Komparativna analiza migracijskih politika država nastalih raspadom bivše Jugoslavije

Šegota, Ines

Master's thesis / Diplomski rad

2017

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:114:920722

Rights / Prava: Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-30**

Repository / Repozitorij:

FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / disertations

Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Diplomski studij politologije

Ines Šegota

KOMPARATIVNA ANALIZA MIGRACIJSKIH POLITIKA DRŽAVA NASTALIH RASPADOM BIVŠE JUGOSLAVIJE

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2017

Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Diplomski studij politologije

KOMPARATIVNA ANALIZA MIGRACIJSKIH POLITIKA DRŽAVA NASTALIH RASPADOM BIVŠE JUGOSLAVIJE

DIPLOMSKI RAD

Mentorica: dr. sc. Ružica Jakešević

Studentica: Ines Šegota

Zagreb

Rujan, 2017

Izjava o autorstvu

Izjavljujem da sam diplomski rad naslova„Komparativna analiza migracijskih politika država natalih raspadom bivše Jugoslavije“, koji sam predala na ocijenu mentorici dr.sc. Ružici Jakešević, napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autroskom radu. Izjavljujem da rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekla ECTS bodove.

Izjavljujem i da sam u radu poštivala etička pravila znanstvenog i akadamskog rada.

Ines Šegota

SADRŽAJ

I. UVOD 1
II. DEFINIRANJE MIGRACIJA I SUVREMENI MIGRACIJSKI TOKOVI 2
III. REPUBLIKA BOSNA I HERCEGOVINA 7
IV. REPUBLIKA CRNA GORA 11
V. REPUBLIKA HRVATSKA 15
VI. REPUBLIKA KOSOVO 23
VII. REPUBLIKA MAKEDONIJA 27
VIII. REPUBLIKA SLOVENIJA 31
IX. REPUBLIKA SRBIJA 35
X. MIGRACIJSKA POLITIKA EUROPSKE UNIJE 39
XI. KOMPARACIJA ZAKONSKIH OKVIRA O MIGRACIJAMA, DRŽAVA NASTALIH RASPADOM JUGOSLAVIJE 43
XII. ZAKLJUČAK 45
XIII. LITERATURA: 48
XIV. IZVORI 49
SAŽETAK 52
SUMMARY 53

I. UVOD

Migracije su konstanta ljudske povijesti. Migracijska kretanja su motivirana različitim uzrocima, ekonomskim, političkim ili su usko povezana uz ratna događanja, prirodne nepogode i katastrofe. Globalizacija daje jednu novu dimenziju migracijskim kretanjima. Prema istraživanjima, do kraja 2015. godine u svijetu se nalazilo više od 1 bilijun migranata, od čega je 244 milijuna migriralo van granica svoje države. Taj broj prekograničnih migranata je od 2000. godine porastao za čak 41 %, što je dokaz utjecaja globalizacije na sve veće i brže povezivanje ljudi u svijetu[1].Upravo zbog navedenih brojki subjekti međunarodnih odnosa, države, ali i sve političke tvorevine poput Europske unije, motivirani su i primorani da normativno reguliraju ovo područje. Migracije su postale važna tema i iz perspektive mnogih grana u području društvenih znanosti, pa tako i politologije, te se jedino istraživanjem fenomena migracija na multidisciplinaran način može pridonijeti osmišljavanju cjelovitih modela reguliranja pitanja migracija ili upravljanja migracijama.

Rad se bavi analizom migracijskih politika država nastalih raspadom Jugoslavije. Analizirana tema je bitna iz nekoliko razloga. Budući da migracije imaju veliki utjecaj na svijet i društvo, u suvremeni fokus sve više dolazi razvoj zakonskih legislativa po tom pitanju. Tome je tako zato što se svijet, pored svih vrsta migranata, sve više suočava s porastom broja prisilnih migranata, odnosno izbjeglica. Migracijske politike su važne zbog zaštite ljudskih prava i sloboda, razvoja humanitarnih oblika pomoći, te zbog razvoja integracijskih politika, kao i uvjeta koji bih mogli spriječiti događaje koji su uzročnici velikih i nesigurnih kretanja ljudi. Izbjeglička kriza s kojom se svijet, a ponajviše Europa, suočio 2015. godine, prouzrokovala je niz problema za države, međunarodne organizacije, ali i za same migrante. Do kraja 2015. godine (zadnja godina za koju postoje službene informacije) zabilježen je najveći porast prisilnih migranta otkad postoje službeni podaci o tom pitanju[2]. Izbjegličkim valom s Bliskog istoka, Afrike i Azije, najviše je pogođena Europa. Na izbjegličkoj ruti koja se kretala prema najrazvijenijim državama Europe (Austriji, Njemačkoj, Švedskoj, Norveškoj), našle su se i države nastale raspadom Jugoslavije. Točnije, na poznatoj Balkanskoj ruti našle su se Republika Makedonija, Republika Kosovo, Republika Srbija, Republika Hrvatska i Republika

[1] GLOBAL MIGRATION TRENDS, 2015: 5, http://publications.iom.int/system/files/global_migration_trends_2015_factsheet.pdf (pristupljeno 06.09.2017. u 18:56).
[2]GLOBAL MIGRATION TRENDS, 2015: 8, http://publications.iom.int/system/files/global_migration_trends_2015_factsheet.pdf (pristupljeno 06.09.2017. u 19:05).

Slovenija. Iako se Republika Crna Gora i Republika Bosna i Hercegovina nisu našle na izbjegličkoj ruti, njihov utjecaj na regiju i sama činjenica da se žele približiti Europskoj uniji čine njihove migracijske politike važnima.S obzirom na važnost migracijskih politika ovih država u suvremenom kontekstu, postavlja se pitanje imaju li ove države migracijske politike koje su komplementarne s migracijskom politikom Europske unije. Teza ovog rada je da su samo države članice Europske unije (Hrvatska i Slovenija) uskladile svoje zakone i politike s Europskom unijom, dok ostale države to još uvijek nisu učinile. Cilj rada je također propitati uspješnost migracijskih politika svake od analiziranih zemalja, njihovu vezu s Europskom unijom i uspiješnost u odnosu na aktualnu izbjegličku krizu.

Drugo poglavlje ovog rada definira pojmove relevantne za ovo istraživanje, što je bitno za ostatak shvaćanja rada. Narednih sedam poglavlja iznijet će razvoj migracijskih politika svake pojedine države nastale raspadom Jugoslavije (Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Hrvatske, Kosova, Makedonije, Slovenije i Srbije). Deseto poglavlje ovog rada komparira zakonske okvire migracijskih politika ovdje navedenih država. Zbog povezanosti i važnosti za odgovor na istraživačko pitanje rada, jedanaesto poglavlje opisuje migracijsku politiku Europske unije te ju komparira sa zakonskim okvirima država nastalih raspadom Jugoslavije. U zaključku je propitanapostavljena hipoteza te se daje odgovor naistraživačko pitanje.

II. DEFINIRANJE MIGRACIJA I SUVREMENI MIGRACIJSKI TOKOVI

Migracije su oduvijek bile značajan pratioc čovječanstva – svaki period društvenog razvoja praćen je i nekim tipom migracija, koje su u različitim vremenskim periodima bile i različito uvjetovane. Raduški (2002: 339) tako navodi: *Migracije stanovništva su značajna društvenapojava kojaje nesumnjivo obilježila posljednje desetljeće XX. stoljeća. Političke promjene dvadesetih godina učinile su migracije još aktualnijim s demografskog, ekonomskog i pravnog stanovišta, imajući na umu ne samo njihov opseg, već i nove specifične oblike migracijskih kretanja (dobrovoljne i prisilne migracije, etnocentrične migracije, izbjeglice, interno raseljene osobe i dr.), njihove uzroke i* posljedice, a Friganović (1989: 19): *Migracije su jedno od temeljnih svojstava čovjekova nagona za kretanjem, njegove egzistencijalne nužde i refleks njegove opće znatiželje*. Sažeto, sam pojam migracija mogao bi seopisati kao promjena mjesta boravka, bilo za stalno ili samo na neki određeni period. Razlozi mogu biti povezani s promjenom posla, političke, kulturne i egzistencijalne probleme, ratove i različite sukobe koji određena područja čine iznimno nesigurnim za život, probleme vezane uz prirodne nepogode itd.Kada se uvidjela potreba za pojašnjenjem toga tko se smatra

migrantom na međunarodnoj razini, Ujedinjeni Narodi (UN) su iznijeli danas općeprihvaćenu definiciju migranta u "Preporuci za statistiku o međunarodnim migracijama" Statističke uprave njihovog Odjela ekonomskih i socijalnih poslova 1998. godine: *Stoga, međunarodni migrant se definira kao bilo koja osoba koja mijenja njegovu ili njenu državu uobičajenog stanovanja. Država uobičajenog stanovanja je ona u kojoj osoba živi, to jest, država u kojoj osoba ima mjesto stanovanja gdje on ili ona uobičajeno provodi svoje vrijeme. Privremeno inozemno putovanje u svrhu rekreacije, praznika, posla, zdravstvenog tretmana ili vjerskog hodočašća ne podrazumijeva promjenu države uobičajenog stanovanja*[3]. Ako osoba mijenja mjesto uobičajenog stanovanja na kraće od jedne godine, ali više od 3 mjeseca, smatra se kratkotrajnim migrantom (osim u slučajevima migriranja radi rekreacije, praznika, posjete prijateljima i rodbini, posla, zdravstvenog tretmana ili vjerskog hodočašća), a ako mijenja mjesto uobičajenog stanovanja na godinu dana ili dulje, dugoročnim migrantom[4]. Osim vremenskog kriterija definiranja migranata, postoje i drugi kriteriji po kojima se može iznijeti tipologija migracija i migranata. Osim trajanja migracija, postoje kriterij državnih granica (migriranje unutar države i migriranje preko granice), kriterij dobrovoljnosti (dobrovoljne i prisilne), kriterij organiziranosti (organizirane i stihijske) i kriterij uzroka (motiva) migracija (Zlatković Winter, 2004: 165). Granica između dobrovoljnih i prisilnih migracija često nije potpuno jasna, pogotovo kada se radi o ekonomskim migracijama, te ostaje predmet spora. Ako osoba ne može osigurati dostatna sredstva za život u mjestu stanovanja te odluči migrirati, takvo bi se kretanje moglo opisati kao prisilna migracija. No, prema nekim viđenjima: "Sveobuhvatna klasifikacija dijeli migracije na dobrovoljne i nedobrovoljne (prisilne). Ona se odnosi i na vanjske i na unutarnje migracije. Razlog dobrovoljnih migracija jest traženje posla, objedinjavanje obitelji ili drugi osobni razlozi, dok je kod prisilnih migracija uzrok odlaska protjerivanje, sukob, represija, ekološka katastrofa ili druge situacije koje ugrožavaju život i slobodu" (Zlatković Winter, 2004: 166).Iznimno je jaka poveznica između globalizacije i migracija. Globalizacija je termin koji najčešće koristimo u ekonomiji, kada govorimo o blizini i mogućnosti lakog trgovanja. Ne postoji jedinstvena definicija ovog pojma, no svakako, najjednostavnije je o njoj govoriti kao o „zbližavanju svijeta“. *Neki teoretičari izjednačavaju globalizaciju sa širenjem globalnog gospodarstva, koje nastavlja povezivati i transformirati naš svijet. Drugi vide globalizaciju kroz neorealističnu leću i tvrde da su suverene nacije – države i dalje glavni akteri u globalnoj areni*(Dickinson, 2017:

[3]RECOMMENDATIONS ON STATISTICS OF INTERNATIONAL MIGRATION, 1998: 9, https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1e.pdf, (pristupljeno 06.09.2017. u 22:43).
[4]RECOMMENDATIONS ON STATISTICS OF INTERNATIONAL MIGRATION, 1998: 10, https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1e.pdf, (pristupljeno 06.09.2017. u 22:52).

11).No, bez obzira na različite teorije, jedno je svakako sigurno: globalizacije je olakšala i ubrzala kretanja ljudi. Postoje različiti oblici migracija, koji se definiraju s obzirom na trajanje, uzrok i brojnost. Kad je u pitanju trajanje same migracije, razlikujemo: dnevne, povremene, sezonske i konačne migracije. Uzroci migracija,kao što je ranije navedeno, mogu biti različiti – ekonomski, vjerski, etnički, kulturalni, uzrokovani sukobima, ratovima, prirodnim nepogodama, itd. Što se tiče same brojnosti populacije, ona je najčešće uvjetovana samim uzrokom migracija i činjenicom govorimo li o dobrovoljnim ili prisilnim i spontanim ili organiziranim migracijama.

Iako su migracije pojava stara koliko i samo čovječanstvo, one danas plijene veću pažnju nego ikad prije. U XXI. stoljeću mobilnost ljudi se drastično povećala, svijet je postao „mali prostor“ u kojem je kretanje ljudi uvelike olakšano. Zbog procesa globalizacije i tehnološkog napretka, ljudsko kretanje je mnogo jednostavnije. *Prostorno kretanje stanovništva s globalizacijom postaje sve važniji čimbenik koji oblikuje globalnu ekonomiju. Nemoguće je u razvijenom svijetu ne primijetiti koliko se pojam migracija počeo upotrebljavati u svakodnevnom govoru*(Penava, 2011: 336). Govoreći o globalizaciji, nemoguće je zaobići kapitalizam koji je zasigurno „krivac“ velikog kretanja stanovništva u prethodnom i tekućem stoljeću. Pojedini dijelovi svijeta postali su prenapučeni, neki gradovi žive na ivici svojih mogućnost i kapaciteta zbog prevelikog broja stanovnika, koji su u većini slučajeva migrirali iz svojih krajeva u potrazi za boljom budućnosti. Što se tiče Europe, to je kontinent na kojem su se događale najvećemigracije stanovništva ako govorimo o suvremenom dobu. *Krajem Drugoga svjetskog rata većina je bila prisiljena migrirati, zbog mijenjanja državnih granica – posebno Njemačke, Poljske i bivše Čehoslovačke*(Zlatković, 2004: 161). Iza izmijenjenih granica nakon Drugog svjetskog rata, stajali su pobjednici, koji su kartu svijeta, a naročito Europe, prekrojili po svojim potrebama, što je na koncu dovelo do velikog kretanja stanovništva. Osim ovog razloga kretanja stanovništva, Europa suvremenog doba bila je pogođena i energetskom krizom sedamdesetih godina, koja je promijenila migracijske politike, te su se počele uvoditi restriktivne imigracijske mjere. Osamdesetih godina se događa još jedna promjena, a to je da klasične emigracijske zemlje kao što su Italija, Španjolska, Grčka i Portugal, postaju imigracijske zemlje, u koje mahom dolaze radnici iz Istočne Europe i Sjeverne Afrike.*Od sredine 1980-ih nadalje, pojavili su se novi izazovi za kontrolu useljavanja: europske države su postale suočene s migrantima- koji često traže azil – od prilično neočekivanih zemalja podrijetla*(Doomernik, Jandl, 2008: 20). Kraj osamdesetih godina obilježila je prekretnica u međunarodnim migracijama (Zlatković, 2004).

Raspadom SSSR-a i Jugoslavije, odnosno raspadom dvije velike komunističke zemlje, dogodilo se do tada nezapamćeno kretanje stanovništva te su otvorena vrata masovnoj migraciji prema Zapadu. Iz država članica bivšeg Varšavskog pakta počeli su migrirati svi oni koji do tada, zbog restriktivnih emigracijskih politika, nisu mogli, te se u tom periodu moglo govoriti o etničkim migracijama, jer se većinom radilo o kretanju nacionalnih manjina: Nijemaca, Židova i Grka prema svojim zemljama porijekla.U tom se razdoblju također općenito povećala količina migracija prema zapadnoeuropskim zemljama. Većina registriranih osoba koje nisu građani zemalja Europske unije, a žive u njoj (ukupno više od 11 milijuna) nalazilo se u Njemačkoj (nešto više od 5 milijuna), Francuskoj (2,25 milijuna), Ujedinjenom Kraljevstvu (više od milijun), Nizozemskoj (više od 500.000), Italiji (više od 500.000) i Belgiji (gotovo 400.000)[5]. Broj tražitelja azila u Europskoj uniji u zadnjem desetljeću XX. stoljeća bio je najveći 1992. godine (672.381)[6]. Osim etničkih migracija, došlo je i do humanitarnih migracija stanovništva. *Najmnogobrojnije migracije prouzročili su ratovi u bivšoj Jugoslaviji* (Zlatković Winter, 2004: 164). Jugoslavija se dezintegrirala, te su stvorene nove nacionalne države, čije je stvaranje praćeno ratom i ratnim razaranjem. Posljednje desetljeće XX. stoljeća na tim prostorima obilježeno je velikim stradavanjima, velikim brojem ubijenih i nestalih, humanitarnim katastrofama, a na koncu izbjeglicama i raseljenima. *Rat na prostoru bivše Jugoslavije iznjedrio je nove tipove migranata, ali nije mijenjao smjer migracija (etnocentričan) i tendenciju kretanja ka matičnim republikama, očiglednu za sve nacionalnosti*(Raduški, 2002: 342). Ljudi su se kretali prema matičnim državama iz straha od progonjenja, mučenja i ubijanja. U državama u kojima je rat bio svakodnevica, mnogo je onih koji su odlazili prema Zapadu kako bi spasili sebe i svoje obitelji. Etnička slika država nastalih dezintegracijom Jugoslavije nakon rata bila je posve drugačija, te iako je u skoro svakoj državi ostalo nacionalnih manjina – one su postale malobrojne. Velik dio stanovništva koji je migrirao nikad se nije vratio, te su mnoga područja u bivšim državama Jugoslavije ostala prazna. Nakon završetka rata i na samom početku XXI. stoljeća možemo govoriti o državama u kojima i dalje živi izvjestan broj nacionalnih manjina, ali se njihov broj značajno smanjio – što zbog rata, što zbog straha od daljnjeg protjerivanja i zločina nakon rata. Na prostoru bivše Jugoslavije više se ne govori toliko o ratu. Postoje manji izgredi i državnička prepucavanja o krivnji i ratnim odštetama, ali se radi na poboljšanju dobrosusjedskih odnosa. Unatoč toj činjenici, prostor bivše Jugoslavije ponovno je došao u

[5]WORLD MIGRATION REPORT, 2000: 196, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2000_edited_0.pdf (pristupljeno 07.09.2017. u 19:54).
[6]WORLD MIGRATION REPORT, 2000: 197, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2000_edited_0.pdf (pristupljeno 07.09.2017. u 20:02).

centar pažnje na početku europske migracijske krize, koja se počela odvijati 2015. godine. Osim navedenoga, područje Jugoistočne Europe, u koje spadaju i ove države, često se navodi kao i područje na kroz kojeg se odvijaju i ilegalne migracije. Ilegalne migracije se sve češće svrstavaju u netradicionalne sigurnosne izazove. Ilegalne migracije nisu samo prijetnja za sigurnost država i njihovih nacionalnih granica, već predstavlja i nesigurnost za samu društvenu strukturu zbog mogućeg negativnog utjecaja na ekonomsko blagostanje i mogućnost porasta stope kriminala i nemira(Malnar, Tatalović, 2015: 24). Upravo zbog toga Europska unija stavlja veliki naglasak na borbu protiv ilegalnih migracija, a Balkanska ruta je u ovom kontekstu iznimno važna zbog velikog broja ilegalnih prelazaka, a samim time i porasta nesigurnosti koji može negativno utjecati kako na promatrane zemlje, tako i na samu Europsku uniju.

Migrantski/izbjeglički val posljedicaje višegodišnjih tranzicijskih procesa na Bliskom istoku i Sjevernoj Africi u sklopu tzv. Arapskog proljeća. Ovi su procesi u Siriji i Libiji rezultirali građanskim ratom, ali i uzrokovali nestabilnost i humanitarnu krizu u njima susjednim zemljama, posebno u Turskoj i Libanonu, gdje su najveći izbjeglički centri (Dragović, Tadić, Tadić, 2016: 15). Migracije iz ovih dijelova svijeta su postojale i prije, no radilo se više o radnim migracijama i kretanju ljudi zbog smanjene sigurnosti određenih područja. Na eskalaciju situacije djelovalo je nekoliko čimbenika: veliki prirodni priraštaj, niska zaposlenost, korupcija, veliki problemi s diktatorskim režima, ekonomska kriza iz 2008. godine – koja je dovela do pada izvoza na tržišta EU-a, ali i samo miješanje europskih i svjetskih sila u politiku ovih država. *U osnovi, sadašnja izbjeglička kriza posljedica je globalnih procesa, i to nije došlo kao iznenađenje onima koji su upoznati s fenomenom migracije*(Jakešević, Tatalović, 2016: 1250). Europska je Unija dugo vremena pokušavala nametnuti niz reformi, koje su bile teško provedive na ovim područjima, ako uzmemo u obzir političku i kulturnu situaciju tih zemalja. *Prosvjedi protiv arapskih diktatora dočekani su u početku sa simpatijama u EU, ali bez jasnih ciljeva u tim procesima, odnosno bez uviđanja mogućih neželjenih ishoda tranzicijskih procesa*(Dragović, Tadić, Tadić, 2016: 17). Nakon što su neki diktatorski režimi urušeni, EU nije imala mehanizama da u tim zemljama popravi situaciju i da na pravi način izgradi nove društvene i političke infrastrukture, a u isto je vrijeme jačala islamska struja, koja je postajala uspješna u svojim populističkim kampanjama i zagovaranju etnički čiste arapske države (Dragović, Tadić, Tadić, 2016). Uz uplitanje stranih faktora, situacija u ovim zemljama postala je nestabilna, a upravo je ta nestabilnost rezultirala građanskim ratovima. Građanski su ratovi proizveli ogroman broj žrtava i obračuna

s neistomišljenicima što je na koncu prouzročilo da velik broj ljudi počne bježati iz svojih domova. Izbjeglice su uglavnom iz ratom stradalih područja, ali i oni koji nisu bili direktno pogođeni ratom, htjeli su otići iz svojih zemalja zbog ekonomskih razloga te su mahom krenuli prema Europi. Europa ni u kojem slučaju nije bila spremna za ono što joj se počelo događati 2015. godine. Ogroman priljev migranata i prolazak kroz zemlje Europske unije kao i one koje to još nisu, doveo je do sigurnosnih pitanja i pitanja nacionalne sigurnosti pojedinih država. U izbjegličkom valu, u centar je pozornosti došla tzv. Balkanska ruta, poznata i prije same krize zbog čestog krijumčarskog kriminala koji se na njoj odvijao. Iako još i danas ne postoji složna definicija Balkana i zemalja koje pripadaju tom pojmu, a nisu jasne ni granice koje bi mogle odrediti koje su to zemlje balkanske, kada govorimo o Balkanskoj ruti, možemo reći da u nju svakako pripadaju države bivše Jugoslavije. Izbjeglice koje su se kretale kroz zemlje bivše Jugoslavije, prouzročile su niz problema na granicama kao i u odnosima samih zemalja. Kako ni Europska unija nije bila spremna na ono što je čeka, male države, nastale dezintegracijom Jugoslavije, još su manje bile spremne na to. Nije postojao dogovor zemalja koje su bile na ruti – mnoge od njih, ponukane događajima iz prošlosti, odlučile su zatvoriti svoje granice kako bi regulirale protok izbjeglica, a nije postojao ni dogovor susjednih zemalja o broju izbjeglica koje se na dnevnoj bazi mogu primiti u neku zemlju i transferirati dalje prema Zapadu. Upravo iz navedenih razloga, ovaj će rad analizirati migracijske zakone zemalja bivše Jugoslavije, te ih na koncu usporediti s migracijskim zakonom Europske Unije, kako bi se ustanovile sličnosti i razlike u samom stavu prema situacijama koje su pogodile Europu i koje bi se mogle češće događati, ako uzmemo u obzir da se situacija na Bliskom istoku nije smirila i da još uvijek ne postoje predviđanja da bi se to moglo uskoro dogoditi.

III. REPUBLIKA BOSNA I HERCEGOVINA

Bosna i Hercegovina je bivša država Socijalističke Federativne Jugoslavije, koja je svoju suverenost proglasila 1991. godine, nakon čega je održan referendum za izlazak iz Jugoslavije na kojem se većina stanovništva odlučila za neovisnost Bosne i Hercegovine. Tada su na prostoru Bosne i Hercegovine, kao i danas, živjela tri entiteta: Hrvati, Bošnjaci (BiH-Muslimani) i Srbi; što cijelu povijest, ali i sadašnjost čini kompleksnom. Ratna zbivanja su pokrenuli bosanskohercegovački Srbi koji nisu bili za izlazak Bosne i Hercegovine iz Jugoslavije. Rat je prouzročio strašna stradavanja u Bosni i Hercegovini, a posljedice se i danas u većini države, još uvijek osjećaju. U američkom gradu Daytonu je 1995. godine potpisan mirovni sporazum zaraćenih strana, čime je završen rat, koji je trajao otprilike četiri godine. Daytonski sporazum u sebi sadržava i poglavlje koje je posvećeno izbjeglicama i

raseljenim osobama. *Sve izbjeglice i raseljene osobe imaju pravo na povratak u svoje domove. Oni imaju pravo na povratak imovine koja im je oduzeta tijekom neprijateljstva od 1991. godine i pravo na nadoknadu imovine*[7]. Glavni cilj je bio rani povratak izbjeglica i raseljenih osoba, a stranke potpisanog ugovora obvezale su se da će prihvatiti povratnike i osigurati im da se vrate u sigurnost, bez bojazni od zastrašivanja, progona i diskriminacije zbog njihova etničkog porijekla, političkog opredjeljenja ili njihove vjeroispovijesti. U tu svrhu, stranke su pristale na ukidanje domaćeg zakonodavstva i administrativnih praksi koje su u sebi sadržavale diskriminatorne prakse i posljedice. Stranke su se obvezale i na zaštitu etničkih/manjinskih populacija, te omogućavanje da te populacije pristupe svim potrebnim međunarodnim humanitarnim organizacijama i promatračima. Sporazum naglašava važnost načela jedinstva obitelji, te mogućnost pojedinca da bira odredište, te su stranke pozvale Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice da u uskoj suradnji s njima i državama u kojima su izbjeglice zatražile azil, razviju plan što mirnijeg, ranijeg i urednijeg vraćanja izbjeglih i raseljenih osoba. Stranke su se također obvezale dati neograničen pristup Visokom povjereniku Ujedinjenih naroda za izbjeglice, Međunarodnom odboru Crvenog križa, Programu Ujedinjenih naroda za razvoj, te drugim međunarodnim i nacionalnim nevladinim organizacijama. Sporazumom su stranke osnovale Komisiju za prognanike i izbjeglice, sa sjedištem u Sarajevu, te je dogovoreno kako će ona biti potpuno neovisno o strankama, a oni će poštivati i provoditi sve odluke Komisije. Na koncu, Daytonski sporazum je podijelio BiH na dva dijela – Federaciju BiH i Republiku Srpsku.

Bosna i Hercegovina je donijela prvi zakon vezan uz migracije 1999. godine, a bio je to Zakon o imigraciji i azilu, koji je regulirao način i uvjete ulaska i ostanka stranaca na teritoriju Bosne i Hercegovine kao i razlog njihova ulaska. Tri godine nakon, donesen je Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, koji je također definirao uvjete, način, prava i obveze stranaca i azilanata na tlu Bosne i Hercegovine. U 2008. godini ponovno je donesen Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, a isti zakon je 2012. godine izmijenjen i dopunjen.Prije opisa navedenog zakona, bit će opisan Zakon o stalnom i privremenom boravištu građana Bosne i Hercegovine, koji je stupio na snagu 2002. godine. *Ovim se Zakonom uređuje prebivalište i boravište građana Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: državljanin), uključujući privremeni boravak raseljenih osoba u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: „DP-ovi“)*(Zakon o prebivalištu i boravištu državljana BiH,SG BiH, br. 32/02,čl 1).

[7]DAYTON PEACE AGREEMENT, 1995., http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6264 (pristupljeno 23.08.2017. u 18:56).

Izbjeglica je definirana kao osoba čiji je izbjeglički status BiH priznala i smatra ga relevantnim. Raseljenom osobom se smatra osoba koja je dobila status raseljene osobe ili je podnijela zahtjev za istim. Sve vezano uz prijavu i odjavu prebivališta i boravišta obavljaju policijske uprave u kantonalnom ministarstvu. Što se tiče državljanina koji boravi u inozemstvu dulje od jedne godine, dužan je de-registrirati svoje prebivalište, isto je dužan napraviti ukoliko je dobio državljanstvo neke druge zemlje. Jednako tako: *Državljanin BiH ima pravo biti obaviješten o tome jesu li njegovi osobni podaci pohranjeni u središnjem, entitetskom i lokalnom registru i imaju pravo da ti podaci budu objavljeni u razumljivom obliku. U slučaju da se utvrdi da su takvi podaci obrađeni ilegalno ili netočno, državljanin na kojeg se to odnosi ima pravo da takvi podaci budu ispravljeni ili izbrisani po potrebi*(Zakon o prebivalištu i boravištu državljana BiH, SG BiH, br. 32/02, 14). Sve osobe koje imaju status raseljenih osoba dužne su registrirati svoje mjesto boravka, kao i svaku promjenu svog boravka. Ovaj Zakon je još uvijek na snazi u Bosni i Hercegovini.

Već spomenuti Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu koji je donesen 2008. godine, izmijenjen je i dopunjen 2012. godine. *Ovim zakonom propisuju se: uslovi i postupak ulaska stranaca u Bosnu i Hercegovinu (u daljnjem tekstu: BiH), uključujući vizni i bezvizni režim; putne isprave za strance; boravak stranaca u BiH; udaljenje stranaca iz zemlje; prihvat stranaca i stavljanje stranaca pod nadzor; međunarodnu zaštitu te privremenu zaštitu u slučaju masovnog priliva stranaca; kao i nadležnosti organa vlasti u primjeni ovog zakona te druga pitanja u vezi s boravkom stranaca u BiH*(Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, SG BiH, br. 36/08 i 87/12, čl 1, st 1). Prema ovom zakonu, stranac je svaka osoba koja nema državljanstvo Bosne i Hercegovine, kao i osoba koja nema državljanstvo ni jedne zemlje. Izbjeglica je definirana slično kao i u ostalim analiziranim zakonima drugih bivših država Jugoslavije. *Izbjeglica je, u skladu s Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. i Protokolom o statusu izbjeglica iz 1967., stranac koji se zbog osnovanog straha od proganjanja zbog rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi li zbog političkog mišljenja, nalazi van zemlje svog državljanstva a ne može se ili se zbog takvog straha ne želi ni staviti pod zaštitu te zemlje, kao i lice bez državljanstva koje se nalazi van zemlje prethodnog uobičajenog mjesta boravka, a ne može se ili se zbog takvog straha ne želi vratiti u tu državu*(Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, SG BiH, br. 36/08 i 87/12, čl 5, stavak i). Strancem na supsidijarnoj zaštiti smatra se ona osoba koja nije ispunila uvjete za izbjeglički status, ali ima pravo na zaštitu u skladu s ovim Zakonom ili međunarodnim standardima, a stranac na privremenoj zaštiti je osoba koja se nalazi na teritoriju Bosne i Hercegovine zbog

masovnog priliva. Stranac je prilikom boravka dužan poštivati sve zakone, te se mora pridržavati svi odluka organa Bosne i Hercegovine, no stranac je ovim Zakonom zaštićen i od bilo kakve diskriminacije, po bilo kojoj osnovi. Smatra se da je stranac ušao na teritorij Bosne i Hercegovine kad je prešao granicu i obavio graničnu kontrolu, prilikom koje je morao pokazati svoje dokumente i dokazati njihovu valjanost, a ukoliko osoba ne može dokazati svoj identitet u roku od šest sati, ona može biti protjerana iz Bosne i Hercegovine. Zakon kao nezakoniti ulazak definira prelazak državne granice van graničnog prijelaza, izbjegavanje granične kontrole, ukoliko je osoba prilikom ulaska u zemlju upotrijebila tuđe, nevažeće isprave ili ako uđe u zemlju iako je još uvijek na snazi mjera protjerivanja. Pod boravkom stranca u ovom Zakonu, smatra se: vizni, bezvizni, privremeni i stalni boravak. *Vizni boravak je pravo na boravak stranca u BiH u vremenu koje je navedeno u vizi. Bezvizni boravak je pravo na boravak u BiH stranca koji dolazi iz zemlje bezviznog režima u vremenu iz članka 21. (Oslobađanje od obveze pribavljanja vize) stav (2) ovog zakona. Privremeni boravak je pravo boravka stranca u BiH u vremenu od jedne godine, ako nije drugačije određeno odobrenjem boravka. Stalni boravak je pravo na boravak stranca u BiH u neograničenom vremenu*(Zakon o kretanju i boravku stranaca, SL BiH, br. 36/08 i 87/12, čl 51, stavak 2 i 3). Zakon nalaže posebnu zaštitu i pomoć žrtvama trgovine ljudima, kako bi se isti što prije oporavili te kako bi se po oporavku mogli vratiti u zemlju uobičajenog mjesta boravka ili u zemlju koja ih prihvaća. Strancu se može odobriti stalni boravak, ukoliko boravi najmanje pet godina na teritoriju Bosne i Hercegovine, ima dovoljno sredstava za život, osiguran smještaj, zdravstveno osiguranje, poznaje jedan od jezika i pisama, koji su u službenoj upotrebi, te ukoliko se protiv njega ne vodi krivičan postupak ili nije kažnjen zbog nekog krivičnog djela. Zakon između ostalog sadrži i pravila o vizama, viznom režimu, uvjetima boravka, bez obzira o kojoj se vrsti boravka radi, uvjetima o dobivanju radne dozvole i o izuzeću od iste, te razlozima stavljanja pod nadzor. Što se tiče međunarodne zaštite, ona se priznaje izbjeglici ili strancu koji ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu. To se ne odnosi na strance za koje se osnovano tvrdi da su počinili neki zločin protiv mira ili čovječnosti, ukoliko su počinili neko teško nepolitičko djelo, sudjelovali u pomaganju ili izvršenju neke terorističke aktivnosti ili su krivi za postupke koje se protive principima Ujedinjenih naroda.*Međunarodna zaštita neće biti odobrena strancu kojem nadležni organi BiH priznaju ista prava i obveze kao državljaninu BiH*(Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, SL BiH, br. 36/08 i 87/12, čl 106, st 3). Stranac kojem je odobren izbjeglički statusima pravo boraviti na teritoriju Bosne i Hercegovine dok kod mu traje međunarodna zaštita, a izbjeglički status se priznaje i osobi s kojom se nalazi u braku, maloljetnoj djeci, ali i drugim članovima uže obitelji. Međunarodna

zaštita prestaje važiti: ako stranac dobrovoljno prihvati zaštitu svoje matične zemlje, ukoliko stekne državljanstvo neke druge zemlje te uživa zaštitu te zemlje, strancu koji se svojom voljom vrati u zemlju koju je napustio i ukoliko je opasnost zbog koje je zatražio međunarodnu zaštitu, u njegovoj matičnoj državi, objektivno prestala. *Privremena zaštita odobrava se strancima koji masovno dolaze u BiH iz zemlje u kojoj je zbog rata ili ratu sličnog stanja, općeg nasilja ili unutrašnjih sukoba došlo do kršenja ljudskih prava, a zemlja njihovog porijekla nije u mogućnosti da ih zaštiti*(Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, BiH, br. 36/08 i 87/12, čl 127, st 1). Privremena zaštita prestaje: istekom vremena na koje je odobrena, prestankom postojanja razloga za trajanje iste, kada stranac napusti BiH, ako mu je zaštita odobrena na temelju nekog drugog zakona ili ako uživa međunarodnu zaštitu. Zakon nalaže suradnju nadležnih vlasti s Uredom Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice, kao i mogućnost Predstavnika da prati postupak i da bude prisutan razgovoru u kojem će se iznijeti razlozi podnošenja zahtjeva. U nastavku, Zakon sadrži odredbe o zaštiti prava maloljetnika, imunitetu, te stranim uniformama i službenim evidencijama, kao i prekršajne odredbe.

Bosna i Hercegovina je zasigurno najkompleksnija zemlja od svih država bivše Jugoslavije. Posebnom ju čine tri entiteta koji žive na njezinom teritoriju. Iako ju to čini kulturno posebnom, to nije doprinijelo miru i suradnji istih. Rat je Bosnu i Hercegovinu pretvorio u poprište ogromnih zločina i stradavanja, te je prisutnost međunarodne zajednice bila prijeko potrebna. Osim razorene zemlje i ogromnog broja ljudskih žrtava, rat je za sobom ostavio i nebrojeno mnogo razloga za tenzije unutar triju naroda. Danas, kada je svijet, a naročito Europa, pogođen sve većim terorističkim napadima, Bosna i Hercegovina često „upada u oko“ međunarodnoj zajednici zbog muslimanskog stanovništva i mogućnosti da oni na bilo koji način sudjeluju u napadima. Evidentirani Zakoni, ukazuju na veću okrenutost prema stanju u državi, te nije uočena velika usklađenost sa zakonodavstvom Europske unije.

IV. REPUBLIKA CRNA GORA

Republika Crna Gora je tek 2006. godine postala samostalna parlamentarna republika,izlaskom iz državne zajednice u kojoj je bila skupa s Republikom Srbijom. Automatski po proglašenju neovisnosti, crnogorski se državni vrh okrenuo približavanju Europskoj uniji i NATO-u. Crnogorsku zakonsku legislativu, vezanu uz migracije, promatrat ćemo od 2005. godine kada je donesen Zakon o nadzoru državne granice, koji uređuje pitanja vezana uz nadzor i kontrolu državne granice. Zakon nalaže kontrolu prelaska granice zbog:

nepovredivosti same državne granice, zaštite ljudi i njihova zdravlja, sprječavanja i otkrivanja krivičnih djela, zbog sprječavanja nezakonitih migracija, te radi otklanjanja drugih aktivnosti koje bi mogle ugroziti javnu sigurnost. *Prelazak državne granice je svako kretanje ljudi preko državne granice. Državna granica može se prelaziti samo na određenim graničnim prijelazima s važećom putnom ispravom, odnosno ispravama propisanim za prelazak državne granice u vrijeme i na način suglasno namjeni graničnog prelaza* (Zakon o nadzoru državne granice, SL RCG, br. 72/05, čl 6). Prema navedenom Zakonu, granična se kontrola obavlja na graničnim prijelazima, ali se također može obavljati i van toga područja, radi zdravstvenih ili tehničkih razloga, te se može obavljati i na području druge države, ukoliko je to u skladu s međunarodnim sporazumom. *Povrede državne granice su granični incidenti i ostale povrede državne granice*(Zakon o nadzoru državne grancie, SL RCG, br. 72/05, čl 6). Što se tiče međunarodne granične suradnje, ona obuhvaća sve aktivnost stranih policijskih službi na teritoriju Crne Gore,a međunarodna granična suradnja ostvaruje se putem sporazuma koje Vlada Crne Gore potpisuje s drugim država. Zakon o nadzoru državne granice još je uvijek na snazi u Crnoj Gori.

Skupština Republike Crne Gore je 2006. godine donijela Zakon o azilu, kojim se propisuju uvjeti i razlozi za davanje azila, priznavanje statusa izbjeglice, te odobrenje privremene zaštite. Zakon nalaže davanje azila, strancima kojima je potrebna međunarodna zaštita u skladu s Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine, Protokolom o statusu izbjeglica iz 1967. godine, te ostalim ratificiranim međunarodnim ugovorima. *Status izbjeglice priznaje se strancu ako se, po njegovom zahtjevu za dobivanje azila, utvrdi da je opravdan strah od progona zbog njegove rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih mišljenja u državi porijekla i zbog toga ne može ili ne želi da koristi zaštitu države porijekla. Privremena zaštita je hitna i izuzetna mjera kojom se strancima osigurava zaštita u slučaju masovnog, iznenadnog ili očekivanog dolaska iz države u kojoj su njihov život, sigurnost ili sloboda ugroženi nasiljem općih razmjera, vanjskom agresijom, unutrašnjim sukobima, masovnim kršenjem ljudskih prava ili drugim okolnostima koji ozbiljno ugrožavaju život, sigurnost ili slobodu, a zbog masovnog dolaska ne postoji mogućnost da se provede postupak po pojedinačnim zahtjevima za utvrđivanje statusa izbjeglice*(Zakon o azilu, SL RCG, br. 01/06, čl 2). Osoba koja je dobila azil, ali je on prestao važiti ili je ukinut, ne može biti vraćena na granicu gdje je njegov život ili sloboda ugroženi, gdje bi mogao biti izložen bilo kojem obliku nečovječnog ponašanja. Zakon nalaže nediskriminaciju po bilo kojoj osnovi, a naročito ako se radi o rasi, spolu, nacionalnosti, vjeri, društvenoj pripadnosti, i

ostalim različitostima. Jednako tako nalaže, da se u postupku dobivanja azila vodi računa o posebnim potrebama maloljetnih osoba, kao i osoba koje su lišene poslovne sposobnosti, osoba sa psihičkim ili fizičkim invaliditetom, starih osoba, trudnica, itd. Azil se može zatražiti na graničnom prijelazu Crne Gore, a osobi koja ga zatraži, osigurava se pomoć, te se upoznaje s pravima i obavezama u postupku dobivanja azila. Osobi će biti odbijen zahtjev za azil, ukoliko se utvrdi da nema opravdanog razloga za strah tražitelja azila, ako je zahtjev neosnovan ili ako tražitelj azila posjeduje državljanstvo treće države. Što se tiče osoba kojima je priznat status izbjeglica, one imaju pravo na: boravak, slobodu kretanja u mjestu boravka, pravo na pravnu pomoć, slobodu vjeroispovijesti, besplatno obrazovanje, socijalnu zaštitu, spajanje obitelji i zdravstvenu zaštitu. *Lice kojem je priznat status izbjeglice ostvaruje pravo na socijalnu zaštitu suglasno posebnom propisu o socijalnoj zaštiti, a najduže jednu godinu od konačnog rješenja kojim je priznat status izbjeglice. Ako lice kojem je priznat status izbjeglice odbije da prihvati ponuđeno zaposlenje, prestaje mu pravo na socijalnu zaštitu*(Zakon o azilu, SL RCG, br. 01/06, 45). U poglavlju vezanom uz integraciju i naturalizaciju, navodi se kako će Crna Gora, sukladno svojim mogućnostima omogućiti integraciju i naturalizaciju izbjeglica. Prema Zakonu, moguće je još dobiti dodatnu zaštitu, ukoliko osobi nije priznat status izbjeglice, ali postoje ozbiljni razlozi da se vjeruje kako bi se osoba našla ugrožena povratkom u matičnu državu ili neku drugu; dodatna zaštita traje godinu dana i po potrebi se može produžiti za šest mjeseci. Privremena zaštita se odobrava osobi koja je imala stalni boravak u državi porijekla i direktno je došla u Crnu Goru, osobi koja je imala zakonit boravak u Crnoj Gori, a po isteku istog joj je onemogućen povratak u državu porijekla, privremena zaštita također traje godinu dana i po potrebi se može produžiti za još šest mjeseci. U Zakonu su navedeni sva prava i obveze tražitelja azila, izbjeglica, osoba na privremenoj i dodatnoj zaštiti, kao i razlozi prestanka istih. Zakon o azilu iz 2006. godine je još uvijek na snazi u Crnoj Gori.

U 2009. godini, Vlada Crne Gore donijela je Uredbu o viznom režimu, koja nije više na snazi, a iste je godine donesen i Zakon o zapošljavanju i radu stranaca, kojim su stvoreni uvjeti za fleksibilniji pristup stranaca tržištu rada u Crnoj Gori. *Stranac se može zaposliti, odnosno raditi u Crnoj Gori, pod uvjetom da ima: radnu dozvolu, odobrenje za stalno nastanjenje, odnosno odobrenje za privremeni boravak, zaključen ugovor o radu, odnosno građansko-pravni ugovor i da je obveznik za prijavljivanje rada prijavio rad stranca u skladu s ovim zakonom*(Zakon o zapošljavanju i radu stranaca, SL RCG, br. 22/08, čl 1). Zakon se ne primjenjuje na: članove diplomatskog predstavništva, osobe koje imaju imunitet prema

međunarodnom pravu i koji u Crnoj Gori obavljaju poslove na osnovi međunarodnih ugovora, izbjeglice, akademsko osoblje koje je pozvano kao profesor ili predavač, članovi međunarodnih misija i ostali. Vlada Crne Gore je ta koja utvrđuje broj radnih dozvola za strance u skladu s migracijskom politikom, ali i potrebama na tržištu rada. *Radna dozvola je dokument na osnovi kojeg se stranac može zaposliti, odnosno raditi u Crnoj Gori. Radna dozvola se izdaje kao lična radna dozvola, dozvola za zapošljavanje i dozvola za rad*(Zakon o zapošljavanju i radu stranaca, SL RCG, br. 22/08, čl 11, stavak 1 i 2). Radna dozvola se poništava ukoliko je izdana na osnovi lažnih podataka, ako poslodavac ne obavijesti Zavod za zapošljavanje o početku rada stranca, ako stranac obavlja poslove za koje nema radnu dozvolu, ako mu nije odobren privremeni boravak ili ako mu je isti otkazan. Rad stranca je obvezan prijaviti poslodavac, pravno lice sa sjedištem u Crnoj Gori ili strano privredno društvo koje je registrirano u Crnoj Gori. Zakon o zapošljavanju i radu stranaca je još uvijek na snazi u Crnoj Gori.

Zakon o strancima je zadnji zakon, vezan uz tematiku, koji je donesen Crnoj Gori. Donesen je 2014. godine, te je nadopunjavan 2015. i 2016. godine. Ovim zakonom se uređuju uvjeti za ulazak i kretanje stranaca na teritoriju Crne Gore. *Ovaj zakon ne primjenjuje se na stranca koji po međunarodnom pravu uživa privilegije i imunitete, ako ovim zakonom nije drugačije propisano. Na lica bez državljanstva primjenjuju se odredbe potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora i općeprihvaćenih pravila međunarodnog prava, ako je to za njih povoljnije.* (Zakon o strancima, SL RCG, br. 56/14, 28/15, 16/16, čl 4). Stranac može boraviti u Crnoj Gori: 90 dana, biti na privremenom boravku ili stalnom. Stranac može biti 90 dana u zemlji ako za to ima vizu za kratki boravak. Privremeni se boravak može odobriti strancu zbog spajanja obitelji, školovanja, zbog međunarodne razmjene, specijalizacije, liječenja, humanitarnih razloga, rada, itd. Navedeni zakon u sebi sadržava i članke vezane za zapošljavanje stranca i sezonsko zapošljavanje istih, uvjete za dobivanje radne dozvole, kao i razloge za prestanak iste. Stranac može dobiti i dozvolu za stalni boravak u Crnoj Gori. *Dozvola za stalni boravak može se izdati strancu koji je do dana podnošenja zahtjeva za izdavanje dozvole zakonito boravio u Crnoj Gori neprekidno pet godina na osnovi odobrenog privremenog boravka ili odobrene dodatne zaštite u skladu sa zakonom kojim se uređuje azil*(Zakon o strancima, SL RCG, br. 56/14, 28/15, 16/16, 82). Za dobivanje dozvole za stalni boravak, stranac mora ispunjavati neke uvjete: imati važeću putnu ispravu, ne smije biti pravomoćno osuđivan za kaznu zatvora dužu od šest mjeseci, mora imati sredstva za uzdržavanje, zdravstveno osiguranje i osiguran smještaj. Nezakonitim boravkom u Crnoj Gori

se smatra boravak stranaca koji nema vizu, dozvolu za privremeni ili stalni boravak, a ukoliko stranac pak smatra da zakonito boravi na teritoriju Crne Gore, onda je to dužan u zadanom roku dokazati. Između ostalog, Zakon sadrži i uredbe o smještaju, prihvatilištu za strance, putnim ispravama i vizama i uredbe o kretanju stranaca u uniformama.

Iako je u tekstu navedeno kako je Crna Gora, nakon izlaska iz Savezne Republike Jugoslavije, krenula putem koji bi je mogao dovesti do članstva u Europskoj uniji, ni jedan od analiziranih Zakona, ne sadrži u sebi odredbe vezane uz migracijsku politiku, kao ni načine kako što bolje strance integrirati u društvo. Zakon o azilu sadrži u sebi, jednu uredbu koja govori o integraciji i naturalizaciji u skladu s mogućnostima Crne Gore, ali daljnja razrada o načinima integracije, ne postoji. Analizirani Zakon o strancima, također ne sadrži nikakve uredbe o integraciji stranaca, kao ni o migracijskoj politici i njezinom što boljem provođenju ili suradnji s drugim država i međunarodnim subjektima. Crna Gora se nije našla na izbjegličkoj ruti, no u kontekstu približavanja Europskoj uniji, za nju će biti iznimno važno da uskladi svoje zakone ili moguće strategije u budućnosti s zakonodavstvom Europske unije.

V. REPUBLIKA HRVATSKA

Republika Hrvatska je u prvim godinama svojeg postojanja bila orijentirana na pitanja oslobođenja te očuvanja svojega teritorija, te druga osnovan sigurnosna pitanja. Zbog toga se pitanju migracija (u širem značenju) nije posvećivala pažnja kao prioritetu. Izuzetak su prisilne unutarnje i vanjske migracije koje su bile uzrokovane upravo ratom koji je označio raspad Jugoslavije. Tada je Republika Hrvatska bila i izvorište migranata i primateljica i tranzitna zemlja.S obzirom na ratna zbivanja, Republika Hrvatska, odnosno njezina vlada na čelu s predsjednikom, nije se pretjerano bavila pitanjima migracija i azila. Ove iznimno važne temedošle su nešto kasnije na dnevni red, najviše s hrvatskom željom za ulazak u Europsku uniju. Iako pitanja migracije nisu bila u fokusu hrvatske vlade, ipak je donesen Zakon o kretanju i boravku stranaca u Republici Hrvatskoj. Zakon je donesen u lipnju 1991. godine. Definirao je pojam stranca, njegov ulazak i ostanak na hrvatskom teritoriju, dužnosti, dokumente koji su mu potrebni, zaposlenje itd[8]. Pitanja o migracijama i strancima najviše su došla u fokus 2000-ih, kad je došlo do promjene vladajuće strukture, a postojao je i sve veći pritisak Europske unije na usklađivanje i promjenu zakona. Naime nova vladajuća struktura je krenula približavati Hrvatsku Europskoj uniji, što je značilo i prilagodbu zakona o strancima,

[8]ACT ON MOVEMENT AND STAY OF ALIENS, 1991, http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5921 (pristupljeno 13.08.2017. u 11:23).

budući da je Hrvatska počela razmišljati o članstvu u EU, to jest tome da jednoga dana postane jedna od zemalja na ulazu u i izlazu iz Unije. Hrvatski je sabor na sjednici 2. srpnja 2003. godine donio Odluku o proglašenju Zakona o strancima, u kojem su se utvrđivali uvjeti ulaska, kretanja i boravka te rad stranaca u Republici Hrvatskoj, a isti je stupio na snagu 2004. godine. Strancem je definirana osoba koja nije hrvatski državljanin, a stranac koji ima višestruko državljanstvo smatra se državljaninom one države koja mu je izdala putnu ispravu.U članku 3. Zakona o strancima raspravlja se o dopuštenju ulaska stranaca u Republiku Hrvatsku samo ukoliko oni posjeduju važeću putnu ispravu u koju je unijeta viza ili odobrenje boravka, te kako: *Bez važeće putne isprave dopušten je ulazak strancima koje je Republika Hrvatska dužna prihvatiti na temelju međunarodnih ugovora*(Zakon o strancima, NN, br. 109/03, članak 3.). U Zakonu se navodi i kako stranac koji je upisan u putnu ispravu druge osobe ili koji ima zajedničku putovnicu s drugim osobama, Republiku Hrvatsku može napustiti samo s osobom u čiju je ispravu upisan ili zajedno u slučaju da ima zajedničku putovnicu. Što se tiče kretanjai samih prava stranca, ovim je Zakonom utvrđeno da se kretanje stranca može ograničiti kako bi se zaštitio pravni poredak i nacionalna sigurnost, a stranac koji se nalazi na tlu Republike Hrvatske dužan je pridržavati se propisa i odluka državnih tijela. Ovim je Zakonom također uređeno pitanje putnih isprava za strance, viza, njihov boravak na teritoriju Republike Hrvatske, ovisno radi li se o stalnom, privremenom ili nezakonitom boravku itd.

Iste godine je Hrvatski sabor na sjednici 12. lipnja donio Zakon o azilu, koji je također stupio na snagu 2004. godine. *Ovim se Zakonom propisuju načela, uvjeti i postupak za priznavanje azila i odobravanje privremene zaštite, status, pravai obveze tražitelja azila, azilanata i stranaca kojima je odobrena privremena zaštita, te uvjeti i postupak za ukidanje statusa azilanata i za prestanak privremene zaštite stranaca u Republici Hrvatskoj*(Zakon o azilu, NN, br. 103/03, čl. 1.). U ovom su Zakonu definirani važni pojmovi koji se vežu uz azil i traženje azila, te je tako stranac definiran kao osoba koja nema hrvatsko državljanstvo, a izbjeglica je definirana prema Konvenciji o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokolu o statusu izbjeglica iz 1967. godine. Azil je definiran kao utočište, koje izbjeglica dobiva na temelju akta nadležnog tijela, privremena zaštita je definirana kao zaštita koja se pruža strancu, ako to isto ne čini njegova zemlja ili nije u stanju činiti, tražitelj azila ja definiran kao stranac koji izražava namjeru za podnošenje zahtjeva za azil, a azilant je izbjeglica kojemu je priznato pravo na azil. Što se tiče vraćanja ili prisilnog udaljavanja izbjeglica, u članku 3. Zakona je navedeno kako: *Nije dopušteno prisilno udaljiti ili na bilo koji način vratiti*

izbjeglicu u zemlju, gdje bi njezin život ili sloboda bili ugroženi zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, zbog pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili zbog političkog mišljenja ili u državu u kojoj bi mogla biti podvrgnuta mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju. Zabrana prisilnog udaljenja ili vraćanja izbjeglica iz stavka 1. članka ne primjenjuje se na osobu za koju postoji osnovana sumnja da bi mogla ugroziti sigurnost države ili javni poredak u Republici Hrvatskoj, ili koja, nakon što je pravomoćno osuđena za teško kazneno djelo, predstavlja opasnost za društvo(Zakon o azilu, NN, br. 103/03, čl. 3). U Zakonu je uređeno i pitanje tko ima pravo na azil, kao i razlozi za isključenje prava na azil, ukoliko je stranac počinio neko teško kazneno djelo ili ako već ima zaštitu ili pomoć tijela ili agencija Ujedinjenih naroda. Što se tiče nezakonitog ulaska na teritorij Republike Hrvatske, u Zakonu se navodi kako izbjeglica neće biti kažnjenaako nezakonito uđe na teritorij gdje su njezin život ili sloboda direktno ugroženi. Zakon uređuje pitanje maloljetnika i žena – tražitelja azila, opće obveze tražitelja azila kao i prikupljanje podataka. U Glavi II istog Zakona navedena su prava i obveze tražitelja azila i azilanata. Što se tiče prava, navode se: boravak i osiguranje osnovnih uvjeta za život i smještaj, zdravstvena zaštita, novčana pomoć, humanitarna pomoć, itd. Obveze tražitelja azila usko su povezane s Ministarstvom unutarnjih poslova kojem se tražitelji azila i azilanti moraju javljati i pridržavati se njegovih uputa. U Glavi III, istog Zakona, opisana su pravila vezana uz postupak priznavanja azila, dok je u Glavi IV, opisana procedura izdavanja potvrda, isprava i viza. Što se tiče privremene zaštite, ona je navedena u Glavi V. *Privremena zaštita odobrava se strancima koji masovno dolaze u Republiku Hrvatsku iz zemlje u kojoj je zbog rata ili njemu sličnog stanja, općeg nasilja ili unutarnjih sukoba došlo do kršenja ljudskih prava, ako ih zemlja njihovog porijekla nije u mogućnosti zaštiti*(NN, br. 103/03). Opisani Zakon više nije na snazi – isti je izmijenjen zbog usklađivanja sa zakonodavstvom Europske unije 2010. godine.Naime, Hrvatska je trebala uskladiti svoje zakonodavstvo s pravnim okvirom EU-a za vrijeme pregovora o pristupanju. Jedno od poglavlja bilo je i ono o Pravdi, slobodi i sigurnosti, to jest poglavlje 24. U sklopu njega usklađivala su se pitanja poput nadzora granice, viznog režima, vanjskih migracija, azila, policijske suradnje, borbe protiv organiziranog kriminala, carinske suradnje itd. Zakon o strancima trebao se promijeniti u nekoliko područja. Najbitnije promjene za promatrana pitanja odnosile su se na propise o pajanju obitelji, rokova za stjecanje stalnog boravka i trajanja izbivanja iz Hrvatske koje predstavlja razlog za prestanak statusa[9]. Također, bilo je potrebno usklaiti članke o

[9]IZVJEŠĆE O ANALTIČKOM PREGLEDU 2006: 2
http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/3/24.pdf, (pristupljeno 11.09.2017. u 17:08).

nezakonitim migracijama po pitanjima praktičnih postuaka za deportaciju zračnim putem, uvjeta za odobravanje boravka iz humanitarnih razloga i sporazuma o ponovnom prihvatu[10].

U 2010. godini zabilježen je porast tražitelja azila u usporedbi s prethodnim godinama, a i zakonodavstvo je bilo potrebno uskladiti sa zakonodavstvom Europske unije. Između dva već navedena Zakona, Hrvatski je sabor 13. srpnja 2007. godine, donio odluku o proglašenju Zakona o strancima. *Ovim se Zakonom propisuju uvjeti ulaska, kretanja i boravka te rad stranaca u Republici Hrvatskoj. Odredbe ovoga Zakona koje se odnose na boravak i rad stranaca ne primjenjuju se na članove diplomatskih misija, konzularnih ureda, članove misija organizacija Ujedinjenih naroda, članove misija međunarodnih organizacija akreditiranih u Republici Hrvatskoj te članove njihovih obitelji odnosno zajedničkog kućanstva.* (Zakon o strancima, NN, br. 79/07, čl. 1.). Stranac je u ovom Zakonu definiran kao osoba koja nije hrvatski državljanin, tj. definicija stranca se nije promijenila. Slično kao i prvi doneseni Zakon o boravku i kretanju stranaca, i ovaj Zakon definira putne isprave i način njihova korištenja za strance, kao i vize koje se propisuju na temelju prijedloga ministarstva nadležnog za vanjske poslove. Što se tiče ulazaka i izlazaka stranaca iz Republike Hrvatske, Zakon navodi kako je stranac ušao u Republiku Hrvatsku kada je na graničnom prijelazu prošao mjesto obavljanja granične kontrole, ukoliko Vlada Republike Hrvatske ne odredi drugačije ili ako to zahtijevaju ozbiljni humanitarni razlozi, nacionalni interes ili međunarodna obveza Republike Hrvatske. Strancu se može i odbiti ulazak u Republiku Hrvatsku – o čemu odlučuje policijska postaja nadležna za kontrolu prelaska granice. Protiv toga stranac može uložiti žalbu Ministarstvu u roku od osam dana, putem nadležne diplomatske misije. Boravak stranaca je opisan u Zakonu kroz kratkotrajni, privremeni i stalni boravak. Ukoliko stranac nezakonito boravi na tlu Republike Hrvatske, dužan ju je odmah napustiti u roku koji mu je određen, a nezakonitim boravkom se smatra: nezakonit ulazak u Republiku Hrvatsku, ne posjedovanje valjane vize, ukoliko je ušao u državu iako mu je prethodno zabranjen ulazak, itd. *Stranac se može protjerati iz Republike Hrvatske ako predstavlja opasnost za javni poredak, nacionalnu sigurnost ili javno zdravlje*(Zakon o strancima, NN, br. 79/07, čl. 88.). U Zakonu se boravište definira kao mjesto na kojem stranac boravi za vrijeme kratkotrajnog i privremenog boravka, dok je prebivalište definirano kao mjesto na kojem se stranac nastanio u želji trajnog boravka. Zaokret i približavanje zakonodavstvu Europske unije očigledno je kad pogledamočlanak koji je vezan za

[10]IZVJEŠĆE O ANALITIČKOM PREGLEDU, 2006: 3
http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/3/24.pdf, (pristupljeno 11.09. u 17:15).

ulazak,boravak i rad državljana država članica Europskog gospodarskog prostora i njihovih obitelji –*državljaninom države članice EEP-a smatra se stranac koji ima državljanstvo jedne od država članica EEP-a*(Zakon o strancima, NN, br. 79/07, čl. 156). Zakonom je uređeno tko se sve smatra članovima obitelji državljana države članice EEP-a, u kojem slučaju se tom istom državljaninu neće odobriti ulazak na tlo Republike Hrvatske, trajanje njegova boravka, u slučaju da se radi o kratkotrajnom ili privremenom boravku, uvjeti po kojima može dobiti stalni boravak, te razlozi prestanka istoga, uvjeti za članove obitelji državljana država članica EEP-a, itd. Što se tiče državljana trećih država – koje nisu članice EEP-a, njihov boravak je dozvoljen ukoliko imaju: valjanu putnu ispravu, sredstva za vlastito uzdržavanje, zdravstveno osiguranje i ispunjene uvjete za odobrenje privremenog boravka s obzirom na svrhu. U nastavku, ovaj Zakon uređuje pitanja inspekcijskog nadzora, kaznenih odredbi i prijelazne i završne odredbe. Kao što je već napomenuto, Zakon o azilu iz 2004. godine je radi usklađivanja sa zakonodavstvom Europske unije, mijenjan i dopunjen u 2010. godini. Isti je Zakon odlukom Hrvatskog sabora izmijenjen i dopunjen 22. studenoga 2013. godine, u kojem su u pravni poredak Republike Hrvatske prenesene direktive Europske unije. Prenesene su: Direktiva Vijeća o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba, Direktiva Vijeća o uvođenju minimalnih standarda za prihvat podnositelja zahtjeva za azil, Direktiva Vijeća o pravu na spajanje obitelji, Direktiva Vijeća o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama i Direktiva Europskog Parlamenta i Vijeća o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstven status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te za sadržaj odobrene zaštite. U Zakonu su izmijenjeni i neki izrazi, kao što su: stranac, izbjeglica, tražitelj azila, azilant, azil, itd. *U članku 3. iza stavka 1. dodaje se stavak 2. koji glasi: Stranca kojemu je odobren azil ili supsidijarna zaštita može se prisilno udaljiti ili vratiti u drugu zemlju ako predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost ili je pravomoćno osuđen za teško kazneno djelo te predstavlja opasnost za pravni poredak, a time se ne narušava načelo iz stavka 1. ovoga članka* (Zakon o izmjenama i dopunama zakona o azilu, NN, br. 143/13, čl. 3.). Usklađivanje s europskim zakonodavstvom je vidljivo i u dodavanju članka 20.a, u kojem se navodi kako postupak povodom zahtjeva za azil tražitelja azila za kojeg je izdan Europski uhidbeni nalog i za kojeg je donesena odluka o izručenju ne sprječava samo izručenje ili predaju drugoj državi članici ili međunarodnom kaznenom sudu. Veliki dio promjena članaka odnosi se na izmijene pojedinih riječi i značenja, kao i na

dodavanje novih značenja. Ovaj Zakon prestao je važiti 01.07.2015. godine, nakon čega je donesen Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, koji će u nastavku rada biti opisan.

Iste je godine 22. veljače, Hrvatski sabor donio Migracijsku politiku Republike Hrvatske za razdoblje 2013.-2015. godine. *Cilj te migracijske politike bio je da se pitanju migracija pristupa sustavno, a učinkovitu i usklađenu provedbu migracijske politike trebale su omogućiti određene mjere i aktivnosti. Za tu svrhu bilo je planirano 17 mjera i aktivnosti koje su se prvenstveno odnosile na izmjenu i dogradnju pravnog okvira vezanog uz područje migracije*(Migracijska politika Republike Hrvatske, NN, br. 27/13, poglavlje 1). Kao najvažnije mjere, koje nisu bile u potpunosti provedene, navedene su: izgradnja cjelovite analize stanja na tržištu rada, sprječavanje diskriminirajućih postupaka i ponašanja prema doseljenicima, osiguranje ravnopravnog statusa u odnosu na državljane Republike Hrvatske i usmjeravanje prema stjecanju državljanstva. Glavni nositelji u provedbi ove Migracijske politike su: Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Ministarstvo unutranjih poslova, Ministarstvo socijalne politike i mladih, Hrvatski crveni križ, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, tijela regionalne i lokalne samouprave, pučka otvorena učilišta i drugi.U Strategiji se navodi kako migracijska politika u području rješavanja statusnih pitanja stranaca ima za prioritet izdavanje biometrijskih osobnih iskaznica, koje bi sadržavale sve propisane zaštitne elemente. Što se tiče viza, u Zakon su implementirani određeni pravni instrumenti Europske unije, kao što su Zakonik o vizama iz 2008. i Vizni informacijski sustav, koji je iznimno važan zbog razmjene podataka između država članica. *Migracijska politika u odnosu na viznu politiku ističe kao osnovnu svrhu i krajnji cilj hrvatske vizne politike potpuno usklađenje s viznom politikom Europske unije*(Migracijska politika Republike Hrvatske, NN, br. 27/13, poglavlje 1). Naglašeno je kako se vizna politika Republike Hrvatske provodi implementacijom pravne stečevine Europske unije (acquis), te provođenjem i praćenjem zacrtanih planova. Što se tiče područja azila, ono je u potpunosti pravno usklađeno s pravnom stečevinom Europske unije. U Strategiji se kao važna tema spominju i neregularne migracije, koje su postale globalni problem, a samim time predstavljaju jedan od ozbiljnih izazova s kojim se i Hrvatska susreće, te se također napominju različiti događaji u svijetu koji su potaknuli neregularne migracije, među kojima su ratna i poratna događanja u Libiji, Tunisu i Egiptu. *Svrha koju se želi postići usvajanjem ove Migracijske politike jest osigurati da migracijska kretanja u Republici Hrvatskoj budu u korist gospodarskog i socijalnog razvitka države i društva. Cilj Migracijske politike je da sva državna tijela, kao i ostali dionici, pravodobno i usklađeno djeluju na pronalaženje djelotvornih odgovora na pozitivne i*

negativne učinke migracijskih kretanja(Migracijska politika Republike Hrvatske, NN, br. 27/13, poglavlje 2). Kao prioriteti Migracijske politike, navode se razvoj i identifikacija zajedničkih interesa s trećim državama, te razvijanje migracijskih profila trećih država, a sve s ciljem razvoja kooperativne imigracijske politike, naročito u području nereguliranih migracija. Ova Migracijska politika, bavi se još statusnim pitanjima stranaca, hrvatskim državljanstvom, azilom, prihvatilištem za tražitelje azila, integracijskom politikom, te hrvatskim iseljeništvom.

U 2015. godini, donesen je Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, kojim se propisuju načela, uvjeti i postupak dobivanja međunarodne i privremene zaštite, kao i status i obveze tražitelja međunarodne zaštite, pitanje azilanata i stranaca pod supsidijarnom i privremenom zaštitom, te uvjeti i postupak poništenja azila, supsidijarne i privremene zaštite. Slično kao i u prethodno opisanom Zakonu i ovdje se navodi kako su u pravni poredak Republike Hrvatske prenesene određene direktive Europske unije. Ovim su Zakonom definirani iznimno važni pojmovi, vezani uz međunarodnu i privremenu zaštitu, kao i načelo vezano uz zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja.Veliki se dio Zakona bavi djecom, djecom koja se nalaze bez pratnje, te procjenom starosne dobi djeteta bez pratnje. Glava II. ovog Zakona bavi se uvjetima za odobrenje međunarodne zaštite, odnosno azila i supsidijarne zaštite. *Azil će se priznati tražitelju koji se nalazi izvan zemlje svog državljanstva ili uobičajenog boravišta, a osnovano strahuje od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja zbog čega ne može ili ne želi prihvatiti zaštitu te zemlje. Supsidijarna zaštita priznat će se tražitelju koji ne ispunjava uvjete za priznavanje azila iz članka 20. ovoga Zakona ako postoje opravdani razlozi koji ukazuju da će se povratkom u zemlju podrijetla suočiti sa stvarnim rizikom trpljenja ozbiljne nepravde i koji nije u mogućnosti ili zbog takvog rizika ne želi prihvatiti zaštitu te zemlje*(Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, NN, br. 70/15, čl. 20). Zakon navodi da će azil prestati ako: azilant prihvati zaštitu svoje zemlje, stekne državljanstvo zemlje čiju zaštitu može uživati, ako se dobrovoljno vrati u svoju zemlju, ako prestanu okolnosti zbog kojih je tražio azil ili ako azilant dobrovoljno stekne državljanstvo zemlje podrijetla koje je prethodno izgubio. Supsidijarna zaštita prestaje kada prestanu i okolnosti zbog kojih je priznata ili se one promijene do te mjere da zaštita više nije potrebna. Prava azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom su: boravak u Republici Hrvatskoj, spajanje obitelji, rad, smještaj, zdravstvena zaštita, obrazovanje, socijalna skrb, sloboda vjeroispovijesti, itd. Kao što je već navedeno, osim prava na azil i supsidijarne zaštite, moguća je i privremena zaštita.

Privremena zaštita je zaštita odobrena u izvanrednom postupku, u slučajevima masovnog priljeva ili predstojećeg masovnog priljeva raseljenih osoba iz trećih zemalja koje se ne mogu vratiti u zemlju svog podrijetla, osobito ako postoji rizik da zbog tog masovnog priljeva nije moguće učinkovito provesti postupak odobrenja međunarodne zaštite, radi zaštite interesa raseljenih osoba i drugih osoba koje traže zaštitu (Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, NN, br. 70/15, čl. 78). Raseljenim osobama u ovom se Zakonu smatraju državljani trećih zemalja i osobe bez državljanstva, koji su ili prisiljeni napustiti svoju zemlju, ili su evakuirani iz iste i koji se iz sigurnosnih i drugih razloga ne mogu vratiti u svoju zemlju. Privremena zaštita se dobiva najviše na tri godine, s tim da se ista odobrava na vrijeme od jedne godine i može se automatski produžiti na šest mjeseci, najduže do godine dana.

U Republici Hrvatskoj se vidi promjena u zakonskoj legislativi, vezanoj uz migracijska kretanja, azilante i strance pod supsidijarnom i privremenom zaštiti. Osim toga vidljiva je promjena i u porastu zahtjeva za bilo kojim oblikom zaštite, te za izbjegličkim statusom u Republici Hrvatskoj. Prošle godine je porasto broj tražitelja međunarodne zaštite, ali i broj tražitelja azila, od 2235 zahtjeva, samo su 83 osobe dobile azil, njih 15 je ostvarilo pravo na supsidijarnu zaštitu, a samo 85 osoba je dobilo status izbjeglice. U prvom tromjesečju 2017. godine u Hrvatskoj je azil zatražilo 145 stranaca, odnosno 42 manje u odnosu na prvo tromjesečje prethodne godine, od toga je 15 osoba dobilo status izbjeglice, 5 osoba supsidijarnu zaštitu, a 115 osoba je zahtjev odbijen[11]. Republika Hrvatska je isto tako sudjelovala na sastanku koji je predsjednik Europske komisije, Jean-Claude Juncker organizirao 25.10.2015. godine, na sastanku su bili prisutni svi čelnici država, koje su se našle na Balkanskoj ruti (Albanija, Austrija, Bugarska, Hrvatska, Makedonija, Njemačka, Grčka, Mađarska, Rumunjska, Srbija i Slovenija), te se na tom sastanku Hrvatska obvezala da će omogućiti kapacitet od 5000 privremenih mjesta za prihvat izbjeglica, koji će biti prilagođeni zimskim uvjetima[12]. Republika Hrvatska nije destinacija na kojoj se migranti dugo zadržavaju, već im ona predstavlja usputnu državu kroz koju moraju proći na svojem putu prema Zapadnoj Europi. *Hrvatska vlada raspolaže organizacijskom strukturom i iskustvom u*

---

[11]EUROSTAT: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/3/36/First_time_asylum_applicants%2C_Q1_2016_%E2%80%93_Q1_2017_V1.png, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_instance_decisions_by_outcome_and_recognition_rates,_1st_quarter_2017.png

[12]REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, 2015: 5, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/report_western_balkans_en.pdf, (pristupljeno 10.09.2017. u 16:12).

zbrinjava-nju migranata i izbjeglica u kraćem vremenskom razdoblju(Tatalović, Jakešević u Vujačić, Vranić, 2016: 194).

VI. REPUBLIKA KOSOVO

Republika Kosovo se od dezintegracije Jugoslavije konstantno sukobavljala sa Srbijom, ali je 1992. godine postala dio Savezne Republike Jugoslavije. Sukobi nisu prestali ni nakon toga, pa tako 1996. godine dolazi do građanskog rata. Bez obzira na protektorat Ujedinjenih naroda, koji je nakon toga stavljen na to područje, sukobi između lokalnih Srba i Albanaca nisu prestajali. Na samom početku 2008. godine, točnije u veljači, kosovska je Skupština proglasila neovisnost. Do danas je Republiku Kosovo priznalo stodeset od stodevedesettri države članice Ujedinjenih naroda. Prvi dokumenti doneseni na području migracijskih politika su bili Zakon o azilu iz 2008. godine i Zakon o strancima iz 2009. godine, koji više nisu na snazi. U 2009. godini, Vlada Republike Kosovo je donijela Nacionalnu strategiju i Akcijski plan o migracijama, za razdoblje 2009.-2012. Strategija i Akcijski plan su doneseni u svrhu borbe protiv ilegalnih migracija (*Ilegalna migracija u Republici Kosovo je uglavnom tranzitne prirode; prolaz kroz Republiku Kosovo ali dospijevanje u druge EU države*[13]), te zbog promocije zakonskih i cirkularnih migracija. U Strategiji se navodi kako je: *Republika Kosovo odobrila pravnu osnovu i razvojne odgovarajuće upute kojim se uređuju postupci za strance i tražitelje azila uspostavljanjem održivih uvjeta u skladu s EU standardima*[14]. U Nacionalnoj strategiji se navodi kako Ustav Republike Kosova garantira sva prava izbjeglicama i raseljenim osobama i to u skladu s Europskim Paktom o Imigraciji i Azilu. Vizija Nacionalne strategije je, kao što je već i spomenuto, spriječiti i smanjiti ilegalnu migraciju, a misija se veže uz usklađivanje općih i specifičnih ciljeva kao i usklađivanje nacionalnih, međunarodnih i međuinstitucionalnih akcija za postizanje ciljeva.

Skupština Republike Kosova je donijela 2013. godine novi Zakon o strancima, koji regulira kretanja, boravište, te zapošljavanje stranaca na svom teritoriju, a stranacom se smatra svaka osoba koja nije državljanin Republike Kosovo. U ovom Zakonu, definira se i termin izbjeglice: *Izbjeglica – osoba koja, zbog osnovanog straha od progona, zbog svoje rase, religije, nacionalnosti, zbog političkih uvjerenja ili članstva u određenoj socijalnoj grupi, nalazi se van svoje države i nije u stanju ili, zbog takvog straha, ne želi uživati zaštitu od te*

[13]NATIONAL STRATEGY OF THE REPUBLIC OF KOSOVO ON MIGRATION 2009-2012, 2009: 12, https://www.mpb-ks.org/repository/docs/National%20Strategy%20on%20Migration-Final.pdf, (pristupljeno 08.09.2017. u 22:34)
[14]NATIONAL STRATEGY OF THE REPUBLIC OF KOSOVO ON MIGRATION 2009-2012, 2009: 6, https://www.mpb-ks.org/repository/docs/National%20Strategy%20on%20Migration-Final.pdf, (pristupljeno 08.09.2017. u 22:34)

države, ili osoba, koja je bez državljanstva i koja je van zemlje njenog prethodnog boravišta zbog gore navedenih razlika nije u stanju ili, zbog takvog straha, ne želi se vratiti u tu državu(Zakon o strancima, 2013, čl.3, stavak 1.11.). Zakon o strancima, navodi Kosovsku Obavještajnu Agenciju kao tijelo koje je zbog nacionalne sigurnosti dužno provoditi sigurnosnu provjeru stranaca, a ukoliko se strancu odbije ili oduzme dozvola za boravak zbog nacionalne sigurnosti, odluka neće biti praćena opravdanjem u vezi okolnosti zbog kojeg se ista donosi. Prema Zakonu, stranac može ući na teritorij Republike Kosova ukoliko: ima važeću putnu ispravu, vizu ili boravišnu dozvolu, ako opravda svrhu ulaska u zemlju, u slučaju da mu nije zabranjan ulazak na teritorij ili ako ne predstavlja nikakvu prijetnju za nacionalnu sigurnost. Ukoliko stranac ne ispunjava gore navedene uvjete, može ući na teritorij Republike Kosova samo ako se radi o humanitarnim razlozima ili ako mu je potrebna međunarodna zaštita, te ukoliko to nalažu međunarodne obveze, koje je Republika Kosovo preuzela. Ilegalnim ulaskom se smatra: prelazak granice, izvan zakonski utvrđene granice, ukoliko osoba izbjegne kontrolu na granici, ako ulazi na teritorij Republike Kosova, a ima zabranu ulaska u zemlju ili ako stranac ulazi s dokumentima koji nisu važeći ili su od nekog drugog. Zakon o strancima navodi tri vrste boravka: kratkoročni, privremeni i stalni boravak. *Kratkoročni boravak podrazumijeva boravak stranca do tri (3) mjeseca unutar šest (6) mjesečnog vremenskog perioda bez vize ii sa vizom ukoliko je potrebna*(Zakon o strancima, 2013, čl 38, stavak 1). Što se tiče privremenog boravka, Zakon navodi razloge zbog kojeg će se strancu odobriti prebivalište u Republici Kosovo: spajanje obitelji, obrazovanje, različita znanstvena istraživanja, zapošljavanje, humanitarni razlozi koji uključuju izbjeglice i osobe koje se nalaze pod supsidijarnom zaštitom. Stalni boravak se može dozvoliti strancu koji ima važeću putnu ispravi, zdravstveno osiguranje, dovoljno sredstava za uzdržavanje, te poznaje jedan od službenih jezika Republike Kosova, kulturu i društveni poredak. Stranci iz sve tri kategorije, ovog Zakona mogu biti udaljeni iz zemlje, iznimka su samo stranci koji imaju stalnu boravišnu dozvolu, oni koji su rođeni u Republici Kosovo, ako su ušli u zemlju kao djeca bez pratnje ili ako se sumnja da će povratkom u matičnu zemlju biti mučeni ili ubijeni.

Skupština Republike Kosova je 2013. godine donijela i Zakon o azilu, koji uređuje pitanja vezana za dobivanje statusa izbjeglice, suspidijarne zaštite i privremene zaštite, kao i obveze za tražitelje azila, azilante i one kojima je dozvoljena supsidijarna ili privremena zaštita. Ovaj Zakon izjednačava zahtjev za međunarodnu zaštitu i zahtjev za zil, odnosno navodi kako svaki zahtjev za međunarodnu zaštitu pretpostavlja i zahtjev za azil, osim ako se izričito ne zahtjeva drugi oblik zaštite.Zakon nalaže odbijanje zahtjeva za azil, osobama koje su počinile

zločin protiv mira, ratne zločine ili bilo kakve nepolitičke zločine izvan Republike Kosova, te ukoliko su osobe krive za djela koja su u suprotnosi sa ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija. Ukoliko stranac ne ispunjava uvjete za stjecanje statusa izbjeglice, onda mu može biti odobrena supsidijarna zaštita. Zakon o strancima nalaže da: *Što je prije moguće, nakon odobravanja statusa, Ministarstvo izda korisnicima statusa supsidijarne zaštite dozvolu za boravak koja treba da važi najmanje godinu dana i sa mogućnošću produženja, osim ako jaki razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog poretka zahtjevaju drugačije*(Zakon o azilu, 2013, čl. 8, stavak 2). Zakon o azilu nalaže i dodatnu zaštitu za sve one koji ne mogu dobiti status izbjeglica, ali postoji ozbiljna sumnja za velikom opasnošću, ukoliko se vrate u svoje matične države. Supsidijarna zaštita se također prema ovom Zakonu predviđa za sve one koji nemaju uvjeta da steknu status izbjeglice, a postoji osnovana sumnja da bi povratkom u matičnu zemlju ili zemlju iz koje su došli mogli biti izloženi velikoj opasnosti. Zakon o azilu nalaže da se Uredu visokog povjernika Ujedinjenih naroda za izbjeglice, osigura pristup svim zahtjevima za azil i svim potrebnim informacijama, te mogućnost da iznesu svoje mišljenje i stavove o pojedinim slučajevima. Tražitelj azila u Republici Kosovo ima pravo na osnovne životne uvjete, besplatno obrazovanje za maloljetnike, socijalnu i zdravstvenu pomoć, pravo na besplatnu pravno pomoć, te pravo na zapošljavanje i stručno usavršavanje. Sam postupak traženje aila počinje kada strano lice podnese zahtjev. Prema ovom Zakonu: *Tražitelj azila mora u potpunosti i aktivo surađivati s nadležnim organima tijekom postupka. Tražitelj azila će predstavljati i objasniti sve činjenice i okolnosti za koje je svjestan da će pomoći Nadležnom organu u postupku razmatranja svih dokaza koje tražitelj azila ima na raspolaganju. On/ona će predstaviti sve odgovarajuće dokumente u njegovom/njenom posjedu koji mogu biti relavantni za utvrđivanje azil*(Zakon o azilu, 2013, čl 43, stavak 3). Osim navedenoga, Zakon o azilu sadrži i članke vezane uz prestanak azila i gubitak stausa izbjeglice, kao i razloge za odbijanje, prestanak i oduzimanje supsidijarne i dodatne zaštite.

Osim navedenih zakona, Vlada Republike Kosova je 2013. godine donijela Državnu strategiju za migraciju i plan djelovanja 2013-2018. Cilj navedene strategije je spriječiti ilegalne migracije, te povećanje regularnih migracija koje bih mogle pozitivno djelovati i na ekonomsku sliku Republike Kosova. U strategiji se navodi, kako je: *Vlada Republike Kosovo svjesna pozitivnog i negativnog utjecaja migracija. Negativni utjecaji se uglavnom odnose na ugrožavanje nacionalne sigurnosti, uključivanje migranata i drugih u razne kriminalne*

aktivnosti i druge negativne efekte na zemlju[15].Princi prema kojim se vodi, navedena strategija su: princip zakonitosti, integracije, međunarodne strategije, zaštite ljudskih prava, suradnja i koordinacije, te princip transparentnosti. Strategija navodi neke od Zakona, koji nisu analizirani u ovom radu: Zakon za kontrolu i nadzor državne granice s kojim se uređuje granična kontrola i suradnja svih nadležnih organa na ovom području; Zakon za sprječavanje i suzbijanje trgovine ljudima i zaštitu žrtava trgovine koji daje ovlasti nadležnim lokalnim vlastima u borbi protiv trgovine ljudima; Zakon o readmisiji koji ima za cilj readmisiju svih onih koji su državljani Republike Kosovo i za strance; Zakon o mjestu stanovanja i mjestu boravka čiji je cilj regulirati na jedinstven način postupke prijavljivanja i odjavljivanja mjesta stanovanja i mjesta boravka; Zakon o državljanstvu Kosova koji je fokusiran na dobivanje, gubitak i ponovno stjecanje državljanstva; Zakon za dijasporu Kosova koji pomaže u boljoj organizaciji svih ljudi iz Republike Kosovo koji se nalaze izvan svoje matične države; te na koncu, Zakon o civilnom stanju koji se bavi razumijevanjem komponenata civilnog stanja za sve državljanine Republike Kosova, te za strance i osobe bez državljanstva koji se nalaze na teritoriju Republike Kosova. Strategija navodi kako je glavni problem uočen kod odlazaka ljudi s Kosova zbog najviše ekonomskih razloga, ali uočen je i veliki problem s ilegalnim migracijama koji bi mogli biti velika prepreka na putu prema Europskoj uniji. U želji za sprječavanjem ilegalnih migracija, strategija nalaže suradnju s Međunarodnom Organizacijom za Migracije, Civilnim društvom i Uredom visokog povjernika Ujedinjenih naroda za izbjeglice.

Iako je riječ o mladoj državi, koja još uvijek nije priznata od svih država koje su članice Ujedinjenih narod, Republika Kosovo je u iznimno kratkom roku donijela niz ključnih zakona koji pokrivaju temu migracija, stranaca, tražitelja azila, izbjeglica, ali i svih ostalih koji se nalaze pod dodatnom, supsidijarnom ili privremenom zaštitom.Kosovo u Planu djelovanja 2013.-2018. pod točkom 1.3. predviđa povećanje kapaciteta međunarodne zaštite, što, među ostalim, uključuje aktivnosti poput redovnih obuka za službenike uključene u proceduru azila sa ciljem ojačanja njihovih kapaciteta i povećanje broja osoblja u Centru za tražitelje azila, a pod točkom 1.5 unaprijeđivanje borbe protiv neregularne migracije, što pak uključuje aktivnosti poput osnivanja Centra za zadržavanje stranaca, organiziranja obuka u istrazi krijumčarenja migranata, i unaprijeđivanja suradnje sa susednim zemljama za sprječavanje

[15]DRŽAVNA STRATEGIJA ZA MIGRACIJU I PLAN DJELOVANJA 2013-2018, 2013: 6, http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/DRzAVNA_STRATEGIJA__ZA_MIGRACIJU_I_PLAN_DELOVANJA_2013-2018.pdf (pristupljeno 08.09.2017. u 23:02).

ilegalne migracije[16]. U Kosovu se nalazi Centar za azilante u Maguri, nedaleko od Prištine, koji ima ograničene kapacitete jer Kosovo za migrante ne predstavlja atraktivnu zemlju ostanka pa stoga nema velike potrebe za širenjem kapaciteta Centra. U prvih pet mjeseci 2016. godine, prema dostupnim podacima, Kosovo nije odbilo niti jedan zahtjev za azil, dodijelilo 1 supsidijarnu zaštitu te niti jedan status azila. Za prvo tromjesečje 2017. godine zabilježeno je 44 zahtjeva za zaštitom, ali nije dodijeljen niti jedan oblik zaštite, dok je odbien jedan zahtjev[17]. Uz zakone, Vlada Republike Kosovo je donijela i dvije strategije koje su usko povezane s migracijama i koje su za svoj glavni cilj uzeli reguliranje migracija, naročito ilegalnih migracija. Naglasak je posebno stavljen i na odlazak državljana Republike Kosovo iz država, najviše zbog nemogućnosti pronalaska posla. Iz analiziranih zakona i strategija, jasna je želja Vlade Republike Kosovo za približavanjem Europskoj uniji.

VII. REPUBLIKA MAKEDONIJA

Republika Makedonija je u tijeku raspada socijalističkog uređenja provela višestranačke izbore, te uspostavila Parlament. Ustav Republike Makedonije donesen je 1991. godine, te je ona službeno prestala biti dio Jugoslavije. Prije same analize zakona Republike Makedonije, koji se vežu uz migracije, azil i strance, važno je naglasiti kako je status stranca u Makedoniji, općenito određen Ustavom. Ustav daje pravo strancima na uživanje sloboda i svih prava, utvrđenih zakonom i međunarodnim ugovorom, ali im nalaže i poštivanje istog, kao i svih ostalih zakona. Republika Makedonija je od svoje samostalnosti donijela niz zakona vezanih uz temu. Skoro svi zakoni su doneseni u razdoblju nakon 2000. godine. Nacionalna strategija za integrirano upravljanje granicom iz 2003., Zakon o azilu i privremenoj zaštiti iz 2003. i 2006. godine, Zakon o strancima iz 2006., Zakon o kretanju i boravku stranaca iz 1992., Nacionalna strategija za razvoj uspostavljenog sustava integriranog upravljanja granicom iz 2009., Viza i radne dozvole za strance za ulazak u bivšu jugoslavensku Republiku Makedoniju iz 2009., i Pravna pomoć i zagovaranje prava izbjeglica iz 2012. godine su neki od zakona koji trenutno više nisu na snazi ili su izmjenama i dopunama promijenjeni. Republika Makedonija je imala i nekoliko sudskih slučajeva koji su usko vezani uz temu: Europski sud za ljudska prava – slučaj Sandel protiv bivše jugoslavenske Republike Makedonije 2012., Europski sud za ljudska prava – slučaj Berisha and Haljiti protiv bivše

[16]PLAN DELOVANJA 2013-2018 STRATEGIJA ZA MIGRACIJU, 2013, http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/PLAN_DELOVANJA_2013-2018.pdf, (pristupljeno 11.09.2017. u 13:27).
[17]UNHCR: http://www.unhcr.rs/dokumenti/statisktike/azil.html, (pristupljeno 11.08.2017. u 20:18).

jugoslavenske Republike Makedonije 2005. i 2007., Ustavna sudska odluka o pravu na žalbu tražitelja azila iz 2005. godine i dr.

Trenutno, u Republici Makedoniji dva zakonapripadaju primarnom zakonodavstvu, a oba su izmijenjena i dopunjena. Zakon o strancima je donesen 2006., ali je izmijenjen 2013. godine. Ovaj Zakon uređuje pitanja vezana uz zahtjeve stranaca za ulazak u zemlju, i njihov izlazak, te prava i obveze dok se nalaze na teritoriju Republike Makedonije. *Stranac, u smislu ovog zakona jest osoba koja nije državljanin Republike Makedonije. Stranac može biti i osoba bez državljanstva, odnosno osoba koja se ne smatra građaninom ni jedne zemlje*[18]. Odredbe ovog zakona vrijede za sve strance, osim za one koji tražili zaštitu pod pokroviteljstvom Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, te za strance koji imaju imunitet u skladu s međunarodnim pravom. Kao što je već navedeno, stranci tijekom svog boravka u Republici Makedoniji imaju ista prava i obveze kao i državljani Republike Makedonije, osim ako zakonom nije drugačije određeno. Zakon sadrži uredbe o prelasku granice, putnim ispravama, putnom osiguranju, dokazima o razlogu i okolnostima pod kojima je stranac došao u zemlju, kao i uvjete ulaska pod zajedničkom ili obiteljskom putovnicom. Strancu može biti zabranjen ulazak u zemlju ako: dobro ne ispuni zahtjev za ulazak u zemlju, ako postoji ozbiljna sumnja da je počinio neko teško kazneno djelo, naročito ako je ono povezano s terorizmom, ako ima nevažeće isprave ili pokušava ući s ispravom koja nije njegova ili ako navede krive razloge svog ulaska i ostanka u Republici Makedoniji. *Stranac, u skladu s ovim zakonom, može slobodno napustiti teritorij Republike Makedonije. Stranac ne smije napustiti zemlju, ako se protiv njega vodi kazneni, prekršajni ili drugi postupak i ako to zatraži nadležni sud*[19]. Stranac u Makedoniji može boraviti tri mjeseca, privremeno ili stalno (na temelju odobrenja za stalni boravak). Stranac može boraviti u Makedoniji na tri mjeseca, ukoliko ima vizu ili dolazi iz zemlje s kojom Makedonija ima uspostavljen slobodni, vizni režim, bez vize. Razlozi ostanka tri mjeseca mogu biti različiti: rad, zapošljavanje, školovanje, specijalizacija, obiteljsko spajanje, itd. Privremena boravišna dozvola se izdaje strancu koji ima namjeru ostati u Republici Makedoniji. Stranci podnose svoj zahtjev diplomatskom i konzularnom predstavništvu Republike Makedonije, a odluku o odobrenju ili odbijanju donosi Ministarstvo unutrašnjih poslova. Dozvola za privremeni boravak mora biti dobro opravdana i dobiva se na godinu dana, ne duže. Zakon nalaže i poseban postupak, u slučaju da se sumnja da je stranac žrtva

[18]LAW ON FOREIGNERS, 2013, čl 2, http://www.legislationline.org/topics/country/31/topic/10, (pristupljeno 25.08.2017. u 14:12).
[19]LAW ON FOREIGNERS, 2013, čl 26, http://www.legislationline.org/topics/country/31/topic/10, (pristupljeno 25.08.2017. u 14:54).

kaznenog djela „trgovine ljudima“. Stranca za kojeg se sumnja da je žrtva, smješta se u posebnu prostoriju prihvatilišta, kako se na njega ne bi moglo utjecati ili mu prijetiti. Prema ovom Zakonu:*Stalna boravišna dozvala izdat će se strancu koji je prije podnošenja zahtjeva za trajnu boravišnu dozvolu, živio na području Republike Makedonije pet godina u neprekinutom razdoblju, na temelju dozvole za privremeni boravak*[20]. Ukoliko je stranac boravio u Republici Makedoniji na temelju privremene dozvole, u svrhu pohađanja škole, razmjene studenata, u svrhu znanstvenog istraživanja, liječenja, iz humanitarnih razloga ili na temelju privremene zaštite, ne može dobiti dozvolu za stalni boravak. zakon nalaže posebne postupke za maloljetne osobe, naročito one koji su došli na teritorij Makedonije bez pratnje svojih roditelja. Zakon, također nalaže uspostavu integrirane baze o strancima, koja uključuje podatke o vizama, azilu i migracijama. Strancima je zajamčena sigurnost njihovih osobnih podataka koji se nalaze u bazi. Zakon o strancima je još uvijek na snazi u Republici Makedoniji.

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti prvi je put donesen 2003. godine, a kasnije je izmijenjen i dopunjen 2009. i na koncu 2013. godine. Ovaj zakon uređuje uvjete i postupak dobivanja azila, kao i prestanak istog, dužnosti i prava tražitelja azila, kao i osoba kojima je već priznato pravo na azil, kao i onih stranaca koji se nalaze pod privremenom zaštitom. Pravo na azil u Republici Makedoniji može ostvariti osoba kojoj je priznat status izbjeglice (sukladno Konvenciji o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokolu iz 1967. o statusu izbjeglica) i osoba koja se nalazi pod supsidijarnom zaštitom. Izbjeglica je osoba za koju je utvrđeno da je napustila svoju matičnu državu zbog straha od kažnjavanja zbog svoje vjere, boje kože, nacionalnosti, političkog mišljenja, itd. *Osoba pod supsidijarnom zaštitom je stranac koji se ne može kvalificirati kao izbjeglica, ali mu Republika Makedonija priznaje pravo na azil i dopušta ostanak na teritoriju, jer postoji osnovana sumnja ukoliko se vrati u zemlju svog državljanstva ili ako je osoba bez državljanstva, u stanje svojeg prethodnog prebivališta, da bi se mogla suočiti s ozbiljnim rizikom od opasnosti*[21]. Stranac ne može ostvariti azil ako se sumnja da je počinio neko krivično djelo protiv mira, čovječnosti ili ratni zločin, ako je počinio ozbiljan nepolitički zločin izvan Republike Makedonije i ako je kriv za djela koja se protive načelima Ujedinjenih naroda. Tražitelj azila, stranac s priznatim statusom izbjeglice ili osoba koja se nalazi pod supsidijarnom zaštitom ne se može protjerati iz Republike

[20]LAW ON FOREIGNERS, 2013, čl 87, http://www.legislationline.org/topics/country/31/topic/10, (pristupljeno 25.08.2017. u 16:24).
[21]LAW ON ASYLUM AND TEMPORARY PROTECTION (REVISED TEXT), 2013, čl 4-a, http://www.legislationline.org/topics/country/31/topic/10, (pritupljeno 26.08. u 11:13).

Makedonije ako postoji ozbiljna sumnja da će mu život i sigurnost biti ugroženi zbog njegove rase, vjere, nacionalnosti, i drugih diskriminatornih okolnosti. Zakon nalaže suradnju svih nadležnih tijela s Visokim povjerenikom Ujedinjenih naroda za izbjeglice u svim fazama postupka, te mogućnost pristupa svim relevantnim informacijama o zahtjevima za priznavanje prava na azil. Stranac zahtjev za azil mora zatražiti na graničnom prijelazu, koji će kasnije biti preusmjeren najbližoj policijskoj postaji. Zakon nalaže posebnu proceduru s maloljetnicima, osobama s posebnim potrebama i ostalim osjetljivim skupinama, naročito s osobama koje su bila izložene različitim oblicima mučenja. Tijekom odlučivanja o dobivanju azila, stranac je dužan dati intervju, koji po potrebi može biti i sniman. *Svaki tražitelj azila ili osoba koja ima pravo na azil u Republici Makedoniji, dužna je suglasiti se s Ustavom Republike Makedonije, zakonima, drugim propisima i odlukama državnih organa, kao i s utvrđenim obvezama međunarodnih ugovora, koji su ratificirani u skladu s Ustavom. Ministarstvo rada i socijalne politike moraju pripremiti odgovarajuće integracijske programe, kako bi se olakšala integracija tražitelja azila u Republici Makedoniji*[22] Tražitelji azila imaju pravo na: smještaj, pravnu pomoć, obrazovanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, pravo na komunikaciju s Visokim povjerenikom Ujedinjenih naroda za izbjeglice. Obveze tražitelja azila se temelje na suradnji s nadležnim tijelima, ne napuštanju prihvatilišta, a da se prethodno o tome ne obavijeste nadležna tijela, te poštivanje pravila prihvatilišta. Osobe kojima je priznat status izbjeglice imaju jednaka prava kao i državljani Republike Makedonije, ali jednako tako i obveze, ako zakonom nije drugačije uređeno. Za osobe koje se nalaze pod supsidijarnom zaštitom vrijedi isto. Što se tiče privremene zaštite, Vlada Republike Makedonije, zbog masovnog priljeva može dati privremenu zaštitu osobama koje dolaze iz država u kojima je njihov život bio ozbiljno ugrožen, a privremena zaštita ne može trajati duže od dvije godine. Prava osoba pod privremenom zaštitom su: smještaj, pravo na zdravstvo, posao, penziju kao i pravo na invalidsko osiguranje, pravo na humanitarnu pomoć, obrazovanje, po potrebi i do zadnjeg stupnja. Ovaj Zakon je još uvijek na snazi u Republici Makedoniji.

Republika Makedonija koja se nalazila direktno na izbjegličkoj ruti se obvezala na sastanku čelnika država koje se nalaze na ruti, 2015. godine u organizaciji Europske Komisije, da će svoje prihvatne kapacitete povećati za 2000 mjesta[23]. Dostupni podaci pokazuju kako je u prvih 5 mjeseci 2016. godine zahtjev za azil 21 osobe odbijen, dok su 2 osobe dobile

[22]LAW ON ASYLUM AND TEMPORARY PROTECTION (REVISED TEXT), 2013, čl 47, http://www.legislationline.org/topics/country/31/topic/10, (pristupljeno 26.08.2017. u 12:31).
[23]REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, 2015: 5, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/report_western_balkans_en.pdf, (pristupljeno 12.09.2017. u 22:32).

subsidijarnu zaštitu te nijedna pravo na azil. Tijekom prva tri mjeseca 2017. godine, podaci pokazuju kako su 62 osobe zatražile azil, jedna je osoba odbijena, te nitko nije dobio prava na azil ili subsidijarnu zaštitu[24]. Republika Makedonija je u komparaciji s ostalim analiziranim zemljama, donijela najviše zakona koji su vezani uz migracije, iako su danas, u primarnom zakonodavstvu aktivna samo dva. Davanje jednakih prava strancima i državljanima Republike Makedonije je također novitet u usporedbi s drugim analiziranim državama, bivšeg jugoslavenskog kruga. Integracija stranaca u makedonsko društvo, spomenuta je u samo jednom analiziranom zakonu i to kroz nadležnost Ministarstva rada i socijalne politike u pronalaženju što boljih oblika integracije. S obzirom na unutarnje političke probleme koji u zadnje vrijeme pogađaju Makedoniju, ali i uz činjenicu da je ona zemlja koja se nalazi na Balkanskoj ruti i koja je zbog toga imala velikih problema, bit će potrebno još podrobnije raditi na migracijskoj politici.

VIII. REPUBLIKA SLOVENIJA

Republika Slovenija je prva zemlja bivše Jugoslavije koja je postala članicom Europske unije. Prvi zakon koji se veže uz migracije i strance donesen je 1999. a izmijenjen je 2002. godine. Zakon o strancima je propisivao uvjete i metode ulaska, boravka i odlaska stranaca u Republici Sloveniji. *Stranac je svaka osoba koja nije državljanin Republike Slovenije. Osoba bez državljanstva je stranac koji se ne smatra državljaninom bilo koje zemlje u skladu sa svojim pravnim aktom*(Zakon o strancima, UL RS, br. 108/02, čl 2). Ovaj se Zakon nije primjenjivo na strance koji su već podnijeli zahtjev za azil i strance koji su dobili status izbjeglica, kao ni na one koji imaju posebne privilegije i imunitet dobiven međunarodnim zakonom. U ovom Zakonu je naglašena važnost migracijske politike, odnosno donošenje migracijske politike sa svim potrebnim mjerama, na prijedlog Vlade Republike Slovenije i Narodne skupštine Republike Slovenije i u suradnji s ostalim zemljama i međunarodnim organizacijama. U skladu s migracijskom politikom, Vlada Republike Slovenije određuje godišnju kvotu odobrenja boravka u zemlji, a u tu se kvotu nisu uključivali svi oni koji su na privremenom boravku, oni koji su se u zemlji nalazili zbog spajanja obitelji, kao ni akreditirani novinari i umjetnici koji su se nalazili na privremenom boravku. *Ulazak i odlazak i zemlje dopušteni su samo na graničnim prijelazima određenim u tu svrhu*(Zakon o strancima, UL RS, br. 108/02, čl 2). Nezakonitim ulaskom u Republiku Sloveniju smatra se

[24]EUROSTAT: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00191&language=en , (pristupljeno 12.09.2017. u 22:59).

prijelazak bez evidencije granične kontrole ili ukoliko stranac upotrijebi dokumente koji nisu njegovi, te da krive informacije o njemu/njoj. Ovaj Zakon o strancima uređivao je i pitanja putnih isprava, viza, kategorija samih viza, kao i kategorije boravka, bilo da se radi o privremenom ili stalnom boravku. Tema integracije, obrađena je u desetom poglavlju. *Republika Slovenija osigurava uvjete za uključivanje stranaca koji imaju dozvolu boravka u Republici Sloveniji u kulturnom, gospodarskom i društvenom životu Republike Slovenije*(Zakon o strancima, UL RS, br. 108/02, čl 82, st 1). U skladu s navedenim, Zakon je nalagao, organizaciju tečajeva na slovenskom, pružanje informacija nužnih za uključivanje stranaca u slovensko društvo, upoznavanje stranaca sa slovenskom poviješću i kulturom, te organizaciju zajedničkih događaja sa slovenskim državljanima. Ovaj Zakon je izmijenjen 2007. godine.

U izmijenjenom Zakonu o strancima, definicija važnih i povezujućih pojmova je ostala ista, osim što je ubačena definicija državljana neke druge zemlje, koja je članica Europske unije. *Državljanin EU-a je stranac koji ima državljanstvo druge članice EU-a*(Zakon o strancima, UL RS, br. 27/07-06, čl 2). Zakon nalaže strancima obvezu poštivanja Ustava, zakona i ostalih legalnih aktova tijekom svojeg boravka na teritoriju Republike Slovenije. Migracijska politika prema strancima je ostala ista kao i u prethodnom Zakonu s naglaskom da Vlada Republike Slovenije određuje kvote stranaca za godinu dana, uz sve gore navedene izuzetke. Stranac je dužan pristupiti slovenskoj granici uz odgovarajuće putne isprave, ukoliko to zbog određenih situacija, nije drugačije uređeno međunarodnim pravom. *Tijelo nadležno za graničnu kontrolu odlučuje o odbijanju ulaska u skladu s odredbama definiranim u Kodeksu Schengenske granice. Stranac može uložiti žalbu protiv odbijanja*(Zakon o strancima, UL RS, br.27/07-06, čl 9, st 1). Zakon uređuje pitanja viza, putnih isprava, boravišnih dozvola, kao i dužinu boravka stranaca, bilo da se radi o kratkotrajnom, privremenom ili stalnom boravku na tlu Republike Slovenije. Ilegalnim boravištem smatra se boravak osobe koja je ilegalno prešla granicu Republike Slovenije, ukoliko je viza nevažeća ili joj je istekao rok ili ukoliko je osoba u posjedu nevažećih putnih isprava i dokumenta. Posebnim poglavljem, Zakon uređuje i pitanje zaštite osobnih podataka stranaca, kao i njihova prava u vezi svojih osobnih podataka, objavu istih i zaštitu identiteta. Što se tiče integracije stranaca u slovensko društvo i ovaj Zakon nalaže iste mjere kako bi se stranci što prije akomodirali u društvo. Nalaže se suradnja nacionalnih i drugih tijela s ostalim nadležnim tijelima, u svrhu promicanja i bržeg uključivanja stranaca u društvo, ali i suradnja s međunarodnim organizacijama kako bi se što prije i bolje riješila pitanja vezana za migracije i integraciju stranaca. Poglavljem 12, uređeno

je pitanje ulaska i boravka građana koji su državljani neke od država članica Europske unije, kao i državljana država članica Europskog ekonomskog prostora. *Državljanin Europske unije koji u Republiku Sloveniju ulazi s važećom osobnom iskaznicom ili valjanom putovnicom, može boraviti na području Republike Slovenije tri mjeseca od dana ulaska u državu bez potrebe za upisom prebivališta. Ako želi boraviti na području teritorija Republike Slovenije više od tri mjeseca mora se registrirati u administrativnu jedinicu u regiji prije isteka četvrtine razdoblja* (Zakon o strancima, UL RS, br. 27/07-06, čl 32a. St 5). Razlog zašto državljanin neke od država članica Europske unije boravi u Republici može biti višestruk: posao, samozaposljenje, studiranje ili bilo koji oblik obrazovanja i ostali razlozi. Ovo poglavlje uređuje i pitanje članova obitelji, u slučaju da su i oni sami državljani neke od država članica Europske unije, ali i u slučaju da su državljani neke treće zemlje. Boravište može biti oduzeto i državljaninu neke od država članica Europske unije, ukoliko mu se dokaže neko krivično djelo ili ukoliko predstavlja opasnost za državu, nacionalnu sigurnost i red. Zakon o strancima iz 2007. godine, iako dosta sličan Zakonu o strancima iz 2002. godine, sadrži u sebi određene izmjene i dopune, naročito kada su u pitanju državljani neke od država članica Europske unije i njihova prava i obveze na teritoriju Republike Slovenije.

Vlada Republike Slovenije je 1999. godine donijela i Zakon o azilu, koji je u nekoliko navratamijenjan i nadopunjavan, a danas je na snazi zadnja verzija iz 2003. godine. Zakon o azilu uređuje načela, prava i postupak za dobivanje azila i svih s tim utvrđenih prava. *Azil je zaštita koja se dodjeljuje strancima u Republici Sloveniji. Konkretna, takva zaštita uključuje pravo na boravak u Republici Sloveniji, prava koja se dodjeljuju izbjeglicama na temelju Ženevske konvencije, kao i prava zajamčena ovim zakonom*(Zakon o azilu, UL RS, br. 134/03, čl 2). Tražiteljem azila se smatra osoba koja je azil zatražila, te se nalazi u postupku odlučivanja o dobivanju azila. Zakon nalaže, kako pravo na azil ne može ostvariti osoba koja je dio nekog sudskog postupka, osoba koja je optužena za neku vrstu kriminala i koja prijeti miru i sigurnosti Republike Slovenije. Podnositeljima zahtjeva za azil mora biti dana prilika da što brže mogu podnijeti zahtjev, te će oni prema ovom Zakonu biti obaviješteni o postupku dobivanja istog, te o svojim pravima i obavezama. Jednako tako, podnositelj Zakona ima pravo na odabir svog pravnog savjetnika, koji će mu pomagati prilikom samog postupka. Tražitelju azila se također mora osigurati da u potpunosti razumije zahtjev, a ukoliko mu nije poznat jezik na kojem je zahtjev napisan, onda mu se mora osigurati prevoditelj. Slično kao i u Zakonu o strancima i ovaj Zakon propisuje integraciju politiku, koja bi trebala olakšati život izbjeglicama i tražiteljima azila. Organizacija tečajeva na slovenskom jeziku kao i

organizacija ostalih oblika edukacije i informiranja, organiziranje zajedničkih događanja s domicilnim stanovništvom, jedni su od oblika predložene, što bolje integracije u slovensko društvo. Tražitelji azila u Republici Sloveniji imaju pravo na boravak dok se ne ukine postupak azila – osigurani su im osnovni uvjeti za život, zdravstvena zaštita, financijska pomoć, besplatna pravna pomoć, humanitarna pomoć, kao i osnovno školovanje. Osim prava, tražitelji azila su dužni uskladiti svoje postupke sa zakonima i drugim propisima u Republici Sloveniji, uvijek biti na raspolaganju nadležnim tijelima i odgovarati na pozive nadležnih tijela, obavijestiti sve potrebne jedinice o promjeni svoje adrese, kao i kretati se u skladu s ograničenjima nadležnih tijela. Kao i tražitelji azila i izbjeglice koje se nalaze na teritoriju Republike Slovenije imaju jednaka prava i obveze. Ovaj Zakon nalaže i poseban oblik zaštite. *Prema ovom zakonu, poseban oblik zaštite znači dopuštanje strancu čiji je zahtjev za azil odbačen konačnom odlukom da privremeno ostane u Repbublici Sloveniji. Poseban oblik zaštite strancu može se odobriti od strane organa koji je na njegov zahtjev podnio zahtjev za azil* (Zakon o azilu, UL RS, br. 134/03, čl 61, st 1). Osobe koje se nađu pod posebnim oblikom zaštite imaju pravo na zdravstvenu zaštitu, pravnu pomoć, stambeno zbrinjavanje uz osiguranje osnovnih životnih uvjeta i osnovno školovanje.

Zakon o strancima i Zakon o azilu, Republike Slovenije, dobro pokrivaju sva prava i obveze za strance, tražitelje azila i izbjeglice. Republika Slovenija je također jedna od zemalja koja se našla na izbjegličkoj ruti i koja se jednako loše suočila s velikim priljevom stranaca/izbjeglica na svom teritoriju.Slovenija je na sastanku poglavara država koje se nalaze na Balkanskoj ruti u listopadu 2015. godine, raspolagala s kapacitetom od 7000 privremenih smještajnih mjesta za prihvat izbjeglica, te su izneseni planovi o povećanju za 2000 mjesta, prilagođenih zimskim uvjetima[25]. U 2016. godini u Sloveniji je podneseno 1265 zahtjeva za azil[26], 140 osoba je dobilo status izbjeglice, 30 supsidijarnu zašitu, a 95 ih je odbijeno[27]. U prvom tromjesečju 2017. godine, 190 osoba je podnijelo zahtjev za azil, 70 osoba manje nego u istom razdoblju prošle godine, 35 zahtijeva je odbijeno, 35 je dobilo status izbjeglice, a 10

[25]REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, 2015: 5, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/report_western_balkans_en.pdf, (pristupljeno 12.09.2017. u 14:12).
[26]EUROSTAT: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00191&language=en
[27]EUROSTAT: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00192&language=en

supsidijarnu zaštitu[28]. Zakoni i mjere su se i u ovom slučaju pokazali nemoćnim, a zbog straha Vlade Republike Slovenije za sigurnost zemlje, poduzete su drastične mjere bez obzira na neslaganje susjednih država i same Europske unije.

IX. REPUBLIKA SRBIJA

Pregledom dokumenata vezanih za migracije i migracijske zakone, uočeno je kako se Republika Srbija ovim pitanjima počela baviti relativno kasno – prvi je zakon donesen 2007. godine. To je povezano i s činjenicom da je tek 2006. godine prestala biti dio Državne Zajednice Srbije i Crne Gore. Zakon o azilu propisuje načela, uvjete dobivanja i prestanka azila, kao i prava, položaj i obveze za tražitelja azila i za one osobe kojima je isti već priznat u Republici Srbiji. Na samom početku Zakona objašnjeni su neki od temeljnih pojmova vezanih za pitanja azila, izbjeglica, te stranaca. *Azil je pravo na boravak i zaštitu koje ima stranac kome je na osnovi odluke nadležnog organa koji je odlučivao o njegovom zahtjevu za azil u Republici Srbiji odobreno utočište ili drugi oblik zaštite predviđen ovim zakonom. Stranac je svako lice koje nije državljanin Republike Srbije, bilo da je strani državljanin ili lice bez državljanstva. Izbjeglica je lice koje se, zbog opravdanog straha od progona zbog svoje rase, spola, jezika, vjeroispovijesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj drugoj grupi ili zbog svojih političkih uvjerenja, ne nalazi u državi svog porijekla i nije u mogućnosti ili zbog tog straha ne želi da se stavi pod zaštitu te države, kao i lice bez državljanstva koje se nalazi izvan države svog prethodnog stalnog boravka i koje ne može ili zbog tog straha ne želi da se vrati u tu državu*(Zakon o azilu, SG RS, br. 109/07, čl 2). U Zakonu se navodi kako svaki stranac koji se nalazi na teritoriju Republike Srbije ima pravo zatražiti azil, te kako nijedna osoba ne smije biti protjerana iz zemlje ukoliko su njezin život ili sloboda ugroženi, osim u slučaju da ta osoba prijeti sigurnosti zemlje ili je osuđena za teško krivično djelo. Nekoliko se puta u Zakonu navodi Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice, te mogućnost osoba koje traže azil za komunikaciju s ovlaštenim službenicima, kao i suradnja nadležnih organa s istima. Zakon nalaže posebnu brigu o specifičnim osobama kao što su: maloljetnici, invalidi, osobe djelomično lišene poslovne sposobnosti, djeca odvojena od roditelja, stare osobe, trudnice te roditelji s djecom koja su bila izložena nekom od oblika mučenja. Navode se nadležne institucije za pitanje azila, a to su: Kancelarija za azil, Komisija za azil i Centar za azil. Stranac ima pravo već na graničnom prijelazu usmenim ili pismenim

[28]EUROSTAT: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_instance_decisions_by_outcome_and_recognition_rates,_1st_quarter_2017.png, (pristupljeno: 12.09.2017. u 14:54).

putem zatražiti azil ili to može učiniti kad već uđe na teritorij Republike Srbije. *Postupak za davanje azila pokreće se podnošenjem zahtjeva za azil ovlaštenom službeniku Kancelarije za azil na propisanom obrascu u roku od 15 dana od dana registracije, a u opravdanim slučajevima, na zahtjev stranaca, Kancelarija za azil ovaj rok može produžiti*(Zakon o azilu, SG RS, br. 109/07, čl 3). Zahtjev za azil se odbija, ukoliko Kancelarija za azil utvrdi da zahtjev nije osnovan ili da postoje opravdani razlozi za uskraćivanje istog. Slično kao i u Zakonu za azil Republike Hrvatske i ovaj Zakon propisuje prava i obveze za osobe koje traže azil, izbjeglice i osobe kojima je dodijeljena supsidijarna zaštita. Radi se o pravima na zdravstvenu i socijalnu zaštitu, besplatno obrazovanje, prava izbjeglica jednaka pravima državljana Republike Srbije, integracija, itd. Što se tiče obveza, one se odnose na pridržavanje kućnog reda, javljanje svih promjena Kancelariji za azil, suradnja s ovlaštenim službenicima, itd. Prestanak prava na utočište se događa ako osoba svojom voljom stekne neko drugo državljanstvo, ako se vrati u svoju zemlju porijekla, ako uživa zaštitu iste te zemlje, te ako više ne odbija zaštitu iste. Ovaj se Zakon još uvijek nalazi na snazi u Republici Srbiji.

U 2008. godini u Republici Srbiji je donesen Zakon o strancima s kojim se uređuju pitanja vezna za kretanje i boravak stranaca. *Stranac je svako lice koje nema državljanstvo Republike Srbije*(Zakon o strancima, SG RS, br. 97/08, čl 2). Ovaj se Zakon primjenjuje na one strance koji su podnijeli zahtjev za azil ili one koji su već ostvarili pravo na njega, osobe koje po međunarodnom pravu uživaju privilegije i imunitet, te osobe koje su stekle izbjeglički status. Stranac može ući u Republiku Srbiju uz važeći dokument u kojeg je unijeta viza ili odobrenje za boravak, ukoliko zakonom ili nekim međunarodnim ugovorom to pitanje nije drugačije uređeno. Odbijanje ulaska stranca u zemlju, moguće je zbog nekoliko razloga: neispravna putna isprava ili viza, ako stranac nema dovoljno sredstava za uzdržavati se, ne ispunjava uvjete za ulazak u treću zemlju, ukoliko je u tranzitu, nema potvrdu da nema nikakvih oboljenja ili zaraznih bolesti, a dolazi s područja koje je zahvaćeno nekom epidemijom, vodi se kao međunarodni prijestupnik, te postoji opravdana sumnja kako stranac svoj boravak neće koristiti u namjeravane svrhe. *Međunarodnim ugovorom ili odlukom Vlade može se odrediti da državljani određenih zemalja moguda ulaze u Republiku Srbiju bez viza, ukoliko ne postoje ostale smetnje iz članka 11. ovog zakona*(Zakon o strancima, SG RS, br. 97/08, čl 12). Boravak stranca u Republici Srbiji gleda se kroz tri moguća oblika: boravak od 90 dana, privremeni boravak te stalno nastanjenje. Stranac koji ostaje u zemlji 90 dana, može u njoj boraviti i bez vize, privremeni boravak se može odobriti strancu zbog zapošljavanja, školovanja, spajanja porodice ili zbog drugih razloga utvrđenih međunarodnim ugovorom.

Strancu se odobrava privremeni boravak ukoliko uz zahtjev priloži dokaze da ima dovoljno sredstava za život, da ima zdravstveno osiguranje i samu opravdanost svog zahtijeva za privremeni boravak. Što se tiče stalnog boravka u Republici Srbiji, on se može dobiti ukoliko stranac neprekidno, duže od pet godina živi u Republici Srbiji, ako je najmanje tri godine u braku s osobom koja je državljanin Republike Srbije, maloljetniku kojemu je jedan od roditelja državljanin Republike Srbije ili ako je stranac porijeklom osoba iz Republike Srbije. *Nezakonitim boravkom u Republici Srbiji, smatra se, boravak na njenom teritoriju bez vize, odobrenja boravka ili druge zakonske osnove. Stranac koji nezakonito boravi u Republici Srbiji, mora napustiti njen teritorij odmah ili u roku koji mu je određen. Smatra se, da je stranac napustio Republiku Srbiju, ulaskom u drugu državu u koju mu je ulazak odobren*(Zakon o strancima, SG RS, br. 97/08, čl 42). Zakon o strancima iz 2008. godine još je uvijek na snazi u Republici Srbiji.

Pomak ka Europskom zakonodavstvu vezan uz pitanje migracija i izbjeglica, vidi se u Nacionalnoj strategiji za rješavanje pitanja izbjeglica i interno raseljenih osoba za period od 2015. do 2020. godine. Uz ranije navedene strategije, Vlada Republike Srbije donijela je i Nacionalnu strategiju za rješavanje pitanja izbjeglica i interno raseljenih osoba za period od 2011. do 2014. godine, koja više nije na snazi. Dvije navedene Strategije donesene su prvenstveno zbog rješavanja problema vezanih uz osobe koje su napustile svoje domove tijekom sukoba na prostoru bivše Jugoslavije. Strategija naglašava važnost pomoći svim izbjeglim i interno raseljenim osobama, te želju za njihovim smanjenjem. *Smanjenje broja izbjeglica uglavnom je rezultat njihove integracije u Republici Srbiji. Od 537.937 izbjeglica i 79.791 ratom ugroženih lica, registriranih na popisu iz 1996. godine, više od 300.000 osoba steklo je državljanstvo Republike Srbije što predstavlja najveći proces integracije izbjeglica u suvremenoj Europi*(Nacionalna strategija za rješavanje pitanja izbjeglica i interno raseljenih osoba, SG RS, br. 62/05,). Najveći broj osoba s izbjegličkim statusom su iz Republike Hrvatske i nešto malo manje ih je iz Bosne i Hercegovine. Ova strategija se posebno odnosi na dvije ciljane skupine, a to su: izbjeglice čiji je status definiran u skladu sa Zakonom o izbjeglicama i interno raseljene osobe s teritorija Kosova i Metohije. Republika Srbija je također potpisnica osnovnih međunarodnih ugovora koji se tiču ove tematike – Konvencije o statusu izbjeglica i Protokola o statusu izbjeglica, koji definiraju pojam i pravni okvir, kao i druga pitanja vezana za izbjeglice. Uz dvije ciljane skupine, naglašena su i dva najvažnija cilja: rad na poboljšanju uvjeta za povratak izbjeglica u zemlju porijekla i osiguravanje uvjeta za lokalnu integraciju izbjeglica koji su podnijeli zahtjev ili su već stekli državljanstvo

Republike Srbije. Glavne institucije u provođenju ovih ciljeva su Komesarijat za izbjeglice i migracije, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, Ministarstvo zdravlja, itd. Vizija Strategije naglašava suradnju različitih nacionalnih i međunarodnih subjekata, kako bi se izbjeglicama i interno raseljenim osobama osigurala sva prava i resursi kao i državljanima Republike Srbije. *Republika Srbija aktivno stvara uvjete za kvalitetan, dostojan i siguran život izbjeglica i interno raseljenih osoba u Republici Srbiji i aktivno pomaže povratak u mjesto porijekla. Republika Srbija je posvećena pronalaženju trajnih rješenja za izbjeglice i interno raseljene osobe, uz poštovanje prava svakog pojedinca na izbor*(Nacionalna strategija za rješavanje pitanja izbjeglica i interno raseljenih osoba, SL RS, br. 62/05). Zapošljavanje i pravo na rad, obrazovanje, zdravstveno osiguranje, socijalna zaštita i rješavanje stambenog pitanja posebno se naglašavaju u kontekstu same integracije izbjeglica u lokalnu zajednicu. Posebne, odnosno najugroženije kategorije izbjeglica i interno raseljenih osoba u posebnom su fokusu u ostvarivanju prava, usluga i resursa, u skladu sa zakonom. Na nekoliko ključnih mjesta, unutar Strategije naglašava se važnost komunikacije međunarodnih i nacionalnih subjekata, s posebnim naglaskom na Europsku uniju. Iako navedena Strategija pokriva mnoga iznimno važna i ključna područja u pitanjima problema izbjeglica i interno raseljenih osoba, praksa je pokazala nemogućnost djelovanja po svim navedenim ciljevima, vizijama i naputcima.

U Republici Srbiji uočen je pomak po pitanju rješavanja pitanja izbjeglica i interno raseljenih osoba, kao i približavanje zakonodavstvu Europske unije. Srbija je također sudjelovala na sastanku organiziranom pod pokroviteljstvom Europske komisije, 2015. godine, te se obvezala da će povećati kapacitet za izbjeglice na 6000 mjesta, do kraja iste godine i to uz pomoć sredstave Europske unije[29]. Prema dostupnim podacima Ureda visokog povjernenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice, za prvih pet mjeseci 2016. Godine, u Republici Srbiji je odbijeno 8 zahtjeva za azil, 9 osoba je dobilo supsidijarnu zaštitu, a 7 pravo na azil. U prvom tromjesečju 2017. godine, odbijen je 1 zahtjev, a nitko nije dobio pravo na azil, kao ni supsidijarnu zaštitu[30]. Navedeni podatci ukazuju na malu brojku onih koji se žele zadržati u Republici Srbiji, te i ona predstavlja još jedan primjer tranzitne zemlje na Balkanskoj ruti. Zadnja donesena Nacionalna strategija vezana uz izbjeglice i interno raseljene osobe, pokriva

[29]REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, 2015: 5, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/report_western_balkans_en.pdf, (pristupljeno 12.09.2017. u 17:54).
[30]UNHCR, http://www.unhcr.rs/dokumenti/statisktike/azil.html, (pristupljeno 12.09.2017. u 20:23).

širok spektar prava, ciljeva i vizija za što bolju integraciju istih, no kompleksnost situacije u praksi, otežava potpuno ostvarenje iste. Rat u bivšoj Jugoslaviji i problemi na Kosovu i Metohiji, ni danas nisu posve riješeni, a komunikacija između bivših država i pokrajina Jugoslavije ponekad ne ide u smjeru rješavanja zajedničkih problema.

X. MIGRACIJSKA POLITIKA EUROPSKE UNIJE

Europska politika azila i migracija stvaraju se od sredine 1980-ih godina, a najsnažniji su poticaj dobile potpisivanjem Amsterdamskog ugovora (Europske zajednice 1997.). Razvoj tih politika bio je prije svega motiviran težnjom članica da nađu rješenje za neravnomjernu raspodjelu izbjegličkih i drugih kretanja u državama članicama Unije te da smanje migracijske pritiske (uključivo i izbjegličke) na svoje granice, a kao takav opstao je i do današnjih dana(Baričević, 2015: 5). Ideja o zajedničkoj europskoj migracijskoj politici, proizašla je iz ideje o zajedničkom tržištu i ukidanju granica između članica. Devedesetih godina prošlog stoljeća, Europa se sve više suočava s povećanim brojem osoba koje su tražile međunarodnu zaštitu. Upravo u tom razdoblju, svijet je bio suočen s ogromnim promjenama i s velikim migracijskim kretanjima zbog ogromnog, nastalog jaza između bogatog Zapada i siromašnog Juga, zbog porasta broja ukupnog svjetskog stanovništva, kao i zbog klimatskih promjena koje su pogodile veliki dio svijeta, ali i zbog ratova, bilo da se radi o građanskim ratovima ili običnim sukobima. *Istodobno, razvoj ideje ukidanja unutarnjih granica između država članica i nesmetan protok dobara, kapitala i ljudi suočio je države članice s problemom ilegalnih migracija općenito, ali i s pitanjem usklađivanja nacionalnih sustava azila, odnosno doveo je do djelomičnog odricanja suverenosti nad kontrolom slobodnog kretanja građana iz trećih država*(Lalić, 2007: 843). Velike promjene su se dogodile stupanjem Ugovora iz Amsterdama na snagu (1999.), a do tada su pitanja vezana uz migracije i azil pripadala „trećem stupu“, kroz kojeg su se ova pitanja definirala samo kao pitanja od zajedničkog interesa svih država članica.

Ugovor iz Amsterdama donesen je 1997., a stupio je na snagu 1999. godine i predstavljao je prekretnicu na području zajedničkih politika država članica, a naročito po pitanju azila. *Tim se ugovorom ustanovljuje tzv. Zajednički europski sustav azila, koji će se temeljiti na zajedničkim minimalnim standardima*(Lalić, 2007: 843). Najveća promjena navedenog ugovora bilo je prebacivanje znatnog dijela unutarnje i pravosudne politike država članica u „ruke“ Europske unije. Prije su sva pitanja vezana uz azil, vizni režim, nadzor vanjskih granica, kao i pitanja vezana za slobodu kretanja osoba, bila u nadležnosti država članica.

Jedna od najvažnijih odredbi Ugovora, na području azila jest čl. 63, prema kojem Vijeće ima pravo donositi mjere koje su vezane uz azil, a u skladu sa Ženevskom konvencijom i Njujorškim protokolom i drugim mjerodavnim ugovorima u sljedećim područjima: kriteriji i mehanizmi za utvrđivanje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azilom državljanina treće zemlje u jednoj od država članica, minimalne standarde za prihvat tražitelja azila, kao i za priznavanje statusa izbjeglice državljanima trećih zemalja, minimalne standarde o postupcima za priznavanje i oduzimanje statusa izbjeglica u državama članicama, minimalne standarde za pružanje privremene zaštite prognanicima iz trećih zemalja, te potpora ravnomjernom raspoređivanju tereta prihvata i posljedica prihvata izbjeglica i prognanika (Lalić, 2007). Iako se krenulo prema zajedničkim standardima, državama članicama je i dalje ostalo dosta prostora za samostalnost u provedbi sustava azila. *Osnovni ciljevi i načela zajedničke politike azila utvrđeni su na sastanku Europskog vijeća, održanom u Tampereu u listopadu 1999.* (Lalić, 2007: 848). Vijeće je na tom sastanku potvrdilo važnost razvoja zajedničkog sustava azila koji će se temeljiti na potpunoj primjeni Ženevske konvencije. Neki od najvažnijih dokumenata pravne stečevine o azilu su: Direktiva o privremenoj zaštiti, Direktiva o prihvatu, Dublinska uredba, Direktiva o spajanju obitelji, Direktiva o kvalifikaciji i Direktiva o proceduri.

Iako je cilj migracijske politike Europske unije stvaranje zajedničkog sustava azila, harmonizacija i usklađivanje nisu nikada do kraja provedeni, mnoge zemlje su nastavile provoditi nacionalne politike. *Pokušaj rješavanja tog problema reformama dublinskog sustava nije bio uspješan, a navedeni sustav redistribucije odgovornosti donio je novi problem smještanja velikog broja migranata i izbjeglica u prostorima rubnih zona koji nemaju odgovarajuće sustave azila, odnosno u kojima je dinamika dublinskog sustava dodatno potencirala eroziju preopterećenih sustava zaštite (sada Grčka i Italija, Gos et. Al.2010, UNHCR 2014b). U takvim okolnostima izbjeglice su se (kao i danas) nastojale i dalje kretati prema uređenim zemljama Europske unije*(Baričević, 2015: 7). U nemogućnosti ravnomjerne raspodjele i uspostave kontrole nad migracijskim tokovima, Europska unija je započela politiku eksternalizacije, odnosno, počela je davati financijsku i druge pomoći zemljama koje se nalaze na ruti prema Europskoj uniji. Ova politika podrazumijeva provođenja kontrole od strane zemalja koje su pomoć primile, kako bi što uspješnije pružile zaštitu izbjeglicama i tako spriječile njihovo daljnje kretanje prema Europskoj uniji. Izbjeglička kriza s kojom se Europa suočila posljednjih godina, ojačala je želju europskih čelnika za jačanjem zajedničke politike azila. Akcijski plan, donesen 2015. godine,trebao je

proklamirati što jaču suradnju država članica u spašavanju samih migranata, borbu protiv kriminala, kao i jačanje vanjskih granica, te bolju kontrolu migranata koji ulaze u Europu. Predviđena je i pomoć Italiji i Grčkoj, kako bi se što uspješnije borile s velikim brojem izbjeglica koje stižu u te dvije zemlje. Dodatan problem u stvaranju zajedničkih politika azila, stvara i pitanje nedostatka standardne zaštite, kao i neriješena pitanja integracije izbjeglica u zemljama članicama. U 2008. godini, Europska unija je usvojila i Direktivu o povratku, čiji je cilj stvaranje mehanizama kojima bi se izbjeglice uspješno i sigurno vratile u svoju zemlju porijekla, no, statistike su pokazale kako se samo 30 posto useljenika vrati iz Europske unije u svoje matične zemlje (Baričević, 2015). Svakako je važno napomenuti i Schengensko područje bez granica, jer je i ono tijekom izbjegličke krize bilo urušeno. Schengensko područje jedno od najvećih postignuća Europske unije, to je područje bez unutarnjih granica, u kojem se državljani Europske unije, ali i pridruženih zemalja članica Schengenskog područja mogu kretati slobodno. Države schengenskog područja su ukinule unutarnje grancie, a ojačale kontrolu na zajedničkoj vanjskoj granici[31]. No ovaj sustav se počeo pomalo urušavati velikim izbjegličkim valom i terorističkim napadima koji su se dogodili u Europi. Većina zemalja schengenskog prostora je počela strahovati za svoju sigurnost, pa se krenule putem jačanja svojih unutarnjih granica. Sve navedeno ukazuje na donekle neuspješno stvaranje zajedničke politike azila svih država članica, a izbjeglička kriza koja je pogodila Europu u zadnjih nekoliko godina pokazala je sve nedostatke te iste politike. Nakon što se Europa pokušala suočiti s izbjegličkom krizom, iznjedrili su se svi nedostatci i mane politike azila kao i donesenih važećih Direktiva što je prouzročilo jednu od najvećih političkih kriza od njezina postojanja. U 2017. godini, Europska unija nastoji stvoriti što bolje politike i mjere u borbi s migracijama i izbjegličkom krizom. Tako je Europska komisija u ovoj godini, donijela nekoliko migracijskih programa za budućnost. U europskom migracijskom programu od 25. siječnja 2017. godine, Europska komisija je izvjestila o Agenciji za europsku graničnu i obalnu stražu, koja je uspostavljena kako bi što učinkovitije štitila granice Eurospke unije, te kako bi se što bolje odgovaralo na opasnosti koje prijete od velikih i ilegalnih prelazaka granica. Uspostava europske granične i obalne straže, u skladu s najavom predsjednika Junckera u govoru o stanju Unije 9. rujna 2015., dio je mjera utvrđenih u okviru Europskog migracijskog programa za bolje upravljanje vanjskim granicama EU-a i jačanje sigurnosti na njima te potporu nacionalnim službenicima graničnog nadzora koje raspoređuju države članice. Schengensko područje bez unutarnjih granica održivo je samo ako se učinkovito

[31]EUROPSKA UNIJA: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_hr#schengen, (pristupljeno 13.08.2017. u 06:29).

osiguraju i zaštite vanjske granice[32]. U Izvješću, Europske komisije od 02. ožujka 2017. godine, predstavljen je Akcijski plan Europske unije s predloženim mjerama za države članice o što učinkovitijom vraćanju izbjeglica. Komisija danas daje jasne smjernice o konkretnim i hitnim mjerama koje države članice mogu poduzeti da prilikom provedbe zakonodavstva Europske unije o vraćanju povećaju učinkovitost postupaka vraćanja. Preporuke Komisije sasvim su u skladu s međunarodnim i ljudskim pravima te s načelom zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja[33]. U Ateni je Europska komisija, 27. srpnja 2017. godine, predstavila i niz projekata hitne pomoći izbjeglicama u Grčkoj. Među njima je ključni program „Hitna potpora za integraciju i smještaj" (ESTIA) u okviru kojeg će se izbjeglicama i njihovim obiteljima osigurati gradski smještaj i novčana pomoć. Riječ je o promjeni u odnosu na prethodne humanitarne projekte u kojima se uglavnom davala potpora za smještaj u kampovima i osiguravala izravna opskrba[34]. Sve navedeno bi trebalo pomoći Europskoj uniji i država članicama u što lakšoj borbi s izbjeglicama, ilegalnim migracijama i sa svim onim što je uzdrmalo temelje Europske unije.

Što se tiče kompatibilnosti analiziranih Zakon, država nastalih raspadom Jugoslavije s zakonodavstom Europske unije, uočena je podudaranost kod država koje su postale članice Europske unije, odnosno kod Republike Slovenije i Republike Hrvatske. Republika Slovenija je prva ušla u Europsku unije, te je zbog toga puno prije uskladila svoje zakone s zakonodavstvom Europske unije. Unutar analiziranih Zakona, Republike Slovenije je i evidentirana, gore spomenuta usklađenost, kao i razvijena integracijska politika za strance koji se nađu na duže vrijeme, na teritoriju Republike Slovenije. Zakon o strancima, koji je izmijenjen i dopunjen 2007. godine, sadrži i članke vezane za građane Europske unije i sva njihova prava i obveze na teritoriju Republike Slovenije, što ne sadrži ni jedan analizirani Zakon, ostalih država nastalih raspadom Jugoslavije. Republika Hrvatska je također uskladila svoje zakonodavstvo s zakonodavstvom Europske unije, prije nego što je postala punopravnom državom članicom. Nakon što je postala članicom, bilo je potrebno raditi još na prilagodbi, pa je tako Republika Hrvatska postojeći Zakon o azilu zamijenila Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, 2015. godine. Kod ostalih analiziranih Zakona, država nastalih raspadom Jugoslavije, nije uočeno neko veliko usklađivanje s zakonodavstvom

[32]EUROPEAN COMMISSION, 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-123_hr.htm, (pristupljeno 13.09.2017. u 07:23).
[33]EUROPEAN COMMISSION, 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-350_hr.htm, (pristupljeno 13.09.2017. u 08:00).
[34]EUROPEAN COMMISSION, 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2121_hr.htm, (pristupljeno 13.09.2017. u 08:24).

Europske unije. Isto tako nije uočen razvoj integracijskih i migracijskih politika za strance, tražitelje azila, izbjeglice i ostale kategorije ljudi koji trebaju bilo kakav oblik zaštite. Razlika je uočena kod Republike Kosovo, iako tek mlada država, koja još uvijek nije priznata od svih država. Uz analizirane Zakone, Republika Kosovo je donijela i dvije strategije koje reguliraju pitanje migracija i migracijskih kretanja, te pitanje stranaca, a Vlada Republike Kosovo je sve strategije i Zakone nastojala uskladiti s standardima i zakonodavstvom Europske unije. Veliki unutarnji problemi analiziranih država, loša ekonomska slika, mala zaposlenost, posljedice rata i neriješena pitanja dezintegracije Jugoslavije, još uvijek stvaraju velike probleme i nemogućnost da se države nastale raspadom Jugoslavije, više posvete migracijskim politikama.

XI. KOMPARACIJA ZAKONSKIH OKVIRA O MIGRACIJAMA, DRŽAVA NASTALIH RASPADOM JUGOSLAVIJE

Analizom zakonskih okvira država nastalih raspadom Jugoslavije, Republike Bosne i Hercegovine, Republike Crne Gore, Republike Hrvatske, Republike Kosovo, Republike Slovenije i Republike Srbije uočeno je nekoliko komparativno zanimljivih činjenica. Redom se radi o zemljama koje su proživjele teško razdoblje nakon dezintegracije Jugoslavije. Većina država je bila zahvaćena ratom i ratnim stradavanjima, pa je primat stavljen na unutarnje probleme i obranu, dok su migracijske politke i zakonski okviri na ovu temu bili zanemareni. Dvije od sedam analiziranih zemalja, su samostalnost stekle puno kasnije od ostalih, odnosno Republika Crna Gora je postala samostalna 2006., a Republika Kosovo 2008. godine (iako do danas još uvijek nije priznata od svih zemalja), te su one svoje zakonske okvire stvorile u skladu s tim. Svaka od analiziranih država kroz svoje zakone pokriva područja azila i stranaca i mnogi članci tih zakona se poklapaju. Sličnosti se očituju u samim definicijama temeljnih pojmova kao što su azil, izbjeglica, tražitelj azila i drugi povezujući pojmovi, kao i kod definicija što je to prelazak granice, kada se smatra da je osoba prešla granicu, obveze i prava azilanata i stranaca pod bilo kojim oblikom zaštite su također slično uređena u svakoj analiziranoj zemlji. Svaka analizirana zemlja prema svojim zakonima, poznaje tri tipa boravka stranaca na svojem teritoriju: kratkotrajni, privremeni i stalni. Pitanje viza i putnih isprava su također slično uređeni, kao i razlozi prestanka neke od zaštita i razlozi protjerivanje iz zemlje. Suradnja s susjednim državama i međunarodnom zajednicom kao i suradnja s Uredom visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice je također zajedničko svim analiziranim državama. Najveća odstupanja se vidi kod Republike Slovenije i Republike Hrvatske, koje su svoje zakonske okvire bile primorane uskladiti s zakonodavstvom Europske unije. Analizirajući njihove zakone, uočeni su članci koji se tiču

Direktiva Europske unije, koje su morale biti unijete u zakonske okvire spomenutih zemalja. Republika Makedonija je jedina od analiziranih zemalja koja daje jednaka prava i obveze strancima i svojim državljanima. Što se tiče migracijskih i integracijskih politika analizranih zemalja, uočene su velik anomalije. Republika Slovenija je jedina zemlja koja ima donekle razrađene integracijske politike, koje uključuju tečajeve slovenskog jezika, edukacije, informiranje o svemu potrebnom, druženje s domaćim stanovništvom kao bi stranci što lakše upoznali kulturu i običaje. U ostalim analiziranim zemljama ne postoje neke razrađene integracijske politike, već je tek usputno spomenuto kako se nadležna ministarstva trebaju s tom problematikom bavit u skladu sa svojim mogućnostima. Osim navedenih zakona, neke od analiziranih država su donosile Nacionalne strategije kako bi dodatno osnažile područje migracije i azila, kao naprimjer Republika Kosovo. Također Republika Kosovo u svojem Zakonu za azil izjednačava zahtjev za azilom s zahtjevom za međunarodnu zaštitu, što nije uočeno u ostalim promatranim državama. Još uvijek je većina analiziranih zemalja više okrenuta unutarnjim problemima, te su donosile neke zakone kako bi riješile problem vezan uz ratom raseljene osobe. Tako je Republika Srbija donijela Nacionalnu strategiju o izbjeglicama i interno raseljenim osoba za razoblje 2015-2020, upravo zbog raseljenih osoba tijekom rata, a to se najviše odnosi na područje Metohije i Kosova. Što se tiče Republike Crne Gore, njezin niti jedan analizirani zakone ne sadrži odredbe vezane uz migracijsku politiku, kao ni načine kako se stranci mogu što bolje integrirati u društvo, ali zato ima aktivan Zakon o zapošljavanju i radu stranaca, koji regurlira područje rada stranaca na teritoriju Crne Gore. Republika Bosna i Hercegovina je najkompleksnija od svih analiziranih država, što zbog triju entiteta koje žive na njezinu teritorije, ali i najviše zbog loše uređenih odnosa između ta tri entitea.

Većina analiziranih država se našla izbjegličkoj ruti, jedine dvije države koje nisu izravno bile pogođene izbjegličkim kretanjima su Republika Bosna i Hercegovina i Republika Crna Gora. Analizirani zakoni ovih država im nisu pomogli u snalaženju s krizom, isto kao ni Europskoj uniji, odnosno svi su ostali zatečeni količinom ljudi koja se kretala prema „centru“ Europe. Sve analizirane države koje su se našle na Balkanskoj ruti, su u osnovi bile samo tranzitne države, iznimno malen broj ljudi je tražio azil njima. Prema dostupnim podacima za posljednje razdoblje, najviše tražitelja azila je bilo u Republici Sloveniji i Republici Hrvatskoj, ali i dalje govorimo o jako malenom broju. Broj osoba koji je uspio ostvariti bilo kakav oblik zaštite u analiziranim državama je također malen, a naročito ako uzmemo u obzir broj ljudi koji je prošao kroz Balkansku rutu. Smještajni kapaciteti analiziranih zemalja su

tijekom krize nešto povećani i to zahvaljujući sastanku održanom na inicijativu Europske komisije, na kojem su se Republika Hrvatska, Republika Makedonija, Republika Slovenija i Republika Srbija obvezale povećati svoje kapacitete. Najveći broj smejštajnih kapaciteta je u Republici Sloveniji. Analizirane države, jednako kao i cjelokupna Europska unija se nisu dobre snašle u izbjegličkoj krizi, te će biti potrebno zbog mogućih budućih događanja, dodatno ojačati svoje zakone, regionalnu suradnju i surdnju s Europskom unijom.

XII. ZAKLJUČAK

Migracije i migracijski zakoni posebno su postali aktualnim krajem XX. stoljeća. Svijet je postao suočen s novim oblicima migracijskih kretanja zbog niza okolnosti koje su se dogodile od kraja osamdesetih godina, ali i zbog velikih klimatskih i gospodarskih promjena koje su neke dijelove svijeta ostavile pustima. Političke promjene koje su se dogodile koncem osamdesetih godina XX. stoljeća dovele su do dezintegracije komunističkih blokova, a to je prouzročilo velika migracijska kretanja po cijeloj Europi. Raspad Jugoslavije nije samo prouzročio dezintegraciju i stvaranje samostalnih i neovisnih država, već i rat koji je nanio ogromne štete koje se u većini zemalja mogu osjetiti i danas. Osim razaranja i velikog broja ljudskih žrtava, rat je prouzročio i velika migracijska kretanja ljudi, kako unutar bivšeg jugoslavenskog bloka, tako i izvan njega. Većina bivših jugoslavenskih država bila je suočena s ratom, te se nije imala vremena baviti stvaranjem kvalitetnih migracijskih politika i zakona. No, po završetku rata, neke od bivših jugoslavenskih država snažno su se okrenule Europskoj uniji i NATO-u. Republika Slovenija svoj je put prema Europi započela nešto ranije zbog neopterećenosti ratom, pa je samim time i svoje zakonodavstvo počela ranije usklađivati sa zakonodavstvom Europske unije. Analizirajući njezine zakone vezane uz migracije i azil, uočena je razlika, naročito kada su u pitanju integracijske politike za strance, tražitelje azila i one koji su već ostvarili pravo na azil. Uredbe o ulasku i izlasku u zemlju kao i one o putnim ispravama, pravima i obvezama jako su slične u skoro svim analiziranim zemljama. Republika Hrvatska je druga zemlja koja je uspjela ući u „europsku obitelj“ i za sada zadnja. Više se počela okretati Europskoj uniji nakon smjene vlasti početkom 2000. godine. Nagli okret prema Europi rezultirao je potrebom mijenjanja i usklađivanja svih zakona, pa tako i zakona vezanih za migracije. Analiza migracijskih zakona Bosne i Hercegovine započeta je Daytonskim sporazumom koji u sebi sadrži poglavlja vezana uz kretanje stanovništva i mogućnost njihova povratka u matično mjesto. Spominjući Bosnu i Hercegovinu, govorimo o jednoj iznimno kompleksnoj državi u kojoj žive tri entiteta s burnom prošlošću koja se odrazila i na sadašnjost. Unutar zakona vezanih uz migracije ne postoji neka razrađena

integracijska i migracijska politika. Isti problemi uočeni su i kod Republike Srbije, Makedonije, Crne Gore i Albanije. S druge strane, odstupanja su uočena kod analize migracijskih zakona Republike Makedonije jer ona daje jednaka prava i obveze vlastitim državljanima i tražiteljima azila i onima koje su to pravo već ostvarili. Vlasti Republike Srbije kreirale su posebnu strategiju koja se bavi svima onima koji su napustili svoje domove tijekom sukoba na prostoru bivše Jugoslavije.

Zadnje analizirano poglavlje ovog rada posvećeno je migracijskoj politici Europske unije. Iako se rad bavi migracijskim zakonima država bivše Jugoslavije, potrebno je povući paralelu s migracijskim zakonom Europske unije. Povezanost se očituje u činjenici da su dvije od sedam promatranih država članice Europske unije, koje su bile dužne uskladiti svoje pravne legislative i zakonodavstvo sa zakonodavstvom Europske unije. Ostale države su također u uskoj vezi s Europskom unijom, a naročito kroz želju da i same postanu članice europske obitelji. Od analiziranih država, samo kod država članica se vidi povezanost zakona s migracijskom politikom Europske unije i njezinim Direktivama. U ostalim je državama uočen nedostatak integracijske politike za sve strance, bez obzira u kojem se oni statusu nalazili. Europska unija je krajem devedesetih godina krenula stvarati zajedničku politiku o azilu svih država članica, ali ista nije polučila očekivane rezultate. Problem su postale nacionalne jedinice i njihove politike, kao i neusklađenost u Direktivama i problemi u samoj praksi. Nakon što se Europa suočila s izbjegličkom krizom do tada neviđenih razmjera, pokušala je s politikom davanja pomoći svim državama koje se nalaze na ruti kako bi barem donekle smanjile broj izbjeglica koji žele doći u Europsku uniju. Države bivše Jugoslavije, članice Europske unije i one koje to još nisu, našle su se na izbjegličkoj ruti, poznatoj pod nazivom Balkanska ruta. Migracijski je val bez obzira na pomoć Europske unije i zakone koji su na snazi u tim zemljama, stvorio ogromne probleme u nacionalnim sigurnosnim sustavima, ali i u odnosima sa susjednim državama. Analizirane zemlje nisu, kao ni Europska unija, bile spremne na toliki priljev stanovništva, a sve više ilegalnih pokušaja prelaska granica i problemi vezani uz legalne prelaske granica, počeli su lomiti sustave. Nacionalni sustavi su se počeli okretati prema unutra, ignorirajući naloge Europske unije. Problem nisu/ne stvaraju samo zemlje članice, već i one zemlje kojima je Europska unija kroz svoje programe pružala pomoć, kako bi što duže zadržale izbjeglice na svom teritoriju i time omogućile barem djelomično rasterećenje Unije. Izbjeglička kriza je stvorila dodatnu nesigurnost u analiziranim zemljama, ako uzmemo u obzir njihove nacionalne probleme, nezaposlenost, loš životni

standard, korupciju, lošu gospodarsku i političku sliku. Isto tako je ova kriza uzdrmala na oko jaku Europu i dovela je možda najveće krize od njezina postojanja.

Analizirane zemlje se, između ostalog, nalaze i na ruti koja je poznata po kriminalnim djelatnostima te se ovo područje često nalazi pod prismotrom međunarodne zajednice. Bosna i Hercegovina je zbog svoje posebnosti i muslimanskog stanovništva često predmet istraživanja zbog svoje moguće povezanosti s terorističkim djelatnostima. Iako zemlje bivše Jugoslavije nisu mnogo puta bile pogođene terorističkim napadima, izuzmemo li one, koji su se događali tijekom rata, a za koje se još pozdano ne može tvrditi dali spadaju u terorističke radne, ne može se zanemariti mogućnost da bi one to lako mogle i postati. Iz svih navedenih razloga, nije dovoljna preporuka raditi samo i isključivo na donošenju boljih zakona i strategija, potrebno je međudržavna i međunarodna suradnja u problemima, vezanim za migracijske tokove, strance i izbjeglice. Isto tako, nije potrebno se samo fokusirati na nacionalnu sigurnost i pokušati izbjeći odgovornost prema strancima, ljudima koji iz opravdanih razloga traže zaštitu ili azil i prema izbjeglicama. Potrebna je razrada integracijskih politika, koje će barem privremeno osigurati normalan život, svima onima koji se s razlogom nalaze van svoje matične države. Poštivanje temeljnih ljudskih prava i sloboda ne smije biti zanemareno. Osim navednih preporuka, bivše države Jugoslavije bi trebale nastaviti surađivati na polju svojih problema, kada je u pitanju raseljeno stanovništo i nemogućnost povratka u matičnu državu zbog straha od bilo kakvih oblika diskriminacije. Sve navedeno upućuje na potrebu za stvaranjem novih i boljih politika, kao i na sve veću potrebu za komunikacijom između država, kako se svijet, naravno i prostor bivše Jugoslavije, ne bi našli pred kolapsom.

Odgovor na istraživačko pitanje, o povezanosti migracijskih politika analiziranih država s migracijskom politikom Europske unije pokazao se djelomično točnim. Naima, države članice Europske unije, Republika Slovenija i Republika Hrvatska su uskladile svoje zakonske okvire s zakonodavstvom Europske unije, u većoj mjeri, u kojoj je to bilo potrebno pri samom pristupanju Europskoj uniji. Ostale analizirane države nisu uskladile svoje zakonske okvire s zakonodavstvom Europske unije, no postoji jedno odstupanje, a to je Republika Kosovo, koja je prilikom stvaranje svojih zakona i Nacionalnih strategija pokušala ih u što većeoj mjeri uskladiti s zakonodavstvom Europske unije. Što znači da je odgovor na postavljenu tezu u ovom radu, o povezanosti migracijskih politika samo država članica s zakonodavstvom Europske unije, samo djelomično točan.

XIII. LITERATURA:

1. Baričević, Vedrana, 2015. Izbjeglička i migracijska pitanja kao izvor trajne krize Europske unije: neuspjeh europskih politika azila i migracija. *Političke analize*. 23 (6): 3-14.
2. Dickinson, Eliot. *Globalization & Migration a World in Motion*. New York: Rowman & Littlefield, 2017.
3. Doomernik, Jeroen; Jandl, Michael. *Modes of Migration Regulation and Control in Europe.* Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008.
4. Friganović, Mladen. 1989. Migracije kao konstanta geoprostora. *Acta Geographica Croatica*. 24 (1): 19-31.
5. Jakešević, Ružica; Tatalović, Siniša, 2016. Securitization and (de)securitization of the European Refugge Crisis: Croatia in the Regional Context. *Teorija in praksa*. 53(5): 1246-1264.
6. Lalić, Goranka, 2007. Razvoj zajedničkog europskog sustava azila. *Hrvatska javna uprava***.** 7 (4): 841-857.
7. Mesić, Milan. *Međunarodne migracije: tokovi i teorije*. Zagreb: Filozofski fakultet, Zavod za sociologiju, 2002.
8. Narodne novine. 2006. *Zakon o azilu*. Zagreb: NN 103/6
9. Narodne novine. 2007. *Zakon o strancima*. Zagreb: NN 109/7
10. Narodne novine. 2012. *Zakona o izmjenama i dopunama zakona o azilu*. Zagreb: NN 143/12
11. Narodne novine. 2013. *Migracijska politika Republike Hrvatske za razdoblje 2013. - 2015. godine*. Zagreb: NN 27/13
12. Narodne novine. 2007. *Zakon o strancima*. Zagreb: NN 79/7
13. Penava, Marija. 2011. Utjecaj migracija na europsko tržište rada, 2011. godine. *Ekonomska misao i praksa dbk.* 20 (2): 335-362.
14. Raduški, Nada. 2002. *Migracije na području bivše Jugoslavije, Etničke migracije na prostoru Vojvodine u drugoj polovini 20. stoljeća*. Beograd: Centar za demografska istraživanja, Institut društvenih nauka, str. 339-348.
15. Službeni glasnik BiH. 2008. *Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu*. Broj 36/08 87/12
16. Službeni list Republike Crne Gore. 2006. *Zakon o azilu*. Broj 45/2006

17. Službeni list Republike Crne Gore. 2008. *Zakon o zapošljavanju i radu stranaca*. Broj 22/2008
18. Tadić, J., Dragović, F., Tadić, T. 2016. Migracijska i izbjeglička kriza – sigurnosni rizici za EU. *Policija i sigurnost*. 25 (1): 14-42.
19. Tatalović, Siniša; Malnar, Dario. 2015. Sigurnosni aspekti izbjegličke krive. *Političke analize*. 6(23): 23-29.
20. Uradni list Republike Slovenije. 2003. *Zakon o azilu*. Broj 134/2003
21. Vujačić, Ilija; Vranić, Bojan. *Urušavanja ili slom demokratije*. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2016.
22. Zlatković Winter, Jelena. 2004. Suvremena migracijska kretanja u Europi, *Institut za migracije i narodnost u Zagrebu*. 20: 161-170

XIV. IZVORI

1. EUROSTAT. Asylum and first time asylum applicants - annual aggregated data: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00191&language=en
2. EUROSTAT. First Time Asylum Applicants 2016., 2017: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/3/36/First_time_asylum_applicants%2C_Q1_2016_%E2%80%93_Q1_2017_V1.png
3. EUROSTAT. First instance decisions on asylum applications by type of decision - annual aggregated data: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00192&language=en
4. EUROSTAT. First instance decisions by outcome and recognition rates, 1st quarter 2017: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_instance_decisions_by_outcome_and_recognition_rates,_1st_quarter_2017.png
5. International Organization for Migration (IOM). 2015. Global Migration Data Analysis Centre. *Global Migration Trends 2015*:http://publications.iom.int/system/files/global_migration_trends_2015_factsheet.pdf

6. International Organization for Migration (IOM). 2000.*World Migration Report*:https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2000_edited_0.pdf
7. Izvješće o analitičkom pregledu. Hrvtska. Poglavlje 24. – Pravda, sloboda i sigurnost. 2006: http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/3/24.pdf
8. Legislation online. 1991.*Act on Movement and Stay of Aliens*. Croatia:http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5921
9. Legislation online. 2002. *Aliens Act*. Slovenia: http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/3835
10. Legislation online. 1995. *Agreement on Refugees and Displaced Persons*(Dayton Peace Agreement): http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6264
11. Legislation online. 2013. *Law on Asylum and Temporary Protection.* former Yugoslav Republic of Macedonia: http://www.legislationline.org/topics/country/31/topic/10
12. Legislation online. 2006. (amended 2013.). *Law on Foreigners.* former Yugoslav Republic of Macedonia:http://www.legislationline.org/topics/country/31/topic/10
13. Nacionalna strategija za rešavanje pitanja izbeglica i interno raseljenih lica za period od 2015. do 2020. godine. Republika Srbija: http://aler.rs/files/NACIONALNA_STRATEGIJA_za_resavanje_pitanja_izbeglica_i_interno_raseljenih_lica_za_period_od_2015_do_2020_godine_Sl_gl_RS_br_62_2015.pdf
14. National Strategy Of The Republic Of Kosovo On Migration 2009-2012. 2009:https://www.mpb-ks.org/repository/docs/National%20Strategy%20on%20Migration-Final.pdf
15. Državna strategija za migraciju i plan djelovanja 2013.-2018. 2013:http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/DRzAVNA_STRATEGIJA__ZA_MIGRACIJU_I_PLAN_DELOVANJA_2013-2018.pdf
16. Paragraf. 2007. *Zakon o azilu*. Republika Srbija: http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_azilu.html
17. Paragraf. 2008.*Zakon o strancima*. Republika Srbija: http://paragraf.rs/propisi/zakon_o_strancima.html
18. Plan delovanja 2013-2018. Strategija za migraciju. Republika Kosovo. 2013:http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/PLAN_DELOVANJA_2013-2018.pdf

19. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Follow-up to the Leaders' Meeting on Refugee Flows along the Western BalkansRoute. 2015: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/report_western_balkans_en.pdf
20. Službene stranice Europske komisije. 2017:http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-123_hr.htm
21. Službene stranice Europske komisije. 2017:http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-350_hr.htm
22. Službene stranice Europske komisije. 2017: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2121_hr.htm
23. Službene stranice Europske unije: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_hr#schengen
24. United Nations. 1998. Recommendations on Statistics Oof International Migration.Department of Economic and Social Affairs. Statistics Division:https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1e.pdf
25. Visoki komesarijat UN za izbjeglice. Službena stranica: http://www.unhcr.rs/dokumenti/statisktike/azil.html

SAŽETAK

Migracijska kretanja su konstanta ljudske povijesti, bilo da se radi o dobrovoljnim ili prisilnim migracijama. No,s prijelaza s 2015. na 2016. godinu, Europa se suočila s izbjegličkom krizom koja je uzrokovana dugogodišnjim tranzicijskim procesima na Bliskom istoku i sjevernoj Africi. Ti su tranzicijski procesi uzrokovali građanski rat u Siriji i Libiji, ali i stvorili ogromnu nestabilnost u susjednim državama. Veliki broj migranata s područja Bliskog istoka, Afrike i Azije je krenuo prema Europi, a cilj im je bio stići u najrazvijenije zemlje Europe, Njemačku, Švedsku, Norvešku i druge. Na putu koji se proteže preko Turske i Grčke pa sve do Švedske, našle su se i države koje su svoju samostalnost stekle dezintegracijom Jugoslavije. Neke od država nastalih raspadom Jugoslavije su članice Europske unije i NATO pakta, no to im nije olakšalo suočavanje s izbjegličkom krizom, iako su one, u većini slučajeva, samo tranzitne zemlje. Nedostatak sredstava, slaba koordinacija, manjak institucionalnih kapaciteta i problemi s drugim državama samo su neki od izazova s kojima su se ove države suočile. Upravo zbog svih navedenih problema ovaj rad se bavi komparacijom migracijskih politika država nastalih raspadom Jugoslavije, i to ne samo onih koje se nalaze na Balkanskoj ruti, već i Crne Gore i Bosne i Hercegovine.

Ključne riječi: *migracijake politike, azil, Europska unija, Balkanska ruta, stranci, supsidijarana zaštita, integracijska politika.*

SUMMARY

Migration movements have been a constant feature of human history, wheather voluntary or forced. However, in the late 2015 Europe was faced with refugee crisis caused by long – term transition process in Middle East and North Africa. That transition process caused Civil war in Syria and Libya and instability in neighboring countries. A huge number of migrants from Middle East, Africa and Asia headed to Europe with the aim to reach most developed countries: Germany, Sweden, Norway etc. Countries which gained their independence with desintergration of Yugoslavia can be found on the path from Turkey and Greece towards countries as far as Sweden. Althought some of the states that have been createdafter the desintergration of Yugoslavia are already memeber states of the European Union and NATO, this membership has not madethe confrontation with the refugee crisiseasier for them.Besides that, most of the countries consideredare transit countries. Lack of resources and institutional capacities, weak coordination and disagreement with other countries are only a few of the challenges that considered countries are facing. Because of this issues, this work compares migration policies of sthe tates that arose with the dissolution of Yugolavia and can be found on Balkan route, but it also includes Bosnia and Herzegovina and Montenegro.

KEYWORDS: *migration politics, asylum, European Union, Balkan Route, aliens, subsidiary protection, integration politics*