

Jasna Barberić*

Republika Hrvatska kao dio Zapadno-balkanske rute: tri mjeseca na tri lokacije s izbjeglicama i migrantima u Hrvatskoj

Sadržaj

1. Uvod
2. Općenito o izbjegličko-migracijskoj krizi
3. Situacija u Hrvatskoj za vrijeme krize
 - 3.1. Položaj Hrvatske
 - 3.2. Postupci u kampovima
 - 3.3. Registracija izbjeglica i migranata
 - 3.4. Hrvatska nakon zatvaranja Zapadno-balkanske rute
4. Zaključak

1. Uvod

Masovno kretanje izbjeglica i migranata koje je započelo 2015. predstavlja najveću izbjegličku krizu poslije Drugog svjetskog rata u Europi¹. Time je rat na području bivše Jugoslavije² koji je trajao od 1991. do 1995. i koji je do tada predstavljao najveću izbjegličku krizu poslije Drugog svjetskog rata u Europi, „gurnut“ na drugo mjesto. Izbjeglice i migranti iz Sirije i zemalja Sjeverne Afrike dolazili su u Europu različitim putevima, tzv. rutama u većem broju još od 2014. Međutim, 2015. je bila krizna i prijelomna godina jer je više od milijun izbjeglica i migranata stiglo u Europu. Više od 800.000,00 izbjeglica i migranata stigli su preko Egejskog mora iz Turske u Grčku³, što predstavlja 80 posto svih osoba koje su nezakonito ušle u Europu u 2015. Na vrhuncu izbjegličke krize u ljeto 2015, u Grčku je svaki dan stizalo 10.000,00 izbjeglica i migranata⁴. Svaka druga osoba koja je prešla Sredozemno more u 2015, otprilike pola milijuna

* Autorica je dipl. pravica iz Zagreba, ekspertica za pravna pitanja izbjeglica, migranata i međunarodne zaštite, u mirovini.

¹ <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/hr/>, očitavanje: 20. 02. 2017.

² <http://www.unhcr.org/3ebf9bb50.pdf>, s. 218, očitavanje 14. 05. 2017.

³ <http://www.unhcr.org/afr/news/latest/2015/12/5683d0b56/million-sea-arrivals-reach-europe-2015.html>, očitavanje: 26. 04. 2017.

⁴ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/HR/COM-2017-131-F1-HR-MAIN-PART-1.PDF>, s. 3, očitavanje: 26. 04. 2017.

ljudi, bili su Sirijci koji su pobjegli od rata u njihovoj zemlji. Afganistanci su činili 20 posto i Iračani sedam posto u ukupnoj populaciji⁵.

Od Grčke preko Makedonije, Srbije i Hrvatske prema Sloveniji i dalje Austriji vodila je tzv. Zapadno-balkanska ruta. Ova ruta zatvorena je 9. ožujka 2016⁶. Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske izdalo je 24. siječnja 2017. priopćenje da je kroz Hrvatsku tijekom migracijske krize od 16. rujna 2015. do 9. ožujka 2016. prošlo 658.068 osoba⁷.

Ovaj rad daje uvid u izbjegličko-migracijsku krizu u Hrvatskoj kao dijelu Zapadno-balkanske rute. Prikaz se temelji na neposrednom opažanju događaja za vrijeme mojeg boravka od 15. rujna do 15. prosinca 2015. na terenu s izbjeglicama i migrantima kao i na mojem stručnom znanju o izbjegličkom odnosno azilnom pravu. Provela sam tri mjeseca na tri najvažnije lokacije na kojima su bili smješteni izbjeglice i migranti: na graničnom prijelazu Tovarnik gdje se ulazilo u Hrvatsku iz Srbije, Privremenom prihvatnom tranzitnom centru Opatovac i Zimsko prihvatno-tranzitnom centru u Slavanskom Brodu⁸.

2. Općenito o izbjegličko-migracijskoj krizi

Smatram da je na početku potrebno naglasiti razliku između pojmova izbjeglice i migranti⁹, jer mediji koriste oba izraza naizmjenično, bez objašnjenja što koji pojam znači. Naime, izbjeglice su osobe koje bježe od oružanog sukoba ili proganjanja. Temeljno načelo iz Konvencije Ujedinjenih naroda o statusu izbjeglica¹⁰ od 1951. je načelo *non-refoulement*, tj. zabrane protjerivanja ili vraćanja izbjeglice u situaciju u kojoj njegov život ili sloboda mogu biti ugroženi odnosno u kojoj može biti izložen mučenju ili nečovječnom postupanju.

Migranti su osobe koje su bez prisile odlučile napustiti svoju zemlju ne zbog straha za svoj život ili zbog proganjanja, već najčešće zato da bi poboljšali svoj život tako da nađu bolje zaposlenje, radi obrazovanja, spajanja s obitelji ili sličnih razloga. Za razliku od izbjeglica koji se ne mogu vratiti kući u sigurnosti, ako se migranti vrate kući, nastaviti će primati zaštitu svoje vlade.

Najznačajnije obilježje ove izbjegličko-migracijske krize je dolazak/ulaz u Europu i Europsku uniju velikog broja državljana trećih država, a da su pri tom države otvorile svoje granice. Stoga se ulazak/tranzit/izlazak odvijao neovisno o pozitivnim propisima o međunarodnoj zaštiti¹¹ tj. o azilu kao i o propisima koji se u redovnim okolnostima inače primjenjuju na državljane „trećih država“ koji su nezakonito u određenoj državi.

⁵ <http://www.unhcr.org/afr/news/latest/2015/12/5683d0b56/million-sea-arrivals-reach-europe-2015.html>, očitavanje: 26. 04. 2017.

⁶ <https://vlada.gov.hr/news/prime-minister-oreskovic-balkan-route-closed-without-any-tension/18573>, očitavanje: 13. 05. 2017.

⁷ <https://www.mup.hr/novosti/364/priopcenje-za-javnost>, očitavanje: 26. 04. 2017.

⁸ U Agenciji Ujedinjenih naroda za izbjeglice, Predstavništvo u Republici Hrvatskoj, radila sam kao pravna savjetnica, a od siječnja 2017. sam u mirovini. Napominjem da niti jedna moja tvrdnja ili komentar ne odražavaju stajališta Agencije UN za izbjeglice već su rezultat mog osobnog teoretskog i praktičnog znanja stečenog u 24 godine rada u toj specijaliziranoj agenciji Ujedinjenih naroda i u prethodnih 15 godina rada u hrvatskim institucijama.

⁹ <http://www.unhcr.rs/opste/razno/stav-unhcr-izbeglica-ili-migrant-sta-je-ispravno.html>, očitavanje: 16. 05. 2017.

¹⁰ http://www.unhcr.hr/images/stories/pdf/konvencija_1951.pdf, očitavanje: 16. 05. 2017.

¹¹ Iako se važeći propis o azilu u Hrvatskoj zove Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, u tekstu ću za pojam „međunarodna zaštita“ koji obuhvaća azil i supsidijarnu zaštitu, koristiti općepoznati pojam „azil“.

Državljeni trećih država su stranci koji nisu državljani država Europskog gospodarskog prostora (EGP-a) dakle Europske unije i sljedećih država: Kneževina Lihtenštajn, Kraljevina Norveška i Republika Island. Na državljane Švicarske Konfederacije primjenjuju se odredbe Zakona o strancima¹² koje se odnose na državljane država članica EGP-a.

Propisi o schengenskoj pravnoj stečevini¹³ i posebice o schengenskoj vanjskoj granici, ponovni prihvrat odnosno vraćanje tražitelja azila¹⁴ prema Dublinskoj uredbi¹⁵ te kažnjavanje osoba koje nezakonito ulaze u državu a ne traže azil, svi ti propisi nisu primjenjivani u državama kroz koje su izbjeglice i migranti prolazili.

Zanimljivo je da su države članice Europske unije kao i države na Zapadno-balkanskoj ruti koje nisu članice Europske unije primjenjivale različite pravne konstrukcije da bi ulazak, kratkotrajni boravak i tranzit izbjeglica i migranata učinili legalnim i da bi izbjegli njihovo sankcioniranje.

I u Hrvatskoj se postupalo drugačije nego prije krize u jesen 2015, kada su tražitelji azila i nezakoniti migranti dolazili u znatno manjem broju i kada su granice bile zatvorene. Hrvatska policija je donosila rješenja o dobrovoljnom povratku jer su stranci nezakonito boravili u Hrvatskoj, unatoč tome što je Vlada dopustila njihov ulazak i kratkotrajni boravak. Policija je tako postupala sve dok je Zapadno-balkanska ruta bila otvorena.

Ukoliko je ipak osoba zatražila međunarodnu zaštitu (azil), primijenjen je Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti¹⁶. To je osnovni propis koji uređuje sustav azila u Hrvatskoj i koji je na snazi od 2. srpnja 2015. Prema mišljenju UNHCR-a¹⁷, hrvatsko zakonodavstvo s područja azila i migracija u skladu je s međunarodnim načelima i pravnom stečevinom Europske unije. Prema izjavi koju je 20. lipnja 2015. dao tadašnji predstavnik UNHCR-a u Hrvatskoj, sustav azila u Hrvatskoj je učinkovit i pravičan¹⁸.

Kako je započela izbjegličko-migracijska kriza? U srpnju 2015. rat u Siriji¹⁹ ušao je u petu godinu, pa je više od četiri milijuna stanovnika Sirije, šestina populacije, cijelo to vrijeme boravila u izbjeglištvu u susjednim državama: Turskoj, Libanonu, Iraku, Jordanu i Egiptu. Prema izvještaju Europske komisije²⁰ od travnja 2017, broj izbjeglica u Turskoj premašio je 3,2 miliona i time je Turska postala zemlja koja udomljuje najveći broj izbjeglica na svijetu. Zbog dugotrajnog boravka i sve lošijih uvjeta smještaja u tim državama kao i bez naznaka o skorom prestanku sukoba, pritisak izbjeglica prema zapadnoj Europi se povećao.

¹² <https://www.mup.hr/public/documents/Javnost/Isprave/Stranci.pdf>, očitavanje: 16. 05. 2017.

https://www.mup.hr/UserDocsImages/topvijesti/2015/ozujak/schengen/RH_Schengen_promemorija_materijali_za_medije.pdf, očitavanje: 16. 05. 2017.

¹³ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.4.html

¹⁴ Dublinska direktiva koristi izraz „tražitelj međunarodne zaštite“.

¹⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0604&from=EN>, očitavanje: 16. 05. 2017.

¹⁶ http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1328.html, očitavanje: 20. 02. 2017.

¹⁷ <http://www.unhcr.hr/sto-radimo/razvoj-sustava-azila>, očitavanje: 16. 05. 2017.

¹⁸ <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/razgovor-s-predstavnikom-unhcr-a-hrvatska-jedina-u-eu-azilantima-pune-dvije-godine-daje-smjestaj-na-teret-proracuna/397300/>, očitavanje: 16. 05. 2017.

¹⁹ <https://www.theguardian.com/global-development/2015/jul/09/syria-refugees-4-million-people-flee-crisis-deepens>, očitavanje: 29. 04. 2017.

²⁰ http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey_syrian_crisis_en.pdf, očitavanje: 14. 05. 2017.

Od siječnja do prosinca 2015, preko Sredozemnog mora do Turske i Grčke²¹ te dalje u Europu stiglo je više od 850 000 izbjeglica i migranata. Od tog broja, 50 posto su bili državljani Sirije, 21 posto državljani Afganistana i 9 posto državljani Iraka, zemalja u kojima se vodi rat i traju sukobi.

Iz Grčke je većina njih nastavila put preko Balkana do zapadne i sjeverne Europe. Grčka i Italija, kao prve države članice Europske unije u koje izbjeglice ulaze, nisu mogle prihvatiti toliko veliki broj izbjeglica i migranata. Političarima Europske unije postalo je jasno da se odredbe Dublinske uredbe²² ne mogu više primjenjivati i tražitelje azila vraćati u Grčku i Italiju.

Stoga je njemački Savezni ured za migracije i izbjeglice²³ suspendirao 21. kolovoza 2015. inače obavezno ispitivanje kojim se utvrđuje u koju državu članicu Europske unije su tražitelji azila najprije ušli te da li ih treba vratiti u tu državu (Dublinska uredba). Savezni ured je odlučio da će njihov ured rješavati o svim zahtjevima za azil državljana Sirije. Ovakav otvoreni poziv pokrenuo je ne samo sirijske izbjeglice već i izbjeglice iz Afganistana i drugih država te ekonomske migrante, uglavnom iz sjeverne Afrike. Veliki val kretao se prema zemljama zapadne Europe, prije svega prema Njemačkoj, pa su sve države na ruti izbjeglica i migranata otvorile svoje granice propuštajući kolone ljudi.

3. Situacija u Hrvatskoj za vrijeme krize

3.1. Položaj Hrvatske

Položaj Republike Hrvatske u ovoj krizi specifičan je po slijedećem: nalazi se na Zapadno-balkanskoj ruti, 1. srpnja 2013. postala je (najmlađa) članica Europske unije²⁴, ima najdužu vanjsku kopnenu granicu Europske unije - prema Srbiji, Bosni i Hercegovini te Crnoj Gori i nije u schengenskoj zoni. Međutim, Vlada Republike Hrvatske je 1. srpnja 2015. najavila Europskoj komisiji i državama članicama izjavu o spremnosti²⁵ za početak schengenske evaluacije tj. procjene jesu li ispunjeni svi uvjeti za potpunu primjenu schengenske pravne stečevine.

Osnovni propis koji uređuje sustav azila u Republici Hrvatskoj je Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti²⁶ koji je na snazi od 2. srpnja 2015. Međunarodna zaštita obuhvaća azil i supsidijarnu zaštitu, ali zbog općepoznatog izraza „azil“ ja ga i dalje koristim u ovom tekstu, a pri tom mislim na oba oblika zaštite.

U Zakonu se za izbjeglicu u smislu Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. dakle osobu koja je dobila azil, naziva „azilant“. Time se željelo i terminološki označiti razliku između izbjeglica s područja bivše Jugoslavije koji su u Hrvatskoj imali poseban status, različit od izbjeglica koji su

²¹ <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>, s. 32, očitavanje: 17.05.2017.

²² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1487066583522&uri=CELEX:32013R0604>, očitavanje: 26. 04. 2017.

²³ <http://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/germany-suspends-dublin-agreement-for-syrian-refugees/>, očitavanje: 26. 04. 2017.

²⁴ <http://www.mvep.hr/files/file/publikacije/Hrvatska-28-clanica-Europske-unije.pdf>. RH je članica Europske unije od 01. 07. 2013.

²⁵ https://www.mup.hr/UserDocsImages/topvijesti/2015/ozujak/schengen/RH_Schengen_promemorija_-_materijali_za_medije.pdf, očitavanje: 14. 05. 2017.

²⁶ NN 74/2015.

došli izvan regije i kojima je status utvrđen u individualnom postupku sukladno Konvenciji o izbjeglicama. Pojam „azilant“ u potpunosti je istovjetan konvencijskom pojmu „izbjeglica“. Osnovni propis koji uređuje migracije, zakonite i nezakonite, je Zakon o strancima²⁷.

Prva skupina izbjeglica i migranata ušla je u Hrvatsku na zelenoj granici kod Tovarnika 16. rujna 2015. te je u prva 24 sata ušlo više od 11.000 osoba.

Vlada RH osnovala je 17. rujna 2015. Stožer za koordinaciju aktivnosti u povodu dolaska migranata u Hrvatsku, tzv. Krizni stožer, kojim je rukovodio ministar unutarnjih poslova. Tranzit izbjeglica i migranata te njihov kratkotrajni boravak u Hrvatskoj od nekoliko sati do najviše nekoliko dana u pojedinačnim slučajevima, uglavnom se odnosio na zaštitu njihovog života i zdravlja. Osim UNHCR-a, Fonda Ujedinjenih naroda za pomoć djeci (UNICEF²⁸) i Međunarodne organizacije za migracije (IOM), u kampovima su hrvatskim vlastima pomoć pružale i brojne međunarodne i nacionalne vladine i nevladine organizacije. Hrvatski Crveni križ vodio je službu traženja i rukovodio brojnim dnevnim aktivnostima svih međunarodnih i nevladinih organizacija. Za sveukupnu situaciju u kampovima uključujući prijevoz izbjeglica i migranata te njihovu registraciju bilo je zaduženo Ministarstvo unutarnjih poslova. Za zdravstvenu skrb, skrb o djeci bez pratnje, hranu i odjeću, bila su zadužena resorna ministarstva i druga državna tijela poput Državne uprave za zaštitu i spašavanje.

Otvorene granice i ovakav ulazak izbjeglica i migranata u Europu, omogućio je olakšan pristup sustavu azila za stotine tisuća izbjeglica, ali i otvorio brojne probleme. Neki od problema koji su se pokazali za vrijeme tranzita kroz Hrvatsku i nakon zatvaranja Zapadno-balkanske rute su slijedeći:

- početna nepripremljenost na prihvat, tranzit i registraciju prosječno 5 do 6 tisuća osoba dnevno;
- podaci o registriranim osobama nisu dostavljani u roku od 72 sata u Središnju bazu podataka tražitelja azila i nezakonitih migranata (Eurodac);
- izbjeglice i migranti ulazili su i prolazili kroz Hrvatsku sa znanjem i odobrenjem policije, ali svi su dobili rješenja o napuštanju Hrvatske kao da su nezakonito ušli u zemlju;
- nije bila moguća identifikacija i adekvatna pomoć ranjivim skupinama kao što su žrtve trgovanja ljudima, djeca bez pratnje i žrtve nasilja u obitelji;
- članice Europske unije vraćaju u Hrvatsku tražitelje azila koji su u izbjegličko-migrantskom valu, prije zatvaranja Zapadno-balkanske rute, prošli kroz Hrvatsku - iako Hrvatska nije prva članica Europske unije u koju su ušli.

Osim navedenih problema, upitno je hoće li Hrvatska uspjeti realizirati preseljenje i prihvat 1600 osoba²⁹, izbjeglica i tražitelja azila, u toku 2016. i 2017.

*Europskim migracijskim programom*³⁰ koji je Europska komisija objavila 13. svibnja 2015. uspostavljena su, između ostalog, dva mehanizma upravljanja migracijama: premještanje i

²⁷ NN 130/11 i 74/13.

²⁸ UNICEF je kratica od engleskog naziva *United Nations International Children's Emergency Fund*. Od 1953. Fond je pretvoren u stalno tijelo i promijenio je ime u *Fond Ujedinjenih naroda za pomoć djeci* (UN Children's Fund), ali je skraćeni naziv UNICEF ostao jer je pod tom skraćenicom Fond već stekao veliki međunarodni ugled, <https://www.unicef.org/about-us/timeline-1946-1979>, očitavanje: 01. 05. 2017.

²⁹ <http://www.total-croatia-news.com/politics/10794-croatia-to-accept-refugees-depending-on-implementation-of-eu-agreement-with-turkey>, očitavanje: 17. 05. 2017

³⁰ [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-15-4957_hr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4957_hr.htm), očitavanje: 20. 02. 2017.

preseljenje migranata odnosno osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita (azil) na način da države članice podijele teret u kontekstu migracijske krize.

Prema 11. Izvješću³¹ Europske komisije o napretku u provedbi programa Europske unije za hitno premještanje i preseljenje, sudjelovanje Hrvatske u premještanju „vrlo je ograničeno“. Ocjena Europske komisije u odnosu na Hrvatsku je izrazito blaga jer se Hrvatska obvezala primiti, u sklopu hitnog preseljenja, 1600 osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita, u vremenu od 2016 do rujna 2017. Međutim, do 31. prosinca 2016. u Hrvatsku je premješteno samo 19 tražitelja azila. Prva grupa od četiri tražitelja azila bili su iz Eritreje, preseljeni iz Italije 1. srpnja 2016. Potom su 23. kolovoza iz Grčke preseljene dvije sirijske obitelji od 10 članova, a 4. listopada 2016. u Hrvatsku je iz Italije stiglo pet tražitelja azila, porijeklom iz Eritreje. U roku od mjesec dana dobili su status izbjeglice. Hrvatska je preuzela obvezu da primi 150 osoba³² u sustavu preseljenja. Do kraja 2016. niti jedna osoba nije preseljena u Hrvatsku.

Nesporna je činjenica da su u mješovitom izbjegličko-migracijskom valu prevladavale izbjeglice, pretežno iz Sirije, a ne ekonomski migranti. Važno je napomenuti da su i izbjeglice, kao i migranti, imali potpuno jednak tretman pri ulasku, boravku odnosno tranzitu kroz Hrvatsku i ostale države na putu. Transport, smještaj, zdravstvena skrb, spajanje obitelji koje su bile razdvojene tokom puta, briga o djeci bez pratnje, humanitarna pomoć, informacije o sustavu azila i integraciji, kao i njihova registracija, sve je bilo jednako dostupno svima. Razlikovanje izbjeglica od migranata postalo je važno u Hrvatskoj kao i u drugim članicama Europske unije nakon zatvaranja Zapadno-balkanske rute. Tek na njihovom odredištu ova razlika postala je odlučujuća za njihovu budućnost, a utjecat će, naravno, i na situaciju u Hrvatskoj.

3.2. Postupci u kampovima

Prvi kamp za izbjeglice i migrante otvoren je 20. rujna 2015. Bio je to Privremeni prihvatni centar za migrante, šatorsko naselje u selu Opatovac, 17 km udaljenom od Vukovara. U kampu je u istom trenutku moglo boraviti četiri tisuće ljudi. Zbog dolaska zime, Vlada RH odlučila je zatvoriti kamp u Opatovcu, pa je 3. studenog 2015. otvoren Zimski prihvatno-tranzitni centar u Slavonskom Brodu. Kamp u Slavonskom Brodu bio je opremljen i za kratkotrajni boravak u zimskim uvjetima, bio je veći od Opatovca i imao kapacitet od pet tisuća osoba. Vlada RH je za cijelo vrijeme trajanja izbjegličko-migrantske krize isticala da je maksimalni smještajni kapacitet 5.000 osoba³³ te da Hrvatska neće postati tzv. *hot spot*³⁴. *Hot spot* je prihvatni centar u koji se privremeno smješta izbjeglice i migrante. Europska unija osnovala je prihvatne centre u Grčkoj i Italiji s namjerom da se nadležnim tijelima tih zemalja pomogne pri upravljanju migracijskim tokovima. Europska unija odnosno države članice šalju stručnjake za pomoć pri registraciji tražitelja azila i migranata te koordinira povratak migranata kojima ne treba međunarodna zaštita u njihove matične zemlje. Europska unija, uz pomoć vlasti država članica, kao i uz pomoć Agencije Ujedinjenih naroda za izbjeglice i Međunarodne organizacije za migracije, pomaže u

³¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration-20170412_eleventh_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf, očitavanje: 27. 04. 2017.

³² http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_07_78_1507.html, očitavanje: 17. 05. 2017.

³³ <https://www.vecernji.hr/vijesti/hrvatska-ispunila-obvezu-iz-bruxellesa-uskoro-kapaciteti-za-prihvat-5000-izbjeglica-1034006>, očitavanje: 14. 05. 2017.

³⁴ <https://vlada.gov.hr/vijesti/ministar-ostojic-za-jutarnji-list-hrvatska-uce-postati-hot-spot-i-sabirni-centar-za-izbjeglice/17758>, očitavanje: 14. 05. 2017.

daljnjem usmjeravanju osoba kojima treba azil (međunarodna zaštita) u druge države-članice EU, bilo to premještanje ili preseljenje. Hrvatska je bila prva zemlja koja je organizirala besplatan prijevoz izbjeglica i migranata, radi njihove sigurnosti i u nastojanju da se rizici njihovog putovanja i kratkog boravka u Hrvatskoj svedu na minimum. Ministri srpske i hrvatske policije³⁵ dogovorili su prijevoz migranata vlakovima direktno iz Šida u Srbiji u Slavonski Brod u Hrvatskoj, bez zaustavljanja na granici. Dogovoreno je i da hrvatska policija pomaže srpskoj policiji pri ukrcanju izbjeglica i migranata u vlakove na željezničkoj stanici u Šidu. Dogovor se počeo primjenjivati čim je otvoren Zimski prihvatno tranzitni centar u Slavskom Brodu. Dnevno je svaka četiri sata dolazio jedan vlak iz Srbije.

Mišljenja sam da je jednako važan razlog besplatnog prijevoza na trošak državnog proračuna bio politički interes da se javnost „ne uznemiri“ mogućim prijetnjama o terorizmu ili širenju zaraznih bolesti zbog dolaska velikog broja migranata. Osim što su bili pošteđeni financijskih troškova i rizika putovanja po nepoznatoj zemlji, takav prijevoz spriječio je krijumčarenje i što je još važnije, trgovinu ljudima.

Hrvatska nije ciljana zemlja ni izbjeglicama niti migrantima, već samo tranzita. Kriza je bila „prisutna“ samo u medijima, jer građani Hrvatske, pa čak ni građani Slavenskog Broda, nisu svjedočili egzodusu tisuća i tisuća iscrpljenih i uplašanih ljudi koji su danju i noću prolazili kroz Hrvatsku. Zbog njihovog velikog broja, prijevoz se obavljao i vlakovima i autobusima, sve do zatvaranja Zapadno-balkanske rute 8. ožujka 2016.

3.3. Registracija izbjeglica i migranata

Ministarstvo unutarnjih poslova RH obavijestilo je javnost³⁶ da je kroz Republiku Hrvatsku tijekom migracijske krize od 16. rujna 2015. do 9. ožujka 2016. prošlo 658.068 osoba. Registraciju migranata koji su u Hrvatsku ušli iz Republike Srbije obavljala je granična policija, kao dio Ravnateljstva policije MUP-a. Rješenja o povratku izdavao je MUP, Policijska uprava vukovarsko-srijemska, Policijska postaja Tovarnik, a kao mjesto izdavanja navodi se Opatovac. Rješenja su se donosila na temelju članka 112 stavka 1 Zakona o strancima³⁷, u kojem se određuje da osoba mora napustiti Europski gospodarski prostor, tj. Republiku Hrvatsku, u roku od 30 dana od dana uručivanja rješenja, a kasnije je rok za dobrovoljan povratak smanjen na 15 i još kasnije, na 8 dana. Rješenje navodi da je utvrđeno da je stranac iz točke 1 tog rješenja nezakonito ušao u RH na način da je nezakonito prešao državnu granicu. Policija je uzimala otiske prstiju osobama starijim od 14 godina. Neki migranti i izbjeglice imali su sa sobom veći broj dokumenata koje su izdavale vlasti u Grčkoj, Makedoniji i Srbiji. U Srbiji su migranti dobivali potvrdu koju je izdavala granična policija o izraženoj namjeri da se traži azil. Uz osobne podatke, potvrda je sadržavala odredbu prema kojoj imalac isprave ima pravo boravka u Republici Srbiji i da je u obavezi da se u roku od 72 sata od trenutka izdavanja potvrde javi u centar za azil. Dakle, Srbija je koristila pravnu konstrukciju o svim migrantima kao tražiteljima azila da bi našla opravdanje za njihov zakonit, iako kratkotrajan boravak. Pri tom je bilo

³⁵ <http://www.atvbl.com/srbija-hrvatska-dogovorile-voz-od-sida-slavonskog-broda/>, očitavanje: 28. 02. 2017.

³⁶ <http://hrvatska-danas.com/2017/01/25/mup-kroz-republiku-hrvatsku-tijekom-migracijske-krize-u-periodu-od-16-rujna-2015-do-9-ozujka-2016-godine-proslo-658-068-osoba/>, očitavanje: 26. 04. 2017.

³⁷ http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_130_2600.html, i čl. 48 st. 1 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima, http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_06_74_1475.html, očitavanje: 14. 05. 2017.

općepoznato da migranti ne žele azil u Srbiji. Ova konstrukcija je bila odgovarajuća za Srbiju koja je u ožujku 2012. postala zemlja kandidat³⁸ za članstvo u Europskoj uniji i ne obvezuje je Dublinska uredba o vraćanju tražitelja azila.

Do danas nisu javno dostupni podaci o tome koliko je osoba registrirano odnosno koliko je otisaka prstiju i osobnih podataka poslano u Središnju europsku bazu podataka. Za vrijeme registracije MUP nije želio dati informaciju kako će se podaci pohranjivati i što će se učiniti s prikupljenim informacijama. Europska komisija je stoga 10. prosinca 2015. službeno opomenula (i pozvala) Hrvatsku, Grčku i Italiju da ispravno provode Uredbu o Eurodacu, kojom se omogućuje učinkovito uzimanje otisaka prstiju tražitelja azila i prijenos podataka u središnji sustav Eurodaca unutar 72 sata. Time je Komisija inicirala postupak povrede prava Europske unije protiv Republike Hrvatske.

Učinkovita provedba Uredbe o Eurodacu, bazi podataka Europske unije s otiscima prstiju tražitelja azila i nezakonitih migranata, ključna je za funkcioniranje Dublinskog sustava i programe premještanja Europske unije. Hrvatska je nakon opomene otklonila povredu. Tranzit izbjeglica i migranata nastavljao se, a kamp u Slavanskom Brodu omogućavao je brzu registraciju velikog broja osoba i njihov kratkotrajan boravak, najčešće od nekoliko sati. Jedina misao vodilja svih izbjeglica i migranata bila je što prije obaviti registraciju i što prije napustiti teritorij Hrvatske, u strahu da se ruta ne zatvori. Izbjeglice i migranti bili su dobro obavješteni o situaciji u Njemačkoj, Austriji i drugim europskim državama u koje su željeli doći i nisu bili zainteresirani zatražiti azil u Hrvatskoj.

Velika promjena nastaje sredinom studenog 2015. kad započinje odijeljivanje odnosno zaustavljanje „migranata koji potječu iz zemalja koje nisu zahvaćene ratom“, kao lančana reakcija na istu takvu odluku slovenske i prije toga austrijske policije. Hrvatska je prestala primati „ekonomske migrante iz zemalja koje nisu zahvaćene ratom“, te su izbjeglice i migrante odvajali u Srbiji, u Šidu, na temelju njihove zemlje podrijetla. Prije ulaska u vlak, izbjeglice i migranti morali su navesti koja je njihova ciljana destinacija. Samo oni koji su izjavili da su Austrija ili Njemačka njihov cilj, mogli su nastaviti putovanje. Osobama za koje se nije utvrdilo da su iz Sirije, Iraka i Afganistana, nije bio dozvoljen nastavak putovanja. S obzirom da većina migranata nije imala identifikacijske isprave, pri utvrđivanju zemlje podrijetla presudnu ulogu imali su prevoditelji koji su policiji pomagali u odvajanju ljudi na temelju znanja jezika ili narječja osobe, a u slučaju sumnje i na temelju dva ili tri dodatna pitanja o njihovoj navodnoj zemlji podrijetla ili mjestu rođenja ili boravka. Unatoč brojnim kritikama nevladinih i međunarodnih organizacija, takva praksa se nastavila. Preokret nastaje 7. ožujka 2016. na sastanku šefova država ili vlada EU s Turskom. Uz ostale mjere, Europska komisija je predložila plan za ponovno potpuno funkcioniranje schengenskog sustava kako bi se ponovno uspostavio red u upravljanju vanjskim i unutarnjim granicama Europske unije. Time je 8. ožujka 2016.³⁹ zatvorena Zapadno-balkanska ruta.

³⁸ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/serbia_en, očitavanje: 17. 05. 2017.

³⁹ <http://www.vijesti.rtl.hr/novosti/svijet/1935666/zatvorena-je-balkanska-ruta-migranata-europska-unija-definirala-nacela-za-dogovor-s-turskom/>, očitavanje: 14. 05. 2017.

3.4. Hrvatska nakon zatvaranja Zapadno-balkanske rute

Kamp u Slavonskom Brodu službeno je zatvoren 15. travnja 2016. Unatoč zatvaranju rute, migranti i dalje pokušavaju doći do Europe te se broj nezakonitih prelazaka državne granice povećavao u 2016, a paralelno je rastao i broj tražitelja azila u Hrvatskoj.

U 2016. godini registrirano je 1 968 tražitelja azila⁴⁰. Iako se ne radi o velikom broju tražitelja azila, za Hrvatsku to predstavlja veliki porast u odnosu na 2015. kada je 211 osoba podnijelo zahtjev za azil. U 2016. porastao je broj nezakonitih prelazaka državne granice⁴¹ s 3 759 u 2015. na 4 496 u 2016, i to naročito državljana Afganistana, Kosova, Albanije i Pakistana. Međutim, pao je za 67 % broj nezakonitih ulazaka državljana Sirije. Nakon zatvaranja Zapadno-balkanske rute očekivano se povećao broj transfera po Dublinu. U prvih 11 mjeseci 2016. u Hrvatsku je, prema podacima koje MUP dostavlja UNHCR-u, u Hrvatsku vraćeno 540 osoba. Najveći broj transfera izvršen je iz: Austrije, Švicarske i Njemačke, a pretežno su vraćeni državljani Afganistana, Sirije i Iraka. U dva prihvatilišta za tražitelje azila (Porin u Zagrebu i Kutina) može se smjestiti 700 osoba (u Porin 600 osoba i 100 osoba u Kutini). Međutim, kad su u Porinu smještene brojne obitelji, kao što je bio slučaj u 2016. i u 2017, tada je smještajni kapacitet Porina znatno ispod 600 tražitelja azila. Smatram da Ministarstvo unutarnjih poslova odnosno Vlada treba povećati kapacitete za smještaj tražitelja azila ukoliko žele ispuniti obveze koje je RH preuzela prema Europskoj komisiji o premještanju i preseljenju izbjeglica. Nije poznato koliko osoba koje su organiziranom rutom ušle u zemlje Europske unije ili schengenskog prostora, može biti vraćeno u Hrvatsku temeljem Dublinske uredbe. Dilemu o tome može li se ili ne Dublinska uredba primijeniti na osobe koje su u izbjegličko-migrantskom valu na Zapadno-balkanskoj ruti prolazile kroz države članice Europske unije uz odobrenje vlasti odnosno zakonito, razriješit će Sud pravde Europske unije povodom zahtjeva za prethodnu odluku koje je zatražio Vrhovni sud Slovenije⁴² u rujnu 2016. Do kraja travnja 2017. nije donijeta odluka.

Prema Europskom migracijskom programu⁴³, Hrvatska treba prihvatiti i integrirati oko 1600 osoba. S obzirom na to da Hrvatska ima problema s integracijom dijela izbjeglica koji su u proteklih 12 godina dobili međunarodnu zaštitu, nije izgledno da će ispuniti obvezu o primitku i integraciji osoba kojima treba međunarodna zaštita. Naime, od 2006. pa do 31. marta 2016, azil i supsidijarnu zaštitu dobilo je 176 osoba⁴⁴. Iako Hrvatska osigurava dvije godine besplatno stanovanje i pruža socijalnu pomoć, nakon isteka te dvije godine mnoge izbjeglice ostaju u sustavu socijalne zaštite jer ne mogu naći zaposlenje. Osim toga, više od tri godine nije bilo omogućeno učenje hrvatskog jezika, pa je i to otežalo, odnosno onemogućilo mnogima učinkovito uključivanje u društvo, unatoč velikoj pomoći koju u tom segmentu pružaju nevladine organizacije.

⁴⁰ <https://mup.hr/public/documents/Statistika/Pregled%20temeljnih%20sigurnosnih%20pokazatelja%20i%20rezultata%20rada%20u%202016.%20godini.pdf>, s. 168, očitavanje: 17. 05. 2017.

⁴¹ <https://mup.hr/public/documents/Statistika/Pregled%20temeljnih%20sigurnosnih%20pokazatelja%20i%20rezultata%20rada%20u%202016.%20godini.pdf>, s. 141, očitavanje: 18. 05. 2017.

⁴² <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-request-preliminary-ruling-urgent-procedure-supreme-court-republic-slovenia-c-49016-13>, očitavanje: 27. 04. 2017.

⁴³ 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

⁴⁴ <http://www.unhcr.hr/component/content/article/194-unhcr/unhcr-static/81-statistike>, očitavanje: 18. 05. 2017.

4. Zaključak

Unatoč tome što je više od milijun izbjeglica i migranata stiglo u Europu, ne smije se zaboraviti da je većina izbjeglica iz Sirije našla utočište u zemljama u razvoju, blizu njihovih zemalja podrijetla, kao što pokazuju podaci Međunarodne organizacije za migracije⁴⁵ iz prosinca 2015. Naime, većina sirijskih izbjeglica našla je azil u Turskoj (2,2 milijuna), u Libanonu (1,2 milijuna) i Jordanu (približno 630.000). Iako je Zapadno-balkanska ruta zatvorena prije više od godinu dana, izbjeglice i migranti i dalje dolaze u Europu, ali se njihov broj znatno smanjio. Mnogi prolaze kroz Hrvatsku, a istovremeno članice Europske unije vraćaju dio tražitelja azila u Hrvatsku. Posljedice ove krize osjećaju se danas na politike u državama kroz koje su ljudi prolazili, u državama destinacije, ali čak i u onim državama koje krizu nisu osjetile, ali su članice Europske unije.

Kriza je pokazala ozbiljne nedostatke u ostvarivanju zajedničkog europskog sustava azila, uključujući nedovoljnu solidarnost država članica Europske unije u pružanju međunarodne zaštite kao i nemogućnost očuvanja schengenskog⁴⁶ prostora te time ubrzala reformu Europskog zajedničkog sustava azila. Bit će potrebno još nekoliko godina da bi se moglo prosuditi hoće li reforma biti uspješna. Mišljenja sam da će biti moguće uskladiti i unaprijediti propise u području azila, ali time se neće u potpunosti postići pravednija raspodjela tražitelja azila i izbjeglica među državama članicama Europske unije. Kao migrante, i izbjeglice će i dalje privlačiti zemlje visokog životnog standarda u kojima će se lakše i brže integrirati i u kojima živi veći broj njihovih sunarodnjaka koji će im olakšati uključivanje u društvo u zemlji azila.

⁴⁵ <http://gmdac.iom.int/global-migration-trends-factsheet>, očitavanje: 24. 02. 2017.

⁴⁶ <http://www.mvep.hr/hr/mediji/priopcenja/ministar-kovac-hrvatska-u-schengenskom-prostoru-nakon-2018,25854.html>, očitavanje: 01. 05. 2017.