

# Politike azila u Hrvatskoj

---

Šćuric, Ariana

Master's thesis / Diplomski rad

2019

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://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:337531>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-25**



Repository / Repozitorij:

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

Ariana Šćuric

POLITIKE AZILA U HRVATSKOJ

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2019.

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

POLITIKE AZILA U HRVATSKOJ  
DIPLOMSKI RAD

Mentorica: doc. dr. sc. Vedrana Baričević

Studentica: Ariana Šćuric

Zagreb

Srpanj, 2019.

Izjavljujem da sam diplomski rad *Politike azila u Hrvatskoj*, koji sam predala na ocjenu mentorici doc. dr. sc. Vedrani Baričević, napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu.

Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekla ECTS bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivala etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

---

# Sadržaj

<b>1. UVOD</b> .....	1
<b>2. TEMELJNI POJMOVI</b> .....	2
<b>3. SEKURITIZACIJA MIGRACIJA</b> .....	3
<b>3.1. Smjerovi argumenata protiv imigracije</b> .....	5
<b>4. PRISTUP REPUBLIKE HRVATSKE – Analiza dosadašnjih radova</b> .....	6
<b>5. ANALIZA ZAKONA – Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti</b> .....	9
<b>5.1. Kritička analiza</b> .....	9
<b>6. ANALIZA DISKURSA –Argumenti u stvranju diskursa</b> .....	12
<b>6.1. Rasprava o konačnom prijedlogu Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti</b> .....	142
<b>6.2. Rasprava o konačnom prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima</b> .....	14
<b>7. ANALIZA PRAKSE DANAS – Na pomolu nova migrantska kriza?</b> .....	18
<b>7.1. Ponašanje policijskih službenika na granici</b> .....	20
<b>8. ZAKLJUČAK</b> .....	24
<b>Literatura</b> .....	26
<b>Mrežni izvori</b> .....	28
<b>Sažetak</b> .....	30

## 1. UVOD

Migracije nisu ništa novo i nepoznato Europi. U zlatno doba migracija, 50-ih i početkom 60-ih godina prošlog stoljeća, razvijenije europske države nisu samo pozitivno gledale na migracije već su imigracijom osiguravale jeftinu radnu snagu bez reguliranja legalnog statusa (Huysmans, 2000: 753). Međutim, s ekonomskom krizom 1970.-ih i 1980.-ih godina stvar se mijenja i migracije se u političkom diskursu i praksi promatraju prije svega kao prijetnja domaćoj radnoj snazi, kulturi i sigurnosti (Hatton, 2005). Stoga se na svome putu migranti sve češće suočavaju s restriktivnim migracijskim politikama što im ograničava mogućnosti za legalne prelaske granica i useljavanje u druge zemlje.

Mesić u svom radu 1992. godine daje osnovne karakteristike različitih tipova hrvatskih izbjeglica i raseljenika. Mesićeva podjela proizašla je u jeku rata kada dolazi do raspada Savezne Federativne Republike Jugoslavije što znači da su među izbjeglicama bili Hrvati i ostali narodi bivše Jugoslavije. Tijekom ratnih devedesetih, Hrvatska je primala izbjeglice iako nije bilo sustava azila. Nakon rata vodstvo Republike Hrvatske odlučuje se za proeuropski pravac za napredak i razvoj države te je u skladu s time potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju 29. listopada 2001. godine u Luksemburgu. Ovaj događaj označio je početak prilagodbe Europskoj uniji. Republika Hrvatska je od tada do danas područje azila uređivala kada je to bilo uvjetovano od strane nadnacionalnih tijela (Europska unija) i pod pritiskom aktualnih događaja (novi Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti koji je sa svim svojim izmjenama zaživio neposredno nakon migrantske krize 2015./2016. godine).

Rad adresira rastući trend sekuritizacije politike azila u Hrvatskoj posebice razdoblje nakon migrantske krize kada je počela raditi na usklađivanju vlastitih politika azila sa zakonodavstvom Europske unije. Preciznije, Hrvatska je sekuritizirala pitanje migracija i migranata. Stoga, ovaj rad ima intenciju potvrditi tezu o sekuritizaciji hrvatske politike azila. Rad se pritom fokusira na analizu govora i istupa političkih dužnosnika, saborskih rasprava, zakona i zakonskih mjera u Republici Hrvatskoj. Zakon jest simbol vođenja i načina uređenja ljudske zajednice. No, da bi zakon zaživio on se mora ostvariti u praksi što će biti također analizirano u radu da bi se dobio konkretniji uvid u trenutno stanje u području politika međunarodne i privremene zaštite u Hrvatskoj.

Nakon upoznavanja s temeljnim pojmovima na samome početku, rad u trećem poglavlju postavlja okvir i koncept sekuritizacije koji je širi od militarizacije ili nekog drugog oblika

oružane sile. Zatim slijedi pristup Republike Hrvatske kroz pregled dosadašnje literature autora koji pišu o sustavu azila prije krize i onih koji pišu o stanju u vrijeme krize. Fokus se bitno sužava na kontekst poslije krize, odnosno na stanje koje je danas. Srž rada su kritička analiza zakona koji stvara uvjete za diskurs i praksu, ali isto tako, diskurs i praksa stvaraju uvjete u kojima se stvaraju i donose zakoni. Analiza će pokazati koliko su Hrvatska i njen sustav azila i zaštite privlačni kako za migrante koji su već na svom putu prošli kroz nju ili ostali u njoj tako i za nadolazeće migrante. U posljednjem dijelu rada na osnovi kritičke analize zakona, analize diskursa i prakse izvest će se interpretacija rezultata uz komentar o mogućnostima održivosti prakse u prihvatu migranata te njihovoj percepciji Republike Hrvatske kao ciljanoj zemlji odredišta.

## 2. TEMELJNI POJMOVI

Najprije je potrebno dati definicije temeljnih pojmova. Na samom početku potrebno je naglasiti razlikovanje vrsta zaštita i prepoznavanje namjere za podnošenje zahtjeva. *Azil* je status koji se priznaje tražitelju na temelju odluke nadležnog tijela o ispunjenju uvjeta. Da bi se osobi priznao azil, ona se mora nalaziti izvan zemlje svog državljanstva ili uobičajenog boravišta i osnovano strahovati 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. Azilant je stoga izbjeglica u smislu Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine. Kada tražitelju koji ne ispunjava uvjete za priznavanje azila, a postoje opravdani razlozi da će se povratkom u zemlju podrijetla osoba suočiti sa stvarnim rizikom trpljenja ozbiljne nepravde<sup>1</sup> i koji nije u mogućnosti ili zbog takvog rizika ne želi prihvatiti zaštitu te zemlje, priznaje se status *supsidijarne zaštite* na temelju odluke nadležnog tijela (NN 70/2015:3,8).

*Privremena zaštita* je oblik zaštite odobren 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, posebice ako postoji rizik da zbog tog masovnog priljeva nije moguće učinkovito provesti postupak odobrenja međunarodne zaštite, kako bi se zaštitili interesi raseljenih osoba i drugih osoba koje traže zaštitu. Ova zaštita obuhvaća i raseljene osobe kojima se smatraju državljani trećih zemalja i osobe bez državljanstva koje su bile prisiljene napustiti područje ili zemlju svog podrijetla i ne mogu se vratiti u trajne i sigurne

---

<sup>1</sup> „Ozbiljna nepravda podrazumijeva prijetnju smrtnom kaznom ili smaknućem, mučenje, nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje te ozbiljnu i individualnu prijetnju životu civilnog stanovništva zbog proizvoljnog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba.“ (NN 70/2015:8).

uvjete života zbog situacije koja prevladava u toj zemlji. To uključuje osobe koje su napustile područje oružanih sukoba ili lokalnog nasilja i one koje su u ozbiljnoj opasnosti od, ili su bile žrtve, sustavnog ili općeg kršenja svojih ljudskih prava (NN 70/2015:26).

Za svaki oblik zaštite, da bi se on uopće pokrenuo bitna je *namjera*. Namjera za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu je usmeno ili pismeno izražena volja državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva za podnošenje zahtjeva. Osoba može izraziti namjeru prilikom obavljanja granične kontrole na graničnom prijelazu ili u slučaju da se državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva već nalazi na području Republike Hrvatske, onda se namjeru izražava u policijskoj upravi, odnosno policijskoj postaji i prihvatnom centru za strance. U izvanrednim okolnostima namjera se može izraziti u Prihvatilištu za tražitelje međunarodne zaštite, a ako se iz opravdanih razloga ne može namjera izraziti sukladno dvjema prethodnim situacijama, tijelo pred kojim je namjera izražena dužno je o tome obavijestiti Ministarstvo unutarnjih poslova u roku od tri dana od izražene namjere (NN 70/2015:3,11).

Ulazak i boravak migranata u zemljama nerijetko su nezakoniti. Prema hrvatskom zakonodavstvu državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja je nezakonito ušla u Republiku Hrvatsku, a došla je izravno s područja na kojem je proganjana prema kriterijima za stjecanje statusa azila ili je izložena ozbiljnoj nepravdi, neće se kazniti zbog *nezakonitog ulaska ili boravka* ako bez odgode izrazi namjeru za stjecanje zaštite te opravda razloge nezakonitog ulaska ili boravka u Hrvatsku (NN 70/2015:5). Nezakoniti ulazak nas dovodi do *načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja* („non refoulement“), kojim se zabranjuje prisilno udaljiti ili na bilo koji način vratiti državljanina treće zemlje ili osobu bez državljanstva u zemlju u kojoj će njezin život ili sloboda biti ugroženi zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili zbog političkog mišljenja, u kojoj bi mogla biti podvrgnuta mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju te onu koja bi ju mogla izručiti drugoj zemlji gdje bi ta osoba opet bila ugrožena ili proganjana, osim ako se pokaže da ista predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost ili je pravomoćno osuđena za teško kazneno djelo radi kojeg predstavlja opasnost za javni poredak (NN 70/2015:4).

### **3. SEKURITIZACIJA MIGRACIJA**

Danas sve prisutnija sekuritizacija migracija, kako ilegalnih tako i legalnih, vuče svoje korijene s kraja 60-ih i 70-ih godina 20. stoljeća. U tom razdoblju nastupile su restriktivne politike kojima su se ograničili pristup tržištu i socijalno-ekonomske beneficije gostujućim



radnicima u Europi (Huysmans, 2000: 754). Sekuritizacija migracije je mnogo više od fizičkog suočavanja s migrantima. Sigurnosni odgovor na migracije nije samo uključivanje oružane sile. Učenje Kopenhaške škole, koja je proširila spektar tema u području sigurnosti te iznijela novu i drugačiju perspektivu za njeno izučavanje, te Buzanova sektoralna analiza sigurnosti ide u prilog tezi da sekuritizacija migracija ne podrazumijeva samo vojni aspekt. Sektoralna analiza razlikuje pet sektora sigurnosti - vojni, politički, ekonomski, ekološki i društveni, svaki definiran prema potencijalnim prijetnjama nacionalnoj sigurnosti (Buzan 1983; Buzan, Wæver i de Wilde 1998). U definiranju pristupa sekuritizaciji migracija važno je ne izostaviti koncept sekuritizacije Olea Wævera. Prema njemu problem ili pojava, sekuritizira se pridavanjem sigurnosnog značenja od strane državnih ili nedržavnih aktera. Ovaj proces ima dvije faze odvijanja. Prva faza jest prikazivanje određenih pojava, osoba, ili pitanja kao prijetnju referentnom objektu i njegovom opstanku, dok druga faza predstavlja uspjeh u uvjeravanju ciljne publike da postoji opravdana egzistencijalna ugroženost i samim time o potrebitosti nametanja izvanrednih mjera. Stoga, proces sekuritizacije migracija odlikuju mjere, zakoni i politike koje, osim što potiču kriminalizaciju migracija i migranata, čine zemlju u koju oni pristižu manje poželjnom zbog teško ostvarive međunarodne zaštite.

Velik doprinos sekuritizaciji imao je diskurs zapadnih društava u post-bipolarnoj eri, 1990-ih godina. Ovo razdoblje obilježeno je globalizacijom, nestankom bipolarnog svijeta slomom komunizma, stvaranjem Europske unije te raspadom Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika i Savezne Federativne Republike Jugoslavije. Navedeni događaji doveli su u pitanje pojam granice, individualni i kolektivni identitet te dobrotno uzdrmati i poljuljali suverenost države (Ceyhan i Tsoukala, 2002: 21). Društvo Zapada u post-bipolarnom razdoblju stvaralo je diskurs „straha i proliferacije opasnosti“ koji je upozoravao „kaos, nered i sukob civilizacija“ održavajući tako strah od stranaca i drugačijih (Ceyhan i Tsoukala, 2002: 22). Služeći se ovom logikom sve više europskih država dodalo je migraciju na popis sigurnosnih problema. Iz te perspektive na migracije se često gleda kao na prijetnju sigurnosti državnih granica i nacionalnoj suverenosti države, odnosno smatra ih se mogućom ugrozom političke sigurnosti. Nerijetko se koriste kao objašnjenje porasta kriminala i izazivanja društvenih problema. Optuženi su da iskorištavaju socijalne pogodnosti, da su prijetnja životnom stilu i kulturi države primateljice te da uz političku ugrožavaju društvenu i ekonomsku sigurnost (Tatalović i Malnar, 2015: 24). Politika sekuritizacije migracija dovela je do povećanja ilegalnih ulazaka u države što je gurnulo migrante, u nastojanju da dođu do europskih zemalja, organiziranim kriminalnim skupinama koje se bave krijumčarenjem i

trgovinom ljudima (Tatalović i Malnar, 2015: 24). Preventivne i represivne imigracijske politike rezultirale su kriminalizacijom migracije i migranata. Migracija je tako postala prijetnja državi, sigurnosti, identitetu i kulturi domaćeg društva (Ceyhan i Tsoukala, 2002: 21-22). Od tog trenutka, svaka slijedeća politika značila je strože i oštrije mjere nadzora i kontrole te snažniju restrikciju za migrante (Ceyhan i Tsoukala, 2002: 22).

### **3.1. Smjerovi argumenata protiv imigracije**

Diljem svijeta sveprisutna je sekuritizacija regularnih i iregularnih migracija. Politički, ekonomski, etnički i vjerski faktori utječu na migracije što ih čini sve kompleksnijim društvenim fenomenom (Tatalović i Malnar, 2015: 23). "Danas, gotovo da nema aspekta društvenog, državnog ili međunarodnog konteksta koji ne poprima sigurnosna obilježja, odnosno mogućnost sekuritizacije. Zbog toga se danas svako pitanje može nametnuti i kao sigurnosno pitanje." (Tatalović; Malnar, 2015: 23).

Retorički argumenti protiv imigracije više ili manje su slični. Za ovaj rad bitno je razlikovanje tri smjera antiimigrantske argumentacije, a to su socio-ekonomski, sigurnosni i kulturološki. Kasnije u četvrtom poglavlju, za ove će smjerove biti prepoznati konkretni primjeri kada se radi o sekuritizaciji politike azila u Republici Hrvatskoj. Kada se migracija povezuje s nezaposlenošću, neformalnim gospodarstvom i krizom socijalne države radi se o socio-ekonomskom pristupu (Ceyhan i Tsoukala, 2002: 24). Ovaj pristup nerijetko smatra i koristi migraciju kao katalizator za sve socijalne probleme, a migrante smatra društvenim i ekonomskim parazitima (Ceyhan i Tsoukala, 2002: 21).

Sigurnosna argumentacija veže migraciju uz narativ o gubitku kontrole koji povezuje probleme suvereniteta, granice, vanjske i unutarnje sigurnosti. Migrante se promatra kao ljude sklonima uključivanju u nezakonite aktivnosti (Ceyhan i Tsoukala, 2002: 24,28), odakle proizlazi potreba za jačanjem granica koje su u suvremenom kontekstu globalizacije i deterritorijalizacije počele naizgled gubiti na važnosti. Ovaj smjer argumentacije ostavlja najdublji utisak na društva i važno je promatrati tumačenja pojava iz ove perspektive. Sigurnosne studije nude niz pristupa u tumačenju važnih sigurnosnih pojava, a jedan od njih je već spomenuti pristup kopenhavske škole i njena dva glavna elementa; Buzanovog sektorskog pristupa proučavanju sigurnosti i Waeverovog koncepta sekuritizacije koji tretira sigurnost kao proizvod govornog čina. Za ovaj model sekuritizacije specifično je to što promatra i tumači kako akteri govornim činom oblikuju određeno političko pitanje kao sigurnosno. U tom procesu izabranu prijetnju oblikuju referentnom objektu pritom djelujući i

koristeći mjere koje nisu dio redovne političke procedure (Tatalović i Lacović, 2012: 4). Sigurnosni pristup kao jedan od oblika rješenja ili odgovora na migracije proizvod je modela sekuritizacije i sukladno tome ovaj pristup migracije dominantno tretira kao sigurnosno pitanje. Vidi ih kao prijetnju temeljnim vrijednostima što koristi kao pretpostavku za poduzimanje izvanrednih mjera usmjerenih primarno na onemogućavanje ulaska migranata na državni teritorij (Tatalović i Malnar, 2016: 304). U konkretnoj situaciji poput one u kojoj se odvijaju masovna migracijska kretanja indikatori koji služe za utvrđivanje sekuritizacije su: poimanje migracija egzistencijalnom prijetnjom kao posljedica povezivanja migracija sa sigurnosnom sferom od strane sekuritizatora, komunikacija sekuritizatora prema odabranoj publici u kojoj argumentira vezu migracija sa sigurnosnom sferom, poziv sekuritizatora na uvođenje izvanrednih mjera, usvajanje zakonske regulative s platformom za onemogućavanje migracija korištenjem izvanrednih mjera poput značajnog osnaživanja granične kontrole i konačno, poduzimanje izvanrednih mjera (Tatalović i Malnar, 2016: 288).

Treći smjer anti-imigrantske argumentacije migraciju vidi kao prijetnju nacionalnom identitetu domicilnog stanovništva i demografskoj ravnoteži (Ceyhan i Tsoukala, 2002: 24). Za nacionalni pristup argumentaciji multikulturalizam je destabilizirajući i razjedinjava društvo zemlje primateljice zbog nemogućnosti adaptacije i asimilacije pridošlica (Ceyhan i Tsoukala, 2002: 28). Migrante se profilira kao kulturne „druge“ koji narušavaju skladno domicilno društvo svojom prisutnošću i raznolikošću (Ceyhan i Tsoukala, 2002: 28).

#### **4. PRISTUP REPUBLIKE HRVATSKE – Analiza dosadašnjih radova**

Mobilnost ljudi danas je sve više praćena kriminalizacijom i militarizacijom u odgovorima država koje se nađu na pravcu puta migranata ili na listi odredišnih zemalja. S obzirom da je zadnja migrantska kriza koja se odvila 2015./2016. godine dočekala nespremnju Europsku uniju kako na razini zajednice, što potkrjepljuje izostanak zajedničkog stava i pravca u odgovoru na nju, tako i na nacionalnoj razini zemalja članica na vanjskoj granici Unije kao što je i Hrvatska. Ovaj prikaz analiza drugih autora važan je u kontekstu stvaranja zakona, provedbe zakona i usklađivanja zakona Republike Hrvatske s međunarodnim pravom, ali i pravom Europske unije na što se obvezala odlukom o pristupanju istoj. Upravo zato će se u ovom poglavlju rad osvrnuti na dosad postojeće radove na temu područja azila u Republici Hrvatskoj, odnosno pružit će njihov kratki prikaz. Pregled radova obuhvatio je radove koji analiziraju sustav azila prije krize i radove autora koji pišu o stanju u vrijeme krize.

Neke države na Balkanskoj ruti u krizi 2015./2016. godine odlučile su pustiti migrante da kontrolirano prijeđu njihov teritorij jer su one za njih bile tranzitne zemlje na putu do ciljanog odredišta, zapadnih zemalja članica Europske unije. Hrvatski odgovor na dolazak ovolikog broja ljudi i pristup prema njima na hrvatskoj granici podijelio je stajališta, no većina smatra da je Republika Hrvatska imala humanitaran pristup (Tatalović, Malnar, 2016). Tatalović i Malnar u radu „Migracijska i izbjeglička kriza u europski: države balkanskog migracijskog pravca između sekuritizacije i humanitarizma“ zastupaju tezu prema kojoj je Hrvatska imala humanitarni odgovor na migrantsku krizu 2015. i 2016. godine. S druge strane Župarić-Iljić i Valenta hrvatsku poziciju u migrantskoj krizi opisuju „oportunističkim humanitarizmom“ (Župarić-Iljić i Valenta, 2019:131). „Oportunistički humanitarizam“ uvelike ovisi o mnogim političkim, socijalnim, ekonomskim, kulturnim i još mnogim drugim faktorima i uvjetima. Za uspostavu i održavanje „oportunističkog humanitarizma“ u slučaju hrvatskog odgovora na migrantsku krizu bitne su tri referentne točke. Prva točka su bile izbjeglice same. Za njih Hrvatska nije bila željena destinacija već su ju smatrali tranzitnom zemljom preko koje će se domoći svoga cilja, a to su države na zapadu Europske unije. Druga referentna točka je bila restriktivna sekuritizacijska politika susjednih država kod koje je nedostajalo solidarnosti prema izbjeglicama. (Župarić-Iljić i Valenta, 2019:145). Zadnja referentna točka jest politika solidarnosti zemalja primateljica u nastavku migracijskog lanca. Primarno je to bila Savezna Republika Njemačka koja je održala pristupe svih tranzitnih zemalja ne mijenjajući svoju politiku otvorenih vrata. Pristup Republike Hrvatske u kreiranju i provedbi politika privremene i međunarodne zaštite danas samo je eksplicitni nastavak pristupa iz doba izbjegličke i migrantske krize koji je tada bio presvučen humanitarnim pristupom u tranzitu. Taj „oportunistički humanitarizam“ skrivao je sigurnosni pristup države koji je težio očuvanju teritorija, granica i nacionalnosti od utjecaja izbjeglica u tranzitu. Oni su trebali prolaz, a država im je „morala“ pomoći (Župarić-Iljić i Valenta, 2019:148).

Baričević u svojoj disertaciji ističe važnost utjecaja Europske unije na nacionalne sustave posebice u slučaju područja azila i migracija u kontekstu nastojanja harmonizacije i uspostave zajedničkog europskog sustava azila (Baričević,2013:71). Za Hrvatsku konkretno, važna stavka u implementaciji zakona svakako su privredni i financijski resursi koji itekako utječu na uspješnost i kvalitetu provedbe same implementacije. Sukladno tim čimbenicima, Baričević zaključuje kako pred Hrvatskom stoje ozbiljni izazovi u prilagodbi svojih političkih i socijalnih institucija kako bi dosegla standarde zapadnoeuropskih susjeda (Baričević,2013:71). Njena analiza prijašnjih radova pokazala je kako vlade smatrajući

europske politike preskupima za hrvatske uvjete, nisu voljne raditi na reformama (prema Peshkopia 2005a; 2005b u Baričević, 2013:72). Osim izostanka političke volje kao krucijalni problemi prepoznate su česte promjene u stečevini Europske unije, nedostatak resursa i prisutnost konceptualizacije migracije i azila kroz diskurs kriminala i sigurnosti (prema Feijen 2007; 2008 u Baričević, 2013:72).

Rezultati analize postupovnih odredbi Zakona o azilu iz 2003. godine Ivana Šprajca ukazala je na sljedeće normativno stanje. Normativna kvaliteta zakona nije na stanovitoj razini da bi konačna ocjena zakona bila pozitivna (Šprajc, 2004: 1109). Instrumentalna svrha Zakona nije zadovoljena, odnosno problem je u nefunkcionalnosti postojećih postupovnih normi. Pravne praznine u dijelu o postupku azila snižavaju uporabnu vrijednost zakonskog akta uz teško provedive odredbe (Šprajc, 2004: 1110). Nadalje, ocjena nije drugačija ni u pogledu supstancijalne svrhe Zakona o azilu. U tom smislu Šprajc argumente nalazi u nerazmjernosti broja i temeljitosti normativne razrade, to jest negativni pojedinačni akti su brojniji i detaljnije razrađeni od afirmativnih (Šprajc, 2004: 1110). Posljednje, postupovne odredbe Zakona o azilu ne odgovaraju deklariranoj, štoviše niti potrebnoj mjeri i standardima međunarodnog i europskog prava (Šprajc, 2004: 1111).

Goranka Lalić fokus stavlja na europeizaciju na području politika azila i migracije. U tom kontekstu promatra hrvatsku politiku azila. Analizom je ustvrdila da Hrvatska pruža manje od zadanog europskog standarda. Zaključila je naglaskom na važnost prelaska sa samog prilagođavanja na stvarno djelovanje prema preuzetim obvezama i zaduženjima (Lalić; 2010 u Baričević, 2013: 72-73).

Trauner je u svom radu 2011. godine promatrao europeizaciju na prostoru zapadnog Balkana, točnije na slučaju Hrvatske i Makedonije. Usvajanje europskog okvira po pitanju azila i migracijskih politika Trauner gleda s aspekta teorije uvjetovanosti (Baričević, 2013:73). Prema Trauneru, Republika Hrvatska se dobro snašla u prilagođavanju i usklađivanju mjera i politika migracijske kontrole, no uočio je ozbiljan nedostatak posvećenosti.

Dosadašnjih radova koji se bave područjem azila u Hrvatskoj je još uvijek malo, a postojeći radovi ne omogućavaju cjelokupnu sliku problematike hrvatskog uređenja azila od njenog nastanka do danas. Cilj rada jest zato pružiti koliko je moguće kvalitetan prikaz nedostataka starih zakona i mjera pomoću dosadašnjih radova i u sljedećem poglavlju rada dati analizu uređenja područja azila i migracija nakon pretrpljenih promjena donošenjem novog Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti i njegovim izmjenama nakon migrantske krize

2015./2016. godine. Ovaj rad tvrdi da je sustav duboko sekuritiziran i restriktivan, a to će pokazati analizom zakona, diskursa i prakse.

## **5. ANALIZA ZAKONA – Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti**

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti na snazi je od 02. srpnja 2015. godine. Izmjene je pretrpio 2017. godine kada je donesen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti koji je stupio na snagu 1. siječnja 2018. godine. Izvornim su se Zakonom propisala i uredila načela, uvjeti i postupak odobrenja međunarodne zaštite i privremene zaštite, status, prava i obveze tražitelja kako međunarodne zaštite, (azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom) tako i stranaca pod privremenom zaštitom te uvjeti i postupak poništenja i prestanak azila, supsidijarne i privremene zaštite (NN 70/2015:2). Zakon razlikuje dva primarna oblika zaštite, međunarodnu zaštitu koja podrazumijeva azil i supsidijarnu zaštitu te privremenu zaštitu koja obuhvaća zaštitu hitnog i privremenog karaktera koja se uvodi na temelju odluke Vijeća Europske unije o postojanju masovnog priljeva raseljenih osoba (NN 70/2015:3).

### **5.1. Kritička analiza**

U okviru ovog poglavlja analizirat će se sadržaj najvažnijih dijelova Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti. Među takve ubrajamo one dijelove koji će omogućiti uvid u pristup Republike Hrvatske u području politika azila. Analiza će pokazati kvalitete i nedostatke zakona primjenom kritičke metode.

Izuzetno je važno zakonsko razlikovanje više vrsta zaštite čija primjena ovisi o prikladnosti situacije tražitelja što je vidljivo u temeljnim odredbama zakona. Stoga hrvatski zakon prepoznaje međunarodnu zaštitu koja obuhvaća azil i supsidijarnu zaštitu te privremenu zaštitu kao oblike zaštite koju Republika Hrvatska može pružiti. Osim ovih oblika Zakon prepoznaje i opcije sigurne treće zemlje<sup>2</sup> kao i europske sigurne treće zemlje.<sup>3</sup>

Analizom zakona kao problematični članci u drugoj glavi zakona pokazali su se čl.28., čl.29., čl.30. i čl.31. Sporni članci odnose se na procjenu činjenica i okolnosti, blagodat sumnje, isključenje azila i isključenje supsidijarne zaštite. Nijedan od tih članaka ne predviđa mogućnost situacije u kojoj tražitelj ne posjeduje potrebnu dokumentaciju koja bi potkrijepila

---

<sup>2</sup> Sigurna treća zemlja je zemlja u kojoj je tražitelj siguran od proganjanja ili rizika trpljenja ozbiljne nepravde te u kojoj uživa povlastice sukladno Konvenciji iz 1951.

<sup>3</sup> Europska sigurna treća zemlja je zemlja koja je ratificirala i primjenjuje odredbe Konvencije iz 1951. i Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, uključujući standarde o učinkovitom pravnom lijeku, te je uspostavila učinkovit postupak odobrenja zaštite sukladno Konvenciji iz 1951.

njegov iskaz, čak ni uz pomoć nadležnog ministarstva zemlje u kojoj je zatražio zaštitu. Stavak 1. čl.28. nalaže sljedeće „tražitelj je dužan surađivati s Ministarstvom te priložiti svu raspoloživu dokumentaciju i iznijeti točne i istinite podatke koji se odnose na identitet, dob, državljanstvo, obitelj, zemlju i adresu prethodnog boravišta, prijašnje zahtjeve, pravce putovanja, identifikacijske i putne isprave i razloge traženja zaštite.“ Ukoliko osoba dolazi iz ratom pogođenog područja velika je vjerojatnost da su u sukobu dokumenti uništeni ili zagubljeni, a s obzirom na ratno stanje u zemljama porijekla nerijetko je narušena državna infrastruktura, nadležne službe ne postoje ili su pod kontrolom skupina koje su razlog napuštanja zemlje. Ova pravna praznina utječe i na čl.29. prema kojem se utvrđuje vjerodostojnost iskaza tražitelja. Bez dokumentacije vjerodostojnost ovisi o izjavama i okolnostima koje ne moraju dati dovoljnu snagu iskazu tražitelja.

Prema čl.30. i čl.31., nalaže se nepriznavanje azila i supsidijarne zaštite tražitelju bez obzira na ispunjenje uvjeta iz čl.20. i čl.21. ovoga zakona. Navedeno objašnjenje nepriznavanja jest postojanje ozbiljnih razloga zbog kojih se opravdano smatra da je osoba počinila, poticala ili na drugi način participirala u izvršenju - zločina protiv mira, ratnog zločina ili zločina protiv čovječnosti utvrđenog odredbama međunarodnih akata.

Zakon je izostavio mogućnost da je osoba koja je predala zahtjev za međunarodnu ili privremenu zaštitu, u zemlji podrijetla bila prisiljena pripadati i izvršavati ideje određene skupine koja je činila zločine, kaznena djela i/ili djela suprotna ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda (žene i mlade djevojke u prisilnim brakovima te djeca vojnici).

Čl.40. propisuje rokove za donošenje odluke o zahtjevu. Prema njemu Ministarstvo unutarnjih poslova ima rok od šest mjeseci, od dana podnošenja zahtjeva.<sup>4</sup> Postoje iznimne situacije kada se rok može produžiti, što je osobito važno i značajno kada se radi na primjer o zahtjevu sa složenim činjeničnim i/ili pravnim pitanjima. Također je predviđen duži vremenski period za donošenje odluke kada donošenje iste može otežati privremeno nesigurno stanje u zemlji podrijetla. U tom slučaju Ministarstvo mora donijeti odluku najkasnije u roku od 21 mjeseca od dana podnošenja zahtjeva. Uočena kvaliteta zakona kada se radi o rokovima za donošenje odluke jest mogućnost produljenja istog kada situacija to nalaže. Unatoč tome, ostaje činjenica da je 21 mjesec predug vremenski period za donošenje odluke jer isti stavlja tražitelja zaštite u poziciju neizvjesnosti, otežane integracije ili pak njezine nemogućnosti.

---

<sup>4</sup> Rok za donošenje odluke naknadnog zahtjeva jednak je roku za odluku o urednom zahtjevu.

Nadalje, nedostatak čl.41. koji propisuje ubrzani postupak jest njegova 8. točka 1. stavka koja za kriterij propisivanja uzima odluku da tražitelj predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost ili za javni poredak Republike Hrvatske. Čl.50. isti kriterij uzima za poništenje međunarodne zaštite osobi kojoj je ista već odobrena, kao i čl.54. u svojoj 3.točci za ograničavanje slobode kretanja tražitelju te čl.80. koji točkom 4 isključuje privremenu zaštitu. Ovaj kriterij jest sporan iz razloga što javno ne postoji niti jedan dokument prema kojem su službe dužne obrazložiti prema kojim kriterijima nekoga ili nešto treba klasificirati kao prijetnju i opasnost nacionalnoj sigurnosti, interesima ili javnom poretku Republike Hrvatske. Osim navedenih članaka, pozivanje na zaštitu nacionalne sigurnosti ili javnog poretka Republike Hrvatske sadržavaju još čl. 63.(privremeno zadržavanje stranih isprava) i čl.75. (izdavanje i oduzimanje putnih isprava azilantu i strancu pod supsidijarnom zaštitom, odnosno stavak 9. i 10.).

Članak 61. ovoga zakona pogoduje sigurnosnom pristupu dopustivši tražitelju ostvarivanje prava na rad tek istekom roka od devet mjeseci od dana podnošenja zahtjeva. Ovaj članak usporava integraciju tražitelja u društvo zemlje primateljice. S ranijim ostvarivanjem prava na rad tražitelj ima priliku ekonomski se osamostaliti, lakše učiti jezik i način života društva u koje će se odobrenjem zahtjeva trebati integrirati. Sigurnosni pristup zasigurno koči i onemogućava integraciju iako su regulativom propisana prava i obveze. Primjerice, čl.74. uređuje obvezu učenja hrvatskog jezika, povijesti i kulture. Prema njemu osoba koja je pod međunarodnom zaštitom, obvezna je pohađati tečaj hrvatskog jezika, povijesti i kulture radi uključivanja u hrvatsko društvo. Provedba članka uživa veliki prostor za organizaciju koja se prema praksi pokazala neuspješnom zbog loše organizacije. Zatim, čl.76. koji se u cijelosti odnosi na uključivanje osoba pod zaštitom u društvo, kaže kako postupak uključivanja istih u društvo obuhvaća ostvarivanje prava iz članaka 64. do 77. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti. Prema zakonu azilant i stranac pod supsidijarnom zaštitom imaju pravo na pomoć pri uključivanju u društvo najduže tri godine od uručjenja odluke. Uključivanje u društvo treba započeti prije odluke jer pružajući pomoć tek nakon uručjenja otežava se integracija. Ukoliko uključivanje nije pravovremeno, integracija u društvo će sigurno biti teža ili neuspješna.

Zaključno, nakon donošenja zakona 2015. godine, načela, uvjeti i postupci odobrenja međunarodne i privremene zaštite u Hrvatskoj su zakonski prilično dobro uređeni. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti u pravni poredak Republike Hrvatske prenosi direktive Europske unije i primjenjuje njene uredbe. Može se reći da je hrvatsko zakonodavstvo u



velikoj mjeri usklađeno sa zakonodavstvom Europske unije. Najviše spornih članaka ovoga zakona u svezi su s pitanjem nacionalne sigurnosti i javnog poretka Hrvatske, točnije izostavljanja kriterija za određivanje opasnosti i prijetnji za iste. Zakon regulira područje međunarodne i privremene zaštite sukladno vremenskom kontekstu u kojem je donesen, no, provedba zakona je zakazala i njeguje sigurnosni pristup. Ovakva pravna praznina stvara velik prostor za manipulaciju zakonom kada se krene sigurnosnim pristupom na putu suočavanja s migrantima koji potražuju zaštitu van zemlje podrijetla.

## **6. ANALIZA DISKURSA – Argumenti u stvaranju diskursa**

Diskurs koji je predmet ove analize svakako je politički, a on je vrsta javnog diskursa. Politički diskurs poseban je po tome što ima konkretnu političku svrhu, a to je pridobiti ljude za određena gledišta i vrijednosti te ih uvjeriti u njihovu ispravnost sa svrhom stjecanja političke moći (Udier, 2007). Jezik politike djeluje kao sredstvo artikuliranja i populariziranja ideoloških i političkih mišljenja i stavova (Kovačević i Badurina, 2001). U ovom dijelu analizirat ću raspravu o Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti iz 2015. godine, a u drugom dijelu poglavlja bit će analizirana rasprava o konačnom prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima iz 2017. godine.

### **6.1. Rasprava o konačnom prijedlogu Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti**

Analizirani prijedlog išao je u hitni postupak, u prvo i drugo čitanje. Uvodno je zamjenik ministra unutarnjih poslova gospodin Evelin Tonković govorio o dotadašnjem uređenju područja azila u Republici Hrvatskoj te uveo novine kroz namjeru Europske unije u ostvarivanju cilja uspostave zajedničkog europskog sustava azila. U tu svrhu izgradnje zajedničkog sustava donesene su tri nove direktive o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te za sadržaj odobrene zaštite. Zamjenik ministra rekao je kako će ovaj konačni prijedlog osigurati potpuno usklađivanje sa zakonodavstvom Europske unije jer isti opsežno mijenja sadržaj dotadašnjeg Zakona o azilu kao i cjelokupnu strukturu postupka za stjecanje azila.

Nakon otvaranje rasprave riječ je prvi dobio Miroslav Tuđman u ime kluba Hrvatske demokratske zajednice. Prvi smjer argumentacije protiv migracije, odnosno migranata jest ekonomski. Osim kritike tekstu zakona s lingvističkog stajališta, Tuđman je izrazio zabrinutost oko mogućih dodatnih troškova zbog prava na prevoditelja, zdravstvenu zaštitu i staratelja. Tuđman je krenuo i sigurnosnim smjerom osvrtnjem na upitnu sudbinu zahtjeva u

slučaju da nestanu razlozi zbog kojeg je zatražen azil. Nadalje, ovaj prijedlog je po njemu međunarodni projekt međunarodne zaštite, odnosno projekt Europske unije. Tvrdi da Hrvatska ne može ostati ravnodušna i mora dati svoj doprinos da se riješi problem mnogoljudnih migracija jer s obzirom na razloge one su humanitarno i političko pitanje. Međutim, zalaže se za zaštitne mehanizme koji će osigurati da bez suglasnosti Hrvatske, Europska unija ne može određivati ili nametati kvote Hrvatskoj i troškove koji to prate. Oni nisu usmjereni protiv ovih ljudi, već im je svrha zaštita određenih hrvatskih interesa. “Prema tome, moramo tu pronaći jednu mjeru pogotovo što iz ovih preambula vidi se i to da su zapravo, da se ovaj zakon donosi iz pravnih okvira EU, a ne hrvatskog jednoga pravnoga sustava. I zbog toga bi taj jedan, tu odredbu trebalo ugraditi i u ovaj zakon jer ona sa sobom može nositi dalekosežne posljedice. Zbog toga je potrebno predvidjeti određena pravila igre ili ako hoćete određene limite.“ Prilikom zalaganja za zaštitne mehanizme za zaštitu hrvatskih interesa, Miroslav Tuđman je objasnio da su isti za zaštitu s jedne strane kulturnih prava, kulturnog identiteta osoba koje traže zaštitu, a s druge strane socijalnog, kulturnog i nacionalni identitet Hrvatske. Svojim objašnjenjem koje sadrži kulturni smjer, Miroslav Tuđman je zatvorio argumentacijski trokut jer su u priloženom detektirana sva tri smjera anti-imigrantske argumentacije.

U pojedinačnoj raspravi, gdje je riječ imao Blažeković Boris iz Hrvatske narodne stranke, prisutan je bio ekonomski smjer argumentacije u izradi zakona iako je u ime kluba HNS-a rekao da je njihov pristup ovom problemu humanitaran. Naime, Blažeković je naglasio kako ekonomsku, socijalnu i ljudsku cijenu brige o izbjeglicama i interno raseljenim ljudima uglavnom snose siromašne zajednice koje imaju najmanje luksuza si to priuštiti. Ogroman broj izbjeglica gospodarski uništava najsiromašnije zemlje svijeta čineći ih sve slabijima i ovisnijima. Na njegovu raspravu repliku je imala Mulić Melita iz Socijalne demokratske partije. Osobno misli da Europska unija treba imati kvote za države članice jer se prije svega radi o izbjeglicama iako su to na stanovit način ilegalne migracije. Taj ulazak u zemlje prema Mulić treba učiniti legalnima jer se radi o izbjeglicama iz ratom ugroženih područja i promisliti o različitim modelima integracije s obzirom da se radi o velikom broju ljudi. Ovdje nije bilo nijednog smjera antiimigrantske argumentacije već je izraženo slaganje s prijedlogom Europske unije po pitanju načela solidarnosti u podjeli zbrinjavanja migranata.

Jasan pokazatelj slabog interesa za raspravu na temu uređenja područja azila govori činjenica da se samo troje zastupnika javilo za riječ. Također, važno je napomenuti da je Konačni

prijedlog Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti išao u hitni postupak te je stoga donesen ekspresno.

## **6.2. Rasprava o konačnom prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima**

Fonogram rasprave o konačnom prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima iz siječnja 2017. godine, zabilježio je stavove prijedloga koji su došli iz posve sigurnosnih smjerova potpomognutim strahovima od drugačije kulture primjerice izjava Mira Bulja kako „Među izbjeglicama imamo i one koji nanose veliko zlo zapadnoj civilizaciji.“ Stajališta da se ljudi koji dolaze izdaleka na naše prostore neće uklopiti iz socijalnih, kulturnih i identitetnih razloga, odgovaraju njima istovjetnim argumentacijskim smjerovima i svi oni su u službi glavnog smjera argumentacije, a to je sigurnosni.

U ovome prijedlogu neki od zastupnika prepoznali su fenomen kriminalizacije solidarnosti pa čak i ksenofobnu politiku. Mirando Mrsić, iako otvorivši raspravu pohvalom predloženog instituta alternativne retencije iz razloga što isti slijedi međunarodno pravne standarde i načela primjene detencije isključivo kao krajnje mjere, kritizirao je antiimigrantske aspekte prijedloga izdvojivši kriminalizaciju sigurnosti kao sigurnosni aspekt u stvaranju zakonodavstva. Kriminalizacijom solidarnosti smatra sve one mjere koje predviđaju kriminalizaciju solidarnosti i koje se protežu čitavim prijedlogom zakona. Upozorava kako to nisu pojedinačne izolirane mjere već čitav sustav mjera koje ocrtavaju političko-pravni sustav ne samo države prema strancima i izbjeglicama, nego i željeni stav društva prema tim skupinama (Fonogram rasprave, saziv IX, sjednica 3, 2017: 2). Kao primjer propisanih mjera navodi prijetnje kažnjavanja svakoga tko pomogne strancu u nezakonitom prelasku, boravku ili tranzitu kroz Republiku Hrvatsku, kažnjavanje za pokušaj pomaganja financijske naravi za pojedine fizičke ili pravne osobe, te proganjanje stranaca. Nadalje, Mrsić je tražio nužnu klasifikaciju pomaganja kako pomaganje iz humanitarnih razloga ne bi bilo kažnjivo jer su iznimke u prijedlogu usko definirane te je prijetnja skoro bez iznimna za osobu koja se odluči pomoći čovjeku u nevolji. Sam daje viđenje humanitarnog pomaganja: „...pomaganje koje ne rezultira nikakvom materijalnom i financijskom koristi za pomagača, nego je vođeno moralnim i humanitarnim principom u situacijama nužne pomoći za zaštitu života ili integriteta osobe koja nezakonito prelazi granicu ili nezakonito boravi na teritoriju Republike Hrvatske.“ Jasno je da Mrsić upozorava na sigurnosni pristup u pristupu migrantima kao posljedici sigurnosnog diskursa i smjera antiimigrantske argumentacije. Njegov stranački kolega Nenad Stazić zakon smatra sramotno nehumanim. Pravi razliku među strancima,

razlikujući dvije grupe stranaca. Jedno su izbjeglice i prognanici, a drugo su ekonomski imigranti. Iz njegovih argumenata vidljivo je da smatra kako je većina ljudi što prođe ili bi htjela proći kroz Hrvatsku upravo ova prva grupa stranaca kojoj će ovaj prijedlog uvelike naštetiti zbog kako sam zastupnik kaže, ksenofobične politike Vlade. Prema Staziću, ovakva ksenofobična politika naumila je kazniti svaku osobu koja primi na smještaj stranca, ako pomogne strancu onda kada nije ugrožen život, kada se ne radi o sprječavanju ozljeđivanja ili pružanja hitne medicinske pomoći. “Kada se u jednom zakonu kaže da će se osobu koja prijeđe granicu Hrvatske protjerati bez da ju se sasluša, kada se u jednom zakonu predviđa da će se kazniti svakog hrvatskog građanina koji pomogne takvome koji je došao ovdje, koji mu pruži smještaj, a to kaže ovaj prijedlog zakona onda je to šovinistički.” Izvor kriminalizacije solidarnosti Stazić vidi u „etničkoj panici i paranoji“ koja mahnilo govori da je ugrožena etnička čistoća. On je detektirao kulturni i nacionalni smjer argumentacije protiv migranata koji je produkt straha od „...tih stranaca koji naravno nisu Hrvati jer dolaze iz drugih zemalja, dolaze s istoka. I narušit će tu našu etničku čistoću ove naše Hrvatske...Strahujemo da nam etnički ne zagade prostor.”

Miro Bulj je više puta kroz svoje izjave provlačio misao kako Hrvati razumiju situaciju u kojoj se nalaze migranti zbog svoje vlastite izbjegličke prošlosti te kako je Hrvatska pružila pomoć izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine; „*Hrvatski narod je pomogao Muslimanima, tj. Bošnjacima iz BiH, pola milijuna ljudi u Domovinskom ratu je primio. Hrvatski vojnik je u BiH četnički genocid spriječio nad Bihaćom, gore nego u Srebrenici. Hrvatski čovjek je human...*“ Unatoč naglašavanju humanitarne prirode hrvatskog čovjeka, Bulj jednostavno ne može pobjeći primisli da isti „terorizam koji tjera ljude da napuste svoje domove“ tražeći sigurnost time uzrokuje izbjegličke krize, seobu naroda kako se i sam izrazio, prijeti i Republici Hrvatskoj i hrvatskome čovjeku samome ako pomogne migrantima jer među ljudima u opasnosti dolaze i oni što žele činiti zlo; „...ono što ugrožava egzistenciju tih ljudi. Međutim, među izbjeglicama se događa da naseljavajući određena područja imamo i one koji su, koji nanose veliko zlo zapadnoj civilizaciji, tj. današnjem zapadnom svijetu, a to je vidimo opasnost od terorizma.“ Ovdje je izrazito vidljiva „pragmatična humanitarnost“ na koju su se osvrnuli Župarić-Iljić i Valenta u svojoj analizi krize, a ovdje ju je moguće povezati sa sigurnosnim pristupom argumentacije.

Tomislav Panenić, također iz MOST-a, zakonske propise drugih država vidi puno restriktivnijima nego li ovaj prijedlog hrvatske Vlade. Kaže kako su politike zemalja članica nerijetko Europskoj uniji neprihvatljive, no, treba uzeti u obzir činjenicu da su države bile

primorane same nositi se s migrantskom krizom jer je zajednički odgovor na razini Europske unije izostao. Time Panenić opravdava i/ili objašnjava neizbježan utisak migrantske krize u okvirima diskursa straha i nacionalne sigurnosti na nacionalnu razinu europskih zemalja. Hrvatska nije izuzetak od drugih europskih država članica, no za Panenića je važna činjenica da je „bilo koja inicijativa u Hrvatskoj prvenstveno određena našim društveno-ekonomskim uvjetima koje imamo i politika nema snage da se odupre.“ Prema tome može se zaključiti da on hrvatsku argumentaciju i hrvatski pristup fenomenu migracije i politici azila promatra s ekonomskog aspekta vjerujući da su isti uvjetovani ekonomskim faktorima koji utječu na Republiku Hrvatsku i indirektno oblikuju hrvatsku politiku. Tome u prilog ide i njegova zaključna rečenica „...nemamo svoje stajalište, nemamo zapravo svoje rješenje za problem koji želimo riješiti.”

Ono što bi bile najvažnije opaske konačnom prijedlogu zakona su problem različitih definicija i to što on nudi rješenja za čije provođenje ne postoji adekvatna infrastruktura. Njih je ustvrdio Dražen Bošnjaković iz Hrvatske demokratske zajednice, koji kaže da je zakon koji se donosi bitan jer regulira životna pitanja poput “ulaska stranaca u RH, njihov radno-pravni status, njihova prava iz radnog odnosa, školovanje, sva druga prava koja su vezana i za zdravstveno osiguranje i za znanost i za školovanje, za njihov boravak i stalni boravak i boravak njihovih obitelji i uvjete za odlazak iz RH. “ Donosi se bitan zakon, ali u nedovoljno pripremljen sustav koji bi ga trebao provoditi; “Nije samo dovoljno donijeti zakon nego je potrebno stvoriti infrastrukturu da zakon bude provediv. To znači moramo imati educirane kadrove, moramo imati ljude koji mogu brzo, kvalitetno takve odluke donositi i tu je sasvim sigurno potrebna jedna značajnija i veća priprema za provođenje ovakvog zakona.” Drugi također važan problem su različite definicije. Nedovoljno jasne i neprecizne definicije treba pojasniti i precizirati kako se ne bi ostavio prostor dvojabama i manipulacijama; „Cijeli niz je ovdje i različitih definicija koje bi svakako trebalo pojasniti i precizirati da oni budu i provedivi, da ne ostavljaju nikakve dvojbe kada naši stručni ljudi budu provodili taj zakon. Pa primjerice, doista ima cijeli niz definicija koje je potrebno uskladiti tako da one budu razumljive.“ Iz ovoga je vidljivo da iako je Hrvatska demokratska zajednica predlagatelj zakona, u prošlosti je imala, ali i sada ima izrazito sekuritiziran pristup kada se radi o primanju stranaca.

Hrvatska narodna stranka smatra da se u novom zakonu očitava zatvorena i rigidna useljenička politika koja koči demografsku potrebu Republike Hrvatske, a to su pošteni ljudi i eksperti visokostručne spreme. Njihov zastupnik Goran Beus skrenuo je pažnju na loš duh

zakona koji ne odgovara hrvatskim nacionalnim potrebama, taj kako on tvrdi “birokratski način razmišljanja spustio je rampe na našim granicama prema kvalitetnim, dobrim ljudima koji bi htjeli doći živjeti u Hrvatsku.” Po njemu ove izmjene zakona kriminaliziraju, a to nema nikakve veze s europskim direktivama koje se stalno spominju kao uzrok izmjenama. Upozorava na sigurnosni aspekt koji dolazi i od same predsjednice koja je „u *Kleine Zeitungu* rekla da smo primili pogrešne izbjeglice. Primili smo kaže muškarce u najboljoj snazi, a ne žene i djecu iz Aleppoa. Zamislite primili smo izbjeglice koje su nam došle, a nismo primili izbjeglice koje nisu.” Navodi da trebamo promjenu retorike prema ljudima koji dolaze iz drugih zemalja i žele živjeti s nama, a to ne znači spuštanje kriterija prema onima koji nose rizike našoj sigurnosti.

Željko Lenart i Hrvatska seljačka stranka žele izradu novog zakona, stručnog i fleksibilnog koji će odgovarati toku vremena u kojem se nalazimo. U njegovom istupu o izbjeglicama vidljivi su svi aspekti argumentacije. Kada koristi ekonomski potaknute argumente govori o lošoj zakonskoj regulaciji koja se odnosi na zapošljavanje stranih radnika jer sadašnja situacija pruža mogućnost greškama koje će zakomplicirati odnos spram stranih radnika i sa onim što je doista potrebno našoj državi. Jer bez obzira što naši ljudi odlaze u druge zemlje trbuhom za kruhom, postoji niz poslova koji nažalost „Hrvati“ ne žele raditi. Ovakvo stanje stvari donosi velike probleme našoj poljoprivredi i našim farmerima na stočarskim i povrtlarskim farmama, tvrdi Lenart. Uz naglasak na problem ilegalnih radnika, poziva na opreznost postupanju prema migracijama i migrantima iz prvenstveno sigurnosnog smjera argumentacije na koji veže kulturni smjer; “među tim ljudima koji su u nevolji postoji jako veliki broj ljudi koji iz nekih drugih razloga kreću prema Zapadnoj Europi i sa nekim drugim namjerama i sa nekim drugim kulturološkim i vjerskim opredjeljenjima koji se jako teško uklapaju u našu kulturu i to je jedna opasnost o kojoj treba voditi računa, a koja bi kasnije mogla se obiti svima nama o glavu.” Po njemu Hrvatska mora pripaziti što Europa radi da ne postane dvorište za neželjene strance: “Europa se zatvara, a da se mi ne uhvatimo u tu priču da sa ovim zakonom ostanemo otvoreni pa ćemo biti slijepo crijevo u koje će se svi ti ljudi gomilati i nećemo moći dalje jer će se Europa svojim zakonima zatvoriti.” Kao što navodi Baričević, čini se da kod rubnih zemalja Unije koje nisu tradicionalno imigracijske zone postoji nevoljkost za mijenjanjem vlastitog društvenog okruženja upravo zbog mišljenja da ih „stara Europa“ želi učiniti svojim „dvorištem za neželjene migrante“ (Baričević, 2011: 33).

Ivica Mišić za Promijenimo Hrvatsku argumentira iz kulturnog aspekta. Smjer demokracije u Hrvatskoj državi, treba ići redoslijedom prvo za Hrvate koji su prognani, pa sve druge ljude

koje treba spasiti kada su u nevolji. Uz ozbiljan sigurnosni aspekt prihvaćanja stranaca; "...a stranci svakako da trebaju biti provjereni i na kapaljku pušteni u Hrvatsku državu."

Lekaj Prljaskaj Ermina u ime Kluba zastupnika nacionalnih manjina naglašava problematično rješavanje učenja hrvatskog jezika, upoznavanje s hrvatskom kulturom, zakonodavstvom i svemu što će kasnije pospješiti, olakšati pozitivnu integraciju u hrvatsko društvo. Razlike među kulturama ne bi smjele otežati pomoć migrantima i kasnije njihovu integraciju. Kulture dijele ljude opravdavajući anti-imigrantsku argumentaciju iz kulturnog smjera umjesto da obogate obostrano stranu koja traži i stranu koja pruža zaštitu. "Taj izdatak iz državnog proračuna bi bio, svojevrsni investicijski multiplikator koji bi donio višestruku društvenu dobit jer stranac koji danas bolje upozna sredinu u koju je došao sutra će lakše naći posao, podizati djecu i time biti vrijedan član društva."

## **7. ANALIZA PRAKSE DANAS – Na pomolu nova migrantska kriza?**

Od lipnja ove godine migranti pokušavaju prijeći granični prijelaz Maljevac u Velikoj Kladaši i tako iz Bosne i Hercegovine ući u Hrvatsku. Bez obzira što nemaju sa sobom potrebne i valjane dokumente za prelazak preko granice, migranti sve više pokušavaju ući u Europsku uniju preko nove balkanske rute koja iz Grčke više ne ide preko Makedonije i Srbije nego preko Albanije i Crne Gore do Bosne i Hercegovine (Globusov specijalni izvještaj, 15.06.2018. u 07:13). Njihov ulazak na područje Europske unije sprječavaju snage sigurnosti Bosne i Hercegovine te hrvatska policija. U sprječavanju ilegalnog prelaska počele su se javljati navodne situacije u kojima je korištena prekomjerna sila u zadržavanju migranata. Hrvatska policija tvrdi da sve radi u okviru zakona (GP Maljevac / Video koji su snimili migranti: Hrvatska policija bacila suzavac na njih, 19. 06. 2018. u 19:30:00).

Naime, u prva tri mjeseca ove godine hrvatska je policija zatekla 1371 osobu u pokušaju nezakonitog prelaska granice. Iako na prvi pogled relativno mali broj ljudi, ovo je čak 72 posto više nego li u istom razdoblju 2017. godine. Najveći je pritisak migranata na području Karlovačke, Osječko-baranjske, Vukovarsko-srijemske, Ličko-senjske i Sisacko-moslavačke županije. Sredinom lipnja novinari su prema podacima MUP-a prenijeli da je među ilegalnim migrantima najviše Afganistanaca, Pakistanaca, Kosovara i Turaka, a za njima slijede Alžirci, Libijci te Marokanci. Novo aktiviranje balkanske rute, koja vodi preko Hrvatske izazvalo je oštre reakcije čelnika zemalja Europske unije kao što je Victor Orban, koji vrlo često i

direktno izražava negativna mišljenja i stavove kada su u pitanju migranti i migracije.<sup>5</sup> Njemačka kancelarka Angela Merkel, koja je 2015. godine provodila politiku dobrodošlice prema izbjeglicama, danas mora priznati ukoliko toga nije bila svjesna na samom početku, kako planirani mehanizam raspodjele izbjeglica po državama članicama unije na temelju određenih kvota nije ostvario željene rezultate. Migracije su tako postale pitanje o kojem će vrlo izgledno ovisiti budućnost Europske unije. Ako Europa ne uspije naći odgovore na izazove „ilegalne migracije“, upozorila je Merkel, europski temelji će biti dovedeni u pitanje (Globusov specijalni izvještaj, 15.06.2018. u 07:13).

Mađarska, Slovačka, Poljska i Češka odbile su prihvatiti europski mehanizam raspodjele, dok je tim istim planom iz 2016. godine (Večernji list, 22. rujna 2015. u 16:55)<sup>6</sup>, Hrvatska pristala prihvatiti 1583 izbjeglice koje su trebali doći iz Grčke, Italije i Turske (tportal.hr, 18.01.2018 13:22)<sup>7</sup>. Do sada je primljen tek manji broj jer među samim izbjeglicama nema dovoljno dobrovoljaca za preseljenje u Hrvatsku, što je ministar unutarnjih poslova 2017. godine, Vlaho Orepić kazao za Deutsche Welle (dnevnik.hr, 13. veljače. 2017. 08:03)<sup>8</sup>. Nakon promjene diskursa u Hrvatskoj koji je uslijedio nakon migrantske krize 2015./2016. godine, u slučaju nove krize nije za očekivati preveliku blagonaklonost spram migranata. Tome u prilog ide analiza prakse koja se između ostalog osvrće na događaje na granici s Bosnom i Hercegovinom, ali i izmjene u Zakonu o obrani te nedavna rasprava o slanju vojske na granicu s Bosnom kod Velike Kladuše (index.hr, 5.11.2018.)<sup>9</sup>. Štoviše, ministar unutarnjih poslova Davor Božinović svojim izjavama je poručio zemljama koje se nalaze dalje od Hrvatske na novoj migrantskoj ruti prema Zapadnoj Europi da i same zatvore granice za migrante štiteći tako sebe, ali prvenstveno u osiguranju da Hrvatska ne bi postala *hot spot*<sup>10</sup> (jutarnji.hr, 15.06.2018. u 07:13)<sup>11</sup>. Ovdje u izjavi ministra Božinovića jasno je ocrтана teza

---

<sup>5</sup> <https://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/speech-by-prime-minister-viktor-orban-on-15-march> (09.06.2019.)

<sup>6</sup> <https://www.vecernji.hr/vijesti/ostojic-prvi-napustio-sastanak-ministara-nemam-vise-sto-raditi-tamo-1026273> (15.10.2018.)

<sup>7</sup> <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/hrvatska-odobrila-zastitu-za-76-azilanata-iz-grcke-i-italije-preuzela-78-migranata-foto-20180118> (06.05.2018.)

<sup>8</sup> <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/vlaho-orepic-hrvatska-zeli-ispuniti-kvotu-za-izbjeglice-ali-oni-ne-zele-doci-k-nama---466672.html> (12.07.2018.)

<sup>9</sup> <https://www.index.hr/vijesti/clanak/anketa-treba-li-zbog-migranata-poslati-vojsku-na-granicu/2040290.aspx> (10.06.2019.)

<sup>10</sup> Mjesto koje privlači ili dobiva više zanimanja od očekivanoga ili uobičajenoga, na kojemu se odigrava središnje zbivanje, aktivnost ili žarište (<http://bolje.hr/rijec/hot-spot-gt-zarisna-sredisnja-tocka-zarisno-sredisnje-mjesto-mjesto-tocka-slobodnoga-pristupa/49/>, 14.06.2019.).

<sup>11</sup> <https://www.jutarnji.hr/globus/Globus-politika/hrvatska-u-klincu-sprema-se-crni-scenarij-na-pomolu-je-migrantski-val-daleko-veci-od-onoga-iz-2015-a-svi-putevi-prema-zapadu-mu-vode-preko-rh/7478772/> (19.06.2018.)



da Hrvatska ne bi ni 2015./2016. pustila migrante na svoj teritorij ne samo u slučaju da je kancelarka Merkel zatvorila granicu, već i u slučaju da se Njemačka nije zatvorila već da je samo Slovenija zatvorila svoju granicu s Hrvatskom. Ne odgovaranjem na pitanje Gordana Jandrokovića u Hrvatskom saboru, tadašnji predsjednik Vlade Zoran Milanović potvrdio je kritike svojih neistomišljenika kako Hrvatska nema rješenja u vezi migranata ukoliko Slovenija, poput Mađarske, zatvori državnu granicu (*Milanović priznao da Hrvatska nema rješenje ako Slovenija, poput Mađarske, zatvori granicu migrantima*, 16.09.2015.)<sup>12</sup>.

Hrvatska nije mjesto u kojem značajniji broj izbjeglica vidi svoju budućnost. I dalje ostajemo tek tranzitna zemlja prema nekoj od perspektivnijih zemalja. Tome svjedoči i podatak Ministarstva unutarnjih poslova da je od oko 2000 zatraženih zahtjeva za međunarodnu zaštitu prošle godine u Hrvatskoj, 77 posto nakon nekog vremena samoinicijativno napustilo državu, a azil je u Hrvatskoj odobren za 213 osoba ( MUP-ov podatak prema: jutarnji.hr, 15.06.2018. u 07:13).

Europski efikasni način suočavanja s ilegalnim migracijama još se traži. Angela Merkel predložila je organiziranje „istinske europske policije“, uz pojačanu pomoć zemljama iz kojih većina izbjeglica dolazi kao jedan od glavnih mehanizama u borbi (novilist.hr, 6. lipanj 2018. 22:03)<sup>13</sup>. Za nešto snažnije sekuritiziran smjer se odlučio austrijski ministar unutarnjih poslova Herbert Kickl. On je objavio vijest o dogovaranju ministra u regiji, među kojima je i naš Božinović, oko aktiviranja policijsko-vojnog plana za zaustavljanje migranata (jutarnji.hr, 06.06.2018. u 08:08)<sup>14</sup>. To navodno uključuje postavljanje vojske na vanjske granice šest država članica. Rekao je također da će ako se to ne dogodi, Austrija zatvoriti svoje granice. Hrvatski ministar poručio je kako nema potrebe za angažiranjem vojske jer hrvatska policija ima dovoljno kapaciteta da se uspješno nosi s pojačanim pritiskom ilegalnih migranata (jutarnji.hr, 06.06.2018. u 08:08).

### **7.1. Ponašanje policijskih službenika na granici**

Već 2016. godine pojavili su se izvještaji nevladinih organizacija te objave i izjave predstavnika organizacija koje direktno rade s izbjeglicama kao i članci u domaćim i stranim medijima koji navode pojedinačna ili grupna nezakonita vraćanja od strane hrvatske policije,

---

<sup>12</sup> <https://hrsvijet.net/index.php/vijesti/132-hrvatska/39349-milanovic-priznao-da-hrvatska-nema-rjesenje-ako-slovenija-poput-madarske-zatvori-granicu-migrantima> (18.08.2018.)

<sup>13</sup> <http://www.novilist.hr/index.php/layout/set/print/Vijesti/Svijet/Angela-Merkel-pred-Europskom-puckom-strankom-Europski-temelji-mogli-bi-bit-dovedeni-u-pitanje> (17.08.2018.)

<sup>14</sup> <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/austrijanci-pritiscu-hrvatsku-zagreb-odgovara-nema-nikakve-potrebe-za-angaziranjem-vojske-na-granici-a-poslali-smo-i-poruku-slovincima/7439583/> (17.08.2018.)

odnosno govore o protjerivanjima izbjeglica koji su zatečeni na teritoriju Republike Hrvatske i/ili su izrazili namjeru za podnošenjem zahtjeva za međunarodnom zaštitom u Republici Hrvatskoj. Neki od njih donose i primjere nasilja koji su se primjenjivali pri takvim protjerivanjima, gdje se prema svjedočanstvima izbjeglica radilo o "šokantnom, zlostavljачkom tretmanu izbjeglica u Hrvatskoj" (Izveštaj o nezakonitim i nasilnim protjerivanjima izbjeglica iz Republike Hrvatske, 2017:2). Aktivisti udruga otišli su u Srbiju (Beograd, Šid i druga mjesta), kako bi stekli širi uvid u razmjere i načine na koje se provode nezakonita i nasilna protjerivanja. Intervjuirali su tridesetak izbjeglica iz kampova i napuštenih skladišta. Optužbe za nezakonita i nasilna protjerivanja treba shvatiti ozbiljno jer su ova djela u suprotnosti s nacionalnim i međunarodnim pravnim obvezama Hrvatske, ali i stečevinama općeljudskih vrijednosti kao što su nepovredivost i zaštita ljudskog života i dostojanstva. Iako se ovdje radi o malom uzorku do kojega su aktivisti uspjeli doći, strah od stvarne brojke ovih nezakonitih i nasilnih protjerivanja je velik. Protjerivanja su zahvatila jednako pojedince, obitelji i različite dobne skupine. Ovo se može smatrati posebno alarmantnim jer su sva saznanja o kategorijama skupinama koja su u svom putovanju prošla kroz Republiku Hrvatsku, pokazala kako je sve više među migrantima bilo maloljetne djece bez pratnje. Prijavljena vraćanja nisu službena, ne radi se o regularnim readmisijama. Ovo su potajna protuzakonita protjerivanja iz Hrvatske u Srbiju koja provodi hrvatska policija, a popraćena su nasiljem i ponižavanjem. Verbalno i fizičko nasilje događa se na hrvatskom teritoriju uz granicu i duboko unutar teritorija Hrvatske.

Iz iskaza većine osoba s kojima su aktivisti razgovarali moguće je izvući obrazac prema kojem se uskraćuje pristup sustavu azila uz primjenu različitih oblika nasilja. Policijske postaje u kojima su intervjuirane osobe zatražile azil nalaze se u Zagrebu, Zaprešiću, Đakovu i Vinkovcima. Navode se i druga mjesta kojima aktivisti nisu uspjeli utvrditi lokaciju. Prilikom pokušaja da zatraže azil izbjeglice govore o: višesatnom, pa i višednevnom zatvaranju u policijske postaje (npr. zaključavanje u sobu ili stavljanje u pritvor), bez prisutnosti prevoditelja, *prekoračenjima ovlasti* (npr. policajac je rekao: "No azil - go to Serbia"), *prijetnjama* (npr. o tri mjeseca zatvora u slučaju ponovnog ulaska u Hrvatsku), *izrugivanjima, prisilnom potpisivanju dokumenata* na hrvatskom jeziku ili nekom drugom jeziku koji ne razumiju (potpisane dokumente u pravilu ne dobivaju, što onemogućuje ikakvu dokumentaciju njihovih slučajeva, a kamoli pokretanje žalbi) i *protjerivanju* unatoč eksplicitnom traženju azila u Hrvatskoj (Izveštaj o nezakonitim i nasilnim protjerivanjima izbjeglica iz Republike Hrvatske, 2017:3).

Prema iskazima izbjeglica, postupanje policajaca i stupanj nasilja kojem su izloženi prilikom protjerivanja iz Hrvatske varira ovisno o mjestu na kojem su se zatekli. Zajedničko njihovim iskazima je to što se izbjeglice, neovisno o tome zatražile one azil ili ne, iz policijskih postaja bez daljnjih objašnjenja prevoze do pograničnog područja sa Srbijom. Ponekad uz najavu policijskih službenika da idu do mjesta na kojem će se pokrenuti postupak traženja azila ili gdje će biti smješteni tijekom narednog razdoblja u kojem će se utvrditi opravdanost njihova traženja azila. Na kraju to se ne dogodi, nego ih policija natjera da se pješice vrte u Srbiju. Obično se prijevoz vrši policijskim vozilima do osamljenih mjesta uz granicu sa Srbijom, preciznije iskazi govore do željezničke pruge i starog željezničkog objekta koji se nalaze u graničnom području između Tovarnika i Šida. Prije usmjeravanja do srpskog teritorija započelo bi maltretiranje i došlo bi do primjene sile. Neke su tukli palicom, neki su bili primorani skinuti odjeću i obuću nakon čega su morali bosonogi stajati u snijegu. Iako izbjeglice ponavljaju da traže azil i da žele biti u Hrvatskoj, policija ih počinje tući šakama i pendrecima vičući da nema azila. Također, policija izbjeglicama oduzima mobitele i novce, mobitele uništavaju gazeći po njima, a novce spremaju u džepove (Izveštaj o nezakonitim i nasilnim protjerivanjima izbjeglica iz Republike Hrvatske, 2017:3-4). Među iskazima intervjuiranih izlučio se obrazac maltretiranja koji uključuje *oduzimanje vrijednosti i osobnih stvari* (npr. Novac, mobiteli, ručni satovi, torbe, dokumenti), *verbalno nasilje* (omalovažavanje, izrugivanje, psovanje), *fizičko nasilje* što podrazumijeva naguravanje, udaranje nogama, lupanje šakama po licu, udaranje pendrecima i palicama te razodijevanje (Izveštaj o nezakonitim i nasilnim protjerivanjima izbjeglica iz Republike Hrvatske, 2017:4).

Na nezavisne upite Centra za mirovne studije i udruge Are you Syrious? u prosincu 2016. godine Policijska uprava zagrebačka je zaobišla upit je li navedenim osobama omogućeno traženje azila uz prisutnost prevoditelja te je samo kratko odgovorila kako su navedenim osobama slijedom Zakona o strancima izdana rješenja o povratku iz Europskog gospodarskog prostora u trajanju od 30 dana. Europsko vijeće za izbjeglice i izgnane (ECRE) još je u izvještaju iz prosinca 2016. godine tražilo hrvatske vlasti da temeljito istraže optužbe o praksi nezakonitog vraćanja izbjeglica preko granica Republike Hrvatske.

Mediji i dalje pomno prate situaciju na granici Republike Hrvatske s Federacijom Bosne i Hercegovine. Čak skoro pa i na tjednoj bazi mediji izvještavaju o ovim praksama, kako domaći i regionalni mediji, tako su sve prisutniji i strani mediji. Jedan takav primjer je i vijest

o video montaži koju je sredinom svibnja ove godine emitirala švicarska javna televizija.<sup>15</sup> Radi se o reportaži švicarske novinarkice Nicole Vögel u trajanju od 18 minuta. Naime, Vögel je snimila hrvatsku policiju kako ilegalno tjera grupu migranata preko prirodne granice u Bosnu i Hercegovinu. Švicarska novinarka ističe kako je ovakva politika prema migrantima potpuno kršenje zakona i međunarodnih konvencija; „Zato sam i napomenula da je jako važno što s druge strane granice nije bilo bosanske policije. Svaki će vam stručnjak za europsko i međunarodno pravo reći da je apsolutno nezakonito dovesti nekoga na granicu i poslati ga samo tako u drugu zemlju, neovisno čini li se to na nasilan ili nenasilan način. Kada policija nekoga izručuje ili tjera preko granice u susjednu državu, policija ili vlasti te susjedne države moraju biti prisutni na drugoj strani. ...čak i ako ćemo stotine izjava migranata da im je onemogućeno da zatraže azil proglasiti lažima, ostaje snimka na kojem se vidi da hrvatska policija u kombiju dovodi ljude do zelene granice i naređuje im da odu u BiH. ....Druga stvar koju naša snimka dokazuje je da hrvatska policija ljude izbacuje preko granice u grupama. Po svim važećim europskim zakonima to se ne smije tako raditi. Kolektivno protjerivanje je protivno Ženevskoj konvenciji i nizu europskih zakona i pravila. Po zakonu je moguće deportirati samo pojedinačnu osobu, nikako grupu ljudi, a na snimci se vidi da je riječ o grupi ljudi.“ Uz sve navedeno, Nicole je dodala da kada bi radnje sa snimke bile legalne, onda bi uz prisustvo predstavnika bosanskih vlasti, postojali i neki dokumenti, odnosno papiri koji prate cijeli proces te bi se ljude slalo jednog po jednog preko granice. Očitovanje Ministarstva unutarnjih poslova na optužbe o nezakonitom postupanju s migrantima je bilo to da se tu radi o obeshrabrivanju te da hrvatska policija zaustavlja ljude da ilegalno uđu u Hrvatsku. Švicarska novinarka je taj argument spremno dočekala tvrdnjom da se na snimci vide kombiji koji ljude iz pravca Hrvatske dovode do granice s Bosnom i Hercegovinom. „Video dokazuje da migranti nisu u tom trenutku došli s bosanske strane, pa ih hrvatska policija sprječava da uđu, nego da ih hrvatska policija dovozi tu. To također demantira tvrdnje MUP-a.“ (index.hr, 16.5.2019.)

Nažalost, javnost nema saznanja ni o kakvom angažmanu nadležnih tijela po pitanju ovih itekako ozbiljnih optužbi. Svaka transparentnost podliježe čuvanju nacionalne sigurnosti, detekciji sigurnosnih rizika kao i ostalim objašnjenjima s predznakom sigurnosti. Zabrinjavajuće je svako ne zanimanje za ovakve slučajeve i njihovo zataškavanje. Iskazi svojim brojem i sadržajem, smatraju udruge, upućuju na zaključak da se ovdje ne radi o

---

<sup>15</sup> <https://www.index.hr/vijesti/clanak/razgovarali-smo-sa-svicarskom-novinarkom-koja-je-otkrila-lazi-mupa-o-migrantima/2086082.aspx> (06.06.2019.)

ekscsesima, nego o sustavnoj praksi koju hrvatska policija primjenjuje prema izbjeglicama koji ulaze na hrvatski teritorij iz susjednih zemalja (Izveštaj o nezakonitim i nasilnim protjerivanjima izbjeglica iz Republike Hrvatske, 2017:5).

## **8. ZAKLJUČAK**

Pregled sadašnje situacije na području azila u Republici Hrvatskoj dobiven je pomoću analize zakona, diskursa i prakse, koje su provedene u okviru koncepta koji sekuritizaciju migracija shvaća šire od fizičkog suočavanja s migrantima i vojnog aspekta. Dobiveni pregled stvarnog stanja područja azila, odnosno međunarodne i privremene zaštite u Hrvatskoj, potvrđuje tezu o rastućem trendu sekuritizacije politike azila u Hrvatskoj. Diskurs sekuritizacije migracija, na globalnoj razini započeo je 90-ih godina i tada su migracije postale prijetnja državi, sigurnosti, identitetu i kulturi domaćeg društva. Ako se uzmu u obzir uvjeti na prostoru Hrvatske u tom razdoblju, postaje jasan oskudan broj dosadašnjih radova koji se bave temom azila u Hrvatskoj. Ono što je napisano ne daje cjelokupnu sliku problematike hrvatskog uređenja azila. Rastuća sekurtizacija proizlazi iz nedostataka starih zakona i mjera, ali i recentnije prakse, to jest, sekuritizaciju pospješuje loša provedba ili izostanak provedbe zakona i mjera novog uređenja područja azila i migracija nakon donošenja novog Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti.

Kritičkom analizom zakona je ustvrđeno kako je zakonom iz 2015. godine, načela, uvjeti i postupci odobrenja međunarodne i privremene zaštite u Hrvatskoj su zakonski prilično dobro uređeni. Zakon je sam po sebi u pravni poredak Republike Hrvatske prenio direktive Europske unije i kao takav primjenjuje njene uredbe. Sukladno tome, hrvatsko zakonodavstvo u velikoj mjeri jest usklađeno sa zakonodavstvom Europske unije, no, provedba zakona je zakazala i njeguje sigurnosni pristup. Analiza je pokazala prisutnost sigurnosnog diskursa i odgovarajuće mu prakse te „labavog“ zakona u smislu ostavljanja mogućnosti za manipulaciju istim što sveukupno čini sustav duboko sekuritiziranim i restriktivnim. Nadalje, analiza diskursa je pokazala zabrinjavajuće velik nedostatak interesa za raspravu na temu međunarodne i privremene zaštite što ide u prilog ne brizi za taj dio zakonodavstva od samog stvaranja države. Posljednja po redu jest analiza prakse danas. Izveštaji nevladinih organizacija te objave i izjave kao i članci u domaćim i stranim medijima navode pojedinačna ili grupna nezakonita vraćanja izbjeglica koji su zatečeni na teritoriju Republike Hrvatske od strane hrvatske policije. Najrecentniji primjer je video švicarske novinarke koja je na terenu, na granici Hrvatske s Bosnom i Hercegovinom zabilježila kako hrvatski policajci odvoze grupu migranata te ih upućuju preko zelene granice u Bosnu i Hercegovinu.

Za kraj, ovaj rad jest samo jedna skromna analiza, ograničena razumljivom oskudnošću postojeće literature te osjetljivošću i razmjernošću efekta što ga nosi sa sobom jedan ovakav fenomen svjetskih razmjera kao što je masovna migracija. Nitko ne može sa sigurnošću tvrditi hoće li se Hrvatska naći kao prioritet na popisu zemalja i tako postati željeno odredište migrantima. Kakav god bio budući scenarij, važno je imati sustav koji će kvalitetno funkcionirati u skladu sa zakonima i konvencijama europskog i međunarodnog prava kako bi svaki pojedinac imao minimalne uvjete za život vrijedan svakog čovjeka.

## LITERATURA

Are You Syrious? i Inicijativa Dobrodošli (2017) Izvještaj o nezakonitim i nasilnim protjerivanjima izbjeglica iz Republike Hrvatske. Zagreb, 24. siječnja 2017.→ (Izvještaj o nezakonitim i nasilnim protjerivanjima izbjeglica iz Republike Hrvatske, 2017)

Baričević, Vedrana (2011) Azil i imigracije: perspektiva rubnih zona unije i prava migranata. Političke analize: Profil politike: Europske politike azila i imigracije broj 5.→ (Baričević, 2011)

Baričević, Vedrana (2013) Europeanization of Asylum System and Refugee Protection: Croatian Asylum and Migration Policies. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede; <https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?id=24075>.→ (Baričević, 2013)

Buzan, Barry (1991). People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era. Boulder: Lynne Rienner.→ (Buzan, 1991)

Buzan, B., Waever O., De Wilde, J. (1998). Security: A new framework for analysis. Boulder: Lynne Rienner.→ (Buzan, Waever i de Wilde, 1983)

Ceyhan, Ayse i Tsoukala, Anastassia (2002) The Securitization of Migration in Western Societies: Ambivalent Discourses and Policies. Alternatives 27, Special Issue 21-39. → (Ceyhan i Tsoukala, 2002)

Hatton, Timothy J.(2005) European asylum policy. *National institute economic review no. 194 october 2005*. → (Hatton, 2005)

Hrvatski sabor (2015) Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti. Narodne novine 70/15.→ (NN 70/2015)

Huysmans, Jef (2000) The European Union and the Securitization of Migration. Journal of Common Market Studies Vol. 38, No. 5 pp. 751–777.→ (Huysmans, 2000)

Konačni prijedlog zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, hitni postupak, prvo i drugo čitanje, P.Z.E. br. 842, Fonogram rasprave - saziv VII Sjednica: 17 (2015)

Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima, hitni postupak, prvo i drugo čitanje, P.Z.E. br. 59, Fonogram rasprave - saziv IX Sjednica: 3 (2017)

Kovačević, M i Badurina, L. (2000) Raslojavanje jezične stvarnosti. Rijeka: Izdavački centar Rijeka.→ (Kovačević i Badurina, 2001)

Mesić, Milan (1993) Izbjeglice i izbjegličke studije (Uvod u problematiku). Rev. soc. polit., god. I, br. 2, str. 113-123, Zagreb 1994.→ (Mesić, 1993)

Šprajc, Ivan (2004) Postupovne odredbe zakona o azilu: kritička analiza te usporedba s međunarodnim i pravom EU. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2004. godina, broj 6.→ (Šprajc, 2004)

Udier, Sanda Lucija (2007) O jeziku političkih govora i priopćenja. Jezik i identitet : zbornik. Zagreb ; Split : Hrvatsko društvo za primijenjenu lingvistiku.→ (Udier, 2007)

Tatalović, Siniša i Lacović, Tomislav (2012) Čemu sigurnosne studije? Političke analize, broj 12 - prosinac 2012.→ (Tatalović i Lacović, 2012)

Tatalović, Siniša i Malnar, Dario (2015) Sigurnosni aspekti izbjegličke krize. Političke analize, broj 23 - listopad 2015.→ (Tatalović i Malnar, 2015)

Tatalović, Siniša i Malnar, Dario (2016) Migracijska i izbjeglička kriza u Europi: Države balkanskog migracijskog pravca između sekuritizacije i humanitarizma. Međunarodni problemi Vol. 78, broj 4; 285-308.→ (Tatalović i Malnar, 2016)

Župarić-Iljić, Drago i Valenta, Marko (2019) Opportunistic Humanitarianism and Securitization Discomfort Along the Balkan Corridor: The Croatian Experience. U: Feischmidt, Margit, Pries, Ludger i Cantat, Celine (ur) Refugee Protection and Civil Society in Europe (129-160). Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan. →(Župarić-Iljić i Valenta, 2019)



## MREŽNI IZVORI

dnevnik.hr (2017) Evo zašto Hrvatska ne može ispuniti EU kvote o prihvatu izbjeglica <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/vlaho-orepic-hrvatska-zeli-ispuniti-kvotu-za-izbjeglice-ali-oni-ne-zele-doci-k-nama---466672.html> (12.07.2018.)

hrsvijet.net (2015) Milanović priznao da Hrvatska nema rješenje ako Slovenija, poput Mađarske, zatvori granicu migrantima <https://hrsvijet.net/index.php/vijesti/132-hrvatska/39349-milanovic-priznao-da-hrvatska-nema-rjesenje-ako-slovenija-poput-madarske-zatvori-granicu-migrantima> (18.08.2018.)

index.hr (2018) Treba li zbog migranata poslati vojsku na granicu? <https://www.index.hr/vijesti/clanak/anketa-treba-li-zbog-migranata-poslati-vojsku-na-granicu/2040290.aspx> (10.06.2019.)

index.hr (2019) Razgovarali smo sa švicarskom novinarkom koja je otkrila laži MUP-a o migrantima <https://www.index.hr/vijesti/clanak/razgovarali-smo-sa-svicarskom-novinarkom-koja-je-otkrila-lazi-mupa-o-migrantima/2086082.aspx> (06.06.2019.)

jutarnji.hr (2018) Austrijanci pritišću Hrvatsku, Zagreb odgovara 'Nema nikakve potrebe za angažiranjem vojske na granici! A poslali smo i poruku Slovencima...' <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/austrijanci-pritiscu-hrvatsku-zagreb-odgovara-nema-nikakve-potrebe-za-angažiranjem-vojske-na-granici-a-poslali-smo-i-poruku-slovincima/7439583/> (17.08.2018.)

jutarnji.hr (2018) Hrvatska u klinču, sprema se crni scenarij; Na pomolu je migrantski val daleko veći od onoga iz 2015., a svi putevi prema Zapadu mu vode preko RH <https://www.jutarnji.hr/globus/Globus-politika/hrvatska-u-klincu-sprema-se-crni-scenarij-na-pomolu-je-migrantski-val-daleko-veci-od-onoga-iz-2015-a-svi-putevi-prema-zapadu-mu-vode-preko-rh/7478772/> (19.06.2018.)

novilist.hr (2018) Angela Merkel pred Europskom pučkom strankom: 'Europski temelji mogli bi biti dovedeni u pitanje' [www.novilist.hr/index.php/layout/set/print/Vijesti/Svijet/Angela-Merkel-pred-Europskom-puckom-strankom-Europski-temelji-mogli-bi-bit-dovedeni-u-pitanje](http://www.novilist.hr/index.php/layout/set/print/Vijesti/Svijet/Angela-Merkel-pred-Europskom-puckom-strankom-Europski-temelji-mogli-bi-bit-dovedeni-u-pitanje) (17.08.2018.)

radiosarajevo.ba (2018) GP Maljevac / Video koji su snimili migranti: Hrvatska policija bacila suzavac na njih <https://www.radiosarajevo.ba/vijesti/regija/pogledajte-video-koji-su-snimili-migranti-hrvatska-policija-bacila-suzavac-na-njih/303932> (17.08.2018)

tportal.hr (2018) Hrvatska odobrila zaštitu za 76 azilanata, iz Grčke i Italije preuzela 78 migranata <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/hrvatska-odobrila-zastitu-za-76-azilanata-iz-grcke-i-italije-preuzela-78-migranata-foto-20180118> (06.05.2018.)

večernji.hr (2015) U Bruxellesu izglasane izbjegličke kvote, Mađarska i još tri zemlje protiv. Ostojić prvi napustio sastanak <https://www.vecernji.hr/vijesti/ostojic-prvi-napustio-sastanak-ministara-nemam-vise-sto-raditi-tamo-1026273> (15.10.2018)

<https://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/speech-by-prime-minister-viktor-orban-on-15-march> (09.06.2019.)

<http://bolje.hr/rijec/hot-spot-gt-zarisna-sredisnja-tocka-zarisno-sredisnje-mjesto-mjesto-tocka-slobodnoga-pristupa/49/> (14.06.2019.).

## **Sažetak**

Rad adresira rastući trend sekuritizacije politike azila u Hrvatskoj posebice razdoblje nakon migrantske krize kada je počela raditi na usklađivanju vlastitih politika azila sa zakonodavstvom Europske unije. Intencija rada jest potvrditi tezu o sekuritizaciji hrvatske politike azila. Rad se pritom fokusira na analizu govora i istupa političkih dužnosnika, saborskih rasprava, zakona i zakonskih mjera u Republici Hrvatskoj. Kako bi zakon zaživio on se najprije mora ostvariti u praksi što će biti također analizirano da bi se dobio konkretniji uvid u trenutno stanje u području politika međunarodne i privremene zaštite u Hrvatskoj. Pregled sustava i njegove prakse, pokazat će koliko je uistinu Hrvatska privlačna kako za migrante koji su već na svom putu prošli kroz nju ili ostali u njoj tako i za nadolazeće migrante.

**Ključne riječi:** sekuritizacija, azil, međunarodna zaštita, privremena zaštita, migranti

## **Summary**

This thesis addresses the growing trend of securitization of asylum policy in Croatia, particularly after the migration crisis, when it began to align its own asylum policies with EU legislation. The intention of the paper is to confirm the thesis on securitization of Croatian asylum policy. The paper focuses on the analysis of speech and the appearance of political officials, parliamentary debates, laws and legal measures in the Republic of Croatia. In order for the law to survive it must be realized in practice, which will also be analyzed in order to gain a more concrete insight into the current state of affairs in the area of international and provisional protection in Croatia. An overview of the system and its practice will show how much Croatia really is attractive to migrants who have already gone through it or remain in it as well as for upcoming migrants.

**Key words:** securitization, asylum, international protection, provisional protection, migrants