

# Utjecaj širenja pandemije koronavirusa na migracije unutar Europske unije

---

**Blažeković, Antonia**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2022**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:007064>

*Rights / Prava:* [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-03-08**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

Studijski centar za javnu upravu i javne financije

Stručni studij javne uprave

Antonia Blažeković

**Utjecaj širenja pandemije koronavirusa na migracije  
unutar Europske unije**

Završni rad

Mentorica: Izv. prof. dr. sc. Snježana Vasiljević

Zagreb, svibanj 2022.

## Sadržaj:

1. Uvod
2. Zajednički europski sustav azila
  - 2.1. Dublinska uredba
  - 2.2. Direktiva o postupcima azila
  - 2.3. Direktiva o uvjetima prihvata
  - 2.4. Direktiva o kvalifikaciji
  - 2.5. Uredba o Eurodacu
3. Azil i migracije unutar granica Europske unije: činjenice i brojevi
  - 3.1. Pravo na pristup azilu u državama članicama i njihova zaštita (ECRE i FRA)
  - 3.2. Statistički prikaz traženja prava na azil u državama članicama EU u koronakrizi
4. Utjecaj širenja Covid-19 na migracijske tokove
  - 4.1. Restrikcija slobode kretanja
  - 4.2. Suzbijanje zaraze u migrantskim kampovima i adekvatna zdravstvena zaštita
5. Pravo na azil – sudska praksa
  - 5.1. CJEU - C-490/16; *A.S. protiv Slovenije*
  - 5.2. CJEU -C-646/16; *Khadija Jafari i Zainab Jafari*
  - 5.3. Mišljenje nezavisne odvjetnice Sharpston u predmetima C-646/16 i C-490/16
  - 5.4. ECHR: *M.S.S. protiv Belgije i Grčke*, br. 30696/09
6. Zaključak
7. Literatura

**Izjava o izvornosti:**

**Ja, Antonia Blažeković (ime i prezime studenta/ice) pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.**

Antonia Blažeković, v.r.  
**(potpis studenta)**

## Sažetak:

U daljnjim poglavljima ovoga rada objasnit ću primjenu europskog zakonodavstva kroz temeljne uredbe i direktive kojima se uređuje pravo azila, kako migracija izgleda na karti Europe i kako je ona evaluirana putem pojedinih statistika. Opisat ću rad glavnih neovisnih agencija koje europskim tijelima pomažu u radu, način na koji je ova pandemija zbog velikih restrikcija kretanja utjecala na položaj migranata pri traženju međunarodne zaštite i ukratko opisati s kojim sve izazovima se migranti na svome putu pritom susreću. Poseban naglasak želim staviti na sudsku praksu Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava koja kroz žive primjere pokazuje odnos prema migrantima i njihovu borbu ka zaštiti njihovih temeljnih prava sve do dobivanja međunarodne zaštite od strane države članice. Za kraj ću u zaključku dati osvrt na rad i svoje kritičko mišljenje.

Ključni pojmovi: *izbjeglice, migracija, međunarodna zaštita, azil, temeljna prava, Europska unija, koronavirus*

## 1. Uvod

Problem izazvan masovnim migracijama s kojima su se Europska unija, njezine države članice, tranzitne države i drugi akteri morali suočiti 2015. i početkom 2016. godine rezultat je politika koje su desetljećima s jedne strane stvorile situaciju koja je ljude natjerala na bijeg iz svojih zemalja zbog po život opasnih situacija, a s druge strane otkriva složenost prepoznavanja prioriteta, načina određivanja njihove provedbe i razumijevanja činjenica izazvanih migracijama. Dodamo li još k tome pandemiju Covid-19 koja je 2020. godine radi zaštite zdravlja i života građana dodatno ograničila slobodu kretanja i natjerala države članice na zatvaranje svojih granica, predstavlja za migrante i tražitelje azila krajnje problematičnu situaciju koja zahtjeva rješavanje kako na europskoj tako i na globalnoj razini.

Kako bismo bolje shvatili današnji problem migracija, potrebno je definirati tri ključna pojma: *izbjeglice*(n.) su „osobe koje zbog ratnih opasnosti, političkog nasilja, prirodnih katastrofa ili drugih nevolja moraju napustiti zavičaj te potražiti zaklon u drugome kraju ili zemlji uslijed osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini, ili koje zbog političkog mišljenja, ne mogu, ili zbog tog straha, ne žele prihvatiti zaštitu dotične zemlje; ili osobe bez državljanstva koje se zbog gore navedenih okolnosti nalaze izvan zemlje prethodnog uobičajenog boravišta, a koje se ne mogu ili se zbog straha ne žele u nju vratiti.“<sup>1</sup>; *tražitelji azila*(n.) su „pojedinci koji su zatražili međunarodnu zaštitu, a čiji zahtjevi za statusom izbjeglice još nisu odobreni“<sup>2</sup>; a *azil*(n.) se smatra „zaštitom koju pojedina država pruža na svom teritoriju osobi koja je pobjegla iz svoje države zbog proganjanja odnosno ugrožavanja života ili ozbiljnog kršenja ljudskih prava.“<sup>3</sup>

Zahvaljujući rastu populacije, demografskim i rasnim razlikama, promjenama u prirodnom okruženju, političkim i ekonomskim nestabilnostima, tehnološkom napretku, bržem prijevozu i

---

<sup>1</sup> [https://www.unhcr.org/hr/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/konvencija\\_1951.pdf](https://www.unhcr.org/hr/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/konvencija_1951.pdf), Članak 1. stavak 2. UN-ova Konvencija i protokol o statusu izbjeglica

<sup>2</sup> <https://www.unhcr.org/hr/kome-pomazemo/trazitelji-azila>; Tražitelji azila, definicija

<sup>3</sup> Goranka Lalić: Razvoj zajedničkog europskog sustava azila HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 7. (2007.), br. 4., str. 842, 1. Uvod

efektima globalizacije migracije rastu eksponencijalno<sup>4</sup>, a možemo ih promatrati kao pozitivne i negativne. Pozitivne migracije nastaju kada ljudi migriraju iz svoje domovine u nadi da će u drugoj državi uz stvaranje novih mogućnosti pronaći bolji život za sebe i svoju obitelj, a s druge strane negativne migracije karakteriziraju osobe koje migriraju u drugu zemlju radi bijega od zakona poput pripadnika opasnih kriminalnih skupina ili terorista, što samim time predstavlja sigurnosni rizik za stanovnike države imigracije. Ovim radom nastoji se kroz primjenu prava od strane Suda Europske unije (dalje u tekstu: Sud EU) i Europskog suda za ljudska prava (dalje u tekstu: ESLJP) odgovoriti na pitanje jesu li temeljna prava migranata postala ugroženija za vrijeme pandemije koronavirusa i tako kroz primjere vidjeti koji bi bio korijenski uzrok migracija te na koji način se pritom primjenjuju elementi međunarodne zaštite.

## 2. Zajednički europski sustav azila

Države članice kao odgovor na migracije s velikim razmjerima, osobito u pogledu zaštićenih prava i sloboda koja su zajamčena Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (dalje u tekstu: UFEU)<sup>5</sup> obvezale su se razvijati čvršću suradnju u sferi azila i migracija. Upravo radi njihove intenzivnije suradnje osnovan je *Zajednički europski sustav azila (CEAS)* koji će, prema izjavi povjerenice za unutarnje poslove Cecilie Malmström: „osigurati jednostavniji pristup postupku azila onima koji traže zaštitu, omogućiti donošenje poštenijih, bržih i kvalitetnijih odluka o azilu te da ljudi koji se boje progona ne budu vraćeni ondje gdje im je život u opasnosti i dat će dostojanstvene i pristojne uvjete onima koji traže azil i onima kojima je u sklopu EU-a dodijeljena međunarodna zaštita.“<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Dragović Filip: Sigurnost europskih granica i migracije, Zagreb, (2018.), 5. Migracije, str. 165

<sup>5</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_2&format=PDF),

Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćeni tekst)

<sup>6</sup> <file:///C:/Users/antonia.blazekovic/OneDrive%20-%20Q%20Experience/Radna%20povr%C5%A1ina/zajednicki-europski-sustav-azila.pdf>,

izjava Cecilie Malmström, povjerenice za unutarnje poslove o CEAS-u

Do stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama od 1. svibnja 1999. godine je područje policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima pripadalo „trećem stupu“ u koji su tada pripadale politike vezane uz državljane trećih zemalja, migracijska politika i politika azila i time postala suverena prava država članica. Važnost ovog ugovora je u tome što su nakon njegovog donošenja navedene tri politike postale zajednička politika azila i postale dijelom „prvog stupa“ kojim se izgradio Zajednički europski sustav azila i zajednička suradnja država članica obavlja se od tada na razini Europske zajednice. Ugovor iz Maastrichta je s jedne strane u svojem članku 8. stavku 2. uveo koncept europskog državljanstva i na taj način državljane država članica EU-a povezo u zajednicu u kojoj je omogućena sloboda kretanja, dok je s druge strane istaknuo potrebu za koherentnom zajedničkom europskom politikom prema imigraciji <sup>7</sup>. Stupanje na snagu Ugovora iz Lisabona 2009. godine značio je veliki iskorak u samom procesu dublje integracije i suradnje država u okviru EU-a unutar regulacije prava azila.

Prema riječima G.L. Novak: „razvoj ideje ukidanja unutarnjih granica između država članica i nesmetan protok dobara, usluga, ljudi i kapitala suočio je države članice s problemom ilegalnih migracija općenito, ali i s pitanjem usklađivanja nacionalnih sustava azila, odnosno doveo je do djelomičnog odricanja suverenosti nad kontrolom slobodnog kretanja građana iz trećih država. Suradnja u području azila usmjerena je prvenstveno na zaštitu unutarnje sigurnosti, odnosno pojačanu kontrolu vanjskih granica i ograničavanje uvjeta ulaska na teritorij (politika viza, suradnja policije i pravosudnih tijela.)“ <sup>8</sup>

Pitanje azila i migracija nije definirano samo Ugovorom iz Amsterdama već i drugim aktima poput Jedinog europskog akta kojim je uspostavljen pravni okvir za europsku političku suradnju te je članicama od njegovog stupanja na snagu dopušteno izvršiti potrebne promjene radi stvaranja jedinstvenog unutarnjeg tržišta. Za razvoj unutarnjeg tržišta neizostavno je spomenuti i *Schengenski sporazum* od 26. ožujka 1995. godine kojim je unutar granica EU utemeljen siguran zajednički prostor u cilju razmjene informacijama među državama članicama u zajedničkoj borbi protiv organiziranog kriminala, terorizma i drugih kršenja prava,

---

<sup>7</sup> Tjaša Učakar: MIGRACIJSKA POLITIKA EU, Nove artikulacije isključivanja u 21. stoljeću, Zagreb (2019.), 2. Razvoj zajedničke politike prema migracijama, str. 28

<sup>8</sup> <https://hrcak.srce.hr/file/199568>,

Goranka Lalić: Razvoj zajedničkog europskog sustava azila, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 7. (2007.), br. 4., str. 843



ali i stavljen veći naglasak na slobodu kretanja ljudi, usluga, roba i kapitala. Konvencijom o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. godine<sup>9</sup> određeno je da „države članice da bi mogle pristupiti schengenskom prostoru, morale su dokazati da su sposobne: preuzeti odgovornost za kontrolu vanjskih granica prostora u ime drugih država članica schengenskog prostora i za izdavanje ujednačenih viza za kratkotrajni boravak, tzv. schengenske vize, učinkovito surađivati s drugim državama članicama schengenskog prostora kako bi održale visoku razinu sigurnosti nakon ukidanja unutarnjih granica, primjenjivati skup schengenskih pravila, kao što su pravila o kontrolama na kopnu, moru i u zraku, izdavanje viza, policijska suradnja i zaštita osobnih podataka i povezati se na Schengenski informacijski sustav (SIS) i Vizni informacijski sustav (VIS) i upotrebljavati ih.“<sup>10</sup>

Državljeni članica Schengena time moraju proći minimalne kontrole pri ulasku u državu članicu EU-a koja je dio schengenske regije, čiji je cilj provjera autentičnosti njihove identifikacije na temelju putne isprave poput putovnice ili osobne iskaznice. Ovim jedinstvenim zajedničkim sustavom provjera i suradnje država članica su građanima EU-a zajamčena bezgranična putovanja unutar granica Unije koji se proteže na 27 zemalja u kojima živi 500 milijuna građana. Kako je uređeno u poglavlju 7.: „Schengenski sporazum ističe i pitanje azila kao jedan od osnovnih pokretača europeizacije politike doseljavanja koji je postao važan nakon pada Berlinskog zida, a strah od iskorištavanja sustava azila vodio je ka ujednačavanju europskih politika vezanih uz azil i na taj način je povezano područje azila s migracijom.“<sup>11</sup>

Europska unija od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama radi na stvaranju i unapređenju zajedničkog zakonodavstva koje se primjenjuje na Zajednički europski sustav azila kroz uredbe i direktive kojima uređuje temeljna prava koje države članice moraju implementirati u vlastito zakonodavstvo. Njihove odredbe o pravu na azil opširnije su uređene dokumentom o

---

<sup>9</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)&from=HR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922(02)&from=HR)  
KONVENCIJA O PROVEDBI SCHENGENSKOG SPORAZUMA od 14. lipnja 1985. između vlada država  
Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju  
kontrola na zajedničkim granicama

<sup>10</sup> [http://publications.europa.eu/resource/cellar/09fcf41f-ffc4-472a-a573-b46f0b34119e.0001.01/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/09fcf41f-ffc4-472a-a573-b46f0b34119e.0001.01/DOC_1) ,  
Schengenski prostor – Prostor bez unutarnjih graničnih kontrola, str. 5

<sup>11</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)&from=HR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922(02)&from=HR) ,  
KONVENCIJA O PROVEDBI SCHENGENSKOG SPORAZUMA od 14. lipnja 1985. između vlada država  
Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju  
kontrola na zajedničkim granicama, poglavlje 7. ODGOVORNOST ZA OBRADU ZAHTJEVA ZA AZIL

Zajedničkom europskom sustavu azila u koji spadaju Dublinska uredba, Direktiva o postupcima azila, Direktiva o uvjetima prihvata, Direktiva o kvalifikaciji kao i Uredba o Eurodacu o kojima će više biti riječ u nastavku.

## 2.1. Dublinska uredba

Kao ključno načelo Uredbe (EZ) br. 343/2003 od 18. veljače 2003. o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji državljanin treće zemlje podnosi u jednoj od država članica, važan je zakonit ili nezakonit ulazak podnositelja zahtjeva za azil na teritorij države članice. Uredba Dublin III osigurava veću razinu zaštite podnositeljima zahtjeva za azil sve dok njihov status nije odobren i posredno određuje da je zahtjev za odgovornost na strani države članice koja je zahtjev za azil odobrila, pri čemu se u takvom slučaju primjenjuje načelo prvog ulaska. Kao mjerila za utvrđivanje odgovornosti uzimaju se donedavno posjednovanje vize, dozvole boravka državljanina treće zemlje i urednost podnesenog zahtjeva. Kako se iz dosadašnjeg iskustva pokazalo, potrebno je riješiti situacije pritiska na prihvatne mogućnosti država članica i na njihove sustave azila, pa je donesena nova revidirana Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2013. godine. Nova Uredba sadrži uspostavljene postupke za zaštitu podnositelja zahtjeva za azil i unapređuje učinkovitost sustava azila kroz mehanizme upozoravanja, pripravnosti upravljanja krizom i time se dopunjuje i serija odredaba o zaštiti podnositelja zahtjeva putem mehanizama poput osobnog razgovora, jamstva za zaštitu maloljetnika, obveze besplatnog osiguranja pravne pomoći, mogućnosti za ponovno ujedinjenje s obitelji kao i pritvor podnositelja zahtjeva samo u slučaju rizika bijega.

Neke od najvažnijih odredaba kojima se odlučuje o nadležnosti države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji državljanin treće zemlje podnosi u jednoj od država članica u Uredbi (EU) br. 604/2013 jesu članak 4. o pravu na informacije, kojim se podnositelja zahtjeva obavješćuje o zahtjevu za međunarodnu zaštitu u pisanom obliku i na jeziku koji podnositelj zahtjeva razumije ili se opravdano pretpostavlja da ga razumije i stoga države članice upotrebljavaju zajedničku brošuru koja je u tu svrhu sastavljena. Osnovne informacije koje se podnositelju zahtjeva u tom slučaju dostavljaju su ciljevi Uredbe, kriteriji za određivanje

odgovorne države članice, redoslijed kriterija u različitim fazama postupka i o njihovu trajanju koje uključuje i bitnu stavku da država članica u kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu može postati odgovorna u skladu s Uredbom i onda kada takva odgovornost nije utemeljena na tim kriterijima. Nadalje se podnositelja zahtjeva ovim člankom obavješćuje o osobnom intervjuu, mogućnosti osporavanja odluke o transferu kao i činjenici da nadležna tijela država članica mogu razmijeniti podatke podnositelja zahtjeva zbog provedbe svojih obveza koje proizlaze iz Uredbe. Osobni intervju s podnositeljem zahtjeva provodi se s ciljem lakšeg određivanja odgovorne države članice i mogućnosti revidiranja zahtjeva za podnošenjem međunarodne zaštite od strane podnositelja. U poglavlju III. u članku 7. definiraju se kriteriji određivanja odgovorne države članice i pritom se u obzir uzimaju i kriteriji poput prisutnosti članova obitelji, rođaka ili članova drugih rodbinskih odnosa podnositelja zahtjeva na državnom području odnosne države, pod uvjetom da dotične osobe pisanim putem izraze želju za spajanjem obitelji. Obiteljski postupak provodi država članica kada više članova obitelji ili maloljetnih braće ili sestara koji nisu u braku istodobno podnese zahtjeve za međunarodnu zaštitu u istoj državi članici, ili na datume koji su dovoljno blizu da se postupci za određivanje odgovorne države članice vode zajedno te ako bi primjena kriterija iz ove Uredbe dovela do njihova razdvajanja. Kod određivanja prava na ulazak i/ili boravak kako je određeno člankom 13., kada se na temelju dokaza utvrdi da je podnositelj zahtjeva pri dolasku iz treće zemlje nezakonito prešao granicu države članice kopnom, morem ili zrakom, za razmatranje zahtjeva za međunarodnom zaštitom odgovorna je država članica u koju je osoba ušla. Odgovornost države članice prestaje dvanaest mjeseci od datuma nezakonitog prijelaza granice te ako je podnositelj zahtjeva živio najmanje pet mjeseci u više država članica. Za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna je posljednja država članica u kojoj je podnositelj živio.

Obveze države članice koja pruža međunarodnu zaštitu podnositelju zahtjeva, kako je određeno u poglavlju V su: prihvatiti podnositelja zahtjeva koji je podnio zahtjev u drugoj državi članici, ponovno prihvatiti podnositelja zahtjeva čiji se zahtjev razmatra i koji je zahtjev podnio u drugoj državi članici ili koji je na državnom području druge države članice bez dokumenta o boravku, prihvatiti državljanina treće zemlje ili osobu bez državljanstva koja je povukla zahtjev koji se razmatra i podnijela zahtjev u drugoj državi članici ili koja je na državnom području

druge države članice bez dokumenta o boravku kao i ponovno prihvatiti državljanina treće zemlje ili osobu bez državljanstva čiji je zahtjev odbijen i koja je zahtjev podnijela u drugoj državi članici ili koja je na državnom području druge države članice bez dokumenta o boravku. Obveze odnosne države članice o prihvatu podnositelja zahtjeva, kako je navedeno člankom 19., prestaje kada država članica podnositelju zahtjeva izda dokument o boravku, kada utvrdi da je predmetna osoba napustila državno područje država članica najmanje tri mjeseca nakon podnošenja zahtjeva, osim ako predmetna osoba posjeduje valjan dokument o boravku koji je izdala odgovorna država članica, a zahtjev podnesen nakon učinkovita udaljavanja predmetne osobe određuje se kao novi zahtjev koji otvara novi postupak za određivanje odgovorne države članice.

Podnositelj zahtjeva ili druga osoba, kako je navedeno u članku 27., ima pravo na učinkovit pravni lijek, u obliku žalbe ili odluke o transferu ili ponovnog stvarnog ili pravnog pregleda kao i odluke pred sudom. Same države članice obvezale su se Uredbom osigurati razumno razdoblje u kojem predmetna osoba može ostvariti svoje pravo na učinkovit pravni lijek. Temeljem toga, države članice u svom državnom pravu određuju, na temelju prava na žalbu ili ponovnog pregleda odluke o transferu, da predmetna osoba ima pravo ostati u državi članici do zaključenja postupka žalbe ili ponovnog pregleda, da se transfer automatski otkáže i da takva odgoda prestaje važiti nakon isteka određenog razumnog razdoblja tijekom kojeg sud, nakon detaljnog razmatranja zahtjeva za odgodu, odlučuje hoće li žalbi ili ponovnom pregledu zahtjeva odobriti suspenzivni učinak. Shodno tome, predmetna osoba tada ima mogućnost u razumnom razdoblju od suda zahtijevati odgodu provedbe odluke o transferu do zaključenja postupka žalbe ili ponovnog pregleda. Države članice odgodom o transferu do donošenja odluke o prvom zahtjevu za odgodu osiguravaju učinkovit pravni lijek. Sve odluke u vezi s odgodom izvršenja transfera donose se u razumnom roku koji državama omogućuje detaljno i iscrpno razmatranje zahtjeva za odgodu. U odluci da se izvršenje odluke o transferu ne odgađa, navedeni su razlozi za takvu odluku.

Poseban naglasak u Uredbi, kako je određeno u poglavlju VII., stavljen je na upravnu suradnju država članica u sklopu zajedničke uporabe informacija o podnositeljima zahtjeva ili drugih osoba, a pritom važnu ulogu ima CEAS. Kako je određeno člankom 34.: „svaka država

članica priopćuje bilo kojoj drugoj državi članici, koja to zahtijeva, takve osobne podatke kako je to primjereno, bitno i nepretjerano za: određivanje odgovorne države članice, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu i provedbu svake obveze koja proizlazi iz Uredbe. Informacija iz stavka 1. u tom slučaju može sadržavati samo osobne podatke o podnositelju ili, ako je neophodno, članovima njegove obitelji, rođacima ili članovima drugih rodbinskih odnosa, osobne i putne isprave, druge informacije potrebne za utvrđivanje identiteta podnositelja zahtjeva“, kao npr. otiske prstiju obrađene u skladu s Uredbom o zaštiti osobnih podataka<sup>12</sup>, mjestu boravka i rute putovanja, isprave o boravištu ili vize koje je izdala država članica i mjestu u kojem je zahtjev podnesen. Važno je pritom naglasiti da druga država članica može odbiti odgovor na zahtjev koji joj je podnesen, ako priopćenje takve informacije može štetiti njezinim bitnim interesima ili zaštiti sloboda i temeljnih prava predmetne osobe ili drugih osoba. Država članica moliteljica, u takvom slučaju, mora od podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu dobiti pisano odobrenje za priopćavanje zahtjevanih informacija i u slučaju podnositelja, mora znati za koje prikupljene informacije daje svoje odobrenje. Države članice Uredbom su se obvezale poduzimati sve potrebne mjere da osiguraju sigurnost prenesenih osobnih podataka, a posebno da spriječe nezakonit i neovlašten pristup ili otkrivanje, izmjenu ili gubitak osobnih podataka koji se obrađuju.

Ključnim člancima ove Uredbe detaljno su određena koja sve prava tražitelji međunarodne zaštite imaju prilikom podnošenja zahtjeva za azil u određenoj državi članici. Lista prava je duga, ali ovdje su navedena samo neka od najvažnijih, kako bi se razradilo područje sustava azila i dobila šira slika o tome što sve tražitelji azila na putu ka dobivanju međunarodne zaštite trebaju proći. Pravno uređenje Uredbe Dublin III na europskoj se razini mijenja s potrebama prilagodbe na situacije masovnog dolaska migranata u Europu, a koherentnost i dosljednost u njezinoj učinkovitoj provedbi osigurava upravna suradnja država članica u sklopu zajedničke uporabe informacija o podnositeljima zahtjeva ili drugih osoba. Za ispravnu provedbu Uredbe, države članice dostavljaju godišnju statistiku njihove provedbe Europskoj komisiji koja potom izvješćuje Europski parlament i Vijeće o primjeni ove Uredbe i, prema potrebi, predlaže njezine izmjene i dopune.

---

<sup>12</sup> <https://www.zakon.hr/z/1021/Op%C4%87a-uredba-o-za%C5%A1titi-podataka---Uredba-%28EU%29-2016-679>, Opća uredba o zaštiti podataka - Uredba (EU) 2016/679

## 2.2. Direktiva o postupcima azila

Direktiva Vijeća 2005/85/EZ<sup>13</sup> sadrži pravila o postupku tražitelja azila prema tome kako se prijaviti, kako se ispituje prijava, kakva se vrsta pomoći osigurava tražitelju azila od mogućnosti za podnošenje žalbe i koje učinke time žalba proizvodi za osobu. Dosadašnja pravila ove direktive bila su neodređena i time omogućila njihova odstupanja od strane država članica i dovela do toga da države uspostave vlastita pravila koja su bila ispod osnovnih dogovorenih standarda direktive. Direktivom 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, utemeljen je dosljedan sustav koji osigurava učinkovitije i pravednije donošenje odluka o azilu; opći postupak tražitelja azila time ne smije trajati dulje od šest mjeseci. Samim time ističe se načelo učinkovitosti i ekonomičnosti EU-a kojim se nastoji uštedjeti na financijskim sredstvima jer će tražitelji azila manje vremena provoditi u prihvatnim centrima i za te svrhe osposobljava se kvalitetni ljudski kadar koji će odlučivati o zahtjevima tražitelja azila čime se izbjegavaju dugotrajni postupci i skupe tužbe za stranku.

## 2.3 Direktiva o uvjetima prihvata

Direktiva Vijeća 2003/9/EZ<sup>14</sup> utvrđuje pristup uvjetima prihvata za tražitelje azila dok čekaju ispitivanje svojeg zahtjeva. Kako za tisak priopćuje Europska komisija od dana 10. prosinca 2015., „njome se osigurava da podnositelji zahtjeva imaju pristup smještaju, hrani, zdravstvenoj njezi i zaposlenju te liječničkoj i psihološkoj pomoći u državi članici.“<sup>15</sup> U prošlosti su različite prakse između država članica dovele do neodgovarajuće razine

---

<sup>13</sup> Direktiva Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. godine o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama, L 326/13, Službeni list Europske unije, 13.12.2005.

<sup>14</sup> Direktiva Vijeća 2003/9/EZ od 27. siječnja 2003. o uvođenju minimalnih standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za azil, L 031/18, Službeni list Europske unije, 27.1.2003.

<sup>15</sup> [file:///C:/Users/antonia.blazekovic/OneDrive%20-%20Q%20Experience/Radna%20povr%C5%A1ina/Provedba\\_zajedni\\_kog\\_europskog\\_sustava\\_azila\\_Komisija\\_pokre\\_e\\_drugu\\_fazu\\_u\\_osam\\_postupaka\\_zbog\\_povrede\\_prava.pdf](file:///C:/Users/antonia.blazekovic/OneDrive%20-%20Q%20Experience/Radna%20povr%C5%A1ina/Provedba_zajedni_kog_europskog_sustava_azila_Komisija_pokre_e_drugu_fazu_u_osam_postupaka_zbog_povrede_prava.pdf)

materijalnih uvjeta prihvata za tražitelje azila da bi se novom revidiranom direktivom 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju normi za primanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu bila prvi put donesena zajednička podrobna pravila o pitanju pritvora tražitelja azila osiguravajući time potpuno poštivanje njihovih temeljnih prava. Propisuje se iscrpan popis osnova za pritvor kojima će se spriječiti arbitrarna praksa prihvata i trajanje istražnog zatvora time ograničiti na što kraće moguće vrijeme, a to uključuje i važna zakonska jamstva poput pristupa besplatnoj pravnoj pomoći i pribavljanje podataka prilikom žalbe protiv rješenja o pritvoru.

## 2.4. Direktiva o kvalifikaciji

Prije nego što dobije azil, osoba mora dobiti status izbjeglice ili korisnika dodatne potpore. Direktivom Vijeća 2004/83/EZ<sup>16</sup> predviđa se niz prava u vezi sa zaštitom od protjerivanja, dozvolama boravka, putnim ispravama, pristup zaposlenju, socijalnoj sigurnosti, zdravstvenoj skrbi, pristup smještaju, pristup objektima za integraciju te posebne odredbe za djecu i ranjive osobe. Vjerojatnost da će osoba dobiti međunarodnu zaštitu mogla se znatno razlikovati ovisno o državi članici koja je obrađivala zahtjev za azil i stoga je direktivom 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu i za sadržaj odobrene zaštite povećana učinkovitost postupka azila i sprječavanju prijevare i osigurava se usklađenost s presudama Suda EU. Direktivom se olakšava pristup korisnika međunarodne zaštite pravima i mjerama integracije u društvo. U njoj se u većoj mjeri vodi računa o teškoćama s kojima se korisnici međunarodne zaštite suočavaju u praksi.

---

<sup>16</sup> Direktiva Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite, L 304/12, Službeni list Europske unije, 30.9.2004.

## 2.5. Uredba o EUODAC-u

Kako bi pružanje međunarodne zaštite državljanima trećih zemalja ili osobama bez državljanstva bilo što ujednačenije, Vijeće Europe i Europski parlament Uredbom (EU) br. 603/2013 od 26. lipnja 2013.<sup>17</sup> osnivaju zajedničku bazu podataka „Eurodac“ koja državama članicama EU-a olakšava zajedničku suradnju u unutarnjim poslovima za utvrđivanje odgovornosti za ispitivanje zahtjeva za azil s mogućnošću uspoređivanja baza podataka otisaka prstiju tražitelja azila, kao i bilo koji drugi biometrijski podatak. Kada netko zatraži azil, bez obzira na to gdje se unutar EU-a nalazi, njegovi se otisci prstiju unose u središnji sustav Eurodaca. Kako je to u svom znanstvenom radu opisala autorica S. Pejaković-Đipić, „EUODAC postoji od 2003. godine i pokazao se vrlo uspješnim alatom u borbi protiv terorizma i teškog kriminala. Uspostava EUODAC-a važna je i za učinkovitu primjenu Dublinske uredbe kao i zajedničku suradnju Europolu u svrhu kaznenog progona i tijela kaznenog progona država članica. Policijske provjere ne smiju se obavljati redovito, nego samo kao zadnja mogućnost kada su već ispunjeni svi drugi uvjeti pristupa.“<sup>18</sup>

Analizom glavnih dokumenata CEAS-a vidimo kako tijela EU propisuju uređenje prava azila na europskoj razini utvrđujući različite elemente koji se moraju ispuniti kako bi odnosna osoba mogla ostvariti pravo na azil i u Europi biti zaštićena. Suradnja država članica pritom je važna radi ostvarivanja vladavine prava i očuvanja sigurnosti unutar granica EU-a. Izazovi se pojavljuju kada tražitelji azila nemaju identifikacijske dokumente i teško je razlučiti nezakonite migrante od tražitelja azila, a jedan od uzroka velike migracijske krize u EU bila je i

---

<sup>17</sup> UREDBA (EU) br. 603/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 26. lipnja 2013. o uspostavi sustava „Eurodac“ za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) br. 604/2013 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 i o zahtjevima za usporedbu s podacima iz Eurodaca od strane tijela kaznenog progona država članica i Europolu u svrhu kaznenog progona te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (preinaka), L 180/1, Službeni list Europske unije

<sup>18</sup> <https://hrcak.srce.hr/file/318658>, Pejaković-Đipić Silvija: SCHENGENSKI INFORMACIJSKI SUSTAV – „ČUVAR“ SCHENGENSKOG PODRUČJA, (2018.), str. 136



neujednačena i dijelom neučinkovita provedba Zajedničkog europskog sustava azila.<sup>19</sup> Republika Hrvatska kao jedna od mlađih država članica EU svoj je zahtjev za pristupanje schengenskom prostoru podnijela 1. srpnja 2015. godine i trenutno je u tijeku evaluacija spremnosti područja za pristupanje. Republika Hrvatska uz to ima važnu ulogu jer zbog svojeg strateškog položaja ima jednu od najdužih kopnenih, riječnih i morskih granica kojom se proteže schengenski prostor koji odvaja dio europskog Zapada od Istoka i stoga predstavlja važan prijelazni put migracija ljudi prema unutrašnjosti Europe.

### 3. Azil i migracije unutar granica Europske unije: činjenice i brojevi

Europska Komisija kao glavno izvršno tijelo Unije u osmišljavanju i provođenju politike više puta je odlučivala i o materiji prava azila i međunarodne zaštite. Najnovijom Preporukom od 23. rujna 2020. godine odredila je da je „cilj preporučenih mjera pokazati solidarnost s trećim zemljama u kojima je raseljen velik broj osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita, doprinijeti međunarodnim inicijativama za preseljenje i humanitarni prihvati i boljem općem upravljanju migracijama.“<sup>20</sup> Preporukom je predloženo: povećanje broja država članica koje sudjeluju u preseljenju i humanitarnom prihvatu, intenzivniji rad na provedbi za vrijeme pandemije koronavirusa i povećanje preseljenja u srednjoročnom razdoblju, osiguravanje kvalitetnih programa preseljenja, promicanje humanitarnog prihvata, promicanje dodatnih mehanizama u području obrazovanja i rada za osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita, jačanje suradnje među državama članicama i promicanje preseljenja na globalnoj razini kao i praćenje te financijska potpora koja se državama članicama pruža iz Fonda za azil, migracije i integraciju.

Samom Preporukom određeno je i koliko mjesta države članice mogu osigurati tražiteljima azila i osobama bez državljanstva, a njihovi brojevi se kreću od 5 500 mjesta koje pruža Savezna Republika Njemačka, dok se Republika Hrvatska ovom preporukom obvezala

---

<sup>19</sup> Dragović Filip: Sigurnost europskih granica i migracije, Zagreb, (2018.), 5. Migracije, str. 173

<sup>20</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H1364&from=EN> ,  
PREPORUKA KOMISIJE (EU) 2020/1364 o zakonitim putovima do zaštite u EU-u: promicanje preseljenja,  
humanitarnog prihvata i drugih dodatnih mehanizama

osigurati svega 100 mjesta. Broj mjesta koje pojedina članica može pružiti ovisi o njezinoj veličini, financijskoj stabilnosti, političkoj klimi i odnosu prema migracijskoj politici koja prevladava u pojedinim državama. Samo zakonodavstvo i druge publikacije akata tijela EU-a predstavljali bi mrtvo slovo na papiru ne bi li izvršili utjecaj na stvarne situacije u kojima se nalaze tražitelji azila. U daljnjim poglavljima ovoga rada pritom ću se osvrnuti na ostala europska tijela poput nevladinih organizacija i agencija koja pomažu državama članicama, tražiteljima azila i drugim osobama u zaštiti njihovih temeljnih prava i statistički usporediti kako izgleda stanje u državama članicama za migrante i tražitelje azila te na koji način je na brojeve utjecala ova pandemija.

### 3.1. Pravo na pristup azilu u državama članicama i njihova zaštita (ECRE i FRA)

„Svatko može biti izbjeglica i može imati potrebu za zaštitom bez obzira na državu podrijetla, etničku pripadnost, izgled ili ponašanje i nikome se ne smije uskratiti pristup postupku azila, čak i ako ta osoba nije ispunila sve uvjete za ulazak. Cilj mjera mora biti zaštita života, zdravlja, čudoređa i integriteta tražitelja azila. Osobe mogu na različite načine izraziti namjeru podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Svaki izraz straha od progona ili ozbiljne nepravde u slučaju odbijanja ulaska, verbalno ili u pisanom obliku, smatra se takvim zahtjevom.“<sup>21</sup> Ovim riječima je u tekstu „Pristup postupku azila – sve što trebate znati“ objašnjeno tko sve može zatražiti međunarodnu zaštitu i što se u slučaju od europskih tijela očekuje kako da pritom postupaju. Tako uz tijela EU-a, u potrazi za međunarodnom zaštitom tražiteljima azila i ostalim osobama pritom pomažu:

*Europsko vijeće za izbjeglice i prognanike (ECRE)* kao nevladina organizacija je osnovano 1974. godine sa sjedištem u Bruxellesu i djeluje u 39 zemalja Europe radi zaštite prava izbjeglica. Misija vijeća je promicanje uspostave humanih i pravednih europskih politika i praksi kao i davanje prava na azil u skladu s međunarodnom zaštitom ljudskih prava. Njegova zadaća

---

<sup>21</sup> <https://easo.europa.eu/sites/default/files/Practical%20Tools-%20Access%20To%20Procedures-FAQ-HR.pdf.pdf> ,

Pristup postupku azila - što trebate znati, Ured za publikacije EU, str. 28-29

obuhvaća djelatnosti od raseljavanja izbjeglica iz zona sukoba do dolaska u Europu, dugoročnog integriranja u europska društva što obuhvaća aktivnosti poput pružanja humanitarne pomoći, socijalnih usluga, davanja pravne pomoći, vođenje sudskih sporova, davanja odvjetničkih mišljenja te vođenja migrantske kampanje.<sup>22</sup> Rad Vijeća najviše se organizira u djelatnostima pružanja pravne podrške i vođenja sudskih sporova pri čemu posebno specijalizirani odvjetnici za azil pružaju pravnu pomoć u obliku savjeta, a postoji i mogućnosti umrežavanja i suradnje s pravnim snagama ostalih država članica agencije. Organizacija upravlja i pravnom mrežom „ELENA“ u čijem radu efikasno sudjeluje petsto odvjetnika specijaliziranih za kršenja temeljnih prava migranata i godišnje se rješava više od sto pravnih pitanja odvjetnika koji rade na određenim slučajevima kršenja ljudskih prava s ponuđenom sudskom praksom i pravnim mišljenjem. Vijeće time aktivno sudjeluje u sporovima, izvršenju odluka i intervencija u slučaju izbijanja spora, izvođenjem i prikupljanjem dokaza i pružanja pomoći odvjetnicima u radu.

Važnu ulogu u sklopu informiranja javnosti o radu ECRE-a ima i komunikacijski tim vijeća koji radi na pretvaranju znanja i stručnosti u učinkovite poruke koje se mogu uputiti javnosti, pa je tako objavljen i dokument pod nazivom: „Uredba o azilu i upravljanju migracijama: davanje jednom, a uzimanje drugom rukom“<sup>23</sup>. ECRE je time utvrdio da postoje jasne opasnosti od novih ili nastavka kršenja europskog i međunarodnog prava, s obzirom na trenutnu praksu nekih država članica u davanju prava na azil. U radu pritom ističe kao nespretno činjenicu, da najvažniji zakonski akt o azilu u Europi (Uredba Dublin III), počinje odjeljkom o odgovornostima zemalja koje nisu članice EU-a. Uredbom se tako pruža niz mjera za kompenzaciju drugih propusta i to s Europskom Komisijom kao njezinim arbitrom, a unatoč tome što Komisija ostavlja široku diskreciju državama članicama u vezi s njezinom provedbom, teško je pritom evaluirati i predvidjeti učinak koji Uredba ima na stvarne životne situacije, u smislu da bi se to moglo provesti ili na način koji poboljšava poštivanje temeljnih prava ili na način koji značajno smanjuje njihov zaštićeni prostor u Europi. Shodno tome, ECRE preporučuje na čemu bi se trebao staviti fokus pri primjeni Uredbe, a koje dijelove pritom staviti van snage. Ističe važnost veće uloge Europska Komisija u provedbi prava azila zbog toga što su se države

---

<sup>22</sup> <https://ecre.org/our-work/>, Zadaća ECRE-a

<sup>23</sup> <https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/02/Policy-Note-33-Ramm-February-2021.pdf>,

The regulation on Asylum and Migration Management: Giving with One Hand, Taking Back with the Other

članice svojim pristupanjem EU obvezale provoditi kako europsko tako i međunarodno pravo u čemu su poneke nedosljedne u praksi što prema njihovom mišljenju otežava provedbu mjera solidarnosti. Čak i uz povećani rad Komisije, donošenje pozitivnih mjera koje određuju vrstu i oblik informacija koje treba pružiti, gdje one prikupljene do sad ne uključuju obvezu nacionalnih tijela da proaktivno ispituju podnositelja zahtjeva o rodbini ili članovima obitelji ili drugim elementima koji bi mogli imati primarnu odgovornost, u Uredbi se kao korektivni mehanizmi ističu traganje i spašavanje kao i migracijski pritisak. ECRE iz tog razloga smatra poželjnom opcijom dublju reformu odgovornosti država članica, jer iz dosadašnjih primjera se postavlja pitanje jesu li ovi mehanizmi ispravili nepravdu pravila i jesu li ona kao takva primjenjiva u praksi.

Izvešćem<sup>24</sup> za 2020. godinu, ECRE je u svojem radu zaprimio 105,078 zahtjeva korisnika u Europsku bazu podataka o azilu (EDAL), koji sadrži preko 1500 presuda i odluka iz 22 europske zemlje, kao i Europskog suda za ljudska prava i Suda EU.

*Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA)* neovisna je agencija osnovana 2007. godine sa sjedištem u Beču koja savjetuje institucije EU-a i nacionalne vlade u području temeljnih prava, a posebno u područjima diskriminacije, pristupa pravosuđu, rasizma i ksenofobije, zaštite prava podataka žrtava i prava djece čiji je cilj učinkovitije pomoći u promicanju i zaštiti temeljnih prava u cijeloj EU. Uloga joj je pružanje savjeta utemeljenih na dokazima u području temeljnih prava. Kako je definirano dalje u tekstu: „FRA održava posebno bliske radne odnose s institucijama Unije, nacionalnim vladama i parlamentima država članica, Vijećem Europe, skupinama i organizacijama koje djeluju u području temeljnih prava te Platforme za temeljna prava, nacionalnim tijelima nadležnim za ljudska prava te UN-om, OESS-om i drugim međunarodnim organizacijama pružajući im stručne savjete i analizu osnovnih prava.“<sup>25</sup>

Ova neovisna agencija razvija tijesne odnose s organizacijama na svim razinama kako bi donositelji odluka mogli pristupiti njezinim savjetima i istraživanjima i u svojem radu nadzire primjenu Povelje o temeljnim ljudskim pravima od strane svojih partnera.

---

<sup>24</sup> <https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/03/ECRE-Annual-Report-on-2020.pdf>, ECRE Annual Report on 2020, The EDAL database, str. 3

<sup>25</sup> [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/fra\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/fra_hr)

Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA): Pregled, Djelokrug, Korisnici

Kako je određeno njezinim strateškim planom<sup>26</sup>, agencija svoje djelovanje s ciljem zaštite temeljnih prava ostvaruje putem nalaza i mišljenja temeljenih na neovisnim istraživanjima, prikupljanju podataka i analizi ili donošenjem posebnog mišljenja o zakonodavnom prijedlogu na zahtjev Europskog parlamenta, Vijeća ili Europske Komisije. Agencija u svojem radu aktivno objavljuje razne publikacije i istraživanja u vezi povrede temeljnih prava, pa je tako jedan od primjera migracija na Mediteranu i o spašavanju ljudi. U dokumentu pod nazivom: „June 2021 Update – Search and Rescue (SAR) operations in the Mediterranean and fundamental rights“<sup>27</sup> navedeno je kako od 2018. godine, agencija u svoje godišnje Izvješće o temeljnim pravima uključuje i informacije o plovilima kojima nije bilo dopušteno odmah iskrcati migrante koji su čekali na moru više od 24 sata kako bi im se pružalo sigurno pristanište za iskrcaj. FRA je na temelju istraživanja utvrdila da su sigurnost i fizički integritet spašenih osoba time bili ugroženi kašnjenjima brodova u njihovu iskrcaju. Tablica Izvješća pokazala je da u 22 slučaja, 3.597 spašenih ljudi (uključujući najmanje 954 djece), je ostalo na moru više od jednog dana. U nekim slučajevima čekalo se na više operacija spašavanja istovremeno. U sedam slučajeva migranti su ostali na moru tjedan ili više - sve dok im nacionalne vlasti nisu dopustile pristajanje. Temeljne odredbe o potrazi i spašavanju na moru (SAR) navedene su u Međunarodnoj konvenciji o zaštiti ljudskih života na moru<sup>28</sup> koja je na snazi od 1974. godine uz ostale međunarodne konvencije. Kako je određeno općom odredbom, zapovjednici broda, kako privatnih tako i državnih plovila, imaju opću odgovornost pomoći pojedincima u nevolji na moru, bez obzira na njihovu nacionalnost, obiteljski položaj ili okolnosti u kojima su otkriveni. Operacija spašavanja završava tek kada se preživjeli premjeste na "sigurno mjesto", kako je definirano izmjenama Konvencije o SAR-u i koje je odobrila Međunarodna pomorska organizacija (dalje u tekstu: IMO). Pod „sigurnim mjestom“ u dokumentu „Smjernice o postupanju s osobama spašenim na moru“<sup>29</sup>, IMO podrazumijeva: „mjesto gdje sigurnost života preživjelih više nije ugrožena i gdje se mogu zadovoljiti njihove osnovne ljudske potrebe poput hrane, skloništa i medicinskih potrepa.“

---

<sup>26</sup> [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_strategic\\_plan\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_strategic_plan_en.pdf),  
FRA Strategic plan 2013-2017, 1. OVERVIEW OF FRA, 1.2 The core activities of FRA, str. 4

<sup>27</sup> <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/june-2021-update-ngo-ships-sar-activities>

<sup>28</sup> [https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\)-1974.aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS)-1974.aspx)

International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974

<sup>29</sup> [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Facilitation/Documents/MSC.167\(78\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Facilitation/Documents/MSC.167(78).pdf)  
RESOLUTION MSC.167(78) (adopted on 20 May 2004) GUIDELINES ON THE TREATMENT OF PERSONS RESCUED AT SEA

Pritom je neosporno da se mora izbjeći iskrcaj gdje bi životi izbjeglica i tražitelja azila mogli biti u opasnosti od progona, mučenja ili drugih ozbiljnih povreda.

Kao dio novog Pakta o migracijama i azilu, Preporuka EK (EU) 2020/1365<sup>30</sup> o suradnji među državama članicama u vezi s operacijama SAR-a, koju provode privatna plovila, potaknula je države članice da osiguraju brzo iskrcavanje na sigurnom mjestu gdje su temeljna prava spašenih osoba zajamčena u skladu s Poveljom Europske unije i načelom zabrane protjerivanja.

Osnutkom ovih neovisnih organizacija, EU pokazuje kako su promicanje i zaštita temeljnih prava čovjeka osnova njenog legitimiteta i stup na kojima počiva. Upravo su temeljna prava čovjeka nužna za izgradnju stabilnog društva, a samo takvo društvo predstavlja oslonac za daljnju izgradnju djelotvornog pravnog sustava i političkih institucija utemeljenih na demokratskim načelima.

### 3.2. Statistički prikaz traženja prava na azil u državama članicama EU u koronakrizi

Pri analizi statističkih podataka o azilu, u obzir treba uzeti različite kategorije osoba. Tražitelji azila koji su nadležnim tijelima podnijeli zahtjev za azil pripadaju u prvu kategoriju, a drugu kategoriju čine osobe kojima je nakon razmatranja odobren status izbjeglice ili neka druga vrsta supsidijarne zaštite ili im je odobrena zaštita na temelju nacionalnog zakonodavstva koje se odnosi na međunarodnu zaštitu poput odobrenja boravka iz humanitarnih razloga ili na osobe kojima je odbijen bilo koji oblik zaštite. Potaknuta migrantskom krizom koja je trajala tijekom 2015. i 2016. godine, Europska Komisija osmislila je plan za izvanredne situacije koje mogu nastupiti unutar Europe kako bi spriječila još jednu humanitarnu krizu i kako bi se hrana,

---

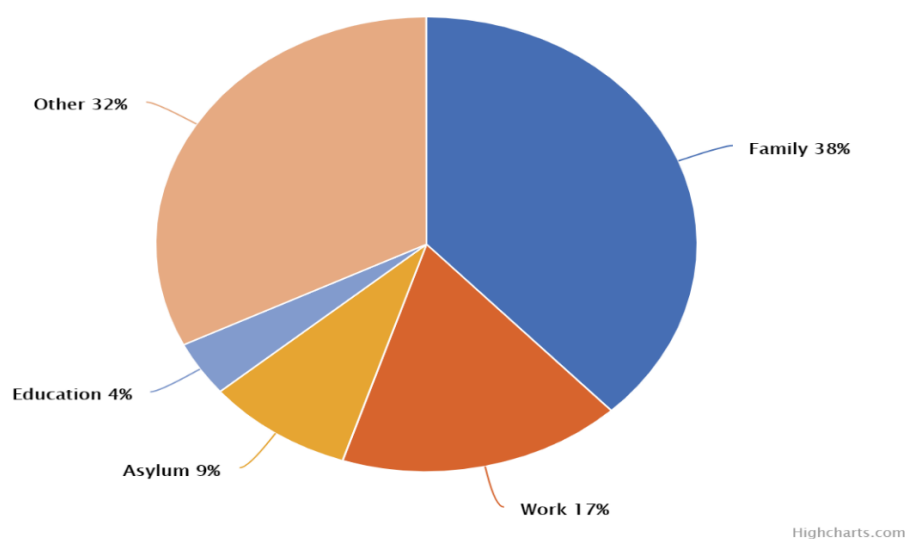
<sup>30</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1365&from=en> , PREPORUKA KOMISIJE (EU) 2020/1365 od 23. rujna 2020. o suradnji država članica u operacijama koje provode plovila koja su u vlasništvu privatnih subjekata ili kojima upravljaju privatni subjekti u svrhu aktivnosti traganja i spašavanja provode plovila koja su u vlasništvu privatnih subjekata ili kojima upravljaju privatni subjekti u svrhu aktivnosti traganja i spašavanja

smještaj i zdravstvena skrb mogli brže osigurati potrebama izbjeglica unutar Unije, a planom se dodjeljuje i 700 milijuna EUR pomoći iz proračuna EU za vremensko razdoblje od tri godine.<sup>31</sup>

Na njejoj službenoj web-stranici, Europska Komisija uz suradnju Eurostat-a provodi istraživanja i izrađuje statistike vezane uz pravo azila i migracija unutar njezinih granica. Kategorije koje su pritom uspoređene su razlozi dolaska u Europu, zapošljavanje imigranata, izbjeglice u Europi, migracije u EU i izvan EU, traženje azila u Europi, nezakoniti prelasci granice, vraćanja, vize za kratkotrajan boravak, atlas migracija te ostale poveznice.

Prema novim podacima od 1. siječnja 2020. godine, u EU živjelo je 447,3 milijuna ljudi, a to znači da je udio osoba rođenih u inozemstvu manji u EU-u nego u većini zemalja s visokim dohotkom, a svega 8,2% stanovnika EU rođeno je izvan zemalja članica.

Prema donjem navedenom grafikonu, krajem 2019. godine u svim članicama utvrđeno je da 38% osoba s valjanom boravišnom dozvolom unutar Europske unije dolazi iz obiteljskih razloga, dok svega samo 4% osoba dolazi na područje Europske unije u sklopu obrazovanja.



Slika 1. - Sve valjane boravišne dozvole krajem 2020. prema razlogu izdavanja

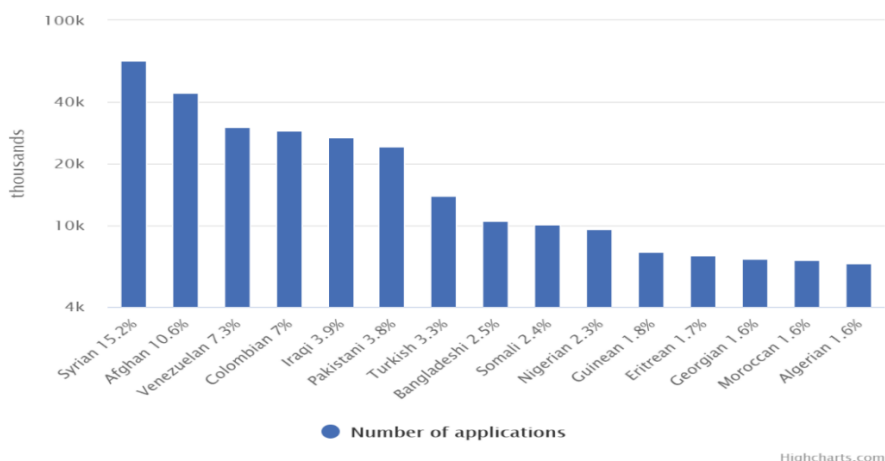
Izvor: Eurostat

U radnom sektoru je u 2020. godini u EU bilo 188,9 milijuna zaposlenih u dobi od 20 do 64 godine, od čega 8,7 milijuna čine državljani zemalja izvan EU-a (4,6 %). Stopa zaposlenosti radno sposobnog stanovništva bila je u 2020. godine viša za građane EU-a (73,3 %) nego za

<sup>31</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Statisti%C4%8Dki\\_podaci\\_o\\_azilu&oldid=354186](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Statisti%C4%8Dki_podaci_o_azilu&oldid=354186),

Archive:Statistički podaci o azilu, Kontekst

državljanima izvan EU-a (57,4 %). S pravom možemo reći kako je pandemija koronavirusa drastično utjecala na zapošljavanje: zbog opasnosti od zaraze sve je manje bilo potrebe za zapošljavanjem novih ljudi na radnim mjestima. Neke mjere aktivne politike zapošljavanja u državama članicama nisu se provodile poput stručnog osposobljavanja za rad, a radi održavanja gospodarstva, u nekim zanimanjima osobe su mogle rad obavljati iz udobnosti svojeg doma (program Homeoffice). Državljanima izvan EU-a u državama članicama bili su 2020. godine prekomjerno zastupljeni u određenim gospodarskim sektorima: djelatnosti pružanja smještaja te pripreme i posluživanja hrane (11,4 %), administrativne i pomoćne djelatnosti (7,1 %), građevinarstvo (8,6 %), čistači i pomagači (11,9 %), negovatelji (5,1 %), pomoć u pripremi hrane (2,7 %), radnici u području pružanja osobnih usluga (9,0 %) te radnici u poljoprivredi i ribarstvu (2,6 %), dok relativno manje u drugim gospodarskim sektorima, primjerice: javna uprava i obrana, obvezno socijalno osiguranje (1,2 %), obrazovanje (3,7 %), djelatnosti zdravstvene zaštite i socijalne skrbi (7,6 %), financijske djelatnosti i djelatnosti osiguranja (1,1%). 2019. godine je 2,5 milijuna ljudi imigriralo u EU, a emigriralo je 0,9 milijuna ljudi, a ukupna neto migracija u EU iznosila je 1,5 milijuna ljudi. U obzir treba uzeti da bi se europsko stanovništvo bez migracije smanjilo za pola milijuna jer je u EU rođeno 4,2 milijuna, a umrlo 4,7 milijuna ljudi. U ovaj podatak se prema ovome izvoru ne zna, je li ovdje uračunat i broj ljudi umrlih od posljedica zaraze bolesti Covid-19.



Slika 2. - Najčešćih 15 državljanstava osoba koje su prvi put zatražile azil (2020.)

Izvor: Eurostat



U EU su 2020. godine podnesene 472 000 zahtjeva za azil, od toga prvi put 417 000, što je 33% manje nego 2019. godine. Većina prvih zahtjeva podnesena je u Njemačkoj (102 500), Španjolskoj (86 400), Francuskoj (81 800), Grčkoj (37 900) i Italiji (21 200), a u odnosu na broj stanovnika, 2020. godine je najveći broj zahtjeva za azil podnesen u Cipru (njih 838 na 100 000 stanovnika), Malti (482) i Grčkoj (378). Najveći broj zahtjeva za azil zaprimile su upravo mediteranske zemlje, zato što je najveći broj dolazaka migranata zabilježen upravo na mediteranskoj ruti, a u Republici Hrvatskoj je prvi put podneseni zahtjevi za azil u 2020. godini iznosio 40 000. U 2020. godini je 141 000 tražitelja azila bilo mlađe od 18 godina, a gotovo 10 % njih (13 500) bila su djeca bez pratnje. Većina djece bez pratnje bilo je iz Afganistana, Sirije i Pakistana. Radi priznavanja izbjeglica, zemlje EU-a donijele su 2020. godine 521 000 prvostupanjskih odluka o azilu. Od toga ih je pozitivno riješeno 41 %; 106 000 osoba dobilo je status izbjeglice, 50 000 osoba dobilo je status supsidijarne zaštite, a 55 000 osoba dobilo je humanitarni status. Nakon žalbe doneseno je 233 000 konačnih odluka i to među ostalim 22 000 odluka o odobravanju statusa izbjeglice, 22 000 odluka o odobravanju statusa supsidijarne zaštite te 25 000 odluka o odobravanju humanitarnog statusa. Najbrojnije skupine čine migranti iz Sirije (27 % osoba kojima je odobrena zaštita), Venezuele (17 %) i Afganistana (15%).

Kod preseljenja, oko 8 500 osoba koje trebaju međunarodnu zaštitu preseljeno je 2020. godine iz zemalja izvan EU-a u države članice EU-a, čiji broj iznosi 60 % manje nego 2019. godine. Najviše odlazaka zabilježeno je u Turskoj. Daleko najviše je bilo sirijskih državljana (53 %). U okviru zajedničkih EU-ovih programa preseljenja u Uniji je od 2015. zaštitu dobilo više od 78 000 osoba. Radi preseljenja migranata, EU pritom državama članicama osigurava potporu iz proračuna. EU je 2020. godine zabilježila 125 100 nezakonitih prelazaka granice što je 12 % manje nego 2019. godine, a najmanje u proteklih sedam godina, dok se brojevi za 2021. godinu kreću na 28 200 nezakonitih prelazaka granice u periodu siječanj – ožujak 2021. godine što iznosi 9 % više nego u istom razdoblju 2020. godine. Iste godine broj prelazaka povećao se na zapadnosredozemnoj (uključujući atlantsku rutu od zapadne Afrike do Kanarskih otoka) (+51 % ili 40 300) i srednjosredozemnoj ruti (+155 % ili 35 700), smanjio se broj prelazaka

istočnosredozemnom rutom (-76 % ili 20 300). Kad je riječ o ruti preko istočnih granica, prvenstveno se misli na prelasku kopnene granice s Bjelarusijom, Moldavijom, Rusijom i Ukrajinom, a broj nezakonitih prelazaka se na ovom putu smanjio za 4 % u odnosu na prethodnu godinu. Smrtnih slučajeva na moru je bilo pritom 8 % više. 2020. godine je na trima glavnim rutama nestalo ili život izgubilo 2268 ljudi (2095 u 2019. godini). U odnosu na prethodnu godinu, 2021. godine se povećao broj prelazaka srednjosredozemnom (+165 % ili 10 100) i zapadnosredozemnom rutom (+43 % ili 6 400), smanjio se broj prelazaka istočnosredozemnom rutom (-74 % ili 3 000), a smrtnih slučajeva na moru bilo je 28 % više: od siječnja do ožujka 2021. godine na trima glavnim rutama nestalo je ili život izgubilo 435 ljudi (340 u istom razdoblju 2020. godine). Iz navedenog vidljivo je da najveći priliv migracije ljudi dolazi upravo morskom rutom, na što se odnosi i sam podatak grafikona o nacionalnosti dolazaka, jer većina europskih zemalja preko Sredozemlja dijeli morsku granicu sa Sirijom, Turskom, Libijom, Libanom, Alžinom, Marokom, Egiptom i Tunisom. Osobe kojima je naloženo da napuste EU bili su većinom državljani Maroka, Alžira, Pakistana, Ukrajine i Albanije. U svrhu djelotvornosti sustava vraćanja, u 2020. godini je iz Unije vraćeno 69 500 osoba koje nisu državljani zemalja EU-a, što odgovara udjelu od 18% svih odluka o vraćanju izdanih tijekom 2020. godine, što je manje nego 2019. godine (29%). Zbog ograničenja putovanja uvedenih zbog pandemije i ograničene dostupnosti letova bilo je teško provesti aktivnosti izvješćivanja za 2020. godinu.

Više od 1700 konzulata država članica Unije je 2020. godine zaprimilo 2,9 milijuna zahtjeva državljana zemalja izvan EU-a za izdavanje vize za kratkotrajni boravak što iznosi 83% manje nego 2019. godine. Ukupno je izdano 2,5 milijuna takvih viza, a stopa odbijanja zahtjeva na razini EU-u iznosi 13,6%, dok je 2019. iznosila 9,9%. Većina zahtjeva podnesena je u Rusiji (654 000), Turskoj (229 000), Kini (209 000), Maroku (180 000) i Indiji (168 000), a većina zahtjeva za vizu obrađena je u Francuskoj (658 000), Njemačkoj (412 000), Španjolskoj (340 000), Italiji (294 000) i Češkoj (177 000). Udio viza za višekratni ulazak iznosio je 62%. Vize za kratkotrajni boravak omogućuju putovanje kroz 27 zemalja schengenskog prostora u trajanju do 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe\\_hr#razlozi-dolaska-u-europu](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_hr#razlozi-dolaska-u-europu)

Službena web-stranica Europske komisije, Statistički podaci o migracijama u Europu

Usporedbom različitih dijelova koje su kao podaci prikupljeni prilikom izrade navedenih statistika, neuobičajeno je vidjeti kako je u nekim kategorijama podneseni broj zahtjeva migranata bio veći, a u nekima manji. Ovo istraživanje na temu migracija u Europu koje je provedeno od strane Europske Komisije govori kako je pandemija Covid-19 stvarno utjecala na brojeve podnesenih zahtjeva za azil u raznim državama članicama, a nama predstavlja dobar primjer evaluacije i pritom zaključujemo da je broj migranata kojima je odobren zahtjev za azil 2019. godine bio veći nego 2020. i 2021. godine. Iz toga zaključujemo kako su na manje brojeve u državama članicama najviše utjecali ograničenje slobode kretanja i prevencija širenja zaraze, pri čemu je i broj ilegalnih prelazaka granice u državama članicama bio veći nego 2019. godine. Tako i osobama kojima je odobren boravak u zemljama članicama većina ih nije zaposlena ili je u potrazi za poslom i najčešće su korisnici određenih socijalnih davanja koje im odnosna država daje kako bi mogli osigurati zadovoljenje svojih osnovnih životnih potreba. Broj zaposlenika rođenih izvan zemalja članica unutar EU većinom radi na poslovima za koje nije potrebno visoko obrazovanje ili obavljaju poslove uslužne djelatnosti. Pandemija Covid-19 je brojčano gledano utjecala na migracije unutar zemalja članica, o samom načinu i na koje sve situacije više će biti rečeno u idućem poglavlju.

#### 4. Utjecaj širenja Covid-19 na migracijske tokove

Promatrano kroz povijest, zatvaranje državnih granica predstavlja najstariji način borbe protiv epidemija i jedna od glavnih odrednica zdravstvenog ponašanja je i percepcija stanovništva o riziku od bolesti, koja utječe na način na koji stanovništvo jedne države slijedi propisane mjere. Upravo to je vidljivo iz primjera zaraze s virusom SARS-CoV-2; starija populacija ima veći rizik od razvoja bolesti i posljedice koje ove osobe mogu imati u slučaju oboljenja mogu po njih biti smrtonosne. Radi nedostatka znanja o uzročniku i lijekovima koji se koriste za liječenje, sprječavanje fizičkog kontakta između zdravog i zaraženog stanovništva ograničeno je na mjere javnog zdravlja i svedeno je na držanje fizičke distance. Kako bi se spriječilo daljnje širenje pandemije, vlade država članica morale su ograničiti kretanje vlastitog stanovništva, a te restrikcije kretanja su se potom odrazile i na radne i prisilne migracije.

Neregularni/prisilni migranti u izbjegličkim kampovima posebno su na udaru zbog nedovoljnog smještaja i ograničenog pristupa sanitarnom sustavu i zdravstvenim ustanovama, a položaj im dodatno otežava činjenica da spadaju u najosjetljivije i marginalizirane društvene skupine. Hrvatski zavod za javno zdravstvo (dalje u tekstu: HZJZ), svrstava tražitelje azila i izbjeglice u prioritarnu skupinu za testiranje na Covid-19 jer su procijenjeni kao „osobe koje zbog svojih osobina imaju visok potencijal zaražavanja velikog broja ljudi s rizikom brzog širenja infekcije i stvaranja klastera“.<sup>33</sup> Migranti su uključeni u ovu kategoriju zajedno sa zatvorenicima i zatvorskim osobljem, beskućnicima i članovima etničkih/kulturnih skupina čiji životni stil pogoduje prijenosu bolesti kapljičnim putem i izravnim kontaktom. Ovakva informacija dodatno pogoduje širenju mržnje i netrpeljivosti prema migrantima u društvu jer ih se samim time svrstava u marginalnu skupinu, što posredno upućuje na etničku segregaciju. Iz primjera se pokazalo kako gotovo većina interno raseljenih osoba nalazi se upravo u državama članicama s niskim i srednjim prihodima, što predstavlja jedinstvene probleme i razmatranje posebnih mjera koje se koriste u borbi protiv pandemije koronavirusa.

#### 4.1. Restrikcija slobode kretanja

Pod pojmom „sloboda kretanja“ mnogi od nas prvo pomišljaju na pravo pojedinca na mogućnost bezgraničnog kretanja i putovanja unutar nekog prostora. Slobodno kretanje i boravak osoba u EU temeljno je načelo na kojem počiva građanstvo Unije, a utvrđeno je Ugovorom iz Maastrichta 1992. godine. Sloboda kretanja ljudi izražena je nesputanim životom, radom i kretanjem građana Unije po cijelom njenom teritoriju bez obzira na njihovu državu porijekla. U ranim fazama razvoja, ona se prvotno odnosila samo na zaposlenike no s vremenom se proširila i na samozaposlene, studente, te posljedično i na sve njene građane. Osnovno načelo na kojem počiva sloboda kretanja osoba je načelo jednakog postupanja koje mora omogućiti postavljanje jednakih uvjeta za sve osobe i to u svim državama članicama, a ograničenja slobode kretanja uvodi se samo u slučajevima poput zaštite javnog interesa, državne sigurnosti i zaštite

---

<sup>33</sup> <https://www.hzjz.hr/priopcenja-mediji/protokol-testiranja-nacovid-19-sars-cov-2/>  
Protokol testiranja na COVID-19/SARS-CoV-2

zdravlja. Upravo radi mjere zaštite zdravlja svojih stanovnika, države članice su kao odgovor na brzorastuću zarazu koronavirusom od 2020. godine uvele velike restrikcije u slobodi kretanja pojedinaca, a situacija i jačina ograničenja ovisila je o broju zaraženih od države do države. Najnoviji podaci od početka izbijanja pandemije do danas, pokazuju da najviše oboljelih u Europi od koronavirusa bilježe Nizozemska, Albanija i Finska, a najmanji broj zaraženih osoba je u Grčkoj, Austriji i Sjevernoj Makedoniji. Hrvatska se grafičkim prikazom najnovijih podataka nalazi na jedanaestom mjestu s 19,68% zaraženih u odnosu na zdravo stanovništvo<sup>34</sup>. Neizostavno je spomenuti da manji broj zaraženih bilježe upravo one države koje u svrhu prevencije širenja bolesti aktivno provode akcije cijepljenja svojih građana kako bi se broj zaraženih što više smanjio i kako bi se epidemija držala pod kontrolom. U efektivnoj borbi protiv zaraze u osiguranju novčanih sredstava i dovoljnih doza cjepiva, Europska Komisija pritom aktivno pomaže državama članicama i dosad je odobrila osam ugovora za 4,2 milijardi doza budućih cjepiva za sve građane EU-a i to za: BioNTech-Pfizer do 2,4 milijarde doza, AstraZeneca do 400 milijuna doza, Sanofi-GSK do 300 milijuna doza, Johnson and Johnson do 400 milijuna doza, Moderna do 460 milijuna doza, Novavax do 200 milijuna doza i Valneva do 60 milijuna doza.<sup>35</sup> Da je cijepljenje itekako važno sredstvo u borbi protiv širenja bolesti govore nam povijesni primjeri, ali veći naglasak je upravo na tome da s većim brojem procijepljenosti stanovništva, države članice mogu potpuno ukinuti ili ublažiti mjere ograničenja kretanja što dugoročno pogoduje ponovnom otvaranju granica i normalnom odvijanju prometa kako zračnog, cestovnog i morskog, a omogućava i ponovan porast gospodarstva pojedinih država, što se posljednično odražava i na razini EU.

Ekonomska migracija nesporno će se brže razvijati nakon pandemije, a vjerojatno će djelomično slijediti konvencionalne ili povijesne obrasce što će prvenstveno ovisiti o brzini oporavka gospodarstva država koje su privukle najveći broj migranata. Ako se granice tih država blokiraju na duže vrijeme, sprječavajući ljude da dolaze prihvatljivim putevima, na taj

---

<sup>34</sup> <https://ourworldindata.org/grapher/positive-rate-daily-smoothed?tab=chart&yScale=log&time=latest&region=Europe&country=AUT~BEL~BGR~HRV~CYP~CZE~DNK~EST~FIN~FRA~DEU~GRC~HUN~IRL~ITA~LVA~LTU~LUX~MLT~NLD~POL~PRT~ROU~SRB~SVK~SVN~ESP~SWE~CHE~GBR~ALB~BIH~NOR~MKD~UKR>

The share of COVID-19 tests that are positive, May 4, 2022 Europe, Our World in Data

<sup>35</sup> [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/overview-commissions-response\\_hr](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/overview-commissions-response_hr)  
Službena stranica EK, Osiguravanje doza cjepiva i podupiranje cijepljenja u zemljama EU-a

način se povećava ilegalna migracija i trgovina ljudima kao i drugi oblici organiziranog kriminala.

## 4.2. Suzbijanje zaraze u migrantskim kampovima i adekvatna zdravstvena zaštita

U tri mjeseca nakon izbijanja Covid-19 pandemije u ožujku 2020. godine, granice EU-a i većine zemalja bile su zatvorene za sve vrste migranata. Osim radi povratka u njihovo mjesto prebivališta, migranti su zadržani u prihvatnim centrima na granicama država članica, gdje bez dovoljno informacija čekaju da se epidemiološka situacija stabilizira kako bi mogli nastaviti svoje kretanje prema unutrašnjosti Europe. Međunarodne organizacije za zaštitu izbjeglica poput UNHCR-a i IOM-a (International Organization for Migration) prate događanja u izbjegličkim kampovima diljem svijeta i predlažu mjere i daju preporuke kako se nositi s jačanjem ove pandemije. Prema podacima koje prikuplja i objavljuje UNHCR, na svijetu je trenutačno 71 milijun prisilno raseljenih osoba, pri čemu 134 zemlje u kojima su migranti smješteni prijavljuju lokalnu transmisiju virusa SARS-CoV-2.<sup>36</sup> Migranti čiji su domovi razrušeni zbog opasnih situacija koje vladaju u njihovim zemljama, radi zatvaranja državnih granica zbog koronavirusa smješteni su u migrantskim kampovima s lošim ili nepostojećim higijenskim uvjetima i tako izloženi postaju skloni raznim vrstama oboljenja. Ako se ne ispravi trenutna situacija u prihvatnim kampovima, ovoj ranjivoj skupini prijete smrtne posljedice ako se ne zaštite na odgovarajući način pružanjem osnovnih sanitarnih potreba i pristupa zdravstvenom sustavu.

Na primjeru istraživanja koje su proveli studenti-demonstratori pri Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, katedra za Europsko javno pravo<sup>37</sup> koji je bio financiran od strane Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija Republike Hrvatske, (dalje u tekstu

---

<sup>36</sup> [https://www.imin.hr/wp-content/uploads/2021/01/ZOMDI\\_Pandemija-i-migracije\\_FINALNO-2705.pdf](https://www.imin.hr/wp-content/uploads/2021/01/ZOMDI_Pandemija-i-migracije_FINALNO-2705.pdf)  
Pandemija i migracije, 3.3. Covid-19 i prisilne migracije

<sup>37</sup> <https://www.hpc.hr/wp-content/uploads/2020/07/UTJECAJ-%C5%A0IRENJA-BOLESTI-COVID-19-NA-MIGRACIJSKU-POLITIKU-izvje%C5%A1taj-o-pra%C4%87enju.pdf>  
UTJECAJ ŠIRENJA BOLESTI COVID-19 NA MIGRACIJSKU POLITIKU, 1. STANJE NA POČETKU PRAĆENJA

MVPEI), o utjecaju širenja bolesti Covid-19 na migracijsku politiku, studenti su otkrili sljedeće: u migrantskom kampu na grčkom otoku Lezbosu boravi oko 2900 ljudi gdje svega 1900 njih čine djeca koja nemaju pratnju i kao takva predstavljaju najizloženiju skupinu za koju UNICEF apelira da se hitno moraju zbrinuti na adekvatan način, navedeni kamp bilježi samo jedan slučaj zaraze gdje je zaražena osoba na odgovarajući način zbrinuta i odvedena u izolaciju i nakon izdvajanja zaražene osobe, više nije bio zabilježen novi slučaj zaraze. Da higijenski uvjeti u migrantskim kampovima nisu prihvatljivi govori podatak, da u tom istom kampu postoji jedna slavina na 1300 ljudi, a sapun i ostale kupaonske sanitarije su nepostojeće što širenje zaraze Covid-19 čini gotovo neizbježnom. Kampovi na području Atene zabilježili su samo 20 slučajeva zaraze naspram 3000 slučajeva zaraze među lokalnim stanovništvom. Razlozi ovako niskog broja zaraženih istraživači pripisuju visokom broju mlađih osoba i djece u kampovima koje virus, kako je iz dosadašnjeg iskustva pokazano, zaobilazi, ali prvenstveno je to niska testiranost migranata na Covid-19.

Situacija u prihvatnim centrima na tzv. balkanskoj ruti koju je preuzela i Republika Hrvatska na svojim granicama u prihvatnim centrima pokazuje da se osobe koje na graničnim prijelazima izraze namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnom zaštitom, moraju se po preporuci epidemiologa prvotno smjestiti u samoizolaciju s obzirom na to da su prihvatilišta za tražitelje međunarodne zaštite grupni smještaji. U postupcima predviđenim za migrante za koje se sumnja da su zaraženi bolešću Covid-19, u Hrvatskoj se prema preporuci liječnika opće prakse, gdje je po jedan liječnik smješten po prihvatnom centru, migranti smještaju u samoizolaciju i ostaju pod medicinskim nadzorom. Kako Ministarstvo unutarnjih poslova u istraživanju izvještava, u Hrvatskoj izbjeglice i azilanti imaju pristup zdravstvenim uslugama na nediskriminirajući način i pritom se provode sve upute HZJZ-a i Stožera Civilne zaštite Republike Hrvatske. Zabrinjavajuće je postupanje hrvatske policije na graničnim područjima prolaska migranata o kojem izvještava mreža *Border Violence Monitoring* u kojem je hrvatska policija tijekom ožujka 2020. godine nezakonito protjerala 32 osobe iz Hrvatske u Srbiju gdje navode i kako je među njima bilo dvanaestoro djece te jedna trudnica. Ovakva kršenja temeljnih ljudskih prava ozbiljno povređuju pravila Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava koju EU treba provoditi, o međunarodnoj zaštiti osoba na njihovo pravo na azil što populaciju migranta pogađa daleko više nego sama epidemija i na takav način pokazuje i nespremnost

Hrvatske i ostalih zemalja Europe i država članica EU-a za efektivnim i humanim pružanjem međunarodne zaštite i netransparentsности u primjeni propisa.

Da poneke države članice pokazuju više solidarnosti, najbolji primjer predstavlja Portugal čija je vlada od 31. ožujka 2020. godine svim migrantima i tražiteljima azila privremeno (za trajanja epidemije Covid-19) omogućila puna građanska prava kako bi im osigurala pristup zdravstvenoj zaštiti i socijalnoj sigurnosti.<sup>38</sup>

Od mjera i preporuka koje UNHCR iznosi, kako je opisano u projektnom izvješću koje su proveli studenti Pravnog fakulteta, za prisilno raseljeno stanovništvo utvrđuje se da je zatvaranje državnih granica radi suzbijanja širenja zaraze razumljivo sa zdravstvenog stajališta, ali da predstavlja i opasnost ako ima za posljedicu kršenje temeljnih prava tražitelja međunarodne zaštite. Uz to, epidemija koronavirusa dovodi do dugoročne prijetnje jer zakonodavstvo doneseno u hitnim slučajevima može ostati na snazi i nakon prestanka pandemije. Od strane međunarodnih organizacija u nekim državama članicama utvrđeno je nepotrebno i nerazmjerno zatvaranje izbjeglica, porast seksualnog nasilja, diskriminatorna ograničenja i zatvaranje škola. UNHCR nadalje izvještava, da se načelo zabrane vraćanja migranata treba održati i u najtežim vremenima i kao načine za zaštitu ljudi od progona i nasilja preporučuje da se u migrantskim kampovima provode redoviti zdravstveni pregledi, testiranja, karantenske mjere i samoizolacija da bi se zdravstveni i sigurnosni rizici na taj način sveli na krajnji minimum. Za one izolirane radi oboljenja, UNHCR preporučuje osiguravanje adekvatne internetske povezanosti kako bi oboljeli mogli ostati u kontaktu sa svojom obitelji i prijateljima putem održavanja virtualnih razgovora i sl. Iz navedenih primjera vidljivo je kako su poduzete epidemiološke mjere zatvorile granice za sve strance, a posredno time i za imigrante, što je radi straha od zaraze ostavilo prostora vladama država članica da uvide restriktivnije i surovije mjere radi zaštite zdravlja svog stanovništva. Sve to predstavlja plodno tlo za razvoj antiimigrantskih stavova u političke svrhe i u društvu dovodi do porasta ionako rastuće ksenofobije, diskriminacije i nacionalizma, a posredno i do pada ionako krhke solidarnosti s imigrantima i to osobito s tražiteljima azila i izbjeglicama u kontekstu suspendiranih migracijskih politika. Osim što su

---

<sup>38</sup> <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/treci-su-po-starosti-imaju-najgoru-intenzivnu-njegu-u-eu-a-biljeze-cak-pet-puta-manju-smrtnost-od-francuske-kako-je-to-moguće-10241629>  
Članak Jutarnji list od 2021. godine



migranti izloženi raznim vrstama diskriminacije, oni zbog veće izloženosti nepovoljnim životnim uvjetima postaju lakše mete zaraze.

Države članice, kako su se obvezale Ugovorom o funkcioniranju Europske unije i Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, trebaju u zaštiti života i zdravlja djelovati prema nediskriminacijskom načelu i stoga je potrebno solidarizirati se s migrantima kao ranjivom populacijom i pružati im odgovarajuću zaštitu. Solidarnost kao takva, bila ona individualna ili ju poticale organizacije civilnoga društva, sporo će se pomicati s margina društvenoga djelovanja bez koordinirane potpore državnih i međunarodnih institucija.<sup>39</sup>

## 5. Pravo na azil – sudska praksa

U ovom poglavlju rada analizirat ću presude Suda EU i Europskog suda za ljudska prava u kojima je utvrđeno da su države članice Unije povrijedile temeljna prava azilanata, a to je njihovo pravo na međunarodnu zaštitu. Navedene presude su: *A.S. protiv Slovenije*<sup>40</sup>, *ESLJP: M.S.S. protiv Belgije i Grčke*, br. 30696/09<sup>41</sup>, *Khadija Jafari i Zainab Jafari*<sup>42</sup> a radi tumačenja i primjene prava neizostavno je i Mišljenje nezavisne odvjetnice Sharpston za slučajeve u predmetima C-646/16 i C-490/16<sup>43</sup>. Svim navedenim presudama utvrđena je neusklađenost nacionalnih propisa i praksi o pravu na azil s pravom EU-a, ali i veliki prostor pravne nesigurnosti u adekvatnoj primjeni propisa Unije od strane njenih članica. Navedene presude su važne jer će ubuduće predstavljati dobar primjer sudske prakse državama članicama pri donošenju odluka koje se tiču davanja međunarodne zaštite i njihovo postupanje pritom. S obzirom na trenutno stanje pandemije koja je zahvatila svijet, pojasnit ću i način na koji je i sam

---

<sup>39</sup> [https://www.imin.hr/wp-content/uploads/2021/01/ZOMDI\\_Pandemija-i-migracije\\_FINALNO-2705.pdf](https://www.imin.hr/wp-content/uploads/2021/01/ZOMDI_Pandemija-i-migracije_FINALNO-2705.pdf), PANDEMIJA I MIGRACIJE, 4. Pandemija i migracije: ksenofobija, diskriminacija i nacionalizam, str. 18

<sup>40</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0490>, PRESUDA SUDA (veliko vijeće) CJEU - C-490/16; A.S. protiv Slovenije

<sup>41</sup> <https://cref.eakademija.com/images/presude/484-M-S-S-PROTIV-BELGIJE-I-GRCKE.pdf>, PRESUDA VELIKO VIJEĆE PREDMET M.S.S. protiv BELGIJE I GRČKE (Zahtjev br. 30696/09)

<sup>42</sup> <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=D684460DF071BA2971F4CA07E468B5CB?text=&docid=193206&pageIndex=0&doclang=HR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9070450>, PRESUDA SUDA (veliko vijeće), 26. srpnja 2017., C-646/16; Khadija Jafari i Zainab Jafari

<sup>43</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:62016CC0490>, MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE ELEANOR SHARPSTON od 8. lipnja 2017. Predmet C-490/16, A. S. protiv Republike Slovenije, zahtjev za prethodnu odluku koji je uputilo Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Vrhovni sud Republike Slovenije) i i Predmet C-646/16N, Jafari (zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgerichtshof Wien (Vrhovni upravni sud, Beč) (Austrija)

put migracije ljudima teži uz sadašnje mjere koje su na snazi u državama članicama, oko čega se i postavlja moje glavno istraživačko pitanje, na što ću zaključno dati odgovor nakon detaljne analize presuda.

### 5.1. Predmet C-490/16; *A.S. protiv Slovenije*

Predmet pred Sudom EU-a pokrenuo je Vrhovni sud Republike Slovenije povodom zahtjeva za prethodnu odluku podnesenu na temelju članka 267. UFEU-a. A.S., koji je u potrazi za azilom, je državljanin Sirije koji je putovao preko Turske, Grčke, bivše jugoslavenske Republike Makedonije i Srbije kojem su Hrvatska tijela organizirala prijevoz do slovenske granice, ušao je potom u Republiku Sloveniju u kojoj je 23. veljače 2016. godine podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu. Kako je utvrđeno presudom, tužitelj je preko Slovenije htio ući u Austriju, ali slovenska tijela unutarnjih poslova odbila su njegov zahtjev za azil opravdavajući svoju odluku kako neće razmatrati zahtjev za zaštitu koju je tužitelj podnio, jer se on mora transferirati prema Hrvatskoj - državi članici koja je odgovorna za ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu primjenom kriterija propisanog u članku 13. stavku 1. Uredbe Dublin III, jer je A. S., kako su slovenska tijela utvrdila, nezakonito prešao hrvatsku granicu pri dolasku iz treće zemlje. Tužitelj je odluku osporavao pred Upravnim sudom Republike Slovenije koji je njegovu tužbu odbio i istovremeno suspendirao odluku slovenskog ministarstva unutarnjih poslova dok se u sporu u glavnom postupku ne donese konačna odluka. A. S. je stoga uložio žalbu pred sudom koji je uputio zahtjev.

Vrhovni sud je Sudu EU-a uputio pet pitanja, kako bi mogao odlučiti i donijeti odluku u odnosnom sporu, ali sam spor vodi se oko sljedećeg: treba li članak 27. stavak 1. Uredbe Dublin III tumačiti na način da se tražitelju međunarodne zaštite u okviru pravnog lijeka podnesenog protiv odluke o njegovom transferu može pozvati na pogrešnu primjenu kriterija odgovornosti koji se odnosi na nezakoniti prelazak granice države članice kako je navedeno u članku 13. stavku 1. navedene Uredbe. Sud pojašnjava da opseg pravnog lijeka koji je na raspolaganju tražitelju međunarodne zaštite protiv odluke o transferu koja se na njega odnosi je

pojašnjen u uvodnoj izjavi broj 19 odnosne Uredbe, u kojoj se navodi, da kako bi se osiguralo poštivanje međunarodnog prava, djelotvornim pravnim lijekom protiv takvih odluka trebalo bi se obuhvatiti preispitivanje primjene Uredbe s jedne strane i, s druge strane, preispitivanje činjeničnog i pravnog stanja u državi članici u koju se tražitelja azila transferira. Okolnost poput prelaska državne granice, kako je u predmetu utvrđeno, odvio se u situaciji obilježenoj dolaskom iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji žele dobiti međunarodnu zaštitu i ne može kao takav imati utjecaj na tumačenje ili primjenu Uredbe. Važno je istaknuti i da na temelju Povelje Europske unije o temeljnim pravima<sup>44</sup>, transfer tražitelja međunarodne zaštite prema odgovornoj državi članici se može provesti samo u uvjetima u kojima je isključeno da taj transfer uzrokuje stvarnu opasnost da dotična osoba trpi nečovječno ili ponižavajuće postupanje. Sud je na kraju potvrdio da je tužitelj nezakonito prešao državnu granicu od Hrvatske prema Sloveniji jer ne ispunjava pretpostavke ulaska koje se u načelu zahtijevaju u toj prvoj državi članici. Šestomjesečni rok propisan navedenom Uredbom počinje teći od donošenja konačne odluke o tom pravnom lijeku, pa i kada je sud pred kojim se vodi postupak odlučio Sudu EU-a uputiti zahtjev za prethodnu odluku, pod uvjetom da pravni lijek ima suspenzivni učinak. Jedini cilj takvog roka iz članka 13. stavka 1. Uredbe je osigurati hitno djelovanje države članice koja traži transfer, tzv. „država članica moliteljica”, u državu u kojoj je državljanin treće zemlje prvi puta prešao vanjsku granicu i ušao na područje EU.

Pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje uvrštavamo među temeljna prava Unije. Presuda C-490/16; *A.S. protiv Slovenije* tako utvrđuje koji su razlozi za odbijanje davanja međunarodne zaštite podnositelju, u ovom slučaju je to nezakonit prelazak granice za koji je podnositelj zahtjeva znao te je zabilježen kada je nelegalno prešao vanjsku granicu i za A.S.-a se ni iz čega u sustavu SIS-u ne može zaključiti da je izdano posebno upozorenje za opasnost, kao i koliko je pritom važno poštovati rokove pri donošenju pravne odluke. Smatram da ova presuda predstavlja dobar primjer primjene odredaba Uredbe Dublin III o pravu na transfer i određivanju odgovorne države članice za davanje međunarodne zaštite (u ovom slučaju je to bila Republika Slovenija), kao i kako je odgovor Suda EU-a na postavljeno pitanje temeljeno na uvažavanju dokaza, ali i primjeni prava i time je dana jasna uputa državama članicama na postupanje. U

---

<sup>44</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO>  
POVELJA EUROPSKE UNIJE O TEMELJNIM PRAVIMA (2016/C 202/02)

vrijeme ove pandemijske krize, presuda predstavljala dobar primjer primjene prava EU i mislim da bi državama članicama pomogla u odlučivanju o davanju međunarodne zaštite državljanima trećih zemalja. Isto tako, pandemija koronavirusa dodatno utječe na otežano dobivanje međunarodne zaštite iz razloga što je većina država članica EU-a svoje državne granice zatvorila radi zaštite i očuvanja zdravlja svojeg stanovništva ili u tolikoj mjeri povećala kontrole od strane vlasti na svojim granicama da bilo koji nezakonit ulazak ili obavijest za opasnost ne bi prošao neopaženo. Od strane država članica tako se očekuje da djeluju prema zakonu što dovodi do veće ujednačenosti i transparentnosti u samoj primjeni prava, ali je svakako važno da transfer tražitelja međunarodne zaštite države članice obavljaju u uvjetima u kojima je isključeno da taj uzrokuje stvarnu opasnost da dotična osoba trpi nečovječno ili ponižavajuće postupanje.

## 5.2. Predmet C-646/16; *Khadija Jafari i Zainab Jafari*

U ovoj presudi, predmet je podnesen od strane Visokog upravnog suda u Austriji, a Sudu EU-a je upućen zahtjev za prethodnim pitanjima u vezi s određivanjem države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje kao i u vezi organizacije prelaska granice koju provode tijela jedne države članice radi tranzita prema drugoj državi članici, u kojim slučajevima je dopušten ulazak izbjeglica na područje države članice odstupanjem iz humanitarnih razloga i za kraj, pitanje davanja vize tražiteljima azila. Postupak pred Visokim upravnim sudom pokrenule su Khadija i Zainab Jafari (dalje u tekstu: K. i Z. Jafari), državljanke Afganistana koje su sa svojom djecom napustile državu u prosincu 2015. godine, putujući preko Irana, Turske, Grčke, bivše jugoslavenske Republike Makedonije i Srbije. Granicu potonje države i Hrvatske prešle su 2016. godine i Hrvatska tijela organizirala su njihov prijevoz autobusom do slovenske granice. Kada su stigli u Sloveniju, slovenska tijela su im 15. veljače 2016. godine izdala policijske dokumente u kojima je bilo naznačeno da im je određeno putovanje bilo, za jednu od njih, Njemačka, a za drugu Austrija. Istog dana, nakon što su ušle u Austriju, K. i Z. Jafari podnijele su za sebe i svoju djecu zahtjeve za međunarodnu zaštitu u toj državi članici. Austrijski ured je slovenskim tijelima

unutarnjih poslova uputio zahtjev za informacije temeljem članka 34. Uredbe Dublin III, pozivajući se na policijske dokumente izdane K. i Z. Jafari. Slovenska tijela odgovorila su na zahtjev da dotični državljani trećih zemalja nisu bili registrirani u Sloveniji ni na kakvom temelju relevantnom za primjenu Uredbe i da su prešli granicu preko Slovenije dolazeći iz Hrvatske. 16. travnja 2016. godine je Ured od hrvatskih tijela zatražio da prihvate K. i Z. Jafari s djecom na temelju članka 21. Uredbe Dublin III. Hrvatska tijela nisu odgovorila na zahtjev i u njegovu dopisu od 18. lipnja 2016. godine je Ured tim tijelima naznačio da je, primjenom članka 22. stavka 7. iste Uredbe, na Republici Hrvatskoj sada odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje su za sebe podnijele K. i Z. Jafari. Ured je 5. rujna 2016. godine proglasio njihove zahtjeve za međunarodnu zaštitu nedopuštenima, naložio njihovo udaljavanje i utvrdio da je njihovo vraćanje u Hrvatsku zakonito. Te odluke bile su utemeljene na činjenici da su dotični državljani trećih zemalja nezakonito ušli u Grčku i Hrvatsku te da je njihov transfer prema Grčkoj isključen zbog sustavnih nedostataka u postupku azila u toj državi članici. K. i Z. Jafari osporavale su te odluke pred Bundesverwaltungsgerichtom odnosno Saveznim upravni sudom Austrije. Sud je 10. listopada 2016. godine odbio njihove tužbe, navodeći kako K. i Z. Jafari nisu imale vize, da se njihov ulazak u Hrvatsku treba smatrati nezakonitim s obzirom na pretpostavke određene Zakonikom o Schengenskim granicama i da se nijedan argument ne može temeljiti na činjenici da su dotične osobe primljene u Hrvatsku uz nepoštovanje tih pretpostavki. K. i Z. Jafari podnijele su žalbe protiv te presude pred sudom koji je uputio zahtjev, osobito ističući da su u Hrvatsku, Sloveniju i Austriju primljene primjenom članka 5. stavka 4. točke (c) navedenog Zakonika. Uzimajući u obzir prethodna pitanja koja su postavljena Sudu EU od strane Viskog upravnog suda u Austriji, sud je presudio da članak 12. Uredbe Dublin III, u vezi s člankom 2. točkom (m) treba tumačiti na način da se činjenica da nacionalna tijela prve države članice kada su suočena s dolaskom velikog broja državljana trećih zemalja koji žele prijeći granicu te države kako bi podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici, toleriraju ulazak migranata na njezino područje i onda kada nisu ispunjeni uvjeti za ulazak na njezin teritorij. Takav preduvjet, i ako je tako određeno, ne može se smatrati „vizom“ u smislu članka 12. i nadalje, prema članku 13. Uredbe, kada nisu ispunjeni uvjeti za ulazak koje u načelu zahtijeva prva država članica, njihov se ulazak tada ima smatrati „ilegalnim prelaskom“ državne granice.

U ovoj presudi imamo nešto drugačiju situaciju od opisane prethodne. Uzimajući u obzir činjenično stanje, sestre Jafari su s djecom pobjegle iz Afganistana jer su njihove muževe oteli Talibani i prisilili ih da se bore za talibansku vojsku. Odbili su to učiniti i Talibani su ih zbog toga usmrtili, dok su njihovi svezri smatrali kako je iz vjerskih i sigurnosnih razloga prikladnije ako bi se sestre zatvorile. Njihov je otac uspio organizirati bijeg s djecom iz Afganistana, a razlog za traženje međunarodne zaštite leži i u tome što se sestre boje da će ih, u slučaju povratka u Afganistan, njihove obitelji opet zatvoriti te postoji rizik da će biti kamenovane do smrti. Razlog njihove žalbe na presudu Saveznog upravnog suda u Austriji je iz humanitarnih razloga opravdan, a to je relevantni kriterij iz poglavlja III. odnosno članka 14. Uredbe Dublin III, koji određuje ulazak u državu članicu bez vizne dozvole, ali navedeni sud smatra to stajalište neispravnim i time odlučuje odbiti njihov zahtjev za međunarodnom zaštitom radi neposjedovanja vize. Hrvatska tijela su u svome djelovanju također činila prijestup što na vrijeme nisu reagirala na nezakonit ulazak migranata i nisu odgovorila na zahtjeve za prihvata austrijskog Ureda, što je samo jedan od primjera kršenja Uredbe Dublin III, ali i kršenja odredbe Konvencije o statusu izbjeglica.<sup>45</sup> Radi ovih nedosljednosti u djelovanju država članica, u Uredbu Dublin III i dalje nije ugrađen posebno prilagođen kriterij kojim bi bila pokrivena situacija migranste krize dolaskom velikog broja migranata, niti je predložen ili donesen drugi akt za njeno dopunjavanje. Iz svega preostaje zaključiti da kada je nacionalni sustav azila države članice preopterećen, ta država članica ne može jamčiti učinkovit pristup postupcima za priznavanje međunarodne zaštite, a cilj brzog razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, kako je određeno Direktivom o postupcima azila, time postaje neizbježno ugrožen. Vjerojatno će za dotičnu državu članicu također biti teško, ako ne i nemoguće, postupati u skladu s pravilima iz Direktive o uvjetima prihvata kojom se predviđaju standardi za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Sudeći po svemu navedenom bilo bi teško pretpostaviti da bi se zahtjev za međunarodnom zaštitom odvio jednostavnije i s lakšim ishodom za tražiteljice azila u panedmijskom razdoblju s obzirom na postojeće mjere restrikcije. Sud je i u ovom slučaju državama članicama dao vrlo jasne upute za postupanje – preduvjet ulaska velikog broja državljana trećih zemalja na područje država članica ne može se smatrati vizom za ulazak već

---

<sup>45</sup> [https://www.unhcr.org/hr/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/konvencija\\_1951.pdf](https://www.unhcr.org/hr/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/konvencija_1951.pdf)

ilegalnim prelaskom, a na promjenu situacije u ovom slučaju nisu mogli utjecati ni kriteriji za ulazak iz humanitarnih razloga, iako bili opravdani, jer to nije u suglasnosti s člankom 12. i 13. navedene Uredbe. Opterećenost sustava azila dolaskom velikog broja migranata na granice država članica kao i neposjedovanje dokumenata identifikacije i potvrda o preboljenju/cijepljenju protiv Covida-19 državama članicama dodatno otežava davanje odgovarajuće međunarodne zaštite državljanima trećih zemalja radi zaštite života i zdravlja vlastitog stanovništva. Na taj način je neizravno derogirana i sama primjena zakonodavstva koje definira pravo na azil, jer onemogućuje ulazak u državu članicu bilo kome bez odgovarajuće potvrde.

### 5.3. Mišljenje nezavisne odvjetnice Sharpston u predmetima C-646/16 i C-490/16

Na donošenje ovih presuda Sud EU-a odlučio je uvažiti i mišljenje nezavisne odvjetnice Eleanor Sharpston. S obzirom na ishod presuda, odvjetnica donosi mišljenje: u Uredbu Dublin III u poglavlju III. nije ugrađen poseban kriterij koji objašnjava situaciju izvanrednog povećanja broja migranata s kojim je suočena jedna ili više država članica, niti je predložen ili donesen poseban akt za popunjavanje ove pravne praznine te je sada odgovornost za suvislo tumačenje Uredbe na strani Suda EU. Shodno tome, odgovorna država članica za davanje međunarodne zaštite odredit će se u skladu s člankom 3. stavkom 2. navedene Uredbe. Zakonodavac je tako odredio da bi se adekvatno zaštitila temeljna prava tražitelja azila kada bi ona bila u skladu s ciljem iz uvodne izjave broj 7, jer je izjavom jasno raspoređena odgovornost između država članica za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Uredbu Dublin III treba tumačiti zasebno i to s obzirom na kontekst i ciljeve koji su njome postavljeni, a ne uz primjenu ostalih dokumenata Unije poput Zakonika o schengenskim granicama<sup>46</sup>, i Direktivom 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima

---

<sup>46</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0399&from=PL>  
UREDBA (EU) 2016/399 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 9. ožujka 2016. godine o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama)

država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom<sup>47</sup>. Ostale dokumente uz primjenu Uredbe Dublin III treba tumačiti samo u onoj mjeri u kojoj je to potrebno kako bi se osigurala dosljednost među različitim politikama iz poglavlja 2., glave V. UFEU-a.

Potom slijedi, da u iznimnim okolnostima u kojima je masovni priljev državljana trećih zemalja ušao u EU krajem 2015. i početkom 2016. godine, kada im je odobren prelazak vanjske granice Unije dolaskom iz trećih zemalja i kada su određene države članice dopustile dotičnim državljanima da prijeđu vanjsku granicu EU-a i nastave svoje putovanje prema drugim državama članicama kako bi podnijeli zahtjeve za međunarodnu zaštitu nije isto što i davanje „vize“ u smislu članka 12. Uredbe Dublin III. Kada jedna država članica državljaninu treće zemlje dopusti ulazak na svoje državno područje temeljem članka 5. stavka 4. točke (c) Zakonika o schengenskim granicama, onda je dotični državljanin treće zemlje po definiciji netko tko ne ispunjava uvjete ulaska iz članka 5. stavka 1. Uredbe, jer uvjeti njegovog zakonitog ulaska na državno područje pritom nisu ispunjeni. Međutim, njegov ulazak je *de facto* dopušten, a pravna osnova za takvo dopuštanje je odstupanje od članka 5. stavke 4. točki (c) Zakonika o schengenskim granicama. Upravo ovako izneseno mišljenje predstavlja pravo stanje stvari među državama članicama, jer je u obje presude utvrđen problem neusklađenosti primjene prava EU po pitanju migracija i posredno time davanja prava na azil od strane država. U slučajevima kada podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu osporava odluku o transferu s osnova pogrešne primjene kriterija iz članka 13. stavka 1. i članka 27. stavak 1. Uredbe, potrebno ju je tumačiti na način da ta osoba ima pravo, u žalbi protiv odluke o njegovu transferu, pozivati se na pogrešnu primjenu tog kriterija za određivanje odgovornosti predviđene u poglavlju III. Uredbe. Odvjetnica naknadno zaključuje da je jedini cilj roka iz članka 13. pritom brzo djelovanje države članice koja traži transfer („država članica moliteljica“) u državu u kojoj je državljanin treće zemlje prvi put prešao vanjsku granicu i pritom ušao na područje EU.

U obje presude slažem se s utvrđenjem Suda u dijelu da ne bi bilo humano migrante ponovno vraćati u države koje se nalaze na rubnim dijelovima Unije po pitanju rješavaju

---

<sup>47</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=LV>  
DIREKTIVA 2008/115/EZ EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom



njihovog prava azila jer bi se time stvorila velika neravnoteža u obvezama i odgovornostima država članica u pogledu donošenja odluka o tako važnom pitanju kao što je davanje azila građanima trećih država, a osim toga, postavlja se i pitanje humanosti takvog postupka prema ljudima koji su već traumatizirani i izmučeni dugotrajnim i nehumanim uvjetima migracije; da ne govorim da nitko ne poduzima tako opsežne migracije bez važnog razloga. Također se mora uzeti u obzir i veliki broj ljudi koji migriraju iz ratom ugroženih područja čime se stvara i veliki pritisak na vanjske granice Unije. Neugrađenost posebnog kriterija koji objašnjava situaciju izvanrednog povećanja broja migranata s kojim je suočena jedna ili više država članica je pravna praznina same Uredbe Dublin III i utvrđuje problem neusklađenosti primjene prava EU po pitanju migracija među državama članicama, a odvjetnica E. Sharpston primjećuje da to može dovesti i do sljedećeg: „S druge strane, ako politika „propuštanja” znači da državljani trećih zemalja imaju pravo tranzita kroz jednu ili više država članica da bi podnijeli zahtjeve za međunarodnu zaštitu u sljedećoj državi članici, prema vlastitom odabiru, je li to možda nedosljedno ciljevima Uredbe Dublin III da se spriječe sekundarna kretanja i prakse biranja države s najpovoljnijim pravom (*forum shopping*)?“<sup>48</sup> Smatram da su presude primjenjive i na današnje okolnosti jer se vanjske okolnosti koje utječu na migracije ljudi nisu promijenile, a potrebno je radi razjašnjenja postupanja država članica u tim slučajevima. Članice Unije pritom bi se trebale pozvati na već postojeću sudsku praksu o davanju azila, ne odstupati od utvrđenih međunarodnopravnih standarda o zaštiti života i zdravlja čovjeka i pridržavati se postojećih rokova pri donošenju odluke o transferu.

#### 5.4. ESLJP: *M.S.S. protiv Belgije i Grčke*, br. 30696/09

Navedena presuda pokrenuta je pred Europskim sudom za ljudska prava koja, za razliku od prethodne dvije presude, utvrđuje povredu ljudskih prava afganistanskog državljanina M.S.S.

---

<sup>48</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016CC0490&from=HR>  
MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE ELEANOR SHARPSTON od 8. lipnja 2017. u predmetima C-490/16  
I Predmet C-646/16N, str. 44, 229. odlomak

koji je dana 11. lipnja 2009. godine pred dotičnim sudom podnio tužbu protiv Kraljevine Belgije i Helenske Republike koja su utemeljena u članku 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. M.S.S. otišao je iz Kabula početkom 2008. godine i putujući preko Irana i Turske, ušao je u EU kroz Grčku gdje su mu dana 7. prosinca 2008. u Mytilenu uzeti otisci prstiju koji su od tada uneseni u bazu podataka EURODAC. Tužitelj je tjedan dana je bio zadržan u pritvoru nakon čega je pušten te mu je izdan nalog da napusti Grčku. Podnositelj zahtjeva nije do tada zatražio azil od Grčke. Dana 10. veljače 2009. godine, nakon prolaska kroz Francusku, podnositelj zahtjeva stigao je u Belgiju, gdje se bez osobnih dokumenata predstavio Uredu za strance te podnio zahtjev za azil. Tijekom ispitivanja održanog dana 18. ožujka 2009., u skladu s odredbama Dublinske uredbe, podnositelj zahtjeva izjavio je Uredu za strance da je pobjegao iz Afganistana uz pomoć krijumčara kojemu je platio 12.000 dolara i koji mu je oduzeo osobne dokumente. Rekao je kako je izabrao upravo Belgiju za davanje međunarodne zaštite nakon susreta s nekoliko belgijskih vojnika Sjevernoatlantskog saveza (NATO) koji su se ponašali vrlo prijateljski. Također je zatražio da belgijske vlasti ispitaju njegove strahove. Rekao im je da ima sestru u Nizozemskoj s kojom je izgubio kontakt i također spomenuo da je imao hepatitis B koji je liječio osam mjeseci. Ured za strance odlučio je odbiti zahtjev podnositelja za dodjelu azila te mu je izdao nalog da napusti zemlju. U obrazloženju naloga navedeno je kako, sukladno odredbama Dublinske uredbe, da Belgija nije nadležna za rješavanje zahtjeva za dodjelu azila odnosno da je nadležna upravo Grčka te da ne postoje razlozi koji bi doveli u pitanje postupanje grčkih vlasti u pogledu njihovih obveza glede rješavanja azila sukladno propisima Zajednice i Ženevske konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. Nastavno, podnositelju zahtjeva zajamčena je mogućnost da odmah po dolasku u Grčku podnese zahtjev za azil, koji će bit riješen u skladu s pozitivnim propisima i pravilima. Belgijske vlasti izjašnjavaju kako nisu bile u obvezi primijeniti odredbu o izuzeću u smislu članka 3. st. 2. Dublinske uredbe. Podnositelj zahtjeva smatrao je kako su mu protjerivanjem od strane belgijskih vlasti povrijeđena prava zajamčena člankom 2. i člankom 3. Konvencije te da je u Grčkoj tretiran protivno članku 3.; također se žalio i na nemogućnost ulaganja pravnog lijeka sukladno članku 13. Konvencije o statusu izbjeglica što bi mu omogućilo ocjenjivanje osnovanosti njegovih zahtjeva.

Sud svoju odluku temelji na činjenici da se ovaj dio zahtjeva ne može proglasiti nedopuštenim zbog neiscrpljenosti domaćih pravnih lijekova te kako isti postavlja složena

pravna i činjenična pitanja koja se ne mogu riješiti bez ispitivanja osnovanosti zahtjeva. Države članice koje su u svoj pravni sustav ratificirale Konvenciju o statusu izbjeglica odgovaraju za sve radnje i propuste svojih tijela prema domaćim i međunarodnim pravnim obvezama. Radnje države članice u skladu s takvim zakonskim obvezama smatraju se opravdanom dok relevantna organizacija štiti temeljnih prava na način barem jednak onome koji predviđa Konvencija. Međutim, država članica u potpunosti će odgovarati prema Konvenciji za sve radnje koje poduzima izvan okvira strogih međunarodnih pravnih obveza, a osobito one koje je poduzela po vlastitom nahođenju. U članku 3. st. 2. Dublinske uredbe propisano je da svaka država članica može ispitati osnovanost zahtjeva za azil kojeg je podnijela neka treća zemlja, čak i ako takvo ispitivanje nije njezina odgovornost prema kriterijima utvrđenim u Uredbi. Ovdje je riječ o takozvanoj suverenitetnoj klauzuli. U tom slučaju država članica postaje zainteresirana odgovorna država za ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u smislu Uredbe i preuzima sve obveze u svezi s tom odgovornosti. Sud zaključuje da su se, u smislu Dublinske uredbe, belgijske vlasti uz poznavanje podnositeljevih događaja koji su mu se dogodili na putu prema Europi, trebale suzdržati od njegova vraćanja, uzimajući u obzir da zemlja primateljica, u ovom slučaju Grčka, nije ispunjavala svoje obveze prema člancima Konvencije. Shodno tome, Sud smatra da osporena radnja poduzeta od strane belgijskih vlasti nije bila u skladu s međunarodnim pravnim obvezama Belgije. Prema tome, pretpostavka ekvivalentne zaštite ne može se primijeniti u ovom predmetu. Sud se ne slaže s tvrdnjom belgijske Vlade da Ured za strance nije mogao znati za strahove podnositelja zahtjeva glede njegova vraćanja u Grčku u vrijeme kada je izdan nalog za vraćanje i to iz razloga jer je podnositelj propustio odazvati se obavijesnom razgovoru belgijskim tijelima. Sud smatra kako su belgijske vlasti znale ili morale znati da ne postoje nikakve garancije da će grčka nadležna tijela ispitati zahtjev za azil podnositelja. Belgijske su vlasti također imale na raspolaganju mjere kojima su mogle izbjeći vraćanje podnositelja u Grčku. Imajući u vidu gornje zaključke, Sud utvrđuje kako vraćanje podnositelja zahtjeva od strane Belgije Grčkoj predstavlja povredu članka 3. Konvencije o statusu izbjeglica.

Imajući u vidu taj zaključak i okolnosti samog slučaja, presuđeno je jednoglasno sljedeće: došlo je do povrede članka 3. Konvencije o statusu izbjeglica od strane Belgije jer su vraćanjem podnositelja zahtjeva u Grčku belgijske vlasti time tužitelja izložile riziku povezanom s

nedostacima u postupku azila u toj državi i do povrede članka 13. u svezi s člankom 3. Konvencije od strane Grčke zbog nedostataka u postupku azila koji je vođen po zahtjevu za azil podnositelja i rizika njegovog protjerivanja u Afganistan bez prethodnog ozbiljnog ispitivanja osnovanosti njegova zahtjeva za azil. Zbog nedostupnosti djelotvornog pravnog lijeka Sud proglašava dopuštenim prigovore podnositelja zahtjeva protiv Belgije. Presuda je opravdana i realna i iz utvrđenih činjenica je vidljivo kako obje države, Belgija i Grčka, svojim postupanjem nisu na adekvatan način podnositelju pružale pravo na međunarodnu zaštitu i mislim da je cijena nematerijalne štete koju je M.S.S. na svome putu ka dobivanju zaštite pretrpio time zadovoljena. Tamo gdje je zaštita ljudskih prava neadekvatna, uvjeti za tražitelje azila nedostatni, sustavi azila u državama članicama nesavršeni i gdje ne postoje učinkovita jamstva protiv prisilnog povratka, Sud EU je precizno presudio da u takvim situacijama države članice imaju obvezu izbjegavati vraćanje tražitelja azila u drugu državu članicu. Uz to, „službena“ primjena pravnih akata Unije tako je u nesrazmjeru s Konvencijom o statusu izbjeglica, što rezultira kršenjem prava izbjeglice na zaštitu od nečovječnog postupanja inzistiranjem na odgovornosti zemlje prvog ulaska izbjeglice u Dublinski sustav.

Iz primjera ove presude vidi se zadovoljavajući ishod za podnositelja, ali strahujem da upravo radi aktualne pandemije i mjera ograničenja kretanja ne bude više ovakvih situacija u kojima države članice, uz neusklađenu primjenu prava EU i međunarodnopravnih standarda utvrđenih konvencijom prilikom pružanja zaštite, svojim postupanjem mogu nanijeti štetu podnositeljima zahtjeva za azil što posljedično može dovesti i do njihovog vraćanja u zemlje iz kojih migriraju, a sve to radi zaštite života i zdravlja stanovništva od zaraze virusom Covid-19.

Pandemija koronavirusa svakako otežava situaciju vezanu za migracije jer stavlja u prvi plan veliko pitanje zdravstvenog rizika prolaska i ulaska velike količine ljudi za koje nema adekvatnih podataka (osim podataka iz EURODAC-a) o njihovom zdravstvenom statusu, preboljenju bolesti, cijepljenju i slično. Upravo je zbog toga Komisija EU-a donijela COVID-19: Smjernice za provedbu relevantnih odredaba EU-a u području postupaka azila i vraćanja te za preseljenje (2020/C 126/02)<sup>49</sup>, kojima su donesene praktične upute i smjernice za postupanje koje se

---

<sup>49</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417(07))

KOMUNIKACIJA KOMISIJE: COVID-19: Smjernice za provedbu relevantnih odredaba EU-a u području postupaka azila i vraćanja te za preseljenje (2020/C 126/02)

očekuje od država članica. Uostalom donesene su i mjere, od strane svake države članice ponaosob kojima je točno utvrđen način ulaska u zemlju članicu, posjedovanje Covid-potvrda, potvrda o preboljenju ili obavezan PCR-test, bez kojih strancima nije omogućen ulazak u zemlju, pa tako niti osobama koje traže azil i ostalim migrantima. Situaciju provjere migranata doduše dodatno otežava što neki ne posjeduju dokumente identifikacije jer su im oni oduzeti ili izgubljeni na putu. Posljedično možemo zaključiti da je zbog pandemije Covid-19 osporavana primjena Uredbe Dublin III jer se faktično onemogućuje bilo kakav ulazak u države članice bez posjedovanja potvrda o zdravstvenom statusu te osobe.

## 6. Zaključak

Izvanredna situacija na tlu Europe vezana uz dolazak migranata iz trećih zemalja traje već nekoliko godina te je i dalje prisutna i tinja na njenim vanjskim granicama. Pouzdane, brze reakcije i odgovori u tom pogledu zaostaju, a većina europskih političara zanemarivala je ovu temu sve do događaja 2015. i 2016. godine koji su razotkrili neusklađenost institucionalnih rješenja EU-a i njenih članica da se nose s masovnim migracijama i pružanjem međunarodne zaštite, mehanizmima premještanja i preseljenja pa sve do zagovaranja legalnog ulaska na područje Unije. Zakonski okvir za regulaciju prava azila u obliku uredbi i direktiva, pa sve do rada i djelovanja neovisnih europskih agencija postoji, ali s nastankom izvanrednih okolnosti poput pandemije Covid-19 koja od svoje pojave 2020. godine otežava život i rad milijuna ljudi, iz primjera iznesenih u radu pokazuje kako je i put migranata ka njihovom dobivanju međunarodne zaštite time otežan. Statistički podaci iz 2020. i dio njih iz 2021. godine tako pokazuju kako je manji broj migranata nego 2019. godine u državama članicama zatražio međunarodnu zaštitu. *Ad hoc* rješenja možda mogu spriječiti humanitarnu katastrofu, ali ne i riješiti korijenski uzrok migracija, stoga na pitanje jesu li temeljna prava migranata postala ugroženija za vrijeme pandemije koronavirusa mogu odgovoriti da su utoliko ugroženija nego što su bila i prije pandemije, ali je pandemija Covid-19 migrantima uvelike otežala put za dobivanje njihova prava na azil zbog mjera restrikcije kretanja i zaštite života i zdravlja koja su na snazi i različita u svakoj od država članica, a za dobivanje međunarodne zaštite ne pogoduje

ni manjak podataka migranata o njihovom zdravstvenom stanju ili službenim dokumentima identifikacije poput putovnica, osobnih iskaznica, Covid-potvrda, PCR-testova i sl. Zbog toga je posredno derogirana i primjena zakonodavstva kojim se definira pravo azila, jer se onemogućuje bilo kakav ulazak u države članice bez posjedovanja valjanih potvrda. U budućnosti Unija ne može samostalno spriječiti dolazak novih stotina tisuća migranata na svoj teritorij, a u sadašnjim vremenima uvelike je ovisna o situaciji u Turskoj te o migrantskim zbivanjima na sjeveru Afrike. Ovakav sporazum koji je EU uspostavila s Turskom može se tumačiti i na način da postojeći mehanizmi unutar europskog sustava azila ne mogu odgovoriti na izazove koje masovni dolasci migranata postavljaju, jer je vanjska granica EU-a njihovim dolaskom preopterećena. Kako bi cijeli sustav funkcionirao kao jedan, postoji potreba za zajedničkim jačanjem borbe država članica protiv trgovaca ljudima i povećanjem kazni kroz zajednički rad europskih institucija i nacionalnih policijskih snaga trećih zemalja. Potrebno je dodatno pojačati i suradnju između obavještajnih agencija trećih zemalja i EU-a radi prikupljanja visokokvalitetnih informacija o mogućim pripadnicima organiziranih kriminalnih skupina ili terorističkih organizacija koje pokušavaju ući na teritorij Unije pod krinkom izbjeglica. Ovo potonje je prvenstveno bitno radi zaštite sigurnosti unutarnjih granica Unije kao i njenih građana te je potrebno poraditi i na jačanju mjera protiv nacionalnog ekstremizma i radikalizacije.

Za kraj mislim da je od temeljne važnosti za zemlje EU-a bez odlaganja djelovati kritički po pitanju migracija i aktivno surađivati s ostalim državama svijeta u rješavanju političkih i migrantskih kriza i s njima usvojiti konkretnije politike suradnje kako bi se pomoglo zemljama s najvećim brojem migranata u smanjenju njihovih sukoba i kršenja temeljnih ljudskih prava te djelovati u smjeru stvaranju mira u svijetu.

## 7. Literatura:

### Knjige:

1. Goranka Lalić: Razvoj zajedničkog europskog sustava azila, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 7. (2007.),
2. Filip Dragović: Sigurnost europskih granica i migracije, Zagreb, (2018.),

3. Tjaša Učakar: MIGRACIJSKA POLITIKA EU, Nove artikulacije isključivanja u 21. stoljeću, Zagreb (2019.),

### Stručni članci:

1. Schengenski prostor – Prostor bez unutarnjih graničnih kontrola, [http://publications.europa.eu/resource/cellar/09fcf41f-ffc4-472a-a573-b46f0b34119e.0001.01/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/09fcf41f-ffc4-472a-a573-b46f0b34119e.0001.01/DOC_1)
2. Pristup postupku azila - što trebate znati, Ured za publikacije EU, 2016. <https://easo.europa.eu/sites/default/files/Practical%20Tools-%20Access%20To%20Procedures-FAQ-HR.pdf.pdf>
3. Zadaća ECRE-a <https://ecre.org/our-work/>
4. The regulation on Asylum and Migration Management: Giving with One Hand, Taking Back with the Other, 2021. <https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/02/Policy-Note-33-Ramm-February-2021.pdf>
5. June 2021 Update – Search and Rescue (SAR) operations in the Mediterranean and fundamental rights, 18 lipnja 2021. <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/june-2021-update-ngo-ships-sar-activities>
6. ECRE Annual Report on 2020 , The EDAL database, 2020. <https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/03/ECRE-Annual-Report-on-2020.pdf>
7. FRA Strategic plan 2013-2017, 1. OVERVIEW OF FRA, 2013.-2017. [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_strategic\\_plan\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_strategic_plan_en.pdf)
8. Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA): Pregled, Djelokrug, Korisnici, 2020-2022. [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/fra\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/fra_hr)
9. Eurostat; Archive: Statistički podaci o azilu, zadnje izmjenjeno: svibanj, 2021. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Statisti%C4%8Dki\\_podaci\\_o\\_azilu&oldid=354186](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Statisti%C4%8Dki_podaci_o_azilu&oldid=354186)
10. Statistički podaci o migracijama u Europu, Europska komisija, 2020. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe\\_hr#razlozi-dolaska-u-europu](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_hr#razlozi-dolaska-u-europu)
11. HZJZ; Protokol testiranja na COVID-19/SARS-CoV-2, 2020. <https://www.hzjz.hr/priopcenja-mediji/protokol-testiranja-nacovid-19-sars-cov-2/>

12. Archive:Statistički podaci o azilu, Kontekst, 2021.  
[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Statisti%C4%8Dki\\_podaci\\_o\\_azilu&oldid=354186](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Statisti%C4%8Dki_podaci_o_azilu&oldid=354186)
13. Pandemija i migracije, 3.3. Covid-19 i prisilne migracije, 2020.  
[https://www.imin.hr/wp-content/uploads/2021/01/ZOMDI\\_Pandemija-i-migracije\\_FINALNO-2705.pdf](https://www.imin.hr/wp-content/uploads/2021/01/ZOMDI_Pandemija-i-migracije_FINALNO-2705.pdf)
14. UTJECAJ ŠIRENJA BOLESTI COVID-19 NA MIGRACIJSKU POLITIKU, 1. STANJE NA POČETKU PRAĆENJA, 2020.  
<https://www.hpc.hr/wp-content/uploads/2020/07/UTJECAJ-%C5%A0IRENJA-BOLESTI-COVID-19-NA-MIGRACIJSKU-POLITIKU-izvje%C5%A1taj-o-pra%C4%87enju.pdf>

## Sudska praksa – presude Suda EU i ESLJP

1. PRESUDA SUDA (veliko vijeće) CJEU - C-490/16; A.S. protiv Slovenije, 26. srpnja 2017.  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0490>
2. PRESUDA SUDA (veliko vijeće), 26. srpnja 2017., C-646/16; Khadija Jafari i Zainab Jafari, 27. srpnja 2017.  
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=D684460DF071BA2971F4CA07E468B5CB?text=&docid=193206&pageIndex=0&doclang=HR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9070450>
3. MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE ELEANOR SHARPSTON od 8. lipnja 2017.  
Predmet C-490/16, A. S. protiv Republike Slovenije, zahtjev za prethodnu odluku koji je uputilo Vrhovno sodišće Republike Slovenije (Vrhovni sud Republike Slovenije) i i Predmet C-646/16N, Jafari (zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgerichtshof Wien (Vrhovni upravni sud, Beč) (Austrija)  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:62016CC0490>
4. PRESUDA VELIKO VIJEĆE PREDMET M.S.S. protiv BELGIJE I GRČKE (Zahtjev br. 30696/09)  
<https://cref.eakademija.com/images/presude/484-M-S-S-PROTIV-BELGIJE-I-GRCKE.pdf>

## Ostali propisi:

1. Konvencija i protokol o statusu izbjeglica, 1951.  
[https://www.unhcr.org/hr/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/konvencija\\_1951.pdf](https://www.unhcr.org/hr/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/konvencija_1951.pdf)



2. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćeni tekst), 2013.  
[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_2&format=PDF)
3. POVELJA EUROPSKE UNIJE O TEMELJNIM PRAVIMA (2016/C 202/02)  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO>
4. KONVENCIJA O PROVEDBI SCHENGENSKOG SPORAZUMA od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama  
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)&from=HR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922(02)&from=HR)
5. UREDBA (EU) br. 604/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 26. lipnja 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  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32013R0604>
6. Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ  
<https://www.zakon.hr/z/1021/Op%C4%87a-uredba-o-za%C5%A1titi-podataka---Uredba-%28EU%29-2016-679>
7. DIREKTIVA VIJEĆA 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0085&from=SV>
8. Direktiva Vijeća 2003/9/EZ od 27. siječnja 2003. o uvođenju minimalnih standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za azil  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A32003L0009>
9. Direktiva Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljanina treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0083&from=ES>

10. UREDBA (EU) br. 603/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 26. lipnja 2013. o uspostavi sustava „Eurodac” za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) br. 604/2013 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 i o zahtjevima za usporedbu s podacima iz Eurodaca od strane tijela kaznenog progona država članica i Europolu u svrhu kaznenog progona te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:32013R0603>
11. PREPORUKA KOMISIJE (EU) 2020/1364 od 23. rujna 2020. o zakonitim putovima do zaštite u EU-u: promicanje preseljenja, humanitarnog prihvata i drugih dodatnih mehanizama  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H1364&from=EN>
12. International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974.  
[https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\),-1974.aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS),-1974.aspx)
13. PREPORUKA KOMISIJE (EU) 2020/1365 od 23. rujna 2020. o suradnji država članica u operacijama koje provode plovila koja su u vlasništvu privatnih subjekata ili kojima upravljaju privatni subjekti u svrhu aktivnosti traganja i spašavanja  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1365&from=en>
14. UREDBA (EU) 2016/399 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama)  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0399&from=PL>
15. DIREKTIVA 2008/115/EZ EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=LV>

16. KOMUNIKACIJA KOMISIJE od 17. travnja 2020. COVID-19: Smjernice za provedbu relevantnih odredaba EU-a u području postupaka azila i vraćanja te za preseljenje (2020/C 126/02)

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417(07))