

PREGLEDNI RAD

Jasminka Simić*

Prava migranata – poštivanje univerzalnih ljudskih prava ili pravo na razvoj

* Dr. Sc. Jasminka Simić, znanstveni suradnik i novinar-urednik na Radio-televiziji Srbije, RTS, Beograd.
E-MAIL: jassminka2002@yahoo.com

SAŽETAK: Polazeći od pretpostavke da je rješenje političkog, pravnog, kulturnog i društvenog položaja manjina u nekom društvu mjerilo demokratizacije i modernizacije tog društva, odnos prema migrantima mjerilo je stupnja svijesti o tome da poštivanje univerzalnih ljudskih prava, određenih u dokumentima UN-a, podrazumijeva i pravo migranata na razvoj i na to da ne žive u siromaštvu. Ženevska konvencija (1951.), koja se odnosi na status izbjeglica, izmijenjena Protokolom iz New Yorka (1967.), bila je osnova za razvoj zajedničke azilantske politike Europske unije. Od 1999. godine EU je počela stvarati tu politiku, što je rezultiralo Dublinskom regulativom (2013.). U 2015. godini više od milijun izbjeglica s Bliskog istoka i iz Sjeverne Afrike došlo je u Europu, iz dva razloga, prvo, da sačuvaju živote uslijed ratnih sukoba u svojim zemljama i drugo, da pronađu političku i ekonomsku sigurnost, prvenstveno u Njemačkoj i skandinavskim zemljama. Način na koji su države članice EU nastojale da europski odgovor na migrantsku krizu bude u skladu sa međunarodnim i pravom EU, posebno (ne)prihvatanje sustava kvota - preraspodjele migranata u državama članicama, zatvaranje tzv. Balkanske rute, koja je izbjeglice vodila od Turske, preko Grčke, Makedonije i Srbije ka zemalja članicama EU, njihovo kolektivno vraćanje, zbog čega su balkanske zemlje u strahu da će postati tampon zona, a izbjeglice da će ostati blokirane na Balkanu, otvorio je pitanje poštivanja ljudskih prava i revizije azilantske politike EU. Zato se javila i potreba stvaranja novog područja međunarodne zaštite prava migranata, posebno prava na rad i razvoj, čime se bavi ovaj znanstveno-istraživački rad.

KLJUČNE RIJEČI:
riječi: izbjeglice,
radnici migranti,
politika azila,
manjine, Balkanska
ruta

Uvod

Moderna demokratska i pluralistička društva omogućila su da ljudska prava postanu zajednička svima. Tako i manjine imaju pravo da ravnopravno sudjeluju u društveno-političkom životu, bez obzira na etničke, rasne, spolne, religijske ili jezičke razlike. Migrantska kriza iz 2015. godine otvorila je pitanje ljudskih prava manjina i ugroženih grupa, jer bi odnos prema njima mogao postati izvorom novih kriza i sukoba. Tražitelji azila i migranti imaju pravo na zaštitu ljudskih prava po međunarodnom pravu, shodno Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima (koju je usvojila Opća skupština UN 10. 12. 1948.), gdje je u članku 1. jasno navedeno “sva ljudska bića rađaju se slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima”.¹ Stoga je obaveza država da poštuju međunarodne standarde u području zaštite ljudskih prava i da valjano i pojedinačno procijene specifične potrebe tražitelja azila i migranata u pogledu zaštite, uključujući zaštitu od trgovine ljudima i eksploatacije.²

Migrantska i izbjeglička kriza nastala je kao posljedica “arapskog proljeća”, vala demonstracija protiv vlasti u zemljama sjeverne Afrike i Bliskog istoka, a intenzivirana je tijekom sukoba u Siriji. Zbog nesigurnosti, uništavanja i siromaštva, tisuće izbeglica iz Eritreje i Somalije, Afganistana, Iraka i posebno Sirije, napustile su svoje domove i preko Turske, Jordana, Libanona i Iraka, potom preko Balkana krenule ka Njemačkoj i skandinavskim zemljama, kao i u pravcu Francuske i Velike Britanije, u potrazi za azilom. Izbjeglička kriza prerasla je u humanitarnu, s obzirom da je samo u Turskoj u 2015. godini broj sirijskih izbjeglica dosegao 2,6 milijuna. To je zemlje domaćine dovodilo u opasnost u sigurnosnom, društveno-političkom i ekonomskom smislu. Ova najznačajnija migrantska kriza od Drugog svjetskog rata izazivala je podjele unutar Europske unije zbog neslaganja oko zajedničkog odgovora na pitanje kako je riješiti na najbolji način, a time pokazala i domete Europske unije. Europskoj uniji su upućene kritike da je u migrantskoj krizi provodila “jednostranu i eurocentričnu politiku koja je bila u suprotnosti sa njenom retorikom o uzajamno korisnom partnerstvu sa trećim zemljama koje treba da posluži kao primjer uravnotežene i sveobuhvatne međunarodne suradnje zasnovane na principu solidarnosti” (Yilmaz-Elmas, 2016: 7.). Zajednički odgovori donosili su se *ad hoc*, sa fokusom na sigurnost vanjskih granica Uni-

75

Jasminka Simić
Prava migranata –
poštovanje univerzalnih
ljudskih prava ili
pravo na razvoj

1 Universal Declaration of Human Rights (adopted 10 December 1948 UNGA Res 217 A(III)(UDHR) art.1.

2 Written statement submitted by the Marangopoulos Foundation for Human Rights, a non-governmental organization in special consultative status, General Assembly, A/HRC/31/NGO/137, Human Rights Council Thirty-first session, Agenda item 4, Distr.: General, 22 February 2016, Biblioteka Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016.

je, kako bi se zaustavio prolazak izbjeglica, više nego na zaštitu prava izbjeglica i migranata. Prema podacima Međunarodne organizacije za migracije iz veljače 2016. godine, tijekom 2015. godine broj izbjeglica i migranata koji su stigli u EU iznosio je 1.046.599, što je četiri puta više nego 2014., od čega je njih 1.011.712 stiglo morskim putem.³ Međunarodna organizacija za migracije ocijenila je da je Europa “najopasnija destinacija za iregularne migrante na svijetu”, dok je Mediteran “najopasnija granica na svijetu”. Kritike Europskoj uniji upućene su i zbog odsustva sigurnih legalnih kanala za izbjeglice i migrante prilikom ulaska na teritorij EU. To je “omogućilo beskrupuloznim krijumčarima da razviju svoje poslovanje iskorištavanjem očajnih osoba koje nemaju drugu mogućnost”.⁴ Prema podacima EUROPOL-a, najmanje 10.000 djece izbjeglica bez pratnje nestalo je po dolasku u Europu, uz vjerojatnost da su uključeni u mrežu organizirane trgovine ljudima i kriminala. Države bi posebnu pažnju trebale posvetiti pravima djece, jer ona uživaju međunarodnu zaštitu, shodno Konvenciji o pravu djeteta iz 1989.⁵

Migrantska kriza utjecala je na: 1) osnovne vrijednosti EU (jedinstvo i jednakost, princip solidarnosti, poštivanje nacionalnih identiteta i Uniju kao jamca mira); 2) dostignuća (slobodu kretanja oličenog u Schengenskom sporazumu); 3) poštivanje ljudskih prava (kroz nedosljedno poštivanje međunarodnih obaveza kojima je pravno reguliran status izbjeglica, migranata i osoba bez državljanstva, kao i radnika migranata); 4) sigurnosnu politiku i politiku proširenja (s obzirom da je migrantska kriza potvrdila da zemlje Jugoistočne Europe i posebno Zapadnog Balkana predstavljaju dugačak južni front u tzv. obrani unutrašnjosti Europe u novim asimetričnim sigurnosnim izazovima, kojima pripadaju i migracije stanovništva).

Politika prema migrantima – između retorike i realnosti

Poštivanje ljudskih prava je okvir za migracijsku politiku EU, čija je namjera da unaprijedi “uzajamnu korist” od partnerstva sa trećim zemljama i time postane primjer za međunarodnu suradnju na uravnotežen i sveobuhvatan način. Međutim, sa jačanjem migranatske krize glavni izazov za EU postala je njena sposobnost da provede zajedničku azilantsku politiku, koja proizlazi iz zajedničkih vrijednosti i principa solidarnosti. Strogo kontroliran pristup azilantskoj politici vodio je ka

3 Dostupno na: <http://migration.iom.int/europe/> (18. 08. 2016.). <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83> (18. 08. 2016.).

4 Dostupno na: <https://www.iom.int/statements/iom-releases-new-data-migrant-fatalities-worldwide-almost-40000-2000> (18. 08. 2016.).

5 <http://www.theguardian.com/world/2016/jan/30/fears-for-missing-child-refugees> (18. 08. 2016.).

kroničnoj neravnoteži između ljudske sigurnosti i sigurnosti države. Izbjeglice koje su pronašle sigurno utočište u novoj sredini suočile su se sa novim teškoćama, pravne prirode, ali i uslijed predrasuda i stereotipa - socijalna isključenost, nedostupnost zdravstvene zaštite i sustava obrazovanja, neadekvatan smještaj, jezične barijere i najvažnije, nezaposlenost.⁶ Usprkos odredbama Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, migranti i izbjeglice višestruko su iskusili *de facto* diskriminaciju. Kao što je navedeno u Deklaraciji i programu akcije iz Durbana (2001) “ksenofobija protiv onih koji nisu sunarodnjaci, posebno prema migrantima, izbjeglicama i tražiteljima azila, predstavlja jedan od glavnih izvora suvremenog rasizma. Kršenje ljudskih prava članova takvih grupa široko je rasprostranjeno u kontekstu diskriminacije, ksenofobije i rasizma.”⁷ U svjetlu migrantske krize i europskog sustava kvota, države članice EU pozvane su da ispune pravo na jednakost i nediskriminaciju svih članova društva, uključujući i izbjeglice. One istovremeno trebaju stvoriti uvjete da se i *de jure* i *de facto* eliminira diskriminacija.

Poljska je odbila sudjelovati u sustavu kvota, a nespремnost da određeni broj migranata bude raspoređen u njihovim zemljama pokazale su i druge članice. Predsjednik Europske komisije Jean Claude Juncker objasnio je da sustav kvota obuhvaća samo 0,11% od ukupnog broja stanovnika EU, dok npr. u Libanonu, koji raspolaže sa samo petinom ukupnog bogatstva EU, izbjeglice čine 29% stanovništva. Pojedine države članice EU zatvorile su svoje granice za izbjeglice na Balkanskoj ruti. Bugarska je izgradila zid prema Turskoj, Mađarska je podigla žičanu ogradu na granici sa Srbijom, dok je pred Grčkom bila mogućnost isključenja iz Schengenske zone, ukoliko njezina vlada ne poduzme aktivne mjere za sprječavanje migranata da stupe na teritorij Unije. 2015. godine Slovenija, Austrija i Danska podigle su ograde zbog izbjeglica, dok su takav potez Estonija, Litva i Latvija obrazložile sigurnosnim i teritorijalnim razlozima. Zbog migrantske krize “Europa je dobila više fizičkih zidova na nacionalnim granicama država članica, nego što ih je bilo tijekom Hladnog rata” (Yilmaz-Elmas, 2016:9.). To je podrivalo EU kao otvoreno, demokratsko i slobodno društvo, zbog čega je ona i bila privlačna ostalim narodima i državama i otvorilo prostor za *de facto* diskriminaciju. Diskriminacija podrazumijeva:

1. Predrasude o migrantima, kad se takve osobe karakteriziraju kao one koje “iregularno” borave, “kradu posao” domaćim radnicima

6 UN General Assembly, A/HRC/31/NGO/4, distr:General, 16 February 2016, Human Rights Council, Thirty-first session, Agenda item 3, Written statement submitted by the International Organization for the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (EAFORD), a non-governmental organization in special consultative status, Economic and Social Council resolution 1996/31.

7 World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and related Intolerance, para 16. Dostupno na: https://en.wikipedia.org/wiki/World_Conference_against_Racism_2001 (21. 08. 2016.)

ili su “teret” državi domaćinu, što je potvrdio specijalni izvjestitelj za ljudska prava migranata, Fransoa Krepo;⁸

2. Tzv. govor mržnje, kad se migrantska kriza naziva “islamskom invazijom” koja prijete prosperitetu, sigurnosti, kulturi i identitetu države domaćina (izjava Gerta Wildersa desničarski orijentiranog političara iz Nizozemske) (Bahceli, 2015.). Ili, diskriminatorni stav prema izbjeglicama s Bliskog istoka u pogledu prijema samo onih iz Sirije, koji su “kršćanskog porijekla” (Lyman, 2015.). Članak 4. Međunarodne konvencije o eliminiranju svih oblika rasne diskriminacije obvezuje države da “osude svaku propagandu i sve organizacije...koje pokušavaju opravdati ili promovirati rasnu mržnju i diskriminaciju u bilo kojem obliku, i da odmah usvoje pozitivne mjere radi iskorjenjivanja takve diskriminacije u skladu sa principima postavljenim u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima” i ostalim odredbama navedene Konvencije.⁹

Odbor za ekonomska, socijalna i kulturna prava preporučio je državama da “intenziviraju napore da stvore kulturu tolerancije i da eliminiraju sve oblike diskriminacije, posebno prema ženama, romskoj populaciji, tražiteljima azila i migrantima”.¹⁰

3. Migranti se suočavaju sa “diskriminacijom u ekonomskom sektoru, po nacionalnoj, rasnoj i spolnoj osnovi, u pogledu visine plaće, prekovremenog rada, mogućnostima za napredovanje u poslu, pristupu zdravstvenoj njezi i neobrazloženim otkazima. Često se i legalni i ilegalni migranti zapošljavaju pod diskriminirajućim uvjetima, preko privremenih ugovora, koji im uskraćuju pristup socijalnim službama, izloženi su verbalnim, fizičkim i seksualnim zloupotrebama na radnom mjestu.¹¹ Izvještaj koji su objavile Međunarodna organizacija rada, Međunarodna organizacija za migracije i ured Visokog predstavnika za ljudska prava o “komparativnim podacima o stopi nezaposlenosti nacionalnih pripadnika i stranaca ukazuju na diskriminaciju u području zapošljavanja, odnosno o *de facto* diskriminaciji izbjeglica sa kojom se suočavaju kada se smjeste u EU. Zbog toga se u navedenom izvještaju države članice EU podsjećaju na to da su ratificirale: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (članci 2(1) i 26), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1976), gdje se u članku 2(2) od država zahtjeva da jamče pro-

8 UNHRC “Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants” François Crépeau: Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants’ A/HRC/29/36 para 71-74.

9 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (entered into force 4 January 1969) 660 UNTS (ICERD) art 5.

10 UNHRC ‘Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (Portugal)’ UN Doc. E/C.12/1/Add.53 para 18.

11 UNHRC ‘Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau: Labour exploitation of migrants’ A/HRC/26/35, para 33.

vođenje navedenih prava “bez diskriminacije bilo koje vrste u pogledu rase, boje, spola, jezika, religije, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovine, rođenja ili drugih mjerila”, i Međunarodnu konvenciju o eliminiranju svih oblika rasne diskriminacije, gdje se u članku 5. od država zahtjeva da zabrane i eliminiraju rasnu diskriminaciju u pogledu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, uključujući pravo na rad.

Da bi se izbjegla *de jure* diskriminacija, Odbor za ekonomska, socijalna i kulturna prava preporučio je državama da “jačaju mjere za prevladavanje prepreka sa kojima se suočavaju osobe sa migrantskim podrijetlom, a posebno žene na tržištu rada”.¹² Dakle, po međunarodnom pravu, države su obvezne poduzeti sve mjere i osigurati prava izbjeglica. Države članice EU pozvane su da ratificiraju Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji kako bi osigurale veću zaštitu izbjeglica.¹³ Bio bi neuspjeh da zemlje koje su potvrdile “svoju privrženost da...poštuju ljudska prava i osnovne slobode”, to ne učine. Kako je EU zasnovana na zaštiti ljudskih prava i vladavini prava, obaveza je njenih država članica da poštuju preuzete obaveze.

Dakle, pitanje kako osoba koja ima status izbjeglice može steći status radnika migranta, koja želi očuvati svoj biološki i ekonomski život i osigurati egzistenciju članova svoje obitelji, ključno je u utvrđivanju statusa ove grupe ljudi da bi se taj model primjenjivao na slične slučajeve u budućnosti.

- 12 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, “Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (Norway)” UN Doc. E/C.12/1/Add.109 para 28.
- 13 Prema istraživanjima njemačke fondacije “Bertelsmann” migranti i njihovi potomci su u 2014. godini stvorili oko 1,3 milijuna radnih mjesta. To je za 36% više nego u 2005. godini kada su osobe migrantskog podrijetla omogućile otvaranje 974.000 radnih mjesta. Međutim, zarađuju 30% manje nego oni koji su njemačkog podrijetla i smanjene su im šanse za napredovanje u profitabilnijim sektorima. Razlog za manju zaradu nije u stupnju obrazovanja, već u tome što prednost imaju one osobe i kompanije koje duže posluju na njemačkom tržištu. Njemačka Savezna agencija za borbu protiv diskriminacije predložila je reformu Zakona o ravnopravnosti i uvođenje sustava kvota prilikom zapošljavanja osoba migrantskog podrijetla kako bi zaštitila ovu populaciju. Dostupno na: <http://www.thelocal.de/20160811/immigrants-create-13-million-jobs-in-germany-report> (21. 08. 2016.)

Reguliranje ljudskih prava izbjeglica po međunarodnim odredbama

80

Forum za
sigurnosne studije
GOD. 1, BR. 1

Konvencija UN o statusu izbjeglica iz 1951. godine, središnji je dokument međunarodno-pravne zaštite izbjeglica zajedno sa Protokolom iz 1967. godine¹⁴. Zasnovana je na članku 14. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima da "svatko ima pravo tražiti i uživati u drugim zemljama azil od proganjanja".¹⁵ Dopunjena je regionalnim instrumentima kao što su Konvencija organizacije Afričkog jedinstva (1969.) koja se odnosi na specifične aspekte problema izbjeglica u Africi i Deklaracija o izbjeglicama iz Kartagene (1984.). Međunarodna pravna osnova za rješavanje statusa osoba bez državljanstva nalazi se u Konvenciji o smanjenju broja osoba bez državljanstva, čije je uporište u članku 15. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima da "svatko ima pravo na državljanstvo...nitko ne smije samovoljno biti lišen svog državljanstva niti prava da promijeni državljanstvo".¹⁶ I drugi međunarodni instrumenti zaštite ljudskih prava, poput Konvencije o pravima djeteta (1989.), relevantni su u osiguravanju međunarodne zaštite izbjeglica, osoba bez državljanstva, interno raseljenih osoba i povratnika.

Konvencija o statusu izbjeglica usvojena je na konferenciji UN u Ženevi (2-25. 07. 1951.) uz sudjelovanje 26 zemalja, uključujući i bivšu Jugoslaviju, dok su Kuba i Iran imali svoje promatrače. Konvencija je stupila na snagu 22. 04. 1954. godine i u preambuli je navedeno da visoke strane ugovornice, uzimajući u obzir Povelju UN i Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima, afirmiraju princip da ljudska bića uživaju osnovna prava i slobode bez diskriminacije. Konvencija je bila poslijeratni instrument i odnosila se na osobe koje su bježale od događaja koji su se dogodili prije 01. 01. 1951. godine u Europi. Ova geografska i vremenska ograničenja uklonjena su Protokolom iz 1967. godine. Time je Konvencija dobila univerzalni opseg i pokrivenost, s obzirom da je dopunjena pravima koja se odnose na izbjeglice, u skladu sa napretkom postignutim u području međunarodnih zakona o ljudskim pravima.

Države potpisnice ovog Protokola obvezale su se da će Uredu Visokog povjerenika ili bilo kojoj drugoj agenciji Ujedinjenih naroda koja bi ga naslijedila, pružati, u odgovarajućoj formi, potrebne informacije i statističke podatke o uvjetima u kojima žive izbjeglice, provodenju ovog Protokola, zakonima, propisima i uredbama o izbjeglicama

14 United Nations General Assembly resolution 429(V) of 14 December 1950. Available at:
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3bo0fo8a27.html> (21. 08. 2016.)

15 Dostupno na: <http://www.sostelefon.org.rs/zakoni/12.%20Univerzalna%20deklaracija%20o%20ljudskim%20pravima.pdf> (18. 08. 2016.)

16 Dostupno na: <http://www.sostelefon.org.rs/zakoni/12.%20Univerzalna%20deklaracija%20o%20ljudskim%20pravima.pdf> (18. 08. 2016.)

koji jesu ili koji mogu stupiti na snagu, kako bi ove institucije mogle podnositi izvještaj nadležnim organima UN-a.

U članku 1A Konvencije definira se pojam izbjeglice, kao osobe koja ima pravo na to u skladu sa Aranžmanima od 12. 05. 1926. i 30. 06. 1928. ili Konvencija od 28. 10. 1933. i 10. 02. 1938., Protokola od 14. 10. 1939. ili ustava Međunarodne organizacije za izbjeglice. Termin “izbjeglica” primjenjuje se na svaku osobu koja se, “kao rezultat događaja koji su se dogodili prije 1. 01. 1951. godine i zbog utemeljenog straha od proganjanja na rasnoj, religijskoj, nacionalnoj osnovi, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog mišljenja, nalazi izvan zemlje čije državljanstvo posjeduje, i nije u stanju, ili, uslijed takvog straha, ne želi da se stavi pod zaštitu te zemlje; ili, koja nema državljanstvo a nalazi se izvan zemlje svog bivšeg prebivališta uslijed takvih događaja, ne može ili, zbog straha, nije voljna da se u nju vrati. U slučaju da osoba ima više od jednog državljanstva, izraz “zemlje čije državljanstvo ona ima” označava svaku zemlju čije državljanstvo ima. Neće se smatrati da je lišena zaštite zemlje čije državljanstvo ima, svaka osoba koja, bez valjanog razloga zasnovanog na opravdanom strahu nije tražila zaštitu jedne od zemalja čije državljanstvo ima”.¹⁷

U članku 2. Konvencije navodi se da svaka izbjeglica ima obvezu prema državi u kojoj se nalazi, uz zahtjev da se povinuje zakonima i propisima te države, kao i mjerama za održavanje javnog reda.

Razvoj međunarodnih ljudskih prava ojačao je principe navedene u Konvenciji, koji se primjenjuju bez diskriminacije u pogledu spola, dobi, invaliditeta, seksualnosti ili drugih zabranjenih oblika diskriminacije. U Konvenciji se predviđa da, uz određene izuzetke, izbjeglice ne bi trebale biti kažnjavane zbog ilegalnog ulaska ili boravka, čime se priznaje da se traženje azila može podrazumijevati i ako izbjeglica prekrši imigracijska pravila. Zabranjene su kaznene mjere zbog imigracije ili pritvaranje osoba samo na osnovi traženja azila. Ono što je važno, Konvencija sadrži odredbe o zaštiti od protjerivanja izbjeglica. Na snazi je princip “non refoulement” koji predviđa da nitko neće moći protjerati ili vratiti izbjeglicu protiv njezine volje na teritorij na kojoj on/ona strahuje od prijetnje po život ili slobodu i ne postoji rezerva ili odstupanje od toga.

17 Text of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, Text of the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, Resolution 2198 (XXI) adopted by the United Nations General Assembly, Biblioteka Instituta za međunarodnu politiku i pravu, Beograd, 2016.

Međunarodno zakonodavstvo koje regulira status izbjeglica¹⁸

Konvencije i deklaracije sa konferencija:

1. *Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. i Protokol iz 1967.;*
2. *Konvencija o statusu osoba bez državljanstva iz 1954. i Konvencija o smanjenju broja osoba bez državljanstva iz 1961.;*
3. *Konvencija Organizacije afričkog jedinstva o specifičnim aspektima izbjegličkih problema u Africi iz 1969.;*
4. *Deklaracija o izbjeglicama iz Kartagene iz 1984.;*
5. *Konvencija o pravima djeteta iz 1989. (Rezolucija Opće skupštine 44/25), 1989, A/71/6 (Prog. 21) 9/9 16-02737;*
6. *Deklaracija o izbjeglicama i raseljenim osobama iz San Josea iz 1994.;*
7. *Konvencija Afričke unije za zaštitu i pomoć interno raseljenim osobama u Africi iz 2009.;*

Rezolucije Opće skupštine UN-a o:

1. *Izbjglicama i osobama bez državljanstva 319A (IV);*
2. *Statutu Ureda Visokog povjerenika UN-a za izbjeglice 428 (V);*
3. *Pomoći i zaštititi izbjeglica 538B (VI);*
4. *Međunarodnoj pomoći izbjeglicama u okviru mandata Visokog povjerenika UN-a za izbjeglice 1166 (XII);*
5. *Uredu Visokog povjerenika UN-a za izbjeglice 50/152;*
6. *Implementaciji akcija koje je predložio Visoki povjerenik za izbjeglice u cilju jačanja kapaciteta njegovoga ureda da provodi svoj mandat 58/153;*
7. *Pomoći izbjeglicama, povratnicima i raseljenim osobama u Africi 70/134;*
8. *Uredu Visokog povjerenika UN-a za izbjeglice 70/135.*

Povjerenik UN-a za izbjeglice i Glavni tajnik Vijeća Europe uoči obilježavanja Dana ljudskih prava (10. 12. 2015.) pozvali su europske države da poštuju svoje međunarodne obaveze u pogledu jamčenja osnovnih ljudskih prava izbjeglicama i migrantima. Također, pozvali su vlade, civilno društvo i medije da poduzmu napore u borbi protiv rasizma i ksenofobije, koji negativno utječu na dobivanje azila i zaštitu ove grupe ljudi. Glavni tajnik Vijeća Europe Torbjørn Jagland podsjetio je da "kada pojedinac stupi na tlo našeg kontinenta, stječe ista osnovna ljudska prava kao i drugi u Europi, onako kako je to garantirano Europskom konvencijom o ljudskim pravima". 47 država članica Vijeća

¹⁸ Izvor: United Nations A/71/6 (Prog. 21) General Assembly Distr.: General 22 February 2016, Proposed strategic framework for the period 2018-2019, Part two: biennial programme plan, Programme 21 International protection, durable solutions and assistance to refugees, Biblioteka Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016.

Europe ima pravnu odgovornost da zajamče osnovna ljudska prava izbjeglicama i migrantima, da tretiraju ljude kao pojedince i da razmotre njihovu situaciju po principu “od slučaja do slučaja”. UNHCR, pak, inzistira na zajedničkom europskom pristupu ovom problemu, jačanju kapaciteta za prijem i omogućavanju odgovarajućeg “screeninga” novopridošlih, kako bi se utvrdilo kome je pomoć najpotrebija.¹⁹

Neadekvatan tretman izbjeglica, tražitelja azila i ilegalnih migranata prisutan je u svim dijelovima Europe.²⁰ Oni koji su ušli ilegalno često su kriminalizirani, privremeno zadržavani u zatvoru i vraćani u matične zemlje gdje im prijete rizik od progona i torture. Međutim, neregularna imigracija nije kriminalni akt i neregularni migranti također uživaju određena međunarodna prava, koja se moraju poštivati.²¹

Tadašnji Visoki povjerenik UN-a za izbjeglice Antonio Guterres, 1) savjetovao je da države članice Vijeća Europe poboljšaju zaštitu ljudskih prava migranata i da se onima bez dokumenata i njihovoj djeci omogućí pravo na osnovnu zdravstvenu zaštitu i obrazovanje; 2) promovirao je pravo migranata na zaštitu protiv samovoljnog uhićenja i pravo da ne budu vraćeni u zemlje u kojima im prijete loš tretman i tortura, 3) ukazao je na činjenicu da su djeca migranata jedna od najosjetljivijih i najugroženijih grupa u Europi, kojima se često poriče pravo na osnovnu zdravstvenu zaštitu i obrazovanje i predmet su zloupotreba dilera i krijumčara. Prava iz Konvencije o pravima djeteta, “nisu ograničena samo na djecu koja su državljani...i stoga moraju, ukoliko drugačije nije eksplicitno navedeno u Konvenciji, također biti na raspolaganju svojoj djeci, uključujući i djecu tražitelja azila, izbjeglica i migranata, bez obzira na nacionalnost, imigracijski status ili neposjedovanje državljanstva”.²²

Iako je Agencija UN za izbjeglice procjenjivala da bi u 2016. godini do milijun izbjeglica i migranata moglo proći Istočno-Mediterranskom i Zapadno-balkanskom rutom,²³ dok su procjene Europske

19 <http://www.coe.int/en/web/portal/-/protect-refugees-and-migrants-respect-their-human-rights?inheritRedirect=true> (09. 04. 2016.)

20 Prema podacima UNHCR (Ured visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice), zabilježeno je više od 1.000 slučajeva kršenja ljudskih prava u tretmanu migranata, tražitelja azila i izbjeglica, uključujući i djecu, koji su 2013. godine premješteni iz Australije na pacifički otok Nauru. Oni žive u lošim uvjetima, zbog čega je UNHCR uputio poziv vlastima na otoku Nauru da, kao potpisnica Opcionog protokola Konvencije UN protiv torture uspostavi nacionalni mehanizam za prevenciju torture. Available at: <http://www.unhcr.org/nauru.html> (21. 08. 2016.)

21 <http://www.coe.int/en/web/commissioner/thematic-work/migration> (09. 04. 2016.)

22 Dostupno na: <http://www.unhcr.org/en-us/news/press/2015/12/5667f2bd6/refugees-migrants-europe-need-protection-respect-human-rights.html> (21. 08. 2016.)

23 Dostupno na: <https://data.unhcr.org/mediterranean/download.php?id=52> (16. 08. 2016.).

komisije bile da bi taj broj mogao doseći 3 milijuna,²⁴ u Europu je u razdoblju od 01. 01. 2016. godine do 15. 08. 2016. godine stiglo 278.201 izbjeglica, morskim putem 266.042, a kopnom 12.159. U Italiji je priljev izbjeglica pao za 69%, u Grčkoj za 2%, dok je u Bugarskoj povećan za 14%. U navedenim zemljama ukupno je smanjen broj novih izbjeglica za 56%. U istom razdoblju, u Mediteranskom moru nestala je 3.151 osoba.²⁵ Ovom smanjenju broja izbjeglica pridonijeli su Zajednički akcijski plan (listopad 2015.) i sporazum koji je EU postigla s Turskom (ožujak 2016). Međutim, ukoliko se nastavi sukob u Siriji, kao jedan je od glavnih uzročnika migrantske krize, može se očekivati novi val migranata.

Zato je potreban sveobuhvatan pogled na različite dimenzije pitanja migranata, podrazumijevajući pod tim status ove grupe ljudi u zemlji podrijetla, tranzitnim i zemljama konačne destinacije. Potrebno je bolje razumjeti uzroke i posljedice međunarodnog protoka ljudi i njihove međupovezanosti sa ekonomskim razvojem. Eliminiranje siromaštva kao osnovno ljudsko pravo preduvjet je za dostizanje ciljeva održivog razvoja, društvenog napretka, pravednosti i pravde i očuvanja ekološke ravnoteže.

Prava (ekonomskih) migranata po međunarodnim odredbama

Do kasnih osamdesetih, migranti su, za razliku od izbjeglica, bili na marginama ljudskih prava i uspostavljenih međunarodnih standarda. Većina radnika migranata tada je na osnovi bilateralnih sporazuma legalno dolazila u Europu i imali su konzularnu zaštitu matičnih država. Međutim, jezične barijere i društvena marginalizacija negativno su utjecali na njihova ljudskih prava, jer nije bilo pravila univerzalne primjene u pogledu njihove zaštite. S vremenom je rastao broj ilegalnih migranata i njihova ljudska prava su se zloupotrebljavala, zbog čega su migranti označeni kao "osjetljive grupe" i stavljeni su u okvir zaštite ljudskih prava.

Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji usvojena je 18. 12. 1990. godine i stupila je na snagu 1. 07. 2003.²⁶ Ratificiralo ju je 46 država. Republika Srbija potpisala je Konvenciju 11. 11. 2004. godine. Ova Konvencija predstavlja prvi međunarodni ugovor koji definira radnike migrante, posebne kategorije ovih radnika i članove njihovih obitelji. Radnici migranti i čla-

24 Dostupno na: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/eu-wide-economic-forecast---small-increase-in-spending-and-gdp-if-countries-successfully-invest-in-newcomer-refugees?pdf=1> (16. 08. 2016.)

25 <http://www.unhcr.org/europe-emergency.html> (21. 08. 2016)

26 Dostupno na: <http://www.mhrr.gov.ba/pdf/convention%20migrant%20workers%20bos.pdf> (19. 08. 2016.)

novi njihovih obitelji imaju pravo biti zaštićeni od diskriminacije u pogledu svojih osnovnih prava. Oni, međutim, uživaju i niz posebnih prava i zabranjuje se njihov prinudni rad. Povod da se UN posveti radnicima migrantima još 1972. godine bio je ilegalan transport radnika iz pojedinih afričkih zemalja u europske države i eksploatacija njihovog rada “u uvjetima sličnima ropstvu i prinudnom radu”, na što je ukazalo Ekonomsko i socijalno vijeće u svojoj rezoluciji 1706(LIII). Na zahtjev ovog Vijeća (1973), potkomisija za sprječavanje diskriminacije i zaštitu manjina usvojila je izvještaj (1976) o eksploataciji rada kroz nezakonitu i tajnu trgovinu radnicima. U izvještaju je preporučeno usvajanje konvencije UN o pravima radnika migranata zbog nezakonite i tajne trgovine i diskriminatornog tretmana radnika migranata u državi domaćina. Ova preporuka prihvaćena je na svjetskoj konferenciji o borbi protiv rasizma i rasne diskriminacije u Ženevi 1978. godine, te je usvojena rezolucija Opće skupštine UN 33/163 o mjerama radi poboljšanja i osiguravanja ljudskih prava i dostojanstva svih radnika migranata.

Opća skupština u svojoj rezoluciji 2920 (XXVII) osudila je diskriminaciju protiv stranih radnika i pozvala je vlade da obustave takvu praksu, kao i da poboljšaju prijem radnika migranta. Nakon usvajanja rezolucije Opće skupštine UN 34/172 od 17. 12. 1979. godine, uspostavljena je radna grupa za sve države, međunarodne organe i organizacije, radi usvajanja konvencije.

Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji polazi od stajališta da su ljudski problemi vezani za migraciju mnogo ozbiljniji u slučaju izvanrednih migracija i da se zbog toga trebaju poduzeti odgovarajuće aktivnosti radi sprječavanja ili ukidanja prikrivenih kretanja ili nezakonite trgovine radnicima migrantima, uz istovremenu zaštitu njihovih temeljnih ljudskih prava.

U članku 2 (1) Konvencije daje se definicija radnika migranata kao “osobe koja će biti zaposlena, jest zaposlena ili je bila zaposlena u djelatnostima uz novčanu naknadu, u državi čiji on/ona nije državljanin”.²⁷ Konvencija donosi novine i proširuje prava koja se primjenjuju na izvjesne kategorije radnika migranata i njihove obitelji, kao što su radnici u pograničnoj zoni, sezonski radnici, imigranti zaposleni za određenim projektima i samozaposleni radnici (članak 2.2.).

U članku 4. Konvencije daje se definicija osoba koje čine članove obitelji radnika migranata kao “osoba u braku sa radnikom migran-

27 U članku 3. Konvencije navedena je lista osoba koje ne potpadaju pod definiciju radnika migranata, kao što su zaposleni u međunarodnim organizacijama, vladini službenici, osobe koje je poslala država ili u njeno ime sudjeluju u razvojnim i drugim programima suradnje, investitori, izbjeglice i osobe bez državljanstva, studenti i pripravnici, nenacionalni nerezidenti pomorci i radnici na off-shore instalacijama.

tom ili imaju vezu sa njim koja, u skladu sa zakonodavstvom koje se primjenjuje, proizvodi efekat jednak braku, kao i njihova djeca i druge osobe koje uzdržavaju, a koje su priznate kao članovi obitelji u skladu sa zakonodavstvom, ili bilateralnim i multilateralim sporazumima koji se primjenjuju između država koje su u pitanju." Članak 5. utvrđuje da migranti radnici imaju dokumente ili regularni status "ako su ovlašteni ući, boraviti i angažirati se u poslu u državi zaposlenja u skladu za zakonom te države ili međunarodnim sporazumom, ukoliko je ta država strana ugovornica. Drugačije, smatra se da ne posjeduju dokumente i da su u neregularnom statusu. Članak 7. Konvencije ističe da države ugovornice trebaju poštivati i osigurati prava sadržana u Konvenciji bez razlike u pogledu spola, rase, boje, jezika, religije ili uvjerenja, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog, etničkog ili socijalnog podrijetla, državljanstva, starosti, ekonomskog, imovinskog i bračnog stanja, rođenja ili drugog statusa. Ono što je važno jest da lista nedozvoljenog ponašanja prema radnicima migrantima obuhvaća šira prava od onih navedenih u drugim konvencijama, kao što su Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima.

Nitko ne može biti protjeran niti lišen dozvole za boravak ili rad samo na osnovi propusta da ispuni obaveze koje proizlaze iz ugovora o radu, osim ako ispunjavanje te obaveze predstavlja uvjet za takvo odobrenje ili dozvolu, navodi se u članku 20 (2). Člankom 15. migranti radnici su zaštićeni od arbitrarnog lišavanja imovine, dok članak 21. sadrži zaštitu od konfiskacije, uništavanja ili pokušaja uništavanja osobnih dokumenata i onih kojima su ovlašteni za ulazak, boravak i stanovanje, putovnica ili sličnih ekvivalentnih dokumenata radnika migranata ili članova njihove obitelji. Člankom 22. zabranjuje se da radnici migranti i članovi njihovih obitelji budu predmet kolektivnih mjera protjerivanja, a svaki slučaj protjerivanja bit će individualno ispitan i o njemu će biti odlučeno, i da mogu biti protjerani iz države ugovornice samo u skladu sa odlukom koju donosi nadležno tijelo u skladu sa zakonom. Radnici migranti i njihove obitelji imaju pravo na konzularnu i diplomatsku zaštitu svoje matične države. Radnici migranti ne mogu uživati manje povlašten tretman od onog koji se primjenjuje na državljane određene države u pogledu naknade za rad, drugih uvjeta za rad i zapošljavanja. Člankom 26. Konvencije, radnicima migrantima se priznaje pravo na sudjelovanje na skupovima i aktivnostima sindikata i slobodno pridruživanje njima. Uživaju pristup socijalnim službama, medicinskoj zaštiti kao i državljani, uz naglasak da hitna medicinska zaštita neće biti odbijena zbog neregularnosti u pogledu boravka ili zaposlenosti.

Većina zemalja koje su ratificirale ovu Konvenciju su iz sjeverne Afrike i Južne Amerike, odakle potječu migranti, dok nijedna zemlja koja prima migrante u zapadnoj Europi, Sjevernoj Americi i Perziji-

skom zaljevu, zatim Australija, Indija i Južna Afrika, nije ratificirala Konvenciju.

Među migranatima koji su došli u Europu 2015. godine, prednost su imali oni čiji su životi bili ugroženi zbog nestabilne političke situacije u zemlji, dok je ekonomskim migrantima ulazak bio zabranjen ili su naknadno vraćeni u matičnu državu. Osiguravanje ekonomskih uvjeta života ključno je za integriranje migranata u novu sredinu, njihov osobni razvoj i napredak društva u kojem žive.

Reguliranje prava migranata u okviru EU

87

Jasminka Simić
*Prava migranata –
poštovanje univerzalnih
ljudskih prava ili
pravo na razvoj*

Poštovanje ljudskih prava i dostojanstva, zajedno sa principima slobode, demokracije, jednakosti i vladavine prava, zajedničke su vrijednosti država članica EU, koje se time vode u svom djelovanju na unutarnjem i međunarodnom planu. Migranti u Europi imaju prava po regionalnim i međunarodnim zakonima o ljudskim pravima, koja sa neznatnim izuzecima, štite i državljanke i nedržavljanke.

Sve europske države su strane ugovornice Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koju je Vijeće Europe usvojilo 4. 11. 1950. godine. Također, i Europske konvencije za sprječavanje torture, nehumanog i ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja, kao i konvencija UN, kao što su Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Konvencija protiv torture, Konvencija o eliminiranju svih oblika diskriminacije protiv žena, Konvencija o eliminiranju svih oblika rasne diskriminacije i Konvencija o pravima djeteta. Većina europskih država su strane ugovornice Protokola o trgovini i krijumčarenju i nekih opcionalnih protokola Konvencije protiv torture.

Europsko zakonodavstvo koje regulira prava migranata

Konvencije Vijeća Europe i EU

1. *Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950);*
2. *Europska konvencija o sprječavanju torture, nehumanog i ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja (1987);*
3. *Europska konvencija o ostvarivanju dječjih prava (1996);*
4. *Povelja o osnovnim pravima (2000).*

Konvencije UN

1. *Konvencija o eliminiranju svih oblika rasne diskriminacije (1965);*
2. *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966);*
3. *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966);*
4. *Konvencija o eliminiranju svih oblika diskriminacije protiv žena (1979);*

5. *Konvencija protiv torture (1984);*
6. *Konvencija o pravima djeteta (1989);*
7. *Protokol o trgovini i krijumčarenju (2000) kao dodatak Konvencije protiv transnacionalnog organiziranog kriminala, tzv. Konvencije iz Palerma (2000).*

U članku 2. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda navodi se da je pravo na život svake osobe zaštićeno zakonom. Nitko ne smije biti podvrgnut mučenju, ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju (članak 3.). Nitko se ne smije držati u ropstvu ili ropskom položaju (članak 4.).

88

Forum za
sigurnosne studije
GOD. 1, BR. 1

Ova Konvencija je najrazvijeniji ugovor o ljudskim pravima te predstavlja dio nacionalnih zakona i primjenjuju je nacionalni sudovi. Shodno ovoj Konvenciji, europske države poštuju i druge međunarodne sporazume koji se odnose na zaštitu ljudskih prava - socijalna, ekonomska, građanska, politička i kulturna prava, uz davanje posebne zaštite ženama i djeci. Primjerice, postignuti međunarodni standardi u području rada štite radnike migrante, kontrolira se i sprječava tortura i loše tretiranje na regionalnoj razini, zaštićene su žrtve ilegalne trgovine i krijumčarenja.

Europsko djelovanje u području zaštite ljudskih prava zasnovano je na Ugovoru o funkcioniranju EU kojem je dodana Povelja o osnovnim pravima koja je usvojena u Nici 2000. godine. U početku nije imala pravno obavezujuću snagu. To je stekla stupanjem na snagu Sporazuma iz Lisabona (2009) i postala je pravno obavezujuća za institucije EU i vlade država članica, kao i svi Ugovori o EU. Povelja je donesena na temelju Europske konvencije o ljudskim pravima i nije uspostavila nova prava već je sakupila postojeća – politička, ekonomska i socijalna prava državljana i stanovnika u EU, čime je odredbe koje se odnose na zaštitu ljudskih prava učinila vidljivijim i jasnijim za građane. Zakoni u EU donose se u skladu sa Poveljom, dok sudovi EU sankcioniraju kršenje njezinih odredbi, što znači da Povelja ima karakteristiku nadnacionalnog propisa.

Zajedno, europski i međunarodni ugovori stvaraju mješovito pravno tijelo koje obvezuje europske države i istovremeno omogućuje sveobuhvatan pristup zaštiti ljudskih prava. Primjerice, Konvencija o pravima djeteta uključuje njihova socijalna i ekonomska prava. Europska konvencija o ostvarivanju dječjih prava (1996) omogućila je da djeca koja nisu napunila 18 godina posjeduju procesna prava i da sama ili posredstvom drugih osoba ili tijela budu informirana i da im se dozvoli sudjelovanje u postupku pred pravosudnim tijelima koji se na njih odnose (članak 2.). Takvi su obiteljski postupci, posebno oni koji uključuju ostvarivanje roditeljskih odgovornosti, kao što su prebivalište i pristup djeci (članak 3.).²⁸

28 Dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/>

Migrantska kriza nametnula je EU tri zadatka: da zbrine migrante, da promjeni politiku u ovom području te da pomogne okončanju rata u Siriji, čime bi se zaustavio budući priljev izbjeglica iz tog područja. Time je zajednička politika azila, oličena u Sporazumu iz Dublina, stavljena na razmatranje. Grčka je prva zemlja koja je suspendirala Sporazum iz Dublina, a u lipnju 2015. godine je izmijenila zakon o azilu. Njemačka je u kolovozu 2015. godine suspendirala Dublinski sporazum prema sirijskim izbjeglicama i sama je preuzela proces primanja zahtjeva za azilom. Republika Češka je u rujnu 2015. godine suspendirala Dublinski sporazum.

Dublinska regulativa (Uredba br. 604/2013) ili Dublinska regulativa III, ranije Dublinska regulativa II i Dublinska konvencija, utvrđuje odgovornost za razmatranje zahtjeva za azil (međunarodna zaštita prema Ženevskoj konvenciji) i sustava kvota u okviru EU.

Dublinska regulativa ima cilj “brzo odrediti državu članicu odgovornu za zahtjev za azilom” i osigurati transfer podnositelja zahtjeva ka toj državi članici. Nadležna država članica bit će zemlja u koju podnositelj zahtjeva za azil prvi put uđe u EU.

Dublinska konvencija uspostavila je režim kretanja, potpisan u Dublinu (Irska) 15. 06. 1990. godine i stupila je na snagu 01. 09. 1997. godine, a potpisnice su bile Belgija, Danska, Francuska, Grčka, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Portugal, Španjolska i Velika Britanija. Od 01. 10. 1997. godine Dublinska konvencija odnosi se na Austriju i Švedsku, a od 01. 01. 1998. godine i na Finsku. Dok je Dublinska konvencija bila otvorena samo za pristup država članica EU, Norveška i Island, države ne-članice zaključile su sporazum sa EU o primjeni odredbi Konvencije na njihovom teritoriju.

Dublinska regulativa II usvojena je 2003. godine i njome je zamijenjena Dublinska konvencija u svim državama članicama EU, s izuzetkom Danske, koja ima “opt-out” opciju (odlučiti se protiv) za primjenu regulative o slobodi prostora, sigurnosti i pravdi. Sporazum sa Danskom o proširenju primjene Regulative u toj zemlji stupio je na snagu 2006. godine. Ugovori o primjeni ove regulative potpisani su i sa državama nečlanicama, Švicarskom (01. 03. 2008.) i Liechtensteinom (5. 06. 2005.). Protokolom je uređen sporazum koji bi se primjenjivao s Danskom (03. 12. 2008.). Europska komisija je predložila amnadmene na Dublinsku regulativu stvarajući mogućnost za reformu Dublinskog sustava.

Dublinska regulativa III (No 604/2013) usvojena je 2013. godine i time je zamijenjena Dublinska regulativa II. Primjenjuje se na sve države članice osim Danske. Stupila je na snagu 19. 07. 2013. godine i zasniva se na istom principu kao i prethodne dvije regulative – da je

prva zemlja u kojoj se daju otisci prstiju ili se podnese zahtjev za azil i smještaj, odgovorna da odluči o zahtjevu za azil.

Glavni cilj DUBLINSKE regulative je da se spriječi da podnositelj zahtjeva to čini u više zemalja EU, tj. da se smanji broj tzv. kružnih podnositelja zahtjeva za azil, koji se sele iz jedne zemlje u drugu. Zemlja kojoj se podnositelj azila prvobitno obrati odgovorna je bilo za prihvaćanje bilo za odbijanje azila, a podnositelj zahtjeva ne može ponovno pokrenuti proces u pravnom sustavu druge države članice, što znači da je prva zemlja ulaska ujedno i posljednja zemlja dolaska za migrante.

Ilegalna migracijska kretanja morskim putem nametnula su nove obveze zemljama prihvata, kao što su poboljšanje sposobnosti spasilačkih ekipa i uvjeta iskrcavanja, odgovarajućeg prihvata i poštenog tretmana za one koji se spašavaju na moru, npr. "slijepih" putnika, odnosno svih kojima je potrebna međunarodna zaštita.

Jugoistočna Europa u migrantskoj krizi

Migrantska kriza potvrdila je značaj zemalja Jugoistočne Europe, jasno ukazujući da one predstavljaju dugačak južni front u tzv. obrani unutrašnjosti Europe uslijed novih asimetričnih sigurnosnih izazova, kojima pripada i migrantska kriza. Prema podacima Agencije UN-a za izbjeglice, kroz Srbiju je tijekom 2015. godine prošlo oko 600.000 izbjeglica na putu ka EU. Dana 19. 08. 2016. godine u Srbiji se nalazilo njih 4. 000, od toga 40% djece. U okviru zadataka zbrinjavanja izbjeglica, ali i eurointegracijskog puta, u Srbiji je u tijeku donošenje niza pravnih akata kojima se reguliraju aktualna pitanja.

U Srbiji je područje azila uređeno nizom strateških i normativnih akata, među kojima je osnovni Zakon o azilu, usvojen 24. 10. 2007. godine, u primjeni od 1. 4. 2008.²⁹ Time je Srbija krenula ka harmonizaciji sa postignutim univerzalnim i europskim standardima u ovom području. U tijeku je izrada Nacrta zakona o azilu i privremenoj zaštiti, koji se od postojećeg razlikuje u pogledu usklađivanja definicije izbjeglica sa direktivama EU i uvođenja novih ubrzanih procedura na granici ili u tranzitnom prostoru. Cilj je da se unaprijedi učinkovitost nacionalnog sustava azila, spriječi zloupotreba i poboljša kvaliteta odlučivanja po podnijetim zahtjevima. U postupku je izrada Nacrta zakona o strancima i Nacrta zakona o DNK, kao i rad na formiranju DNK registra u skladu sa međunarodnim standardima i pravnoj stečevini EU. Pored ovih zakona, planira se donošenje oko 60 podzakonskih akata. Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije angažirano je na izradi Strategije i Akcijskog plana za borbu protiv terorizma, Strategije za borbu protiv

29 "Službeni glasnik RS" broj 109/07.

trgovine ljudima i Strategije za integrirano upravljanje granicom.

Nakon obavljenih procedura Srbija će pružiti odgovarajuću zaštitu onim migrantima koji ispunjavaju uvjete za dobivanje statusa azilanata u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom. Nije zabilježeno veće djelovanje organizovanih kriminalnih grupa u krijumčarenju ljudima, te je uglavnom riječ o pojedincima.

Primjena sporazuma između EU i Turske o zaustavljanju prijevla ilegalne migracije i razbijanju krijumčarskih mreža imigranata, počela je 20. 03. 2016. godine. Plan predviđa da svi neregularni migranti koji na grčke otoke dolaze iz Turske budu vraćeni u tu zemlju, odnosno da se zaustavi dolazak svih migranata na grčke granice EU. Za svakog vraćenog migranta, EU će primiti jednu sirijsku izbjeglicu koja će biti raspoređena među državama EU. Turska se obvezala poduzeti sve neophodne mjere kako bi spriječila nove morske ili kopnene rute za ilegalne migrante iz Turske u EU, i u tom pogledu surađivati sa zemljama u regiji i EU. Kada se neregularni prijelazi između Turske i EU zatvore ili bar značajno i na održivoj razini smanje, aktivirat će se "shema za dobrovoljan humanitarni prijem", a države članice EU će u tome dobrovoljno sudjelovati. S druge strane, Turska od EU dobiva ubrzanje vizne liberalizacije, otvaranje poglavlja u pregovorima o pristupanju EU i ubrzanje isplate u iznosu od tri milijarde eura za pomoć izbjeglicama, uz dodatnih 3 milijarde eura do 2018. godine.

Sporazum EU-Turska predmet je kritike pojedinih autora koji smatraju da je to "politizacija eurointegracijskog procesa Turske, jer se otvaranje pregovaračkih poglavlja u zamjenu za suradnju u humanitarnom problemu kakva je migrantska kriza, ne podudara s osnovnim normativima EU. Usmjerena više na izbjeglice, EU je po strani ostavila brigu u pogledu stanja demokracije u Turskoj" (Yilmaz-Elmas, 2016:21.).

Sporazum EU-Turska, djelovat će samo ukoliko sve mjere za potpunu zaštitu vanjskih granica budu provedene. To podrazumijeva da se zaštite vanjske granice Unije, postavi snažna europska granična i pomorska straža, da "Zapadno-balkanski put imigranata" ostane zatvoren, da se ponovno uspostavi Schengenski sustav bez granica i ojača suradnja EU sa Srbijom i Makedonijom. U posebnim zaključcima o migraciji, lideri EU pozvali su "na jačanje suradnje sa Zapadnim Balkanom u hvatanju u koštac s imigracijskom krizom". Šefovi država ili vlada EU zatražili su od Europske investicijske banke da do lipnja 2016. pripremi inicijativu kako bi se brzo osigurala dodatna sredstva za financijsku podršku održivom rastu, izgradnji infrastrukture i socijalne kohezije u južnom susjedstvu i zemljama Zapadnog Balkana. U protivnom, Srbija, Makedonija i Turska kao zemlje koje podnose najveći pritisak zbog migrantske krize, mogle bi u većoj mjeri postati granična tampon zona na Balkanskoj ruti, između Schengenskog prostora, a manje države kandidati koje napreduju ka punopravnom članstvu u EU.

Grčka je krajem svibnja 2016. godine započela predregistraciju tražitelja azila koji se nalaze u prijemnim objektima, a koji su u tu zemlju stigli prije 20. 03. 2016. godine i žele podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu u Grčkoj. Predregistracija je obavljena do kraja srpnja 2016. godine a provela ju je Služba za azil, uz financijsku podršku Europske komisije. To je prvi korak u dobivanju međunarodne zaštite ovih osoba u Grčkoj i razmatranju zahtjeva za međunarodnu zaštitu od strane grčkih vlasti i potencijalnog priznavanja statusa korisnika međunarodne zaštite, ili prebacivanja u drugu članicu EU u kontekstu Dublinških odredbi ili plana o razmještanju.

Za sve europske zemlje na "migrantskoj ruti" ostaje otvoreno pitanje kako integrirati kulture i kako u budućnosti migrante uklopiti u politički koncept Europe. Pod zajedničkim nazivom "manjine" nalaze se različite kategorije stanovništva. U memorandumu Glavnog tajnika UN-a pod nazivom "Definicija i klasifikacija manjina" (1949), manjine su one "koje su predstavljale ili još uvijek predstavljaju regionalne ili na više strana raseljene grupe koje, iako su povezane osjećajem solidarnosti sa dominantnom grupom, nisu asimilirane od strane te grupe" (Krivokapić, 2004:184.). Druga studija koja je izrađena u okviru UN-a navodi da manjine predstavljaju i radnici migranti, karakteristični za 20. stoljeće. Na manjine se gleda i kao na plod migracije stanovništva, podrazumijevajući pod tim kako dobrovoljne migracije, tako i prisilna preseljenja određenih grupa. Činjenica je da već postojeća migrantska populacija u EU ima zajamčena međunarodna prava, a time i pravni status (Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima), ali i da su se pojavile tenzije između njih i države (Francuska i Njemačka) u pogledu očuvanja njihovog kulturnog identiteta (oličenog u npr. nošenju tradicionalne odjeće koja skriva izgled žena). Tenzije mogu narasti do te mjere da bi manjina, "kao jedan entitet, mogla imati autoritet za zastupanje interesa određene zajednice, dok bi država zastupala interese cjelokupnog društva...Sloboda svakog pojedinca, pripadnika manjine, da bira između dobrovoljne asimilacije sa većinom i očuvanja vlastitih zasebnih karakteristika, tijela entiteta koje osniva manjina mogli bi ignorirati u svom nastojanju da očuvaju jedinstvo i snagu grupacije" (Krivokapić, 2004: 760).

Migrantska kriza zahtjeva sveobuhvatno političko, ekonomsko i socijalno rješenje na pan-europskoj razini, uz intenzivniju međunarodnu suradnju u pogledu podjele odgovornosti.

Zaključak

Države imaju obavezu zaštititi sva prava migranata, bez obzira na nacionalnost i status u društvu, bilo da su u tranzitu ili u okviru jedne države. Zauzvrat, migranti imaju obavezu poštovati zakone države domaćina. Na temelju iskustva sa migrantskom krizom u protekle dvije godine, posebno u Europskoj uniji i cijeloj Evropi, ali i u SAD-u i Kanadi (gdje je postojala tendencija da se poduzmu mjere u cilju kontrole granica i vraćanja izbjeglica) može se reći da nije pokazana solidarnost i da nisu potpuno poštovana međunarodna i europska ljudska prava, pa je zato i usvojena sveobuhvatna strategija UN-a za razdoblje 2018 – 2019. Aktivnosti će provoditi Ured Visokog povjerenika UN-a za izbjeglice u suradnji sa državama i drugim nadležnim organizacijama, kako bi se osiguralo trajno rješenje i zaštita izbjeglica i osoba sličnog statusa. Prioriteti su potrebe izbjeglica: zaštita osoba koja žive izvan izbjegličkih kampova u urbanim i ruralnim sredinama, jačanje pravnog režima za međunarodnu zaštitu ovih osoba (posebno lakši pristup međunarodnim i regionalnim instrumentima zaštite), unaprijeđenje i jačanje kapaciteta države domaćina u davanju azila i zaštiti izbjeglica, ukidanje tzv. stanja bez državljanstva, (odnosno, nastavak rada sa državama kako bi se olakšalo dobivanje, ponovno stjecanje ili potvrda državljanstva osobama koje ga ne posjeduju), razvojni programi za interno raseljene osobe, sa UNHCR-om, kao ključnom agencijom. Ovo se smatra sastavnim dijelom međunarodnih napora u postizanju ciljeva Programa UN o održivom razvoju do 2030.³⁰ To bi vodilo stvaranju migrantskog prava, kao posebne grane ljudskih prava, uključujući prava radnika migranata.

Primjer reguliranja migrantske krize jest EU, koja je izdvojila 1,8 milijardi eura kako bi utjecala na izvorne uzroke migracija iz Afrike. Usvajanje političkog rješenja za zemlje sjeverne Afrike i Bliskog istoka, prvenstveno za Siriju, i pružanje ekonomske pomoći, u budućnosti će potencijalnim izbjeglicama i radnicima migrantima omogućiti da ostanu u svojim domovima, čime bi se formirao model za buduća djelovanja u sličnim situacijama.

³⁰ Ovaj program je pod upravom Programa Izvršnog komiteta Visokog komesara UN za izbjeglice, kao subsidijarnog tela Generalne skupštine i glavnog savetodavnog tela UNHCR. United Nations A/71/6 (Prog. 21) General Assembly Distr.: General 22 February 2016, Proposed strategic framework for the period 2018-2019, Part two: biennial programme plan, Programme 21 International protection, durable solutions and assistance to refugees, Biblioteka Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016.

Jasminka Simić*

Human Rights of Migrants – Respect for Universal Human Rights or the Right to Development

94

SUMMARY: Starting from the premise that the political, legal, cultural and social status of minorities may be used to measure the degree of democracy and modernization reached by a particular society, attitudes towards immigrants may be used to measure the degree of awareness indicating that respect for universal human rights recognized in relevant United Nations documents, including the right to development and living above the poverty. The Convention Relating to the Status of Refugees (Geneva, 1951) and its Protocol Relating to the Status of Refugees (New York, 1967) underpin the creation of a Common European Asylum System (CEAS). Since 1999, the EU has been working to create a CEAS, resulting in common rules laid down in the Dublin Regulation (2013). In 2015, more than a million refugees fled their Middle Eastern and North African homelands and came to Europe for two reasons. Firstly, they were literally running to save their lives, and secondly, they were fleeing in search for a secure livelihood and political stability (primarily, to Germany and the Scandinavian countries). The way in which EU Member States sought to ensure compliance with international and EU legislation in their response to the refugee crisis, in particular by: (not)accepting the proposed quota system – distribution of migrants across EU member states, closing the gates along the so-called Western Balkan Route, the main transit route for migrants heading towards EU member states from Turkey, via Greece, Macedonia and Serbia, and their collective return, which caused Balkan countries fear of becoming buffer zone for refugees and the refugees fear of being trapped in the Balkans, raised the

* Jasminka Simić, PhD, Research Fellow and Editor-Journalist of the Radio Television of Serbia, RTS, Belgrade.
E-MAIL: jasminka2002@yahoo.com

issue of human rights and revision of the European Asylum Policy. Therefore, there is a need to create a new segment of international protection of the rights of migrants, in particular the right to work and development, which is a subject that is dealt with in this research paper.

KEY WORDS: refugees, migrant workers, asylum policy, minority group, Balkans route.

Literatura

- Bahceli, Yoruk. 2015. *Wilders Tells Dutch Parliament Refugee Crisis is "Islamic invasion"* (Reuters, 10 September 2015)
Dostupno na: <http://www.reuters.com/article/2015/09/10/us-europe-migrants-netherlands-idUSKCN0RAoWY20150910> (15.08.2016.)
- Biblioteka Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016.
– Dokumenta - međunarodno pravno regulisanje oblasti ljudskih prava.
- Krivokapić, Boris. 2004. *Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu, 1, Zaštita manjina: istorijski razvoj, osnovna pitanja i zaštita u okviru UN*, Institut za uporedno pravo, Beograd, Službeni list Srbije i Crne Gore, Građevinska knjiga, Beograd.
- Lyman, Rick. 2015. *Eastern Bloc's Resistance to Refugees Highlights Europe's Cultural and Political Divisions* (New York Times, 12 September 2015)
Dostupno na: www.nytimes.com/2015/09/13/world/europe/eastern-europe-migrant-refugee-crisis.html (15.08.2016.)
- United Nations A/71/6 (Prog. 21) General Assembly Distr.: General 22 February 2016, Proposed strategic framework for the period 2018-2019, Part two: biennial programme plan, Programme 21 International protection, durable solutions and assistance to refugees, Biblioteka Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016.
- Universal Declaration of Human Rights (adopted 10 December 1948 UNGA Res 217 A(III)(UDHR).
- Written statement submitted by the Marangopoulos Foundation for Human Rights, a non-governmental organization in special consultative status. 2016. General Assembly, A/HRC/31/NGO/137, Human Rights Council Thirty-first session, Agenda item 4, Distr.: General, 22 February 2016. Biblioteka Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016.
- World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and related Intolerance, 2001.
Dostupno na: https://en.wikipedia.org/wiki/World_Conference_against_Racism_2001
- Yilmaz-Elmas, Fatma. Kutlay, Mustafa. Büyük, Hamdi Firat Gümüş, Öznur. 2016. *EU-Turkey Cooperation on 'Refugee Crisis': Is it on the Right Track?* Policy Brief, International Strategic Research Organization Policy, Brief No: 22.