otvorenih vrata i raširenih ruku” kancelarke Angele Merkel, jednostrano je odbacila Dablinsku regulativu odbijajući da vrati izbjeglice u

⁶⁷⁷ Šegvić, S., Šengenski režim upravljanja vanjskim granicama EU Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 1/2011., str. 11.-31.

⁶⁷⁸ Izjava Austrijskog kancelara Wenera Faymmana: <http://www.politico.eu/article/austria-suspends-schengen-border-checks-eu-migrants/> Datum ulaska: 05.03.2016

⁶⁷⁹ Singer M., 2015, Is European Integration in Trouble, The International Economy, Washington

⁶⁸⁰ Thildeus A., 2015, Dublin in „Crisis“- investigating the Dublin regulation as a crisis management system, Graduate Thesis, Lund University, str. 8-9.

⁶⁸¹ Ibid, str. 29-31.

zemlje prvog ulaska. Također u novonastaloj krizi izbjeglice su također doprinjele krizi Dablinske regulative, odbijajući naprimjer identifikaciju u Italiji i Grčkoj, želeći tako izbjeći eventualni kasniji transfer u ove zemlje. Zbog svih ovih problema, prema statistici Instituta za migracijske politike u 2013. godini samo 16 hiljada izbjeglica od njih ukupno 76 hiljada je vraćeno u zemlje prvog ulaska⁶⁸². Za naredne godine, iako zvanična statistika ne postoji, može se samo nagađati da je nesrazmjerni još i veći s obzirom na veliki porast broja izbjeglica.

Zbog svih ovih problema u primjerni Regulative Br. 604/2013, poznatijoj kao Dablinska regulativa, zemlje članice EU ozbiljno su pristupile reviziji Regulative, odnosno prije svega pravila o zemlji prvog ulaska, koje je i izazvalo sve novonastale probleme. Sveobuhvatna revizija Dablinske regulative očekuje se u martu mjesecu 2016. godine i još uvijek nije poznato na koji način će se pravila tačno promijeniti.

2.1.3. Relokacija izbjeglica – Sistem Euro kvote

25. septembra 2015. godine na sastanku ministara unutarnjih poslova zemalja članica EU u Briselu postignut je dogovor o relokaciji preko 120.000 izbjeglica i njihovo raspoređivanje u ostale zemlje EU⁶⁸³. Prema dogovoru postignutom u Briselu, svaka od zemalja članica, dužna je prema svojim mogućnostima, primiti određeni broj izbjeglica i tako rasteretiti granične zemlje Unije, prije svega se to odnosi na Italiju i Grčku. Ključ za određivanje kvota određen je prema objektivnim parametrima kao što su broj stanovništva, visina GDP-a, prosječni broj aplikacija za azil i stopa nezaposlenosti. Cilj ovog dogovora je rasteretiti zemlje članice koje su najviše pogođene izbjegličkim valom, odnosno “podjela terete” između zemalja članica⁶⁸⁴. Međutim plan je napravio više problema nego što ih je riješio, i naišao je na oštre kritike određenih članica Unije. Dogovor o relokaciji izbjeglica predstavlja presedan u odlučivanju u EU iz dva razloga. Prvo, dogovor je mandatoran za sve zemlje članice, i drugo, postignut je preglasavanjem određenih srednjoeuropskih i istočnoeuropskih članica kao što su Mađarska, Češka i Slovačka. Prema tome, prvi put došlo je do situacije da zemlje članice moraju da primjene odluku za koju nisu glasale. To je dovelo do otvaranja novih tenzija unutar Unije, prije svega što se manje zemlje, prije svega istočne, osjećaju “natjerane” od strane Brisela i prije svega Njemačke koja je i bila inicijator dogovora. Reakcije na „guranje kroz grlo“ ove odluke bile su burne. Slovački premijer Robert Fico najavio je tužbu na ovu odluku, smatrajući je nelegalnom. Prema njegovim riječima desilo se neviđeno kršenje prava nacionalnih parlamenata zemalja članica kao i samog Evropskog

⁶⁸²Fratzke S., 2015, Not Ading Up-Fading Promise of Europe’s Dublin System, Migration Policy Institute Europe, Brisel, str. 8-11.

⁶⁸³ Za detaljniji prikaz relokacije i određenih kvota, kao i kriterijuma po kojima su kvote određene pogledajte čitav tekst Ugovora: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_annex_en.pdf

⁶⁸⁴ European Commission, 2015, Communication from the Commission to the European Parliament, European Council and the Council, Brisel, str. 2.

parlamenta. Zahtjevao je također da sud poništi donešenu odluku i da poništi njene pravne posljedice.⁶⁸⁵

Međutim, i pored svih gore navedenih problema sa kojima se Unija susrela, priliv izbjeglica nije obustavljen. Kao razlog prihvata izbjeglica, pored humanitarnog dakako, možemo navesti i one ekonomske, jer sasvim je sigurno da ovoliki broj izbjeglica, posmatrano iz ekonomskog ugla, donosi određene promjene, prednosti i nedostatke po ekonomiju EU u cjelini, ali i po velike ekonomske sile Unije.

3.1. Uticaj izbjeglica na demografsku strukturu Europske unije

Demografska kriza u Europskoj uniji se počela stvarati starenjem stanovništva. Europa treba mlade koji će staroj generaciji omogućiti uživanje u penziji. Da bi neko društvo moglo dosegnuti povoljniju demografsku, privrednu, ali i društvenu razinu ili stepen, prema demografskoj nauci, migracije su nužne. Stoga možemo reći da su izbjeglice jedno svjetlo iza mračnog tunela Euroske unije.

Ako usporedimo početak 19. i početak 20. stoljeća, činjenica je da je europsko pučanstvo 1880. činilo 15% svjetskog pučanstva, naspram samo 6,5% koliko predviđa razdoblje od 2020. do 2025. Danas su središta moći međunarodne zajednice još koncentrirana u rukama zapadnih sila, a demografska neravnoteža sigurno će se osjetiti u redistribuciji uloga u velikim međunarodnim institucijama, poput MMF-a ili Svjetske banke, koje još kontroliraju zapadne sile.⁶⁸⁶ Europljanini, koji su navikli na europske kršćanske vrijednosti, se boje da će europski kontinent, koji je suočen sa vjerskom fragmentacijom postati jedno plodno tlo za širenje terorizma, ali i islamskog radikalizma.

„Jednog dana milijuni ljudi napustit će južne siromašne dijelove svijeta i uputiti se prema dostupnim dijelovima sjeverne hemisfere u potrazi za vlastitim opstankom.“⁶⁸⁷

Bez obzira što današnji fenomen migracija podsjeća na davne seobe, u konačnici se mnogo razlikuju od svih dosadašnjih migracija, prvenstveno zbog toga što sa sobom nose i nekontrolisanost, haotičnost i fluidnost na jednom globalnom stepenu. Današnji migracijski fenomen je proizvod globalnih realnosti: neoimperijalnih ratova, etničke i vjerske fragmentacije, porasta nejednakosti i nestabilnosti u određenim svjetskim regijama, transnacionalnog terorizma te neuspjeha ideje međunarodne soidarnosti. Kaže se da da bi 21. stoljeće moglo biti stoljeće etnija, plemena i neofeodalizma.⁶⁸⁸

⁶⁸⁵ <http://www.euronews.com/2015/12/02/slovakia-goes-to-court-over-eu-refugee-quota-plan/> pristup stranici: 18.02.2016. godine

⁶⁸⁶ Hoće li se Europa pretvoriti u izbjeglički kamp? Dostupno na: <http://www.novi-svjetski-poredak.com/2015/09/28/nova-europska-buducnost-hoce-li-se-europa-pretvoriti-u-izbjeglicki-kamp/> Pristup 09.03.2016.

⁶⁸⁷ Proročanska izjava alžirskog predsjednika Houari Boumedienea u UN-u 1974.

⁶⁸⁸ Hoće li se Europa pretvoriti u izbjeglički kamp? Dostupno na: <http://www.novi-svjetski-poredak.com/2015/09/28/nova-europska-buducnost-hoce-li-se-europa-pretvoriti-u-izbjeglicki-kamp/> pristup 10.03.2016.

3.2. Izbjeglance i tržište radne snage

S neumitnim napredovanjem globalizacije, tržište rada nužno postaje integriranije.⁶⁸⁹ Do kraja 2014. godine 86% sirijskih izbjeglica je otišlo u izbjegličke kampove i preselilo se uglavnom u pokrajine u blizini tursko – sirijskih granica (62%), a do Istanbula ih je stiglo oko 21%. Ovi ljudi mogu da rade u neformalnom sektoru. Ulaskom izbjeglica na tržište rada, uzrokovano je povlačenje manje obrazovanih domaćih radnika, kao i ženske radne snage, najčešće iz poljoprivrednog sektora. Ovo ukazuje na važne kompozicijske promjene u zaposlenosti, kao i visinama nadnica. Apsorpcija izbjeglica na službenom tržištu rada zavisit će o tome da li će se dodijeliti dozvole za rad, kao i ograničenja koja bi mogla biti u prilogu takvih dozvola.⁶⁹⁰

Šef Mercedes-Benza kaže da svi oni koji poznaju prošlost, ne smiju odbiti izbjeglice, misleći na gastarbajetere 50-ih i 60-ih godina. Njemačka je u 2015. godini ostvarila suficit od 12,1 milijardu eura, a ovi novci bi trebali biti utrošeni u finansiranje dodatnih troškova smještaja i integracije izbjeglica. Uprkos ovim izdacima, izbjeglice mogu biti velika prilika za Njemačku i po pitanju demografske strukture. Stanovništvo u Njemačkoj ubrzano stari, a da bi zadržalo svoj prosperitet, treba nove radnike. Treba se stvoriti nova radna snaga koja će staroj generaciji omogućiti uživanje u penziji i osiguranju plaćanjem doprinosa. Veliki bi problemi mogli da se dese u oblasti finansijske održivosti zdravstvenog i penzionog osiguranja. S druge strane, može doći do pogoršavanja problema nedostatka vještina, a to će biti posljedica usporavanja procesa obnavljanja radne snage mladim ljudima koji se počinju uključivati na tržište rada. A smanjenjem ponude na tržištu rada, potencijalni rast slabi.⁶⁹¹

Početni makroekonomski učinak od priliva azilanata je preko agregatne potražnje, dok se efekti traženja zaposlenja razvijaju postepeno. U kratkom roku, dodatna javna potrošnja za pružanje prihvata i udomljavanja izbjeglica, podrška pri uslugama traženja azila, ali svakako i neophodno pružanje pomoći hrane, zdravstva, osiguranja će povećati agregatnu potražnju. Za ilustraciju o kratkoročnom ekonomskom uticaju trenutnog porasta tražitelja azila, simulacija provedena pomoću modela EUROMOD⁶⁹²- modela je pokazala kako su izbjeglice izazvale dva šoka, i to znatno povećanje populacije, ali i veliki porast državne potrošnje.⁶⁹³

U srednjem i dugom roku, uticaj izbjeglica na zaposlenost i BDP će ovisiti o brzini njihove integracije na tržište rada, u kojoj mjeri vještine došljaka mogu zamijeniti vještine domaćina, te njihov uticaj na raspodjelu sredstava i tehnologiju proizvodnje.

Samo mali dio finansijskih sredstava za fiskalne troškove snosi budžet Europske unije. U septembru 2015. godine, Europska komisija je predložila povećanje sredstava Europske unije posvećena izbjegličkom valu sa 1,7 milijardi € (0,01% BDP-a Europske unije) na 9,2

⁶⁸⁹ Polšek, D., Ekonomija masovnih migracija, Dostupno na: <http://forbes.hr/ekonomija/ekonomija-masovnih-migracija/>

⁶⁹⁰ The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges, January 2016.

⁶⁹¹ I istočna Europa treba izbjeglice kao radnu snagu, ali se (još) opire, Dostupno na: <http://forbes.hr/ekonomija/i-istocna-europa-ih-treba-ali-se-jos-opire/>

⁶⁹² EUROMOD- mikrosimulacioni model zasnovan na programiranju

⁶⁹³ The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges, January 2016.

milijarde € (0,07% BDP-a Europske unije), dodjeljivanjem sredstava iz drugih dijelova budžeta Europske unije. U 2016. i 2017. prema podacim iz Instituta za njemačku privredu, za smještaj, socijalnu zaštitu i kurseve jezika za izbjeglice bit će potrebno izdvojiti oko 50 milijardi eura. Prema ovom budžetu u ovoj godini bi za 1,5 miliona izbjeglica trebalo izdvojiti oko 22,6 milijardi, a 2017. godine, kada se očekuje porast broja izbjeglica na 2,2 miliona, oko 27,6 milijardi eura.⁶⁹⁴

Pretpostavlja se da će godišnji porast stanovništva u periodu od 2015-17 godine biti 0,15% ili 0,8 miliona na teritoriji EU, i 0,1% u ostalim teritorijama. Pretpostavlja se i to da će ove izbjeglice nakon dvije godine steći pravo na rad. Kao što je već rečeno, u kratkom roku priljev izbjeglica će rezultirati dodatnom državnim potrošnjom. Direktni fiskalni troškovi uključuju troškove za sve pojedince koji su tražili azil, čak i ako ne ispunjavaju uslove za rad. Naknada se ispunjava dvije godine za azilante, a za odbačene kandidate godinu dana. Za Europsku uniju, ovi direktni troškovi će iznositi 0,1% godišnje u periodu od 2015-17 godine. Dodatni fiskalni troškovi vezani su za socijalne transfere i naknade za nezaposlene prihvaćene izbjeglice. Sve ovo nas upućuje na to da će rast fiskalnih troškova biti usmjeren na smanjenje nekih drugih rashoda. Očekivani rezultati od ukupnog BDP-a Europske unije su pozitivni, ali mali s obzirom na zemlje u kojima se koncentrišu izbjeglice. U odnosu na početne vrijednosti, razina BDP-a raste, to sa 2015 – 0,3%, na 0,09% 2016.godine, i 0,13% 2017. godine. Uticaj i na BDP je različit u zemljama, održavajući asimetričnu raspodjelu azilanata u odnosu na vlastite populacije zemalja. Do 2017.godine se očekuje da će BDP najviše rasti u Austriji 0,5%, zatim Švedskoj 0,4% te 0,3% u Njemačkoj. Srednjoročni uticaj može biti veći, a prvenstveno zavisi od integracija na tržištu rada. Procjene su da bi do 2020.godine BDP mogao da poraste za oko 0,25% u Europskoj uniji. Ovo nas upućuje na to da se integracija rada uspješno nastavlja, te da jaz između novih ulazaka na tržište rada, i domaćeg stanovništva vremenom sužava. Priliv izbjeglica u Holandiju će također imati mali pozitivni uticaj na ekonomiju zemlje, kao rezultat rasta državne potrošnje.⁶⁹⁵ Pored rasta BDP-a, očekivan je rast stope izvoza u susjedne zemlje europskih zemalja. Dakle, jedan od razloga porasta BDP-a su izdaci od strane potrošača. Zbog rasta plaća, stanovnici imaju više novca koji će trošiti. S druge strane, niske cijene nafte, te politika „jeftinog“ novca su također uzroci ovom napretku.

Kada se radi o razvoju na tržištu rada, očekivan je porast u otvaranju novih radnih mjesta. Sa ovim raste i stopa nezaposlenosti, jer na tržište rada svakim danom stiže nova radna snaga. Ulaskom u ove zemlje, imigranti u prosjeku imaju puno manje sudjelovanje na tržištu rada, kao i niže plaće. Ali, postoji heterogenost u djelovanju na tržištu rada. Imigranti iz naprednijih ekonomija, ili oni sa boljim poznavanjem osnova jezika su često u boljem položaju, dok npr. žene imigranti, kao i needukovana radna snaga imaju znatno lošije rezultate na tržištu rada, posebno u kratkom roku. Stanje ekonomije je jako bitan faktor koji utiče na brzinu integracije na tržište rada. Ukoliko doseljenici stignu u razdoblju visoke lokalne nezaposlenosti, njihova mogućnost zapošljavanja, kao i asimilacije olaća su prinuđeni trpjeti dugi ni godina. Pouzdani podaci o vještinama i obrazovanju sadašnjih azilanata nisu dostupni. Međutim, neke od

⁶⁹⁴ Ibid., str. 14

⁶⁹⁵ The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges, January 2016.

statistika su ohrabrujuće, kao npr. u Njemačkoj 21% sirijskih tražitelja azila koju su došli 2013-14 godina imaju terciarno obrazovanje, blizu prosjeka domaćeg stanovništva. Dobivanje informacija o jeziku, dobi, godini završavanja obrazovanja značajno mogu ubrzati proces integracije, te smanjiti određene troškove.

Visoke socijalne pomoći će vrlo vjerovatno smanjiti izlazak iz nezaposlenog stanja, jer će se neki od izbjeglica, većinom nekvalifikovani, zadovoljiti ovim iznosima. Upravo zbog toga je potrebno da se rade treninzi, programi prakse i kurseva, kako bi se pomoglo ovim ljudima da se kvalifikuju, dorade svoje vještine i što brže integrišu na tržište rada. Promicanjem nadogradnje vještina, imigracije mogu imati pozitivan učinak na domaćem tržištu rada.

4. ZAKLJUČAK

Nesumnjivo je da je ova izbjeglička kriza sa sobom donijela nekoliko novih trendova, kako u političkom, tako i u ekonomskom polju. Izbjeglička kriza u EU prouzrokovala je “buđenje” nekih starih duhova, odnosno njihovo ponovno zasjedanje na dnevno političku arenu, kao što su euroskepticizam, islamofobija ili terorizam. Dolaskom izbjeglica na granice Unije, ovi problem postali su naglašeniji, ali pojavili su se i neki novi. Jedinствeni Europski Sistem Azila naišao je na svoj prvi veliki test, iako istina i nije osmišljen da primi ovoliki broj aplikacija za azil odjednom, međutim već sada je jasno da će morati proći kroz reviziju, na koju i pozivaju mnogi europski zvaničnici. S druge strane ekonomski aspekti utjecaja krize na EU, gledano kratkoročno, prije svega je povećanje javne potrošnje zemalja članica, prvenstveno se to odnosi na Njemačku, ali i izdvajanje ogromnog novca iz fondova EU za zbrinjavanje izbjeglica. EU, sa ekonomskog gledišta, dugoročno može profitirati od ove izbjegličke krize, prvenstveno se to odnosi na tržište rada, gdje će EU dobiti novu radnu snagu, uglavnom nekvalifikovanu, koja je spremna raditi za manje novca, a koja je Uniji itekako potrebna. Također “stara” Europa, dugoročno gledano, dobija i na demografskom planu, pošto će migracije doprinjeti popravljajući demografske slike u EU. Naravno da stotine hiljada izbjeglica sa sobom nose i dosta nepoznanica, te stoga strah od terorizma nije neopravdan. Dakako, ostaje da se vidi kako će se EU izboriti sa ovom krizom i da li će do kraja uspjeti da integriše dospjele izbjeglice u europsko društvo i na svoje tržište rada.

LITERATURA:

1. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, European Council and the Council, 2015, Brussels,
 2. Fratzke S., Not Ading Up-Fading Promise of Europe's Dublin System, Migration Policy Institute Europe, 2015, Brussels,
 3. Karakasoglu J., *Anti-islamic Discourses in Europe: Agents and Contents*, Securitization and Religious Divides in Europe: Muslims in Western Europe After 9/11, 2006, Harvard University
 4. Singer M., *Is European Integration in Trouble*, The International Economy, 2015, Washington
 5. Šegvić, S., *Šengenski režim upravljanja vanjskim granicama EU*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2011, Split
 6. Tatalović S., Malnar D., *Sigurnosni aspekti izbjegličke krize*, Političke analize, 2015
- The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges, 2016.
7. Thildeus A., Dublin in „Crisis“- investigating the Dublin regulation as a crisis management system, Graduate Thesis, Lund University, 2015

Internet linkovi:

1. <http://forbes.hr/ekonomija/i-istocna-europa-ih-treba-ali-se-jos-opire/>
2. <http://forbes.hr/ekonomija/ekonomija-masovnih-migracija/>
3. <http://www.novi-svjetski-poredak.com/2015/09/28/nova-europska-buducnost-hoce-li-se-europa-pretvoriti-u-izbjeglicki-kamp/>
4. <http://www.novi-svjetski-poredak.com/2015/09/28/nova-europska-buducnost-hoce-li-se-europa-pretvoriti-u-izbjeglicki-kamp/>
5. <http://www.euronews.com/2015/12/02/slovakia-goes-to-court-over-eu-refugee-quota-plan/>
6. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/backgroundinformation/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_annex_en.pdf
7. <http://www.politico.eu/article/austria-suspends-schengen-border-checks-eu-migrants/>

[8.http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2015/08/refugee-crisis-exposes-massive-flaws-eu-governance-150826115439854.html](http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2015/08/refugee-crisis-exposes-massive-flaws-eu-governance-150826115439854.html)

Esmer Drkenda, mr.sci.

Mezen Dervišević, mr.sci.

Pravni fakultet Univerziteta u Travniku

**ISELJAVANJE BOŠNJAKA U OSMANSKO CARSTVO U PRVIM GODINAMA
AUSTRO-UGARSKE OKUPACIJE 1878-1882**

**„THE MIGRATION OF BOSNIACS IN THE OTTOMAN EMPIRE IN THE EARLY
YEARS OF THE AUSTRO-HUNGARIAN OCCUPATION 1878-1882“**

Apstrakt: *Austrougarska okupacija Bosne i Hercegovine 1878. godine izazvala je jak pokret iseljavanja muslimanskog stanovništva u Tursku i druge krajeve pod njenom upravom. Tokom 40 godina austrougarske uprave zabilježena su tri velika vala iseljavanja: prvi, nakon 1882. godine, drugi, u periodu borbe za vjersku i kulturnu autonomiju, početkom 20. stoljeća i treći, nakon aneksije Bosne i Hercegovine 1908. godine. Političke, socijalne i druge promjene iza okupacije nejednako su uticale na demografske promjene pojedinih vjerskih i nacionalnih grupa. Iseljavanja nisu bila posebno organizovana, a nova Austrougarska uprava nije u početku poduzimala ništa da navedena iseljavanja zaustavi. Cilj rada je da istraživanjem izvorne arhivske građe rasvijetli razloge iseljavanja stanovništva, prvenstveno Bošnjaka u prvim godinama Austrougarske okupacije ali i da prikazom demografskih podataka u BiH u navedenom periodu pokuša predstaviti razmjere iseljavanja.*

Gljučne riječi: *Austro-Ugarska okupacija, BiH, iseljavanje, stanovništvo, Osmansko carstvo.*

Abstract: *The Austria-Hungarian occupation of Bosnia and Herzegovina in 1878 caused a strong emigration movement of the Muslim population in Turkey and other territories under its administration. During the 40 years of Austria-Hungarian administration there were three major waves of emigration: first, after 1882, second, the period of struggle for religious and cultural autonomy, early 20th century, and the third, after the annexation of Bosnia and Herzegovina in 1908. Political, social and other changes behind the occupation unequally affected the demographic changes of certain religious and ethnic groups. Emigration was not particularly organized, a new Austria-Hungarian authorities did not initially undertake any measures to stop these migrations. The aim of this paper is to study archives that shed light on the reasons for emigration, primarily Bosniacs in the early years of the Austria-Hungarian occupation, but also to display the demographic data in BiH in that period in a manner which will delineate the extent of emigration.*

Key words: *Austria-Hungarian occupation of Bosnia and Herzegovina, emigration, population, the Ottoman Empire.*

Austro-Ugarska okupacija Bosne i Hercegovine

Nezadovoljan odlukama Berlinskog kongresa većinski bošnjački narod zajedno sa pravoslavnim sugrađanima odlučuje pružiti otpor Austro-Ugarskoj monarhiji. Vijest da će ova moćna imperija okupirati Bosnu i Hercegovinu stigla je u Sarajevo 3. jula što je uzбудilo i potaklo domaći narod na snažnu mobilizaciju. Šejh Nakšibendijskog tarikata u Travniku Salih efendija je zajedno sa svojom grupom oputovao u Istanbul kako bi razgovarali sa sultanom Abdulhamidom II o planovima za pružanje otpora. Sastanku su prisustvovali sadrazam Saidpaša te predstavnici Bosne i Hercegovine u Parlamentu Ibrahim Ethem Bašagić, Ibrahim Fehim Besimović i Mehmed Hafizović. Na sastanku je sultan poručio da se Bosna i Hercegovina bez pružanja otpora ne smije predati.⁶⁹⁶ Sa druge strane Austro-Ugarska monarhija je odlučna zauzeti BiH koja će joj poslužiti kao odskočna daska za daljnje napredovanje prema Albaniji i izlazak na Egejsko more te eventualno zauzimanje luke Solun. Kako Monarhija u početku nije mogla pretpostaviti kakav je otpor čeka, krenula je u osvajanje BiH sa vojskom od približno 82.000 vojnika.⁶⁹⁷

U isto vrijeme je u Sarajevu osnovan Narodni odbor a vojna vlast prešla u ruke domaćih vođa na čelu sa Selim-begom Selmanovićem. U Bosnu je iz Pljevalja doputovao muftija Šemsekadić koji će u početku otpora veoma hrabro voditi rat te osloboditi neka od područja zauzetih od strane trupa monarhije. Zbog jakog otpora domaćeg stanovništva Monarhija je morala angažovati još dodatni broj vojnika što će na kraju iznasti približno 200.000. Ulaskom Austro-Ugarske vojske u Sarajevo 19. augusta otpor biva slomljen, ali još nije bila provedena potpuna okupacija zemlje. Tek padom Velike Kladuše 20. oktobra bila je okupirana čitava BiH. General Filipović izdaje proglas domaćem narodu u kojem garantuje život, imetak i čast svakom stanovniku pod vladavinom Monarhije. Osmansko carstvo se suprostavilo te različitim diplomatskim manevrima nastojalo da spriječi ulazak i raspoređivanje Austro-Ugarskih vojnika u BiH, o čemu će kancelar Bizmark jednim telegrafom od 10. septembra 1878. obavijestiti države potpisnice Berlinskog ugovora.⁶⁹⁸

Ova dešavanja su ostavila bosanske muslimane u strahu i šoku - nisu mogli vjerovati da je BiH nakon više od 400 godina vladavine Osmanskog carstva predata u ruke jedne strane „nevjerničke“ monarhije. Nakon ovog počinje hidžra Bošnjaka na prostore pod vladavinom Osmanskog carstva.

Početak iseljavanja Bošnjaka u Osmansko carstvo

Muhadžiri koji su se željeli iseliti iz Bosne i Hercegovine morali su ispuniti sve obaveze koje je pred njima stavila Austro-Ugarska. Te obeveze su bile slijedeće: prodaja

⁶⁹⁶ Zafer Gölen, "Osmanlı yurdu olan Bosna Hersek'te XIX. yüzyıldaki siyasi olaylar", časopis Belleten, broj 270, Ankara 2010, str. 462.

⁶⁹⁷ Zafer Gölen, "Bosna-Hersek Yahud Osmanlıların Alsas-Loren", Süleyman Demirel Üniversitesi, Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, broj 4, İsparta 1999, str. 217.

⁶⁹⁸ BOA, Y.A.HUS.MAR., 159/55

cjelokupne imovine i zemljišnih posjeda, ispunjavanje vojne obaveze⁶⁹⁹, izmirenje dugovanja i naplaćivanje duga te posjedovanje pasoša.⁷⁰⁰

U prvim godinama Austro-Ugarske okupacije i uspostavljanja vlasti u Bosni i Hercegovini mnogi muhadžiri, domaće i strano stanovništvo se žalilo na postupke i ponašanja pojedinih činovnika Monarhije. Zbog toga je i ambasada Osmanskog carstva u Beču morala intervenisati. Tako su naprimjer Austro-Ugarske vlasti hodočasniku iz Horosana po imenu Derviš Abdurrahman po dolasku u Nevesinje oduzeli dužničke papire u vrijednosti 100 lira, knjige, pasoš te ostale lične dokumente zaplijenili a njega protjerali u Škodru.⁷⁰¹ Trgovac po imenu Rustem koji je krenuo poslom u Trebinje uz posjedovanje pasoša bio je deportovan i ako za to nije postojao razlog.⁷⁰² Navesti ćemo nekoliko razloga iseljavanja Bošnjačkog stanovništva u prvim godinama okupacije:

1. Vjerski razlozi (većinsko muslimansko stanovništvo ne prihvata da živi pod kršćanskom upravom),
2. Uvođenje obaveznog vojnog roka za muškarce 1881. godine,
3. Uticaj i intervencije Austro-Ugarske na obrazovni sistem u BiH,
4. Podrška domaćem hrvatskom stanovništvu,
5. Uvođenje zakona o promjeni vjere i pokrštavanje Bošnjaka.

Iseljavanje Bošnjaka i njihov odlazak na prostore Osmanskog carstva realizovao se kopnenim i morskim putem. Muhadžiri koji su se opredijelili iseliti kopnenim putem suočavali su se sa velikim problemima. U to vrijeme bolesti poput tifusa i malarije harale su i prenosile se među muhadžirskim kolonama pa je veliki broj ljudi zaražen ovim bolestima svoj život izgubio u dugim kolonama na putevima čitavog Balkana. U prilog tome govori podatak da je u Makedoniji 1878. godine od gladi i bolesti život izgubilo oko 60.000 muhadžira.⁷⁰³ Osmansko carstvo je za potrebe prevoza muhadžira iz Bosne u Anadoliju morskim putem iznajmljivalo brodove od stranih kompanija. Te kompanije su bile Britanski Lloyd te Messageries Maritimes i Fraissinet⁷⁰⁴ iz Francuske.

Kako su zahtjevi Bošnjaka o kolektivnom iseljenju u velikom broju stizali vladi u Istanbulu, Vijeće ministara je održalo sjednicu 27. aprila 1879. godine gdje se razmatralo ovo pitanje. Na sastanku je donesena slijedeća odluka: masovna migracija 400.000 Bošnjaka bila bi veliki teret za državu, jer za njihovo prihvatanje, smještaj, hranu i druge troškove Osmansko carstvo nije u mogućnosti izdvojiti sredstva.⁷⁰⁵ Prisutnost muslimana u Bosni i Hercegovini za Osmansko carstvo i druge muslimane na Balkanu je bilo strateški važno. Oni su bili vlasnici većine zemljišta a ujedno su činili napredniji i obrazovaniji dio društva u BiH.

⁶⁹⁹ Ova odredba se odnosi na one iseljenike poslije donošenja odluke o obaveznom služenju vojnog roka u Austro-Ugarskoj.

⁷⁰⁰ BOA, A.MKT.MHM., 512/7

⁷⁰¹ BOA, HR.H., 195/1

⁷⁰² BOA, HR.H., 195/4-1

⁷⁰³ Bilal Şimşir, Turkish Emigrations from the Balkans, I, Ankara 1989, str. 737

⁷⁰⁴ Zerrin Olaş, Avusturya-Macaristan İmparatorluğu İşgalinde Bosna-Hersek, Sakarya Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya 2007, str. 96.

⁷⁰⁵ BOA, Y.A.RES., 3/7; Bosna-Hersek ile İlgili Arşiv Belgeleri (1516-1919), Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Osmanlı Arşivi Daire Başkanlığı Yayını, Ankara 1992, str. 82-85

Trgovina koja je bila na veoma niskom nivou mogla se razviti izlaskom BiH na Jadransko more. Sa druge strane, napuštanje ekonomski učinkovitih farmi i obradive zemlje bi se štetno odrazilo na bosanske muslimane.

Međutim i sam sultan Abdulhamid II je bio svjestan da je proces iseljavanja kako Bošnjaka tako i drugih naroda - Albanaca i Čerkeza - teško zaustaviti pa je zbog toga već u decembru 1878. godine osnovao pri vladi Komisiju za zbrinjavanje muhadžira (İdare-i Umumiyye-i Muhâcirin Komisyonu)⁷⁰⁶ koja je imala za zadatak zbrinjavanje potreba naroda koji su se iseljavali iz svojih matičnih država. Za predsjednika ove komisije imenovao je posljednjeg bosanskog valiju Mazhar-pašu.⁷⁰⁷ Nešto kasnije je pored ovog odjela za zbrinjavanje muhadžira osnovao je i Generalni odjel za muhadžire (Umum Muhâcirin Komisyonu).⁷⁰⁸ Dalje, u pokrajinama u kojima su se naselili muhadžiri imenovao je pokrajinske službenike za pitanja i pomoć muhadžirima (İşkân-i Muhacirin Memurlukları).⁷⁰⁹ Najvažniji zadatak ove komisije je da pomogne muhadžirima u procesu prilagođavanja novoj društvenoj strukturi, u sredinama gdje su se naselili.

Tokom valova iseljavanja Bošnjaka bilo je negodovanja i pokušaja odvratanja od ove namjere od strane pojedinih struktura vlasti u gradovima i sredinama u kojima bi se zatekli. Za primjer, pri dolasku muhadžira Bošnjaka u Vilajet Kosovo valija grada Prištine u početku nije dozvoljavao njihov ostanak u Prištini⁷¹⁰, no to nije bitno zaustavilo njihovo daljnje napredovanje. Nakon neuspješnih pokušaja da se spriječe masovne migracije bosanskih muslimana Vlada donosi odluke da se uprkos svemu svi oni koji imaju namjeru da se isele u Anadoliju biti će i dalje prebacivani vojnim brodovima iz luke Solun, te da se za tu svrhu prikupila pomoć, dalje, da su troškovi oko prevoza muhadžira obezbjeđeni od priloga i pomoći domaćeg stanovništva i iz državne kase.⁷¹¹ Međutim u periodu od 1878. do 1882. godine dolazak stotina hiljada ljudi sa Balkana i Kavkaza te troškovi njihovog smještaja i hrane stvorili su značajne probleme za Osmansko carstvo. Muhadžiri su se smještali i u Istanbulske džamije. Sultanahmedova, Nova džamija i Aja Sofija su sa drugim džamijama, medresama i mesdžidima postale mjestima privremenog boravka ljudi. Troškovi su pokriveni dobrovoljnim priložima domaćeg stanovništva dok je Vlada dobijeni porez od prelaska mosta na Karakoju preusmjerila za pomoć muhadžirima.⁷¹²

Sultan Abdulhamid II nastojao je pomoći tako što im je dijelio zemlju, najčešće napuštenu i neobrađenu, međutim zemlja koja se nalazila u blizini mora bila je močvarna i neuslovna za obradu pa je veliki broj muhadžira na osnovu toga uložio žalbu. Mnogi od njih nisu uspjeli osigurati egzistenciju za sebe i svoju porodicu. No, sultan je izbliza pratio dešavanja i potrebna upustva i pomoć muhadžirima je prenosio preko Vlade.⁷¹³ Tako je sultan

⁷⁰⁶ Hayati Bice, Kafkasya'dan Anadolu'ya Göçler, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, Ankara 1991, str. 45

⁷⁰⁷ BOA, Y.E.E., 43/132 (1295 Z 20/15.12.1878).

⁷⁰⁸ Nedim İpek, Rumeli'den Anadolu'ya Türk Göçleri, TTK Yayınları, Ankara 1999, str. 68-74

⁷⁰⁹ BOA, Y.PRK.KOM., 3/30.

⁷¹⁰ Raif Hajdarpašić, "Sandžak-Stjecište izbjeglica" Almanah, broj 37-38, Podgorica 2007, str.139

⁷¹¹ BOA, Y.A.RES., 3/7; Bosna-Hersek ile İlgili Arşiv Belgeleri (1516-1919), Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Osmanlı Arşivi Daire Başkanlığı Yayını, Ankara 1992, str. 412-414

⁷¹² Muammer Demirel, "Türkiye'de Bosna Göçmenleri", Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, sayı 12, Erzurum 2008, str. 288.

⁷¹³ BOA, İ.DH., 1006/02.

Abdulhamid II 1879. godine dio državne zemlje i posjed Hamdi-paše koji se nalazi zapadno od jezera Kučuk Čekmeđe u Istanbulu dodijelio muhadžirima iz Bosne. Nakon što su muhadžiri pregledali dodjeljen posjed 11. februara 1880. godine uputili su pismo zahvale sultanu u kojem se navodi da je posjed bio zadovoljavajući u svakom pogledu.⁷¹⁴

Sultan je muhadžire oslobodio davanja poreza za idućih 10 godina, zatim im je u narednih 25 godina garantovao izuzeće od služenja vojnog roka.⁷¹⁵ Za hiljade muhadžira iz Bosne koji su se našli u Istanbulu Sultan preko svoje vlade 20. aprila 1882. godine izdaje naredbu da se posjed koji se zove Kagithane a nalazi se u vlasništvu Damat Ethem-paše otkupi i dodjeli narodu iz Bosne na korištenje.⁷¹⁶ Bošnjaci muhadžiri su se naseljavali i u okolna mjesta nadomak Istanbula, tako je 1880. godine 25 porodica naselilo kasabu Kara Mursel u sandžaku Izmit. Porodice su bile bogate i imućne pa su se o dvoj trošak smjestile u mjesto Sari Kum. Mahala koju su naselili dobiće naziv Bosna-i Cedid Sari Kum. Nakon toga će izvjesni Husejin efendija, sin Derviš Mehmeda od svog novca sagraditi džamiju i mekteb.⁷¹⁷ Potomci Bošnjaka i danas žive u Kara Murselu, njegujući tradiciju svojih predaka.

Zaključak

Proces iseljavanja Bošnjaka u Osmansko carstvo nastaviti će se i poslije 1882. godine u još nekoliko iseljeničkih valova. Nažalost, za period kojeg smo mi obradili nepostoji egzaktan statistički broj iseljenika koji su napustili BiH iz razloga tog što niti Austro-Ugarska niti Osmansko carstvo nisu vodili evidenciju o tome. Uzroci iseljavanja Bošnjaka su različite prirode, pogrešno je navoditi samo ekonomske jer se iseljavao i krupni stalež dakle, age i begovi. Ne treba zanemariti i činjenicu da se iselio i veliki broj Bošnjaka iz Novopazarskog sandžaka što je u potpunosti promjenilo demografsku sliku područja. U uspostavi vlasti Austro-Ugarske u BiH Bošnjaci su doživjeli niz represija i zastrašivanja. Monarhija je na početku vladavine likvidirala sve ugledne Bošnjake koji su pružili otpor. Stanje među Bošnjacima je bilo očajno, nisu imali osjećanje sigurnosti u okvirima kršćanske države jer su bili podučeni iskustvom iz prošlih godina kada su Bošnjaci silom protjerivani iz Srbije. Ipak mnogi su se opredijelili za iseljavanje u zemlju iste vjere i državne tradicije.

Sekundarna literatura

Bilal Şimşir, Turkish Emigrations from the Balkans, I, Ankara 1989.

Bosna-Hersek ile İlgili Arşiv Belgeleri (1516-1919), Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Osmanlı Arşivi Daire Başkanlığı Yayını, Ankara 1992.

Hayati Bice, Kafkasya'dan Anadolu'ya Göçler, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, Ankara 1991.

⁷¹⁴ BOA, Y.PRK.BŞK., 1/21.

⁷¹⁵ BOA, A.MKT.MHM., 465/35

⁷¹⁶ BOA, İ.DH., 68406

⁷¹⁷ BOA, İ.DH., 99310

Muammer Demirel, "Türkiye’de Bosna Göçmenleri", Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, sayı 12, Erzurum 2008.

Nedim İpek, Rumeli’den Anadolu’ya Türk Göçleri, TTK Yayınları, Ankara 1999.

Raif Hajdarpašić, "Sandžak-Stjecište izbjeglica" Almanah, broj 37-38, Podgorica 2007.

Zafer Gölen, "Osmanlı yurdu olan Bosna Hersek’te XIX. yüzyıldaki siyasi olaylar", časopis Belleten, broj 270, Ankara 2010.

Zafer Gölen, "Bosna-Hersek Yahud Osmanlıların Alsas-Loren", Süleyman Demirel Üniversitesi, Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, sayı 4, İsparta 1999.

Zerrin Olaş, Avusturya-Macaristan İmparatorluğu İşgalinde Bosna-Hersek, Sakarya Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya 2007.

Djelza Alija-Selmanović, MA

Benamina Londrc, MA

Pravni fakultet Univerziteta u Travniku

ZAŠTITA PRAVA IZBJEGLICA U KONTEKSTU POŠTOVANJA NAČELA NON-REFOULEMENT

„PROTECTION OF REFUGEE RIGHTS IN THE CONTEXT OF RESPECTING THE PRINCIPLE OF NON-REFOULEMENT“

Apstrakt

Jedno od temeljnih načela za pitanje zaštite izbjeglica je načelo *non refoulement*, odnosno načelo zabrane prisilnog protjerivanja ili vraćanja. To načelo štiti izbjeglice koje se nađu na području izvan svoje zemlje porijekla od prisilnog vraćanja na područje gdje postoji vjerojatnoća da bi bili ugroženi zbog rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog mišljenja. Pravo izbjeglice da bude zaštićena od prisilnog vraćanja ili refolementa sadržano je u različitim međunarodnim dokumentima, kao što su Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine, Konvencija o sprječavanju mučenja i drugog okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, Četvrta ženevska konvencija iz 1949., te u većem broju regionalnih instrumenata o ljudskim pravima, uključujući Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i fundamentalnih sloboda, Američku konvenciju o ljudskim pravima itd. Cilj rada je prikaz načela non refoulment-a u međunarodnim dokumentima, te u važećem zakonodavstvu Bosne i Hercegovine. U radu će biti obrađeni i izuzeci od načela zabrane prisilnog protjerivanja i vraćanja, sa posebnim osvrtom na mehanizme zaštite jednog od najvažnijih prava koje pripada izbjeglicama.

Ključne riječi: Izbjeglice, načelo *non refoulment*, zaštita, međunarodni dokumenti, Bosna i Hercegovina.

Apstract

One of the fundamental principles for the issue of refugee protection is the principle of non-refoulement, or the principle of the prohibition of forced deportation or return. This principle protects refugees who are found in the area outside their country of origin from the forcible return into areas where there is probability that they would be threatened because of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. The right of refugees to be protected against the forcible return, or refolement, is contained in different international documents, such as the Refugee Convention 1951, the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the Fourth Geneva

Convention of 1949. and in a large number of regional human rights instruments, including the European Convention on Human Rights and fundamental Freedoms, the American Convention on Human Rights, etc. Aim is to present the principles of non-refoulement in international documents, and the current legislation of Bosnia and Herzegovina and in the region. In this paper will be processed and the exceptions from principle of the prohibition of forced deportation and return, with special emphasis on the mechanisms for the protection of one of the most important rights which belongs to to refugees.

Key words: Refugees, principle of *non-refoulement*, protection, international documents, Bosnia and Herzegovina.

Uvod

Načelo *non refoulement* znači zabranu protjerivanja ili vraćanja izbjeglica na područje gdje postoji vjerovatnoća da bi bili proganjani, mučeni ili ubijeni. Od donošenja Konvencije o pravima izbjeglica 1951. godine, navedeno načelo ima ključnu ulogu u rješavanju pitanja protjerivanja izbjeglica i tražitelja azila. Eksperti za izbjegličko pravo princip *non refoulmenta* prevode kao ideju da 'izbjeglica ne treba biti vraćena u zemlju gdje će se on ili ona vjerovatno suočiti sa progonom ili torturom'. Načelo sprječava vladu neke države od povratka izbjeglica iz države prihvata u državu gdje bi bili izloženi opasnosti. U radu će biti razmotreno nekoliko važnih aspekata, od historijskog razvitka načela *non refoulment*, ključnih međunarodnih dokumenata koje štite načelo, do različitih rasprava kao što su pitanja da li se načelo odnosi samo na izbjeglice koje se nalaze na teritoriju zemlje ili izbjeglice koje pokušavaju ući u zemlju, te na kraju pitanje na osnovu kojih kriterija se sudi o opasnosti u zemlji povratka. Shodno međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i međunarodnom običajnom pravu, obaveza država je da ne izvrše transfer nijednog pojedinca u neku drugu zemlju ako bi ga time izložile teškim kršenjima ljudskih prava, primjerice proizvoljnom lišavanju života ili torturi.⁷¹⁸ Načelo *non refoument* se ne primjenjuje samo na izbjeglice nego i osobe koje traže azil. Posebno je značajno što je načelo dio međunarodnog običajnog prava i svoje mjesto ima u ključnim međunarodnim instrumentima i ugovorima koji su pravno obavezujući i za Bosnu i Hercegovinu.

Definicija i historijat načela *non refoulment*

Princip *non refoulement* iz Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine prvi je međunarodno pravni mehanizam kojim su državama nametnuta ograničenja u vezi s protjerivanjem stranaca u zemlje u kojima im prijete kršenje ljudskih prava.⁷¹⁹ Taj princip

⁷¹⁸ <http://cesi.fpn.unsa.ba/wp-content/uploads/2012/12/UNHCR-ova-informacija-o-diplomatskim-uvjeravanjima-i-me%C4%91unarodnoj-za%C5%A1titi-izbjeglica.pdf>, 3.4.2016.

⁷¹⁹ Posebno značajne su studije autora E. Lauterpachta i D. Bethlehemsa pod nazivom "Mišljenje o obimu i sadržaju načela non-refoulementa" (The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion), u

znači da države ugovornice neće „protjerati ili vratiti (*refouler*) izbjeglicu na granicu teritorija gdje bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog rasnih, vjerskih, nacionalnih razloga, kao i zbog pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog mišljenja“.⁷²⁰ Prije 1930. to načelo nije postojalo u međunarodnom pravu. Tokom prve polovice dvadesetog vijeka primjećuje se ideja da je pogrešno vratiti izbjeglice u mjesta u kojima bi bili izloženi opasnosti. To se povremeno spominje u sporazumimima, odnosno vidljivo je u praksi nekih država. Jedan od primjera je Zakon o zaštiti izbjeglica u Velikoj Britaniji, iz 1905. godine u kojem je postojala odredba da izbjeglicama sa strahom od progona zbog političkih ili vjerskih razloga treba dopustiti da uđu u zemlju. Tek kasnije navedena ideja o zabrani protjerivanja takvih osoba postaje široko prihvaćena.⁷²¹

Masovna kretanja izbjeglica prouzrokovana Drugim svjetskim ratom podstakla su pitanje zaštite statusa izbjeglica. Prije toga same države su imale suvereno pravo i mogle samostalno odlučivati u kojoj mjeri i kome je sve dozvoljeno da živi unutar granica. Godine 1946. glavna skupština Ujedinjenih Naroda donijela je rezoluciju u kojoj se navodi da izbjeglice ne bi trebale biti vraćene kada postoje objektivni razlozi za nemogućnost povratka. Kretanje izbjeglica podstaklo je Ujedinjene Narode na izradu Konvencije o statusu izbjeglica koja je potpisana 1951. godine.

Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine

Načelo *non refoulement* definisano je Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951, a Protokolom iz 1967. proširen je krug osoba na koje se Konvencija (pa samim time i načelo *non refoulement*) odnosi. Članak 33. Konvencije određuje da „nijedna država ugovornica neće protjerati ili vratiti izbjeglicu na granicu teritorija gdje bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog rasnih, vjerskih, nacionalnih razloga, kao i zbog pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog mišljenja.“⁷²² To znači ne samo da izbjeglice neće biti vraćene u zemlju porijekla, već ni na koje drugo područje u kojoj bi njihov život i sloboda bili ugroženi iz razloga navedenih u Konvenciji.⁷²³ Organi države na čijem području se izbjeglica nalazi dužni su temeljno ispitati postoje li ti razlozi za određeno područje.⁷²⁴ Sama Konvencija se bavi različitim aspektima zakona koje se odnose na izbjeglice, i ostaje primarni instrument

publikaciji koju su izdali E. Feller, V. Türk i F. Nicholson pod nazivom “Zaštita izbjeglica u međunarodnom pravu: UNHCR-ove globalne konsultacije o međunarodnoj zaštiti” (Refugee Protection in International Law: UNHCR’s Global Consultations on International Protection) u izdanju Cambridge University Press-a, Kembridž (iz 2003. godine).

⁷²⁰ UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement, <http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>, 2.4.2016.

⁷²¹ G. Stenberg, *Non-Expulsion and Non-Refoulement*, Uppsala, 1989., str. 19

⁷²² Note on Non-Refoulement (Submitted by the High Commissioner), <http://www.unhcr.org/3ae68ccd10.html>, 25.3.2016.

⁷²³ M. Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 1993, 21.

⁷²⁴ *International migration law, Information note*, <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/IML-Information-Note-on-the-Principle-of-non-refoulement.pdf>, 2.4.2016.

izbjegličkog prava.⁷²⁵ Bila je namijenjena za konsolidaciju različitih međunarodnih zakona i prakse koji utječu na izbjeglica i tražitelja azila. Konvencija definiše koje osobe imaju status izbjeglica te precizira koja prava imaju. Godine 1967., putem Protokola, Konvencija je izmijenjena i potpisnici su dobili priliku za uklanjanje geografskih i vremenskih ograničenja koja su se nalazila u izvornom dokumentu. Iako je bilo predviđeno da načelo *non refoulement* bude apsolutno pravo, države su bile zabrinute zbog pitanja svoje suverenosti u poštivanju načela, tako da je određeno da se zabrana protjerivanja ne može odnositi na osobu koja predstavlja opasnost za sigurnost zemlje. U članku 33. Konvencija propisuje da načelo zabrane protjerivanja ili vraćanja „ne može koristiti izbjeglica kojeg se opravdano smatra opasnim po sigurnost zemlje u kojoj se nalazi ili koji, nakon što je pravovaljano osuđen za posebno težak zločin, predstavlja opasnost po društvo te zemlje“. Šta će se u konkretnom slučaju smatrati posebno teškim zločinom ili opasnošću po sigurnost zemlje, prepušteno je ocjeni pojedine države.

Od 1951. godine, 137 države su potpisale Konvenciju, čime je prihvaćenost načela zabrane protjerivanja izrazito velika. Određeni problemi su nastali u vezi sa tumačenjem člana 33. Konvencije, u vezi sa i pitanjem da li izbjeglice moraju biti unutar države kako bi mogli ostvariti pravo na *non refoulement*. Tu je i rasprava o tome da li je izbjeglica mora zadovoljiti stroge zahtjeve Konvencije prije nego što bi se moglo priznati pravo zabrane protjerivanja. Međutim, kroz rad Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice, i opće državne prakse, prihvaćeno je da se članak 33. odnosi na sve izbjeglice, čak i kada se ne uklapaju u definiciju propisanu Konvencijom.⁷²⁶

Ostali dokumenti koji štite načelo *non refoulement*

Konvencija iz 1951. samo je prvi primjer zabrane protjerivanja u međunarodnom pravu. Nakon toga brojni ugovori i konvencije, koje se bave pravima izbjeglica usvajaju navedeni princip. U nekim slučajevima direktno je prenesen tekst Konvencije, dok je u drugima princip proširen.

Član 13. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima⁷²⁷ navodi da je svako ko se zakonito nalazi na području neke države ne smije biti protjeran iz te države bez sudskog postupka. Međutim, postoji izuzetak u odnosu na ovo pravilo, ako nacionalna sigurnost u pitanju. U članu se ne spominju izbjeglice posebno, nego se odredbe samo odnose na strance koje se nalaze 'zakonito' unutar države.⁷²⁸ Važnost člana je u tome što je propisano da država mora poduzeti određene mjere prije nego što bilo koga prisilno protjera. Navedeni pakt takođe, u članu 7. navodi zaštitu protiv mučenja.

⁷²⁵ K.Jastram; M.Achiron, UNHCR, *Zaštita izbjeglica: Vodič kroz međunarodno izbjegličko pravo*, 2004., str. 15

⁷²⁶ *International migration law, Information note*, <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/IML-Information-Note-on-the-Principle-of-non-refoulement.pdf>, 2.4.2016.

⁷²⁷ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)

⁷²⁸ *UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement*, <http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>, 2.4.2016.

Pitanje mučenja i statusa izbjeglica je još važnije kada se govori o Konvenciji protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja.⁷²⁹ Članak 3. ove Konvencije propisuje da "nijedna ne smije vratiti ("refouler") ili izručiti osobu u drugu državu u kojoj postoje značajni razlozi da će biti u opasnosti da bude podvrgnuta mučenju". Također je navedeno da vlasti moraju ispitati da li postoji ozbiljno kršenje ljudskih prava u zemlji iz koje izbjeglica dolazi. Svaka država koja vrati izbjeglicu zemlju u kojoj će biti izložena torturi, postaje saučesnik u zločinu torture. Član 3. pruža širu zaštitu nego Konvencija iz 1951. godine, u smislu da se govori o apsolutnom pravu, međutim, učinci su ograničeni u smislu da se odnosi samo na situacije koje uključuju torture.⁷³⁰

Načelo zabrane protjerivanja sadržano je u članku 2 Konvencije o pojedinim aspektima problema izbjeglica u Africi.⁷³¹ Princip nije ograničen kao u Konvenciji UN-a. Ne postoji zahtjev da postoji "strah od progona", a razlozi za napuštanja prijašnjeg stanja su uvelike prošireni. Izbjegličke krize na Afričkom kontinentu su uobičajene, stoga je izuzetno važno da se Konvencija primjenjuje posebno u Africi. Navedena konvencija, za razliku od mnogih drugih instrumenata, otvoreno priznaje da će pojedine zemlje morati tražiti pomoć kada su pretjerano opterećeni izbjeglicama, a to nameće obavezu drugim državama za asistenciju.⁷³²

Evropa je izvor važnih sporazuma u vezi s izbjeglicama. Članak 3. Europske konvencije o ljudskim pravima zabranjuje mučenje ili drugo okrutno, nečovječno ili ponižavajuće postupanje, te stoga pruža sličnu zaštitu za izbjeglice.⁷³³ Tu su i nekoliko instrumenata Europske unije koji se bave posebno s problemom azila i izbjeglica. Jedan primjer je Rezolucija Vijeća Evrope o minimalnim garancijama za tražitelje postupaka⁷³⁴ iz 1995. godine. Članak II predviđa da će odredbe u vezi sa azilom biti u potpunosti u skladu s Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine, a posebno sa odredbom *non refoulement*. Nadalje, članak II navodi da izbjeglice neće biti protjerane dok se donese odluka o njihovom statusu.

Drugi regionalni sporazumi koji se bave izbjeglicama su: Američka konvencija o ljudskim pravima, koja se u članku 22. bavi načelom *non refoulement*. U članku se navodi da "ni u kojem slučaju stranac ne može biti deportiran ili vraćen u zemlju, bez obzira da li je ili nije to njegova zemlja porijekla, ako je u toj zemlji njegovo pravo na život ili slobodu u opasnosti da bude povrijeđeno zbog njegove rase, nacionalnosti, religije, socijalnog statusa ili političkih

⁷²⁹ *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*

⁷³⁰ *International migration law, Information note*, <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/IML-Information-Note-on-the-Principle-of-non-refoulement.pdf>, 2.4.2016.

⁷³¹ Regionalni instrumenti o izbjeglicama također sadrže odredbe o nonrefoulementu, i to: član II(3) "Konvencije Organizacije afričkog jedinstva koja uređuje specifične aspekte izbjegličkih problema u Africi" (OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa) iz 1969. godine i Odjeljak III(5) "Kartagenske deklaracije o izbjeglicama" (Kartagena Declaration on Refugees) iz 1984. godine.

⁷³² D. Lapaš, *Međunarodnopravna zaštita izbjeglica*, Zagreb, 2008., str. 5.

⁷³³ *UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement*, <http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>, 2.4.2016.

⁷³⁴ *Resolution on Minimum Guarantees for Asylum Procedures*, 1995.

mišljenja".⁷³⁵ Ova odredba se čini najbliže Konvenciji UN-a i daje konkretne razloge zbog kojih bi izbjeglica bila u opasnosti u slučaju povratka.⁷³⁶

Načelo non refoulment u Bosni i Hercegovini

Opće je prihvaćeno da je zabrana refoulementa dio običajnog međunarodnog prava. To znači da čak i države koje nisu potpisnice Konvencije o izbjeglicama moraju poštivati načelo non-refoulementa.⁷³⁷ Prema Konvenciji o izbjeglicama i običajnom međunarodnom pravu, države imaju obavezu poštivati načelo non-refoulementa. Kada je to načelo povrijeđeno ili ugroženo, UNHCR reagira putem intervencije kod nadležnih organa, a ako to smatra potrebnim, obavještava i javnost. U nekim okolnostima, osobe suočene sa refoulementom imaju pristup relevantnim mehanizmima za zaštitu ljudskih prava, kao što je Komitet za sprečavanje mučenja (vidi str. 19. u vezi sa ovim mehanizmima za zaštitu ljudskih prava).⁷³⁸

Standardi koji se tiču načela *non refoulment* nalaze se u nekoliko međunarodnih dokumenata koji su obavezujući za BiH. Prije svega, odredbe o zabrani protjerivanja, vraćanja ili ekstradicije osoba u državu u kojoj postoji rizik od izlaganja torturi nalaze se u Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv torture. One su ograničenog karaktera u smislu obima zaštite, ali ne i osoba kojima se zaštita pruža. Nadzor nad provođenjem Konvencije vrši Komitet protiv torture, koji donosi odluke deklaratornog karaktera, ali su one ipak relevantne s aspekta tumačenja odredaba ove Konvencije, a posebno dijela koji se tiče postupka dokazivanja mogućnosti da će neko biti izložen torturi u zemlji u koju se protjeruje. Prema Općem komentaru Komiteta iz 1996. godine, jedinom dokumentu te vrste koji je u dosadašnjem radu donio Komitet, teret dokazivanja da bi osoba mogla biti izložena torturi je na toj osobi i ona mora dokazati da je prijetnja osobna i prisutna.⁷³⁹

Dalje, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima također garantuje određena proceduralna prava u postupku protjerivanja, ali samo strancima koji se zakonito nalaze na teritoriji države članice. Osobe koje imaju takav status mogu biti protjerane samo radi izvršenja odluke koja je donesena na osnovu zakona, moraju imati mogućnost da iznesu razloge protiv protjerivanja, imaju pravo da njegov/njen slučaj razmatraju nadležne vlasti i imaju pravo na zastupnika. Ova prava, međutim, mogu biti ograničena ukoliko postoje razlozi nacionalne sigurnosti, ali se prema Općem komentaru Komiteta za ljudska prava, kao nadzornog tijela, naglašava potreba da države svoje zakone primjenjuju 'u dobroj vjeri', uz pružanje garancije jednakosti pred zakonom.

Za Bosnu i Hercegovinu su najznačajnije garancije koje pruža Evropska konvencija, zato što se ona direktno primjenjuje u domaćem pravnom sistemu. Evropska konvencija ne sadrži

⁷³⁵ *International migration law, Information note*, <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/IML-Information-Note-on-the-Principle-of-non-refoulement.pdf>, 2.4.2016.

⁷³⁶ J. Rodger, *Defining the parameters of the non-refoulement principle*, Faculty of law Victoria University of Wellington, 2001, <http://www.refugee.org.nz/JessicaR.htm#1>, 2.4.2016.

⁷³⁷ *Ibid.*

⁷³⁸ UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement, <http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>, 2.4.2016.

⁷³⁹ K. Jastram; M. Achiron, UNHCR, *Zaštita izbjeglica: Vodič kroz međunarodno izbjegličko pravo*, 2004., str.

eksplicitnu odredbu o zabrani protjerivanja, ali osoba o čijim se pravima u imigracionim postupcima odlučuje može se pozvati na određena druga prava i slobode iz Evropske konvencije. Naime, Evropski sud za ljudska prava je, kroz svoje presude, uspostavio određene principe i stavove u vezi s pravima imigranata, a to se posebno odnosi na predmete vezane za navode o kršenju prava na zabranu torture i prava na porodični život.

Praksa Evropskog suda

Tumačenja Evropskog suda koja se tiču zabrane protjerivanja izuzetno restriktivna i na njih se primjenjuju strogi standardi. Tako je u predmetu Cruz Varas i drugi protiv Švedske Evropski sud utvrdio da nije došlo do kršenja člana 3. Evropske konvencije zbog protjerivanja žalitelja iz Švedske, jer nije bilo osnova da se utvrdi da će žalitelj biti izložen nehumanom ili ponižavajućem postupanja nakon protjerivanja u Čile.⁷⁴⁰ Drugi takav predmet, Vilvarajah i drugi protiv Ujedinjenog kraljevstva, odnosi se na grupu Tamilaca čiji je zahtjev za azil u Velikoj Britaniji odbijen, nakon čega su protjerani u Sri Lanku. Evropski sud je ispitao navode o postojanju rizika da će žalitelji biti podvrgnuti nehumanom postupanju u Sri Lanki, pa nakon što je prilično strogo primijenio standard 'stvarnog rizika', zaključio je da „situacija u kojoj su se nalazili žalitelji nije bila ništa gora od situacije u kojoj su se nalazili drugi članovi tamilske zajednice i drugi Tamilci koji se vraćaju u svoju zemlju“.⁷⁴¹ Sud je otišao i korak dalje zaključivši da „s obzirom da je situacija u zemlji još uvijek nesređena, postoji mogućnost da će oni možda biti pritvoreni«, ali da, u takvim okolnostima, samo postojanje mogućnosti da dođe do maltretiranja nije dovoljno da bi se pokrenulo pitanje kršenja prava na zabranu torture ili nehumanog postupanja.⁷⁴² Međutim, u predmetu Bader i drugi protiv Švedske, Evropski sud je došao do drugačijeg zaključka. Sud je, naime, zaključio da je protjerivanje žalitelja u Siriju, u kojoj mu je suđeno u odsustvu i izrečena smrtna kazna, predstavljalo kršenje njegovog prava na život i prava na zabranu nehumanog postupanja. Sud je poseban značaj dao činjenici da je apelant osuđen u sudskom postupku koji je predstavljao flagrantno kršenje prava na pravično suđenje, s obzirom da se radilo o skraćenom krivičnom postupku u kojem je u potpunosti izostalo pravo na odbranu.

Zaključak

Princip *non refoulement* doživio je značajan razvoj od svog nastanka. Postao je temelj i najistaknutiji međunarodno- pravni instrument koji se odnosi na izbjeglice, ali također je transplantiran i druge ugovore. Brojni međunarodni dokumenti, uz navedeni, također predviđaju zabranu protjerivanja ili vraćanja izbjeglica. Najvažniji od tih dokumenata su: Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966, Konvencija protiv mučenja i drugog okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja iz 1984, Konvencija organizacije

⁷⁴⁰ D. Gomien, *Kratki vodič kroz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima*, Publikacija Vijeća Evrope, 2000, 27.

⁷⁴¹ Ibid, 28.

⁷⁴² Ibid.

afričkog jedinstva o reguliranju određenih aspekata izbjegličkih problema u Africi iz 1969. Iz obrazloženja načela *non refoulement* vidljivo je da je ono temelj zaštite izbjeglica. Međutim, za neke zemlje priljev izbjeglica predstavlja značajan društveni problem i postoji vrlo raširena praksa njihovog odbijanja, odnosno vraćanja u zemlju porijekla ili u neku od zemalja u kojoj su boravili nakon napuštanja zemlje porijekla, pa čak i kad su ispunjene sve pretpostavke koje međunarodni ugovori predviđaju za primjenu ovog načela. Iako je načelo zabrane proterivanja ili vraćanja silom priznato kao univerzalno, opasnost izbjegavanja njegove primjene može se lakše izbjeći ako je država formalno prihvatila načelo kao pravnu obavezu na osnovu nekog međunarodnog instrumenta. Budući da je rješavanje pitanja izbjeglica i njihovog prihvata vrlo važno ne samo s društvenog i političkog aspekta, već ima i značajnu humanu dimeziju, nužno je da se na međunarodnoj razini puno više učini za dosljednu primjenu ovog načela.