

Katarina Kosmina, istraživačica

Novembar 2015.

Lana Radovanović, istraživačica

(Ne)Učiti iz sopstvenih grešaka

Komentar na plan EU od 17 tačaka i predlog njegove alternative

Kako se priliv izbeglica povećava, tako Evropska unija pokušava i ne uspeva da nađe efektivna rešenja. Najskoriji takav pokušaj bio je sastanak u Briselu krajem oktobra, koji je okupio državnike iz Albanije, Austrije, Bugarske, Hrvatske, Makedonije, Nemačke, Grčke, Mađarske, Rumunije, Srbije i Slovenije. Rezultat ovog sastanka je akcioni plan od 17 tačaka (u nastavku: plan). Ovaj *CEP pogled* analizira plan i pruža kritički osvrt na njegove najkontroverznije mere. Pored toga, dajemo pregled Direktive o privremenoj zaštiti iz 2001. i predstavljamo je kao alternativni predlog za rešavanje trenutne krize, dok na kraju razmatramo posledice plana u kontekstu njegove primene u Srbiji.

Nedostaci humanitarnog aspekta plana od 17 tačaka

Predsednik Evropske komisije Žan-Klod Junker izjavio je da je [plan](#) sklop „pragmatičnih i operativnih mera koje sprečavaju da ljudi budu prepušteni sami sebi na kiši i hladnom.“ Ipak, naša tvrdnja je da mere predstavljene u planu ne mogu biti opisane kao pragmatične i operativne. Štaviše, ove mere su nejasne i zapravo prete da ostave ljude da se sami snalaze, tamo gde EU neće biti odgovorna za njih.

Mere predstavljene u planu su nejasne i zapravo prete da ostave ljude da se sami snalaze, tamo gde EU neće biti odgovorna za njih.

S obzirom da je fokus stavljen samo na zaklon i utočište, ovaj plan zanemaruje korpus izbegličkih prava. Zapravo, ove mere o prihvatnim kapacitetima su jedini humanitarni aspekti plana, dok se većina mera fokusira na upravljanje granicama.

Prvi nedostaci plana su opšta nejasnoća, nedostatak sveobuhvatnosti i zanemarivanje punih izbegličkih prava. Jedan od glavnih predloga plana jeste povećanje prihvatnih kapaciteta širom zapadnobalkanske rute za 100 000 mesta, po kome bi 50 000 bilo locirano u Grčkoj, dok bi druga polovina bila raspoređena po neodređenim lokacijama u regionu. Problematično je to što plan ne objašnjava karakteristike ovih kapaciteta, na primer, da li treba da pruže zaklon na privremenoj ili trajnoj bazi i da će Slovenija i Hrvatska kao članice EU učestvovati u ovoj raspodeli. Dalje gledano, s obzirom da je fokus stavljen samo na zaklon i utočište, ovaj plan zanemaruje korpus izbegličkih prava, kao što su sigurnost, zaštita, pristup obrazovanju i zaposlenje. Takođe, uzimajući u obzir skorašnju istoriju Grčke [i njeno izuzeće iz transfera po Dablinskom sistemu 2011](#),¹ neobjašnjivo je kako se od Grčke može očekivati da adekvatno prihvati novopridošle izbeglice i poštuje njihova osnovna ljudska prava. Povrh toga, uzimajući u obzir trenutne trendove priliva, kapaciteti od 100 000 mesta bi mogli da se popune u roku od dve nedelje. Plan ne objašnjava na koji način su obe brojke odabrane niti kako će doprineti „predvidljivijem upravljanju prilivom“.² Zapravo, ove mere o prihvatnim kapacitetima su jedini humanitarni aspekti plana, dok se većina mera fokusira na upravljanje granicama.

¹ M.S.S. v. Belgium and Greece, Application no. 30696/09, Council of Europe: European Court of Human Rights, 21 January 2011, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html> [pristupljeno 3. novembra 2015].

² Leaders' Statement, Leader's Meeting on refugee flows along the Western Balkans Route, 25 October 2015, 1.

Upravljanje granicama: problem, a ne rešenje

Fokus na upravljanju granicama je iznenađujuć s obzirom da do sada nije doneo rezultate, tj. nije zaustavio priliv. [Prema najnovijim istraživanjima](#), preko 724 000 ljudi je ove godine ušlo u EU na neregularne načine, izbegavajući sve ograde, granice i zidove. Ova brojka dokazuje da su granice po prirodi porozne i da su ljudi, u nedostatku sigurnih i legalnih načina za njihovo prelaženje, primorani a ne obeshrabreni da preduzimaju očajničke korake. [Skorašnje istraživanje Evropskog parlamenta](#) je pokazalo da „uvođenje obaveznih viza, sankcija za prevoznike i druge mere upravljanja granica stvaraju uslove pod kojima se ljudi odlučuju za neregularna i nesigurna putovanja, često koristeći usluge krijumčara“.³ Stoga, deo plana koji predlaže povećano delovanje Fronteksa na bugarsko-turskoj i hrvatsko-srpskoj granici, kao i u Sloveniji i Grčkoj, ali i na ojačavanju spoljašnjih kopnenih granica Albanije i Makedonije, mogao bi da bude kontraproduktivan. Isto se može reći i za usredsređenje na readmisione dogovore ali i za sveobuhvatno *upravljanje* migracionim tokovima. Naime, sve ove mere zajedno stvaraju idealnu situaciju za krijumčare i trgovce ljudima kojima, ironično, plan želi da stane na put. Drugim rečima, moguće je da će EU kroz ovaj plan trošiti novčana sredstva da znatno uveća probleme vezane za neregularne prelaze i opasne migracije a onda još više sredstava da se bori protiv posledica ovih kontraproduktivnih mera.

Fronteksovo delovanje na granicama i insistiranje na readmisionim dogovorima nagoveštavaju da je osnovna namera plana da se osigura primena Dablinskog sistema. Imajući u vidu da je trenutni masovni priliv pretvoren u krizu zaslugom EU, tj. očekivanjem da će periferne članice moći da se nose s tim uprkos ranim upozorenjima da neće moći (vrlo niske stope prihvatanja izbeglica u perifernim članicama uprkos povećanju broja *bona fide* izbeglica), Dablinski sistem je najveći krivac za nedostatak zajedničkog odgovora EU. Zbog toga je neobjašnjivo zašto EU nastavlja da insistira na sistemu koji očigledno nije ostvario svoje ciljeve i, štaviše, dovodi do kršenja ljudskih prava.⁴

Preko 724 000 ljudi je ove godine ušlo u EU na neregularne načine, izbegavajući sve ograde, granice i zidove. Ova brojka dokazuje da su granice po prirodi porozne i da su ljudi, u nedostatku sigurnih i legalnih načina za njihovo prelaženje, primorani a ne obeshrabreni da preduzimaju očajničke korake

Dodatni problem u planu predstavlja oslanjanje EU na Tursku, i očekivanje da ona preuzme ulogu tampon-zone između EU i konfliktnih područja. Kako [UNHCR tvrdi](#), trenutni broj registrovanih Sirijskih izbeglica u Turskoj premašio je 2,1 miliona. Uz ovu visoku brojku i činjenicu da [izbeglice ne mogu da rade van izbegličkih kampova](#), što ih primorava da prihvataju nelegalne poslove i tako šire sivu ekonomiju, javljaju se primeri konflikata između lokalne i izbegličke populacije. Takva situacija, uz činjenicu da Turska nije sigurna zemlja,⁵ čini namere EU u pogledu tampon-zone potencijalno štetnim za osnovna ljudska prava. Dodatni argument bi mogao biti i to da je licemerno od strane EU da insistira na [Akcionom planu između EU i Turske](#), s obzirom da je Turska već primila preko 2 miliona izbeglica, iliti 2,7% svoje populacije. U svrhu poređenja: EU, sa populacijom od oko 503 miliona, morala bi da primi preko 13 miliona ljudi da bi se izjednačila sa podvigom Turske.

Ako uzmemo u obzir nedostatak poštovanja izbegličkih prava, preopštu retoriku i rešenja koja nudi, plan od 17 tačaka se ne može nazvati rešenjem. Okvirne brojke [nagoveštavaju da je za period 2014-2020. procenjen budžet](#) od 3,1 milijarde koje bi išle Fondu za azil, migracije i integraciju, dok bi 3,8 milijarde išlo Fondu za unutrašnju zaštitu. U globalu, da EU ne troši toliko finansijskih resursa na održavanje Dablinskog sistema, u smislu graničnih i bezbednosnih troškova, oni bi mogli biti preusmereni na poštovanje svih izbegličkih prava: dakle, ne samo na zaklon i odmor, već na pristup dokumentima, zaposlenje, obrazovanje, psihološko savetovanje i druga prava koja su izbeglicama garantovana azilnim paketom EU.

³ E. Guild et. al., Enhancing the Common European Asylum System and alternatives to Dublin, Study on a request by the LIBE committee, Policy Department C (2015), 8.

⁴ Eva-Maria Poptcheva, "EU legal framework on asylum and irregular immigration 'on arrival': State of play," European Parliament Research Service (2015), 4.

⁵ Treća sigurna zemlja je zemlja sa kojom je tražilac azila povezan, gde mu život i sloboda neće biti pod pretnjom, u kojoj se poštuje princip *non-refoulement* (ne vraćanja u zemlju gde mu pretili progono) i gde ima fer šansu da aplicira za zaštitu. Za širu definiciju: <http://goo.gl/g3Oica>.

...da EU ne troši toliko finansijskih resursa na održavanje Dablinskog sistema, u smislu graničnih i bezbednosnih troškova, oni bi mogli biti preusmereni na poštovanje svih izbegličkih prava: dakle, ne samo na zaklon i odmor, već na pristup dokumentima, zaposlenje, obrazovanje, psihološko savetovanje...

Zaboravljena EU direktiva i potencijalno rešenje

Po prvi put u bliskoj istoriji, države su se takmičile koja će više izbeglica da prihvati kroz program evakuacije[...] Čak su i nevoljne države prihvatile šemu raspodele izbeglica. U neku ruku, izbeglice su postale isuviše važne da budu prepuštene UNHCR-u.⁶

Iako bi autorke volele da mogu da kažu da se ovaj citat vezuje za trenutni priliv izbeglica, on datira od pre petnaest godina i odnosi se na kosovsku izbegličku krizu, kada je za devet nedelja međunarodna zajednica zbrinula oko 860 000 ljudi, prethodno izbačenih iz svojih domova i izbeglih u susedne države. Navodno, od tada su naučene lekcije. Savet Evropske unije je 2001. usvojio Direktivu o privremenoj zaštiti (DPZ), u kojoj je „[Savet pozvao] Komisiju i države članice da izvuku pouku iz svog odgovora na kosovsku krizu[...]“⁷

U slučaju masovnog priliva raseljenih lica koja beže iz područja oružanih sukoba ili endemičnog nasilja, koja se ne mogu vratiti u svoje domove, DPZ omogućava trenutnu i privremenu zaštitu. Ona takođe smanjuje pritisak na azilne sisteme zemalja koje primaju izbeglice, zato što se, za razliku od azila, odmah primenjuje na sve članove određene grupe koja dolazi iz pogođenog područja. U sadašnjoj situaciji, DPZ bi kao pravni instrument mogla savršeno da se primeni na Sirijske državljane koji traže azil u EU.

Institucije poput Istraživačke službe Evropskog parlamenta izjavile su da je više od 340 000 ljudi ušlo u EU od januara do jula 2015, na osnovu čega bi se moglo tvrditi da su, s obzirom da je cele prošle godine u EU ušlo 280 000 ljudi, ispunjeni uslovi da se aktivira DPZ.⁸ Jednostavno rečeno, njena primena bi Sirijskim državljanima omogućila trenutni pristup pravima izbeglica. Imajući u vidu da njihovi zahtevi čine **više od 50%** svih zahteva za azil i da bi u svakom slučaju dobili izbeglički status, na taj način bi se izbegla duga birokratska procedura za dobijanje azila. Što je još važnije za države koje primaju

Institucije poput Istraživačke službe Evropskog parlamenta izjavile su da je više od 340 000 ljudi ušlo u EU od januara do jula 2015, na osnovu čega bi se moglo tvrditi da su, s obzirom da je cele prošle godine u EU ušlo 280 000 ljudi, ispunjeni uslovi da se aktivira Direktiva o privremenoj zaštiti.

izbeglice, ovo bi smanjilo pritisak koji stavlja na njihove sisteme za azil i dalo bi vremena da se obrade zahtevi za sticanje azila onih tražilaca koji ne dolaze iz Sirije. Da bi se aktivirala DPZ, Savet bi morao kvalifikovanom većinom da prihvati predlog Komisije, dok bi Komisija bila ta koja razmatra svaki takav predlog bilo koje države članice. Kvalifikovanu većinu u EU čini 55% zemalja koje predstavljaju 65% populacije u EU. Ako uzmemo u obzir [evropsko glasanje o sistemu kvota](#), gde su samo Češka, Slovačka, Mađarska i Rumunija glasale protiv usvajanja kvota, ovo se može povezati sa hipotetičkom situacijom kada bi se glasalo o DPZ-u. Budući da stanovništvo u zemljama koje su glasale protiv čini samo 9,1% stanovništva EU – ne bi bilo nagađanje, već pretpostavka utemeljena na činjenicama, da bi bilo moguće postići kvalifikovanu većinu za aktivaciju DPZ.

Važno je naglasiti da se DPZ, iako predstavlja trenutno najefektivniju meru koja stoji na raspolaganju EU i koja bi smanjila pritiske trenutnog priliva, ipak ne može smatrati trajnim rešenjem. Postoje mnogi predlozi za reformu Dablinskog sistema koji [dolaze od samih institucija EU](#), ali je za njihovo sprovođenje potrebna analiza i vreme koje EU i izbeglice sada nemaju. Stoga, u trenutnoj situaciji, gde su potrebne hitne i efikasne mere, DPZ bi obezbedila svim akterima dovoljno vremena za reforme, istovremeno pružajući zaštitu onima kojima je najočiglednije potrebna.

⁶ “The Kosovo Refugee Crisis,” UNHCR (2000), 10.

⁷ European Union: Council of the European Union, Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving such Persons and Bearing the Consequences Thereof, 7 August 2001, OJ L.212/12-212/23; 7.8.2001, 2001/55/EC, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/3ddcee2e4.html> [pristupljeno 5. novembar 2015].

⁸ “EU Migratory Challenge: Possible Responses to the Refugee Crisis,” European Parliamentary Research Service (2015), 8.

U trenutnoj situaciji, gde su potrebne hitne i efikasne mere, Direktiva o privremenoj zaštiti bi obezbedila svim akterima dovoljno vremena za reforme, istovremeno pružajući zaštitu onima kojima je najočiglednije potrebna.

Implikacije plana za Srbiju

Kao što smo rekli u [prethodnom CEP pogledu](#), odgovor srpskih vlasti na priliv je vredan hvale u smislu otvorenih granica, policijskog delovanja i političkog diskursa, kao i odgovora civilnog društva na humanitarne potrebe izbeglica. Nažalost, plan doprinosi novom stepenu nesigurnosti, kako za Srbiju, tako i za izbeglice. Takođe se ne može zanemariti da Srbija i dalje ima izbegličku populaciju iz prethodnih ratova. Prema tome, iako je odnos lokalnog stanovništva prema migrantima dosad bio prevashodno pozitivan, nedostatak resursa i infrastrukture da bi se pokrile osnovne potrebe [izbeglica koje su u zemlji već dvadeset godina](#) ukazuju da je teško zamisliti kako bi Srbija mogla adekvatno da smesti i pruži privremenu zaštitu mogućem broju od više desetina hiljada ljudi. U svakom slučaju, srpske vlasti su trenutno u procesu povećavanja smeštajnih kapaciteta na 3 000 mesta i pripremanja novog zakona o azilu. Uzimajući u obzir nedorečenost i nedostatke plana, teško je dati detaljne preporuke za Srbiju. Srbija bi trebalo da nastavi svoju saradnju sa UNHCR-om, drugim međunarodnim humanitarnim organizacijama, kao i domaćim organizacijama civilnog društva da bi poboljšala svoj humanitarni pristup. Trebalo bi uložiti napore u mobilisanje volontera na nacionalnom i, po mogućnosti, sistematski, na regionalnom nivou, s obzirom da se doprinos volontera do sada pokazao kao presudan. Povrh toga, u zajednicama koje će možda primati izbeglice, lokalno stanovništvo bi trebalo informisati o različitostima i potrebama ovih ljudi, dok bi policiju i administrativno osoblje trebalo obučiti da se adekvatno ophode prema ranjivim grupama. Na ovaj način, Srbija bi mogla da pruži bolju zaštitu čak i onim izbeglicama i migrantima koji prelaze njenu teritoriju za manje od jednog dana.

Poslednjih decenija, Srbija se ugledala na EU kada su u pitanju dobra praksa i određene politike. Nasuprot tome, sada izgleda da EU pokušava da primora Srbiju da postigne nešto u čemu ona sama ne uspeva. Kao kontraargument moglo bi se reći da je za Srbiju i ostale zapadnobalkanske zemlje bolje da ne postanu sigurne zemlje, da ne bi rizikovale, kao što je predviđeno planom, readmisiju stotina hiljada izbeglica o kojima ne mogu adekvatno da se brinu. Sve u svemu, iako je Srbija imala donekle uspešnu strategiju dok su izbeglice i migranti jednostavno prelazili preko njene teritorije, moguće je da će pronalaženje rešenja za ovu još kompleksniju situaciju koju plan stvara biti neuspešno. Kao zemlja kandidat za članstvo u EU, Srbija bi mogla da se nađe u sličnoj situaciji kao izbeglice: sa druge strane zida i primorana da preuzme sve opasnije korake kako bi stigla do sigurnosti.

Kao kontraargument moglo bi se reći da je za Srbiju i ostale zapadnobalkanske zemlje bolje da ne postanu sigurne zemlje za azilante, da ne bi rizikovale, kao što je predviđeno planom, readmisiju stotina hiljada izbeglica o kojima ne mogu adekvatno da se brinu.

Centru za evropske politike

www.europeanpolicy.org



www.facebook.com/EuropeanPolicyCentre



[@CEPBelgrade](https://twitter.com/CEPBelgrade)



[EuropeanPolicyCentre](https://www.youtube.com/EuropeanPolicyCentre)



[linkd.in/1Gj7VKc](https://www.linkedin.com/company/european-policy-centre)

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprofitna *think-tank* organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, sa zajedničkim ciljem da doprinesu unapređenju okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orijentisanim ka EU. Temeljno razumevanje javnih politika Evropske unije i procesa pristupanja, kao i načina rada javne uprave u Srbiji, uz jak društveni kapital čine CEP organizacijom sposobnom ne samo da sprovodi istraživanja visokog kvaliteta, već i da dospe do donosilaca odluka i ostvari osetan uticaj.

Delatnost CEP-a je danas organizovana u četiri programska područja: 1) Dobra vladavina, sa snažnim fokusom na horizontalnom kreiranju politika i koordinaciji; 2) Unutrašnje tržište i konkurentnost; 3) Regionalna politika, mreže i energetika; 4) Europe&us. Za više informacija, posetite sajt www.europeanpolicy.org.