

Dr. sc. Ivana Grubešić, docentica
Pravni fakultet Univerziteta u Zenici
Dr. sc. Enis Omerović, docent
Pravni fakultet Univerziteta u Zenici

MEĐUNARODNE I EVROPSKE PERSPEKTIVE PRAVA NA SOCIJALNU ZAŠTITU IZBJEGLICA KAO LJUDSKOG PRAVA

Sažetak: Pravo na socijalnu zaštitu jedno je od osnovnih ljudskih prava, u okviru kojeg se kao minimalni standardi pretpostavljaju pravo na zdravstvenu pomoć, socijalnu sigurnost, obezbjeđenje stanovanja. Obzirom da se radi o socijalnom minimumu koji bi trebali uživati svi ljudi bez diskriminacije po bilo kom osnovu, izazov za evropske države koje se susreću s velikim prilivom izbjeglica u posljednjih nekoliko godina je prevashodno priznavanje njihovog statusa, kao kategorije ljudi koja uživa specifičnu međunarodnopravnu zaštitu, a na osnovu kojeg bi izbjeglice, tražitelji azila i azilanti uživali određene socijalne prestacije garantovane aktima Vijeća Evrope (Revidiranom Evropskom socijalnom poveljom iz 1996. i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950.), kao i direktivama Evropske unije (tzv. „Kvalifikacijskom Direktivom“ iz 2011. i „Direktivom o uslovima prihvata“ iz 2013.). Stoga će istraživanje ukazati na najznačajnije probleme i izazove u definisanju statusa izbjeglica, tražitelja azila i azilanata u kontekstu međunarodnog prava (prvenstveno kroz prizmu Konvencije Ujedinjenih nacija o statusu izbjeglica iz 1951., i Dodatnog protokola uz Konvenciju iz 1967.) i evropskog sistema ljudskih prava u aktima Vijeća Evrope i Evropske unije, te minimalne socijalne prestacije koje uživa ova ranjiva grupa u društvu, a u svrhu obezbjeđenja minimalnog životnog standarda dostojnog čovjeka.

Ključne riječi: zdravstvena zaštita, socijalna sigurnost, izbjeglice, tražitelji azila, azilanti, Revidirana Evropska socijalna povelja, Konvencija o statusu izbjeglica.

1. Uvodna određenja

U radu polazimo od predstavljanja međunarodnopravnog sistema zaštite izbjeglica, tražitelja azila i azilanata, koji je ustanovljen u XX. stoljeću, poglavito unutar Organizacije Ujedinjenih nacija (UN). Taj sistem će se u drugom desetljeću XXI. stoljeća, putem političkih akata, rezolucija Opće skupštine UN i globalnih, pravnoneobavezujućih sporazama nadograditi kroz holistički, cjeloviti i sveobuhvatni sistem globalne zaštite izbjeglica i drugih migranata. U drugome dijelu rada obrađujemo sistem zaštite odnosnih kategorija ljudi unutar Vijeća Evrope, poglavito se referirajući na akte, ali i na praksu Evropskog suda za

ljudska prava u Strasbourgu (ESLJP). U posljednjem, trećem dijelu, raspravljamo o aktima Evropske unije (EU) za svrhe glavnog predmeta našeg istraživanja.

Problematika priznavanja statusa izbjeglice i tražitelja azila uzročno-posljedično je vezana za priznavanje odgovarajućih prava iz oblasti socijalne zaštite a u svrhu obezbjeđenja određenog minimalnog standarda kvalitete života u državi u kojoj lice boravi. Naime, već Povelja UN u članu 1(3) predviđa zabranu diskriminacije prema kojem je jedan od ciljeva ove univerzalne međunarodne organizacije *„ostvarivanje međunarodne saradnje rješavanjem međunarodnih problema ekonomske, socijalne, kulturne ili humanitarne prirode te razvijanjem i poticanjem poštovanja prava čovjeka i temeljnih sloboda za sve bez razlike s obzirom na rasu, spol, jezik ili vjeroispovijest.“* Opća deklaracija o ljudskim pravima UN-a jednako tako zabranjuje diskriminaciju po bilo kom osnovu iz člana 2 a u pogledu svih prava koja se predviđaju Deklaracijom¹, uključujući i član 14 kojim se predviđa pravo na utočište u drugoj državi. U ovom pogledu postavlja se pitanje u kojoj mjeri su države koje priznaju status izbjeglice ili azilanta određenoj osobi, dužne obezbijediti određene socijalne prestacije, obzirom da član 22 Deklaracije navodi da *„svako kao član društva ima pravo na socijalnu sigurnost i ovlašten je, putem državnih napora i međunarodne suradnje te u skladu s organizacijom i mogućnostima svake pojedine države, na ostvarenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava neophodnih za njegovo dostojanstvo i slobodan razvoj njegove osobnosti“*. Sam član daje mogućnost državama potpisnicama da ograniče socijalna davanja u skladu sa svojim mogućnostima i organizacijom. Detaljniji prikaz obaveza država daje član 25 a kojim se određuje koji su elementi značajni za ocjenu odgovarajućeg životnog standarda koji odgovara zdravlju i dobrobiti svake osobe i članova njihove porodice.² Obzirom na ovako široko postavljene obaveze država potpisnica u pogledu socijalnih davanja koja se trebaju osigurati svim licima bez diskriminacije u pogledu njihovih statusa prema Deklaraciji, istraživanje će u nastavku biti fokusirano na tri aspekta – minimalne standarde socijalnih davanja prema međunarodnim instrumentima za zaštitu izbjeglica i tražilaca azila, prema aktima Vijeća Evrope, i prema zakonodavstvu EU, a u kontekstu i priznavanja statusa izbjeglice i tražioca azila. U tom pogledu istraživanje će se ograničiti na socijalna davanja koja se ne temelje na uplatama doprinosa, i na lica koja nisu integrisana u tržište rada (radnici migranti).

1 Universal Declaration of Human Rights (adopted 10 December 1948 UNGA Res 217 A(III) (UDHR), član 2: “Svakome pripadaju sva prava i slobode utvrđene u ovoj Deklaraciji bez razlike bilo koje vrste, kao što je rasa, boja kože, spol, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, imovina, rođenje ili drugi status.

Nadalje, ne smije se praviti nikakva razlika na osnovu političkog, pravnog ili međunarodnog statusa zemlje ili područja kojemu neka osoba pripada, bilo da je to područje neovisno, pod starateljstvom, ne-samoupravno, ili mu je na neki drugi način ograničen suverenitet.”

2 U ovom pogledu životni standard se odnosi na obezbjeđenje prehrane, odjeće, stanovanja, liječničke njege i potrebne socijalne usluge, kao i pravo na sigurnost u slučaju nezaposlenosti, bolesti, nesposobnosti, udovištva, starosti ili nekog drugog nedostatka sredstava za život u uvjetima koji su izvan njegove kontrole.

U radu polazimo od opće hipoteze da je sistem zaštite izbjeglica, tražitelja azila i azilanata, uz sve poteškoće i nedostatke u praksi, najorganiziraniji i da se najefikasnije ostvaruje u EU, temeljem razvijenog Zajedničkoga evropskog sistema azila (CEAS) uz priznavanje osnovnog međunarodnog pravnog okvira. U dolasku do određenih znanstvenih spoznaja, u istraživanju se koristimo pravnodogmatskom metodom, analizom sudske prakse, odnosno metodama analize i sinteze, ali i elementima induktivne i deduktivne metode.

2. Međunarodnopravni okvir zaštite izbjeglica

Kako u svijetu ne bi dolazilo do pojave izbjeglica, tražitelja azila i azilanata, najbolje rješenje nudi prevencija nastanka ovih kategorija osoba, a ona se najbolje ostvaruje putem poštivanja individualnih i kolektivnih ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i putem „jačanja zajedničkih međunarodnih aktivnosti na rješavanju uzroka“ koji dovode do njihova priliva, s ciljem sprječavanja novih prisilnih migracija i olakšavanja dobrovoljne repatrijacije izbjeglica.³ No, međunarodna zajednica je daleko od uvjeta prevencije.

Stoga ćemo u nastavku prikazati nekoliko ključnih međunarodnopravnih odredaba za svrhe predmeta ovog rada. Tu je najprije član 14 Opće deklaracije o ljudskim pravima koji se odnosi na pravo svake osobe da traži i da na teritoriji druge države uživa utočište od progona. Slijedom ove postavke, svaka osoba ima pravo tražiti azil, no ne i pravo da joj se uvijek od države dozvoli utočište na njezinom području. Dakle, pravu osobe ne korespondira odnosna međunarodna obaveza države. Generalno je prihvaćeno da utočište u drugoj državi ne mogu tražiti počinitelji krivičnih djela, međunarodnih zločina, odnosno akata koji su u suprotnosti s ciljevima i načelima UN.⁴ Prema članu 7 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966.⁵ nijedna osoba ne može biti izložena mučenju ili okrutnom, nehumanom ili ponižavajućem postupku ili kažnjavanju. Jednako tako, prema članu 3 Konvencije protiv mučenja iz 1984.⁶ nijedna Strana ugovornica neće izgnati, vratiti ili izručiti osobu drugoj državi ukoliko postoje utemeljeni osnovi za vjerovanje da će ona biti u opasnosti da bude izložena mučenju.⁷ Amendirana je samo jedanput, i to u obliku novog međunarodnog

3 Tako, Zaključak Izvršnog odbora UNHCR-a br. 56 (XL) o trajnim rješenjima i zaštiti izbjeglica, 13.10.1989., posebno tačke (b)(i) i (b)(ii).

4 Prema članu 14 (2) Opće deklaracije o ljudskim pravima iz 1948.

5 United Nations, *Treaty Series*, vol. 999, p. 171 i vol. 1057, p. 407.

6 United Nations, *Treaty Series*, vol. 1465, p. 85.

7 S ovim u vezi v. odluke iz vodećih predmeta koji su se našli pred Odborom protiv mučenja, a tiču se načela nevraćanja ili neprotjerivanja kao što je reflektirano u članu 3. Konvencije protiv mučenja. Radi se o predmetima *Mutombo v Switzerland* (1994), *Khan v Canada* (1994), *Ismail Alan v Switzerland* (1996).

ugovora, odnosno Protokola, koji je uklonio geografska i vremenska ograničenja glede konvencijske definicije izbjeglice.⁸

Čini se da je upravo na temeljima člana 14 Opće deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. i usvojena Konvencija UN o statusu izbjeglica koja danas predstavlja glavni međunarodni instrument zaštite ove kategorije osoba i najsveobuhvatniju kodifikaciju njihovih prava na međunarodnoj razini.

Prema kontekstu odredaba iz Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951.⁹, odnosno Protokola o statusu izbjeglica iz 1967.¹⁰ izvodi se da je „izbjeglica je svaka osoba koja se zbog utemeljenog straha od progona zbog svoje rase, vjeroispovijesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj društvenoj skupini ili zbog političkoga mišljenja nađe izvan zemlje čije ima državljanstvo i koja ne želi, ili zbog straha, neće tražiti zaštitu te države.“¹¹ Iz predmetnog određenja izbjeglice razumijemo nekoliko sastavnih elemenata. Ponajprije se radi o utemeljenom strahu, dakle o ne bilo kakvoj kvaliteti i intenzitetu straha. Osoba se mora naći izvan granica svoje države, stoga osobe koje se nalaze unutar granica države svog državljanstva ne smatraju se izbjeglicama po međunarodnopravnom uređenju, već raseljenim osobama. Tu bi distinkciju uvijek valjalo praviti. Osoba u stranoj državi ne želi imati diplomatsku zaštitu svoje države, budući da ju ta osoba smatra „neprijateljskom“ u smislu povrede njezinih ljudskih prava i sloboda.¹²

Jedna od prevladavajućih međunarodnih obaveza po sve stranke Konvencije i njezina Protokola jeste zabrana protjerivanja i vraćanja izbjeglica (fr. *non-refoulement*), koja se sastoji od toga da države ne bi trebale vratiti izbjeglice u državu u kojoj se suočavaju s ozbiljnim prijetnjama svom životu ili slobodi.¹³ Danas je ovo načelo međunarodnog prava, ima snagu općega običajnog pravnog pravila, ali i *jus cogens*-a¹⁴. To znači da se pomenuta zabrana odnosi na sve države, neovisno jesu li ratificirale ili pristupile Konvenciji i Protokolu. Zapravo, osnovna

8 Član I. Protokola.

9 Usvojena u Ženevi, 28. jula 1951., stupila na snagu 22. aprila 1954. United Nations, *Treaty Series*, vol. 189, p. 137.

10 Usvojen 31. januara 1967., stupio na snagu 4. oktobra iste godine. United Nations, *Treaty Series*, vol. 606, p. 267.

11 Vladimir Đuro Degan, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 2011, str. 478. V. član 1A(2) Konvencije iz 1951., kao i odredbe Protokola.

12 Spadaju li u ovakvo pojmovno određenje i „ekološke“ izbjeglice (eng. *environmental refugees*) u savremenim uvjetima? Više u: Mathias G. Sahinkuye, „A Theoretical Framework for the Protection of Environmental Refugees in International Law“, 6 *Transnational Human Rights Review* 1, 2019, str. 1-25. Usp. Moussaoud Chrisna Constalain, Dagadu Palmer Prince, „Reconsider Refugees Status in the Eyes of International Law“, 63 *Journal of Law, Policy and Globalization* 156, 2017, str. 156-164.

13 Prema članu 33. Konvencije iz 1951.

14 Karen Parker, „Jus Cogens: Compelling the Law of Human Rights“, 12 *Hastings International & Comparative Law Review* 411, 1989, str. 435-436. Izvršni odbor UNHCR-a „primio je na znanje da je fundamentalno humanitarno načelo *non-refoulement* našlo svoj izraz u raznim međunarodnim instrumentima usvojenim na univerzalnom i regionalnom nivou, te da su ga države generalno prihvatile.“ (Zaključak Izvršnog odbora UNHCR-a br. 6 (XXVIII) o *non-refoulement*, 12.10.1977).

zadaca međunarodnog pravnog okvira zaštite izbjeglica i tražitelja azila leži u nediskriminaciji, nekažnjavanju i neprotjerivanju (nevraćanju) ovih kategorija osoba.

Prije no što načinimo prikaz međunarodnog statusa tražitelja azila, odnosno azilanta, objasnimo ukratko koja je to suštinska razlika između izbjeglice i migranta. Migranti mogu napustiti državu svoga državljanstva iz mnogo razloga koji se ne vezuju za progon, poglavito iz razloga zaposlenja¹⁵, spajanja porodice ili studiranja. Kada su izvan granica svoje države, stranci su u drugoj državi u kojoj uživaju zaštitu svoje vlade. Stoga, iz opće perspektive, izbjeglica je uvijek migrant, ali migrant nije uvijek izbjeglica ili tražitelj azila.

Država temeljem svoga teritorijalnog suvereniteta na svom području ili u svom diplomatsko-konzularnom predstavništvu u državi prijema, ovisno radi li se o teritorijalnom¹⁶ ili diplomatskom azilu¹⁷, po svojoj diskrecijskoj ovlasti pruža zaštitu osobama koje se iz političkoga progona, sustavnog nejednakog tretmana ili nasilja, tj. teškog kršenja njegova ljudskog prava ili slobode¹⁸, ne žele vratiti u državu svog državljanstva. To nije samo zaštita od izručenja, već zaštita mnogo šireg opsega. Deklaracija Opće skupštine UN o teritorijalnom azilu iz 1967., koja predstavlja neobavezujući pravni akt, proklamira da je azil „miran i humanitaran čin i da se kao takav ne može smatrati neprijateljskim od bilo koje države.“¹⁹ Dakle, u esenciji ovoga međunarodnog instituta zaštite osoba leži humanitarna svrha i humanitarni razlozi. Kada se ima u vidu međunarodni okvir, valjalo bi ustvrditi da ne postoji mnogostrani međunarodni ugovor o zaštiti tražitelja azila i azilantima, već ćemo se u svojim određenjima uglavnom referirati na Konvenciju iz 1951. No, ni ovaj međunarodni ugovor ne sadrži posebne odredbe o tražiteljima azila, azilantima i postupanju prema njima. Ostali ugovori iz domena međunarodnog prava zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda se imaju primijeniti u ovakvim situacijama budući da se minimum ljudskih prava primjenjuje bez ograničenja i diskriminacije prema svima u svim situacijama. U ovome smislu, države i imaju međunarodnu obavezu da na području svoje jurisdikcije omogućе nesmetano uživanje i poštivanje osnovnih ljudskih prava i sloboda, ne samo

15 Usp. Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica. Usvojena Rezolucijom Opće skupštine 45/158 od 18. decembra 1990. Stupila na snagu 1. jula 2003. United Nations, *Treaty Series*, vol. 2220, p. 3.

16 Institut je općeg međunarodnog prava i traži se unutar granica države od koje se zahtijeva azil.

17 Institut je partikularnog međunarodnog prava (država Latinske Amerike) i traži se u diplomatskoj misiji države slanja u državi prijema. Usp. Konvenciju iz Caracasa o diplomatskom azilu iz 1954., kao i presudu u predmetu Međunarodnog suda u Den Haagu, *Colombian-Peruvian asylum case, Judgment of November 20th, 1950: I.C.J. Reports 1950, p. 266.*

18 Više o uzrocima azila, v. u: Mahmoud Abdelrahim Suliman Alshreif, „The Causes for Asylum, the Rights and Obligations of Refugees in International Law“, 52 *Journal of Law, Policy and Globalization* 126, 2016, str. 126-132.

19 Preambula Deklaracije.

svojim državljanima, već i strancima koji borave ili prolaze njezinim područjem, kao i apatridima.²⁰

U pogledu izazova s kojima se države danas susreću, tu su finansijski izdaci, ali i pojava lažnih tražitelja azila²¹. Jednako tako, jedan od velikih izazova današnjice je postići međunarodnu solidarnost i imati pravičnu raspodjelu (eng. *burden-sharing*) izbjeglica i tražitelja azila među državama, budući da postoje države slabije ekonomske moći s velikim i masovnim prilivom (eng. *mass influx*)²² (uglavnom jer se nalaze na tranzitnoj ruti odnosno interesantnog su geografskog položaja).²³ Tu je i povreda humanitarnih obaveza većine obalnih država da ne dozvole plovilima u stanju nužde pristup svojim vodama i da osobama koja se nalazi na tim plovilima pruže tražemo utočište ili, bar, privremeno sklonište.²⁴ Jednako tako, veliki je broj izbjeglica i tražitelja azila diljem svijeta koje države protupravno pritvaraju iz razloga njihovog ilegalnog prelaska državne granice i ulaska i boravka u državi u kojoj su podnijeli zahtjev za dobivanje azila za vrijeme trajanja postupka po njihovu zahtjevu.²⁵ Postoje situacije kada se tražitelji azila suočavaju s državama koje ne žele pružiti privremeno ili trajno utočište²⁶, preko država koje vrlo restriktivno tumače odredbe o azilu²⁷, do onih koje ponekada vraćaju osobe sa svojih državnih granica na područja na kojima takve osobe imaju razloge da posjeduju utemeljeni strah od progona.²⁸

20 Odnosna je obaveza strana ugovornica međunarodnog instrumentarija u oblasti ljudskih prava i temeljnih sloboda postala izrazom općeg običajnog međunarodnog prava.

21 Radi se o osobama koje tvrde da bježe pred progonom ili nasiljem, ali bi u stvarnosti željele emigrirati zbog ekonomskih i drugih povezanih razloga u razvijene zemlje, poglavito u države Zapadne i Sjeverne Evrope, Sjedinjene Američke Države, Kanadu, Australiju, Novi Zeland.

22 V. Zaključak Izvršnog odbora UNHCR-a br. 22 (XXXII) o zaštiti tražitelja azila u situacijama masovnog priliva, 21.10.1981.

23 UNHCR, Global Consultations on International Protection/Third Track: Reception of Asylum-Seekers, Including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems, 4 September 2001, EC/GC/01/17.

24 Primjera radi, v. Zaključak Izvršnog odbora UNHCR-a br. 15 (XXX) o izbjeglicama bez zemlje azila, 16.10.1979.

25 UNHCR, Detention of Refugees and Asylum-Seekers, 13 October 1986. No. 44 (XXXVII) - 1986. Executive Committee 37th session.

26 Zaključak Izvršnog odbora UNHCR-a br. 5 (XXVIII) o azilu, 12.10.1977.

27 Usp. Zaključak Izvršnog odbora UNHCR-a br. 82 (XLVIII) o zaštiti azila, 17.10.1997.

28 V. Zaključak Izvršnog odbora UNHCR-a br. 57 (XL) o provedbi Konvencije iz 1951. i Protokola iz 1967. o statusu izbjeglica, 13.10.1989. Za recentne podatke i pokazatelje, v. UNHCR, *Global Report 2019*. Dost. na: <https://www.unhcr.org/globalreport2019/> (23.11.2020); UNHCR, *Global trends: Forced displacement in 2018*. Dost. na: <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf> (23.11.2020). Usp. s Izvještajem za 2019: UNHCR, *Global trends: Forced displacement in 2019*. Dost. na: <https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf> (23.11.2020). U ovome kontekstu jedan cjeloviti pristup ovom pitanju na međunarodnoj razini imali smo priliku primijetiti 19. septembra 2016., kada je Opća skupština UN Rezolucijom 71/1 usvojila Njujoršku deklaraciju za izbjeglice i migrante. Radi se o političkom dokumentu u kojem države članice UN naglašavaju potrebu daljnjeg razvoja međunarodnog sistema zaštite izbjeglica, tražitelja azila i azilanata, kroz

Kompleksan međunarodni okvir u pogledu statusa izbjeglica, tražitelja azila i azilanata ukazuje na nužnost razmatranja više relevantnih međunarodnih instrumenata u cilju prikaza cjelovite slike po pitanju garancija prava na socijalnu zaštitu.

Kao prvi korak potrebno je razmotriti takoreći osnovni međunarodni instrument u uređenju statusa izbjeglica, UN Konvenciju o statusu izbjeglica iz 1951. U četvrtom poglavlju Konvencije, pod naslovom „Socijalna zaštita“ razmatra se više beneficija socijalnog predznaka²⁹, međutim, značajno je naglasiti da su države prilikom pripreme Konvencije bile svjesne činjenice da su pojedine socijalne beneficije financirane direktno iz javnih fondova, dok se druge temelje na uplati doprinosa a što je u uskoj vezi sa radnopravnim statusom. Druga dimenzija od značaja za određenje stepena garancije određene socijalne beneficije leži u uporednom faktoru, u smislu da li se garantuje ravnopravan položaj sa domaćim državljanima ili sa stranim osobama koji nemaju status izbjeglice (npr. radnici migranti). Treći aspekt značajan za određenje personalnog obima primjene temelji se na tome da li se socijalna beneficija garantuje svim osobama sa izbjegličkim statusom (uključujući i nelegalne izbjeglice) ili isključivo one čiji je izbjeglički status pravno priznat.

Tako se pod pravom na ograničeno snabdijevanje podrazumijeva obezbjeđenje potrošnih dobara (poput hrane, higijenskih potrepština) u svakodnevnoj upotrebi, ali ne i robe koja ima komercijalnu i industrijsku korist³⁰, pod uslovom da se ista uobičajeno obezbjeđuje cjelokupnom stanovništvu (član

jači instrumentarij i jače mehanizme zaštite i međusobne saradnje na globalnoj razini. Deklaracija predstavlja opredijeljenost država u pogledu izbjeglica i opredijeljenost država u pogledu ostalih migranata, ali i zajedničku opredijeljenost prema objema velikim kategorijama osoba. Dodatkom I Rezoluciji (Deklaraciji) uspostavlja se mehanizam Sveobuhvatnoga okvira odgovora na izbjeglice (eng. *Comprehensive refugee response framework*) kroz globalni sporazum o izbjeglicama. Dodatak II Deklaraciji predstavlja uspostavljanje globalnog sporazuma za sigurnu, urednu i regularnu migraciju, koji je usvojen na međunarodnoj diplomatskoj konferenciji u Kraljevini Maroku, 10. i 11. decembra 2018., a koji je prethodno finaliziran od država članica UN jula 2018. Predstavlja ovaj dokument doslovno listu od 23 cilja koji se nastoje postići kroz zajedničko djelovanje svih međunarodnih učesnika, a temelje se na osnovama suvereniteta država, podijeljene odgovornosti, nediskriminacije i poštivanja ljudskih prava. Sistem koji na svojevrsan način nadograđuje već postojeći međunarodni okvir zaštite izbjeglica, to čini, takav se dojam stječe, preko političkih deklaracija i kroz kompakte ili sporazume (eng. *compact*) koji nisu pravno obavezujući. Zašto je potrebno putem *soft law-a* graditi rigidniji sistem globalne zaštite i efikasnijega međunarodnoga odgovora na odnosna, vanredna kretanja ljudi? Za šire v. <https://refugeesmigrants.un.org/> (24.11.2020); <https://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html#compactonrefugees> (24.11.2020); <https://globalcompactrefugees.org/article/global-compact-refugees> (24.11.2020).

29 Tako se pod pojmom “Socijalna zaštita” u širem kontekstu razmatraju pravo na ograničeno snabdijevanje (član 20), pravo na stanovanje (član 21), pravo na opće obrazovanje (član 22), pravo na javne olakšice (član 23), radno zakonodavstvo i socijalno osiguranje (član 24).

30 *The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by Dr Paul Weis*, dost. na: <https://www.unhcr.org/protection/travaux/4ca34be29/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul.html> (10.11.2020.), str. 115.

20 Konvencije). U ovom pogledu, pravo nije ograničeno samo na izbjeglice sa legalnim statusom, nego na sve osobe, te se ne predviđaju posebni uslovi za pristup pravu, nego imaju bezuslovan pristup jednako kao i domaći državljani.³¹ S druge strane, prilikom određenja uslova za pristup pravu na stanovanje, isključivo izbjeglice sa legalnim boravištem su izjednačene po pitanju uslova za pristup ovom pravu sa drugim stranim osobama, ali ne i domaćim državljanima (član 21). Time se obezbjeđuje standard koji sadržava tzv. negativnu obavezu države – zabranu diskriminacije izbjeglica³², ali pod uslovom da je priznat status legalnog izbjeglice. Svrha navedenog člana nije obezbjeđenje besplatnog stanovanja, nego „*pitanje kontrole nad izdavanjem stambenog prostora, dodjele stanova, i pitanje učešća u programima finansiranja smještaja*“, a kojima se olakšava integracija izbjeglica u društvo.³³

Ograničenje socijalnih prestacija samo na izbjeglice sa legalnim statusom predviđeno je i po pitanju javne socijalne pomoći. Pojam javne socijalne pomoći nije dat članom 23 prije svega zbog činjenice da države potpisnice predviđaju različite sisteme javne socijalne pomoći koja služi kao dopuna postojećim shemama socijalnog osiguranja i zaštite, te se ista treba tumačiti široko, u smislu da uključuje ali ne ograničava se na bolnički tretman, pomoći za hitne slučajeve, pomoć za slijepe i slabovidne osobe, ali i pomoći nezaposlenima, ukoliko se ista ne temelji na uplati doprinosa.³⁴ Po pitanju ovog prava, izbjeglice su izjednačene sa domaćim državljanima. Pitanje radnog zakonodavstva i socijalne sigurnosti ograničeno je na izbjeglice sa legalnim statusom i po ovim osnovama izjednačene su sa domaćim državljanima. Naime prava iz oblasti „socijalne sigurnosti“ navedena u članu 24 temelje se na uplatama doprinosa, te se pristupom osoba sa izbjegličkim statusom na tržište rada isti izjednačavaju u pogledu pristupa shemama socijalnih osiguranja. Izuzetak je predviđen u slučaju da postoji bilateralni sporazum o socijalnim osiguranjima između države boravka i države podrijetla, kada se isti primjenjuje sa svojim specifičnostima na izbjeglice, ili ukoliko se radi o socijalnim davanjima iz javnih fondova umjesto penzije, kada je osnovano isključiti kategorije izbjeglica.³⁵

Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima³⁶, usvojenim 1966., ne predviđaju se prava specifična za osobe sa statusom izbjeglica, već se ista garantuju svim licima koja borave na tlu države koja je potpisnica Pakta. Tako se članom 9 predviđa pravo na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje svih osoba potrebno za održanje „*općeg ljudskog dostojanstva*

31 *Ibid.*, str. 115.

32 Rosa da Costa, *Prava izbjeglica u kontekstu integracije: pravni standardi i preporuke*, UNHCR, POLAS/2006/02, str. 86.

33 *The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by Dr Paul Weis*, str. 117.

34 *Ibid.*, str. 125.

35 Rosa da Costa, *op.cit.*, str. 145.

36 UN General Assembly, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 December 1966, United Nations, *Treaty Series*, vol. 993, p. 3.

u situaciji kada su onemogućena da ostvaruju druga Paktom zagarantovana prava.“³⁷ U ovom pogledu ističe se obaveza država potpisnica da garantuju pravo na socijalnu sigurnost bez ikakve diskriminacije (član 2(2) Pakta), a da bi se isto postiglo, potrebno je posvetiti posebnu pažnju ranjivim grupama u društvu, od kojih se navode izbjeglice, tražitelji azila i raseljena lica.³⁸ Ipak, ističe se da, u pogledu socijalnih beneficija koje se ne temelje na prethodnoj uplati doprinosa, a odnose se na porodične i druge socijalne otpore, mogu biti uslovljene razumnim periodom trajanja boravišta na tlu te države, osim kada je u pitanju primarna i hitna medicinska pomoć, kada se ne smiju postavljati nikakvi prethodni uslovi.³⁹

Od značaja za obezbjeđenje socijalnih beneficija nužno je navesti i član 11, kojim se garantuje „adekvatan životni standard za svakog čovjeka i njegovu porodicu, ubrajaajući tu i dovoljnu hranu, odjeću i smještaj, kao i stalno poboljšanje njegovih uvjeta života“. Ovaj član po svojoj sadržini je daleko obuhvatniji u odnosu na članove 20 ili 21 Konvencije iz 1951., obzirom da se ova odredba Pakta nužno mora tumačiti uzevši različite elemente koji čine životni standard. Detaljnije tumačenje člana 11 u kontekstu prava na stanovanje nalazimo u Općem Komentaru br. 4. kojim se ističe da se isto ne smije restriktivno tumačiti na način da se odnosi samo na prostor ili skrovište, nego na odgovarajuće mjesto za stanovanje gdje će osoba uživati sigurnost, mir i dostojanstvo.⁴⁰ Navedenim članom se predviđa i obaveza države za obezbjeđenjem osnovnih životnih resursa svim osobama (hrana, odjeća, drugi resursi) a koji u konkretnom smislu podrazumijevaju i različite vidove socijalne pomoći. U kontekstu obezbjeđenja zdravstvene zaštite, članom 12 Pakta se predviđa garancija najvišeg standarda fizičkog i mentalnog zdravlja. Kako se ističe u Općem Komentaru br. 12, ovaj član se ne odnosi isključivo na zdravstvenu njegu svake osobe, nego se mora posmatrati daleko šire, jer inkorporira „niz socio-ekonomskih faktora koji proviše uslove koji obezbjeđuju zdrav život...poput hrane, stanovanja, pristupa sigurnoj i pitkoj vodi i odgovarajućem zdravstvu, sigurnim i zdravim uslovima života i zdravom okruženju“.⁴¹ Navedene četiri vrste mjera u članu 12(2) Pakta

37 General Comment No. 191 - The right to social security (art. 9), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Thirty-ninth session, 5-23 November 2007, E/C.12/GC/19, 4 February 2008, str. 2.

38 *Ibid.*, str. 10.

39 *Ibid.*, str. 12.

40 Detaljnije v. u: *General Comment No. 4: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant)*, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Sixth Session (1991), E/1992/23, str. 2. Komentariom se navode i određeni elementi pojma „odgovarajući smještaj“ u svrhu određena istog: pravna sigurnost stanovanja, postojanje usluga, mateijala, objekata i infrastrukture, finansijska dostupnost, uslovnost stana za stanovanje, fizička pristupačnost, lokacija (odgovarajuća u svrhu obrazovanja, zapošljavanja i sl.), adekvatnost u kulturološkom smislu (*ibid.*, str. 5-6).

41 General Comment No. 14 (2000), The right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Twenty-second session, Geneva, 25 April-12 May 2000, E/C.12/2000/4, 11 August 2000, str. 2. Komentar predviđa i osnovne elemente u pogledu pbezbjeđenja prava na zdravlje poput dostupnosti resursa, pristupačnosti (svima bez diskriminacije), prihvatljivosti (po pitanju medicinske etike i kulturološke prihvatljivosti), kvaliteta (*ibid.*, str. 4-5).

su generički primjeri mjera koje će olakšati definisanje mjera od strane država u okviru obezbjeđenja prava na zdravlje, te ne predstavljaju zatvorenu listu mjera kojima se iscrpljuju obaveze država u kontekstu ovog prava.⁴²

Nužno je pomenuti i međunarodne instrumente kojima se obezbjeđuju minimalni standardi zaštite posebno ugroženih grupa u društvu – djece i žena. Tako se Konvencijom o ukidanju svih oblika diskriminacije nad ženama iz 1979.⁴³ predviđa pravo na jednaku zdravstvenu zaštitu u smislu obezbjeđenja usluga zdravstva kao i muškarcima, a posebno se ističe obezbjeđenje besplatnih zdravstvenih usluga za vrijeme trudnoće, poroda i njege djeteta (član 12), dok se u kontekstu člana 14 i zabrane diskriminacije žena iz ruralnih područja, vrši osvrt i na obezbjeđenje odgovarajućeg smještaja (član 14). Značajno je napomenuti da navedene garancije u pogledu ravnopravnog pristupa i korištenja prava se odnose na sve žene bez obzira na njihov status, te uključuju i žene sa statusom izbjeglica i tražiteljki azila.⁴⁴ Jednak pristup zauzima se i u Konvenciji o pravima djeteta⁴⁵, kojom se garantuju, prema članu 6(2) Konvencije, da će „države stranke u najvećoj mogućoj mjeri osigurati opstanak i razvoj djeteta“, a u vezi sa članom 24, kojim se predviđa obaveza države da obezbijedi najveću moguću razinu zdravlja djeteta, članom 27., kojim se obavezuju države za obezbjeđenjem „životnog standarda primjerenog njegovom tjelesnom, duševnom, duhovnom, moralnom i društvenom razvoju“, i članom 26, a kojim se garantuje pravo na socijalnu sigurnost djeteta. Obzirom da se Konvencija primjenjuje na svu djecu bez diskriminacije, ista se po pitanju obezbjeđenja standarda odnosi i na djecu sa statusom izbjeglica.

Relevantne međunarodne standarde u pogledu zaštite lica sa statusom izbjeglica, tražitelja azila i azilanata nalazimo i u Konvenciji MOR-a br. 118 o jednakosti tretmana u pitanjima socijalne sigurnosti, a kojom se u članu 10 predviđa obaveza primjene iste bez obaveze reciprociteta kako na domaće državljane tako i na izbjeglice. Konvencijom se međutim ističe da se ne odnosi na sisteme javne socijalne pomoći (član 10.(2)), te se njena primjena po pitanju socijalnih beneficija koje se ne temelje na prethodnom periodu uplate doprinosa a koje se garantuju i izbjeglicama, značajno ograničava.

3. Status i socijalne beneficije izbjeglica u aktima i praksi Vijeća Evrope

Na razini regionalne međunarodne organizacije Vijeća Evrope, zabranu mučenja ili nehumanog ili ponižavajućeg postupka ili kažnjavanja predviđa i član

42 Opći komentar br. 14, str. 5.

43 UN General Assembly, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, 18 December 1979, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1249, p. 13.

44 Rosa da Costa, *op.cit.*, str. 89.

45 UN General Assembly, Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1577, p. 3.

3⁴⁶ Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) iz 1950.⁴⁷ Razložno je odrediti da se u odnosnom članu Konvencije reflektira načelo *non-refoulement*. Jednako tako treba navesti da Evropska konvencija o ljudskim pravima, zajedno sa svojim protokolima, ne predviđa posebne odredbe s posebnom zaštitom izbjeglica, tražitelja azila i azilanata.

U pogledu teritorijalne primjene ove Konvencije, u članu 1 (obaveza poštivanja ljudskih prava) stoji da će „*Visoke strane ugovornice osigurati svima unutar svoje nadležnosti prava i slobode definirane u Odjeljku I ove Konvencije.*“ Ova odredba se valja razumjeti da je država dužna osigurati uživanje i poštivanje ljudskih prava i sloboda ne samo svojim državljanima, već i strancima i osobama bez državljanstva koje borave ili su u tranzitu kroz njihovu teritoriju.

Današnji rad i djelovanje Vijeća Evrope u pogledu regionalne zaštite izbjeglica, tražitelja azila i azilanata, karakterističan je po Posebnom predstavniku Generalnog sekretara za migracije i izbjeglice.⁴⁸ Ova je funkcija ustanovljena kao posljedica izazova pred kojim su se našle države članice Vijeća Evrope 2011. kada je Republika Turska svjedočila dolasku prvih osoba koje su bježale od oružanoga sukoba u Siriji. Već je 2015. priliv dosegnuo svoj vrhunac u ostatku Evrope. Stoga će 2016. Generalni sekretar Vijeća Evrope imenovati i postaviti prvog Posebnog predstavnika za migracije i izbjeglice. Vrijedi istaknuti da je u svom dosadašnjem mandatu Posebni predstavnik identificirao zaštitu djece u ovome kontekstu kao posebno područje zabrinutosti koje zahtijeva temeljito i dobro organizirano djelovanje.⁴⁹

U pogledu prakse ESLJP izdvojićemo onu koja se tiče izručenja i lošega postupanja prema osobi.⁵⁰ Naime, loše postupanje (eng. *ill treatment*) je budući događaj koji je teško dokazati. Međutim, ESLJP ne zahtijeva sigurnost lošeg postupanja, već samo utemeljene osnove za vjerovanje da se osoba suočava sa stvarnim rizikom lošega postupanja.⁵¹ U predmetu *Soering v. The United Kingdom*,

46 Radi se o apsolutnoj zabrani. Derogacija ove odredbe nije dozvoljena.

47 Konvencija usvojena 04.11.1950. u Rimu, stupila na snagu 03.09.1953., ETS No.005. Jednako tako, v. Evropsku konvenciju o sprječavanju mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja iz 1987., ETS No.126. Stupila na snagu 1989. Tekst Konvencije izmijenjen Protokolima Broj 1 (ETS No.151) i Broj 2 (ETS No.152), koji su stupili na snagu 01.03.2002.

48 V. Council of Europe, Ambassador Tomáš Boček, *First report on the activities of the Secretary General's Special Representative on Migration and Refugees*, 1 February 2016 to 31 January 2018, Presented to the Secretary General and the Committee of Ministers, 2018.

49 Za recentne podatke i pokazatelje u vezi s položajem djece u ovome kontekstu, v. Council of Europe, Information Documents SG/Inf(2020)4 “*Refugee and migrant children in Europe*” – *Final report on the implementation of the Action Plan (2017-2019)*, 14 February 2020. V. i Council of Europe Action Plan on Protecting Refugee and Migrant Children in Europe (2017-2019), 2017.

50 Za širu sudsku praksu Suda u Strasbourgu u pogledu zaštite ljudskih prava tražitelja azila, v. Enis Omerović *et al.*, „Human Rights of Asylum Seekers in Jurisprudence of the European Court of Human Rights“, *Ročenka Uprchlického a Cizineckého Práva 2018*, Kancelář veřejného ochránce práv, Praha, 2019, str. 295-331.

51 European Court of Human Rights, *Soering v. The United Kingdom*, Application No. 14038/88, 7 July 1989, par. 88. V. i član 3 Konvencije protiv mučenja iz 1984.

ESLJP je našao da nije bilo čak ni izvjesno da bi aplikant mogao biti osuđen na smrt, ali je, ipak, Sud razmotrio ovu okolnost kao postojanje stvarnog rizika.⁵² Kako bi se zaključilo da postoji stvarni rizik povrede člana 3, pojedinac mora dokazati da je njegova osobna pozicija lošija od ostatka stanovništva. U predmetu *Vilvarajah and Others v. The United Kingdom*, ESLJP primio je na znanje činjenicu da je UNHCR već započeo dobrovoljni program repatrijacije, ukazujući da se situacija u zemlji popravila u dovoljnoj mjeri da omogući velikome broju Tamila da se vrate kući, bez obzira na postojanje građanskih nemira. Primijećeno je da osobni položaj podnositelja zahtjeva nije bio ništa gori od položaja ostalih mladih muškaraca koji su se vraćali kući. Sama mogućnost zlostavljanja nije smatrana dovoljnom da prouzrokuje kršenje člana 3 EKLJP. Sud je stoga našao da će povratak na Šri Lanku bez osobnih iskaznica vjerovatno otežati putovanje, ali takvo što samo za sebe podnositelja zahtjeva ne izlaže većem riziku od zlostavljanja koji ulazi u opseg zaštite člana 3 EKLJP.⁵³ U predmetu *H.L.R. v France* ESLJP je morao utvrditi mogu li rizici koji proizlaze iz ponašanja nedržavnih aktera (eng. *non-state actors*) u zemlji odredišta utjecati na odgovornost države protjerivanja. Pozivajući se na apsolutnu prirodu zabrane mučenja, Sud je zaključio da činjenica da izvor rizika nije proizlazio iz kolumbijskih vlasti sama po sebi ne isključuje primjenu člana 3. Međutim, mora se pokazati da je rizik stvaran i da vlasti države prijema ne mogu izbjeći rizik pružanjem odgovarajuće zaštite. Iako je Sud prepoznao opće stanje nasilja u Kolumbiji te je na temelju brojnih izvora ostvario uvid u napetu atmosferu u zemlji, Sud se u konkretnom slučaju nije uvjerio da vlasti nisu u stanju pružiti podnositelju zahtjeva odgovarajuću zaštitu.⁵⁴ Procjena ESLJP o rizicima dovela je do zaključka da aplikant neće moći pronaći zaštitu u Somaliji. Slijedom toga, Sud je odbacio tvrdnju Austrije, kao tužene države, da bi mogao biti vraćen u Somaliju, bez obzira na rizike, jer je aplikanta smatrao prijetnjom javnom redu. Zapravo, tužena država nije osporila stav da je aplikant riskirao da bude podvrgnut postupanju suprotno članu 3 Konvencije ako se i sam želi vratiti. Čini se da je ovo tumačenje Suda u skladu s apsolutnom prirodom zabrane i obvezom države da zaštiti pojedince od izlaganja mučenju i zlostavljanju, posebno u kombinaciji s odsutnošću bilo koje javne vlasti koja bi mogla zaštititi pojedince. U ovome slučaju, obrazloženje Suda dotaklo se pitanja zabrane izlaganja pojedinaca mučenju i zlostavljanju u uslovima povratka u zemlju u kojoj je oružani sukob.

52 *Ibid.*, par. 98. i 99, 111. Radi se o jednoj od poznatijih odluka ESLJP koji je ustanovio da izručenje mladog njemačkog državljanina Sjedinjenim Američkim Državama gdje se suočava s optužbama za djela za koja se može izreći smrtna kazna predstavlja povredu člana 3 EKLJP.

53 European Court of Human Rights, *Vilvarajah and Others v. The United Kingdom*, Application Nos. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87, 30 October 1991.

54 European Court of Human Rights, *H.L.R. v France*, Application No. 24573/94, 29 April 1997. Usp. odluku u predmetu European Court of Human Rights, *T. I. v. The United Kingdom*, Application No. 43844/98, 7 March 2000, u kojoj je Sud bio na stanovištu da je jasno prepoznato da protjerivanje u zemlju u kojoj postoji rizik od zlostavljanja od strane nedržavnih agenata predstavlja kršenje EKLJP.

Čini se da to samo po sebi implicira da se pojedinci suočavaju s rizicima bez da ih se osobno cilja.⁵⁵

Obzirom da EKLJP nije akt kojim se prevashodno obezbjeđuju ekonomsko-socijalna prava građana država potpisnica (tu ulogu ima Evropska socijalna povelja (revidirana)), tim je skoro pa u potpunosti onemogućeno govoriti o socijalnim beneficijama garantovanim licima koja imaju status izbjeglica. Samom Konvencijom nisu predviđena prava iz oblasti socijalne sigurnosti, ali član 1 Protokola 1 (pravo na imovinu) odnosi se i na socijalna prava koja se temelje na uplati socijalnih doprinosa, kako je tumačeno kroz sudsku praksu ESLJP (*Müller v. Austria*⁵⁶, *Van Raalte v. the Netherlands*⁵⁷ te *Gaygusuz v. Austria*⁵⁸).⁵⁹ Stoga, u ovom slučaju ne možemo govoriti o garancijama socijalnih beneficija obuhvaćenim sistemom socijalne zaštite finansiranih isključivo od strane države a usmjerenih ka posebno ugroženim grupama poput izbjeglica. Ipak, o potencijalnoj primjeni odredbi EKLJP u svrhu obezbjeđenja, odnosno zaštite socijalnih beneficija usmjerenih ka licima sa statusom izbjeglica možemo govoriti u kontekstu tzv. efekta preljevanja (eng. *spillover effect*) primjene određenog člana Konvencije kojim se garantuju građanska prava, a koja imaju posljedice i na socijalni status lica. Ilustrativan primjer pruža primjena člana 3 EKLJP, a koji se odnosi na zabranu torture, neljudskog ili ponižavajućeg postupka ili kažnjavanja, u slučaju *M.S.S. v. Greese and Belgium*⁶⁰. Radi se o licu koje je, dok je čekalo rješenje svog zahtjeva za azilom pred nadležnim organima, živjelo na ulici, bez osnovnih sredstava za život dostojan čovjeka, a što se moglo prevazići bržim odgovorom nadležnih vlasti na zahtjev lica kao tražitelja azila.⁶¹ ESLJP je u ovom slučaju istakao obavezu države da izbjeglicama i tražiteljima azila obezbijede odgovarajuće standarde života a u skladu sa međunarodnim i EU standardima, referirajući također i na standarde uspostavljene Evropskom socijalnom poveljom. Drugi vid referiranja na socijalne standarde moguć je putem pozivanja na primjenu člana 14 EKLJP i Protokola 12 a koji se odnose na zabranu diskriminacije, odnosno, zabranu diskriminatornog

55 Prema odluci u predmetu European Court of Human Rights, *Ahmed v. Austria*, Application No. 71/1995/577/663, 17 December 1996.

56 European Court of Human Rights, *Müller v. Austria*, Application No. 12555/03, 14 March 2012.

57 European Court of Human Rights, *Van Raalte v. the Netherlands*, Application No. 20060/92, 21 February 1997.

58 European Court of Human Rights, *Gaygusuz v. Austria*, Application No. 17371/90, 16 September 1996.

59 Detaljnije v. u: Ana Gómez Heredero, *Social security as a human right*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2007, str. 24.

60 European Court of Human Rights, *M.S.S. v. Greese and Belgium*, Application No. 30696/09, 21 January 2011.

61 Detaljnije v. u: Yannis Ktistakis, *Protecting migrants under the European Convention on human rights and the European Social Charter – a handbook for legal practitioners*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2013, str. 47.

tretmana u pogledu pristupa određenoj socijalnoj beneficiji koja se garantuje nacionalnim zakonodavstvom.⁶²

Iako je Evropska socijalna povelja (revidirana), usvojena 1961. godine⁶³ a revidirana 1996. godine (Revidirana Evropska socijalna povelja – u nastavku: RESP)⁶⁴, je prvi evropski pravni akt kojim se na sveobuhvatan način uređuju minimalni standardi iz oblasti socijalnih prava, ipak njena prvotna namjena nije bila i pružanje određenih socijalnih beneficija licima sa statusom izbjeglica, tražitelja azila i azilanata. Naime, njeno personalno područje primjene je ograničeno, odnosno, „*ne primjenjuje se a priori na sva lica koja su u nadležnosti država potpisnica*“⁶⁵. Osnovni razlog ovakvog pristupa je nastojanje država potpisnica Povelje da obezbijede minimalne socijalne standarde svojim državljanima i državljanima drugih država potpisnica koji zakonito borave na njenom teritoriju, izbjegavajući time trend „*socijalnog turizma*“.⁶⁶

Do proširenja personalnog područja primjene ESP i na lica sa statusom izbjeglica došlo je na dva načina: usvajanjem Dodatka na (R)ESP, i putem usvojenih tumačenja od strane Evropskog Komiteta za socijalna prava.⁶⁷ Dodatak na Povelju ukazuje na stav da se i dalje prvenstveno štite osobe koje imaju zakoniti status na teritoriji države potpisnice (zakoniti boravak ili redovan rad na tlu države potpisnice), ukoliko su državljani treće države.⁶⁸ Dodatna garancija koja se očekuje od strane država potpisnica je da će osobe sa zakonito priznatim statusom izbjeglice uživati najpogodniji mogući tretman, a u svakom slučaju ne lošiji od onog predviđenog obavezama koje je zemlja potpisnica preuzela u okviru navedene Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine.⁶⁹ U svojoj praksi Evropski Komitet za socijalna pitanja (u nastavku: EKSP) je ekstenzivno tumačio područje primjene određenih članova ESP-a, i to područje personalne

62 Potvrđeno u slučaju *Weller v. Hungary*, No. 44399/05, 31 March 2009., gdje je utvrđeno kršenje člana 14 (zabrana diskriminacije) a u vezi sa članom 8 Konvencije – pravom na poštovanje privatnog i porodičnog života.

63 Council of Europe, European Social Charter, Treaty No. 35., 18.10.1961.

64 Council of Europe, European Social Charter (revised), Treaty No. 163, 03.05.1996.

65 Marie-Françoise Valette (prevod: Alexandra Pomeon), “Protection and Promotion of Migrants’ Social Rights by the European Committee of Social Rights”, *Revue Européenne des migrations internationales* [Online], vol. 32 - n°3 et 4 | 2016, Online since 20 April 2019, connection on 13 October 2020. URL: <http://journals.openedition.org/remi/10420>; DOI: <https://doi.org/10.4000/remi.10420>, str. 3.

66 Claudio Panzera, “The Personal Scope of the European Social Charter: Questioning Equality”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales · segundo semestre* 2014: 24, str. 55.

67 Polonca Končar, “*The European Social Charter: protecting the social rights of persons of concern to UNHCR*”, Round Table on the Social Rights of Refugees, Asylum-Seekers and Internally Displaced Persons: A Comparative Perspective, UNHCR and the Council of Europe’s Department of the European Social Charter, str. 7.

68 Tačka 1, European Social Charter (Revised), Appendix - Scope of the Revised European Social Charter in terms of persons protected, European Treaty Series, No. 163, 03.05.1996.

69 Tačka 2 Dodatka.

primjene članova 12(4) Povelje (pravo na socijalnu zaštitu) i 13(4) (pravo na socijalnu i medicinsku pomoć) prošireno i na izbjeglice, a u skladu sa Dodatkom na Povelju.⁷⁰ U ovom pogledu, najpraktičniji način za zaštitu izbjeglica i obezbjeđenje socijalnog minimuma putem tumačenja Povelje od strane EKSP-a je pokretanjem postupka kolektivne žalbe od strane ovlaštene organizacije koja djeluje u interesu određene ugrožene grupe lica. Tako je u postupku kolektivne žalbe povodom primjene člana 31 (pravo na stanovanje), EKSP zauzeo stav da isti predviđa pravo na zaklon (utočište) prema članu 31(2) koje se mora garantovati svim licima uključujući i migrante bez obzira na njihov (zakoniti) status, sve dok ne budu u mogućnosti samostalno obezbijediti sebi pravo na stanovanje.⁷¹ EKSP ističe da pravo na zaklon ne predviđa jednak stepen standarda života kao pravo na stanovanje u smislu privatnosti, porodičnog života ili prihvatljivosti, ali mora ispunjavati osnovne uslove koji se odnose na sigurnost, zdravlje i higijenu.⁷² Ipak, po pitanju prava na socijalnu i medicinsku pomoć (član 13) EKSP nije proširio područje primjene i na osobe bez zakonitog osnova za boravak, već se isti primjeljuje u okviru predviđenog područja primjene Dodatka na Povelju (migranti koji zakonito borave na području država potpisnica), a jednak stav zauzet je i po pitanju prava na socijalnu sigurnost (član 12 Povelje).⁷³ Međutim, kao izuzetak mogao bi se navesti stav EKSP-a u postupku kolektivne žalbe u slučaju *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) v. France*, gdje se razmatralo pravo maloljetnih neregularnih izbjeglica na pristup medicinskoj pomoći. U konkretnom slučaju, razmatrajući specifične okolnosti slučaja, pravo na zdravstvenu njegu u kontekstu prava na život i ljudsko dostojanstvo, EKSP zauzima stav da „zakonodavstvo ili praksa koja osporava pravo na medicinsku pomoć stranim državljanima, unutar teritorije države članice, čak i ukoliko su isti tamo nezakonito, protivno je Povelji“.⁷⁴ Dakle, kada se pravo na zdravstvenu pomoć neodvojivo posmatra u odnosu na ljudsko dostojanstvo i kao potreba pojedinca nužna za preživljavanje, tada se opseg primjene Dodatka Povelje proširivao i na osobe sa nelegalnim boravištem na tlu države članice.

4. Statusna i socijalna zaštita izbjeglica u Evropskoj uniji

Čini se da EU ima najsveobuhvatniji i najefikasniji sistem zaštite izbjeglica, tražitelja azila i azilanata. Taj se sistem godinama razvijao, od Ugovora iz Maastrichta iz 1992. (član K), Ugovora iz Amsterdama iz 1997. (članovi 61-69), Zaključaka Evropskog vijeća iz Tamperea iz 1999. (13-17). Njezine su države

⁷⁰ Polonca Končar, *op.cit.*, str. 8.

⁷¹ ECSR, *Defence for Children International (DCI) v. The Netherlands*, Complaint No. 47/2008, merits 20.10.2009., par. 46 – 48.

⁷² Detaljniju analizu v. u: Yannis Ktistakis, *op.cit.*, str. 51.

⁷³ Yannis Ktistakis, *op.cit.*, str. 58.

⁷⁴ Claudio Panzera, *op.cit.*, str. 60.

članice već odavno usmjerene na razvoj Zajedničkog evropskog sistema azila (eng. *Common European Asylum System* (CEAS)). Pravni osnov valja pronaći u članovima 67(2) te članovima 78 i 80 Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU) te članu 18 Povelje o osnovnim pravima EU iz 2000⁷⁵. Ovaj zajednički sistem, koji obuhvata jedinstveni status i postupke, stvoren je Ugovorom iz Lisabona.

Prije analize unijskog pravnog sistema u ovoj oblasti kratko ćemo se referirati na odnos Unije s drugim međunarodnim organizacijama i državama nečlanicama. U martu 2016. Evropsko vijeće i Republika Turska sklopili su međunarodni ugovor čiji je cilj smanjenje priliva ilegalnih migranata u Evropu preko Turske. U skladu s Izjavom EU-a i Turske⁷⁶, sve nove ilegalne migrante i tražitelje azila koji iz Turske stignu na grčke otoke, a čiji su zahtjevi za azil proglašeni neprihvatljivima, trebalo je vratiti u Tursku, uz obavezu finansijske podrške i pomoći izbjeglicama u Turskoj u iznosu od 6 milijardi EUR do kraja 2018. U pogledu odnosa EU i UN, ističemo u radu već navedenu Njujoršku deklaraciju za izbjeglice i migrante iz 2016., u kojem međunarodnom odnosu bi države članice Unije trebale imati važnu i ključnu ulogu u postizanju dva globalna sporazuma o zaštiti izbjeglica i ostalih migranata.

Procjenjuje se da je oko 3,2 miliona tražilaca azila uputilo zahtjev nekoj od država članica EU u posljednjih pet godina.⁷⁷ Migrantska kriza sa kojom se susreću države članice EU u posljednjih nekoliko godina navela je na preispitivanje i zauzimanje zajedničkih stavova u pogledu pristupa teritoriju EU, postupaka traženja azila, uključivanja na tržište rada, i općenito, garantovanja određenih prava licima sa statusom regularnih migranata i azilanata. U tom kontekstu, u septembru 2020. usvojen je novi Pakt o migracijama i azilu na nivou EU, a kojim se nastoji, kroz prijedlog seta propisa, uspostaviti novi pristup kontroli nad migracijama na vanjskim granicama EU, vođenju postupaka, i usklađivanju svih dimenzija politika migracija i azila.⁷⁸ Uspostavljanje zajedničke politike u kontekstu migracija izazov je za svaku državu članicu obzirom na odgovornosti država članica u pogledu provođenja zajedničke EU politike u pogledu migracija i azila, a u skladu s članom 78 Ugovora o funkcionisanju EU.⁷⁹ U kontekstu ljudskih prava garantovanih od strane EU, Poveljom o osnovnim pravima EU zagarantovano je pravo na azil (član 18), a u skladu sa Konvencijom o statusu

75 Povelja o osnovnim pravima EU, Sl. list EU, 2016/C 202/02, 07.06.2016.

76 <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan> (24.11.2020).

77 European Commission, *Migration and Asylum (newsletter)*, DOI: 10.2775/55403 (20.11.2020.).

78 EU Agency for Fundamental Rights, *Migration: Key Fundamental Rights Concerns* (period: 01.07.2020. – 30.09.2020.), dost. na: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/53235b79-1fe5-11eb-b57e-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Selectedpublications&WT.ria_c=41957&WT.ria_f=5706&WT.ria_ev=search (20.11.2020.), str. 12.

79 European Union, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 13 December 2007, 2008/C 115/01.

izbjeglica iz 1951. godine. Tako se svakoj osobi, koja zakonito boravi na tlu Unije (dakle i osobama sa priznatim statusom izbjeglica i azilanata), garantuju prava iz socijalne sigurnosti i socijalne povlastice u skladu s pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksom (član 34(2) Povelje), a članom 35 i pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu sa politikama EU i zakonodavstvom država članica.⁸⁰

U pogledu priznavanja statusa izbjeglica i azilanata, od značaja su standardi predviđeni u tzv. Kvalifikacijskoj Direktivi o priznavanju statusa izbjeglica⁸¹ i Recepcijskoj Direktivi o priznavanju statusa tražitelja azila.⁸² Pored navedenih, za tzv. Zajednički evropski sistem azila relevantni su i Direktiva br. 2013/32/EU o postupcima za priznavanje azila, Uredba Dublin III⁸³ i EURODAC Uredba.⁸⁴

Značaj Kvalifikacijske Direktive ogleda se ne samo u utvrđenim preduslovima za sticanje statusa izbjeglica⁸⁵ i korisnika međunarodne zaštite⁸⁶, nego i minimalnim pravima koja se istima moraju obezbijediti po priznavanju statusa. Značajno je prethodno napomenuti da se neka prava moraju obezbijediti na onom nivou koji se garantuje i državljanima država članica, a ukoliko ovaj kriterij nije predviđen, tada ista moraju biti na nivou prava koja se obezbjeđuju državljanima trećih država koja imaju status radnika u EU. Tako se pravo na socijalnu pomoć

80 “Svatko ima pravo na pristup preventivnoj zdravstvenoj zaštiti i pravo na liječenje pod uvjetima utvrđenima nacionalnim zakonodavstvima i praksom. Pri utvrđivanju i provedbi svih politika i aktivnosti Unije osigurava se visok stupanj zaštite zdravlja ljudi”.

81 Direktiva 2011/95/EU Europskog Parlamenta i Vijeća od 13.12.2011. o standardima za kvalifikaciju državljanina trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite, Sl. list EU, L337/9, 20.12.2011.

82 Direktiva 2013/33/EU Europskog Parlamenta i Vijeća od 26.06.2013. o utvrđivanju standarda za prihvatanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinaka), Sl. list EU, L180/96, 29.06.2013.

83 Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog Parlamenta i Vijeća od 26.06.2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka), Sl. list EU, L180/31, 29.06.2013.

84 Uredba (EU) br. 603/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26.06.2013. o uspostavi sustava „Eurodac” za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) br. 604/2013, Sl. list EU, L 180/1, 29.06.2013.

85 Član 2(1)(d) Kvalifikacijske Direktive: „Izbjeglica” znači državljanin treće zemlje koji je, zbog osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini, izbjegao iz svoje nacionalne države te nije u mogućnosti ili, zbog takvog straha, ne želi staviti se pod zaštitu te države, kao i osoba bez državljanstva koja se nalazi izvan države prethodnog uobičajenog boravišta, a koja se zbog istih gore navedenih razloga, ili zbog takvog straha, ne želi vratiti u tu državu, te na koju se ne primjenjuje članak 12.”

86 Član 2(1)(f): „osoba koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu” znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja ne ispunjava uvjete za dobivanje statusa izbjeglice ali za koju se opravdano vjeruje da bi se dotična osoba, ako bi se vratila u svoju državu porijekla ili, ako se radi o osobi bez državljanstva, u državu prethodnog uobičajenog boravišta, bila izložena trpljenju ozbiljne nepravde kako je definirano člankom 15., i na koju se ne primjenjuje članak 17. stavci 1. i 2., te koja nije u mogućnosti ili, zbog takve opasnosti, ne želi staviti se pod zaštitu te države“.

mora odobriti korisnicima međunarodne zaštite pod istim uslovima i na istom nivou kao državljanima države u kojoj te osobe imaju boravište.⁸⁷ Izuzetno, socijalna pomoć se može ograničiti na osnovne povlastice pod istim uslovima dostupnosti kao i domaćim državljanima. Pod osnovnim povlasticama podrazumijevaju se minimalni socijalni prihod, pomoć u slučaju bolesti ili trudnoće i roditeljska pomoć.⁸⁸ Pod jednakim uslovima predviđa se i pravo na zdravstvenu pomoć, gdje se članom 30(2) konkretizuju i oblici zdravstvene zaštite u državi članici boravišta korisnika međunarodne zaštite. S druge strane, pravo na smještaj i pravo na slobodno kretanje između država članica se korisnicima međunarodne zaštite omogućava pod jednakim uslovima kao i državljanima trećih država koji zakonito borave na tlu EU.⁸⁹

Recepcijskom Direktivom se utvrđuju osnovni preduslovi u pogledu priznavanja zahtjeva lica koja traže azil ili dodatnu zaštitu na tlu EU. Ova Direktiva nema za cilj unifikaciju materijalnih i procesnih uslova u pogledu postupka dodjele azila, obzirom da države članice „*mogu uvesti ili zadržati povoljnije odredbe u području uvjeta prihvata za podnositelje zahtjeva i druge bliske srodnike podnositelja zahtjeva koji su prisutni u istoj državi članici kada ovisе o podnositelju zahtjeva, ili iz humanitarnih razloga u onoj mjeri u kojoj su te odredbe u skladu s ovom Direktivom*“.⁹⁰ Direktiva se primjenjuje na sve državljane trećih država koja su uputila zahtjeve za odobrenje azila na državnom području država članica (bez obzira da li je isti podnesen na granici, teritorijalnim vodama ili područjima tranzita država), sve dok im je dopušteno ostati na tlu te države, kao i na članove njihovih porodica.⁹¹ Svrha Direktive je obezbjeđenje minimalnih standarda života tokom prelaznog razdoblja ali i olakšavanje integracije zaštićenih osoba u društvo (prvenstveno putem uključivanja u tržište rada). Kao osnovne beneficije koje se predviđaju za tražioce azila su tzv. materijalni uslovi prihvata i zdravstvena pomoć.

Osnovna svrha materijalnih uslova prihvata je obezbjeđenje određenog životnog standarda tražitelja azila koji osigurava njihovu egzistenciju i štiti njihovo fizičko i duševno zdravlje.⁹² Radi se o uslovima prihvata koji uključuju smještaj, hranu i odjeću date u naravi ili u obliku novčane naknade ili u vaučerima ili u kombinaciji svih triju kao i novčanu naknadu za svakodnevne troškove.⁹³ Ipak, ovakva davanja mogu biti ograničena na način da se postavlja preduslov da korisnici nemaju dovoljno sredstava za životni standard koji je primjeren njihovu zdravlju i koji omogućuje njihovu egzistenciju. U suprotnom, može se tražiti

87 Član 29(1) Kvalifikacijske Direktive.

88 Eva-Maria Poptcheva, Andrej Stuchlik, *Work and social welfare for asylum seekers and refugees*, European Parliamentary Research Service, 2015, doi: 10.2861/516230, str. 9.

89 Članovi 32 i 33 Kvalifikacijske Direktive.

90 Član 4 Recepcijske Direktive.

91 Član 3 Recepcijske Direktive.

92 Član 17(2) Recepcijske Direktive.

93 Član 2(1)(g) Recepcijske Direktive.

snošenje dijela troškova za materijalne uslove prihvata i zdravstvenu pomoć (npr. korisnik već radi i zarađuje za život). Direktivom se navode i modaliteti prava na smještaj kao jedan od materijalnih uslova prihvata⁹⁴ uz jamčenje njihovog porodičnog života i uspostavljanja komunikacije sa članovima porodice, bliskim kontaktima, nadležnim tijelima i sl. U skorijem slučaju pred Sudom pravde EU *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers v Saciri*⁹⁵ potvrđeno je da finansijska pomoć pri osiguranju prava na stanovanje mora biti u dovoljnom iznosu da obezbijedi stanovanje cijele porodice.⁹⁶ I u pogledu obezbjeđenja prava na zdravstvenu pomoć, države članice su obavezne osigurati osnovnu zdravstvenu pomoć, kao i osnovno liječenje bolesti i duševnih poremećaja (član 19 Recepcijske Direktive), uz mogućnost refundiranja ukoliko korisnik ima dovoljno sredstava za život.

Čini se da je pitanje pristupa statusu izbjeglica sa nezakonitim statusom u kontekstu poštovanja minimalnih prava u najvećoj mjeri prepušteno državama članicama. Na pristup značajno utječe i Direktiva Vijeća 2002/90/EZ od 28.11.2002. o definiranju olakšavanja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka⁹⁷ a kojom se uvrđuje odgovornost pojedinaca koji pomažu ilegalnim migrantima u pogledu ulaska i boravka na tlu EU. Obzirom da se na države članice prebacuje odgovornost u utvrđivanju kazni i postupanja prema istim, rezultat je raznolik pristup u državama članicama. Tako pravo pristupa skloništima za beskućnike u najvećoj mjeri ne isključuje pristup ilegalnih migranata, sa naglaskom na ona skloništa vođena od strane nevladinih organizacija, koja u tom slučaju nisu sankcionisana⁹⁸, dok se pristup skloništima vođenim od strane nadležnih vlasti u najvećoj mjeri uslovljava pokretanjem postupka za legalizacijom statusa te osobe. Raznolik pristup postoji i u obezbjeđenju različitih vidova socijalnih pomoći, počev od država u kojima se odobravaju socijalne pomoći ilegalnim migrantima kojima je odgođen povratak u državu podrijetla, one koje obezbjeđuju pomoć samo za osobe koje su u prihvatnim centrima, do država koje ne obezbjeđuju nikakve vidove socijalne pomoći.⁹⁹ Obzirom da je i zdravstvena zaštita u nadležnosti država članica, različit pristup se uočava počev od država (poput Austrije, Bugarske itd.) koje pružaju samo hitnu medicinsku pomoć ilegalnim migrantima, one koje obezbjeđuju i primarnu zdravstvenu zaštitu (poput Velike

94 To su (član 18 Recepcijske Direktive): (a) prostorije koje se upotrebljavaju za smještaj podnositelja zahtjeva tijekom razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu sastavljenog na granici ili područjima tranzita;

(b) centar za smještaj koji osigurava odgovarajući životni standard;

(c) privatne kuće, stanovi, hoteli ili druge prostorije prilagođene za smještaj podnositelja zahtjeva.

95 *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers v. Selver Saciri and others*, C-79/13, European Union: Court of Justice of the European Union, 27 February 2014.

96 Eva-Maria Poptcheva, Andrej Stuchlik, *op.cit.*, str. 9.

97 Sl. list EU, L 328/17, 05.12.2002.

98 European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*, 2011, doi:10.2811/31559, str. 64.

99 *Ibid.*, str. 68 – 70.

Britanije), dok najmanji broj država obezbjeđuje i sekundarnu i druge vidove zdravstvene zaštite.¹⁰⁰ Bez obzira kakav pristup zauzele, činjenica je da su sve države članice EU potpisnice međunarodnih akata kao i akata Vijeća Evrope, te su preuzele na sebe obaveze u kontekstu zaštite ljudskih prava izbjeglica, a koje obuhvataju pod određenim uslovima i odgovarajući stepen zaštite i izbjeglica sa nelegalnim statusom, te bi u tom svjetlu trebalo posmatrati i njihove obaveze i implementaciju standarda unijskog zakonodavstva u ovoj oblasti.

5. Zaključak

Čini se da smo potvrdili polaznu tvrdnju u smislu da smo dokazali da je regionalni sistem zaštite izbjeglica, tražitelja azila i azilanata na razini EU, uz sve poteškoće i primjetne nedostatke u praksi, jedan od najefikasnijih i najsveobuhvatnijih sistema zaštite odnosnih kategorija osoba uz priznavanje osnovnog međunarodnog pravnog okvira. Države članice EU, Lisabonskim ugovorom, koji je stupio na snagu 2009., razvile su Zajednički evropski sistem azila (CEAS) koji podrazumijeva jedinstveni status, postupke i minimalne standarde u pogledu njihove socijalne zaštite. S druge strane, međunarodno pravo okvir zaštite izbjeglica i drugih migranata, koji je uspostavljen UN Konvencijom o statusu izbjeglica 1951. i dodatno razrađen Protokolom iz 1967., čini se da je u ovome vremenu poprilično zastario. Kao da su međunarodni učesnici od ovoga sistema očekivali nešto više. Vjerovatno su ovi razlozi utjecali da Opća skupština UN 2016. usvoji Njujoršku deklaraciju za izbjeglice i migrante, i da se na temelju ovoga političkoga akta, usvoje dva pravno neobavezujuća sporazuma na globalnoj razini. Radi se o izrazima želja, o posvećenosti država, o njihovoj opredijeljenosti jednom holističkom pristupu u postupanju s navedenim kategorijama osoba u vezi kojih smo u radu ispitali mjere za njihovu zaštitu na međunarodnoj i regionalnoj evropskoj razini. Zapravo, radi se o sistemu koji na svojevrsan način nadograđuje već postojeći međunarodni okvir zaštite izbjeglica, a takvo što se čini preko političkih deklaracija i kroz kompakte ili sporazume koji nisu pravno obavezujući. Otuda se postavlja pitanje zašto je uopće potrebno putem *soft law*-a graditi rigidniji sistem globalne zaštite i efikasnijega međunarodnoga odgovora na odnosna, vanredna kretanja ljudi? Je li to neki novi trend ili tendencija u svijetu da se danas, posebno kada je praksa država takva da zbog ogromnoga priliva ekonomskih imigranata iz siromašnijega svijeta koji tvrde da su politički bjegunci – države (Evrope) od 2015. restriktivnije tumače svoje propise o davanju azila – da države upravo političkim deklaracijama i džentlmenskim sporazumima žele raditi na učvršćivanju ili stvaranju jednog potpuno novog pristupa starom sistemu ili izgradnji potpuno novog sistema zaštite na globalnoj razini. Ne čini li se, možda, da je UNHCR neefikasan i da ne pruža dovoljno ranjivim kategorijama ljudi, što opet ovisi o državama.

¹⁰⁰ *Ibid.*, str. 73 – 78.

U tom kontekstu, prava izbjeglica na socijalnu zaštitu na regionalnom evropskom nivou još uvijek nemaju onu potporu poput drugih prava političkog i građanskog karaktera, u smislu njihove garancije i zaštite, ali, posljednjih nekoliko godina zamjećuju se koraci usmjereni ka jačanju njihovog statusa kao jednog od osnovnih ljudskih prava. To je vidljivo u praksi ESLJP-a koji, zauzimajući integrisani pristup prilikom interpretacije odredbi EKLJP, priznaje efekte njihovog djelovanja i na određena socijalna prava, između ostalog, i u pogledu statusa i prava izbjeglica (pravo na život – pravo na zdravlje). Položaj prava na socijalnu zaštitu osnažen je 1990-tih kada se uvodi i sistem kolektivnih žalbi radi neprimjene odredbi (R)ESP, gdje, odluke Evropskog komiteta za socijalna prava nisu pravno obavezujuće ali imaju utjecaj na tumačenje odredbi Povelje i njihove primjene pred nacionalnim sudovima. Usvajanjem Dodatka na Povelju proširena je primjena iste i na izbjeglice sa priznatim pravnim statusom, čime se pravi izuzetak po pitanju personalnog područja primjene Povelje, a što direktno ima utjecaj i na priznavanje socijalnih beneficija izbjeglica u državama članicama Vijeća Evrope. Minimalne socijalne beneficije su utvrđene i relevantnim sekundarnim aktima Evropske unije, uzimajući u obzir i činjenicu da je pitanje socijalne zaštite u nadležnosti država članica. U tom pogledu EU nameće obavezu ravnopravnog tretmana izbjeglica i tražitelja azila sa građanima EU, odnosno, državljanima trećih država, zavisno o kojoj socijalnoj beneficiji je riječ. Dodatni značaj relevantnih direktiva ogleda se i u činjenici da se putem supsidijarnih oblika zaštite pruža pomoć i licima koja nemaju status izbjeglica već su tzv. „korisnici međunarodne zaštite“, i koji se u pogledu socijalnih beneficija tretiraju na jednak način kao i osobe sa statusom izbjeglica, a koji kao takvi nisu prepoznati Ženevskom konvencijom iz 1951. Zaštita ove ranjive grupacije ograničava se isključivo na osobe koje imaju legalan status, dok je potencijalno obezbjeđenje socijalnih beneficija i ilegalnim migrantima prepušteno u nadležnost država članica. U tom pogledu već uspostavljena mreža ljudskih prava na međunarodnom nivou, prije svega putem Ženevske konvencije, a na koju referiraju i relevantne unijske direktive iz oblasti, osnova su za obezbjeđenje minimalnih socijalnih beneficija izbjeglica, tražitelja azila, azilanata ali i ilegalnih migranata, čime se dodatno podvlači značaj ispitivanja aktuelnosti postojećeg međunarodnog okvira.

Nastavno na opseg i učinke sadašnjeg međunarodnopravnog okvira, pitanje je zbog čega je nužno stvarati nova, paralelna međunarodna tijela i nove okvire ili sporazume, u uvjetima kada već postoji izgrađen sistem zaštite i djelovanja s ovim u vezi? Zar nije bilo smislenije i razboritije, u odnosu na ciljeve i obaveze, raditi preinaku odnosno dopunu Ženevske konvencije iz 1951. i njezina Protokola iz 1967., ili optirati za novu međunarodnu konvenciju? Ne čini li se da su ovo izrazi nekoordinirajućeg djelovanja, koje se ogleda u dodatnom fragmentiranju i stvaranju preklapajućih mehanizama i instrumentarija, koji u svojoj konačnici neće biti efikasni, posebno u traženju međunarodne odgovornosti država i međunarodnih organizacija u uvjetima i okolnostima njihove povrede svojih međunarodnih obaveza, ili, pak, svoje međunarodne „posvećenosti“ i „opredijeljenosti“? Ova

diskusija usložnjava se ukoliko istu razmatramo sa aspekta evropskih država stranaka navedenih međunarodnih akata, i regionalnog sistema ljudskih prava uspostavljenog kroz akte Vijeća Evrope i Evropske unije.

Literatura:

Literatura (uključujući i izvještaje, zaključke i komentare)

1. Ana Gómez Heredero, *Social security as a human right*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2007.
2. Claudio Panzera, "The Personal Scope of the European Social Charter: Questioning Equality", *Revista Europea de Derechos Fundamentales* · segundo semestre 2014: 24.
3. Council of Europe Action Plan on Protecting Refugee and Migrant Children in Europe (2017-2019), 2017.
4. Council of Europe, Ambassador Tomáš Boček, *First report on the activities of the Secretary General's Special Representative on Migration and Refugees*, 1 February 2016 to 31 January 2018, Presented to the Secretary General and the Committee of Ministers, 2018.
5. Council of Europe, Information Documents SG/Inf(2020)4 "Refugee and migrant children in Europe" – *Final report on the implementation of the Action Plan (2017-2019)*, 14 February 2020.
6. Enis Omerović *et al.*, „Human Rights of Asylum Seekers in Jurisprudence of the European Court of Human Rights“, *Ročenka Uprchlického a Cizineckého Práva 2018*, Kancelář veřejného ochránce práv, Praha, 2019.
7. European Commission, *Migration and Asylum (newsletter)*, DOI: 10.2775/55403.
8. European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*, 2011, doi:10.2811/31559.
9. Eva-Maria Poptcheva, Andrej Stuchlik, *Work and social welfare for asylum seekers and refugees*, European Parliamentary Research Service, doi: 10.2861/516230, 2015.
10. General Comment No. 14 (2000), The right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Twenty-second session, Geneva, 25 April-12 May 2000, E/C.12/2000/4, 11 August 2000.
11. General Comment No. 191 - The right to social security (art. 9), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Thirty-ninth session, 5-23 November 2007, E/C.12/GC/19, 4 February 2008.

12. General Comment No. 4: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Sixth Session (1991), E/1992/23.
13. Karen Parker, „Jus Cogens: Compelling the Law of Human Rights“, 12 *Hastings International & Comparative Law Review* 411, 1989.
14. Mahmoud Abdelrahim Suliman Alshreifat, „The Causes for Asylum, the Rights and Obligations of Refugees in International Law“, 52 *Journal of Law, Policy and Globalization* 126, 2016.
15. Marie-Françoise Valette (prevod: Alexandra Pomeon), “Protection and Promotion of Migrants’ Social Rights by the European Committee of Social Rights”, *Revue Européenne des migrations internationales* [Online], vol. 32 - n°3 et 4 | 2016.
16. Mathias G. Sahinkuye, „A Theoretical Framework for the Protection of Environmental Refugees in International Law“, 6 *Transnational Human Rights Review* 1, 2019.
17. Moussaoud Chrisna Constalain, Dagadu Palmer Prince, „Reconsider Refugees Status in the Eyes of International Law“, 63 *Journal of Law, Policy and Globalization* 156, 2017.
18. Polonca Končar, “*The European Social Charter: protecting the social rights of persons of concern to UNHCR*”, Round Table on the Social Rights of Refugees, Asylum-Seekers and Internally Displaced Persons: A Comparative Perspective, UNHCR and the Council of Europe’s Department of the European Social Charter.
19. Rosa da Costa, Prava izbjeglica u kontekstu integracije: pravni standardi i preporuke, UNHCR, POLAS/2006/02.
20. UNHCR, Detention of Refugees and Asylum-Seekers, 13 October 1986. No. 44 (XXXVII) - 1986. Executive Committee 37th session.
21. UNHCR, Global Consultations on International Protection/Third Track: Reception of Asylum-Seekers, Including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems, 4 September 2001, EC/GC/01/17.
22. Vladimir Đuro Degan, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 2011.
23. Yannis Ktistakis, *Protecting migrants under the European Convention on human rights and the European Social Charter – a handbook for legal practitioners*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2013.
24. Zaključak Izvršnog odbora UNHCR-a br. 15 (XXX) o izbjeglicama bez zemlje azila, 16.10.1979.
25. Zaključak Izvršnog odbora UNHCR-a br. 22 (XXXII) o zaštiti tražitelja azila u situacijama masovnog priliva, 21.10.1981.
26. Zaključak Izvršnog odbora UNHCR-a br. 5 (XXVIII) o azilu, 12.10.1977.
27. Zaključak Izvršnog odbora UNHCR-a br. 56 (XL) o trajnim rješenjima i zaštiti izbjeglica, 13.10.1989.

28. Zaključak Izvršnog odbora UNHCR-a br. 57 (XL) o provedbi Konvencije iz 1951. i Protokola iz 1967. o statusu izbjeglica, 13.10.1989.
29. Zaključak Izvršnog odbora UNHCR-a br. 6 (XXVIII) o *non-refoulement*, 12.10.1977.
30. Zaključak Izvršnog odbora UNHCR-a br. 82 (XLVIII) o zaštiti azila, 17.10.1997.

Pravni akti

1. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 13 December 2007.
2. Deklaracija Opće skupštine UN o teritorijalnom azilu iz 1967.
3. Direktiva 2011/95/EU Europskog Parlamenta i Vijeća od 13.12.2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite.
4. Direktiva 2013/33/EU Europskog Parlamenta i Vijeća od 26.06.2013. o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinaka).
5. Direktiva Vijeća 2002/90/EZ od 28.11.2002. o definiranju olakšavanja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka.
6. Evropska konvencija o sprječavanju mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja iz 1987.
7. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950.
8. Evropska socijalna povelja iz 1961.
9. Globalni sporazum za sigurnu, urednu i regularnu migraciju iz 2018.
10. Konvencija Međunarodne organizacije rada br. 118 o jednakosti tretmana u pitanjima socijalne sigurnosti iz 1962.
11. Konvencija o diplomatskom azilu iz 1954.
12. Konvencija o pravima djeteta iz 1989.
13. Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951.
14. Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena iz 1979.
15. Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja iz 1984.
16. Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica iz 1990.
17. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966.
18. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966.
19. Njujorška deklaracija za izbjeglice i migrante iz 2016.
20. Opća deklaracija o ljudskim pravima iz 1948.
21. Povelja o osnovnim pravima EU iz 2000.
22. Povelja UN iz 1945.

23. Protokol o statusu izbjeglica iz 1967.
24. Revidirana Evropska socijalna povelja iz 1996.
25. Uredba (EU) br. 603/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26.06.2013. o uspostavi sustava „Eurodac” za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) br. 604/2013.
26. Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog Parlamenta i Vijeća od 26.06.2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka).

Sudska praksa

1. *Colombian-Peruvian asylum case, Judgment of November 20th, 1950: I.C.J. Reports 1950, p. 266.*
2. ECSR, *Defence for Children International (DCI) v. The Netherlands*, Complaint No. 47/2008, merits 20.10.2009.
3. European Court of Human Rights, *Ahmed v. Austria*, Application No. 71/1995/577/663, 17 December 1996.
4. European Court of Human Rights, *Gaygusuz v. Austria*, Application No. 17371/90, 16 September 1996.
5. European Court of Human Rights, *H.L.R. v. France*, Application No. 24573/94, 29 April 1997.
6. European Court of Human Rights, *M.S.S. v. Greese and Belgium*, Application No. 30696/09, 21 January 2011.
7. European Court of Human Rights, *Müller v. Austria*, Application No. 12555/03, 14 March 2012.
8. European Court of Human Rights, *Soering v. The United Kingdom*, Application No. 14038/88, 7 July 1989.
9. European Court of Human Rights, *Van Raalte v. the Netherlands*, Application No. 20060/92, 21 February 1997.
10. European Court of Human Rights, *Vilvarajah and Others v. The United Kingdom*, Application Nos. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87, 30 October 1991.
11. European Court of Human Rights, *Weller v. Hungary*, Application No. 44399/05, 31 March 2009.
12. *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers v. Selver Saciri and others*, C-79/13, European Union: Court of Justice of the European Union, 27 February 2014.
13. The Committee against Torture, *Ismail Alan v. Switzerland*, Communication No. 21/1995, U.N. Doc. CAT/C/16/D/21/1995 (1996).
14. The Committee against Torture, *Mutombo v. Switzerland*, Communication No. 13/1993, U.N. Doc. A/49/44 at 45 (1994).

15. The Committee against Torture, *Tahir Hussain Khan v. Canada*, CAT/C/13/D/15/1994, 18 November 1994.

Internet izvori

1. <http://journals.openedition.org/remi/10420>
2. <https://globalcompactrefugees.org/article/global-compact-refugees>
3. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/53235b79-1fe5-11eb-b57e-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Selectedpublications&WT.ria_c=41957&WT.ria_f=5706&WT.ria_ev=search
4. <https://refugeesmigrants.un.org>
5. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>
6. <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>
7. <https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf>
8. <https://www.unhcr.org/globalreport2019/>
9. <https://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html#compactonrefugees>
10. <https://www.unhcr.org/protection/travaux/4ca34be29/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul.html>

Dr Ivana Grubešić, Assistant Professor

Faculty of Law, University of Zenica

Dr Enis Omerović, Assistant Professor

Faculty of Law, University of Zenica

INTERNATIONAL AND EUROPEAN PERSPECTIVES OF THE RIGHT TO SOCIAL PROTECTION OF REFUGEES AS A HUMAN RIGHT

Summary: The right to social protection is one of the basic human rights, within which the minimum standards are the right to health care, social security, housing. Given that this is a social minimum that should be enjoyed by all people without discrimination on any grounds, the challenge for the European countries facing a large influx of refugees in recent years is primarily to recognize their status as people enjoying specific international protection, and on which basis would refugees and asylum seekers enjoy certain social benefits guaranteed by acts of the Council of Europe (Revised European Social Charter of 1996 and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950), as well as the European Union directives (such as so-called “Qualification Directive” from 2011 and the “Directive on enrollment conditions” from 2013). Therefore, the research will point out the most important problems and challenges in defining the status of refugees and asylum seekers in the context of international law (primarily through the prism of the 1951 United Nations Convention relating to the Status of Refugees) and the 1967 Protocol to the Convention, and in the context of the European system of human rights, particularly in the acts of the Council of Europe and the European Union, and the minimum social benefits enjoyed by this vulnerable group in society, in order to ensure a minimum standard of living.

Key words: health care, social security, refugees, asylum seekers, Revised European Social Charter, Convention relating to the Status of Refugees.