



## POLITIKA AZILA

Cilj politike Europske unije u području azila ponuditi je odgovarajući status svakom državljaninu treće zemlje kojem je potrebna međunarodna zaštita u nekoj od država članica i osigurati poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja. Da bi to ostvarila, Unija je usmjerena na razvoj zajedničkog europskog sustava azila.

### PRAVNA OSNOVA

- članak 62. stavak 2. te članci 78. i 80. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU);
- članak 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

### CILJEVI

Ciljevi EU-a su donošenje zajedničke politike azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite s namjerom da se svim državljanima trećih zemalja kojima je potrebna međunarodna zaštita ponudi odgovarajući status i da se zajamči poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja. Politika EU-a mora biti u skladu sa Ženevskom konvencijom o statusu izbjeglica od 28. srpnja 1951. i njezinim Protokolom od 31. siječnja 1967. godine. Pojmovi „azil” i „izbjeglica” nisu definirani ni u UFEU-u ni u Povelji, ali oba dokumenta izričito upućuju na Ženevsku konvenciju i njezin Protokol.

### POSTIGNUĆA

#### A. Napredak ostvaren Ugovorom iz Amsterdama i Ugovorom iz Nice

Ugovorom iz Maastrichta iz 1993. prethodna međuvladina suradnja u području azila prenesena je u institucionalni okvir EU-a. Kao glavni akter, Vijeće je trebalo uključiti Komisiju u svoj rad i obavještavati Parlament o svojim inicijativama u području azila, u kojem Sud Europske unije nije imao nadležnost.

Ugovorom iz Amsterdama institucijama EU-a 1999. godine dodijeljene su nove ovlasti za sastavljanje zakonodavnih tekstova u području azila s pomoću posebnog institucijskog mehanizma. Uvedeno je prijelazno razdoblje od pet godina s podijeljenim pravom inicijative između Komisije i država članica te jednoglasno donošenje odluke Vijeća nakon savjetovanja s Parlamentom, a Sud Europske unije dobio je nadležnost u određenim slučajevima. Ugovorom iz Amsterdama utvrđeno je i da po završetku te prve petogodišnje faze Vijeće može odlučiti da treba primijeniti uobičajeni postupak suodlučivanja te da će ubuduće odluke donositi kvalificiranom većinom. Vijeće je



krajem 2004. godine donijelo takvu odluku, a postupak suodlučivanja (danas poznat i kao redovni zakonodavni postupak) primjenjuje se od 2005. godine.

Usvajanjem Programa iz Tamperea u listopadu 1999. Europsko je vijeće odlučilo da će se zajednički europski sustav uspostaviti u dvije faze. Donošenje zajedničkih minimalnih standarda u prvoj fazi dugoročno bi trebalo dovesti do zajedničkog postupka i do jedinstvenog statusa za osobe kojima je dodijeljen azil, koji bi vrijedio u čitavoj Uniji.

„Prva faza” Zajedničkog europskog sustava azila (CEAS) trajala je od 1999. do 2004., a u njoj su utvrđeni kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil (kojima je zamijenjena međunarodna/međuvladina Dublinska konvencija iz 1990.), uključujući osnivanje sustava „Eurodac” za pohranu i usporedbu podataka o otiscima prstiju. Njome se također utvrđuju zajednički minimalni standardi koje države članice moraju poštovati u pogledu prihvata tražitelja azila, utvrđenih kvalifikacija za međunarodnu zaštitu i vrste odobrene zaštite, kao i utvrđenih postupaka za odobravanje i ukidanje statusa izbjeglica. Daljnjim zakonodavstvom obuhvaćena je privremena zaštita u slučaju masovnog priljeva.

Haškim programom EU je u studenom 2004. pozvao na usvajanje instrumenata i mjera iz druge faze do kraja 2010., naglašavajući želju da nadiđe minimalne standarde i razvije jedinstveni postupak za odobravanje azila koji bi podrazumijevao zajednička jamstva i jedinstveni status osoba koje uživaju zaštitu. Europskim paktom o imigraciji i azilu iz 2008. taj je rok odgođen za 2012.

## **B. Ugovor iz Lisabona**

Ugovorom iz Lisabona, koji je stupio na snagu u prosincu 2009., utvrđivanje minimalnih standarda zamijenjeno je stvaranjem zajedničkog sustava koji obuhvaća jedinstveni status i postupke.

Taj zajednički sustav mora sadržavati sljedeće elemente:

- jedinstveni status azila,
- jedinstveni status supsidijarne zaštite,
- zajednički sustav privremene zaštite,
- zajedničke postupke priznavanja i oduzimanja jedinstvenog statusa azila ili supsidijarne zaštite,
- kriterije i mehanizme kojima se određuje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil,
- standarde u vezi s uvjetima prihvata,
- partnerstvo i suradnju s trećim zemljama.

Od Ugovora iz Lisabona člankom 80. UFEU-a utvrđeno je načelo solidarnosti i pravedne raspodjele odgovornosti među državama članicama, što uključuje i financijske posljedice. Djelovanja EU-a u području azila trebala bi po potrebi obuhvaćati odgovarajuće mjere kako bi se osigurala primjena tog načela. Ugovorom je također znatno izmijenjen postupak odlučivanja u pitanjima azila jer je postupak suodlučivanja postao standardnim. Osim toga, znatno je poboljšán sudski nadzor koji provodi Sud Europske unije. Sad odluke o prethodnim pitanjima mogu zatražiti svi sudovi država



članica, a ne samo, kao što je ranije bio slučaj, nacionalni sudovi najviše instance. To je Sudu EU-a omogućilo da razvije širu sudsku praksu u području azila.

Stockholmskim programom, koji je Europsko vijeće usvojilo 10. prosinca 2009. za razdoblje od 2010. do 2014., ponovno je potvrđen „cilj uspostavljanja zajedničkog područja zaštite i solidarnosti utemeljenog na zajedničkom postupku azila i jedinstvenom statusu osoba koje uživaju međunarodnu zaštitu.” Njime se posebno naglašavaju potreba za promicanjem istinske solidarnosti s državama članicama suočenima s posebnim pritiskom i važna uloga koju bi trebao imati novi Europski potporni ured za azil (EASO).

Iako je Komisija iznijela svoje prijedloge za drugu fazu Zajedničkog europskog sustava azila (CEAS) već u razdoblju 2008. – 2009., pregovori su sporo napredovali. U skladu s time, „druga” faza CEAS-a donesena je nakon stupanja Ugovora iz Lisabona na snagu, a naglasak je premješten s minimalnih standarda na zajednički postupak azila na temelju jedinstvenog statusa zaštite.

### C. Glavni postojeći pravni instrumenti i trenutačne reforme

Osim preinačene [Direktive o kvalifikaciji](#), koja je stupila na snagu u siječnju 2012., drugi preinačeni zakonodavni akti stupili su na snagu tek u srpnju 2013. ([Uredba o Eurodacu](#), [Uredba Dublin III](#), [Direktiva o uvjetima prijhvata](#) i [Direktiva o postupcima azila](#)), te se njihov zakašnjeli prijenos sredinom srpnja 2015. poklopio s vrhuncem migracijske krize. U lipnju 2014. Europsko vijeće utvrdilo je [strateške smjernice](#) za zakonodavno i operativno planiranje u području slobode, sigurnosti i pravde (članak 68. UFEU-a) za naredne godine, i to na temelju [Komunikacije Komisije](#) iz ožujka 2014. i napretka ostvarenog u okviru Stockholmskog programa. U tim je smjernicama istaknuto da su potpuno prenošenje i učinkovita provedba CEAS-a apsolutni prioriteti.

S obzirom na migracijski pritisak od 2014. Komisija je u svibnju 2015. izdala [Europski migracijski program \(4.2.3.\)](#), u kojem je predloženo nekoliko mjera za rješavanje tog problema, uključujući i pristup tzv. „žarišnih točaka”, koji su uspostavili Europski potporni ured za azil, Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) i Europol u svrhu rada na terenu s državama članicama koje su pod najvećim pritiskom radi brze identifikacije, registracije i uzimanja otisaka prstiju migranata. Svrha pristupa žarišnih točaka također je i doprinos provedbi mehanizama za hitno premještanje za sveukupno 160 000 osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita. Te je mehanizme Komisija predložila radi pomoći Italiji i Grčkoj, a Vijeće usvojilo [14. i 22. rujna 2015.](#), nakon savjetovanja s Parlamentom. Odluku Vijeća kasnije je potvrdio Sud Europske unije u svojoj [presudi](#) od 6. rujna 2017. Premještanje je zamišljeno kao mehanizam praktične primjene načela solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti utvrđenog u članku 80. UFEU-a. Međutim, stopa premještanja bila je [niža od očekivane](#), a premještanja su sporo provedena.

Europskim migracijskim programom također su utvrđeni daljnji koraci prema reformi CEAS-a, koji su predstavljeni u dvama paketima zakonodavnih prijedloga u svibnju i srpnju 2016. te Parlament i Vijeće trenutačno raspravljaju o njima. Niz zakonodavnih inicijativa namijenjen je poboljšanju CEAS-a, među ostalim predlaganjem izravno primjenjivih uredbi umjesto direktiva (osim za uvjete prijhvata, koji bi ostali obuhvaćeni direktivom i tek se trebaju provesti u nacionalnom pravu), a obuhvaća:



- mjere kojima će se pojednostavniti, pojasniti i skratiti [postupci azila](#), osigurati zajednička jamstva za tražitelje azila te stroža pravila radi sprečavanja zlouporaba, uključujući zajednički popis sigurnih zemalja podrijetla, koji je izvorno predložen kao [zasebna uredba](#). 25. travnja 2018. Odbor Europskog parlamenta za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (LIBE) usvojio je svoje [izvješće](#), koje služi kao mandat za pregovore;
- kriterije za međunarodnu zaštitu (vidi „[Direktivu o kvalifikaciji](#)”) kako bi se postigla veća usuglašenost u pogledu stopa priznavanja i oblika zaštite, uključujući strože odredbe o kažnjavanju sekundarnih kretanja podnositelja zahtjeva i obvezne provjere statusa čak i za osobe s priznatim izbjegličkim statusom. Odbor LIBE usvojio je svoje [izvješće](#) 15. lipnja 2017. Parlament i Vijeće postigli su privremeni dogovor sredinom 2018. godine, međutim taj dogovor nije dobio dovoljnu potporu država članica<sup>[1]</sup>;
- [uvjete prihvata](#), među kojima su najsporniji trajanje razdoblja u kojem podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu čekaju na mogućnost pristupa tržištu rada i represivni pristup Komisije kojim se sprečava kretanje podnositelja zahtjeva u državu članicu koja nije nadležna za obradu zahtjeva za azil. Odbor LIBE usvojio je svoje [izvješće](#) 25. travnja 2017. 17. svibnja 2018. izvješće je na plenarnoj sjednici potvrđeno kao mandat za početak međuinstitucijskih pregovora. Parlament i Vijeće postigli su privremeni dogovor sredinom 2018. godine, međutim njihovi pregovori su i dalje u tijeku;
- reformu [Dublinske uredbe](#), kojom su utvrđeni kriteriji za određivanje države članice nadležne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu (u načelu je to država prvog ulaska u EU). Prijedlogom se zadržavaju postojeći kriteriji u Dublinskom sustavu, ali se oni nadopunjuju korektivnim mehanizmom raspodjele kako bi se umanjio nerazmjerni pritisak na određene države članice. Zato je [prijedlog Komisije iz rujna 2015.](#) o uredbi o trajnom mehanizmu premještanja u krizama u okviru Dublinskog sustava trenutačno na čekanju u Vijeću. Slično tomu, raniji [prijedlog o izmjeni Dublinske uredbe](#) u pogledu odredbe koja se odnosi na državu članicu nadležnu za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu maloljetnika bez pratnje koji nemaju obitelj na državnom području država članica povučen je, a njegov sadržaj uključen je u trenutačni prijedlog Dublin III. Odbor LIBE 19. listopada 2017. usvojio je svoje [izvješće](#), koje je na plenarnoj sjednici potvrđeno kao mandat za započinjanje međuinstitucijskih pregovora;
- reviziju [baze podataka otisaka prstiju tražitelja azila Eurodac](#) kako bi obuhvatila i osobne podatke o državljanima trećih zemalja koji nisu podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu, a utvrđeno je da nezakonito borave u EU-u, kako bi tijela za provedbu zakona imala pristup toj bazi podataka te kako bi se uzimali i otisci prstiju djece u dobi od šest godina nadalje radi lakšeg pronalaženja i spajanja obitelji. Odboru LIBE je na plenarnoj sjednici odobreno pokretanje međuinstitucionalnih pregovora na temelju njegova [izvješća](#) od 30. svibnja 2017. o prijedlogu. Pregovori s Vijećem započeli su u rujnu 2017., a Parlament i Vijeće su u lipnju 2018. postigli privremeni dogovor;

---

[1]<https://www.consilium.europa.eu/media/37402/st15252-en18.pdf>



- pretvorbu EASO-a iz potporne agencije EU-a u punopravnu [Agenciju EU-a za azil \(EUAA\)](#), koja bi bila odgovorna za olakšavanje rada CEAS-a, osiguravanje usklađenosti pri procjeni zahtjeva za azil diljem EU-a i praćenje operativne i tehničke primjene prava Unije, uključujući pružanje pomoći državama članicama u osposobljavanju nacionalnih stručnjaka. Parlament je usvojio [izvješće](#) 8. prosinca 2016., a sredinom lipnja 2017. postignut je sveobuhvatan privremeni sporazum s Vijećem. U rujnu 2018. Komisija je predstavila [izmijenjeni prijedlog](#) za jačanje uloge EUAA-a s pomoću više osoblja, alata i financijskih sredstava kako bi se osiguralo da se države članice mogu u svakom trenutku osloniti na potpunu operativnu potporu EU-a;
- [okvir Unije za preseljenje](#), kojim bi se predvidjela zajednička pravila EU-a u pogledu prihvata državljana trećih zemalja, uključujući financijsku potporu za djelovanje država članica u području preseljenja, čime se dopunjuju postojeći ad hoc multilateralni i nacionalni programi za preseljenje. Odbor LIBE je 12. listopada 2017. usvojio [izvješće](#) i dobio mandat za pregovore s Vijećem.

[Direktiva iz 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite](#) u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba i dalje je na snazi, ali dosada nikad nije primijenjena, čak ni kad je migracijska kriza bila u punom jeku, najvjerojatnije zbog dvosmislenosti uvjeta i napetosti među državama članicama u Vijeću u pogledu raspodjele tereta.

#### D. Vanjska dimenzija

[Globalni pristup migracijama i mobilnosti](#), koji je Komisija donijela 2011. godine, sveobuhvatni je okvir vanjske politike EU-a u području migracije i azila. Taj je pristup utemeljen na jasno utvrđenim prioritetima, a njime je određen i način na koji EU vodi političke dijaloge i surađuje sa zemljama izvan EU-a. Taj je pristup sastavni dio cjelokupnog vanjskog djelovanja EU-a, uključujući i razvojnu suradnju. Njegovi su glavni ciljevi bolja organizacija zakonite migracije, sprečavanje i suzbijanje nezakonite migracije, postizanje najboljeg mogućeg učinka migracije i mobilnosti na razvoj te promicanje međunarodne zaštite.

Europsko vijeće i Turska u ožujku 2016. postigli su sporazum čiji je cilj smanjenje priljeva nezakonitih migranata u Europu preko Turske. U skladu s [Izjavom EU-a i Turske](#), sve nove nezakonite migrante i tražitelje azila koji iz Turske stignu na grčke otoke, a čiji su zahtjevi za azil proglašeni neprihvatljivima, trebalo bi vratiti u Tursku. Za svakog Sirijca koji bude vraćen u Tursku drugi bi Sirijac trebao biti preseljen u EU, u zamjenu za daljnju liberalizaciju viznog režima za turske državljane i isplatu 6 milijardi EUR u okviru Instrumenta za pomoć izbjeglicama u Turskoj do kraja 2018. Prema [Izješću Komisije o napretku u provedbi Europskog migracijskog programa](#) iz svibnja 2018., ta izjava i dalje ima ključnu ulogu u osiguravanju djelotvornog suočavanja s izazovom migracija u istočnom Sredozemlju. Međutim, u izvješću se ističe da su nedostaci i dalje prisutni: prije svega, spori ritam razmatranja zahtjeva za azil u Grčkoj i dalje otežava povratak u Tursku.

Na globalnoj razini, u rujnu 2016. Opća skupština Ujedinjenih naroda jednoglasno je usvojila [Deklaraciju UN-a iz New Yorka o izbjeglicama i migrantima](#), ključnu političku deklaraciju koja je usmjerena na poboljšanje načina na koji međunarodna zajednica



odgovara na masovna kretanja izbjeglica i migranata, kao i na dugotrajno izbjeglištvo. Kao posljedica toga, 2018. godine trebaju se usvojiti dva globalna sporazuma, o izbjeglicama i o ostalim migrantima. U Deklaraciji iz New Yorka utvrđen je sveobuhvatni okvir za pomoć izbjeglicama (CRRF), kao i konkretne mjere potrebne za smanjenje pritiska na zemlje domaćine, jačanje samostalnosti izbjeglica, proširenje pristupa rješenjima u pogledu trećih zemalja te pružanje podrške razvoju uvjeta u zemljama podrijetla koji izbjeglicama omogućuju siguran i dostojanstven povratak. U sklopu daljnjih aktivnosti nakon Deklaracije iz New Yorka iz 2016., visoki povjerenik za izbjeglice u svojem će godišnjem izvješću Općoj skupštini za 2018. predložiti „Globalni sporazum o izbjeglicama”.

[Parlament je na plenarnoj sjednici u travnju 2018. zaključio da EU i njegove države članice moraju preuzeti vodeću ulogu](#) u tekućim pregovorima na svjetskoj razini u cilju postizanja dvaju sporazuma, posebno s obzirom na odluku SAD-a da se povuče iz pregovora.

#### **E. Sredstva koja su na raspolaganju za politike azila**

Glavni instrument financiranja u okviru proračuna EU-a u području azila jest Fond za azil, migracije i integraciju (FAMI). Sredstva dodijeljena FAMI-u za razdoblje 2014. – 2020. povećana su sa 3,31 milijarde EUR na 6,6 milijardi EUR. Za sljedeći dugoročni proračun EU-a za razdoblje 2021. – 2027. Komisija predlaže ponovno povećanje financiranja u okviru obnovljenog Fonda za azil i migracije (AMF) za 51 %, na 10,4 milijarde EUR, među ostalim radi jačanja i razvoja svih aspekata CEAS-a, uključujući njegovu vanjsku dimenziju. Ostali instrumenti financiranja EU-a, kao što su Europski socijalni fond (ESF, [2.3.2](#)), Fond europske pomoći za najpotrebitije (FEAD, [2.3.9](#)) i Europski fond za regionalni razvoj (EFRR, [3.1.2](#)), također dodjeljuju sredstva, uglavnom za potporu integraciji izbjeglica i migranata, no udio sredstava namijenjenih za te fondove ne iskazuje se odvojeno u proračunskim linijama i stoga nije očitlan.

Slično tome, početna sredstva dodijeljena EASO-u, budućoj Agenciji EU-a za azil (EUAA), za razdoblje 2014. – 2020. povećana su sa 109 milijuna EUR na 456 milijuna EUR. Kako bi mogla pružiti potpunu operativnu potporu u budućim postupcima azila, Komisija je predložila proračun od 1,25 milijardi EUR za razdoblje 2021. – 2027.

Izvan višegodišnjeg financijskog okvira (VFO), ali unutar proračuna EU-a, postoje uzajamni fondovi za vanjske mjere, kao što su Krizni uzajamni fond EU-a za Afriku (1,8 milijardi EUR), kojim se pomaže zemljama u Africi u upravljanju migracijama i graničnim kontrolama, regionalni uzajamni fond EU-a za odgovor na krizu u Siriji (500 milijuna EUR) i Instrument za izbjeglice u Turskoj (3 milijarde EUR za 2016. – 2017. i 3 milijarde EUR za 2018. – 2019.).

Naposlijetku, izvan proračuna EU-a, Europski razvojni fond (ERF, 30,5 milijardi EUR, od kojih su 2,2 milijarde EUR doprinosa prenesene u Krizni uzajamni fond EU-a za Afriku) usmjeren je na iskorjenjivanje siromaštva i ostvarivanje programa održivog razvoja do 2030. godine, ali u posljednjih se nekoliko godina sve više koristi za financiranje odgovora na migracijska pitanja.



## ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament oduvijek je zagovarao zajednički europski sustav azila, u skladu s pravnim obvezama Unije. Parlament je također pozvao na smanjenje nezakonitih migracija i na zaštitu najosjetljivijih skupina.

[Rezolucija Parlamenta od 12. travnja 2016.](#) o stanju na Sredozemlju i potrebi za cjelovitim pristupom EU-a migraciji pruža pregled glavnih stajališta i zabrinutosti koje je izrazio Europski parlament u pogledu azila.

Parlament je pozvao na učinkovitu provedbu pouzdanih i pravednih postupaka koji se temelje na načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja. Istaknuo je kako je potrebno spriječiti svako smanjenje razine zaštite ili kvalitete prihvata i pravednije raspodijeliti teret koji nose države članice na vanjskim granicama EU-a. Parlament je u više navrata pozvao države članice da iskoriste postojeće mogućnosti za izdavanje humanitarnih viza i smatra da bi osobe koje traže međunarodnu zaštitu trebale moći podnijeti zahtjev za europsku humanitarnu vizu u bilo kojem konzulatu ili veleposlanstvu te stoga poziva na izmjenu Zakonika Unije o vizama.

Prema mišljenju Parlamenta, potrebno je poduzeti daljnje korake kako bi zajednički europski sustav azila postao istinski ujednačen sustav – valja provesti sveobuhvatnu procjenu njegove provedbe. Parlament je istaknuo važnost uzajamnog priznavanja u državama članicama ne samo kad je riječ o negativnim, već i kad je riječ o pozitivnim odlukama o azilu.

Više je puta naglasio da bi zadržavanje trebalo biti moguće samo u vrlo jasno definiranim iznimnim uvjetima, uz pravo na sudsku žalbu. K tome, podržao je osnivanje Europskog potpornog ureda za azil.

Kad je riječ o odnosima s trećim zemljama, u skladu s [Globalnim pristupom migracijama i mobilnosti](#), Parlament je pozvao na ulaganje većih napora u stvaranje kapaciteta i aktivnosti u vezi s preseljenjem zajedno s trećim zemljama koje su domaćini velikom broju izbjeglica. Zauzeo je stajalište da suradnja s trećim zemljama treba biti usmjerena na rješavanje osnovnih uzroka nezakonitih migracijskih tokova prema Europi.

Parlament može Sudu Europske unije podnijeti i zahtjev za poništenje. Taj je instrument uspješno upotrijebljen (vidi [presudu Suda Europske unije od 6. svibnja 2008.](#) ) za poništenje odredbi o mehanizmima usvajanja zajedničkog popisa trećih zemalja koje se smatraju sigurnim zemljama podrijetla i sigurnih trećih zemalja u Europi, predviđenog Direktivom Vijeća 2005/85/EZ.

Saznajte više o ovoj temi:

- [Migracije u Europi](#)
- [Migracijska kriza u Europi](#)
- [Imigracijska politika EU-a](#)

Ina Sokolska  
05/2019

