POLITIKA AZILA

U ovom se informativnom članku objašnjava politika azila EU-a. Politikom Europske unije u području azila nastoji se svim državljanima trećih zemalja kojima je potrebna međunarodna zaštita odobriti odgovarajući status u nekoj od država članica te osigurati da se poštuje načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja[1]. Da bi to ostvario, EU nastoji razviti zajednički europski sustav azila.

PRAVNA OSNOVA

— Članak 67. stavak 2. te članci 78. i 80. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) pravna su osnova za zajedničku politiku azila EU-a.

— Člankom 18. Povelja Europske unije o temeljnim pravima utvrđuje se pravo na azil.

CILJEVI

EU nastoji razviti zajedničku politiku azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite s ciljem:

— dodjele odgovarajućeg statusa svim državljanima trećih zemalja kojima je potrebna međunarodna zaštita;

— jamčenja poštovanja 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 niti u Povelji EU-a o temeljnim pravima, ali oba dokumenta izričito upućuju na Ženevsku konvenciju i njezin Protokol.

POSTIGNUĆA

A. Napredak ostvaren na temelju Ugovorâ

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

Ugovorom iz Amsterdama iz 1999. institucijama EU-a dodijeljene su nove ovlasti za izradu zakonodavnih tekstova o azilu 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 i 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

[1]Ključno načelo međunarodnog prava o izbjeglicama i ljudskim pravima kojim se državama zabranjuje vraćanje pojedinaca u zemlju u kojoj postoji stvarna opasnost od progona, mučenja, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili bilo kakvog drugog kršenja ljudskih prava.

donijelo odluku u tom smislu, a postupak suodlučivanja (danas poznat i kao redovni zakonodavni postupak) primjenjuje se od 2005.

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

To je dovelo do **„prve faze" CEAS-a** od 1999. do 2004., u kojoj su utvrđeni kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil. To je uključivalo i uspostavu Europskog sustava za usporedbu otisaka prstiju tražitelja azila (Eurodac) za pohranu i usporedbu podataka o otiscima prstiju. Nadalje, u njoj su također utvrđeni zajednički minimalni standardi koje države članice moraju poštovati u pogledu prihvata tražitelja azila, kvalifikacijski kriteriji za međunarodnu zaštitu i vrste odobrene zaštite, kao i postupci za odobravanje i ukidanje statusa izbjeglica. Daljnjim zakonodavnim radom obuhvaćena je privremena zaštita u slučaju masovnog priljeva.

U **Haškom programu** iz studenoga 2004. pozvalo se na drugu fazu CEAS-a, odnosno prelazak s minimalnih standarda na uspostavu zajedničkog postupka azila.

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; te

— partnerstvo i suradnju s trećim zemljama.

Nakon donošenja Ugovora iz Lisabona, člankom 80. UFEU-a utvrđeno je načelo solidarnosti i pravedne raspodjele odgovornosti među državama članicama, što uključuje i financijske obveze. Djelovanja EU-a u području azila trebala bi po potrebi obuhvaćati odgovarajuće mjere kako bi se osiguralo poštovanje tog načela. Ugovorom je također znatno izmijenjen postupak odlučivanja u pitanjima azila jer je kao standardni postupak određen postupak suodlučivanja. Osim toga, znatno je poboljšan sudski nadzor koji provodi Sud Europske unije. Sada prethodne odluke mogu zatražiti svi sudovi država članica, a ne samo nacionalni sudovi najviše instance, što je ranije bio slučaj. 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 2010.–2014., ponovno je potvrđen „cilj uspostavljanja zajedničkog područja zaštite i solidarnosti utemeljenog na zajedničkom postupku azila i jedinstvenom statusu osoba koje uživaju međunarodnu zaštitu.” U njemu je posebno naglašena potreba za promicanjem istinske solidarnosti s državama članicama koje se suočavaju s posebnim pritiskom, kao i važna uloga koju bi trebao imati Europski potporni ured za azil (EASO), sada Agencija Europske unije za azil (EUAA).

C. Pravni instrumenti i tekuće reforme

Direktiva o privremenoj zaštiti od 20. srpnja 2001. razvijena je kao okvir za upravljanje neočekivanim masovnim priljevom raseljenih osoba i pružanje neposredne zaštite tim osobama. Njezin je cilj promicanje solidarnosti među državama članicama. Vijeće ju je prvi put aktiviralo kao odgovor na dosad nezabilježenu rusku invaziju na Ukrajinu 24. veljače 2022. kako bi se osobama koje bježe od rata u Ukrajini pružila brza i učinkovita pomoć. Privremena zaštita za izbjeglice iz Ukrajine na snazi je do ožujka 2027.

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 prihvata, i Direktiva o postupcima azila), te se njihov zakašnjeli prijenos sredinom srpnja 2015. poklopio s vrhuncem migracijske krize.

S obzirom na migracijski pritisak koji je prisutan od 2014., Komisija je u svibnju 2015. objavila Europski migracijski program, u kojem je predloženo nekoliko mjera za rješavanje tog problema, uključujući i **pristup temeljen na tzv. „žarišnim točkama”**, koji zajednički primjenjuju Europski potporni ured za azil (sada Agencija EU-a za azil), Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) i Europol, a uključuje rad na terenu s državama članicama koje su pod najvećim pritiskom radi brze identifikacije, registracije i uzimanja otisaka prstiju migranata. Svrha pristupa temeljenog na žarišnim točkama također bio 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 ih je usvojilo u svojim odlukama od 14. rujna 2015. i 22. rujna 2015., nakon savjetovanja s Parlamentom. Potonju Odluku Vijeća potvrdio je Sud Europske unije u svojoj presudi od 6. rujna 2017.

Europskim migracijskim programom utvrđuju se i daljnji koraci za reformu CEAS-a, koji su predstavljeni u dvama paketima zakonodavnih prijedloga u **svibnju i srpnju 2016.** Parlament i Vijeće o njima su raspravljali tijekom cijelog zakonodavnog razdoblja koje je završilo u svibnju 2019. Međutim, tijekom parlamentarnog saziva 2014.–2019. nisu doneseni nikakvi zakonodavni akti jer su predmeti bili blokirani u Vijeću ili su pojedini predmeti bili na čekanju zbog blokiranja povezanih predmeta.

Komisija je 23. rujna 2020. objavila novi Pakt o migracijama i azilu kako bi dala novi zamah zaustavljenoj reformi zajedničkog europskog sustava azila. Prvi od prijedloga reformi o osnivanju EUAA-e, kojom se zamjenjuje EASO, odobren je 2022. Nakon nekoliko godina pregovora 14. svibnja 2024. doneseno je sljedećih deset pravnih instrumenata Pakta o migracijama i azilu, kojima je reformiran europski okvir za upravljanje azilom i migracijama

Kratki naslov	Broj postupka	Sažeti opis
Direktiva o uvjetima prihvata	Direktiva (EU) 2024/1346	Utvrđuju se standardi za prihvat tražitelja međunarodne zaštite u državama članicama.
Uredba o kvalifikaciji	Uredba (EU) 2024/1347	Utvrđuju se standardi za: kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite; jedinstveni status za izbjeglice ili za osobe koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu; sadržaj odobrene međunarodne zaštite.
Uredba o postupku azila	Uredba (EU) 2024/1348	Utvrđuje se zajednički postupak za odobravanje i oduzimanje međunarodne zaštite na temelju Uredbe (EU) 2024/1347.
Postupak vraćanja na granici	Uredba (EU) 2024/1349	Utvrđuje se postupak vraćanja na granici. Primjenjuje se na državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva čiji je zahtjev odbijen u kontekstu postupka azila na granici.
Uredba o okviru Unije za preseljenje	Uredba (EU) 2024/1350	Utvrđuju se zajednička pravila za preseljenje i humanitarni prihvat.
Uredba o upravljanju azilom i migracijama	Uredba (EU) 2024/1351	Utvrđuje se zajednički okvir za upravljanje azilom i migracijama u EU-u te za funkcioniranje zajedničkog europskog sustava azila. Uspostavlja se novi trajni mehanizam solidarnosti među državama članicama. Utvrđuju se jasna pravila o odgovornosti za procjenu zahtjeva za međunarodnu zaštitu.
Izmjena Uredbe kako bi se olakšala dubinska provjera	Uredba (EU) 2024/1352	Izmjenjuje se Uredba (EU) 2019/816 o uspostavi Europskog informacijskog sustava kaznene evidencije za državljane trećih zemalja (ECRIS-TCN) i Uredba (EU) 2019/818 o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a u području policijske i pravosudne suradnje, azila i migracija.
Uredba o dubinskoj provjeri	Uredba (EU) 2024/1356	Uspostavlja se: dubinska provjera na vanjskim granicama država članica državljana trećih zemalja koji su neovlašteno prešli vanjsku granicu, zatražili međunarodnu zaštitu tijekom granične kontrole ili su se iskrcali

		nakon operacije traganja i spašavanja, prije nego što su upućeni na odgovarajući postupak; dubinska provjera državljana trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području država članica ako nema naznaka da su ti državljani trećih zemalja bili podvrgnuti kontrolama na vanjskim granicama prije nego što su upućeni na odgovarajući postupak.
Uredba o Eurodacu	Uredba (EU) 2024/1358	Uspostavlja se interoperabilna baza podataka za potporu sustavu azila koja pomaže u upravljanju nezakonitim migracijama i podupire provedbu Uredbe o okviru Unije za preseljenje i Direktive o privremenoj zaštiti.
Uredba o kriznim situacijama i situacijama više sile u području migracija i azila	Uredba (EU) 2024/1359	Pruža se odgovor na iznimne krizne situacije, uključujući instrumentalizaciju, i situacije više sile u području migracija i azila u EU-u putem privremenih mjera. Predviđaju se pojačane mjere solidarnosti i potpore koje se temelje na Uredbi (EU) 2024/1351, uz istodobno osiguravanje pravedne podjele odgovornosti, te privremena posebna pravila koja odstupaju od onih utvrđenih u uredbama (EU) 2024/1351 i (EU) 2024/1348.

Nova pravila stupila su na snagu 11. lipnja 2024. Države članice imale su dvije godine za provedbu. Novi okvir počet će se primjenjivati od sredine 2026., osim Uredbe o okviru Unije za preseljenje i humanitarni prihvat, koja se već primjenjuje. Komisija je u lipnju 2024. predstavila zajednički provedbeni plan pakta za potporu državama članicama u procesu provedbe. Države članice morale su do prosinca 2024. pripremiti svoje nacionalne provedbene planove.

Komisija je početkom 2025. objavila Prijedlog uredbe o vraćanju, kojim bi se uveo europski nalog za vraćanje kako bi se uskladile odluke o vraćanju u svim državama članicama EU-a. Pregovori o njemu i dalje su u tijeku.

Parlament i Vijeće donijeli su u veljači 2026. sljedeće uredbe:

— uredbu u pogledu primjene koncepta sigurne treće zemlje čiji je cilj olakšati primjenu tog koncepta kako bi se ubrzali postupci azila i smanjio pritisak na sustave azila, uz istodobno očuvanje pravnih zaštitnih mjera za podnositelje zahtjeva i osiguravanje poštovanja temeljnih prava;

— uredbu o utvrđivanju popisa sigurnih zemalja podrijetla.

Komisija je u siječnju 2026. predstavila prvu europsku strategiju za upravljanje azilom i migracijama. Cilj je ove strategije dopuniti pakt o migracijama i azilu i:

— sprečavanje nezakonite migracije i zaustavljanje aktivnosti kriminalnih krijumčarskih mreža;

— zaštita osoba koje bježe od rata i progona te istodobno sprečavanje zlouporabe sustava azila;

— privlačenje talenata u EU kako bi se povećala konkurentnost gospodarstva EU-a.

D. Vanjska dimenzija

Jedna od ključnih inicijativa predstavljenih u novom Paktu o migracijama i azilu bila je promicanje prilagođenih i uzajamno korisnih partnerstava sa zemljama izvan EU-a u području migracija. U srpnju 2023. Komisija i Tunis potpisali su Memorandum o razumijevanju. Komisija je u proljeće 2024. potpisala dodatne sporazume s Egiptom, Libanonom i Mauritanijom. Početkom 2025. potpisano je strateško i sveobuhvatno partnerstvo između EU-a i Jordana. Komisija također namjerava obnoviti partnerstvo s Marokom. U ožujku 2016. Europsko vijeće i Turska postigli su sporazum kojim se nastoji smanjiti priljev nezakonitih migranata u Europu preko Turske. U listopadu 2021. Europsko je vijeće pozvalo Tursku da osigura punu i nediskriminirajuću provedbu Izjave EU-a i Turske iz 2016., među ostalim u odnosu na Republiku Cipar. Dijalog na visokoj razini EU-a i Turske o migracijama održan je 23. studenoga 2023.

E. Raspoloživa sredstva za politike azila

Glavni instrument financiranja u okviru proračuna EU-a u području azila je Fond za azil, migracije i integraciju (FAMI). U aktualnom dugoročnom proračunu EU-a za razdoblje 2021.–2027. sredstva dodijeljena FAMI-ju iznose 9,9 milijardi eura, među ostalim kako bi se na djelotvoran i human način upravljalo migracijama, uključujući financijsku potporu državama članicama za preseljenja i premještanja koja se temelje na solidarnosti. Sredstva se dodjeljuju i iz drugih instrumenata financiranja EU-a, kao što su Europski socijalni fond plus (3.6.2.) i Europski fond za regionalni razvoj (3.1.2.), uglavnom za potporu integraciji izbjeglica i migranata. U trenutačnom višegodišnjem financijskom okviru (VFO) za EUAA predviđen je proračun od 1,22 milijarde eura za razdoblje 2021.–2027.

Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju — Globalna Europa objedinjuje većinu instrumenata EU-a za vanjsko financiranje. Njegov proračun iznosi 79,5 milijardi EUR i uključuje okvirnu ciljnu vrijednost od 10 % za potrošnju u vezi s migracijama (fleksibilan poticajni pristup migracijama). Za usporedbu, Krizni uzajamni fond Europske unije za Afriku mobilizirao je oko pet milijardi EUR, od čega oko 4,4 milijarde EUR iz financijskih instrumenata EU-a i 623 milijuna EUR doprinosa država članica EU-a i drugih donatora.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament oduvijek je zagovarao CEAS, u skladu s pravnim obvezama Unije. Osim toga, pozvao je i na smanjenje nezakonitih migracija i zaštitu najosjetljivijih skupina.

Nakon provedbe Ugovora iz Lisabona Parlament je kao punopravni suzakonodavac aktivno sudjelovao u donošenju novog zakonodavstva povezanog s imigracijama i azilom.

Parlament može pokrenuti postupak za poništenje pred Sudom Europske Unije. 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.

Posjetite stranicu Parlamenta o odgovoru EU-a na migracije i azil.

Ovaj informativni članak pripremio je Resorni odjel za pravosuđe, građanske slobode i institucijske poslove. Više informacija dostupno je na internetskim stranicama Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove.

Olga Johanna PASSAMERA
04/2026