

Razvoj zajedničkog europskog sustava azila

Goranka Lalić*

U državama zapadne Europe 1990-ih povećava se broj osoba koje traže međunarodnu zaštitu. Suočene s velikim izbjegličkim krizama, a u kontekstu proklamirane slobode kretanja na području Europske unije i postojećih razlika u nacionalnim sustavima azila, države članice intenzivnije razvijaju suradnju na području azila i migracija. Do stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama 1. svibnja 1999. područje policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima pripadalo je tzv. »trećem stupu« prema kojem su politika azila, migracijska politika i politika vezana uz državljane trećih zemalja definirane samo kao »pitanja od zajedničkog interesa« i pripadala su u suverena prava država članica. Ugovorom iz Amsterdama ustanovljuje se »zajednički europski sustav azila«, a zajednička politika azila postaje dijelom »prvoga stupa«.

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u procesu pridruživanja EU Republika Hrvatska preuzela je obvezu implementiranja načela i pravila pravne stečevine Europske unije u nacionalno zakonodavstvo, koja obuhvaća i pravila o azilu, u okviru Poglavlja 24.: Pravda, sloboda i sigurnost.

Ključne riječi: azil, *acquis*, Europska unija

* Goranka Lalić, Hrvatski pravni centar, Zagreb (Croatian Law Centre, Zagreb)

1. Uvod

Općenito, azilom se smatra zaštita koju pruža država na svom teritoriju osobi koja je pobjegla iz svoje države zbog proganjanja odnosno ugrožavanja života ili ozbiljnog kršenja ljudskih prava.

Osnovni međunarodni dokument koji uređuje područje azila je Konvencija UN o statusu izbjeglica iz 1951. (*Ženevska konvencija*) koja sadržava definiciju izbjeglice i osnovna načela njihove zaštite. Protokol o statusu izbjeglica iz 1967. (*Newyorški protokol*) integralno je povezan s Konvencijom iz 1951.; proširio je njezin doseg, odnosno uklonio vremenska i zemljopisna ograničenja iz definicije pojma izbjeglice u Ženevskoj konvenciji.

U Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. nema, unatoč osjetnom utjecaju Opće deklaracije o ljudskim pravima,¹ spomena prava na azil. Na temelju čl. 3. Konvencije² kojim se zabranjuje mučenje, zaštita se osigurava osobama koje treba protjerati, a za koje se opravdano smatra da bi im osobna sigurnost nakon deportacije mogla biti ugrožena. I Europski sud za ljudska prava prepoznao je važnost čl. 3. u mnogim svojim presudama.³

Začetak rasprave o pitanjima azila na razini Europske unije (u to vrijeme Europske zajednice) javlja se 1980-ih potaknut povećanim brojem tražitelja azila zbog promjena u migracijskim tokovima u cijelom svijetu. Do promjena u globalnim migracijskim kretanjima dolazi zbog različitih razloga, koji uključuju produbljivanje jaza između gospodarski razvijenih industrijskih zemalja bogatog Zapada s jedne strane, i siromašnih država u razvoju s druge strane, porast broja svjetskog stanovništva, osobito u zemljama u razvoju, globalne klimatske promjene koje generiraju velik broj »ekoloških« izbjeglica, raspad Istočnog bloka i nastanak novih nacionalnih država te rast broja etničkih sukoba. Ratovi, građanski ratovi, sukobi i različiti oblici diskriminacije i dalje su globalni problem. Devedesetih godina prošlog stoljeća Europa se suočila s velikim brojem izbjeglica, s posljedicama u gospodarstvu, sigurnosti i kulturi. »Masovna kretanja stanovništva

¹ U čl. 14. Opće deklaracije o ljudskim pravima tako se navodi da »svatko ima pravo tražiti i uživati u drugim zemljama utočište od proganjanja«.

² »Nitko se ne smije podvrgnuti mučenju ni nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni.«

³ Više u: Lambert H., *Article 3 of the European Convention on Human Rights and the Protection of Refugees and Rejected Asylum-Seekers against Refoulement from Europe*, European Convention on Human Rights and Protection of Persons in Need of International Protection, Chisinau, 2000., 77–87.

otvorila su brojna pitanja etničke ravnoteže u odredišnim zemljama, pitanja suvereniteta i državljanstva, raspoložive radne snage, nezaposlenosti, ksenofobije, perspektive multikulturalnosti te zaštite ljudskih prava.«⁴

Istodobno, razvoj ideje ukidanja unutarnjih granica između država članica i nesmetan protok dobara, kapitala i ljudi suočio je države članice s problemom ilegalnih migracija općenito, ali i s pitanjem usklađivanja nacionalnih sustava azila, odnosno doveo je do djelomičnog odricanja suverenosti nad kontrolom slobodnog kretanja građana iz trećih država.

Suradnja u području azila usmjerena je prvenstveno na zaštitu unutarnje sigurnosti, odnosno pojačanu kontrolu vanjskih granica i ograničavanje uvjeta ulaska na teritorij (politika viza, suradnja policije i pravosudnih tijela).

Razvoj ideje zajedničke politike azila oživotvoruje se donošenjem Ugovora iz Amsterdama 1997. koji je prekretnica u razvoju zajedničkih politika u području azila. Tim se ugovorom ustanovljuje tzv. *zajednički europski sustav azila*, koji će se temeljiti na zajedničkim minimalnim standardima. Stoga i ovdje razvoj dijelimo na razdoblje prije i poslije stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama.

2. Razdoblje prije Ugovora iz Amsterdama

Počeci suradnje država članica u području imigracije, azila i policijske suradnje javljaju se od 1975. Dvanaest država članica, na inicijativu Velike Britanije, 1976. osniva grupu TREVI⁵ u cilju borbe protiv terorizma i koordinacije policijske suradnje u borbi protiv terorizma. Članovi grupe TREVI bili su ministri unutarnjih poslova, a osnovana je kao međudržavno tijelo, isključujući institucije EU. U okviru grupe TREVI osnovano je nekoliko radnih skupina, koje su se trebale pozabaviti različitim područjima suradnje, uključujući razmjenu informacija o terorističkim aktivnostima, razmjenu znanja o radu policije i edukaciji te suradnju u području nuklearne sigurnosti.⁶

⁴ S. Tatalović, Nacionalna i međunarodna sigurnost, Politička kultura, Zagreb, 2006., str. 128.

⁵ Terrorism, Radicalism, Extremism and Violence International

⁶ Informacije o rezultatima i radu skupine TREVI nisu javno dostupne jer se zapisnici sa sastanaka smatraju tajnim (tako u: Vink, M. *Domestic Politics and the Emerging European Immigration Regime: From Free Movement to a Harmonized Asylum Policy?* presented at the 29th ECPR Joint Sessions of Workshops WS 24 'Immigration, »Integration and European

Jedinstveni europski akt⁷ dao je europskoj političkoj suradnji službeni okvir te omogućio prilagodbe potrebne za postizanje unutarnjega tržišta. Njime je prvi put značajnije modificiran Rimski ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici: dani su pravni temelji, definirane nove nadležnosti Zajednice, pokrenuta je suradnja u području vanjskih poslova, proširene ovlasti Europskoga parlamenta te pojednostavnjeno donošenje odluka u Vijeću ministara. U čl. 8.a. navodi se da je slobodno kretanje osoba jedan od elemenata za uspostavu jedinstvenog tržišta i uvodi se u područje nadležnosti Zajednice.

U ostvarivanju navedenog cilja, koordinacija aktivnosti vezanih za unutarnje i vanjske granice postaje važno pitanje. Stoga je u okviru grupe TREVI osnovana *Ad hoc* grupa o imigraciji s ciljem koordinacije viznih politika i nacionalnih sustava azila, u kojoj su, osim ministara nadležnih za pitanje imigracije, sudjelovali i promatrači Europske komisije.

Premda Bijela knjiga⁸ Europske komisije iz 1985. sadržava preporuke o slobodi kretanja osoba, i dalje se pitanja pravosuđa i unutarnjih poslova rješavaju u okviru međudržavne suradnje.

Navedene rane mjere za koordinaciju politika imigracije i azila nisu davale previše ovlasti institucijama Europske unije, niti su bile pravno obvezujuće za države članice, i kao takve pokazale su se nezadovoljavajućima.

U srpnju 1990. učinjen je bitan pomak u razvoju zajedničke politike azila donošenjem Sporazuma o određivanju države odgovorne za razmatranje zahtjeva za azilom postavljenog u nekoj od država članica EZ (Dublinska konvencija).⁹ Konvencija je 2003. zamijenjena Dublinskom uredbom.

Ugovor iz Maastrichta,¹⁰ koji je stupio na snagu 1. studenog 1993., donio je, stvaranjem Europske unije, novu načelno europsku orijentaciju u području azila, no njime nije regulirano pravo na azil na razini Zajednice. Čak naprotiv, njime je samo pored »prvoga stupa« (Europske zajednice) i »drugoga stupa« (zajedničke sigurnosne i vanjske politike), utemeljen i »treći stup« za područje policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima koji je, ne narušavajući nadležnosti Europske zajednice, politiku azila,

Union: Institutional Practices and Normative Challenges«, Grenoble, France, 6–11 April 2001).

⁷ *Single European Act* (1986), Official Journal L 169 of 29 June 1987.

⁸ *Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council* (Milan, 28–29 June 1985), COM(85) 310, June 1985.

⁹ *Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities*, OJ C 254 of 19 August 1997.

¹⁰ *Treaty on European Union*, OJ C 191 of 29 July 1992.

useljeničku politiku i politiku vezanu uz državljane trećih zemalja definirao samo kao »pitanja od zajedničkog interesa«. Države članice su, dakle, utoliko zadržale svoje nadležnosti, s obvezom međusobnog savjetovanja i razmjenjivanja informacija unutar Europskog vijeća radi usklađenog djelovanja, pri čemu Vijeće dobiva ovlast da na prijedlog jedne države članice, ili Komisije, donese »zajednička stajališta« ili »zajedničke mjere« i »pripremi konvencije kojih će donošenje predlagati državama članicama« (članci K.3. i K.4. Ugovora).

Međutim, međudržavna suradnja nije dala značajne rezultate: usvojeno je samo nekoliko nepotpunih i neobvezujućih rezolucija i odluka (o očito neutemeljenim zahtjevima za azil,¹¹ o harmoniziranom pristupu pitanjima sigurnih trećih zemalja i sigurnih zemalja podrijetla,¹² o minimalnim jamstvima za postupak azila,¹³ i drugo¹⁴).

Ranih devedesetih povećao se broj zahtjeva za azilom u EU iz europskih zemalja (područje bivše Jugoslavije), kao i iz neeuropskih zemalja (Iraka, Afganistana). Povećan broj zahtjeva dovodi do pritiska na sustave azila država članica, no one, umjesto odobravanja izbjegličkog statusa osobama kojima je bila potrebna međunarodna zaštita, razvijaju paralelne sustave zaštite. Razvija se institut tzv. privremene zaštite koja označuje postupak kojim određena država bez prethodnog pojedinačnog utvrđivanja izbjegličkog statusa pruža privremenu zaštitu osobama koje masovno dolaze na teritorij te države zbog sukoba ili općeg nasilja u njihovoj zemlji porijekla.

¹¹ *Resolution adopted 30 November 1992 on manifestly unfounded applications for asylum*, Document WG I 1282 REV.

¹² *Resolution adopted 30 November 1992 on a harmonised approach to questions concerning host third countries*, Document WG I 1283.

¹³ *Council Resolution of 20 June 1995 on minimum guarantees for asylum procedures*, OJ 274 of 19 September 1996.

¹⁴ Ovdje možemo navesti sljedeće dokumente: *Joint Position of 4 March 1996 defined by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union on the harmonized application of the definition of the term 'refugee' in Article 1 of the Geneva Convention of 28 July 1951 relating to the status of refugees*, OJ L 63 of 13 March 1996; *Council Resolution 97/C 221/03 of 26 June 1997 on unaccompanied minors who are nationals of third countries*, OJ C 221 of 19 July 1997; *Council Decision of 26 June 1997 on monitoring the implementation of instruments adopted concerning asylum*, OJ L 178 of 7 July 1997; *Council Decision of 4 March 1996 on an alert and emergency procedure for burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis*, OJ L 063 of 13 March 1996; *Council Decision of 23 November 1995 on publication in the Official Journal of the European Communities of acts and other texts adopted by the Council in the field of asylum and immigration*, OJ C 274 of 19 September 1996; *Council Resolution of 25 September 1995 on burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis*, OJ C 262 of 7 October 1995.

Istodobno su se države članice suočavale s povećanjem broja zahtjeva za azilom koje su smatrale »očito« neuteemeljenima, jer su ih podnosili ekonomski migranti – osobe koje su napustile svoju zemlju porijekla isključivo iz ekonomskih razloga ili da bi poboljšale svoj materijalni status. Takav migrant ne ispunjava kriterije za dobivanje izbjegličkog statusa i stoga nema pravo na međunarodnu zaštitu kao izbjeglica. U tadašnjim nacionalnim sustavima azila zakonodavna rješenja nisu omogućivala brzu identifikaciju i izdvajanje očito neuteemeljenih zahtjeva.

Osjetno su se povećali krijumčarenje i trgovanje ljudima, a broj zahtjeva za azilom osobito se povećao u državama članicama koje su u većem postotku odobravale zaštitu, u kojima je postojala bolja dostupnost tržištu rada i različite mogućnosti za integraciju.

Kao rezultat svega navedenog, među državama članicama pojavila se ideja o usklađenju pravila i prakse na razini Zajednice.

3. Nakon Ugovora iz Amsterdama

Ugovor iz Amsterdama,¹⁵ koji je stupio na snagu 1. svibnja 1999. te kojim je u Ugovor o EZ-u ubačen novi naslov IV. (čl. 61. do 69.), prekretnica je za europsko pravo azila. Veliki dijelovi dotadašnjeg »trećeg stupa« prebačeni su sada u »prvi stup« prava Zajednice, uključujući pravo azila, politiku viznog režima, nadzor vanjskih granica, politike vezane uz slobodu kretanja osoba te pravosudnu suradnju u građanskopravnim pitanjima. Tako su znatni elementi unutarnje i pravosudne politike, i to oni koji su prije sloveli kao tradicionalno neupitna područja nacionalne suverenosti, prebačeni na Zajednicu.

Najvažnija odredba Ugovora iz Amsterdama kojom se uređuje politika azila jest čl. 63., prema kojemu Vijeće, sukladno postupku iz čl. 67., u razdoblju od pet godina nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama donosi mjere koje se odnose na azil, a skladu sa Ženevskom konvencijom i Newyorškim protokolom te drugim mjerodavnim ugovorima, u sljedećim područjima:

- kriteriji i mehanizmi za utvrđivanje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azilom državljanina treće zemlje u jednoj od država članica (čl. 63., točka 1.a);

¹⁵ *Treaty establishing the European Community* (Consolidated version 1997), Official Journal C 340 of 10 November 1997.

- minimalne standarde za prihvat tražitelja azila u državama članicama (čl. 63., točka 1.b);
- minimalne standarde za priznavanje statusa izbjeglice državljanima trećih zemalja (čl. 63., točka 1.c);
- minimalne standarde o postupcima za priznavanje i oduzimanje statusa izbjeglice u državama članicama (čl. 63., točka 1.d),
- minimalne standarde za pružanje privremene zaštite prognanicima iz trećih zemalja koji se ne mogu vratiti u zemlju podrijetla i osobama kojima je iz drugih razloga potrebna međunarodna zaštita (čl. 63., točka 2.a),
- potpora ravnomjernom raspoređivanju tereta prijehva i posljedica prijehva izbjeglica i prognanika (čl. 63., točka 2.b).

Na osnovi čl. 61. t. 1.a, za dvije od navedenih mjera predviđen je obvezujućí vremenski rok od pet godina nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, odnosno 1. svibnja 2004. Riječ je o kriterijima i mehanizmima određivanja države članice odgovorne za provjeru pojedinog zahtjeva za azilom kao i o minimalnim standardima glede privremene zaštite prognanih osoba iz trećih zemalja. Za preostale spomenute mjere Ugovor iz Amsterdama ne predviđa rok.

Ne sasvim beznačajno ograničenje nadležnosti Zajednice predviđeno je čl. 64., t. 1. Ugovora iz Amsterdama, koji određuje da glava IV. Ugovora ne utječe na odgovornost država članica s obzirom na očuvanja pravnog poretka i zaštite unutarnje sigurnosti. Na taj se način ističu ovlasti nacionalnih upravnih i policijskih službi, a tijelima Zajednice oduzimaju se izvršne ovlasti.

U slučaju krizne situacije¹⁶ u jednoj državi članici ili u više njih zbog neočekivanog priljeva državljana trećih zemalja, prema čl. 64. t. 1. Vijeće može, kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije, donijeti privremene mjere u korist pogođene države članice, u trajanju od najviše šest mjeseci.

Razvoj zajedničkog europskog sustava azila tražio je donošenje obvezujućih dokumenata kojima bi se postavili zajednički standardi i operativne strategije. Zajednički minimalni standardi istovremeno su imali namjeru dopustiti državama članicama održanje visoke razine diskrecije u provedbi sustava azila. Prihvaćeno je da bi načela supsidijarnosti i proporcionalnosti trebala biti priznata na području azila i migracija: Zajednica bi trebala

¹⁶ Npr. problemi s opskrbom, politička destabilizacija, unutarnje političke krize većih razmjera, i drugo.

djelovati samo u slučaju kada država članica ne bi mogla zadovoljavajuće ispuniti ciljeve predložene i planirane aktivnosti.

Osnovni ciljevi i načela zajedničke politike azila utvrđeni su na sastanku Europskog vijeća, održanom u Tampereu u listopadu 1999. U zaključcima predsjedništva¹⁷ Vijeće je ponovo potvrdilo važnost sustava azila, kako na razini Unije, tako i na razini država članica, te utvrdilo da je »suglasno raditi na uspostavi zajedničkog sustava azila koji bi se temeljio na potpunosti i općoj primjeni Ženevske konvencije i na taj način osiguravao da nitko ne može biti vraćen na mjesto progona, tj. poštovanje načela zabrane protjerivanja« (dio A.A. Zajednička politika EU u području azila i migracija, II.A. Zajednički europski sustav azila, točka 13.). Dugoročno, Vijeće utvrđuje da bi pravila Zajednica trebala voditi do zajedničkog postupka priznavanja azila i jednakog statusa svih osoba kojima je priznat azil, u cijeloj Uniji.

Na sastanku Vijeća održanom u studenom 2004. prihvaćen je tzv. Haški program¹⁸ – petogodišnji program suradnje u pravosuđu i unutarnjim poslovima, koji određuje smjernice politike EU na području sigurnosti, slobode i pravde. Programom se definiraju mjere koje treba provesti u pogledu slobode, sigurnosti i pravde do 2010. Jedno od deset prioritarnih područja Programa je i uspostava zajedničkog europskog sustava azila na temelju efikasne i usklađene procedure i u skladu s vrijednostima EU i humanitarnom tradicijom.¹⁹

U petogodišnjem razdoblju od 1999. do 2004. Vijeće je, na temelju nadležnosti utemeljenih čl. 63. Ugovora iz Amsterdama, donijelo mjere kojima se utvrđuje država odgovorna za razmatranje zahtjeva za azilom, uvjeti prijeha, kriteriji za priznavanje statusa izbjeglice te postupak priznavanja izbjegličkog statusa.

Najveći dio dokumenata o azilu donesen je u obliku direktiva koje su postavile zajedničke minimalne standarde, dok države članice mogu birati najprimjerenije oblike i metode za njihovu provedbu u vlastitim nacionalnim sustavima azila.

¹⁷ Presidency conclusions, Tampere European Council, 15/16 October 1999, A.A.

¹⁸ The Hague Programme: ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice [COM(2005) 184 final].

¹⁹ U lipnju 2006. Europska komisija predstavila je Izvješće o provedbi Haškog programa u 2005. (vidi *Strengthening freedom, security and justice in the European Union: Report on the implementation of the Hague programme for 2005 (The so-called »scoreboard plus«*), SEC (2006) 0813, SEC (2006) 0814). Šire konzultacije o drugoj fazi izgradnje zajedničkog sustava azila započele su predstavljanjem Zelene knjige u lipnju 2007. (vidi *Green Paper of 6 June 2007 on the future common European asylum system* [COM (2007) 301].

4. Najvažniji dokumenti pravne stečevine o azilu

4.1. Direktiva o privremenoj zaštiti

Direktiva²⁰ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za davanje privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba i o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica i snošenja posljedica prihvata tih osoba odnosi se na osobe koje su izbjegle s područja oružanog sukoba ili lokalnog nasilja i one koje su u ozbiljnoj opasnosti od sustavnog ili općeg kršenja ljudskih prava, ili su i same bile žrtve takvih povreda ljudskih prava. U takvim slučajevima Direktiva ne predviđa individualno provjeravanje je li riječ o progonu. Proglasiti masovni priljev ljudi može Europsko vijeće kvalificiranom većinom, na prijedlog Komisije. Načelno će privremena zaštita propisana Direktivom trajati samo jednu godinu, a može biti produžena na najviše dvije godine. Za vrijeme zaštite, koja se sufinancira sredstvima iz Europskog fonda za izbjeglice, prognanima mora biti omogućen odgovarajući smještaj i eventualno socijalne usluge. Pod određenim uvjetima jamči im se pravo na rad, a ako su mlađi od 18 godina, imaju pravo na pristup obrazovnom sustavu odnosno države članice te pravo na spajanje obitelji ako su drugi članovi obitelji dobili privremenu zaštitu u drugim državama članicama. U svakom trenutku osobe pod privremenom zaštitom imaju pravo na podnošenje zahtjeva za azilom. Nakon prestanka privremene zaštite uslijedit će povratak, uz dužno uvažavanje ljudskog dostojanstva i bez ugrožavanja zdravlja povratnika.

4.2. Direktiva o prihvatu

Direktiva²¹ od 27. siječnja 2003. o utvrđivanju minimalnih standarda za prihvata tražitelja azila u državama članicama odnosi se na sve državljane trećih zemalja i na osobe bez državljanstva koje su na granici ili na teritoriju pojedine države zatražile azil. Tražitelj azila ima pravo biti obaviješten u razumnom roku od najviše 15 dana od podnošenja zahtjeva za azilom o predviđenim uslugama i obvezama vezanim uz prihvata. Jamči se pravo na

²⁰ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, OJ L 212 of 7 August 2001.

²¹ Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, OJ L 31 of 6 February 2003.

informacije, po mogućnosti na jeziku koji tražitelj azila razumije, o organizacijama koje pružaju pravne usluge i zastupanje i mogu mu pomoći u svezi s uvjetima prijeha, uključujući i medicinsku skrb. Takvoj osobi mora se izdati i dokument o njezinu pravnom statusu tražitelja azila. Jamči se sloboda kretanja tražitelja azila, uz njezino ograničavanje pod određenim pretpostavkama, primjerice radi očuvanja javnog reda. Države članice odredit će razdoblje, počevši od dana podnošenja zahtjeva za azilom, tijekom kojega tražitelj azila neće imati pristup tržištu rada. Ako se u roku godine dana od podnošenja zahtjeva za azilom, a bez krivnje tražitelja azila, ne donese prvostupajnska odluka, države članice odlučit će pod kojim će se uvjetima tražitelju azila omogućiti pristup tržištu rada. Maloljetnim tražiteljima azila i maloljetnim članovima obitelji tražitelja azila jamči se pristup sustavu obrazovanja pod sličnim uvjetima koje imaju državljani odnosno države. Tražitelj azila ima pravo da mu se materijalnim uvjetima prijeha omogući životni standard koji osigurava njegovo zdravlje i zadovoljenje životnih potreba. Određeno je da za smještaj tražitelja azila u obzir dolaze, između ostalog, i prihvatni centri, uz osiguranje primjerenoga standarda u prihvatnim centrima i zaštite obiteljskog života tražitelja azila.

4.3. Dublinska uredba

Uredba²² Vijeća Europske unije br. 343/2003 od 18. veljače 2003. ili Dublinska uredba (Dublin II Regulation) mehanizam je koji je, stupivši na snagu u rujnu 2003., zamijenio do tada važeću Dublinsku konvenciju (Dublin Convention), a temelji se na pretpostavci da u svakom pojedinom slučaju samo jedna država članica Europske zajednice može i mora biti odgovorna za cjelokupni postupak neovisnog ispitivanja zahtjeva za azil.

Uredba se, prema čl. 29., primjenjuje na zahtjeve za azilom podnesene nakon 1. rujna 2003. i direktno je obvezujuća za države članice.

Osnovna je svrha Dublinske uredbe postavljanje kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za postupanje na temelju zahtjeva za azilom podnesenog u nekoj od država članica od državljanina trećih zemalja (svaka osoba koja se ne smatra državljaninom EU u smislu čl. 17. Ugovora o osnivanju Europske zajednice), na temelju pravila koja nalažu

²² Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, OJ L 50 of 25 February 2003.

tražiteljima azila da zatraže azil u prvoj europskoj zemlji na teritorij koje stupe, neovisno o aktualnoj politici azila te zemlje.

Uredba uspostavlja hijerarhiju kriterija za utvrđivanje države članice odgovorne za postupanje po pojedinom zahtjevu za azil kako bi se osiguralo da svaki takav podneseni zahtjev razmatra i o njemu odlučuje jedna od država članica EU i da bi se spriječilo višestruko podnošenje jedne osobe zahtjeva za azil. Time se ne ugrožava ovlast nenadležne države članice da iz humanitarnih ili osobito obiteljskih razloga provjeri zahtjev za azilom, ako to želi tražitelj azila.

Uredba se temelji na pretpostavci da će tražitelj azila imati jednak pristup sustavu azila i zaštiti u svakoj od država članica. No, u državama članicama i nadalje postoje velike razlike u sustavima azila, posebno s aspekta kvalitete zaštite koja se pruža tražiteljima azila odnosno izbjeglicama te standarda prihvata.²³ Osobito se to odnosi na članice koje čine tzv. vanjsku granicu EU, koje pokazuju tendenciju smanjivanja korpusa prava tražitelja azila, ali i na probleme u integraciji priznatih izbjeglica.

Kao rezultat navedenih razlika u sustavima azila država članica, zahtjevi za azil osoba koje su transferirane na temelju dublinskog sustava često se ne razmatraju ili im se čak onemogućuje pristup postupku za utvrđivanje izbjegličkog statusa.²⁴

4.4. Direktiva o spajanju obitelji

Direktiva²⁵ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji određuje uvjete pod kojima se ostvaruje pravo na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji legalno borave na teritoriju država članica. U Direktivi se navodi da je spajanje obitelji nužno za omogućivanje obiteljskog života i pomaže pri stvaranju socijalno-kulturne stabilnosti olakšavajući integraciju, ali omogućuje i unapređenje gospodarskog i socijalnog povezivanja, kao temeljnog cilja Zajednice. Članovima obitelji smatraju se supružnik, ma-

²³ Standardi prihvata označavaju niz mjera za postupanje s tražiteljima azila, od trenutka podnošenja zahtjeva u zemlji ili na granici, do konačne odluke o njihovu statusu; odnose se između ostalog na slobodu kretanja i pritvor, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, financijsku pomoć, smještaj, registraciju i dokumentaciju.

²⁴ Tako npr. u Grčkoj (za više informacija vidi: Papadimitriou P. N., Papageorgiou, I. F., *The New »Dubliners«: Implementation of European Council Regulation 343/2003 (Dublin-II) by the Greek Authorities*, *Journal of Refugee Studies* 2005, str. 299–318).

²⁵ *Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification*, OJ L 251 of 3 October 2003.

loljetna djeca, uključujući i usvojenu djecu, a države članice mogu odobriti spajanje obitelji i rodacima u prvom koljenu ako ih osoba uzdržava i ovisne su o njoj, odrasloj neoženjenoj djeci koja su objektivno nesposobna brinuti se o svojim potrebama zbog zdravstvenog stanja te nevjenčanom partneru s kojim je u dokazanoj stabilnoj i dugotrajnoj vezi.

Za izbjeglice su utvrđeni povoljniji uvjeti za spajanje obitelji, koji uključuju i mogućnost spajanja obitelji širem krugu srodnika, ako su ovisni o izbjeglicima, te neprimjenjivanje roka od dviju godina zakonitog boravka na teritoriju države članice.

4.5. Direktiva o kvalifikaciji

Direktiva²⁶ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljanina trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili kao osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita i o sadržaju dodijeljene zaštite usmjerena je, s jedne strane, na osiguranje primjene zajedničkih kriterija za identifikaciju osoba kojima je istinski potrebna međunarodna zaštita, a s druge strane na osiguranje dostupnosti minimalnih standarda u svim državama članicama.

U definiranju pojma izbjeglice koristi se definicija koju predviđa Ženevska konvencija, a prema kojoj se izbjeglicom smatra osoba koja se ne nalazi u zemlji svoga državljanstva i koja se zbog osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog mišljenja ne može, ili se zbog tog straha ne želi staviti pod zaštitu dotične države; ili osoba bez državljanstva koja se nalazi izvan zemlje prethodnog boravišta, a koja se ne može, ili se zbog tog straha ne želi vratiti u tu državu. Zaštita se neće pružiti tražiteljima koji su zaštitu mogli potražiti u nekom drugom dijelu zemlje podrijetla (alternativa unutarnjeg bijega). Direktiva uvodi institut supsidijarne zaštite,²⁷ utvrđuje kva-

²⁶ Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, OJ L 304 of 30 September 2004.

²⁷ Ta se zaštita odobrava tražitelju azila koji ne ispunjava uvjete za priznavanje prava na azil, ali postoji opravdana sumnja da bi povratkom u zemlju podrijetla bio suočen sa stvarnom opasnošću od ozbiljne nepravde i koji se ne može ili se zbog te opasnosti ne želi staviti pod zaštitu zemlje podrijetla. Direktivom se osobama pod supsidijarnom zaštitom, koja je privremenog karaktera, ograničava pristup nekim važnim pravima, kao na primjer programima integracije i zapošljavanju.

lifikacije za status izbjeglice, koje uključuju djela progona, razloge za progon te razloge za isključenje i prestanak izbjegličke i supsidijarne zaštite.

U poglavlju pod nazivom: Sadržaj međunarodne zaštite utvrđuju se prava izbjeglica koja uključuju zaštitu od vraćanja (*non-refoulement*),²⁸ pristup informacijama na jeziku koji razumiju, održavanje načela jedinstva obitelji, dozvolu boravka, putne dokumente te pristup tržištu rada, obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, smještaju, programima integracije i socijalnoj skrbi. Sloboda kretanja unutar države članice dopušta se pod istim uvjetima i ograničenjima predviđenim za ostale legalno nastanjene državljane trećih zemalja.

Direktivom se utvrđuju i vršitelji progona ili ozbiljne nepravde, između kojih se navode i nedržavni elementi kao vršitelji progona, pod određenim pretpostavkama.

4.6. Direktiva o proceduri

Direktiva²⁹ od 1. prosinca 2005. o minimalnim standardima u postupku priznavanja i oduzimanja izbjegličkog statusa u državama članicama odnosi se na državljane trećih zemalja ili apatride koji su podnijeli zahtjev za azil ili kojima je odobren izbjeglički status. Usklađivanje pravila u postupcima za priznavanje izbjegličkog statusa trebalo bi pomoći u ograničavanju sekundarnih kretanja podnositelja zahtjeva za azilom između država članica kad je takvo kretanje prouzročeno različitostima u pravnim sustavima. Direktivom se određuju postupovna jamstva za tražitelje azila, koja uključuju pristup postupku i pružanje informacija o postupku, pravo na ostanak u državi članici do okončanja postupka, provođenje osobnog saslušanja o zahtjevu, pravo na prevoditelja, pravo na pravnu pomoć i zastupanje te pravo biti obaviješten o odluci tijela koje rješava zahtjev. Uspostavljaju se minimalni standardi glede postupka odlučivanja o zahtjevu, koji uključuju individualno, objektivno i nepristrano razmatranje zahtjeva tijela kojeg je osoblje specijalizirano za pravo azila i educirano upravo za

²⁸ To je ključno načelo izbjegličkog prava koje zabranjuje državama da protjeraju ili na bilo koji način vraćaju izbjeglice u zemlju njihova podrijetla ili neku drugu zemlju u kojoj bi njihovi život ili sloboda bili ugroženi odnosno gdje bi bili izloženi riziku od proganjanja. To načelo dio je međunarodnog običajnog prava i obvezuje sve države, bez obzira na to jesu li potpisnice Ženevske konvencije.

²⁹ Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, OJ L 326 of 13 December 2005.

tu svrhu. Odluka o zahtjevu trebala bi biti donesena u što kraćem roku. Tražiteljima azila zajamčeno je pravo na učinkovit pravni lijek u slučaju negativne prvostupanske odluke, pred sudom ili tribunalom.

Direktivom se uspostavlja minimalni standardi i za neke posebne institute i slučajeve, kao što su neprihvatljivi zahtjevi, sigurna treća zemlja, očito neutemeljeni zahtjevi, sigurna zemlja podrijetla, naknadni zahtjevi i postupak oduzimanja izbjegličkog statusa.

5. Umjesto zaključka

S obzirom na harmonizaciju hrvatskih propisa i prakse s europskim *acquis*, koja je u tijeku, zanimljivo je vidjeti kako je teklo usklađivanje nacionalnih sustava azila na razini Zajednice. Suradnja na području tog suverenog prava svake države nije bila jednostavna i često je bila usmjerena smanjivanju standarda zaštite izbjeglica koju propisuju međunarodni dokumenti, a koji obvezuju i države članice. No, pitanja ilegalnih migracija, krijumčarenja i trgovanja ljudima, izigravanja prava azila od ekonomskih migranata te sve veća kompleksnost zahtjeva za zaštitom, popraćena povećanim brojem tražitelja azila, potaknula su potrebu usklađivanja nacionalnih politika donošenjem zajedničkih standarda na razini Zajednice. Različiti promatrači, kao što su npr. nevladine organizacije za zaštitu izbjeglica, napominju da države članice (pre)veliki naglasak stavljaju na brzo rješavanje očito neutemeljenih zahtjeva za azil, na odbijanje tražitelja koji ne mogu dokazati svoj identitet, ograničavanje pristupa teritoriju i postupku azila, kao i ograničavanju slobode kretanja tijekom postupka. Sve to navodi na zaključak da države članice žele stvoriti »tvrdavu Europe«, ekskluzivni klub u koji će moći ući samo odabrani. Pri tome ne treba zaboraviti da će Hrvatska, nakon očekivanog ulaska u punopravno članstvo Unije, biti upravo na njezinoj vanjskoj granici.

Literatura

- Gil-Bazo, M. T. *Refugee status, subsidiary protection, and the right to be granted asylum under EC law*, UNHCR Research Paper No. 136, November 2006
- Lambert, H. *Article 3 of the European Convention on Human Rights and the Protection of Refugees and Rejected Asylum-Seekers against Refoulement from Europe*, European Convention on Human Rights and Protection of Persons in need of International Protection, Chisinau, 2000

- Papadimitriou, P. N.; Papageorgiou, I. F. *The New »Dubliners«: Implementation of European Council Regulation 343/2003 (Dublin-II) by the Greek Authorities*, Journal of Refugee Studies, 2005
- van Selm, J. *European Refugee Policy: is there such a thing?*, UNHCR Working Paper No. 115, May 2005
- Tatalović, S. *Nacionalna i međunarodna sigurnost*, Politička kultura, Zagreb, 2006., str. 128
- Vink, M. *Domestic Politics and the Emerging European Immigration Regime: From Free Movement to a Harmonized Asylum Policy?*, Presented at the 29th ECPR Joint Sessions of Workshops WS 24 'Immigration, Integration and European Union: Institutional Practices and Normative Challenges', Grenoble, France, 6–11 April 2001

Dokumenti

- Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council* (Milan, 28–29 June 1985), COM(85) 310, June 1985
- Single European Act* (1986), Official Journal L 169 of 29 June 1987
- Resolution adopted 30 November 1992 on manifestly unfounded applications for asylum*, Document WG I 1282 REV
- Resolution adopted 30 November 1992 on a harmonised approach to questions concerning host third countries*, Document WG I 1283
- Treaty on European Union*, OJ C 191 of 29 July 1992
- Council Resolution of 25 September 1995 on burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis*, OJ C 262 of 7 October 1995
- Council Resolution of 20 June 1995 on minimum guarantees for asylum procedures*, OJ 274 of 19 September 1996
- Joint Position of 4 March 1996 defined by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union on the harmonized application of the definition of the term 'refugee' in Article 1 of the Geneva Convention of 28 July 1951 relating to the status of refugees*, OJ L 63 of 13 March 1996
- Council Decision of 4 March 1996 on an alert and emergency procedure for burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis*, OJ L 063 of 13 March 1996
- Council Decision of 23 November 1995 on publication in the Official Journal of the European Communities of acts and other texts adopted by the Council in the field of asylum and immigration*, OJ C 274 of 19 September 1996
- Council Decision of 26 June 1997 on monitoring the implementation of instruments adopted concerning asylum*, OJ L 178 of 7 July 1997
- Council Resolution 97/C 221/03 of 26 June 1997 on unaccompanied minors who are nationals of third countries*, OJ C 221 of 19 July 1997
- Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities*, OJ C 254 of 19 August 1997

- Treaty establishing the European Community* (Consolidated version 1997), Official Journal C 340 of 10 November 1997
- Presidency conclusions, Tampere European Council, 15/16 October 1999 (http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#a)
- Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof*, OJ L 212 of 7 August 2001
- Consolidated version of the Treaty establishing the European Community*, OJ C 325 of 24 December 2002
- Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers*, OJ L 31 of 6 February 2003
- Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national*, OJ L 50 of 25 February 2003
- Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification*, OJ L 251 of 3 October 2003
- Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted*, OJ L 304 of 30 September 2004
- Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status*, OJ L 326 of 13 December 2005
- The Hague Programme* (Annex 1 to the Presidency Conclusions of the Brussels European Council, November 2004), (http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/doc/hague_programme_en.pdf)
- The Hague Programme: Ten priorities for the next five years – The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice* (Communication from the Commission), COM(2005)184 final
- Strengthening freedom, security and justice in the European Union: Report on the implementation of the Hague programme for 2005 (The so-called »scoreboard plus«)* SEC (2006) 0813, SEC (2006) 0814
- Green Paper of 6 June 2007 on the future common European asylum system* ŠCOM (2007) 301

Izvještaji

- ECRE, *Broken Promises – Forgotten Principles, an ECRE Evaluation of the Development of EU Minimum Standards for Refugee Protection, Tampere 1999 – Brussels 2004*, June 2004
- Oxfam GB, *Foreign Territory: The Internationalisation of EU Asylum Policy*, 2005
- ECRE, *Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe*, March 2006

DEVELOPMENT OF THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM

Summary

The number of individuals who sought international protection increased in the west European countries during the 1990s. Faced with huge refugee crises and bound by the proclaimed free movement of people in the EU territories and the differences in the national asylum systems, the Member States were developing intensive interstate co-operation in the fields of asylum and migrations. Before the Treaty of Amsterdam entered into force on May 1, 1999, police and judicial co-operation in criminal matters had belonged to the third pillar of the European Union. It meant that asylum policy, migration policy, and policy concerning citizens of the third countries defined merely as »the issues of mutual interest« and belonged to the sovereign rights of the Member States. The Treaty of Amsterdam established »Common European asylum system« and the common asylum policy became part of the first pillar.

*By signing the Stabilisation and Accession Agreement with the EU, Croatia has assumed the obligation to incorporate the principles and rules of the EU *acquis communautaire* in its legislation. This includes the asylum regulations contained in Chapter 24 »Justice, Freedom, and Security«.*

*Key words: asylum, *acquis communautaire*, the European Union*