

## Suočavanje s prilivom izbeglica

### Između zakona, granica, i političkih diskursa

Kada govorimo o izbeglicama koje trenutno stižu u Evropu, teško je fokusirati se isključivo na jednu dimenziju njihovog dolaska. Pravni okvir, granična politika i politički diskurs se prepliću i utiču na to kako ćemo delovati i govoriti o prema problemima velikog priliva izbeglica na teritoriju Evropske unije (EU). Ovaj članak će pokušati da dekonstruiše odgovor Unije na trenutnu „križu“ i da prikaže njegovu relevantnost za strategiju davanja azila Republike Srbije. Fokus će biti na relevantnim pravnim tekovinama kao što je treća Dablinska konvencija, kao i na pratećim problemima i njihovim odgovorima u vidu granične politike i političkog diskursa.

#### Pravo na azil u Evropskoj uniji: osnovni pojmovi i problemi

Azil je osnovno ljudsko pravo, a njegovo dodeljivanje je međunarodna obaveza države.<sup>1</sup> Ona ne može jednostavno da ga uskrate zbog velikog broja ljudi koji žele da ga ostvare. Kamen temeljac prava izbeglica je [Konvencija o statusu izbeglica iz 1951.](#) godine. Kada se govori o pravnom okviru za traženje azila u EU (i u Srbiji, s obzirom da je dobar deo pravnih mera preuzeta zbog pristupanja Evropskoj uniji), većina

*Kada se govori o pravnom okviru za traženje azila u EU, većina problema proističe iz činjenice da ne postoji zajednički evropski sistem azila.*

*Praksa sprovođenja evropskog azilnog paketa pokazuje da su njegove mere doprinele onemogućavanju pristupa Evropskoj uniji za azilante, a ne njihovom dostojanstvenom tretmanu.*

problema proističe iz činjenice da ne postoji zajednički evropski sistem azila. Za razliku od pravila koja se tiču kretanja robe ili radne snage, norme iz [glavnih evropskih dokumenata o pravu na azil](#) nikada nisu bile potpuno primenjene.

Treća Dablinska konvencija je omogućila većini država članica da izbegnu obrađivanje zahteva za azil, dok su države na periferiji te koje su morale da se nose s većinom problema. Konvencija nalaže da je prva država u koju tražiteljka ili tražilac azila uđe odgovorna za obradu njenog ili njegovog zahteva za azil i da druge države imaju pravo da vrata azilante koje nađu na svojoj teritoriji u državu EU u koju su prvu ušli. Cilj je bio da se spreči „azilni turizam“, tj. premeštanje tražiteljke ili tražioca azila iz jedne države u drugu i njihova zloupotreba sistema traženjem azila u više država. Kad bi postojao zajednički sistem, kad bi države članice davale azil po istim stopama ili kada bi azilanti, pošto im se omogućio status izbeglice, mogli da izaberu u kojoj zemlji žele da borave, ovo bi bio legitiman način da se spreče zloupotrebe sistema.

Praksa sprovođenja evropskog azilnog paketa pokazuje da su njegove mere doprinele da se azilantima onemogućava pristup Evropskoj uniji, a ne da im se pruži dostojanstven tretman. Zbog geografije i viza, nekoliko zemalja će uvek biti prve koje primaju azilante, a druge će imati opciju da odbiju bilo kakvu odgovornost za obrađivanje

<sup>1</sup> Osnovna prava tražilaca azila u Evropskoj uniji mogu se videti na [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm)

zahteva za azil. Države u koje tražiteljke ili tražioci azila prvo ulaze su takođe i one s najmanjim stopama usvajanja zahteva u EU, Mađarska sa 9%, Hrvatska sa 11% i Grčka sa 15%. Jednom kad tražiteljke i tražioci azila budu odbijeni u ovim državama, ne mogu da odu u drugu državu i traže preispitivanje svog zahteva. Kad se uzme u obzir koliko variraju stope usvajanja zahteva za azil, sa Švedskom (77%) i Holandijom (67%) na vrhu i gorepomenutim perifernim državama na dnu, Dablinska konvencija zapravo sprečava ljude da zatraže azil u državama u kojima je mnogo veća verovatnoća da će se priznati progon kroz koji su prošli, prihvatiti njihov zahtev i da će steći status izbeglice. Za mnoge je sticanje azila pitanje života i smrti, pa pokušaji stizanja do zemalja s višim stopama usvajanja zahteva za azil (koje su uglavnom zemlje Zapadne Evrope) predstavljaju glavni cilj.

S pravnim sistemom koji omogućava toliko različito postupanje u državama članicama i ostavlja zapravo neke države na cedilu, da se same nose sa stotinama hiljada ljudi, Evropska unija je dozvolila svojim političarima da eksploatišu tražiteljke i tražioce azila za ispunjavanje sopstvenih ciljeva. Donosioci odluka u Evropskoj uniji koriste ambivalentne pravne koncepte i retoriku koja se koristi u odnosu na veliki priliv izbeglica da sprovedu represivne mere koje značajno ugrožavaju osnovna ljudska prava izbeglica.

## Uloga granica i onih koji ih čuvaju

Pored pravnog okvira, postoje još neke dimenzije evropskog odgovora na probleme vezane za priliv izbeglica. Iako su članice EU uklonile granice unutar Unije, time dozvoljavajući neograničeno kretanje u okviru teritorije Šengena, neke unutrašnje granice su ponovo uspostavljene usled trenutnog masovnog priliva izbeglica. Granice su se samim tim pokazale kao opasan instrument u svetlu pomenutog masovnog priliva.

*Stope davanja azila variraju među državama članicama EU, sa zapadnim državama poput Švedske (77%) i Holandije (67%) čije su stope među najvišim, dok su Grčka (15%), Hrvatska (11%) i Mađarska (9%) na dnu liste.*

*...sveukupni odgovor EU na trenutnu krizu može se prvenstveno opisati kao nedosledan, zburjen i oskudan u smislu nedostatka sporazuma. Ono na šta je trebalo kolektivno gledati kao na humanitarnu krizu, mnogi relevantni akteri EU predstavili su kao krizu bezbednosti.*

Dok je Mađarska podigla žičanu ogradu dugu 175 kilometara duž svoje granice sa [Srbijom](#) i počela isti proces na prelazu koji deli s [Hrvatskom](#), [Nemačka](#) je prvo otvorila svoje granice obećavajući da neće primenjivati Dablinsku konvenciju na sirijske izbeglice, da bi po kratkom postupku [ponovo uspostavila graničnu kontrolu](#) i usporila priliv izbeglica. Hrvatska je takođe prolazila kroz različite faze odgovora na priliv, od kojih je [blokiranje saobraćaja](#) na granici sa Srbijom imalo najviše odjeka.

Još jedan potencijalno represivni instrument koji se može zloupotrebiti u kontekstu priliva izbeglica jesu policijske akcije. [Mađarska policija](#) je koristila suzavac i vodene topove protiv izbeglica koje su protestovale i zahtevale ulaz u Mađarsku, dok je [slovenačka interventna policija](#) bacala suzavac na izbeglice koje su pokušavale da pređu granicu. Ove metode se, najblaže rečeno, mogu okarakterisati kao nečovečne i protivrečne i zakonu EU i evropskim vrednostima. Ali nasilje nije bilo dominantan odgovor članica EU, naime, sveukupni odgovor EU na trenutnu krizu može se prvenstveno opisati kao nedosledan, zburjen i oskudan u smislu nedostatka sporazuma. Ono na šta je trebalo gledati kao na humanitarnu krizu, mnogi relevantni akteri EU predstavili su kao krizu bezbednosti. Ovaj argument vodi do treće i time poslednje dimenzije odgovora EU na priliv izbeglica – politički diskurs.

## Moć nomenklature: Kako govor prethodi akciji?

Značaj načina na koji je konstruisan diskurs o trenutnoj izbegličkoj situaciji generalno je zanemaren. Da li je ovo kriza ili masovni priliv izbeglica? Konsenzus postoji u pogledu termina *kriza*, ali postoje i argumenti da je ovo sve počelo kao priliv, koji je zatim nedovoljan i neadekvatan odgovor EU pretvorio u *krizu*.<sup>2</sup> Kao rezultat takve

<sup>2</sup> Bieber, Florian. „Evropska inercija je stvorila krizu od priliva.“ Balkan Insight. b.s., 23 septembar 2015. Veb.

*Kao rezultat takve upotrebe i zloupotrebe osnovnih koncepata vezanih za izbeglice i migrante, došlo je i do humanitarne krize i krize evropskih vrednosti. Izbeglica ili ilegalni imigrant? Priliv ili kriza? Humanitarna katastrofa ili bezbednosna pretnja?*

upotrebe i zloupotrebe osnovnih koncepata vezanih za izbeglice i migrante, došlo je i do humanitarne krize i do krize evropskih vrednosti. Izbeglica ili ilegalni imigrant? Priliv ili kriza? Humanitarna katastrofa ili bezbednosna pretnja? Ako prihvatimo stanovište da su pretnje koncepti društveno konstruisani kroz govorne činove, onda bi se proces koji se trenutno dešava u članicama EU mogao nazvati sekuritizacija.

Prema narativu sekuritizacije, države mogu da tumače i predstave određene pojave kao egzistencijalne pretnje po nacionalnu bezbednost i tako ubede javnost da su vanredne mere kao što su zatvaranje granica ili nečovečno tretiranje izbeglica i migranata opravdane. Ovaj način razmišljanja se očigledno podudara s ponašanjem i rezonovanjem određenih političara iz država članica EU, od kojih je mađarski premijer Viktor Orban najreprezentativniji primer. Mađarska vlada je sekuritizovala izbeglice, kao i uopšte migrante, ne samo kroz političke govore, već i kroz akcije kao što je slanje „[Nacionalne konsultacije o imigraciji i terorizmu](#)“ – upitnika za 8 miliona svojih građana (što se može protumačiti kao zlonameran pokušaj dovođenja u vezu pojava imigracije i terorizma), ili stavljanje [antiimigracijskih postera](#) širom Mađarske sa porukama kao što je: „Ako dođete u Mađarsku, ne možete uzeti posao Mađarima!“ Ovi tipovi sekuritizujućih govornih činova mogu donekle objasniti porast i rasprostranjenost [antiimigracijskih i antiizbegličkih osećanja u Mađarskoj](#), od kojih je ozloglašeni slučaj kamermanke koja je saplitala i šutirala izbeglice poznat kao jedan od najekstremnijih primera. Nasuprot tome, politički diskurs koji je osetljiv prema problemima izbeglica i migranata ima potencijala da smiri javnost u situacijama masovnog priliva, i jasno stavi do znanja da je nasilno ponašanje prema ovim pojedincima neprihvatljivo.

## Zaključak: Šta ovo znači za Srbiju i izbeglice koje prolaze kroz nju?

Postoji konsenzus oko stava da je nedostatak zajedničkog odgovora Evropske unije na veliki priliv izbeglica i humanitarne kriza koju je odgovor EU proizveo ostavila zemlje Balkana, a posebno Srbiju, [da podnesu teret nesrazmeran njihovim kapacitetima](#). Srbija, koja je okružena državama članicama Evropske unije, ali je sama još u procesu pristupanja, morala je sama da izradi strategiju za suočavanje sa masovnim prilivom izbeglica koje su prelazile preko njene teritorije. [Procedura za obradu zahteva za azil u Srbiji](#), koja je praktično preslikana iz paketa EU, [retko kad se propisno primenjuje](#). Ovo je i jedan od razloga zbog kog je Srbija uglavnom zemlja tranzita a ne zemlja krajnje destinacije za tražiteljke i tražioce azila. Dopuštanjem izbeglicama da se slobodno kreću u okviru njenih granica Srbija ne krši pravila EU, ali biva stavljena u tešku poziciju kada njene evropske komšije, protivno međunarodnom i pravu EU, zatvore svoje granice i spreče ljude da podnesu zahtev za azil. Ipak, ponašanje srpske policije, otvorene granice i politička retorika pokazuju prijateljski nastup prema izbeglicama.

<sup>3</sup> U akademskoj teoriji koncept sekuritizacije je uveden u debati o tome da li su pretnje objektivne ili subjektivne. Kopenhaska škola studija bezbednosti ponudila je inovativan doprinos ovoj debati tvrdeći da su određene pojave konstruisane kao pretnje i rizici kroz specifične retoričke strukture. Samim tim država može da, kroz konstruisanje određenih pojava kao pretnji, opravda korišćenje vanrednih mera protiv pojava koje je sekuritizovala. Više informacija možete naći na: <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0091.xml>.

*Srbija, koja je okružena državama članicama Evropske unije, ali je sama još u procesu pristupanja, morala je sama da izradi strategiju za suočavanje sa masovnim prilivom izbeglica koje su prelazile preko njene teritorije... Srbija je stavljena u tešku poziciju kada njene evropske komšije, protivno međunarodnom i pravu EU, zatvore svoje granice i spreče ljude da podnesu zahtev za azil.*

Retorika srpskih političara je do sada bila ne samo politički korektna u vidu upotrebljenih termina (korišćen je, na primer, izraz *izbeglice* umesto *nelegalni imigranti*), već su političari pozivali na solidarnost, toleranciju i dosledno poštovanje evropskih vrednosti. Na primer, srpski premijer je [pohvalio](#) odsustvo ksenofobije u Srbiji, rekavši da ljudi ne treba da se plaše brojki i teorija, već da se prema izbeglicama treba pristojno ophoditi. Odsustvo sekuritizacije u srpskom političkom diskursu, i jasno isticanje humanitarnih aspekata masovnog priliva, zajedno s otvorenim granicama i adekvatnim ophođenjem policije, mogu uglavnom objasniti humani odgovor Srbije na „krizu“.

Uprkos tome, zima dolazi i humanitarni rizici su sve veći. Ostaje pitanje da li će Srbija moći da nastavi sa svojom strategijom bez zajedničkog delovanja, humanitarne politike i diskursa zemalja EU. Zacelo je neprimereno da zemlja kandidat bude primer poštovanja osnovnih evropskih vrednosti koje su sadržane u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije (član 2), dok punopravne članice pokazuju grubo nepoštovanje? Kada se EU „sabere“ i razvije zajednički odgovor na očigledno dugoročni problem masovnog priliva izbeglica, biće jako važno za Srbiju ne samo da nastavi sa svojim humanim političkim diskursom, otvorenim granicama i adekvatnim ponašanjem policije, već i da počne ozbiljno da radi na implementaciji sopstvene politike azila. Ako se uzme u obzir mogućnost pristupanja EU u bliskoj budućnosti, Srbija će morati da preuzme teret prihvatanja izbeglica umesto da ih jednostavno prevozi do najbliže granice EU. Stoga, od suštinske je važnosti da Srbija misli na duge staze i počne da popravlja sopstveni sistem azila.

*Ovaj CEP pogled je nastao u okviru programskog područja Europe&us.*

*Ako se uzme u obzir mogućnost pristupanja EU u bliskoj budućnosti, Srbija će morati da preuzme teret prihvatanja izbeglica umesto da ih jednostavno prevozi do najbliže granice EU.*

## Centru za evropske politike

[www.europeanpolicy.org](http://www.europeanpolicy.org)



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



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



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



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

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](http://www.europeanpolicy.org).