

Sponzorirano vraćanje kao mehanizam solidarnosti u području europskog prava migracija i azila

Vrkić, Josipa

Master's thesis / Diplomski rad

2023

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:199:354989>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-11**



Repository / Repozitorij:

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



REPUBLIKA HRVATSKA
SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET

Pravni fakultet u Zagrebu
Katedra za europsko javno pravo

Josipa Vrkić

Sponsorirano vraćanje kao mehanizam solidarnosti u području
europskog prava migracija i azila

Diplomski rad

Mentor: prof.dr.sc. Iris Goldner Lang

Zagreb, veljača 2023.

Izjava o izvornosti

Ja, Josipa Vrkić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Josipa Vrkić

1.	UVOD.....	3
2.	RAZVOJ POLITIKE MIGRACIJA I AZILA NA PODRUČJU EU.....	6
	a) Povijest razvitka zajedničke politike azila u EU	6
	b) Pravna osnova zajedničke politike azila EU.....	11
3.	POSTOJEĆI SUSTAV MIGRACIJA I AZILA NA PODRUČJU EU.....	16
	a) Stanje sustava zajedničke politike azila EU.....	16
	b) Izazovi sustava i statistički podaci.....	23
	c) Politika vraćanja u sustavu migracija EU.....	27
4.	NACRT UREDBE O UPRAVLJANJU AZILOM I MIGRACIJAMA.....	33
	a) Prijedlog novog sustava migracija.....	33
	b) Sponzorirano vraćanje kao rješenje kriza.....	35
	c) Prednosti i mane sponzoriranog vraćanja.....	39
5.	NAPREDAK PAKTA I PREDLOŽENOG NACRTA.....	44
	a) Status Uredbe o upravljanju migracijama i azilom.....	44
	b) Podrška i protivljenje novim mehanizmima Uredbe.....	46
	c) Pitanje usvajanja prijedloga unatoč podjelama.....	50
6.	ZAKLJUČAK.....	53
7.	LITERATURA.....	55

1. UVOD

Politika vraćanja u smislu zajedničkog europskog sustava azila i Direktive 2008/115/EC odnosi se na postupak vraćanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom na području Europske unije dobrovoljnim ili prisilnim putem u njihove države podrijetla, odnosno države tranzita ili ostale treće države. Nakon migrantske krize 2015. godine koja je otkrila mnoge nedostatke europskog sustava migracija i azila, te neuspjelih pokušaja da provedu reforme politike azila 2016. godine, tijela Europske unije nastavila su tragati za rješenjima kojima bi potaknuli države članice da pokažu veću solidarnost prema državama članicama čiji su nacionalni sustavi azila pod pritiskom nezakonitih ulazaka migranata. Kao moguće rješenje Europska komisija je 2020. godine predložila provedbu reforme putem Pakta za migracije i azil, a u čijem su središtu prijedlog Uredbe o azilu i upravljanju migracijama te njezin novi koncept sponzoriranog vraćanja.

Temeljna zadaća ovoga Pakta je učvrstiti veze između država članica međusobnim potporama u kriznim situacija kroz uspostavljanje obvezne solidarnosti i mogućnosti fleksibilnog odabira udjela u toj solidarnosti. Sponzorirano vraćanje

funkcionira tako što se jedna država članica (u ulozi sponzora) obveže drugoj državi članici (u ulozi korisnika mjere) da u njezino ime i na njezinu teritoriju izvršava vraćanje nezakonitih migranata. Međutim, usprkos svim naporima Komisije da novim prijedlozima pomiri suprotstavljena mišljenja država članica o međusobnoj solidarnosti i podjeli odgovornosti po pitanju migracija, nakon dvogodišnjih pregovora i dalje se javlja razilaženje u njihovim stavovima. Jedan od razloga razilaženja stavova je i činjenica da su instrumenti - predloženi ovom Uredbom - naišli na kritike nekolicine država članica, zbog čega i ostaje upitnim konačno usvajanje Pakta.

Prema nekim mišljenjima predložene mjere solidarnosti ne garantiraju da će dovesti do željenih rezultata, a koncept sponzoriranog vraćanja samo će podebljati nesuglasice među državama članicama i vrlo vjerojatno izazvati ranjivosti migranata kojima ovakvi nalozi budu izdani. Hipoteza koju autorica u ovom diplomskom radu nastoji obraniti jest da novi koncept sponzoriranog vraćanja, koji je predložen Uredbom o azilu i upravljanjem migracijama, ne pruža dovoljnu razinu solidarnosti već da prihvaćanje instrumenta sponzoriranog vraćanja potkopava svrhu teorije solidarnosti unutar migracijske politike Europske unije i povećava rizik mogućih povreda ljudskih prava. U nastojanju da podupre ovu hipotezu, autorica

najprije istražuje stanje zajedničke migracijske politike Europske unije, potom analizira prijedlog Uredbe o azilu i upravljanju migracijama, a zatim proučava dostupnu literaturu, stručne časopise i druge radove stručnjaka i znanstvenih kritičara koji ondje podcrtavaju probleme do kojih bi prihvaćanje ovoga prijedloga moglo dovesti, iznoseći na kraju rada status predloženog nacrtu, uzimajući pri tom u obzir podijeljena mišljenja i stavove država članica o spornim pitanjima.

2. RAZVOJ POLITIKE MIGRACIJA I AZILA NA PODRUČJU EU

a) Povijest razvitka zajedničke politike azila u EU

Razvoj zajedničke politike azila na području Europske unije uglavnom se dijeli na dvije etape. Bježančević prvu etapu u razvoju zajedničke politike azila opisuje kao neformalnu međuvladinu suradnju na području pravosuđa i unutarnjih poslova koja je započela 1976. godine i trajala sve do stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, dok za drugu etapu u ovome razvitku govori kako se odnosi na razdoblje od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama do stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona 2009. godine, a karakterizira ju institucionaliziran pravni okvir čija pravila vrijede i danas.¹

Osnutak Europske zajednice obilježio je nedostatak odredbi o politici azila u Osnivačkim ugovorima. Ono se nastojalo nadomjestiti OUN-ovim međunarodnim dokumentima, primjerice Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokolom o statusu izbjeglica iz 1967. godine. Međutim, Zajednica u početaku nije izravno radila na jačanju ljudskih prava u okviru migrantske politike, sve dok se ovo pitanje nije postavilo kroz

¹ Bježančević, Sanja, Migrantska kriza u Europskoj uniji - izazovi, europska sigurnost i zaštita temeljnih prava, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, Vol. 40, No. 3, 2019., str. 1233.

sudsku praksu 70-ih godina. Prije toga je fokus bio na pravilima prijema tražitelja azila i na ujednačavanju procesude o davanju statusa izbjeglice. To je bio jedan od glavnih poticaja za stvaranje i ulaganje u budući razvoj zajedničke politike azila i migracija na području EU.² Koturović navodi kako je pored institucionalnih opravdanja postojalo i povijesno opravdanje za razvoj politike azila EU, primjerice društvene promjene do kojeg su doveli pad komunizma u srednjoj i istočnoj Europi, raspad Jugoslavije te ratovi na području istočne Europe, središnje Azije i Afrike,³ a kasnije teroristički napadi 2001. godine te ne tako davna izbjeglička kriza 2015. godine.

No, prva neformalna međunarodna suradnja na području migracija i azila u ujedinjenoj Europi započela je puno prije zbivanja devedesetih godina prošlog stoljeća. Naime, razvoj politike migracije i azila usko je povezana s borбом protiv terorizma, a njezini počeci vežu se uz talačku krizu i ubojstva tijekom trajanja Olimpijskih igara u Njemačkoj 1972. godine.⁴ Potaknuto ovim događajima, Europsko vijeće je uspostavilo suradnju ministara unutarnjih posla 1975. godine u obliku Trevi grupe čije su glavne aktivnosti uključivale razmjenu informacija o

² Koturović, Vladimir, Bošković, Suzana, Razvoj politike azila EU, Forum za sigurnosne studije, Vol. 1, No. 2, 2017., str. 103.

³ Ibid.

⁴ Pedić, Žana, Odnos međunarodnog i europskog pravnog okvira za suzbijanje terorizma, Zagrebačka pravna revija, Vol 1., No 1. 2012., str. 57.

terorističkim aktivnostima te suradnju u razvoju taktike u borbi protiv terorizma. Problem ovakve vrste suradnje, kako navodi Koturović, bili su netransparentnost i nepostojanje kontrole od strane tijela tadašnje Europske zajednice. Međutim, rad Trevi grupe postao je uzor za nastajanje sličnih grupa, koje su se - između ostaloga - bavile i azilom. Tako su države članice 1986. godine okupile ministre unutarnjih poslova u Radnu grupu za imigraciju i organizirani kriminal, a njihova suradnja rezultirala je donošenjem Dublinske konvencije o azilu 1990. godine.⁵

Potpisivanjem Ugovora iz Maastrichta 1992. godine Europska unija naslijedila je međunarodnopravne temelje dotadašnje Europske zajednice i ujedinila ih u novu političku integraciju. Područja njezina djelovanja podijeljena su u tzv. sustav tri stupa Unije. Prvi stup čine Europska ekonomska zajednica, Europska zajednica za ugljen i čelik te EUROATOM, drugi stup čini područje zajedničke vanjske i sigurnosne politike, a treći stup suradnja na području pravosuđa i unutarnjih poslova. Upravo u posljednjem stupu formalne radne grupe za migraciju institucionalizirane su u okviru Odbora Vijeća ministara nadležnog za pitanja pravosuđa i unutarnjih poslova. Koturović napominje kako je „*domet ovakve suradnje bio jako skroman, a svaki pokušaj donošenja zajedničkih*

⁵ Op. cit. Koturović, str. 103.

pravila podređen političkim interesima država članica", stoga su kritike na račun netransparentnosti i zatvorenosti ostale na snazi i nakon donošenja Ugovora iz Maastrichta. No, utjecaj ovoga Ugovora bio je od presudnog značaja za stvaranje preduvjeta potrebnih za buduću suradnju.⁶ Naime, iz razloga što se razvoj tadašnje politike azila odvijao unutar trećega stupa Unije, Komisija je inzistirala na promjenama Osnivačkih ugovora i prebacivanjem suradnje na području azila i migracije iz trećega stupa u prvi stup. Na taj je način međudržavna suradnja postala nadnacionalnom suradnjom,⁷ što je stvorilo preduvjete za institucionalizaciju ovoga sustava.⁸

U razdoblju između potpisivanja Ugovora u Amsterdamu i potpisivanja Ugovora u Lisabonu provedene se početne faze razvoja tzv. zajedničkog europskog sustava azila. Zajednički sustav azila EU u konačnici je rezultirao jedinstvenim pravilima i minimalnim standardima koje države članice moraju poštovati u postupcima migracija i pružanja međunarodne zaštite pojedincima, a što je postignuto donošenjem višestrukih uredbi i direktiva na ovome području.⁹ Među njima posebno treba istaknuti Uredbu o

⁶ Ibid, str. 106-107.

⁷ Europski parlament, Politika azila, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/151/politika-azila>, 01.11.2022.

⁸ Op. cit. Koturović, str. 108-109.

⁹ Europski parlament, Politika azila, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/151/politika-azila>, 01.11.2022.

EURODAC-u iz 2000. godine, kojom je osnovana baza podataka otisaka prstiju svih tražitelja azila; zatim Dublinska uredba iz 2003. godine; Direktiva o uvjetima prihvata iz 2003. godine; Direktiva o kvalifikaciji iz 2004. godine, koja se oslanja na odredbe Ženevske konvencije i Protokola o statusu izbjeglica; te Direktiva o postupcima azila iz 2005. godine.¹⁰

Gore istaknuti dokumenti i njihova kasnija revidirana izdanja smatraju se osnovnim aktima azilnog zakonodavstva. Nakon usvajanja Ugovora u Lisabonu 2007. godine i njegova stupanja na snagu 2009. godine dotadašnji minimalni standardi zajedničke migracijske politike zaokruženi su u jedinstvenu cjelinu, čime je stvoren zajednički sustav s jedinstvenim postupcima.¹¹

Najznačajnija dva dokumenta donesena u ovome razdoblju su Direktiva o vraćanju osoba s nezakonitim boravkom iz 2008. godine te Stokholmski program za otvorenu i sigurnu Europu usvojen 2009. godine. Oba dokumenta imaju zadatak učinkovitije kontrolirati legalne i ilegalne migracije, pojačati suradnju na području migracija i azila između samih država članica te između Unije i zemalja podrijetla, odnosno zemalja tranzita migranata.¹²

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

b) Pravna osnova zajedničke politike azila EU

Pitanja migracije i azila u uskoj su vezi s temeljnim pravima poput slobode, dostojanstva i slobode kretanja. Njihovu važnost i međusobnu povezanost prepoznaje Opća deklaracija o ljudskim pravima u čl. 13. gdje ističe kako „svatko ima pravo na slobodu kretanja i boravak unutar granica svake države“; odnosno da „svatko ima pravo napustiti svoju ili bilo koju drugu zemlju te se u nju vratiti“ dok se čl. 14. nadovezuje na prethodne stavke ističući kako „svatko pred progonom ima pravo tražiti i dobiti utočište u drugim zemljama“.¹³ Pored navedenih dokumenata vrlo važnu ulogu u stvaranju ovih politika imali su još i Konvencija Ujedinjenih naroda o statusu izbjeglica iz 1951. te Protokol Ujedinjenih naroda o statusu izbjeglica iz 1967. godine.¹⁴ Temeljni doprinos razvoju politike migracija i azila, Konvencija o statusu izbjeglica dala je definiranje pojma izbjeglice, prema kojemu se izbjeglom osobom smatra svaka osoba „bez državljanstva ili s državljanstvom a koja se nalazi izvan zemlje svog državljanstva uslijed osnovanog straha od proganjanja zbog rasnih, vjerskih, nacionalnih ili drugih društvenih pripadnosti,

¹³ Odluka o objavi Opće deklaracije o ljudskim pravima, međunarodni ugovor, Narodne novine broj 12/09.

¹⁴ Op. cit. Koturović.

*te zbog toga ne može ili ne želi prihvatiti zaštitu dotične zemlje.*¹⁵

S gledišta Europske unije kao nadnacionalne integracije, zajednička politika migracije i azila javlja se kao jedan od glavnih strateških cilja još od njezina osnutka, a od trenutka uspostavljanja jedinstvenog europskog tržišta ona predstavlja jednu od njezinih značajnijih sektorskih politika. U odnosu na opće ciljeve Unije i politike pomoću kojih ih ona ostvaruje, zajednička politika azila promatra se u sklopu građanskih politika te je u izravnoj vezi sa zaštitom vanjskih granica Unije i imigracijskim politikama.¹⁶

Pravna osnova zajedničke politike azila sadržana je u članku 67. stavku 2. te člancima 78. i 80. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u nastavku: Ugovor), te članku 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima¹⁷ (u nastavku: Povelja). Nastavno na odredbu čl. 18. Povelje, koja jamči pravo na azil u skladu s pravilima Ženevske konvencije iz 1951. godine te Protokola o statusu izbjeglica iz 1967. godine, odnosno u skladu s Osnivačkim ugovorima, njezinim člankom 19. propisano je da

¹⁵ The UN Refugee Agency, Konvencija i protokol o statusu izbjeglica, https://www.unhcr.org/hr/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/konvencija_1951.pdf, 01.11.2022.

¹⁶ Op. cit. Koturović, str. 101.

¹⁷ Op. cit. Europski parlament.

*„nitko ne smije biti udaljen, protjeran ili izručen u državu u kojoj postoji ozbiljna opasnost da bude podvrgnut smrtnoj kazni, mučenju ili drugom nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni“.*¹⁸ Zahvaljujući Ugovoru iz Lisabona od 2009. godine traje novo doba vođenja europske politike migracija i azila.

Budući da je sada riječ o politici institucionaliziranog karaktera, europska tijela uživaju puno veće ovlasti pri njezinu kreiranju i vođenju ove sektorske politike, ali i prilikom zaštite prava i interesa pojedinaca kojima je potrebna međunarodna zaštita. To se očituje već kroz same odredbe ugrađene u Ugovor njegovim posljednjim amandmanom. Tako je člankom 67. stavkom 2. Ugovora određeno *„da se osobe pri prijelazu unutarnjih granica ne provjeravaju te da se oblikuje zajednička politika azila, useljavanja i kontrole vanjskih granica koja se temelji na solidarnosti među državama članicama i koja je pravedna prema državljanima trećih zemalja.“* Odredbama čl. 78. Ugovora propisano je kako *„Unija razvija zajedničku politiku azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite s ciljem osiguranja statusa svakom državljaninu trećih zemalja kojemu je potrebna međunarodna zaštita uz poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja imigranata, te da ova politika mora biti u skladu sa Ženevskom konvencijom iz 1951.*

¹⁸ Povelja Europske unije o temeljnim pravima - 2016/C 202/02.

godine, Protokolom o statusu izbjeglica iz 1967. godine te ostalim odgovarajućim ugovorima".¹⁹ Provedbu zajedničke politike azila Unija propisuje temeljem čl. 80. Ugovora o funkcioniranju EU, uredivši je na načelima solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama.²⁰

Postojeći pravni instrumenti Unije na području azila javljaju se u obliku brojnih uredbi i direktive Vijeća koje su donesene u skladu s Ugovorom, posebno uzimajući u obzir točke čl. 78. stavaka 2. pod kojima je utvrđeno usvajanje elemenata zajedničkog europskog sustava azila, primjerice zajednički sustav privremene zaštite za raseljene osobe, zajednički postupci priznavanja i oduzimanja jedinstvenog statusa azila, standardi uvjeta za prihvrat podnositelja zahtjeva za azil, i sl. Najvažniji dokumenti među njima su Uredba o EURODAC-u kojom je osnovana baza otisaka prstiju svih tražitelja azila, te Dublinska uredba kojom je odgovornost za ispitivanje zahtjeva za azil najprije na državi članici u kojoj je podnositelj ostvario ulazak na područje Unije, a potom i ostale direktive o uvjetima prihvata tražitelja azila, o kvalifikacijama tražitelja azila te o postupcima ili proceduri traženja azila. Njihovo donošenje vrlo je značajno za sve tražitelje azila na području Unije, budući da do tada nije postojao ujednačen pristup ovome području

¹⁹ Ugovor o funkcioniranju EU - pročišćena verzija 2016/C 202/01.

²⁰ Ibid.

niti su države članice imale standardiziran postupak. Njima su po prvi puta obuhvaćeni svi tehnički i proceduralni elementi procesa dobivanja azila,²¹ čime je postignut glavni zadatak zajedničke politike azila EU.

²¹ Op. cit. Koturović, str. 112.

3. POSTOJEĆI SUSTAV MIGRACIJA I AZILA NA PODRUČJU EU

a) Stanje sustava zajedničke politike azila EU

Sadašnji zajednički sustav azila Europske unije počiva na međunarodnim konvencijama OUN-a te pravnoj stečevini Europske unije, unutar kojeg ključnu ulogu igraju akti doneseni u vrijeme između stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama i stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona. Na temelju odredbi čl. 78. i 80. Ugovora o funkcioniranju EU određeno je kako Unija razvija zajedničku politiku azila uz istodobno poštivanje načela zabrane prisilnog vraćanja te Ženevske konvencije i Protokola o statusu izbjeglica, odnosno da njezinu provedbu nastoji uspostaviti na načelima solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama. Načelom solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti u smislu Osnivačkih ugovora EU podrazumijevaju se temeljna pravila na području zajedničke politike azila koja su uspostavljena Dublinskom konvencijom.²²

Odredbama čl. 3. st. 1. i 5. Dublinske konvencije određeno je kako se države članice obvezuju ispitati zahtjev svakog stranca koji na njihovoj granici ili na njihovom području podnese zahtjev za azil bilo kojoj od njih, ali da zadržavaju pravo u

²² SL C 254, 15.06.1990.

skladu s nacionalnim zakonima poslati podnositelja zahtjeva u treću zemlju sukladno odredbama Konvencije i Protokola, istovremeno se pridržavajući načela zabrane vraćanja tih osoba u zemlju podrijetla kada im ondje prijete ozbiljna prijetnja.

Dublinska konvencija bila je preteča cjelokupnog azilskog zakonodavstva te drugih dokumenata, poput Haškog i Stockholmskog programa, kojima su se stvarali preduvjeti za zajednički sustav azila na teritoriju Unije. Njima je određeno kako ključni cilj ujedinjene Europe ostaje razvoj migracijske politike utemeljene na solidarnosti i odgovornosti, te da u nadolazećem periodu valja uspostaviti zajednički sustav azila kako bi osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom istu mogli ostvariti kroz sigurne i efikasne procedure.²³

Zajednički europski sustav azila (engl. *Common European Asylum System*, CEAS) razvija se od 2008. godine, a zamišljen je kao skup minimalnih normi te usklađenih mehanizama i postupaka u svim državama članicama kojima bi se uspostavlja jedinstveno područje međunarodne zaštite za osobe trećih zemalja i osobe bez državljanstva. Priznavanje i ukidanje međunarodne zaštite s ciljem razvoja standardiziranih postupaka i uspostave zajedničkog sustava azila obavljalo se na temelju Direktive

²³ Stockholmski program - 2010/C 115/01.

Vijeća 2005/85/EZ o minimalnim normama priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica, koja je revidirana Direktivom 2013/32/EU o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite. I sama Dublinska konvencija doživjela je prvu reviziju Uredbom 2003/343/EZ o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil, u čijoj je preambuli utvrđeno da „*stvaranje zajedničke politike u pogledu uvjeta ulaska i boravka državljana trećih zemalja čini potrebnim postizanje ravnoteže među kriterijima odgovornosti u duhu solidarnosti*“.

Uz prethodno navedene, značajnim aktom azilskog zakonodavstva smatra se još i Uredba 2010/439/EU o osnivanju Europskog potpornog ureda za azil, koji za cilj ima bolju provedbu Zajedničkog europskog azilskog sustava radi jačanja suradnje među državama članicama u području azila. Parlament i Vijeće pri donošenju ove Uredbe dijelili su mišljenje kako bi Potporni ured trebao podupirati razvoj solidarnosti unutar Unije u vezi s državama članicama čiji su sustavi azila suočeni s nerazmjernim preopterećenjima te na taj način potaknuti bolje razmještanje korisnika međunarodne zaštite na području EU-a. Zadatak Potpornog ureda da osigura mjere solidarnosti državama članicama pod posebnim pritiskom podnositelja zahtjeva prepoznat je i u preambuli najnovije revizije Dublinske konvencije, točnije

Uredbe 2013/603/EU o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

I dok je Unija u teorijskom, odnosno materijalnom smislu, svojim aktima nastojala implementirati odgovarajuće norme, ujednačiti mehanizme država članica i ojačati zajednički sustava azila kojeg je ne tako davno uspostavila, u praksi je ovaj sustav trpio. Prema riječima Jakulevičien, sustav zajedničke politike azila trpio je više zbog nedostatka implementacije u praksi nego zbog deficita novih ujednačenih pravila, a svaki novi prijedlog Europske komisije rezultirao bi dubljim zastojem unutar sustava čiji je glavni krivac nedostatak usklađenosti između njega i fundamentalnih vrijednosti Unije.²⁴ Glavni uzrok ovakvog stanja unutar sustava je dugogodišnja podijeljenost među državama članica na one kojima više odgovaraju rigoroznija pravila i na one koje zagovaraju velikodušnost prema izbjeglicama i solidarnost prema migrantima opterećenim državama članicama. Ova debata dovodi do brojnih neriješenih tema, podcrtavajući neke najočitije među njima. Primjerice, od ukupnog broja apliciranih za azil više od pola ne zadovolji kriterije, stoga su zakonski dužni napustiti zemlju ulaska. Umjesto toga događa se da velika

²⁴ Jakulevičien, Lyra, *The Common European Asylum System*, European Policy Centre, str. 91, dostupno na: https://www.epc.eu/content/publications/7_CEAS.pdf.

većina njih nestane u okviru „crne ekonomije“. Dakle, izbjeglice apliciraju za azil isključivo iz ekonomskih razloga, a potom odbijanje iskoriste kako bi pobjegli zakonu. S druge strane, javlja se neravnoteža u distribuciji migranata među državama članicama i prevelika koncentracija migranata u državama članicama na vanjskim granicama Unije. Iako su velike države poput Njemačke, Francuske i Ujedinjenog Kraljevstva prihvatile najveći broj podnositelja zahtjeva za azil, statistički podaci pokazuju kako su najviše migranata po broju stanovnika prihvatile manje države poput Malte, Luksemburga, Cipra, Austrije i Belgije. Isto tako, problem relokacije migranata iz preopterećenih graničnih država članica u one s manjim brojem migranata ne uspijeva se riješiti već nekoliko desetljeća.²⁵

Prema tome, sustav ne samo da je trpio već je naposljetku počeo i pucati zbog migrantske krize koja je svoj vrhunac doživjela 2015. godine. Političke nesuglasice na području Bliskog istoka pokazale su se kobnima za zajednička dostignuća koja je Europska unija ostvarila na području politike azila. Građanski rat u Siriji potaknuo je rekordan izbjeglički val, a milijuni izbjeglica su i kopnom i morem pokušavale doći do međunarodne zaštite i sigurnog skloništa na teritoriju europskih zemalja.

²⁵ Hatton, Tim, *European Asylum Policy Before and After the Migration Crisis*, *World of Labor*, dostupno na: <https://wol.iza.org/articles/european-asylum-policy-before-and-after-the-migration-crisis/long>.

Budući da se radilo o nepredvidivo velikom broju ljudi koji se brzo kretao prema zemljama središnje i zapadne Europe, ova kriza otkrila je sve ranjivosti Europske unije kada je riječ o zaštiti i očuvanju integriteta vanjskih granica, odnosno nespremnosti zajedničkog sustava migracija i azila da brzo i učinkovito reagira na nepredvidiv i nekontroliran priljev velikog broja izbjeglica na njegov teritorij.

Netom što je Unija postavila čvrste temelje zajedničkog azilskog sustava donošenjem drugog vala azilskog zakonodavstva i revidiranjem akata prvog vala, mogućnosti samoga sustava da pruži zaštitu izbjeglicama i azilantima naišle su na ozbiljnu kušnju. Stanovništvo afričkog i azijskog kontinenta bježalo je pred agresijom i ugnjetavanjem njihovih ljudskih prava i sloboda, nastojeći se približiti upravo onom teritoriju na kojemu su nastala sva načela međunarodnog prava i gdje je utočište zagarantirano. Ozbiljnost ovoga događaja bila je neupitna, budući da je kriza tada opisana kao najveći migracijski izazov još od Drugog svjetskog rata.²⁶

Ova kriza bila je pokazatelj da sustav nije dorastao nepredvidivosti migracijskih kretanja te da je vrijeme za promišljanje o novim solucijama. Tijela Europske unije morala su

²⁶ Op. cit. Koturović, str. 118.

brzo reagirati na novonastalu situaciju, a to su nastojala učiniti predlaganjem konkretnih mjera u sklopu Europskog migracijskog programa donesenog 2015. godine. Provođenje konkretnih mjera najavljeno je u području nezakonite migracije, spašavanja ugroženih i osiguranja vanjskih granica, osnaživanju politike azila te stvaranju nove politike o zakonitoj migraciji.²⁷ Kriza je od država članica Europske unije zahtijevala da pokažu odgovornost prema izbjeglicama koji se nalaze na njihovu teritoriju, odnosno da pojedine države članice koje nisu preplavljene velikim brojem pristiglih izbjeglica pokažu solidarnost prema drugim članicama čije su službe preopterećene preusmjeravajući izbjeglice na vlastite teritorije. Principi su to koje je Europska unija netom prije migrantske krize ukomponirala u zajednički sustav migracija i azila revidiranjem postojećih uredbi i direktiva.

U procesu identificiranja slabih točaka zajedničkog sustava, Europska unija je sugerirala kako je sustav vraćanja migranata ugrožen te da ovaj segment zajedničke politike treba jačati kroz bolju suradnju sa zemljama podrijetla migranata i sigurnim trećim državama.²⁸ Upravo je takav prijedlog donijela Europska komisija 2020. godine, objavivši paket prijedloga pod nazivom

²⁷ Europsko vijeće, Migracijska politika EU, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/>, 21.11.2022.

²⁸ Op. cit. Koturović, str. 120.

Pakt o migracijama i azilu, koji je izazvao mnoge polemike tijekom proteklih dvogodišnjih pregovora. Jedan od prijedloga već je stupio na snagu. Radi se o Uredbi 2021/2303/EU o Agenciji Europske unije za azil i stavljanju izvan snage Uredbe 2010/439/EU, odnosno o revidiranju Uredbe o osnivanju Europskog potpornog ureda za azil. Ondje je među bitnijim zadacima Agencije istaknuto *„podupiranje mjera solidarnosti Unije te izvršavanje obveze u pogledu premještanja ili transfera podnositelja zahtjeva u državama članicama koje su suočene s posebnim i nerazmjernim pritiskom na svoje sustave azila“*.

b) Izazovi sustava i statistički podaci

Zbog karakterističnog geografskog položaja europskog kontinenta, ali i same veličine nadnacionalne zajednice koja se na njemu razvila, Europska unija je u okviru migracijskih politika i očuvanja svojih granica definirala nekoliko ključnih ruta preko kojih su najučestaliji nezakoniti prodori velikog broja izbjeglica. Sa zapadne strane kroz Španjolsku i Kanarske otoke prijeti nezakonit ulazak sa tzv. zapadne migracijske rute. Ovdje se razlikuju zapadnosredozemna ruta, gdje migranti preko zemalja sjeverne i sjeverozapadne Afrike ulaze u Španjolsku kopnom i Sredozemnim morem, te zapadnoafrička ruta, gdje izbjeglice kroz

zemlje zapadne, sjeverne i središnje Afrike dolaze na Kanarske otoke u Atlantskom oceanu.²⁹

Sljedeće dvije rute koje predstavljaju velike izazove su prekomorska ruta unutar Sredozemnog mora i kopnena ruta s krajnjeg istoka. Tzv. istočnosredozemna ruta odnosi se na nezakonit ulazak kroz izbjeglica kroz Tursku u Grčku, Cipar i Bugarsku, dok tzv. srednjosredozemna ruta podrazumijeva nezakonite ulaske sa sjevera Afrike preko Sredozemnog mora u Italiju, Francusku i Maltu.³⁰ Prema statističkim podacima objavljenim na službenim stranicama Europskog vijeća, kojeg je Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frotex) izradila u suradnji sa španjolskim Ministarstvom unutarnjih poslova, na vrhuncu migrantske krize 2015. godine istočna ruta bila je najkorištenija među tri navedene, a procjenjuje se da je tada samo njome zabilježeno više od 885.000 nezakonitih dolazaka, odnosno ukupno preko milijun nezakonitih ulazaka u EU putem triju navedenih ruta. Najzastupljenije su bile izbjeglice iz

²⁹ Europsko vijeće, Migracijski tokovi zapadnim rutama, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-migration-policy/western-routes//>, 21.11.2022.

³⁰ Europsko vijeće, Migracijski tokovi srednjosredozemnoj ruti, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-migration-policy/central-mediterranean-route/21.11.2022.>

Egipta, Tunisa, Sirije, Bangladeša, Alžira, Afganistana i Maroka.³¹

Obzirom da je najveći broj migranata za vrijeme krize na područje EU dolazio putem Maroka i Turske, Europska unija je poduzela mjere kako bi unaprijedila suradnju s ovim dvjema državama radi smanjenja nezakonitog broja ulazaka. Zahvaljujući toj suradnji u posljednjih nekoliko godina broj nezakonitih ulazaka drastično je smanjen, pa je u 2022. godini zabilježeno 142.642 nezakonita dolaska. Na znatno smanjenje korištenja zapadnosredozemne rute ponajviše su utjecali povećani naponi Maroka u borbi protiv migracija te bliska suradnja Maroka i Španjolske, ali i pandemija bolesti COVID-19. Što se tiče nezakonitih ulazaka s istočne rute, dogovori i suradnja postignuta između EU i Turske pokazali se ključnima u njihovu smanjenju.

Čelnici EU-a i Turske 2016. godine usuglasili su se oko dva temeljna načela na kojima će počivati zaustavljanje nezakonitih migracija, a to su: 1) svi novi migranti kojima nije potrebna međunarodna zaštita, odnosno koji ne podnesu zahtjev za azilom ili je njihov zahtjev neosnovan ili nedopušten u smislu

³¹ Europsko vijeće, Infografika - Migracijski tokovi: istočna, središnja i zapadna ruta, <https://www.consilium.europa.eu/hr/infographics/migration-flows/> 21.11.2022.

Direktive o postupcima, a uhvaćeni su da iz Turske prelaze u Grčku, bit će vraćeni u Tursku; te 2) za svakog Sirijca kojeg Grčka vrati u Tursku na temelju prethodnog nezakonitog ulaska, jednog će se Sirijca koji nije pokušao nezakonito ući na teritorij EU preseliti na njegov teritorij, uzimajući u obzir kriterije ranjivosti.³² Zahvaljujući konkretnim mjerama i ciljevima ovakve suradnje zabilježeno je smanjenje nezakonitih ulazaka na područje EU preko istočnosredozemne ruta za gotovo 90 posto 2019. godine u odnosu na vrhunac migracijske krize 2015. godine, a to smanjenje nastavilo se i 2020. godine.³³

Iako prema usporedbama sa središnjosredozemnom, istočnosredozemnom i zapadnosredozemnom rutom zapadnoafrička ruta bilježi najmanje brojke nezakonitih ulazaka u EU, Europsko vijeće izvještava kako se ova brojka 2020. drastično povećala te da je trenutno 10 puta veća nego u istom razdoblju prošle godine.³⁴ Nakon migrantske krize 2015. godine i pandemije 2020. godine, novonastale društvene prilike na istoku Europe ponovno su na kušnju stavile zajednički europski sustav migracije i azila. Početkom 2020. godine Rusija je pokrenula vojnu agresiju

³² Europsko vijeće, Izjava EU-a i Turske 18. ožujka 2016., <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>, 22.11.2022.

³³ Europsko vijeće, Migracijski tokovi na istočnosredozemnoj ruti, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-migration-policy/eastern-mediterranean-route/>, 22.11.2022.

³⁴ Op. cit. Europsko vijeće, Migracijski tokovi zapadnim rutama.

na Ukrajinu što je rezultiralo izbjeglištvom nekoliko milijuna ljudi koji su utočište potražili na području EU i Republike Moldavije. Na području Unije aktivirana je direktiva o privremenoj zaštiti čiji je cilj „ublažiti pritiske na nacionalne sustave azila i omogućiti raseljenim osobama da uživaju usklađena prava“ koja uključuju pravo na boravište, pristup tržištu rada i stanovanja, medicinsku i socijalnu pomoć te pristup obrazovanju za djecu.³⁵

c) Politika vraćanja u sustavu migracija EU

Migrantska kriza rezultirala je ogromnim priljevom izbjeglica i tražitelja azila na područje Europske unije, a odgovor na tako nepredvidiva kretanja bili su zatvaranje granica, strože kontrole i onemogućavanje pristupa teritoriju Unije što ujedno onemogućava pristup europskom sustavu azila. Lalić Novak navodi kako je pristup teritoriju i sustavu azila prvi korak koji tražitelji azila moraju učiniti prilikom ostvarivanja ovog prava, ali ograničavanje pristupa sustavu osobama koji traže međunarodnu zaštitu kontroliranjem ulaska i protjerivanjem može imati dalekosežne društvene i političke posljedice, budući da suprotstavljenost između ovih dvaju načela onemogućava zaštitu

³⁵ Europsko vijeće, Solidarnost EU-a s Ukrajinom, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/>, 25.11.2022.

temeljnog načela izbjegličkog prava - načelo zabrane vraćanja.³⁶ Načelo zabrane vraćanja u okviru ljudskih prava primjenjuje se na sve izbjeglice bez obzira na njihov status,³⁷ a označava načelo prema kojemu je zabranjeno protjerivati, vraćati ili prebacivati izbjeglice i tražitelje azila na teritorij na kojemu bi njihov život ili sloboda direktno bili ugroženi,³⁸ odnosno gdje im prijeti opasnost od mučenja i nečovječnog postupanja.³⁹

Poštivanje ovog međunarodnog načela u smislu pravne stečevine EU propisano je čl. 19. st. 1. i 2. Povelje koji osiguravaju zaštitu u slučaju udaljavanja, protjerivanja ili izručenja, sukladno odredbama Konvenciji i Protokolu OUN-a. U preambuli Uredbe Dublin III istaknuto je kako sve države članice poštuju načelo zabrane vraćanja u smislu Konvencije i Protokola OUN-a te da se smatraju sigurnim zemljama za državljane trećih zemalja. Direktivom o kvalifikacijama u čl. 21. potvrđeno je poštivanje načela zabrane prisilnog udaljavanja, ali je istovremeno predviđena mogućnost izvršenja prisilnog vraćanja neovisno o

³⁶ Lalić Novak, Načelo zabrane vraćanja i pristup sustavu azila: dva lica iste kovanice, Migracijske i etničke teme, Vol. 31, No. 3, 2015., str. 366.

³⁷ United Nations, The Principle of non-refoulement under International Human Rights Law, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/ThePrincipleNon-RefoulementUnderInternationalHumanRightsLaw.pdf>, 15.11.2022.

³⁸ Lalić Novak, Goranka, Kraljević, Radojka, Zaštita izbjeglica i ranjivih skupina migranata - priručnik za edukatore, Hrvatski Crveni križ, Zagreb, 2014., str. 21.

³⁹ Goldner Lang, Iris, Nagy, Boldizsár, External Border Control Techniques in the EU as a Challenge to the Principle of Non-Refoulement, European Constitutional Law Review, Vol. 17, No. 3, 2021., str. 443.

statusu izbjeglice kada postoje opravdane pretpostavke da je osoba opasna za sigurnost države članice ili je pravomoćno osuđena za posebno teško kazneno djelo.

Nadalje, Direktivom o postupcima azila u čl. 9. propisano je kako se podnositelju zahtjeva za azilom dozvoljava ostanak u državi članici isključivo zbog tog postupka, te da iznimno može biti izručen drugoj državi članici ili trećoj zemlji u skladu s uhidbenim nalogima kaznenih sudova, ali samo pod pretpostavkom da takvo izručenje neće prouzročiti neposredno ili posredno vraćanje kojim bi se kršile međunarodne obveze. Jednako tako, države članice osiguravaju da se osoba prilikom povlačenja ili odustanka od zahtjeva za azilom ne odstrani suprotno načelima zabrane vraćanja. Pitanje poštivanja načela zabrane vraćanja i rješavanja situacija kada je potrebno izvršiti zakonito vraćanje stranih državljana Europska unija je uredila Direktivom o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećim zemljama s nezakonitim boravkom (2008/115/EZ), kojom su utvrđeni uvjeti i pravila zakonitog vraćanja državljana trećih zemalja u zemlju podrijetla ili državu tranzita u skladu s bilateralnim sporazumima, uz pretpostavku potpunog poštivanja temeljnog načela međunarodnog i izbjegličkog prava o zabrani vraćanja. Vraćanjem se u smislu ove Direktive označava dobrovoljno ili prisilno prihvaćanje obveze na povratak

državljanina treće osobe u njegovu državu podrijetla, odnosno državu tranzita sukladno bilateralnim sporazumima o ponovnom primitku ili treću zemlju u koju se dobrovoljno odluči vratiti ili u kojoj će ona biti prihvaćena.

Za svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njezinom području država članica izdaje odluku o vraćanju, osim ako mu na temelju suosjećanja ili humanitarnih razloga omogući pravo na boravak ili ako ga na temelju bilateralnih sporazuma preuzme druga država članica. Treba naglasiti kako nije moguće državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom predati drugoj državi članici i to smatrati vraćanjem već se takve mjere mogu omogućiti iznimno u skladu s bilateralnim sporazumima o ponovnom prihvatu ili pravilima Dublinske uredbe, zbog čega se umjesto pojma vraćanja koristi pojam „preuzimanje“ ili „transfer“.⁴⁰

Europska unija je 2016. godine Uredbom uspostavila novi sustav europske putne isprave kako bi poboljšala standardnu putnu ispravu za vraćanje iz 1994. godine uspostavljenu Preporukom Vijeća (SL C 274), prvenstveno zbog njezinih sigurnosnih nedostataka, a sve radi olakšavanja vraćanja i ponovnog prihvata državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom na području

⁴⁰ Ministarstvo unutarnjih poslova RH, Priručnik o vraćanju, <https://mup.gov.hr/UserDocsImages/europska-unija-dokumenti/Priručnik%20o%20vraćanju.pdf>, 23.11.2022.

država članica, učinkovitijeg funkcioniranja migracijske politike Unije i smanjenja nezakonitih migracija.⁴¹

Postoji mišljenje kako se načelo zabrane vraćanja primjenjuje samo na one koji su formalno prepoznati kao izbjeglice u smislu Ženevske Konvencije iz 1951. godine. Međutim, nekoliko razloga javljaju se kao protuargumenti ovome mišljenju. Konvencijom je određeno kako se pojam izbjeglice koristi za osobu koja ima osnovan strah od progona, što znači da će se osoba smatrati izbjeglicom neovisno o tome je li u nekom formalnom procesu prepoznata kao izbjeglica ili nije. Primjerice, ako izbjeglica nezakonito boravi na području neke države ona vjerojatno nikada neće kroz formalni proces u toj državi dobiti status izbjeglice, ali jednako tako neće niti snositi sankcije. Naime, izvršenje povrata takvih izbjeglica stavljalo bi ih u još nepovoljniji položaj nego što bi to učinile sankcije za nezakonit ulazak i boravak.⁴²

Također, Goldner Lang i Nagy upozoravaju na razliku između načela zabrane vraćanja i pribavljanja statusa azila, pod kojim se „podrazumijeva pravo zadržavanja na nekom državnom teritoriju

⁴¹ Uredba o uspostavi europske putne isprave - 2015/0306 (COD).

⁴² Lauterpacht, Elihu, Bethlehem, Daniel, The Scope and Content of the Principle of Non-refoulement - Opinion, United Nation High Commissioner for Refugees, 2003., str. 31, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3b3702b15.html>.

onoliko vremena koliko je osobi potrebno pružiti međunarodnu zaštitu". Naime, azil za sobom uvijek povlači načelo *non-refoulement*, ali ovo načelo ne povlači za sobom pravo na pribavljanje azila u zemlji koja ima obvezu poštivanja zabrane protjerivanja ili povrata.⁴³ Prema tome, valja razlikovati pravo traženja azila od prava azila. Drugim riječima, „države članice Unije moraju poštivati pravo osobe na traženje azila, međutim one nisu obvezane provoditi proces određivanja statusa izbjeglice ukoliko zaštitu može ponuditi druga (odgovorna) država, bez obzira radi li se o drugoj državi članici ili o (sigurnoj) trećoj zemlji“.⁴⁴

Pored gore navedenog, skreće se pozornost na radove pojedinih autora koji ukazuju na tehnike što ih države članice koriste kako bi odvratile migrante i izbjeglice od ulaska na njihove teritorije, ugrožavajući tako njihovo pravo na zaštitu koju bi im načelo zabrane vraćanja trebalo osigurati. Takva praksa odvratanja dovodi do „kršenja prava na traženje azila i zaštite po načelu *non-refoulement*, što se pokazuje protivnim standardima propisanim kako međunarodnim tako i europskim dokumentima o migrantskim i ljudskim pravima, istovremeno prihvaćenim od strane država članica“.⁴⁵

⁴³ Op. cit. Goldner Lang i Nagy, str. 445.

⁴⁴ Ibid., str. 446.

⁴⁵ Ibid., str. 447.

4. NACRT UREDBE O UPRAVLJANJU AZILOM I MIGRACIJAMA

a) Prijedlog novog sustava migracija

Zaštita načela zabrane vraćanja trenutno je aktualan problem u krugovima europskih znanstvenih kritičara zbog prijedloga o novoj politici migracija i s njime povezanim zakonodavnim aktima koje je predložila Komisija. Nekoliko godina nakon vrhunca migrantske krize ponovno su se u središtu jačanja zajedničkog sustava migracija našli instituti politike vraćanja, kao odgovor na događaje koji su podcrtali nespornost europskog sustava azila.

Naime, Europska komisija je 23. rujna 2020. godine predstavila konkretno rješenje za njegovo poboljšanje najavivši sveobuhvatan paket prijedloga pod nazivom Pakt o migracijama i azilu.⁴⁶ Točnije, Komisija je ovim paketom mjera - kojeg čini pet uredbi kao osnovnih zakonodavnih prijedloga, tri preporuke i jedna direktiva⁴⁷ - najavila sveobuhvatne promjene koje bi trebale osigurati daljnji razvoj i veću učinkovitost zajedničkog sustava

⁴⁶ Ministarstvo unutarnjih poslova RH, Najava konferencije o budućnosti Europe - Migracije, <https://mup.gov.hr/vijesti/najava-konferencije-o-buducnosti-europe-migracije-upravljanje-migracijama-s-pomocu-predvidljivog-uravnotezenog-i-pouzdanog-sustava-287274/287274>, 07.11.2022.

⁴⁷ Sundberg Diez, Olivia, Trauner, Florian, De Somer, Marie, Return Sponsorship in EU's New Pact on Migration and Asylum: High Stakes, Low Gains, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 3, No. 23, 2021., str. 219.

migracija i azila. Komisija je priznala kako je izbjeglička kriza razotkrila velike nedostatke sustava te otkrila kako će novi mehanizmi solidarnosti prvenstveno biti usmjereni na premještanje i sponzorstvo vraćanja.⁴⁸ Jednako kao što su za vrijeme trajanja krize prijedlozi Europske unije nailazili na suprotstavljanje pojedinih članica, tako je i ovaj prijedlog izazvao miješane reakcije.

U središtu kritika našao se koncept tzv. sponzoriranog vraćanja za kojeg pojedini autori tvrde da je u suprotnosti s načelom solidarnosti, da će zbog njega osobe kojima se izdaju nalozi za povrat biti ranjiviji, te da će se stopa povrata prema trećim zemljama znatno povećati.⁴⁹ Komisija predlaže kako bi u okviru sponzoriranog vraćanja *„države članice pružile svu potrebnu potporu državi članici pod pritiskom da brzo vrati one koji nemaju pravo boravka, pri čemu bi država članica koja pruža pomoć preuzela punu odgovornost ako se vraćanje ne provede u određenom roku“*. Potaknuta posljedicama krize, koje su nedvojbeno ostavile značajne tragove za sustav zajedničke politike, Europska komisija predstavlja nova rješenja kojima bi unaprijedila postojeće zakonodavstvo.

⁴⁸ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija o novom paktu o migracijama i azilu, COM/2020/609.

⁴⁹ Op. cit. Diez i dr., str. 219.

U svojoj Komunikaciji upućenoj tijelima EU-a Komisija objašnjava kako na temelju negativnih iskustava zaključuje da paketu novih instrumenata treba dodati nove elemente, odnosno privremene i izvanredne mjere koje bi državama članicama bile dostupne u slučajevima krize.⁵⁰ Jedan od takvih instrumenata je premještanje i/ili vraćanje nezakonitih migranata na državno područje sponzorske države članice, čime bi se osigurala „fleksibilnost država članica u reagiranju na krizne situacije“ te „prilagođenost sustava solidarnosti na krize obilježene velikim brojem nezakonitih dolazaka“.⁵¹ Iako je razumljiva politička pozadina i logika predloženog mehanizma sponzorstva vraćanja nezakonitih migranata, autori Diez i dr. izražavaju pesimizam prema njegovoj operativnoj i praktičnoj primjeni.⁵²

b) Sponzorirano vraćanje kao rješenje kriza

Neuspjeh međudržavne solidarnosti u EU pokazao se očitim usred migracijske krize, kada su se države članice sustavno vratile jednostranim mjerama za suočavanje s izvanrednom situacijom, uključujući zatvaranje svojih granica.⁵³ Nacrtom Uredbe o upravljanju azilom i migracijama, kao nova mogućnost

⁵⁰ Op. cit. Komunikacija COM/2020/609.

⁵¹ Ibid.

⁵² Op. cit. Diez i dr., str. 220.

⁵³ Milazzo, Eleonora, Return sponsorship in the EU asylum system: a normative assessment, Working Paper RSC 2021/92, Robert Schuman Center for Advanced Studies, 2021., str. 1.

solidarnosti i međusobne pomoći država članica u provedbi vraćanja nezakonitih migranata, predviđa se instrument nazvan sponzorirano vraćanje. Ova mjera omogućila bi državama članicama da se obvežu u ime druge države članice-korisnice na vraćanje nezakonitih migranata te provedbu svih drugih aktivnosti poput savjetovanja, vođenja dijaloga s trećim zemljama, pružanje potpore za dobrovoljni povratak i reintegraciju, izravno s državnog područja države članice-korisnice.⁵⁴

Prvi pokušaj Unije da provede strukturne reforme zajedničkog sustava azila propao je još 2016. godine, a glavni krivac bile su političke podjele oko načela solidarnosti unutar područja azila i migracija. Južne države članice, čiji su nacionalni sustavi azila pretrpjeli najveća opterećenja za vrijeme migrantske krize, zagovarale su obvezni sustav solidarnosti u obliku relokacije tražitelja azila iz pograničnih država u druge države EU, čime bi se osigurala brža i pravedna raspodjela. Suprotnog mišljenja bile su države poput Mađarske, Poljske, Češke, Slovačke, Austrije i Danske, koje su smatrale da solidarnost unutar sustava azila treba uspostaviti na fleksibilnijim obilježjima.⁵⁵ Prijedlog ove Uredbe predviđa državi članici da se obveže na pružanje potpore državi članici koja padne pod pritisak migracijskih kretanja provođenjem

⁵⁴ Nacrt Uredbe o upravljanju azilom i migracijama, SWD 2020/207.

⁵⁵ Op. cit. Diez i dr., str. 221.

aktivnosti u obliku sponzoriranog vraćanja te na taj način pokaže solidarni doprinos kakav ponekad nedostaje unutar zajedničkog sustava azila.⁵⁶ Takav prijedlog Novog pakta o azilu i migracijama nastoji stvoriti kompromis između suprotstavljenih pogleda država članica koje solidarnost percipiraju ili kao obveznu ili kao fleksibilnu, stvarajući ideju o solidarnosti koja je istovremeno obvezna i fleksibilna.⁵⁷

U svrhu solidarnog doprinosa država članica-sponzor bi u bliskoj koordinaciji s državom članicom korisnicom obvezne mjere solidarnosti pomagala u provođenju aktivnosti savjetovanja, pomaganja u povratku i reintegriranja ili olakšavanja ponovnog prihvata provođenjem političkog dijaloga s trećim zemljama, ali koristeći vlastite programe i resurse. No, ako u roku od osam mjeseci država članica-sponzor ne uspije u sponzoriranom vraćanju osoba, ona je obvezna izvršiti transfer na svoj teritorij i nastaviti raditi na vraćanju tih osoba u skladu s Direktivom o vraćanju 2008/115/EZ.⁵⁸

Dakle, obvezanost država članica na solidarnost javlja se u situacijama migracijskog pritiska. Primjerice, kada države

⁵⁶ Thym, Daniel, Uncertainties and Operational Pitfalls of the „New“ Pact on Migration and Asylum, Research Center Immigration & Asylum Law, dostupno na: <https://eumigrationlawblog.eu/european-realpolitik-legislative-uncertainties-and-operational-pitfalls-of-the-new-pact-on-migration-and-asylum/>.

⁵⁷ Ibid, str. 222.

⁵⁸ Op. cit. Nacrt Uredbe, SWD 2020/207.

članice-korisnice obavijeste Komisiju o postojanju migracijskih pritisaka uzrokovani velikim brojem dolazaka, Komisija provodi procjenu situaciju na temelju dostupnih informacija. Ako utvrdi postojanje pritiska, izjasnit će se o mjerama potrebnim za rješavanje situacije.⁵⁹ Fleksibilnost država članica-sponzora, s druge strane, moći će se očitovati kroz različite doprinose: 1) premještanje tražitelja azila, 2) podržavanjem vraćanja bez dopuštenja ostanka kroz sponzoriranje vraćanja, 3) kroz financijsku ili operativnu pomoć ili 4) kroz njihovu kombinaciju.⁶⁰

Međutim, ovim Nacrtom predviđeno je da ako države članice-korisnice pod pritiskom migracija predlože poduzimanje mjera u području kapaciteta koje obuhvaćaju više od 30% ukupnog broja osoba koje treba premjestiti ili za koje treba sponzorirati vraćanje, Komisija će osigurati da države članice-sponzori u okviru zatraženih mjera sudjeluju polovinom svoga udjela. S druge strane, u tim situacijama države članice-sponzori mogu zatražiti smanjenje svoga udjela za 10% ako dokažu da su tijekom prethodnih pet godina bile odgovorne za više od dvostruko zahtjeva za međunarodnu zaštitu u odnosu na prosjek Europske

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Op. cit. Diez i dr., str. 222.

unije po stanovniku, prilikom čega će se to smanjenje raspodijeliti razmjerno među ostalim državama.⁶¹

Sudeći prema novome prijedlogu Komisije, ovaj Pakt teži ispraviti ranije neuspjehe osiguranjem novih mehanizama solidarnosti, pri čemu se države neće kažnjavati na temelju svog geografskog položaja već će svi doprinostiti održavanju zajedničkog europskog sustava azila dijeleći troškove i preuzimajući odgovornost u slučaju nekontroliranih dolazaka na područje Europske unije.⁶²

c) Prednosti i mane sponzoriranog vraćanja

Kroz izlaganje prethodnog potpoglavlja daje se zaključiti kako najznačajnije promjene novoga sustava migracija predstavlja instrument sponzoriranog vraćanja te čiji bi doprinos kao takav bio dvojake naravi.

Prvenstveno, postojale bi obveze svih država članica da sudjeluju u raspodjeli odgovornosti kako bi se u slučaju kriznih migracijskih situacija rasteretilo države članice koje budu pod pritiskom, stavljanjem na raspolaganje materijalnih i procesnih

⁶¹ Op. cit. Nacrt Uredbe, SWD 2020/207.

⁶² Op. cit. Milanzzo.

moćnosti manje opterećenih država članica. Osim toga, državama članicama-sponzorima bila bi omogućena fleksibilnost u smislu udjela materijalnih i procesnih mogućnosti koje bi one stavljale na raspolaganje državama članicama-korisnicama mjera solidarnosti. To je način da se nadoknade svi dosadašnji propusti Unije da provede reforme postojećeg sustava azila stvaranjem poboljšanog sustava odgovornosti.

Međutim, pojedini autori ipak smatraju kako nije realno za očekivati da će takve težnje u praksi biti moguće provesti u djelo. Milanzzo upućuje vlastitu kritiku na ovaj koncept istaknuvši dva aspekta koje je potrebno podvrgnuti dodatnim razmatranjima: prvo, svojevrsno nadograđivanje postojećih mehanizama novima neće riješiti probleme kojima su opterećene države prvog dolaska u smislu Dublinskog sustava; a drugo, osim što budućim državama članicama-sponzorima nedostaju pouzdani partneri među trećim zemljama u procesu ponovnog prihvata i vraćanja, pristanak određenih država članica na sponzoriranje vraćanja u znak solidarnosti prema državama članicama koje su pod pritiskom nije zagarantiran, obzirom da su do sada već odbijali premjestiti migrante na svoja područja.⁶³

⁶³ Ibid.

U smislu prve kritike, Komisija konceptom sponzorstva vraćanja cilja na ublažavanje pritiska koji zahvaćaju države članice prvog dolaska, no i dalje predlaže nastavak korištenja Dublinske uredbe čime bi odgovornost za novopridošle tražitelje azila i dalje bila na zemljama prvog ulaska.⁶⁴ Nacrtom se istovremeno ostavlja prostor državama članicama da odluče o opsegu svoje fleksibilnosti i dogovornosti te predviđa kako će kriteriji za određivanje odgovornosti po pitanju rješavanja zahtjeva o azilu i dalje nastaviti koristiti. Za Milanzzo je zapanjujuća činjenica da bi problemi kreirani Dublinskim sustavom mogli ostati netaknuti, što nadalje znači da standardna odgovornost ostaje na graničnim državama članicama, potom da se obvezujući sustav premještanja ne nazire, te da nisu predviđene sankcije za države članice koje odbiju sudjelovati u premještanju.⁶⁵ Budući da se zemlje podrijetla migranata razlikuju po visini stope efektivnog povratka, države članice-sponzori mogle bi prilikom sponzoriranja vraćanja kalkulirati i odabirati državljane koji se lakše i jednostavnije vraćaju.⁶⁶

Pored procjene o eventualnoj provedbi novog koncepta sponzoriranog vraćanja u praksi, te njegovim političkim i operativnim mogućnostima da unaprijedi postojeći europski sustav

⁶⁴ Op. cit. Diez i dr., str. 226.

⁶⁵ Op. cit. Milanzzo.

⁶⁶ Op. cit. Diez i dr., str. 227.

azila, autori istražuju i koliki će utjecaj sponzorirano vraćanje imati na ranjivost migranata. Prilikom isticanja mana ovoga mehanizma najprije treba istaknuti kako se u rizike povezane s provođenjem brzih i mnogobrojnih postupaka vraćanja ubrajaju kršenja načela zabrane vraćanja. Stoga Diez i dr. predviđaju da bi uključivanje većeg broja aktera u proces sponzoriranog vraćanja moglo dovesti do „umanjenja odgovornosti, prebacivanja krivnje i jazova u odgovornosti za moguća kršenja ljudskih prava“. ⁶⁷ Također primjećuju kako se vjerojatnost provođenja učinkovitog vraćanja s vremenom smanjuje, što bi često moglo dovoditi do premještanja migranata na područje države članice-sponzora nakon proteka roka od 8 mjeseci. Problemi u smislu zaštite ljudskih prava mogli bi zadesiti migrante nakon prihvaćanja od strane država članica koje su se protivile sustavu premještanja migranata unutar EU-a ili u države članice koje karakteriziraju neprijateljske političke klime u odnosu na migrante.⁶⁸

Da koncept sponzoriranog vraćanja ne osigurava dovoljnu razinu solidarnosti govori i činjenica kako države članice-sponzori mogu pokazati veći interes za sponzoriranjem vraćanja u usporedbi s premještanjem migranata iz razloga što bi tako osigurali odgođen ili gotovo nikakav transfer migranata na svoja

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid.

područja.⁶⁹ Već je ranije spomenuta kritika kako je koncept sponzoriranog vraćanja zamišljen kao krizni mehanizam pored kojega odgovornost država prvog ulaska na temelju Dublinske uredbe i dalje nastavlja postojati. Ne samo da Komisija svojim prijedlozima ne mijenja način na koji je organizirana odgovornost, ona umjesto da rastereti granične države prebacivanjem odgovornosti na druge države članice u skladu s mjerama solidarnosti stvara kontra efekt i proširuje njihove dužnosti i odgovornosti.⁷⁰

⁶⁹ Ibid, str. 226.

⁷⁰ Ibid, str. 227.

5. NAPREDAK PAKTA I PREDLOŽENOG NACRTA

a) Status Uredbe o upravljanju migracijama i azilom

U svom strateškom programu za razdoblje 2019. - 2024. godine istaknuto je kako će se na području migracijske politike nastaviti „produbljivati suradnja sa zemljama podrijetla i tranzita u borbi protiv nezakonitih migracija te da će se nastojati pronaći konsenzus u vezi s Dublinskom uredbom radi njezine reforme utemeljene na ravnoteži između odgovornosti i solidarnosti“.⁷¹ Nakon što je Vijeće provelo raspravu krajem 2019. godine o budućnosti migracijske politike i politike azila EU-a, u rujnu 2020. godine Komisija je objavila novi migracijski pakt čiji je sadržaj prvi put predstavila na sastanku sa stalnim predstavnicima država članica pri EU 28. rujna. Nakon toga su svoja mišljenja o ovome prijedlogu iznijeli ministri unutarnjih poslova država članica na ministarskoj videokonferenciji 8. listopada 2020. godine, a već 14. listopada na sastanku Radne skupine za azil održana je prva rasprava o izmjenama Uredbe o postupku azila.⁷²

⁷¹ Europsko vijeće, Novi strateški program za razdoblje 2019. - 2024., <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>, 25.11.2022.

⁷² Stajalište Republike Hrvatske o Paktu o migracijama i azilu, D.E.U. br. 20/016, str. 4.

Provedba prvog dijela novoga Pakta na području migracija i azila započelo je privremenim dogovorom Vijeća i Parlamenta o donošenju uredbe o Agenciji EU-a za azil u lipnju 2021. godine. Njezinim stupanjem na snagu u siječnju 2022. godine Agencija EU-a za azil zamijenila je dotadašnji Europski potporni ured za azil osnovan 2010. godine. Osim toga, u lipnju 2022. godine države članice su postigle dogovor o pregovaračkim mandatima za prijedlog uredbe o uvođenju provjera državljana trećih zemalja na vanjskim granicama i prijedlog izmjena uredbe o EURODAC-u, koji se smatraju ključnima za poboljšanje vraćanja i bolju potporu cjelokupnog sustava azila.⁷³

Pored postignuća koja su europska tijela u protekle dvije godine ostvarila pri implementiranju predloženih akata u zakonodavni okvir EU-a, treba napomenuti kako su i države članice ostvarile određena dostignuća prihvaćajući mehanizme novog pakta o migracijama i azilu. Tako je u lipnju 2022. godine Komisija izvijestila javnost kako su se države članice EU-a na sastanku Vijeća u Bruxellesu „složile započeti s provedbom dobrovoljnog mehanizma solidarnosti nudeći preseljenje, financijske doprinose i druge mjere potpore državama članicama u potrebi“, što

⁷³ Europska komisija, Izvješće o migracijama i azilu za 2022.: donošenje pakta o migracijama i azilu i dalje je ključno za trajan napredak, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/IP_22_5985, 29.11.2022.

predstavlja značajan napredak u pogledu potrebe za pružanjem solidarnosti uravnotežene s odgovornošću.⁷⁴

Iako Komisija tvrdi kako su nakon ovih dogovora prva premještanja već izvršena, čime sugerira kako bi novi sustav obvezne solidarnosti među državama članicama doista mogao funkcionirati u praksi, vrijeme će pokazati kako će države članice podnijeti rezultate novih mehanizama solidarnosti. Postoji mogućnost da će države članice koje ne podržavaju novi sustav solidarnosti promijeniti mišljenje i biti spremne pokazati solidarnost prema drugim državama članicama, ali postoji jednako tako i mogućnost da države koje podržavaju sustav i pokazuju solidarnost drugima neće zadržati trenutno mišljenje ukoliko ne budu mogle izdržati pod pritiskom preuzetih migranata.

b) Podrška i protivljenje novim mehanizmima Uredbe

Njemačka i Francuska bile su prve zemlje koje su podržale prijedloge Komisije, prvenstveno jer su tijekom migrantske krize pokazale najveću predanost u prihvaćanju migranata i suzbijanju

⁷⁴ European Commission, Migration and Asylum: Commission welcomes today's progress in the Council on the New Pact on Migration and Asylum, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3970, 29.11.2022.

daljnjih nezakonitih ulazaka putem poznatih migracijskih ruta.⁷⁵ Zemlje s juga Europe - Španjolska, Italija i Grčka - koje se smatraju prvom crtom kada je riječ o ulasku migranata nisu dočekale ove prijedloge previše optimistično, bilo iz razloga što smatraju da je sustav solidarnosti odavno trebao funkcionirati na mehanizmima koje sada predlažu, bilo iz razloga što ovakav prijedlog mogu smatrati pouzdanim i hvalevrijednim ali on ipak ne odražava njihove zahtjeve za ublažavanjem pritiska. Čak naprotiv, nekima od njih nameće još veće odgovornosti po pitanju novih graničnih procedura.⁷⁶

Na strani onih koji se protive ideji obveze premještanja te koji oštro osuđuju pritiske južnoeuropskih zemalja na solidarnost našli su se Poljska, Mađarska i Slovačka. Iako Češka, Austrija i Slovenija dijele pozitivno stajalište oko promjena koje su zamišljene novih prijedlogom, ipak pokazuju dozu nepovjerenja prema uspješnosti njegove provedbe i zauzimaju oprezna stajališta obzirom da ne znaju na koji način bi ovi mehanizmi mogli na njih utjecati.⁷⁷

⁷⁵ EURACTIV, Members states to clash over the EU's new migration pact, <https://www.euractiv.com/section/politics/news/member-states-to-clash-over-the-eus-new-migration-pact/>, 01.12.2022.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

Prema riječima Francesca Maianija, nakon neuspjeha Dublinskog sistema i dosada razočaravajućih rezultata na području solidarnosti očekivalo se kako će Komisija predložiti nešto sasvim novo. No unatoč očekivanjima, predložena je zapravo blaža verzija već viđenog prijedloga Dublin IV, u kojemu su sadržani previše birokratski mehanizmi premještanja te mehanizam sponzoriranog vraćanja koji samo povećava sumnju u promjene i daljnji napredak migracijske politike. Stoga autor vjeruje kako ovaj prijedlog ne može opstati niti isporučiti promjene bez konkretne revizije.⁷⁸

Hrvatski sabor je putem Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost iznio podršku načelu solidarnosti između država članica uz napomenu da sudjelovanje države članice u ovome načelu ne bi trebalo opteretiti njezin migracijski sustav. U situacijama migracijskih pritisaka navodi kako predviđeni mehanizmi čine kompleksan sustav u kojemu će veliku ulogu igrati upravo Komisija koja će kroz provedbene akte odrediti udjele svake države članice u alokaciji kvota.

Osim toga, Sabor je iznio konstruktivnu kritiku na račun sponzoriranog vraćanja, istaknuvši kako ovaj instrument „ne može

⁷⁸ Maiani, Francesco, A „Fresh Start“ or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact, dostupno na: <https://eumigrationlawblog.eu/a-fresh-start-or-one-more-clunker-dublin-and-solidarity-in-the-new-pact/>.

značiti samo savjetovanje o dobrovoljnom povratku, pomaganje dobrovoljnog povratka i podržavanje političkog dijaloga s trećim zemljama", jer tada „neće ravnomjerno rasporediti odgovornost i migracijski teret među državama članicama". Republika Hrvatska stoga smatra da koncept sponzoriranog vraćanja može ponovno rezultirati podjelama kakve su već viđene između država članica.⁷⁹

Sličnog je mišljenja Madalina Moraru, koja sugerira kako bi prihvaćanje mehanizma sponzoriranog vraćanja u trenutnom obliku moglo dovesti do smanjenja broja država članica koje upravljaju politikom vraćanja, odnosno da će u slučajevima kada treća zemlja bude sankcionirana zbog manjka kooperacije vraćanje biti provedeno bez ikakve povezanosti između povratnika i treće zemlje.⁸⁰

U smislu tehnika odvracanja i kršenja načela zabrane vraćanja, neki autori tvrde kako države članice koristeći administrativne postupke iskorištavaju zakonske neizvjesnosti kroz koncepte sigurne treće zemlje i zemlje podrijetla. To nadalje sugerira da često korištenje ovih tehnika i njihovo odobravanje od strane nadnacionalnih institucija samo podcrtava da Unija taktički

⁷⁹ Op. cit. Stajalište D.E.U. br. 20/016, str. 4.

⁸⁰ Moraru, Madalina, The new design of the EU's return system under the Pact on Asylum and Migration, dostupno na: <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-design-of-the-eus-return-system-under-the-pact-on-asylum-and-migration/>.

napušta svoju obvezu za stvaranjem značajne zaštite za one koji traže azil i da napušta vrijednosti na koje se pozivala. Ovakav razvoj situacije može prije svega ukazivati na povlačenje država članica i institucija Unije od normi koje su temelj ostvarivanja prava na azil i zaštite zabrane vraćanja, bez ikakve prethodne promjene primarnog i sekundarnog prava Unije.⁸¹ S druge strane, ovakva promjena može samo dodatno jačati ukoliko paket prijedloga novog migracijskog Pakta bude prihvaćen.⁸²

c) Pitanje usvajanja prijedloga unatoč podjelama

Pojedine države članice Europske unije bile su pune skepticizma prema prijedlozima Pakta o migracijama nakon njegova donošenja. Posebno države članice na vanjskim granicama dijele mišljenje kako mehanizmi obvezne i fleksibilne solidarnosti, odnosno sponzoriranog vraćanja, neće pružiti odgovarajuću potporu cjelokupnom sustavu niti će se njima postići drastični napreci u rasterećenju njihovih nacionalnih sustava azila.

Autori kritika na račun ovih mehanizama dijele isto mišljenje, tvrdeći kako je besmisleno imati savršen prijedlog s operativnog gledišta ako su njegova politička izvedivost i izgledi da

⁸¹ Goldner Lang, Iris, No Solidarity without Loyalty: Why do Member States Violate Migration and Asylum Law and What Can Be Done?, https://brill.com/view/journals/emil/22/1/article-p39_3.xml?language=en.

⁸² Op. cit. Goldner Lang, 2021.

postane stvarnost male. Čak i u suprotnoj situaciji, kada bi ovaj prijedlog smatrali politički razumnim, na jednak način poteškoće u njegovoj operativnoj provedbi mogu cijeli sustav migracija i azila dovesti natrag na početak.⁸³ Prema nekima je glavni problem novoga pakta solidarnost, a ovo je bila idealna prilika da se napokon uspostavi zajednički konsenzus na tu temu nakon neuspjelog pokušaja 2015. godine, kada je prijedlog mehanizma premještanja doveo do značajnih podjela između istočnih i zapadnih država članica. Nažalost, solidarnost novim paktom nije određena kao obvezujuća već kao izbor između dvaju kontradiktorna elementa (premještanja i sponzoriranog vraćanja) što nikako neće doprinijeti stvaranju novog konsenzusa oko migracijske politike EU nego će potvrditi postojeća stajališta država članica.⁸⁴

Prema ne tako davnim iskustvima, prilikom donošenja mehanizama usmjerenih na pomoć tražiteljima azila spašenim na moru i dobrovoljnu raspodjelu djece bez pratnje iz prenapučenih kampova, tek je nekolicina država članica pokazalo potporu prijedlogu EU-a, stoga je postalo vrlo očito kako je politička volja pojedinih država članica po pitanju prihvaćanja

⁸³ Op. cit. Diez i dr., str. 224.

⁸⁴ De Bruycker, Phillippe, *The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been*, dostupno na: <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-on-migration-and-asylum-what-it-is-not-and-what-it-could-have-been/>.

odgovornosti na premještanje migranata dosta ograničena.⁸⁵ Nije isključena mogućnost da će iste te države članice pod pritiskom i sankcijama odlučiti prihvatiti nove prijedloga solidarnosti kakvi su predviđeni novim Paktom o migracijama i azilu, ali upitnim ostaje koliko će aktivno i kolikim udjelom sudjelovati u raspodjeli odgovornosti u usporedbi s članicama koje ih od početka prihvaćaju. Iako je u protekle dvije godine puno država pokazalo nezadovoljstvo predloženim mjerama, Komisija je u lipnju izvijestila javnost kako su sve države članice ipak prihvatile nove mehanizme solidarnosti, stoga se čini vrlo izglednim da će prijedlog Uredbe o azilu i upravljanju migracijama biti usvojen. Ipak, Komisija ovako postavljenim tekstom uredbe riskira da u trenutku kada ona bude na snazi pojedine države međusobno otvore dugotrajne i politički osjetljive pregovore oko mehanizama solidarnosti. Države kojima tada bude bila potrebna potpora bit će uskraćene za mjere solidarnosti, te će u međuvremenu snositi najveći dio odgovornosti. U slučaju da prilikom upravljanja mehanizmom sponzoriranog vraćanja države započnu dugotrajne pregovore, članice koje su u počecima imali sumnje u taj mehanizam mogle bi početi smanjivati svoj stvarni doprinos i prozivati opstojnost samog mehanizma sponzorstva.⁸⁶

⁸⁵ Op. cit. Diez i dr., str. 227.

⁸⁶ Ibid, str. 228.

6. ZAKLJUČAK

Zbog neravnomjerno raspodijeljene odgovornosti i solidarnosti u području migracija, Europska komisija 2020. godine najavila je reformu sustava predlaganjem nekoliko novih te izmjenama postojećih uredbi u ovom području, među kojima je Uredba o azilu i upravljanju migracijama. U središtu njezina prijedloga je upravo poticanje veće odgovornosti i solidarnost država članica prema članicama pod pritiskom, te specifičan mehanizam solidarnosti pod nazivom sponzorirano vraćanje. Ovim radom nastojalo se utvrditi iz kojih razloga mehanizam sponzoriranog vraćanja ne osigurava dovoljnu razinu solidarnosti.

Solidarnost kakvu predviđa Nacrt Uredbe odnosi se na obvezno pružanje operativne, savjetodavne i financijske potpore država članica onim članicama čiji sustavi trpe preopterećenost ulaskom migranata. U slučaju kriznih situacija, države članice mogu sponzorirati vraćanje migranata iz države članice koja je pod značajnim pritiskom migracija i na taj način pomoći u rasterećenju njezina nacionalnog sustava. No, budući da u Europskoj uniji već duže vrijeme ne postoji ujednačeno mišljenje među državama članicama po pitanju odgovornosti i solidarnosti, većina država na vanjskim granicama Europske unije ne podržava

prijedloge Novog pakta o migracijama i azilu, zbog čega je i konačno prihvaćanje prijedloga dugo vremena bilo upitno.

Među najočitijim razlozima zbog kojih sponzorirano vraćanje ne osigurava dovoljnu razinu solidarnosti jesu: 1) činjenica da će se uz ovaj mehanizam i dalje koristiti pravila Dublinske uredbe, čime će se na strani država koje su pod pritiskom umjesto rasterećenja javiti još šira odgovornost; zatim 2) fleksibilnost država članica-sponzora u smislu odabira oblika i opsega solidarnosti kojim će pomoći državi u potrebi, odnosno odabira nacionalnosti migranata čije vraćanje će sponzorirati; te 3) njihovo favoriziranje vraćanja u odnosu na premještanje kako bi odgodili transfer migranata na svoje područje.

Iako Komisija svojim prijedlozima nastoji ojačati ravnopravno podijeljenu odgovornost među državama članicama i obveznu solidarnost, čini se kako ovi mehanizmi promoviraju veću fleksibilnost u solidarnosti te nameće obveznu odgovornost državama članicama s kojih bi trebalo skinuti teret migracija. Stoga bi prije usvajanja ovih prijedloga valjalo preispitati predložene mehanizme te dati konkretna rješenja koja bi išla u korist država na vanjskim granicama Europske unije. Jedino se na taj način može očekivati podrška svih država članica po pitanju reforme sustava migracija i azila.

7. LITERATURA

1. Bježančević, Sanja, Migrantska kriza u Europskoj uniji - izazovi, europska sigurnost i zaštita temeljnih prava, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, Vol. 40, No. 3, 2019.
2. De Bruycker, Phillippe, The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been, dostupno na: <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-on-migration-and-asylum-what-it-is-not-and-what-it-could-have-been/>.
3. Goldner Lang, Iris, No Solidarity without Loyalty: Why do Member States Violate Migration and Asylum Law and What Can Be Done?, 2020., dostupno na: https://brill.com/view/journals/emil/22/1/article-p39_3.xml?language=en.
4. Goldner Lang, Iris, Nagy, Boldizsár, External Border Control Techniques in the EU as a Challenge to the Principle of Non-Refoulement, European Constitutional Law Review, Vol. 17, No. 3, 2021., str. 442-470.
5. Hatton, Tim, European Asylum Policy Before and After the Migration Crisis, World of Labor, dostupno na: <https://wol.iza.org/articles/european-asylum-policy-before-and-after-the-migration-crisis/long>.

6. Jakulevičien, Lyra, *The Common European Asylum System*, European Policy Centre, str. 87-102, dostupno na:
https://www.epc.eu/content/publications/7_CEAS.pdf.
7. Lalić Novak, Goranka, Kraljević, Radojka, *Zaštita izbjeglica i ranjivih skupina migranata - priručnik za edukatore*, Hrvatski Crveni križ, Zagreb, 2014.
8. Lalić Novak, *Načelo zabrane vraćanja i pristup sustavu azila: dva lica iste kovanice*, Migracijske i etničke teme, Vol. 31, No. 3, 2015.
9. Lauterpacht, Elihu, Bethlehem, Daniel, *The Scope and Content of the Principle of Non-refoulement - Opinion*, United Nation High Commissioner for Refugees, 2003.
10. Maiani, Francesco, *A „Fresh Start“ or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact*, dostupno na:
<https://eumigrationlawblog.eu/a-fresh-start-or-one-more-clunker-dublin-and-solidarity-in-the-new-pact/>.
11. Milazzo, Eleonora, *Return sponsorship in the EU asylum system: a normative assessment*, Working Paper RSC 2021/92, Robert Schuman Center for Advanced Studies, 2021.
12. Moraru, Madalina, *The new design of the EU's return system under the Pact on Asylum and Migration*, dostupno na:
<https://eumigrationlawblog.eu/the-new-design-of-the-eus-return-system-under-the-pact-on-asylum-and-migration/>.

13. Koturović, Vladimir, Bošković, Suzana, Razvoj politike azila EU, Forum za sigurnosne studije, Vol. 1, No. 2, 2017.
14. Pedić, Žana, Odnos međunarodnog i europskog pravnog okvira za suzbijanje terorizma, Zagrebačka pravna revija, Vol 1., No 1., 2012.
15. Sundberg Diez, Olivia, Trauner, Florian, De Somer, Marie, Return Sponsorship in EU's New Pact on Migration and Asylum: High Stakes, Low Gains, European Journal of Migration and Law, Vol. 3, No. 23, 2021.
16. Thym, Daniel, Uncertainties and Operational Pitfalls of the „New“ Pact on Migration and Asylum, Research Center Immigration & Asylum Law, dostupno na:
<https://eumigrationlawblog.eu/european-realpolitik-legislative-uncertainties-und-operational-pitfalls-of-the-new-pact-on-migration-and-asylum/>.

Pravni izvori

17. Dublinska konvencija - SL C 254, 15.06.1990.
18. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija o novom paktu o migracijama i azilu, COM/2020/609.

19. Odluka o objavi Opće deklaracije o ljudskim pravima, međunarodni ugovor, Narodne novine broj 12/09.
20. Povelja Europske unije o temeljnim pravima - 2016/C 202/02
21. Stajalište Republike Hrvatske o Paktu o migracijama i azilu, D.E.U. br. 20/016.
22. Stockholmski program - 2010/C 115/01.
23. Ugovor o funkcioniranju EU - pročišćena verzija 2016/C 202/01.
24. Uredba o uspostavi europske putne isprave - 2015/0306 (COD).
25. Nacrt Uredbe o upravljanju azilom i migracijama, SWD 2020/207.

Internetske stranice

26. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/151/politika-azila>
27. https://www.unhcr.org/hr/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/konvencija_1951.pdf
28. <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/>
29. <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-migration-policy/western-routes/>

30. <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-migration-policy/central-mediterranean-route/>
31. <https://www.consilium.europa.eu/hr/infographics/migration-flows/> <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement>
32. <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-migration-policy/eastern-mediterranean-route/>
33. <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/>
34. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/ThePrincipleNon-RefoulementUnderInternationalHumanRightsLaw.pdf>
35. <https://mup.gov.hr/UserDocsImages/euopska-unija-dokumenti/Priručnik%20o%20vraćanju.pdf>
36. <https://mup.gov.hr/vijesti/najava-konferencije-o-buducnosti-europe-migracije-upravljanje-migracijama-s-pomocu-predvidljivog-uravnotezenog-i-pouzdanog-sustava-287274/287274>
37. <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>
38. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/IP_22_5985
39. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3970

40. <https://www.euractiv.com/section/politics/news/member-states-to-clash-over-the-eus-new-migration-pact/>