

Iskustva zbrinjavanja prognanika i izbjeglica i suvremena izbjegličko-migrantska kriza u Hrvatskoj

Josip Esterajher

Suvremena izbjegličko-migrantska kriza u početku se u Hrvatskoj doživjela skoro istoznačno kao i kriza s početka devedesetih, s naglaskom na humanitarnom aspektu i isticanjem empatije hrvatskih građana (uključujući i predstavnike javnih vlasti) prema dolazećim izbjeglicama i migrantima, ali njezinim trajanjem započelo je tematiziranje i drugih aspekata navedene krize

Početak dolaska izbjeglica i ilegalnih migranata u Hrvatsku u jesen 2015. prizvao je u sjećanje godine zbrinjavanja prognanika i izbjeglica, koje su započele s prvim ratnim danima 1991. godine, a postupno se pretvorile u proces njihova povratka u mjesta progonstva/izbjeglištva. Skrb o žrtvama rata bila je nastavak i sastavni dio Domovinskog rata, a pratila ju je solidarnost hrvatskih građana i dijaspore, prvo prema hrvatskim prognanicima, a poslije prema žrtvama rata u Bosni i Hercegovini, koja je pretrpjela sličnu agresiju kao i Hrvatska.

Suvremena izbjegličko-migrantska kriza u početku se u Hrvatskoj doživjela skoro istoznačno kao i kriza s početka devedesetih, s naglaskom na humanitarnom aspektu i isticanjem empatije hrvatskih građana (uključujući i predstavnike javnih vlasti) prema dolazećim izbjeglicama i migrantima, ali njezinim trajanjem započelo je tematiziranje i drugih aspekata navedene krize. Osim humanitarne dimenzije, započinju se tematizirati i pravno-statusna, organizacijska, materijalno-financijska, zdravstvena, psihološka, unutarpolitička, vanjskopolitička i sigurnosna dimenzija problema, kao i nekoliko drugih aspekata izbjegličko-migrantske krize.

Postojeća izbjegličko-migrantska kriza ima određene sličnosti sa situacijom iz 1990. godine, kada je Hrvatska zbrinjavala prognanike i izbjeglice, ali i puno razlika. Naime, broj i status osoba, njihovi interesi i težnje, razlike u sustavu zbrinjavanja i razlike u prihvatu osoba u inozemstvu daju posebitost postojećoj situaciji, koja je u punoj većoj mjeri dio globalnih procesa nego što je bila prognaničko-izbjeglička kriza iz 1990-ih godina, nastala kao posljedica ratova na području Hrvatske i Bosne i

Josip Esterajher, doktor političkih znanosti. Od konca 1991. do prosinca 1995. zaposlen je na mjestima pomoćnika glavnog tajnika, a potom i glavnog tajnika Ureda za prognanike i izbjeglice Vlade Republike Hrvatske. E-pošta: jesterajher@yahoo.com

Hercegovine, koji su bili povezani s nasilnim preoblikovanjem bivše zemlje djelovanjem Slobodana Miloševića.

Statusna pitanja prognanika i izbjeglica 1990-ih godina

Sustav zbrinjavanja prognanika i izbjeglica 1990-ih godina temeljio se na brojnim zakonima koji su polazili od relevantnih međunarodnih akata o izbjeglicama, poput *Konvencije Ujedinjenih naroda o statusu izbjeglica* iz 1951. te *Protokola o statusu izbjeglica* iz 1967. godine. Među najvažnijim dokumentima možemo izdvojiti *Uredbu o statusu prognanika i izbjeglica* iz 1991., *Zakon o statusu prognanika i izbjeglica* iz 1993. (Sabor 1993) te *Zakon o humanitarnoj pomoći* iz 1992. godine.

Sustav u Hrvatskoj tada je poznao četiri kategorije potrebitih osoba: prognanike, povratnike, izbjeglice i izbjeglice u tranzitu. Prognanici su bili osobe koje su s okupiranih i ratom ugroženih područja Hrvatske prisilno, samostalno ili organizirano napustile mjesto prebivališta te izbjegle u slobodni dio Hrvatske zbog neposredne opasnosti za život, na temelju procjene nadležnih tijela. Povratnici su bili hrvatski državljani koji su se vratili u ranije okupirana ili ratom zahvaćena, a potom oslobođena mjesta prebivališta u Hrvatskoj. Ostvarivali su većinu prava kao i prognanici, a status povratnika imali su sve do odluke Vlade RH o stjecanju uvjeta za prestanak povratničkog statusa. Izbjeglice su bile hrvatski državljani koji su izbjegli ili nakon progonstva smješteni u trećim zemljama, kao i strani državljani (posebice iz Bosne i Hercegovine te Srbije) koji su bili prognani ili su zbog opravdanog straha i opasnosti za život u svojoj državi izbjegli u Hrvatsku. Valja napomenuti kako Hrvatska tada nije imala "pisanih zakona i uredbi koji posebno reguliraju status izbjeglica u Hrvatskoj, ali se u njihovu zbrinjavanju slično postupalo kao i s hrvatskim prognanicima" (Rogić i dr. 1995: 53). Izbjeglice u tranzitu bile su strani državljani koji su zbog opravdanog straha i opasnosti za svoj život u državi svog državljanstva našle privremeno utočište u Hrvatskoj kao prvoj susjednoj zemlji do odlaska za treće zemlje, za koje su imale potrebne dokumente. Ove osobe dobivale su privremeni izbjeglički status koji je trajao do tri mjeseca, a po potrebi se mogao produžiti do dovršetka procedure za odlazak u neku od trećih zemalja (Vlada RH 1995a).

Prava prognanika i izbjeglica, sukladno *Zakonu o statusu prognanika i izbjeglica*, ovisila su o materijalnim mogućnostima Hrvatske, a uključivala su nužan smještaj, prehranu, humanitarnu pomoć, novčanu naknadu, pomoć u socijalnoj adaptaciji i psihološku pomoć, školovanje djece, zdravstvenu zaštitu i druge oblike pomoći. Bila je zajamčena i sloboda kretanja za izbjeglice.

Sustav zbrinjavanja prognanika i izbjeglica u Hrvatskoj

Budući da su prvi prognanici počeli pristizati u ratom manje zahvaćene dijelove zemlje već u proljeće, a proces se intenzivirao u ljetnim mjesecima 1991. godine, Hrvatska je ubrzo uspostavila sustav za zbrinjavanje prognanika. Za cijeli sustav skrbi o prognanicima i izbjeglicama u ime Vlade RH bio je zadužen

potpredsjednik Vlade RH (prvo Mate Granić, a kasnije Ivica Kostović). Kao operativna institucija prvo je formiran Ured za prognanike i izbjeglice pri Ministarstvu rada i socijalne skrbi, a kasnije (22. studenog 1991.) i zaseban Ured za prognanike i izbjeglice pri Vladi RH na čelu s Adalbertom Rebićem. Osim središnjeg Ureda, postojala je i mreža regionalnih ureda za prognanike i izbjeglice koja je uglavnom pratila novoformirani županijski sustav regionalne samouprave, te je tako postojao 21 regionalni ured diljem zemlje sa zadaćom rješavanja statusnih pitanja prognanika i izbjeglica, vođenja evidencija, skrbi o smještaju, raspodjeli humanitarne pomoći i sl. Regionalni ured mogao je ovlasti o statusnim i drugim pitanjima, uz suglasnost Ministarstva rada i socijalne skrbi, prenijeti i na centre za socijalni rad (kojih je u Hrvatskoj bilo 99). Cijeli sustav temeljio se na novoupisanim djelatnicima i na osobama koje su bile radno mobilizirane.

Osim ureda za prognanike i izbjeglice i centara za socijalni rad značajno mjesto u ukupnoj skrbi za prognanike i izbjeglice imale su i druge vladine i nevladine institucije: Ministarstvo unutarnjih poslova (pitanje boravišta prognanika i izbjeglica), Ministarstvo obrane (logistička pomoć), Ministarstvo zdravstva (pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu), Ministarstvo kulture i prosvjete (pitanje školovanja djece prognanika i izbjeglica, uključujući besplatne školske knjige i pribor, prijevoz do škole i prehranu) te Hrvatski crveni križ, Caritas i mnogi drugi.

Posebnu ulogu, pored nacionalnog sustava zbrinjavanja prognanika i izbjeglica, imali su i drugi domaći i inozemni akteri – Visoko povjereništvo za izbjeglice (UNHCR), Međunarodni crveni križ, Međunarodna organizacija za migracije (IOM) kao i brojne humanitarne organizacije. Tako je za inozemne i domaće humanitarne subjekte izdano ukupno 196 rješenja o humanitarnom radu s prognanicima i izbjeglicama, i to za 70 inozemnih, 56 vjerskih te 26 domaćih humanitarnih organizacija (zabranjen je rad jednoj organizaciji, a nepravilnosti su uočene u 41 humanitarnoj organizaciji) (Rogić i dr. 1995: 56).

Važan akter prognaničkog pitanja bila je i Zajednica prognanika RH (ZPH), udruga koja je okupljala hrvatske prognanike. Ona je bila izraz nezadovoljstva prognanika zbog izostanka povratka kao i uvjeta života u progonstvu te je djelovala kao svojevrsan korektivan čimbenik državnih tijela. ZPH je svojevremeno, zbog činjenice da se u UNPA zone u RH nije vratio nitko od prognanika, provela blokadu djelovanja UNPROFOR-a.¹

Podaci o broju i strukturi prognanika i izbjeglica

Brojke prognanika i izbjeglica variraju zbog sposobnosti sustava koji se formirao u ratnim uvjetima – s tehnički i kadrovski manjkavim resursima zbog velike fluktuacije prognanika i izbjeglica (kratkotrajnog boravka na jednome mjestu, prijavljivanja na više mjesta u zemlji, odlaska u treće zemlje, neregistriranja ili izlaska iz statusa integracijom u mjestu boravka ili povratkom u mjesto prebivališta nakon oslobođanja ili prestanka neposrednog ugrožavanja). Nije isključeno da su pojedine zemlje u susjedstvu vjerojatno pribjegavale i manipulacijama s brojkama izbjeglica kako bi ostvarile određene političke koristi ili dobile dodatne količine humanitarne pomoći, poglavito zato što je

UNHCR koristio podatke dobivene od nadležnih državnih tijela, međutim takvoj praksi Ured za prognanike i izbjeglice nije pribjegavao. Upravo suprotno, Ured za prognanike i izbjeglice već je u prvim godinama sustavno, uz financijsku podršku UNHCR-a, pristupio popisu prognanika, a potom i izbjeglica. Podatke je zatim ažurirao, upravo u cilju pravilnog dimenzioniranja problema te vođenja nadzora nad uravnoteženom financijskom, materijalnom i drugom pomoći potrebitim osobama. Ured je prvi popis prognanika proveo u travnju 1992., a prvi popis izbjeglica u travnju 1993. godine. Sljedeći popis proveden je u svibnju i lipnju 1994., a revizija popisa izvršena u ožujku 1995. te su se potom podaci sustavno nadopunjavali. Ured za prognanike i izbjeglice procijenio je da se u trenutku popisa barem šest posto prognanika i izbjeglica (dvadesetak tisuća) zbog različitih razloga nije odazvalo popisu.

Podaci o broju prognanika koncem 1991. godine, na vrhuncu prognaničke krize, iznosili su oko 700 000. Od tog broja na slobodnim dijelovima Hrvatske bilo je oko 550 000 prognanika, a u inozemstvu vjerojatno oko 150 000. Brojka je visoka jer je među osobama bilo dosta onih koji su izbjegli iz rubnih ratom zahvaćenih područja, od kojih je dio bio tek kratko u progonstvu i izbjeglištvu te se smirivanjem situacije ubrzo vratio u mjesta prebivališta.

Situacija s prognanicima se početkom 1992. smiruje te se nakon prvog popisa prognanika utvrđuje podatak od 247 278 prognanika u Hrvatskoj. U inozemstvu je također boravio veliki broj izbjeglica iz Hrvatske. Prema podacima kojima je u ožujku 1992. raspolagao Ured, u Austriji ih je boravilo 5000, u Njemačkoj 55 000, u Mađarskoj 30 000, Italiji 1500, Švicarskoj 5000, Sloveniji 7600, Makedoniji 2000, Čehoslovačkoj 2117 itd. (Vlada RH 1992).

U travnju 1992. izbija rat u Bosni i Hercegovini i odmah nastupa izbjeglička kriza te brojne izbjeglice iz Bosne i Hercegovine, kao i tisuće izbjeglica iz Vojvodine i Kosova pristižu u Hrvatsku. Dnevno je u prosjeku pristizalo od 1000 do 2000 osoba iz Bosne i Hercegovine, premda je bilo situacija kada je u nekoliko dana pristiglo i 30 000 izbjeglica, primjerice nakon pada Bosanske Posavine i Jajca krajem 1992. godine. Broj izbjeglica u Hrvatskoj u travnju je narastao na 193 415, a do konca 1992. u Hrvatskoj je već 402 768 osoba u statusu izbjeglice. Ukupno, koncem 1992. u Hrvatskoj je bilo smješteno 663 493 prognanika i izbjeglica. Istovremeno, preko Hrvatske je za treće zemlje od 1992. do 1995. otišlo oko 500 000 bosanskohercegovačkih izbjeglica (Vlada RH 1994a, 1994b).

Valja istaknuti kako progon hrvatskih državljana nije prestao sve do 1995. godine, s obzirom na to da je s okupiranih područja Hrvatske, unatoč činjenici da su tamo djelovale Zaštitne snage Ujedinjenih naroda (UNPROFOR), prognano novih 12 000 osoba u slobodni dio Hrvatske, s tim da su pobunjeni Srbi ubili oko 600 osoba. Zadnja je skupina prognanika iz okolice Iloka prispjela u lipnju 1995. u slobodni dio Hrvatske, nakon što su poslije vojno-redarstvene operacije Bljesak bili protjerani iz svojih domova.

Ipak, slijedom povratka prognanika i izbjeglica i drugim procesima kojima su izlazili iz ovoga statusa, brojke su nakon 1992. počele opadati. Do konca 1995. godine, dakle do početka procesa masovnijeg povratka u oslobođena područja, nakon vojno-redarstvenih operacija Bljesak i Oluja u Hrvatskoj je bilo

registrirano 198 672 prognanika i 214 746 izbjeglica ili ukupno 413 418 prognanika i izbjeglica, uključujući povratnike (9488) i izbjeglice u tranzitu (6818). U Hrvatskoj su tada prognanici i izbjeglice činili devet posto pučanstva, a u nekim područjima i preko petine pučanstva. Tijekom 1995. procjenjuje se da je još 50 000 – 55 000 osoba iz Hrvatske bilo u progonstvu u inozemstvu (ne računajući Srbiju).

Također, valja istaknuti kako su nastavljena protjerivanja iz Bosne i Hercegovine nakon Oluje, te je u Hrvatsku od 14. kolovoza do 21. rujna 1995. prispjelo 21 011 izbjeglica. Dnevno se preko rijeke Save u mjestu Davor protjerivalo od nekoliko stotina do 2500 osoba iz područja pod kontrolom bosanskih Srba.

Tranzit izbjeglica

Osim zbrinjavanja izbjeglica u Hrvatskoj, brojne su izbjeglice preko Hrvatske otišle u treće zemlje, a Ured za prognanike i izbjeglice izdavao im je suglasnost za tranzit. Tako je, primjerice, 1993. podneseno 20 828 zahtjeva za 43 496 osoba za tranzit iz BiH u treće zemlje (s valjanim garantnim pismom kao preduvjetom) i 14 783 zahtjeva za 30 279 osoba za ulazak u Hrvatsku (potvrda udomitelja da ih ima gdje primiti). Tada je zamijećeno kako je dio osoba koji je dobio suglasnost za tranzit radije ostao u Hrvatskoj, što je stvaralo dodatne probleme zbog kroničnog nedostatka organiziranih smještajnih kapaciteta.

Spolna i narodnosna struktura prognanika i izbjeglica

Ured za prognanike i izbjeglice raspolagao je preciznom strukturom prognaničke i izbjegličke populacije, s ciljem pružanja svrhovite i pravodobne pomoći. Tako je, primjerice, u listopadu 1995. u prognaničkoj populaciji bilo 52,5 posto žena i 47,6 posto muškaraca. Hrvati su dominirali po broju među prognanicima, s udjelom od 93,6 posto, uz 2,46 posto Srba i 3,89 posto prognanika ostalih etničkih skupina. U prognaničkoj populaciji bilo je i 18 776 predškolske djece, 34 307 učenika i 3186 studenata.

U isto vrijeme među izbjeglicama je bilo 59,4 posto žena i 40,5 posto muškaraca. U nacionalnom sastavu bilo je 72,3 posto Hrvata, 25,8 posto Muslimana, 0,9 posto Srba i 1 posto ostalih. Ranijih godina, kada je u Hrvatskoj bio smješten veći broj izbjeglica, bilo je i više Muslimana (s obzirom na to da su se Bošnjaci tada tako izjašnjavali). Naime, 1992. i 1993. među izbjeglicama su Muslimani predstavljali većinu, a do smanjivanja njihova udjela dolazi zbog odlaska u treće zemlje te zbog povratka na slobodna područja u Bosni i Hercegovini. Udio Hrvata među izbjeglicama porastao je i zbog hrvatsko-muslimanskog sukoba u BiH 1993. godine (Vlada RH 1995b: 21). U izbjegličkoj populaciji bilo je 20 319 predškolske djece, 47 940 učenika i 2430 studenata.

Materijalno-financijska pomoć prognanicima i izbjeglicama

Hrvatska je za ostvarivanje prava prognanika osiguravala financijska sredstva preko Republičkog fonda *Kralj Zvonimir*. Od

1991. do 1995. za zbrinjavanje prognanika i izbjeglica ukupno je potrošeno oko 2 milijarde njemačkih maraka, a godišnje 528 milijuna američkih dolara (samo preko Republičkog fonda *Kralj Zvonimir* 1,3 milijarde njemačkih maraka ili oko 808,5 milijuna američkih dolara – od toga samo za smještaj oko 203 milijuna

Podaci pokazuju da je vjerojatno svaka deseta odrasla bosanskohercegovačka i nešto rjeđe hrvatska izbjeglica prošla kroz neki od koncentracijskih logora ili zatvora

američkih dolara). Većinu troškova podmirivala je neposredno Republika Hrvatska, u iznosu od 89 posto, a 11 posto podmirili su strani donatori, primjerice UNHCR – 160,5 milijuna njemačkih maraka, zatim EU, IIRO itd.²

O udjelu izdvajanja za potrebe prognanika i izbjeglica govori podatak kako je plan državnog proračuna Republike Hrvatske za 1995. iznosio 28 631 605 000 kuna, od čega je Uredu za prognanike i izbjeglice bilo namijenjeno 1 323 926 196 kuna (samo za Fond 1,320 milijardi kuna) ili 4,6 posto (Sabor 1994). Za usporedbu, iste godine planirana sredstva za MORH iznosila su 8,9 milijardi kuna, a za MUP 2,7 milijardi kuna, u zemlji koja se suočavala s okupacijom i u kojoj su uslijedile odlučujuće vojno-redarstvene akcije za oslobađanje zemlje.

Stambeno zbrinjavanje

Zakonom o statusu prognanika i izbjeglica za smještaj su bila predviđena brojna rješenja, od prognaničkih naselja, izbjegličkih centara, prihvatilišta, sabirnih centara i smještaja u druge obitelji do smještaja u odmarališta, hotele i druge hotelsko-turističke objekte. *Zakon* je Uredu za prognanike i izbjeglice propisao mogućnost "da može narediti socijalnim ustanovama, prosvjetnim ustanovama internatskog tipa, odmaralištima, hotelima i drugim (...) organizacijama na kojima pravo raspolaganja, odnosno vlasništva imaju ili drže u posjedu poduzeća i druge pravne i fizičke osobe sa sjedištem na teritoriju Republike Hrvatske, da organiziraju smještaj, prehranu i podmirivanje drugih nužnih životnih potreba prognanika" (Sabor 1993). U stvarnosti, organizacija smještaja prognanika i izbjeglica poznavala je brojne i vrlo kreativne načine zbrinjavanja potrebitih osoba, počevši od dotrajalih radničkih baraka i praznih željezničkih vagona do zagrebačkog hotela InterContinental.

Prema podacima za listopad 1995. godine, u privatnom je smještaju od oko 400 000 prognanika i izbjeglica boravila većina, točnije 140 481 prognanik i 155 695 izbjeglica. U privatnom smještaju (kod udomiteljskih obitelji ili samostalno po praznim kućama, vikendicama i sl.) prognanici su imali pravo na mjesečni obiteljski paket humanitarne pomoći, kao i na novčana sredstva u iznosu od 150 + 100 kuna po osobi za režije i sl. iz Državnog proračuna. Istovremeno, ovisno o raspoloživosti UNHCR je svakih mjesec-dva izbjeglicama donirao po 100 kuna po osobi.

U organiziranom smještaju (hoteli, radnička odmarališta, škole, bolnice, sportske dvorane, vrtići, napuštene vojarne, željeznički vagoni, kamp naselja), u kojemu je uvijek vladao kroničan nedostatak kreveta, tada je bilo smješteno 53 462 prognanika i 24 383 izbjeglice.

Od navedenih 78 000 prognanika i izbjeglica, oko 54 000 bilo je smješteno u hotelima i odmaralištima, a 24 000 u prognaničkim i izbjegličkim naseljima, barakama i sl. Za navedeni smještaj bila je zajamčena cijena od 6,2 do 6,7 njemačkih maraka po osobi dnevno, ovisno o vrsti smještaja.

U srpnju 1995. u Hrvatskoj je bilo ukupno 597 zbjegova, od kojih je u 34 zbjega bilo smješteno preko 500 prognanika i izbjeglica. Među njima je bilo 11 zbjegova s preko 1000 osoba, a najveći su bili prognaničko naselje Gaza u Karlovcu s 2181 prognanikom, šibensko naselje Solaris s 2224 prognanika, prognaničko naselje Blaca kod Vinkovaca s 2112 prognanika, naselje prijateljstva u Čepinu s 2601 prognanikom te izbjeglički centar Gašinci s 3430 izbjeglica.

Humanitarna pomoć

Prikupljanje i raspodjela humanitarne pomoći bili su jedno od središnjih pitanja za sustav skrbi o prognanicima i izbjeglicama. Već smo istaknuli da je i ovo pitanje bilo uređeno i da je postojalo 200 organiziranih domaćih i inozemnih subjekata, ne računajući brojne *ad hoc* inicijative i individualne doprinose osoba u zemlji i inozemstvu, a posebice u hrvatskoj dijaspori, koji su nesebično pomagali žrtve rata u Hrvatskoj.

Izuzetno važan doprinos u pribavljanju humanitarne pomoći dala je Europska unija koja je sustavno od 1992. do 1995. dostavljala kroz različite programe 171 000 tona hrane, a potom i dodatnih 28 000 (u prosjeku 5 – 6 tisuća tona hrane mjesečno). Istovremeno su ostali donatori priskrbili 130 000 tona humanitarne pomoći. Početkom 1994. pomoć je počela kopniti, a potrebe za prognanike, izbjeglice i druge osobe u socijalnoj potrebi, kojih je tada u Hrvatskoj bilo 230 000, kretale su se oko 12 000 tona mjesečno.

Pomoć u socijalnoj adaptaciji i psihološka pomoć prognanicima i izbjeglicama

Prognanici i izbjeglice bili su žrtve rata i kao takvi su osim materijalnih gubitaka trpjeli velike psihičke i obiteljske gubitke. Progonstvo je uvećalo psihičku, fizičku i socijalnu osjetljivost prognanika i izbjeglica, a produženje frustracija rezultiralo je konfliktima, agresijom i ponekad suicidima. Stoga su mnoge domaće i inozemne humanitarne organizacije pružale psihosocijalnu pomoć na velikom broju lokacija, a primarna im je zadaća bila očuvanje mentalnog zdravlja ljudi, očuvanje strukture obitelji i zajednica, pa i realizacija povratka. Predizbjegličko iskustvo ostavlja trajne psihičke posljedice i utjecalo je i na odluku o povratku pojedinaca. Podaci pokazuju da je vjerojatno svaka deseta odrasla bosanskohercegovačka i nešto rjeđe hrvatska izbjeglica prošla kroz neki od koncentracijskih logora ili zatvora. U istraživanju iz 1992. utvrđeno je postojanje 17,8 posto psihički slomljenih ljudi među prognanicima, a probleme su produblivali odgoda povratka i produženje izbjegličke neizvjesnosti.

Otvorena pitanja i sigurnosna problematika

Premda o ovoj problematici nije bilo mnogo riječi, određene napetosti, sukobi i konflikti stalno su bili prisutni. Prognanička i izbjeglička populacija sadržavala je presjek lokalnih zajednica u kojima su bili zastupljeni pojedinci različitih profila. Bilo je i izostanka registracije, boravka u centrima bez statusa prognanika i izbjeglica, sukoba i kriminala i sl.

Standardi zbrinjavanja mnogim su se prognanicima i izbjeglicama, traumatiziranim ratnim stradanjima, progonoštvom, pretrpljenim gubicima članova obitelji, ranjavanjima, gubitkom doma i druge imovine, doimali niskim i nedostatnim, svakako manjima u odnosu na predratni život. Nevoljkost kod preseljavanja, izostanak povratka, život u novoj sredini i slično bili su predmetom nezadovoljstva. Već je u prvim godinama prognaničkog života napravljeno nekoliko istraživanja o ovoj problematici, primjerice studija sociologa Milana Mesića pod nazivom *Osjetljivi i ljuti ljudi: hrvatske izbjeglice i prognanici*, u kojoj je konstatirao kako će navedeni prognanički fenomen, kao izravna posljedica rata, ostaviti dalekosežne posljedice na hrvatsko društvo. Navedena studija upozorila je na raširen osjećaj nezadovoljstva među hrvatskim prognanicima koji su trpjeli materijalnu oskudicu, neadekvatne uvjete stanovanja te dijelili osjećaje beskorisnosti i besperspektivnosti, osjećaj izoliranosti, različite probleme u novoj sredini itd.

Književni doprinos razumijevanju prognaničke i izbjegličke problematike nalazimo u romanu *Hotel Zagorje* Ivane Simić Bodrožić, gdje autorica, i sama prognanica iz Vukovara, piše o duhu vremena, prognanicima i odnosima u društvu, mentalitetima i nerazumijevanjima u Hrvatskoj devedesetih godina.

Ured za prognanike i izbjeglice suočavao se, primjerice, s optužbama nekih srbijanskih i bosanskohercegovačkih medija da se na otoku Obonjanu (u šibenskom akvatoriju) prisilno drže muslimanske i srpske izbjeglice. Ured je odmah reagirao i organizirao odlazak tadašnjeg veleposlanika BiH na Obonjan, koji se uvjerio u neistinitost medijskih navoda i vidio da su i tim izbjeglicama, kao i u drugim izbjegličkim centrima u Hrvatskoj, osigurani smještaj, prehrana, zdravstvena skrb, školovanje djece, vjerski obredi i sl. Također, prilikom početka povratka izbjeglica u BiH, dio predstavnika međunarodnih organizacija i inozemnih medija tendenciozno je optuživao Hrvatsku za prisilno vraćanje izbjeglica u nesigurna područja.

U drugoj polovici 1995. postojala je i kriza s izbjeglicama iz Velike Kladuše (15 000 – 20 000) koji su pripadali vojnoj i političkoj opciji Fikreta Abdića i koji su se zbog sukoba s Armijom BiH borili s područja RH (samoorganizirani kamp u Kupljeskom) vratiti u BiH. Istovremeno, nijedna zemlja EU-a nije ih htjela prihvatiti. Ipak, od listopada 1995. započeo je postupak i dane su garancije za njihov postupni povratak u BiH.

Povratak prognanika i izbjeglica

Povratak za prognanike i izbjeglice jedan je od načina za trajno rješenje prognaničke i izbjegličke krize, uz integraciju u novoj sredini i odlazak i integraciju u inozemstvu. Puno pretpostavke za povratak prognanika ostvarene su vojno-redarstvenim

akcijama Bljesak i Oluja, kojima je oslobođen najveći dio zemlje, a zatim i procesom mirne reintegracije hrvatskog Podunavlja u ustavnopravni poredak Hrvatske, koji je pokrenut potpisivanjem *Temelnog sporazuma o Istočnoj Slavoniji, Baranji i Zapadnom Srijemu* (tzv. *Erdutskim sporazumom*).

Povratak hrvatskih prognanika počeo je znatno prije stvarnih punih sigurnosnih i socijalnih uvjeta, premda je ostvarenje sigurnosnih uvjeta života u mjestima povratka važan preduvjet da bi do povratka uopće došlo. Uvijek su postojala određena područja gdje je bilo moguće zbrinjavanje izbjeglica i prognanika kao povratnika, kako u Hrvatskoj tako i u BiH.

Prvi je započeo povratak hrvatskih prognanika, od kojih su neki 1991. i 1992. tek kratko bili u statusu prognanika ili izbjeglice u inozemstvu, u mjesta prebivališta. Povratak hrvatskih izbjeglica iz Njemačke započeo je u svibnju 1994. godine, a početkom 1995. i hrvatskih izbjeglica koje su imale prebivalište na okupiranom području Hrvatske. Švedska je 1994. i 1995. vraćala izbjeglice iz BiH u Hrvatsku, u slučaju da su imali hrvatske putovnice.

Također valja spomenuti i povratak izbjeglih Srba s ranije okupiranih područja. Ured Republike Hrvatske u Beogradu 1995. godine zaprimio je 10 000 zahtjeva Srba za povratkom iz Srbije u Hrvatsku, Ured za prognanike i izbjeglice neposredno je zaprimio oko 2000 zahtjeva za povratkom, a ubrzo je i Vlada Republike Hrvatske propisala proceduru za povratak onih koji se žele vratiti prema principu spajanja obitelji.

Povratak izbjeglica u Bosnu i Hercegovinu u punom smislu riječi bio je omogućen tek kad su Sjedinjene Države i drugi međunarodni akteri (nakon uspješnih akcija Hrvatske vojske, Hrvatskog vijeća obrane i Armije BiH 1995. godine) osigurali prestanak ratnih djelovanja i stvorili uvjete za potpisivanje *Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Dejtonski mirovni sporazum)*. Tada su svi inozemni i domaći akteri (SAD, EU, Rusija, Hrvatska, Srbija, sve strane u BiH) poduprli rješenje ratnog sukoba, koji je bio pretpostavka početka procesa povratka.

Ipak, povratak izbjeglica u Bosnu i Hercegovinu također je započeo prije postizanja mira u toj zemlji. Valja napomenuti kako je Vlada Bosne i Hercegovine već 1994. zatražila od Vlade RH pomoć u pokretanju povratka bosansko-hercegovačkih izbjeglica na slobodna područja BiH (Vlada RH 1995b: 17). Tako je 1994. Ured za prognanike i izbjeglice izdao dozvole za povratak 2214 osoba iz inozemstva u BiH, a u prvih devet mjeseci 1995. izdano je 1956 dozvola za tranzit izbjeglica iz trećih zemalja u BiH.

Značajna pretpostavka održivom povratku bila je i prethodna, prije dovršetka ratnih sukoba, pomoć prognanicima u BiH, te je, primjerice, prema podacima UNHCR-a u srpnju 1995. u BiH bilo 2 749 000 primatelja humanitarne pomoći. Naime, UNHCR je tada procjenjivao kako barem 40 posto primatelja humanitarne pomoći u BiH nisu prognanici te da je konvencionalna podjela na izbjeglice, prognanike (interno raseljene osobe) i ratom zahvaćene pojedince konceptualno nedostatna u situaciji poput ove (UNHCR 1997: 103). Dakle, prethodna adekvatna pomoć prognanicima i u ratom zahvaćenoj zemlji osigurava mogućnost njihova zadržavanja u domicilnoj zemlji i kasnijeg procesa povratka.

Globalni migracijski procesi 2015. godine

Za razliku od prognaničko-izbjegličke krize koja je obuhvatila Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu, sadašnja situacija ima puno veće globalne dimenzije. Zemlje iz kojih stižu izbjeglice i migranti znatno su brojnije od Hrvatske i BiH, kriza je dugotrajnija, a zemlje prihvata suočene s rastućim trendom dolaska izbjeglica i migranata. Prema podacima IOM-a i UNHCR-a zemlje iz kojih dolaze izbjeglice i migranti imaju veliki broj izbjeglica i prognanika (*internally displaced persons*), primjerice u Siriji je 7 602 338 prognanika i 149 140 izbjeglica, u Iraku 3 276 000 prognanika, Afganistanu 300 423 izbjeglica i 818 759 prognanika, u Iranu 982 027 izbjeglica, Pakistanu 2 670 517 prognanika i 1 505 525 prognanika. Nadalje, u Turskoj je 1 587 374, Jordanu 654 141 i Libanonu 1 154 000 izbjeglica prema podacima za konac 2014. godine.

Izbjegličko-migrantska situacija sada je teža nego prije dvadesetak godina. Prema podacima IOM-a u 2014. u svijetu je bilo 71,7 milijuna prognanika i izbjeglica, od kojih je 57,3 milijuna iz raznih razloga bilo prisiljeno napustiti domove premda su ostali u svojim zemljama, dok je 14,4 milijuna ljudi, prema podacima UNHCR-a, u izbjegličkom statusu. Samo od početka 2015. godine 732 377 izbjeglica i migranata prispjelo je preko kopna ili mora u Europu (IOM 2015). Za usporedbu, koncem 1995. u svijetu je bilo oko 42 milijuna prognanika, izbjeglica (oko 15 milijuna, a 1997. 13,3 milijuna izbjeglica) i drugih ljudi u humanitarnoj potrebi (UNHCR 1997: 42).

Za razliku od prognaničko-izbjegličke krize koja je obuhvatila Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu, sadašnja situacija ima puno veće globalne dimenzije. Zemlje iz kojih stižu izbjeglice i migranti znatno su brojnije od Hrvatske i BiH, kriza je dugotrajnija, a zemlje prihvata suočene s rastućim trendom dolaska izbjeglica i migranata

Osim toga, zemlje primateljice izbjeglica i migranata prolaze kroz godine recesije i usporenog rasta, uz konstantan priljev izbjeglica i migranata. Ovoj situaciji ne pomažu ni podaci (Stiglitz, Krugman, Piketty) o tomu da se pojačava imovinska i socijalna nejednakost unutar najrazvijenijih država svijeta, koja slabi "državu blagostanja" i socijalnu sigurnost najvećeg dijela pučanstva.

Nadalje, brojnost izbjeglica i migranata postaje i pitanjem nacionalne i međunarodne sigurnosti. Naime "masovna kretanja stanovništva otvorila su brojna pitanja etničke ravnoteže u

određnim zemljama, pitanja suvereniteta i državljanstva, raspoložive radne snage, nezaposlenosti, ksenofobije, perspektiva multikulturalnosti, zaštite ljudskih prava" (Tatalović 2006: 128), sve do pitanja stabilnosti demokratskog poretka samih država.

Migracijski pritisci povećavat će se nejednakim rastom i neravnomjernom raspodjelom globalnog siromaštva

Stoga u situacijama kada postoje velike jezične, kulturne, vjerske i ine razlike imigranata i domicilnog stanovništva, u uvjetima povećanog broja migranata "bilježi se porast ksenofobije i rasizma, te jačanje ekstremno desnih struja u europskim zemljama" (Tatalović 2006: 129).

Prema Casu Muddeu, za razumijevanje ideologije desnog radikalizma i ekstremizma ključna je definicija nativizma. Mudde (2007: 19) kaže kako je nativizam "ideologija, koja drži kako države trebaju biti naseljene isključivo članovima domicilne skupine (nacije) i da ne-domicilni elementi (osobe i ideje) predstavljaju temeljnu prijetnju homogenoj nacionalnoj državi". Navedena definicija nativizma, dakle, čini središnji dio ideologije desnog radikalizma te Mudde drži kako je nativist prikladniji pojam od, primjerice, nacionalista, protuimigranta ili rasista. Nativizam istovremeno isključuje liberalni oblik nacionalizma te u biti predstavlja posebnu vrstu nacionalizma, povezanu s ksenofobijom.

Protuimigrantski stavovi na zapadu su već odavno prisutni, a takvi se sukobi iznova najavljuju. Naime, već su desetak godina stare procjene o tomu da bi "demografski pritisci iz prenapučenih siromašnih područja svijeta prema bogatim regijama također s vremenom mogli pretvoriti ilegalnu migraciju u nasilne migracije" (Brzeziński 2004: 21). Nadalje, svjetska mobilnost, a time i migracije u stalnom su porastu, a razvoj sredstava komunikacije omogućava i olakšava migracijske procese. Porast stanovništva neravnomjeran je u različitim svjetskim regijama, te je u Aziji od 2000. do 2020. vjerojatan porast stanovništva za 910 milijuna. Općenito zemlje s najvećim rastom stanovništva imaju i najmanje izgleda za gospodarski rast te su migracije važan ispušni ventil za ublažavanje demografskih pritisaka (Brzeziński 2004: 117). Migracijski pritisci povećavat će se nejednakim rastom i neravnomjernom raspodjelom globalnog siromaštva. Među zemljama s najvećim postotkom rasta stanovništva navode se i Jemen, Palestina, Oman, Afganistan, Pakistan, Jordan, Irak, a mnoge od njih, prema podacima CIA-e iz 2001. godine, neće imati resurse ni mogućnost za učinkovitu integraciju mladih u društvo (Brzeziński 2004:115–117). Brzeziński navodi kako će Amerika i Europa i druge dobrostojeće države postati "istodobno magneti za migracije društveno potlačanih, ali i sve više objekti njihove mržnje" (Brzeziński 2004: 118). Nadalje, migracijski pritisci mogli bi snažno zaprijetiti i tradicionalnoj koncepciji etničkih definiranih nacionalnih država u Europi, koje same neće moći istovremeno smanjiti

rizike depopulacije i starenja stanovništva kao i ovladati migracijskim pritiscima, te bi navedena "nejednaka demografska dinamika /mogla/ prisiliti države na potragu za širim rješenjima od onih kakve ijedna država može nametnuti sama" (Brzeziński 2004: 121).

Migracija koju donosi globalizacija, s obzirom na to da dobrostojeće države traže svježju radnu snagu zbog stalne depopulacije i starenja pučanstva, suočava se s porastom protuuseljeničkog raspoloženja jer mnogi protivnici globalizacije nastoje politički djelovati na platformi očuvanja postojećeg etničkog i vjerskog sastava stanovništva, ističući pritom brojne identitetske dileme. U svakom slučaju, globalne migracije stanovništva značajno će utjecati na nacionalnu i međunarodnu sigurnost, kako odredišnih tako sve više i tranzitnih zemalja.

Hrvatska 2015. u zbrinjavanju izbjeglica i migranata

Hrvatska se u 2015. godini zbog nekoliko slučajnosti (mađarske ograde, slabije prometne infrastrukture, kao i postupanja prema izbjeglicama i migrantima u istočnim članicama EU-a) našla na putu migrantske krize, te je u drugoj polovici rujna i listopada 2015. u Hrvatsku ušlo i potom se do 1. studenog 2015. zaputilo u treće zemlje 299 969 izbjeglica i migranata (MUP 2015). O snazi izbjegličkog i migrantskog pritiska svjedoče i podaci IOM-a o tomu kako je u našu zemlju od 20. do 27. listopada ušlo 52 339 izbjeglica i migranata (IOM 2015), a bilo je dana kad ih je u Hrvatsku ušlo i više od 11 tisuća.

Stranci u tranzitu u Hrvatskoj ne traže izbjeglički status ni azil, osim nekoliko pojedinaca, već nastoje nastaviti put prema starim članicama EU-a. Prema dostupnim podacima, koji su podložni promjenama, riječ je o 68 posto izbjeglica (Sirija, dijelom Afganistan), a ostalo su ekonomski imigranti (Irak, Pakistan i druge zemlje). Riječ je uglavnom o mlađoj muškoj populaciji, među kojima je 20 posto žena.

Sustav zbrinjavanja u Hrvatskoj je postavljen na način da može odgovoriti potrebama zbrinjavanja i tranzita više tisuća migranata dnevno i zasigurno je funkcionalan u uvje-

**Nema suglasnosti oko postizanja
mira i održive političke zajednice
između upletenih vanjskih i
unutarnjih aktera, primjerice u
Siriji, gdje stalni oružani sukobi i
nepomirljivi interesi mogu dodatno
potaknuti stanovništvo u izbjeglištvo**

tima dok treće zemlje i dalje primaju izbjeglice i migrante. Hrvatski azilantski kapaciteti (Porin, Kutina i Ježevo) za oko 800 osoba dostatni su sukladno dugogodišnjim trendovima prihvata tražitelja azila. Prema podacima MUP-a od 2008. do broj 23 - listopad 2015.

2014. godine azil je u Hrvatskoj zatražilo 4136 osoba, a 2014. godine 453 osobe. Postojeći tranzitni centri Opatovac i Slavonski Brod, s najavljenim kapacitetom od 5000 do 10 000 osoba, dostatni su za kratkotrajni smještaj i tranzit izbjeglica u treće zemlje.

Prema riječima potpredsjednika Vlade Ranka Ostojića, cijena prihvata izbjeglica i migranata kreće se oko 2 milijuna kuna dnevno, a ukupni trošak, za koji se očekuje i financijska podrška Europske unije, za mjesec i pol zbrinjavanja iznosio je 70 milijuna kuna (prijevoz, smještaj, hrana, zdravstvena pomoć, troškovi osoba u različitim sustavima podrške itd.).

Primjena *Dublinske konvencije* na Hrvatsku potpuno je različita kada usporedimo prognaničko-izbjegličku krizu 1990-ih i sadašnju. Devedesetih godina Hrvatska je, premda i sama zemlja s mnogim prognanicima, bila prva zemlja prihvata izbjeglica iz BiH, što danas svakako nije slučaj jer smo, primjerice, sirijskim i iračkim izbjeglicama četvrta ili peta zemlja, a o Afganistanu da i ne govorimo.

Temeljno je načelo *Dublinske konvencije* da je za ispitivanje zahtjeva za azil prije svega odgovorna država članica koja ima najveću ulogu u ulasku i boravku podnositelja zahtjeva u EU-u. *Konvencija* obvezuje državu EU-a u koju tražitelj azila prvo stupi da uredi zahtjev za azil u ime svih ostalih zemalja EU-a, osim ako nema opravdanih razloga da to učini neka druga država. Time se želi izbjeći mogućnost višekratnog zahtjeva za azilom.

Situaciju danas prati slabija solidarnost europskih zemalja, stalna je mogućnost zatvaranja granica, postoje nesuglasice zemalja na ruti tranzita kao i različita stajališta unutar tranzitnih i odredišnih zemalja. Nadalje, ograničene su mogućnosti integracije imigranata, raste ksenofobija u zemljama prihvata (napadi na izbjeglice i migrante te na prihvatne centre zabilježeni su u Nizozemskoj, Njemačkoj i Švedskoj, najvažnijim zemljama prihvata), pojačana je nestrpljivost izbjeglica i migranata da što prije dođu do odredišta, bilježimo međusobnu netrpeljivost i konflikte različitih etničkih skupina među izbjeglicama i migrantima itd. Integraciji migranata na zapadu ne doprinosi ni radikalizacija unutar imigrantskih zajednica kao ni veze pojedinaca i skupina s terorističkim aktivnostima.

Na koncu, rješenja izbjegličke i migrantske krize najbolja su na samom izvoru. Međutim, nema suglasnosti oko postizanja mira i održive političke zajednice između upletenih vanjskih i unutarnjih aktera, primjerice u Siriji, gdje stalni oružani sukobi i nepomirljivi interesi mogu dodatno potaknuti stanovništvo u izbjeglištvo. Ipak, postojanje velikog broja prognanika u zemljama iz kojih pristižu izbjeglice i migranti naprosto nalaže potrebu jačanja njihove sigurnosti i osiguranje dodatne humanitarne i svake druge pomoći za dostojanstven boravak u privremenim uvjetima, do okončanja ratnih zbivanja.

Hrvatska je u oba slučaja pokazala primjerenu solidarnost u skrbi za prognanike, izbjeglice i migrante, organizirajući potrebnu skrb u skladu s mogućnostima, te građani to očekuju i dalje, kao što očekuju da tijela vlasti štite nacionalnu i državnu suverenost i druge vitalne nacionalne interese, a posebice socijalnu i inu sigurnost vlastitih građana.

Bilješke

- 1 UNPA (*United Nations Protected Areas*) zone bile su dijelovi okupiranog hrvatskog teritorija koji su prema zacrtanom mandatu UNPROFOR-a trebali biti demilitarizirane "sigurne zone" i u koje je trebao biti omogućen povratak prognanog stanovništva.
- 2 Međunarodna islamska organizacija za pomoć (IIRO) humanitarna je udruga sa sjedištem u Saudijskoj Arabiji. Osnovala ju je Svjetska muslimanska liga, a članica je Ekonomskog i socijalnog vijeća Ujedinjenih naroda.

Literatura

- Brzeziński, Z. (2004). *Američki izbor – globalna dominacija ili globalno vodstvo*. Zagreb i Podgorica: Politička kultura i CID.
- IOM (Međunarodna organizacija za migracije) (2015). *Migrations Flow of Europe*. <http://migration.iom.int/europe/> (pristupljeno 29. listopada 2015.)
- Mudde, C. (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge i New York: Cambridge University Press.
- MUP (Ministarstvo unutarnjih poslova) (2015). *Obavijesti o prihvatu i smještaju migranata u RH*. <http://www.mup.hr/219671.aspx> (pristupljeno 1. studenog 2015.)
- Rogić, I.; Esterajher, J.; Knezović, Z.; Lamza-Posavec, V. i Šakić, V. (1995). *Progonstvo i povratak: psihosocijalne i razvojne odrednice progonstva i mogućnosti povratka hrvatskih prognanika*. Zagreb: SysPrint.

- Sabor (1993). *Zakon o statusu prognanika i izbjeglica*. *Narodne novine*. 96. http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1993_10_96_1879.html (pristupljeno 14. listopada 2015.)
- Sabor (1994). *Državni proračun Republike Hrvatske za 1995. godinu*. *Narodne novine*. 98. http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1994_12_98_1717.html (pristupljeno 14. listopada 2015.)
- Tatalović, S. (2006). *Nacionalna i međunarodna sigurnost*. Zagreb: Politička kultura.
- UNHCR (1997). *The State of the World's Refugees: A Humanitarian Agenda*. <http://www.unhcr.org/4a4c72719.html> (pristupljeno 14. listopada 2015.)
- Vlada RH (Vlada Republike Hrvatske, Ured za prognanike i izbjeglice) (1992). *Glasnik Ureda za prognanike i izbjeglice*. 1 (1).
- Vlada RH (Vlada Republike Hrvatske, Ured za prognanike i izbjeglice) (1994a). *Glasnik Ureda za prognanike i izbjeglice*. 22 (3).
- Vlada RH (Vlada Republike Hrvatske, Ured za prognanike i izbjeglice) (1994b). *Popis i preregistracija prognanika, povratnika i izbjeglica u Republici Hrvatskoj – prvo izvješće*. http://digured.srce.hr/arhiva/1584/106779/popis_izbjeglice_srpanj94.pdf (pristupljeno 14. listopada 2015.)
- Vlada RH (Vlada Republike Hrvatske, Ured za prognanike i izbjeglice) (1995a). *Prognanici i izbjeglice u Republici Hrvatskoj*. http://digured.srce.hr/arhiva/1584/106779/izvj_izbjeglice_srpanj95.pdf (pristupljeno 14. listopada 2015.)
- Vlada RH (Vlada Republike Hrvatske, Ured za prognanike i izbjeglice) (1995b). *Prognanici i izbjeglice u Republici Hrvatskoj*. http://digured.srce.hr/arhiva/1584/106779/izvj_izbjeglice_studeni95.pdf (pristupljeno 14. listopada 2015.) ■