

Ustavni sud Republike Hrvatske

Mato_Arlovic@usud.hr

UDK 314.7:342.7

Stručni članak

MIGRACIJSKI UTJECAJ NA PRIHVAĆEN NORMATIVNO-PRAVNI SUSTAV EUROPSKIH IDEALA, VRJEDNOTA I CILJEVA, S POSEBNIM OSVRTOM NA LJUDSKA PRAVA I SLOBODE

Sažetak

Današnja migracijska kretanja prema Europi i unutar nje stavljaju na kušnju njezin sustav humanitarnoga pristupa svakomu čovjeku u nevolji te traži odgovor na pitanje kolike su mogućnosti da Europa, njezine institucije i države članice svoj sustav vrijednota, ideala, ciljeva i sloboda, posebice temeljnih ljudskih i manjinskih prava i sloboda proizašlih iz sustava narodne i ustavne demokracije, osigura i primijeni za migrante koje prihvaća u svoje okrilje, neovisno o tome koji status imaju. Koliko su migranti spremni i osposobljeni da u novim sredinama prihvate njihov sustav vrijednota, ciljeva, sloboda i ideala, koje kao zajednički sustav baštine europski građani, a u kojoj se mjeri tomu protive zbog zaštite i primjene svih onih vrijednota, ciljeva i ideala koje su stekli i baštine ih iz zemlje svojega podrijetla kao svoj *ethos* i ne žele ga mijenjati ni prilagođavati drugim i drukčijim sustavima, pa ni pod cijenu vlastite getoizacije? Kako se takva situacija odnosi prema sustavu u Europi prihvaćene ustavne demokracije i na njoj zasnovane ustavne države vladavine prava, reguliranih i zajamčenih ljudskih prava i sloboda te manjinskih prava i sloboda bez ikakve diskriminacije? U kojoj je mjeri migrantska kriza razotkrila slabosti i nedostatke EU-a, a u kojoj ih je mjeri sama izazvala ili je njihovo izbijanje na vidjelo dodatno potencirala? Koji su europski odgovori? U kojoj se mjeri te u čijem interesu može koristiti migrante i migrantsku krizu na štetu sustava vrijednota, ideala i ciljeva na kojima počiva EU? Može li se u ostvarivanju prikrivenih interesa koristiti egida zaštite ljudskih i manjinskih prava i temeljnih sloboda, poglavito u sklopu instituta azila? Može li se azil koristiti kao instrument pritiska te kao sredstvo nepravilne raspodjele obveza i tereta glede prihvata, smještaja i skrbi za migrante? Navedeni upiti i u njihovoj osnovi naznačeni problemi dodatno se potenciraju ima li se u vidu da su ona, u pravilu, do sada drukčije regulirana nacionalnim i nadnacionalnim pravom nego što se sada nudi i čini novom pravnom regulacijom tzv. zajedničke azilne politike koju provode tijela EU-a. Navedene teze i postavljeni

upiti tematska su osnova kojom se sadržajno bavi ovaj rad tražeći i nudeći odgovore na njih.

Ključne riječi: vrijednote, ciljevi i ideali europskoga nadnacionalnoga prava, ljudska prava i slobode, izbjeglice, migranti, azil i azilanti, pravo traženja i odobrenja azila

THE MIGRATIONAL INFLUENCE ON THE NORMATIVE –LEGAL SYSTEM OF EUROPEAN IDEALS, VALUES AND GOALS, WITH A SPECIAL OVERVIEW OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS

Abstract

Present migrant movements towards and within Europe put to the test the European system of humanitarian approach towards every man in trouble on the one hand, and on the other it seeks the answer of what are the possibilities of Europe, its institutions and member states to ensure and apply the system of values, ideals, goals and freedoms especially basic human and minority rights and freedoms which come out of the system of national and constitutional democracy for migrants that it accepts under its aegis, independent of the status that they have. How much are migrants ready and competent to accept the European system of values, goals, freedoms and ideals which are shared among European citizens, and how much are they opposed to it because of the protection and application of all of the values, goals and ideals that they have merited from their homeland as their ethos and they do not wish to change it nor to adapt to other and different systems, even if it means ghettoization. How does such a situation refer towards the system of European constitutional democracy and the constitutional state rule of the law that is based on it, guaranteed human rights and freedoms and minority rights and freedoms without any discrimination? To which degree has the migrant crisis revealed the weaknesses and imperfections of the EU, and to which degree has it caused that or has its surfacing just additionally emphasized it? What are the European answers? Could it be, and to which degree, that the migrants and the crisis are used against the system of values, ideals and goals on which the EU rests? Can the shield of protection of human and minority rights and basic freedoms be used to achieve personal interests, especially when it comes to asylum seeking? Can the asylum be used as an instrument of pressure and a medium of unfair distribution of obligations and burden regarding acceptance, accommodation and care for the migrants? These questions and the problems that arise from them are additionally emphasized if we bear in mind that they have been, until now, regulated differently by supranational and national law, than that what is offered now and seems as a new legal regulation of the common asylum politics that is carried out

by the bodies of the EU. These topics and the questions asked are the thematic basis which this paper deals with, seeking and offering basic answers.

Key words: values, goals and ideals of the European supranational law, human rights and freedoms, refugees, migrants, asylum and asylum seekers, the right to seek and grant asylum

Uvodna razmatranja

Utemeljenost međunarodnopravne regulacije prava, obveza, odgovornosti i zaštite izbjeglica nužno je povezana i proizlazi iz onih temelja na kojima se zasniva moderno pravno uređivanje i zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Međunarodnopravna regulacija prava, obveza, odgovornosti i zaštite izbjeglica u svojoj je biti jedno od specifičnih područja pravnoga uređenja ljudskih prava i sloboda jer su utvrđena i pripadaju, odnosno dodjeljuju se ljudima koji se opravdano boje da će biti progonjeni zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti ili pripadnosti nekoj socijalnoj skupini ili se zbog svojih političkih mišljenja nađu izvan zemlje čije državljanstvo imaju i koje ne žele ili zbog straha ne će tražiti zaštitu te zemlje, ili osobama koje nemaju državljanstvo, a nalaze se izvan zemlje u kojoj su imale stalno mjesto boravka, a ne mogu se ili, zbog straha, ne žele u nju vratiti.¹

Pojam izbjeglica obuhvaća osobu za koju „se utvrđuje da li se pravila o pravnom položaju izbjeglica ili međunarodnoj zaštiti mogu protegnuti na pojedinačni slučaj.“² Ako je pak pojam izbjeglica određen kao sociološki pojam,³ po svom je obuhvatu širi od, primjerice, pojma osobe koja traži utočište. S druge strane, on se razlikuje od pojma ostalih stranaca jer se za razliku od njih ne može vratiti u svoju zemlju⁴ upravo zbog toga što u njoj

¹ Usp. „Konvencija o statusu izbjeglica“, *Narodne Novine – Međunarodni ugovori*, 1993., br. 12., čl. 1. A, i „Protokol o statusu izbjeglica“, *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, 1993., br. 12., čl. 1.

² Vojin DIMITRIJEVIĆ, *Utočište na teritoriju strane države: teritorijalni azil*, Beograd, 1969., str. 110.

³ Vojin Dimitrijević sociološki pojam izbjeglica razumijeva kao onaj pojam koji „obuhvaća sve one ljude koji su bili primorani da napuste svoj dom, da odu s mjesta gdje su stalno boravili, bez obzira na uzroke koji su ih nagnali da tako postupe i na mjesto gdje su se sklonili [...] Izbjeglicama se dakle mogu smatrati i žrtve prirodnih nepogoda i osobe pobjegle u drugi kraj iste zemlje (tzv. unutrašnje izbjeglice)“, V. DIMITRIJEVIĆ, *n. dj.*, str. 110. – 111.

⁴ Usp. Stipe IVANDA, „O pravu na utočište (azil)“, Arsen BAČIĆ (ur.), *Pravo na pošteno suđenje i razumni rok: pravo azila*, Novi Vinodolski, 2003.

egzistiraju svi oni razlozi zbog kojih ju je morao napustiti pa izbjeglicama treba osigurati određena „prava koja se smatraju apsolutno rezerviranim.“⁵ No, iako je pravna doktrina jasno povukla razliku između pojma izbjeglica i, kao što vidimo, pojma azila kao jednoga od načina rješavanja statusa izbjeglica, odnosno uspostave njegova odnosa sa zemljom prihvata, još se uvijek u javnome diskursu ovaj pojam upotrebljava za sve raseljene osobe kako unutar zemlje svoga podrijetla tako i na međunarodnoj razini. Takav pristup u pojam izbjeglice svrstava i osobe – migrante koji po međunarodnome pravu to nisu i ne mogu steći status izbjeglica jer je, primjerice, riječ o ekonomskim migrantima. Status izbjeglice ne mogu dobiti ni pojedinci za koje postoje ozbiljni razlozi da su počinili ratni zločin, zločin protiv mira ili zločin protiv čovječanstva, težak zločin prema međunarodnom pravu izvan zemlje prihvata prije nego su primljene kao izbjeglice te da su krivi za postupanja koja su u suprotnosti s ciljevima Ujedinjenih naroda.⁶ Današnje je vrijeme bremenito „zastrašujućim“ brojkama ljudi koji su u pokretu pa, primjerice, Ban Kimom navodi da ih je po nekim procjenama 130 milijuna.⁷ Naravno, svi su oni u pokretu jer bježe od strašnih životnih uvjeta koji predstavljaju prijetnju njihovu opstanku. S druge strane, oni istodobno traže sreću u drugim područjima svoje ili neke druge zemlje u kojoj će riješiti svoje egzistencijalne probleme i živjeti život dostojan čovjeku. Unutar toga broja nalazi se velik broj osoba koje UNHCR, UN-ova agencija za izbjeglice, svrstava u raseljene osobe kojima je takav status proizašao iz sukoba i progona koji se odvijaju u njihovim zemljama. Prema podacima UNHCR-a, koje je on objavio u povodu Međunarodnoga dana izbjeglica 20. lipnja 2016. u svome Izvješću o globalnim kretanjima (Global Trends Report), takvih je osoba u svijetu 65,3 milijuna. Među njima je 40,8 milijuna ljudi koji su morali bježati iz svojih domova, ali su ostali unutar granica svoje zemlje; 21,3 milijuna izbjeglice su diljem svijeta, a 3,2 milijuna ljudi do kraja je prošle godine čekalo priznavanje

⁵ V. DIMITRIJEVIĆ, *n. dj.*, str. 115.

⁶ Vidi „Konvencija o statusu izbjeglica“, *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, 1993., br. 12., čl. 1. F.

⁷ Vidi Inoslav BEŠKER, „Vjerski poglavari među izbjeglicama će makar opet privući pozornost“, *Jutarnji list*, 12. IV. 2016., str. 24.

azila u industrijski razvijenim zemljama. Zapravo, na svakih 113 ljudi u svijetu jedan je čovjek ili izbjeglica, ili tražitelj azila ili raseljena osoba.⁸

Takvo stanje dovodi i dovodit će do velikih migracija ljudi, koji će se u pojedinim područjima u svijetu manifestirati kao tzv. masovni priljev izbjeglica. Ta je pojava, iako nije nova,⁹ zatekla tijekom 2015. Europu u kojoj se priljev izbjeglica u pojedinim fazama i na pojedinim pravcima manifestirao kao njihove masovne migracije. Sam pojam masovnih migracija izričkom ne određuje *Konvencija o izbjeglicama* i pripadajući *Protokol* iz 1967. pa ipak oko njega nema posebnih sporenja, pored ostaloga i zbog toga što je na temelju iskustvene metode UNHCR izgradio kriterije uz pomoć kojih se utvrđuju situacije kada dolazi do tzv. masovna priljeva izbjeglica. Oni su općeprihvaćeni i primjenjuju se u postupanju kod definiranja i rješavanja odnosa proizašlih iz masovna priljeva izbjeglica. Tako UNHCR misli da je riječ o masovnu priljevu izbjeglica kada postoji najmanje jedna od sljedećih pretpostavki:

- da je odjednom na granici države prihvata došlo do dolaska takva broja osoba koji se može definirati kao značajan
- da je riječ o brzu rastu broja izbjeglih osoba koje pristižu na određeno područje (granica države prihvata)
- brojnost nadolazećega priljeva izbjeglica je takva da premašuje sposobnost države prihvata, odnosno njezinih nadležnih tijela
- da se redovita (propisana) procedura odlučivanja o dopustivosti boravka u odnosnoj državi prihvata ne može provesti polazeći od broja izbjeglica koje pristižu.¹⁰

Ovakvu okolnost predviđa, doduše, međunarodno pravo, ali kao onu okolnost koja državi prihvata omogućuje ograničenje prava izbjeglica zbog zaštite nacionalne sigurnosti. Drugo, u takvoj se situaciji aktivira obveza trećih država da po načelu solidarne podjele tereta zbrinjavanja izbjeglica za slučaj njihova masovna priljeva priskoče u pomoć državi prihvata.¹¹ Međutim, i u takvim se okolnostima mora poštovati načelo *non refoulement*. Ovo načelo, utvrđeno na-

⁸ Vidi Tanja RUDEŠ, „Na svakih 113 ljudi u svijetu jedan čovjek je izbjeglica“, *Jutarnji list*, 24. i 25. VI. 2016.

⁹ Neke od primjera velikih migracija stanovništva, poglavito u 20. i 21. stoljeću navodi T. RUDEŠ, *n. dj.*

¹⁰ Poblje o vrstama odnosa koje izbjeglica može ostvariti s državom prihvata vidi Sara KAURIN, „Azil u suvremenom međunarodnom pravu“, *Pravnik*, god. XLVIII, 2014., str. 90. – 91.

¹¹ Vidi *Ugovor o funkcioniranju EU*, 2010, C 83/01, čl. 78.

dnacionalnim pravom,¹² zabranjuje protjerivanje ili prisilno vraćanje izbjeglica na područja gdje bi njihov život, tjelesni integritet ili sloboda bili znatno ugroženi. Iz njega proizlazi i zabrana vraćanja izbjeglica u državu odakle im prijete daljnje protjerivanje, zatim zabrana da ih se odbije na granici kad pokažu namjeru ulaska na teritorij države prihvata.

Neovisno o tome je li riječ o pojedinačnu, skupnu ili masovnu priljevu izbjeglica na granice države prihvata, svaki od njih ima pravo iskazati namjeru dobivanja zaštite i statusa izbjeglice. No, o tome koji će se oblik i stupanj povezanosti između izbjeglice i države prihvata uspostaviti (diskrecijsko), odlučuje država prihvata u skladu s normama nadnacionalnoga prava, ustavom i drugim pravnim aktima svoga unutrašnjega pravnoga poretka.

Doduše, *Konvencija o statusu izbjeglica* omogućuje stjecanje statusa izbjeglice i onim osobama koje su ilegalno ušle na područje države prihvata. Međutim, tada one moraju kumulativno udovoljiti trima postavljenima uvjetima: a) pravodobnom prijavom, b) valjanim razlogom takva ulaska te c) izravnim dolaskom iz države podrijetla u državu prihvata. To podrazumijeva obvezu izbjeglice da svoju prisutnost odmah prijavi državi prihvata. Treba, naime, imati u vidu da kad država prihvata sazna za prisutnost izbjeglica tek nakon što su ju njezina nadležna tijela pritvorila, ili ako izbjeglica tek nakon uhićenja zatraži status izbjeglice, ta osoba nema pravo uživati zaštitu koju joj omogućuje *Konvencija*. No, i ovdje postoje iznimke. One se odnose na one izbjeglice koje objektivno nisu imale vremena ili mogućnosti prijave prije uhićenja. Osim toga, iznimka su i situacije kada se izbjeglice u dobroj namjeri obrate i prijave pogriješnom, a ne nadležnom tijelu države prihvata.

Ovisno o načinu ulaska izbjeglice u državu prihvata, ili njezina obraćanja prema njoj, zatim iskazana interesa izbjeglice, mogućnosti i interesa države prihvata te konkretnoj pravnoj situaciji, država prihvata utvrđuje status iz-

¹² Osim u *Konvenciji o statusu izbjeglica* i *Protokola* iz 1967. načelo *non refoulement* na direktan ili indirektan način uređeno je i u drugim međunarodnim dokumentima. Npr. u „Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima”, *Službeni list SFRJ*, 1976., br. 7., čl. 7.; „Konvencija protiv mučenja, torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka”, *Službeni list SFRJ*, 1991., br. 2., čl. 3.; „Ženevska konvencija o zaštiti građanskih osoba u vrijeme rata”, *Službeni list FNRJ*, 1950., br. 50., čl. 45., st. 4. ali i *Povelja o temeljnim pravima Europske Unije*, 2010., C 83/02, čl. 19., st. 2.

bjeglice te stupanj povezanosti s njom.¹³ Bez detaljnijega elaboriranja ta se povezanost može definirati kao:

- izbjeglice u odnosu puke nadležnosti jurisdikcije
- izbjeglice u odnosu fizičke (*de facto*) prisutnosti
- izbjeglice u odnosu pravne (*de iure*) prisutnosti
- izbjeglice u odnosu dopuštena boravka.¹⁴

Neovisno o tome koji će oblik i sadržaj povezanosti država prihvata odobriti izbjeglici nakon što se stekao takav status, nesporno je da je potrebno određeno vrijeme za poštivanje i provedbu propisana postupka ispitivanja i utvrđivanja ispunjava li neka osoba pravne uvjete za stjecanje statusa izbjeglice te u koji oblik povezanosti ulazi s državom prihvata. Njegovo je provođenje otežano, a ponekad gotovo u cijelosti onemogućeno. To se osobito događa u uvjetima masovna priljeva izbjeglica na granice država prihvata. Do takva masovnoga priljeva izbjeglica po pravilu dolazi uslijed masovnih migracija stanovništva zbog ratnih sukoba, progona i terora te uslijed prirodnih i drugih katastrofa koje ga pokreću strahom od gubitka vlastita života ili života članova obitelji, mogućega terora, progona i patnje i/ili egzistencijalne ugroženosti. Koji su uzroci i razlozi za nastupanje takvih društvenih okolnosti za same izbjeglice, odnosno njihov položaj, ne mora biti odlučujuće, ali je važno za razumijevanje zbog čega su danas, u uvjetima (nama znane) najrazvijenije civilizacije, toliko velike migracije stanovništva koje se iskazuju kao masovne izbjeglice i izbjegličke krize. Ta činjenica zahtijeva da se barem s nekoliko riječi osvrnemo na taj problem jer će on još dugo biti egzistentan.

1. Osvrt na moguće uzroke masovnih migracija

Još su krajem prošloga stoljeća tezom o stvaranju novoga svjetskoga portekta najavljene velike i korjenite društvene promjene koje će zahvatiti cijeli

¹³ Stupanj povezanosti i standardi po kojima izbjeglice ostvaruju pojedino pravo, osnova su utvrđivanja njihova formalnog i stvarnog položaja u državi prihvata. Mogu se razlikovati kao minimalni standardi uz koje je povezano pojedino pravo izbjeglice, a oni su a) standard običnog stranca, b) standard najpovlaštenijeg stranca, c) standard vlastitih državljana te d) standard apsolutne zaštite. Više o ovim pitanjima vidi Davorin LAPAŠ, *Međunarodnopravna zaštita izbjeglica*, Zagreb, 2008., str. 23. – 28.

¹⁴ Klasifikacija mogućeg stupnjevanja veze između izbjeglica i države prihvata preuzeta od D. LAPAŠ, *n. dj.*, str. 9.

svijet, pa tako i Europu.¹⁵ One su, napose, uočljive u namjeri da se grade i razvijaju društva u suvremenim državama, koja će počivati na idealima i vrjednotama mira, sigurnosti i stabilnosti, slobode demokracije, dijaloga i tolerancije, vladavine prava i pravne sigurnosti, solidarnosti među ljudima te ljudskih i manjinskih prava i sloboda.¹⁶

Uspostava i ustrojavanje takvih društvenih zajednica i državnih jedinica u svijetu se ne odvija izvan realna vremena i prostora. Njih karakteriziraju različiti kulturološki obrasci, tradicije i običaji, jezici i religije, drukčiji pristupi ljudskim pravima i slobodama, različite razine ekonomskoga, tehničko-tehnološkoga i ukupnoga društvenoga razvitka te rasprostranjenost i koncentriranost prirodnih bogatstava, ljudskih potencijala, dosegnutim standardom i željom za njegovim podizanjem na višu razinu. Sva ova pitanja treba imati u vidu kada se želi koliko-toliko sagledati još jednu od suvremenih pojava koja karakterizira ovo naše današnje vrijeme. To su veliki pokreti u stanovništvu putem tzv. masovnih migracija usmjerenih prije svega prema zemljama visoko ostvarenih demokratskih, kulturoloških i socioekonomskih standarda, vladavine prava, ljudskih i manjinskih prava i sloboda te mira, sigurnosti i stabilnosti. Istodobno ne možemo a da ne kažemo da se veliki pokreti stanovništva (njegovim migriranjem) odvijaju na prostorima koji su, s jedne strane, bogati rijetkim rudama i mineralima potrebnima za najsuvremenije i sofisticiranije proizvodnje, zatim na područjima bogatima energentima (nafta, plin i sl.), a s druge su strane zahvaćena unutrašnjim razdorima i sukobima, ali i međunarodnim intervencijama i lokalno, odnosno regionalno ograničenim ratnim sukobima, zatim nepovoljnim klimatskim djelovanjima i promjenama uz veoma nizak osobni i ukupni društveni standard koji se po pravilu definira takvim siromaštvom koje dovodi do egzistencijalne ugroženosti stanovništva. Razmjeri ovih migracija najbolje izražavaju stavovi o tome da je „Afrika u

¹⁵ Costas DOUZINAS tako u svojoj knjizi *Ljudska prava i imperija*, Beograd, 2008. na str. 23. citira predsjednika Georga Busha starijeg koji je 1991. godine obznanio da je „novi svjetski poredak na vidiku [...] poredak u kojem će principi pravde i ferpleja zaštititi slabe od jakih, a sloboda i čovječnost udomiće se u odnosima među nacijama [...] Trajni mir mora biti naša misija.“ Radi se o govoru kojim se obratio 6. ožujka 1991. na kraju Zaljevskog rata.

¹⁶ Vidi Preambulu „Ugovora o Europskoj uniji“, 2010., C 82/1, ili Preambulu „Povelje o temeljnim pravima Europske unije“, 2010., C 82/02, te Preambulu „Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda“, *Narodne novine - Međunarodni ugovori*, 1997., br. 18.

pokretu“, da su u pokretu stanovnici zemalja Bliskoga istoka i srednje Azije itd. Prema izjavi tajnika UN-a Ban Ki-muna riječ je o pokretu koji obuhvaća približno 130 milijuna ljudi koji, u krajnjoj liniji, traže mogućnost za sebe i svoje obitelji kako „uteći s donje ljudske verige svjetskoga ekonomskoga hranidbenog lanca.“¹⁷

Objašnjavajući i/ili navješćujući fenomen masovnih migracija, različiti autori pronalaze raznovrsne uzroke njihova nastanka. Neki, kao npr. američki politolog Samuel Huntington, vide ih kao posljedicu sukoba nacija, skupina i kultura različitih civilizacija. Drugi ih vide u islamskom fundamentalizmu i na njemu utemeljenu terorizmu, a treći, kao Ivan Markešić, u „sudaru zapadnoeuropske civilizacije s posljedicama vlastitih imperijalnih bezočno brutalnih osvajачkih i pljačkaških pohoda na područja koje je trebalo osvojiti i podrediti.“¹⁸ Četvrti ih vide u klimatskim promjenama, bijegu od egzistencijalne ugroženosti, gaženju ljudskih prava i sloboda te ljudskoga dostojanstva, u bijegu od nasilja, terora i rata itd. Svi su oni manje ili više u pravu.¹⁹ No, ne smije se zanemariti ni teza koju zastupa Vandana Shiva:

Pohlepa i prisvajanje tuđeg dijela dragocjenih resursa našega planeta u korijenu sukoba i sam korijen terorizma. Kad su predsjednik Bush i premijer Tony Blair objavili da je cilj globalnog rata protiv terorizma obrana američkog i europskog načina života, objavili su rat ovom planetu – njegovoj nafti, vodi, biološkoj raznolikosti. Način koji na zemlji živi dvadeset posto ljudi koji se koriste s osamdeset posto planetarnih resursa, lišit će osamdeset posto ljudi na njoj dijela resursa koji im pripada te naposljetku i uništiti planet. Ne možemo opstati kao vrsta ako se pohlepa povlašćuje i štiti te ako ekonomija pohlepnih postavlja pravila tome kako ćemo živjeti i umirati.²⁰

Zapravo, Vandana Shiva s pravom upozorava na činjenicu koja je postala sasvim razvidna s početka ovoga našega doba, a to je da su prirodni resursi ne samo najednako rasprostranjeni i ograničeni već da je pitanje tko će ih iskorištavati, njima upravljati i raspolagati, uzrok napetosti i sukoba, pa i ratova. Ako se k tomu pridodaju negativni klimatski utjecaji, slika postaje cjelovita i zaokružena. Različitosti koje karakteriziraju pojedine civilizacije, narode i kulturu umjesto da se koriste kao sredstva približavanja i međusobna

¹⁷ I. BEŠKER, *n. dj.*, str. 24.

¹⁸ Dijana JURASIĆ, „Da sam plavokos, možda ne bi pitali odakle sam“, *Večernji list*, 4. IV. 2016. str. 34.

¹⁹ Usp. *isto*.

²⁰ Vandana SHIVA, *Ratovi za vodu: privatizacija, zagađivanje i profit*, Zagreb, 2006., str. 15.

obogaćivanja, sve više postaju instrumenti politike kojim suprotstavljaju jedne protiv drugih.

Dakako, time se po nekima zlorabe demokracije kao takve i njezini ideali i vrijednote. Tako Shiva izvodi zaključak s kojim bi se bilo teško ne složiti ako ga se sagledava u kontekstu: „Demokracija nije puki izborni ritual, nego moć ljudi da oblikuju svoju sudbinu, da odrede kako će posjedovati vlastite prirodne resurse i njima se koristiti, [...] proizvoditi i raspodjeljivati ...“²¹

Drugim riječima, čini se da nije moguće, barem ne zasad, izbjeći opasnost da u ovom stoljeću imamo ratove zbog vode, prirodnih izvora energije (energenata) ruda, i drugih minerala itd. No, tada se mora jasno i bez ograde iskazati da su oni, uz klimatske promjene, siromaštvo i nerazvijenost ključni izvori masovna traganja za boljim, sigurnijim i mirnijim životom, odnosno da se u njima kriju uzroci sukoba, pa i terorizma, koji za posljedicu imaju masovni egzodus stanovništva.

Nesmijes zaboravit i utjecaj globalizacije svjetskog gospodarstva na migracijska kretanja. Prije svega ono se ogleda u zahtjevu da se ujednače pravila ponašanja u svjetskim gospodarsko-tržišnim odnosima. Ta bi pravila trebala osigurati ostvarenje sljedećih načela: slobodnoga kretanja rada, roba i kapitala te pod jednakim uvjetima pristup sirovinama i energentima. To implicira potrebu stvaranja jedinstvena i/ili barem ujednačena pravno-političkoga režima društveno-ekonomskih odnosa, dakako na opće prihvaćenim temeljnim vrijednostima i načelima kao što su ideali slobode, demokracije, višestranački izbori, vladavine prava i pravne sigurnosti. No, sve su ove vrijednosti u svom supstancijalnom smislu određive, ali nisu u cijelosti određene. Sadržaji njihova poimanja nisu oslobođeni subjektivnoga stajališta onoga tko ih interpretira, a njegova interpretacija, po prirodi stvari, nije neovisna o utjecaju njegova ideološkoga i kulturološkoga ozračja u kojem on živi, školuje se i radi. Problem nastupa u trenutku kada najrazvijenije zemlje Zapada i njihove korporacije zahtijevaju i očekuju da se svjetska gospodarska globalizacija provodi u skladu s njihovim sustavom vrijednosti koji je temelj za uređenje i tumačenje njihova pravnoga poretka, pa i na područjima drukčijih kulturnih, običajnih, religijskih i pravnih poredaka utemeljenih i zaštićenih vrijednostima.

²¹ *Isto*, str. 15. – 16.

Ti postupci ne idu ni lako ni brzo. Riječ je o proturječnostima između novoga i staroga koje unutar sebe nose točke napetosti pa i sukoba između različitih društvenih skupina. K tomu treba pridodati činjenicu da su najčešće potrebe koje treba riješiti evidentne u najsiriromašnijim zemljama, a da globalizacija svjetskoga gospodarstva, iako ostvaruje povećanje bogatstva, pa i individualnoga i društvenoga standarda, ipak to čini sporo u odnosu na potrebe i očekivanja stanovništva. To se ogleda prije svega u nedovoljnu kreiranju i stvaranju novih radnih mjesta, zatim u činjenici da se povećanjem nacionalnoga bogatstva ne uspostavlja razmjeran porast nacionalnoga, individualnoga, obiteljskoga i ukupnoga društvenoga standarda, već se stalno povećava raskorak između bogatih i siromašnih u korist prvih. To kod većine stanovništva izaziva nezadovoljstvo. Kod jednih izaziva napetost i pobunu, a kod drugih potrebu da napuste zemlju podrijetla i upute se u razvijeni-je zapadne zemlje u potrazi za srećom. Tomu dakako doprinose saznanja i dostupne informacije do kojih se s lakoćom dolazi u globalnome svijetu putem medija i drugih suvremenih sustava informiranja.

Uz to treba istaknuti da su migracijski pokreti dostatno potaknuti javnim pozivima,²² pa i predstavnika vlasti zapadnih razvijenih zemalja. Takva je akcija potaknuta nepovoljnim demografskim pojavama u njihovim zemljama. Prema nekim izračunima samo će se u Europi ovakvim demokratskim kretanjima do 2050. stanovništvo smanjiti za 17 %. S druge strane, već sada za potrebe gospodarstva zbog pada radno aktivnoga stanovništva EU godišnje treba priljev od gotovo 1,5 milijun ljudi. Takva potreba za migrantima i aktivnost migranata dovela je do toga da je u EU od rujna prošle do ožujka ove godine samo preko Hrvatske ušlo više od 600.000 ljudi, a ukupno gotovo 1,5 milijun izbjeglica tijekom 2015.²³ Takva se kretanja migranata s pravom nazivaju masovnim egzodusom stanovništva. On sa sobom nosi čitav niz problema, proturječnosti i suprotnosti za njihovo rješavanje koji su za aktere tih odnosa pravi izazov.

²² Prisjetimo se u potvrdi ove teze npr. izjava premijerke savezne Republike Njemačke, gospođe Angele Merkel tijekom prošle i ove godine kojima je ona pozivala izbjeglice ili tvrdila da navedene probleme možemo i moramo moći riješiti i to pružanjem najvišeg stupnja zaštite izbjeglica dodjeljivanjem im teritorijalnog azila.

²³ Usp. Hans-Gert PÖTTERING – Andrej PLENKOVIĆ „Europa može i mora uspijeti“, *Jutarnji list*, 17. V. 2016., str. 12.

Naravno, kad su u pitanju države prihvata koje su članice EU-a, u rješavanju ovih pitanja one moraju polaziti od svojega sustava vrijednosti kao što su humanost, poštivanje ljudskoga dostojanstva, poštivanje ljudskih i manjinskih prava bez ikakve diskriminacije u bilo kojem smislu uz, naravno, poštivanje kulturnih i vjerskih sloboda samih migranata. Ti su izazovi tim veći i složeniji što je danas u EU pravno-politički i demokratski temelj u ostvarivanju ljudskoga dostojanstva i ljudskih prava i sloboda podignut na višu razinu. Ta je razina s pravnoga aspekta jednaka u svim zemljama EU-a, ali je, realno govoreći, na najviši stupanj ostvarenja podignuta samo zasad u njezinim najrazvijenijim članicama kao što su Njemačka, Švedska, zemlje Beneluksa itd. O tome i te kako valja voditi računa jer većina migranata želi steći status izbjeglica i ostvariti izbjeglička prava upravo u tim zemljama.

2. Osvrt na Europsku uniju, njezine ideale, vrijednote i ciljeve, posebice prema ljudskim pravima i slobodama

Stupanjem na snagu *Ugovora iz Maastrichta* 1993. Europska se unija, u pravilu, definirala kao organizacija koja počiva na trima uporišnim točkama. Prva je obuhvaćala Europske zajednice koje su uređivali pravni akti nadnacionalne snage te su po toj točki države članice pristale dijeliti svoju suverenost s drugim članicama. Druge dvije točke obuhvaćale su klasične oblike međunarodne suradnje između država članica. Jedna se odnosila na pitanja vanjske i sigurnosne politike, a druga na zajednička pitanja policijske i pravosudne suradnje u kaznenopravnim stvarima.

Donošenjem i stupanjem na snagu *Ugovora o Europskoj uniji* (UEU)²⁴ i *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* (UFEU) nastupila je nova pravna situacija u europskoj integraciji s bitnim novinama i njihovim učincima kako na članice EU-a, tako i na treće. Uz ova dva pravna dokumenta valja uvijek imati u vidu da su *Povelja o temeljnim pravima Europske unije*²⁵ i *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* sastavni dio *Ugovora o Europskoj uniji*. Europska

²⁴ Vidi *Ugovor o Europskoj uniji* i *Ugovor o funkcioniranju Europske unije*, pročišćena inačica, 2010., C 83/01.

²⁵ Vidi *Povelja o temeljnim pravima Europske unije*, 2010., C 83/02.

unija nije članica *Konvencije*, ali su sve njezine članice *Konvenciju* ratificirale te ju primjenjuju. U tom smislu ljudska prava i slobode sadržane u *Konvenciji* čine opća načela Unije jer „proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama.“²⁶

Stupanjem na snagu ovih pravnih propisa nastala je nova pravna situacija za organizaciju koju poznajemo kao Europsku uniju. Ona proizlazi, osobito iz njihovih supstancijalnih odredbi koje na drukčiji način uređuju položaj i nadležnost EU-a nego što su to u odnosu na Europsku zajednicu činili njezini osnivački ugovori. Kao najznačajnije novine Tamara Čapeta u svome radu „Europska unija po Lisabonskom ugovoru“ navodi:

Prvo, za Europsku je uniju ovim pravnim propisima nastupila nova pravna i strukturalna promjena. Ona je „stekla pravni subjektivitet i stoga jamči identitet na međunarodnom planu.“²⁷ Postala je subjekt međunarodnoga prava. Do ovih ugovora Unija nije imala pravni subjektivitet već su takav pravni položaj imale samo Europske zajednice.

Drugo, spajanjem trećega stupa s prvim i njegovo podvrgavanje nadnacionalnoj metodi suradnje među državama nastupa jedna od najbitnijih promjena. Njome nastaje pravna situacija koja omogućuje da će „se o osjetljivim pitanjima kaznene politike i pratećeg prava u lisabonskoj Europi odlučivati većinski, a ne više jednoglasno, da će donesene odluke izravno važiti u svim državama članicama i biti nadređene njihovim internim pravnim pravilima te da će Europski sud steći mogućnost kontrole provode li države pravo nastalo u okviru te europske politike.“²⁸

Treće, uvodi se i na višu demokratsku razinu izdiže zakonodavni postupak u EU. Europski parlament dobiva nadležnost koja mu omogućava da se „u mnogo većem broju područja u odlučivanju“ uključujući, od npr. suodlučivanja u pitanjima „zajedničke poljoprivredne i ribarske politike“, preko većine pitanja koja su vezana uz „politike slobode, sigurnosti i pravde“, pa do donošenja „cjelokupnog proračuna EU, bez obzira na to je li riječ o obveznim ili neobveznim izdacima.“²⁹

²⁶ *Ugovor o Europskoj uniji*, 2010., C 83/01., čl. 6., st. 3.

²⁷ Vidi Tamara ČAPETA, „Europska unija po Lisabonskom ugovoru“, *Hrvatska javna uprava*, god. X., 2010., br. 1., str. 35. 46.

²⁸ *Isto*, str. 38.

²⁹ *Isto*, str. 42.

Četvrto, *Ugovor o Europskoj uniji* i *Ugovor o financiranju Europske unije* propisuje drukčiju nadležnost nacionalnim parlamentima. Nacionalni parlamenti prvi put „dobivaju ulogu u europskom procesu donošenja odluka. Kao prvo, novi mehanizam kontrole poštivanja načela supsidijarnosti u svakom zakonodavnom aktu EU pruža mogućnost da spriječe centralizaciju odlučivanja. Kao drugo, [...] stekli su pravo na obavještenost o svim prijedlozima zakonodavnih akata, što im omogućuje da utječu na konačni ishod zakonodavnih postupaka kroz odnos nacionalnim vladama...” Uz to, „nacionalne će se parlamente također morati obavijestiti i o svakom novom zahtjevu neke države za članstvo u EU.”³⁰

Peto, Europski sud stječe „izričitu nadležnost kontrolirati pravnu valjanost odluka agencija, tijela i ureda EU povodom izravne tužbe za poništenje, te interpretirati ili kontrolirati valjanost takvih odluka putem prethodnog postupka koji pokreću nacionalni sudovi [...] Najveća promjena vezana uz Europski sud jest to da je njegova ukupna nadležnost proširena i na cijelo područje policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima [...] To znači da su svi nacionalni sudovi, a ne samo oni zadnje instancije, automatski, bez potrebe prethodnog pristanka njihovih država stekli ovlast obraćati se Europskom sudu sa zahtjevima za tumačenje ili ocjenu valjanosti primarnog ili sekundarnog prava u ovom području.”³¹

Šesto, uz sve navedene novine, prvi je put „predviđena mogućnost i postupak izlaska iz EU.”³² No, nama je (zbog potreba ovoga rada) najznačajnija ona novina koju ovdje svrstavamo kao sedmu, a odnosi se na pitanje ljudskih prava i temeljnih sloboda. Ona je usko povezana s položajem, značajem i pravnom naravi *Povelje Europske unije o temeljnim pravima* i *Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda*. Naime, *Ugovor o Europskoj uniji* i *Ugovor o funkcioniranju Europske unije*³³ po svojem su učinku konstitutivni pravni akti, a za EU po svojoj pravnoj snazi imaju istovjetnu snagu i značaj kao ustav u nacionalnim državama. S druge su strane izjednačeni, dakle imaju istu pravnu snagu s osnivačkim ugovorima Europskih zajednica. Nadalje, za stvaranje, uređivanje i usustavljivanje europskih vrjednota, ciljeva i ideala oni postaju gotovo

³⁰ Isto, str. 43.

³¹ Isto, str. 41.

³² Isto, str. 45.

³³ *Ugovorom o funkcioniranju Europske unije* preimenovan je bivši *Ugovor o Europskoj zajednici*.

kodificirajući pravni akti u kojima su enumerativno navedeni, a po svojoj prirodi čine pravno utvrđene preferirajuće vrijednote na kojima treba počivati i razvijati se sveukupan društveni poredak EU-a i njezinih članica.

Činjenicom da je *Ugovor o Europskoj uniji* propisao da Unija priznaje prava, slobode i načela propisana *Poveljom Europske unije o temeljnim pravima* te joj propisujući istu pravnu snagu koju imaju ugovori za cijelu EU i sve njezine članice, dogodio se velik iskorak u pristupu ljudskim pravima i temeljnim slobodama. Ona za Europsku uniju postaju sustav vrijednosti koji proizlazi iz zajedničkoga europskoga naslijeđa u baštinjenju slobode, ideala i vrijednosti europskoga demokratskoga društva, ali i jedan od ključnih elemenata u sustavu pravnih akata kojim se konstitucionalizira suvremena društvena zajednica u kojoj su zajamčena ljudska i manjinska prava i slobode, demokratski političko-pravni društveni ustroj koji se ostvaruje u skladu s vladavinom prava i pravnom sigurnošću. Navedene teze svoju potvrdu imaju u samom tekstu navedenih pravnih akata. Svaka ozbiljnija njihova analiza to će nesporno potvrditi.

Već u svojoj preambuli *Ugovor o Europskoj uniji* jasno navodi da su ga njegove potpisnice i/ili pristupnice prihvatile jer su: „Nadahnuti kulturnim, vjerskim i humanističkim naslijeđem Europe iz koje su se razvile opće vrijednosti neporedivih i neotuđivih prava ljudskog bića, slobode, demokracije, jednakosti i vladavine prava.“³⁴ Nadalje, oni podsjećaju „na povijesnu važnost okončanja podijeljenosti europskog kontinenta i na potrebu stvaranja čvrstih temelja za izgradnju buduće Europe“³⁵, koju žele ustrojavati i izgrađivati „potvrđujući svoju privrženost načelima slobode, demokracije i poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavine prava.“³⁶ Ove vrijednote, ideale, načela i ciljeve iz preambule *Ugovor o Europskoj uniji* i *Ugovor o funkcioniranju Europske unije* kao njezini osnivački akti dalje supstancijalno razrađuju u odredbama svojih pojedinih članaka. Najznačajniji za prethodno naznačena pitanja je članak 2. *Ugovora o Europskoj uniji* kojim se enumerativno navode vrijednosti na kojima se temelji Unija i koji su samim time najvažnije pravom utvrđene i propisane

³⁴ Preambula *Ugovora o Europskoj uniji*, 2010., C 83/1, st. 3.

³⁵ *Isto*, st. 4.

³⁶ *Isto*, st. 5.

vrijednosti koje su temelj za uređivanje, ostvarivanje i razvijanje društvenih i državnih zajednica u cijeloj Uniji i svim njezinim članicama:

Unija se temelji na vrijednostima ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.³⁷

Drugom rečenicom 2. članka propisana su neka od najvažnijih načela koja su nadalje polazište pri tumačenju, poštivanju i provjeri vrijednosti Unije kako u pravnom tako i u svakom drugom obliku uređivanja, njihovoj primjeni i razvoju društvenih i državnih zajednica i njihovih tijela u državama članicama EU-a. Dakako, uz njih valja imati u vidu i načela te ideale sadržane npr. u 3. članku (2., 3. i 5. stavak) te u 4. i 5. članku *Ugovora o Europskoj uniji*. Sve ove vrijednosti, ideali i načela u funkciji su ostvarivanja ciljeva Unije, kao što su „promicanje mira, njezinih vrijednosti i dobrobiti njezinih naroda.“³⁸

Zbog razumijevanja pravnih problema EU-a oko rješavanja statusa i prava izbjeglica važno je zamijetiti da je *Ugovor o Europskoj uniji* prihvatio poštivanje ljudskih prava uključujući i prava pripadnika manjina, kao jednu od vrijednosti na kojoj se temelji Unija, propisujući da je „slobodno kretanje osoba zajedno s odgovarajućim mjerama u pogledu nadzora vanjskih granica, azila, useljavanja te sprečavanje i suzbijanje kriminala“ sastavni dio „područja slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica“ koje Unija nudi svojim građanima.³⁹

Iz ovakva određenja sadržana u *Ugovoru o Europskoj uniji* i *Ugovoru o funkcioniranju Europske unije* glede vrijednosti, ideala, načela i ciljeva proizašao je i pristup koji je prihvaćen u *Povelji Europske unije o temeljnim pravima* u pogledu azila kao jednoga od oblika, sadržaja i naravi prava koje ima izbjeglica u državi prihvata. Ona ga je svojim odredbama sadržanima u članku 18., u II. poglavlju naslovljenu „Slobode“, zajamčila kao pravo na azil uz poštivanje pravila iz Ženevske konvencije iz 1951. i pripadajućeg *Protokola o statusu izbjeglica* iz 1967. Te u skladu s *Ugovorom o Europskoj uniji* i *Ugovorom o funkcioniranju Europske unije*. Zajamčenje prava na azil Europska je unije ovim pravnim propisom napravila velik iskorak jer je, barem na prvi pogled, prvi put legalizirala

³⁷ *Ugovor o Europskoj uniji*, 2010., C 83/01, čl. 2.

³⁸ *Isto*, čl. 3., st. 1.

³⁹ *Usp. isto*, st. 2.

azil kao subjektivno pravo izbjeglice, a ne kao pravo mogućnosti traženja i dobivanja utočišta (azila) u državi prihvata, a na temelju njezine diskrecije o tome ispunjava li izbjeglica procesne i supstancijalne odredbe koje propisuje nadnacionalno i njezino (države prihvata) pravo da joj se može odobriti azil. Međutim, smatram da je iz cjelovite stipulacije članka 18. *Povelje* teško zauzeti stajalište da je ona zajamčenjem prava na azil istodobno ovo pravo utvrdila kao (nesporno) subjektivno ljudsko pravo koje pripada podnositelju zahtjeva, i to obligatorne pravne naravi. Smatram da ovakvo stajalište proizlazi iz analize cjeline članka 18. *Povelje*. Naime, članak 18. zajamčenje prava na azil veže „uz poštovanje pravila iz Ženevske konvencije od 28. srpnja 1951. i Protokola od 31. siječnja 1967. o statusu izbjeglica i u skladu s Ugovorom o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije.“⁴⁰

Takva pravna stipulacija *expresis verbis* upućuje na zaključak da je a) zajamčenje prava na azil, osigurano onom subjektu koji za njegovo dobivanje ispunjava procesne i supstancijalne uvjete propisane *Konvencijom* i *Protokolom*, s jedne strane, a s druge strane da u konkretnom slučaju svakom pojedinom podnositelju zahtjeva, koji ispunjava te propisane pravne uvjete i kriterije, država primateljica mora odobriti to pravo. Ako to ne bi učinila, podnositelj ima pravo pristupa nadležnim pravosudnim tijelima koja rješavaju sporove u zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda radi ostvarivanja djelotvorne zaštite zajamčenja prava na azil. Drugim riječima, došlo je da bitnoga ograničenja diskrecijske ovlasti države prihvata glede odluke o odobravanju azila. Ona ga mora odobriti ako podnositelj ispunjava procesne i materijalne uvjete i kriterije koje propisuje *Konvencija* i *Protokol*. U dvojbi ispunjava li ih ili ne, *Povelja* zahtijeva da se poštivanje pravila iz navedenih pravnih propisa ocjenjuje u skladu s *Ugovorom o Europskoj uniji* i *Ugovorom o funkcioniranju Europske unije*. Sumarno govoreći je li ispunjenje i poštivanje pravila i Ženevske konvencije iz 1951. i *Protokola* od 1967. sukladno, odnosno usklađeno s vrijednostima, idealima, načelima i ciljevima koje propisuju ovi ugovori. Moglo bi se reći da se traži kvalificirano poštivanje pravila Ženevske konvencije i *Protokola* jer ona moraju biti u skladu i u formalnom i u sadržajnom smislu s *Ugovorom o Europ-*

⁴⁰ Članak 18. *Povelje o temeljnim pravima Europske unije*, 2010., C 83/02 glasi: „zajamčeno je pravo na azil, uz poštovanje pravila iz Ženevske konvencije od 28. srpnja 1951. i Protokola od 31. siječnja 1967. o statusu izbjeglica i u skladu s Ugovorom o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu „Ugovori“).“

skejskoj uniji i *Ugovorom o funkcioniranju Europske unije*. Hoće li tumačenje nadležnih pravosudnih tijela ove odredbe *Povelje*, pa onda i njezina primjena ići u tom smjeru tek će se vidjeti. Naime (bar koliko je meni znano), jer još ne postoji konkretna praksa i zauzeto stajalište u tumačenju ove odredbe *Povelje* ni Europskoga suda u Luksemburgu, a ni onoga u Strasbourgu.

Pored toga, treba naglasiti b) da iako samo zajamčenje prava na azil uz poštivanje pravila Ženevske konvencije i *Protokola u skladu* s ugovorima značajno je približavanje prava na azil koncepciji subjektivnoga prava podnositelja, no to ni u kom pogledu ne isključuje primjenu drugih oblika zaštite koju izbjeglice mogu ostvariti od države prihvata, dakako ako ne ispunjavaju uvjete i kriterije za stjecanje prava na azil. Naime, zbog ovakva propisivanja prava na azil ne bi se trebalo zanemariti da stupanjem u vezu s državom prihvata, izbjeglica može ostvariti odnose, kao što su:

- a) „odnos puke nadležnosti (jurisdikcije) države prihvata, bez fizičke prisutnosti na njezinom području;
- b) odnos fizičke (de facto) prisutnosti na području države prihvata;
- c) odnos pravne povezanosti (de iure) na području države prihvata; te
- d) odnos dopuštenog boravka (npr. azila) na području države prihvata.“⁴¹

O kojem je stupnju veze riječ (od četiriju navedenih) između države prihvata i izbjeglica na temelju pravnih propisa kojima se uređuju izbjeglička prava, mora se uvijek zaključivati u skladu s konkretnim slučajem u kojem je ta veza uspostavljena.

Nužno je skrenuti pozornost na ovakve pravne situacije jer to proizlazi iz analize sadržaja pravnih propisa, a prije svega *Ženevske konvencije* iz 1951. i *Protokola* iz 1967., koji se pri ostvarivanju zajamčena prava na azil iz članka 18. *Povelje* moraju poštivati u skladu s *Ugovorom o Europskoj uniji* i *Ugovorom o funkcioniranju Europske unije*.

Osim toga, analizom ovih propisa razvidno je a) da je izbjegličko pravo šire pravo od prava azila; b) da je pravo azila samo jedan, doduše najcjelovitiji oblik zaštite izbjeglica jer se ostvaruje kao teritorijalna zaštita, tj. kroz pravo dopuštena boravka; c) da je u značajnoj mjeri ostvarena težnja nositelja ideje

⁴¹ Klasifikacija vrsta izbjeglica prema stupnju veze s državom prihvata preuzeta od D. LAPAŠ, *n. dj.*, str. 9.

da se pravo azila približi i izjednači sa subjektivnim pravom, ali to još uvijek nije učinjeno jer još uvijek, iako uz dodatna ograničenja, pravo dodjele azila pripada državi prihvata, a izbjeglici pravo podnošenja zahtjeva za stjecanje azila i, ako ispunjava uvjete i kriterije iz *Ženevske konvencije* i *Protokola* u skladu s *Ugovorima o Europskoj uniji* i o funkcioniranju Europske unije, pravo da mu se odobri stjecanje prava na azil.

Naveden sustav vrjednota, ideala i ciljeva, a posebice prihvaćena i zaštićena ljudska i manjinska prava i slobode u Europskoj uniji i njezinim državama članicama te pravni okvir za rješavanje pitanja i problema izbjeglica u stalnom su i aktivnom međuodnosu. Naime, sustav vrjednota, ideala i ciljeva Europske unije te njezin pristup temeljnim ljudskim i manjinskim pravima i slobodama, u Uniji su i njezinim članicama pretpostavka da u rješavanju statusa i prava izbjeglica polaze od njih i da ih svojim postupcima i odlukama ne ugrožavaju upravo zbog obveze da sami poštuju i primjenjuju svoj sustav na svakoga pa i na izbjeglice u onoj mjeri u kojoj se on odnosi i na svakog čovjeka. S druge strane, masovan priljev izbjeglica sam po sebi zahtijeva posebne postupke pa i ograničenja radi zaštite vlastite sigurnosti. S treće strane izbjeglice očekuju da dolaskom u Europsku uniju i njezine države članice ostvare prava izbjeglica koja im omogućuju najviši stupanj veze s državom prihvata (azil) jer im je to javnim pozivom ponuđeno. Istodobno, oni očekuju da će zadržati sve one vrijednosti, ideale i slobode koje nose sa sobom kao svoj etnički i kulturološki *ethos*. Je li sve to moguće pomiriti i ostvariti a da ne dođe do devalviranja europskoga sustava vrjednota, sloboda i ideala ili, s druge strane, nemogućnosti sukladno njima osiguranja i zaštite ljudskih i manjinskih temeljnih prava i sloboda izbjeglicama? O tome slijedi osvrt u nekoliko teza u nastavku ovoga rada.

3. Osvrt na masovan priljev izbjeglica i njegov utjecaj na sustav europskih vrjednota, ideala i ciljeva

Europska se unija s pravom može ponositi činjenicom da je na globalnoj sceni postala najsnažnija politička i gospodarska zajednica koja, baštineći europske demokratske vrjednote, slobode i ideale, uspješno ostvaruje mir,

sigurnost, stabilnost i „prosperitet europskim narodnima pomoću snažne ekonomske i pravne integracije.“⁴² Europa, poglavito države članice EU-a, potpuno je svjesno okrenula „leđa huškanju na rat, želi za uništavanjem i neljudskosti iz prve polovice 20. stoljeća. Umjesto toga udružili su snage za Europu u kojoj više neće biti mjesta za pobjednike i gubitnike, nego samo za dobitnike.“ Zbog toga su u pravu svi kada navode da su „duša Europe njezine vrijednosti.“⁴³ Njihovo ostvarivanje, daljnje unaprjeđivanje i zaštita, u uvjetima globalizacije, svjetskih kriza iz kojih proizlaze i masovne migracije stanovništva pod stalnim je izazovima koji traže od Europljana potvrdu da i dalje dijele zajedničke vrijednosti te spremnost da u njihovu očuvanju daju jedinstvene i zajedničke odgovore na te izazove. O kojim je izazovima riječ i kako odgovoriti na njih, pišu predsjednici Europske komisije i Europskoga parlamenta gospoda Jean-Claude Juncker i Martin Schulz u svome članku *Dragi Europljani, trebamo jedni druge više nego ikada*.⁴⁴ Između ostalog, navode tri najznačajnija:

„Prvo, očuvanje našeg europskog načina života, [...] nama Europljanima se isplati držati zajedno jer je na kocki naš europski model društva koji se temelji na demokraciji, vladavini prava, solidarnosti i ljudskim pravima. Mi poznajemo građanska prava, slobodu medija i pravo na štrajk, a ne poznajemo mučenje, dječji rad i smrtnu kaznu [...] Drugo, jamstvo sigurnosti i mira. Ako mi Europljani nastupamo svi kao jedan, možemo mnogo postići [...] U našem neposrednom susjedstvu bukte sukobi i ratovi: u Siriji svakodnevno ginu ljudi, a stanje u istočnoj Ukrajini i dalje je zabrinjavajuće. Napadi u Bruxellesu i Lahoreu, Istanbulu i Parizu tragično su nas podsjetili na to da islamski terorizam predstavlja globalnu prijetnju. S obzirom na takvo stanje u svijetu ne možemo si priuštiti trošenje snage na nacionalne taštine [...] moramo nastupati jednoglasno jer samo tako možemo povećati svoj utjecaj.

Treće, upravljanje migracijom. Danas se više ljudi nalazi u bijegu od ratova, sukoba i progona nego u bilo kojem drugom trenutku nakon Drugog svjetskog rata. Oni u našim zemljama traže utočište i zaštitu od nasilja Islamske države i Assadovih kasetnih bombi. Pred nama je toliki izazov da ga nijedna

⁴² H. PÖTTERING – A. PLENKOVIĆ, *n. dj.*, str. 12.

⁴³ *Isto*.

⁴⁴ Jean-Claude JUNCKER – Martin SCHULZ, „Dragi Europljani, trebamo jedni druge više nego ikada“, *Večernji list*, 6. V. 2016., str. 17.

država članica ne bi mogla savladati sama, ali zajedno, kao kontinent s više od 500 milijuna stanovnika, možemo podijeliti tu odgovornost.“ Osobito stoga što „solidarnost i ljubav prema bližnjemu ne smiju biti samo prazne fraze iz nedjeljnih govora. To su vrijednosti koje nešto znače samo ako ih i primjenjujemo.“⁴⁵

Slijedom izloženoga čini mi se da ne bi trebalo dvojiti da su dvojica predsjednika dobro detektirala probleme i izazove koji stoje pred EU-om i Europljanima u današnjem globalnom svijetu, a posebice s obzirom na utjecaje koji na njihovo nastojanje imaju masovne migracije. No, jesu li konkretni odgovori Europske unije i njezinih članica takvi da polaze od temeljnih zajedničkih vrijednosti koju baštine ili se neki od njih pridružuju možda svim onim činiocima koji ih narušavaju, pa i povređuju? Na postavljeno je pitanje teško dati egzaktan i cjelovit odgovor jer, zasad, nije provedeno cjelovito istraživanje. Zbog toga on mora, na žalost, biti fragmentaran i povezan uz konkretne primjere koji su nam znani prateći informativni prostor koji se odnosi na ona pitanja te pojedine slučajeve o kojima su informirali pisani i slikopisni mediji.

Imajući u vidu navedeno samoograničenje, ipak bi prije svega trebalo ukazati na percepciju većeg dijela javnosti da se, sasvim načelno govoreći, u konkretnoj situaciji glede rješavanja pitanja i problema vezanih uz masovne izbjeglice nisu najbolje snašla ni tijela EU-a, a ni pojedine države članice Europske unije. Na takvu konstataciju ukazuje čitav niz primjera od kojih navodim neke koji po svome supstancijalnome sadržaju ne samo da nisu konzistentni s europskim sustavom vrijednota, ideala i sloboda nego bi se čak moglo reći da su im proturječni.

Prvo, pod pritiskom masovna priljeva izbjeglica i s njima povezanom opasnošću da se unutar njih infiltriraju potencijalni teroristi, došlo je do pojačana kontroliranja državnih granica. Na žalost, ta je kontrola u nizu slučajeva doživjela svoj radikalni oblik u podizanju ograda na granici i to kako prema državama nečlanicama tako i prema članicama Europske unije. Takvi postupci uz ugrožavanje načela zajedništva i jedinstvenosti u traženju rješenja za probleme koji se tiču cijele Unije, ugrozili su jedno od temeljnih načela za ostvarivanja jedinstvenoga gospodarskoga i kulturološkoga prostora, a to je sloboda kretanja roba, rada (ljudi) i kapitala, koje se u EU ostvaruje kao tzv.

⁴⁵ *Isto.*

schengenski prostor. Sloboda kretanja (ljudi, rada, kapitala i roba) jedno je od najvećih dostignuća EU-a, koje u svojoj biti čini temelj za ostvarivanje svih njezinih zajedničkih europskih vrijednota, ideala i ciljeva.

Drugo, motivirani željom da istodobno riješe više problema, čelnici EU-a, i pojedinih (najrazvijenijih) država članica, npr. Njemačke, zauzeli su stajalište da je potrebno u rješavanju izbjegličke krize primijeniti institut azila. Time su se, doduše, istodobno odredili da izbjeglicama ponude institut koji jamči jedan od najviših oblika njihove povezanosti sa zemljama prihvata, zatim, institut koji otvara najširi prostor da im se po obuhvatu i sadržaju priznaju izbjeglička prava kao ljudska prava i slobode. S druge strane, time su države članice, ali i sama Europska unija, otvorile prostor za realizaciju svojih interesa koji proizlaze iz potrebe za osiguranjem potrebnoga broja radno aktivnih ljudi koji nedostaju njihovu gospodarstvu. Time bi ublažili, ako ne u cijelosti zaustavili, nepovoljne učinke demografskoga sloma u Europskoj uniji, poglavito u njezinim najrazvijenijim i gospodarski najpotentnijim članicama, odnosno u svojim zemljama. Posljedično tomu slijedi: a) zahtjev da se u EU uvede i pravno uredi zajednička azilna politika; b) napuštanje i neprimjenjivanje dosadašnjega europskoga sustava azila utvrđenoga *Dublimskim sporazumom*, ali i prešutno neprimjenjivanje drugih oblika i sadržaja rješavanja pitanja i problema izbjeglica koje propisuju akti nadnacionalnoga (međunarodnoga) prava.

Pod motom da se traži zajednička politika azila i pravednija raspodjela azilanata, Europska je komisija pokrenula reformu zajedničkog sustava azila, utvrđenog dublimskim dokumentima⁴⁶ te donijela odgovarajuće odluke kojima je predviđen tzv. sustav kvota kojim se u ime solidarnosti raspoređuju migranti u zemlje članice EU-a, dakako ako ih zbog njihove prekobrojnosti nije u stanju prihvatiti zemlja prihvata za koju su izrazili želju da u njoj ostvare azil. Takav pristup može i izaziva nove pravne i stvarne situacije za koje bi teško bilo ustvrditi da su kompatibilne sa sustavom vrijednota, prava, ideala i sloboda EU-a, ponajprije zbog toga što izbjeglice slijedeći svoj interes i interese svoje obitelji žele ostvariti azil u gospodarski najrazvijenijim i politički i pravno najstabilnijim zemljama. Osim toga, oni su na izbjeglički put i krenu-

⁴⁶ Usp. Augustin PALOKAJ, „EK: Tražimo pravedniju raspodjelu azilanata“, *Jutarnji list*, 7. IV. 2016., str. 5.

li, pored inog, i zbog poziva lidera tih zemalja (npr. Njemačke). Neostvarivanjem azila u tim zemljama oni se osjećaju prevarenima i nejednakima u odnosu na one koji su uspjeli ostvariti azil u željenoj zemlji prihvata. Također, teško je u javnosti razbiti percepciju da ovaj model najrazvijenijim zemljama omogućuje prešutnu selekciju (po dobi, obrazovanosti i sl.) podnositelja azila polazeći ponajprije od interesa svoga gospodarstva za određenom strukturom radno aktivnih osoba. Takva percepcija dodatno pojačava opetovane izjave i na njima utemeljena praksa da mogućnost podnošenja zahtjeva za dodjelu azila imaju samo izbjeglice iz zemalja svoga podrijetla i to Sirije, Afganistana i Iraka. S pravom se mnogi pitaju zašto se u neravnopravan položaj stavljaju izbjeglice iz Jemena, Libije i drugih zemalja u kojima postoje sukobi i ratovi. Osim toga, takav pristup nije i ne bi se moglo reći da je inherentan sustavu vrjednota, ideala i sloboda, a poglavito zaštiti ljudskih prava i sloboda u Europskoj uniji, tim više što temeljna ljudska prava i slobode pripadaju svakom ljudskom biću upravo po tome što je to što jest – ljudsko biće – te da se Europa smatra kolijevkom priznavanja i zaštite ljudskih i manjinskih prava i sloboda i to bez ikakve diskriminacije.

Treće, postavljanjem ograde (od tzv. žilet žice) na granice između država članica EU-a te stavljanjem na provjeru svoju spremnost da se ne prihvati zajednička politika azila, i u skladu s njom solidarna primjena kvotne raspodjele podnositelja zahtjeva za dodjelu azila, pojedine države članice EU-a svojim radikalnim postupcima ugrožavaju ne samo temeljna načela jedinstva i zajedništva već i temeljne vrijednosti kao što su vladavina prava pa sve do toga da dovode u pitanje i primjenu provedbu temeljnih pravnih akata EU-a. Podsjetimo da je stupanjem na snagu *Ugovora o Europskoj uniji* i *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* nastupila i novost u postupku donošenja i provođenja pravnih akata EU-a. S jedne strane to se ogleda u novom iskoraku u demokratizaciji postupka njihova donošenja dok se s druge strane pojačava obvezatnost svih, uključivo i država članica glede postupanja u njihovu provođenju i primjeni. Naime, iako su zakonodavne ovlasti po samom *Ugovoru o Europskoj uniji* podijeljene u tri kategorije, na isključive, podijeljene i komplementarne, treba podsjetiti da su takve „ovlasti uglavnom preemptorne, tj. jednom kad EU pravno uredi neko pitanje, države ga članice nisu više ovlaštene drugačije

urediti sve dok postoji europska norma.⁴⁷ Dodatno treba podsjetiti još i na to da je najveći broj europskih politika u podijeljenoj nadležnosti između država članica i EU-a. Osim toga, nije na odmet u kontekstu ove problematike još jednom naglasiti da se najveći broj tih akata (uključivo i one koji se odnose na pravno uređivanje problematike izbjeglica i zajedničke politike azila) donose u „redovitom zakonodavnom postupku“, što „istovremeno znači afirmaciju nadnacionalne metode jer u redovitom zakonodavnom postupku Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom, a ne jednoglasno.“⁴⁸

Takva situacija zbog zaštite „svojih“ interesa, doduše po načelu naknadne pameti,⁴⁹ kod nekih država članica izaziva otpor pa i deklarirano stajalište da će poduzeti odgovarajuće mjere da od sebe sklone obvezu provođenja propisa o zajedničkoj politici azila, i to prije svega u dijelu obveznosti prijma odgovarajućega pripadajućega broja izbjeglica koji im je dodijeljen primjenom kvotnoga sustava. U nekim državama članicama pojedini političari prijetu da će organizirati referendum o izlasku iz Unije (npr. političari desnice u Austriji), u nekima je on korišten kao argument da se na referendumu donese odluka o izlasku iz Unije (npr. u Engleskoj), dok u Mađarskoj organiziraju referendum za neprihvatanje kvota za smještaj izbjeglica. Dakako da su takvi postupci u suprotnosti sa zajedničkom politikom i zajedničkim idealima, vrjednotama i slobodama EU-a.

Dok jedni najavljuju i organiziraju provođenje referenduma o neprihvatanju kvota za smještaj izbjeglica, drugi radi rješavanja svojih demografskih problema općenito, a u nedostatku radno sposobnoga stanovništva posebno, zahtijevaju ubranu primjenu i provedbu politike zajedničkoga azila, treći iz istih razloga te mogućega utjecaja na naknadnu raspodjelu utjecaja u gospodarenju (eksploatiranju svih vrsta sirovina, obnovi, trgovini itd.) i upravljanja na teritoriju država podrijetla izbjeglicama nude državljanstvo, dakako uvijek pod egidom humanitarne brige o njima.⁵⁰ Takvi se postupci mogu povezati i s

⁴⁷ T. ČAPETA, *n. dj.*, str. 44.

⁴⁸ *Isto*, str. 42.

⁴⁹ Upotrebljavam pojam „naknadna pamet“, naprosto stoga što su takvu pravnu regulativu s kojom se sada ne slažu sve te države članice prihvatile prihvaćajući *Ugovor o Europskoj uniji* i *Ugovor o funkcioniranju Europske unije*.

⁵⁰ Usp. „Sirijske izbjeglice dobit će državljanstvo“, *Jutarnji list*, 8. VII. 2016., str. 20.

politikom preseljenja stanovništva radi pražnjenja prostora za koji se priprema drukčija namjena.

Četvrto, posebno je pitanje u kojoj je mjeri kvotni sustav raspodjele azilanata inherentan s načelom pravičnosti, neovisno što je utemeljen na načelu razmjernosti koji određuje broj azilanata za pojedinu zemlju članicu prema udjelu njezina stanovništva u ukupnome broju stanovnika EU-a. Smatram da i te kako treba uzeti u obzir prigovor da je takva raspodjela, iako matematičko-statistički korektna, ipak nepravedna jer ona u dostatnoj mjeri ne vodi dovoljno računa o ekonomskim prilikama, razvijenosti i mogućnostima država članica. Ovaj prigovor donekle slabi ima li se u vidu činjenica da je Europska unija putem svojih socijalnih i humanitarnih fondova spremna ekonomski pomoći države članice slabije ekonomske moći.

Peto, posebni problemi i poteškoće proizlaze iz (ne)spremnosti obiju strana (države prihvata i izbjeglica) na međusobnu prihvaćenost, na prilagođavanje običajima, vrijednotama, idealima, pravima i slobodama koje su uređene pravnim poretком države prihvata. S druge strane, ima nespremnosti i nesnalaženja i država prihvata glede omogućavanja izbjeglicama da se bez poteškoća koriste svojim običajima, vrijednotama, idealima, pravima i slobodama koje nisu u izričitoj oprjeci s onima koje baštini Europska unija, odnosno njezine države članice. Strah za sebe i svoje članove obitelji od nerazvijenosti, svega onoga što donosi nova životna sredina, nepoznavanje jezika, kulture i običaja te sredine kod izbjeglica pojačava potrebu za zajedništvom te prakticiranje svojeg sustava vrijednota, tradicija, običaja i pravila ponašanja. Naravno, da je s aspekta europskoga sustava vrijednota neprihvatljiva politika getoizacije izbjeglica, ali i prakticiranje nekih od njihovih vrijednota, ideala i sloboda koji su potpuno oprječni sustavu koji baštine Europljani. Ilustracije radi, u Europskoj uniji i njezinim članicama potpuno je neprihvatljiva poligamija. Zato ne treba čuditi što u Njemačkoj vlasti jasno poručuju da nema tolerancije prema bigamiji. Mogli bi se navesti i drugi primjeri, no za potrebe ovoga rada i teme kojom se on bavi dostatni su i ovi.

Šesto, posebno teški oblici narušavanja pa i cjelovita negiranja europskoga sustava vrijednota, ideala, sloboda i prava koje je u svoje temelje ugradila Europska unija, kao zajedničku baštinu Europljana, proizlazi iz političkih stajališta manje ili više utjecajnih čelnika, koja oni javno iznose i

bez imalo krzmanja brane kako u svojim zemljama članicama EU-a tako i na tijelima EU-a. Primjerice, tako u Francuskoj Marina Le Pen gradi i provodi svoj politički program na paroli „Francuska Francuzima“. Premijer Slovačke javno izjavljuje da će njegova zemlja iz Sirije primati samo izbjeglice kršćane jer je Slovačka kršćanska zemlja i on se protivi stvaranju jedinstvene muslimanske zajednice u svojoj zemlji. Podupiratelja ovakvih ideje ima i u drugim zemljama, npr. u Poljskoj, Češkoj itd.

Sedmo, posebno teška ugroza svih vrjednota, ideala, prava i sloboda, uključujući temeljna ljudska i manjinska prava i slobode na putu u EU-a, proživljavaju, trpe i pate one izbjeglice koji su upali u šake međunarodnoga kriminala. Njima, ako nemaju novaca za platiti svoj put u slobodu, u članicu EU-a u kojoj žele ostvariti izbjeglički status i dobiti azil, ugrožena su sva ljudska prava i slobode. Osobito je teška situacija za one nesretnike koji su pod „vlašću“ kriminalnih bandi koje se bave trgovinom ljudima i ljudskim organima. Ako nemaju novca za platiti, ubijaju ih, a njihove organe prodaju trgovcima organa, primjerice, iz Egipta. „Blaža“ je situacija povezana s onima koji su platili za prebacivanje iz svojih zemalja podrijetla u neku zemlju članicu EU-a. No, i među njima je velik broj žena i djece koji postaju robom u trgovini ljudima. Europska unija i njezine članice ulažu sredstva i napore kako bi se stalo na kraj toj i takvoj raboti kriminalaca koji lešinare nad tuđom nesrećom, prije svega da bi se pomoglo nesretnim ljudima – izbjeglicama, da bi se obračunalo s organiziranim kriminalom, a kriminalce privelo sudu i kaznilo ih se za počinjena djela. No to čini i radi potvrde svoje vjerodostojnosti, snage i volje da se zaštite vrjednote, slobode i ideali u sklopu s ljudskim i manjinskim pravima i slobodama svakog čovjeka bez ikakve diskriminacije, u skladu sa vladavinom prava.⁵¹

Zaključna stajališta

Problem izbjeglica posljednjih je godina eskalirao do te mjere da se s pravom smatra najtežim nakon Drugoga svjetskoga rata. Države i njihovi pravni poredci u redovnim situacijama u kojima se odvijaju i razvijaju društveni odnosi

⁵¹ Usp. „Migranta koji nema novaca ubiju, a organe na brzinu prodaju“, *Jutarnji list*, 5. VII. 2016., str. 20.

pod njezinom jurisdikcijom uobičajeno govoreći zajamčuju svojim građanima i svim drugim ljudima koji se zateknu na njezinu teritoriju pravnu sigurnost uz poštivanje ljudskih prava i sloboda svakoj osobi poštujući njezinu osobnost i ljudsko dostojanstvo. Problemi nastaju kada osoba postane izbjeglicom i više nije pod političko-pravnom zaštitom svoje države podrijetla. Kada bi dolazile u države prihvata koje unutar svojih pravnih poredaka ne bi imale pravno uređena pitanja stjecanja statusa izbjeglice, njihove oblike, sadržaj, kvantitete i kvalitete povezanosti s državom prihvata, izbjeglice bi „bile podložne krajnjem izrabljivanju i drugim oblicima zlostavljanja, uhićenjima i protjerivanja.“⁵²

Međunarodna je zajednica do najnovijih (u posljednjih dvadesetak godina) događanja i stvaranja velikih izbjegličkih valova (masovna priljeva izbjeglica) ova primjereno uredila normama međunarodnoga prava, a na području pojedinih kontinenata i njihovim normama.

Na žalost, masovne migracije izazvane ratovima, sukobima, terorom i protjerivanjem stanovništva te klimatskim promjenama, prirodnim i drugim katastrofama, pred sveukupnu su međunarodnu zajednicu postavili nove probleme i izazove u reguliranju i rješavanju pitanja i odnosa povezanima s njima. Osobito su izraženi na prostorima koji su na pravcima velikih migracija i želje izbjeglica da u njima ostvare svoj izbjeglički status te steknu izbjeglička prava u skladu s nadnacionalnim i nacionalnim pravom. U takvoj se situaciji našla Europa, osobito Europska unija i njezine članice. Zbog potvrđivanja vlastita sustava vrijednosti, humanitarnosti i solidarnosti, ali i rješavanja vlastitih demografskih problema te s njima povezanih gospodarskih i socijalnih pitanja, Europska se unija sa svojim članicama našla u situaciji da brzo, kvalitetno i u skladu sa svojim sustavom vrijednota, ideala, prava i sloboda odgovori na ove izazove. Ti odgovori po naravi stvari imaju svoju socijalnu, gospodarsko-financijsku, kulturološku, ali i političko-pravnu dimenziju. Zbog njihove naravi i namjene njima se u ovom radu nisam bavio. Nastojao sam samo ukazati na jedan od segmenata međusobnoga odnosa između izbjeglica i država prihvata u EU, a on se odnosi na pitanje migracijskih utjecaja na prihvaćanje normativno-pravnog sustava europskih ideala, vrijednota i ciljeva, posebno u odnosu na ljudska prava i slobode.

U ovom radu izloženi primjeri, ali i mnogi drugi neizloženi pojavni oblici (koji su imali utjecaja na autora prilikom pisanja ovog rada), ukazuju na to

⁵² S. KAURIN, *n. dj.*, str. 107.

da na ovom području ima sve više i više otvorenih pitanja i problema. Na temelju stajališta i izjava predstavnika nadležnih tijela EU-a te najrazvijenijih i gospodarsko-financijski najposposobnijih država članica nema sumnje u njihovu spremnost da se upuste u njihovo rješavanje. U tom segmentu nedostaje volje, znanja pa i sredstava da se oba pitanja i problemi riješe na human i za izbjeglice odgovarajući i prihvatljiv način koji priliči ljudskomu dostojanstvu, zaštiti i afirmaciji osobnosti svakog pojedinog ljudskog bića. No, problem je u vremenu, napose u situaciji tzv. masovna priljeva izbjeglica. Nadajmo se da će Europska unija i njezine članice na temelju svojih demokratskih standarda, poštivanja i zaštite svojih vrijednota, ideala i sloboda, ljudskih prava i sloboda na načelima vladavine prava, humanosti i ljudskosti na zadovoljstvo izbjeglica i stanovnika država prihvata, što brže, uz što manje patnji ljudi i društvenih potresa iznaći i prihvatiti odgovarajuća rješenja konzistentna sustavu europskih vrijednota, ideala i demokratskih sloboda. S druge strane, nadati je se da će Europska unija i njezine članice, pa i primjerom načela pozitivne diskriminacije, osigurati izbjeglicama mogućnost ostvarivanja i zaštite njihove kulture, običaja, tradicije jezika i pisma, odnosno svega onog što čini *ethos* jednoga kulturološkoga entiteta. Dakako, pod pretpostavkom da nije riječ o takvim suprotstavljenostima koje bi ugrožavale ili, čak, u cijelosti negirale sustav vrijednota, ideala, prava i sloboda na kojim počiva EU. Dakle, drukčije, ali ne suprotne koje bi ugrozile samu bit EU-a. To je ono minimalno što bi trebalo da izbjeglice očuvaju svoju etničku samobitnost te povezanost sa svojom zemljom podrijetla. U tom smislu drukčije ne samo da je prihvatljivo nego ono postaje čimbenikom obogaćivanja i jednih i drugih njihovih nositelja – i stanovnika države prihvata i izbjeglica koje su u nju došle.

Neuspjeh Europske unije i njezinih članica da na ovaj način iznađu i daju odgovore na izbjegličku krizu ne bi bio samo neuspjeh u rješavanju izbjegličke krize, nego bi to istodobno u dobrome dijelu bio i njihov neuspjeh glede ostvarivanja i zaštite vlastitih vrijednota, ideala, ciljeva, prava i sloboda, poglavito promatrano s aspekta realizacije i zaštite ljudskih i manjinskih prava i temeljnih sloboda.