

# Nova europska azilna politika i očekivane posljedice za hrvatsku javnu upravu

---

Lončarić, Lea

Master's thesis / Diplomski rad

2024

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:199:170514>

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

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



Repository / Repozitorij:

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



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Katedra za upravnu znanost

Lea Lončarić

NOVA EUROPSKA AZILNA POLITIKA I OČEKIVANE POSLJEDICE ZA  
HRVATSKU JAVNU UPRAVU

Diplomski rad

Mentorica: izv. prof. dr. sc. Goranka Lalić Novak

Zagreb, veljača 2024.

## Izjava o izvornosti

Ja, Lea Lončarić 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 koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Lea Lončarić, v.r.

## Sažetak

Ovim se radom nastoje razmotriti potencijalne posljedice novog europskog zakonodavnog okvira o azilu na različite aspekte hrvatske javne uprave. U prvom dijelu rada predstaviti će se povijesni pregled azilnih politika u europskom kontekstu. U nastavku navest će se razlozi zbog koje je postojala potreba za donošenjem nove europske azilne regulative te će se analizirati prijedlozi uredba s naglaskom na institute dubinske analize te sponzoriranog vraćanja. Zatim će se istaknuti posljedice koje će Pakt imati na hrvatsku javnu upravu s posebnim osvrtom na kapacitete granične policije, kapaciteta u prihvatanju i smještaju tražitelja te kapaciteta zdravstvenog i obrazovnog sustava. Uz to, izložit će se kritika odabranih rješenja Pakta uz osvrt na izložene institute screening politike i sponzoriranog vraćanja, odnosno pokušat će se dati odgovor na to jesu li navedeni instituti najsretnije rješenje u savladavanju velikih migrantskih kretanja, odnosno može li javna uprava adekvatno primijeniti predložene odredbe europskih azilnih uredbi.

*Ključne riječi: Pakt o migracijama i azilu, javna uprava, dubinska analiza, sponzorirano vraćanje, obrazovni sustav, granična policija, zdravstveni sustav,*

## Abstract

This paper aims to examine the potential consequences of the new European legislative framework on asylum for various aspects of the Croatian public administration. The first part of the paper will present a historical overview of asylum policies in the European context. Following that, the reasons for the need for a new European asylum regulation will be outlined, and proposals for regulations will be analyzed, with a focus on the screening policy and return sponsorship. Subsequently, the study will highlight the consequences the pact will have on the Croatian public administration, with a special emphasis on the capacities of border police, capacities for the reception and accommodation of asylum seekers, and capacities of the healthcare and education systems. Additionally, criticism of selected solutions of the pact will be presented, with a review of the institutes of screening policy and return sponsorship. The proposed answer on whether these solutions are the most suitable in overcoming large migration crisis and whether the public administration can effectively implement the proposed provisions of European asylum regulations.

*Keywords: Pact on Migration and Asylum, public administration, educational system, border police, healthcare system, screening policy, return sponsorship*

## Sadržaj

<a href="#">1.Uvod</a>	1
<a href="#">2.Povijesni pregled azilnih politika</a>	2
<a href="#">3.Važnost donošenja Pakta</a>	5
<a href="#">4.Analiza odabranih Uredbi Pakta</a>	6
<a href="#">4.1. Prijedlog uredbe o uvođenju provjera na vanjskim granicama</a>	8
<a href="#">4.2. Prijedlog uredbe o upravljanju azilom i migracijama</a>	10
<a href="#">5.Uloga javne uprave u implementaciji novog Pakta</a>	12
<a href="#">5.1. Ustroj javne uprave u kontekstu međunarodne zaštite</a>	13
<a href="#">6.Implementacija pojedinih Uredbi Pakta</a>	14
<a href="#">6.1. Implementacija Uredbe o uvođenju provjera na vanjskim granicama</a>	15
<a href="#">6.1.1. Pripremljenost policijskih službenika</a>	15
<a href="#">6.1.2. Pripremljenost zdravstvenog sustava</a>	19
<a href="#">6.1.3. Smještajni kapaciteti</a>	20
<a href="#">6.2. Implementacija Uredbe o upravljanju azilom i migracijama</a>	21
<a href="#">6.2.1. Smještajni kapaciteti</a>	22
<a href="#">6.2.2. Pripremljenost zdravstvenog sustava</a>	25
<a href="#">6.2.3. Pripremljenost obrazovnog sustava</a>	26
<a href="#">7. Kritički osvrt i zaključak</a>	28
<a href="#">8. Literatura</a>	30

## 1. Uvod

Migracijska kretanja oblikuju društvene, ekonomske i kulturne tokove diljem svijeta i neizostavni su dio ljudske povijesti. Na europskom kontinentu posljednjih godina svjedočimo sve učestalijim migracijama, a Balkanska ruta<sup>1</sup>, kao najznačajnija suvremena migrantska trasa, postala je ključna točka migracijskih događanja, obuhvaćajući i teritorij Hrvatske.

U kontekstu rastuće potrebe za uređenjem postupka azila, važno je napomenuti da je u Europskoj uniji u 2019. godini zabilježeno čak 721.080 zahtjeva za međunarodnu zaštitu, što predstavlja porast od 11.4 % u odnosu na prethodnu godinu (European Migration Network, 2020a : 7). Navedeni trend zamijećen je i u Hrvatskoj gdje je 2019. godine evidentirano ukupno 1.986 tražitelja međunarodne zaštite (European Migration Network, 2020b : 19). Uz to, broj nezakonitih prelazaka državne granice iste je godine u odnosu na prethodnu povećan za 147,1 % iznoseći tako 20.278 nezakonitih prelazaka državne granice (European Migration Network, 2020b : 59). Takav dramatičan rast zahtjeva za azilom i porast ilegalnih migracijom potaknulo je potrebu za sveobuhvatnim zakonodavnim okvirom koji će učinkovito upravljati aktualnim europskim migracijskim izazovima. U skladu s tim, Europska komisija je 2020. godine pokrenula inicijativu za uređenje azilnih pitanja, predstavljajući novi zakonodavni okvir - Pakt o migracijama i azilu. Uz postavljanje ovog okvira, javljaju se ključna pitanja: jesu li države članice spremne implementirati nove institucije predviđene Paktom, te jesu li njihovi upravni kapaciteti dostatan odgovor na rastući priljev državljana trećih zemalja.

Ta pitanja postaju izuzetno bitna i za Hrvatsku kao članicu Europske unije s najdužom kopnenom vanjskom granicom (Grobenski, 2018: 1). Zbog izloženosti migracijskim kretanjima, Hrvatska se nalazi u središtu izazova usklađivanja s novim europskim zakonodavnim okvirom. Kretanja nezakonitih migracija kroz zapadni Balkan, s posebnim fokusom na područje zapadno-balkanskog bazena, stvaraju dodatni pritisak na hrvatske granice (Vlada RH, 2023).

Ovaj rad bavit će se procjenom spremnosti hrvatske javne uprave za implementaciju novog europskog zakonodavstva, posebice pitanjem jesu li trenutačni upravni kapaciteti adekvatni za uspješno pojedinih instituta predviđena Paktom.

---

<sup>1</sup> Zapadno-balkanska ruta je i nadalje jedna od ruta pod najvećim opterećenjem. Od početka godine do 15. listopada 2023. evidentirano je 91.167 migranta što ju svrstava na drugo mjesto najopterećenijih ruta, odmah iza Srednje-mediteranske rute (139.697) (Vlada RH, 2023: 7).

## 2. Povijesni pregled azilnih politika

U početku, suradnja između država članica o pitanjima azila i migracija bila je uglavnom vođena ekonomskim motivima, pa su tako i osnovni ciljevi Europske zajednice prema osnivačkim ugovorima bili uspostava zajedničkog tržišta i ekonomsko-monetarne unije (Lalić Novak, 2016:104). Pravna osnova zajedničke europske politike azila nalazi se u člancima 78. i 80. Ugovora o funkcioniranju Europske unije te u članku 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

Neki autori (Bježanović, 2019: 1232) proces stvaranja politike azila EU-a dijele na dvije etape: prva etapa koja je trajala do stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama te druga etapa koja slijedi nakon njegova stupanja na snagu i traje do danas.

U prvoj etapi ističe se Sporazum iz Schengena potpisan 1985. godine u pokušaju ukidanja graničnih kontrola između Beneluksa, Francuske i Njemačke (Seilonen, 2016:13). Glavni fokus Schengenske suradnje leži u pitanjima međudržavne granične kontrole, dok se razvoj migracijske politike unutar "schengenske zone" pretežno promatra kao pitanje sigurnosti (Lalić Novak, 2016: 104). Šengenski sporazum, glede azila, državama članicama nalaže obvezu primjene Ženevske konvencije iz 1951. godine koja uređuje status izbjeglica i njen protokol iz 1967. godine, a obvezuje ih i na suradnju s Visokim komesarom OUN za izbjeglice (Šegvić, 2011:25).

Nadalje, pojačane migracije u državama članicama EU-a osamdesetih godina prošloga stoljeća i posljedično povećanje broja zahtjeva za azilom<sup>2</sup> rezultirale su donošenjem još jedne od značajnijih dokumenata u spomenutoj prvoj etapi stvaranja politike azila EU: Dublinske konvencije. Konvencija je donesena 1990. godine te predstavlja prvi pravni instrument potpisan u cilju postizanja slobode kretanja osoba. Dublinska konvencija utvrdila je pravila za zajedničko procesuiranje zahtjeva za azil te je propisala da je zemlja u kojoj azilant prvi put ulazi u Europsku uniju odgovorna za obradu zahtjeva za azil (Seilonen, 2016:27). Uz to, Dublinska konvencija zahtijeva poštivanje negativne odluke o zahtjevu za azil donesene u jednoj državi članici u svim ostalim državama članicama. Konvencija također regulira da obveza države članice da provede postupak utvrđivanja izbjegličkog statusa ne podrazumijeva nužno pristup teritoriju ili zabranu izručenja u treću državu prema nacionalnom zakonodavstvu (Lalić Novak, 2016: 107). Takvim je uređenjem obveza postupanja prema zahtjevu za azil shvaćena kao kazna za državu članicu koja je omogućila tražitelju azila ulazak na teritorij

---

<sup>2</sup> Tijekom 1980-ih dolazi do znatnog porasta broja tražitelja azila - od 50.000 u 1983. na više od 200.000 u 1989.(UNHCR u Lalić Novak, 2016: 105)

Europske zajednice, bilo kroz odobrenje vize ili dozvole boravka. To se posebno odnosi na članice koje se nalaze na vanjskim granicama EU-a, a nisu spriječile neregularno migriranje (Guild u Lalić Novak, 2016: 107).

Zajedničko obilježje oba dokumenata je stavljanje naglaska na individualnu odgovornost svake članice umjesto na solidarnost među njima (Bruycker, 2023). Redoslijed odgovornosti država članica jedan je od ključnih problema Zajedničkoga europskog sustava azila a koji se upravo novim Paktom nastojao riješiti (Bježanović, 2019: 1233).

Nadalje, 1993. godine na snagu stupa Ugovor iz Maastrichta, kojim politika azila postaje pitanje zajedničkog interesa država članica kao dio trećega stupa EU-a (Bježanović, 2019: 1234). Države članice su tako zadržale svoje ovlasti u vezi nadležnosti u području azila i migracija, no postale su obvezne redovito se savjetovati i razmjenjivati informacije unutar Vijeća EU radi usklađivanja djelovanja (Lalić Novak, 2016: 107). Vijeće EU postalo je ovlašteno na zahtjev jedne države članice ili Europske komisije donijeti zajednička stajališta ili mjere te pripremiti konvencije koje će predložiti na usvajanje državama članicama (čl. K.3. i K.4. Ugovora u Lalić Novak, 2016: 107).

Šest godina nakon, Ugovorom iz Amsterdama pitanja iz politike azila prenesene su iz trećeg stupa u prvi stup (Bježanović, 2019: 1234). Ugovorom iz Amsterdama uspostavljena je obvezna nadležnost Suda EU za interpretaciju Glave IV. Ugovora, dok je postupak jednoglasnosti zamijenjen postupkom suodlučivanja Vijeća s Europskim parlamentom (Lalić Novak, 2016: 111). Ugovor iz Amsterdama postavio je cilj očuvanja i razvoja Unije kao područja slobode, sigurnosti i pravde. U tom kontekstu, slobodno kretanje osoba povezano je s mjerama kontrole vanjskih granica, upravljanjem azila i migracijama te suzbijanjem kriminala (Lalić Novak, 2016: 111). U tom smislu, Vijeće EU ovlašteno je usvajati mjere koje određuju minimalne standarde za azil, u skladu s Konvencijom iz 1951. godine, Protokolom iz 1967. godine i ostalim relevantnim međunarodnim ugovorima, unutar petogodišnjeg razdoblja od stupanja na snagu Ugovora (Lalić Novak, 2016: 111).

Razvoju europsko azilne politike doprinjela su i tri programa: Tampere program, Haški program te Stockholmski program, a kojima se stavlja naglasak na razvijanje partnerstva između zemlja iz kojih kreću migracije i država članica EU-a kao i na poštivanju temeljnih prava i zaštita izbjeglica (Bježanović, 2019: 1234). Tampere programom naglašeno je kako su razvoj Unije kao područja slobode, sigurnosti i pravde te uspostava zajedničkog sustava azila jedan od najvažnijih ciljeva Unije (Lalić Novak, 2016: 111). Tako su Haškim programom definirane mjere koje se trebaju provesti do 2010. u području slobode, sigurnosti i pravde, a



među deset prioritetnih područja ističe se uspostava zajedničkog europskog sustava azila (u daljnjem tekstu: CEAS) na osnovi učinkovite i usklađene procedure (Lalić Novak, 2016: 111, 112). U tom kontekstu i Stockholmski program sadrži smjernice za zajedničku politiku o zaštiti temeljnih prava, privatnosti, prava manjina i prava skupina ljudi kojima je potrebna posebna zaštita, kao i građanstva Europske unije (Europska komisija). Programom se ističe da je solidarnost važan cilj zajedničke politike imigracije i azila i da EU treba pružiti potporu državama članicama EU-a koje su najviše izložene migracijskim pritiscima (Europska komisija).

Osim navedenih promjena, važno je istaknuti i Uredbu o Eurodacu donesenu 2000. godine koja je uspostavila temelje za bazu podataka Europske unije koja sadrži otiske prstiju tražitelja azila. Ova uredba propisuje da se u trenutku kada osoba podnese zahtjev za azil, bez obzira na to gdje se trenutno nalazi unutar EU-a, njezini otisci prstiju bilježe i pohranjuju u središnji sustav Eurodaca. Ova uredba ima ključnu ulogu u olakšavanju identifikacije i praćenju tražitelja azila diljem Europske unije, doprinoseći zajedničkim naporima u upravljanju migracijama i azilom (Publikacija EU, 2014: 10). U drugoj etapi razvoja zajedničke azilne politike donesen je i Lisabonski sporazum. Usvajanjem Ugovora iz Lisabona, člankom 80. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) postavljeni su temelji načela solidarnosti i pravedne raspodjele odgovornosti među državama članicama (Sandu, 2022). Promjene su uključivale uspostavu postupka suodlučivanja kao standardnog načina odlučivanja u pitanjima azila, čime se značajno izmijenio dosadašnji postupak (Sandu, 2022). Nadalje, sudski nadzor proveden od strane Suda Europske unije poboljšao je omogućivši svim sudovima država članica, a ne samo najvišim instancama, da zatraže prethodne odluke (Sandu, 2022). Ovo je otvorilo prostor za razvoj opsežnije sudske prakse u području azila na razini Europske unije. Osim toga, Lisabonskim ugovorom istaknuto je da je Unija dužna razvijati zajedničku politiku azila u skladu s Konvencijom iz 1951. godine i Protokolom iz 1967. godine, kao i ostalim relevantnim ugovorima, kako bi pružila odgovarajući status svim državljanima trećih zemalja koji traže međunarodnu zaštitu i kako bi zaštitila načelo non-refoulement<sup>3</sup> (Lalić Novak, 2016: 119). U tu svrhu, Parlament i Vijeće EU imaju obvezu donijeti nove mjere za razvoj CEAS-a, uključujući: jednak status izbjeglica i osoba pod supsidijarnom zaštitom; zajednički sustav privremene zaštite; usklađene postupke priznavanja i oduzimanja statusa azila ili supsidijarne zaštite u cijeloj Uniji; kriterije i mehanizme za određivanje države članice odgovorne za obradu zahtjeva za azilom ili supsidijarnom zaštitom; standarde uvjeta prihvata tražitelja azila ili osoba

---

<sup>3</sup> članak 78. Ugovora o funkcioniranju EU

pod supsidijarnom zaštitom; partnerstvo i suradnju s trećim zemljama radi upravljanja migracijskim tokovima (Lalić Novak, 2016: 119).

Nadalje, u ovoj je fazi Uredbom 516/2014 ustanovljen je Fond za azil, migracije i integracije za razdoblje od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2020. godine, čiji je osnovni cilj bio doprinijeti razvoju zajedničke politike azila i jačanju područja slobode, sigurnosti i pravde uzimajući u obzir načelo solidarnosti te podjelu odgovornosti između država članica kao i suradnji s trećim zemljama (Bježanović, 2019: 1235). Drugu etapu europske politike azila zahvatio je i veliki priljev migranata kojim su se pokazale mane postojećeg azilnog sustava, zbog čega se pojavila potreba za novim zakonodavnim režimom u području azila.

### 3. Važnost donošenja Pakta

Uredba o EURODAC-u iz 2000. godine, Dublinska uredba i njezine kasnije inačice, Direktiva o uvjetima prihvata iz 2003. godine, Direktiva o kvalifikaciji iz 2004. godine te Direktiva o postupcima azila iz 2005. godine temelj su europskog azilnog zakonodavstva. Od njihova stupanja na snagu razni događaji djelovali su kao katalizatori intenzivnijih migracijskih kretanja. Ekonomske krize, rat u Siriji te niz drugih događaja znatno su utjecali na dinamiku migracija, a koje su u razdoblju 2015-2016 godine eskalirali u veliku migracijsku krizu. Ono što je uslijedilo tih godina razotkrilo je neodrživost europske politike azila: odbijanje solidarnosti između država članica, brojni brodolomi migranata u Sredozemnom moru, porast krijumčarenja migranata te sporazum s Turskom 2016. godine kojim je predviđen povratak neregularnih migranata u Grčku (Bloj, Buzmaniuk, 2020). S time se pred EU postavlja izazov nevjerojatnih razmjera. Ilegalne migracije postale su gorući problem, suočavajući europske institucije s nužnošću revidiranja postojećih regulativa kako bi se učinkovito nosile s novonastalom stvarnošću. Migracije i azil postaju sve su se više povezivale s pitanjem sigurnosti, a naglasak je sa zaštite premješten na kontrolu neregularnih migracija i sprječavanje zlouporabe azilnog postupka (Lalić Novak, 2016: 103). Stoga se javila potreba utvrđenja jasnih obveza za podnositelje zahtjeva za azil da surađuju s nadležnim tijelima tijekom cijelog postupka (Stipić, 2023: 14).

U tom kontekstu, tijekom 2016. godine Europska komisija predložila je reformu CEAS-a kroz reformu Dublinske konvencije u obliku donošenja novog paketa mjera – Pakta o migracijama i azilu (Stipić, 2023: 8). Ovaj zakonodavni prijedlog ima za cilj smanjiti broj nezakonitih ruta te promicati zakonite putove za osobe kojima je potrebna zaštita (Lalić Novak, Giljević, 2023: 22). Svrha je ne samo olakšati postupke traženja azila i migracija nego i uskladiti napore svih članica EU kako bi se izbalansirala odgovornost u rješavanju ovog kompleksnog izazova.

Učinkovitost ovog Pakta bit će ključna za suočavanje s izazovima koji proizlaze iz suvremenih migracijskih trendova te za ostvarivanje ciljeva solidarnosti unutar EU. Problem prema riječima predsjednice Europske komisije von der Leyen (2020) leži u tome da države članice imaju drugačije probleme u pogledu azilne politike. Dok se neke države članice suočavaju s upravljanjem vanjskim granicama, druge se nose s masovnim dolaskom migranata i prenapučenim prihvatnim centrima, dok se neke i dalje suočavaju s velikim brojem nedopuštenih kretanja migranata (Leyen, 2020).

Kako bi se stalo na kraj spomenutim izazovima, 23. rujna 2020. godine predstavljen je novi Pakt o migracijama i azilu. Novim Paktom nastoji se spriječiti nezakonite migracije uspostavljanjem bržih<sup>4</sup> i jednostavnijih graničnih postupaka za obradu zahtjeva za azilom te snažnijim upravljanjem politikama migracija uz potporu novih informatičkih sustava (Lalić Novak, Giljević, 2023: 22). U tu svrhu, novim se paktom mijenja narativ postavljen u Dublinskoj konvenciji a koja se oslanja na individualni pristup država članica u rješavanju azilnih pitanja. Dakle, načelo solidarnosti, ključna je točka ovog novog pristupa (Bloj, Buzmaniuk, 2020). Novi mehanizam solidarnosti u određenoj će mjeri biti obvezan, ali fleksibilan. Države članice bi tako bile obvezane pokazati solidarnost u situacijama pritiska migracija, ali bi imale određenu fleksibilnost u načinu na koji će pokazati takvu solidarnost (Sundberg Diez et. Al., 2021).

#### 4. Analiza odabranih Uredbi Pakta

Godine 2016. i 2017. Europska komisija predstavila je prve prijedloge za reformu zajedničkog europskog sustava azila. Među njima su bili i prijedlozi za uspostavu zajedničkog okvira EU-a za preseljenje radi jačanja pravnih mogućnosti i stvaranja održivog te poštenog zajedničkog europskog sustava azila (Europsko vijeće i Vijeće Europske Unije). 1. lipnja 2017., postignut je opći politički dogovor ad referendum između malteškog predsjedništva i Europskog parlamenta uredbe o Agenciji Europske unije za azil Europsko vijeće i Vijeće Europske Unije). Unatoč postignutom dogovoru, određeni dijelovi teksta nisu obuhvaćeni, budući da su bili povezani s drugim zakonodavnim prijedlozima iz paketa za reviziju zajedničkog europskog sustava azila (Europsko vijeće i Vijeće Europske Unije). U studenom iste godine, Vijeće je postiglo dogovor o mandatu za pregovore o nacrtu pravila koja bi regulirala kvalifikaciju

---

<sup>4</sup> Navedenim novim paketom mjera nastojat će se ubrzati postupci na granici, uvest će se novo razdoblje zadržavanja od 3 do 6 mjeseci za migrante koji čekaju povratak, s maksimalnim produženjem do 12 mjeseci te suradnja s trećim zemljama (Corti, Mejías, 2020: 2).

podnositelja zahtjeva za azil te poboljšala uvjete za život tražitelja azila diljem EU-a (Europsko vijeće i Vijeće Europske Unije). Također su iste godine započeti pregovori o uredbi koja bi uspostavila okvir za preseljenje unutar EU-a radi prihvata tražitelja azila. Krajem 2019. godine, ministri i ministrice unutarnjih poslova EU-a raspravljali su o budućnosti migracijske politike i politike azila, izvješću finskog predsjedništva (Europsko vijeće i Vijeće Europske Unije). Ova rasprava potvrdila je potrebu za sveobuhvatnim pristupom migracijama kako bi se efikasno odgovorilo na izazove s kojima se EU suočava. Godine 2020., Europska komisija predstavila je novi pakt o migracijama i azilu, istovremeno s pet novih zakonodavnih prijedloga koji su imali za cilj reformirati pravila EU-a o azilu. Ministri i ministrice EU-a raspravljali su o ključnim aspektima ovog pakta, uključujući vanjsku dimenziju, mehanizam solidarnosti i integraciju. U siječnju 2022., stara Europska agencija za azil zamijenjena je novom Agencijom Europske unije za azil, s ciljem unapređenja funkcioniranja zajedničkog europskog sustava azila (Europsko vijeće i Vijeće Europske Unije). 2023. godine, španjolsko predsjedništvo postiglo je privremeni dogovor s Europskim parlamentom o pet ključnih zakonodavnih akata koji čine Pakt o migracijama i azilu (Europsko vijeće i Vijeće Europske Unije). Također su postigli dogovor o tri zakonodavna akta o azilu i migracijama već 2022. godine. Ovi zakonodavni akti obuhvaćaju različite aspekte upravljanja azilom i migracijama u EU-u.

Ovaj novi paket mjera će, dakle, činiti pet uredbi, tri preporuke i jedna direktiva. Pet uredbi čine ključne zakonodavne smjernice Novog Pakta, pri čemu su Europski parlament i Vijeće odredili njihov sadržaj na sljedeći način:

Uredba o uvođenju provjera na vanjskim granicama<sup>5</sup> predviđa postupak prije ulaska kako bi se brzo pregledao profil tražitelja azila i prikupile osnovne informacije poput nacionalnosti, dobi, otisaka prstiju i sliku lica. Također će se provoditi provjere zdravlja i sigurnosti (Liboreiro, 2023).

Uredba o uspostavi sustava Eurodac za usporedbu biometrijskih podataka<sup>6</sup>, kojom se ažurira Eurodac, velika baza podataka koja će pohraniti biometrijske podatke prikupljene tijekom

---

<sup>5</sup> Prijedlog Europskog parlamenta i vijeća o uvođenju dubinske provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/817 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020PC0612>

<sup>6</sup> Izmijenjeni prijedlog Europskog parlamenta i vijeća o uspostavi sustava „Eurodac” za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) XXX/XXX [Uredba o upravljanju azilom i migracijama] i Uredbe (EU) XXX/XXX [Uredba o preseljenju] radi identificiranja državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva s nezakonitim boravkom, o zahtjevima tijela kaznenog progona država članica i Europolu za usporedbu s podacima iz Eurodaca u svrhu kaznenog progona te o izmjeni

postupka provjere. Baza podataka će preći s brojanja prijava na brojanje podnositelja zahtjeva kako bi se spriječile višestruke tvrdnje pod istim imenom (Liboreiro, 2023).

Uredbe kojom se utemeljuje zajednički postupak međunarodne zaštite (izmijenjena Uredba o APR-u)<sup>7</sup> predviđa dva moguća koraka za migrante: tradicionalni postupak azila, koji obično traje nekoliko mjeseci, i ubrzani postupak na granici, namijenjen da traje najviše 12 tjedana. Postupak na granici primjenjivat će se na migrante koji predstavljaju rizik za nacionalnu sigurnost i one koji dolaze iz zemalja s niskim postotkom priznavanja, poput Maroka, Pakistana i Indije. Ovi migranti neće imati dopuštenje ulaska na nacionalni teritorij, već će biti zadržani u objektima na granici (Liboreiro, 2023).

Uredbe o upravljanju azilom i migracijama (AMMR)<sup>8</sup>, koja uspostavlja sustav "obvezne solidarnosti" koji će zemljama pružiti tri opcije za upravljanje migrantskim tokovima. Svaka država članica tako može odlučiti hoće li solidarnost iskazati kroz premještaj tražitelja međunarodne zaštite iz država članica na vanjskoj granici ili će sponzorirati postupke povrata državljana trećih zemalja kojima nije odobrena međunarodna zaštita ili će pak solidarnost iskazati kroz pomoć u izgradnji graničnih, azilnih i prihvatnih kapaciteta u trećim zemljama (Hrvatski sabor, 2020). Europska komisija pritom napominje da sustav neće prisiljavati nijednu članicu da prihvati izbjeglice sve dok doprinose putem bilo koje od druge dvije opcije (Liboreiro, 2023).

Uredbe o kriznim situacijama i slučajevima više sile<sup>9</sup> predviđa iznimna pravila koja će se primjenjivati kada je sustav azila EU-a ugrožen iznenadnim i masovnim dolaskom izbjeglica, kao što je bilo tijekom migrantske krize 2015.-2016. ili u situaciji više sile, poput pandemije COVID-19. U tim okolnostima, nacionalnim vlastima dopušteno je primjenjivati strože mjere, uključujući dulje razdoblje zadržavanja (Liboreiro, 2023).

---

uredaba (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/818 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020PC0614>

<sup>7</sup> Izmijenjeni prijedlog Europskog parlamenta i vijeća o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020PC0611>

<sup>8</sup> Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i vijeća o upravljanju azilom i migracijama i izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ i predložene Uredbe (EU) XXX/XXX [Fond za azil i migracije] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020PC0610>

<sup>9</sup> Prijedlog Europskog parlamenta i vijeća o kriznim situacijama i situacijama više sile u području migracija i azila <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020PC0613>

U nastavku će više biti riječi o prijedlozima Uredbe o uvođenju provjera na vanjskim granicama te Uredbe o upravljanju azilom i migracijama.

#### 4.1. Prijedlog uredbe o uvođenju provjera na vanjskim granicama

Uredbom o uvođenju provjera na vanjskim granicama Europska unija postavila je jedinstvena pravila za dubinsku provjeru pri ulasku državljana trećih zemalja koji ne ispunjavaju uvjete ulaska ili koji su pristigli nakon operacije traganja i spašavanja (tzv. „screening policy“) (Europska komisija, 2020). Dubinska provjera ima nekoliko ključnih ciljeva. Prvenstveni cilj dubinske provjere jest osigurati brzo upućivanje svih državljana trećih zemalja koji se nalaze na vanjskim granicama, a ne ispunjavaju uvjete ulaska ili su pristigli nakon operacija traganja i spašavanja, na odgovarajući postupak (Europska komisija, 2020).

Osim toga, provodi se kako bi se osigurala identifikacija potencijalnih rizika za zdravlje i sigurnost. U skladu s uredbom, uspostavljaju se jedinstvena pravila postupanja tijekom faze procjene individualnih potreba državljana trećih zemalja prije ulaska.

Dubinska provjera treba obuhvatiti sljedeće elemente: preliminarni zdravstveni pregled i provjeru ranjivosti, identifikaciju na temelju europskih baza podataka, prikupljanje biometrijskih podataka te sigurnosnu provjeru kroz pretraživanje nacionalnih i baza podataka EU, posebno Schengenskog informacijskog sustava (SIS), kako bi se ocijenila moguća prijetnja unutarnjoj sigurnosti (Europska komisija, 2020).

Dubinska analiza provodit će se na lokacijama koje se nalaze na vanjskim granicama ili u njihovoj blizini, odnosno na državnom području države članice<sup>10</sup>. Screening postupak, prema prijedlogu Uredbe, završit će se u roku od 3-5 dana, što se može produljiti za dodatnih 5 dana u iznimnim okolnostima (Uredba o uvođenju analize, 2020<sup>11</sup>). Iznimne okolnosti ovdje uključuju situaciju u kojoj se na granicama nalazi nerazmjern broj državljana trećih zemalja, a u kojem slučaju Uredba propisuje navedeno produljenje roka.

Države članice imenuju nadležna tijela koja provode dubinske provjere. Ona raspoređuju odgovarajuće osoblje i dostatna sredstva za učinkovitu provedbu dubinske provjere (čl. 6. st. 7. Uredbe ). Države članice imenuju kvalificirano medicinsko osoblje koje obavlja zdravstveni pregled (čl. 6. st. 7. Uredbe ).

---

<sup>10</sup> Države članice će provesti dubinsku provjeru na svom državnom području na državljane trećih zemalja koji se nalaze na njihovu državnom području ako ne postoje naznake da su prešli vanjsku granicu kako bi zakonito ušli na državno područje država članica (čl. 5. i čl. 6. Uredbe o uvođenju dubinske provjere).

<sup>11</sup> Čl. 6. st. 3. Uredbe o uvođenju dubinske provjere

Državljeni trećih zemalja koji su podvrgnuti detaljnoj provjeri prolaze kroz početni medicinski pregled kako bi se utvrdile njihove trenutačne zdravstvene potrebe ili potreba za izolacijom zbog javnozdravstvenih razloga<sup>12</sup> te dodatnim provjerama kako bi se utvrdilo jesu li te osobe u ranjivom položaju, jesu li žrtve mučenja ili imaju posebne potrebe u vezi s prihvatom ili postupovnim potrebama. Ako je državljanin treće zemlje ranjiva osoba, potrebno je provesti pravodobnu i primjerenu pomoć s obzirom na njegovo fizičko i duševno zdravlje. Uz to, potrebno je na granicama angažirati osoblje koje je osposobljeno i kvalificirano za postupanje s maloljetnicima. Nadalje, obvezno je i provođenje sigurnosne provjere kako bi se utvrdilo predstavljaju li prijetnju unutarnjoj sigurnosti, a koja može uključivati provjeru državljana trećih zemalja i predmeta koje posjeduju.

Uredba propisuje obvezu država članica za uvođenjem neovisnog mehanizma praćenja, a u svrhu zakonitog provođenja provjera (čl. 7. st. 1. Uredbe). Nadalje, propisana je i obveza informiranja državljana trećih zemalja o svrsi i načinima dubinske provjere, a koje će se pružati na jeziku koje osoba razumije ili se opravdano smatra da razumije (čl. 8. st. 3. Uredbe).

Za provođenje dubinske provjere bit će nužna financijska podrška koja će obuhvaćati izgradnju i nadogradnju prostora na graničnim prijelazima te u prihvatnim centrima, osposobljavanje osoblja graničnog nadzora i drugih relevantnih tijela, pristup relevantnim bazama podataka na novim lokacijama, zapošljavanje i osposobljavanje novog osoblja za provedbu dubinske provjere, angažiranje medicinskog osoblja te nabavu medicinske opreme i prostora za preliminarnu zdravstvene preglede te uspostavu spomenutog neovisnog mehanizma praćenja (Europska komisija, 2020).

Iako je Komisija prepoznala negativni aspekt ove odredbe Pakta donesavši prijedlog kako da se potencijalno narušavanje ljudskih prava izbjegne, mnogi autori i dalje ističu neizbježne nedostatke dubinske provjere. Mane ovog rješenja vidljive su u nedostatku pristupa pravnoj pomoći ili pravu na žalbu, a što izaziva zabrinutost jer navedeno nije u skladu s Europskom konvencijom o ljudskim pravima (Welcome, 2020). Tijekom screening-a, osobe bi se automatski smještale u određene objekte s ograničenim pristupom informacijama. Nakon završetka inicijalne provjere, omogućio bi se pristup postupcima azila ili povratka na granici, a ti postupci bi mogli potrajati i do deset mjeseci u slučaju masovnih priljeva (Welcome, 2020).

---

<sup>12</sup> Međutim, ako nadležna tijela smatraju da nije potreban početni medicinski pregled na temelju okolnosti povezanih s općim stanjem pojedinih predmetnih državljana trećih zemalja i razloga za njihovo upućivanje na dubinsku provjeru, ista se neće provesti u skladu s čl. 9. Uredbe o uvođenju dubinske provjere.

Također je bitno napomenuti da bi navedeni screening postupci vrijedili i za osobe koje su već na teritoriju EU-a, pod uvjetom da postoji indicija o nezakonitom ulasku. Otvaranje centara za screening moglo bi rezultirati daljnjim derogacijama ljudskih prava, te bi moglo pretvoriti države članice EU-a smještene na vanjskim granicama u potencijalne "hotspot" zemlje (Welcome, 2020).

#### 4.2. Prijedlog uredbe o upravljanju azilom i migracijama

Prijedlog Uredbe o upravljanju azilom i migracijama jedna je od ključnih uredbi u području azila i migracija, a koja bi, nakon što se o njoj postigne dogovor, trebala zamijeniti Dublinsku konvenciju (Europsko vijeće i Vijeće Europske unije, 2023). Kako bi se uravnotežio postojeći sustav u kojem je nekoliko država članica odgovorno za veliku većinu zahtjeva za azil, u novoj se Uredbi predlaže pristup solidarnosti i uzajamne pomoći između država članica tijekom procesa vraćanja nezakonitih migranata, koji se naziva sponzorirano vraćanje. Na ovaj način, države članice imaju mogućnost preuzimanja odgovornosti u ime druge države članice kako bi sudjelovale u procesu vraćanja neregularnih migranata (AMMR, 2020).

Takav mehanizam sponzoriranog vraćanja aktivirat će se ukoliko se tijekom postupka na granici utvrdi da migrant ne ispunjava uvjete za međunarodnu zaštitu. Tada će država članica "sponzor" pomoći državi članici "korisnici" u olakšavanju povratka s granice ili deportaciji osobe bez dokumenata u zemlju porijekla ili u sigurnu treću zemlju iz koje je došao na vanjsku granicu (Stanojević, 2023). Unutar okvira sponzorstva vraćanja, jedna država članica se obvezuje pomoći drugoj državi članici koja se suočava s migracijskim pritiskom. Država članica sponzor pružit će pomoć korisnici kroz pružanje savjetovanja o procesu vraćanja i reintegracije, potporu u dobrovoljnom povratku i reintegraciji nezakonitih migranata koristeći vlastite programe i resurse te vođenjem ili podržavanjem političkog dijaloga s trećim zemljama kako bi se olakšao ponovni prihvrat nezakonitih migranata koji se trenutno nalaze u državi članici korisnici (AMMR, 2020). U slučaju da ovi naponi ne uspiju nakon osam mjeseci, sponzorska država bi provela transfer tih osoba i nastavila raditi na njihovu vraćanju u skladu s Direktivom o vraćanju (AMMR, 2020). U cijelom procesu značajnu ulogu će imati Frontex, europska agencija za graničnu i obalnu stražu, u okviru koje će se imenovati zamjenik izvršnog direktora za vraćanje (predviđen isto tako i Uredbom EGOS II) te one države članice koje su u kontekstu solidarnosti prihvatile odgovornost za sponzoriranje postupaka povrata (Hrvatski sabor, 2020: 3). Frontex bi pružao logističku podršku, uključujući organizaciju zračnih prijevoza, s ciljem efikasnog i učinkovitog povratka nezakonitih migranata u njihove matične zemlje (Penić, 2023).



Iz ovog pristupa može se zaključiti da je Komisija je nastojala pronaći ravnotežu između zahtjeva mediteranskih zemalja koje su se nosile s izazovima velikog priljeva izbjeglica i zahtjeva istočnih zemalja koje nisu bile voljne prihvatiti migrante na svojim teritorijima. S obzirom na nedostatak solidarnosti među istočnim zemljama, novi Pakt imao je cilj uspostaviti mehanizam sponzorstva kako bi države postale posrednici u procesu povratka. Na taj način omogućava se suradnja na zajedničkom i solidarnom djelovanju, uz istovremenu zaštitu vlastitih interesa i teritorija (Stanojević, 2023).

No, ovaj novi mehanizam sponzoriranog vraćanja našao se na meti kritika. Naime, najveća mana ovog sustava vidljiva je prije svega zbog neposredne opasnosti od kršenja načela non-refoulement<sup>13</sup>, koje jamči da nitko ne bi trebao biti vraćen u zemlju gdje bi bio izložen povredama ljudskih prava (Corti, Mejías, 2020: 2). Sponzorirano vraćanje, iako ima svoje prednosti, ne pruža dovoljnu razinu solidarnosti iz nekoliko razloga. Prvo, važno je napomenuti da će se i dalje primjenjivati pravila Dublinske uredbe. Ovo može proširiti odgovornost na države koje su već pod pritiskom, umjesto da ih stvarno rastereti (Vrkić, 2023: 54). Nadalje, države članice-sponzori imaju znatnu fleksibilnost u odabiru načina i opsega pružanja solidarnosti državi koja je u potrebi. To uključuje i odabir nacionalnosti migranata čije će vraćanje podržati. Ova sloboda izbora može rezultirati neujednačenim pristupom solidarnosti među različitim državama članicama (Vrkić, 2023: 54). Osim toga, postoji primjetna tendencija favoriziranja vraćanja umjesto premještanja. Države članice-sponzori mogu preferirati ovu opciju kako bi odgodile prijenos migranata na svoje područje, čime se povećava nejednakost u raspodjeli odgovornosti (Vrkić, 2023: 54).

Sponzorirano vraćanje tako očito pokazuje nedostatak ujednačene solidarnosti i može izazvati dodatni pritisak na već opterećene države članice.

## 5. Uloga javne uprave u implementaciji novog Pakta

Novi pristup javnoj upravi, poznat kao policy pristup, naglašava ključnu ulogu javne uprave u oblikovanju i provedbi javnih politika. Ovaj pristup posebno je relevantan u području migracija, gdje javna uprava sudjeluje u svim fazama procesa i implementacije javnih politika, uključujući

---

<sup>13</sup> Načelo zabrane vraćanja (non-refoulement) temeljna je komponenta međunarodnopravne zaštite izbjeglica (Lalić Novak, 2015: 370). Kodificirana je člankom 33 Konvencije o statusu izbjeglica kojim se propisuje da „nijedna država ugovornica ne smije protjerati niti vratiti (»refouler«) izbjeglicu, ni na koji način, na područje gdje bi njen život ili sloboda bili ugroženi zbog njene rasne, vjerske, ili nacionalne pripadnosti ili pak zbog pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja“.

postavljanje programa rada, oblikovanje politika, usvajanje odluka te provođenje i vrednovanje javnih politika (Lalić Novak, 2019: 9). Prva faza uključuje postavljanje programa rada, inicijativu i definiranje problema, s posebnim naglaskom na ulogu javne uprave u pripremi politika i propisa u EU organima (Lalić Novak, 2019: 9). U fazi oblikovanja politike, javna uprava koordinira izradu politika migracija, priprema zakonske prijedloge te vodi brigu o usklađivanju s pravnom stečevinom EU (Lalić Novak, 2019: 10). U trećoj fazi policy procesa odabire se rješenje koje se dalje prihvaća kroz formalne odluke koje donose nadležna tijela. Ovdje državna uprava donosi provedbene propise kojima detaljnije razrađuje odredbe zakona, što je posebno važno u vidu usklađivanja novog europskog migrantskog zakonodavstva (Lalić Novak, 2019: 10). Sljedeća faza uključuje provedbu javne politike koja, posebice u području migracija, ima ključnu ulogu. U ovoj fazi Ministarstvo unutarnjih poslova igra središnju ulogu u nadzoru granice i sprječavanju neregularnih migracija (Lalić Novak, 2019: 10). Osim MUP-a, i druga ministarstva su važna u provedbi migrantske politike kao što su zdravstveni i obrazovni sustav, a kojima će biti riječi u sljedećim poglavljima. U zadnjoj fazi, fazi vrednovanja, javna uprava mjeri učinak odabranih rješenja, procjenjuje rezultate i razmatra eventualne promjene u provedbi mjera ili aktivnosti (Lalić Novak, 2019: 11).

Dakle, javna uprava nosi centralnu ulogu u definiranju društvenih problema, identifikaciji mogućih rješenja tih problema i osiguravanju provedbe prihvaćenih rješenja (Lalić Novak, 2019: 9). Iz tog razloga, važno je imati razvijene upravne kapacitete u smislu poznavanja područja migracija te u pogledu provedbe policy procesa (Lalić Novak, 2019: 13). S tim u vezi, postavlja se pitanje kvalitete državnih službenika zaposlenih pri pojedinim ministarstvima i njihove sposobnosti da koordiniraju prijedloge politika koje su u njihovoj nadležnosti (Lalić Novak, 2019: 13). U tom smislu, u hrvatskim ministarstvima je primijećen problem nepostojanja jasnih ciljeva i zadaća koje službenici trebaju slijediti te nedostatak dovoljno razvijenih analitičkih kapaciteta za praćenje stanja (Lalić Novak, 2019: 13). Zbog toga službenici često postupaju reaktivno, rješavajući probleme kad nastanu, umjesto da spriječe da se uopće i pojave, zbog čega je službenička pozicija dodatno oslabljena te počesto umjesto stručnih kriterija dominira politički voluntarizam (Giljević u Lalić Novak, 2019).

### 5.1. Ustroj javne uprave u kontekstu međunarodne zaštite

U Republici Hrvatskoj poslovi vezani uz strance i tražitelje međunarodne zaštite u nadležnosti su Ministarstva unutarnjih poslova. Unutar ministarstva ustrojstvena je Uprava za imigraciju, državljanstvo i upravne poslove. U sklopu navedene uprave djeluje Sektor za strance i međunarodnu zaštitu, a unutar kojeg djeluju dvije službe koje koordiniraju rad na području

međunarodne zaštite: Služba za međunarodnu zaštitu i Služba za prihvata i smještaj tražitelja međunarodne zaštite. Služba za međunarodnu zaštitu podijeljena je na tri odjela: Odjel za postupak međunarodne zaštite, Odjel za dublinski postupak te Odjel za integraciju. Služba za prihvata i smještaj tražitelja međunarodne zaštite je pak podijeljena na dva odjela: Prihvatilište za tražitelje međunarodne zaštite u Zagrebu i Prihvatilište za tražitelje međunarodne zaštite u Kutini (Ministarstvo unutarnjih poslova). Služba je zadužena za prihvata i smještaj tražitelja međunarodne zaštite, te omogućavanju pristupa pravima tražitelja, u što, između ostalog, ulazi: pristup zdravstvenom i obrazovnom sustavu, zaprimanje zahtjeva za međunarodnom zaštitom te podizanje standarda u prihvatilištima. Neposredno u službi sistematizirano je ukupno 58 zaposlenika, no nisu sva mjesta popunjena (Stipić, 2023: 24).

Zbog konstantnog povećanja broja tražitelja međunarodne zaštite te budućih obveza koje donosi novi Pakt kao što su provođenje dubinske analize na granicama te sponzorirano vraćanje, nužno je osigurati poštivanje zakonom utemeljenih prava osoba koje traže međunarodnu zaštitu. Ta prava propisana su, među ostalim i Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti<sup>14</sup> u kojem je propisano pravo tražitelja na boravak, slobodu kretanja u Republici Hrvatskoj, osiguranje odgovarajućih materijalnih uvjeta prihvata, zdravstvenu zaštitu te osnovno i srednje obrazovanje. Osigurati ostvarenje tih prava moguće je ako kapaciteti javne uprave mogu odgovoriti na povećane zahtjeve tražitelja. Uz to, ispunjenje obveza iz Pakta za javnu upravu iziskuju dodatne resurse, uključujući proširenje ljudskih kapaciteta, nabavu dodatne opreme i osiguranje dodatnih financijskih sredstava kako bi se učinkovito odgovorilo na rastuće zahtjeve (Akcijski plan, 2020). Kako bi se lokalnim i regionalnim tijelima omogućila lakša provedba obrazovanih i jezičnih obuka, važnu ulogu ima Fond za azil, migracije i integraciju za razdoblje 2021. do 2027. Ovaj Fond ključni je mehanizam pružanja izravnog financiranja lokalnim i regionalnim tijelima (Europski parlament, 2023: 5).

Gore navedeni izazovi trebali bi biti uzeti u obzir prilikom pripreme migracijske politike. Od Hrvatske kao članice EU očekuje se sprječavanje neregularnih migracija i učinkovit nadzor vanjske granice EU, što također pretpostavlja dovoljne kapacitete javne uprave, posebno MUP-a i njegovih dekoncentriranih jedinica na teritoriju (Lalić Novak, 2019: 15).

U nastavku, fokus će biti usmjeren na implementaciju instituta dubinske analize i sponzoriranog vraćanja, koje Hrvatska vlada planira integrirati u nacionalni pravni sustav do kraja 2024. godine (Akcijski plan, 2022:16). Razmatrat će se može li i na koji način hrvatska javna uprava

---

<sup>14</sup> Čl. 52. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (NN 70/15, 127/17, 22/23)

adekvatno ispuniti obveze iz Pakta te će se predstaviti očekivane posljedice koji će za sobom nositi ova nova europsko-azilna politika.

## 6. Implementacija pojedinih Uredbi Pakta

Implementacija novog Pakta predstavlja složen proces koji zahtijeva suradnju i podršku različitih institucija i organizacija. Agencija Europske unije za azil (dalje u tekstu: EUAA) igra ključnu ulogu u ovom procesu pružajući podršku državama članicama EU-a u primjeni zakonodavnog okvira koji regulira uvjete prihvata i međunarodne zaštite (CEAS) (Stipić, 2023: 18).

Cilj EUAA je osigurati operativnu, pravnu, tehničku i savjetodavnu pomoć državama članicama kako bi se osigurala dosljedna primjena novih pravila (Stipić, 2023: 18). Jedna od ključnih uloga EUAA je brzo slanje operativne pomoći u zemlje EU-a koje se suočavaju s migracijskim pritiskom (Stipić, 2023: 18). Osim toga, agencija ima mogućnost koristiti stalnu pričuvu od 500 nacionalnih stručnjaka za azil, čime se osigurava brza reakcija na izazove u području azila (Stipić, 2023: 18). Planira se da će EUAA od početka 2024. nadzirati rad država članica i provođenje praksi prihvata i postupka priznavanja azila, a što može omogućiti identifikaciju potencijalnih nedostataka u sustavima država članica te izradu preporuka za njihovo uklanjanje (Stipić, 2023: 18). Agencija također ima ulogu pripreme i distribucije informacija o stanju azila i migracija u EU-u. Iako su ti podaci pripremljeni od strane država članica, EUAA ih objedinjuje i širi javnosti kako bi se podigla svijest o trenutnoj situaciji (Stipić, 2023: 18). Unatoč izazovima s kojima se suočava, EUAA je ključan alat koji osigurava da nacionalni sustavi budu u skladu s novim zakonodavnim zahtjevima, pa i sa novim Paktom o migracijama i azilu.

### 6.1. Implementacija Uredbe o uvođenju provjera na vanjskim granicama

Migracijska kriza 2015.-2016. dovela je do tzv. Schengenskog paradoksa. Države članice su pojedinačno obustavile Schengenski režim i uspostavile nacionalne kontrole na unutarnjim granicama, dok je vanjska Schengenska granica ostala prohodna za svakodnevne migracijske tokove. Unutarnje granice između država članica bile su zatvorene ili pod nadzorom, dok je vanjska granica bila prohodna za dnevni priljev do 10 000 ljudi (Terry u: Zorkoa, Mikaca, Yoderb, 2023: 4). Za kontrolu takvih migracijskih tokova ključna je uloga granične policije i pravilno uspostavljenog sustava nadzora vanjskih granica, te će se, po stupanju na snagu očekivanog Pakta, isticati i uloga medicinskog osoblja na granicama.

### 6.1.1. Pripremljenost policijskih službenika

Prema izvješću Vlade Republike Hrvatske, Republika Hrvatska je, kroz dugi niz godina pripreme za ulazak u schengenski prostor, uspostavila dobar sustav nadzora vanjske granice, a ulaskom u schengenski prostor od 1. siječnja 2023. i sustav nadzora na unutarnjim granicama kroz tzv. kompenzacijske mjere (Vlada RH, 2023: 6). Vlada ističe kako se kroz kompenzacijske mjere intenzivno provode aktivnosti vezane uz tehničko opremanje, obuku policijskih službenika, izradu analitičkih dokumenata u cilju kvalitetnog usmjeravanja službe i postizanja optimalne razine svjesnosti rizika te nadzorno-usmjerivačke aktivnosti (Vlada RH, 2023: 6). MUP ističe kako su hrvatski kapaciteti u pogledu zaštite vanjske granice jedni od najučinkovitijih u EU-u te da bez obzira na pojačani pritisak u svim zemljama u jugoistočnoj Europi, hrvatska policija stanje sigurnosti drži u kontroliranim uvjetima (Vlada RH, 2023: 9). Nadalje ističu kako se na granici provode mjere i postupaju sukladno schengenskom aquisu bez tolerancije na kršenje ljudskih prava (Vlada RH, 2023: 9).

S druge strane, institucije za ljudska prava i druge organizacije izvijestile su o slučajevima kolektivnih protjerivanja i prisilnih deportacija na hrvatskoj granici, kao i o uskraćivanju pristupa postupcima azila te nasilju, zlostavljanju ili zlostavljanju ljudi koji pokušavaju prijeći u Hrvatsku<sup>15</sup> (Europski ombudsman, 2022). Prigovor na takva postupanja hrvatske policije upućen je Europskom pravobranitelju koji je zaključio da postoje značajni nedostaci u kontekstu hitnog financiranja aktivnosti upravljanja granicom u Hrvatskoj, posebice u vezi s praćenjem usklađenosti s temeljnim pravima (Europski ombudsman, 2022).

Takvo je postupanje policije, između ostalog, u suprotnosti sa Zakonom o policiji u kojem su propisane povrede službene dužnosti. Tako je, primjerice, propisano da nezakonit rad i zlouporaba položaja u službi, odnosno prekoračenje ovlasti u službi<sup>16</sup>, predstavlja težu povredu službene dužnosti, a koja je vidljiva u policijskom ophođenju s migrantima<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Decision concerning how the European Commission monitors and ensures respect for fundamental rights by the Croatian authorities in the context of border management operations supported by EU funds (case 1598/2020/VS): <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/152811>

<sup>16</sup> Čl. 96. st. 1. t. 2. i 3. Zakona o policiji (NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19)

<sup>17</sup> Neki od predmeta koji su se pojavili na Europskom sudu za ljudska prava, a koji se odnose na postupanje hrvatske policije prema migrantima su: M.H. protiv Hrvatske (<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-213213%22%7D>) i S.B. i ostali protiv Hrvatske (<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22migrant%22,%22respondent%22:%5B%22HRV%22,%22itemid%22:%5B%22001-202733%22%7D>). U presudi M.H. protiv Hrvatske Europski sud za ljudska prava utvrdio je višestruka kršenja Konvencije u vezi s „pushback-om“ obitelji Afganistanskog porijekla na hrvatsko-srpskoj granici pri čemu je smrtno stradalo šestogodišnje dijete.

Kako bi se stalo na kraj ovakvoj zloupotrebi policijskih ovlasti, važno je utemeljenje neovisnog sustava nadzora policije. Prijedlog Uredbe o uvođenju provjera na vanjskim granicama postavlja obvezu svim državama članicama Europske unije da usvoje praksu neovisnog nadzora postupanja policije prema migrantima i azilantima.

U Republici Hrvatskoj takav neovisan sustav nadzora (dalje u tekstu: IMM<sup>18</sup>) uspostavljen je 2018. godine (BMVN, 2024: 9). Od tada je primijećeno da trenutno utemeljeni sustav nadzora nije adekvatan za zaštitu granica (BMVN, 2024: 9). Uredba predviđa njegovu primjenu na samim centrima za pregled, iako je nužno neovisno praćenje primjenjivati i na samim granicama gdje se najčešće i događaju tzv. „pushback-ovi“<sup>19</sup>. Kako bi ovaj mehanizam bio učinkovit, nužno je da su u njega uključeni akteri koji se razlikuju od samih graničnih vlasti. Službenici MUP-a koje, prema novoj Uredbi, IMM mora kontrolirati, trenutno kontroliraju operacije i financiranje IMM-a (BMVN, 2024: 10). Iz navedenog se može zaključiti da je neovisnost mehanizma zapravo izrazito ovisna o graničnoj policiji koju nadziru. Osim toga, MUP ima ovlasti u odlučivanju o tome tko će uopće sudjelovati u mehanizmu praćenja. S tim u vezi, nijedan od dionika odabranih od strane MUP-a nema iskustva u području prava migranata (BMVN, 2024: 10).

Stoga je prijeko potrebno angažirati organizacije civilnog društva, nevladine udruge i službenike koji su stručni u područjima migrantskih prava kako bi se podigao standard zaštite migranata, a što je predviđeno Uredbom o uvođenju provjera na vanjskim granicama (Veljković, 2021). Kako bi se postiglo navedeno, potrebno je naglasak staviti na edukaciji policijskih službenika. Važno je uvesti jasne i transparentne kriterije u odabiru sudionika u IMM-u kako bi se osigurala što veća neovisnost sustava. Prema Uredbi o uvođenju provjera na vanjskim granicama, u neovisan nadzor u Hrvatskoj trebat će se uključiti i oni koji se bave specijaliziranom procjenom medicinskog stanja i pravnog statusa azilanata i migranata (Veljković, 2021).

U procesu odabira agencija i organizacija pažljivo će biti selektirani stručnjaci s relevantnim iskustvom u medicini, pravnim aspektima migracija, te kriznim situacijama, a bit će im dodijeljeni pravo na 20 opservacija na granici (Veljković, 2021).

---

<sup>18</sup> Independent Monitoring Mechanism

<sup>19</sup> „Pushback“ se odnosi na prisilno vraćanje migranata u zemlju iz koje su prešli granicu Hrvatske. Nakon uspostave IMM-a, dokumentirano je 255 „pushback-ova“ na granicama Hrvatske (BMVN, 2024: 9).

Što se tiče kapaciteta hrvatske policije, hrvatski zastupnik u Europskom parlamentu navodi kako Hrvatska sa 6700 policajaca na granici, ima najveći broj graničnih policajaca po broju stanovnika u cijeloj EU (N1, 2024). No, usprkos tome, granična policija suočava se s izazovom osiguravanja dovoljnog broja osoblja za učinkovito upravljanje neprestanim priljevom migranata na granicama. S tim u vezi, Hrvatski crveni križ (2021:24) u svom izvješću detektirao je da postoji nestašica osoblja u sustavu granične policije, zbog čega su jedinice interventne policije raspoređene kao snage pomoći. Preopterećenje postojećeg osoblja granične policije smanjilo bi se odgovarajućim zapošljavanjem i povećanjem tehničke opremljenosti sustava granične policije (Hrvatski crveni križ, 2021: 24). Prema izvješću iz 2020. navedeno je da je u svrhu nadzora vanjskih granica sprovedeno praćenje i popuna radnih mjesta policijskih službenika za graničnu kontrolu kroz prijem novih odnosno preraspored postojećih policijskih službenika, kao i provedba specijalističke obuke policijskih službenika koji obavljaju poslove granične kontrole<sup>20</sup> (Vlada RH, 2021).

Nadalje, ranije spomenuta obuka granične policije također je ključna radi osiguranja pravilne primjene mjera Pakta. U 2020. godini provedene su razne edukacije za policajce (European Migration Network, 2021: 68), a u svrhu kvalitetnijeg nadzora državne granice, u studenom 2020. godine ažuriran je Jedinostveni plan pojačanog nadzora vanjske kopnene granice Republike Hrvatske u cilju suzbijanja nezakonitih migracija. Također, Koncept zaštite kopnene granice Republike Hrvatske, strateški dokument hrvatske granične policije, ažuriran je u rujnu 2020. godine. Oba dokumenta izrađena su sukladno europskim standardima u cilju pravovremenog planiranja i poduzimanja zajedničkih mjera i radnji za suzbijanje krijumčarenja osoba i nezakonitih migracija (European Migration Network, 2021: 68). Uz to, tijekom 2020. godine, granična policija provela je obuke u vezi s uzimanjem otisaka prstiju za EURODAC. Kroz inicijativu "EMAS - Jačanje aktivnosti granične kontrole na hrvatskom dijelu vanjske granice zbog povećanog migracijskog pritiska", Uprava za granicu organizirala je edukacije policijskih službenika granične policije u suradnji s Hrvatskim pravnim centrom, Hrvatskim Crvenim križom i Međunarodnom organizacijom za migracije (IOM) (European Migration Network, 2021: 41). Te edukacije obuhvatile su teme ljudskih prava migranata, ostvarivanja

---

<sup>20</sup> U 2020. godini postavljene su neke novine u graničnoj kontroli, uključujući 12 detektora otkućaja srca na vanjskim graničnim prijelazima. Ova tehnologija značajno je povećala učinkovitost u otkrivanju pokušaja nezakonitih prelazaka granice. Nadalje, redovito se nadograđivala baza primjeraka putnih isprava kako bi se poboljšala detekcija krivotvorenih dokumenata. U istoj godini, nabavljena je nova oprema za zaštitu državne granice, uključujući bespilotne letjelice različitih dometa i kamere za detekciju pokreta. Policijski službenici prošli su obuke za korištenje ove opreme. Kroz projekt "Uspostava perimetarske zaštite na vanjskoj granici EU" dodatno su nabavljeni i resursi, uključujući 100 dan/noć kamera i 50 pasa za potrebe zaštite granice. (European Migration Network, 2021 :66)

pristupa azilu, zaštite djece bez pratnje, ranjivih skupina u migracijskim kretanjima, razumijevanja kulturoloških razlika i postupaka pružanja prve pomoći, a u svrhu jačanja kapaciteta Ministarstva unutarnjih poslova na području međunarodne zaštite (European Migration Network, 2021: 68).

U svezi prijedloga Uredbe o uvođenju provjera na vanjskim granicama, Hrvatski je sabor u svom Prijedlogu okvirnog stajališta o Paktu zaključio da će odredbe koje se tiču uvođenja dubinskih provjera donijeti opterećenje za Hrvatsku u vidu potrebe dodatnog opremanja granice (Hrvatski sabor, 2020: 4). Naglašava se potreba za zapošljavanjem novog osoblja, posebice prevoditelja, timova za identifikaciju trgovanja ljudima, stručnjaka za rad s ranjivim skupinama i žrtvama mučenja. Dodatni izazovi uključuju prepoznavanje specifičnih potreba migranata te osiguravanje stalnih medicinskih timova na granici, što će dodatno opteretiti zdravstveni sustav (Hrvatski sabor, 2020: 4).

Osim toga, u Saboru (2020: 13). ističu kako screening procedure koje uključuju kratke rokove za provođenje i širok opseg osoba na koje se primjenjuju mogu rezultirati stvaranjem migracijskih bazena na vanjskoj granici EU, što bi moglo negativno utjecati na sigurnost i zaštitu granice. Uz to, obzirom da većina tražitelja u Hrvatskoj dolazi iz trećih zemalja s niskom vjerojatnošću odobrenja međunarodne zaštite<sup>21</sup>, stajalište je Hrvatske da bi procjene trebale biti specifične za svaku državu članicu, umjesto da se primjenjuju na razini EU s fiksnih 20% pozitivnih odluka. Pretpostavlja se da će Uredba o dubinskoj analizi stvoriti neravnotežu odgovornosti među državama članicama, s dodatnim pritiskom na one na vanjskim granicama (Hrvatski sabor, 2020: 13).

U pogledu subvencioniranja granične policije, Europska unija kontinuirano povećava financijska sredstva za migracije, azil i integraciju, posebno nakon 2015. godine. U proračunu EU za razdoblje od 2021. do 2027. godine dodijeljeno je 22,7 milijardi eura za migracije i upravljanje granicama, što je značajno više u odnosu na prethodno razdoblje od 2014. do 2020. godine kada je za iste svrhe bilo izdvojeno 10 milijardi eura (Stipić, 2023: 9). Ova sredstva su bitno doprinijela razvoju sustava međunarodne zaštite u Republici Hrvatskoj, posebno u dijelu opremanja granične policije, ali i u dijelu prihvata i smještaja tražitelja. U narednom razdoblju planirana su još veća ulaganja u navedeni sustav, što će dodatno unaprijediti kapacitete i djelovanje u području migracija i azila (Stipić, 2023: 9).

---

<sup>21</sup> poput Afganistana, Iraka, Irana, Turske i Pakistana



### 6.1.2. Pripremljenost zdravstvenog sustava

Migranti se često suočavaju s dugotrajnim izazovima u pristupu zdravstvenim uslugama, kao što su administrativne zapreke, strah od nesigurnosti glede trajanja njihovog boravka, diskriminaciju, nedostatak informacija o zdravstvenom sustavu te jezične i kulturne barijere. U kontekstu pandemije, EGSO<sup>22</sup> tvrdi da svi migranti, uključujući nezakonite migrante, trebaju imati pristup osnovnim zdravstvenim uslugama, posebice testiranju i cijepljenju, u svim državama članicama EU-a (Soete, 2021: 8). EGSO naglašava važnost preporuka državama članicama za uklanjanje prepreka pristupu zdravstvenim uslugama i prevazilaženje unutarnjih izazova, uključujući informativne kampanje o nacionalnim zdravstvenim sustavima te procjene i zadovoljavanje individualnih zdravstvenih potreba migranata s invaliditetom (Soete, 2021: 8).

U kontekstu provedbe screening procedura, osiguravanje stalnih medicinskih timova na granici dodatan je izazov za hrvatski zdravstveni sustav. Osim što treba osigurati adekvatno medicinsko osoblje tijekom graničnih postupaka, Hrvatska se suočava s posebnim izazovima u stvaranju prihvatnih uvjeta osobama s posebnim potrebama i pružanju podrške stručnjacima koji rade s djecom bez pratnje (Hrvatski sabor, 2020: 6). Trenutni sustav međunarodne zaštite u Hrvatskoj ozbiljno zaostaje u ispunjavanju očekivanih kapaciteta (Hrvatski sabor, 2020: 6).

Važno je napomenuti da članak 9. Uredbe o uvođenju dubinske analize osigurava zdravstvene provjere za osobe koje prolaze kroz postupak dubinske provjere na granici. Međutim, oni koji su predmet provjere unutar teritorija država članica, prema članku 5., bit će podvrgnuti samo preliminarnom medicinskom pregledu ako se isti smatra potrebnim s obzirom na okolnosti (BVMN, 2024:12). Tako će pojačani kapaciteti biti ključni za osiguravanje učinkovitog i temeljitog postupka, kako na granicama, tako i unutar teritorija država članica.

Uz to, članak 9. ne određuje koja je vlast odgovorna za provođenje preliminarnih medicinskih pregleda, pa će tu odluku o dodjeli odgovornosti donositi države članice (BVMN, 2024: 12). Vijeće je predložilo rješenje prema kojemu medicinske provjere mogu obavljati nadležne vlasti u prisutnosti licenciranog medicinskog stručnjaka (BVMN, 2024: 13).

Kako bi se unaprijedili kapaciteti i adekvatnije pristupilo obvezama koje nameće buduća Uredba, potrebno će biti ne samo povećati broj osoblja i prilagoditi njihovu terensku raspodjelu nego i poduzeti sveobuhvatnu reformu nacionalnog sustava za upravljanje migracijama i azilom (Hrvatski sabor, 2020: 6). Hrvatska će morati identificirati ustanove koje pružaju usluge kvalificiranog medicinskog osoblja i sklopiti izvršne ugovore o suradnji za postupak

---

<sup>22</sup> Europski gospodarski i socijalni odbor

screeninga. koje su ključne za funkcionalnost ovakvih lokacija. Bitno je naglasiti i da je za operativnost ovakvih lokacija nužan angažman različitih logističkih organizacija koje su ključne za funkcionalnost ovakvih kompleksnih sustava (npr. za čišćenje, vodoopskrbu, elektroopskrbu ) (Vulas, 2023).

### 6.1.3. Smještajni kapaciteti

S uvođenjem postupaka dubinske analize, Hrvatska bi se mogla suočiti s izazovom odabira i pripreme prikladnih lokacija za provođenje tih postupaka, kako na vanjskim granicama, tako i unutar vlastitog teritorija (Vulas, 2023). Za provedbu postupka screeninga, potrebni su ne samo odgovarajući prostori za provođenje samog postupka, već i smještajni kapaciteti prilagođeni različitim kategorijama osoba. S obzirom na ograničeni rok boravka na lokacijama screeninga, predviđa se da će se Hrvatska suočiti s financijskim, ali i organizacijskim izazovima (Vulas, 2023). Potencijalno rješenje za provođenje dubinske provjere predstavlja novotvoreni migracijski centar u naselju Dugi Dol, smješten nedaleko od općine Krnjak. Radi se o novom prihvatnom centru, zatvorenog tipa koji je isključivo namijenjen za brzu registraciju migranata (Vidaković, 2024).

Iako su lokalne vlasti očekivale da će pri izgradnji centra država pružiti potporu u unapređenju infrastrukture, putem proširenja cesta, osiguravanja telekomunikacijske povezanosti, pružanja internetskog pristupa te postavljanja javne rasvjete, u tijeku izgradnje centra uvidjeli su se mnogi problemi. Naime, za izgradnju centra nisu osigurani adekvatni resursi te je ograničen pristup financijskim sredstvima iz Europske unije, čime se postavlja pitanje održivosti planiranih infrastrukturnih poboljšanja (Hina, 2023). Dodatno, prilikom uspostave centra, lokalne zajednice suočile su se s nedostatkom transparentnosti u njegovom upravljanju te potencijalnom neprilagođenošću države u rješavanju pitanja migracija (Hina, 2023).

Što se tiče kapaciteta prihvatnog centra, isti trenutno raspolaže smještajnim kapacitetima za petstotinjak osoba (Žabec, 2024). Kako je pritisak nezakonitih migracija na području PU Karlovačke u posljednje vrijeme značajno smanjen, kapaciteti Centra nisu niti približno u vrijeme pisanja ovog rada iskorišteni, već se koriste sukladno trenutačnom migrantskom pritisku (Dalmacija Danas, 2024).

## 6.2. Implementacija Uredbe o upravljanju azilom i migracijama

Sponzorirano vraćanje, još je jedna od novina koje se očekuje implementirati novim Paktom. Ovaj se institut našao na meti brojnih kritika. Primjerice, prema mišljenju Hrvatskog sabora, rješenje Pakta kojim bi države članice pružale doprinos u obliku sponzoriranog povratka, ne može značiti samo savjetovanje o dobrovoljnom povratku, pomaganje dobrovoljnog povratka i podržavanje političkog dijaloga s trećim zemljama. Razlog je taj što u tom slučaju neće doći do ravnomjerne raspodjele odgovornosti i tereta migracija među državama članicama (Hrvatski sabor, 2020: 10). Uz to, navodi se kako bi koncept sponzoriranog povratka mogao stvoriti podjele među državama članicama. (Hrvatski sabor, 2020: 10).

Nadalje, Hrvatska izražava oprez prema odredbama koje predviđaju obveznu solidarnost država članica Europske unije kroz isključivo mjere premještaja tražitelja međunarodne zaštite i tzv. sponzoriranih povrata. Posebno je istaknuta zabrinutost u vezi s prijedlogom Uredbe o postupku azila, koja uključuje premještaj tražitelja međunarodne zaštite koji su podvrgnuti postupku na granici (Hrvatski sabor, 2020: 12). Stajalište je da bi takve odredbe mogle predstavljati dodatni "pull faktor", odnosno da bi iste rezultirale privlačenjem migranata i tražitelja azila u države članice. Također, smatra se da bi takve mjere mogle dodatno opteretiti već složen postupak upravljanja migracijama, a s obzirom na složenost postupka upravljanja granicama (Hrvatski sabor, 2020: 12).

Uz to, mnogi autori ističu kao problem da će države jednostavno moći plaćati jačanje vanjskih granica ili financirati zemlje izvan EU-a kako bi spriječile ljude da dođu do Europe umjesto da prioritetno podržavaju solidarnost kroz premještaje i jača sustave zaštite (Geddie, 2023).

Javna uprava i policy pristup imaju velik utjecaj u ublažavanju ovih potencijalno negativnih posljedica europskog zakonodavnog rješenja. Kako bi se što adekvatnije implementirao ovaj institut, potrebno je pojačati kapacitete javne uprave, posebno u koordinaciji i suradnji između država članica. Potrebno je uspostaviti jasne smjernice i propise koji će regulirati ovakav oblik suradnje te osigurati transparentnost procesima sponzoriranog povratka. Ovo predstavlja velik izazov za javnu upravu kako bi se osigurala koherentna i usklađena provedba ovog novog mehanizma na razini Europske unije.

### 6.2.1. Smještajni kapaciteti

Odredbe koje navode da nijedna država članica Europske unije nije obvezna provoditi premještaje, ističe se jedan od ključnih problema: države preferiraju slanje osoba iz svojih zemalja umjesto prihvata novopridošlih, što je očito iz dosadašnjeg iskustva (Stipić, 2023:15). Ovo rješenje zaobilazi neke od izazova migracija. Primjerice, financijska pomoć državi na

vanjskoj granici, kao što je Grčka, nije dovoljna za rješavanje migracijskih problema. Istovremeno, ističe Stipić (2023: 15), unutar EU, među starim članicama poput Belgije i Nizozemske postoji "tihi rat" oko izbjeglica, sustava odgovornosti i prebacivanja odgovornosti s jedne države na drugu. Posljedica toga su pretrpani smještajni kapaciteti namijenjeni za tražitelje međunarodne zaštite, što dovodi do situacije u gradovima gdje ljudi, bez obzira na njihov status boravka, nemaju gdje spavati (Stipić, 2023: 15).

Ponovno, migracijski teret se prebacuje na vanjske države, a ovaj put to uključuje i Republiku Hrvatsku. Problem se dodatno komplicira činjenicom da značajan broj tražitelja međunarodne zaštite ulazi u zemlje bez potrebnih dokumenata i bez poštivanja zakona Europske Unije (Stipić, 2023: 16). Ovo je ilustrirano kroz odredbe o utvrđivanju odgovornosti, gdje se navodi da država članica prvog ulaska ima glavnu odgovornost za zahtjev za azil tijekom prvih dvije godine. Međutim, ako se osoba pokuša premjestiti u drugu državu članicu i pobjegne, odgovornost se nakon tri godine prebacuje na tu drugu državu (Stipić, 2023: 16). Također, ako država članica odbije podnositelja zahtjeva na granici, njezina odgovornost prestaje nakon 15 mjeseci u slučaju ponovljenog zahtjeva (Vijeće EU, u Stipić, 2023: 16). Očito je, prema Stipiću, da postoji nespremnost država članica EU na suočavanje s migracijskim pitanjima, posebno na zloupotrebu postupka međunarodne zaštite, što se često događa. Također je vidljiv utjecaj pojedinih država i nametanje politika pomoću svoje financijske moći (Stipić, 2023: 16). Da bi se provodio opisani postupak, države članice moraju osigurati adekvatne kapacitete prihvata i ljudstva potrebnog za obradu zahtjeva i donošenje odluka o vraćanju. Na razini EU, ti kapaciteti bi trebali iznositi 30 tisuća mjesta, s procjenama da će Republika Hrvatska trebati između 1500 i 2000 mjesta (Stipić, 2023: 16). Ovi kapaciteti bit će utvrđeni temeljem formule koja uzima u obzir broj nezakonitih prelazaka granice i broj zabrana ulaska tijekom trogodišnjeg razdoblja (Stipić, 2023: 16).

S obzirom na sve navedeno, od važnosti je i izuzetno povećanje broja dolazaka tražitelja međunarodne zaštite, posebno od kada je Hrvatska postala dio Schengenskog prostora. Usporedimo li podatke iz 2021. godine, koja je već bila rekordna s 3039 evidentiranih namjera za podnošenjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu, s 2022. godinom, primjetan je nevjerojatan rast od 324%, s ukupno 12 872 izražene namjere. To je daleko najveći broj otkako je Hrvatska uspostavila sustav međunarodne zaštite (Stipić, 2023: 16). U 2023. godini taj trend rasta se

nastavlja, s porastom od preko 600% u odnosu na prvi kvartal 2022. godine<sup>23</sup> (Stipić, 2023: 16). Stoga se može zaključiti da je potrebno hitno pronaći dodatne smještajne kapacitete i osigurati dovoljno stručnog osoblja kako bi se adekvatno odgovorilo na ovaj izazov (Stipić, 2023: 17).

Zbog konstantne potrebe unaprjeđenja zakonskog okvira, pronalaska adekvatnih lokacija s odgovarajućim smještajnim kapacitetima i neprestanog povećavanja broja tražitelja međunarodne zaštite, problem migracija i zlorabe sustava azila izazov je za sve europske države i traži sustavnu prilagodbu i adekvatnu reakciju zaduženih osoba u sustavu.

Osim toga, u vidu smještaja valja uzeti u obzir odredbe Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, kojima se propisuje postupak za smještaj osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Tim je Zakonom tako propisano da osoba kojoj je odobrena međunarodna zaštita ima pravo na smještaj najduže dvije godine od dana uručenja odluke o odobrenju zaštite ako ne posjeduje novčana sredstva ili imovinu kojima bi mogla sudjelovati u plaćanju troškova smještaja (čl. 67. ZMPZ<sup>24</sup>). Zahtjev za odobrenje prava na smještaj podnosi se nadležnom centru za socijalnu skrb (Lalić Novak, Giljević, 2023: 42). Ako centar utvrdi da azilant ili osoba s priznatim statusom supsidijarne zaštite raspolaže financijskim sredstvima ili imovinom kojima bi mogla doprinijeti troškovima smještaja, donijet će odluku kojom će se odrediti da ta osoba sudjeluje u pokrivanju tih troškova (Lalić Novak, Giljević, 2023: 42).

Na temelju rješenja o priznavanju prava na smještaj, Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje dužan je osigurati smještaj osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita u stambenim jedinicama koje su vlasništvo RH ili stambenim jedinicama koje Ured koristi temeljem sklopljenog ugovora o najmu s trećim osobama (čl. 67.a st. 1. ZMPZ).

Ove odredbe Zakona reguliraju organizaciju i kapacitete smještaja u Hrvatskoj te imaju važnu ulogu u pružanju potrebne podrške i zaštite osobama koje su dobile status međunarodne zaštite. U tom smislu i smještaj, odnosno sustav preseljenja predviđen u novom Paktu zahtijeva integrirani pristup koji obuhvaća ne samo prihvati i smještaj, već i angažiranje stručnih

---

<sup>23</sup> Na razini Unije, u 2022. godini zabilježeno je čak 958.800 zahtjeva za azil, što predstavlja značajan porast od 52% u odnosu na prethodnu godinu (Europska komisija). Navedeni trend zamijećen je i u Hrvatskoj gdje je u deset mjeseci 2023. godine evidentirano 60.440 izraženih namjera za traženje međunarodne zaštite što je gotovo pet puta više nego u cijeloj prošloj godini (Vlada RH, 2023: 4).

<sup>24</sup> Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (NN 70/15, 127/17, 33/23)

prevoditelja te suradnju s djelatnicima iz socijalne skrbi (Stipić, 2023: 39). Osim toga, Stipić zaključuje kako je potrebno osigurati učinkovite procedure na granici, s obzirom na dužinu vanjske granice Hrvatske, što implicira prisutnost na barem tri geografske lokacije: oko Slavenskog Broda, na Banovini i na južnom području od Knina do Imotskog, svaka s kapacitetom za otprilike 1000 osoba (Stipić, 2023: 39). Nadalje, nužno je osigurati dodatne smještajne kapacitete u unutrašnjosti zemlje, posebno u urbanim sredinama, kako bi se omogućila pružanje propisanih usluga tražiteljima međunarodne zaštite (Stipić, 2023: 39). S obzirom na složenost ovih zadataka, očekuje se da će se sektor ili čak uprava za prihvata i smještaj razviti kako bi se odgovorilo na potrebe sustava (Stipić, 2023: 40). Međutim, opis radnih obaveza i zahtjevnost poslova u koliziji su s trenutnim stanjem na tržištu rada i primanjima, stoga je hitno potrebno poboljšati financijske uvjete kako bismo zadržali postojeće stručnjake te privukli nove, mlade i obrazovane kadrove u sustav azila (Stipić, 2023: 40).

U odnosu na obveze koje države članice moraju ispuniti kako bi ispunili svoju dužnost solidarnosti neki autori ističu kako je nužno uspostaviti trajni sustav financijskih doprinosa koji bi pokrili troškove prijema, smještaja, određivanja statusa i, kad je to potrebno, financirali dugoročnu integraciju tražitelja azila, odnosno azilanata (Milazzo, 2023:1185). Sustav bi tako trebao osigurati da tražitelji azila imaju pristup pravednim postupcima i adekvatnim standardima bez obzira u kojoj se državi članici nalaze (Milazzo, 2023: 1185). U tom smislu, solidarnost pretpostavlja suradnju i pravedno dijeljenje odgovornosti (Milazzo, 2023: 1185).

### 6.2.2. Pripremljenost zdravstvenog sustava

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, zajedno s pripadajućim propisima, definira niz prava i usluga koje su dostupne tražiteljima međunarodne zaštite u Hrvatskoj.

Jedno od osnovnih prava tražitelja azila je pravo na hitnu medicinsku zaštitu i hitan medicinski transport (Care, 2017:2). Ovo pravo omogućuje pravovremenu intervenciju u slučaju hitnih medicinskih potreba, čime se osigurava brza i adekvatna skrb u slučaju ozbiljnih zdravstvenih problema (Care, 2017:2). Nadalje, tražitelji azila imaju pravo na hitnu stomatološku pomoć kako bi se osiguralo održavanje oralnog zdravlja i liječenje akutnih stomatoloških problema (Care, 2017:2).

Kada tražitelju azila ili osobi pod odobrenom međunarodnom zaštitom bude dodijeljen status azilanta ili osobe pod supsidijarnom zaštitom, otvaraju se nova prava u pogledu zdravstvene zaštite. Oni i članovi njihove obitelji tada ostvaruju pravo na zdravstvenu zaštitu u istom opsegu

kao osigurana osoba u obveznom zdravstvenom osiguranju (Care, 2017:2). Ova šira pokrivenost omogućuje pristup raznovrsnim medicinskim uslugama, uključujući specijalističke preglede, dijagnostiku, terapiju i rehabilitaciju, što osigurava adekvatnu brigu o njihovom zdravlju i dobrobiti (Care, 2017:2).

Obzirom da je moguće da će institut sponzoriranog vraćanja u praksi dodatno opteretiti države na vanjskim granicama, u kontekstu zdravstvenog sustava, ovo može rezultirati dodatnim pritiskom na resurse i usluge zdravstvene skrbi Hrvatske. Uzimajući ovo u obzir, važno je osigurati da se prava na zdravstvenu zaštitu migranata poštuju tijekom cijelog procesa, odnosno da im se omoguće prava na hitnu medicinsku zaštitu, kao i na ostale medicinske usluge. Tako je primjerice, tim MDM-BELGIQUE osiguravao svakodnevnu zdravstvenu skrb za tražitelje azila u Prihvatilištu tijekom 2021. godine. Njihov multidisciplinarni tim, koji je uključivao liječnika opće prakse, medicinsku sestru i prevoditelje, pružao je inicijalne zdravstvene preglede novopridošlim tražiteljima, ali i kontinuirane zdravstvene konzultacije (HPC, 2021: 22 ). Osim toga, tim je olakšavao pristup javnim zdravstvenim ustanovama kako bi tražitelji azila mogli ostvariti pristup primarnoj zdravstvenoj zaštiti, specijalističkim pregledima i liječenju (HPC, 2021: 22 ).

Psihološka podrška također je bila sastavni dio usluga koje je pružao MDM-BELGIQUE, uključujući inicijalnu psihološku procjenu, savjetovanje i psihijatrijske preglede (HPC, 2021: 22 ). Tijekom godine, tim organizacije MDM-BELGIQUE proveo je 1603 zdravstvena savjetovanja, 657 individualnih sesija psihološke podrške te 136 specijalističkih psihijatrijskih pregleda (HPC, 2021: 22 ). Tim MDM-BELGIQUE postigao je pozitivne rezultate u pružanju zdravstvene skrbi u Prihvatilištu, osiguravajući pregled i cijepljenje djece, pregled trudnica, te skrb tražitelja oboljelim od COVID-19 (HPC, 2021: 22 ).

### 6.2.3. Pripremljenost obrazovnog sustava

S porastom migracija diljem svijeta izazvanim političkim, društvenim, ekonomskim i drugim događanjima, mnogi obrazovni sustavi suočavaju se s rastućim brojem učenika migrantskog porijekla. Izbjeglance prema Konvenciji iz 1951., nositelji supsidijarne zaštite, osobe pod privremenom zaštitom, osobe sa dugotrajnim boravkom i osobe koje su ponovno ujedinjeni s obitelji članova koji zakonito borave u EU, imaju pravo pristup obrazovanju pod istim uvjetima kao državljani država članica EU. Djeca koja traže azil također imaju pravo pristupa obrazovnom sustavu zemlje domaćina pod istim uvjetima kao i domaći državljani, iako se formalno obrazovanje može pružiti u centrima za smještaj. Obrazovne institucije u državama

članicama EU-a ne smiju odgađati pristup obrazovanju dulje od tri mjeseca od datuma podnošenja zahtjeva za azil od strane djece (ili njihovih roditelja), iako u praksi to može potrajati duže. Djeca čiji je zahtjev za azil odbijen i dalje imaju pristup osnovnom obrazovanju tijekom razdoblja odobrenog za dobrovoljni odlazak. Djeca migranti u neregularnom statusu (npr. ona koja nisu podnijela zahtjev za azil ili nemaju zakonske dokumente) najviše su izložena riziku da ne pohađaju školu. Samo sedam zemalja članica EU-a eksplicitno priznaje pravo nedokumentirane djece migranata na osnovno formalno obrazovanje<sup>25</sup>, dok tri zemlje članice izričito isključuju ili ograničavaju njihovo pravo na školovanje<sup>26</sup> (UNHCR, 2019). U Hrvatskoj zakonski je propisano pravo azilanta i stranca pod supsidijarnom zaštitom na osnovno, srednje i visoko obrazovanje pod istim uvjetima kao i hrvatski državljanin u skladu s posebnim propisima (čl. 70. st. 1. ZMPZ<sup>27</sup>). Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti propisuje se pravo djeteta tražitelja na osnovno i srednje obrazovanje pod istim uvjetima kao hrvatski državljanin (čl. 58. st. 1. ZMPZ). Ostvarivanje prava na osnovno, odnosno srednjoškolsko obrazovanje omogućit će se djetetu tražitelju u roku od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva do izvršenja odluke o povratku (čl. 58. st. 3. ZMPZ). Ako dijete tražitelj ne zna ili nedovoljno poznaje hrvatski jezik, prema Zakonu, treba mu se omogućiti pohađanje pripreme nastave ili dopunske nastave hrvatskog jezika, kao i dopunske nastave u pojedinim nastavnim predmetima, ako za to postoji potreba (čl. 58. st. 4. ZMPZ).

Učenici migrantskog porijekla često zahtijevaju dodatnu podršku zbog različitih izazova s kojima se susreću, uključujući jezične barijere i druge faktore koji mogu utjecati na njihove akademske rezultate, često rezultirajući nižim postignućima u usporedbi s učenicima koji nisu migranti (PISA, 2022: 196). Iako je Hrvatska pogođena migrantskim kretanjima, prema istraživanjima PISA-e tek 8,8 % učenika hrvatskih škola je migrantskog porijekla, dok je za usporedbu prosjek zemalja OECD-a 13% (PISA, 2020: 111). Osim toga, u sklopu istraživanja u okviru PISA istraživanja 2022. proučavala se razina pripremljenosti učenika za samostalno učenje, s rezultatom koji ukazuje na manju spremnost učenika migrantskog podrijetla za samostalnim učenjem (PISA, 2020: 154, 157). Iz tog razloga, može se zaključiti da je učenicima migrantskog porijekla potrebna veća asistencija i podrška u nastavi. Projekt "Integracija azilanta i stranaca pod supsidijarnom zaštitom u hrvatsko društvo, obrazovanje i priprema za uključivanje u tržište rada" ostvario je važne rezultate u području jezične integracije.

---

<sup>25</sup> Te zemlje su Belgija, Bugarska, Finska, Italija, Nizozemska, Španjolska i Švedska

<sup>26</sup> Mađarska, Latvija i Litva

<sup>27</sup> Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (NN 70/15, 127/17, 33/23)



Organiziranjem sedam tečajeva hrvatskog jezika i kulture te prevođenjem 12 svjedodžbi, projekt je pružio konkretne alate za usvajanje jezičnih vještina azilanata i stranaca (European Migrati-on Network, 2021: 20). Naglasak na važnosti učenja jezika ističu i sami azilanti, koji često ističu nedostatak tečajeva i dugotrajno čekanje na uključivanje u programe učenja (Ajduković et. al., 2019: 76). Europska komisija također je prepoznala važnost jezičnih programa, predlažući daljnji razvoj pristupačnih programa za usvajanje jezičnih vještina (Soete, 2021: 7).

Poboljšanje priznavanja kvalifikacija iz trećih zemalja, poticanje njihove prepoznatljivosti i usklađivanje s europskim standardima, uz dodatak uvodnih tečajeva za nadopunu inozemnih obrazovnih iskustava, od suštinske je važnosti za brže uključivanje migranata na radno tržište. To također može pomoći migrantima u nastavku studija u domaćoj zemlji, čime se povećava njihova razina sudjelovanja u visokom obrazovanju i cjeloživotnom učenju.

Ističe se i potreba za nastavnicima koji trebaju biti opremljeni potrebnim vještinama i resursima za poučavanje u multikulturalnim i višejezičnim učionicama te podršku djeci s migrantskim iskustvom tijekom njihova obrazovanja (Akcijski plan, 2020). Dakle, pozornost se u školama treba staviti na usavršavanje nastavnika s ciljem davanja što prilagođenijeg nastavnog programa za učenike migrantskog porijekla te je nužno proširiti ponudu tečajeva hrvatskog jezika.

## 7. Kritički osvrt i zaključak

Povećani tok migracija posljednjih godina izložio je nesavršenosti europskog migracijskog sustava. U nastojanju da riješi novonastale izazove, Europska komisija je 2020. godine predstavila Prijedlog Pakta o migracijama i azilu. Uvođenjem inovativnih zakonodavnih rješenja, poput screening policy i sponzoriranog vraćanja, Pakt je koncipiran kako bi osigurao zaštitu ljudi od sigurnosnih i zdravstvenih rizika te ubrzao azilni postupak.

Neke od značajnijih Uredbi ovog novog paketa mjera uključuju Uredbu o screening policy-u i Uredbu o upravljanju azilom i migracijama. Screening policy instrument je koji ima ključnu ulogu u osiguravanju brzog upućivanja osoba koje ne ispunjavaju uvjete ulaska na odgovarajući postupak. Iako ovaj mehanizam ima cilj osigurati brzo upućivanje osoba na odgovarajuće postupke te identifikaciju zdravstvenih i sigurnosnih rizika, postoje određeni nedostaci u vezi s pristupom pravnoj pomoći, i potencijalnim derogacijama ljudskih prava. Obzirom na navedene nedostatke ovog rješenja važno je naglasiti potrebu za adekvatnim sustavnim praćenjem kako bi se osigurala usklađenost s europskim i međunarodnim standardima ljudskih prava. Također, naglasak treba biti na edukaciji policijskih službenika te uvođenju jasnih kriterija za sudionike

u nadzornim aktivnostima na granici. Uz to, za provedbu dubinske analize, od velikog je značaja i zdravstveni sustav, odnosno osiguranje dostatnih kapaciteta medicinskog osoblja. Hrvatska se suočava s izazovima u pružanju odgovarajuće zdravstvene skrbi, posebno za osobe s posebnim potrebama i djecu bez pratnje. Reforme nacionalnog sustava za upravljanje migracijama i azilom postat će ključne za rješavanje tih izazova. To uključuje povećanje kadrovskih kapaciteta i izgradnju potrebne infrastrukture, što će vjerojatno za Hrvatsku predstavljati veliki izazov. Osim toga, važno je osigurati mjesta gdje će se navedena analiza održavati. Za to može služiti novoootvoreni prihvatni centar u Dugom Dolu. Ovaj migrantski centar u Karlovačkoj policijskoj upravi, trenutno ne koristi svoje kapacitete u potpunosti. Problemi koji su se pojavili uključuju nedostatak telekomunikacijske povezanosti, što može otežati proces registracije migranata, te nedostatak financijskih sredstava iz Europske unije koji su ključni za održavanje i poboljšanje infrastrukture centra i pružanje podrške migrantima. Ovi nedostaci mogu ograničiti mogućnosti proširenja kapaciteta, dodatne obuke osoblja te poboljšanja opreme korištene u registracijskim postupcima.

S druge strane, sponzorirano vraćanje novi je mehanizam koji nastoji omogućiti solidarnost između država članica tijekom procesa vraćanja nezakonitih migranata. Jedan od ključnih problema ovog mehanizma leži u nedostatku ravnoteže i pravedne raspodjele tereta među državama članicama Europske unije. Fleksibilnost koju države članice-sponzori imaju u odabiru kako će pridonositi solidarnosti može dovesti do nejednakosti u pružanju podrške zemljama u potrebi te će se u konačnici stvoriti nedostatak zajedničkog angažmana u rješavanju migrantske krize. Kod implementacije ovog mehanizma, nužno je osigurati dodatne smještajne kapacitete u unutrašnjosti Hrvatske radi pružanja propisanih usluga tražiteljima međunarodne zaštite. Uz to, ističe se i potreba za poboljšanjem financijskih uvjeta kako bi se zadržali postojeći stručnjaci te privukli novi kadar u sustav azila. Osim toga, institut sponzoriranog vraćanja može dodatno opteretiti i zdravstveni sustav Hrvatske, posebno resurse i usluge zdravstvene skrbi na vanjskim granicama. Stoga je važno osigurati poštivanje prava migranata na zdravstvenu zaštitu tijekom cijelog procesa, uključujući pristup hitnoj medicinskoj zaštiti i ostalim medicinskim uslugama.

U kontekstu obrazovnog sustava, veliki izazov predstavlja pristup djece migrantskog porijekla školama. Obrazovni sustav se tako, suočava se s rastućim izazovima pružanja podrške toj skupini učenika, uključujući prilagodbu kurikuluma i jezičnih programa. Važno je osigurati priznavanje kvalifikacija migranata te kontinuirano unaprjeđivanje jezičnih programa i

obrazovnih resursa kako bi se omogućilo njihovo brže uključivanje u radno tržište i visoko obrazovanje.

Unatoč navedenim izazovima, ključno je nastaviti ulagati u poboljšanje infrastrukture koja podržava registraciju i smještaj migranata, osigurati poštivanje zakona od strane policije, povećati kapacitete medicinskog osoblja te ulagati u razvoj obrazovnog sustava prilagođenog potrebama migranata.

## 8. Literatura

Ajduković, D., Čorkalo Biriški, D., Gregurović, M., Matić Bojić, J., Župarić-Iljić D.(2019). *Izazovi integracije izbjeglica u hrvatsko društvo: stavovi građana i pripremljenost lokalnih zajednica*. Vlada Republike Hrvatske Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina  
Action plan Communication from Croatia concerning the case of M.H. and Others v. Croatia (Application No. 15670/18).

Bježanović, S. (2019). *Migrantska kriza u Europskoj uniji – izazovi, europska sigurnost i zaštita temeljnih prava*. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci.

Bloj, R., Buzmaniuk, S. (2020). *Understanding the new pact on migration and asylum*. Fondation Robert Schuman. <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0577-understanding-the-new-pact-on-migration-and-asylum>

Bruycker, P. D. (2023). *Solidarity under EU asylum policy with the New Pact on Migration and Asylum: Deal or Grail?* <https://euauditors.medium.com/solidarity-under-eu-asylum-policy-with-the-new-pact-on-migration-and-asylum-deal-or-grail-b5c61a712ff9>

Border Violence Monitoring Network (2024). Joint Policy Paper: The EU Screening Regulation.

Care for immigrants leaflet Croatia (2017). <http://careformigrants.eu/wp-content/uploads/2017/01/leaflet-Croatia-Croatian.pdf>

Corti, M., Mejías C. R. (2020). *The New Pact on Migration and Asylum & the Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027*. SOLIDAR

Dalmacija Danas (2024). *U blizini njihovih kuća otvoren Centar za migrante: "Ima tu mnogo dobrih ljudi, a i onih drugih. Treba onemogućiti kriminal!"*. <https://www.dalmacijadanas.hr/u-blizini-njihovih-kuca-otvoren-centar-za-migrante-ima-tu-mnogo-dobrih-ljudi-a-i-onih-drugih-treba-onemoguciti-kriminal/>

Europski sud za ljudska prava. Presuda M.H. protiv Hrvatske  
[https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-213213%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-213213%22]})

Europski sud za ljudska prava. S.B. i ostali protiv Hrvatske  
[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22migrant%22\],\[%22respondent%22:\[%22HRV%22\],\[%22itemid%22:\[%22001-202733%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22migrant%22],[%22respondent%22:[%22HRV%22],[%22itemid%22:[%22001-202733%22]})

Europska komisija. *Statistički podaci o migracijama u Europu.*

[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe\\_hr#tko-%C5%BEivi-u-eu-u](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_hr#tko-%C5%BEivi-u-eu-u)

Europska komisija. *Stockholm programme.* [https://home-](https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/stockholm-programme_en)

[affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/stockholm-programme\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/stockholm-programme_en)

Europsko vijeće i Vijeće Europske Unije. *Kronologija- Pakt o migracijama i azilu.*

<https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/timeline-migration-and-asylum-pact/>

Europsko vijeće i Vijeće Europske unije. (2020). *Nova uredba o upravljanju azilom i migracijama.* [https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-migration-policy/eu-migration-](https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/asylum-migration-management/)

[asylum-reform-pact/asylum-migration-management/](https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/asylum-migration-management/)

European Ombudsman (2022). *Decision concerning how the European Commission monitors and ensures respect for fundamental rights by the Croatian authorities in the context of border management operations supported by EU funds (case 1598/2020/VS).*

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/152811>

European Migration Network (2020a). *Informacijski letak o godišnjem izvješću Europske migracijske mreže o migracijama i azilu 2019.* <https://emn.gov.hr/emn-publikacije/emn-izvjesca/godisnje-izvjesce-europske-migracijske-mreze-o-migracijama-i-azilu-2019/512>

European Migration Network (2020b). *Godišnje izvješće o migracijama i azilu za 2019. za Hrvatsku.* <https://emn.gov.hr/emn-publikacije/emn-izvjesca/godisnje-izvjesce-o-migracijama-i-azilu-za-2019-za-hrvatsku/523>

European Migration Network (2021). *Godišnje izvješće za 2020. godinu o migracijama i azilu u Republici Hrvatskoj- nacionalno izvješće (2. dio).*

<https://emn.gov.hr/UserDocsImages/ARM%202020/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20migracijama%20i%20azilu%20za%20RH%20za%202020.%20godinu.pdf>

Europski parlament (2023). *Odgovor EU-a na migracije i azil.*

[https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2017/7/story/20170629STO78629/20170629STO78629\\_hr.pdf](https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2017/7/story/20170629STO78629/20170629STO78629_hr.pdf)

Geddie, E. (2023). EU: *Migration Pact agreement will lead to a “surge in suffering”*.

Amnesty International. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/12/eu-migration-pact-agreement-will-lead-to-a-surge-in-suffering/>

Hina (2023). *Centar za prihvat migranata u Dugom Dolu uskoro otvara vrata: "Tu će dolaziti ljudi koji su sigurno vijedni naše zaštite"*. Dnevnik.hr.

<https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/centar-za-prihvat-u-dugom-dolu-uskoro-otvara-svoja-vrata--807957.html>

Hrvatski crveni križ (2022). *Annual report of the independent mechanism of monitoring the actions of police officers of the Ministry of the Interior in the area of illegal migration and international protection, June 2021 – June 2022*.

Hrvatski pravni centar (2021). *Hrvatski sustav azila u 2021. – Nacionalni izvještaj*.

Hrvatski sabor, Odbor za europske poslove (2020). *Stajalište Republike Hrvatske o Paktu o migracijama i azilu*.

*Izmijenjeni prijedlog Europskog parlamenta i vijeća o uspostavi sustava „Eurodac” za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) XXX/XXX [Uredba o upravljanju azilom i migracijama] i Uredbe (EU) XXX/XXX [Uredba o preseljenju] radi identificiranja državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva s nezakonitim boravkom, o zahtjevima tijela kaznenog progona država članica i Europolu za usporedbu s podacima iz Eurodaca u svrhu kaznenog progona te o izmjeni uredaba (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/818*  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020PC0614>

*Izmijenjeni prijedlog Europskog parlamenta i vijeća o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020PC0611>

*Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija - Akcijski plan za integraciju i uključivanje za razdoblje 2021.–2027. EUR-Lex - 52020DC0758 - EN - EUR-Lex (europa.eu)*

Lalić Novak, G. (2016). *Azil: pravni i institucionalni aspekti*. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije.

Lalić Novak, G. (2019). *Okrugli stol- Izazovi migracija i integracije za javnu upravu*. Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti.

- Lalić Novak, G. (2015). *Načelo zabrane vraćanja i pristup sustavu azila: dva lica iste kovanice*. Migracijske i etničke teme.
- Lalić Novak G., Giljević T. (2023). Protokol postupanja prilikom integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita i pripadajući priručnik s primjerima dobre prakse. Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske.
- Liborero, J. (2023). 'Historic day': EU strikes major deal to reform migration policy after years of bitter debates. Euro News. <https://www.euronews.com/my-europe/2023/12/20/eu-strikes-major-deal-to-reform-migration-policy-after-three-years-of-bitter-debates>
- Milazzo (2023). Asymmetric Interstate Solidarity and Return Sponsorship. *Journal Common Market Studies*. Volume 61. Number 5.
- N1 (2024). <https://n1info.hr/vijesti/kako-ce-izgledati-novi-europski-pakt-o-migracijama-i-najnaivnijima-je-sada-jasno/>
- Sandu, G.(2022). *Politika azila*. Informativni članci o Europskoj uniji. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/151/politika-azila>
- Seilonen, J. (2016). *Fortress Europe – a brief history of the European migration and asylum policy A historical institutionalist analysis of the migration and asylum policy, and the impacts of the current migration crisis*.
- Silvio Grobensi, E. J. (2018). *Nadzor državne granice*. Pravni fakultet Osijek.
- Stanojević, N. (2023). *Novi pakt o migracijama i azilu – mehanizam solidarnosti i zaštita izbeglica*. Beogradski međunarodnopravni krug. <https://www.bmk.org.rs/vac-studies/novi-pakt-o-migracijama-i-azilu-mehanizam-solidarnosti-i-zatita-izbeglica>
- Soete, P. (2021). *Mišljenje Stručne skupine za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Akcijski plan za integraciju i uključivanje za razdoblje 2021. – 2027*.
- Sundberg Diez, O., Trauner, F., De Somer, M. (2021). *Return Sponsorships in the EU's New Pact on Migration and Asylum: High Stakes, Low Gains*. *European journal of migration and law* 23 219–244
- Šegvić, S. (2011). *Šengenski režim upravljanja vanjskim granicama EU*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu

Penić, G. (2023). 'S ovim metodama naših policajaca ne možete braniti granicu. Postoji samo jedno rješenje' <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/s-ovim-metodama-nasih-policajaca-ne-mozete-braniti-granicu-postoji-samo-jedno-rjesenje-15386721>

Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i vijeća o upravljanju azilom i migracijama i izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ i predložene Uredbe (EU) XXX/XXX [Fond za azil i migracije] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020PC0610>

Prijedlog Europskog parlamenta i vijeća o uvođenju dubinske provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/817 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020PC0612>

Prijedlog Europskog parlamenta i vijeća o kriznim situacijama i situacijama više sile u području migracija i azila <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020PC0613>

UNHCR (2019) *Access to education for refugee and migrant children in europe*. <https://www.unhcr.org/neu/wp-content/uploads/sites/15/2019/09/Access-to-education-europe-19.pdf>

Ured za publikacije Europske unije (2014). Zajednički europski sustav azila.

Ustroj Ministarstva unutarnjih poslova RH <https://mup.gov.hr/uprava-za-imigraciju-drzavljanstvo-i-upravne-poslove/281617>

Veljković, S. (2021). *Hrvatska prva u EU uvodi nadzor postupanja policije s migrantima*. Večernji list. <https://www.vecernji.hr/vijesti/hrvatska-prva-u-eu-uvodi-nadzor-postupanja-policije-s-migrantima-1514353>

Vidaković, N. (2024). *U blizini njihovih kuća otvoren Centar za migrante: "Treba tim ljudima omogućiti da se negdje smire"*. N1. <https://n1info.hr/vijesti/u-blizini-njihovih-kuca-otvoren-centar-za-migrante-treba-tim-ljudima-omoguciti-da-se-negdje-smire/>

Vlada Republike Hrvatske (2023). *Izješće o stanju ilegalnih migracija na području Republike Hrvatske za razdoblje od ulaska Republike Hrvatske u Schengenski prostor*.

Vlada Republike Hrvatske (2021). 15. *izješće o provedbi strategije integriranog upravljanja granicom za 2020*.

Von der Leyen, U. (2020). *Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija o novom*



*paktu o migracijama i azilu*. EUR-LEX. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:52020DC0609>

Vrkić, J. (2023). *Sponsorirano vraćanje kao mehanizam solidarnosti u području europskog prava migracija i azila*. Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet

Vulas, A. (2023). Što je Screening uredba? <https://www.linkedin.com/pulse/%C5%A1to-je-screening-uredba-antonio-vulas/>

Welcome. (2020). <https://welcome.cms.hr/index.php/2020/12/11/how-the-new-pact-on-migration-will-impact-croatia-and-other-countries-on-the-external-borders-of-the-european-union/>

Zakon o policiji (NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19). Narodne Novine

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (NN 70/15, 127/17, 33/23). Narodne Novine

Zorkoa, M., Mikaca, R., Yoderb, R. (2023). *Militarization of borders: migration flows and the Schengen regime*.

Žabec, K. (2024). *U tišini otvorena državna 'recepција' za migrante: 'Tu ih samo popisujemo, a onda ih vozimo dalje'*. Jutarnji list. <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/centar-za-prihvat-u-dugom-dolu-uskoro-otvara-svoja-vrata---807957.html>