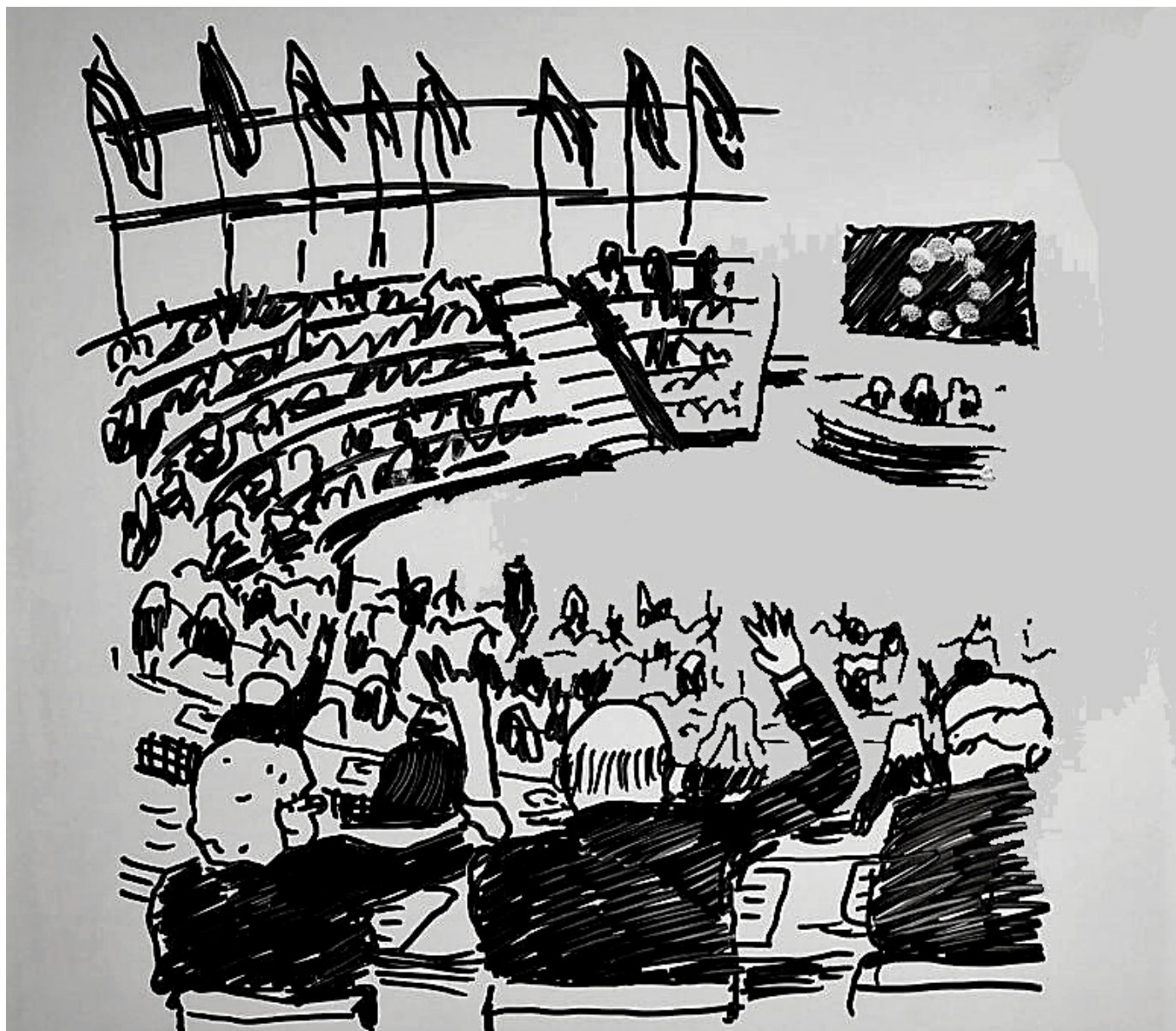


REFORMA ZAJEDNIČKOG EUROPSKOG SUSTAVA AZILA KA DEROGACIJI PRAVA ILI PRIJELOMNA TOČKA ZA IZGRADNJU PRAVEDNIJEG SUSTAVA?



Policy dokument

Reforma Zajedničkog europskog sustava azila - ka derogaciji prava ili prijelomna točka za izgradnju pravednijeg sustava?

Julija Kranjec, Antonia Pindulić, Tea Vidović

Centar za mirovne studije, 2020



The project 'Towards an open, fair and sustainable Europe in the world - EU Presidency Project 2019-2021' is funded by the European Union and implemented by the Finnish NGO platform for development Fingo, the Romanian platform FOND, the Croatian Platform CROSOL, and CONCORD, the European NGO Confederation for relief and Development.

Uvod

Prijedlog Europske komisije o reformi Zajedničkog europskog sustava azila (u daljnjem tekstu: CEAS) već četiri godine izaziva prijepore među državama članicama koji se prelamaju preko leđa osoba koje traže sigurnost i zaštitu. Dva od sedam predloženih propisa za reformu - Dublinska uredba, tzv. Dublin IV i Direktiva o proceduri su neuralgične točke oko kojih se članice spore i ne uspijevaju postići zajednički dogovor.

Mnoge analize, evaluacije i presude su pokazale slabe i jake strane CEAS-a, no u prijedlozima reformi se čini da je prioritet dan političkim željama i interesima država članica. Potrebe unapređenja standarda zaštite i uvođenje mehanizama koji će onemogućiti kršenje brojnih prava izbjeglica tako su pali u drugi plan. Mnogi akteri već su izrazili zabrinutost za snižavanje standarda prihvata i procedura godinama građenog sustava zaštite najranjivijih.

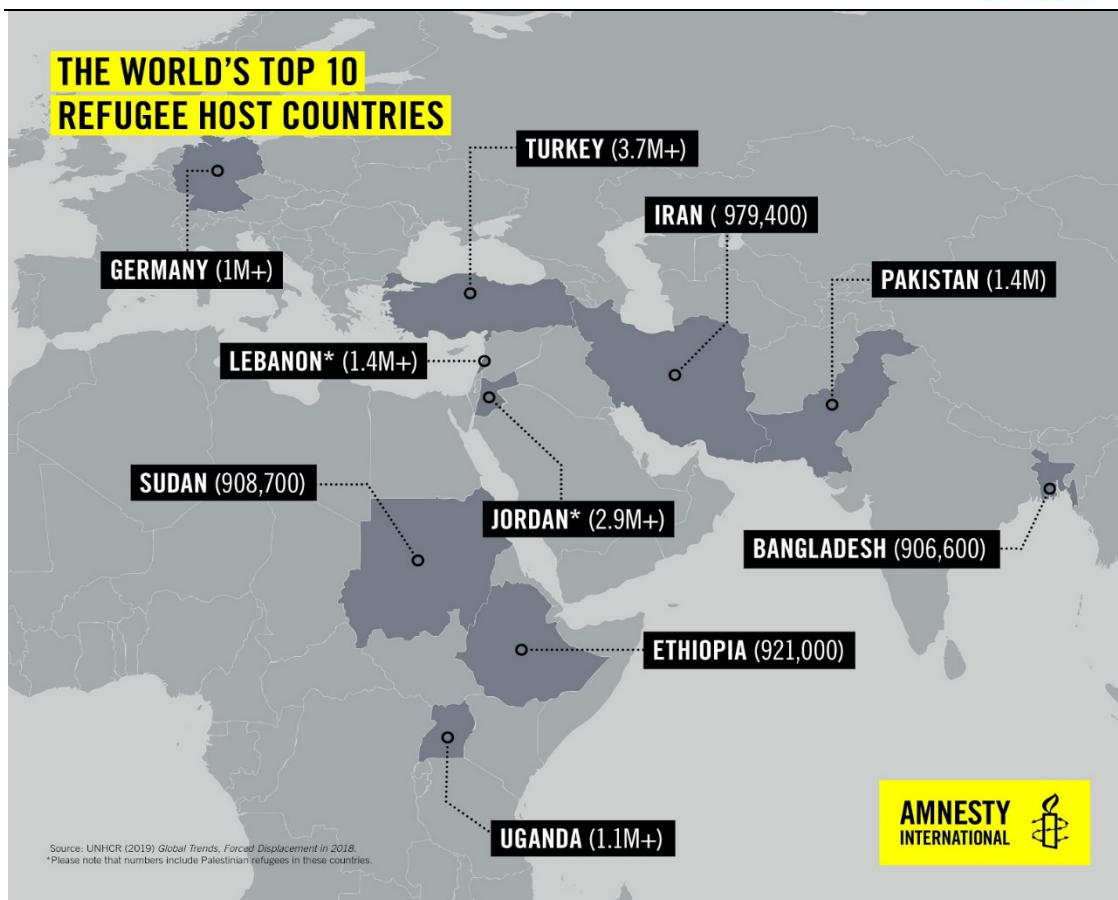
Prema Eurostatu¹, preko 1.2 milijuna ljudi došlo je u EU u potrazi za međunarodnom zaštitom 2015. godine – što je bilo dvostruko u odnosu na prethodnu godinu. To je bio najveći test CEAS-a do tada - test koji je CEAS dramatično pao, pokazavši se nedoraslim da na adekvatan i učinkovit način odgovori na novonastalu situaciju. Nedostaci CEAS-a zahtijevali su tada, a zahtijevaju još uvijek, brzo postupanje Europske unije te njegovu reformu koja će na učinkovit i solidaran način omogućiti pristup međunarodnoj zaštiti. Solidarnost i sigurnost vrijednosti su na kojima je EU izgrađena, a poštivanje ljudskih prava i pružanje međunarodne zaštite njezina dužnost i međunarodna obveza. No, umjesto traženja dugoročnog rješenja i reforme trenutnih politika na način da preuzme svoju odgovornost i nastoji ispuniti svoje obveze, EU se okreće pojačavanju nadzora vanjskih granica i podizanju unutarnjih, tokom čega poštivanje i zaštitu temeljnih ljudska prava izbjeglica i drugih migranata ne percipira kao prioritet.

Prema informacijama međunarodnih organizacija za zaštitu ljudskih prava² među deset zemalja koje su primile najveći broj izbjeglica, jedino je Njemačka iz EU s primljenih jedan milijun izbjeglica, dok su ispred nje susjedne zemlje zemalja pogođenih ratnim ili drugim nemirima primile najveći broja izbjeglica poput Turske, Jordana, Pakistana, Libanona te Ugande.

¹ Eurostat newsrelease, Asylum in the EU Member States - Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015, No. 44/2016, 4 March 2016. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>

² UNHCR (2019): Global Trends - Forced Displacement in 2018. Geneva, Switzerland. Dostupno na: <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>; Amnesty International (2019): The world's refugees in numbers. Dostupno na: <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/refugees-asylum-seekers-and-migrants/global-refugee-crisis-statistics-and-facts/>





Izvor: Amnesty International (2019): The World's Refugees in Numbers.

“Mnoge bogatije države nastavljaju davati prioritete politikama koje će ljude odvratiti od traženja azila i pronalaze načine kako ih spriječiti da pristupe teritoriju. U isto vrijeme, one utječu na obližnje zemlje da zaštite ljude koji bježe zbog ugroze svojih života. Takve restriktivne i kratkovidne politike prisiljavaju žene, muškarce i djecu na opasna putovanja kopnom i morem, dovodeći ih u rizik i potičući kršenje ljudskih prava”.³

Države članice EU, ujedno i države članice UN, preuzele su međunarodne obaveze koje se putem ovih predloženih reformi izuzetno reduciraju, a prvenstveno se radi o Konvenciji o statusu izbjeglica s pripadajućim protokolom iz New Yorka te Konvenciji o pravima djeteta. Također, jedan od UN-ovih ciljeva održivog razvoja jest „smanjiti nejednakost između i unutar država“, a njegov podcilj, koji bi države članice trebale postići do 2030. godine, „olakšati uređene, sigurne, regularne i odgovorne migracije i mobilnost ljudi, uključujući primjenu

³ Amnesty International (2019): The world's refugees in numbers. Dostupno na: <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/refugees-asylum-seekers-and-migrants/global-refugee-crisis-statistics-and-facts/>



planiranih i dobro upravljanih migracijskih politika“⁴. Iako je službena verzija kako „EU i njegove države članice pojačavaju napore za uspostavu učinkovite, humanitarne i sigurne europske migracijske politike“⁵, postoji velika diskrepancija s onim što se uređuje dokumentima, a praksa pokazuje upravo suprotno - kako migracijska politika nije niti učinkovita, niti humanitarna, a ponajmanje sigurna.

Nedostatak učinkovitosti CEAS-a doveo je do nepristupačnosti međunarodne zaštite za osobe koje traže sigurnost unutar Europske unije, što je dovelo do početka humanitarne krize u 2015. godini. Izbjegavanjem odgovornosti i nedostatkom volje da se pronađu učinkovita, legalna i dugoročna rješenja, EU i njezine države članice razotkrile su ovu krizu ne samo kao humanitarnu, već i političku. I konačno, prolongacija ove humanitarno-političke krize i izostanak reforme CEAS-a na način da se temelji na solidarnosti prema izbjeglicama, ali i solidarnosti te podijeli odgovornosti između država članica EU dovela je do krize proklamiranih vrijednosti EU - prvenstveno do krize solidarnosti. Zbog toga je kriza u kojoj se od 2015. godine nalazimo, velikim dijelom zbog neadekvatnog CEAS-a upravo - kriza solidarnosti.

Zbog nedostatka solidarnosti i nevoljkosti država članica da prihvate tražitelje međunarodne zaštite te time ispune svoje preuzete obveze, rješenja se često nalaze u tzv. eksternalizaciji sustava azila odnosno prebacivanju odgovornosti na države na vanjskoj granici i treće države. Tu je izuzetno važna uloga Dublinske uredbe, koja je najkritičnija točka CEAS-a budući da propisuje kriterije za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, a koji se temelji na principu „prve zemlje ulaska“. Dakle, Uredba propisuje da se međunarodna zaštita zatraži u prvoj državi ulaska, i tada posve logično dolazi do preopterećenja sustava država na vanjskim granicama i tada se reformom predlaže da se istim tim propisom riješi taj nedostatak tako da se uvodi novi institut - relokacija. Osim što je rješenje dosta nelogično, budući da ne rješava uzrok problema, već samo želi sanirati posljedice, ono se već u praksi pokazalo neadekvatnim i nefunkcionalnim. S obzirom da osobe koje traže međunarodnu zaštitu traže sigurnost, neadekvatni i nedostojanstveni uvjeti života, nefunkcionalni sustavi zaštite te često i neodgovarajući zakonski propisi u tim državama doveli su do velikog broja osoba u iregularnom statusu te povećanja angažiranja krijumčara radi dolaska do uređenijih i bogatijih država članica. Zbog prije navedenih razloga te sve veće restriktivnosti u pristupu sustavu međunarodne zaštite i uopće pristupu teritoriju EU, mogućnosti ulaska u sustav vrlo su ograničene. Kako bi ostvarili svoje pravo da traže zaštitu, izbjeglice su prisiljene koristiti vrlo opasne opcije kojima riskiraju živote. Broj umrlih na granicama EU⁶ ukazuje kako je nužno uspostaviti sigurne i legalne puteve za one osobe koje

⁴ Ujedinjeni narodi, Ciljevi održivog razvoja (Sustainable Development Goals). Dostupno na: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg10>

⁵ Vijeće Europske unije, Migracijska politika EU-a. Dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/migratory-pressures>

⁶ UNITED for Intercultural Action, About the ‘List of Deaths’. Dostupno na:



traže sigurnost i zaštitu, jer u protivnome EU neće imati problema s raspodjelom tražitelja međunarodne zaštite, budući da ih neće ni biti. Iako je to scenarij koji priželjkuju neke države članice, EU ako želi očuvati svoju misiju i povjerenje građana u smisao njenog postojanja, ipak treba odabrati stubokom drugačije politike i mjere. Ovaj dokument/ *paper* ide u prilog uspostavljanju učinkovitog, pravednog i na ljudskim pravima utemeljenog Zajedničkog europskog sustava azila.

Pogubnosti eksternalizacije sustava azila za EU

Brojni stručnjaci u području migracija navode kako je eksternalizacija postala središte migracijske politike Europske unije. Politika eksternalizacije migracija temelji se na delokaliziranju vanjskih granica Europe i prebacivanju odgovornosti i kontrole na treće zemlje u svrhu blokiranja migranata što dalje od granica EU.⁷

Ovaj je pristup štetan za sigurnost i prava izbjeglica i drugih migranata, a narušava i sigurnost same EU i legitimitet njenih vanjskih politika, stvarajući o njoj sliku kao reaktivne i nedosljedne. Stoga, u centru reforme CEAS-a trebaju biti nastojanja učinkovitog pružanja međunarodne zaštite i ispunjavanje vlastitih obveza EU i njezinih država članica, jer jedino tako EU može ostvarivati i svoja politička nastojanja.

Eksternalizacija migracijskih politika kao prijetnja sigurnosti EU

Iako je trend eksternalizacije migracija vidljiv i puno ranije, od 2016. godine i dogovora s Turskom - EU postaje sve više usredotočena na eksternalizaciju migracija, prešutno odustajući od reforme CEAS-a kojom bi se rješenje temeljeno na ljudskim pravima, solidarnosti i odgovornosti EU pronašlo u njezinim unutarnjim politikama.

Snažniji eksternalizacijski pristup migracijama pod svaku cijenu – uključujući narušavanje vladavine prava, ljudskih prava i prava na međunarodnu zaštitu – otvorio je određenim trećim zemljama (kao što su Libija, Turska i Sudan) mogućnost zauzimanja ucjenjivačkog položaja spram EU, stvarajući time opasne nedostatke u sigurnosti i vanjskoj politici EU. Koliko je nevoljkost država članica EU da se dogovore o uspostavi cjelovitog sustava azila učinila EU ovisnom o politikama susjednih trećih država pokazuje i situacija s Turskom koja je eskalirala u ožujku 2020. godine. Kriza u Grčkoj i odnosi s Turskom jasno ukazuju koliko je ozbiljna

<http://unitedagainstrefugeedeaths.eu/about-the-campaign/about-the-united-list-of-deaths/>

⁷ CIRÉ (2019). Externalisation of European policies regarding migration - Exchange of views between civil society, decision-makers and academia



reforma CEAS-a, temeljena na podjeli odgovornosti i solidarnosti propisanih u člancima 78. i 80. UFEU⁸, nužna za njihovo učinkovito rješavanje i prevenciju daljnjih štetnih posljedica.

Eksternalizacijski pristup migracijama u politikama EU leži u mjerama kao što su štetni ugovori s trećim zemljama i kreiranje tzv. 'hotspotova'.

Štetni dogovori sa trećim zemljama

Suradnja država članica EU s Turskom i Libijom, ali i ostali dogovori s trećim zemljama koji sadrže slične klauzule vezane uz prihvata izbjeglica savršeni su primjer provođenja eksternalizacije migracijske politike na štetu ljudskih prava i međunarodnih obveza. Ti štetni sporazumi ili financiranje diktatura i zemalja koje ne poštuju ljudska prava imaju razorne posljedice i za osobe u potrazi za sigurnošću i za vanjsku politiku EU – kojoj bi prioritet trebao biti pozicionirati se kao globalni mirotvorac i zaštitnik ljudskih prava. Pogubne posljedice takvih suradnji i politike eksternalizacije dovode do tisuća mrtvih na granicama EU. Također, takvi dogovori daju i ucjenjivačku poziciju beskrupuloznim vođama, gdje EU pokazuje slabost vlastitih politika.

Navedeno je ilustrirao Erdogan u ožujku 2020. godine – kada je iskoristio svoju dominantnu ucjenjivačku poziciju i odlučio prestati ispunjavati svoj dio obveze iz štetnog sporazuma između EU i Turske. Taj Erdoganov potez pokazao je također i niz drugih nedostataka: a) nepostojanje adekvatnog sustava međunarodne zaštite u EU; b) nesolidarnost EU s izbjeglicama i između njezinih država članica; c) lakoću jednostranog suspendiranja ljudskog prava na međunarodnu zaštitu koju provode države članice bez ikakvih sankcija i d) nesprijetnost EU da odgovori na situaciju bez da krši međunarodno pravo, onemogućavajući pristup međunarodnoj zaštiti. Time su izbjeglice i drugi migranti zatočeni u okrutni limb loših politika EU i Turske – o čemu nečija ljudska prava svakako ne bi smjela ovisiti. Bez obzira na to, predsjednica Europske komisije Ursula von der Leyen i predsjednik Europskog vijeća Charles Michel po nastanku ove situacije, propustili su prepoznati ove potrebe i složili se da se treba usredotočiti na jačanje zaštite vanjskih granica EU, pružanje potpore Grčkoj i poštivanje sporazuma s Turskom.⁹

⁸ Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija), OJ C 202, 7.6.2016, pp. 1–388

⁹ Vidi u: Remarks by President von der Leyen at the joint press conference with Kyriakos Mitsotakis, Prime Minister of Greece, Andrej Plenković, Prime Minister of Croatia, President Sassoli and President Michel, 3. ožujka 2020. Dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_380 i Remarks by President Charles Michel following his visit to the Greek Turkish border, 3. ožujka 2020., Bruxelles. Dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2020/03/03/remarks-by-president-charles-michel-following-his-visit-to-orestiada-greece/>



Upravo je **sporazum s Turskom**¹⁰ bio presudan trenutak u kojem je EU odgovornost za pružanje međunarodne zaštite i prihvata prebacila na Tursku. Turska se, između ostalog, obvezala kontrolirati i onemogućavati prelazak EU granica te prihvaćati povratak izbjeglica i drugih migranata iz EU preko svog teritorija te voditi računa o registraciji, identifikaciji i pristupu pravima tih osoba. Isprva je taj sporazum predstavljen kao privremena mjera u izvanrednim okolnostima, no ubrzo su čelnici država članica ovaj sporazum počeli smatrati novim načinom upravljanja migracijama.

Samim sklapanjem te daljnjim pridržavanjem ovog sporazuma, izigrane su međunarodne norme i EU pravo te narušen sistem ljudskih prava. **Štetnost ovog ugovora proizlazi i iz krive i protupravne ocjene da je Turska 'sigurna treća zemlja', a perfidnost se očituje iz iste namjerno promašene ocjene.** Naime, Turska prema standardima prava same EU nije sigurna treća zemlja¹¹. U ovom je kontekstu važno je istaknuti kako bi za ovakvu ocjenu EU morala biti sigurna da zemlja poštuje načelo zabrane prisilnog povratka te da osoba ondje može zatražiti i dobiti međunarodnu zaštitu na način kako je to predviđeno Ženevskom konvencijom. Očiglednost neispunjenja ovih uvjeta proizlazi iz činjenice da je Turska Ženevsku konvenciju ratificirala uz geografsku iznimku¹² pri priznavanju izbjegličkog statusa - priznavajući taj status sa punim pravima koja iz njega proizlaze jedino tražiteljima zaštite koji dolaze iz europskih zemalja. Zbog te rezervacije je, osim osobama iz Europe, a kojih je vrlo malo u ukupnoj strukturi izbjeglica, ostalima pristup azilu onemogućen ili ograničen, na način kako to predviđa Ženevska konvencija. Osim nedostatne zaštite prava izbjeglica, ova država učestalo krši ljudska prava - zbog čega mnogi turski građani traže i dobiju međunarodnu zaštitu unutar same EU, što na vidljiv način demonstrira proturječnost pri ocjeni Turske kao 'sigurne zemlje'¹³. Nadalje, s obzirom na situaciju u državi, Turska ne može ispuniti ni niz drugih uvjeta uključujući obvezu osiguravanja osnovnih materijalnih uvjeta podnositeljima zahtjeva za

¹⁰ European Council (2016), EU-Turkey Statement, 18 March 2016, 18 March; see also 9 European Commission (2016), Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Next Operational Steps in EU-Turkey Cooperation in the Field of Migration, COM(2016a) 166 Final, Brussels, 16 March.

¹¹ Konkretno, pravo i prakse na snazi u Turskoj u suprotnosti su s čl. 38. Direktive 2013/32/EU o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, koja obvezuje da se koncept sigurne treće zemlje može samo ako su nadležna tijela sigurna da se osoba koja traži međunarodnu zaštitu, u određenoj trećoj zemlji poštuje sljedeća načela: (a) život i sloboda nisu ugroženi zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, članstva u nekoj posebnoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja; (b) ne postoji opasnost od teške štete ako je definirana u Direktivi 2011/95/EU; (c) poštivanje načela nevratanja u skladu s Ženevskom konvencijom; (d) poštivanje zabrane izгона, u kršenju prava na slobodu od mučenja i okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja, kako je utvrđeno međunarodnim pravom; (e) moguće je zatražiti status izbjeglice te, ako se utvrdi da je osoba izbjeglica, ostvariti zaštitu u skladu s Ženevskom konvencijom.

¹² UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees, States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol, travanj 2015., str. 5. Dostupno na: <https://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf>

¹³ U EU su utočište i sigurnost nalaze pripadnici potlačenih manjina, kao što su Kurdi, politički disidenti, novinari, vidi: Mulalić, L., EU's dirty deal with Turkey, 8. travnja 2016. Dostupno na: http://www.x-pressed.org/?xpd_article=eus-dirty-deal-with-turkey



međunarodnu zaštitu.¹⁴ Naprotiv, velik broj tražitelja međunarodne zaštite živi izvan prihvatilišta, u vrlo teškim uvjetima, s malo resursa i s vrlo teškim pristupom osnovnim uslugama, poput zdravstvene zaštite i obrazovanja.

Zaobilaženje vlastitih institucija i 'modeliranje prava' vidljivo je i kroz to što je ovaj Sporazum pravno-formalno sklopljen između država članica EU (a ne EU kao entiteta) i Turske - čime je isključen nadzor Suda pravde EU nad tim Sporazumom. Upravo je i sam Sud zbog navedenih razloga oglasio svoju nenadležnost da proglasi nezakonitost ovog Sporazuma.¹⁵ No, iako bi sam nadzor Sporazuma mogao biti izuzet iz nadležnosti, podsjećamo da pravo na učinkovit pravni lijek mora biti zagarantiran u slučaju kršenja EU prava, temeljem članka 47. Povelje EU o temeljnim pravima¹⁶ te je EU svojim politikama dužna ta prava štiti.

Za EU još razorniji potencijal posjeduje **ugovor sklopljen između Italije i Libije**¹⁷, a s podrškom Europske unije. Tim ugovorom dogovoreno je financiranje i podrška libijskoj obalnoj straži, dok brojne nevladine organizacije, pa i Vijeće sigurnosti UN-a¹⁸, izvještavaju o mučenju i nasilju kojima su izbjeglice i drugi migranti izvrgnuti nakon što ih ta ista obalna straža uhvati i odvede u Libiju. Konkretno, izvještaji¹⁹ svjedoče o brutalnim i sustavnim kršenjima ljudskih prava izbjeglica i drugih migranata, uključujući silovanja, ropstvo, nehumana postupanja, ubojstva - za koja bi EU i Italija mogle snositi ne samo moralnu, nego i pravnu odgovornost za prešutnu potporu ovakvim zločinima, ukoliko ne promijene svoje politike.

Slične štetne posljedice imaju i drugi ugovori s trećim zemljama kojima se nastoji eksternalizirati migracije, od kojih mnogi sadrže klauzule povezane s migracijama - točnije readmisijske ugovore, čime se pristup europskim razvojnim fondovima ili olakšanom

¹⁴ Što primjerice uključuje pravo na smještaj i boravak, pristup pružateljima skrbi, pristup poslu, itd.

¹⁵ Vidi: Cases T-192/16, T-193/16 and T-257/16 NF, NG and NM v European Council, 28. veljače 2017.

Dostupno

na: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=188483&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&ir=&occ=first&part=1&cid=1163007>

¹⁶ Povelja Europske unije o temeljnim pravima, 2016/C 202/02. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=EN>

¹⁷ Memorandum of understanding on cooperation in the fields of development, the fight against illegal immigration, human trafficking and fuel smuggling and on reinforcing the security of borders between the State of Libya and the Italian Republic, 2. veljače 2017. Dostupno na: http://eumigrationlawblog.eu/wp-content/uploads/2017/10/MEMORANDUM_translation_finalversion.doc.pdf

¹⁸ UN Security Council, United Nations Support Mission in Libya, Report of the Secretary-General, S/2020/41, 15.01.2020. Dostupno na: <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/01/Secretary-General-UN-Report-Libya.pdf>

¹⁹ Vidi na primjer: Human Rights Watch, Italy: Halt Abusive Migration Cooperation with Libya, 12.02.2020., dostupno na: <https://www.hrw.org/news/2020/02/12/italy-halt-abusive-migration-cooperation-libya>; Amnesty International, Libya 2019. Dostupno na: <https://www.amnesty.org/en/countries/middle-east-and-north-africa/libya/report-libya/>; Medecins sans frontiers, Trading in suffering: detention, exploitation and abuse in Libya, 23.12.2019. Dostupno na: <https://www.msf.org/libya%E2%80%99s-cycle-detention-exploitation-and-abuse-against-migrants-and-refugees>



dobivanju viza uvjetuje 'suradnjom' u migracijskim pitanjima. Također, istu intenciju imaju i razni ugovori o tehničkoj suradnji s institucijama trećih zemalja, poput policije ili vojske.

Oxfamov izvještaj²⁰ koji analizira Uzajamni fond EU-a za Afriku iz 2020. navodi kako se razvojna pomoć Europske unije sve više troši na zatvaranje granica, smanjivanje migracija te povratke migranata u zemlje podrijetla. Izvještaj pokazuje kako su fondovi za razvoj sve više povezani sa domaćim političkim prioritetima država članica EU i njihovim naporima prema smanjivanju migracija – pa je, na primjer, gotovo milijarda eura iz fondova usmjerena u takve svrhe, dok je samo 56 milijuna alocirano za regularne migracijske sheme, zahvaćajući time manje od 1,5% totalne vrijednosti fonda.²¹

Hotspots – pristup koji krši europsko i međunarodno pravo

Uvođenje pristupnih točaka (tzv. hotspot) isprva se predstavljalo kao metoda rasterećivanja država članica koje se nalaze na vanjskim granicama EU i koje su 'zemlje pristupa' za velik broj izbjeglica i drugih migranata. No, u praksi je ovaj pristup učinio potpuno suprotno. Pokazalo se da je u kombinaciji s postojećim sistemom 'Dublina' ovaj 'hotspot pristup' zapravo neproporcionalno, ako ne i potpuno, delegirao sve obveze međunarodne zaštite i CEAS-a upravo na one države članice koje se nalaze na vanjskim granicama – isključujući time odgovornost ostalih država članica. Neučinkovitost toga sistema postala je osobito očigledna u Italiji i Grčkoj te je dovela do intenziviranja eksternalizacije granične kontrole na treće zemlje.

Nadalje, sama uspostava ovakvih kampova gdje je osobama ograničeno kretanje u suprotnosti je s načelom zaštite ljudskih prava budući da predstavlja arbitrarnu detenciju cijele grupacije osoba kojima je jedino zajedničko da traže međunarodnu zaštitu. Također, u praksi ovi ograđeni centri krše niz drugih ljudskih prava – kao što je pravo na pitku vodu, hranu, sigurnost te lišavaju tražitelja međunarodne zaštite ljudskog dostojanstva jer su primorani živjeti u bijednim životnim uvjetima.

Primjer jednog takvog kampa jest Moria u Grčkoj - ujedno i ilustracija neefikasnosti i okrutnosti hotspot pristupa, kao i posljedica eksternalizacije migracija i sustava međunarodne zaštite i ilustracija normalizacije humanitarne krize i krize solidarnosti. Namijenjena da zbrine 3 000 osoba, a procijenjeno je da ondje boravi između 16 000 i 19 000 ljudi u nehumanim uvjetima: bez struje, pitke vode i, za mnoge, bez ikakvog skloništa. Naposljetku, bez pristupa

²⁰ Oxfam, (2020). The EU Trust Fund for Africa: Trapped between aid policy and migration politics.

Dostupno na: <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-eu-trust-fund-for-africa-trapped-between-aid-policy-and-migration-politics-620936>

²¹ Oxfam press release: EU aid increasingly taken hostage by migration politics, 29.01. 2020. Dostupno na: <https://www.oxfam.org/en/press-releases/eu-aid-increasingly-taken-hostage-migration-politics>



adekvatnom i učinkovitom sustavu međunarodne zaštite i bez pristupa osnovnim ljudskim pravima.²²

Stoga se 'hotspot pristupu' nužno mora stati na kraj jer su u praksi te točke – točke kršenja ljudskih prava zagarantiranih međunarodnim i EU pravom. Uz neučinkovit Zajednički europski sustav azila praćen štetnim dogovorima s trećim zemljama, hotspot pristup pokazuje nužnost odbacivanja politike eksternalizacije sustava azila i pronalaženja učinkovitih, dugoročnih i na pravu i vrijednostima utemeljenih rješenja.

Dublin i podjela odgovornosti- the Dublin Regulation's 'one chance of asylum' rule²³

Dublinska uredba (Uredba Dublin III) jedan je od temelja Zajedničkog europskog sustava azila te ujedno i najkontroverznija. Prema podacima ECRE-a²⁴ upravo je ta Uredba pred nacionalnim i europskim sudovima najlitigiraniji aspekt. Premda su se prihvaćanjem ove Uredbe države obvezale primjenjivati jednake uvjete zaštite na sve tražitelje zaštite, uključujući prihvata, procedure i jasne kriterije odobravanja zaštite, nejednakost u primjeni i širok prostor diskrecije te fleksibilnosti, dovodi do brojnih problema u praksi.

S jedne strane, mnoge analize i statistički podaci²⁵ su pokazali da Uredba ne ispunjava svrhu zbog koje je donesena, a s druge strane ljudske sudbine koje je zahvatila itekako su pokazale da nije humana niti odgovara na realne potrebe.

Dublinsku uredbu ne treba reformirati niti ćemo ovdje analizirati potencijalna poboljšanja iste, jer osnove na kojima je postavljena nisu pravedne, pa tako ni daljnji razvoj sustava utemeljenog na tim postavkama ne može biti "ispravljen". Važno je istaknuti neke ključne nedostatke i paradokse ove Uredbe i sustava koji se njome pokušava uspostaviti, te ponuditi principe i smjernice kao alternativu postojećem pristupu.

Osnovni cilj Uredbe je garancija da se svakom državljaninu treće zemlje koji traži međunarodnu zaštitu unutar područja u kojem se primjenjuje omogući pristup postupcima za priznavanje međunarodne zaštite, onemogućujući mu podnošenje višestrukih zahtjeva u

²² Vidi na primjer: Godin, M., UN Calls For 'Emergency Measures' to Improve Conditions in Greek Refugee Camps, Amid Overcrowding and Risk of Disease Outbreaks, 11.02.2020., Time. Dostupno na: <https://time.com/5781936/lesbos-greece-refugee-camps-dangerous/>

²³ El-Enany, N. (2017). The Perils of Differentiated Integration in The Field of Asylum in A. Ott and B. De Witte (eds.) Between Flexibility and Disintegration, The Trajectory of Differentiation in EU Law. Dostupno na: <https://eprints.bbk.ac.uk/20655/1/20655.pdf>

²⁴ ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation COM(2016) 270. (2016). P.5. Dostupno na: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-Dublin-IV.pdf?ncid=txtlnkusaolp00000618>

²⁵ ECRE papers; Schmidt Z. Deficiencies of the Dublin Regulation and the Solidarity Remedy Exemplified by Analysing Cases M.S.S. v. Belgium and Greece And Tarakhel v. Switzerland;



nekoliko država članica, a sve s namjerom ubrzanja i racionalizacije postupaka zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Iako se Uredbom uređuje hijerarhija kriterija za utvrđivanje koja je država odgovorna za provedbu postupka azila, princip prve zemlje ulaska bio je i ostao apsolutno dominantan. To je dovelo do toga da se države na južnim i istočnim granicama EU, zbog svog geografskog položaja i migracijskih ruta, suočavaju s neproporcionalno više zahtjeva od ostalih zemalja. Zbog (percepcije) preopterećenosti te države nisu bile u mogućnosti izvršavati neke od odredbi propisanih Uredbom - primjerice uzimanja otisaka prstiju i unošenje u EURODAC sustav ili pak nesprečavanje daljnjeg kretanja tražitelja međunarodne zaštite.

Svi ovi nedostaci i nelogičnosti sustava dodatno su izašli na vidjelo za vrijeme humanitarne krize 2015/2016. godine. Ono što je uslijedilo je da su neke države članice obustavile Schengenski sustav kako bi smanjile broj tražitelja međunarodne zaštite. A neke države su dodatno poduzele i jednostrane mjere kao što su izgradnja ograda i promjena nacionalnih zakona o azilu kako bi se ljude odvratilo od traženja sigurnosti u tim zemljama.

Upravo se kolaps Dublinske uredbe, do kojeg je došlo za vrijeme krize, uzima kao prijelomna točka za daljnju navodnu suštinsku reformu sustava, no predložene promjene u vidu stalnog i automatskog mehanizma relokacije, definiranja odgovarajućih procedura u državi prvog ulaska te jasni propisi o financijskim doprinosima iz EU budžeta, u principu su blijedi i kozmetički pokušaj da se isprave nedostaci koji su nastali upravo zbog te iste Uredbe.

Jedan od željenih ciljeva Dublinske uredbe je zaustaviti tzv. sekundarna kretanja, odnosno seljenje tražitelja međunarodne zaštite i izbjeglica iz države članice u koju su prvu stigli u neku drugu članicu kao i sprečavanje podnošenja zahtjeva za azil u više država članica. Upravo se ovi fenomeni koriste kao povod za donošenje još restriktivnijih mjera i za prebacivanje odgovornosti i osuđivanje osoba koje traže međunarodnu zaštitu. No, analize i statistika su pokazale kako je ovdje riječ o posljedicama političkih odluka i nepostojanja jedinstvene vizije unutar EU te neujednačene prakse tzv. Zajedničkog sustava azila. Dok su statističke razlike među državama o broju priznatih i odbijenih tražitelja iz određenih zemalja dijametralno različite, dok su sustavi integracije i prihvata neujednačeni te dok u nekim državama prevladavaju ksenofobni sentiment, a u nekima se tražiteljima ne omogućuju dostojanstveni uvjeti života, pa čak ni krov nad glavom, prebacivanje odgovornosti na tražitelje zaštite zbog mijenjanja mjesta traženja međunarodne zaštite je licemjerno i neprihvatljivo.

Među najbitnijim odlukama Sudova vezanim za Dublin ističu se presuda Suda pravde EU u slučaju *A.S. protiv Slovenije*²⁶ i *Khadija Jafari and Zainab Jafari*²⁷ te Europskog suda za

²⁶ CJEU - C490/16, *A.S. v Republika Slovenija*, 26 July 2017

²⁷ CJEU- C-646/16 *Khadija Jafari and Zainab Jafari*



Ljudska prava *MSS protiv Grčke i Belgije*²⁸. Obje presude pokazale su neusklađenosti među državama članicama te veliki prostor pravne nesigurnosti u primjeni EU propisa. Potonjom presudom je Sud vrlo precizno presudio o obvezi država članica o suzdržavanju vraćanja tražitelja azila u drugu državu članicu gdje je zaštita ljudskih prava nedostatna, uvjeti kojima su tražitelji azila izloženi nedostojanstveni, sustav azila manjkav te ne nudi učinkovita jamstva u pogledu zabrane prisilnog udaljenja. Svojim presedanom Sud je pokazao kako su proklamirana svrha Uredbe i posljedice njene primjene u velikom raskoraku, a koji se lomi na leđima osoba koje traže sigurnost i zaštitu. Presuda je donesena 2011. ali je EU neometano nastavila reformirati i unaprjeđivati Dublin, ignorirajući činjenicu da u jednu od najčešćih „prvih zemalja ulaska“ više ne mogu vraćati ljude, stoga niti primijeniti jedno od osnovnih kriterija Uredbe. Presudom Suda pravde iz 2017. godine stiglo je zanimljivo tumačenje za Republiku Hrvatsku koja je bila „odgovorna država“, iako nije „prva država ulaska“. U slučaju države odgovorne za razmatranje zahtjeva za zaštitu za vrijeme humanitarne krize 2015/16, Sud pravde utvrdio je da „ne može biti oslobođena od takve odgovornosti država članica koja je odlučila dopustiti, pozivajući se na humanitarne razloge, ulazak državljanina treće zemlje na njezino državno područje koji nema vizu niti je oslobođen vizne obveze“²⁹ te, kao potencijalno rješenje, naveo „da se prihvat tih državljanina trećih zemalja može olakšati tako da druge države članice, jednostrano ili zajedno u duhu solidarnosti, iskoriste „klauzulu suverenosti“ koja im omogućuje da razmotre zahtjeve za međunarodnu zaštitu koji su im podneseni, čak i ako na temelju kriterija utvrđenih Uredbom Dublin III nisu odgovorne za to “razmatranje”³⁰. No, u kontekstu funkcioniranja Dublina jednako je zanimljivo i izdvojeno mišljenje nezavisne pravnice Sharpston³¹ koja kaže kako Dublinom III nisu unaprijed obuhvaćene tako izuzetne okolnosti masovnog priljeva ljudi, a koji su u potrebi za međunarodnom zaštitom, na granice Europske Unije, te se radi toga “nezakonito prelaženje preko granice” ne može tumačiti pod okolnostima navedenim u ovim predmetima. Osim toga, njen zaključak je kako se granične države članice, kao što je Hrvatska, ne mogu smatrati odgovornim za prihvat i postupanje s velikim brojem tražitelja međunarodne zaštite, postoji rizik da se jednostavno neće moći nositi s tom situacijom, odnosno, da bi ih to stavilo u poziciju da se ne mogu uskladiti sa svojim obvezama na temelju prava Europske Unije i međunarodnog prava.

Još jedna od dokumentiranih posljedica Dublina te neadekvatnog razvoja i neujednačene primjene CEAS-a je i tzv. azilna lutrija ili azil na sreću (*Asylum lottery*). Upravo su razlike u pristupu, standardima prihvata te same zaštite dovele do pojave da osobe kojima zaštita treba biraju državu članicu u kojoj misle da imaju najviše „šansi“ ostvariti svoje ljudsko pravo, kao

²⁸ ECtHR- *M.S.S. v Belgium and Greece* (GC), Application No. 30696/09

²⁹ Sud Europske unije (2017). Hrvatska je odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu osoba koje su masovno prešle njezinu granicu tijekom migracijske krize 2015.-2016., PRIOPĆENJE ZA MEDIJE br. 86/17. Dostupno na: <http://hr.n1info.com/Binary/118/Odluka-Suda-Europske-unije.pdf>

³⁰ Ibid.

³¹ Opinion of Advocate General Sharpston (2017), Case C490/16 A.S. v Republic of Slovenia and Case C646/16 Jafari. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016CC0490>



i izbjeći potencijalni *refoulement*. Odgovornost za takvu situaciju isključivo se prebacuje na tražitelje međunarodne zaštite i naziva se zlouporabom sustava azila, no samo za ponašanja tražitelja azila, ne i država. Nadalje se koristi kao argument za još restriktivnije, a ne pravednije mjere te dovodi do potpuno kontradiktorne situacije u kojoj osobe koje traže sigurnost i zaštitu odlučuju ostati u ilegalnom statusu jer si tako povećavaju šanse za potencijalno odobrenje međunarodne zaštite u jednoj od država članica. EU time umjesto mogućnosti praćenja situacije i primjene transparentnog pravnog okvira, potiče iregularnu migraciju i velik broj osoba u nesigurnom i iregularnom položaju.

Još od ECRE-ovog policy papera iz 2005. godine³² spominje se scenarij u kojem će države na vanjskim granicama zbog nemogućnosti da se nose sa velikim brojevima ljudi limitirati pristup kako teritoriju tako i sustavu međunarodne zaštite. Osim što se nezakonita protjerivanja (pushbackovi) događaju sustavno i redovito na gotovo svim vanjskim granicama, tako je i Grčka nedavno suspendirala pravo na međunarodnu zaštitu.

Sve do sada navedeno govori u prilog tome da je široko prihvaćen narativ kako je humanitarna kriza dovela do skorog kolapsa Dublina i otkrila slabe točke pogrešan i politikanski. Problemi su jako dobro dokumentirani i prije, a izvanrednu situaciju u kojoj se EU našla treba tražiti, među ostalim i u Dublinu. Dakle, Dublin je jedan od uzroka, a ne posljedica te krize i stoga, ako se želi uspostaviti pravedan, dostupan i na potrebama utemeljen zajednički sustav azila, nužno je napustiti sustav uveden Dublinskom uredbom. Način na koji uspostaviti preraspodjelu odgovornosti treba jednako uzeti u obzir potrebe osoba koje traže zaštitu i situaciju u pojedinim državama članicama.

Dosadašnji prijedlozi preraspodjele odgovornosti temeljili su se na kvotama, odnosno broju tražitelja azila koje svaka od država članica ima obavezu ili dobrovoljno/samoinicijativno želi preuzeti. U rujnu 2015. godine Europska komisija je podnijela prijedlog Vijeću EU-a koji sadrži uvođenje izvanrednog i hitnog mehanizma relokacije kao i pokretanje trajnog relokacijskog mehanizma u slučajevima kada bi se država članica našla u kriznoj situaciji s izuzetnim povećanjem i neproporcionalno velikim priljevom državljana trećih zemalja. Par mjeseci kasnije, Europska komisija dodaje prijedlog i za uvođenje tzv. mehanizma pravednosti koji se sastoji u tome da su iz obveze primitka određenog broja tražitelja azila izuzete one države članice koje su i same u situaciji neproporcionalnog pritiska migranata. U slučaju da neka država odbije primiti tražitelje po ovom principu treba platiti 250 000 eura po osobi. Mnoge države pružale su aktivni, odnosno pasivni otpor ovim prijedlozima i svi naponi oko relokacije do sada nisu bili uspješno implementirani. Upravo zbog ovakvog iskustva, prijedlog da se Dublinska uredba reformira na način da se u nju ugradi mehanizam preraspodjele

³² ECRE, (2005). The Way Forward Towards Fair and Efficient Asylum Systems in Europe, str. 13.



temeljen na kriterijima veličine, bogatstva i apsorpcijskih kapaciteta pojedine države članice, ne čini se kao potencijalno rješenje.

Konkretni principi na kojima se treba graditi alternativni pristup Dublinu opisani su kasnije u tekstu, no i ovdje smatramo bitnim istaknuti važnost preferencija, odnosno već postojećih veza tražitelja međunarodne zaštite s određenom državom članicom. Analize, istraživanja i brojni intervjui³³ pokazali su da su čimbenici poput bivših kolonijalnih veza, poznavanja jezika, blizine zemlje podrijetla, a posebno postojanje zajednica s kojima se identificiraju i socijalnih mreža u zajednici izuzetno važni za izbor odredišta. Također, uvjeti integracije, mjere, kao i prava koja osobama pripadaju, kako tijekom procesa traženja zaštite, tako i po dobivanju statusa, uvelike utječu na percepciju tražitelja o potencijalnoj državi u kojoj žele zatražiti zaštitu, a potom i živjeti.³⁴ Premda u sklopu CEAS-a i drugih relevantnih međunarodnih dokumenata postoje minimalni standardi prihvata i prava izbjeglica, u praksi je situacija posve različita između država članica. EU bi svojim financijskim mehanizmima i instrumentima trebala naći način kako da ujednači situaciju i omogući dostojanstvene uvjete života za izbjeglice. No, sve dok takva situacija zaista ne bude ostvarena u praksi, ne možemo inzistirati na dokumentima i mehanizmima koji ignoriraju te razlike i odgovornost prebacivati na tražitelje zaštite. Atmosfera nedobrodošlice, visok stupanj manifestirane ksenofobije i rasizma, kao i agende vlada koje su vrlo jasno protiv useljavanja izbjeglica nisu i ne mogu biti zanemareni te nisu i ne mogu biti odgovornost tražitelja međunarodne zaštite. Socioekonomske prilike u državama članicama se razlikuju, no odgovornost je na EU da pronađe rješenje i da svoje financijske resurse koristi u svrhu unapređenja sustava prihvata, integracije i općenito kvalitete života izbjeglica.

Ukoliko se uvažava potreba tražitelja azila, kako za jasnim i transparentnim procedurama, tako i željenim destinacijama, utoliko se preveniraju ponašanja poput korištenja krijumčarskih lanaca i riskiranja sigurnosti i života. Ako se određena država članica nađe u situaciji da njeni

³³ Eric Neumayer, Asylum destination choice. What makes some West European countries more attractive than others?, LSE Research Online. Dostupno na: <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000610/> ('Neumayer'); Anita Böcker & Tetty Havinga, Asylum Applications in the European Union, Journal of Refugee Studies, Vol.11 No.3, 1998; Roger Zetter et al., An assessment of the impact of asylum policies in Europe 1990-2000, Home Office Research Study 259, June 2003. Dostupno na: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/hors259.pdf>; Khalid Koser & Charles Pinkerton, The social networks of asylum seekers and the dissemination of information about countries of asylum (2002). Dostupno na: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/socialnetwork.pdf>; Robinson & Segrott.

³⁴ Thielemann 2006, pp. 12-13. Welfare systems, national wealth, politics and recognition rates may also be of minor significance. See Michael Collyer, The Dublin Regulation, Influences on Asylum Destinations and the Exception of Algerians in the UK, Journal of Refugee Studies, Vol.17 No.4, 2004, and Vaughan Robinson & Jeremy Segrott, Understanding the decision-making of asylum seekers, Home Office Research Study 243 (2002). Dostupno na: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/hors243.pdf> ('Robinson & Segrott'); Papadopoulou, A. Exploring the asylum-migration nexus: a case study of transit migrants in Europe, Global Migration Perspectives No. 23, January 2005, p. 12 ("the choice of destination is influenced mainly by the type of asylum policies offered and less by social networks").



kapaciteti ne mogu prihvatiti izuzetno velik broj osoba koje traže zaštitu, tada države članice trebaju naći mehanizam solidarnog preuzimanja dijela postupaka. I tada valja voditi računa da se situacija ne zlouporabljuje, kao i da se odgovornost za nedostatak solidarnosti među državama članicama ne prebacuje na tražitelje međunarodne zaštite.

Modeli zaštite izbjeglica kroz sigurne i legalne puteve

Kao što je vidljivo iz predhodnih poglavlja, osobe koje traže međunarodnu zaštitu na teritoriju Europske unije se, unatoč brojim konvencijama, direktivama i zakonskim okvirima, suočavaju se s nizom nepravdi, nelogičnosti i nepravilnosti koje su u srži CEAS-a.

Tako je sa sigurnim trećim zemljama, koje države članice EU kroz svoje zakonodavstvo mogu unaprijed odrediti na temelju različitih izvora informacija, “drugih država članica, EASO-a, UNHCR-a, Vijeća Europe i drugih mjerodavnih međunarodnih organizacija”.³⁵ EU ima Zajednički popis sigurnih zemalja porijekla³⁶, a i Republika Hrvatska je donijela Odluku o listi sigurnih zemalja podrijetla u postupku odobrenja međunarodne zaštite.³⁷

Političke igre i manipulacije koje na različite načine nastoje zaobići prava propisana Ženevskom konvencijom ignoriraju činjenicu da je svaki zahtjev za traženjem međunarodne zaštite individualan te mu se tako treba pristupati prilikom ispitivanja zahtjeva. Donošenje odluka o unaprijed definiranim sigurnosnim okolnostima pojedinih zemalja su zapravo posljedica restriktivnih politika koje takvim praksama nastoje ograničiti pristup teritoriju. Iako velika većina izbjeglica boravi upravo u susjednim zemljama, prava koja su im ondje dodijeljena su minimalna i nedostatna. Dobar primjer takve prakse je upravo Turska koja je od 2011. godine primila velik broj izbjeglica iz Sirije, ali im je dala ograničen izbjeglički status i ograničena prava. “Postoje ozbiljne prepreke, dodatni nedostaci i problemi u pristupu radu i osnovnim uslugama, kao što su zdravstvo i socijalna skrb, obrazovanju i općenito integraciji u društvo. Iako od siječnja 2016. godine Turska priznaje Sirijcima pravo na rad, u praksi je vrlo

³⁵ Članak 37., stavak 3 Direktive EU o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (2013/32/EU). Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=HR>

³⁶ Europska komisija: Zajednički popis EU-a sigurnih zemalja porijekla. Dostupno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_hr.pdf

³⁷ Hrvatska, Odluka o listi sigurnih zemalja podrijetla u postupku odobrenja međunarodne zaštite (2016), Narodne novine, NN 45/16, dostupno na: <http://www.propisi.hr/print.php?id=14241>. To su: Alžir, BIH, Crna Gora, Maroko, Albanija, Kosovo, Makedonija, Srbija, Turska, Tunis



mali broj Sirijaca dobio radnu dozvolu i većina se posljedično zaposlila i radi na crno.”³⁸ Kod mnogih osoba su upravo ovo bili okidači donošenja odluke o napuštanju Turske³⁹ te upućivanje prema državama EU, koristeći usluge krijumčara i bivajući u iregularnom statusu jer nisu imali drugih opcija. Umjesto da je osigurala legalne puteve te time omogućila da novac potrošen na krijumčare izbjeglice ulože u svoju integraciju, EU ih je prepustila organiziranom kriminalu.

Nelogičnost, licemjerje i restriktivnost europskog sustava azila je u temelju promjene do koje mora doći u promišljanju alternativa. **Alternativa koju biramo mora uključivati napuštanje Dublinske uredbe, a u svojoj srži se mora temeljiti na solidarnosti, sigurnosti, poštivanju ljudskih prava, pravednoj i realnoj preraspodjeli odgovornosti te uvažavati potrebe izbjeglica i druge faktore koji utječu na procese uključivanja u društvo.**

Substantivne veze između tražitelja međunarodne zaštite i pojedine države članice EU trebao bi biti temeljni princip za raspodjelu odgovornosti. **Prethodno poznavanje kulture i jezika zemlje članice**, osobi koja traži zaštitu može znatno olakšati pristup obrazovanju, zaposlenju i drugim za život važnim opcijama koje jednako tako doprinose samoj zemlji u koju se osoba useljava. Omogućujući tražitelju da od vrlo ranih dana dolaska u EU bude smješten u državi članici za koju je vezan i u kojoj ima namjeru ostati te potencijalno ostvariti međunarodnu zaštitu i državljanstvo, izuzetno mnogo se doprinosi i ubrzava integraciju osobe u novo društvo. Uspješno integrirana osoba je ekonomski samostalna i produktivna, zaposlena, redovito pohađa obrazovanje i održava društvene odnose te se time smanjuje rizik od iregularnosti i ostalih nepoželjnih ponašanja, ali i sekundarne migracije. Kvaliteta integracije odnosno života novouseljenih osoba ovisi o pravima koje imaju te mjerama koje države članice omogućue, stoga su brzina i kvaliteta postupka odlučivanja o zahtjevu za međunarodnu zaštitu od izuzetne važnosti. Jednako tako će i država članica koja prima izbjeglice imati koristi od naseljavanja osoba koje u toj državi žele živjeti, nastaviti graditi svoje živote i doprinositi zajednici kao cjelini.

Modeli sigurnih i legalnih puteva koji trenutno postoje i koje vrijedi razmotriti su *de facto* alternativni pristup u odnosu na Dublinsku uredbu. Iako niti jedan model nije sam po sebi dovoljan i idealan, njihove kombinacije u odnosu na specifičnosti situacije u kojima se pojedini tražitelji zaštite mogu naći pružaju bolja rješenja od Dublinske uredbe. Izdvajamo neke od njih, uz isticanje prednosti nedostataka svakog modela, jer nijedan nije idealan te bi njihova primjena trebala biti vezana za situaciju pojedinca ili grupe koja traži međunarodnu zaštitu.

³⁸ Europski gospodarski i socijalni odbor (2018): Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Ulozi Turske u izbjegličkoj krizi” (samoinicijativno mišljenje), Brussels; stavak 4.3 i 4.4. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IE6237&from=HR>

³⁹ EESC (2016): Mission Report - Turkey. Dostupno na: https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-fact-finding-missions-refugees_turkey_en.pdf



Upravo zbog toga uvijek treba sagledati sve okolnosti te stvarati politike i prakse koje čuvaju i štite ljudske živote.

Model preseljenja (tzv. resettlement) - uključuje proces odabira i preseljenja iz zemlje u kojoj je osoba zatražila međunarodnu zaštitu u zemlju koja je tu osobu odlučila primiti kao izbjeglicu (što osobi i njenoj obitelji osigurava pravo na zabranu vraćanja i sva prava (skoro) slična državljanjima zemlje u koju odlaze).⁴⁰ To je proces traženja zaštite u kojem se postupak vodi u jednoj zemlji, a osoba koja je predala zahtjev za zaštitom boravi u drugoj zemlji. Kada i ako zemlja koja vodi postupak azila, isti taj azil odobri - osoba (potencijalno i njena uža obitelj) se preseljava iz zemlje u kojoj je boravila tijekom trajanja postupka azila. Preseljenje se kao mehanizam zaštite izbjeglica razvio tijekom dva svjetska rata. "Najveći i najdramatičniji primjer preseljenja dogodio se nakon Indo-kineskog konflikta, kada je masovni egzodus "ljudi s brodova" prouzrokovao veliku krizu pružanja zaštite u regiji. Suočeni s ovom političkom i humanitarnom krizom, međunarodna zajednica je prihvatila da 'ljudi s brodova - Vijetnamci' koji dolaze u prvu zemlju azila u Jugoistočnoj Aziji, imaju pravo ulaska na teritorij, ali da će nakon toga biti preseljeni u druge zemlje."⁴¹ Suvremeni kontekst je vrlo sličan ovome. Tragičan događaj iz 2013. godine kada je brod s više od 500 izbjeglica i drugih migranata potonuo kod otoka Lampedusa u Sredozemnom moru bio je preludij za ono što se od ljeta 2015. godine naziva humanitarno- politička kriza, a slična stradanja su se nastavila do danas. Program preseljenja nije jedino rješenje već praksa koja druge pravne puteve međunarodne zaštite (humanitarne vize, humanitarni programi prihvata i dr.) treba nadopunjavati, a ne ih zamijeniti ili degradirati.

Model premještanja (tzv. relocation) - je model EU nastao 2015. godine kao reakcija na velik broj stradanja u Sredozemlju te je za svoj cilj imao rasteretiti pritisak na Grčku i Italiju kao prve zemlje azila uslijed velikog broja dolazaka izbjeglica i drugih migranata. Model premještanja uključuje premještanje tražitelja međunarodne zaštite iz jedne države članice u drugu državu članicu EU, čime druga država članica postaje odgovorna za postupak traženja zaštite. Sudjelovanje zemalja članica u ovom modelu nije bilo obvezujuće, već dobrovoljno. "Države članice bit će odgovorne za razmatranje zahtjeva u skladu s utvrđenim pravilima i jamstvima. Ključ preraspodjele (...) temelji se na kriterijima poput BDP-a, broja stanovnika, stope nezaposlenosti, dotadašnjeg broja tražitelja azila i dotadašnjeg broja preseljenih izbjeglica."⁴²

⁴⁰ UNHCR (2011): Resettlement Handbook, Geneva, Switzerland; str. 3 (slobodan prijevod s engleskog na hrvatski jezik). Dostupno na: <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>

⁴¹ Ibid.

⁴² Europska komisija (2015): Europski migracijski program, str. 4. Dostupno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_hr.pdf



Model spajanja obitelji - obuhvaća pravo koje imaju članovi uže obitelji osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom da se spoje s tom osobom u državi koja je toj osobi odobrila međunarodnu zaštitu i da nastave legalno živjeti u toj zemlji, ostvarujući zakonom propisana prava. Pravo na spajanje obitelji definirano je u Direktivi Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji.⁴³ Neke države članice su primjenu ovog prava degradirale tijekom krize 2015. Tako je, primjerice, Danska osobama pod supsidijarnom zaštitom iz Sirije kojima je zaštita odobrena 2015. ili kasnije ukinula pravo na spajanje obitelji. Italija ja tijekom 2017. uvela stroža pravila za prijavu spajanja obitelji, gdje je prijava mogla biti poslana tek nakon što osoba kojoj je azil odobren dvije godine boravi u Italiji.

Model humanitarnih viza - označava pravo osobe da zatraži humanitarnu vizu u konzulatima i ambasadama u zemlji porijekla/boravka ili susjednoj zemlji, s kojom osoba može sigurno i legalno otputovati u državu članicu EU gdje potom može zatražiti međunarodnu zaštitu. Primjer primjene ovog modela izvan teritorija EU je Brazil⁴⁴ koji je 2013. Sirijcima izdavao humanitarne vize u konzulatima i ambasadama, s kojima su legalno ulazili u zemlju i pristupali sustavu azila. Kasnije je taj sustav nadograđen⁴⁵ na način da se izbjeglicama iz Sirije automatski dodijeljivao privremeni boravak na period od dvije godine unutar koje su mogli zatražiti međunarodnu zaštitu.

Model “ukidanja zahtjeva za vizu” - model koji uključuje ukidanje koncepta viza za osobe s područja kojeg je prisiljen napustiti velik broj ljudi zbog potrebe za međunarodnom zaštitom. Na taj način ljudi u potrebi za međunarodnom zaštitom svoja sredstva troše na legalna putovanja te nisu primorani dalje se ugrožavati plaćajući krijumčare. Osobama ostaju sredstva kojima mogu ostvariti osnovne životne potrebe u zemlji azila. Ovaj model omogućuje izbjeglicama da sami odaberu zemlju u kojoj žele nastaviti svoje živote. Mogućnost tog odabira utječe na psihofizičko stanje i mentalno zdravlje izbjeglica te doprinosi osnaživanju i osamostaljenju - jer će se, u većini slučajeva, odabir temeljiti na substantivnim vezama koje izbjeglice imaju s državama primitka (birat će zemlje u kojima će im proces integracije biti olakšan o omogućen). U slučaju velikog priljeva ljudi: aktivira se mehanizam privremene zaštite.

Model privatnih sponzorstva (tzv. humanitarnih koridora) - uključuje pravno i socijalno jamčenje za osobe koje su u potrebi za međunarodnom zaštitom. Jamci mogu biti članovi obitelji, crkve, organizacije civilnog društva ili druge grupe ljudi. Jamac preuzima

⁴³ Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=HR>

⁴⁴ UNHCR (2013). UN refugee agency welcomes Brazil announcement of humanitarian visas for Syrians. Dostupno na: <https://www.unhcr.org/news/latest/2013/9/524555689/un-refugee-agency-welcomes-brazil-announcement-humanitarian-visas-syrians.html>

⁴⁵ ANBA (2019). Brazil simplifies humanitarian visa application for Syrians. Dostupno na: <https://anba.com.br/en/brazil-simplifies-humanitarian-visa-application-for-syrians/>



ulogu koju inače ima sustav socijalne skrbi: dakle skrbi za osobu ili obitelj dok joj/im se razmatra traženje međunarodne zaštite. Razmatranje postupka međunarodne zaštite ostaje u domeni države, kao i sama odluka. U primjeni ovog modela je ključno da jamci imaju ostvarenu suradnju s državnim tijelima te da je ona transparentna i pravedna. Ovaj model primjenjuje se u Italiji suradnjom zajednice Sant'Egidio⁴⁶ i federacijom Evangelističkih crkava. Jednako tako je i Valdese crkva⁴⁷ znala direktno jamčiti za osobe koje su brodovi organizacija poput Sea Watcha spašavali u Sredozemnom moru.

Model uzajamnog priznavanja azila u državama Schengena i EU - model koji status međunarodne zaštite čini univerzalnim na području zemalja EU i Schengena bez obzira na to koja ga je točno država odobrila. Osoba kojoj je međunarodna zaštita odobrena uživa sva prava statusa u svim država Schengena i EU, uz obvezu prijave boravka.

Model diplomatskog (eksteritorijalnog) azila je model koji uključuje praksu traženja zaštite u ambasadi ili konzulatu zemlje u kojoj se osoba kojoj je potreba međunarodna zaštita nalazi. Prostor ambasade/konzulata se smatra eskteritorijem na kojem ne vrijedi pravila zemlje u kojoj se osoba nalazi, već prava zemlje ambasade/konzulata. Ovaj model nije općeprihvaćen kao institut međunarodnog prava, nego postoji kao institut partikularnog međunarodnog prava zemalja Latinske Amerike gdje je i pravno reguliran najprije Konvencijom u Havani 1928. godine, a potom i Konvencijom u Caracasu 1954. godine. Najpoznatiji primjer primjene modela diplomatskog azila je onaj Juliana Assangea, osnivača Wikileaks. To je ujedno i dobar primjer nestabilnosti i nedostatka ovog modela budući da predsjednik države odlučuje o dodjeli i ukidanju azila. Upravo zato bi ovaj model trebalo nadograditi uvođenjem hitnih diplomatskih avionskih linija koje osobe s odobrenim diplomatskim azilom prevoze u zemlje azila.

⁴⁶ Sant'Egidio. Humanitarian Corridors for Refugee. Dostupno na:
<https://www.santegidio.org/pageID/30112/langID/en/Humanitarian-Corridors.html>

⁴⁷ The Local (2019). Italian church to host Sea Watch migrants. Dostupno na:
<https://www.thelocal.it/20190110/italian-church-chiesa-valdese-sea-watch-migrants>



Tablični prikaz modela

MODEL PRESELJENJA	
PREDNOSTI	NEDOSTACI
<ul style="list-style-type: none"> • Alternativa nesigurnom putovanju • Preseljenjem u zemlju azila, odmah se stječu prava • Manja izloženost potencijalnoj traumi • Lakši i brži pristup procesu uključivanja u društvo (integracije) 	<ul style="list-style-type: none"> • Dugotrajan proces • Netransparentno informiranje tražitelja međunarodne zaštite o pravima i mogućnostima u zemljama primitka • Neadekvatan smještaj tijekom trajanja postupka • Prednost se daje ranjivim skupinama, što sve osobe koje ne spadaju pod tu kategoriju dovodi u situaciju da borave u izbjegličkim kampovima godinama
MODEL PREMJEŠTANJA	
PREDNOSTI	NEDOSTACI
<ul style="list-style-type: none"> • Alternativa nesigurnom putovanju • Manja izloženost potencijalnoj traumi • Lakši i brži pristup procesu uključivanja u društvo (integracije) 	<ul style="list-style-type: none"> • Dugotrajan proces • Neizvjesnost i nakon preseljenja (jer postupak traženja zaštite tek započinje) • Netransparentno informiranje tražitelja međunarodne zaštite o pravima i mogućnostima u zemljama primitka • Neadekvatan smještaj tijekom trajanja postupka • Prednost se daje ranjivim skupinama, što sve osobe koje ne spadaju pod tu kategoriju dovodi u situaciju da borave u izbjegličkim kampovima godinama
MODEL SPAJANJA OBITELJI	
PREDNOSTI	NEDOSTACI
<ul style="list-style-type: none"> • Alternativa nesigurnom putovanju • Očuvanje obitelji • Manja izloženost potencijalnoj traumi • Lakši i brži pristup procesu uključivanja u društvo (integracije) 	<ul style="list-style-type: none"> • Zloupotreba modela od strane krijumčara • Pokrivanje troškova je odgovornost izbjeglice i njene obitelji • Degradiranje prava od strane institucija • Dugotrajan postupak
MODEL HUMANITARNIH VIZA	
PREDNOSTI	NEDOSTACI



The project 'Towards an open, fair and sustainable Europe in the world - EU Presidency Project 2019-2021' is funded by the European Union and implemented by the Finnish NGO platform for development Fingo, the Romanian platform FOND, the Croatian Platform CROSOL, and CONCORD, the European NGO Confederation for relief and Development.

<ul style="list-style-type: none"> • Alternativa nesigurnom putovanju • Olakšan ulaz u zemlju azila • Manja izloženost potencijalnoj traumi • Lakši i brži pristup procesu uključivanja u društvo (integracije) • Osoba samostalno bira zemlju u kojoj želi tražiti zaštitu i nastaviti život 	<ul style="list-style-type: none"> • Otežan pristup ambasadama i konzulatima koji izdaju vize
MODEL UKIDANJA ZAHTJEVA ZA VIZU	
PREDNOSTI	NEDOSTACI
<ul style="list-style-type: none"> • Alternativa nesigurnom putovanju • Olakšan ulaz u zemlju azila • Manja izloženost potencijalnoj traumi • Lakši i brži pristup procesu uključivanja u društvo (integracije) • Osoba samostalno bira zemlju u kojoj želi tražiti zaštitu i nastaviti život 	<ul style="list-style-type: none"> • Zloupotreba primjene modela od strane policije na granici
MODEL PRIVATNIH SPONZORSTVA	
PREDNOSTI	NEDOSTACI
<ul style="list-style-type: none"> • Alternativa nesigurnom putovanju • Olakšan ulaz u zemlju azila • Manja izloženost potencijalnoj traumi 	<ul style="list-style-type: none"> • Upravljanje je u rukama sponzora koji u svakom trenu može mijenjati pravila i ugroziti položaj izbjeglice • Outsourcing socijalne zaštite izbjeglice unutar sustava međunarodne zaštite
MODEL UZAJAMNOG PRIZNAVANJA AZILA U DRŽAVAMA SCHENGENA I EU	
PREDNOSTI	NEDOSTACI
<ul style="list-style-type: none"> • Nadogradnja sustava međunarodne zaštite • Smanjenje iregularnosti izbjeglica unutar EU • Otvaranje mogućnosti prirodnog naseljenja unutar EU, što poboljšava proces integracije • Osoba samostalno bira zemlju u kojoj želi tražiti zaštitu i nastaviti život 	<ul style="list-style-type: none"> • Potencijalna opasnost kršenja prava od država članica
MODEL DIPLOMATSKOG AZILA	



The project 'Towards an open, fair and sustainable Europe in the world - EU Presidency Project 2019-2021' is funded by the European Union and implemented by the Finnish NGO platform for development Fingo, the Romanian platform FOND, the Croatian Platform CROSOL, and CONCORD, the European NGO Confederation for relief and Development.

PREDNOSTI	NEDOSTACI
<ul style="list-style-type: none"> • Alternativa nesigurnom putovanju • Olakšan ulaz u zemlju azila • Manja izloženost potencijalnoj traumi • Lakši i brži pristup procesu uključivanja u društvo (integracije) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nedostupnost ambasada i konzulata • Izoliranost u određenom prostoru (svojesvrna detencija): sigurnost u nesigurnosti • Dugotrajan proces do osiguranja preseljenja u zemlju koja dodjeljuje diplomatski azil



The project 'Towards an open, fair and sustainable Europe in the world - EU Presidency Project 2019-2021' is funded by the European Union and implemented by the Finnish NGO platform for development Fingo, the Romanian platform FOND, the Croatian Platform CROSOL, and CONCORD, the European NGO Confederation for relief and Development.

Zaključak

Situacija u kojoj se nalaze izbjeglice i drugi migranti na granicama EU zahtijeva strukturna rješenja, a nastojanje da se ona riješi prebacivanjem odgovornosti i eksternalizacijom je neozbiljno te neće rezultirati dugoročnim i zadovoljavajućim sustavom, već će EU nastaviti stavlјati u nepovolјan vanjskopolitički položaj. Svojim trenutnim pristupom EU ugrožava svoje proklamirane temelјne vrijednosti (poput solidarnosti, zaštite i poštivanja ljudskih prava) te živote, sigurnost i dostojanstvo izbjeglica.

Navedeni modeli su trenutno postojeći primјeri i ideje izgrađeni unutar stručne i političke zajednice koja prati sustav međunarodne zaštite. Svaki od njih ima svoje prednosti i nedostatke u primјeni te je ideal koji težimo postići taj da ih primјenјujemo u kombinaciji - kojom se oni međusobno nadopunјuju i nadograđuju. Zaštita ljudskih prava i izbjegličkog prava moraju biti temelј te primјene.

Europska unija kao krovno tijelo koje okuplja države članice treba postaviti temelјe za primјenu novih modela za zaštitu izbjeglica koji će države članice obvezati i motivirati u primјeni. Povijest je pokazala kako je politička volја u zaštiti izbjeglica bila pokretač djelovanja, no sad je vrijeme da se političkoј volји pod hitno pridruži i politička obaveza.



The project 'Towards an open, fair and sustainable Europe in the world - EU Presidency Project 2019-2021' is funded by the European Union and implemented by the Finnish NGO platform for development Fingo, the Romanian platform FOND, the Croatian Platform CROSOL, and CONCORD, the European NGO Confederation for relief and Development.

Preporuke za uspostavu pravednijeg sustava međunarodne zaštite u EU:

- Svaka reforma Zajedničkog europskog sustava azila (CEAS) mora se temeljiti na ljudskim pravima, imati jasne ciljeve i ukloniti disfunkcionalnosti postojećeg sustava. Reforma nužno mora biti utemeljena na podjeli odgovornosti i solidarnosti na način koji to propisuju članci 78. i 80. Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije
- EU treba kontinuirano pronalaziti rješenja za prihvata i zaštitu osoba pristupom temeljenom na humanosti i dostojanstvu. Kvalitetna primjena pravednijeg sustava međunarodne zaštite zahtjeva uspostavu suradnje te razmjenu iskustva i znanja među državama članicama Schengena i EU, a kako bi se zaista uspostavili ujednačeni uvjeti prihvata, zaštite i integracije u državama članicama.
- EU treba uspostaviti obvezujuće modele sigurnih i legalnih mogućnosti dolaska izbjeglica, stavljajući primarni fokus na spomenute modele i osigurati financijske resurse za njihovo ostvarenje. Omogućavanje sigurnih i legalnih puteva ključni je doprinos koji EU može dati globalnom odgovoru na migracijska kretanja te bi uvelike smanjilo rizike i neizvjesnosti kojima su izložene osobe koje su prisiljene napustiti svoje domove. Prijedlozi koji vode instrumentalizaciji preseljenja, odnosno koji podržavaju migracijsku kontrolu ili uvode osnove za isključenje određenih osoba na temelju „perspektive integracije“ pojedinca, potkopavaju bit preseljenja i nužno ih je odbaciti.
- Prilikom izrade i primjene modela pravednijeg sustava međunarodne zaštite i sigurnih i legalnih mogućnosti dolaska važno je uvažiti potrebe izbjeglica konzultirajući se s izbjegličkim kolektivima/grupama. Također, važno je uključiti i lokalne zajednice država članica koje će ih direktno primjenjivati.
- EU treba raskinuti štetne ugovore i druge dogovore s trećim državama kojima se ugrožavaju životi i sigurnost te koji za rezultat imaju kršenja ljudskih prava, te inzistirati da dosljednoj kvalifikaciji ‘sigurne treće zemlje’ pojedinačno i na način utvrđen EU pravom. EU može podržati druge zemlje i regije u izgradnji sustava azila i prihvatnih kapaciteta, no to ujedno znači i da se od EU očekuje da razvija i unapređuje sustav i na svom teritoriju, a ne da ga izvozi u države izvan svojih granica.
- EU treba učvrstiti svoju ulogu u rješavanju stvarnih uzroka prisilnog raseljavanja, uključujući sukobe, odsustvo sigurnosti, društveno nasilje i represiju, podržavajući trajna rješenja kako bi se spriječilo raseljavanje i skratilo trajanje.
- Dublinski sustav raspodjele zahtjeva za azil treba napustiti te omogućiti sigurne i legalne pristupe teritoriju EU i sustavu azila temeljene na poštivanju ljudskih prava koji adekvatno odgovaraju na realne potrebe ljudi u potrazi za sigurnošću.



- Nužno je osiguranje sredstava na europskoj, nacionalnoj i lokalnoj razini kako bi pretpostavka jednakog stupnja međunarodne zaštite unutar EU postala stvarna te koristiti mjere za sankcioniranje onih država članica koje krše ljudska prava i ne žele sudjelovati u raspodjeli odgovornosti. EU treba osigurati dostatnu razinu financiranja za dostojanstvene uvjete života osoba koje se useljavaju kao i usmjeriti sredstva u prihvat, integraciju i mjere za uključivanje i osiguravanje jednakih šansi, a smanjiti ulaganja u opremanje granica i povratke migranata u tzv. treće zemlje.



The project 'Towards an open, fair and sustainable Europe in the world - EU Presidency Project 2019-2021' is funded by the European Union and implemented by the Finnish NGO platform for development Fingo, the Romanian platform FOND, the Croatian Platform CROSOL, and CONCORD, the European NGO Confederation for relief and Development.