



2021 godina

Broj 10

MIGRACIJSKA KRIZA NAKON 2015

Posljednjih 20-godina došlo je do znatnog povećanja migracija stanovništva na globalnoj razini¹. Globalizacija tržišta, mogućnost putovanja i poslovanja širom svijeta otvorila su vrata ovako velikom kretanju stanovništva i zasigurno doprinijela ekonomskom prosperitetu kako pojedinaca tako i sami društava bilo u zemlji primateljici ili zemljama porijekla. Nažalost, globalno pogoršanje stanja sigurnosti na pojedinim mikro i makro lokacijama diljem svijeta izraženo kroz ratne sukobe, teroristička djelovanja ili narušavanje vladavine prava uzrokovale su mnogo prisilnih migracija koje se očituju u izbjegličkim krizama većeg ili manjeg opsega. Prema nekim procjenama u 2020. godini dvije trećine ukupnog broja čine radni migranti dok je veliko povećanje migracija uglavnom uvjetovano raznim konfliktima². Dodatno, u posljednje vrijeme sve policijske agencije bilježe da su organizirane kriminalne skupine znatno uključile u krijumčarenje ljudi i trgovinu ljudima čime je tragedija izbjeglica dobila još jednu neželjenu dimenziju. Nadalje, pooštavanjem režima ulaska i useljavanja u bogatije zemlje broj nezakonitih migranata se povećava a samim time i profit organiziranih kriminalnih skupina koje se bave krijumčarenjem ljudi.

Ono što je temeljna karakteristika nezakonitih migracija posljednjih godina je da migranti ne posjeduju ili ne žele dati dokumente o identitetu čime otežavaju sami postupak utvrđivanja prava na međunarodnu zaštitu ali i otežavaju institucijama njihovo vraćanje u matičnu državu ili sigurnu zemlju na temelju readmisijskih ugovora ukoliko im se ne odobri međunarodna zaštita. Samim time dolazi do zloupotrebe sustava međunarodne zaštite i otežanog pristupa tom sustavu onih kojima je ta zaštita stvarno potrebna.

Mnoge države diljem svijeta imaju velike izazove u kontroli cijelog svog teritorija, brojni sukobi utječu na raseljavanje ljudi sa određenog područja, nepostojanje demokratskih standarda i siromaštvo potiče ljude na traženje boljih rješenja za svoju egzistenciju što nerijetko dovodi ljude u situacije opasne po život jer su „jedini izlaz“ krijumčarske organizacije. Također, broj smrtno stradalih osoba u pokušaju dolaska do odredišta kao i broj osoba koje su napustile svoje domove iz raznih razloga ukazuje na potrebu globalnog djelovanja, gdje sve države moraju ispunjavati obveze iz nacionalnog i međunarodnog prava te uspostaviti učinkovite sustave kontrole granica u svim područjima svog djelovanja. Tu se misli na zemlje polazišta, zemlje u

¹ World Migration Report 2020, IOM, 2019, 2000. godine zabilježeno je 173,588,441 međunarodnih migranata dok je 2019. zabilježeno 271,642,105; dostupno na: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf

² ICMPD Migration Outlook 2001, dostupno na: https://www.icmpd.org/fileadmin/1_2018/RMO_LAC_2021_EN_Final.pdf, učitano 20.03.2021.



tranzitu kao i na zemlje odredišta. Parcijalna rješenja ovog pitanja ne mogu donijeti zadovoljavajući rezultat.

Sam Globalni kompakt za sigurne, uređene i regularne migracije iz 2018. godine ukazuje da su migranti i izbjeglice različite skupine na koje se odnose različiti pravni okviri te da samo izbjeglice imaju pravo na posebnu međunarodnu zaštitu kako je uređeno međunarodnim pravom za zaštitu izbjeglica. Naravno da je u današnjim migracijskim kretanjima širom svijeta iznimno zahtjevno odrediti podjelu između ovih kategorija što otežava primjenu utvrđenih pravnih propisa kako nacionalnih tako i međunarodnih.

Svaki sigurnosni izazov koji nije pravovremeno prepoznat te nisu poduzete odgovarajuće mjere u cilju suzbijanja tog izazova predstavlja ozbiljnu prijetnju stanju sigurnosti a u većem obimu može predstavljati i destabilizaciju kako države na čijem se teritoriju događa tako i susjednih država. Sukladno tome, ne može se izbjeći dojam da se pitanju migracija u današnjem svijetu ne pridaje potrebna pažnja na globalnoj razini do se to pitanje zasigurno neće riješiti samo od sebe.

Pitanje koje danas izaziva dosta pozornosti a vezano je uz sigurnost granice je pitanje nezakonitih migracija i velikog broja osoba koje dolaze na teritorij Europske unije.

Iako je zadnjih godina broj nezakonitih migranata nešto smanjen u odnosu na drugu polovicu 2015. i prvu polovicu 2016. godine i donekle jače kontroliran, pitanje migracija i nadalje će biti dugoročan izazov sa kojim će se suočavati Europska unija. Iako svjedočimo statističkom padu nezakonitih migranata držim da će pitanja migracija biti dugoročan izazov s obzirom na stanje u pojedinim regijama i državama svijeta koje imaju više milijunsko stanovništvo (razni konflikti, globalno zatopljenje, prenapučenost određenih prostora i sl.) te ostaju glavni generator migracija.

Migracije same po sebi ne bi trebale biti sigurnosni problem jer su mnoge danas visoko-razvijene zemlje nastale temeljem migracija te one i danas predstavljaju model razvoja kako u zemljama gdje rade i stvaraju određenu vrijednost ali ujedno pridonose razvoju zemlje odakle su otišli. Međutim, za razliku od nekadašnjih migracija, ponašanje današnjih migracija i migranata je malo drugačije jer isti u pravilu ne žele integraciju u postojeće europsko društvo ili se vrlo teško integriraju, te u velikom broju ne žele raditi te koriste socijalne blagodati pojedinih EU država. Slijedom navedenog, migracije postaju sigurnosni problem ukoliko se ne poštuju zakoni države primateljice, ukoliko su nekontrolirane i obavljaju se putem krijumčarskih skupina gdje su i njihovi životi ugroženi. Na žalost, danas krijumčarenje ljudi predstavlja jedno od „najprofitabilnijih“ oblika organiziranog kriminala u svijetu. Samo u Republici Hrvatskoj u zadnjih 11 godina (od 2010) evidentirano je preko 3.500 slučajeva krijumčarenja od toga samo u posljednje tri godine preko 2. 200 slučajeva krijumčarenja



(Statistika MUP-a RH). Ovaj trend se nastavlja i u 2021. godini gdje je prema raspoloživim informacijama i ove godine evidentirano preko 800 slučajeva krijumčarenja migranata.

Zemlje Europske unije, Kanada, Australija i SAD su glavne ciljne zemlje migranata iz svih dijelova svijeta. Kanada i Australija su odvojene prirodnim barijerama, SAD ima pritisak migranata iz Južne Amerike preko Meksika. Europske zemlje tako ostaju glavni cilj kopnenim ili morskim putem preko Mediterana za sve migrante iz Afrike i Azije. A upravo je taj dio svijeta izložen raznim sukobima i siromaštvu. Za očekivati je da će taj pritisak rasti sve više jer je odlazak sa ovih područja u prekomorske zemlje gotovo nemoguć (osim onih koje te države same izaberu kroz razne programe -uglavnom visoko-obrazovane obitelji sa malom djecom ili stručnjaci u traženim zanimanjima), tako da europske zemlje trebaju snositi teret globalne nesigurnosti. Činjenica od koje se danas ne može pobjeći je da se postojeće migracije ne mogu uspoređivati sa migracijama prošlog stoljeća ili prije jer su bile posve druge okolnosti – nisu tražili međunarodnu pomoć već su tražili posao, prihvaćali vrijednosti društva u koje su došli i stvarali nove vrijednosti. Nadalje, bogate zemlje unatoč izjavama o poštivanju ljudskih prava i međunarodnih konvencija očito više ne žele primati migrante koji nezakonito masovno dolaze na njihov teritorij. Tragično je da nakon Konvencije o izbjeglicama iz 1951. koja je donijeta kako bi riješila pitanja izbjeglica u II svjetskom ratu nije donijet nijedan dokument koji bi uvažio promjene koje su se dogodile u svijetu te se može postaviti pitanje da li je Konvencija primjenjiva u svojoj potpunosti u današnjem svijetu. Pokušaji Generalne skupštine UN-a da potakne globalni odgovor Rezolucijom iz 2016 godine još uvijek ne daju očekivane rezultate

Zemlje Europske unije su u Europskom migracijskom programu iz 2015. godine navele da je cijela europska politika na ovom području zakazala što se osjetilo i na odnosima između država na samim vanjskim granicama i onih koje nisu bile izložene velikom pritisku. Ta situacija na jedan način traje i danas. Ujedno, pod velikim migracijskim pritiskom došlo je do suspendiranja schengenskih pravila i neke države su ponovo uvele graničnu kontrolu na svojim granicama čime su dodatno narušeni odnosi između zemalja članica. Ukoliko se ne postigne rješenje o zaustavljanju nekontroliranih migracija postoji opasnost od potpune suspenzije sustava slobodnog prelaska granica unutar schengenskog prostora što bi bio veliki poraz europskih politika ali i političara. Schengenska suradnja i sloboda kretanja uz Euro su najvidljiviji simboli Europskog ujedinjenja i predstavljaju temelje za neku buduću suradnju. Ako dođe do njihovog rušenja usudio bih se i navesti mogućnost rušenja drugih dostignutih rezultata jer bi se mogao dogoditi domino efekt na mnogim područjima.

Pokušaj zemalja Europske unije za rješavanje ovih pitanja je putem Pakta o migracijama 2020³ godine (sa cijelim nizom zakonodavnih prijedloga koji još nisu usvojeni) s ciljem izgradnje

³ Tekst dostupan na: https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en



sustava za dugoročno upravljanje migracijama i njihovu normalizaciju koji bi se trebala temeljiti na europskim vrijednostima i međunarodnom pravu. Njime se planira osigurati sveobuhvatan pristup kojim se objedinjuje politika u području migracija, azila, integracije i upravljanja granicama, te se uzima u obzir da ukupna učinkovitost ovisi o napretku u svim područjima. Kao cilj Pakt navodi smanjenje broja nesigurnih i nezakonitih ruta te promicanje održivih i sigurnih zakonitih puteva za osobe koje žele doći u Europsku uniju raditi kao i za one kojima je potrebna zaštita. U njemu se uzima u obzir da većina migranata dolazi u EU zakonitim kanalima, što bi trebalo bolje uskladiti s potrebama tržišta rada EU-a. Pakt pokriva sljedeća područja djelovanja:

- čvrsto i pravedno upravljanje vanjskim granicama, uključujući provjere identiteta, zdravlja i sigurnosti
- pravedna i učinkovita pravila o azilu, pojednostavnjenje postupaka azila i vraćanja
- novi mehanizam solidarnosti za traganje i spašavanje, pritisak i krize
- bolje predviđanje, pripravnost za krizu i odgovor na krizu
- učinkovita politika vraćanja i koordinirani pristup vraćanju na razini EU-a
- sveobuhvatno upravljanje na razini EU-a radi boljeg upravljanja politikama azila i migracija i njihove provedbe
- uzajamno korisna partnerstva s ključnim trećim zemljama podrijetla i tranzita
- razvoj održivih zakonitih putova za one kojima je potrebna zaštita i radi privlačenja talenata u EU i
- podupiranje učinkovitih integracijskih politika.

Navedena područja pokrivaju sve važnije aspekte migracijske politike no ključno pitanje je koliko sama EU može učiniti u samom postupku vraćanja onih kojima se ne odobri međunarodna zaštita jer ih njihove države ne žele primiti. A to smatram ključnom mjerom odvratanja onih koji zloupotrebljavaju sustav međunarodne zaštite. Ujedno nakon pojednostavljenog postupka azila na granici nemoguće ga je vratiti u susjednu zemlju iz koje je došao jer se zadnjih godina sporazumi o readmisiji ne primjenjuju u potpunosti ili jednostavno rečeno države ne žele primiti natrag nezakonite migrante koji su prešli preko njihovog teritorija. U svakom od ovih područja Europska komisija planira izmjene velikog dijela europskog zakonodavstva na ovom području ali i uvođenje nekih novih rješenja i to:

- usklađivanje kriterija za odobravanje međunarodne zaštite i pojašnjenje utvrđivanja ukidanja zaštite ako je korisnik prijetnja sigurnosti ili počini teško kazneno djelo (Uredba o kvalifikaciji)
 - pojašnjenje procedure pristupa tržištu rada, obrazovanju djece, određivanje odgovorne države prihvata (Direktiva o uvjetima prihvata)
 - stvaranje okvira za preseljenje i humanitarni prihvati (nova Uredba)
-



- promatranje azila i vraćanja kao dijela jedinstvenog sustava (Direktiva o vraćanju)

Najveći izazov za EU je uklanjanje nedostataka u pogledu kontrola na vanjskim granicama i postupaka azila i vraćanja izravno na vanjskoj granici gdje je upravo nemogućnost policije da zaustavi nezakonite migrante jer oni odmah traže azil i ulaze u proceduru otežavajući faktor u suzbijanju nezakonitih migracija. Tako ih krijumčari dovode do granica Europske unije i nakon njihovog izražavanja namjere za podnošenjem zahtjeva za azil oni se puštaju da slobodno kreću što koriste za daljnja nedopuštena sekundarna kretanja. Novim prijedlogom Uredbe o uvođenju dubinskih provjera državljana trećih zemalja na vanjskim granicama (COM(2020) 612 od 23. rujna 2020) predlaže se uvođenje postupka na granici koji bi se primjenjivao na sve građane trećih zemalja koji neovlašteno prelaze granicu, a koji obuhvaća provjeru prije ulaska, postupak azila i, prema potrebi, brzi postupak vraćanja, čime bi se objedinili postupci koji su trenutačno odvojeni. Taj postupak treba biti brz i za vrijeme provedbe ovog postupka ne bi se smatralo da je stranac ušao na teritorij EU-a.

Prijedlog Uredbe uvođenju dubinske provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama iz 2020. godine definira „provjeru prije ulaska“ koji bi se primjenjivao na državljane trećih zemalja koji neovlašteno prelaze vanjsku granicu. Cilj je dubinske provjere doprinijeti novom sveobuhvatnom pristupu migracijama i mješovitim migracijskim tokovima tako da se osigura brzo utvrđivanje identiteta osoba, ali i mogućih zdravstvenih i sigurnosnih rizika te da svi državljani trećih zemalja koji su prisutni na vanjskoj granici, a ne ispunjavaju uvjete ulaska, ili po iskrcavanju nakon operacije traganja i spašavanja, budu brzo upućeni na odgovarajući postupak. Dubinska provjera trebala bi se sastojati od:

- preliminarnog zdravstvenog pregleda i procjene ranjivosti (zdravstvena ugroženost ili ranjive skupine);
- provjere identiteta na temelju informacija u europskim bazama podataka;
- unošenja biometrijskih podataka (tj. podataka o otiscima prstiju i prikazu lica) u odgovarajuće baze podataka, ako nisu već unijeti; i
- sigurnosne provjere pretraživanjem relevantnih nacionalnih baza podataka i baza podataka Unije, posebno Schengenskog informacijskog sustava (SIS), kako bi se provjerilo predstavlja li osoba prijetnju unutarnjoj sigurnosti.

Kako bi se osiguralo da se iste kontrole provode za sve nezakonite dolaskе prije zakonitog ulaska na državno područje države članice, države članice morat će provesti provjeru i ako osoba izbjegne granične kontrole, ali je kasnije identificirana na državnom području neke druge države članice kao i prema osobama koje na graničnim prijelazima zatraže azil. Problematično područje koje nije definirano je da prema ovom prijedlogu na udaru migranata su zemlje na vanjskim granicama koje moraju registrirati nezakonite migrante, zaprimiti zahtjeve za azil a prema postojećem EU zakonodavstvu ona zemlja koja prva zaprimi zahtjev mora postupati i



kasnije ako ga neka druga zemlja članica uhvati na svom području. Ako se uzme u obzir neučinkovito vraćanje migranata u zemlje porijekla ili tranzita, još uvijek upitnu solidarnost i odgovornost drugih država članica, na ovaj način zemljama na vanjskim granicama prijete opasnost da postanu tzv. Hot spot točke što je velikom dijelu zemalja neprihvatljivo a mislim da se na isti način treba postaviti i Republika Hrvatska obzirom na migracijski pritisak na našim granicama. Ukoliko bi ova uredba bila prihvaćena tisuće migranata bi bilo prisiljeno ostati u Hrvatskoj jer bi ih ostale zemlje vraćale nama zbog činjenice da su prvi puta registrirani u Republici Hrvatskoj a mi ih ne bi mogli vratiti u zemlje porijekla ili tranzita. Ujedno se predlaže nova Uredba o postupcima azila kako bi se omogućila učinkovitija i fleksibilna primjena postupaka na granici kao druge faze procesa. Na taj način pravila o postupcima azila i vraćanja na granici objedinila bi se u jedinstveni zakonodavni instrument. Za one čiji su zahtjevi odbijeni u postupku azila na granici, odmah bi se primjenjivao postupak EU-a za vraćanje na granici.

Neovisno o navedenom Paktu o migracijama i azilu Europska komisija je Europskom Parlamentu i Vijeću u lipnju 2021. godine predstavila Strategiju za potpuno funkcionalno i otporno schengensko područje⁴. Strategija ima za cilj da dovrši funkcioniranje schengenskog područja kao područja slobode sigurnosti i pravde i ojača povjerenje između zemalja članica. Veliki dio Strategije odnosi se na efikasno upravljanje vanjskim granicama Europske unije gdje se traži integrirani i strateški pristup upravljanju granicama, jačanje velikih informacijskih sustava i njihova interoperabilnost te snažnija suradnja sa trećim zemljama.

Međutim, analizirajući navedene dokumente vidljivo je da se mjere odnose uglavnom na jačanje vlastitih kapaciteta uglavnom sa aspekta europskih institucija dok se na ključno pitanje ne daje efikasan odgovor. Na koji način spriječiti da teret nezakonitih migracija ne podnose samo zemlje članice na vanjskim granicama te da se svako nezakonito prelaženje granica spriječi i sankcionira. Jer u suprotnom ulaganje u graničnu policiju i infrastrukturu nema smisla. Ako svaki migrant koji dođe na vanjske granice na nezakonit način ima pravo ući na teritorij Europske unije granična policija nije potrebna. Potrebne su snažne odvraćajuće mjere koje će zaustaviti priljev nezakonitih migranata, te znatno ubrzati sustav azila. Promatranje migracija u kontekstu ugroženosti migranata u vlastitoj državi stavlja stotine miliona ljudi širom svijeta u ovu kategoriju jer je danas svijet nesigurniji nego ikada, kršenja ljudskih prava širom svijeta su u porastu. Paralelno s tim postavlja se pitanje kakve su apsorpcijske mogućnosti zemalja Europske unije da primi sve ugrožene osobe širom svijeta. Ukoliko se ovim pitanjima ne pristupi na ispravan i iskren način migracijska kriza će se nastaviti a pretpostavljam i povećati te se razni sukobi i tragični događaji na granicama ne mogu isključiti.

⁴ Tekst dostupan na : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0277&from=EN>



Ključno pitanje je na koji način spriječiti zloupotrebu sustava međunarodne zaštite i kakve poruke poslati migrantima i krijumčarima ljudi. Posljednji događaji na poljskoj granici, prije na grčkoj granici kada migranti napadaju policiju, ruše ograde, koriste nasilje između sebe te određuju državu u koju žele ići ukazuju da se u velikom dijelu ne radi o migrantima kojima je potrebna zaštita. Oni svojim ponašanjem pokazuju da ne poštuju zakone država gdje dolaze a te iste države bi im trebale dati zaštitu. Dosadašnje ponašanje Europske unije kada su Italija i Grčka prepuštene same sebi prouzrokovale su činjenicu da su te države jednostavno propuštale migrante jer su kapaciteti tih zemalja nedovoljni ali i zato što ne žele biti hot-spotovi Europske unije.

Pritisici sa raznih strana koji su išli u pravcu da svi nezakoniti migranti imaju pravo ući u proceduru azila bez obzira na način i mjesto ulaska, bez da posjeduju dokumente o identitetu, uz odbijanje registracije kroz izjavu o namjeri podnošenje zahtjeva uzrokovali su današnju situaciju. Nadalje, svjedoci smo da veliki broj tražitelja azila ne želi ostati u državi u kojoj podnese zahtjev već sami biraju države pa tako npr. migranti na poljskoj granici traže da ih se propusti jer oni idu u Njemačku.

Europska unija bi s obzirom na potrebu tržišta radne snage trebala veliku energiju uložiti u olakšavanje legalnih migracija čiji bi dolazak bio povezan sa tržištem rada, ubrzati proces odobravanja međunarodne zaštite ali i njeno ukidanje ukoliko se utvrde lažne činjenice tijekom naknadnih provjera. Ujedno, povezivanje ekonomske pomoći Europske unije državama u razvoju sa njihovom migracijskom politikom i kontrolom migracija sa njihovog područja može pomoći u smanjivanju migracijskog pritiska na Europsku uniju. Ovo je posebno važno u svjetlu činjenice da migranti na svom putu prelaze teritorij mnogih država u kojima nisu izloženi nikakvim pritiscima ali ne žele ostati tamo dok dolaskom na vanjske granice EU-a podnose zahtjev za azil. Ovakva situacija ide u prilog samo krijumčarima ljudi koji po osobi zarađuju od 5 do 10 tisuća eura (posljednji slučajevi u Italiji kada ih krijumčari prevoze ukradenim jahtama).

Ukoliko Europska unija ubrzo ne pronađe odgovor na navedena pitanja migracijska kriza će biti sve veća i izazovnija a stanje sigurnosti kako na granicama tako i u dubini teritorija će se pogoršati.

Filip Dragović, dr.sc

Predsjednik Instituta za sigurnosne politike