



## POLITIKA AZILA

Politikom Europske unije u području azila nastoji se svim državljanima trećih zemalja kojima je potrebna međunarodna zaštita ponuditi odgovarajući status u nekoj od država članica te osigurati da se poštuje načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja<sup>[1]</sup>. Da bi to ostvarila, Unija nastoji razviti zajednički europski sustav azila.

### PRAVNA OSNOVA

- Članak 67. stavak 2. te članci 78. i 80. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).
- Članak 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

### CILJEVI

Cilj je Unije da donese zajedničku politiku 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 niti u Povelji EU-a o temeljnim pravima, 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 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 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 i Sud Europske unije dobio je nadležnost

[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.



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 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 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 sustav „Eurodac” za pohranu i usporedbu podataka o otiscima prstiju. U njoj su također utvrđeni zajednički minimalni standardi koje države članice moraju poštovati u pogledu prihvata tražitelja azila, utvrđenih kvalifikacijskih kriterija 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 studenome 2004. pozvao da se instrumenti i mjere iz druge faze usvoje do kraja 2010., pri čemu je naglasio želju da se nadiđu minimalni standardi i razvije jedinstveni postupak za odobravanje azila koji bi podrazumijevao zajednička jamstva i jedinstveni status osoba kojima je odobrena zaštita. 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; 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 poboljšán 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 novi Europski potporni ured za azil (EASO, trenutačno Agencija Europske unije za azil ([EUAA](#))).

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 na snagu Ugovora iz Lisabona, a naglasak je premješten s minimalnih standarda na zajednički postupak azila na temelju jedinstvenog statusa zaštite.

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

Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba ([Direktiva o privremenoj zaštiti](#)) osmišljena je kao okvir za upravljanje neočekivanim masovnim priljevom raseljenih osoba i za pružanje hitne zaštite tim osobama. Direktivom se nastoji smanjiti razlike između politika država članica o prihvatu raseljenih osoba u slučaju masovnog priljeva i postupanju prema njima te promicati solidarnost 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.

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. U lipnju 2014. Europsko vijeće sastavilo 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 djelotvorna provedba CEAS-a apsolutni prioriteti.

S obzirom na migracijski pritisak koji je prisutan od 2014., Komisija je u svibnju 2015. objavila [Europski migracijski program \(4.2.3.\)](#), 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 (trenutačno 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 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 [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 za praktičnu primjenu 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 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 jer 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 stopiranoj reformi zajedničkog europskog sustava azila. Cilj tog pakta uspostaviti je novu ravnotežu između odgovornosti i solidarnosti. Komisija predlaže da se postupak azila integrira u opće upravljanje migracijama povezivanjem sa sustavom prethodnih provjera i vraćanja.

Prvi prijedlog reforme koji je trebalo odobriti bio je osnivanje Agencije Europske unije za azil (EUAA), koja je zamijenila EASO. EUAA je osnovana Uredbom (EU) 2021/2303, koja je 30. prosinca 2021. [objavljena](#) u Službenom listu.

U rujnu 2022. Europski parlament i pet rotirajućih predsjedništava Vijeća potpisali su zajednički [plan](#) o organizaciji, koordinaciji i provedbi vremenskog okvira za pregovore suzakonodavaca o CEAS-u i novom europskom paktu o migracijama i azilu. Obvezali su se da će zajedno raditi na donošenju reforme pravila EU-a o migracijama i azilu prije europskih izbora 2024.

Krajem 2022. postignut je politički dogovor o [reformi preinačene Direktive o uvjetima prihvata](#), prijedlogu [okvira EU-a za preseljenje](#) i Prijedlogu [uredbe o kvalifikaciji](#).

U tijeku su trijalozni razgovori Parlamenta, Vijeća i Komisije o sljedećim predmetima: [Uredba o Eurodacu](#), [Uredba o postupcima azila](#), [Uredba o dubinskim provjerama](#), [Uredba o upravljanju azilom i migracijama](#) i [Uredba o kriznim situacijama i situacijama više sile](#).

Komisija je u svojoj [Preporuci o zakonitim putovima do zaštite u EU-u](#) preporučila da države članice ispune svoje neispunjene obveze u pogledu preseljenja iz 2020. te ih je pozvala da uvedu i u većoj mjeri iskoriste druge načine humanitarnog prihvata, kao što su spajanje obitelji i programi sponzorstva zajednice ili programi privatnog sponzorstva, kao i dodatni mehanizmi povezani s obrazovanjem i radom.

#### D. Vanjska dimenzija

[Globalni pristup migracijama i mobilnosti](#), koji je Komisija donijela 2011., 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. Sastavni je dio cjelokupnog vanjskog djelovanja EU-a, uključujući i razvojnu suradnju. Glavni su mu ciljevi bolja organizacija zakonitih



migracija, sprečavanje i suzbijanje nezakonitih migracija, postizanje najboljeg mogućeg učinka migracija i mobilnosti na razvoj te promicanje međunarodne zaštite.

U ožujku 2016. Europsko vijeće i Turska postigli su sporazum kojim se nastoji smanjiti priljev 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, treba vratiti u Tursku. Isto tako, za svakog Sirijca koji je vraćen u Tursku drugi Sirijac treba biti preseljen u EU, u zamjenu za daljnju liberalizaciju viznog režima za turske državljane i isplatu šest milijardi eura u okviru Instrumenta za pomoć izbjeglicama u Turskoj do kraja 2018. Prema zadnjem [Izvešću Komisije o napretku u provedbi Europskog migracijskog programa](#) od 16. listopada 2019., ta je izjava i dalje ključna za uspješno suočavanje s pitanjem migracija u istočnom Sredozemlju. Europsko vijeće [pozvalo je](#) Tursku da osigura punu i nediskriminirajuću provedbu Izjave EU-a i Turske iz 2016., među ostalim u odnosu na Republiku Cipar. Zadnji dijalog na visokoj razini EU-a i Turske o migracijama održan je 23. studenoga 2023.

Jedna od ključnih inicijativa predstavljenih u Novom paktu o migracijama i azilu bilo je promicanje prilagođenih i uzajamno korisnih partnerstava sa zemljama izvan EU-a u području migracija. U siječnju 2023. Komisije i Tunis [potpisali su](#) Memorandum o razumijevanju.

Na globalnoj razini, u rujnu 2016. Opća skupština Ujedinjenih naroda jednoglasno je usvojila [Deklaraciju iz New Yorka o izbjeglicama i migrantima](#), ključnu političku deklaraciju kojom se nastoji poboljšati način na koji međunarodna zajednica odgovara na masovna kretanja izbjeglica i migranata te na dugotrajno izbjeglištvo. Stoga su 2018. donesena dva globalna sporazuma, o izbjeglicama i o ostalim migrantima. U Deklaraciji iz New Yorka utvrđen je sveobuhvatni okvir za pomoć izbjeglicama te su utvrđene konkretne mjere potrebne za smanjenje pritiska na zemlje domaćine, jačanje samostalnosti izbjeglica, proširenje pristupa rješenjima u pogledu trećih zemalja te nastojanja da se u zemljama podrijetla poboljšaju uvjeti kako bi se izbjeglicama omogućio siguran i dostojanstven povratak. Na temelju tih četiriju ključnih ciljeva Opća skupština Ujedinjenih naroda potvrdila je [Globalni kompakt o izbjeglicama](#) 17. prosinca 2018.

#### **E. Raspoloživa sredstva za politike azila**

Glavni je instrument financiranja u okviru proračuna EU-a u području azila Fond za azil, migracije i integraciju ([FAMI](#)). Sredstva dodijeljena FAMI-ju tijekom prethodnog dugoročnog proračuna EU-a (2014.–2020.), koji se poklopio s migracijskom krizom, povećana su s 3,31 milijarde eura na 6,6 milijardi eura. U aktualnom dugoročnom proračunu EU-a za razdoblje 2021. – 2027. sredstva su u okviru novog FAMI-ja ponovno povećana na 9,9 milijardi eura, među ostalim kako bi se na djelotvoran i human način upravljalo migracijama, uključujući financijsku potporu državama članicama za solidarnost koju pokazuju preseljenjem i premještanjem. Ostali instrumenti financiranja EU-a, kao što su Europski socijalni fond ([2.3.2.](#)), Fond europske pomoći za najpotrebitije ([2.3.9.](#)) i Europski fond za regionalni razvoj ([3.1.2.](#)), također dodjeljuju sredstva, uglavnom za potporu integraciji izbjeglica i migranata, no





udio sredstava namijenjenih za te fondove ne navodi se odvojeno u proračunskim linijama i stoga nije jasan.

Slično tome, početna sredstva dodijeljena [EASO-u \(trenutačno EUAA-i\)](#) za razdoblje 2014.–2020., povećana su sa 109 milijuna eura na 456 milijuna eura. Kako bi za buduće postupke azila bila spremna potpuna operativna potpora, u novom višegodišnjem financijskom okviru (VFO) predviđen je proračun od 1,22 milijarde eura za razdoblje 2021.–2027.

Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju — Globalna Europa (NDICI – Globalna Europa) uspostavljen je [Uredbom \(EU\) 2021/947](#). Njime se objedinjuje većina instrumenata EU-a za vanjsko financiranje koji su postojali kao zasebni instrumenti u prethodnom proračunskom razdoblju (2014.–2020.). Njegov proračun iznosi 79,5 milijardi EUR i uključuje okvirnu ciljnu vrijednost od 10 % potrošnje u vezi s migracijama (fleksibilan poticajni pristup migracijama).

## ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

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

Europski parlament i pet rotirajućih predsjedništava Vijeća [obvezali su se](#) 7. rujna 2022. da će zajedno raditi na donošenju reforme pravila EU-a o migracijama i azilu, pokrenute 2016., prije europskih izbora 2024.

Parlament može pokrenuti postupak za poništenje pred Sudom Europske Unije. Taj je instrument uspješno upotrijebljen (vidjeti [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 stranice Europskog parlamenta: [Odgovor EU-a na migracije i azil](#).

Georgiana Sandu  
10/2023

