

Izbjeglištvo

Duško Petrović, Drago Župarić-Iljić

Pojam izbjeglice (engl. *refugee*) je skovan iz latinskog glagola *refugere* što znači „bježati, pobjeći“, a izraz azil (grč. *ἄσυλος*, lat. *asylia*) označava upravo utočište, skrovište, prebježište i nepovredivost, kao mjesto koje pruža općenito zaštitu od opasnosti i progona (usp. Lalić Novak 2016: 37). Koncept izbjeglištva je mijenjao značenja ovisno o povijesnom razvoju države i nacije, mijenama poimanja suvereniteta, značenjima građanstva, ekonomskim konjunkturama i političkim previranjima te promjenama u međunarodnom poretku.

Iako su raseljene i izbjegle osobe, kao stara/nova forma **prisilnih** migranata, prisutne tijekom čitave povijesti, suvremeno međunarodno izbjegličko pravo relativno je novijeg karaktera. Budući je nakon Prvog svjetskog rata više od 20 milijuna ljudi bilo je raseljeno i/ili je ostalo bez državljanstva, države članice Lige naroda su 1921. imenovala prvog povjerenika za izbjeglice, Fridtjofa Nansena, te su 1922. uvedene tzv. Nansenove putovnice za raseljene osobe koje su ostale bez državljanstva. Tijekom i nakon Drugog svjetskog rata se zbog postojanja ogromnog broja od preko 30 milijuna raseljenih ljudi izvan svojih dotadašnjih država boravka formira novi međunarodni izbjeglički režim (Malkki 1995). Temeljem Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine, godine 1951. u okviru Ujedinjenih nacija prihvaćena je Konvencija o statusu izbjeglica i osnovan je Visoki povjerenik UN-a za izbjeglice (engl. *United Nation High Commissioner for Refugees* – UNHCR), krovno međunarodno tijelo koje se bavi pitanjima skrbi za izbjegle i raseljene.

Konvencija o status izbjeglica iz 1951. izbjeglicu definira kao osobu: „koja se nalazi izvan zemlje svog državljanstva uslijed događaja nastalih prije 1. siječnja 1951., te se uslijed osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini, ili zbog političkog mišljenja, ne može, ili zbog tog straha, ne želi prihvatiti zaštitu dotične zemlje; ili osoba bez državljanstva koja se zbog gore navedenih okolnosti nalazi izvan zemlje prethodnog uobičajenog boravišta, a koja se ne može ili se zbog straha ne želi u nju vratiti“. Ova konvencijska definicija izbjeglice i danas je glavna pravna osnova za ostvarenje izbjegličkog statusa, mada ne u svim zemljama svijeta jer ju je uz pripadajući protokol iz 1967. do kraja 2020. potpisalo 149 država članica UN-a. Ovim definiranjem univerzalnog izbjeglice (Malkki 1995) napravljen je temelj za jedinstveni međunarodni izbjeglički režim koji se naslanjao na poslijeratni međunarodni poredak UN-a.

Izbjeglice su, dakle, prekogranično raseljene osobe i grupe koje su zbog prostorne izmještenosti izgubile dotadašnji političko-pravni identitet i društveni status, zaštitu dotadašnje političke zajednice i svoja pripadajuća građanska prava zagarantirana državljanstvom (usp. Petrović 2016). Ljudi u izbjegličkoj situaciji prisiljeni su napustiti teritorij države porijekla i izgubiti pripadajuća prava i obveze koje dolaze sa statusom državljanstva, te potražiti utočište na teritorijima drugih država u kojima nemaju automatski zagarantirani status i prava. Status izbjeglice dodjeljuje se nakon aktivne prosudbe i zadovoljenja proceduralnih standarda i konvencijskih kriterija koje procjenjuje državni aparat ili pak međunarodno tijelo poput UNHCR-a (tzv. mandatne izbjeglice).

Roger Zetter (1991) ističe kako je suvremeni pojam izbjeglice primarno konstrukt institucionalnih birokratskih diskursa kojim se nastoji kategorizirati prisilno raseljene pojedince i grupe. Oznaka „izbjeglica“ opisuje situaciju u kojoj su se neki ljudi zatekli, ali je to istovremeno i normativna oznaka koja postupkom imenovanja kategorizira grupe ljudi priznajući im ili uskraćujući pravo na „ozakonjenje“ njihovog stanja. Stoga Emma Haddad (2008) smatra da su identitet, pa i sam koncept izbjeglice, inherentno sporni jer nastaju kao proizvodi birokratske aparature, političkog pritiska i društvenih očekivanja. To znači da sam termin označava visoku razinu birokratske kontrole, društvenog i političkog autoriteta, te ponajprije služi političkim interesima nacionalnih vlada i humanitarnih agendi međunarodnih aktera.

Izbjeglištvo stoga razumijemo kao liminalno i nerijetko marginalno stanje osobne, društvene i političke izmještenosti pojedinca ili grupa kojom se privremeno ili trajno suspendira politički identitet onih koji su na neodređeno vrijeme bili prisiljeni napustiti teritorij matične države i (domicilne) političke zajednice jer je došlo do prekida strukturalnog odnosa između teritorija, nacije i koncepta državljanstva unutar međunarodnog poretka (Petrović 2016). Mehanizmi kontrole izbjegličke populacije primjenom zakonskih rješenja kojima se može ograničiti njihov status dio su procesa diferencijalne inkluzije, odnosno uključujućeg isključivanja. Ljudi u izbjeglištvu uključeni su u suvereni poredak koji se ostvaruje putem njihovog djelomičnog isključenja iz političkog života u lokalnoj zajednici prihvata. Bez državljanstva zemlje primitka migranti raznih statusa, uključujući i izbjeglice, ostaju bez socijalnih prava i političkih sloboda koje jamči jedino status građanina, tj. državljanina.

U konačnici, odluka o tome hoće li neka država pružiti utočište i zaštitu izbjeglicama ovisi najviše o samim državama i njihovoj političkoj volji. Države se, naime, mogu uvijek pozvati na očuvanje i obranu nacionalnog

suvereniteta i teritorijalnog integriteta, pri čemu se implicira da bi osobe koje su tražitelji međunarodne zaštite (azila) mogle predstavljati neku vrstu opasnosti za nacionalnu sigurnost i/ili za javni poredak. U suvremenom europskom kontekstu za one koji ne ispunjavaju uvjete za odobrenje azila, kao punog (*de facto*) izbjegličkog statusa, postoji mogućnost odobravanja tzv. supsidijarne zaštite. Ona se obično dodjeljuje ako postoje opravdani razlozi da će se osoba, ako se vrati u zemlju porijekla, suočiti sa „stvarnim rizikom trpljenja ozbiljne nepravde“ (NN 70/2015). Još jedan temelj pravne definicije izbjeglice je načelo *non-refoulement* koje jamči zabranu prisilnog udaljenja, odnosno vraćanja osobe u područje u kojoj bi njegov život ili sloboda bili ugroženi, ili u područje u kojoj bi mogao biti podvrgnut mučenju, nečovječnom i ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju. Ipak, ono osobi ne jamči nikakva prava, niti status osim toleriranja (privremenog) ostanka u državi u kojoj se našla.

Uz već postojeće međunarodne ugovore i regionalne instrumente, na razini EU se razvijaju novi mehanizmi zaštite kojima se teži harmonizirati (barem minimalne) standarde zaštite unutar zemalja članica EU. Tako je uveden i novi mehanizam privremene zaštite koji se primjenjuje u slučaju masovnog dolaska izbjeglica na granice neke države. EU *Direktiva o privremenoj zaštiti* donesena je 2001. godine nakon raseljavanja velikog broja ljudi s Balkana tijekom ratnih sukoba 1990-ih. Ista nije primijenjena tijekom 2015. i 2016. godine u vrijeme masovnog dolaska preko milijun ljudi u Europu kojima je trebala zaštita, ali je primijenjena za izbjegle iz Ukrajine 2022. godine. Hrvatska je u nekoliko navrata usklađivala svoje zakonodavstvo sa EU *acquisom* ne bi li izgradila pravni i institucionalni okvir za zaštitu izbjeglica (donedavno se u hrvatskom kontekstu više preferirao termin „azilanti“, kako bi ih se razlikovalo od „izbjeglica“ koje su u Hrvatsku dolazile tijekom ratova 1990-ih) (Baričević 2013). No čini se kako u našem lokalnom kontekstu postoji još mnogo izazova koji sprječavaju punu integraciju izbjeglica u hrvatsko društvo (usp. Župarić-Iljić 2020).

Kada bismo pokušali valorizirati današnji značaj i dosege međunarodnog režima izbjegličke zaštite u svijetu našli bismo se pred brojnim neriješenim pitanjima. Neprimjerenost i „zastarjelost“ konvencijske definicije ogleda se u neadekvatnim odgovorima na uzroke, obrasce, pravce i obim raseljenosti u svijetu. Najveći je problem što se razina konvencijske zaštite odnosi uglavnom samo na osobe koje zbog „osnovanog straha“ od ugroze i političkog progona eventualno mogu zadovoljiti kriterije zadobivanja zaštite (Goodwin i McAdam 2007). Sve restriktivnije azilne politike ostavljene na volju nacionalnim vladama, dovode do srozavanja standarda zaštite kroz različite mjere kontrole migracijskih i izbjegličkih kretanja, odvratanja izbjeglica od granica i ograničenja pristupa teritoriju i proceduri azila, kao i sužavanju prava „priznatih izbjeglica“. Neadekvatnost konvencijskih kriterija danas zahtijeva dodatno normativno uređivanje, ili bar novo tumačenje starih odredbi, po kojima bi se uvažavalo „spregu“ političkih, ekonomskih, okolišnih i drugih faktora, kao temelja za priznavanje statusa izbjeglice.

Budući da su izbjeglice pojedinci i grupe ljudi koji su na neodređeno vrijeme izgubili svoj političko-pravni status i identitet vezan za mjesto boravka, njihov status se doživljava arbitrarnim uz diskrecijsko pravo na nepriznanje međunarodne zaštite (Petrović 2016). Ako je javnost potencijalne države primitka sumnjičava i iskazuje protumigrantske sentimente, pitanje prihvata izbjeglica se u javnim diskursu često zaoštava. Uz to, nedostatak političke volje i šireg društvenog konsenzusa za dekonstruiranjem predrasuda te za stvarnim kontaktom i interkulturalnim dijalogom otežava uključivanje i participaciju izbjeglica u šire društvene tokove, a situaciju raseljenosti čini produljenom, nerijetko i trajnom.

20. 6. 2023.

Literatura

Baričević, Vedrana. 2013. *Europeanization of Asylum System and Refugee Protection. Croatian Asylum and Migration Policies*. Ljubljana: University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences (doktorski rad).

Goodwin, Gill i Jane McAdam. 2007. *The Refugee in International Law*. Oxford: Oxford University Press.

Haddad, Emma. 2008. *The Refugee in International Society. Between Sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lalić Novak, Goranka. 2016. *Azil. Pravni i institucionalni aspekti*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije.

Malkki, Liisa. 1995. "Refugees and Exile. From 'Refugee Studies' to the National Order of Things". *Annual Review of Anthropology* 24: 495-523.

Petrović, Duško. 2016. *Izbjeglištvo u suvremenom svijetu. Od političkoteorijskih utemeljenja do biopolitičkih ishoda*. Zagreb: Ljevak.

Zetter, Roger. 1991. "Labelling Refugees. Forming and Transforming a Bureaucratic Identity". *Journal of Refugee Studies* 4/1: 39-62.

Župarić-Iljić, Drago. 2020. „Model i iskustva prihvata i integracije izbjeglica putem programa preseljenja u

europskom i hrvatskom kontekstu". U *Integracijske politike i prakse u europskom i hrvatskom kontekstu. Vodič dobre prakse*. Lana Vučinić i Anna-Maria Radić, ur. Zagreb: Hrvatski Crveni križ, 99-130.