

### **PAKT O MIGRACIJAMA I AZILU PRED VRATIMA: PRILAGODBE NACIONALNIH SUSTAVA I BRIGA ZA LJUDSKA PRAVA**

*Dr. sc. Emina Bužinkić*

#### **Uvod**

Odnos modernih europskih politika prema ljudskoj mobilnosti ima svoje povijesne aspekte i kontinuitete - od emigracijske mobilnosti za vrijeme intenzivnog perioda europskog kolonijalizma u Amerikama i na Karibima, preko prisilnog porobljavanja afričke i romske populacije, kolonijalne dominacije na afričkom kontinentu, osobito putem projekata naseljeničkog kolonijalizma na jugu i sjeveru Afrike i u prekomorskim područjima Azije, pa sve do migracije koloniziranih populacija u europske metropole kao dio ekonomskih programa revitalizacije europske industrije nakon svjetskih ratova (Moctar, 2016). Izuzev populacija koje su migrirale iz bivših europskih kolonija, u europske su centre (Velika Britanija, Njemačka, Francuska, Švicarska) migrirale i populacije s europskih periferija i prostora osiromašenih ratovima. Više od 60 milijuna raseljenih Europljana bilo je poticaj za donošenje četiriju konvencija o zaštiti ranjivih populacija tijekom i nakon ratnih sukoba, poznatih pod nazivom Ženevske konvencije iz 1951. godine (ibid). Jednako tako, u tim se uvjetima stvarala i nova ekonomska arhitektura koja je strateški regrutirala migrantske radnike, kako iz europskih periferija, tako i iz tzv. Trećeg svijeta, danas poznatog kao Globalni jug. Poznato je kako su migrantski radnici radili za niske nadnice i u teškim uvjetima koje Moctar (2016) imenuje naslijeđem ekonomske nejednakosti i deprivacije.

Moctar (2016) nadalje pojašnjava kako je naftna kriza 1973. potaknula restriktivizaciju migracijskih politika u Europi kakve poznajemo danas. Države su obustavile programe uvoza radne snage, odnosno zapošljavanja, a migracije su se u manjoj mjeri nastavile kroz programe spajanja obitelji. Simultano s ekonomskom krizom, započela je socijalna marginalizacija migranata i oblikovanje narativa o imigraciji kao problemu, što su krajnje desne stranke učinkovito kapitalizirale. Umjesto da adresiraju uzroke problema – poput socioekonomske isključenosti i neoliberalnih reformi kojima su države ubrzano kročile – države su odgovornost prebacile na migrante, potičući antimigrantski sentiment. Uvođenje restrikcija potaknulo je novi oblik “ilegalnih” migracija, odnosno onoga što danas u kritičkim migracijskim studijima nazivamo iregularizacijom migracija (Hameršak, Pleše i Škokić, 2023). Ograničenja nisu zaustavila temeljne ljudske impulse za migracijom, posebno uz postojanje socijalnih imreža u zemljama odredišta. Uz to, deregulatorne politike i fleksibilna tržišta rada stvorili su sustavnu potražnju za jeftinom, eksploabilnom radnom snagom koju su pružali upravo iregularizirani migranti. Države su se koristile migrantima kao sredstvom održavanja neoliberalnih ekonomija, dok su ih istovremeno demonizirale. Ove politike nisu bile nužnost, već odraz političke odluke. Umjesto stvaranja inkluzivnih rješenja, države su internalizirale diskurse krajnje desnice, perpetuirajući neravnopravnost i društvenu fragmentaciju. Restriktivne migracijske politike nisu rješavale uzroke migracija, već su produbljivale sustavne nepravde.

Krajem 1980-ih godina, ove su restriktivne politike prema migrantima konstituirale prvu zajedničku europsku politiku aparata poznatog kao „Tvrđava Europa“. Schengenski sporazum iz 1985. definirao je dvije ključne odrednice zajedničke europske politike – slobodno kretanje robe, kapitala i ljudi, tj. državljana zemalja Europe, te zaštitu vanjskih granica Europe od ne-europskih državljana. Od početka Schengenskog sustava, ograničavanje i odvrćanje postali su glavni prioriteti u harmonizaciji migracijske politike i raspodjeli resursa na razini EU-a. S druge strane, područja poput spajanja obitelji, azilne politike i pristupa tržištu rada ostala su uglavnom pod nacionalnom nadležnošću (Lang, 2024; Moctar, 2016). Ovakav je pristup rezultirao zakonodavnom regulacijom, razvojem sekuritizacijskih tehnologija i militarizacijskih pristupa tzv. zaštiti granica, te otvaranjem agencije Frontex s ciljem odvrćanja migranata od europskih granica, kako uzduž kopnenih, tako i mediteranskih granica. Tijekom 1990-ih pa sve naovamo, konstituirao se jezik sekuritizacije i narativ prijetnje po zajedničku sigurnost, uspostavljaju se nove politike i institucije s ciljem kontrole, nadzora, deportiranja i odvrćanja migranata i izbjeglica, te derogacije

prava na zaštitu, što je rezultiralo kolapsom azilnog sustava (Betts i Collier, 2016).

Prema Lang (2024), europski sekuritizacijski smjer može se objasniti dvama komplementarnim pristupima. Kopenhaška škola argumentira kako su sigurnosne prijetnje konstruirane primarno kroz političku retoriku koja zaziva izvanredno stanje i urgentnost političkih reakcija. Ovakav je pristup bio uočljiv 2015. godine tijekom „dugog ljeta migracija“ (Kasperek i Speer, 2015) koje su europski čelnici prozvali izbjegličkom, odnosno migrantskom krizom. Pariška škola drži da je europski migracijski režim svojevrsna samoodrživa industrija koja iregularizirane migracije upravo potiče restriktivnim politikama mobilnosti i zaštite s ciljem što većeg ulaganja u kontrolu granica, pri čemu jača militarizacijsko-industrijski kompleks i neoliberalni pristupi upravljanja državom. Mattelart (2010) ovakav sustav koji počiva na proizvodnji rizika i ulaganja u tzv. zaštitu naziva „sekuritizacijskom opsijom“.

Od devedesetih godina, kada je donesena Dublinska konvencija, razvijala se tzv. Dublinska regulativa (Regulation (EU) No 604/2013, OJ L 180, 2013) koja je poznata po drugoj fazi razvoja Zajedničkog sustava azila (engl. Common European Asylum System - CEAS). Taj sustav od samoga početka počiva na sigurnosnim mjerama zaštite vanjskih granica Europske unije te centraliziranoj i time zajedničkoj kontroli migracijskih kretanja i zahtjeva za azil, odnosno međunarodnu zaštitu. Komentirajući period provedbe Dublinske regulative i CEAS-a, politologinja Hadj-Abdou konstatira kako se radi o razdoblju restriktivnih azilnih i migracijskih političkih trendova koji počivaju na antimigrantskoj retorici političkih stranaka u Europi koje zahtijevaju povećanu kontrolu migrantskih kretanja i zahtjeva za ostvarivanje prava na zaštitu (2021). Hadj-Abdou podsjeća na politike Dublinske uredbe o kojima se raspravljalo ususret donošenju novog Pakta o migracijama i azilu, koji je i predmet ovoga teksta, tijekom kojih su uočena dva komplementarna pristupa sprečavanju migracija u Europsku uniju: eksternalizacija granica EU-a kroz uključivanje država koje nisu članice Europske unije u europske migracijske i politike azila putem vanjskopolitičkih mehanizama, kao što su postupci pregovora za članstvo - te držanje migracija podalje od tih granica.

Nakon osmogodišnje rasprave i pripreme, Europski je parlament, na sjednici 10. travnja ove godine, usvojio *Novi pakt o migracijama i azilu* (engl. *New Pact on Asylum and Migration*) (European Parliament, 2024). Novu je regulaciju 14. svibnja usvojilo Europsko vijeće, a potom 11. lipnja i Europska komisija. Narednoga dana, Komisija je stavila u implementaciju

*Zajednički provedbeni plan* (engl. *Common Implementation Plan*) (European Commission, 2024) te obvezala države članice na donošenje nacionalnih planova najkasnije do 12. prosinca 2024. godine. Pakt se sastoji od četiri stupa: sigurne vanjske granice, brzi i učinkoviti postupci, djelotvoran sustav solidarnosti i odgovornosti, te uključivanje migracija u međunarodna partnerstva (Europska komisija, 2024.). *Zajednički provedbeni plan* prate i četiri specifična akcijska plana EU-a s naglaskom na rute u zapadnom Balkanu, središnjem Sredozemlju, zapadnom Sredozemlju i Atlantiku te istočnom Sredozemlju.

## Što donosi Pakt?

Pakt se sastoji od osam cjelina: solidarnost i odgovornost, odgovor na krizne situacije, provjere državljana trećih zemalja na granicama EU-a, brže procedure za azil, EURODAC sustav za identifikaciju, standardi za kvalifikaciju, primitak zahtjeva za azil, te sigurni i legalni putevi za dolazak u EU. U ovom dijelu teksta donosimo pregled svih cjelina, koristeći objavljene dokumente na stranicama Europskog parlamenta i Europske komisije te kritički osvrt istraživača, organizacija za ljudska prava i praktičara litigacije, kako slijedi:

### 1. Solidarnost i odgovornost

Ovim se propisom očekuje pomoć državama članicama koje se nalaze pod migracijskim pritiskom, tzv. korisničkim zemljama. Migracijskim pritiskom smatra se situacija u kojoj je broj podnositelja zahtjeva za zaštitu nesrazmjeran mogućnostima postupanja pojedine zemlje kada ista može zahtijevati tzv. hitnu akciju solidarnosti.

Ovime se od svih država članica očekuje doprinos u vidu premještaja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, kolokvijalno zvanog azil, ili pak onih koji su već ostvarili međunarodnu zaštitu na njihovom teritoriju. EU planira uspostaviti godišnji fond solidarnosti kojemu će sve zemlje članice biti obvezne doprinositi na dva načina: premještajem onih koji traže ili su već ostvarili zaštitu, ili pak financijski, pri čemu će se doprinos računati ovisno o dva kriterija: veličini stanovništva i BDP-u. Svaka zemlja ima pravo odlučiti o obliku doprinosa. Svaka država koja osjeti tzv. migracijski pritisak treba informirati Vijeće i Komisiju o svojoj namjeri korištenja fonda te će u skladu s time moći zatražiti djelomičan ili potpuni odbitak svojih vlastitih doprinosa solidarnosti. Regulativa specifično obuhvaća države članice koje

provode tzv. operacije potrage i spašavanja (Search and Rescue - SAR), kojima će biti alociran postotak iz fonda solidarnosti.

Ova nova regulativa postavlja minimalni prag za premještaje na 30.000 podnositelja zahtjeva, a financijski doprinos na 600 milijuna eura. U slučaju nedostatka obveza za premještaje, od države članice s osobama koje trebaju biti premještene u odgovornu državu članicu, prema kriterijima odgovornosti, može se tražiti da preuzme odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu ako je odgovorna država članica korisnička država članica, umjesto da doprinese premještajima. Radi se o nastavku politike zvane „podjela tereta” definirane Dublinskom regulativom. Stojić Mitrović (2024) navodi kako je već Dublinskom konvencijom (Dublin Convention, OJ C 254, 1997) „diskurzivno normalizovana percepcija azilne procedure kao tereta (engl. burden sharing)” (str. 53). Istom je politikom inaugurirana terminologija „asylum shopping”, „izbjeglička kriza” i drugi termini koji su dio sekuritizacijskih mjera i kriminalizacije populacija Globalnog juga (Bužinkić i Hameršak, 2017; Kogovšek Šalamon, 2020).

Nadalje, propis najavljuje ažuriranje kriterija prema kojima je neka država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u skladu s prethodnom Dublinskom regulativom. Za utvrđivanje odgovorne zemlje prioritet će imati slučajevi spajanja obitelji, a mogući obiteljski odnosi identificirat će se što je brže moguće. Dodatni kriteriji uključuju: diplome stečene u državi članici, postojeće značajne odnose i poznavanje jezika. Navodi se da će se voditi računa i o ranjivosti premještenih, osobito kada se to tiče djece bez pratnje roditelja ili skrbnika. Ako nijedan drugi kriterij nije primjenjiv, prva država članica u kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu i dalje će biti odgovorna za njegovo razmatranje. Regulativa navodi osiguranje besplatnog pravnog savjetovanja za sve tražitelje azila i one koji su azil ostvarili - u toku postupka premještaja. Regulativa će se primjenjivati na zahtjeve za međunarodnu zaštitu registrirane dvije godine nakon stupanja na snagu.

Istovremeno, pravo na podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu neće uključivati izbor podnositelja o tome koja bi država članica trebala biti odgovorna za razmatranje zahtjeva ili u koju bi državu članicu trebali biti premješteni. Ovaj je princip bio slučaj i u primjeni premještaja (engl. relocation) tražitelja azila iz Grčke i Italije i preseljenja (engl. resettlement) azilanata iz Turske od 2016. do proglašenja pandemije koronavirusa u ožujku 2020. godine. Župarić Iljić (2023) upozorava kako je odabir i transfer ljudi kroz ova dva modela „vezan [...] uz diskrecijske odluke nacionalnih vlada i međunarodnih humanitarnih organizacija [...]”. Stoga je s moralnog aspekta

moguće kritizirati [ovakve modele] kao vrstu društvenog inženjeringa u kojemu je često etničko profiliranje [...] osoba točno određenih nacionalnosti koje su selektirane kao poželjnije od drugih (npr. Sirijci u usporedbi s Afganistancima" (str. 156), ili pak rodno profiliranje prema kojemu su obitelji poželjnije od muškaraca (ibid).

Poseban se dio propisa odnosi na financiranje sprečavanja migracija prema EU. Specifično se navodi kako se financijska podrška treba usmjeriti na poboljšanje sustava azila, prihvata i migracija u relevantnim trećim zemljama, uključujući programe dobrovoljnog povratka i reintegracije. Aktivnosti u trećim zemljama financirat će se putem Fonda za azil, migracije i integraciju (AMIF).

## 2. *Odgovor na krizne situacije*

Regulativa o krizama i višoj sili uspostavlja mehanizam za odgovor na iznenadne poraste dolazaka, osiguravajući solidarnost i podršku državama članicama koje se suočavaju s iznimnim priljevom državljana trećih zemalja i potencijalno visokim brojem zahtjeva za azil koji se ne mogu pravovremeno administrativno procesuirati. Nova pravila primjenjivat će se u izvanrednim situacijama masovnog dolaska državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kopnom, zrakom ili morem, uključujući osobe iskrcane nakon operacija potrage i spašavanja. Da bi situacija bila proglašena krizom, mora uzrokovati nefunkcionalnost sustava azila, prihvata, zaštite djece ili povratka u određenoj državi članici te može imati ozbiljne posljedice na funkcioniranje zajedničkog EU sustava azila.

Pravila se također odnose na situacije kada treća zemlja ili neprijateljski nedržavni akteri potiču ili olakšavaju kretanje državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva prema vanjskim granicama EU-a ili prema nekoj državi članici s ciljem destabilizacije. Humanitarne operacije neće se smatrati instrumentalizacijom ako im cilj nije destabilizacija EU-a ili država članica. Nova pravila predviđaju predvidiv i stalan sustav solidarnosti u kojem sve države članice moraju pridonijeti podršci državi članici u krizi. Među mogućim mjerama solidarnosti su premještaj podnositelja zahtjeva za azil, ciljani financijski doprinosi ili alternativne mjere koje predloži neka od država članica.

U slučaju krize, pogođena država članica morat će podnijeti obrazloženi zahtjev Europskoj komisiji, koja će procijeniti situaciju unutar dva tjedna i donijeti odluku o postojanju krizne situacije. Komisija će također predložiti Vijeću mjere solidarnosti i odstupanja, uz preporuku o kategorijama osoba

koje bi trebale imati pravo na *prima facie* zaštitu. Određene kategorije osoba, poput podnositelja zahtjeva iz specifične zemlje podrijetla, mogle bi biti prepoznate kao one s pravom na *prima facie* zaštitu, tj. njihovi bi zahtjevi trebali biti prioritetno obrađeni zbog velike vjerojatnosti da su osnovani, kako bi se ubrzao zaključak postupka.

U kriznim situacijama registracija zahtjeva za azil mogla bi trajati do četiri tjedna, dok bi se granični postupci za azil i povratak mogli produljiti za dodatnih šest tjedana svaki. U slučaju masovnog priljeva, prag za granične postupke mogao bi se prilagoditi prema gore ili dolje. U situacijama instrumentalizacije, nakon individualne procjene, ranjive osobe i obitelji s djecom mlađom od 12 godina mogle bi biti isključene iz graničnih postupaka.

EuroMed Rights (2020) upozorava kako se radi o narušenom konceptu solidarnosti, aktiviranom isključivo među državama članicama, na račun prava migranata i izbjeglica. Navodi se kako „ovaj prijedlog otvara rizik od dugotrajne detencije, kako u prvoj zemlji dolaska, tako i u zemlji u koju će osoba biti premještena nakon osam mjeseci ako postupak povratka nije bio moguć. Kada je riječ o premještanju izbjeglica koje su već tri godine integrirane u zemlju domaćina ili migranata koji su premješteni nakon isteka perioda od osam mjeseci, ovaj mehanizam očito ne uzima u obzir životni put tih ljudi, tretirajući ih kao kutije koje se raspoređuju i po mogućnosti šalju izvan Europe” (str. 11).

### 3. Provjera državljana trećih zemalja na granicama EU

Nova regulacija definira da će osobe koje ne ispunjavaju uvjete za ulazak u EU biti podvrgnute postupku provjere prije ulaska. Postupak uključuje identifikaciju, prikupljanje biometrijskih podataka te zdravstvene i sigurnosne provjere, u razdoblju do sedam dana. Pravila se odnose na osobe koje: ne ispunjavaju uvjete za ulazak u EU, uhvaćene su kako nepravilno ulaze u EU izvan graničnih prijelaza, iskrcane su nakon operacija potrage i spašavanja, ili su podnijele zahtjev za međunarodnu zaštitu na graničnim prijelazima.

Državljanima trećih zemalja zatečeni unutar teritorija EU-a podlijegeat će provjeri samo ako su prešli vanjsku granicu i ušli na teritorij države članice na neovlašten način. Oni koji su već jednom prošli postupak provjere neće ga morati ponavljati. Provjere mogu trajati najviše sedam dana i uključuju: identifikaciju ili potvrdu identiteta, uzimanje biometrijskih podataka za Eurodac, preliminarnu procjenu zdravlja i ranjivosti, te sigurnosne provjere

putem relevantnih baza podataka (uključujući Schengenski informacijski sustav, Sustav ulaska/izlaska, Europski sustav za informacije i odobravanje putovanja – ETIAS i Europski sustav kaznenih evidencija za državljane trećih zemalja – ECRIS-TCN).

Provjere se mogu provoditi na bilo kojoj odgovarajućoj lokaciji koju odredi država članica, uglavnom na ili u blizini vanjskih granica, ali i na drugim lokacijama unutar teritorija. Osobe podvrgnute provjerama moraju biti dostupne vlastima kako bi se provjere provele, a mogu biti i zadržane radi osiguravanja postupka. Imaju pravo na hitnu medicinsku skrb i osnovno liječenje u slučaju bolesti. Woollard (2024) primjećuje kako je izgledno da će se takve provjere provoditi u detenciji. Slično, Koalicija ProtectNotSurveill (CMS, 2024) ističe da će novi Pakt o migracijama i azilu „normalizirati proizvoljno korištenje imigracijske detencije, uključujući za djecu i obitelji, povećati rasno profiliranje, kriznim intervencijama nasilno protjerivati te deportirati pojedince u takozvane „sigurne treće zemlje“ gdje im prijeti opasnost od nasilja, mučenja i proizvoljnog zatvaranja“. Pravni stručnjaci EuroMed Rights (2020) navode i kako je takva praksa u kontradikciji s člankom 8. Direktive o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (2013/33/EU) koja kaže da „Države članice ne smiju zadržati osobu samo zato jer je podnositelj zahtjeva [...]“

Pakt napominje da se za djecu bez pratnje uvijek moraju uzeti u obzir najbolji interesi djeteta. Njima se tijekom provjera mora imenovati predstavnik za podršku. Čak i ako nisu zastupljena, djeca bez pratnje uvijek imaju pravo podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu. Međutim, Europska mreža pravobranitelja za djecu (ENOC, 2024) upozorila je na to kako je nasilje prema djeci na europskim granicama detaljno dokumentirano. Dokumentacija navodi kako su djeca „izložena premlaćivanjima, zastrašivanju, krađi imovine, proizvoljnom pritvaranju, pushbackovima i drugim oblicima zlostavljanja“ (str. 2). ENOC nadalje elaborira da se najbolji interes djeteta i načelo pretpostavke maloljetnosti za djecu migrante bez pratnje mora poštovati već pri prvom kontaktu s državnim tijelima, dok bi krajnja ranjivost djeteta trebala biti odlučujući faktor i imati prednost pred razmatranjima koja se odnose na njegov ili njezin status neregularnog migranta.

Iako pravila navode da će države članice morati uspostaviti neovisne mehanizme nadzora kako bi se osiguralo poštivanje temeljnih prava, organizacije za ljudska prava upozoravaju na ozbiljnu derogaciju prava i sloboda izbjeglica i migranata u Europskoj uniji. Uz već neprimjenjivanu Ženevsku konvenciju i Europsku konvenciju za zaštitu temeljnih prava i sloboda, kako je vidljivo iz presuda Europskog suda za ljudska prava,

derogacija prava postaje sve ozbiljnija. Prije svega, radi se o intenzifikaciji primjene tehnologija nadzora rasijaliziranih populacija, specifično biometrijskih identifikacijskih sustava kojima će se identificirati, filtrirati, profilirati, pratiti kretanja, procjenjivati sigurnosne mjere i pojačati nadzor nad migrantima i izbjeglicama. Prema mišljenju Centra za mirovne studije (CMS, 2024), radi se o masovnom prikupljanju osobnih podataka i njihovoj razmjeni među policijskim sustavima država članica te „normalizaciji digitalnog nadzora na granicama i unutar njih, što je opravdano pristupom migracijskoj politici temeljenoj na represiji, a ne na pravima“. Koalicija ProtectnotSurveill izjavila je kako „novim Paktom o migracijama i azilu započinje nova smrtonosna era digitalnog nadzora zbog kojeg će se proširiti digitalna infrastruktura na granicama EU-a kao dio režima koji se temelji na kriminalizaciji, kažnjavanju migranata i osoba druge boje kože (CMS, 2024).

Pravila navode i da su zastupnici u Europskome parlamentu osigurali uspostavu snažnog i neovisnog mehanizma za nadzor temeljnih prava u svakoj državi članici, kako bi se zaštitila prava osoba koje prolaze provjeru. Međutim nejasno je o kakvom se mehanizmu radi s obzirom na to da je unutar do sada primjenjivane Dublinske regulative ključna politika prema migrantima bila kriminalizacija (Kogovšek Šalamon, 2022).

#### 4. *Brže procedure za azil*

U cijeloj EU uvodi se novi zajednički postupak za odobravanje i povlačenje međunarodne zaštite. Taj postupak zamjenjuje sve dosad provedene nacionalne procedure. Maksimalan godišnji broj zahtjeva koje će obrađivati odredit će Komisija. Na razini EU-a osigurat će se kapacitet za 30.000 mjesta za prihvata u graničnim procedurama. Kada se dostigne maksimalan kapacitet, zahtjevi će se usmjeravati u redovni postupak azila kako bi se izbjegla prenapučenost. Woolard (2024) analizira kako se ovdje ne radi o konačnom broju osoba, već o broju osoba koje trebaju biti uključene u granične procedure u svakom datom trenutku, i to u detencijskim uvjetima poput onih u migrantskom centru u Dugom Dolu (Radio Mrežnica, 2024).

Obrada zahtjeva za azil na granicama EU-a ubuduće će se morati odvijati brže, s kraćim rokovima za zahtjeve koji su neutemeljeni ili neprihvatljivi. Pravila navode povećanje učinkovitosti kroz istovjetne procedure u svim EU članicama, koje prije svega uključuju ubrzane postupke za azil i povrat za osobe iz država s nižim stopama priznanja ili za one koje predstavljaju sigurnosni rizik, tj. rok za donošenje prve odluke o zahtjevu za azil postavljen je na šest mjeseci, dok su vremenski okviri za očito neutemeljene ili neprihvatljive zahtjeve kraći. Granične procedure za azil

mogu trajati najviše 12 tjedana i provodit će se na vanjskim granicama EU-a ili u tranzitnim zonama poput Srbije, Bosne i Hercegovine, Albanije i sigurno je za pretpostaviti i Hrvatske, a osobe čiji su zahtjevi odbijeni trebale bi biti vraćene unutar istog vremenskog roka. Woollard (2024) zaključuje kako sve veći broj ljudi neće imati pristup postupku traženja azila „jer proces provjere omogućuje državama da uskrate pristup teritoriju izdavanjem ‘informativnog obrasca’, koji nije formalna odluka i stoga se ne može osporiti. Države će moći proglasiti slučajeve neprihvatljivima u širem rasponu okolnosti, čime se uskraćuje pravo na saslušanje o meritumu slučaja. Predložene mjere smanjuju pravo na učinkovito pravno sredstvo skraćivanjem rokova za žalbu, kombiniranjem odluka o azilu i povratku te uklanjanjem automatskog suspenzivnog učinka žalbe za mnoge kategorije osoba i odluka. Ovo posljednje znači da će ljudi biti deportirani prije nego što njihova žalba bude razmotrena.”

Što se tiče graničnih procedura, one će se primjenjivati na osobe koje predstavljaju opasnost za nacionalnu sigurnost ili javni red, one koje su dale lažne podatke o identitetu ili nacionalnosti, te na osobe iz država s manje od 20% stope priznanja azila. Zorn (2020) primjećuje kako se u sekuritizacijskom kontekstu uvriježio diskurs migranta kao sigurnosne prijetnje ili pak „lažnih” izbjeglica, tj. migranata koji navodno iskorištavaju sustav azila; s tim u vezi i nova regulacija učvršćuje taj diskurs.

Maloljetnici bez pratnje neće biti uključeni u granične procedure, osim ako predstavljaju sigurnosnu prijetnju. Obitelji s djecom neće biti prioritet za granične procedure te će im se osigurati odgovarajući uvjeti prihvata. Komisija može preporučiti suspenziju graničnih procedura za obitelji ako uvjeti prihvata nisu zadovoljeni.

Tijekom svih administrativnih procedura namjerava se osigurati besplatna pravna pomoć. Dodatno, u planu je uspostava neovisnog mehanizma za praćenje temeljnih prava u svakoj državi članici. Nije jasno kako će oba mehanizma izgledati i koga se smatra neovisnim pružateljem pravne pomoći ili pak nadzora.

U ovom se dijelu reaktualizira koncept sigurnih država, odnosno prve sigurne države i sigurne treće države, već primjenjivan u okviru Dublinske regulative. Učinkovita zaštita u prvoj sigurnoj državi uključuje pravo boravka, sredstva za život te pristup zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju. U trećoj državi takve garancije nema; primjerice, Srbija, Bosna i Hercegovina te Makedonija, u kojima se nalazi preko 10.000 migranata i izbjeglica u ozbiljno ugrožavajućim uvjetima. Računa se da će države članice nastaviti

koristiti nacionalne liste sigurnih država neko vrijeme, no EU planira skoriji prijelaz prema jedinstvenoj EU listi sigurnih trećih država i sigurnih država podrijetla.

EuroMed Rights (2020) upozorava na ozbiljno srozavanje standarda zaštite ljudskih prava u postupcima azila. Paktom se, naime, proširuje primjena klauzule o „sigurnim trećim zemljama“, omogućujući državama članicama da odbace zahtjeve za azil bez ispitivanja njihove osnovanosti. Ovo bi moglo dovesti do sustavnog pritvaranja tražitelja azila na vanjskim granicama u trajanju do devet mjeseci, zaobilazeći proceduralne zaštite, posebno za ranjive skupine poput djece.

### *5. Eurodac: bolja identifikacija tražitelja azila i neregularnih migranata*

Ovaj se propis tiče učinkovitijeg sustava za identifikaciju osoba koje dolaze u EU, s poboljšanim statistikama i boljim mjerama zaštite podataka.

Revidirana Uredba o Eurodacu omogućuje sveobuhvatno prikupljanje podataka o tražiteljima azila i neregularnim migrantima uhvaćenim na teritoriju država članica EU-a putem biometrijskih podataka – dodavanjem snimki lica postojećim bazama otisaka prstiju, što predstavlja novost u sustavu – te dodatnih informacija, uključujući ime, prezime, nacionalnost, datum i mjesto rođenja. Nacionalni će sustavi moći i biti obvezni unositi informacije o odlukama o vraćanju, protjerivanju ili premještaju osobe.

Jednako tako, odgovorni unutar nacionalnih sustava će moći evidentirati u sustavu one osobe koje predstavlja prijetnju unutarnjoj sigurnosti, no, kako se navodi, samo u slučaju ako je osoba nasilna, nezakonito naoružana, povezana s terorizmom ili terorističkom grupom, ili je uključena u kaznena djela u okviru europskog uhiđenog naloga. U svom priopćenju, CMS (2024) navodi kako se nacionalna sigurnost i javni red tumače proizvoljno, otvarajući diskrecijski prostor za „potencijalno diskriminatorne prakse u postupcima provjere, koristeći nacionalnost kao zamjenu za rasu i etničku pripadnost u tim procjenama. Nadalje, čak bi i obitelji s djecom i djeca bez pratnje mogle biti zadržane u graničnim postupcima, uz visok rizik da budu *de facto* pritvorene”.

Dodatna je novost što će dobna granica za prikupljanje podataka o djeci biti snižena s 14 na 6 godina, a podatke će prikupljati obučeno osoblje na način prilagođen djeci. Objašnjava se kako će na ovaj način biti olakšana identifikacija maloljetnika bez pratnje koji bi mogli pobjeći iz ustanova za

skrb ili socijalnih službi te pomoći u praćenju maloljetnika koji su odvojeni od svojih obitelji, a mogu se pronaći u drugoj državi članici. Dodatno, pravila pojašnjavaju kako će djeca na ovaj način biti identificirana kako bi im se osigurala bolja zaštita. U nedavno objavljenom istraživanju o utjecaju biometrijskih granica, Riedl (2024) ističe brojna etička, medicinska i pravna pitanja vezana za tretman maloljetnika. Među najčešćim problemima su nepouzdanost procjena te nedostatak medicinske opravdanosti intervencija, osobito s obzirom na stupanj invazivnosti postupaka i njihove moguće učinke na zdravlje. Također, istaknuti su problemi vezani uz informirani pristanak, narušavanje privatnosti, povredu povjerljivosti liječnika te nemogućnost poistovjećivanja kronološke dobi s emocionalnom ili kognitivnom zrelošću osobe. Ovakvi postupci, argumentira se u istraživanju, doprinose stigmatizaciji, isključenju i diskriminaciji djece.

Eurodac uvodi i nove vrste bilježenja kretanja koje do sada nisu bile u funkciji. Primjerice, bilježit će se osobe iskrcane u državi članici EU-a nakon operacije traganja i spašavanja zasebno i to u statističke svrhe kako bi se osigurao precizniji prikaz migracija u EU. Dodatno, u statističke baze uvode se osobe koje sudjeluju u nacionalnim i EU programima preseljenja, kao i korisnika privremene zaštite. Sveukupno, namjera je međusobno povezati anonimizirane statistike s interoperabilnošću između Eurodaca i drugih sustava pravosuđa i unutarnjih poslova – poput Vznog informacijskog sustava, ETIAS-a i Sustava ulaska/izlaska – kako bi se osigurale korisne informacije za donositelje politika.

## 6. Standardi za kvalifikaciju

*Uredba o kvalifikacijama* utvrđuje kriterije za dodjelu i oduzimanje statusa međunarodne zaštite. To može biti status izbjeglice, koji zahtijeva uzročnu povezanost između progona temeljenog na rasi, vjeri, uvjerenju, nacionalnosti, političkom mišljenju ili pripadnosti određenoj skupini i djela progona u zemlji podrijetla. Poseban status supsidijarne zaštite primjenjuje se u slučajevima kada osoba ne ispunjava uvjete za status izbjeglice, ali se suočava s realnim rizikom ozbiljne štete u slučaju povratka u zemlju podrijetla, primjerice zbog neselektivnog nasilja, bez obzira na osobne okolnosti, mučenja, smrtne kazne ili izvršenja. Status boravka također se proširuje na članove obitelji osobe kojoj je odobrena zaštita.

Status izbjeglice temelji se na Ženevskoj konvenciji o izbjeglicama, koja predstavlja temelj međunarodnog pravnog režima za zaštitu izbjeglica. Pri procjeni pojedinačnih zahtjeva za međunarodnu zaštitu, nacionalna tijela trebaju uzeti u obzir informacije, izvještaje i zajedničke analize o situaciji

u zemljama podrijetla, smjernice koje izrađuje EU Agencija za azil te relevantne preporuke koje izdaje UNHCR. Dakle, sve države članice moraju koristiti iste kriterije za priznavanje statusa izbjeglice ili supsidijarne zaštite.

Osnovna komponenta statusa međunarodne zaštite jest osiguranje zaštite od progona ili povratka u zemlju u kojoj osoba ima razloga bojati se progona.

Status izbjeglice ili supsidijarne zaštite bit će periodično preispitivan kako bi se utvrdilo je li zaštita i dalje potrebna.

Kako bi se spriječila sekundarna kretanja, nova pravila jasno navode da korisnici međunarodne zaštite moraju boraviti u državi članici koja im je odobrila zaštitu. Mogu se slobodno kretati unutar država članica koje primjenjuju Schengenski *acquis* unutar dopuštenih razdoblja boravka u skladu sa Schengenskim kodeksom granica. Ako se utvrdi da osoba bez valjanog razloga boravi u drugoj državi članici, ponovno će se započeti izračun petogodišnjeg razdoblja nakon kojeg korisnici međunarodne zaštite mogu podnijeti zahtjev za status dugotrajnog boravka. Ova je odredba posebno nepovoljna za osobe s međunarodnom zaštitom u zemljama poput Hrvatske koje ne osiguravaju uključivanje u tržište rada i edukaciju koja bi poboljšala zapošljivost izbjeglica (Šelo Šabić, Bužinkić i Butković, 2023).

Nova pravila ujednačavaju trajanje dozvola boravka na najmanje 3 godine za status izbjeglice i najmanje 1 godinu za supsidijarnu zaštitu te pojašnjavaju prava povezana s međunarodnom zaštitom, kao što su pristup obrazovanju, zapošljavanju, socijalnoj pomoći i zdravstvenoj skrbi.

## 7. Uvjeti primitka

Revidiranjem *Direktive o uvjetima primitka* osiguravaju se jednaki standardi prijema u svim državama članicama EU-a kada je riječ o materijalnim uvjetima – uključujući smještaj, zdravstvenu skrb i odgovarajući životni standard za tražitelje azila. Nova pravila trebala bi spriječiti premještanje tražitelja azila unutar EU-a nakon njihove registracije.

Kako bi se povećale šanse tražitelja azila za autonomijom i integracijom, isti stječu pravo na rad najkasnije šest mjeseci nakon registracije zahtjeva, umjesto dosadašnjih devet mjeseci. Uz to, omogućit će im se pristup tečajevima jezika, građanskog obrazovanja i strukovnog osposobljavanja. Ipak treba primijetiti kako je praksa različita od zemlje do zemlje u EU; primjerice, u Hrvatskoj je učenje jezika često nedostupno, a uključivanje u građansko obrazovanje ovisi o neformalnim pružateljima usluga (Šelo Šabić, Bužinkić i Butković, 2023).

Države članice moraju osigurati da svaki maloljetnik bez pratnje dobije skrbnika što je prije moguće, a najkasnije 15 dana nakon podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Djeca trebaju biti uključena u školski sustav najkasnije dva mjeseca nakon dolaska.

Države članice mogu odlučiti da tražitelj azila mora boraviti na određenom mjestu iz razloga javnog reda ili kako bi se učinkovito spriječio bijeg tražitelja, ako takvi rizici postoje. Pritvor se može odrediti samo na temelju specifičnih razloga propisanih nacionalnim zakonodavstvom.

### *8. Zakoniti i sigurni putevi dolaska u EU*

Ovaj dio propisa, koji se poziva na Ženevske konvencije, odnosi se na zajedničke postupke za preseljenje i humanitarni primitak posebno ranjivih osoba koje ispunjavaju uvjete za izbjeglički status (azil, odnosno međunarodna zaštita) ili status supsidijarne zaštite u EU. Cilj je smanjiti razlike među nacionalnim pristupima i dovesti do ujednačenije politike u EU. Navodi se kako će se posebna pažnja posvetiti ženama i djevojčicama u opasnosti, osobama koje su u riziku od prisilnog povratka u svoje zemlje, preživjelima nasilja ili mučenja, maloljetnicima bez pratnje, osobama s medicinskim potrebama ili invaliditetom, te onima koji se nalaze u dugotrajnim izbjegličkim situacijama.

Ovaj propis se odnosi na razvoj okvira za preseljenje izbjeglica kao jedinog mogućeg modela zakonitog ulaska u Europsku uniju i de facto isključuje mogućnost pružanja zaštite izbjeglicama u punom opsegu propisanim u Ženevskim konvencijama. Njegova namjera nije osigurati više različitih načina zakonitog i sigurnog ulaska u EU, već, naprotiv, zadržavanje populacija Globalnog juga izvan granica EU-a. EU zadržava pravo u EU dovesti one koje želi, uglavnom onda kada posjeduju talente i vještine, odnosno prema riječima predsjednice Komisije, „Novi program na razini EU-a [...] trebao bi biti uključiv i obuhvaćati kategorije kao što su visokokvalificirani korisnici međunarodne zaštite kako bi se iskoristile njihove vještine i potaknula njihova integracija u društva EU” (Von der Lyden, 2024.).

Pakt opisuje da će kandidate za preseljenje, koji su u većini slučajeva identificirani od strane UNHCR-a i prihvaćeni od strane određene države članice, biti moguće prevesti na teritorij EU-a na legalan, organiziran i siguran način. Njima će se pružiti dugoročna i održiva rješenja za njihov izbjeglički status, s pravnim statusom i pristupom svim temeljnim pravima koja taj status omogućuje. Preseljenje osigurava jedinstvo obitelji te proširuje pravo na preseljenje i na članove obitelji prihvaćene osobe. U kontekstu

ranije spomenutog društvenog inženjeringa, Župarić Iljić (2023) elaborira kako ovakvi propisi nisu neodvojivi od sekuritizacijskog sustava jer „država njima aproprira dio sustava kontrole migracijskih i izbjegličkih kretanja. Uz to, država više ili manje eksplicitno pojašnjava i traži podršku javnosti za restriktivne politike i mjere upravljanja iregulariziranim migracijama na svojim granicama te protežira organizirani i nadzirani prihvati odabranih i po nju neugrožavajućih profila izbjegličke populacije” (str. 157).

Države članice sudjelovat će u programu preseljenja na dobrovoljnoj osnovi. EU kao cjelina moći će postavljati ciljeve za određene regije i zemlje s predvidivim planiranjem u razdoblju od dvije godine. Smatra se da će ovo pomoći EU da ojača solidarnost s državama diljem svijeta koje primaju velik broj osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita. Ipak, statistike pokazuju da je prosječno vrijeme koje izbjeglice provedu u izbjegličkim kampovima u zemljama Globalnoga juga, prije svega na Bliskom istoku, u Južnoj Aziji i zemljama Afrike, prije preseljenja u sigurnu zemlju — između 9 i 17 godina (Devictor, X. i Do, Q., 2016).

## Zaključno

Unatoč tomu što je postupak izrade Pakta o migracijama i azilu trajao godinama, u mnogim se aspektima iskazuje zabrinutost u vezi s poštovanjem ljudskih prava izbjeglica i migranata. Neke od njih odnose se na iznimno suženi pristup sustavu azila, lakše odbacivanje zahtjeva bez razmatranja merituma, uz širenje definicije „sigurnih trećih zemalja” i kriterija „obmanjivanja vlasti”, što može rezultirati dugotrajnim pritvaranjem tražitelja azila, uključujući ranjive skupine poput djece (Strik, 2024). Uz to, Pakt ne osigurava sprječavanje nezakonitih vraćanja (pushbackova), povećava rizik vraćanja ljudi u nesigurne zemlje, dok je nezavisni nadzor granica nejasan i neučinkovit. Mehanizam solidarnosti omogućuje državama članicama da izbjegnu obvezu premještanja i preseljenja financijskim doprinosima, što je osobito osjetljivo u kontekstu kriminalizacije migranata i izbjeglica.

Prema Stojić-Mitrović, migracije su „koncipirane kao nešto što je u domeni unutrašnjih poslova i u istom košu kao i kriminal protiv koga se treba boriti. Upravo ovakav institucionalni razvoj migracijske politike [...] dao je legitimitet intenziviranju sekuritarnih mera i kriminalizacije migracija” (2024., str. 53 - 54). Ovaj pristup dominira Novim paktom o migracijama i azilu, što, prema Hameršaku, Pleše i Škokić (2024), predstavlja daljnji razvoj sekuritizacijskog režima. Zorn (2024) argumentira kako takav sustav ograničava slobodu kretanja i mogućnost podnošenja zahtjeva za azil,

a uključuje detenciju, pushbackove, deportacije, segregaciju u azilnim domovima, te uvjetovanje socijalnih i radnih prava znanjem jezika zemlje domaćina. Ove kritike ukazuju na to da Novi pakt o migracijama i azilu uvelike reproducira postojeće propuste u upravljanju migracijama u EU-u, izostavljajući pristupe temeljene na pravima.

## Literatura

Betts, A. i Collier, P. (2016). *Refuge: transforming a broken refugee system*. Penguin Random House.

Bužinkić, E. i Hameršak, M. (2017). *Kamp, koridor, granica. Studije izbjeglištva u suvremenom hrvatskom kontekstu*. Zagreb: Centar za mirovne studije, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Institut za etnologiju i folkloristiku.

Centar za mirovne studije. (25. travnja 2024.). *EU Pakt o migracijama i azilu: opasan režim nadzora migranata*.

EuroMed Rights. (Listopad 2020.). *Analysis of the New EU Pact on Migration and Asylum. A "fresh start" for human rights violations*.

European Commission. (11. lipnja 2024.). *Common Implementation Plan*.

European Parliament. (10. travnja 2024.).

MEPs approve the new Migration and Asylum Pact.

EU Regulation on Asylum and Migration Management Endorsed.

MEPs approve new EU rules to respond to migratory crises.

MEPs approve pre-entry screening procedure.

MEPs endorse common asylum procedures and border returns.

EURODAC: better identification of asylum seekers and irregular migrants.

EU wide harmonization of refugee and subsidiary protection status.

MEPs approve directive on reception condition.

MEPs support a first ever EU Resettlement framework.

European Parliament.

Europska komisija. (21. svibnja 2024.) *Četiri stupa nove migracijske politike i politike azila*.

European Union. (2013). *Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu*.

Hadj-Abdou, L. (18. veljače 2021.). *From the migration crisis to the new pact on migration and asylum: the status quo problem*. Bridge.

Hameršak, M., Pleše, I. i Škokić, T. (2024). *Balkanska ruta. Pojmovnik Europskog režima iregulariziranih migracija na periferiji EU*. Sandorf: Zagreb.

- Kogovšek Šalamon, N. (2020). Causes and consequences of migrant criminalization. Cham: Springer.
- Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću. (12. ožujka 2024.). *Uspostavljanje ravnoteže u području migracija: pristup koji je pravedan i čvrst.*
- Lang, E. (19. srpnja 2024.). *Fortress Europe's 'migration crisis': a man-made phenomenon.* LSE
- Mattelart, A. (2010.) The globalization of surveillance. Polity.
- Moctar, O.H. (18. srpnja 2016.). *A brief history of Fortress Europe.* Jadaliyya.
- Stojić Mitrović, M. (2024.) Eksternalizacija. U ur. Hameršak, M., Pleše, I., Škokić, T. *Balkanska ruta. Pojmovnik europskog režima iregulariziranih migracija na periferiji EU.* Zagreb: Sandorf.
- Radio Mrežnica. (23. studenoga 2024.). *Kamp u Dugom Dolu postaje pravi migrantski centar: prošireni kapaciteti gotovi do ljeta 2026.; tu će biti i obuka civilnog služenja vojnog roka u civilnoj zaštiti.*
- Riedl, M.A. (2024). Biometric Borders and Minors' Rights. A critical analysis of European Migration Management under the new Eurodac Regulation. Thesis. University of Twente i Universität Münster.
- Strik, T. (31. svibnja 2024.). *The New Pact on Migration and Asylum: Towards a realistic asylum and migration system?.* European Policy Centre.
- Šelo Šabić, S., Bužinkić, E. i Butković, H. (2023.). Ekonomska sigurnost osoba s međunarodnom zaštitom. *Politička misao*, Vol 6 (3) str. 146 - 171
- Von der Leyen, U. (23. rujna 2020). *Komunikacija Komisije o novom paktu o migracijama i azilu. Govor predsjednice von der Leyen o stanju Unije 2020.* Europska komisija.
- Woolard, C. (16. veljače 2024.). All Pact-ed up and ready to go: EU asylum law reforms.
- Devictor, X. i Do, Q. (2016.). *How many years have refugees been in exile. Policy research working paper.* World Bank Group
- Zorn, J. (10. prosinca 2022.) *Varnostnizacija.* E-erim: mreža pojmova europskog režima iregulariziranih migracija na periferiji EU.

**Nakladnik:**

IRMO - Institut za razvoj i međunarodne odnose  
Ulica Ljudevita Farkaša Vukotinovića 2  
10000 Zagreb  
[www.irmo.hr](http://www.irmo.hr)

**Za nakladnika:**

Sanja Tišma, ravnateljica

**Uredništvo:**

Ana-Maria Boromisa,  
Sanja Maleković,  
Jakša Puljiz,  
Sanja Tišma,  
Aleksandra Uzelac

**Lektura:**

Maja Hoić

**Grafičko uređenje:**

Dragana Markanović

Ova publikacija odražava isključivo stajalište autora i Institut se ne može smatrati odgovornim prilikom uporabe informacija koje se u njoj nalaze.

Sadržaj publikacije moguće je prenositi bez prethodnog odobrenja IRMO-a pod uvjetom da se jasno i vidno navede izvor (autor, naslov, IRMO kao nakladnik te poveznica na internet stranicu objave).

Ovaj je rad nastao u sklopu projekta Međunarodne odrednice otpornog održivog razvoja (MO4R) financiranog sredstvima iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026. - NextGenerationEU. Izneseni stavovi i mišljenja samo su autorova i ne odražavaju nužno službena stajališta Europske unije ili Europske komisije. Ni Europska unija ni Europska komisija ne mogu se smatrati odgovornima za njih.



**Financira  
Europska unija**  
NextGenerationEU

**IRMO**  
Institut za razvoj i međunarodne odnose  
Institute for Development and International Relations