

Antonio Vulas, mag.iur.*

EUROPSKI PAKT O MIGRACIJAMA I AZILU

UDK / UDC: 341.43 (4-67 EU)
DOI: 10.31141/zrpfj.2025.62.158.651
Stručni rad / Professional paper
Primljeno / Received: 4.2.2025.
Prihvaćeno / Accepted: 29.10.2025.

Rad nastoji dati osnovni uvid u novi Pakt o migracijama i azilu pregledom pravnih akata koji čine sami Pakt. U radu se ukratko analizira svaki akt pojedinačno, nastojeći istaknuti glavne dijelove tih dokumenta koji će donijeti određene promjene u načinu postupanja prema državljanima trećih zemalja prilikom nezakonitog ulaska na područje Europske unije, bilo da se radi o tražiteljima međunarodne zaštite ili ne. Nastoji se dati uvid u one organizacijske, administrativne i operativne promjene u načinu upravljanja migracijama i provođenju politike azila na razini EU-a, za koje se države članice moraju pripremiti do početka primjene ovog Pakta. Rad naglašava isključivo zakonske okvire za provođenje ovih mjera budući da u ovom trenutku ne postoje praktični postupci provedbe Pakta na terenu. Stoga, rad služi isključivo kao pregled zakonskog okvira unutar kojeg će se države članice morati kretati prilikom određivanja svojih praktičnih mjera upravljanja migracijama i azilom, usklađen na razini Unije.

Ključne riječi: *migracije, azil, državljani trećih zemalja, povratak, nezakoniti ulazak*

1. UVOD

Dana 11. lipnja 2024. godine, nakon objave u Službenom listu Europske unije, stupio je na snagu novi Pakt o migracijama i azilu – završni korak dugotrajnog postupka, koji je započela Europska komisija u rujnu 2020. godine, a za cilj je imao sveobuhvatnu reformu migracijskih politika i politika azila diljem EU-a. Unatoč tome što masovne migracije preko Sredozemlja nisu bile nikakva novina za Europu, pogotovo na središnjem i zapadnom Sredozemlju,¹ velika migracijska kriza 2015./16., kada je samo u devet mjeseci u Uniju ušlo više od milijun migranata,² postavlja pitanje upravljanja migracijama i politiku azila u položaj prvorazrednog

* Glavni policijski savjetnik, Voditelj Službe za nezakonite migracije, PU Splitsko-dalmatinska, Ministarstvo unutarnjih poslova RH, Trg Hrvatske bratske zajednice 9, 21000 Split, e-mail: avulas@mup.hr, ORCID ID 0009-0006-4391-4314

¹ Crawley, H.; Düvell F.; Jones K.; McMahon S.; Sigonan, N., *Unravelling Europe's 'Migration Crisis': Journeys Over Land and Sea*, University of Bristol, Bristol 2018., str. 13.

² Bradley, M., *The Politics and Everyday Practice of International Humanitarianism*, Oxford University Press, Oxford 2023., str. 199.

političkog pitanja u Europskoj uniji.³ Države članice, kroz Vijeće EU-a i Europska komisija nastojali su nizom pravnih propisa regulirati ove politike. Rezultat tih napora bio je cijeli niz zakonskih propisa, uredbi i direktiva, koje su parcijalno pokrivala određena polja migracijske politike i azila, pri čemu je često dolazilo do političkih sukobljavanja među državama članicama.⁴ Takozvani Dublinski sporazum, ili Dublinska uredba,⁵ predstavljao je zaglavni kamen suradnje država članica na ovom polju. Ova uredba prvenstveno je služila u svrhu utvrđivanja države članice odgovorne za obradu zahtjeva za međunarodnu zaštitu, podnesene od strane državljanina treće zemlje,⁶ jednom kad se ta osoba već nalazi na području Europske unije.⁷ Princip utvrđivanja odgovornosti za provođenje postupka azila često su kritizirale pojedine države članice zbog neravnomjernog opterećenja država članica na štetu onih država članica koje se nalaze na vanjskim granicama EU-a⁸. Uz spomenutu uredbu čvrsto se vezivala i Uredba o Eurodacu⁹ kojom se određuje način prikupljanja biometrijskih podataka tražitelja azila kako bi se olakšala primjena Dublinske uredbe. Oba zakonska propisa oslanjaju se na Direktivu o postupcima

³ O političkim aspektima pitanja migracija može se više pročitati u djelima: Kabat, M., *The 'migrant other' as a security threat: the 'migration crisis' and EU politics*, Ethnopolitics, Routledge / Taylor & Francis, London – New York 2023. i Cassarino, J.-P., *The Pact on Migration and Asylum: Turning the European territory into a non-territory?*, International Journal of Migration and Border Studies, Inderscience, Geneva 2022.

⁴ Geddes, A; Scholten, P., *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, SAGE Publications Ltd, 2. Izdanje, London 2016., str. 147.

⁵ Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka), SL L 180, 29. 6. 2013., str. 31–59.

⁶ Ugovor o funkcioniranju Europske unije, SL C 202, 7.6.2016., str. 47–200, u svom članku 20. stavak 1., definira državljaninom Unije svakog državljanina neke od država članica Europske unije. Nasuprot tome, Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) SL L 77, 23. 3. 2016., str. 1–52, u svom članku 2. toč. 5 i 6. definira "državljanina treće zemlje" kao osobu koja nije građanin Unije u smislu članka 20. stavka 1. UFEU-a i koja nije "osoba s pravom slobodnog kretanja u skladu s pravom Unije". Osobe sa slobodom kretanja u skladu s pravom Unije jesu i državljani trećih zemalja koji su članovi obitelji građanina Unije, na koje se primjenjuje Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o slobodi kretanja te državljani trećih zemalja i članovi njihovih obitelji bez obzira na njihovo državljanstvo koji, na temelju sporazumâ između Unije i njezinih država članica s jedne strane i tih trećih zemalja s druge strane, uživaju jednaka prava na slobodno kretanje kao i građani Unije (npr. državljani Kneževine Monako).

⁷ O Dublinskom sporazumu te postupku zaštite temeljnih prava u okviru provođenja Dublinskog sporazuma, s naročitim naglaskom na maloljetnike kao ranjivu skupinu osoba, vidi članak Smyth, C., *The Dublin Regulation, mutual trust and fundamental rights: Exceptionality for children?*, European Law Journal, 2022.

⁸ Zaun, N., *EU Asylum Policies: The Power of Strong Regulating States*, University of Oxford, Oxford 2017., str. 43–45.

⁹ Uredba (EU) br. 603/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o uspostavi sustava „Eurodac” za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) br. 604/2013 o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva i o zahtjevima za usporedbu s podacima iz Eurodaca od strane tijela kaznenog progona država članica i Europolu u svrhu kaznenog progona te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (preinaka), SL L 180, 29. 6. 2013., str. 1–30.

azila,¹⁰ na osnovi koje su države članice prilagodile nacionalne zakonodavne propise kojima se regulira azilni postupak u svakoj od tih država.¹¹ Ovom je direktivom EU pružio okvir zajedničkih pravila o postupcima pružanja međunarodne zaštite. Štoviše, EU se nije zaustavio samo na ovome, već je u istom zakonodavnom paketu donio i Direktivu o uvjetima prihvata¹² kojom je propisao minimalne standarde za smještaj, zdravstvenu skrb i prava tražitelja azila.

Za postupanje prema onim državljanima trećih zemalja koji nisu ispunjavali uvjete za priznavanje statusa tražitelja međunarodne zaštite i koji su izgubili svaku pravnu mogućnost boravka na području EU-a, donesen je okvir za postupak njihova vraćanja u njihove zemlje podrijetla ili države tranzita putem Direktive o vraćanju.¹³

Naposljetku, potrebno je napomenuti da je cjelokupni spomenuti sustav EU-a vezan za upravljanje migracijama i azilom temeljen na osnovnim principima zaštite osoba koje se nalaze u potrebi za međunarodnom zaštitom, kako je to određeno (UN) Konvencijom o statusu izbjeglica i njezinim Protokolima.¹⁴ Na te principe EU se poziva u svim zakonodavnim propisima koji se odnose na upravljanje migracijama i azilom, što je posebno osnaženo Direktivom o kvalifikacijama¹⁵ koja je definirala zajednička pravila o priznavanju statusa izbjeglice i supsidijarne zaštite, s posebnim naglaskom na zaštitu temeljnih prava tih osoba. Osobito je to vidljivo u članku 18. Povelje EU-a o temeljnim pravima¹⁶ gdje se zaštita prava na azil u potpunosti veže na principe i pravila postavljena Konvencijom o statusu izbjeglica.

Neosporno je da su ovi zakonodavni okviri unutar EU-a omogućavali određeni stupanj usklađenog i solidarnog djelovanja među državama članicama, no ipak, velika migracijska kriza 2015./16. ukazala je na brojne nedostatke u postojećem sustavu. U prvom redu odnosilo se to na neravnomjernu podjelu odgovornosti među državama članicama, složenost i dugotrajnost postupaka te ograničene kapacitete

¹⁰ Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena), SL L 180, 29. 6. 2013., str. 60–95.

¹¹ U Hrvatskoj je ovo područje regulirano Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, NN 70/15, 127/17 i 33/23.

¹² Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinaka), SL L 180, 29. 6. 2013., str. 96–11.

¹³ Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, SL L 348, 24. 12. 2008., str. 98–107.

¹⁴ Tekst Konvencije i protokola vidi na https://www.unhcr.org/hr/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/konvencija_1951.pdf

¹⁵ Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (preinačena), SL L 337, 20. 12. 2011., str. 9–26.

¹⁶ Tekst članka 18 Povelje glasi: “Članak 18, Pravo na azil – Zajamčeno je pravo na azil, uz poštovanje pravila iz Ženevske konvencije od 28. srpnja 1951. i Protokola od 31. siječnja 1967. o statusu izbjeglica te u skladu s Ugovorom o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (dalje u tekstu „Ugovori”), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO>, 31. 1. 2025.

za odgovor na krizne situacije.¹⁷ Nadalje, postojeći zakonski propisi EU-a nisu se u većoj mjeri bavili prevencijom nezakonitih prelazaka vanjskih granica, osiguranjem vanjskih granica i postupanjem u kriznim situacijama, već su uglavnom određivali mjere jednom kada državljanin treće zemlje uđe na područje EU-a. Stoga se pojavila potreba za unapređenjem i usklađivanjem cjelokupnog sustava upravljanja migracijama i politikom azila na razini cijele Europske unije.¹⁸

Rezultat ovih stremljenja bilo je donošenje Europskog pakta o migracijama i azilu (u daljnjem tekstu Pakt) kojim se uspostavlja sveobuhvatan okvir za upravljanje migracijama i azilom diljem EU-a. Ključni elementi Pakta uključuju promicanje solidarnosti i pravednu raspodjelu odgovornosti među državama članicama, čime se osigurava da sve države ravnopravno pridonose upravljanju migracijskim kretanjima. Paktom se naglašava i potreba za učinkovitim postupcima azila i jačanjem upravljanja vanjskim granicama kako bi se sigurnosna pitanja uravnotežila s humanim postupanjem prema osobama koje traže azil.

2. ZAJEDNIČKI OKVIR EU-A ZA MIGRACIJE I AZIL

Donošenju samog Pakta prethodilo je usvajanje zajedničkog okvira za upravljanje procesima migracije i azila unutar Europske unije. Strukturiran je od oko deset temeljnih inicijativa ili „sastavnih blokova” kojima je cilj uspostava koordiniranog, učinkovitog i humanog postupka migracije i azila. Tim se okvirom rješavaju neposredne potrebe pojedinaca koji dolaze na granice EU-a i dugoročni zahtjevi za učinkovito upravljanje, solidarnost i integraciju unutar Unije. Ključni sastavni blokovi uključuju:

1. zajednički informacijski sustav za migracije i azil kojim bi se omogućila učinkovita i točna razmjena podataka o migracijama i azilu u svim državama članicama;
2. novi sustav postupanja kod nezakonitih ulazaka preko vanjskih granica EU-a, definiran putem jasnih smjernica i pojednostavljenih operacije prihvata pojedinaca na vanjskim granicama EU-a;
3. poboljšani standardi prihvata kako bi se osiguralo da svi pojedinci dobiju odgovarajući životni standard po dolasku sa ciljem sprečavanja neovlaštenih kretanja unutar EU-a;
4. pojednostavljeno donošenje odluka kod aplikacija za azil sa ciljem ubrzanja donošenja odluka u postupcima azila;

¹⁷ Vidi European Commission, European Migration Network, Annual Report 2016 on Migration and Asylum – Statistical Annex, 24. 8. 2017., <https://emn.gov.hr/emn-publications/emn-reports/emn-annual-report-on-migration-and-asylum-2016/368>, 30. 1. 2025.

¹⁸ O hrvatskom integriranju EU-a makro okvira sustava upravljanja granicama te o hrvatskim iskustvima u upravljanju migracijama vidi više u radovima Dagen, T. i Čepo, M. (2021.), *Izbjeglička i migracijska kriza u Europskoj uniji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu; Fabijančić, M. (2023.), *Migracije stanovništva na području Europske unije*, Veleučilište u Šibeniku i Martinović, T. (2024.), *Migracijska politika i politika azila Europske unije*, Veleučilište u Slavonskom Brodu.

5. ubrzani postupci vraćanja za pojedince koji ne ispunjavaju uvjete za međunarodnu zaštitu;
6. novi kriteriji odgovornosti za države članice za obradu zahtjeva pojedinca;
7. solidarnost i smanjenje rizika od krize sa ciljem smanjenja rizika kod kriznih situacija osiguravanjem sudjelovanja svih država članica;
8. zaštita prava na azil i ljudskog dostojanstva kojim se potvrđuje predanost EU-a poštovanju prava na azil i zaštiti ljudskog dostojanstva svih podnositelja zahtjeva;
9. pojačani naponi u pogledu preseljenja, uključivanja i integracije;
10. pojačano upravljanje granicama i sigurnosne mjere koje uključuju napredne tehnološke i sigurnosne mjere za bolju kontrolu i praćenje vanjskih granica EU-a.

Na ovaj način nastoji se uspostaviti strukturirani, human i održiv sustav kojim se poštuju prava pojedinaca i potrebe država članica.

3. RAZVOJNI PUT

Razvoj novog pakta slijedio je strukturirani i strateški put. Nakon složenih političkih pregovora između država članica, Europska je komisija u rujnu 2020. sačinila prijedlog o donošenju novog pakta. U listopadu 2021. revidirana je Direktiva o plavoj karti EU-a¹⁹ čiji je cilj privlačenje visokokvalificiranih radnika izvan EU-a. Nakon toga, u prosincu 2021. osnovana je Agencija EU-a za azil,²⁰ čime se poboljšava koordinacija i potpora državama članicama u obradi zahtjeva za azil. Kako bi se poboljšalo upravljanje postupcima vraćanja, EU je u ožujku 2022. imenovao koordinatora EU-a za vraćanje.²¹ Mjesec dana kasnije, u travnju 2022., Komisija je uvela Paket za mobilnosti vještina i talenata²² kojim se rješavaju potrebe za radnom snagom i podupiru zakoniti putovi za kvalificiranu migraciju.

¹⁹ Direktiva (EU) 2021/1883 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2021. o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u svrhu zapošljavanja visokokvalificiranih radnika te stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2009/50/EZ, SL L 382, 28. 10. 2021., p. 1–38.

²⁰ Agencija Europske unije za azil (EUAA) decentralizirana je agencija EU-a koja pruža operativnu i tehničku potporu te osposobljavanje nacionalnim tijelima država članica EU-a. Tako im pomaže u provedbi zakonodavstva EU-a o azilu i postizanju veće konvergencije postupaka azila i uvjeta za prihvata. Više o ovoj agenciji vidi na Portal o Europskoj uniji, Agencija Europske unije za azil (EUAA), mrežna stranica https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-asylum-euaa_hr, 30. 1. 2025. godine.

²¹ O novoj strategiji EU-a za dobrovoljni povratak i reintegraciju i koordinatore EU-a za vraćanje vidi više na mrežnim stranicama Europske komisije, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip_21_1931, 30. 1. 2025.

²² Paket za mobilnosti vještina i talenata jest paket pomoći ljudima da steknu odgovarajuće vještine za kvalitetna radna mjesta i pomoći poduzećima da se nose s problemom nedostatka vještina u Europi, a donijela ga je Europska komisija. Više o tome vidi na mrežnim stranicama Europske komisije, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/qanda_23_5741, 30. 1. 2025.

Dobrovoljni mehanizam solidarnosti²³ pokrenut je u lipnju 2022., čime je državama članicama osiguran strukturirani okvir za podjelu odgovornosti u upravljanju zahtjevima za azil. Do prosinca 2022. postignut je privremeni dogovor o ključnim aspektima Uredbe o kvalifikaciji, Direktive o uvjetima prihvata i Okvirne uredbe Unije o preseljenju, svih bitnih sastavnica usklađenog pristupa novog Pakta.

U prosincu 2023. postignuti su privremeni sporazumi u pogledu uredbe Eurodac, *Screening* uredbe, Uredbe o postupku azila, Direktive o jedinstvenim dozvolama, Uredbe o upravljanju azilom i migracijama te Uredbe o kriznim situacijama i višoj sili.²⁴ Europski parlament pozitivno se izjasnio o Paktu u travnju 2024., nakon čega je u svibnju 2024. tekst konačno usvojen i na Vijecu EU-a.

Pakt je stupio na snagu 11. lipnja 2024. godine nakon objave u Službenom listu Europske unije, a državama je dan period od dvije godine kako bi se pripremile za punu primjenu Pakta u praksi.

4. ČETIRI “STUPA” PAKTA O MIGRACIJAMA I AZILU

Nova migracijska politika i politika azila u okviru Europskog pakta strukturirana je oko četiri ključna stupa:

1. osiguranje vanjskih granica EU-a;
2. brzi i učinkoviti postupci;
3. učinkovit sustav solidarnosti i odgovornosti te
4. uključivanje pitanja migracija u međunarodna partnerstva.

Prvi stup naglašava potrebu snažnijeg nadzora vanjskih granica Unije. Pakt uvodi nekoliko ključnih mjera za osiguravanje učinkovitog upravljanja granicama i sigurnosti Unije, kao što su:

- svi državljani trećih zemalja koji ne ispunjavaju uvjete za ulazak podvrgavat će se temeljitom postupku provjere. To uključuje registraciju, identifikaciju te zdravstvene i sigurnosne provjere;
- baza podataka Eurodac poboljšana je kako bi funkcionirala kao sveobuhvatna baza podataka o azilu i migracijama;
- uvodi se obvezni postupak na granici za podnositelje zahtjeva za azil za koje se smatra da vjerojatno ne ispunjavaju uvjete za zaštitu;
- donose se protokoli za krizne situacije brzog odgovora u cilju suzbijanja pokušaja iskorištavanja migracije kao alata za političke ili druge oblike manipulacije.

²³ Više o europskom Dobrovoljnom mehanizmu solidarnosti vidi na mrežnim stranicama Agencije EU za azil (na engleskom jeziku), <https://euaa.europa.eu/establishment-voluntary-solidarity-mechanism>, 30. 1. 2025.

²⁴ O svim ovim zakonskim odredbama govori se više u tekstu niže te zbog toga u ovom dijelu teksta donosimo skraćene, kolokvijalne nazive ovih dokumenata.

Nadalje, mjerama drugog stupa Pakt nastoji pojednostavniti postupak migracije i azila te osigurati brzo i učinkovito rješavanje zahtjeva kako bi se skratilo vrijeme donošenja odluka. Također se postavljaju standardi kojima se tražiteljima azila osiguravaju odgovarajući životni uvjeti.

Trećim stupom naglašava se čvrst okvir solidarnosti i zajedničke odgovornosti među državama članicama EU-a kako bi se osiguralo pravedno i učinkovito upravljanje zahtjevima za azil. Osim toga, mjerama za sprečavanje sekundarnih kretanja zahtijeva se da tražitelji azila podnesu zahtjev za međunarodnu zaštitu u zemlji prvog ulaska u EU i ostanu ondje do utvrđivanja odgovornosti.

Četvrti stup naglašava važnost međunarodne suradnje u učinkovitom i odgovornom upravljanju migracijama. Glavni je naglasak na sprečavanju nezakonitih odlazaka poboljšanjem sposobnosti upravljanja granicama prioriternih partnerskih zemalja i susjednih trećih zemalja, kroz pojačanu suradnju s Agencijom EU-a za graničnu i obalnu stražu (Frontex).

5. KLJUČNI PRAVNI DOKUMENTI NOVOG PAKTA O MIGRACIJAMA I AZILU

Spomenuti principi izraženi u gore navedenim stupovima Pakta praktično su uobličeni kroz paket zakonskih propisa. Taj paket zakonodavnih propisa čini regulatornu osnovu za upravljanje migracijama na učinkovit i human način, a sačinjavaju ga:

- Uredba (EU) 2024/1348 o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU²⁵ (u daljnjem tekstu: Uredba o postupku azila na granici)
- Uredba (EU) 2024/1349 o utvrđivanju postupka vraćanja na granici i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1148²⁶ (u daljnjem tekstu: Uredba o vraćanju na granici)
- Uredba (EU) 2024/1350 o uspostavi okvira Unije za preseljenje i humanitarni prihvati i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1147²⁷

²⁵ *Ibid.*, bilješka 9

²⁶ Uredba (EU) 2021/1148 Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2021. o uspostavi, u okviru Fonda za integrirano upravljanje granicama, Instrumenta za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike, SL L 251, 15. 7. 2021., str. 48–93.

²⁷ Uredba (EU) 2021/1147 Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2021. o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju, SL L 251, 15. 7. 2021., str. 1–47.

- Uredba (EU) 2024/1351 o upravljanju azilom i migracijama, izmjeni uredbi (EU) 2021/1147²⁸ i (EU) 2021/1060²⁹ i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 604/2013³⁰
- Uredba (EU) 2024/1356 o uvođenju dubinske provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008³¹, (EU) 2017/2226³², (EU) 2018/1240³³ i (EU) 2019/817³⁴ (u daljnjem tekstu: Screening uredba)³⁵
- Uredba (EU) 2024/1358 o uspostavi sustava „Eurodac” za usporedbu biometrijskih podataka radi djelotvorne primjene uredaba (EU) 2024/1351 i (EU) 2024/1350 i Direktive 2001/55/EZ³⁶ te radi utvrđivanja identiteta državljana treće zemlje i osoba bez državljanstva s nezakonitim boravkom i o zahtjevima tijela za izvršavanje zakonodavstva država članica i Europolu za usporedbu s podacima iz Eurodaca u svrhu izvršavanja zakonodavstva, o

²⁸ *Ibid.*, bilješka 25

²⁹ Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike, SL L 231, 30. 6. 2021., str. 159–706.

³⁰ *Ibid.*, bilješka 5

³¹ Uredba (EZ) br. 767/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o viznom informacijskom sustavu (VIS) i razmjeni podataka među državama članicama o vizama za kratkotrajni boravak (Uredba o VIS-u), SL L 218, 13. 8. 2008., str. 60–81.

³² Uredba (EU) 2017/2226 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2017. o uspostavi sustava ulaska/izlaska (EES) za registraciju podataka o ulasku i izlasku te podataka o odbijanju ulaska za državljane trećih zemalja koji prelaze vanjske granice država članica i određivanju uvjeta za pristup EES-u za potrebe izvršavanja zakonodavstva te o izmjeni Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma i uredbi (EZ) br. 767/2008 i (EU) br. 1077/2011, SL L 327, 9. 12. 2017., str. 20–82.

³³ Uredba (EU) 2018/1240 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. rujna 2018. o uspostavi europskog sustava za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja (ETIAS) i izmjeni uredaba (EU) br. 1077/2011, (EU) br. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 i (EU) 2017/2226, SL L 236, 19. 9. 2018., str. 1–71.

³⁴ Uredba (EU) 2019/817 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a u području granica i viza i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 i (EU) 2018/1861 Europskog parlamenta i Vijeća te odluka Vijeća 2004/512/EZ i 2008/633/PUP, SL L 135, 22. 5. 2019., str. 27–84.

³⁵ U ovom radu upotrebljava se engleski izraz “screening” iz razloga što ne postoji jedna hrvatska riječ koja bi obuhvatila svu širinu aktivnosti koja se provodi u postupku *screeninga*, o kojem se govori niže u tekstu. Riječi kao “provjera”, “temeljita provjera” ili “dubinska provjera” autor ne smatra najboljim hrvatskim nazivom za ovu aktivnost graničnih vlasti. Te riječi ne obuhvaćaju u potpunosti sve aktivnosti predviđene u postupku *screeninga* pa bi upotreba tih riječi mogla zbunjivati čitatelja koji je temeljito upoznat s postupanjima graničnih vlasti prema državljanima trećih zemalja koji su nezakonito ušli na područje Unije. Riječ provjera mogla bi se tumačiti kao uska aktivnost provjere podataka dobivenih od samih državljana trećih zemalja kroz službene baze podataka, što ne bi pokrilo sve aktivnosti predviđene uredbom *Screeninga*. Nadalje, riječ *screening*, u svom izvornom engleskom obliku, široko je prihvaćena među pripadnicima tijela granične vlasti svih država članica EU-a i Schengena, tako da se upotrebom ove riječi izbjegavaju sve moguće nejasnoće kod tumačenja ovih aktivnosti tijela graničnih vlasti.

³⁶ Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba, SL L 212, 7. 8. 2001., str. 12–23.

izmjeni uredaba (EU) 2018/1240³⁷ i (EU) 2019/818³⁸ o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 603/2013³⁹ (u daljnjem tekstu: Uredba EURODAC)

- Uredba (EU) 2024/1359 o kriznim situacijama i situacijama više sile u području migracija i azila i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1147⁴⁰ (u daljnjem tekstu: Uredba o kriznim situacijama i višoj sili)
- Uredba (EU) 2024/1347 o standardima za kvalifikaciju DTZ ili osoba bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, za jedinstveni status za izbjeglice ili za osobe koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu (u daljnjem tekstu: Uredba o kvalifikacijama)
- Direktiva (EU) 2024/1346 o utvrđivanju standarda za prihvata tražitelja međunarodne zaštite (u daljnjem tekstu: Direktiva o standardima prihvata)

Zbog ograničenih mogućnosti izlaganja detalja svih ovih zakonskih propisa u ovom radu nastoji se dati kratak pregled osnovnih značajki svakog od ovih propisa, s naglaskom na one propise koji se najviše vežu na postupanje prema državljanima trećih zemalja na samim vanjskim granicama EU-a.

6. UREDBA O POSTUPKU AZILA NA GRANICI (EU 2024/1348)

Ovom uredbom uvodi se jedinstven, pravedan i učinkovit postupak za procjenu zahtjeva za azil diljem EU-a. Zajedno s Uredbom o vraćanju na granici (vidi niže u tekstu), propisuje se pojednostavljeni postupak kojim se objedinjuju postupci azila i vraćanja na vanjskim granicama EU-a.

Postupak na granici primjenjuje se na državljane trećih zemalja ili na pojedince bez državljanstva koji podnose zahtjev za međunarodnu zaštitu u sljedećim situacijama:

- zahtjev podnesen na graničnom prijelazu ili unutar tranzitnih zona zračnih luka;
- zahtjev podnesen nakon nezakonitog prelaska vanjske granice države članice izvan određenih graničnih prijelaza;
- zahtjev podnesen nakon što je osoba iskrcana na državnom području države članice u okviru SAR-operacije;
- onda kada je osoba premještena u državu članicu u skladu s mehanizmima utvrđenima Uredbom (EU) 2024/1351, kojom se uređuje raspodjela tražitelja azila unutar EU-a.

³⁷ Ibid., bilješka 31

³⁸ Uredba (EU) 2019/818 Europskog parlamenta i vijeća od 20. svibnja 2019. o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a u području policijske i pravosudne suradnje, azila i migracija i izmjeni uredaba (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 i (EU) 2019/816, SL L 135, 22. 5. 2019., str. 85–135.

³⁹ Ibid., bilješka 8

⁴⁰ Ibid., bilješka 25

U ovim slučajevima podnositeljima zahtjeva koji podliježu postupku na granici nije dopušten ulazak na državno područje države članice, te se njihovo zadržavanje na lokacijama provođenja postupka pravnoformalno ne smatra ulaskom na državno područje države članice.

Odluke donesene u okviru postupka na granici mogu se odnositi na nekoliko ključnih aspekata, i to na:

- dopuštenost zahtjeva: uključuje procjenu ispunjava li zahtjev kriterije prihvatljivosti navedene u relevantnim pravnim okvirima. Čimbenici kao što su prethodni zahtjevi za azil u drugim zemljama, dostupnost sigurnih opcija za treće zemlje ili nedostatak bilo kakvog znatnog razloga za azil mogu zahtjev učiniti nedopuštenim;
- osnovanost zahtjeva: za zahtjeve koji se smatraju dopuštenima, sljedeći korak uključuje ocjenu njihove osnovanosti. To zahtijeva temeljitu procjenu materijalnih zahtjeva podnositelja zahtjeva, uključujući dokaze koji potvrđuju njihovu potrebu za međunarodnom zaštitom.

S obzirom na mogućnost velikog broja zahtjeva, određuju se prioritetni predmeti, a to su oni predmeti koji se odnose na podnositelje zahtjeva koji će vjerojatno biti vraćeni, zatim na podnositelje zahtjeva koji predstavljaju ozbiljan sigurnosni rizik te na zahtjeve koji se ne odnose na maloljetne osobe i obitelji. Uredba također prepoznaje i potrebu za posebnom pažnjom kod obrađivanja predmeta koji uključuju maloljetnike i njihove obitelji. Davanjem prednosti takvim slučajevima, države članice podržavaju svoje obveze prema najboljim interesima djeteta, kako je navedeno u međunarodnim konvencijama. Okvirom se omogućuje i diskrecijsko određivanje prioriteta u državama članicama. Ovim se nastoji poboljšati učinkovitost samog postupka.

Države članice moraju provesti postupak ako se radi o slučajevima u kojima su ostvarene sljedeće okolnosti:

- podnositelj zahtjeva namjerno je pokušao obmanuti vlasti dostavljanjem lažnih ili obmanjujućih informacija, uporabom krivotvorenih dokumenata ili namjernim uništavanjem dokumenata kako bi prikrio identitet ili nacionalnost;
- podnositelj zahtjeva predstavlja opasnost za javnu ili nacionalnu sigurnost. To uključuje pojedince koji su prethodno protjerani iz države članice zbog razloga povezanih s ozbiljnim prijetnjama ili kriminalnim ponašanjem;
- podnositelj zahtjeva dolazi iz zemlje u kojoj je stopa priznavanja za azil ili međunarodnu zaštitu niža od 20 %, na temelju najnovijih statističkih podataka prikupljenih na razini EU-a.

U okviru postupka na granici, zahtjevi za međunarodnom zaštitom mogu se odbiti zbog sljedećih razloga:

- podnositelj zahtjeva prethodno je boravio u trećoj zemlji u kojoj je bila dostupna učinkovita zaštita ili je preko nje prolazio te je opravdano mogao podnijeti zahtjev za azil;

- podnositelj zahtjeva državljanin je zemlje priznate kao europsku sigurnu treću zemlju ili je s njom povezan u znatnoj mjeri;
- podnositelj zahtjeva smatra se sigurnosnim rizikom, osuđen je za teška kaznena djela u prošlosti ili se sumnja da je sudjelovao u ratnim zločinima, zločinima protiv čovječnosti ili terorističkim djelima;
- podnositelju zahtjeva već je odobrena zaštita u drugoj državi članici ili trećoj zemlji i u slučaju da je zahtjev ponovljeni zahtjev bez iznošenja novih i bitnih dokaza;
- podnositelj sudjeluje u prijevernom ili manipulativnom ponašanju, kao što je podnošenje krivotvorenih dokumenata, uskraćivanje ključnih informacija ili svjesno davanje lažnih tvrdnji;
- zemlja podrijetla podnositelja zahtjeva klasificirana je kao sigurna i ne postoji dokazivi rizik od progona ili ozbiljne nepravde. Ili zahtjev nema nikakvih materijalnih razloga koji bi upućivali na prihvatljivost za zaštitu.

Cilj je graničnog postupka za azil uravnotežiti potrebu za brzim donošenjem odluka s načelima pravde i pravednosti. Usmjeravanjem na slučajeve u kojima su prijevere, sigurnosni rizici ili mala vjerojatnost odobrenja očiti, države članice mogu učinkovito dodijeliti sredstva uz očuvanje javne sigurnosti i cjelovitosti sustava azila. Tim se postupkom osigurava da stvarni podnositelji zahtjeva dobiju potrebnu zaštitu, dok se predmeti s ograničenim zaslugama rješavaju brzo, čime se potiče odgovornost i poštovanje međunarodnih obveza.

7. UREDBA O VRAĆANJU NA GRANICI (EU 2024/1349)

Uredbom o postupku na granici vraćanja osigurava se strukturirani okvir za postupanje s vraćanjem državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva čiji su zahtjevi za azil odbijeni u okviru postupaka azila na granici. Ti su postupci posebno definirani u člancima od 43. do 54. gore spomenute Uredbe (EU) 2024/1348. Standardizacijom tih postupaka ova Uredba pomaže pojednostavniti postupak vraćanja na vanjskim granicama EU-a.

Postupak na granici vraćanja, ako su njihovi zahtjevi za međunarodnom pomoći odbijeni primjenom Uredbe (EU) 2024/1348, primjenjuje se u ovim okolnostima:

1. kada državljanin treće zemlje izrazi namjeru podnošenja zahtjeva za azil na službenom graničnom prijelazu koji se nalazi na vanjskoj granici EU-a ili u tranzitnom području;⁴¹

⁴¹ Međunarodna su tranzitna područja dijelovi zračnih luka u kojima se kreću putnici koji ne ulaze u državu na čijem području se nalazi zračna luka, već isključivo tranzitiraju preko te zračne luke na putu u neku drugu državu. Smatra se kako osobe koje ne izlaze iz tranzitnog područja, pravnoformalno nisu ušle na područje države na čijem se teritoriju nalazi zračna luka. Više o graničnim kontrolama vidi u Prilogu VI, Točka 2, Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), SL L 77, 23. 3. 2016., str. 1–52.

2. kada je državljanin treće zemlje zatečen nakon nezakonitog prelaska vanjskih granica EU-a;
3. kada je državljanin treće zemlje iskrcao na državnom području države članice EU-a nakon operacije traganja i spašavanja;
4. postupak vraćanja može se pokrenuti i nakon premještanja državljanina treće zemlje iz jedne države članice u drugu državu članicu u skladu s Uredbom o upravljanju azilom i migracijama (vidi niže u tekstu).

Dakle, postupak vraćanja na granicama, definiran ovom uredbom, primjenjuje se na gore spomenute kategorije državljanina trećih zemalja, koji ne ispunjavaju uvjete za ulazak na područje EU-a, te koji nisu podnijeli zahtjeve za međunarodnom zaštitom ili su zahtjevi odbijeni temeljem Uredbe 2024/1348. Sam postupak osmišljen je kako bi se pojednostavnio postupak vraćanja i njime su obuhvaćene odredbe o privremenim, posebnim pravilima koja se mogu provoditi tijekom kriznih situacija, kako je definirano Uredbom (EU) 2024/1359 (vidi niže u tekstu).

Državljaninu treće zemlje iz gore navedenih kategorija neće se odobriti ulazak na državno područje države članice, te se njihov boravak u centrima u kojima se obavlja screening postupak (vidi niže u tekstu) pravnoformalno neće smatrati boravkom na području države članice. Istima se izdaje zabrana ulaska i boravka na području EGP-a⁴² te moraju ostati na određenim lokacijama na vanjskoj granici ili u tranzitnim područjima do povratka.

U tom razdoblju osigurani životni uvjeti moraju zadovoljavati standarde istovjetne materijalnim uvjetima prihvata osoba kojima se pruža međunarodna zaštita (vidi niže, Direktiva 2004/1346), osiguravajući odgovarajuće ispunjavanje osnovnih potreba, uključujući smještaj, hranu i zdravstvenu skrb.

Zadržavanje u postupku na granici vraćanja smatra se krajnjom mjerom i koristi se tek nakon što se detaljnom pojedinačnom procjenom utvrdi da je nužno. To se može dogoditi kada pojedinac predstavlja opasnost od bijega ili kada se pojave problemi vezani uz javnu sigurnost i nacionalnu sigurnost. Razdoblja zadržavanja čuvaju se što je kraće moguće, u skladu s maksimalnim trajanjem utvrđenim u članku 4. ove Uredbe, kojim se omogućuje zadržavanje do 12 tjedana. Ako se odluka o vraćanju ne može izvršiti u tom razdoblju od 12 tjedana, od država članica zahtijeva se da postupaju u skladu s postupcima navedenima u Direktivi 2008/115/EC. U kriznim situacijama (vidi niže u tekstu) razdoblje zadržavanja može se produljiti za dodatnih šest tjedana.

Mogućnost dobrovoljnog odlaska može se ponuditi u slučajevima kada to zatraži državljanin treće zemlje. Iako je dobrovoljni odlazak općenito dopušten, uvjetovan

⁴² Europski gospodarski prostor (EGP) uspostavljen je 1994. kako bi se odredbe EU-a o unutarnjem tržištu proširile na države članice Europskog udruženja slobodne trgovine (EFTA). Stranke EGP-a jesu Norveška, Island i Lihtenštajn. Švicarska, koja je članica EFTA-e, ne sudjeluje u EGP-u. Više o EGP-u vidi na mrežnim stranicama Europskog parlamenta, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/169/europski-gospodarski-prostor-egp-svicarska-i-sjever>

je nepostojanjem rizika od izbjegavanja izvršenja obveze odlaska.⁴³ Rok odobren za izvršenje dobrovoljnog odlaska ne može biti dulji od 15 dana.

Usklađivanje praksi vezanih za vraćanje u svim državama članicama i na podizanje razine učinkovitosti vraćanja glavni je cilj ove nove uredbe u zakonodavstvu EU-a.

8. UREDBA O USPOSTAVI OKVIRA UNIJE ZA PRESELJENJE I HUMANITARNI PRIHVAT (EU 2024/1350)

Cilj Uredbe o okviru Unije za preseljenje i humanitarni prihvata jest utvrditi sigurne, pravne putove u Uniji za pojedince kojima je potrebna međunarodna zaštita. Ovakav standardizirani postupak preseljenja i humanitarnog prihvata osigurava ujednačeni pristup pružanju zaštite i potpore migrantima.⁴⁴

Ključne sastavnice okvira Unije uključuju:

1. Poboļšani sigurni i zakoniti putovi – olakšavaju se sigurni i zakoniti načini ulaska pojedinaca kojima je potrebna zaštita u EU-u, pri čemu se prednost daje onima koji su najranjiviji;
2. Usklađeni postupci – uvode se standardizirani postupci za operacije preseljenja i humanitarnog prihvata u svim državama članicama;
3. Plan Unije – uključuje uspostavu dvogodišnjeg plana Unije u kojem se navodi ukupan broj pojedinaca koji će biti primljeni u EU radi preseljenja i humanitarnog prihvata. Taj plan uključuje i posebne preporuke u pogledu doprinosa svake države članice;
4. Ojačana partnerstva sa zemljama izvan EU-a – jača se partnerstvo sa zemljama izvan EU-a za potporu međunarodnim inicijativama za preseljenje i humanitarnim inicijativama. Time se jačaju kapaciteti za rješavanje problema globalnog raseljavanja i pružanje zaštite onima koji su pogođeni krizama.

Donošenjem okvira Unije, EU jača svoju ulogu u globalnim naporima za preseljenje i podupire koordinirani pristup humanitarnim aktivnostima.

⁴³ Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, SL L 348, 24. 12. 2008., str. 98–107, u svom članku 3., stavak 1., točka 7. definira „opasnost od bijega” kao “postojanje razloga u konkretnom slučaju koji se temelje na objektivnim kriterijima utvrđenim zakonom, na temelju kojih se može smatrati da državljanin treće zemlje koji je u postupku vraćanja može pobjeći”. Opasnost od bijega definirana je i Zakonom o strancima (NN 133/20, NN 151/22), u članku 214.

⁴⁴ O neujednačenim praksama u državama članicama, kada govorimo o postupcima preseljenja i humanitarnog prihvata migranata, vidi više u djelima Dagen, T.; Čepo, M., *Izbjeglička i migracijska kriza u Europskoj uniji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split 2021. i Martinović, T., *Migracijska politika i politika azila Europske unije*, Veleučilište u Slavonskom Brodu, Slavonski Brod 2024.

9. UREDBA O UPRAVLJANJU AZILOM I MIGRACIJAMA (EU 2024/1351)

Uredba o upravljanju azilom i migracijama ključni je zakonski okvir na kojem se temelji cjelokupna struktura Pakta. Njome se utvrđuju jasne smjernice za podjelu odgovornosti za azil i migracije među državama članicama. Promiču se solidarnost i zajednička odgovornost te se pridonosi ravnomjernoj raspodjeli postupka azila diljem EU-a. Ova Uredba predstavlja znatan napredak u pristupu EU-a upravljanju azilom te ista mijenja Uredbe 2021/1147⁴⁵ i 2021/1060⁴⁶ o financiranju postupaka azila i stavlja izvan snage Uredbu 604/2013, takozvanu Dublinsku uredbu. Cilj je zamjene prethodne Uredbe Dublin III. stvoriti učinkovitiji i racionalniji sustav provođenja azilnog postupka na području cijele Unije. Uredbom se redefinira kako države članice određuju odgovornost za obradu zahtjeva za azil, stvarajući jasnije, preciznije kriterije i ubrzavajući prekogranične postupke. Primjerice, vremenski okvir za odgovor na upite putem sustava Eurodac, koji pomaže u utvrđivanju prethodnih zahtjeva za međunarodnom zaštitom, skraćuje se s dva mjeseca na samo dva tjedna. Jedno od temeljnih načela Uredbe jest to da tražitelji azila moraju podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu u državi članici prvog ulaska i ostati tamo do službenog imenovanja odgovorne države članice. Tim se zahtjevom pridonosi smanjenju sekundarnih kretanja u kojima tražitelji azila mogu putovati preko granica dok čekaju odluke, čime se promiče uredan postupak unutar EU-a. Uredbom se uvodi sustav kojim se predviđa osiguravanje zadovoljavanja samo osnovnih potreba⁴⁷ državljanina trećih zemalja tijekom početnog prihvatnog razdoblja, čime se pomaže usmjeriti resurse i smanjiti poticaje za neovlašteno kretanje među državama članicama. Prednost se daje jedinstvu obitelji, kako bi se osiguralo da članovi obitelji mogu ostati zajedno kad god je to moguće. Nadalje, Uredbom se jamči besplatno pravno savjetovanje za sve podnositelje zahtjeva, osiguravajući im potporu tijekom cijelog postupka.

Uredba o upravljanju azilom i migracijama uspostavlja i obvezujući, ali fleksibilan mehanizam solidarnosti, osmišljen za potporu državama članicama koje se suočavaju sa znatnim migracijskim pritiscima. Time se omogućuje preraspodjela odgovornosti među državama članicama.

⁴⁵ *Ibid.*, bilješka 25

⁴⁶ *Ibid.*, bilješka 27

⁴⁷ Direktiva (EU) 2024/1346 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju standarda za prihvatanje tražitelja međunarodne zaštite, SL L, 2024/1346, 22. 5. 2024., u uvodnim točkama 46 i 47 definira osnovne potrebe kao “osnovno liječenje bolesti, među ostalim teških duševnih poremećaja” te “osnovne potrebe tražitelja u pogledu fizičke sigurnosti i dostojanstva (...) vodeći računa o specifičnoj ranjivosti osobe kao tražitelja međunarodne zaštite te njezine obitelji ili skrbnika”.

10. SCREENING UREDBA (EU 2024/1356)

Screening uredba potpuno je nov zakonski alat koji do sada nije postojao u zakonodavstvu EU-a kada govorimo o upravljanju migracijama.⁴⁸ Ona je direktno vezana na prvi stup Pakta – osiguranje vanjskih granica EU-a. Njome se utvrđuju standardizirana pravila za identifikaciju, registraciju i početnu procjenu nezakonitih migranata i tražitelja azila koji ulaze na područje Unije. Ta provjera (u daljnjem tekstu: *screening*) uključuje i zdravstvenu i početnu procjenu ranjivosti osoba.

Postupak *screeninga* provodi se na svim državljanima trećih zemalja i osobama bez državljanstva koje su:

1. nezakonito prešli vanjsku granicu EU-a;
2. izrazili namjeru podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu na graničnim prijelazima;
3. koji su iskrcani na državno područje države članice nakon operacije traganja i spašavanja (u daljnjem tekstu: operacija SAR);
4. koji su zatečeni u nezakonitom boravku na državnom području države članice, ako nad njima već nije proveden postupak *screeninga*.

Screening se provodi nad svim osim osobama bez obzira na to jesu li izrazile namjeru za međunarodnom zaštitom ili ne. Cilj provedbe *screeninga* jest jačanje nadzora nad državljanima trećih zemalja koji nezakonito prelaze vanjske granice, točno utvrđivanje njihova identiteta te provođenje sigurnosnih provjera predstavljaju li te osobe potencijalnu prijetnju unutarnjoj sigurnosti države članice ili EU-a u cijelosti.

Postupak *screeninga* sastoji se od sljedećih elemenata:

1. preliminarni liječnički pregled u skladu s člankom 12. spomenute Uredbe;
2. preliminarne provjere osjetljivosti u skladu s člankom 12.;
3. identifikacijske ili identifikacijske provjere u skladu s člankom 14.;
4. registracije biometrijskih podataka u skladu s člancima 15., 22. i 24. Uredbe (EU) 2024/1358 (samo ako ti postupci nisu provedeni ranije);
5. sigurnosne provjere u skladu s člancima 15. i 16.;
6. ispunjavanje obrasca za zaštitni pregled u skladu s člankom 17.;
7. upućivanje na odgovarajuće postupke u skladu s člankom 18.

S provođenjem postupka započinje se bez odlaganja nakon što je državljanin treće zemlje zatečen u gore navedenim situacijama koje podliježu provođenju postupka *screeninga*. U načelu taj postupak ne smije trajati dulje od sedam dana, međutim, ako se postupak ne može odmah organizirati iz objektivnih razloga, a

⁴⁸ U djelu Häkli, J.; Hildebrandt, A.; Syrjämaa, T., *The framing of migrants in the EU's New Pact on Migration and Asylum*, Transactions of the Institute of British Geographers, Royal Geographical Society / Wiley, London 2024. analiziraju se proceduralne inovacije novog *screening* postupka te novi alati koje tijela za provođenje postupka *screeninga* mogu upotrebljavati.

državljeni trećih zemalja fizički ostaju na vanjskoj granici dulje od 72 sata, postupak pregleda ne smije trajati dulje od četiri dana. Isto tako, ako je državljanin treće zemlje zatečen u dubini teritorija EU-a tijekom nezakonitog boravka, postupak *screeninga* ne smije trajati dulje od tri dana.

Postupak *screeninga* provodi se na odgovarajućim lokacijama koje određuju države članice, a u principu se nalaze na vanjskim granicama ili u njihovoj blizini. Iznimno, te se lokacije mogu nalaziti na drugim dijelovima državnog područja države članice. Postupak *screeninga* nad državljanima trećih zemalja koji su zatečeni u nezakonitom boravku u dubini teritorija EU-a može se obavljati na bilo kojoj odgovarajućoj lokaciji na državnom području države članice. Za vrijeme provođenja postupka *screeninga* i boravka državljanina trećih zemalja u tzv. *screening* centrima, smatra se kako te osobe nisu pravnoformalno ušle na područje države članice i nemaju pravo slobode kretanja. Države članice moraju donijeti odredbe kojima se osigurava da ovi državljani trećih zemalja budu na raspolaganju tijelima koja provode postupak provjere. Te se odredbe donose kako bi se spriječila opasnost od bijega, potencijalna prijetnja unutarnjoj sigurnosti ili potencijalna prijetnja javnom zdravlju.

Država članica osigurava da su državljani trećih zemalja nad kojima se provodi *screening* obaviješteni o svrsi postupka, načinima provođenja postupka, o mogućim ishodima postupka te o njihovu pravu na traženje međunarodne zaštite. Sve te informacije dostavljaju se na jeziku koji državljanin treće zemlje razumije ili se opravdano pretpostavlja da ga razumije, u pisanom, usmenom ili elektroničkom obliku.

Državljeni trećih zemalja za vrijeme provođenja postupka *screeninga* imaju obvezu biti na raspolaganju tijelima koja provode postupak *screeninga*, pružiti osobne i druge relevantne podatke za provođenje *screeninga*, dati na uvid isprave pomoću kojih se može utvrditi identitet te omogućiti uzimanje biometrijskih podataka (elektronski otisci prstiju, biometrijska slika lica).

Državljeni trećih zemalja koji nisu izrazili namjeru podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili kojima je taj zahtjev odbijen od strane relevantnog tijela temeljem Uredbe o postupku azila na granici (EU 2024/1348), upućuju se u postupak vraćanja u skladu s Uredbom o vraćanju na granici (EU 2024/1349) ili Direktivom o vraćanju (2008/115/EZ). Državljeni trećih zemalja koji su podnijeli zahtjev za međunarodnom zaštitom i čiji zahtjev nije odbijen temeljem Uredbe 2024/1348 upućuju se tijelima nadležnima za evidentiranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Ako se državljanin treće zemlje treba premjestiti u drugu državu članicu, u skladu s mehanizmom solidarnosti (vidi niže u tekstu), isti se upućuje relevantnim tijelima dotičnih država članica zajedno s popunjenim *screening* obrascem.

Pri provedbi postupka *screeninga* države članice postupaju potpuno u skladu s relevantnim pravom Unije, uključujući Povelju o temeljnim pravima EU-a, mjerodavnim međunarodnim pravom, uključujući Ženevsku konvenciju o statusu izbjeglica od 28. srpnja 1951. (i Njujorški protokol od 31. siječnja 1967.), s obvezama u vezi s pristupom međunarodnoj zaštiti, posebno s načelom zabrane

prisilnog udaljenja ili vraćanja. Tijekom postupka *screeninga* nad maloljetnom osobom najbolji interesi djeteta uvijek su na prvom mjestu pri razmatranju, u skladu s člankom 24. stavkom 2. Povelje EU-a o temeljnim pravima.⁴⁹ Tijekom pregleda maloljetnik mora biti u pratnji odraslog člana obitelji, ako je prisutan, ili u pratnji zakonskog zastupnika kojeg će kroz nacionalnu proceduru odrediti relevantna tijela države članice.

11. UREDBA EURODAC (EU 2024/1358)

Uredba o Eurodacu, kojom se stavlja izvan snage postojeća Eurodac uredba (EU) 603/2013, ima za cilj poboljšanje biometrijske baze podataka EU-a, koja služi u svrhu upravljanja zahtjevima za azil i praćenje nezakonitih migracija u državama članicama. Krajnji je cilj povećanje učinkovitosti identifikacije pojedinaca i sprečavanje neovlaštenih tzv. sekundarnih migracija unutar EU-a.⁵⁰

U skladu s preinačenom uredbom Eurodac, granične će vlasti prikupljati širi raspon podataka, čime se povećava kapacitet za točnu identifikaciju i praćenje.⁵¹ Osim elektroničkih otisaka prstiju, prikupljat će se i biometrijske slike lica, široki spektar podataka o identitetu i državljanstvu osoba te preslike osobnih i putnih isprava.

Ove podatke prikupljaju tijela zadužena za provođenje postupka *screeninga*, a podaci se prikupljaju od svih državljanina trećih zemalja nad kojima postoji obveza provođenja *screeninga* a koji imaju najmanje 6 godina starosti. Podaci se prenose u sustav Eurodac što je prije moguće, a najkasnije 72 sata nakon registracije. Ako nije moguće uzeti biometrijske podatke od državljanina treće zemlje zbog mjera poduzetih kako bi se osiguralo njegovo zdravlje ili zaštita javnog zdravlja,⁵² država članica uzima i prenosi takve biometrijske podatke što je prije moguće, a najkasnije 48 sati nakon što ti zdravstveni razlozi prestanu postojati.

⁴⁹ Više o pojmu “najboljeg interesa” u kontekstu EU-a vidi u djelu Popec, T., *Pravni aspekti migracija i izbjeglištva u Hrvatskoj*, Effectus Veleučilište, Zagreb 2024.

⁵⁰ Peers, S., *New EU asylum laws: Taking rights half-seriously*, Yearbook of European Law, vol. 43, Oxford University Press, Oxford 2024., str. 113–114 (uvod; cilj je povećati učinkovitost sustava i ograničiti “sekundarne migracije”); v. i dio IV. (Dublin i Eurodac).

⁵¹ Kabata, M., *The ‘migrant other’ as a security threat: the ‘migration crisis’ and EU politics*, Ethnopolitics, Routledge / Taylor & Francis, London – New York 2023., str. 6–8 (uvod: tretiranje „drugog migranta“ kroz sigurnosni diskurs i legitimiranje proširenog prikupljanja i uporabe biometrije u EU politici migracija).

⁵² Više o institucionalnoj arhitekturi EU-sustava vidi u djelima Fabijančić, M., *Migracije stanovništva na području Europske unije*, Veleučilište u Šibeniku, Šibenik 2023. i Martinović, T., *Migracijska politika i politika azila Europske unije*, Veleučilište u Slavanskom Brodu, Slavonski Brod 2024.

Podaci spremljeni u sustav Eurodac vlasništvo su Unije, a poslovi upravljanja sustavom pod nadležnošću su europske agencije eu-LISA.⁵³ Spremljeni podaci čuvaju se na period koji ovisi o statusu i okolnostima boravka državljanina treće zemlje na području EU-a. Tako se biometrijski podaci državljanina trećih zemalja koji su podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu mogu pohraniti do 10 godina. Podaci državljanina trećih zemalja kojima je odobrena međunarodna zaštita ili humanitarni status podaci se mogu čuvati najviše pet godina. Ako je državljaninu treće zemlje odbijen zahtjev za međunarodnu zaštitu, takvi podaci čuvaju se tri godine. Po isteku spomenutih rokova biometrijski podaci državljanina trećih zemalja automatski se brišu iz sustava, dok se podaci državljanina treće zemlje koji stekne državljanstvo neke od države članice brišu odmah po stjecanju državljanstva, ako nisu prije automatski izbrisani.

12. UREDBA O KRIZNIM SITUACIJAMA I VIŠOJ SILI (EU 2024/1359)

Uredba o kriznim situacijama i višoj sili još je jedan novi pravni instrument u sustavu upravljanja migracijama, koji je u dosadašnjem okviru instrumenata potpuno nedostajao. Ovom uredbom definira se okvir za upravljanje izvanrednim migracijskim situacijama pri čemu se državama članicama pružaju privremene mjere za održavanje reda i zaštitu temeljnih prava u iznimnim okolnostima.

Krizna situacija definira se kao iznimna situacija masovnog priljeva državljanina trećih zemalja u državu članicu, uključujući i osobe iskrcane nakon SAR operacija, takvih razmjera i oblika da dobro pripremljen sustav azila postane neučinkovit. Nadalje, situacija instrumentalizacije u kojoj neka država ili nedržavni akter potiče ili olakšava kretanje državljanina trećih zemalja prema vanjskim granicama EU-a s ciljem destabilizacije Unije ili države članice,⁵⁴ također se smatra kriznom situacijom. Viša sila je definirana kao slučajevi neuobičajenih i nepredvidivih okolnosti, izvan kontrole države članice, čije se posljedice nisu mogle izbjeći unatoč dužnoj pažnji i koje sprečavaju tu državu članicu u ispunjavanju njezinih obveza povezanih s upravljanjem migracijama i azilom.

U tim slučajevima, ako dođe do neočekivanog znatnog povećanja broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu na vanjskim granicama, država članica može zatražiti

⁵³ Agencija Europske unije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (eu-LISA). Glavna zadaća te EU-agencije jest davanje potpore provedbi politika EU-a u području pravosuđa i unutarnjih poslova upravljanjem opsežnim informacijskim sustavima. Više o ovoj agenciji vidi na službenoj internetskoj stranici Europske unije, poveznica https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-operational-management-large-scale-it-systems-area-freedom-security-and_hr

⁵⁴ O instrumentalizaciji migracija vidi više u Monika Sie Dhian Ho, Myrthe Wijnkoop, *The instrumentalization of migration: A geopolitical perspective*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', prosinac 2022., <https://www.clingendael.org/publication/instrumentalization-migration>, 30. 1. 2025.

odobrenje za primjenu mjera solidarnosti i odstupanja od standardnih pravila o postupcima azila. Država članica to će učiniti na način da će uputiti obrazloženi zahtjev prema Europskoj komisiji za proglašenje krizne situacije ili više sile. Europska komisija na temelju obrazloženog zahtjeva države članice izrađuje prijedlog provedbenih mjera koji upućuje Vijeću Europske unije. Vijeće Europske unije usvaja prijedlog nakon čega sastavlja Provedbenu odluku Vijeća kojom se odobravaju odstupanja u pravilima o azilu i određuju potrebe za mjere solidarnosti.

Provedbena odluka Vijeća EU-a može uključivati posebna odstupanja vezana za rokove registracije zahtjeva za azil, odstupanja u mjerama koje se primjenjuju u postupku azila na granicama, produljenje rokova utvrđenih za zahtjeve za prihvaćanje odgovornosti i obavijesti o ponovnom prihvatu, odstupanja od obveze ponovnog prihvata podnositelja zahtjeva.

Mjere solidarnosti i potpore potiču države članice na međusobno pomaganje, a to može uključivati:

1. premještanje tražitelja azila u druge države članice radi uravnoteženja raspodjele;
2. izravnu financijsku potporu za pomoć državi članici u krizi;
3. potporu u obliku slanja pomoći u osoblju, resursima ili druge pomoći potrebne za upravljanje krizom.

Države članice slobodno biraju između oblika potpore ili mogu pružiti više oblika potpore na temelju posebnih potreba i situacije. Plan pružanja pomoći i mjere solidarnosti određuju se nakon savjetovanja s državom članicom koja je uputila zahtjev.

Krizna situacija ili viša sila mogu se proglasiti na razdoblje od tri mjeseca. U slučaju potrebe, to se razdoblje može produljiti za dodatna tri mjeseca. Na kraju tog razdoblja Europska komisija može na zahtjev države članice podnijeti novi prijedlog za donošenje nove provedbene odluke Vijeća EU-a za razdoblje koje nije dulje od tri mjeseca. Sveukupno, trajanje provedbe mjera ne smije biti dulje od 12 mjeseci. Isto tako, država članica ne smije provoditi mjere dulje nego što je opravdano, a ako Europska komisija smatra da je krizna situacija ili viša sila prestala postojati, predložit će Vijeću EU-a da se Provedbena odluka stavi izvan snage. Za vrijeme trajanja situacije krize ili više sile Europska komisija svaka tri mjeseca izvješćuje Europski parlament i Vijeće EU-a o stanju na terenu i potrebi provođenja daljnjih mjera.

13. UREDBA O KVALIFIKACIJAMA (EU 2024/1347)

Uredbom o kvalifikacijama zamjenjuje se prethodna Direktiva o kvalifikaciji kako bi se standardizirali kriteriji i postupci koje države članice upotrebljavaju za utvrđivanje prihvatljivosti zahtjeva državljanina treće zemlje za međunarodnu zaštitu. Ovom se uredbom ne definira samo tko se može smatrati korisnikom

zaštite, već se navode i prava i obveze koje proizlaze iz tog statusa. Cilj je osigurati dosljednu i pravednu primjenu standarda zaštite diljem EU-a, istodobno štiteći sigurnost zajednice i nacionalnu sigurnost.

U prvom redu, Uredba postavlja zajedničke kriterije za međunarodnu zaštitu čime se osigurava da sve države članice primjenjuju iste standarde pri procjeni ispunjavaju li pojedinci uvjete za međunarodnu zaštitu. Taj zajednički pristup pomaže u sprečavanju razlika u ishodima zaštite i osigurava da se osobama koje ispunjavaju uvjete dodijeli status izbjeglice ili status supsidijarne zaštite bez obzira na državu članicu u kojoj se prijavljuju.

Nadalje, jasno se definiraju prava i odgovornosti osoba koje primaju međunarodnu zaštitu. To uključuje pristup obrazovanju, zapošljavanju, zdravstvenoj skrbi i socijalnoj skrbi, kao i odgovornosti poput poštovanja zakona i propisa zemlje domaćina. Tim se odredbama pomaže uključiti korisnike u zajednicu uz pojašnjenje njihovih obveza.

Također se postavlja obveza država članica da izvrše procjenu imaju li podnositelji zahtjeva valjanu alternativu unutar svojih zemalja. Ako se određeno područje matične zemlje podnositelja zahtjeva smatra sigurnim, možda neće imati pravo na status izbjeglice u EU-u. Time se osigurava pružanje međunarodne zaštite samo ako pojedinci nemaju sigurne mogućnosti unutar svoje zemlje.

Uredbom se nalaže ukidanje statusa zaštite ako se utvrdi da pojedinac predstavlja rizik za sigurnost države članice ili sigurnost zajednice. Ta odredba pomaže uravnotežiti prava korisnika sa sigurnosnim interesima država članica EU-a, osiguravajući da se zaštita ne zloupotrebljava za zaštitu pojedinaca koji predstavljaju prijetnju.

Pri ocjenjivanju i preispitivanju zahtjeva države članice moraju uključiti najnovije smjernice o zemljama podrijetla koje je dostavila Agencija EU-a za azil (EUAA). Time se osigurava da se odluke temelje na točnim i ažuriranim informacijama, odražavajući trenutne uvjete u matičnim zemljama podnositelja zahtjeva i poboljšavajući dosljednost u donošenju odluka.

Uredbom o kvalifikaciji standardiziran je pristup EU-a odobravanju međunarodne zaštite, povećanje pravednosti, sigurnosti i transparentnosti u postupku azila.

14. DIREKTIVA O STANDARDIMA PRIHVATA (EU 2024/1346)

Direktivom o standardima prihvata utvrđuju se minimalni standardi pomoći koje države članice moraju pružiti tražiteljima azila. Ovim dokumentom, čije su odredbe države članice dužne prenijeti u svoje nacionalno zakonodavstvo, standardizirana je razina pomoći koju države članice moraju pružiti podnositeljima zahtjeva za azil. Također, jednaki uvjeti moraju se pružiti svim osobama koje se zadržavaju tijekom provođenja postupka *screeninga* ili u postupku vraćanja na granici.

Direktivom o 2024/1346 revidira se prethodna Direktiva o 2013/33/EU kako bi se povećali jasnoća i učinkovitost. Time se poboljšavaju minimalni standardi prihvata kako bi se osigurali humani i sigurni uvjeti za sve podnositelje zahtjeva. Naglašava se važnost prepoznavanja i pružanja potpore ranjivim podnositeljima zahtjeva, putem individualiziranih procjena i mjera potpore.

Direktiva osigurava podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu pristup osnovnim potrebama, kao što su odgovarajući smještaj, hrana i odjeća, proizvodi za osobnu higijenu, naknada za dnevne troškove i zdravstvena zaštita.

Direktivom se utvrđuju ključna prava kao što su pravo na informacije, pristup pravnoj pomoći i zastupanju te pravo na primjereni životni stan, uzimajući u obzir pojedinačne okolnosti. To uključuje poseban smještaj za ranjive osobe, kao što su djeca, osobe s invaliditetom i osobe s posebnim zdravstvenim ili psihološkim potrebama. Tim se postupkom osigurava da pojedinci dobiju odgovarajući smještaj i resurse za rješavanje svojih specifičnih ranjivosti.

Jednako tako, utvrđuje se da države članice nisu obvezne podnositeljima zahtjeva koji se nalaze u državi članici različitoj od one odgovorne za obradu njihovih zahtjeva za azil, osigurati više materijalne uvjete prihvata, već isključivo osnovne potrebe propisane ovom direktivom.

Cilj je direktivom o standardima prihvata uspostaviti kohezivni okvir kojim se uravnotežuje odgovarajuća pomoć tražiteljima azila s praktičnim mjerama za upravljanje migracijama i integracijom unutar EU-a.

15. NEOVISNI MEHANIZAM PRAĆENJA

Uredbom *Screening* i Uredbom o postupku azila na granici⁵⁵ određena je i uspostava neovisnog mehanizma praćenja, čiji je zadatak osigurati poštovanje temeljnih prava tijekom postupaka *screeninga* i azilnog postupka na granici. Glavni je fokus tog mehanizma na jamčenju pristupa azilu, zaštite od prisilnog udaljenja ili vraćanja te praćenja uvjeta u prihvatnim objektima i objektima za zadržavanje, u cilju usklađivanja svih graničnih postupaka s pravom EU-a, međunarodnim standardima i Poveljom EU-a o temeljnim pravima.

Praćenje uključuje procjenu tretiranja migranata s dostojanstvom i poštovanjem, osiguravanje pažnje ranjivim pojedincima te provjeru poštovanja pravnih zaštitnih mjera, kao što su pristup učinkovitim pravnim lijekovima i postupovna pravednost.

Sami mehanizmi moraju djelovati bez upletanja migracijskih ili graničnih tijela. Tijela tih mehanizama moraju imati široke ovlasti istraživanja kada postoji sumnja u kršenje temeljnih prava. To uključuje pokretanje i praćenje istraga koje provode pravosudna tijela. Tijela mehanizama ovlaštena su provoditi rutinske i nenajavljene posjete lokacijama kao što su centri za zadržavanje, prihvatni objekti i sva druga

⁵⁵ Spomenuti mehanizam uspostavlja se u skladu s člankom 10. Uredbe *Screening* o provjeri i člankom 43. stavkom 4. Uredbe o postupku azila.

relevantna područja. To uključuje i pristup objektima i podacima, provođenje aktivnosti nadzora na mjestima provođenja postupka te provođenje intervjua i sačinjavanje zabilješki. Timovi koji provode praćenje trebaju biti sastavljeni od pravnih stručnjaka, psihologa, zdravstvenih djelatnika i tumača kako bi se osigurao dobro zaokružen pristup praćenju.

16. ZAKLJUČAK

Novi Pakt o migracijama i azilu predstavljen je kao temeljita reforma europskog sustava upravljanja migracijama. Njegova puna provedba, pored izazova za države članice i Europsku uniju, stvara cijeli niz prilika za rješavanje jednog od ključnih problema Unije, a to su nezakonite migracije. Reforma donosi značajne promjene u operativnim procedurama na vanjskim granicama, uključujući donošenje uredbe *Screening* i Uredbe o postupku vraćanja na granici. Te će promjene zahtijevati od država članica uspostavu posebnih prihvatnih centara u kojima će biti zadržavani državljani trećih zemalja dok traje postupak *screeninga*, kao i oni koji ne ispunjavaju uvjete za ulazak u EU, a nisu zatražili međunarodnu zaštitu ili im je zahtjev odbijen temeljem Uredbe 2024/1348.

Predviđeno trajanje zadržavanja tih osoba do 12 tjedana, u kriznim situacijama čak do 18 mjeseci, postavlja visoke organizacijske i logističke zahtjeve za države članice. Kako bi se osiguralo da ovi centri zadovoljavaju humanitarne standarde, morat će biti usklađeni s Direktivom 2024/1346, koja propisuje minimalne uvjete prihvata. To znači da će države članice trebati osigurati ne samo odgovarajuću infrastrukturu, već i adekvatne materijalne uvjete, pristup medicinskoj skrbi, kao i mehanizme zaštite temeljnih prava osoba u zadržavanju. Sve to donosi značajne financijske, administrativne i operativne troškove, ne samo za pojedine države članice već i za Europsku uniju kao cjelinu. U provođenju ovih aktivnosti EU mora osigurati dodatna sredstva i tehničku podršku kako bi se olakšala implementacija novih pravila.

Sve ove novine donose i prilike za učinkovito rješavanje problema tzv. sekundarnih migracija, kada državljani trećih zemalja, koristeći slobodu kretanja nakon stjecanja statusa tražitelja međunarodne zaštite, krše odredbe o obvezi zadržavanja u prvoj državi ulaska i svojevóljno se upućuju prema onim državama članicama u kojima očekuju veće benefite za sebe. Ovakvi slučajevi tzv. *asylum shoppinga*, moći će se izbjeći upravo odredbama gore navedenih uredbi kojima će se državljani moći zadržati na raspolaganju tijelima vlasti države članice sve do punog okončanja postupka.

Dodatni izazov, ali i priliku, u provedbi migracijskih politika predstavlja i donošenje Uredbe o kriznim situacijama i višoj sili, koja zahtijeva od država članica i institucija EU-a da budu spremne odgovoriti na izvanredne migracijske pritiske i nepredviđene krizne situacije. Krizne migracijske situacije često uključuju nagle i masovne priljeve migranata, što može opteretiti sustave azila, granične kontrole

i prihvatne kapacitete država članica. Kako bi se osigurao učinkovit odgovor na takve situacije, države članice morat će razviti operativne planove i unaprijed osigurati odgovarajuće resurse, uključujući kapacitete za brzu mobilizaciju osoblja, tehničke opreme i financijskih sredstava. To će zahtijevati značajnu suradnju između nacionalnih tijela, europskih institucija i međunarodnih organizacija, kako bi odgovori na krizne situacije bili pravovremeni, koordinirani i u skladu s međunarodnim standardima ljudskih prava. Ovo ujedno znači da će države članice moći računati i na punu suradnju tijela Unije i drugih država članica u situacijama kada postoje očigledno izvanredne okolnosti koje ugrožavaju funkcioniranje sustava države članice. Osobito je to važno kod slučajeva instrumentalizacije nezakonitih migracija što može predstavljati učinkovit alat destabilizacije Unije od strane onih subjekata (državnih i nedržavnih) koji Uniju smatraju svojim protivnikom.

Uz tehničke i operativne izazove, novi Pakt o migracijama i azilu naglašava i potrebu za jačanjem solidarnosti među državama članicama. Iako novi okvir državama članicama pruža mogućnost izbora između različitih načina sudjelovanja u mehanizmima solidarnosti – bilo kroz relokaciju migranata, financijsku pomoć ili tehničku podršku – sudjelovanje u tim mjerama sada postaje obvezno. Time se želi postići pravednija raspodjela odgovornosti među državama članicama i smanjiti pritisak na one zemlje koje su geografski najizloženije migracijskim tokovima. No, unatoč formalnoj obvezi sudjelovanja, operativna provedba solidarnosti i dalje će ovisiti o političkoj volji pojedinih država članica, što može izazvati poteškoće u uspostavi učinkovitog sustava preraspodjele odgovornosti.

S obzirom na složenost reformi i značajna prilagođavanja koja su potrebna, Europska unija predviđela je dvogodišnje prijelazno razdoblje tijekom kojeg će se države članice imati priliku pripremiti za provedbu svih predviđenih mjera. To razdoblje bit će ključno za razvoj potrebne infrastrukture, obuku osoblja i prilagodbu nacionalnih zakonodavstava novim europskim pravilima. Uspješna implementacija zahtijevat će ne samo tehničke i administrativne kapacitete, već i snažnu političku koordinaciju između država članica i institucija Unije.

Nesumnjivo je da će provedba Pakta testirati sposobnost država članica da se prilagode novim pravilima, osiguraju potrebne resurse i ispune obveze solidarnosti. U tom kontekstu, naredne godine bit će presudne za oblikovanje učinkovitog, pravednog i održivog sustava migracijskog upravljanja, koji će istovremeno očuvati sigurnost granica i poštovanje ljudskih prava. Dugoročni uspjeh ovih reformi ovisit će o sposobnosti EU-a da osigura dosljednu provedbu zajedničkih pravila, pravovremeno reagira na izazove i održi ravnotežu između sigurnosnih i humanitarnih imperativa migracijske politike.

LITERATURA

Knjige i članci

1. Bradley, M., *The Politics and Everyday Practice of International Humanitarianism*, Oxford University Press, Oxford 2023.
2. Cassarino, J.-P., *The Pact on Migration and Asylum: Turning the European territory into a non-territory?*, International Journal of Migration and Border Studies, Inderscience, Geneva 2022.
3. Crawley, H.; Düvell, F.; Jones, K.; McMahon, S.; Sigonan, N., *Unravelling Europe's 'Migration Crisis': Journeys Over Land and Sea*, University of Bristol, Bristol 2018.
4. Dagen, T. i Čepo, M. (2021.). *Izbjeglička i migracijska kriza u Europskoj uniji*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu.
5. Fabijančić, M. (2023.). *Migracije stanovništva na području Europske unije*, Veleučilište u Šibeniku.
6. Geddes, A; Scholten, P., *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, SAGE Publications Ltd, 2. Izdanje, London 2016.
7. Häkli, J.; Hildebrandt, A.; Syrjämaa, T., *The framing of migrants in the EU's New Pact on Migration and Asylum*, Transactions of the Institute of British Geographers, Royal Geographical Society / Wiley, London 2024.
8. Kabata, M., *The 'migrant other' as a security threat: the 'migration crisis' and EU politics*, Ethnopolitics, Routledge / Taylor & Francis, London – New York 2023.
9. Martinović, T. (2024). *Migracijska politika i politika azila Europske unije*. Veleučilište u Slavonskom Brodu.
10. Peers, S., *New EU asylum laws: Taking rights half-seriously*, Yearbook of European Law, vol. 43, Oxford University Press, Oxford 2024.
11. Popec, T., *Pravni aspekti migracija i izbjeglištva u Hrvatskoj*, Effectus Veleučilište, Zagreb 2024.
12. Sie Dhian Ho, M.; Wijnkoop, M.; *The instrumentalization of migration: A geopolitical perspective*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', prosinac 2022., <https://www.clingendael.org/publication/instrumentalization-migration>, 30. 1. 2025.
13. Smyth, C., *The Dublin Regulation, mutual trust and fundamental rights: Exceptionality for children?*, European Law Journal, 2022.
14. Zaun, N., *EU Asylum Policies: The Power of Strong Regulating States*, University of Oxford, Oxford 2017., str. 43-45.
15. European Commission, European Migration Network, Annual Report 2016 on Migration and Asylum – Statistical Annex, 24. 8. 2017., <https://emn.gov.hr/emn-publications/emn-reports/emn-annual-report-on-migration-and-asylum-2016/368>, 30. 1. 2025.

Pravni propisi

1. Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokol o statusu izbjeglica iz 1967. godine, https://www.unhcr.org/hr/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/konvencija_1951.pdf
2. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, SL C 202, 7.6.2016., str. 47-200.
3. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 202, 7.6.2016., str. 389–405.
4. Uredba (EZ) br. 767/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o viznom informacijskom sustavu (VIS) i razmjeni podataka među državama članicama o vizama za kratkotrajni boravak (Uredba o VIS-u), SL L 218, 13. 8. 2008., str. 60–81.
5. Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka), SL L 180, 29. 6. 2013., str. 31–59.
6. Uredba (EU) br. 603/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o uspostavi sustava „Eurodac” za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) br. 604/2013 o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva i o zahtjevima za usporedbu s podacima iz Eurodaca od strane tijela kaznenog progona država članica i Europolu u svrhu kaznenog progona te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (preinaka), SL L 180, 29. 6. 2013., str. 1–30.
7. Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) SL L 77, 23. 3. 2016., str. 1–52.
8. Uredba (EU) 2017/2226 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2017. o uspostavi sustava ulaska/izlaska (EES) za registraciju podataka o ulasku i izlasku te podataka o odbijanju ulaska za državljane trećih zemalja koji prelaze vanjske granice država članica i određivanju uvjeta za pristup EES-u za potrebe izvršavanja zakonodavstva te o izmjeni Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma i uredbi (EZ) br. 767/2008 i (EU) br. 1077/2011, SL L 327, 9. 12. 2017., str. 20–82.
9. Uredba (EU) 2018/1240 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. rujna 2018. o uspostavi europskog sustava za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja (ETIAS) i izmjeni uredbi (EU) br. 1077/2011, (EU) br. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 i (EU) 2017/2226, SL L 236, 19. 9. 2018., str. 1–71.
10. Uredba (EU) 2019/817 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a u području granica i viza i izmjeni uredbi (EZ) br. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 i (EU) 2018/1861 Europskog parlamenta i Vijeća te odluka Vijeća 2004/512/EZ i 2008/633/PUP, SL L 135, 22. 5. 2019., str. 27–84.

11. Uredba (EU) 2019/818 Europskog parlamenta i vijeća od 20. svibnja 2019. o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a u području policijske i pravosudne suradnje, azila i migracija i izmjeni uredaba (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 i (EU) 2019/816, SL L 135, 22. 5. 2019., str. 85–135.
12. Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike, SL L 231, 30. 6. 2021., str. 159–706.
13. Uredba (EU) 2021/1147 Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2021. o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju, SL L 251, 15. 7. 2021., str. 1–47.
14. Uredba (EU) 2021/1148 Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2021. o uspostavi, u okviru Fonda za integrirano upravljanje granicama, Instrumenta za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike, SL L 251, 15. 7. 2021., str. 48–93.
15. Uredba (EU) 2024/1347 o standardima za kvalifikaciju DTZ ili osoba bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, za jedinstveni status za izbjeglice ili za osobe koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu (u daljnjem tekstu: Uredba o kvalifikacijama).
16. Uredba (EU) 2024/1348 o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU (u daljnjem tekstu: Uredba o postupku azila na granici).
17. Uredba (EU) 2024/1349 o utvrđivanju postupka vraćanja na granici i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1148 (u daljnjem tekstu: Uredba o vraćanju na granici).
18. Uredba (EU) 2024/1350 o uspostavi okvira Unije za preseljenje i humanitarni prihvati i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1147.
19. Uredba (EU) 2024/1351 o upravljanju azilom i migracijama, izmjeni uredbi (EU) 2021/1147 i (EU) 2021/1060 i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 604/2013.
20. Uredba (EU) 2024/1356 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 (u daljnjem tekstu: Screening uredba).
21. Uredba (EU) 2024/1358 o uspostavi sustava „Eurodac” za usporedbu biometrijskih podataka radi djelotvorne primjene uredaba (EU) 2024/1351 i (EU) 2024/1350 i Direktive 2001/55/EZ te radi utvrđivanja identiteta državljana treće zemlje i osoba bez državljanstva s nezakonitim boravkom i o zahtjevima tijela za izvršavanje zakonodavstva država članica i Europolu za usporedbu s podacima iz Eurodaca u svrhu izvršavanja zakonodavstva, o izmjeni uredaba (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/818 o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 603/2013 (u daljnjem tekstu: EURODAC Uredba).

22. Uredba (EU) 2024/1359 o kriznim situacijama i situacijama više sile u području migracija i azila i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1147 (u daljnjem tekstu: Uredba o kriznim situacijama i višoj sili).
23. Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba, SL L 212, 7. 8. 2001., str. 12–23.
24. Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, SL L 348, 24. 12. 2008., str. 98–107.
25. Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (preinačena), SL L 337, 20. 12. 2011., str. 9–26.
26. Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena), SL L 180, 29. 6. 2013., str. 60–95.
27. Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinaka), SL L 180, 29. 6. 2013., str. 96–11.
28. Direktiva (EU) 2021/1883 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2021. o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u svrhu zapošljavanja visokokvalificiranih radnika te stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2009/50/EZ, SL L 382, 28. 10. 2021., p. 1–38.
29. Direktiva (EU) 2024/1346 o utvrđivanju standarda za prihvrat tražitelja međunarodne zaštite (u daljnjem tekstu: Direktiva o standardima prihvata).
30. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, NN 70/15, 127/17 i 33/23.
31. Zakon o strancima, NN 133/20, NN 151/22.

Mrežni izvori

1. Agencija Europske unije za azil (EUAA), mrežna stranica https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-asylum-euaa_hr, 30. 1. 2025.
2. Agencija Europske unije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (eu-LISA). Glavna je zadaća te EU-agencije davanje potpore provedbi politika EU-a u području pravosuđa i unutarnjih poslova upravljanjem opsežnim informacijskim sustavima. Više o ovoj agenciji vidi na službenoj internetskoj stranici Europske unije, poveznica, https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-operational-management-large-scale-it-systems-area-freedom-security-and_hr

3. Europski gospodarski prostor (EGP), <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/169/europski-gospodarski-prostor-egp-svicarska-i-sjever>
4. Strategija EU-a za dobrovoljni povratak i reintegraciju i EU koordinatoru za vraćanje, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip_21_1931, 30. 1. 2025.
5. Paket za mobilnosti vještina i talenata https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/qanda_23_5741, 30. 1. 2025.

EUROPEAN PACT ON MIGRATION AND ASYLUM

The paper aims to provide a basic insight into the new Pact on Migration and Asylum by reviewing the legal acts that constitute the Pact itself. It briefly analyses each act individually, highlighting the key aspects of these documents that will bring certain changes in the approach to third-country nationals entering the EU irregularly, whether they are applicants for international protection or not. The paper seeks to outline the organisational, administrative, and operational changes in migration management and asylum policy implementation at the EU level, which member states must prepare for before the Pact comes into effect. Therefore, the paper focuses exclusively on the legal framework for implementing these measures, as there are currently no practical procedures for the Pact's enforcement on the ground. This paper serves solely as an overview of the legal framework within which member states will have to operate when determining their practical measures for migration and asylum management, in alignment with the Union's policies.

Key words: *migration, asylum, third-country nationals, return, irregular entry*



© 2025 Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu / *Collected Papers of the Faculty of Law in Split*.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0
International License (CC BY-NC-ND 4.0).