



POLITIKA AZILA

Cilj politike azila Europske unije jest usklađivanje postupaka azila u državama članicama uspostavom zajedničkog sustava azila s namjerom da se svakom državljaninu treće zemlje kojemu je potrebna međunarodna zaštita ponudi odgovarajući status i zajamči poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja (*non-refoulement*).

PRAVNA OSNOVA

- Članak 67. stavak 2. i članak 78. Ugovora o funkcioniranju Europske unije,
- članak 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

CILJEVI

Ciljevi 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. Ta politika mora biti usklađena sa Ženevskom konvencijom iz 1951. i njezinim Protokolom iz 1967. godine. Pojmovi „azil” i „izbjeglica” nisu definirani ni u Ugovoru ni u Povelji. U oba dokumenta izrijeком se upućuje na Ženevsku konvenciju od 28. srpnja 1951. i njezin Protokol od 31. siječnja 1967. godine.

POSTIGNUĆA

A. Napredak ostvaren Ugovorom iz Amsterdama i Ugovorom iz Nice

Ugovorom iz Amsterdama 1999. godine institucijama EU-a dane su nove ovlasti za sastavljanje zakonodavnih tekstova u području azila s pomoću posebnog institucijskog mehanizma.

Ugovorom iz Nice sklopljenim 2001. predviđeno je da u roku od pet godina od njegova stupanja na snagu Vijeće treba donijeti mjere u nekoliko područja, posebno kriterije i mehanizme za određivanje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil koji državljanin treće zemlje podnese unutar EU-a, kao i određene minimalne standarde (u vezi s prihvatom tražitelja azila, izbjegličkim statusom i postupcima).

Tim je ugovorom predviđeno da Vijeće nakon savjetovanja s Parlamentom jednoglasno odlučuje o utvrđivanju zajedničkih pravila i osnovnih načela kojima se uređuju ta pitanja. Utvrđeno je i da po završetku te prve faze Vijeće može odlučiti da treba primijeniti uobičajeni postupak suodlučivanja i da će stoga ubuduće odluke donositi kvalificiranom većinom. Vijeće je tako odlučilo krajem 2004., a postupak suodlučivanja primjenjuje se od 2005. godine.

B. Ugovor iz Lisabona

Ugovorom iz Lisabona uvedene su promjene jer su mjere u području azila pretvorene u zajedničku politiku. Cilj Ugovora više nije samo utvrđivanje minimalnih standarda, već i uspostava zajedničkog sustava koji čine jedinstveni status i postupci.

Zajednički europski sustav azila mora sadržavati sljedeće elemente:

- jedinstven status azila,
- jedinstven 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.

Postupak odlučivanja unutar EU-a Ugovorom nije izmijenjen.

Međutim znatno je poboljšan sudski nadzor koji provodi Sud Europske unije. Sada odluke o prethodnim pitanjima mogu zatražiti svi sudovi država članica, a ne samo, kao što je nekad bio slučaj, nacionalni sudovi najviše instance. To bi Sudu EU-a trebalo omogućiti da razvije širu sudsku praksu na području azila.

C. Programi Europskog vijeća

Niz programa koje je donijelo Europsko vijeće snažno je utjecao na provedbu europske politike azila.

Usvajanjem programa iz Tamperea u listopadu 1999. Europsko je vijeće odlučilo da će se zajednički europski sustav uspostaviti u dvije faze. U Haškom programu iz studenog 2004. pozvano je na usvajanje instrumenata i mjera iz druge faze prije kraja 2010. godine.

Europski pakt o imigraciji i azilu, usvojen 16. listopada 2008., „svečano podsjeća kako svaki stranac koji je žrtva progona ima pravo dobiti pomoć i zaštitu na teritoriju EU-a primjenom Ženevske konvencije.” Njime se poziva da se „po mogućnosti 2010., a najkasnije 2012. uvede jedinstveni postupak za odobravanje azila koji sadrži zajednička jamstva i da se njime donesu jedinstveni statusi za izbjeglice i osobe koje uživaju supsidijarnu zaštitu.”

Štokholmskim programom, koji je Europsko vijeće usvojilo 10. prosinca 2009. za razdoblje od 2010. do 2014., ponovno se potvrđuje „cilj uspostavljanja zajedničkog područja zaštite i solidarnosti utemeljenog na zajedničkom postupku za odobravanje azila i jedinstvenom statusu osoba koje uživaju međunarodnu zaštitu.” Njime se posebno naglašava 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.

Ugovorom iz Lisabona službeno je prepoznata ključna uloga Europskog vijeća prema kojoj ono „utvrđuje strateške smjernice za zakonodavno i operativno planiranje u području slobode, sigurnosti i pravde” (članak 68. UFEU-a). U lipnju 2014. Europsko vijeće utvrdilo je te smjernice za godine koje dolaze oslanjajući se na napredak ostvaren Štokholmskim programom. Naglasilo je da su potpuno prenošenje i učinkovita provedba zajedničkog europskog sustava azila glavni prioriteti.

D. Glavni su postojeći pravni instrumenti sljedeći:

- Odluka Vijeća (EU) 2015/1601 od 22. rujna 2015. o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke;
- Odluka Vijeća (EU) 2015/1523 od 14. rujna 2015. o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke;
- Uredba (EU) br. 516/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju, o izmjeni odluke Vijeća 2008/381/EZ i o stavljanju izvan snage odluka br. 573/2007/EZ i br. 575/2007/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te odluke Vijeća 2007/435/EZ^[1];
- Uredba (EU) br. 514/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o utvrđivanju općih odredaba o Fondu za azil, migracije te integraciju i o Instrumentu za financijsku potporu u području policijske suradnje, sprečavanja i suzbijanja kriminala te upravljanja krizama^[2];
- Uredba (EU) br. 603/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o uspostavi sustava „Eurodac” za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) br. 604/2013 o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva i o zahtjevima za usporedbu s podacima iz Eurodaca od strane tijela kaznenog progona država članica i Europolu u svrhu kaznenog progona te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde^[3] (Uredba (EU) br. 603/2013 počat će se primjenjivati dvije godine nakon stupanja na snagu, a njome će se prethodna Uredba Vijeća (EZ) br. 2725/2000 i provedbena Uredba koja se na nju odnosi (EZ) br. 407/2002 staviti izvan snage);
- Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu^[4] (Direktivom 2013/33/EU Direktiva Vijeća 2003/9/EZ stavlja se izvan snage s učinkom od 21. srpnja 2015.);
- Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite^[5] (Direktivom 2005/32/EU Direktiva Vijeća 2005/85/EZ stavlja se izvan snage s učinkom od 21. srpnja 2015.);
- Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite^[6] (Direktivom 2011/95/EU Direktiva Vijeća 2004/83/EZ stavlja se izvan snage s učinkom od 21. prosinca 2013.);
- Uredba (EZ) br. 439/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. svibnja 2010. o osnivanju Europskog potpornog ureda za azil^[7];

[1]SL L 150, 20.5.2014., str. 168.

[2]SL L 150, 20.5.2014., str. 112.

[3]SL L 180, 29.6.2013., str. 1.

[4]SL L 180, 29.6.2013., str. 96.

[5]SL L 180, 29.6.2013., str. 60.

[6]SL L 337, 20.12.2011., str. 9.

[7]SL L 132, 29.5.2010., str. 11.

- Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom^[8];
- 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^[9].

Kao odgovor na ljudsku tragediju koja se odvija u Sredozemlju Komisija je u svibnju 2015. donijela Europski migracijski program^[10], čiji je cilj jačanje zajedničke politike azila. U njemu su izloženi daljnji koraci prema reformi zajedničkog europskog sustava azila, koji su predstavljeni u dvama paketima zakonodavnih prijedloga u svibnju i srpnju 2016. Glavni su prijedlozi u postupku sljedeći:

- Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU ([COM\(2016\)0467](#));
- Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite i o izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem ([COM\(2016\)0466](#));
- Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinaka) ([COM\(2016\)0465](#));
- Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi okvira Unije za preseljenje i izmjeni Uredbe (EU) br. 516/2014 Europskog parlamenta i Vijeća ([COM\(2016\)0468](#));
- Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka) ([COM\(2016\)0270](#));
- Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi sustava „Eurodac” za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu [Uredbe (EU) br. 604/2013 o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva] radi identificiranja državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva s nezakonitim boravkom i o zahtjevima za usporedbu s podacima iz Eurodaca od strane tijela kaznenog progona država članica i Europolu u svrhu kaznenog progona (preinaka) ([COM\(2016\)0272](#));
- Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Agenciji Europske unije za azil i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 439/2010 ([COM\(2016\)0271](#));
- Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi mehanizma premještanja u krizama i izmjeni Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice

[8]SL L 348, 24.12.2008., str. 98.

[9]SL L 212, 7.8.2001., str. 12.

[10]Vidi informativni članak [5.12.3.](#)

odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva ([COM\(2015\)0450](#));

- Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkog popisa EU-a sigurnih zemalja porijekla za potrebe Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite i o izmjeni Direktive 2013/32/EU ([COM\(2015\)0452](#)).

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament od 2005. ima ulogu suzakonodavca kada je riječ o zakonodavstvu u području azila, što ga čini ravnopravnim s Vijećem EU-a. Osim toga, u Rezoluciji od 12. travnja 2016. o stanju na Sredozemlju i potrebi za cjelovitim pristupom EU-a migraciji, Rezoluciji od 10. rujna 2015. o migracijama i izbjeglicama u Europi, Rezoluciji od 11. rujna 2012. o većoj solidarnosti unutar EU-a u području azila, Rezoluciji od 21. lipnja 2007. o azilu: praktična suradnja, kvaliteta donošenja odluka u okviru zajedničkog europskog sustava azila, Rezoluciji od 2. rujna 2008. o ocjenjivanju Dublinskog sustava te Rezoluciji od 10. ožujka 2009. o budućnosti zajedničkog europskog sustava azila daje se pregled glavnih stajališta i zabrinutosti koje je izrazio Europski parlament.

Parlament traži pouzdane i pravedne postupke koji se učinkovito provode i temelje na načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja. Ističe kako je potrebno spriječiti smanjivanje razine zaštite ili kvalitete prihvata i pravednije raspodijeliti teret koji snose države članice na vanjskim granicama EU-a.

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

Parlament također može podnijeti zahtjev za poništenje Sudu Europske unije. Taj je instrument uspješno upotrijebljen za poništenje odredaba o mehanizmima usvajanja zajedničkog popisa trećih zemalja koje se smatraju sigurnim zemljama podrijetla i sigurnih trećih zemalja u Europi, predviđenog Direktivom 2005/85/EZ (Sud Europske unije, presuda donesena 6. svibnja 2008., predmet C-133/06).

Parlament je, osim toga, organizirao niz posjeta prihvatnim centrima i centrima za zadržavanje u državama članicama te je istaknuo propuste država članica u primjeni postojećeg zakonodavstva.

[Sarah Sy](#)
09/2016