

# Razvoj sustava prihvata i smještaja tražitelja međunarodne zaštite u Republici Hrvatskoj

---

Stipić, Filip

Professional thesis / Završni specijalistički

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:114:636529>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-14**



Repository / Repozitorij:

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)





Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Poslijediplomski specijalistički studij Sigurnosna politika Republike  
Hrvatske

Filip Stipić

**Razvoj sustava prihvata i smještaja tražitelja međunarodne  
zaštite u Republici Hrvatskoj**

SPECIJALISTIČKI RAD

Zagreb, 2023.



Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Poslijediplomski specijalistički studij Sigurnosna politika Republike  
Hrvatske

**Razvoj sustava prihvata i smještaja tražitelja međunarodne  
zaštite u Republici Hrvatskoj**

**SPECIJALISTIČKI RAD**

Student: Filip Stipić  
Mentorica: izv. prof. dr. sc. Marta Zorko

Zagreb  
Lipanj 2023.

## **Izjava o autorstvu**

Izjavljujem da sam završni rad „Razvoj sustava prihvata i smještaja tražitelja međunarodne zaštite u Republici Hrvatskoj“, koji sam predao na ocjenu mentorici izv. prof. dr. sc. Marti Zorko, napisao samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu. Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivao etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Filip Stipić

## **Sadržaj**

### **1. Uvod**

1.1. Teorijsko – metodološki okvir

### **2. Pregled razvoja sustava azila u svijetu**

### **3. Zajednički europski sustav azila**

3.1. Financijska sredstva EU-a za migracije / Europski fond za azil

3.2. EURODAC / Dublinska uredba i revizije

3.3. Novi pakt o azilu i migracijama

3.4. EUAA: Agencija Europske unije za azil

### **4. Razvoj sustava prihvata i smještaja tražitelja međunarodne zaštite u Hrvatskoj**

4.1. Zakonski okvir RH

4.2. Smještajni kapaciteti- razvoj sustava i otvaranje lokacija

4.3. Stručni kapaciteti sustava- pojedinačna uloga institucija

### **5. Izazovi hrvatskog sustava prihvata i smještaja**

5.1. Migrantska kriza i utjecaj na sustav azila u RH

5.2. Sustav prihvata i smještaja tijekom COVID 19 pandemije

5.3. Utjecaj rata u Ukrajini na hrvatski sustav prihvata i smještaja

5.4. Suradnja s NGO

5.5. Utjecaj ulaska RH u Schengen na sustav prihvata i smještaja

5.6. Preporuke za smjernice razvoja sustava u Hrvatskoj

### **6. Zaključak**

### **7. Literatura**

### **8. Sažetak**

## 1. Uvod

Tema migracija i sustava međunarodne zaštite, u kojemu je sustav prihvata i smještaja prvi i temeljni dio postupka priznavanja međunarodne zaštite, aktualnija je nego ikada ranije. Niz kriza i ratova, među kojima je nama najbliži slučaj agresije Ruske Federacije na Ukrajinu i posljedica koje taj sukob stavlja pred cijeli svijet te način na koji utječe na svjetsku sigurnost ponovno je aktualizirao pitanja izbjeglica i ljudske sigurnosti. Pitanje migracija je humanitarno pitanje koje pred Europu, kao ciljanu regiju velikog broja migranata, postavlja izazove, katkad čak i test izdržljivosti, jer pitanja je sve više, a adekvatan, sustavan odgovor već godinama izostaje.

Kao posljedica neujednačenosti europske politike, koja je sama po sebi kompleksna jer europska povijest je povijest nacionalnih država i za kreiranje konsenzusa nužno je pomiriti njihove interese (Bickerton, 2015), pojavljuju se stotine tisuća ljudi koji borave po kampovima i centrima, otvorenog i zatvorenog tipa, spavaju na otvorenom, u šumama i po gradskim ulicama, bez adekvatnih uvjeta za život. Takav život je nesiguran, vrijedi malo i nažalost je put prema kriminalu, bilo u ulozi žrtve ili počinitelja. Istovremeno, takva situacija pred sustave prihvata i smještaja tražitelja međunarodne zaštite postavlja iznimne zahtjeve. S druge strane, propisane procedure međunarodne zaštite sve su kompliciranije, statistika je opsežnija u pogledu parametara, a popis obrazaca koji službenici moraju popunjavati, bez obzira na digitalizaciju sustava, u stalnom porastu.

EUAA je dobila status agencije, broj zaposlenika tamo raste nevjerojatnom brzinom, no prave probleme rješavaju isključivo države članice slijedeći Zajednički Europski sustav azila (CEAS), neprikladan za većinu država članica, a Agencija povremeno ostavlja dojam da je sama sebi svrha (Financial Times, 2023).

Grčka i Njemačka ili pak Francuska i Hrvatska nemaju isti broj osoba u migracijama, neovisno o statusu, nemaju jednako velike sustave, nisu države s identičnim etničkim zajednicama, nemaju istu kolonijalnu prošlost, nemaju isti geografski položaj i nisu gospodarski jednako razvijene, pa ne mogu imati niti iste probleme ili rješenja za njih.

Pitanje migracija već je dugo i izrazito važno sigurnosno pitanje. To je pitanje ljudske, osobne sigurnosti, i migranata i državljana države primateljice. Stoga, ključ rješenja leži u integraciji, za što je nužna volja obje strane.

Sustav prihvata i smještaja tražitelja međunarodne zaštite prva je i važna karika početka integracije, kako kroz tumačenje prava i obaveza, uključivanje djece u škole i slobodne aktivnosti ili njihovih roditelja u sustav rada, tako i kroz tumačenje prihvatljivog i neprihvatljivog ponašanja, ali i putem adekvatnih i dosljednih sankcija. To je ujedno jedan od najkompleksnijih poslova u sustavu međunarodne zaštite zbog širine opisa radnih zadataka i niza logističkih problema, svakodnevnih i uvijek novih. Izazov predstavljaju i neadekvatna brzina rješavanja zahtjeva za međunarodnom zaštitom, bilo priznavanjem ili odbijanjem rješenja, problemi u provedbi Dublinskog postupka, nespремnost država članica na suradnju i izraženi problemi u uspostavi sustava utemeljenog na solidarnosti i odgovornosti.

To pak otvara pitanje razlika između država na vanjskoj granici koje su uglavnom u ulozi tranzitnih država i država u unutrašnjosti EU, država gdje se tražitelji sekundarnim migracijama zadržavaju. Niz optužbi, prebacivanja odgovornosti i dugotrajnog ignoriranja realnih problema svakodnevnica je u segmentu rada tog vrlo kompleksnog posla koji u bitnome utječe na populacijsku strukturu država (Dempsey, 2022).

Europske države, a pritom posebno EU i njene članice, moraju definirati dugoročnu, sveobuhvatnu i opće prihvatljivu strategiju kojom će odgovoriti na izazove koji dolaze s migracijskim valom. Dugoročno održivo može biti samo rješenje koje će se referirati na spektar faktora koji djeluju kao poticaji migracijskih kretanja – ekonomski, socijalni i sigurnosni uvjeti prije svega (Tatalović i Malnar, 2016).

Temeljem članka 20. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (NN 70/15, 127/17, 22/23) azil će se priznati tražitelju koji se nalazi izvan zemlje svog državljanstva ili uobičajenog boravišta, a osnovano strahuje od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja zbog čega ne može ili ne želi prihvatiti zaštitu te zemlje.

Temeljem članka 21. supsidijarna zaštita priznat će se tražitelju koji ne ispunjava uvjete za priznavanje azila iz članka 20. zakona ako postoje opravdani razlozi koji ukazuju da će se povratkom u zemlju podrijetla suočiti sa stvarnim rizikom trpljenja ozbiljne nepravde i koji nije u mogućnosti ili zbog takvog rizika ne želi prihvatiti zaštitu te zemlje (Ibid.).

Ozbiljna nepravda podrazumijeva prijetnju smrtnom kaznom ili smaknućem, mučenje, nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje te ozbiljnu i individualnu prijetnju

životu civilnog stanovništva zbog proizvoljnog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba.

Ova dva članka zakona možda najbolje opisuju zbog čega sam izabrao temu ovog rada i zanimanje kojim se bavim proteklih 20 godina. Tema je opširna sa stručnog aspekta, prvo kroz pristup sustava međunarodnoj zaštiti u odnosu na zaštitu državne granice, prihvata i smještaj osoba, postupak priznavanja međunarodne zaštite, standarde unutar sustava, stručne aspekte i pravne presedane, a potom i nakon prestanka postupka, kroz integraciju ili deportaciju osobe, ovisno o ishodu upravnog postupka. S druge strane, na temu je moguće gledati i kroz prizmu sigurnosti s ciljem zaštite državne granice i unutarnjeg teritorija ili kroz utjecaj migracija na stanje sigurnosti u državi ili u graničnom području, pitanja detencije, terorizma i organiziranog kriminaliteta, kroz prizmu ljudskih prava, poštivanja zakonskih propisa i tražitelja međunarodne zaštite, ali i državnih tijela, zdravstveno pitanje, pitanje demografske ili religijske strukture, socijalno pitanje itd. Cilj ovog rada je pojasniti ovu izrazito kompleksnu i aktualnu temu kroz metodu terenskog istraživanja sa sudjelovanjem.

### **1.1. Teorijsko – metodološki okvir**

Rad je prikaz razvoja sustava azila, odnosno međunarodne zaštite, sukladno trenutnoj zakonskoj regulativi, s naglaskom na sustav prihvata i smještaja tražitelja međunarodne zaštite, dio sustava koji je u stručnoj literaturi zapostavljen, a u životu tražitelja međunarodne zaštite, postupku priznavanja zaštite i ulozi države pružateljice zaštite čini glavninu postupka, skrbi o osobi od ulaska u sustav do njenog samovoljnog odlaska ili izvršnog rješenja, pozitivnog ili negativnog. Uz relativno skromnu stručnu literaturu, koja je često pisana s naglaskom na individualne ljudske sudbine bez temelja na pravom radnom iskustvu kroz direktan rad s izbjeglicama, svakodnevnim situacijama, traumama, kaznenim djelima, kulturološkim i vjerskim razlikama, nepovjerenju i nerazumijevanju pa i zloporabi sustava te u konačnici i zdravstvenim i drugim posljedicama dugogodišnjeg rada u takvom okruženju, ovaj rad se temelji na dvadesetogodišnjem iskustvu u sustavu prihvata i smještaja tražitelja međunarodne zaštite, kroz primjenu ranije spomenute metode terenskog istraživanja sa sudjelovanjem.

Iako sama metoda omogućava fleksibilnost u razini sudjelovanja, u rasponu od nesudjelovanja do potpunog sudjelovanja, 20 godina direktnog rada s tražiteljima međunarodne zaštite, prvo kao službenika, a kasnije rukovoditelja na nacionalnoj razini odgovornog za cjelokupan sustav prihvata i smještaja tražitelja međunarodne zaštite omogućilo je dubinski uvid u sustav azila u

Republici Hrvatskoj, a kroz rad u ranije EASO, sada EUAA misijama, i značajan uvid u CEAS i sustave drugih država članica EU, ali i trećih zemalja.

Promatranje sudionika je metoda istraživanja gdje je istraživač dio određenog društvenog okruženja ili grupe te promatra ponašanja, interakcije i prakse sudionika. Terensko istraživanje sa sudjelovanjem vrsta je opservacijske studije, prvenstveno kvalitativne prirode i koristi se za provođenje i eksplanatornog i eksploratornog istraživanja (George, 2023).

S obzirom na temu rada, ova metoda posebno je prikladna za proučavanje sustava azila radi velikih fluktuacija tražitelja u kratkim vremenskim intervalima, što je teško adekvatno pratiti drugim metodama. S obzirom na detaljnu statistiku i empirijsko praćenje sustava, analizom informacija i relevantnih podataka bilježenih tijekom dužeg vremenskog razdoblja može se napraviti analiza kako bi se identificirali obrasci i teme korištenjem tematske analize.

Promatranje sudionika je fleksibilna metoda istraživanja koja se može prilagoditi različitim istraživačkim pitanjima i kontekstima (Ibid.). Kako bi se osigurala pouzdanost i valjanost nalaza istraživanja, u pripremi rada se koriste i metode analize i sinteze te prikaza objektivnih parametara kao što su statistički podaci i izvori iz stručne literature o sustavu prihvata i smještaja, migracijama i azilu, kao i zakonodavnog okvira Republike Hrvatske i Europske unije.

Rad daje osvrt na začetke i razvoj globalnog i nacionalnog sustava, pravni okvir, prikaz pojedinih segmenata sustava, izazove i krize stavljene pred sustav, ali i na neprestani trend promjena, razvoja i rasta sustava međunarodne zaštite, kako na području EU, tako i na području Republike Hrvatske.

Iako se dramatični migracijski trendovi tijekom 2015. i 2016. opisuju kao „migrantski val“, taj val bi bilo ispravnije nazvati „migracijskom plimom“ jer realno nikada nije niti prestao, što dokazuje udar na sustav međunarodne zaštite tijekom 2022. i u vrijeme pisanja ovog rada, 2023., kada je sustav međunarodne zaštite u Republici Hrvatskoj, ali i nizu drugih država EU članica, zabilježio rekordne brojeve. Prema službenim podacima EU samo je u travnju 2023. u EU+ državama podneseno oko 75 000 zahtjeva za azil, što predstavlja pad za petinu u usporedbi s prethodnim mjesecom, ali više za gotovo četvrtinu (24%) u usporedbi s travnjem 2022. Taj izdvojeni podatak za samo jedan mjesec u 2023. možda najbolje predočava kretnja u sustavu azila, odnosno sustavno povećanje broja dolazaka tražitelja međunarodne zaštite, pa posljedično i broj izraženih namjera i broja zahtjeva u državama gdje tražitelji žele ostati, a praksa je da to doista i biraju, zbog životnog standarda, povijesnih poveznica ili postojanja društvenih mreža i zajednica u toj državi. Upravo takav, kontinuirani broj dolazaka i konstantno povećanje zahtjeva, bez posustajanja, daje za pravo tvrdnji da se ne radi o „migracijskom valu“,

kako se to doživljavalo, već doista o realnoj „migracijskoj plimi“ čije je očekivano trajanje neizvjesno, a intenzitet vrlo visok. U ovom trenutku europski sustavi azila gotovo su potopljene tom plimom, smještajni kapaciteti su puni, a administrativna opterećenja golema. Tema je to svakog stručnog sastanka EUAA Reception mreže, a iskustva eksperata iz država članica su identična – plima ne posustaje.

Takve iznimne situacije zahtijevaju iznimne mjere, koje u ovom trenutku države članice EU zajednički traže kroz rješenja putem odredbi Pakta o azilu i migracijama (Vijeće EU, 2023).

No, kako su interesi država različiti, tako su različiti i prijedlozi, od krajnje lijevih do radikalno desnih političkih stavova i na tome zasnovanih političkih prijedloga i migracijskih politika.

Ovaj rad nije temeljen na ideološkim stavovima i političkim trendovima, koji se vrlo često mijenjaju, medijskim natpisima ili interesima nevladinih udruga već isključivo i jedino na zakonskim propisima i radnom iskustvu u sustavu hrvatskog i europskog sustava azila.

Tema migracija iznimno je zahtjevna i široka i predstavlja cijeli spektar izazova, pristupa i mogućih rješenja. To je istovremeno humanitarno i sigurnosno, demografsko i religijsko, ali i ekonomsko i političko pitanje pa je time i broj aktera i zainteresiranih strana širok. Zbog svega navedenoga jednostavno rješenje ne postoji.

## **2. Pregled razvoja sustava azila u svijetu**

Sustav azila, u manje ili više razvijenom obliku, postoji od početka ljudske povijesti. Vrlo često autori govore o „pravu na azil“, no povijest i sadašnjost uče nas da to „pravo“ ovisi o cijelom nizu okolnosti, a prvenstveno o volji i mogućnostima domaćina, konkretno države primateljice, da pruži utočište osobi koja od nekoga ili nečega bježi.

Sam pojam azil ima korijen u grčkoj riječi *asylos* koja označava utočište, odnosno sigurno mjesto od progona i opasnosti (Grahl-Madsen, 1985). Takav institut zaštite svoje korijene ima u religijskim ustanovama, kroz ulogu hramova i crkava kao sigurnih mjesta, a na području Mediterana, uključujući i teritorij Republike Hrvatske, utemeljen je u rimskom pravu, a kasnije kroz crkveno pravo (Bayer 1957). Uz pojam azila pojavljuje se i pojam izbjeglice koji se prvi put veže uz francuske protestante izbjegle iz Francuske (Edikt iz Postdama, 1685), kojima je pruženo desetgodišnje utočište na području Brandenburga.

Na području današnje Hrvatske institut utočišta bilježi se do srednjeg vijeka i primarno je utemeljen na kanonskom pravu, a bilješke o takvim postupanjima pronađene su na području Dalmacije (Splitu, Šibeniku i na području Dubrovačke Republike). Nakon prisilnih migracija zbog potreba za radnom snagom do konca 18. stoljeća, u 19. stoljeću pojavom revolucionarizma

bilježimo slučajeve političke emigracije, a u 20. stoljeću pojavljuju se prve ideje državne odgovornosti za primitak masovnog priljeva izbjeglica.

1920. godine osnivanjem Lige naroda definiran je pojam izbjeglice, a 1933. potpisana je i Konvencija o pravnom položaju izbjeglica koja je države potpisnice, doduše samo njih osam, obavezala na neprotjerivanje osoba sa priznatim statusom izbjeglice. Izbijanjem Drugog svjetskog rata i velikim brojem izbjeglica UN je osnovao prvo UNRRA (UN Relief and Rehabilitation Administration), a potom 1946. i IRO (International Refugee Organisation). Već tada moglo se zamijetiti različite pristupe u zbrinjavanju izbjeglica gdje je anglosaksonski pristup bio vidljiv u korištenju termina raseljenih osoba, ne izbjeglica, s naglaskom na mogućnost njihovog povratka u zemlje podrijetla smirivanjem situacije.

Na području bivše države Ustavom FNRJ iz 1946. i Ustavom SFRJ iz 1974. bilo je propisano pravo na razmatranje azila.

U Hrvatskoj je danas odredbama Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (NN 70/15, 127/17, 33/23) definirano da je tražitelj međunarodne zaštite državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja izrazi namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu do izvršnosti odluke o zahtjevu. Iznimno, tražitelj može biti i državljanin države članice Europske unije kada je to propisano odredbama Protokola 24. Ugovora iz Lisabona. Azilant je izbjeglica u smislu Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine kojem je priznat azil, a stranac pod supsidijarnom zaštitom je državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva kojoj je priznata supsidijarna zaštita. Stranac pod privremenom zaštitom je državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva kojoj je odobrena privremena zaštita, što je aktualno zbog reguliranja statusa osobama raseljenim iz Ukrajine. Stranac u transferu je državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja je u postupku primopredaje odgovornoj državi članici Europskoga gospodarskog prostora radi razmatranja njezinog zahtjeva (Ibid.). Isto tako, Konvencija iz 1951. o statusu izbjeglica određuje da je izbjeglica netko tko se “zbog osnovanog straha od progona temeljem svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja, nalazi izvan zemlje svoje nacionalnosti, a ne može, ili se zbog takvog straha ne želi, staviti pod zaštitu te zemlje.” Republika Hrvatska iz povijesnih razloga pruža zaštitu dvama različitim skupinama izbjeglica. Onima određenima u Konvenciji iz 1951. koje su dobile status izbjeglica prema sustavu azila i osobama koje su primile zaštitu prema nacionalnom zakonodavstvu.

U posljednje vrijeme vrlo se često koristi i pojam migrant kojim se definira osoba koja se ne odlučuju na selidbu zbog izravne prijetnje ili progona, nego kako bi poboljšala životne uvjete,

pronašla posao, stekla obrazovanje, itd. Izbjeglice štiti međunarodno pravo, konkretno Konvencija o izbjeglicama iz 1951., a za migrante su nadležne nacionalne vlade u skladu sa zakonima i postupcima u vezi s useljavanjem (EU, 2023).

Zakonski status osobe utječe i na prava koja osoba može ostvarivati, a koja su u kasnijem tekstu detaljno navedena.

### **3. Zajednički europski sustav azila**

Temelji zajedničkog europskog sustava azila (CEAS-a) postavljeni su 1999. na sastanku u Tampereu u okviru strategije pravosuđa i unutarnjih poslova.

Sloboda, sigurnost i pravda označene su kao temeljne vrijednosti i na njima se uspostavlja zajednički sustav azila i migracija. Partnerstvo sa zemljama podrijetla, zajednički europski sustav azila, pravično postupanje s državljanima trećih zemalja i upravljanje migracijskim tokovima označeni su kao prioriteti (Council of the EU, 1999).

Uspostava CEAS-a temeljila se na primjeni Ženevske konvencije o izbjeglicama iz 1951. (UNHCR, 1951), čime se osiguralo načelo *non-refoulement*, a usvojena je i prva generacija instrumenata CEAS-a: Uredba EUODAC, Direktiva o privremenoj zaštiti, Direktiva o uvjetima prihvata, Dublinska uredba, Kvalifikacijske direktive i Direktiva o postupcima azila.

Kasniji, petogodišnji program (Haaški program) koji se odvijao u razdoblju od 2005. do 2009. godine postavio je ciljeve za sljedeću fazu CEAS-a kojim je definirana uspostava zajedničkog postupka azila i jedinstvenog statusa za osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom. Tada je uspostavljen i Europski ured za potporu azilu (EASO) – sadašnja Agencija EU za azil (EUAA), a usvojen je i Europski pakt o migracijama i azilu (Council of the EU, 2008).

U razdoblju od 2010. do 2014. nastavljen je Stockholmski program s ciljem stvaranja zajedničkog područja zaštite i solidarnosti temeljenog na zajedničkom postupku azila i jedinstvenom statusu za one kojima je odobrena međunarodna zaštita. Takav pristup trebao je spriječiti ili barem umanjiti sekundarna kretanja unutar EU i znatno povećati povjerenje između država članica, do čega, nažalost, nije došlo. Donesena je Direktiva o kvalifikacijama, Uredba Dublin III, izmijenjena Uredba Eurodac, nadopunjena Direktiva o uvjetima prihvata i preinačena Direktiva o postupcima azila. Rezultati nisu poznati zbog početka nove izbjegličke krize, one 2015.

Europska komisija je 13. svibnja 2015. predstavila Europsku agendu o migracijama. No, veliki broj utapanja i nesretnih slučajeva u Sredozemnom moru, procjenjuje se da je oko 1700 osoba nestalo samo tijekom 2015. godine, a stvarni broj je i veći, na dnevni je red donijelo odredbe o preseljenju i premještanju s naglaskom na umanjivanje značenja krijumčara i stavljanje naglaska na legalne puteve.

Uvidjevši kako nema pomaka i kako dosadašnje mjere ne daju pozitivne rezultate, u svibnju 2016. predložen je skup novih instrumenata CEAS-a (Uredba Dublin IV, Uredba Eurodac i Uredba EASO, Uredba o postupcima azila, Uredba o kvalifikacijama, preinačena Direktiva o uvjetima prihvata i EU Okvir za preseljenje). O tom razdoblju mogu govoriti i iz osobnog iskustva.

Tijekom siječnja i veljače 2016. godine sudjelovao sam u misiji EASO-a na grčkom otoku Lesbosu i radio u kampu Moria, što je omogućilo primjenu metode terenskog istraživanja sa sudjelovanjem. Iskustvo rada u takvom okruženju bilo je i profesionalno i osobno izazovno, a kao zaključak nameće se da odgovor na krizu, uz sve postojeće resurse, nije bio adekvatan, a razmjeri bijede i stradanja ljudi u to vrijeme bili su doista enormni. Isto tako, istom metodom, istraživao sam i aktivno, kroz rad, unaprjeđivao i sustav međunarodne zaštite u Republici Sjevernoj Makedoniji (2018.) i na Cipru (2019. kamp Kofinou i 2021. kamp Pournara). Takva iskustva, uz redovan rad u sustavu hrvatskog azila i svakodnevnu suradnju s nacionalnim tijelima azila drugih država članica, doprinijela su realnom uvidu u sve pozitivne i negativne aspekte sustava.

Tijekom 2016. Europska komisija predstavila je dva paketa za reformu CEAS-a koji obuhvaćaju prijedlog reforme Dublinskog sustava, prijedlog revidirane uredbe Eurodac, prijedlog transformacije EASO-a u Agenciju EU za azil, prijedlog Uredbe o kvalifikaciji, prijedlog Uredbe o postupcima azila i prijedlog Uredbe revidirane Direktive o uvjetima prihvata. 2018. Irska je prihvatila preinačenu Direktivu o uvjetima prihvata. 2020. je pokrenuta inicijativa usvajanja Pakta o migracijama i azilu i taj zahtjevan postupak dugotrajnih pregovora među državama članicama još u tijeku, no u ovom trenutku se nazire dogovor (Vijeće EU, 2023).



**Fotografija 1: Otok Lesvos u Grčkoj, Kamp Moria, siječanj 2016. (privatna arhiva)**

Postupci na granici i sigurne treće zemlje za povratak osoba koje neće imati uvjete za ulazak u EU još su teme oko kojih se pregovara. Čak ni moguće usvajanje odredbi neće olakšati situaciju niti dovoljno ubrzati postupke. Sustavi na vanjskim granicama EU pod snažnim su pritiskom, a zbog sekundarnih migracija tražitelja države u unutrašnjosti EU pod velikim su smještajnim opterećenjem. Kako bi se to spriječilo predlaže se uvođenje restriktivnih postupaka na granici, a o ozbiljnoj namjeri svjedoče osigurana rekordna novčana sredstva u EU fondovima s ciljem izgradnje i jačanja infrastrukture na vanjskim granicama EU, jačanju kapaciteta, opreme i ljudstva. Ponovno se postavlja i pitanje odnosa između odgovornosti i solidarnosti među državama, bez jasnih i jednoznačnih kriterija, pa je izazova više od ponuđenih rješenja.

### **3.1. Financijska sredstva EU-a za migracije / Europski fond za azil**

Briga o osobama u migracijama, posebno tražiteljima međunarodne zaštite, izuzetno je zahtjevna i skupa. S ciljem sufinanciranja i izbjegavanja pretjeranih izdataka iz proračunskog novca država članica EU izdvaja značajna zajednička sredstva za financiranje migracija i međunarodne zaštite.

EU iz razdoblja u razdoblje značajno povećava financijska sredstva za migracije, azil i integraciju, a posebno nakon 2015. U proračunu EU za razdoblje 2021. do 2027. dodijeljeno je 22,7 milijardi eura za migracije i upravljanje granicama, dok je za prethodno razdoblje od 2014. do 2020. za to bilo izdvojeno 10 milijardi eura. Taj novac uvelike je pomogao u razvoju sustava međunarodne zaštite u Republici Hrvatskoj, posebno u dijelu prihvata i smještaja tražitelja, ali i u razvoju i opremanju granične policije, a u predstojećem razdoblju planirana ulaganja u navedeni sustav iznose i znatno više.

U prethodnom razdoblju sredstvima AMIF-a u Financijskom okviru 2014. do 2020. financiran je cijeli niz projekata. Jedan od značajnijih je projekt uređenja Prihvatišta za tražitelje međunarodne zaštite u Zagrebu koji je za cilj imao poboljšanje usluga prihvata i smještaja tražitelja i uvjeta rada osoblja. Projekt je vrijedan 694.000,00 EUR, od čega je 90 posto sufinancirano iz AMIF-a.

Funkcioniranju sustava pridonosi suradnja s Hrvatskim Crvenim križem koji putem projekata već godinama tražiteljima međunarodne zaštite pruža socijalne usluge i psihosocijalnu podršku. Vrijednost aktualnog projekta je 2.753.604,08 eura i nastavak je kontinuirane brige Ministarstva unutarnjih poslova o osiguranju psihosocijalne podrške tražiteljima međunarodne zaštite u Hrvatskoj. Projektom je osigurana prisutnost 20 stručnih osoba s velikim iskustvom u radu s tražiteljima međunarodne zaštite.

Od ostalih projekata bitno je spomenuti projekt pomoći u održavanju adekvatne razine smještaja u prihvatilištima za tražitelje azila u vrijednosti 1.315.000,00 EUR kojim se financiraju životni uvjeti tražitelja međunarodne zaštite smještenih u prihvatilištima za tražitelje međunarodne zaštite, projekt kojim se osiguravaju prevoditelji, nabavlja oprema za održavanje prostora i inventara, medicinska oprema za ambulantu, letci za potrebe Dublinskog postupka, oprema za djecu (dječji krevetići s madracima, podloge za previjanje djece i posteljina), sjedalice za zajedničke prostore u objektu i za prostor ispred ambulante te prijenosna računala. Kroz EU projekte osigurana je i besplatna pravna pomoć u postupku odobrenja međunarodne zaštite, pravno savjetovanje u postupku odobrenja međunarodne zaštite, uspostavljen je mehanizam preseljenja i izrađena i objavljena mobilna aplikacija „(Re)Settle in Croatia“ na online platformama za android i iOS mobilne aplikacije Google Play i Apple. Aplikacija je namijenjena osobama koje u Republiku Hrvatsku dolaze kroz program preseljenja s ciljem pružanja informacija o postupku preseljenja, od općih informacija o Hrvatskoj, pravima i obvezama, a može koristiti i drugim osobama s odobrenom međunarodnom zaštitom. Aplikacija je besplatna i, osim na hrvatskom jeziku, dostupna je i na engleskom, arapskom i kurdskom jeziku.

Kroz EU fondove financirani su i drugi projekti kao što je prevođenje tijekom pružanja pomoći pri integraciji, uključivanje osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom u hrvatsko društvo ili nabava informatičke opreme za učinkovitije reguliranje boravaka državljana treće zemlje.

Pomoću sredstava iz AMIF-a u Financijskom okviru od 2021. do 2027. planiran je nastavak većine gore navedenih projekata, a planirani i pripremljeni su značajni infrastrukturni projekti namijenjeni prihvatu i smještaju tražitelja međunarodne zaštite, bilo kroz kupnju, nadogradnju ili izgradnju objekata. Novim projektnim prijedlozima planirano je sufinanciranje troškova prehrane i higijenskih potrepština za tražitelje međunarodne zaštite, usluge čišćenja i održavanja objekata u kojima tražitelji borave, a u pripremi i/ili provedbi su i projekti kojima će se sufinancirati osiguravanje zdravstvene zaštite tražitelja međunarodne zaštite i socijalne usluge te psihosocijalna pomoć.

U nadolazećem razdoblju planira se i provedba edukacija za službenike, koje bi se financirale putem AMIF-a.

Zbog nemogućnosti isporuke aplikacije u zadanom roku od strane izvođača projekt „RECORD – razvoj, implementacija i održavanje aplikacije za potrebe međunarodne zaštite” je obustavljen, no u tijeku je iznalaženje novog rješenja kao zamjene za takvu bazu podataka.

Svi projekti pripremljeni su i provedeni zalaganjem službenika MUP-a, koji su uz redovne poslove, bez dodatnih financijskih stimulacija, bili dodatno angažirani u pripremi i provedbi projekata.

### **3.2. EURODAC / Dublinska uredba i revizije**

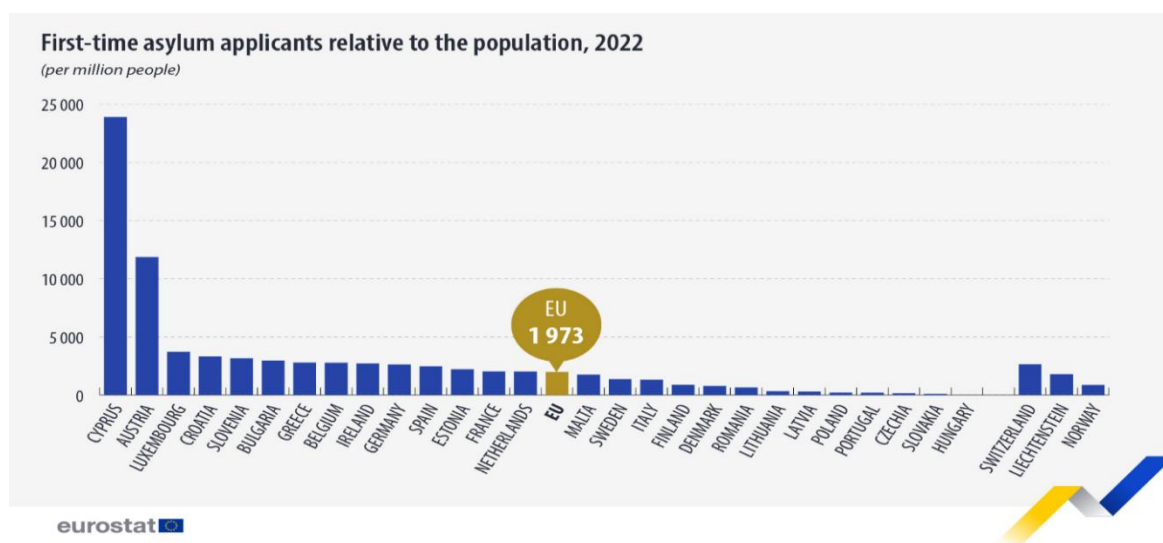
Trenutna Uredba Dublin III utvrđuje kriterije za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Postupak se primjenjuje u svim državama članicama na sličan način, prema kriterijima za utvrđivanje odgovornosti. Postoje razlike u nacionalnom zakonodavstvu i organizacijskim postavkama država članica, zbog čega postoje različite nacionalne prakse u primjeni uredbe. EUAA također surađuje s agencijama kako bi se korištenje Eurodaca i drugih tehničkih sustava povezanih s Dublinom učinilo učinkovitijim za države članice te poboljšalo kvalitetu i sigurnost informacija koje se razmjenjuju putem tih sustava. S ciljem postizanja daljnje harmonizacije u procesima, olakšavanja suradnje i razmjena između Dublinskih jedinica, 2015. godine osnovana je Mreža Dublinskih jedinica. Mreža se sastoji od 30 članica – svih članica EU-a te Norveške, Lihtenštajna i Švicarske.

EURODAC baza primarno se odnosi na osobe koje su izrazile namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnom zaštitom. Daktiloskopija se provodi neposredno u policijskim upravama/ policijskim postajama, Prihvatilištima za tražitelje međunarodne zaštite u Zagrebu i Kutini,

Tranzitnim centrima Trilj i Tovarnik i Prihvatnom centru za strance, a putem Odjela za Dublinski postupak podaci o osobi šalju se u središnju europsku bazu na provjeru.

Postupak daktiloskopije provodi se i nad svim osobama koje su zatečene u ilegalnom prelasku granice, osobama koje su izrazile namjeru za međunarodnom zaštitom u RH ili su zatečene u dubini teritorija (CAT 1, 2 i 3) RH s ciljem utvrđivanja odgovorne države za pojedinačni slučaj. Kako je Republika Hrvatska država na vanjskoj granici EU, sukladno trenutnoj zakonskoj regulativi, kao država ulaska odgovorna je za velik broj tražitelja međunarodne zaštite i za očekivati je da će u nekom trenutku te osobe iz drugih država članica biti prebačene u RH (sa ili bez policijske pratnje), što može predstavljati dodatno opterećenje na sustav prihvata i smještaja tražitelja međunarodne zaštite, ali i druge segmente sustava međunarodne zaštite (donositelje odluka, integraciju itd.).

Zbog demografskih problema u EU i porasta udjela starog stanovništva te dolaskom migranata bitno se mijenja populacijska i vjerska struktura stanovništva, što je u manjim državama kao što su Hrvatska ili Cipar već vrlo vidljivo (EK, 2021).



Graf 1: EU statistika o broju podnositelja zahtjeva za azil prvi put u odnosu na populaciju, 2022.

Izvor: [Eurostat](#)

Sam postupak kontroverzan je od usvajanja jer se teret migracija prebacuje na države koje su na vanjskoj granici EU, zbog čega je u tijeku revizija i traženje drugog, pravednijeg rješenja. Ipak, kako je još uvijek na snazi, veliki teret podnijet će i Republika Hrvatska. Dublinski sustav ne funkcionira kako je predviđeno pa su i trenutni brojevi transfera u Hrvatsku još uvijek relativno mali.

**Statistički pokazatelji primjene dublinskog postupka za razdoblje 01.01.-31.03.2023.**

| Ulazni transferi izvršeni su iz slijedećih država članica: |            |
|------------------------------------------------------------|------------|
| DRŽAVA                                                     | 2023.      |
| AUSTRIJA                                                   | 51         |
| BELGIJA                                                    | 28         |
| FRANCUSKA                                                  | 13         |
| NJEMAČKA                                                   | 47         |
| NORVEŠKA                                                   | 1          |
| SLOVAČKA                                                   | 7          |
| ŠVEDSKA                                                    | 4          |
| ŠVICARSKA                                                  | 19         |
| <b>UKUPNO</b>                                              | <b>170</b> |

| Broj izlaznih transfera (iz HR): |          |
|----------------------------------|----------|
| DRŽAVA                           | 2023.    |
| NJEMAČKA                         | 1        |
| <b>UKUPNO</b>                    | <b>1</b> |

**Tablica 1: Statistički pokazatelji primjene Dublinskog postupka za razdoblje 1. siječnja - 31. ožujka 2023.**

**Izvor: MUP RH**

### **3.3. Novi pakt o azilu i migracijama**

Temeljem pregovora o paketima prijedloga reformi od 2016., u rujnu 2020. Europska komisija predstavila je novi Pakt o migracijama i azilu. Pakt je predstavljao prijedlog rješavanja pitanja migracija kroz bolje, brže i učinkovitije postupke, kao i postizanje ravnoteže između pravedne podjele odgovornosti i solidarnosti (EK, 2020).

U ovome trenutku još nije posve jasno što će Pakt konkretno donijeti EU članicama, posebno državama na vanjskim granicama EU, što uključuje i Hrvatsku. Također, nejasne su i granične procedure i sam postupak na granici, posebice u situaciji u kojoj se nalazi Republika Hrvatska, koja je sada i u Schengenskom prostoru. To su doista značajne promjene koje će u većoj mjeri utjecati na sustav međunarodne zaštite u RH.

Posljednjih mjeseci Vijeće EU ulaže znatne napore s ciljem modernizacije pravilnika EU-a za azil i migracije. 8. lipnja 2023. postignut je dogovor o pregovaračkom stajalištu o Uredbi o postupku azila i Uredbi o upravljanju azilom i migracijama, što čini temelj za pregovore predsjedništva Vijeća s Europskim parlamentom (Vijeće EU, 2023b).

Osnovni stav i glavna misao je da se niti jedna država članica ne može samostalno nositi s migracijama, zbog čega je potrebno biti solidaran s migracijski najizloženijim državama.

Uredbom o postupku azila uspostavlja se zajednički postupak obavezan za sve države članice kada stranci zatraže međunarodnu zaštitu s ciljem pojednostavnjenja i ujednačavanja postupka i standarda vezanih uz prava tražitelja, ali s druge strane i radi sprečavanja zlouporaba sustava utvrđivanjem jasnih obveza za podnositelje zahtjeva da surađuju s nadležnim tijelima tijekom cijelog postupka.

Uredbom o postupku azila uvode se obvezni postupci neposredno na vanjskoj granici EU kako bi se brzo procijenilo jesu li zahtjevi utemeljeni, a do tada istim tim osobama nije dopušten ulazak na državno područje države članice. Postupak na granici provodi se u trenutku kada osoba izrazi namjeru za podnošenje zahtjeva na graničnom prijelazu na vanjskoj granici nakon uhićenja zbog nezakonitog prelaska granice ili nakon iskrcavanja poslije operacije traganja i spašavanja. Postupak je obavezan ako tražitelj predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost ili javni red, ako je nadležnim tijela iznio lažne informacije ili ih je uskratio i ako ima državljanstvo zemlje sa stopom priznavanja zaštite manjom od 20%. Postupak razmatranja zahtjeva azila i vraćanja na granici ne bi trebao trajati dulje od šest mjeseci.

Kako bi prethodno navedeni postupak bilo moguće provesti, države članice dužne su osigurati i uspostaviti adekvatne kapacitete prihvata i ljudstva potrebnih za razmatranje određenog broja zahtjeva u bilo kojem trenutku i za izvršavanje odluka o vraćanju. Na razini EU ti odgovarajući kapaciteti iznose 30 tisuća mjesta, a kapaciteti za svaku od država članica bit će utvrđeni temeljem formule u koju se kao faktori uzimaju broj nezakonitih prelazaka granice i broj zabrana ulaska tijekom trogodišnjeg razdoblja. U ovom trenutku procjenjuje se kako se za Republiku Hrvatsku brojka kreće između 1500 i 2000 osoba, s tendencijom povećanja.

Mogućim dogovorom, za što još postoji niz izazova, postojeću Dublinsku uredbu trebala bi zamijeniti Uredba o upravljanju azilom i migracijama. Trenutno se Dublinskom uredbom utvrđuju pravila kojima se određuje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnom zaštitom, dok bi predviđenom Uredbom o upravljanju azilom i migracijama ta pravila trebalo pojednostavniti i skratiti rokove. Takva je barem namjera. Trenutni postupak ponovnog prihvata, koji je sada kompliciran i dugotrajan, a kao cilj ima vraćanje tražitelja u odgovornu državu u kojoj je podnio zahtjev, trebala bi zamijeniti obavijest o ponovnom prihvatu. Pri tome ipak postoji barem nekoliko problema, a to su ponovna migracija tražitelja unutar Schengenskog prostora, prebacivanje tereta na vanjske granice, teret administrativnih

postupaka i ljudstva, postupak pravnog lijeka na odluke, logistička podrška za kampove uz granicu, sigurnosne procjene koje je potrebno provesti unutar pet dana i sl.

Kako je sada svega nekoliko država odgovorno za većinu tražitelja, predložen je novi mehanizam solidarnosti koji bi trebao biti jednostavan i provediv, no, nažalost, po tko zna koji put, propisana pravila nisu konstruktivna i nemaju provedbenu snagu te nisu utemeljena na stvarnim kretanjima u sustavu migracija.

Donesena pravila uključuju premještanje, financijske doprinose ili alternativne mjere solidarnosti (raspoređivanje osoblja ili mjere za izgradnju kapaciteta). Države članice imaju potpuno diskrecijsko pravo u pogledu oblika solidarnosti kojim doprinose. Po odredbama niti jedna država članica nikada neće biti obvezna provoditi premještanja, no upravo ovdje i leži jedan od glavnih problema, jer države žele provoditi premještanja osoba iz država, a ne u države, što pokazuju dosadašnja iskustva, i time se novim i neadekvatnim rješenjem ignorira stvaran problem. Financijska pomoć državi članici na vanjskoj granici EU ne može pomoći u rješavanju pitanja migracija, kao najbolji primjer ističe se Grčka. Istovremeno se u unutrašnjosti EU, među starim članicama, kao primjer navodim Belgiju i Nizozemsku, no mogu poslužiti i Francuska ili Austrija, vodi „tihi rat“ oko izbjeglica, sustava odgovornosti, prebacivanja osoba i odgovornosti s države na državu.

Posljedica toga prepuni su smještajni kapaciteti namijenjeni za tražitelje međunarodne zaštite i posljedično gradovi s osobama koje nemaju gdje spavati, bez obzira nalaze li se u legalnom ili ilegalnom statusu. Svu ozbiljnost ovakvih sporova možda najbolje ocrtava činjenica da su Nizozemske vlasti osigurale i usidrile veliki trajekt za prihvati i smještaj tražitelja međunarodne zaštite (BBC, 2023).

Verbalne rasprave na sastancima EUAA između članica, iako na vrlo visokoj razini konverzacije, sve su otvoreniji sukobi.

Kao potencijalno rješenje nudi se kompenzacija odgovornosti - mjera solidarnosti u korist država članica korisnica solidarnosti. To konkretno obavezuje državu članicu koja daje doprinos da preuzme odgovornost za razmatranje zahtjeva za azil osobi koje bi inače bile vraćene u odgovornu državu, a takav program postaje obavezan ako preuzete obveze premještanja ne dosegnu 60 % ukupnih potreba koje je Vijeće utvrdilo za određenu godinu ili ako ne dosegnu broj utvrđen u Uredbi, odnosno 30 tisuća.

Jedno od osnovnih pitanja zbog kojeg je već ranije uveden niz alata, a niti jedan od njih nije dao rezultate, i već je u nekoliko navrata spomenut, je pitanje sekundarnih migracija. Uredba o upravljanju azilom i migracijama utvrđuje obveze tražitelja da podnese zahtjev u državi članici prvog ulaska ili zakonitog boravka, a namjera je sprječavanje sekundarnih migracija, na način kojim bi se ograničile mogućnosti za prestanak ili prijenos odgovornosti među državama članicama. I ovdje postoji nekoliko otvorenih pitanja. Ponovno se teret migracija svaljuje na vanjske države, a sada je to i RH. Isto tako, značajan dio tražitelja međunarodne zaštite dolazi bez dokumenata i ne mari za EU zakone i norme ponašanja. Tome u prilog govore i sljedeće odredbe o utvrđivanju odgovornosti: država članica prvog ulaska bit će odgovorna za zahtjev za azil u razdoblju od dvije godine; ako zemlja želi premjestiti osobu u državu članicu koja je stvarno odgovorna za migranta i ta osoba pobjegne (npr. kada se migrant skriva kako bi izbjegao premještanje), odgovornost će se nakon tri godine prebaciti na državu članicu koja obavlja premještanje; ako država članica odbije podnositelja zahtjeva u postupku na granici, njezina odgovornost za tu osobu, u slučaju ponovljenog zahtjeva, prestaje nakon 15 mjeseci (Vijeće EU, 2023c).

Već iz ovog kratkog pregleda vidljiva je nespремnost država članica EU na pitanja koja donose migracije, prvenstveno na zlouporabu postupka međunarodne zaštite, ali je isto tako vidljiv utjecaj pojedinih država i nametanje politika financijskom moći. Onaj manji dio stvarnih tražitelja međunarodne zaštite koji se žele integrirati u društvo zemalja članica nikada ni nije bio problem. Od prijedloga postupka na granici, gdje bi se neke osobe praktično trebalo držati u detenciji u razdoblju od 3 do 6 mjeseci, ovisno o tumačenju, do sprječavanja sekundarnih migracija, svakome tko dugo radi s tražiteljima međunarodne zaštite i poznaje temu, jasno je vidljiv cijeli niz već sada vrlo naglašenih propusta u prijedlogu koji još nije ni zaživio.

Uz sve navedeno dodatan teret je i rekordno povećanje broja dolazaka tražitelja međunarodne zaštite, posebno naglašeno s ulaskom u Schengenski prostor. U odnosu na 2021. godinu, do tada rekordnu, kada je u Republici Hrvatskoj zabilježeno 3039 osoba koje su izrazile namjeru za podnošenjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu, u 2022. godini taj je broj premašen za 324% i iznosio je 12 872 namjera, daleko najviše od uspostave sustava međunarodne zaštite u državi. U 2023. trend povećanja se nastavlja i porast u odnosu na prvi kvartal 2022. godine iznosi preko 600%.

| Godina                   | Broj osoba koje su izrazile namjeru za podnošenjem zahtjeva za odobrenje međunarodne zaštite | Broj osoba obuhvaćenih podnesenim zahtjevima za međunarodnom zaštitom | +/-<br>Izraženih namjera u odnosu na godinu prije |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| 2017.                    | 1.887                                                                                        | 1.917                                                                 |                                                   |
| 2018.                    | 1.068                                                                                        | 916                                                                   | - 43,4(2018.-2017.)                               |
| 2019.                    | 1.986                                                                                        | 1.468                                                                 | + 86,0 % (2019.-2018.)                            |
| 2020.                    | 1.932                                                                                        | 1.659                                                                 | - 2,7 % (2020.-2019.)                             |
| 2021.                    | 3.039                                                                                        | 2.551                                                                 | + 57,3 % (2021.-2020.)                            |
| 2022.                    | 12.872                                                                                       | 2.727                                                                 | +324 % (2022.-2021.)                              |
| 1.1.2023.-<br>31.3.2023. | 7.884                                                                                        | 514                                                                   | +660% (1.1.-31.3.2023. – 1.1.-31.03.2022.)        |

**Tablica 2. Statistika izraženih namjera tražitelja međunarodne zaštite u RH 2017.-03.2023., Izvor: Služba za prihvata i smještaj tražitelja međunarodne zaštite, MUP RH**

Shodno navedenom žurno je potrebno iznaći dodatne smještajne kapacitete i stručno osoblje. Migracijska kretanja vrlo su intenzivna, a zloraba sustava međunarodne zaštite očigledna, što je vidljivo i kroz broj podnesenih zahtjeva u prvom kvartalu ove godine, jer je broj namjera rekordno visok, a broj podnesenih zahtjeva rekordno mali. Posljedica je to nepoštivanja zakonskih odredbi tražitelja da se jave u prihvatilišta (oko 40 % nikada se ne prijavi u prihvatilišta nakon izražene namjere u policijskoj postaji), te izbjegavanja podnošenja zahtjeva zbog samovoljnog napuštanja prihvatilišta (medijan 1 dan, prosječno zadržavanje u prihvatilištima do 72 sata) i odlaska prema Sloveniji i potom drugim državama EU putem sekundarnih migracija. To su jasni indikatori zlorabe sustava međunarodne zaštite koji za sustav Republike Hrvatske predstavljaju značajne materijalne izdatke i administrativna opterećenja, bez obzira na sufinanciranje iz EU fondova (prvenstveno AMIF-a). Ovdje je doista bitno navesti da su, bez obzira na duljinu boravka, tražiteljima u naravi osigurani svi materijalni uvjeti smještaja (hrana, medicinska pomoć, posteljina, čišćenje soba, priprema prostorija i posteljine, i sve druge propisane i potrebne usluge).

### **3.4. EUAA: Agencija Europske unije za azil**

EUAA (Agencija Europske unije za azil) pruža potporu državama članicama u primjeni paketa zakona EU-a kojima se uređuju uvjeti prihvata i međunarodne zaštite (CEAS). Agencija, čije

je sjedište na Malti, pruža praktičnu, pravnu, tehničku, savjetodavnu i operativnu pomoć, no ne zamjenjuje nacionalna tijela za azil ili prihvat, koja su u konačnici u potpunosti odgovorna za svoje postupke i sustave. Cilj i smisao EUAA je da državama članicama pruža širok raspon operativne i tehničke potpore, no u tome bilježi samo manje uspjehe.

Agencija ima ovlasti i mogućnosti: brzo poslati operativnu pomoć u zemlje EU-a koje se suočavaju s migracijskim pritiskom, koristiti stalnu pričuvu od 500 nacionalnih stručnjaka u području azila koji su dostupni Agenciji i mogu se brzo rasporediti bilo kamo u EU-u (koja u praksi ne postoji i znatno opterećuje države članice), izraditi opsežan kurikulum osposobljavanja u području azila za nacionalne službenike s ciljem da postane akreditacijsko tijelo EU-a za pitanja međunarodne zaštite (koje u praksi izrađuju zaposlenici država članica i time opterećuju nacionalne sustave), zaštititi temeljna prava tražitelja azila (imenovanjem službenika za temeljna prava, uspostavljanjem mehanizma za postupanje s pritužbama i jačanjem uloge organizacija civilnog društva i nevladinih organizacija, poboljšati koordinaciju sa zemljama podrijetla i tranzita (imenovanjem časnika za vezu u trećim zemljama, suradnjom s tijelima u trećim zemljama kako bi se pomoglo u izgradnji kapaciteta za azil i prihvat koji su u skladu s međunarodnim pravom).

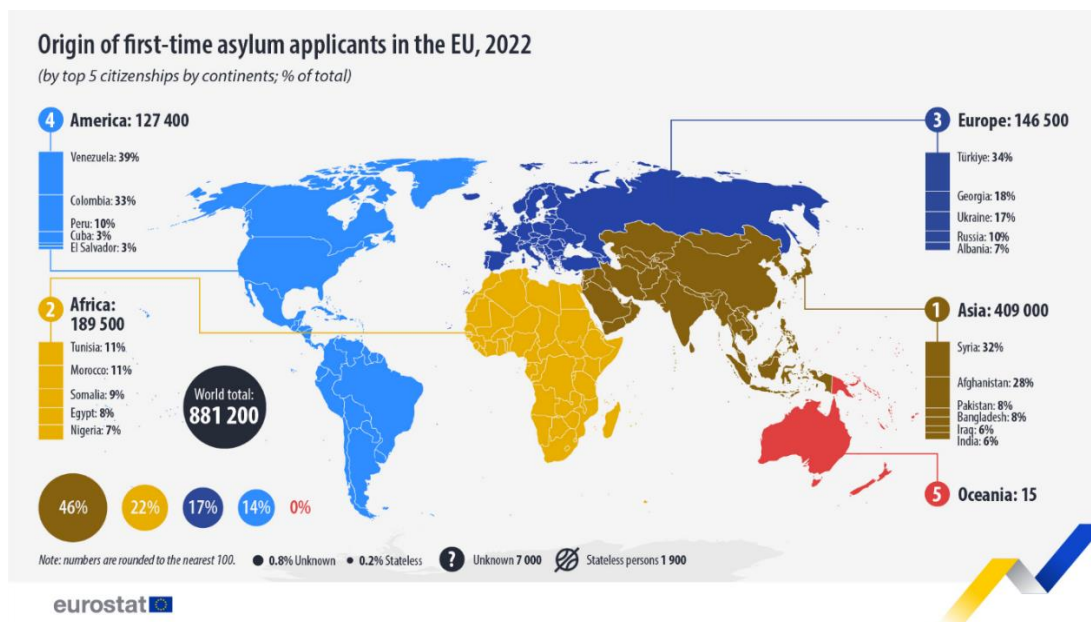
Također, Agencija će od početka 2024. započeti s praćenjem rada država članica i načinom provođenja praksi prihvata i postupka priznavanja azila. Sastavljanje preporuka za uklanjanje potencijalnih nedostataka planirano je s danom ukidanja Dublinske uredbe. Tu se stavlja dodatan pritisak na države članice, a posebno na države na vanjskoj granici EU.

Osim toga, Agencija priprema i pruža nepristrane informacije o stanju azila i migracija u EU-u specijaliziranoj publici i široj javnosti, dok u stvarnosti podatke pripremaju države članice i njihovo osoblje, a načini vođenja evidencija nisu ujednačeni pa su i podaci nedosljedni.

Ipak, EUAA predstavlja dobar alat za uspostavu CEAS-a, što je možda najvidljivije kroz sustav edukacija službenika koji rade u području međunarodne zaštite. Tako su i hrvatski službenici koji rade u sustavu prihvata i smještaja prošli cijeli niz specijaliziranih treninga.

Osim toga, službenici MUP-a RH koji rade na području azila i migracija još od prosinca 2015. godine kontinuirano pružaju pomoć i podršku državama članicama koje su najjače pogođene migrantskom krizom, prvenstveno Italiji, Grčkoj, Cipru i Malti, u okviru misija koje provodi EASO, sada EUAA. Sudjelovanje službenika u potpori najopterećenijim zemljama obuhvatio

je velik opseg poslova, od pružanja podrške u praćenju pružanja usluga i povećanje kvalitete postupka prihvata tražitelja međunarodne zaštite u Grčkoj, osobito u žarišnim točkama, postupku relokacije odnosno premještanja tražitelja međunarodne zaštite u druge države članice, potpori talijanskom Uredu za Dublin, podršci pri registraciji tražitelja međunarodne zaštite i sudjelovanje u mobilnim timovima u Italiji, potpori prihvatnim centrima u Grčkoj i na Cipru, itd. Takve misije su obostrano korisne - velika pomoć u zamjenu za veliko iskustvo. S obzirom na migracijska kretanja na području Republike Hrvatske, nažalost, u budućnosti nije isključena niti aktivacija sustava pomoći u zbrinjavanju tražitelja prilikom prihvata i smještaja, a ponajprije u sustavu donošenja odluka o statusu u postupcima priznavanja međunarodne zaštite, odnosno ubrzavanju sustava prilikom provođenja graničnih procedura sukladno odredbama Pakta o migracijama i azilu, ukoliko iste budu u potpunosti usvojene.



**Slika 1. Statistika s podacima o podrijetlu tražitelja međunarodne zahtjeve koji prvi puta podnose zahtjev u EU, 2022.**

**Izvor: Eurostat**

#### **4. Razvoj sustava prihvata i smještaja tražitelja međunarodne zaštite u Hrvatskoj**

Sustav, tada azila, danas međunarodne zaštite kao šireg pojma, u Republici Hrvatskoj sustavno se razvija od 2003. godine, a do izrade prvog zakonskog okvira postojao je program dobrovoljnog preseljenja kao vida zaštite, koji je proveden u suradnji s UNHCR-om, i danas važnim partnerom Ministarstvu unutarnjih poslova RH.

#### **4.1. Zakonski okvir RH**

Republika Hrvatska je zbog ratnih zbivanja na svom teritoriju, ali i zbivanja na teritoriju BIH, Kosova i Makedonije, imala znatna iskustva u zbrinjavanju izbjeglica.

Do usvajanja prvog Zakona o azilu, pitanja statusa izbjeglica regulirala su se Zakonom o kretanju i boravku stranaca (NN 53/91, 22/92, 26/93, 29/94), pa je po tom zakonu podnesen i prvi zahtjev za azilom. Tada nije bilo regulirano izražavanje namjere na granici, a zahtjev se u praksi mogao podnijeti samo u Zagrebu, nakon čega su osobe smještane u Prihvatni centar za strance ili na zahtjev UNHCR-a, u privremeni smještajni prostor u Šašnoj Gredi, u blizini Siska.

Približavanjem EU značajnije se počeo razvijati i sustav međunarodne zaštite, iako je pravni okvir u području zaštite ljudskih prava već postojao.

Ipak, stvaran razvoj sustava počinje 2003. kada je donesen prvi Zakon o azilu (NN, 103/03), a razlog donošenja bio je pravni okvir sustava azila i usklađivanje s međunarodnim propisima u tom području. Zakon je na snagu stupio 1. srpnja 2004. godine.

Zbog pristupanja EU i ranije donesenih Uredbi 24. lipnja 2015. donesen je novi Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, a njegove prve izmjene napravljene su 2017. („Narodne novine“, broj 70/15, 127/17). Posljednje izmjene Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stupile su na snagu 1. travnja 2023. (NN 33/2023) kada su usvojene sve preporuke Europske komisije i jasnije definirana prava i obaveze tražitelja međunarodne zaštite i za njih nadležnih institucija.

#### **4.2. Smještajni kapaciteti - razvoj sustava i otvaranje lokacija**

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

Na samom početku razvoja sustava azila u Republici Hrvatskoj prihvatni dio nalazio se u odvojenom prostoru unutar današnjeg objekta Prihvatnog centra za strance (Obedišće Ježevsko), dok se smještajni dio nalazio u Šašnoj Gredi, u blizini Siska. Tijekom 2006. s radom je započeo prvi objekt koji je namjenski uspostavljen kao objekt za prihvati i smještaj tražitelja međunarodne zaštite.

Riječ je o Prihvatalištu za tražitelje međunarodne zaštite u Kutini, koje je krajem 2022. godine kompletno obnovljeno i u punoj je funkciji, a osnovna mu je namjena smještaj ranjivih skupina.

Taj je objekt otvorio novu percepciju sustava i stvorio mogućnost njegova razvoja.



**Fotografija 2. Prihvatalište u Kutini, izvor: vlastita arhiva**

Zbog migracijskih kretanja bilo je više, nažalost neuspješnih, pokušaja pronalaženja dodatnih smještajnih lokacija, a iznalažena su i privremena rješenja kao, na primjer, smještaj tražitelja međunarodne zaštite u odmaralištu MUP-a u Valbandonu.

Tijekom 2011. pronađeno je, tada privremeno, rješenje u iznajmljivanju jednog dijela objekta tadašnjeg Hotela Porin u novozaagrebačkom naselju Dugave. Kasnije je ta lokacija postala trajno rješenje preuzimanjem objekta od HŽ-a u korist MUP-a. To je trenutno glavni objekt sustava međunarodne zaštite.

Ukupni smještajni kapaciteti objekta u Kutini su za oko 140 osoba, a u Zagrebu za oko 600 osoba. Na lokaciji u Zagrebu, uz smještajne kapacitete, smještene su i obje službe MUP-a zadužene za sustav međunarodne zaštite: Služba za prihvrat i smještaj tražitelja međunarodne zaštite i Služba za međunarodnu zaštitu.

Tražitelji međunarodne zaštite, sukladno zakonskim odredbama, mogu biti smješteni i na privatnom smještaju, ali i u detenciji, zatvoru, na bolničkom liječenju ili u odgovarajućim ustanovama (nemogućnost samostalne skrbi), a maloljetnici bez pratnje mlađi od 16 godina u odgovarajućim domovima u sustavu socijalne skrbi s određenim zakonskim skrbnikom.

Zbog konstantnog povećanja broja dolazaka tražitelja međunarodne zaštite u tijeku je intenzivna potraga za dodatnim smještajnim kapacitetima, ali i priprema novih lokacija u skladu s odredbama u pripremi, posebno u dijelu koji se odnosi na postupanja u graničnom području. Istovremeno, cjelokupni sustav osoblja koje radi s osobama koje traže međunarodnu zaštitu u Republici Hrvatskoj konstantno se kadrovski pojačava i profesionalno usavršava.

Lokacije prihvatilišta u Zagrebu i Kutini ustrojstvene su jedinice koje o tražiteljima međunarodne zaštite vode kompletnu skrb tijekom cijelog postupka i bave se apsolutno svim segmentima posla. Tražiteljima međunarodne zaštite osiguran je prihvata i smještaj, tri obroka sukladno vjerskim običajima, zdravstvena skrb, psihosocijalni programi i podrška, uključivanje u obrazovne i sportske institucije, integracija, pomoć u učenju hrvatskog jezika, pomoć u obrazovanju, rješavanje svih dodatnih potreba vezanih uz zdravstvo i socijalne usluge, ali i sigurnost i svi ostali segmenti života. Prihvatilišta surađuju sa školama i drugim obrazovnim ustanovama, Zavodima za socijalnu skrb, Ministarstvom zdravstva i lokalnim zdravstvenim ustanovama, policijskim službenicima svih rodova policije, sigurnosnim sektorom, prevoditeljima, nevladinim udrugama i međunarodnim tijelima, lokalnom zajednicom, pravnim zastupnicima itd.

Uz to, službenici prihvatilišta izrađuju EU projekte, zaprimaju zahtjeve za međunarodnu zaštitu, fotografiraju i daktiloskopiraju osobe, a po potrebi i ograničavaju kretanje osobama, sukladno zakonskim propisima.

Opis poslova vrlo je širok i zahtijeva ljude raznih struka i vještina, a posao je stresan i potplaćen, stoga je sve teže pronaći ljude s adekvatnim kvalifikacijama koji žele obavljati taj zahtjevan posao.

Vrlo često su u medijskom prostoru i na stručnim skupovima istaknuta prava tražitelja međunarodne zaštite, no prava uvijek prate i obaveze, koje uvijek ostanu u drugom planu. Sukladno Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (NN 70/15, 127/17, 22/23) člankom 52. definirano je kako tražitelj ima pravo na: boravak, slobodu kretanja u Republici Hrvatskoj, osiguranje odgovarajućih materijalnih uvjeta prihvata, zdravstvenu zaštitu, osnovno i srednje

obrazovanje, informacije, pravno savjetovanje i besplatnu pravnu pomoć, slobodu vjeroispovijesti, rad i isprave sukladno članku 62. ovoga Zakona.

No isto tako propisano je i kako je tražitelj dužan: poštivati Ustav, zakone i druge propise Republike Hrvatske, surađivati s državnim tijelima Republike Hrvatske te postupati po njihovim mjerama i uputama, podvrgnuti se provjeri i utvrđivanju identiteta te zemlje ili regije podrijetla, uključujući analizu jezika i dijalekta uz mogućnost korištenja programskih tehnologija, uz puno poštivanje načela ljudskog dostojanstva, podvrgnuti se zdravstvenom pregledu, poštivati Kućni red Prihvatilišta, pojaviti se u Prihvatilištu u roku koji mu je određen, odazvati se pozivu Ministarstva za saslušanje te surađivati tijekom cijelog postupka odobrenja međunarodne zaštite, ostati na području Republike Hrvatske za vrijeme trajanja postupka odobrenja međunarodne zaštite, javiti promjenu boravišta Ministarstvu u roku od dva dana od dana promjene i pridržavati se uputa i mjera Ministarstva o ograničenju slobode kretanja.

Kada bi se tražitelji međunarodne zaštite pridržavali nacionalnog zakonodavstva zemlje primateljice, koje mora biti usklađeno s direktivama EU, silni alati EU, odredbe, njihovo donošenje i Pakt o migracijama ne bi bili niti potrebni. I to je bit problema.

**Tablica 3: Najčešća državljanstva koja su izrazila namjeru za međunarodnu zaštitu u 2023. (Q1), izvor: MUP RH**

| Zemlja podrijetla       | Broj namjera | %           |
|-------------------------|--------------|-------------|
| <b>RUSKA FEDERACIJA</b> | <b>2.023</b> | <b>26%</b>  |
| <b>AFGANISTAN</b>       | <b>1.892</b> | <b>24%</b>  |
| <b>TURSKA</b>           | <b>805</b>   | <b>10%</b>  |
| <b>KUBA</b>             | <b>748</b>   | <b>10%</b>  |
| <b>IRAK</b>             | <b>397</b>   | <b>5%</b>   |
| <b>MAROKO</b>           | <b>350</b>   | <b>4%</b>   |
| <b>PAKISTAN</b>         | <b>344</b>   | <b>4%</b>   |
| <b>OSTALI</b>           | <b>1.325</b> | <b>17%</b>  |
| <b>UKUPNO</b>           | <b>7.884</b> | <b>100%</b> |

Posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti tražiteljima je omogućeno uključivanje u tržište rada tri mjeseca nakon podnošenja zahtjeva za međunarodnom zaštitom, ako do tada osobi nije uručeno rješenje o zahtjevu, što je bitan pomak

u odnosu na dosadašnji uvjet koji je iznosio devet mjeseci. Isto tako za vrijeme cijelog postupka tražitelji imaju pravo na boravak u prihvatilištima, a nakon dobivanja pozitivne odluke o azilu azilant ima pravo do dva mjeseca boraviti u prihvatilištu, nakon čega mu Republika Hrvatska plaća mjesto stanovanja dvije godine. Takvi uvjeti integracije doista su izniman primjer i vrlo dobra početna točka za osobe koje se doista žele integrirati u društvo.

#### **4.3. Stručni kapaciteti sustava – pojedinačna uloga institucija**

U Republici Hrvatskoj poslovi sa strancima su u okviru nadležnosti Ministarstva unutarnjih poslova. Uprava za imigraciju, državljanstvo i upravne poslove, između ostalog, zadužena je za poslove sa strancima i međunarodnu zaštitu. Vezano uz međunarodnu zaštitu poslove pokrivaju dvije službe: Služba za prihvrat i smještaj tražitelja međunarodne zaštite s dva odjela: Prihvatilište za tražitelje međunarodne zaštite u Zagrebu i Prihvatilište za tražitelje međunarodne zaštite u Kutini. U Službi za međunarodnu zaštitu nalaze se tri ustrojstvene jedinice: Odjel za postupak međunarodne zaštite, Odjel za dublinski postupak i Odjel za integraciju. S obzirom na temu rada, razvoj sustava za prihvrat i smještaj tražitelja međunarodne zaštite, logično, opis poslova potpada pod rad istoimene Službe. Služba je zadužena za prihvrat i smještaj tražitelja međunarodne zaštite, omogućavanje pristupa pravima kao što su pristup sustavu zdravstva, obrazovanja, procjenu ranjivosti, zaprimanje zahtjeva za međunarodnom zaštitom i pokretanje upravnog postupka, provođenje EU projekata za podizanje životnog standarda i uvjeta života i usluga u prihvatilištima, ograničenje kretanja, posebna prihvatna jamstva, suradnju s pravnim savjetnicima, skrbnicima za maloljetnike bez pratnje, smještaj maloljetnika u adekvatan smještaj u sustavu socijalne skrbi ako se utvrdi da je dijete mlađe od 16 godina ili nema adekvatno skrbništvo, postupanja na granici ili u tranzitnom prostoru, prostorima detencije, zatvorima ili zdravstvenim ustanovama, evidencije o prisutnosti i osiguravanje prehrane, obustavu postupka, itd. Neposredno u službi i u oba odjela, u Zagrebu i Kutini, sistematizirano je ukupno 58 zaposlenika, no nisu sva mjesta popunjena.

Služba za prihvrat i smještaj tražitelja međunarodne zaštite u prihvatilištima surađuje sa Hrvatskim Crvenim križem, koji ima ulogu pružanja psihosocijalne pomoći i provođenja cijelog niza radionica i socijalnih programa, od pomoći u školi školskoj djeci, osiguranja higijenskih potrepština (preko MUP-a RH), do učenja hrvatskog jezika, kreativnih radionica i drugih sadržaja.

Isto tako u prihvatilištima je osigurana i medicinska skrb preko Ministarstva zdravstva, pa je tako za svaki objekt zadužen liječnik i medicinska sestra. Kao svojevrsni nadstandard, što se pokazalo izrazito korisno tijekom pandemije COVID-a 19, sredstvima EU putem projekta

osigurano je i financiranje liječničkog tima MDM-a (Médecins du Monde), koji uz dodatni medicinski tim stalno prisutan u prihvatilištu imaju i psihologe i prevoditelje, što je, s obzirom na psihička stanja, traume i ovisnosti posebno potrebno. U prihvatilištima se osiguravaju i vanjske usluge čišćenja i prehrane, pranja i održavanja.

Shodno navedenom, prihvatilišta imaju široku ulogu u lokalnim zajednicama i velik broj dnevnih kontakata i obaveza vezanih uz održavanje objekata, sigurnost, evidencije, ali i kreiranje politika, izrada zakona i podzakonskih akata i praćenje europskih politika.

S druge strane, sve je izraženiji problem nedostatka educiranih službenika koji žele obavljati taj zahtjevan posao, koji nije popraćen adekvatnim primanjima i socijalnim položajem. To je ujedno i human i opasan posao gdje zalaganje uvelike nadmašuje materijalnu korist.

Uz navedeno posao uključuje i suradnju s međunarodnim, europskim i nacionalnim tijelima, vladinim i nevladinim sektorom, pravobraniteljima i sigurnosnim sustavom, tijelima nadležnim za zdravstvo, školstvo i socijalnu skrb, a područje rada je teritorij Republike Hrvatske te u misijama putem EUAA i područje EU.

## **5. Izazovi hrvatskog sustava prihvata i smještaja**

Kriza označava sve velike i neželjene događaje s kojima se neko društvo može suočiti. To je stanje u kojem pojave, prirodne ili izazvane ljudskim djelovanjem, dovode do velikih gubitaka života, imovine ili onemogućavanja djelovanja institucija vlasti i gospodarstva. Suočavanje s njima zahtjeva angažman resursa više institucija. Negativni učinak krize može biti toliki da se država nije u stanju nositi s posljedicama redovitim sredstvima pa je posljedično potrebno angažirati dodatne resurse za hitna djelovanje po izvanrednim procedurama i mjerama (Vučak, Zelić, 2010).

### **5.1. Migrantska kriza i utjecaj na sustav azila u RH**

Migrantska kriza tijekom 2015. i 2016., uz kasniju krizu izazvanu pojavom COVID-a-19, pred sustav vezan uz migracije postavila je iznimne zahtjeve. Sustav policije tijekom migracijske krize 2015. i 2016., reagirao spremno i organizirano, no to je rađeno izvan svih važećih zakonskih okvira u tom trenutku jer je policija preko teritorija suverene države prebacivala osobe bez reguliranog statusa, sukladno političkoj odluci i dogovoru više država, koji sada ne bi bio moguć.

Sustav međunarodne zaštite, tada azila, tijekom 2015. nije bio opterećen jer, iako je tada u sustavu prihvata i smještaja radilo svega nekoliko osoba, ukupno su 152 osobe podnijele namjeru za međunarodnom zaštitom.

To iznosi značajan pad u usporedbi s prethodnom 2014. godinom kada je isto učinilo 453 osobe. U 2016. došlo je do značajnog povećanja izraženih namjera od čak 1370% jer je čak 2234 osobe izrazilo namjeru za međunarodnom zaštitom. Posljedica je to početka zatvaranja granica, panikom među izbjegličkom populacijom i činjenicom da je tada kroz Republiku Hrvatsku prošlo oko 700 tisuća osoba. Takav veliki priljev osoba nisu mogli podnijeti smještajni kapaciteti azila ni kod najrazvijenijih i najvećih EU država.

Isti takav trend i sada se nastavlja, no okolnosti su bitno promijenjene. Hrvatska je članica Schengenskog prostora i država na vanjskoj granici EU, politička klima i migrantska politika unutar zemalja članica EU bitno je promijenjena i migrante se više ne prevozi organizirano preko državnih teritorija.

Republika Hrvatska sada je dovedena do gotovo apsurdne situacije da, poštujući pravni okvir EU, osobe koje na granici izražavaju namjeru pušta na teritorij države, nakon čega isti, čistom zlorabom sustava međunarodne zaštite prolaze državni teritorij i sekundarnim migracijama odlaze u druge države članice. O tome svjedoči podatak da gotovo 40 % tražitelja međunarodne zaštite do ovog trenutka (lipanj 2023.) nakon izražene namjere uopće ne postupa po uputama policijskih službenika i napušta teritorij Republike Hrvatske, što dovoljno govori o broju zloraba postupka. Sve to za Republiku Hrvatsku predstavlja velike materijalne troškove i iznimna administrativna opterećenja. Osobe koje se pojave u prihvatilištima zadržavaju se u prosjeku manje od 3 dana (statistički medijan 1 dan, lipanj 2023.) Shodno navedenom, statistički podaci iz država članica EU, kao i dnevna događanja u Republici Hrvatskoj, pokazuju da je nova/stara migracijska kriza u punom zamahu.

Republika Hrvatska se, kao odgovorna država na vanjskoj granici, intenzivno priprema za nove propisane prakse djelovanja, organizacijski, kadrovski i osiguravanjem dodatnih smještajnih kapaciteta. Iskustva nas uče da se u pravilu krize događaju bez upozorenja, no u nekim slučajevima ipak se mogu predvidjeti i na vrijeme poduzeti adekvatne mjere i radnje kako bi se događaji prevenirali ili minimalizirali njihovi efekti. Ovdje je važno naglasiti da je te resurse, procedure i mjere potrebno predvidjeti, a postupanja planirati s jasno definiranim ulogama i nadležnostima utemeljenim na zakonskom okviru. Spreman sustav otporan na krize obuhvaća suradnju svih sektora (državnih, nevladinih, privatnih), razvijanje prevencije i pripreme te adekvatan odgovor. Migracijska kriza klasičan je primjer krize, kroz sve faze i zahtijeva strukturirani odgovor.

## 5.2. Sustav prihvata i smještaja tijekom COVID 19 pandemije

Kada govorimo o krizama, vrijeme trajanja pandemije COVID-19, posebice sam početak, kada se malo znalo o virusu, bilo je jedno od najtežih razdoblja rada u sustava prihvata i smještaja tražitelja međunarodne zaštite do sada.

Razmjeri kriza mogu biti golemi, a krize ne poznaju geografske i političkih granice, što je pandemija COVID-19 po tko zna koji put u povijesti dokazala. Migracijska kriza pokazuje sličnost.

COVID-19 virusna je bolest uzrokovana korona virusom SARS-CoV-2. Prvi slučajevi potvrđeni su tijekom prosinca 2019. u gradu Wuhanu, Kina, iako je prvi slučaj zaraze zabilježen 17. studenoga 2019. Svjetska zdravstvena organizacija proglasila je pandemiju zbog izrazito brzog širenja bolesti, prvo u Kini, a potom i diljem Azije, Europe i cijelog svijeta. Bolest se i dalje širi, a od bolesti je preminulo više od 6 i pol milijuna ljudi. Uzročnik bolesti širi se bliskim kontaktom, kapljičnim putem kao posljedica kašlja, kihanja ili bliskog razgovora ili dodirivanjem kontaminiranih površina. Odlukom Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske, od 13. srpnja 2020. uvodi se nužna mjera obaveznog korištenja maski za lice ili medicinskih maski za putnike u javnom prijevozu, određene profesije te kategorije djelatnosti. Prvi slučaj zaraze virusom SARS-CoV-2 u Hrvatskoj potvrđen je 25. veljače 2020.

Populacija tražitelja međunarodne zaštite koja je dolazila na teritorij Republike Hrvatske bez osobnih dokumenata i drugih je kulturnih nazora, običaja i navika, a prije dolaska u Hrvatsku te su osobe dugo živjele u izrazito lošim uvjetima, bez pristupa zdravstvenom sustavu i osnovnim životnim potrebama. Istovremeno, nisu bili zainteresirani za suradnju s vlastima jer je Hrvatska za te osobe bila isključivo tranzitna zemlja, ne mareći niti za procedure, osoblje i hrvatsko javno zdravstvo.

U to vrijeme nije postojao sustavni odgovor, odnosno plan upravljanja krizom. Nije bilo jasno niti što hrvatski državljani trebaju činiti, niti gdje će biti smještene zaražene osobe i kontakti, a o tražiteljima međunarodne zaštite nitko nije niti razmišljao izvan sustava Ministarstva unutarnjih poslova. O bolesti se tada još nije puno znalo, a informacije su bile oprečne. Osoblje Prihvatilišta za tražitelje međunarodne zaštite, kao dio sustava i uz veliku savjetodavnu pomoć epidemiologa, stvaralo je praksu.

Uprava za imigraciju, državljanstvo i upravne poslove, kao nadležna za sustav međunarodne zaštite, u više je navrata, uz snažnu potporu epidemiološke struke, zatražila pronalazak

adekvatne lokacije za smještaj osoba u migracijama, i legalnim i ilegalnim. Do uspostave takve lokacije, uz nekoliko kratkotrajnih i neadekvatnih pokušaja, nažalost, nikada nije došlo i sustav policije na lokalnoj razini (policijske uprave, policijske postaje, postaje granične policije), kao i sustav prihvata i smještaja tražitelja međunarodne zaštite bio je izložen znatnim rizicima od zaraze, do kojih je u pojedinim slučajevima i dolazilo. Sustav zdravstva i Civilne zaštite nije imao pravovremen i adekvatan odgovor.

Zbog svega navedenog početkom ožujka 2020. Služba za prihvrat i smještaj tražitelja međunarodne zaštite, uz podršku nadređenih, a zbog izostanka drugih mogućnosti, vođena savjetima epidemiološke struke, odredila je istočni dio prihvatilišta u Zagrebu kao prostor za karantenu, s mogućnošću širenja u slučaju potrebe. Rad je bio organiziran na 4 etaže s četverokrevetnim sobama. Prizemlje je bilo određeno kao prostor za novopristigle tražitelje, prvi kat (zbog postojanja prostora za dežurstvo) određen je kao prostor za zadržavanje COVID pozitivnih osoba, drugi kat određen je kao karantena za kontakte s potvrđenim slučajevima, a treći kat se prilagođavao okolnostima (npr. veći broj dolazaka ili veći broj kontakata). S razvojem pandemije, u kriznim tjednima, u prostoru za izolaciju nalazilo se i preko 300 osoba. Testiranje je provedeno u dogovoru s liječničkim timom, hrana je dostavljana u sobe, a sva propisana i potrebna zaštitna oprema u potrebnim količinama bila je dostupna svom osoblju i to je dio u kojem je sustav reagirao izvrsno. Na ulazima u prihvatilišta zaštitarska služba imala je toplomjere, ulaz i boravak u objektima bio je moguć isključivo uz pridržavanje propisanih pravila (maske, održavanje razmaka), dezinfekcijska sredstva bila su na svim dostupnim mjestima, a dezinfekcija prostora provedena je tjedno u svim prostorijama. Svim osobama koje nisu bile nužne za funkcioniranje objekata zabranjen je ulaz. U najgorim trenucima pandemije rad je bio podijeljen u A i B timove koji niti u jednom trenutku nisu smjeli biti u fizičkom kontaktu, a između timova provedena je dezinfekcija kompletnog prostora. Organizacijski to je bilo vrlo izazovno provesti, pridržavajući se svih odluka Stožera koje su se tada gotovo svakodnevno donosile.

Sukladno praksi krizne komunikacije sve propisane mjere i upute, nove informacije o bolesti i prevenciji te pravilima ponašanja u kolektivnom smještaju trebalo je adekvatno prenijeti tražiteljima međunarodne zaštite na njima razumljivim jezicima i razumljiv način, pa je to rađeno svakodnevno kroz usmenu komunikaciju s prevoditeljima, putem letaka, oglasne ploče i online alata.

## Slika 2: Primjeri obavijesti; izvor: arhiva MUP-a



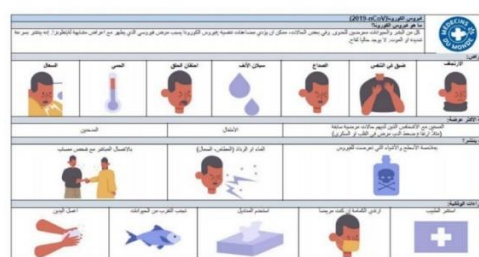
Slika 6 - Prikaz letka izrađenog u sklopu projekta „SP – Prevencija bolesti, promidžba i zaštita zdravlja, psihološka podrška, pristup i pomoć u zdravstvenoj skrbi za tražitelje međunarodne zaštite“  
Izvor: Ministarstvo unutarnjih poslova



Slika 3 - Prikaz oznaka i uputa za poštivanje epidemioloških mjera  
Izvor: Ministarstvo unutarnjih poslova



Slika 4 - Prikaz letka u svrhu informiranja tražitelja međunarodne zaštite u prihvatilištima o bolesti uzrokovanoj COVID-19  
Izvor: Ministarstvo unutarnjih poslova



Slika 5 - Prikaz letka izrađenog u sklopu projekta „Prevencija bolesti, psihološka podrška, pristup i pomoć u zdravstvenoj skrbi za tražitelje međunarodne zaštite – 4P“  
Izvor: Ministarstvo unutarnjih poslova

Osim toga, bilo je nužno, kroz koordinaciju s liječnikom, organizirati prihvrat novih tražitelja i njihov pravovremeni otpust nakon karantene.

## Fotografija 3: Priprema za karantenu Tablica 4. Prikaz statistike vezane uz COVID-19



| COVID-19          |                             |                      |                      |              |
|-------------------|-----------------------------|----------------------|----------------------|--------------|
| Godina:           | Broj osoba u samoizolaciji: | Testiranja na COVID: | Pozitivni slučajevi: | Cijepljenje: |
| 2020.             | 1438                        | 266                  | 25                   | 0            |
| 2021.             | 2797                        | 420                  | 48                   | 196          |
| 2022. (do 22.12.) | 1411                        | 196                  | 48                   | 125          |
| <b>Ukupno:</b>    | <b>5646</b>                 | <b>882</b>           | <b>121</b>           | <b>321</b>   |

Izvor: Privatna arhiva, podaci MUP-a

Školskoj djeci osigurano je pohađanje online nastave u sigurnim uvjetima, a tražiteljima međunarodne zaštite nije uskraćeno niti jedno od prava. Dostupnošću cjepiva provedeno je i cijepljenje tražitelja međunarodne zaštite i svog osoblja koje radi u objektima prihvatilišta.

Prostor za obavezne preventivne izolacije u Prihvatištu uspostavljen je u svibnju 2020. godine, a ukinut je u svibnju 2022. Zaprimanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu organizirano je uz poštivanje svih propisanih mjera, a zbog iskustva osoblja s drugim zaraznim bolestima, nastavljena je dobra praksa obavljanja liječničkih pregleda tražitelja prije zaprimanja zahtjeva. Tijekom pandemije Ministarstvo je intenzivno surađivalo sa Hrvatskim Crvenim križem (HCK) i Medecins du Monde (MDM).

Pandemija je kao rješenje nametnula pojačanu uporabu tehničkih i online alata, pa su tako, u pojedinim fazama pandemije, npr. tijekom uvođenja propusnica za područje županije, češće korišteni online alati za prevođenje, radne sastanke s drugim tijelima i slično.

Ovdje je bitno napomenuti da je tražiteljima muslimanske vjeroispovijesti prehrana za vrijeme Ramazanskog posta bila organizirana na način da je vjernicima omogućeno prakticiranje vjerskih običaja neovisno o tome nalaze li se samoizolaciji/izolaciji ili u redovnom smještajnom dijelu objekta, što predstavlja određeni organizacijski izazov, no bitan je čimbenik za suživot i toleranciju u prihvatilištima. Isto tako, svjesni psiholoških posljedica koje samoizolacija/izolacija ima na pojedince, Psihosocijalni tim Hrvatskog Crvenog križa te psiholozi MDM-a su velik dio svojih dnevnih aktivnosti usmjeravali upravo na ovaj aspekt života tražitelja kako bi ih se osnažilo i pružilo podršku da se nose s izazovima globalne pandemije.

### **5.3. Utjecaj rata u Ukrajini na hrvatski sustav prihvata i smještaja**

Sustav privremene zaštite za raseljene osobe iz Ukrajine na razini Europske Unije aktiviran je Provedbenom Odlukom Vijeća EU od 4. ožujka 2022. godine o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu čl. 5. Direktive Vijeća 2001/55/EZ, koja ima učinak uvođenja privremene zaštite. To je prvi put da je aktiviran sustav privremene zaštite, iako su i ranije na području Europe zabilježene situacije masovnog priljeva osoba. Temeljem navedene Odluke, Vlada Republike Hrvatske je 7. ožujka 2022. godine, donijela Odluku o uvođenju privremene zaštite u Republici Hrvatskoj za raseljene osobe iz Ukrajine sukladno članku 78. stavak 4. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti („Narodne novine“, broj: 70/15 i 127/17), čime je deklaratorno utvrđeno da se uvodi privremena zaštita. Slijedom toga, izdavane su iskaznice stranca pod privremenom zaštitom s rokom važenja do 4. ožujka 2023. Vijeće ministara Europske Unije se usuglasilo da se privremena zaštita za raseljene osobe iz Ukrajine produlji za dva šestomjesečna razdoblja, odnosno do 4. ožujka 2024. Republika Hrvatska je putem Ministarstvu unutarnjih poslova objavila u javnim medijima, uključujući

mrežnu stranicu Hrvatska za Ukrajinu, informacije o produženju iskaznice stranaca pod privremenom zaštitom. Privremena zaštita odobrava se kada osobe u velikom broju dolaze u Republiku Hrvatsku iz zemlje u kojoj je zbog rata ili njemu sličnog stanja, općeg nasilja ili unutarnjih sukoba došlo do kršenja ljudskih prava.

Privremena zaštita je zaštita hitnog i privremenog karaktera odobrena u izvanrednom postupku u slučajevima masovnog priljeva ili predstojećeg masovnog priljeva raseljenih osoba iz trećih zemalja koje se ne mogu vratiti u zemlju svog podrijetla, osobito ako postoji rizik da zbog tog priljeva nije moguće učinkovito provesti postupak za odobrenje međunarodne zaštite, radi zaštite interesa raseljenih osoba i drugih osoba koje traže zaštitu. Najdulje propisano vrijeme trajanja privremene zaštite je tri godine. Privremena zaštita odobrava se na vrijeme od godinu dana, a može se automatski produžiti na vrijeme od šest mjeseci, ali ne duže od godinu dana. Iznimno, može se produžiti za još najviše godinu dana na temelju odluke Vijeća Europske unije, a prestaje istekom najduljeg dopuštenog vremena njezinog trajanja ili odlukom Vijeća Europske unije.

Stranci pod privremenom zaštitom imaju pravo na: boravak, osnovna sredstva za život i smještaj, zdravstvenu zaštitu, osnovno i srednje obrazovanje, informacije o pravima i obvezama, rad, spajanje obitelji, slobodu vjeroispovijesti i iskaznicu stranca pod privremenom zaštitom (izdaje se na rok od jedne godine). Stranac koji tijekom trajanja privremene zaštite podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu ne može koristiti prava tražitelja međunarodne zaštite dok mu traje privremena zaštita. Ovdje je bitno napomenuti da unatoč broju od oko 22 000 osoba raseljenih iz Ukrajine koje se nalaze u Republici Hrvatskoj sustav prihvata i smještaja tražitelja međunarodne zaštite nije zadužen za prihvrat ukrajinskih državljana, osim ako ne izraze namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnom zaštitom.

Način njihovog zbrinjavanja ovisi o pristupima pojedinih članica EU. Pojedine države su ukrajinske državljane, osobe pod privremenom zaštitom, predale na brigu sustavu međunarodne zaštite. Republika Hrvatska je vrlo racionalno odlučila da neće ići tim putem, zbog čega se osobe iz Ukrajine nakon dolaska na teritorij Republike Hrvatske smještaju ili u kolektivne smještaje o kojima skrbi Ravnateljstvo civilne zaštite i Hrvatski Crveni križ ili samostalno na privatne adrese.

#### 5.4. Suradnja s NGO

Prije pojave pandemije COVID-19 u prihvatilištima u Zagrebu i Kutini je na različitim područjima i različitim intenzitetom djelovalo nekoliko nevladinih udruga s kojima je Ministarstvo unutarnjih poslova imalo sklopljene sporazume o suradnji.

Ministarstvo je tada surađivalo sa: Hrvatskim Crvenim križem (HCK), Medecins du Monde (MDM), Isusovačkom službom za izbjeglice (JRS), Zemljani – Are You Syrious (AYS), Rehabilitacijskim centrom za stres i traumatu (RTC), a Hrvatski pravni centar je povremeno dolazio u objekte i pružao besplatnu pravnu pomoć. Ministarstvo je povremeno surađivalo i s drugim udrugama u pojedinačnim pitanjima.

S ciljem sprječavanja širenja bolesti uzrokovane virusom COVID-19 Ministarstvo je, kao tijelo odgovorno za poslove s tražiteljima međunarodne zaštite, svjesno rizika za službenike i drugo osoblje koje provodi aktivnosti u prihvatilištima za tražitelje međunarodne zaštite u Zagrebu i Kutini, u ožujku 2020. privremeno ograničilo pristup za sve osobe koje nisu neophodne za funkcioniranje tih objekata.

**Hrvatski Crveni križ** je temeljem projekta financiranog iz AMIF-a „Socijalne usluge i psihosocijalna podrška tražiteljima međunarodne zaštite“, s 20 službenika provodio usluge prihvata i smještaja tražitelja u koordinaciji sa Službom za prihvata i smještaj tražitelja međunarodne zaštite što, između ostalog, uključuje i pripremu higijenskih paketa i posteljine za nove tražitelje te redovnu distribuciju higijenskih paketa, posteljine, obuće i odjeće po dogovorenom rasporedu o kojem su tražitelji unaprijed obaviješteni, upoznavanje tražitelja sa svim segmentima života u prihvatilištima, individualnu i grupnu psihosocijalnu podršku i savjetovanje, praćenje situacije korisnika, podršku pri ostvarivanju prava i usluga, edukaciju životnih vještina, tečajeve hrvatskog jezika, pomoć u svladavanju školskih programa i upoznavanje roditelja s važnošću daljnjeg školovanja, informiranje te odlaske na roditeljske sastanke s roditeljima te druge aktivnosti vezane uz uključivanje djece tražitelja u obrazovni sustav RH, sportske aktivnosti i izleti tražitelja, interkulturalno učenje, kreativne radionice, igraonice za djecu predškolske dobi, prevenciju trgovanja ljudima i iskorištavanje (radionice), aktivnosti s lokalnom zajednicom s ciljem prevencije diskriminacije i ksenofobije, nabavu pribora i potrepština za rad ambulante u Prihvatilištu, nabavu didaktičkih i drugih pomagala za ranjive skupine, pokrivanje troškova medicinskih pregleda i usluga, posebnih prehrambenih proizvoda te dječje hrane (kašica i adaptiranog mlijeka) i dr.

**Liječnici svijeta (MDM)** su od 1. studenog 2018. provodili projekt „Prevenција bolesti, psihološka podrška, pristup i pomoć u zdravstvenoj skrbi za tražitelje međunarodne zaštite – 4P“ financiran iz AMIF-a. Sukladno projektu osoblje MDM-a uz nadzor Ministarstva zdravstva provodilo je zdravstvenu skrb u prihvatilištima u Zagrebu i Kutini. S obzirom na situaciju sa širenjem virusa COVID-19, kako bi se osigurao kontinuitet u pružanju zdravstvene potpore u prihvatilištima za tražitelje međunarodne zaštite u Zagrebu i Kutini, trajanje navedenog projekta bilo je produljeno do 31. srpnja 2020. godine. Nakon raspisivanja i provedbe javnog natječaja za financiranje u području potpore pružanju zdravstvene skrbi tražiteljima međunarodne zaštite, 31. srpnja 2020. Uprava za europske poslove međunarodne odnose i fondove Europske unije donijela je Odluku o dodjeli financijskih sredstava za provedbu projekta „5P – Prevenција bolesti, promidžba i zaštita zdravlja, psihološka podrška, pristup i pomoć u zdravstvenoj skrbi tražiteljima međunarodne zaštite“ u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju udruzi Liječnici svijeta (MDM). Svrha projekta je zaštita zdravlja i prevencija bolesti kod tražitelja međunarodne zaštite kroz poboljšani pristup prvim pregledima i medicinske konzultacije u prihvatilištima za tražitelje međunarodne zaštite. Trenutno se stvaraju preduvjeti za nastavak suradnje.

**Isusovačka služba za izbjeglice (JRS)**, za vrijeme djelovanja u prihvatilištima, obavljali su poslove na području poboljšanja kvalitete života tražitelja međunarodne zaštite te osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, konkretno: brinuti o potrebama tražitelja međunarodne zaštite kroz suradnju s djelatnicima Prihvatilišta za tražitelje međunarodne zaštite u Zagrebu i Kutini te Prihvatnog centra za strance; pružati psihosocijalnu pomoć tražiteljima međunarodne zaštite i osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita; u suradnji s djelatnicima Prihvatilišta za tražitelje međunarodne zaštite u Zagrebu i Kutini te Prihvatnog centra za strance prepoznati ranjive skupine tražitelja međunarodne zaštite i prema potrebi pružiti im adekvatnu psihosocijalnu i drugu pomoć; u suradnji s djelatnicima Prihvatilišta za tražitelje međunarodne zaštite u Zagrebu i Kutini te Prihvatnog centra za strance organizirati slobodno vrijeme tražitelja međunarodne zaštite kroz razne oblike edukacija, radionica, igraonica, sportskih aktivnosti i sl.; u hitnim i nužnim situacijama pružiti tražiteljima međunarodne zaštite pomoć u materijalnom obliku (npr. odjeću i obuću za odrasle i djecu, telefonske kartice, sportske rekvizite i sl.); pružati podršku u integraciji osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita; organizirati i provoditi tečajeve računalnog opismenjavanja; organizirati i provoditi tečajeve hrvatskog jezika početne i napredne razine za tražitelje međunarodne zaštite; pružati pravno savjetovanje tražiteljima međunarodne zaštite; pomoći tražiteljima međunarodne zaštite u

organiziranju i provođenju vjerskih običaja; senzibilizirati javnost o problemima i potrebama tražitelja međunarodne zaštite.

**Zemljani – Are You Syrious** – za vrijeme djelovanja u prihvatilištima, Udruga je temeljem sporazuma o međusobnoj suradnji na području pružanja podrške tražiteljima međunarodne zaštite smještenim u prihvatilište te osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita radila na podržavanju djece školske dobi u savladavanju školskog gradiva i izvršavanju školskih obaveza (pisanje domaćih zadaća i dr.) i organizirala edukativne radionice.

**Rehabilitacijski centar za stres i traumu (RTC)** – kroz sporazum o međusobnoj suradnji na pružanju psihosocijalne podrške i rehabilitacije tražiteljima međunarodne zaštite udruga se obavezala da će tražiteljima međunarodne zaštite tijekom boravka u prihvatilištu te osobama s odobrenom zaštitom koje su smještene u prihvatilištu pružati usluge psihološkog savjetovanja, psihoterapije i psihijatrijske pomoći, provoditi inicijalne procjene psihološkog stanja i potreba strukturiranim upitnicima uz pomoć prevoditelja, provoditi grupnu psihosocijalnu podršku, u suradnji s djelatnicima Prihvatilišta prepoznati ranjive skupine, organizirati kratkotrajne grupne intervencije u svrhu orijentacije u Republici Hrvatskoj, organizirati integracijske radionice i poduku hrvatskog jezika, provoditi pilot-trening sociokulturne orijentacije s osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita.

Međutim, 2020. radi sprečavanja širenja bolesti uzrokovane virusom COVID-19 Ministarstvo je privremeno ograničilo pristup za sve osobe koje nisu neophodne za funkcioniranje prihvatilišta, pa su tijekom protekle gotovo tri godine u prihvatilištima, uz službenike Ministarstva unutarnjih poslova, djelovali službenici Hrvatskog Crvenog križa i MDM-a.

Cilj je bio zaštititi i tražitelje i osoblje i istovremeno omogućiti dostupnost svih usluga nužnih za normalan život i rad u prihvatilištima. Redukcija osoblja nije ostavila trag na kvaliteti programa koji se provode. S obzirom na migracijska kretanja izgledno je da će do suradnje Ministarstva unutarnjih poslova i nevladinih udruga ponovno, prije ili kasnije, morati doći, da će se ta suradnja morati intenzivirati i u nekima od udruga, uz navedene, temeljem njihovih programa, morat će se pronaći novi partneri za suradnju. Sustav međunarodne zaštite ne smije biti zatvoren i, iako Ministarstvo primarno ima odgovornost na sebi, potrebno je uključiti sve aktere temeljem stručnosti, kako vladine tako i nevladine.

Problem je što se danas problemom migracija, baš kao nogometom ili svojevremeno pandemijom, baš svatko bavi, ima o tome mišljenje i rješenje za svaku situaciju, bez argumentiranog znanja. Isto tako pitanje migracija, pod krinkom brige o ljudskim sudbinama,

mnogima iz javnog prostora i nevladinog sektora služi kao podloga za samopromociju i potencijal za zaradu putem EU projekata. Kritika nezakonitih postupaka, manjka ljudskih prava, korupcije i sličnih nezakonitih ili nemoralnih radnji uvijek je hrabar i moralan čin i građanska dužnost, to nije sporno. Problem je kritiziranje radi vlastite dobiti bez stvarnih argumenata, u svrhu osobne promocije ili promoviranja određene političke opcije, što su si mnogi nevladini akteri dozvolili da im se dogodi.

S druge strane opravdana i konstruktivna kritika i prijedlog za unaprjeđenje kroz suradnju nešto je što hrvatskom društvu nedostaje u cijelosti, ne samo u pitanjima azila i migracija. Uz navedene činjenice stoji i tvrdnja da su prihvatilišta za smještaj tražitelja međunarodne zaštite objekti otvorenog tipa i da se tražitelji međunarodne zaštite mogu slobodno kretati. Grad Zagreb još je 2012. omogućio tražiteljima međunarodne zaštite besplatan gradski prijevoz uz predodjenje Iskaznice tražitelja međunarodne zaštite (dokaz o statusu, no ne i identitetu), stoga sve udruge koje su voljne pružati potporu tražiteljima i imaju adekvatne programe, mogu to učiniti na adresama gdje i inače djeluju. Ministarstvo unutarnjih poslova otvoreno je za suradnju i dostavu informacija tražiteljima o programima koje udruge provode putem plakata, obavijesti ili na druge načine. Doista nema razloga da sve udruge i usluge namijenjene poboljšanju kvalitete života tražitelja međunarodne zaštite budu smještene u prihvatilištima. To u konačnici nije adekvatan pristup niti integraciji tih ljudi u društvo, a i prihvatilišta su prostorno ograničena.

## **5.5. Utjecaj ulaska RH u Schengen na sustav prihvata i smještaja**

Ulaskom u Schengenski prostor 1. siječnja 2023. Republika Hrvatska, kao država s najvećom kopnenom, ali i znatnom morskom, vanjskom granicom EU, uz sve prednosti, preuzela je i veliku odgovornost zaštite vanjske granice EU. O tome najbolje govore svakodnevne zahtjevne zadaće nadzora državne granice, broj zatečenih osoba u ilegalnim pokušajima ulaska u državu i znatno povećan broj izraženih namjera za međunarodnom zaštitom, uglavnom kroz zloporabu tog instituta. Već samim ulaskom u Schengenski prostor države praktično prenose i dio suvereniteta u zajednicu, što donosi promjene i u policijskoj suradnji (nadzor nad osobama na teritoriju drugih država, potjere na teritoriju drugih država i sl.). Tu je jedno od najvažnijih, ali i medijski najinteresantnijih tema i pitanje migracija, posebice nezakonitih migracija, koje u posljednje vrijeme na teritoriju RH postaju sve izraženije sa značajnim godišnjim porastom.

Uz enormno povećanje izraženih namjera za međunarodnom zaštitom u RH (600+%) i očitu zlorabu postupka, ovo inače prvenstveno humanitarno pitanje naglašeno postaje i sigurnosno pitanje. Zbog krivotvorenih isprava sve je značajnija uloga biometrijskih podataka u identificiranju osoba i uvidu u njihovo kretanje, legalno ili ilegalno. To zahtijeva i policijske službenike sa specijaliziranim vještinama i sustav spreman na brzu prilagodbu jer se trendovi iznimno brzo mijenjaju.

Upravo zbog navedenog u kratkim crtama potrebno je objasniti neke od vrlo korisnih svakodnevnih alata policije, prvenstveno Uprave za granicu i Kriminalističke policije.

**Schengenski informacijski sustav** ustrojen je kao direktna posljedica ukidanja graničnih kontrola i najveća je međunarodna baza podataka koja je ustrojena direktnim dogovorom zemalja članica. Uz SIS, nacionalni uredi S.I.Re.N.E. nadopunjuju podatke kroz sustav **SIS II**, bitan alat koji značajno pridonosi nacionalnoj sigurnosti kroz identifikaciju potencijalno sigurnosno upitnih osoba.

Ulaskom u Schengenski prostor projekcije hrvatske policije ukazivale su na povećanje broja kaznenih djela, povećanje nezakonitih migracija i djela iz područja organiziranog kriminaliteta, što se trenutno, barem u području migracija, i ostvaruje. Istovremeno, hrvatska policija je među najaktivnijim policijama po odredbama SIS II Uredbe, a glavni generator toga je dužina vanjske kopnene granice EU koju hrvatska policija štiti.

**VIS (Vizni informacijski sustav)** omogućuje državama članicama Schengena razmjenu podataka o izdanim vizama s ciljem sprječavanja zloraba u viznom sustavu i krađa identiteta. Taj sustav službama na granici omogućuje uvid u zakonitost vize i biometrijsku provjeru.

**EES (Entry/Exit sistem)** sustav koji za svrhu ima zamjenu izdavanja ulaznih/izlaznih pečata (elektronski bilježi ulazak/izlazak državljanina trećih zemalja) te smanjenje redova na vanjskoj granici EU. Zahtjev za ulazak podnosi se prije putovanja, a osnovni cilj je spriječiti nezakonite migracije, međunarodni kriminalitet i terorizam.

**ETIAS (europski informacijski sustav o putovanjima i njihovom odobrenju)**, za cilj ima provjeru i prikupljanje informacija o državljanima trećih zemalja koji za ulazak u Schengensko područje ne trebaju vizu.

**EURODAC je primarno baza za osobe koje su izrazile namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnom zaštitom.** Daktiloskopija se provodi neposredno u policijskim upravama/policijskim postajama, Prihvatilištima za tražitelje međunarodne zaštite u Zagrebu i Kutini, Tranzitnim centrima Trilj i Tovarnik i Prihvatnom centru za strance, a putem Odjela za dublinski postupak podaci o osobi šalju se u središnju europsku bazu na provjeru. Postupak daktiloskopije provodi se i nad svim osobama koje su zatečene u ilegalnom prelasku granice, osobama koje su izrazile namjeru za međunarodnom zaštitom u RH ili su zatečene u dubini teritorija RH s ciljem utvrđivanja odgovorne države za pojedinačni slučaj.

**ECRIS TCN (EU informacijski sustav kaznenih evidencija za državljane trećih zemalja)** koji služi za razmjenu informacija o prethodnim presudama nadležnih EU sudova.

Iznimno je važan i **Prumski ugovor** (2005.) čija je prvenstvena uloga bila inovativna i učinkovitija suradnja tijela policija i pravosuđa u sprječavanju terorizma, ilegalnih migracija i međunarodnog kriminaliteta kroz automatiziranu razmjenu DNK podataka, otisaka, fotografija, registracijskih oznaka vozila i sl.

Uz razvoj tehnologija, sustavno se radi i na unaprjeđenju policijske suradnje na svim razinama, što je od primarne važnosti za zaštitu europskog prostora. Primjer je i migracijska kriza tijekom 2015. i 2016., koja se zapravo od tada i ne smiruje. Nažalost i Republika Hrvatska, ali i druge mediteranske države, i u 2023. bilježe rekorde u migracijskim kretanjima i u područjima azila.

Zbog navedenoga od iznimne je važnosti mogućnost identifikacije državljana trećih zemalja, prepoznavanje krivotvorenih isprava, kvalitetne baze podataka koje države razmjenjuju međusobno, mobilni alati, s ciljem i zaštite vanjske granice EU i osiguranja unutarnjeg prostora država članica EU te onemogućavanja zlorabe sustava i statusnih instituta.

**FRONTEX (Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu)** - osnovna uloga agencije je pomoć članicama EU-a i državama pridruženima Schengenskom prostoru pri upravljanju vanjskim granicama, usklađivanju graničnih kontrola, pružanju tehničke potpore i prenošenju stručnih znanja. Proračun agencije je 250 milijuna eura, a sjedište se nalazi u Varšavi.

**CEPOL (agencija EU posvećena razvoju, provedbi i koordinaciji obuke za službenike za provođenje zakona).** Uloga CEPOL-a je doprinos sigurnijoj Europi kroz olakšavanje suradnje i razmjene znanja među službenicima za provedbu zakona iz država članica EU-a i pojedinih trećih zemalja. Sjedište CEPOL-a je u Budimpešti.

Svi navedeni alati, uredi i agencije, oprema i ljudstvo, iako vrlo korisni, nisu dovoljni da bi se zaustavile migracije. To je, naravno, moguće nasilnim putem, no to nije put koji je EU, pa tako i Republika Hrvatska, odabrala i takav izbor zasigurno ne bi odgovarao civilizacijskim dosezima i stupnju razvoja ovog dijela svijeta. To jednostavno nisu vrijednosti koje treba zagovarati, no granice treba čuvati na adekvatan način, kao i sigurnost i nacionalni identitet država.

Republika Hrvatska tu se nalazi u vrlo zahtjevnoj i nezahvalnoj ulozi jer kao država na vanjskoj granici, čija je policija opremljena i obučena, mora zaštititi tu istu granicu, no bez neprimjerenih postupanja i u obzir uzimajući sve veće brojeve osoba u migracijama, sve ozbiljnije sigurnosne zapreke i sve kompliciranija postupanja, kao već ranije navedeni i opisani „screening“ u postupku na granici. Ukoliko čvrsto zatvorite granicu nije dobro jer niste solidarni, ukoliko migrantima dopustite da nezakonito pristupe teritoriju EU, opet nije dobro jer niste odgovorni.

Prijedlog uredbe o postupku azila (APR) i Prijedlog uredbe o upravljanu migracijama i azilom (AMMR) dva su dokumenta oko kojih se europska migracijska struka, sukladno geografskoj lokaciji države iz koje dolaze (vanjska granica ili unutrašnjost), ne može usuglasiti već godinama, a zbog interesa država.

Zbog svega navedenog struktura Schengenskog prostora, iako još uvijek visoko funkcionalna, puca na području povjerenja, odnosa solidarnosti i odgovornosti, unutarnjih kontrola i sve češćih kontrola na granicama, bez obzira na Schengenski prostor.

Isto tako, treba to jasno reći, stopa sigurnosti i subjektivni osjećaj sigurnosti u europskim gradovima u znatnom je padu i nacionalna sigurnosna tijela, ali i Europska komisija, zabrinuti su zbog situacije i razvijaju programe s ciljem prevencije i suzbijanja nesigurnosti ([EK, Uključivanje migranata i izbjeglica u gradove](#)). Zagreb se procjenjuje kao jedan od najsigurnijih gradova u Europi i takav bi trebao i ostati. Upravo je sigurnost jedan od najjačih hrvatskih brandova na području turizma i to je potrebno zaštititi.

Osobe u migracijama u velikoj mjeri nisu odgovorne za stanje sigurnosti u gradovima, no subjektivan osjećaj sigurnosti ne mora odgovarati statističkim pokazateljima. Obostrana je odgovornost ponašati se u skladu s normama, i pojedinac koji se integrira u društvo i društvo koje integrira pojedinca imaju svoje uloge i odgovornosti. Zaključno, s obzirom na činjenicu da od ulaska Republike Hrvatske u Schengenski prostor nije prošlo ni punih 6 mjeseci još je

rano govoriti o utjecajima ulaska, no sasvim je sigurno da su zadaće i odgovornosti koje smo kao država dobili u proporciji sa ostvarenom korišću. Na nama kao društvu je kako ćemo to iskoristiti.

## **5.6. Preporuke za smjernice razvoja sustava u Hrvatskoj**

Sve ranije navedeno govori u prilog tome da je, zbog migracijskih kretanja, geopolitičke situacije u svijetu, ali i regiji, žurno potrebno iznaći dodatne smještajne kapacitete. Iako postojeći kapaciteti za sada donekle zadovoljavaju potrebe Republike Hrvatske, zbog brzine dolazaka i još bržeg odlaska tražitelja međunarodne zaštite (samovoljnog napuštanja RH tijekom postupka), može se zaključiti da će promjena trendova, pa makar i u svega nekoliko dana, dovesti do popunjavanja postojećih smještajnih kapaciteta, koji sada nisu znatni (ukupno oko 740 mjesta).

Jedan od izazova u vrlo skoroj budućnosti je i taj što uz „redovan“ priljev migranata/ tražitelja s istoka postoji i vrlo realna mogućnost povratka osoba putem Dublinske procedure. Čak i kada Dublinska procedura bude ukinuta postojat će institut „odgovorne države“, gdje je Republika Hrvatska, kao država s najdužom vanjskom kopnenom granicom, u opasnosti da postane „hot spot“. Smještajni kapaciteti u državama članicama u unutrašnjosti EU su na maksimumu popunjenosti i pitanje je vremena kada će, zbog završetka postupaka azila, i loših životnih uvjeta te države strance početi vraćati u ulazne države.

Osim toga, bitan izazov je i sustav preseljenja. Uloga programa preseljenja kroz pružanje predvidljivog, sigurnog i zakonitog pristupa sigurnosti i sustavu međunarodne zaštite trenutno je od ključne važnosti pri suočavanju sa sve snažnijim migracijskim tokovima, a uloga takvih programa sigurno će rasti i to u vrlo bliskoj budućnosti. Jedan od novijih trendova u začetku je ideje o „sponzorima u migracijama“, no sam postupak takvih potencijalnih transfera nije još u potpunosti jasan. Sustav preseljenja, proveden na bilo koji od načina, zahtijeva multidisciplinarni pristup koji, uz sustav prihvata i smještaja, uključuje i stručne prevoditelje, aktere iz sustava socijalne skrbi, adekvatne prihvatne lokacije za pojedine specifične skupine i sustav integriranog pristupa integracije tih osoba u sustav i cjelokupno društvo. Kvalitetna integracija je garancija izbjegavanja stigmatizacije i getoizacije preseljenih osoba. Republika Hrvatska se na europskom političkom planu snažno zalaže za uspostavu takvog, zakonitog i legalnog planiranja migracija.

Sve navedeno govori da će sustav prihvata i smještaja tražitelja međunarodne zaštite ubrzano, već ove godine, početi ubrzano rasti, s nužno znatno povećanim smještajnim kapacitetima i

kadrovski ojačan. Tome treba pridodati i gotovo siguran postupak uvođenja procedura na granici, što, s obzirom na duljinu hrvatske vanjske granice, mora uključivati barem tri geografske lokacije, oko Slavanskog Broda, na Banovini i južnom području (potez od Knina do Imotskog) s kapacitetima za oko 1000 osoba po lokaciji. Za očekivati je i osiguravanje dodatnih smještajnih kapaciteta za smještaj tražitelja međunarodne zaštite u unutrašnjosti teritorija, u urbanim sredinama, zbog logističkih mogućnosti pružanja propisanih i zakonom zajamčenih usluga. Uzevši u obzir sve navedeno, za očekivati je i rast sustava prihvata i smještaja do razine sektora ili čak uprave. Opis radnih obaveza i kompleksnost poslova u koliziji je sa stanjem na tržištu rada i primanjima pa je ubrzano potrebno poboljšati financijske uvjete rada ukoliko želimo zadržati postojeće, već iskusne i formirane kadrove koji rade u sustavu azila, ali i privući nove, mlade i obrazovane ljude koji žele raditi takav posao. U suprotnom je za očekivati značajan odljev osoblja iz sustava, što je, nažalost, bila praksa i u drugim državama, npr. Grčkoj, gdje nije bilo zainteresiranih osoba za rad s izbjeglicama pa je dio poslova preuzela EUAA. Grci su naknadno osnovali samostalno Ministarstvo migracija i azila koje je uspostavilo jedan doista respektabilan sustav. Sličan scenarij može se očekivati i u Hrvatskoj, s jednom velikom razlikom – demografska slika Republike Hrvatske u kritičnom je stanju i uz promišljenu politiku imigracije paralelno je potrebno razvijati i sustav beneficija za mlade ljude kako bi se trenutna situacija bitno promijenila.

## **6. Zaključak**

Migracije, iako vrlo važan i često korišten pojam, još uvijek, uz sve postojeće podjele, nisu jednoznačno definiran pojam, bez obzira na niz društvenih znanosti koje ih proučavaju i ozbiljne znanstvenike koji im posvećuju cijeli svoj život za razumijevanje. To dovoljno govori koliko je pojam migracija kompleksan i koliko okolnosti treba uzeti u obzir.

Moderne, današnje migracije, bez obzira na njihov razlog, bio to rat, siromaštvo, klimatske promjene, proganjanja zbog političkih ili vjerskih uvjerenja, spolnih preferencija ili pripadnosti nekom narodu ili društvenoj skupini u stvari dijelimo na dvije osnovne grupe – legalne i ilegalne.

Ilegalne migracije, ne razmatrajući samu korektnost pojma, trenutna su europska stvarnost i razlog mnogih unutarne-europskih podjela ili pritisaka migracijama iz ne EU država s kojima EU graniči (npr. Turska/Grčka, Bjelorusija /Litva-Latvija-Poljska ili Cipar (Turska/Grčka), pa i Srbija-BIH/Hrvatska). Migracijski teret ozbiljan je ekonomski, sigurnosni, demografski,

politički, religijski i najvažnije humanitarni problem. Ilegalne migracije uvijek koriste ilegalne puteve, opasne i skupe, u kojima su neželjeni događaji svakodnevica, a s posljedicama tih događaja (mentalnim i fizičkim) naknadno se uvijek bave sustavi prihvata i smještaja tražitelja međunarodne zaštite, ako su osobe dovoljno sretne da do takvih europskih sustava dođu.

Sustav međunarodne zaštite nije zamišljen za današnji oblik uporabe, zbog čega osoblje sustava prihvata i smještaja svakodnevno traži rješenja i prilagođava se potrebama, i tražitelja i sustava. Sustav azila općenito je jedan od skupih sustava unutar države i da bi bio u potpunosti funkcionalan zahtijeva golema ulaganja. EU fondovi, konkretno AMIF od neizmjerne su pomoći za hrvatski sustav međunarodne zaštite. Bez njega ne bi bilo moguće adekvatno opremanje sustava, gradnja smještajnih kapaciteta, mnoge socijalne i druge usluge i održavanje postojeće razine.

Trenutna migracijska situacija nije kratkoročna, ona traje već neko vrijeme i potrajat će još godinama, čak i kada se ratna žarišta primire, ljudi će opet, svatko iz svojeg razloga, migrirati, a veliki dio koji je u migracijama neće se i ne može se vratiti u zemlju podrijetla. Migracijski val postao je migracijska plima. Stoga je pristup sustavu azila jedino rješenje za osobe bez dokumenata koje se ne smiju obratiti svojim veleposlanstvima, a sustav prihvata i smještaja prvi je dio sustava unutar postupka priznavanja međunarodne zaštite s kojim se osobe susreću. U toj fazi postupka tražitelji dobivaju sve relevantne informacije, daktiloskopira ih se i fotografira, ostvaruju sva prava, nakon tri mjeseca mogu raditi, a djeca odmah idu u školu. Sustav integracije u toj fazi, neposredno nakon podnošenja zahtjeva za međunarodnom zaštitom, najopsežniji je sustav integracije koji osobe uopće realno ostvaruju, brz, neposredan, svakodnevian. Tu osobe shvaćaju kako se u pojedinoj državi živi, kako stvari funkcioniraju i uvijek, kada u nešto nisu sigurni, mogu pitati osoblje prihvatilišta. Kasnije, nakon priznavanja statusa, iako su im propisana prava veća, oni su realno sami i to je osnovni trenutni problem sustava integracije jer kao takav, kroz sustavnu podršku gotovo ne postoji.

Pred hrvatskim sustavom azila koji je nakon faze razvoja, pa faze pristupanja i pridruživanja EU te faze COVID-a 19, već prošao ozbiljne prilagodbe, sada, ulaskom u Schengenski prostor nalaze se najveći izazovi. Sustav će pod migracijskim pritiskom morati ubrzano rasti, i kapacitetima i kadrovski, mijenjati i prilagođavati svoje postavke i načine rada, pojednostaviti i ubrzati procedure, koje su donekle funkcionirale sa godišnjim brojem do 3000 tražitelja, no nisu kompatibilne s novim migracijskim kretanjima.

Republiku Hrvatsku, hrvatsku policiju i hrvatski sustav azila, uključujući i sustave koji su neposredno uključeni u procedure (zdravstvo, socijalnu skrb i školstvo) očekuje intenzivno razdoblje puno izazova koje neće kratko trajati. Otvaranje novih lokacija za prihvata i smještaj tražitelja međunarodne zaštite uvijek nailazi na otpor lokalne zajednice, čak i kada je predloženi projekt doista održiv, i lokacijski i projektno, i kada se može upotrijebiti i za druge namjene kao što se, na primjer, projekt kampa Mala Gorica prvenstveno zamišljen za smještaj tražitelja međunarodne zaštite, mogao upotrijebiti nakon snažnog potresa u Petrinji za smještaj lokalnog stanovništva (Jutarnji, 2019). Lokalna politika, čak i u ekonomski nerazvijenim mjestima, kada se kroz zapošljavanja u poslovima u i oko prihvatilišta može zaposliti lokalno stanovništvo (službenici, zaštitari, policija, kuhari, spremačice, domari, razvoj uslužnih djelatnosti) ne želi ni razgovarati o mogućnostima, bez obzira što Ministarstvo unutarnjih poslova jamči sigurnost. Svi ti izazovi stoje pred sustavom u predstojećem razdoblju, koje još i izborna razdoblje.

Sa stručne strane razvoj postupaka na granici, „screening“ te selekcija tražitelja međunarodne zaštite, ograničenje kretanja na granici, ubrzani postupci, readmisije, sve u vrlo kratkim rokovima u odnosu na sadašnje, predstavljat će opterećenje i za službenike, ali i za upravne sudove (pravni lijek na rješenja vezana uz ograničenje kretanja ili negativno rješenje vezano uz priznavanje statusa). Kao samo jedan mali segment posla koji jasno dočarava situaciju, činjenica je da se upravni sudovi nalaze u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu, dakle ne u blizini graničnog područja, pa će i to dovesti do znatnog administrativnog i prometnog opterećenja. To su stvarni problemi koje je potrebno uvrstiti u jednadžbu.

Protekle su godine bile zahtjevne za cijeli svijet, ne samo za područje EU i posljedično Hrvatsku. Migracijski trend će se zasigurno nastaviti i pitanje migracija i sustava međunarodne zaštite na ovim će prostorima još dugo biti aktualno. Razlog tome je prvenstveno broj osoba koje su već u migracijama, ali i šira geopolitička slika, sigurnosni događaji, prvenstveno ratovi, rast proračunskih udjela namijenjenih naoružavanju i neprestano zveckanje oružjem, ekonomsko stanje u najsiromašnijim državama, stanje ljudskih prava i sloboda te klimatske promjene. Svijet je izazovno mjesto, što se katkada zaboravlja u razvijenom svijetu, kojeg je i Hrvatska dio, a pitanje migracija je permanentan izazov sa svim obilježjima krize koja je aktualna i s tendencijom rasta. Pitanje je hoćemo li na tu krizu odgovoriti sa stručnog ili ideološkog aspekta, zajednički kroz EU ili pojedinačno i posvađani. Uklanjanje granica nacionalnih država, iako i to neki zagovaraju, ipak nije realna opcija.

Pitanje migracija i sustava međunarodne zaštite zasigurno će još dugo biti jedno od aktualnih političkih i sigurnosnih pitanja. U navedenome je ipak vrlo dobar pokazatelj da se hrvatski sustav međunarodne zaštite, kao naučen na improvizacije, do sada pokazao vrlo žilavim i otpornim, a uz bolju logistiku i kadrovska pojačanja bio bi doista respektabilan sustav.

## **7. Literatura:**

Bayer, Vladimir (1957) Prestanak prava azila u Hrvatskoj, Knj.2 iz Biblioteka Instituta za historiju države i prava na Pravnom fakultetu u Zagrebu, Zagreb, 1957

Baričević, Vedrana (2015) „Izbjeglička i migracijska pitanja kao izvor trajne krize Europske unije: neuspjeh europskih politika azila i migracija“. Političke analize, vol. 6/23: 3-14.

Baričević, Vedrana. 2013. "Europeizacija azilnih politika i izbjeglička pravca: razvoj hrvatskog sustava azila i zaštita izbjeglica u Hrvatskoj". U Stranci pred vratima Europe, ur. Anđelko Milardović. Zagreb: Pan liber i Institut za europske i globalizacijske studije: 111-137.

Bickerton, Christopher (2023) „From Nation-States to Member States: European Integration as State Transformation.“ In The Search for Europe. Contrasting Approaches. Madrid: BBVA, 2015 <https://www.bbvaopenmind.com/en/articles/from-nation-states-to-member-states-european-integration-as-state-transformation/> Pristupljeno 3. svibnja 2023.

Fouskas, Theodoros (Ed.). Immigrants, Asylum Seekers and Refugees in Times of Crises: B. An International Handbook on Migration, Asylum, Social Integration and Exclusion (Foreword by Marco Martiniello), European Public Law Series / Bibliothèque de Droit Public Européen, vol. CXXV, European Public Law Organization (EPLO), Athens, 812 pp., 2021

Garcés-Mascareñas Blanca, Penninx, Rinus (2016) Integration Processes and Policies in Europe, Contexts, Levels and Actors, IMISCOE Research Series, 2016

Geddes, Andrew; Scholten, Peter (2016) The Politics of Migration and Immigration in Europe / London, SAGE Publications Ltd, 2016

George, T. (2023, March). What Is Participant Observation? | Definition & Examples. Scribb <https://www.scribbr.com/methodology/participant-observation/> Pristupljeno 10. srpnja 2023.

Glorius, Birgit; Doomernik, Jeroen (2020) Geographies of Asylum in Europe and the Role of European Localities, Springer Open, IMISCOE Research Series, 2020 <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-25666-1#bibliographic-information> Pristupljeno 4. svibnja 2023.

Grahl-Madsen, Atle (1985) Refugees and Displaced Persons: Meeting the Challenge, Nordic Journal of International Law; Brill/Nijhoff, Volume 54: Issue 1-2, Pages: 3–10, 1985

Lalić Novak, Goranka: Sustav azila u Republici Hrvatskoj: dosadašnji razvoj i moguće perspektive // Prvih deset godina razvoja sustava azila u Hrvatskoj (s osvrtom na sustave azila u regiji / Župarić-Iljić, Drago (ur.), Zagreb: Institut za migracije i narodnosti (IMIN) ; Centar za mirovne studije (CMS) ; Kuća Ljudskih Prava, 2013.

Van Mol, Christof; Valk, Helga (2016) Migration and Immigrants in Europe: A Historical and Demographic Perspective; [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-21674-4\\_3](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-21674-4_3) Pristupljeno 11. svibnja 2023.

Tatalović, Siniša i Malnar, Dario (2015) Sigurnosni aspekti izbjegličke krize. Političke analize, broj 23 - listopad 2015.

Tatalović, Siniša i Malnar, Dario (2016) Migracijska i izbjeglička kriza u Europi: Države balkanskog migracijskog pravca između sekuritizacije i humanitarizma. Međunarodni problemi Vol. 78, broj 4; 285-308.

Vučak, Marko i Zelić, Anto (2010) Suvremeni pristupi kriznom upravljanju [https://www.pilar.hr/wp-content/images/stories/dokumenti/sigurnost\\_obrana/9.pdf](https://www.pilar.hr/wp-content/images/stories/dokumenti/sigurnost_obrana/9.pdf) Pristupljeno 6. svibnja 2023.

## **Dokumenti:**

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, pročišćeni tekst zakona, NN 70/15, 127/17, 33/23 na snazi od 01.04.2023. <https://www.zakon.hr/z/798/Zakon-o-me%C4%91unarodnoj-i-privremenoj-za%C5%A1titi>

Zakon o azilu NN 79/07, 88/10, 143/13 prestao važiti 2.7.2015.  
<https://www.zakon.hr/z/314/Zakon-o-azilu>

Pravilnik o obrascima i zbirkama podataka u postupku odobrenja međunarodne i privremene zaštite (NN [85/16](#))

Pravilnik o standardima zdravstvene zaštite tražitelja međunarodne zaštite i stranca pod privremenom zaštitom (NN [28/2020](#))

Pravilnik o ostvarivanju materijalnih uvjeta prihvata (NN [135/15](#), [61/19](#))

Pravilnik o besplatnoj pravnoj pomoći u postupku odobrenja međunarodne zaštite (NN [140/15](#))

Odluka o troškovima smještaja u Prihvatilištu za tražitelje azila (NN [47/2016](#))

Odluka o visini novčane pomoći tražiteljima međunarodne zaštite (NN [135/2015](#))

Edikt iz Potsdama (1685) Transkription des „Edikt von Potsdam“, Potsdam  
<https://www.potsdamer-toleranzedikt.de/transkription-des-edikt-von-potsdam-1685/>  
Pristupljeno 14. svibnja 2023.

## **Članci:**

BBC (2023), The ferry in the Netherlands hosting refugees and migrants by Nick Beake  
<https://www.bbc.com/news/world-europe-65137156> Pristupljeno 29. svibnja 2023.

Carnegie Europe (2022) Dempsey, Judy: Judy Asks: Is Migration Europe's Achilles Heel? November 24, 2022, Carnegie Europe <https://carnegieeurope.eu/strategiceurope/88486>  
Pristupljeno 6. lipnja 2023.

Financial Times, (2022) EU asylum agency accused of covering up 'irregularities', rujan 2022, <https://www.ft.com/content/3cea0214-0260-44e0-ada2-ae942cbb4782> Pristupljeno 1. lipnja 2023.

Jutarnji list (2019) Petrinjski gradonačelnik: Odustajanje od prihvatilišta za tražitelje azila u Maloj Gorici je racionalna odluka <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/petrinjski-gradonacelnik-odustajanje-od-prihvatilista-za-trazitelje-azila-u-maloj-gorici-je-racionalna-odluka-8939864> Pristupljeno 9. lipnja 2023.

### **Web stranice:**

Asylum Information Database (AIDA) <https://asylumineurope.org/about-aida/> Pristupljeno 19. travnja 2023.

EASO (2016) EASO guidance on reception conditions: operational standards and indicators <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Guidance%20on%20reception%20conditions%20-%20operational%20standards%20and%20indicators%5B3%5D.pdf> Pristupljeno 3. lipnja 2023.

Europska komisija (2020), Komunikacija Komisije o novom paktu o migracijama i azilu, 23. rujna 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609> Pristupljeno 17. travnja 2023.

Europska komisija (2023) Statistika migracija u Europu [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en) Pristupljeno 13. lipnja 2023.

Europska unija (EU) (2023) Situacija migranata i izbjeglica u Europi, ažurirano 20/09/2021 [https://youth.europa.eu/get-involved/your-rights-and-inclusion/situation-migrants-and-refugees-europe\\_hr](https://youth.europa.eu/get-involved/your-rights-and-inclusion/situation-migrants-and-refugees-europe_hr) Pristupljeno 10. srpnja 2023.

EUAA (European Union Agency for Asylum) <https://euaa.europa.eu/> Pristupljeno 14. svibnja 2023.

EUAA (2023) Press release 22 February 2023 Almost 1 million asylum applications in the EU+ in 2022 <https://euaa.europa.eu/news-events/almost-1-million-asylum-applications-eu-2022> Pristupljeno 15. svibnja 2023.

Europska komisija. Uključivanje migranata i izbjeglica u gradove.  
[https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/priority-themes-eu-cities/inclusion-migrants-and-refugees-cities\\_hr](https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/priority-themes-eu-cities/inclusion-migrants-and-refugees-cities_hr)  
Pristupljeno 15. svibnja 2023.

Europska komisija. Common European Asylum System [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en)  
Pristupljeno 22. svibnja 2023.

Europska komisija (2021) [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe\\_hr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_hr) Pristupljeno 3. lipnja 2023.

Europski parlament (2017) Zajednički europski sustav azila  
<https://www.europarl.europa.eu/news/hr/headlines/society/20170627STO78418/zajednicki-europski-sustav-azila> Pristupljeno 9. lipnja 2023.

MUP (2006) Otvoreno Prihvatilište za tražitelje azila u Kutini  
<https://mup.gov.hr/print.aspx?id=1191&url=print> Pristupljeno 12. lipnja 2023.

MUP (2022) Hrvatska za Ukrajinu <https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/informacije/status-privremene-zastite/152> Pristupljeno 30 travnja 2023.

Vijeće EU-a (2023) Priopćenje za medije Migracijska politika: Vijeće postiglo dogovor o ključnim propisima o azilu i migracijama <https://europa.eu/!J3cqWp> Pristupljeno 8. lipnja 2023.

Vijeće EU (2023, 2023a, 2023 b) <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2023/06/08/migration-policy-council-reaches-agreement-on-key-asylum-and-migration-laws/> Pristupljeno 10. lipnja 2023.

World Bank (2018) Asylum Seekers in the European union: Build Evidence to Inform Policy Making, 2018

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/832501530296269142/pdf/127818-V1-WP-P160648-PUBLIC-Disclosed-7-2-2018.pdf>

Pristupljeno 29. travnja 2023.

UNHCR, Tekst Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine (2010)

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

Pristupljeno 28. travnja 2023.

UNHCR (2020) Reception Standards For Asylum Seekers In the European Union, Ženeva, srpanj 2020 <https://www.unhcr.org/media/reception-standards-asylum-seekers-european-union> Pristupljeno 15. svibnja 2023.

### **Tablice:**

**Tablica 1:** Statistički pokazatelji primjene Dublinskog postupka za razdoblje 1. siječnja - 31. ožujka 2023., Izvor: MUP RH; str. 13

**Tablica 2:** Statistika izraženih namjera tražitelja međunarodne zaštite u RH 2017.-03.2023., Izvor: Služba za prihvrat i smještaj tražitelja međunarodne zaštite, MUP RH; str. 16

**Tablica 3:** Najčešća državljanstva koja su izrazila namjeru za međunarodnu zaštitu u 2023. (Q1), Izvor: MUP RH; str. 23

**Tablica 4:** Prikaz statistike vezane uz COVID-19., Izvor: Služba za prihvrat i smještaj tražitelja međunarodne zaštite, MUP RH; str. 29

### **Grafovi:**

**Graf 1:** EU statistika o broju podnositelja zahtjeva za azil prvi put u odnosu na populaciju, 2022., Izvor: [Eurostat](#); str. 12

### **Fotografije i vizualni prikazi:**

**Fotografija 1:** Otok Lesbos u Grčkoj, Kamp Moria, siječanj 2016., Izvor: vlastita arhiva; str. 9

**Fotografija 2:** Prihvatilište u Kutini, Izvor: vlastita arhiva; str. 21

**Fotografija 3:** Priprema za karantenu, Izvor: vlastita arhiva; str. 29

**Slika 1:** Statistika s podacima o podrijetlu tražitelja međunarodne zahtjeve koji prvi puta podnose zahtjev u EU, 2022., Izvor: Eurostat; str. 19

**Slika 2:** Primjeri obavijesti; Izvor: arhiva MUP-a; str. 29