



Zajednički europski sustav azila



*Europe Direct je usluga koja vam omogućuje
pronaći odgovore na pitanja o Europskoj uniji*

Besplatni telefonski broj (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*): Informacije su besplatne, kao i većina poziva (mada neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Podaci o katalogizaciji navedeni su na kraju ove publikacije.

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2014.

ISBN 978-92-79-34631-6
doi:10.2837/71039

© Europska unija, 2014.
Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Printed in Belgium
TISKANO NA PAPIRU IZBIJELJENOM BEZ KLORA (ECF)

Zajednički europski sustav azila

- █ Azil i EU
- █ Direktiva o postupcima azila
- █ Direktiva o uvjetima prihvata
- █ Direktiva o kvalifikaciji
- █ Dublinska uredba
- █ Uredba o Eurodacu

Područje zaštite i solidarnosti za najranjivije

Zajednički europski sustav azila (CEAS) moj je glavni prioritet od početka mandata i od prvog dana sudjelujem u istragama. Uspostava CEAS-a povjesni je trenutak čijem su ostvarenju države članice EU-a i Parlament težili od 1999.

CEAS će osigurati jednostavniji pristup postupku azila onima koji traže zaštitu, omogućiti donošenje poštenijih, bržih i kvalitetnijih odluka o azilu te da ljudi koji se boje progona ne budu vraćeni ondje gdje im je život u opasnosti i dat će dostojanstvene i pristojne uvjete onima koji traže azil i onima kojima je u sklopu EU-a dodijeljena međunarodna zaštita.

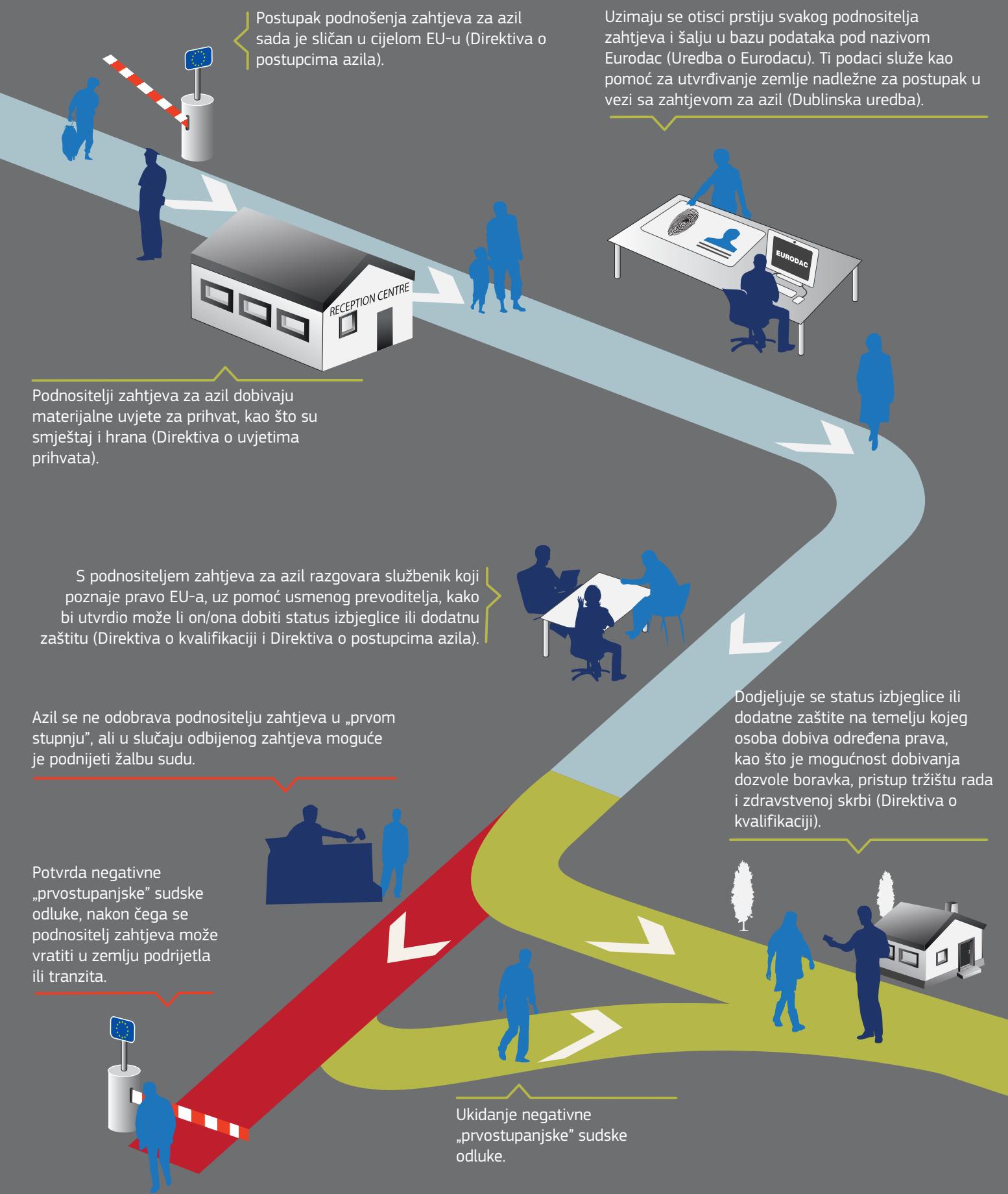
Prošli smo naporan put. Ali još nismo stigli do kraja. Preostaje nam ulaganje velikih napora u provedbu našeg zakonodavstva i osiguranje dobrog i ujednačenog funkcioniranja tog zajedničkog sustava. Tek ćemo tada imati područje zaštite i solidarnosti koje zaslужuje svoj naziv — postignuće na koje možemo biti ponosni.



Cecilia Malmström,
povjerenica za unutarnje poslove

ZAJEDNIČKI EUROPSKI SUSTAV AZILA (CEAS)

AZIL se odobrava osobama koje bježe od progona ili velike opasnosti.



AZIL I EU

DUŽNOST PRUŽANJA ZAŠTITE

- Azil se odobrava osobama koje bježe od progona ili velike opasnosti. Azil je temeljno pravo i davanje azila međunarodna je obveza u skladu sa Ženevskom konvencijom o zaštiti izbjeglica iz 1951.
- U području otvorenih granica i slobode kretanja, moramo imati zajednički pristup azilu u cijelom EU-u.
- Tokovi tražitelja azila nisu stalni, niti su jednako raspoređeni po EU-u. Godine 2001., primjerice, bilo je 425 000 zahtjeva u EU-27, a 2006. manje od 200 000. U 2012. zahtjeva je bilo više od 330 000.
- Dobivanje azila ne smije ovisiti o sreći. Države članice EU-a imaju zajedničku odgovornost prihvatanja tražitelja azila na dostoјanstven način osiguravajući da se prema njima postupa pravedno i da se njihov slučaj ispita na temelju ujednačenih standarda kako bi ishod bio sličan bez obzira na to gdje tražitelj podnese zahtjev.
- *Revidiranom Direktivom o kvalifikaciji* pojašnjava se osnova za odobravanje međunarodne zaštite, zbog čega će odluke o azilu biti bolje. Zahvaljujući toj direktivi, korisnici međunarodne zaštite dobit će bolji pristup pravima i mjerama integracije.
- *Revidiranom Dublinskom uredbom* jača se zaštita tražitelja azila u postupku utvrđivanja države odgovorne za ispitivanje zahtjeva za azil i pojašnjavaju pravila kojima se uređuju odnosi među državama. Tom se uredbom stvara sustav ranog otkrivanja problema u nacionalnim sustavima azila i prihvata i problemi se rješavaju u korijenu prije nego što se razviju u stvarne krize.
- *Revidiranom Uredbom o Eurodacu* policiji će se omogućiti pristup bazi podataka EU-a s otiscima prstiju tražitelja azila u strogo ograničenim okolnostima radi sprječavanja, otkrivanja ili istrage najtežih kaznenih djela, kao što su ubojstvo ili terorizam.

EU KAO PODRUČJE ZAŠTITE

EU je od 1999. radio na stvaranju Zajedničkoga europskog sustava azila (CEAS) i na poboljšanju postojećega zakonodavnog okvira.

Sada su dogovorena nova pravila EU-a kojima se utvrđuju zajednički visoki standardi i jača suradnja kako bi se osiguralo jednakost postupanja prema tražiteljima azila u otvorenom i pravednom sustavu – bez obzira na to gdje su predali zahtjev. Ukratko:

- cilj je revidirane Direktive o postupcima azila donošenje pravednijih, bržih i kvalitetnijih odluka o azilu. Tražitelji azila s posebnim potrebama dobit će nužnu potporu da bi objasnili svoje tvrdnje, a posebno je uvedena veća zaštita maloljetnika bez pratrni i žrtava mučenja ;
- *revidiranom Direktivom o uvjetima prihvata* tražiteljima azila diljem EU-a osigurava se postojanje humanih materijalnih uvjeta za prihvat (kao što je smještaj) i potpuno poštivanje njihovih temeljnih prava. Njome se osigurava i da se pritvor primjenjuje kao mjera samo kad nema drugog izbora.

DIREKTIVA O POSTUPCIMA AZILA

Osobama koje bježe od progona i traže međunarodnu zaštitu potrebno je osigurati jednake zaštitne mjere — tražitelji azila moraju imati pristup pravednim i učinkovitim sustavima traženja azila.

ŠTO JE DIREKTIVA O POSTUPCIMA AZILA

U Direktivi o postupcima azila⁽¹⁾ propisuju se pravila o postupku traženja azila, među ostalim, kako se prijaviti, kako će se prijava ispitivati, kakvu će pomoći dobiti tražitelj azila, kako se žaliti i hoće li žalba omogućiti predmetnoj osobi da ostane na određenom teritoriju, što se može učiniti ako podnositelj zahtjeva pobegne i što sa zahtjevima koji se ponavljaju.

Prethodna direktiva predstavljala je najniži zajednički nazivnik između država članica. Pravila su često bila previše neodređena, a odstupanja su državama članicama omogućavala da zadrže vlastita pravila, čak i ako su ona bila ispod osnovnih dogovorenih standarda.

GLAVNA POSTIGNUĆA

Nova Direktiva o postupku azila⁽²⁾ puno je preciznija. Njome se utežjuje dosljedan sustav koji osigurava učinkovitije i pravednije donošenje odluka o azilu te se omogućuje da sve države članice zahtjeve ispituju na temelju zajedničkih standarda visoke kvalitete.

- Direktivom se propisuju jasnija pravila o tome kako zatražiti azil: potrebno je uspostaviti posebna rješenja, primjerice na granicama, kako bi se osiguralo da svi koji to žele mogu učinkovito i brzo zatražiti azil.
- Postupci će biti brži i učinkovitiji. Obično postupak traženja azila neće trajati dulje od šest mjeseci. Donositelji odluka bit će osposobljeniji, a podnositeljima zahtjeva pružat će se ranija pomoć kako bi se njihov zahtjev mogao što prije potpuno preispitati. Tim će se ulaganjima općenito uštedjeti novac jer će traži-

telji azila manje vremena provoditi u državnim prihvatnim centrima, a bit će i manje krivih odluka, pa tako i manje skupih žalbi.

- Svatko kome treba posebna pomoć — primjerice zbog dobi, invalidnosti, bolesti, spolnog određenja, ili traumatičnog iskustva — dobit će odgovarajuću potporu, kao i dovoljno vremena da obrazloži svoj zahtjev. Nacionalne vlasti će djeci bez pratnje dodijeliti kvalificiranog predstavnika.
- Predmeti za koje postoji mala vjerojatnost da su utemeljeni mogu se rješavati posebnim postupcima („ubrzani“ postupak i postupak „na granici“). Postoje jasna pravila o tome kada se ti postupci mogu primjenjivati kako bi se izbjeglo da se utemeljeni predmeti rješavaju na takav način. Prema maloljetnoj djeci bez pratnje i žrtvama mučenja postupa se na poseban način.
- Pravila o žalbama pred sudovima puno su jasnija nego prije. Pravo EU-a trenutno je neodređeno, a nacionalni sustavi ne jamče uvjek dovoljan pristup суду. Zbog toga mnogi predmeti završe pred Sudom za ljudska prava u Strasbourg, što je skupo i stvara pravnu nesigurnost. Nova pravila potpuno su uskladjena s ljudskim pravima i trebala bi umanjiti pritisak na sud u Strasbourg.
- Države članice bit će spremnije rješavati neprimjerene zahtjeve, posebno ponavljajuće zahtjeve istih osoba. Netko kome nije potrebna zaštita neće više vječno moći izbjegavati deportaciju stalnim predavanjem novih zahtjeva za azil.

⁽¹⁾ Direktiva Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama.

⁽²⁾ Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena) (primjenjivo od 21. srpnja 2015.).

DIREKTIVA O UVJETIMA PRIHVATA

Tražiteljima azila koji čekaju odluku o svojem zahtjevu moraju biti osigurani neki osnovni uvjeti koji im jamče dostojanstveni životni standard.

ŠTO JE DIREKTIVA O UVJETIMA PRIHVATA

Direktivom o uvjetima prihvata⁽¹⁾ uređuje se pristup uvjetima prihvata za tražitelje azila dok čekaju ispitivanje svojeg zahtjeva. Njome se osigurava da podnositelji zahtjeva imaju pristup smještaju, hrani, zdravstvenoj njezi i zaposlenju te liječničkoj i psihološkoj pomoći.

U prošlosti su različite prakse između država članica mogle dovesti do neodgovarajuće razine materijalnih uvjeta prihvata za tražitelje azila.

- Novom se direktivom objašnjava obveza provedbe pojedinačnih ocjena radi utvrđivanja posebnih prihvatnih potreba ranjivih osoba. U direktivi se posebna pozornost posvećuje maloljetnicima bez pratnje i žrtvama mučenja te se osigurava da ranjivi tražitelji azila mogu dobiti psihološku pomoć. I konačno, ona uključuje pravila o kvalifikacijama predstavnika maloljetnika bez pratnje.
- Pristup tražitelja azila zaposlenju sada mora biti odobren u roku od najviše 9 mjeseci.

GLAVNA POSTIGNUĆA

Cilj je nove Direktive o uvjetima prihvata⁽²⁾ osigurati bolje i usklađenije standarde za uvjete prihvata u cijeloj Uniji.

- Prvi su put donesena zajednička podrobna pravila o pitanju prihvata tražitelja azila osiguravajući time potpuno poštivanje njihovih temeljnih prava. Njome se posebno:
 - propisuje iscrpan popis osnova za pritvor kojima će se sprječiti arbitralna praksa prihvata i prihvat ograničiti na što kraće moguće vrijeme,
 - ograničava pritvor ranjivih osoba, posebno maloljetnika,
 - uključuju važna zakonska jamstva, kao što je pristup besplatnoj pravnoj pomoći i davanje podataka u pisanom obliku prilikom žalbe protiv rješenja o pritvoru,
 - uvode posebni uvjeti prihvata za prihvatne objekte, kao što je pristup svježem zraku i komunikaciji s odvjetnicima, NVO-ima i članovima obitelji.

⁽¹⁾ Direktiva Vijeća 2003/9/EZ od 27. siječnja 2003. o uvođenju minimalnih standarda za prihvat podnositelja zahtjeva za azil.

⁽²⁾ Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju normi za primanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinačena) (primjenjivo od 21. srpnja 2015.).

DIREKTIVA O KVALIFIKACIJI

Prije nego što dobije azil, osoba mora dobiti status izbjeglice ili korisnika dodatne potpore.

ŠTO JE DIREKTIVA O KVALIFIKACIJI

U Direktivi o kvalifikaciji⁽¹⁾ navedena je osnova za odobravanje međunarodne zaštite.

Odredbama te direktive predviđa se i niz prava u vezi sa zaštitom od protjerivanja, dozvolama boravka, putnim ispravama, pristupom zaposlenju, socijalnoj sigurnosti, zdravstvenoj skrbi, pristupom smještaju, pristupom objektima za integraciju te posebne odredbe za djecu i ranjive osobe.

Minimalni standardi u prethodnoj su direktivi bili u određenoj mjeri nejasni, što je dovelo do razlika u nacionalnom zakonodavstvu i praksi u vezi s azilom. Vjerljivost da će osoba dobiti međunarodnu zaštitu mogla se znatno razlikovati ovisno o državi članici koja je obrađivala zahtjev za azil.

GLAVNA POSTIGNUĆA

Novom Direktivom o kvalifikacijama⁽²⁾ doprinijet će se boljoj kvaliteti odlučivanja i osigurati pravedno i ujednačeno postupanje prema osobama koje bježe od progona, rata i mučenja.

- Ovom se direktivom razrađuju osnove za dodjelu međunarodne zaštite i ona donosi čvršća određenja, čime se povećava učinkovitost postupka azila i sprječavaju prijevare te osigurava usklađenosnost s presudama Suda Europske unije.
- Njome se u velikoj mjeri usklađuju prava dodijeljena svim korisnicima međunarodne zaštite (priznatim izbjeglicama i primateljima takozvane „dodatne zaštite“) u odnosu na pristup zapo-

šljavanju i zdravstvenoj skrbi. U direktivi se produžuje valjanost dozvola boravka za korisnike dodatne zaštite.

- Osigurava se da se u većoj mjeri uzimaju u obzir najbolji interesi djeteta i vidovi ocjenjivanja zahtjeva za azil povezani sa spolom te provedba pravila o sadržaju međunarodne zaštite.
- Direktivom se olakšava pristup korisnika međunarodne zaštite pravima i mjerama integracije. U njoj se u većoj mjeri vodi računa o teškoćama s kojima se korisnici međunarodne zaštite suočavaju u praksi.

⁽¹⁾ Direktiva Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite.

⁽²⁾ 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 status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te za sadržaj odobrene zaštite (preinačena) (primjenjivo od 21. prosinca 2013.).

DUBLINSKA UREDBA

Svaki zahtjev za azil podnesen na području EU-a mora se preispitati — svaka država EU-a mora moći odrediti je li odgovorna i kada je odgovorna za rješavanje zahtjeva za azil.

ŠTO JE DUBLINSKA UREDBA

Temeljno je načelo Dublinske uredbe⁽¹⁾ to da je za ispitivanje zahtjeva za azil prije svega odgovorna država članica koja je imala najveću ulogu u ulasku i boravku podnositelja zahtjeva u EU-u. Mjerila za utvrđivanje odgovornosti kreću se, hijerarhijski, od obiteljskih veza do nedavnog posjedovanja vize ili dozvole boravka u državi članici, uključujući činjenicu je li podnositelj zahtjeva u EU ušao nezakonito ili zakonito.

Pokazalo se, međutim, iz iskustva prethodnog sustava da valja bolje rješavati situacije pritiska na prihvatne kapacitete država članica i sustave azila.

GLAVNA POSTIGNUĆA

Nova Dublinska uredba⁽²⁾ sadrži uspostavljene postupke za zaštitu podnositelja zahtjeva za azil i njome se unaprjeđuje učinkovitost sustava pomoći:

- mogućnosti da žalba odgodi izvršenje premještaja za razdoblje nakon donošenja odluke o žalbi, zajedno s jamstvom prava osobe da ostane na državnom području te države do donošenja odluke suda o obustavi premještaja u iščekivanju odluke o žalbi,
- obveze besplatnog osiguranja pravne pomoći na zahtjev,
- jedine osnove za pritvor u slučaju rizika od bijega; strogo ograničenje trajanja pritvora,
- mogućnosti za tražitelje azila koji bi se u nekim slučajevima mogli smatrati nezakonitim migrantima i vratiti u skladu s Direktivom o povratu da se prema njima postupa u skladu s Dublinskim postupkom, čime se tim osobama pruža veća zaštita nego na temelju Direktive o povratku,
- obveze jamstva prava na žalbu protiv odluke o premještaju,
- veće jasnoće postupaka između država članica — npr. iscrpni i jasniji rokovi. Cijeli Dublinski postupak ne smije trajati dulje od 11 mjeseci u slučaju optužbe i 9 mjeseci za vraćanje (osim u slučaju bijega ili kada je osoba u zatvoru).

⁽¹⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. veljače 2003. o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji državljanin treće zemlje podnosi u jednoj od država članica.

⁽²⁾ Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2013. o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenog u jednoj od država članica od strane državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva (preinačena) (primjenjivo od 1. siječnja 2014.).

UREDJA O EURODACU

Eurodac državama članicama EU-a olakšava utvrđivanje odgovornosti za ispitivanje zahtjeva za azil mogućnošću uspoređivanja baza otisaka prstiju.

ŠTO JE EURODAC

Uredbom o Eurodacu⁽¹⁾ uspostavlja se baza podataka EU-a s otiscima prstiju tražitelja azila. Kada netko zatraži azil, bez obzira na to gdje se nalazi u EU-u, njegovi se otisci prstiju unose u središnji sustav Eurodaca. Eurodac postoji od 2003. i pokazao se vrlo uspješnim alatom IT-ja.

Potrebna su, međutim, neka poboljšanja, posebno da bi se smanjilo kašnjenje u prijenosu od nekih država članica, riješila pitanja zaštite podataka i pomoglo u borbi protiv terorizma i teškog kriminala.

GLAVNA POSTIGNUĆA

Novom se uredbom⁽²⁾ unaprjeđuje uobičajeni rad Eurodaca.

- Njome se utvrđuju novi rokovi za prijenos podataka o otiscima prstiju, čime se skraćuje vrijeme između uzimanja i slanja otisaka prstiju u središnju jedinicu Eurodaca.
- Tom se uredbom osigurava potpuna usklađenost s najnovijim zakonodavstvom o azilu i bolje zadovoljavaju zahtjevi za zaštitu podataka.

- Baza podataka Eurodaca do sada se mogla rabiti samo u svrhu azila. Zahvaljujući novoj uredbi, nacionalne policijske snage i Europol mogu uspoređivati otiske prstiju povezane s nacionalnim istragama s onima iz Eurodaca. To se događa u strogo kontroliranim uvjetima i samo radi sprječavanja, otkrivanja i istrage ozbiljnih zločina i terorizma.
 - Posebne zaštitne mjere obuhvaćaju zahtjev za provjeru svih dostupnih kaznenih evidencija te potom ograničavanje pretraga na samo najteža kaznena djela, kao što su ubojstvo i terorizam.
 - Osim toga, prije provjere u Eurodacu policijska tijela moraju usporediti otiske prstiju s viznim informacijskim sustavom (ako je dopušteno).
 - Policijske provjere ne smiju se obavljati redovito, nego samo kao zadnja mogućnost kada su ispunjeni svi drugi uvjeti pristupa.
 - Podaci dobiveni iz Eurodaca ne smiju se posredovati trećim zemljama.

⁽¹⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 2725/2000 od 11. prosinca 2000. o osnivanju sustava „Eurodac“ za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Dublinske konvencije.

⁽²⁾ Uredba (EU) br. 603/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o osnivanju sustava „Eurodac“ za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) br. 604/2013 o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenog u jednoj od država članica od strane državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva i o zahtjevima tijela za provedbu zakona država članica i Europolu za usporedbu podataka s podacima u sustavu „Eurodac“ radi provedbe zakona, i o izmjenama Uredbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (preinačena) (primjenjivo od 20. srpnja 2015.).

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili posteri/karte:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
kod delegacija u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatan poziv bilo gdje iz EU-a) (*).

(*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (mada neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Pretplate koje se plaćaju:

- kod jednog od prodajnih predstavnika Ureda za publikacije Europske unije
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).

ISBN 978-92-79-34631-6



9 789279 346316

doi:10.2837/71039



Ured za publikacije