

Pojmovi sigurne treće zemlje i sigurne zemlje podrijetla i njihov utjecaj na prava tražitelja međunarodne zaštite

Glogovšek Strahovnik, Irena

Postgraduate specialist thesis / Završni specijalistički

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:745333>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-25**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



REPUBLIKA HRVATSKA
SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET

Poslijediplomski specijalistički studij iz europskog prava

Irena Glogovšek Strahovnik

**POJMOVI SIGURNE TREĆE ZEMLJE I SIGURNE
ZEMLJE PODRIJETLA I NJIHOV UTJECAJ NA
PRAVA TRAŽITELJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE**

Specijalistički rad

Mentorica: prof. dr. sc. Iris Goldner Lang

Zagreb, svibanj 2024.

SADRŽAJ

1. UVOD.....	4
2. POVIJESNI PREGLED.....	5
2.1. Dublinski sustav – Dublinska konvencija i Dublinska uredba.....	5
3. VAŽEĆI PRAVNI OKVIR.....	7
3.1. Ugovor o Europskoj uniji, Ugovor o funkcioniranju Europske unije i Povelja o temeljnim pravima Europske unije.....	7
3.2. Uredba Dublin III.....	9
3.3. Direktiva o postupcima azila.....	10
3.4 Uređenje koncepta sigurne treće zemlje i sigurne zemlje podrijetla u pojedininim državama članicama.....	23
4. PRIJEDLOG UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA O UTVRĐIVANJU ZAJEDNIČKOG POSTUPKA ZA MEĐUNARODNU ZAŠTITU U UNIJI I STAVLJANJU IZVAN SNAGE DIREKTIVE 2013/32/EU I UREDBA (EU) 2024/1348 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA OD 14. SVIBNJA 2024. O UTVRĐIVANJU ZAJEDNIČKOG POSTUPKA ZA MEĐUNARODNU ZAŠTITU U UNIJI I STAVLJANJU IZVAN SNAGE DIREKTIVE 2013/32/EU.....	26
5. SUDSKA PRAKSA EUROPSKIH SUDOVA.....	53
6. PRAVNI PROPISI REPUBLIKE HRVATSKE.....	66
6.1. Zakon o azilu 2003.....	67
6.2. Zakon o azilu 2007.....	68
6.3. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti.....	75
7. POSTUPANJE NADLEŽNIH TIJELA U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	81
8. ZAKLJUČAK.....	88

9. LITERATURA.....	91
--------------------	----

1. UVOD

Europska unija je zadnjih godina suočena sa sve većim brojem izbjeglica od kojih su većina tražitelji međunarodne zaštite.

Sustav azila mijenjao se kroz godine, od Dublinske konvencije¹ i Dublinskih uredbi², do Direktive o postupcima azila³.

Radi smanjenja opterećenja sustava (sudova, nadležnih tijela za rješavanje postupaka azila, ostalih institucija), u slučajevima u kojima se smatra da osobe nemaju pravo na azil, odnosno međunarodnu zaštitu, uvodili su se tijekom godina u europsko zakonodavstvo različiti mehanizmi.

Neki od njih su i pojmovi sigurne treće zemlje i sigurne zemlje podrijetla prema kojima se zahtjevi tražitelja međunarodne zaštite rješavaju u ubrzanom postupku i umanjuju se njihova prava.

Cilj ovog rada je kritički analizirati ove pojmove, dati prijedloge za njihove izmjene u cilju što veće zaštite prava tražitelja međunarodne zaštite. Cilj ovog rada je i utvrditi da primjena pojmova sigurne treće zemlje i sigurne zemlje podrijetla, a što se očituje i u rješavanju zahtjeva tražitelja međunarodne zaštite u ubrzanom postupku, umanjuje ljudska prava tražitelja međunarodne zaštite, a pogotovo pravo na pristup sudu, jer tražitelj međunarodne zaštite nema priliku iznijeti svoj slučaj u cijelosti, a nedovoljno mu se objašnjava način na koji može dokazati da njegova zemlja podrijetla ili treća zemlja u kojoj je boravio

1 Konvencija o određivanju države odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil podnesenih u jednoj od država članica europskih zajednica, [1997] OJ C 254

2 Uredba vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. veljače 2003. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje (tzv. Uredba Dublin II), [2003] OJ L 50

Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 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 (tzv. Uredba Dublin III), [2013] OJ L 180

3 Direktiva 2013/32 EU Europskog parlamenta i vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena), [2013] OJ L 180

na svojem putu do zemlje u kojoj traži međunarodnu zaštitu nisu za njega sigurne zemlje.

2. POVIJESNI PREGLED

2. 1. Dublinski sustav – Dublinska konvencija i Dublinska uredba

Dublinska konvencija, punim nazivom Konvencija o određivanju države odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil podnesenih u jednoj od država članica europskih zajednica potpisana je 15. lipnja 1990. godine u Dublinu, a stupila je na snagu 1997. godine.⁴

Iako Dublinska konvencija nije izričito spominjala pojmove sigurne treće zemlje i sigurne zemlje podrijetla, iz njezina teksta i načina primjene moglo se zaključiti da se radi o začecima primjene navedena dva koncepta u europskom pravu azila. Za potrebe ovog rada relevantne su odredbe čl. 3. st. 2., st. 3. i st. 5. Dublinske konvencije koje glase:

„2. Zahtjev će razmatrati samo jedna država članica što će biti određeno prema kriterijima definiranim ovom konvencijom...”

„3. Zahtjev će razmatrati ta država u skladu sa svojim nacionalnim propisima i međunarodnim obvezama.”

4 Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities - Dublin Convention [1997] OJ C 254

„5. Svaka država članica će zadržati pravo da, sukladno nacionalnim propisima, pošalje tražitelja azila u treću državu, u skladu sa odredbama Ženevske konvencije izmijenjene Newyorškim protokolom.“

Kako je već ranije većina država imala međusobne readmisijske sporazume to je u praksi značilo sljedeće. Svaki tražitelj azila koji je prilikom dolaska u zemlju u kojoj je podnio zahtjev za azil prošao kroz zemlju koja se prema unutarnjem pravu zemlje dolaska smatrala „sigurnom“ trećom zemljom mogao je biti vraćen u tu (sigurnu treću) zemlju radi podnošenja zahtjeva za azil u toj zemlji. Npr. Velika Britanija je tada sigurnim trećim zemljama smatrala sve države članice Europske unije kao i SAD, Kanadu, Švicarsku i Norvešku.⁵

Dublinska konvencija bila je na snazi do 16. ožujka 2003. godine kada ju je zamijenila Uredba vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. veljače 2003. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje (tzv. Uredba Dublin II) u čijoj preambuli je navedeno da se sve države članice, poštujući načelo nevraćanja u zemlju ili na državno područje gdje postoji ozbiljna prijetnja osobi koja se vraća, smatraju sigurnim zemljama za državljane trećih zemalja.⁶ U daljnjim odredbama Uredbe Dublin II pojmovi sigurne treće zemlje i sigurne zemlje podrijetla se ne spominju.

Uredbu Dublin II zamijenila je Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za

5 Refugee Council Briefing, August 2002., dostupno na https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/5851/dublin_aug2002.pdf,

6 [2003] OJ L 50

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 (tzv. Uredba Dublin III)⁷ koja je trenutno na snazi.

3. VAŽEĆI PRAVNI OKVIR

3.1. Ugovor o Europskoj uniji, Ugovor o funkcioniranju Europske unije i Povelja Europske unije o temeljnim pravima

Ugovor o europskoj uniji (pročišćena verzija)⁸ u odredbi čl. 3. st. 2. propisuje da Unija svojim građanima nudi područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica, na kojem je osigurano slobodno kretanje osoba zajedno s odgovarajućim mjerama u pogledu nadzora vanjskih granica, azila, useljavanja te sprečavanja i suzbijanja kriminala.

Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija)⁹ u odredbi čl. 67. st. 2. propisuje oblikovanje zajedničke politike azila u okviru Europske unije, koja se temelji na solidarnosti među državama članicama i koja je pravedna prema državljanima trećih zemalja. Zajednička politika azila detaljnije se obrađuje u odredbi čl. 78. koja glasi:

„1. Unija razvija zajedničku politiku azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite čiji je cilj svakom državljaninu treće zemlje kojem je potrebna međunarodna zaštita ponuditi odgovarajući status i osigurati poštovanje načela

7 [2013] OJ L 180

8 [2016] OJ L 202/1

9 [2016] OJ L 202/1

zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja imigranta (non-refoulement). Ta politika mora biti u skladu sa Ženevskom konvencijom od 28. srpnja 1951. i Protokolom od 31. siječnja 1967. o statusu izbjeglica te s drugim odgovarajućim ugovorima.

2. Za potrebe stavka 1., Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, usvajaju mjere za zajednički europski sustav azila koji obuhvaća:

(a) jedinstveni status azila za državljane trećih zemalja koji je na snazi u čitavoj Uniji;

(b) jedinstven status supsidijarne zaštite za državljane trećih zemalja kojima je, bez dobivanja europskog azila, potrebna međunarodna zaštita;

(c) zajednički sustav privremene zaštite za raseljene osobe u slučaju masovnog priljeva;

(d) zajedničke postupke priznavanja i oduzimanja jedinstvenog statusa azila ili supsidijarne zaštite;

(e) kriterije i mehanizme kojima se određuje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil ili supsidijarnu zaštitu;

(f) standarde uvjeta za prihvrat podnositelja zahtjeva za azil ili supsidijarnu zaštitu;

(g) partnerstvo i suradnju s trećim zemljama u svrhu upravljanja priljevom osoba koje podnose zahtjev za azil odnosno supsidijarnu ili privremenu zaštitu.

3. U slučaju da se jedna ili više država članica nađe u kriznoj situaciji zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja, Vijeće, na prijedlog Komisije, može usvojiti privremene mjere u korist dotične države članice ili dotičnih država članica. Vijeće odlučuje nakon savjetovanja s Europskim parlamentom.“

Povelja Europske unije o temeljnim pravima¹⁰ odredbom čl. 18. jamči pravo na azil uz poštovanje pravila iz Ženevske konvencije od 28. srpnja 1951. i Protokola od 31. siječnja 1967. o statusu izbjeglica te u skladu s Ugovorom o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije.

Ugovor o Europskoj uniji, Ugovor o funkcioniranju Europske unije i Povelja Europske unije o temeljnim pravima su primarni izvori europskog prava i sadrže samo temeljne odredbe, odnosno načela koja se odnose na sustav azila. Radi toga nije realno očekivati da bi u navedenim izvorima bio niti naveden, niti uređen pojam sigurne treće zemlje i sigurne zemlje podrijetla. Međutim, navedene odredbe je bitno spomenuti zato što su pravna osnova za donošenje sekundarnih pravnih izvora kao što su uredbe i direktive, koje detaljnije uređuju pojedina pravna područja, pa tako i područje azila, odnosno međunarodne zaštite, a posljedično tome i pojmove sigurne zemlje podrijetla i sigurne treće zemlje.

3.2. Uredba Dublin III

Kao što je već ranije rečeno, Uredbu Dublin II zamijenila je Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 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

¹⁰ [2016] OJ L 202/2

državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka) (tzv. Uredba Dublin III)¹¹ koja je trenutno na snazi.

U uvodnim izjavama ove Uredbe¹², kao i Uredbe Dublin II, navedeno je da se sve države članice koje poštuju načelo zabrane vraćanja, smatraju sigurnim zemljama za državljane trećih zemalja. Međutim, u tekstu Uredbe Dublin III se ide korak dalje, pa odredba čl. 3. st. 3. propisuje da svaka država članica pridržava pravo da, podložno pravilima i zaštitnim mjerama koje su utvrđene u Direktivi 2013/32/EU¹³, podnositelja zahtjeva pošalje u sigurnu treću zemlju. Radi navedenog, za zaključiti je da je Uredbom Dublin III prvi puta izričito u europsko pravo azila izravno uveden koncept sigurne treće zemlje. Uredbom se, s obzirom da se radi o procesnom propisu, nisu detaljno razrađivale okolnosti koje su potrebne da bi se pojedina zemlja smatrala sigurnom, već je to uređeno direktivama.

3.3. Direktiva o postupcima azila

Direktiva 2013/32 EU Europskog parlamenta i vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena)¹⁴, ili kako se skraćeno naziva Direktiva o postupcima azila, u svojem člancima 36. - 38. uređuje koncept sigurne zemlje porijekla i sigurne treće zemlje.

11 [2013] OJ L 180

12 Uvodna izjava (3)

13 Direktiva 2013/32 EU Europskog parlamenta i vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena), [2013] OJ L 180

14 [2013] OJ L 180

Odredbom čl. 36. Direktive o postupcima azila propisani su kriteriji prema kojima se treća zemlja koja je u skladu sa Direktivom označena kao sigurna zemlja porijekla smatra sigurnom zemljom porijekla za određenog podnositelja zahtjeva. To su:

„(a) on ili ona imaju državljanstvo te zemlje; ili

(b) su on ili ona osobe bez državljanstva i prethodno su imali uobičajeno boravište u toj državi,

te on ili ona nisu podnijeli nijedan ozbiljni razlog zbog kojeg bi se moglo smatrati da ta država nije sigurna zemlja porijekla s obzirom na njegove ili njezine posebne okolnosti i za potrebe njegovog ili njezinog ispunjavanja uvjeta kao ovlaštenika na supsidijarnu zaštitu u skladu s Direktivom 2011/95/EU.”

Stavkom 2. navedenog članka je državama članicama prepušteno da u nacionalnom zakonodavstvu utvrđuju daljnja pravila i načine primjene koncepta sigurne zemlje porijekla.

Naprijed navedena odredba je na prvi pogled jasna, postoje dva uvjeta, prvi je da je zemlja označena sigurnom zemljom porijekla u skladu sa Direktivom, a drugi da nije naveden niti jedan ozbiljni razlog zašto ta zemlja ne bi bila sigurna za tražitelja azila. Međutim, postavlja se pitanje što predstavlja ozbiljni razlog i na koji način se dokazuje postojanje ozbiljnog razloga. Tražitelji azila su osobe koje u pravilu sa sobom nemaju nikakvu dokumentaciju (izuzev eventualno putne isprave). Radi toga se dokazivanje u postupku svodi u većini slučajeva na iskaz tražitelja azila prilikom uzimanja zahtjeva i prilikom saslušanja. Treba imati na umu da tražitelji azila ne poznaju pravni sustav države u kojoj traže

azil, niti poznaju pojam ozbiljnog razloga u pravnom smislu te riječi. Ono što tražitelju azila predstavlja ozbiljan razlog, možda tijelu nadležnom za odlučivanje o zahtjevu neće predstavljati ozbiljan razlog, ali pitanje je da li će tražitelj azila biti na to dodatno upozoren i da li će od straha pred javnim tijelima uopće biti u mogućnosti shvatiti što se i koliko detaljno od njega traži prilikom objašnjavanja postojanja ozbiljnog razloga. Isto tako, ono što nadležno tijelo smatra ozbiljnim razlogom, tražitelj azila može smatrati nebitnim za obrazložiti, pa može npr. samo izjaviti da njegova zemlja porijekla nije uređena država kao zemlja u kojoj traži međunarodnu zaštitu smatrajući da su nadležna tijela detaljno upoznata sa stanjem u državi porijekla tražitelja i da nema potrebe dodavati da se radi o npr. nepoštovanju određenih ljudskih prava i na koji način se to manifestira. Radi navedenog, pojam ozbiljnog razloga je poprilično arbitrarno određen u tekstu Direktive o postupcima azila. Osim toga, prema odredbi čl. 31. st. 8. t b) Direktive o postupcima azila, ukoliko podnositelj zahtjeva dolazi iz sigurne zemlje porijekla zahtjevi se mogu razmatrati u ubrzanom postupku ili na granicama ili tranzitnim zonama što zasigurno ne ide u prilog podnositelju zahtjeva već, uz ranije navedene poteškoće objašnjavanja pojma ozbiljnog razloga, dodatno umanjuje prava podnositelja zahtjeva/tražitelja azila. Tako i C. Costello i E. Hancox smatraju da za sve tražitelje azila, skupljanje informacija i oporavak od traumatičnog putovanje može činiti ubrzani postupak neprikladnim.¹⁵

15 Costello, Cathryn and Hancox, Emily, The Recast Asylum Procedures Directive 2013/32/EU: Caught between the Stereotypes of the Abusive Asylum Seeker and the Vulnerable Refugee (February 05, 2015). Forthcoming in V. Chetail, P. De Bruycker & F. Maiani (eds) *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law* (Martinus Nijhoff, 2015), Oxford Legal Studies Research Paper No. 33/2015, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2609897>, str. 27

C. Costello i E. Hancox spominju da je osnovni ideal prema kojem bi postupak azila trebao podjednako zahvaćati sve podnositelje, jer postupak sam po sebi određuje tko je izbjeglica a tko nije, opterećen sa proceduralnom složenošću, jer su različiti zahtjevi usmjereni u različite sustave.¹⁶ Zato možemo sumnjati pomažu li postupci temeljeni na stereotipima u identificiranju onih kojima je potrebna međunarodna zaštita. Tražitelj azila u svojstvu pretpostavljene izbjeglice ostaje nedostižan.¹⁷

Označavanje zemlje kao sigurne zemlje porijekla u skladu sa Direktivom o postupcima azila je detaljnije razrađeno od pojma ozbiljnog razloga, pa tako prema odredbi čl. 37. Direktive o postupcima azila:

- „1. Države članice mogu zadržati ili donijeti zakonodavstvo koje omogućuje, u skladu s Prilogom I., nacionalno označavanje sigurnih zemalja porijekla u svrhe razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.
2. Države članice redovito nadziru stanje u trećim zemljama koje su označile kao sigurne zemlje porijekla u skladu s ovim člankom.
3. Ocjena je li neka zemlja sigurna zemlja porijekla u skladu s ovim člankom temelji se na različitim vrstama izvora informacija, posebno uključujući

16 Costello, Cathryn and Hancox, Emily, The Recast Asylum Procedures Directive 2013/32/EU: Caught between the Stereotypes of the Abusive Asylum Seeker and the Vulnerable Refugee (February 05, 2015). Forthcoming in V. Chetail, P. De Bruycker & F. Maiani (eds) Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law (Martinus Nijhoff, 2015) , Oxford Legal Studies Research Paper No. 33/2015, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2609897>, str. 9

17 Costello, Cathryn and Hancox, Emily, The Recast Asylum Procedures Directive 2013/32/EU: Caught between the Stereotypes of the Abusive Asylum Seeker and the Vulnerable Refugee (February 05, 2015). Forthcoming in V. Chetail, P. De Bruycker & F. Maiani (eds) Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law (Martinus Nijhoff, 2015) , Oxford Legal Studies Research Paper No. 33/2015, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2609897>, str. 45

informacije drugih država članica, EASO-a¹⁸, UNHCR-a¹⁹, Vijeća Europe i drugih mjerodavnih međunarodnih organizacija.

4. Države članice obavješćuju Komisiju o državama koje su, u skladu s ovim člankom, označene kao sigurne zemlje porijekla.”

Iz navedene odredbe proizlazi mogućnost da države članice odrede liste sigurnih zemalja porijekla, ili da ukoliko navedene liste već postoje u pojedinim zakonodavstvima, te liste zadrže, što na prvi pogled ne djeluje loše u smislu ubrzavanja rješavanja zahtjeva uvidom u listu sigurnih zemalja porijekla. Međutim, postavlja se pitanje da li su države koje su odredile liste sigurnih zemalja porijekla nakon toga te liste preispitivale, mijenjale, u skladu sa obvezama navedenim u stavcima 2., 3. i 4. članka 37. i u kojoj mjeri. Pojam „redovitog nadziranja” stanja u tim zemljama je nejasan kao i pitanje obavješćivanja Komisije o tim državama. Nije definirano koliko redovito se treba nadzirati stanje u sigurnim zemljama porijekla, da li je to jednom godišnje, svakih šest mjeseci ili sl. i na koji način se dokazuje da je nadzor proveden, pogotovo iz razloga što živimo u ubrzanom svijetu u kojem se na dnevnoj bazi događaju promjene u pojedinim zemljama imajući u vidu sigurnost istih u smislu pojma sigurnih zemalja definiranih Direktivom o postupcima azila.

18 European asylum suport office, Europski potporni ured za azil, kojeg je dana 19. siječnja 2022. temljem Uredbe (EU) 2021/2303 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 2021. o Agenciji Europske unije za azil i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 439/2010 zamijenila i naslijedila Agencija Europske unije za azil (European Union agency for Asylum (EUAA)).

19 United Nations High Commissioner for Refugees, Visoki povjerenik ujedinjenih naroda za izbjeglice

Na primjer, Republika Hrvatska je Odluku o listi sigurnih zemalja podrijetla u postupku odobrenja međunarodne zaštite donijela 13. svibnja 2016.²⁰ godine i otada ju nije mijenjala. Tijekom 2020. i 2021. godine samo su Austrija, Belgija, Cipar, Francuska, Grčka, Malta, Nizozemska i Švicarska preispitale svoje nacionalne liste sigurnih zemalja porijekla.²¹

Analizirajući tekst odredbe čl. 37. Direktive o postupcima azila za zaključiti je da se zapravo radi o dobroj namjeri zakonodavca koja je provedena u djelo samo djelomično, određivanjem liste sigurnih zemalja porijekla i rijetkim preispitivanjem iste, a upravo iz tog razloga djelomične provedbe su značajno umanjena prava tražitelja azila. Osim toga, na listama sigurnih zemalja porijekla pojedine države članice su različite zemlje porijekla, pa I. Goldner Lang i B. Nagy smatraju da glavni izazov u vezi primjene sigurne zemlje porijekla predstavlja velika neusklađenost između lista država članica.²²

Prilog I. Direktivi o postupcima azila određuje kriterije potrebne da bi se zemlja nacionalno označila kao sigurna zemlja porijekla, a to su:

„Zemlja se smatra sigurnom zemljom porijekla ako se, na temelju pravnog položaja, primjenom prava u okviru demokratskog sustava i općih političkih okolnosti može zaključiti da općenito i trajno nema progona kako je definiran u članku 9. Direktive 2011/95/EU²³, nema mučenja ili nehumanog ili

20 Narodne Novine 45/2016

21 EASO Situation Update on Safe Country of Origin List, Issue No 3, 9 June 2021, dostupno na https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/EASO-situational_update-safe_country_of_origin-2021.pdf, pristupljeno 02.03.2023.

22 Goldner Lang, I., & Nagy, B. (2021). External Border Control Techniques in the EU as a Challenge to the Principle of Non-Refoulement. *European Constitutional Law Review*, 17(3), 442-470. doi:10.1017/S1574019621000249, str. 461

23 Prema čl. 9 Direktive 2011/95/EU „1. Da bi se neko djelo smatralo djelom progonjanja u smislu članka 1.A Ženevske konvencije, djelo mora:(a) biti dovoljno ozbiljno po svojoj prirodi ili ponavljanju da predstavlja ozbiljno kršenje temeljnih ljudskih prava, posebno prava koja ne mogu biti ograničena prema članku 15. stavku 2. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i

ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i da nema prijetnje zbog općeg nasilja u razmjerima međunarodnog ili unutarnjeg oružanog napada.

Prilikom ocjenjivanja se, između ostalog, uzima u obzir opseg pružanja zaštite prilikom progona ili zlostavljanja na sljedeće načine:

- (a) mjerodavnim zakonima i propisima zemlje i na način na koji se primjenjuju;
- (b) poštivanjem prava i sloboda iz Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i/ili Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i/ili Konvencije Ujedinjenih naroda protiv mučenja, posebno prava od kojih nisu dozvoljena odstupanja prema članku 15. stavku 2. navedene Europske konvencije;
- (c) poštivanjem načela navraćanja u skladu s Ženevskom konvencijom;
- (d) osiguranjem sustava učinkovitih pravnih sredstava protiv kršenja tih prava i sloboda.”

Prema tekstu odredbe čl. 38. Direktive o postupcima azila države članice mogu primjenjivati koncept sigurne treće zemlje samo ako su nadležna tijela sigurna da će se sa osobom koja traži međunarodnu zaštitu postupati u određenoj trećoj zemlji u skladu sa sljedećim načelima:

temeljnih sloboda; ili(b) biti skup različitih mjera, uključujući kršenja ljudskih prava, koje je dovoljno ozbiljno da utječe na pojedinca na sličan način kako je navedeno u točki (a).

2. Djela proganjanja u smislu stavka 1. mogu, između ostalog, biti u obliku:(a) fizičkog ili mentalnog nasilja, uključujući seksualno nasilje;(b) zakonskih, administrativnih, policijskih i/ili sudskih mjera koje su same po sebi diskriminacijske ili koje se primjenjuju na diskriminacijski način; (c) sudskog progona ili kažnjavanja koje je nerazmjerno ili diskriminirajuće; (d) uskraćivanja sudske pomoći što dovodi do nerazmjernih ili diskriminirajućih kazni; (e) sudskog progona ili kažnjavanja radi odbijanja vršenja vojne službe prilikom sukoba, kada bi vršenje vojne službe uključivalo kaznena djela ili radnje koja su obuhvaćene klauzulama o isključenju koje su utvrđene u članku 12. stavku 2.; (f) djela koja su po prirodi specifično vezana uz spol ili djecu.

3. U skladu s točkom (d) članka 2., mora postojati veza između razloga navedenih u članku 10. i djela proganjanja kako su opisana u stavku 1. ovog članka ili nedostatka zaštite od takvih djela.”

- „(a) život i sloboda nisu ugroženi zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, članstva u nekoj posebnoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja;
- (b) ne postoji opasnost od teške štete kako je definirana u Direktivi 2011/95/EU;²⁴
- (c) poštivanje načela nevraćanja u skladu s Ženevskom konvencijom;
- (d) poštivanje zabrane izгона, u kršenju prava na slobodu od mučenja i okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja, kako je utvrđeno međunarodnim pravom;
- (e) moguće je zatražiti status izbjeglice te, ako se utvrdi da je osoba izbjeglica, ostvariti zaštitu u skladu s Ženevskom konvencijom.“

Gil-Bazo smatra da se koncept sigurne treće zemlje uspio tako učvrstiti u govoru vlada, akademika, pa čak i nevladinih organizacija da se rasprava ne bavi zakonitošću same prakse, već se, naizgled prihvaćajući koncept, usredotočuje na specifične zahtjeve koji moraju biti ispunjeni da bi se država smatrala sigurnom trećom zemljom.²⁵ Dalje smatra da se mora napraviti konceptualna razlika između sigurne treće zemlje kao proceduralnog alata za države da odbijaju odgovornost za utvrđivanje statusa izbjeglice podnositelja zahtjeva na temelju toga da bi druga država trebala biti odgovorna za ispitivanje zahtjeva, i sigurne treće zemlje kao standarda kako bi se utvrdilo postoji li dovoljna zaštita u određenoj zemlji kako bi države udaljile/zadržale pojedince za svrhe ispitivanja njihovih zahtjeva. U prvom slučaju, države odbijaju

24 Teška šteta, odnosno ozbiljna nepravda definirana je u čl. 15. Direktive 2011/95/EU i uključuje smrtnu kaznu ili smaknuće; ili mučenje ili nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje podnositelja zahtjeva u zemlji podrijetla; ili ozbiljnu i individualnu prijetnju životu zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba.

25 Maria-Teresa Gil-Bazo, „The Practice of Mediterranean States in the context of the European Union’s Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited”, *International Journal of Refugee Law*, Volume 18, Issue 3-4, September/December 2006, Page 595

preuzeti odgovornost ispitivanje zahtjeva, dok u drugom slučaju, države prihvaćaju svoju odgovornost za ispitivanje zahtjeva, ali tvrde da ne postoji obveza da to čine unutar svojih teritorija.²⁶

Prema mišljenju autorice ovog rada, cilj uvođenja koncepta sigurnih zemalja u postupke azila, odnosno međunarodne zaštite, je bio između ostalog, pojednostavljenje i ubrzavanje rješavanja zahtjeva za azil, kao i smanjenje troškova za provođenje tih postupaka. Međutim, analizirajući tekst odredbe čl. 38. st. 1. Direktive o postupcima azila, proizlazi upravo suprotno. Naime, da bi osoba koja vodi postupak pri nadležnom tijelu bila sigurna da će se sa tražiteljima međunarodne zaštite u zemlji koja se smatra sigurnom trećom zemljom postupati u skladu sa pobrojanim načelima, mora se ispitati da li su u određenoj trećoj zemlji zadovoljena sva načela, što znači da se mora ispitati politička situacija u toj zemlji, razina poštivanja ljudskih prava, kao i poštivanje propisa iz područja azila. Isto tako, mora se ispitati koje zemlje ta treća zemlja smatra sigurnim, a u vidu moguće primjene načela non-refoulement, jer prema I. Goldner Lang i B. Nagy ključni elementi koncepta sigurne treće zemlje nude mogućnosti za radnje koje graniče s refoulementom.²⁷

Ispitivanje svih ovih okolnosti u odnosu na treću zemlju zahtijeva jednaki trud i vrijeme koje bi bilo potrebno da se uđe u razmatranje zahtjeva, odnosno, da se

26 Maria-Teresa Gil-Bazo, „The Practice of Mediterranean States in the context of the European Union’s Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited”, *International Journal of Refugee Law*, Volume 18, Issue 3-4, September/December 2006, Page 596

27 Goldner Lang, I., & Nagy, B. (2021). External Border Control Techniques in the EU as a Challenge to the Principle of Non-Refoulement. *European Constitutional Law Review*, 17(3), 442-470. doi:10.1017/S1574019621000249, str. 463

ispitaju okolnosti koje se tiču tražitelja međunarodne zaštite u odnosu na zemlju iz koje je pobjegao i u odnosu na koju traži međunarodnu zaštitu.

Međutim, prema V. Moreno-Lax, umjesto da utvrde status izbjeglice, fokus ovih postupaka je da utvrde sigurnost povratka.²⁸ I. Goldner Lang i B. Nagy smatraju da se pravo na traženje azila razlikuje od prava na azil. Države članice EU moraju poštivati pravo na traženje azila, ali tvrde da nisu dužne provesti potpuni postupak utvrđivanja statusa izbjeglice ako zaštita može biti ponuđena od druge, 'odgovorne' države, bila to druga država članica ili 'sigurna treća država'.²⁹ Radi toga države pribjegavaju različitim praksama koje variraju od krutog odbijanja i odvrćanja od strane granične policije do suptilnijih tehnika koje iskorištavaju pravne nesigurnosti povezane sa konceptima „sigurne treće zemlje”, „prve zemlje azila” i „sigurne zemlje podrijetla”.³⁰

Stephen H. Legomsky smatra da je općenito pojam „ubrzanog postupka” samo etiketa. Ako komponenta ubrzanja ne znači ništa više nego da predmet preskoči red i bude riješen prije onda su prigovori na pravednosti i točnost neutemeljeni. Sa navedenom konstatacijom se autorica ovog rada u potpunosti slaže, međutim o tome se nije niti raspravljalo u ovom radu. Nadalje Legomsky smatra da čak i ako je postupak ubrzan na način da značajne proceduralne zaštite budu izostavljene, dopuštenost korištenja tog ubrzanog postupka za odlučivanje o

28 V. Moreno-Lax, 'The Legality of the "Safe Third Country" Notion Contested: Insights from the Law of Treaties', in G.S. Goodwin-Gill and P. Weckel (eds), *Migration & Refugee Protection in the 21st Century: Legal Aspects - The Hague Academy of International Law Centre for Research* (Martinus Nijhoff, 2015), str. 671

29 Goldner Lang, I., & Nagy, B. (2021). External Border Control Techniques in the EU as a Challenge to the Principle of Non-Refoulement. *European Constitutional Law Review*, 17(3), 442-470. doi:10.1017/S1574019621000249, str. 447

30 Goldner Lang, I., & Nagy, B. (2021). External Border Control Techniques in the EU as a Challenge to the Principle of Non-Refoulement. *European Constitutional Law Review*, 17(3), 442-470. doi:10.1017/S1574019621000249, str. 470

pitanjima povratka u treće zemlje u konačnici će ovisiti o tome koji su točno proceduralni sastojci zadržani. Oni mogu, ali ne moraju biti prikladni za osiguranje pravedne i točne odluke.³¹

Međutim, prema odredbi čl. 33. st. 2. t. 3. Direktive o postupcima azila, zahtjev se smatra nedopuštenim i ne treba se razmatrati da li podnositelj zahtjeva ima uvjete za međunarodnu zaštitu ako se država koja nije članica smatra sigurnom trećom zemljom za podnositelja zahtjeva u skladu s člankom 38. Imajući to u vidu, moguće je da je koncept sigurne treće zemlje uveden i iz razloga da se svi tražitelji koji se mogu usmjeriti na treću zemlju (državu nečlanicu) usmjere na tu zemlju kako bi u slučaju prihvatanja zahtjeva bilo što manje tražitelja azila na području Europske unije iz čega bi zapravo proizlazilo da su prava tražitelja međunarodne zaštite ozbiljno ugrožena. Tako Stephen H. Legomsky spominje da je polazište za ograničenja u vezi sigurnih trećih zemalja to da bi, pod određenim okolnostima, tražitelj azila trebao biti odgovornost nekoga drugoga.³² Slično tome, V. Moreno-Lax smatra da su vraćanja povezana sa konceptom sigurne treće zemlje više povezana sa prebacivanjem tereta nego sa dijeljenjem tereta.³³ Nadalje smatra da je odgovornost država članica „dvostruko supsidijarna” –zemlji podrijetla i „sigurnoj trećoj zemlji”, tako da će

31 Stephen H. Legomsky, „Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum-Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection”, *International Journal of Refugee Law*, Volume 15, Issue 4, October 2003, Page 671

32 Stephen H. Legomsky, „Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum-Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection”, *International Journal of Refugee Law*, Volume 15, Issue 4, October 2003, Page 570

33 V. Moreno-Lax, ‘The Legality of the “Safe Third Country” Notion Contested: Insights from the Law of Treaties’, in G.S. Goodwin-Gill and P. Weckel (eds), *Migration & Refugee Protection in the 21st Century: Legal Aspects - The Hague Academy of International Law Centre for Research* (Martinus Nijhoff, 2015), str. 673

se, samo ako podnositelj zahtjeva ne može biti premješten negdje drugdje, njegov ili njezin zahtjev ispitati u Europskoj uniji.³⁴

Kako se radi samo o dijelu odredbe članka 38. i nastavku će se analizirati i preostali dijelovi spomenute odredbe nakon čije analize će se doći možda i do drugačijeg zaključka.

Prema odredbi čl. 38 st. 2. „Na primjenu koncepta sigurne treće zemlje primjenjuju se pravila nacionalnog prava, uključujući:

(a) pravila koja zahtijevaju vezu između podnositelja zahtjeva i određene treće zemlje na temelju koje je opravdano da se ta osoba uputi u tu zemlju;“. Dakle, potrebno je da je podnositelj zahtjeva ima određenu vezu sa tom zemljom i da u slučaju vraćanja može u toj zemlji podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu. Tako Stephen H. Legomsky smatra da sam prolazak ili druga trenutna fizička prisutnost u trećoj zemlji ne predstavlja dovoljnu vezu.³⁵

Daljnja pravila nacionalnog prava su „(b) metodološka pravila koja nadležnim tijelima omogućuju da primjene koncept sigurne treće zemlje na određenu zemlju ili određenog podnositelja zahtjeva. Takva metodologija uključuje razmatranje svakog pojedinačnog slučaja za određenog podnositelja zahtjeva i/ili nacionalno označavanje zemalja koje se općenito smatraju sigurnima;“

34 V. Moreno-Lax, ‘The Legality of the “Safe Third Country” Notion Contested: Insights from the Law of Treaties’, in G.S. Goodwin-Gill and P. Weckel (eds), *Migration & Refugee Protection in the 21st Century: Legal Aspects* - The Hague Academy of International Law Centre for Research (Martinus Nijhoff, 2015), str. 678

35 Stephen H. Legomsky, ‘Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum-Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection’, *International Journal of Refugee Law*, Volume 15, Issue 4, October 2003, Page 664

Kao što je ranije rečeno, razmatranje svakog pojedinačnog slučaja ne pridonosi ubrzavanju postupka, niti smanjenju troškova, već bi to bilo moguće jedino u slučaju nacionalnog označavanja zemalja koje se općenito smatraju sigurnima, ali na taj način se otvaraju brojni problemi vezani za zaštitu ljudskih prava tražitelja međunarodne zaštite, jer bi se prema tome odlučivanje o zahtjevu u većini slučajeva svodilo samo na čitanje liste sigurnih zemalja.

Ipak, kako se ne bi radilo o pukoj primjeni liste sigurnih zemalja, članak 38. st. 2. t. c) određuje da se primjenjuju i „pravila koja u skladu s međunarodnim pravom omogućuju pojedinačno razmatranje je li konkretna treća zemlja sigurna za određenog podnositelja zahtjeva i koja barem podnositelju zahtjeva omogućuje pobijanje primjene koncepta sigurne treće zemlje uz obrazloženje da ta treća zemlja nije sigurna u njegovim ili njezinim posebnim okolnostima. Podnositelju zahtjeva se također omogućuje da pobija postojanje veze između njega ili nje i treće zemlje u skladu s točkom (a).“

Ovim dijelom odredbe čl. 38. uvelike se povećava zaštita prava tražitelja međunarodne zaštite, barem formalno. Naime, veliki dio tražitelja međunarodne zaštite (ukoliko se ne radi o ekonomskim migrantima, koji ionako nemaju pravo na međunarodnu zaštitu) su osobe izložene životnoj opasnosti, prijetnjama, mučenju i sl., odnosno osobe kod kojih je prisutan strah i nepovjerenje prema državnim tijelima, a uz to su rijetko osobe visokog stupnja obrazovanja. Postavlja se pitanje na koji način bi takve osobe uopće bile u mogućnosti pobijati koncept sigurne treće zemlje, pogotovo imajući u vidu da u prvostupanjskim postupcima nemaju pravo na besplatnu pravnu pomoć, već

samo na besplatne pravne i postupovne informacije koje se dobivaju neovisno o postupku³⁶, a tražitelj (pun straha i nepovjerenja) je prilikom uzimanja zahtjeva i prilikom davanja iskaza sam pred voditeljem postupka.

Daljnji tekst odredbe čl. 38 Direktive o postupcima azila glasi:

„3. Prilikom provođenja odluke koja se isključivo temelji na ovom članku, države članice:

- (a) obavješćuju podnositelja zahtjeva o tome; i
- (b) dostavljaju njemu ili njoj dokument kojim se tijela treće zemlje obavješćuju, na jeziku te zemlje, o tome da zahtjev nije razmatran sadržajno.

4. Ako treća zemlja ne dozvoli podnositelju zahtjeva da uđe na njezino državno područje, države članice osiguravaju pristup postupku u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II.

5. Države članice redovno obavješćuju Komisiju o zemljama na koje se u skladu s odredbama ovog članka primjenjuje ovaj koncept.“

3.4. UREĐENJE KONCEPTA SIGURNE TREĆE ZEMLJE I SIGURNE ZEMLJE PORIJEKLA U POJEDINIM DRŽAVAMA ČLANICAMA

Uredba Dublin III samo utvrđuje postojanje koncepta sigurne treće zemlje, ali ne razrađuje uvjete koje je potrebno ostvariti da bi se taj koncept primijenio, već se poziva na pravila i zaštitne mjere utvrđene Direktivom o postupcima azila.

³⁶ Članci 19.-21. Direktive o postupcima azila

Uredba se, kao izvor europskog prava, direktno primjenjuje u svim državama članicama, međutim, takav slučaj nije sa direktivama. Direktiva je obvezatna samo u pogledu cilja koji se želi postići, a na državama je da utvrde način na koji će postići taj cilj, odnosno način na koji će implementirati direktivu.

Države članice su donijele mnoge nacionalne implementacijske mjere, odnosno brojne izmjene i dopune nacionalnih propisa kako bi uskladile svoje zakonodavstvo sa Direktivom o postupcima azila. Ovisno od države do države, broj donesenih propisa se razlikuje, tako su npr. Bugarska, Luksemburg, Portugal i Slovenija donijele ili izmijenile samo jedan propis, dok su neke države kao npr. Češka, Njemačka, Litva, Mađarska i Slovačka donijele ili izmijenile nekoliko desetaka propisa.³⁷

Mađarska je Uredbom Vlade 191/2015 (VII.21.) o utvrđivanju na državnoj razini, zemalja podrijetla određenih kao sigurne treće zemlje, u čl. 2. utvrdila listu sigurnih trećih zemalja. Sukladno spomenutoj uredbi to su države članice Europske unije i zemlje kandidatkinje za pristupanje Europskoj uniji (osim Turske), države članice Europskog gospodarskog prostora i države SAD-a koje ne primjenjuju smrtnu kaznu kao i Švicarska, Bosnu i Hercegovinu, Kosovo, Kanadu, Australiju i Novi Zeland.³⁸

Prema odredbi čl. 50. Direktive o postupcima azila države članice su trebale dostaviti Komisiji sve informacije potrebne za izradu izvješća Komisije Parlamentu i Vijeću o primjeni ove direktive.

³⁷ Nacionalne implementacijske mjere u vezi Direktive 2013/32, dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/NIM/?uri=celex:32013L0032>, pristupljeno 08. ožujka 2023. godine

³⁸ Predmet C-695/15 PPU Mirza, ECLI:EU:C:2016:188, t. 19.

Međutim, u Izvješću Komisije Praćenje primjene zakonodavstva Europske Unije Godišnje izvješće za 2016.³⁹ navedeno je da je Komisija uputila obrazložena mišljenja državama članicama koje još nisu obavijestile o nacionalnim mjerama za prenošenje Direktive o postupcima azila.

U Radnom dokumentu Komisije Prvi dio: Područja politike koja prate dokument Praćenje primjene zakonodavstva Europske Unije Godišnje izvješće za 2016.⁴⁰ o praćenju primjene prava europske unije, u dijelu koji se odnosi na migracije i unutarnje poslove navedeno je da je Komisija 2016. godine pokrenula postupak zbog povrede protiv Njemačke i Grčke jer nisu izvijestile o nacionalnim mjerama radi implementacije Direktive o postupcima azila.

U Izvješću Komisije Praćenje primjene zakonodavstva Europske Unije Godišnje izvješće za 2017.⁴¹ Komisija je zbog izmjena mađarskog zakonodavstva o azilu i migracijama koje su uvedene u ožujku 2017. pokrenula postupak zbog povrede protiv Mađarske zbog neusklađenosti izmjena s pravom Unije o migracijama i azilu, osobito s Direktivom o postupcima azila.

U Izvješću Komisije Praćenje primjene zakonodavstva Europske Unije Godišnje izvješće za 2019.⁴² Komisija je zaključila da mađarsko zakonodavstvo nije u skladu s Direktivom o postupcima azila i Direktivom o uvjetima prihvata. Navedeni zaključak ne odnosi se izričito na koncepte sigurnih zemalja, nego na pravo tražitelja azila na pravno savjetovanje. Međutim, to posredno može i

39 Document 52017DC0370, COM/2017/370 final

40 Document 52017SC0259, SWD/2017/259 final

41 Document 52018DC0540, COM/2018/540 final

42 Document 52020DC0350, COM/2020/350 final

utjecati na primjenu koncepta sigurne zemlje porijekla i sigurne treće zemlje u vidu smanjenja prava tražitelja azila, jer nisu pravno savjetovani, pa imaju manju mogućnost dokazati da se određena zemlja za njih ne može smatrati sigurnom zemljom porijekla ili sigurnom trećom zemljom.

U odnosu na liste sigurnih zemalja većina država članica je usvojila liste sigurnih zemalja porijekla, ali to nisu učinile npr. Bugarska, Latvija, Litva, Poljska, Portugal, Rumunjska i Španjolska.⁴³

4. PRIJEDLOG UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA O UTVRĐIVANJU ZAJEDNIČKOG POSTUPKA ZA MEĐUNARODNU ZAŠTITU U UNIJI I STAVLJANJU IZVAN SNAGE DIREKTIVE 2013/32/EU I UREDBA (EU) 2024/1348 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA OD 14. SVIBNJA 2024. O UTVRĐIVANJU ZAJEDNIČKOG POSTUPKA ZA MEĐUNARODNU ZAŠTITU U UNIJI I STAVLJANJU IZVAN SNAGE DIREKTIVE 2013/32/EU

S obzirom na navedeno u ranijem poglavlju, a imajući u vidu da se radi o direktivi, države članice nemaju potpuno ujednačeno zakonodavstvo u području međunarodne zaštite (pa tako niti koncepte sigurne zemlje porijekla i sigurne treće zemlje). Upravo zato je Europska Komisija dana 13. srpnja 2016. godine donijela prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i vijeća o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage

43 EASO Situation Update on Safe Country of Origin List, Issue No 3, 9 June 2021, dostupno na https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/EASO-situational_update-safe_country_of_origin-2021.pdf, pristupljeno 02. ožujka 2023.

Direktive 2013/32/EU⁴⁴. Nakon više rasprava u okviru Vijeća i Mišljenja Europskog odbora regija i Europskog ekonomskog i socijalnog odbora⁴⁵ podnesen je dana 23. rujna 2020. godine Izmijenjeni prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i vijeća o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU.⁴⁶

U prijedlogu Uredbe Europska komisija smatra da se jedino Uredbom o utvrđivanju zajedničkog postupka azila u Uniji može omogućiti stupanj ujednačenosti i učinkovitosti koji je potreban za primjenu postupovnih pravila iz prava Unije o azilu i to zato što je uredba direktno primjenjiva u državama članicama, dok se stupanj usklađenosti postignut Direktivom nije pokazao dostatnim za uklanjanje razlika. Predviđeno je usklađivanje postupovnih posljedica primjene koncepta sigurnih zemalja i predloženo da se nacionalni popisi sigurnih zemalja zamijene europskim popisima ili oznakama na razini Unije u roku od pet godina od stupanja Uredbe na snagu.⁴⁷

Europska komisija u odnosu na Izmijenjeni prijedlog Uredbe smatra da su potrebna pojednostavljena i usklađena pravila koja se odnose na sigurne zemlje podrijetla i sigurne treće zemlje, da Vijeće nije zauzelo stajalište o europskom popisu sigurnih zemalja podrijetla kako ga je predložila Komisija niti o tome treba li predložena uredba uključivati i europski popis sigurnih trećih zemalja.⁴⁸

44 Document 52016PC0467, COM/2016/0467 final - 2016/0224 (COD)

45 Zakonodavni postupak, dostupan na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:52016PC0467&qid=1503853118324>, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/HIS/?uri=CELEX:52020PC0611>, pristupljeno 14. ožujka 2023.

46 Document 52020PC0611, COM/2020/611 final – 2016/0224 (COD)

47 Document 52016PC0467, COM/2016/0467 final - 2016/0224 (COD), strana 5 i 7

48 Document 52020PC0611, COM/2020/611 final – 2016/0224 (COD), strana 4 i 8

Prijedlog Uredbe uređuje koncept sigurne treće zemlje u članku 45. koji nije izmijenjen i glasi:

„1. Treća zemlja određuje se kao sigurna treća zemlja pod uvjetom:

- (a) da njegov život i sloboda nisu ugroženi zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, članstva u nekoj društvenoj skupini ili političkog uvjerenja;
- (b) da ne postoji rizik od ugroze života te teških povreda i ozljeda kako je utvrđeno Uredbom (EU) br. XXX/XXX;
- (c) da se poštuje načelo zabrane vraćanja u skladu sa Ženevskom konvencijom;
- (d) da se poštuje zabrana udaljavanja, kojim bi se kršilo pravo na slobodu od mučenja i okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg tretmana, kako je utvrđeno međunarodnim pravom;
- (e) da postoji mogućnost dobivanja zaštite u skladu s materijalnim standardima Ženevske konvencije ili dostatne razine zaštite kako je navedeno u članku 44. stavku 2., prema potrebi.

Procjena može li se treća zemlja odrediti kao sigurna treća zemlja u skladu s ovom Uredbom utemeljena je na nizu izvora informacija, posebice uključujući informacije Europske službe za vanjsko djelovanje, država članica, Agencije Europske unije za azil, visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice, Vijeća Europe i drugih mjerodavnih organizacija.

2. Koncept sigurne treće zemlje primjenjuje se:

- (a) ako je treća zemlja određena kao sigurna treća zemlja u skladu s člankom 50.;
- (b) ako je treća zemlja određena kao sigurna treća zemlja na razini Unije; ili

(c) u pojedinačnim slučajevima koji se odnose na određenog podnositelja.

3. Ovlašteno tijelo smatra treću zemlju sigurnom trećom zemljom za određenog podnositelja, nakon razmatranja zahtjeva na pojedinačnoj osnovi, jedino ako je uvjereno u sigurnost treće zemlje za određenog podnositelja u skladu s kriterijima utvrđenima u stavku 1. i ako je utvrdilo:

(a) da postoji veza između podnositelja i predmetne treće zemlje na temelju koje je opravdano da se ta osoba uputi u tu zemlju, uključujući i zbog toga što je podnositelj prolazio kroz tu treću zemlju koja je zemljopisno blizu podnositeljevoj državi podrijetla;

(b) da podnositelj nije iznio ozbiljne razloge zbog kojih bi se smatralo da ta zemlja nije sigurna treća zemlja u njegovim specifičnim okolnostima.

4. Prije nego što se njegov zahtjev može odbiti kao neprihvatljiv u skladu s člankom 36. stavkom 1. točkom (b), podnositelju se mora dopustiti da osporava primjenu koncepta sigurne treće zemlje u odnosu na njegove specifične okolnosti pri podnošenju zahtjeva i tijekom intervjua za utvrđivanje prihvatljivosti.

5. U odnosu na maloljetne osobe bez pratnje, koncept sigurne treće zemlje smije se primjenjivati samo kada su tijela država članica najprije od tijela predmetne treće zemlje dobila potvrdu da će se ta tijela pobrinuti za maloljetnika bez pratnje i da će on odmah uživati jedan od oblika zaštite iz stavka 1. točke (e).

6. Ako je zahtjev odbijen kao neprihvatljiv uz primjenu koncepta sigurne treće zemlje, ovlašteno tijelo:

(a) obavješćuju o tome podnositelja zahtjeva; i

(b) podnositelju dostavlja dokument u kojem obavješćuje tijela treće zemlje, na jeziku te zemlje, da zahtjev u razmatran sadržajno zbog primjene koncepta sigurne treće zemlje.

7. Ako predmetna treća zemlja ne želi primiti ili ponovno primiti podnositelja na svoje područje, ovlašteno tijelo opoziva svoju odluku o odbijanju zahtjeva kao neprihvatljivog te omogućuje pristup postupku u skladu s osnovnim načelima i jamstvima predviđenima u poglavlju II. i odjeljku I. poglavlja III.“

Već na prvi pogled vidljivo je puno detaljnije uređenje koncepta sigurne treće zemlje nego što je to u Direktivi o postupcima azila. Osnovni uvjeti su i dalje isti, ali se definira temeljem čega se radi procjena o tome je li određena treća zemlja sigurna ili nije. Taksativno je određeno kada se koncept sigurne treće zemlje primjenjuje (čl. 45. st. 2.), kao i uvođenje dodatnih uvjeta da bi se treća zemlja mogla smatrati sigurnom za određenog podnositelja (čl. 45. st. 3.). Novost je i da se u odnosu na maloljetnike bez pratnje koncept sigurne treće zemlje primjenjuje samo iznimno.

Ovakav prijedlog uređenja koncepta treće zemlje zasigurno daje veću razinu zaštite prava podnositelja zahtjeva, veću pravnu sigurnost i manju arbitrarnost voditelja postupka u slučaju kada u određenoj državi ne postoji lista sigurnih trećih zemalja. Što je najbitnije, radi se o Uredbi, dakle, ne može doći do različite prakse u državama članicama kao posljedica drugačijeg načina implementacije, što je moguće u slučaju direktive.

U odnosu na navedeni članak Europski odbor regija predložio je izmjenu u svojem Mišljenju Europskog odbora regija – Reforma zajedničkog europskog sustava azila – II. paket i okvir Unije za preseljenje⁴⁹. Prijedlog izmjene se odnosi na vezu koja postoji između podnositelja i predmetne treće zemlje na način da bi bilo potrebno da „je podnositelj proveo/boravio znatno vrijeme u toj trećoj zemlji ili u njoj ima veze ili odnose s članovima obitelji ili sunarodnjacima“, a ne samo da „je podnositelj prolazio kroz tu treću zemlju koja je zemljopisno blizu podnositeljevoj zemlji podrijetla“ uz obrazloženje da se „Sami tranzit preko određene treće zemlje na putu za EU (ili zadržavanje samo tijekom razdoblja potrebnog za pripremu odlaska) ne može se smatrati dovoljnim kriterijem za upućivanje podnositelja u dotičnu zemlju.“

Sa navedenim prijedlogom Europskog odbora regija u potpunosti se slaže i autorica ovog rada, pogotovo imajući u vidu da tražitelji međunarodne zaštite prolaze kroz više zemalja, pa bi se otvorila mogućnost eventualnog postojanja dvije sigurne treće zemlje kroz koje je tražitelj međunarodne zaštite prošao. Isto tako, zadržavanje ovakvog teksta Uredbe moglo bi dovesti i do diskriminacije tražitelja međunarodne zaštite koji su lošijeg imovnog stanja i morali su do zemlje u kojoj podnose zahtjev doći kopnenim putem i radi toga prelazili kroz brojne druge zemlje, u odnosu na one tražitelje koji su boljeg imovnog stanja i do ciljane zemlje su došli zrakoplovom (pa ni ne postoji zemlja kroz koju su prošli na putu do zemlje u kojoj podnose zahtjev). Međutim, u tekstu Izmijenjenog prijedloga Uredbe Europskog parlamenta i vijeća o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU nema naprijed predložene izmjene.

49 [2017] OJ C 207

Zadnji prijedlog Uredbe o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU sukladno amandmanima Europskog parlamenta na prijedlog Komisije od dana 03. travnja 2024. godine⁵⁰ u pogledu koncepta sigurne treće zemlje odgovara tekstu Uredbe (EU) 2024/1348 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU⁵¹, objavljenom u Službenom listu EU od dana 22. svibnja 2024. godine. Uredba će sukladno čl. 79. stupiti na snagu dvadesetog dana od dana objave u Službenom listu Europske unije, a primjenjuje se od dvije godine od datuma stupanja na snagu.

Koncept sigurne treće zemlje uređen je u čl. 59. koji glasi:

„1. Treća zemlja može se odrediti kao sigurna treća zemlja samo ako u toj zemlji:

- (a) život i sloboda osoba koje nisu državljani te zemlje nisu ugroženi zbog rase, religije, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog uvjerenja;
- (b) osobama koje nisu državljani te zemlje ne prijeti stvarna opasnost od ozbiljne nepravde kako je definirana u članku 15. Uredbe (EU) 2024/1347;
- (c) osobe koje nisu državljani te zemlje zaštićene su od prisilnog udaljenja ili vraćanja u skladu sa Ženevskom konvencijom i od udaljavanja, kojima bi se

50 Prijedlog uredbe o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0171-AM-346-346_HR.pdf

51 [2024] OJ L, 2024/1348, 22.05.2024.

kršilo pravo na zaštitu od mučenja i okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja kako je utvrđeno međunarodnim pravom;

(d) postoji mogućnost da se zatraži i, ako su ispunjeni uvjeti, dobije djelotvorna zaštita kako je definirana u članku 57.

2. Treća zemlja može se odrediti kao sigurna treća zemlja na razini Unije i na nacionalnoj razini uz iznimke za određene dijelove njezina državnog područja ili jasno prepoznatljive kategorije osoba.

3. Procjena toga može li se treća zemlja odrediti kao sigurna treća zemlja u skladu s ovom Uredbom temelji se na nizu relevantnih i dostupnih izvora informacija, uključujući informacije država članica, Agencije za azil, Europske službe za vanjsko djelovanje, Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice, Vijeća Europe i drugih relevantnih međunarodnih organizacija.

4. Koncept sigurne treće zemlje može se primjenjivati:

(a) ako je treća zemlja određena kao sigurna treća zemlja na razini Unije ili na nacionalnoj razini u skladu s člankom 60. ili člankom 64.; ili

(b) u odnosu na određenog tražitelja, ako zemlja nije određena kao sigurna treća zemlja na razini Unije ili na nacionalnoj razini, pod uvjetom da su u pogledu tog tražitelja ispunjeni uvjeti iz stavka 1.

5. Koncept sigurne treće zemlje može se primjenjivati samo ako:

(a) tražitelj ne može dostaviti elemente kojima se opravdava zašto se koncept sigurne treće zemlje ne može primijeniti na njega, u okviru pojedinačne procjene;

(b) postoji veza između tražitelja i dotične treće zemlje na temelju koje je opravdano da se on uputi u tu zemlju;

6. Treća zemlja može se smatrati sigurnom trećom zemljom za maloljetnika bez pratnje samo ako to nije u suprotnosti s njegovim najboljim interesom i ako su tijela država članica najprije od tijela dotične treće zemlje dobila jamstvo da će ta tijela preuzeti odgovornost za maloljetnika bez pratnje i da će on odmah imati pristup djelotvornoj zaštiti kako je definirana u članku 57.

7. Ako Unija i treća zemlja zajednički postignu sporazum na temelju članka 218. UFEU-a da će migranti prihvaćeni na temelju tog sporazuma biti zaštićeni u skladu s relevantnim međunarodnim standardima i uz puno poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, uvjeti iz ovog članka u pogledu statusa sigurne treće zemlje mogu se smatrati ispunjenima ne dovodeći u pitanje stavke 5. i 6.

8. Ako je zahtjev odbijen kao nedopušten zbog primjene koncepta sigurne treće zemlje, tijelo odlučivanja:

(a) obavješćuje tražitelja u skladu s člankom 36.; i

(b) tražitelju dostavlja dokument u kojem obavješćuje tijela dotične treće zemlje, na jeziku te zemlje, da se zahtjev sadržajno nije razmatrao zbog primjene koncepta sigurne treće zemlje.

9. Ako dotična treća zemlja ne želi primiti ili ponovno primiti tražitelja na svoje državno područje, tražitelj ima pristup postupku u skladu s osnovnim načelima i jamstvima predviđenima u poglavlju II. i odjeljku I. poglavlja III.”

U novom tekstu koji uređuje koncept sigurne treće zemlje vidljive su izmjene koje bi mogle utjecati na povećanje prava tražitelja međunarodne zaštite. Unošenjem riječi „može” u tekst odredbe nadležnim tijelima se daje mogućnost, a ne obveza da primijene koncept sigurne treće zemlje. Novost je i

da se, ukoliko zemlja bude određena kao sigurna treća zemlja na razni Unije i na nacionalnoj razini, mogu odrediti iznimke za određene dijelove njezina državnog područja ili jasno prepoznatljive kategorije osoba. Prilikom procjene može li se treća zemlja odrediti kao sigurna treća zemlja izvori informacija na kojima se ta procjena temelji sada moraju biti i relevantni i dostupni. Izmijenjen je i stupanj jačine traženih dokazna, pa je sada, da se ne bi trebao primijeniti koncept sigurne treće zemlje dovoljno da tražitelj dostavi „elemente” kojima se opravdava zašto se na njega ne može primijeniti koncept sigurne treće zemlje, a prije je bio potrebno da iznese „ozbiljne razloge”. U odnosu na vezu između tražitelja međunarodne zaštite i treće zemlje izbačen je dio prema kojem se u pojam veze uključuje i to što je tražitelj prolazio kroz treću zemlju koja je zemljopisno blizu podnositeljevoj državi podrijetla. Dakle, iako u početku nije prihvaćen ranije spomenuti prijedlog izmjene Europskog odbora regija u smislu da se traži da je tražitelj boravio znatno vrijeme u toj zemlji ili da u njoj ima veze ili odnose s članovima obitelji ili sunarodnjacima ipak je u konačnom tekstu odredbe uklonjen dio prema kojem bi i sam prolazak kroz treću zemlju predstavljao vezu između tražitelja međunarodne zaštite i te treće zemlje. U odnosu na maloljetnike bez pratnje, dodan je još jedan kriterij da bi se primijenio koncept sigurne treće zemlje, a to je da primjena nije u suprotnosti s njegovim najboljim interesom. Međutim, uveden je i novi dio odredbe (stavak 7.) prema kojem se u slučaju sporazuma između Unije i treće zemlje uvjeti u pogledu statusa sigurne treće zemlje mogu smatrati ispunjenima ne dovodeći u pitanje dodatne uvjete u odnosu na maloljetnike bez pratnje i postojanje veze između tražitelja i treće zemlje i elemente kojima se opravdava zašto se koncept sigurne treće zemlje ne može primijeniti na tog tražitelja.

U odnosu na sigurnu zemlju podrijetla, prijedlog Uredbe iz 2016. godine uređuje navedeni koncept u članku 47. koji nije izmijenjen Izmijenjenim prijedlogom iz 2020. godine i glasi:

„ Treća zemlja može se odrediti sigurnom državom podrijetla u skladu s ovom Uredbom ako se, na temelju pravnog stanja, primjene prava u okviru nekog demokratskog sustava i općih političkih okolnosti, može dokazati da načelno nema progona kako je definirano člankom 9. Uredbe (EU) br. XXX/XXX (Uredba o kvalifikaciji), mučenja niti nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja niti postoji opasnost od općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba.

2.Procjena može li se treća zemlja odrediti kao sigurna država podrijetla u skladu s ovom Uredbom utemeljena je na nizu izvora informacija, posebice uključujući informacije Europske službe za vanjsko djelovanje, država članica, Agencije Europske unije za azil, visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice, Vijeća Europe i drugih mjerodavnih organizacija, te se u njoj uzima u obzir zajednička analiza informacija o državi podrijetla iz članka 10. Uredbe (EU) br. XXX/XXX (Uredba o Agenciji EU-a za azil).

3.Pri sastavljanju ove procjene uzima se u obzir, među ostalim, u kojoj je mjeri osigurana zaštita protiv progona ili zlostavljanja, i to:

- (a)mjerodavnim zakonima i propisima zemlje te načinom njihove primjene;
- (b)poštovanjem prava i sloboda utvrđenih Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima ili Konvencijom Ujedinjenih naroda protiv mučenja,

posebno prava od kojih se ne može odstupiti prema članku 15. stavku 2. navedene Europske konvencije;

(c)nepostojanjem protjerivanja, udaljavanja ili izručenja vlastitih građana u treće zemlje u kojima, među ostalim, postoji ozbiljan rizik da bi bili podvrgnuti smrtnoj kazni, mučenju, progonu ili drugoj vrsti nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, ili bi im životi ili sloboda bili ugroženi na temelju rase, religije, nacionalnosti, seksualne orijentacije, članstva u nekoj društvenoj skupini ili političkog uvjerenja, ili u kojoj postoji ozbiljan rizik od protjerivanja, udaljavanja ili izručenja nekoj drugoj trećoj zemlji;

(d)osiguravanjem sustava učinkovitih pravnih lijekova protiv povreda tih prava i sloboda.

4.Treća zemlje određena kao sigurna država podrijetla u skladu s ovom Uredbom može se, nakon razmatranja zahtjeva na pojedinačnoj osnovi, smatrati sigurnom državom podrijetla za određenog podnositelja samo:

(a)ako ima državljanstvo te zemlje; ili

(b)ako je osoba bez državljanstva i prije je imao uobičajeno boravište u toj zemlji; i

(c)nije iznio ozbiljne razloge zbog kojih bi se smatralo da ta zemlja u njegovim specifičnim okolnostima nije sigurna država podrijetla."

Koncept sigurne zemlje porijekla u odnosu na Direktivu o postupcima azila nije u prijedlogu Uredbe niti Izmijenjenom prijedlogu Uredbe doživio bitne promjene. Radi se zapravo o tekstu odredbe čl. 36. i 37. Direktive o postupcima azila i tekstu Priloga I Direktivi o postupcima azila.

Prema zadnjem prijedlogu Uredbe o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU sukladno amandmanima Europskog parlamenta na prijedlog Komisije od dana 03. travnja 2024 godine i tekstu Uredbe (EU) 2024/1348 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU, koncept sigurne zemlje podrijetla uređen je u čl. 61. koji glasi:

„1. Treća zemlja može se odrediti kao sigurna zemlja podrijetla u skladu s ovom Uredbom samo ako se, na temelju pravnog stanja, primjene prava u okviru demokratskog sustava i općih političkih okolnosti, može dokazati da nema proganjanja kako je definirano u članku 9. Uredbe (EU) 2024/1347 i da ne postoji stvarni rizik od ozbiljne nepravde kako je definirana u članku 15. te uredbe.

2. Treća zemlja može se odrediti kao sigurna zemlja podrijetla na razini Unije i na nacionalnoj razini uz iznimke za određene dijelove njezina državnog područja ili jasno prepoznatljive kategorije osoba.

3. Procjena je li treća zemlja sigurna zemlja podrijetla u skladu s ovom Uredbom temelji se na nizu relevantnih i dostupnih izvora informacija, uključujući informacije država članica, Agencije za azil, Europske službe za vanjsko djelovanje, Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice i drugih relevantnih međunarodnih organizacija, te se u njoj uzima u obzir, ako je dostupna, zajednička analiza informacija o zemlji podrijetla iz članka 11. Uredbe (EU) 2021/2303.

4. U procjeni iz stavka 3. uzima se u obzir, među ostalim, u kojoj je mjeri osigurana zaštita od proganjanja ili ozbiljne nepravde, i to:

- (a) relevantnim zakonima i propisima zemlje te načinom njihove primjene;
- (b) poštovanjem prava i sloboda utvrđenih Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima ili Konvencijom Ujedinjenih naroda protiv mučenja, posebno prava od kojih se ne može odstupiti prema članku 15. stavku 2. navedene Europske konvencije;
- (c) nepostojanjem protjerivanja, udaljavanja ili izručenja vlastitih građana u treće zemlje u kojima, među ostalim, postoji ozbiljan rizik da bi bili podvrgnuti smrtnoj kazni, mučenju, proganjanju ili drugoj vrsti neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja ili bi im životi ili sloboda bili ugroženi zbog njihove rase, vjere, nacionalnosti, seksualne orijentacije, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog uvjerenja ili u kojoj postoji ozbiljan rizik od protjerivanja, udaljavanja ili izručenja drugoj trećoj zemlji;
- (d) osiguravanjem sustava djelotvornih pravnih sredstava protiv povreda tih prava i sloboda.

5. Koncept sigurne zemlje podrijetla može se primjenjivati samo ako:

- (a) tražitelj ima državljanstvo te zemlje ili je osoba bez državljanstva i prethodno je imao uobičajeno boravište u toj zemlji;
- (b) tražitelj ne spada u kategoriju osoba na koje je primijenjena iznimka pri određivanju treće zemlje kao sigurne zemlje podrijetla;
- (c) tražitelj ne može dostaviti elemente kojima se opravdava zašto se koncept sigurne zemlje podrijetla ne može primijeniti na njega, u okviru pojedinačne procjene.”

U novom tekstu koji uređuje koncept sigurne zemlje podrijetla, izmjene su slične kao i kod koncepta sigurne treće zemlje. Ukoliko zemlja bude određena kao sigurna zemlja podrijetla na razni Unije i na nacionalnoj razini, mogu se odrediti iznimke za određene dijelove njezina državnog područja ili jasno prepoznatljive kategorije osoba. Primjerice, Tunis je u Republici Hrvatskoj na listi sigurnih zemalja podrijetla, a primjenom ove odredbe mogla bi se u odnosu na Tunis odrediti iznimka za LGBTQI+ osobe kao jasno prepoznatljivu kategoriju osoba jer je LGBTQI+ orijentacija u Tunisu kažnjiva zatvorom prema kaznenom zakonodavstvu Tunisa.⁵² Isto tako, prilikom procjene može li se treća zemlja odrediti kao sigurna zemlja podrijetla izvori informacija na kojima se ta procjena temelji sada moraju biti i relevantni i dostupni. Koncept sigurne zemlje podrijetla može se primijeniti samo ako, između ostalog, tražitelj ne može dostaviti elemente kojima se opravdava zašto se na njega ne može primijeniti koncept sigurne treće zemlje, dok je prije bio uvjet da tražitelj nije iznio za to ozbiljne razloge.

Cilj predložene Uredbe iz 2016. godine i Izmijenjenog prijedloga Uredbe iz 2020. godine je bio i uređivanje liste sigurnih trećih zemalja na razini Unije i zajedničkog popisa EU-a sigurnih država podrijetla (čl. 46., 48.) uz mogućnost relativno brze suspenzije i uklanjanja oznake treće zemlje kao sigurne treće zemlje na razini unije ili sa zajedničkog popisa EU-a sigurnih država podrijetla u slučaju iznenadnih promjena situacije u tim zemljama (čl.49.). Naime, u slučaju iznenadnih promjena situacije u naprijed navedenim zemljama, Komisija

52 2022 Country Reports on Human Rights Practices: Tunisia <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/tunisia>, pristupljeno 17.05.2024.

provodi potkrijepljenu procjenu ispunjava li ta zemlja uvjete za sigurnu treću zemlju ili sigurnu državu podrijetla. Ako utvrdi da ti uvjeti više nisu ispunjeni, Komisija donosi delegirani akt o suspenziji oznake treće zemlje kao sigurne zemlje na razini Unije ili uklanjanju treće zemlje sa zajedničkog popisa EU-a sigurnih država podrijetla na razdoblje od šest mjeseci (čl. 49. st. 1). U daljnjem roku od tri mjeseca Komisija bi trebala podnijeti prijedlog o izmjeni Uredbe radi uklanjanja oznake treće zemlje kao sigurne treće zemlje te njezina uklanjanja sa zajedničkog popisa EU-a sigurnih država podrijetla. Ukoliko Komisija ne podnese takav prijedlog, delegirani akt o suspenziji više neće biti na snazi, a ako ga podnese, može produžiti valjanost delegiranog akta za razdoblje od šest mjeseci, koje se može još jednom obnoviti, dakle ukupno godinu dana (čl. 49. st. 3. i 4.).

Vezano za uređenje suspenzije i uklanjanje oznake treće zemlje kao sigurne treće zemlje na razini Unije ili sa zajedničkog popisa EU-a sigurnih država podrijetla kako je predloženo naprijed navedenim člankom, otvaraju se tri pitanja. Prvo, koje je vrijeme potrebno da Komisija sazna za iznenadne promjene situacije u toj zemlji? Prema čl. 46. st. 2. prijedloga Uredbe „Komisija, uz pomoć Agencije Europske unije za azil, redovito preispituje stanje u trećim zemljama određenim kao sigurnim zemljama na razini Unije...“. Međutim, nije točno definirano što znači redovito, da li je to jednom mjesečno, jednom u tri mjeseca, jednom godišnje, itd.

U tekstu zadnjeg prijedloga Uredbe o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU

sukladno amandmanima Europskog parlamenta na prijedlog Komisije od dana 03. travnja 2024 godine i tekstu Uredbe (EU) 2024/1348 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU izbrisana je riječ „redovito” (čl. 60. st. 2. i čl. 62. st. 2.), što znači da sada Komisija može imati obvezu preispitivanja stanja u zemljama određenim kao sigurnim trećim zemljama i sigurnim zemljama podrijetla čak i rjeđe nego je to bilo predviđeno ranijim tekstovima prijedloga Uredbe. Takvo uređenje teksta ne ide u smjeru veće zaštite prava tražitelja međunarodne zaštite, bilo bi bolje da se definirao pojam „redovito”.

Drugo, koje je vrijeme potrebno da Komisija provede „potkrijepljenu procjenu”? I treće, što ako postupak o izmjeni Uredbe pokrenut po prijedlogu Komisije bude trajao i nakon što istekne mogućnost Komisije da produži valjanost delegiranog akta za razdoblje od šest mjeseci i još jednom obnovi to produženje? Na ta pitanja se definitivno trebao naći odgovor prije donošenja konačnog teksta Uredbe, pogotovo zato što je u prijedlogu predložen rok za razmatranje prihvatljivosti zahtjeva u slučaju sigurne treće zemlje deset dana, a najviše mjesec dana (čl. 34. st. 1). Znači, postoji realna mogućnost da tražitelj međunarodne zaštite podnese zahtjev, da se situacija u trećoj zemlji ili zemlji podrijetla promijeni čak i prije nego je zahtjev podnesen, ali je u tijeku postupak provođenja potkrijepljene procjene Komisije i zahtjev bude odbijen kao neprihvatljiv jer je treća zemlja ili zemlja podrijetla još uvijek određena kao sigurna treća zemlja na razini Unije ili je na zajedničkom popisu EU-a sigurnih

zemalja podrijetla. Na taj način bi se teško povrijedila prava tražitelja međunarodne zaštite.

Autorica ovog rada zasada jedino rješenje vidi u određivanju prekida postupka u takvim situacijama u trenutku kada započne postupak potkrijepljene procjene Komisije, barem do donošenja delegiranog akta o suspenziji oznake treće zemlje kao sigurne treće zemlje na razini Unije. Međutim, na taj način bi se zaštitila prava tražitelja međunarodne zaštite, ali bi se isto tako stavio možda prevelik financijski teret na državu, jer bi se produžilo trajanje prava tražitelja međunarodne zaštite koja oni uživaju za vrijeme trajanja postupka, kao što su pravo na smještaj i sl. Rješenje bi možda moglo biti i u određivanju točnog roka u kojem Komisija od saznanja za moguću promjenu situacije u trećoj zemlji određenoj kao sigurnoj trećoj zemlji na razini Unije treba provesti potkrijepljenu procjenu i donijeti delegirani akt.

U odnosu na treće postavljeno pitanje, ako postupak o izmjeni Uredbe pokrenut po prijedlogu Komisije bude trajao i nakon što istekne mogućnost Komisije da produži valjanost delegiranog akta o suspenziji za razdoblje od šest mjeseci i još jednom obnovi to produženje, Vijeće je na raspravi 20. prosinca 2022.⁵³ godine dalo prijedlog izmjena čl. 49. prema kojem bi se dodao stavak 4a.⁵⁴ koji određuje da ukoliko prijedlog Komisije o izmjeni Uredbe ne bude prihvaćen u roku od petnaest mjeseci od kada je podnesen suspenzija više neće biti na snazi.

⁵³ Vijeće europske unije, Document ST 16261 2022 INIT

⁵⁴ Izvorni tekst stavka 4.a glasi: „Without prejudice to paragraph 4, where the proposal submitted by the Commission to amend this Regulation to remove the third country from the EU common lists of safe third countries or of safe countries of origin is not adopted within fifteen months from when the proposal was submitted by the Commission, the suspension of the presence of a third country from the EU common lists of safe third countries or of safe countries of origin shall cease to have effect.”

Da li je namjerno ili omaškom izostavljen pojam „delegiranog akta o suspenziji” i naveden samo pojam „suspenzija” može biti podložno raznim tumačenjima. Kada se tekst članka zajedno sa predloženim izmjenama stavi u kontekst vremena jasno je da postoji razdoblje od tri mjeseca koje nije precizno definirano. Naime, Komisija donosi delegirani akt o suspenziji i u roku od tri mjeseca podnosi prijedlog o izmjeni Uredbe. Ako Komisija podnese prijedlog, valjanost delegiranog akta o suspenziji se može produžiti za razdoblje od šest mjeseci, uz mogućnost obnove za još šest mjeseci. Dakle, delegirani akt o suspenziji može ukupno biti valjan petnaest mjeseci. Međutim, rok za prihvatanje prijedloga o izmjeni Uredbe je petnaest mjeseci od dana podnošenja prijedloga, a ne od dana donošenja delegiranog akta o suspenziji. To bi značilo da ukoliko Komisija podnese prijedlog o izmjeni Uredbe na kraju roka (tri mjeseca od dana donošenja delegiranog akta o suspenziji) teče rok od daljnjih petnaest mjeseci i tada suspenzija više neće biti na snazi (dakle radi se o ukupnom periodu od osamnaest mjeseci). Nije jasno što se događa kada Komisija podnese prijedlog zadnji dan roka od tri mjeseca, a isteknu dva razdoblja od šest mjeseci. Iz teksta odredbe stavka 4. i predloženog stavka 4a. proizlazi da u tom periodu delegirani akt više nije valjan, ali je suspenzija na snazi. To ostavlja previše neodgovorenih pitanja i navedeni prijedlog odredbe stavka 4a. trebalo bi preciznije definirati, međutim, tekst odredbe je i u zadnjem prijedlogu Uredbe o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU sukladno amandmanima Europskog parlamenta na prijedlog Komisije od dana 03. travnja 2024 godine i tekstu Uredbe (EU) 2024/1348 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i

stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU ostao isti (čl. 63. st. 5.). Jedina izmjena je da Komisija više ne provodi potkrijepljenu procjenu u slučaju iznenadnih promjena situacije, već u slučaju znatnih promjena stanja u trećoj zemlji koja je određena kao sigurna treća zemlja ili sigurna zemlja podrijetla na razini Unije.

Odredbom čl. 50. st. 1. prijedloga Uredbe iz 2016. godine države članice mogu još uvijek, u razdoblju od pet godina od stupanja na snagu Uredbe određivati sigurne treće zemlje ili sigurne države podrijetla koje nisu iste kao one koje su takvima označene na razini Unije ili se nalaze na zajedničkom popisu u prilogu I Uredbe. Ovaj rok bi definitivno trebao biti kraći, pogotovo zato što se radi o Uredbi, znači nema implementacijskog roka, a cilj je postizanje usklađenog popisa sigurnih trećih zemalja i sigurnih zemalja podrijetla na razini Unije. U tekstu zadnjeg prijedloga Uredbe o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU sukladno amandmanima Europskog parlamenta na prijedlog Komisije od dana 03. travnja 2024 godine i tekstu Uredbe (EU) 2024/1348 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU rok od pet godina je izbrisan i više ne postoji nikakav rok (čl. 64. st. 1.), a ograničeno je pravo Komisije na prigovor na razdoblje od dvije godine od datuma prestanka određivanja treće zemlje kao sigurne zemlje ili sigurne zemlje podrijetla na razini Unije (objektivni rok), u slučaju da država treću zemlju, čije je određivanje kao sigurne treće zemlje ili sigurne zemlje podrijetla na razini Unije suspendirano, namjerava odrediti kao sigurnu treću zemlju ili

sigurnu zemlju podrijetla na nacionalnoj razini, i na rok od tri mjeseca od datuma svake obavijesti države članice (subjektivni rok), (čl. 64. st. 3.).

U odnosu na sigurnu zemlju podrijetla Komisija je još 09. rujna 2015. godine podnijela 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/EU⁵⁵. U Prilogu I prijedloga spomenute uredbe na zajedničkom popisu EU-a sigurnih zemalja porijekla su: Albanija, Bosna i Hercegovina, bivša jugoslavenska republika Makedonija, Kosovo, Crna Gora, Srbija i Turska. Isto tako navedeno je da će prednost daljnjem uvrštenju zemalja na popis imati zemlje iz kojih potječe znatan broj podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u EU-u kao što su Bangladeš, Pakistan i Senegal.⁵⁶ 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 je u međuvremenu povučen.⁵⁷

U prilogu I Prijedloga Uredbe Europskog parlamenta i vijeća o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU iz 2016. godine nalazi se zajednički popis EU-a sigurnih zemalja podrijetla i to: Albanija, Bosna i Hercegovina, bivša jugoslavenska republika Makedonija, Kosovo, Crna Gora, Srbija, Turska. Opravdano je za

55 Document 52015PC0452, COM/2015/0452 final - 2015/0211 (COD)

56 Document 52015PC0452, COM/2015/0452 final - 2015/0211 (COD), str. 7

57 Document 52019XC0621(01), [2019] OJ C 210

očekivati da će prilikom uređivanja liste sigurnih trećih zemalja na razini Unije iste države biti predložene kao sigurne treće zemlje. Prilog I izbrisan je iz teksta zadnjeg prijedloga Uredbe o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU sukladno amandmanima Europskog parlamenta na prijedlog Komisije od dana 03. travnja 2024. godine i teksta Uredbe (EU) 2024/1348 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU.

Uredba (EU) 2024/1348 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU usvojena je u okviru Pakta o migracijama i azilu u kojem okviru je doneseno ukupno deset propisa⁵⁸ i to su:

1. Uredba (EU) 2024/1351 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o upravljanju azilom i migracijama, izmjeni uredbi (EU) 2021/1147 i (EU) 2021/1060 i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 604/2013⁵⁹,
2. Uredba (EU) 2024/1359 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o kriznim situacijama i situacijama više sile u području migracija i azila i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1147⁶⁰,
3. Uredba (EU) 2024/1356 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o uvođenju dubinske provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/817⁶¹,

⁵⁸ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240408IPR20290/meps-approve-the-new-migration-and-asylum-pact>, pristupljeno 19.05.2024.

⁵⁹ [2024] OJ L, 2024/1351, 22.05.2024.

⁶⁰ [2024] OJ L, 2024/1359, 22.05.2024.

⁶¹ [2024] OJ L, 2024/1356, 22.05.2024.

4. Uredba (EU) 2024/1352 Europskog parlamenta i vijeća od 14. svibnja 2024. o izmjeni uredaba (EU) 2019/816 i (EU) 2019/818 za potrebe uvođenja dubinske provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama⁶²,
5. Uredba (EU) 2024/1348 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU⁶³
6. Uredba (EU) 2024/1349 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju postupka vraćanja na granici i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1148⁶⁴
7. Uredba (EU) 2024/1358 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o uspostavi sustava „Eurodac” za usporedbu biometrijskih podataka radi djelotvorne primjene uredaba (EU) 2024/1351 i (EU) 2024/1350 Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Vijeća 2001/55/EZ te radi utvrđivanja identiteta državljana treće zemlje i osoba bez državljanstva s nezakonitim boravkom i o zahtjevima tijela za izvršavanje zakonodavstva država članica i Europolu za usporedbu s podacima iz Eurodaca u svrhu izvršavanja zakonodavstva, o izmjeni uredaba (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/818 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 603/2013 Europskog parlamenta i Vijeća⁶⁵,
8. Uredba (EU) 2024/1347 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, za jedinstveni status za izbjeglice ili za osobe koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu i za

62 [2024] OJ L, 2024/1352, 22.05.2024.

63 [2024] OJ L, 2024/1348, 22.05.2024.

64 [2024] OJ L, 2024/1349, 22.05.2024.

65 [2024] OJ L, 2024/1358, 22.05.2024.

sadržaj odobrene zaštite, o izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća⁶⁶,

9. Direktiva (EU) 2024/1346 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju standarda za prihvat tražitelja međunarodne zaštite⁶⁷,

10. Uredba (EU) 2024/1350 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o uspostavi okvira Unije za preseljenje i humanitarni prihvat i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1147⁶⁸.

U tekstu Uredbe (EU) 2024/1348 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU puno je detaljnije uređen postupak azila na granici u člancima 43. do 54., nego što je to bilo u Direktivi o postupcima azila (čl. 43.). Prvenstveno su propisani uvjeti da bi se primijenio postupak na granici.⁶⁹

U odnosu na sigurne zemlje, prema odredbi čl. 43. st. 1. Direktive o postupcima azila, u postupcima na granici ili tranzitnim zonama u državi članici mogu se

66 [2024] OJ L, 2024/1347, 22.05.2024.

67 [2024] OJ L, 2024/1346, 22.05.2024.

68 [2024] OJ L, 2024/1350, 22.05.2024.

69 Tekst odredbe čl. 43. st. 1. Uredbe (EU) 2024/1348 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU u cijelosti glasi: „1. Nakon dubinske provjere provedene u skladu s Uredbom (EU) 2024/1356, ako je to primjenjivo i uz uvjet da tražitelju još nije dopušten ulazak na državno područje država članica, država članica može, u skladu s osnovnim načelima i jamstvima iz poglavlja II., razmotriti zahtjev u okviru postupka na granici ako su taj zahtjev podnijeli državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva koji ne ispunjavaju uvjete za ulazak na državno područje države članice kako je utvrđeno u članku 6. Uredbe (EU) 2016/399. Postupak na granici može se provesti:

- (a) nakon što je izražena namjera za podnošenje zahtjeva na graničnom prijelazu na vanjskoj granici ili tranzitnom području;
- (b) nakon uhićenja u vezi s neovlaštenim prelaskom vanjske granice;
- (c) nakon iskrcavanja na državnom području države članice nakon operacije traganja i spašavanja;
- (d) nakon premještanja u skladu s člankom 67. stavkom 11. Uredbe (EU) 2024/1351.”

donositi odluke o nedopuštenosti zahtjeva u slučaju da se, između ostalog, radi o zemlji koja se smatra sigurnom trećom zemljom za podnositelja zahtjeva i odluke o sadržaju zahtjeva u ubrzanim postupcima u slučaju da, između ostalog, podnositelj dolazi iz sigurne zemlje podrijetla. I odredba čl. 44. st. 1., uz pozivanje na odredbu čl. 38., Uredbe (EU) 2024/1348 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU u odnosu na sigurne zemlje propisuje da se u postupku na granici može donijeti odluka o nedopuštenosti zahtjeva u slučaju da se radi o zemlji koja se smatra sigurnom trećom zemljom za tražitelja, međutim uz izuzetak, osim ako je jasno da tražitelj neće biti prihvaćen ili ponovno prihvaćen u tu zemlju (čl. 38. st. 1. t. b). Dodavanje navedenog izuzetka sigurno doprinosi većoj zaštiti prava tražitelja međunarodne zaštite. Odluke o osnovanosti zahtjeva također se donose u ubrzanom postupku u slučaju da podnositelj dolazi iz sigurne zemlje podrijetla, a dodan je i novi slučaj donošenja odluke o osnovanosti zahtjeva, u kojem je sukladno odredbi čl. 45. st. 1. obvezna primjena postupka azila na granici, koji može utjecati i na tražitelje koji dolaze i iz zemlje koja se smatra sigurnom zemljom podrijetla i iz zemlje koja se smatra sigurnom trećom zemljom. To je, prema odredbi čl. 42. st. 1. t. j. slučaj kada tražitelj ima državljanstvo treće zemlje ili, u slučaju osoba bez državljanstva, prethodno uobičajeno boravište u trećoj zemlji za koju je udio odluka o odobravanju međunarodne zaštite koje izdaje tijelo odlučivanja, prema najnovijim dostupnim godišnjim prosječnim podacima Eurostata za cijelu Uniju, 20 % ili manji, osim ako tijelo odlučivanja procijeni da je od objavljivanja relevantnih podataka Eurostata došlo do znatne promjene u dotičnoj trećoj zemlji ili da tražitelj pripada kategoriji osoba za koje

se udio od 20 % ili manji ne može smatrati reprezentativnim za njihove potrebe za zaštitom, uzimajući u obzir, među ostalim, znatne razlike između prvostupanjskih i konačnih odluka. Ako je Agencija za azil dostavila smjernice o zemlji podrijetla iz kojih je vidljivo da je od objavljivanja relevantnih podataka Eurostata došlo do znatne promjene u dotičnoj trećoj zemlji, države članice koriste se tim smjernicama. Iz navedenog teksta proizlazi da postoje dvije iznimke od primjene naprijed navedenog načela, a to su ukoliko je došlo do znatne promjene u dotičnoj trećoj zemlji i ukoliko tražitelj pripada kategoriji osoba za koje se udio od 20% ili manji ne može smatrati reprezentativnim za njihove potrebe za zaštitom. Jens Vedsted-Hansen smatra da se može činiti da druga iznimka predstavlja proturječnost utoliko što ju je teško pomiriti s obrazloženjem ubrzanih postupaka i da predložene iznimke dodatno dovode u pitanje samu ideju novog razloga za ubrzanje, čija se potreba ne čini očitom u svjetlu već postojećih i predloženih razloga za ubrzano ispitivanje koji se temelje na bitno sličnim razmatranjima.⁷⁰ Sukladno odredbama čl. 47. i 48. svaka država članica ima odgovarajući kapacitet i ukoliko ga dosegne, od te države članice se ne zahtjeva da provodi postupke na granici u ovom slučaju.

Rokovi za donošenje odluka u postupcima na granici su produljeni. Direktivom o postupcima azila, odredbom čl.43. st. 2. odluka se treba donijeti u razumnom roku, a ukoliko nije donesena u roku od 4 tjedna podnositelju zahtjeva se dozvoljava ulazak u državno područje države članice. Prema čl. 51. st. 2. Uredbe (EU) 2024/1348 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju

⁷⁰ Jens Vedsted-Hansen, „Border Procedure: Efficient Examination or Restricted Access to Protection?”, 18.12.2020., dostupno na <https://eumigrationlawblog.eu/border-procedure-efficient-examination-or-restricted-access-to-protection/> , pristupljeno 24.05.2024.

izvan snage Direktive 2013/32/EU taj rok iznosi 12 tjedana. Navedena promjena roka može se smatrati pozitivnom za države članice jer imaju više vremena da odluče o zahtjevu i u slučaju neodpuštenosti i neosnovanosti zahtjeva tražitelji se i dalje nalaze na granici ili u tranzitnoj zoni, odnosno nisu ušli na područje države članice, i lakše se provodi postupak vraćanja na granici. Međutim, za tražitelje azila se produžuje boravak na granici ili tranzitnim zonama, koje bi prema mišljenju Jensa Vedsted-Hansen u konačnici mogle postati zatvoreni centri ili 'pogranični kampovi' koji bi u najmanju ruku mogli dovesti do de facto detencije.⁷¹

Na uređenje postupka azila na granici nadovezuje se tekst Uredbe (EU) 2024/1349 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju postupka vraćanja na granici i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1148, koja utvrđuje postupak vraćanja na granici i primjenjuje se na državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva čiji su zahtjevi odbijeni u okviru postupka azila na granici (čl. 1. st. 1). Navedenim osobama nije dopušten ulazak na državno područje dotične države članice i one borave na lokacijama na vanjskoj granici ili tranzitnim područjima ili u njihovoj blizini najviše 12 tjedana. Ukoliko se odluka od vraćanju ne može izvršiti unutar tog razdoblja, države članice nastavljaju s postupcima vraćanja u skladu s Direktivom 2008/115/EZ⁷² (čl. 4.). Prema odredbi čl. 5. zadržavanje se može nametnuti samo kao krajnja mjera i traje što je moguće kraće, ne dulje od 12 tjedana, a ako je potrebno odmah

71 Jens Vedsted-Hansen, „Border Procedure: Efficient Examination or Restricted Access to Protection?”, 18.12.2020., dostupno na <https://eumigrationlawblog.eu/border-procedure-efficient-examination-or-restricted-access-to-protection/>, pristupljeno 24.05.2024.

72 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, [2008] OJ L 348

nakon tog razdoblja odrediti novo zadržavanje, to se razdoblje uključuje u izračun najduljih razdoblja zadržavanja sukladno čl. 15. st. 5. i 6. Direktive 2008/115/EZ odnosno najdulje 18 mjeseci.

5. SUDSKA PRAKSA EUROPSKIH SUDOVA

Sudska praksa Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava koja se odnosi isključivo na koncept sigurne treće zemlje i sigurne zemlje porijekla je vrlo oskudna. Navedeni koncepti uglavnom se spominju posredno u slučajevima koji se bave drugim temama, kao što su detencija, Dublinski transferi, pravo na djelotvoran pravni lijek i sl.

Predmet *Mirza protiv Mađarske*⁷³ se bavi pitanjem koja država članica, a s obzirom na postupak utvrđivanja države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil, ima pravo poslati podnositelja zahtjeva u sigurnu treću zemlju, te da li je potrebno obavijestiti druge države o nacionalnim propisima koji se tiču sigurnih trećih zemalja i praksi na tom području.

Sud smatra da u okviru Zajedničkog sustava azila, koncept sigurne treće zemlje mogu primjenjivati sve države članice, pa činjenica da je država članica u postupku ponovnog prihvata priznala da je odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu prema Uredbi Dublin III, koji zahtjev je podnio podnositelj zahtjeva koji je napustio tu državu članicu prije nego što je donesena meritorna odluka o njegovom prvom zahtjevu za međunarodnu zaštitu, ne sprečava tu državu članicu da nakon toga podnositelja zahtjeva

⁷³ Predmet C-695/15 PPU *Mirza*, ECLI:EU:C:2016:188

pošalje u sigurnu treću zemlju.⁷⁴ Nadalje, iako prema čl. 38. st. 5. Direktive 2013/32 države članice obavješćuju Komisiju o trećim zemljama na koje se primjenjuje koncept sigurne treće zemlje, to ne znači da se odgovornoj državi članici nalaže da kada ponovo prihvaća podnositelja zahtjeva da obavijesti državu članicu koja obavlja transfer o svojem propisu koji se odnosi na sigurne treće zemlje ili o praksi svojih nadležnih tijela na tom području.⁷⁵

Proučavajući zaključke suda, na prvi pogled izgleda da nepostojanje obveze obavješćivanja države koja obavlja transfer od strane odgovorne države o propisima i praksi u odnosu na sigurne treće zemlje može dovesti do povrede prava tražitelja međunarodne zaštite i posljedično slanja tražitelja međunarodne zaštite u zemlju koja za njega nije sigurna, i koju država koja obavlja transfer ne smatra sigurnom trećom zemljom. Međutim, sud je naveo da izostanak takvog obavješćivanja ne može utjecati na prava podnositelja zahtjeva⁷⁶. Iako nije navedeno kako i na koji način se ta prava mogu štititi, treba imati na umu da se u ovom slučaju radi o podnositelju zahtjeva koji je nezakonito napustio odgovornu državu i ne može radi toga biti stavljen u povoljniji položaj od ostalih tražitelja međunarodne zaštite koji to nisu učinili.

Prema mišljenju nezavisne odvjetnice Julijane Kokott u istom predmetu podnositelj zahtjeva se ne može osloniti na neobaviještenost tijela države moliteljice u koju je otišao nezakonito da bi izbjegao primjenu općeprihvaćenih

74 Predmet C-695/15 PPU Mirza, ECLI:EU:C:2016:188, t. 42, 46, 53

75 Predmet C-695/15 PPU Mirza, ECLI:EU:C:2016:188, t. 58

76 Predmet C-695/15 PPU Mirza, ECLI:EU:C:2016:188, t. 61

praksi u zamoljenoj državi, koja je odgovorna država u skladu s Uredbom Dublin III.⁷⁷

U predmetu *Hirsi Jamaa and Others vs Italy*⁷⁸, Europski sud za ljudska prava razmatra pitanje prisilnog vraćanja migranata, državljana Sirije i Eritreje, od strane talijanskih vlasti u skladu sa bilateralnim sporazumom⁷⁹ u Libiju, (treću) zemlju koja nije potpisnica Ženevske konvencije o statusu izbjeglica iz 1951., ne poznaje nacionalni sustav azila, nema zakon o azilu i u kojoj ne postoji razlika između izbjeglica, tražitelja azila i drugih ilegalnih migranata.

Sud navodi da što se tiče generalne situacije u određenoj zemlji, često pridaje značaj informacijama sadržanim u novijim izvještajima nezavisnih međunarodnih organizacija za zaštitu ljudskih prava, pa postojanje domaćih zakona i ratifikacija međunarodnih ugovora koji garantiraju poštivanje ljudskih prava sami po sebi nisu dovoljni da osiguraju adekvatnu zaštitu od rizika zlostavljanja na mjestima gdje pouzdani izvori izvještavaju o praksama kojima vlasti pribjegavaju ili ih toleriraju, a očigledno su suprotne principima Konvencije. Država koja obavlja povratak dužna je osigurati da zemlja-posrednik ponudi zadovoljavajuće garancije kojima će se spriječiti da takva osoba bude prebačena u zemlju porijekla bez ocjene rizika s kojim se može suočiti, a takva obveza je još i važnija kad zemlja-posrednik nije potpisnica Konvencije.⁸⁰

77 Predmet C-695/15 PPU *Mirza*, ECLI:EU:C:2016:146, t. 66

78 EctHR – *Hirsi Jamaa and Others v Italy* [GC], 23. February 2012. Application No.27665/09

79 Italija i Libija su 29. prosinca 2007. u Tripoliju potpisale bilateralni Sporazum o suradnji u borbi protiv ilegalne imigracije i Dodatni protokol, a 04. veljače 2009. još jedan Dodatni protokol

80 EctHR – *Hirsi Jamaa and Others v Italy* [GC], 23. February 2012. Application No.27665/09, para 118., 128., 147.

Dakle, iako se u ovom predmetu ne spominje izričito pojam sigurne treće zemlje niti sigurne zemlje podrijetla, kao niti propisi koji se isključivo odnose na područje azila, ovaj predmet je važan jer iz njega proizlazi da puko postojanje određenih propisa (u ovom slučaju bilateralnog sporazuma između Italije i Libije) nije dovoljno da bi se zaključilo da u određene zemlje sigurne. Prije donošenja odluke potrebno je utvrditi trenutno stanje u toj zemlji i da li ista poštuje navedene propise, što je moguće iz izvještaja brojnih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava, a isto tako bitno je utvrditi da li ta „sigurna” zemlja ima praksu vraćanja migranata u zemlju podrijetla koja se ne smatra sigurnom.

Predmet M.S.S. protiv Belgije i Grčke⁸¹ razmatra pitanje vraćanja tražitelja azila iz Belgije u Grčku temeljem Dublinske uredbe. Sud zaključuje da se grčko zakonodavstvo ne primjenjuje u praksi, da postupak azila sadrži brojne strukturne nedostatke radi čega tražitelji azila imaju vrlo malo izgleda da njihovi zahtjevi i prava na temelju Konvencije budu ozbiljno ispitana od strane grčkih vlasti, da ne postoje djelotvorni pravni lijekovi, te da u konačnici tražitelji azila ni na koji način nisu zaštićeni od samovoljnog vraćanja natrag u svoje zemlje podrijetla. Od nedostataka sud navodi nedostatnost informiranja tražitelja azila o postupku koji treba uslijediti, otežan pristup sjedištu Policijske uprave Attica, nefunkcionalan sustav komuniciranja nadležnih vlasti s tražiteljima azila, nedovoljan broj prevoditelja, neosposobljenost osoblja koje obavlja obavijesne razgovore, neraspoloživost pravne pomoći čime su tražitelji azila lišeni pravnog savjetovanja, te pretjerana kašnjenja u dostavljanju odluka o zahtjevu za azil. Prema stavu suda, u primjeni Dublinske uredbe države

81 ESLJP – M.S.S. protiv BELGIJE i GRČKE, 21.01.2011., Zahtjev br. 30696/09

članice moraju voditi računa o tome da postupak azila u državama primateljicama osigurava dostatna jamstva da tražitelj azila neće biti vraćen, izravno ili posredno, u zemlju podrijetla bez da se prethodno procjene rizici s kojima bi bio suočen.⁸²

Iz navedene presude proizlazi da u Dublinskim postupcima iako se neka zemlja smatra sigurnom zemljom i na listi je sigurnih zemalja, u kojoj postoje propisi relevantni za postupak azila, isto ne može biti dovoljno da se bez prethodne provjere primjene tih propisa u praksi tražitelj vrati u tu navodno sigurnu zemlju radi provođenja postupka azila. Zemlja se ne bi trebala smatrati sigurnom u pojedinom slučaju ukoliko postoji mogućnost da se po propisima te zemlje tražitelja vrati u zemlju porijekla koja nije sigurna. Isto stajalište zauzeo je i Sud Europske unije u predmetu *N.S. v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform*⁸³ prema kojem države članice ne smiju premjestiti tražitelja azila u državu odgovornu u smislu Uredbe 343/2003 u slučaju kada ne mogu biti nesvjesni sistemskih nedostataka u postupku azila i uvjetima prihvata tražitelja azila u toj državi članici u toj mjeri da bi tražitelju azila prijetio rizik od nečovječnog i ponižavajućeg postupanja u smislu članka 4. Povelje o Europskim pravima. Sama činjenica ratificiranja konvencija od strane država članica ne smije rezultirati u primjeni pretpostavke da ta država poštuje te konvencije, nego ta pretpostavka mora biti oboriva, a to se primjenjuje i na države članice i treće države.⁸⁴

82 ESLJP – M.S.S. protiv BELGIJE i GRČKE, 21.01.2011., Zahtjev br. 30696/09, para 299., 300., 339.

83 Predmet C-411/10 N.S. i drugi, ECLI:EU:C:2011:865

84 Predmet C-411/10 N.S. i drugi, ECLI:EU:C:2011:865, t. 94., 103., 104.

Prema I. Goldner Lang, presude u predmetima M.S.S. i N.S. otkrile su netočnost premise da sve države članice Europske unije osiguravaju odgovarajuću razinu kvalitete i učinkovitosti u postupku azila i osiguravaju zadovoljavajuću razinu zaštite temeljnih prava tražitelja azila.⁸⁵

Predmet Abdullahi⁸⁶ razmatra pitanje određivanja države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil državljanke Somalije i njezino vraćanje iz Austrije u Mađarsku. Sud smatra da valja podsjetiti da je zajednički europski sustav azila stvoren u kontekstu u kojem se pretpostavljalo da sve države koje su u njega uključene, bilo da se radi o državama članicama ili trećim zemljama, poštuju temeljna prava, uključujući i prava koja su temeljena u Ženevskoj konvenciji i Protokolu iz 1967. kao i u EKLJP-u, te da države članice u tom pogledu mogu uspostaviti međusobno povjerenje. Upravo je zbog načela međusobnog povjerenja zakonodavac Unije usvojio Uredbu br. 343/2003, s ciljem racionalizacije obrade zahtjeva za azil i kako bi se izbjegla blokada sustava obvezom državnih tijela da obrađuju višestruke zahtjeve koje je podnio isti podnositelj. U konkretnom slučaju odluka koja je dovedena u pitanje jest odluka države članice u kojoj je podnesen zahtjev tužiteljice iz glavnog postupka kojom je odlučeno da se ne razmatra navedeni zahtjev i da se ta osoba prebaci u drugu državu članicu. Ta druga država članica preuzela je nadležnost za tužiteljicu iz glavnog postupka kao država članica prvog ulaska tužiteljice iz glavnog postupka na teritorij Unije. U takvim okolnostima, u kojima je država članica preuzela nadležnost nad tražiteljem azila kao država članica prvog

⁸⁵ Goldner Lang, Iris, Croatia and EU Asylum Law: Playing on the Sidelines or at the Centre of Events? (January 24, 2018). The New Asylum and Transit Countries in Europe During and in the Aftermath of the 2015/2016 Crisis, Brill (V. Stoyanova and E. Karageorgiou eds.), 2018, p.p. 93-112, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3108392> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3108392>

⁸⁶ Predmet C-394/12 Shamsi Abudullahi protiv Bundesasylamt. ECLI:EU:C:2013:813

ulaska tražitelja azila na teritorij Unije, taj tražitelj može pobijati izbor tog kriterija jedino pozivajući se na postojanje sustavnih nedostataka postupka za odobrenje azila i na uvjete za prihvata tražitelja azila u toj državi članici koji daju ozbiljne i provjerene razloge smatrati da se taj tražitelj izlaže stvarnoj opasnosti da bude podvrgnut neljudskim ili ponižavajućim postupcima u smislu članka 4. Povelje.⁸⁷

Predmet Tarakhel⁸⁸ prema I. Goldner Lang postavlja viši prag za države članice nego onaj sadržan u predmetima M.S.S., N.S. i Abdullahi.⁸⁹ Predmet razmatra pitanje vraćanja osam državljana Afganistana (obitelj) iz Švicarske u Italiju temeljem Dublinske uredbe nakon što je njihov zahtjev za azil odbijen u Švicarskoj. Sud navodi da se, u slučaju "dublinskih" vraćanja, pretpostavka da će država ugovornica, koja je ujedno i zemlja "primateljica", poštivati članak 3. Konvencije može valjano pobiti kada "postoje značajni razlozi za uvjerenje" da se osoba čije je vraćanje naloženo izlaže "stvarnoj opasnosti" od podvrgavanja postupanju protivnom toj odredbi u zemlji primateljici. Sud stoga mora utvrditi postoje li, s obzirom na cjelokupnu situaciju u pogledu organizacije prihvata tražitelja azila u Italiji i specifičnu situaciju podnositelja zahtjeva, značajni razlozi za uvjerenje da bi podnositelji zahtjeva bili izloženi opasnosti od postupanja protivnog članku 3. kada bi bili vraćeni u Italiju.⁹⁰ S obzirom na trenutnu situaciju u pogledu sustava prihvata u Italiji, i iako ta situacija nije usporediva sa situacijom u Grčkoj koju je Sud ispitao u predmetu M.S.S.,

87 Predmet C-394/12 Shamsi Abudullahi protiv Bundesasylamt. ECLI:EU:C:2013:813, t. 52, 53, 60, 62

88 Tarakhel v. Switzerland, Application no. 29217/12 (EctHR, 4 November 2014)

89 Goldner Lang, Iris, Human Rights and Legitimacy in the Implementation of EU Asylum and Migration Law // HUMAN RIGHTS, DEMOCRACY, AND LEGITIMACY IN A WORLD OF DISORDER / Voenecky, Silja ; Neuman, Gerald L. (ur.). Cambridge: Cambridge University Press, 2018. str. 234-262 doi: 10.1017/9781108355704.011

90 Tarakhel v. Switzerland, Application no. 29217/12 (EctHR, 4 November 2014), t. 104, 105

mogućnost da značajan broj tražitelja azila udaljenih u tu zemlju možda ostane bez smještaja ili bude smješten u prenapučene objekte bez privatnosti, ili čak u nezdrave ili nasilne uvjete, nije neosnovana. Stoga su švicarske vlasti obvezne pribaviti jamstva od svojih talijanskih kolega da će po dolasku u Italiju podnositelji zahtjeva biti primljeni u objektima i uvjetima prilagođenima dobi djece, te da će obitelj ostati zajedno. Ipak, u nedostatku detaljnih i pouzdanih informacija o specifičnom objektu, materijalnim uvjetima prihvata i očuvanju cjelovitosti obitelji, Sud smatra da švicarske vlasti ne posjeduju dovoljno jamstava da će, ako budu vraćeni u Italiju, odgovornost za podnositelje biti preuzeta na način prilagođen dobi djece. Iz toga slijedi da bi, kada bi podnositelji zahtjeva bili vraćeni u Italiju, a da švicarske vlasti najprije nisu pribavile pojedinačna jamstva od talijanskih vlasti da će se odgovornost za podnositelje zahtjeva preuzeti na način prilagođen dobi djece i da će obitelj ostati zajedno, došlo do povrede članka 3. Konvencije.⁹¹

Iz navedene presude proizlazi, prema I. Goldner Lang, da je moguće dovesti u pitanje Dublinski transfer ne samo u slučaju sistemskih nedostataka u državi primateljici, nego i u slučaju kada bi individualni transfer prouzročio rizik od mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne.⁹² To je jedan od slučajeva kada se mora primijeniti zabrana Dublinskog transfera i to čak i kada nema sistemskih nedostataka, u slučaju da postoji stvaran i dokazan rizik da dotična osoba trpi nečovječno ili ponižavajuće postupanje. Zabrana Dublinskih

91 Tarakhel v. Switzerland, Application no. 29217/12 (EctHR, 4 November 2014), t. 120, 121, 122

92 Goldner Lang, Iris, Human Rights and Legitimacy in the Implementation of EU Asylum and Migration Law // HUMAN RIGHTS, DEMOCRACY, AND LEGITIMACY IN A WORLD OF DISORDER / Voeneky, Silja ; Neuman, Gerald L. (ur.). Cambridge: Cambridge University Press, 2018. str. 234-262 doi: 10.1017/9781108355704.011

transfera je značajan alat koji štiti prava tražitelja azila. Međutim, nema niti kašnjenja niti preventivnog učinka na države članice.⁹³

Predmet C.K. protiv Slovenije⁹⁴ razmatra transfer državljanke Sirije, tražiteljice azila sa duševnim oboljenjem, iz Slovenije u Republiku Hrvatsku kao državu odgovornu za razmatranje njezinog zahtjeva. Sud smatra da se transfer tražitelja azila u okviru Uredbe Dublin III može provesti samo u uvjetima u kojima je isključeno da taj transfer uzrokuje stvarnu opasnost da dotična osoba trpi nečovječno ili ponižavajuće postupanje u smislu članka 4. Povelje. Treba smatrati da bi u okolnostima u kojima bi transfer tražitelja azila s osobito teškim duševnim ili fizičkim oboljenjem uzrokovao stvarnu i utvrđenu opasnost od znatnog i nepopravljivog pogoršanja njegova zdravstvenog stanja taj transfer bio nečovječno i ponižavajuće postupanje u smislu navedenog članka.⁹⁵ Sud isto tako smatra da nije osnovan Komisijin argument da iz članka 3. stavka 2. Uredbe Dublin III proizlazi da bi na obvezu transfera tražitelja azila u odgovornu državu članicu moglo utjecati jedino postojanje sustavnih nedostataka u toj državi članici. Takvo tumačenje članka 3. stavka 2. Uredbe Dublin III bilo bi, s jedne strane, nepomirljivo s općom prirodom članka 4. Povelje koji zabranjuje nečovječno ili ponižavajuće postupanje u svim svojim oblicima. S druge strane, mogućnost da države članice zanemare stvarnu i utvrđenu opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja koje pogađa tražitelja azila, pod izlikom da ona ne proizlazi iz sustavnog nedostatka u odgovornoj državi članici, bila bi očito nespojiva s apsolutnošću te zabrane.⁹⁶

93 Goldner Lang, I. (2020). No Solidarity without Loyalty: Why Do Member States Violate EU Migration and Asylum Law and What Can Be Done?. *European Journal of Migration and Law*, 22(1), 39-59. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340068>, str. 56

94 Predmet C-578/16 C.K. protiv Slovenije, ECLI:EU:C:2017:127

95 Predmet C-578/16 C.K. protiv Slovenije, ECLI:EU:C:2017:127, t. 65, 74

96 Predmet C-578/16 C.K. protiv Slovenije, ECLI:EU:C:2017:127, t. 91, 93

Sud se nadovezuje na presudu u predmetu Abdullahi i navodi da tumačenje u ovoj presudi članka 4. Povelje nije protivno presudi u tom predmetu, u kojoj je Sud u odnosu na Uredbu Dublin II u bitnome presudio da u okolnostima poput onih u predmetu povodom kojeg je donesena ta presuda tražitelj azila može svoj transfer osporavati jedino pozivajući se na postojanje sustavnih nedostataka u odgovornoj državi članici. Naime, osim činjenice da je Sud presudio da se, u odnosu na prava koja se odobravaju tražiteljima azila, Uredba Dublin III u bitnome razlikuje od Uredbe Dublin II, valja podsjetiti i na to da je navedena presuda donesena u predmetu koji se odnosio na državljanina koji se pred Sudom nije pozivao na posebnu okolnost koja bi upućivala na to da je njegov transfer, sâm po sebi, protivan članku 4. Povelje.⁹⁷ Sud na kraju, između ostalog, odlučuje da članak 4. Povelje treba tumačiti na način da se, čak i ako nema utemeljenih razloga za vjerovanje da postoje sustavni nedostaci u državi članici odgovornoj za razmatranje zahtjeva za azil, transfer tražitelja azila u okviru Uredbe Dublin III može provesti samo u uvjetima u kojima je isključeno da taj transfer uzrokuje stvarnu i utvrđenu opasnost da dotična osoba trpi nečovječna ili ponižavajuća postupanja u smislu tog članka u smislu članka 4. Povelje.⁹⁸

U predmetima Tarakhel i C.K. protiv Slovenije Europski sud za ljudska prava i Sud Europske unije, prema I. Goldner Lang, izjavom da do Dublinskih transfera ne bi trebalo doći, ne samo u slučaju sustavnih nedostataka u sustavu azila države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil, nego i u slučaju kada bi transfer mogao dovesti do stvarnog rizika od nečovječnog ili

⁹⁷ Predmet C-578/16 C.K. protiv Slovenije, ECLI:EU:C:2017:127, t. 94

⁹⁸ Predmet C-578/16 C.K. protiv Slovenije, ECLI:EU:C:2017:127, t. 96

ponižavajućeg postupanja, čini se da nude korektivni mehanizam za dvije slabe točke Dublinske uredbe: pretjerano oslanjanje na načelo uzajamnog povjerenja i pretpostavku da sve Države članice EU-a postavljaju i primjenjuju odgovarajuće standarde ljudskih prava u svom sustavu azila.⁹⁹

Predmet *Ilias and Ahmed v. Hungary*¹⁰⁰ razmatra pitanje vraćanja dva državljana Bangladeša iz Mađarske u Srbiju nakon što su im u Mađarskoj zahtjevi za azil odbijeni kao nedopušteni zbog toga što se prema Mađarskim propisima Srbija smatra sigurnom trećom zemljom.

Sud smatra da se dužnost države koja želi udaljiti tražitelja azila u sigurnu treću zemlju bez da ispita zahtjev u meritumu ispunjava na način drugačiji od slučajeva vraćanja u zemlju porijekla. U slučaju vraćanja u zemlju porijekla vlasti ispituju da li je zahtjev za azil osnovan i ispituju navodne rizike u zemlji porijekla, a u slučaju udaljenja u sigurnu treću zemlju osnovno je ispitati da li će pojedinac imati pristup adekvatnom postupku azila u trećoj zemlji. Država treba temeljito ispitati da li postoji realni rizik da bi tražitelju azila u trećoj zemlji mogao biti uskraćen pristup adekvatnom postupku azila, koji bi ga štitio od protjerivanja. Ukoliko se utvrdi da su postojeće garancije u tom pogledu nedostatne, tražitelj azila ne smije biti premješten u tu treću zemlju iz koje bi direktno ili indirektno mogao biti vraćen u svoju zemlju porijekla bez ispitivanja rizika koji mu prijete (tj. bez ispitivanja merituma). Naknadno saznanje u nacionalnom ili međunarodnom postupku da tražitelju ne prijete rizik u zemlji porijekla ne može služiti da državu retrospektivno oslobodi obveze.

99 Goldner Lang, Iris, Human Rights and Legitimacy in the Implementation of EU Asylum and Migration Law // HUMAN RIGHTS, DEMOCRACY, AND LEGITIMACY IN A WORLD OF DISORDER / Voenecky, Silja ; Neuman, Gerald L. (ur.). Cambridge: Cambridge University Press, 2018. str. 234-262 doi: 10.1017/9781108355704.011

100 ECtHR - CASE OF ILIAS AND AHMED v. HUNGARY [GC], 21.November 2019. Application no. 47287/15

Kada bi bilo tako, tražitelji azila kojima prijete smrtna opasnost u svojoj zemlji porijekla bi mogli zakonito u skraćenom postupku biti premješteni u nesigurne treće zemlje.¹⁰¹

Sud smatra da država ne može samo pretpostaviti da će se sa tražiteljem azila u trećoj zemlji postupati u skladu sa konvencijskim standardima, nego upravo suprotno, mora prvo ispitati kako vlasti u toj državi primjenjuju propise o azilu u praksi.¹⁰² Slično sud navodi i u presudi Mohammadi protiv Austrije gdje smatra da prilikom primjene Dublinske uredbe, države moraju biti sigurne da postupak azila u trećoj zemlji daje dovoljna jamstva da se izbjegne da tražitelj azila bude premješten izravno ili neizravno u svoju zemlju porijekla bez ikakve procjene rizika koji mu prijete u smislu članka 3. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.¹⁰³

Nadalje u predmetu Ilias and Ahmed v. Hungary, u odnosu na liste sigurnih zemalja Sud ne sprečava države da ih osnuju, ali smatra da svaka pretpostavka da je neka zemlja sigurna mora biti u samom početku dostatno potvrđena analizom relevantnih okolnosti u toj državi i posebno sustavu azila.¹⁰⁴

U ovom predmetu sud ponavlja stavove iz predmeta M.S.S. protiv Belgije i Grčke, međutim puno ih detaljnije razrađuje, a dotiče se i liste sigurnih zemalja. Ova presuda bi zasigurno trebala dovesti do veće zaštite prava tražitelja azila,

101 ECtHR - CASE OF ILIAS AND AHMED v. HUNGARY [GC], 21.November 2019. Application no. 47287/15, para 130., 131., 134. i 137.

102 ECtHR - CASE OF ILIAS AND AHMED v. HUNGARY [GC], 21.November 2019. Application no. 47287/15, para 141.

103 ECtHR – CASE OF MOHAMMADI v. AUSTRIA, 3. July 2014., Application no. 71932/12, para 60

104 ECtHR - CASE OF ILIAS AND AHMED v. HUNGARY [GC], 21.November 2019. Application no. 47287/15, para 152.

međutim, teško je utvrditi da li je tome tako iz razloga što se radi o relativno novoj presudi.

U predmetu C-821/19 Komisija protiv Mađarske¹⁰⁵ sud je, između ostalog, utvrdio da je Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 33. stavka 2. Direktive o postupcima azila time što je omogućila da se zahtjev za međunarodnu zaštitu odbaci kao nedopušten jer je podnositelj zahtjeva stigao na njezino državno područje preko države u kojoj nije izložen progonu ni opasnosti od nastanka teške štete odnosno u kojoj mu je osigurana dostatna razina zaštite.¹⁰⁶ Sud primjećuje da veza koja temeljem članka 38. stavka 2. točke (a) Direktive o postupcima azila mora postojati između tražitelja međunarodne zaštite i treće zemlje u slučaju odredbi mađarskog Zakona o pravu na azil proizlazi iz običnog tranzita tog tražitelja preko državnog područja te zemlje i ističe da okolnost da je tražitelj međunarodne zaštite prolazio područjem treće zemlje ne može sama po sebi činiti valjan razlog da bi se smatralo razumnim da se on vrati u tu zemlju. Nadalje sud naglašava da obveza koja je u svrhu primjene pojma „sigurna treća zemlja” propisana državama članicama člankom 38. stavkom 2. Direktive 2013/32, da utvrde pravila kojima se predviđa metodologija koja se primjenjuje za razmatranje ispunjava li predmetna treća zemlja u svakom pojedinačnom slučaju uvjete kako bi se smatrala sigurnom za podnositelja zahtjeva, kao i mogućnosti da navedeni podnositelj zahtjeva pobija postojanje veze s tom trećom zemljom, ne može se opravdati ako običan tranzit tražitelja međunarodne zaštite kroz predmetnu treću zemlju čini dovoljnu ili značajnu vezu u tom smislu.¹⁰⁷

105 Predmet C-821/19 Komisija protiv Mađarske, ECLI:EU:C:2021:930

106 Predmet C-821/19 Komisija protiv Mađarske, ECLI:EU:C:2021:930, t. 166

107 Predmet C-821/19 Komisija protiv Mađarske, ECLI:EU:C:2021:930, t. 36, 37, 38, 39

Navedena presuda je značajna jer se u njoj definira pojam veze između tražitelja međunarodne zaštite i sigurne treće zemlje, koja veza ne može predstavljati samo tranzit nego ipak mora imati trajniji karakter. Takvo definiranje je bitno za brojne tražitelje međunarodne zaštite koji dolaze kopnenim putem do zemlje u kojoj podnose zahtjev za međunarodnu zaštitu, pogotovo imajući u vidu, kao što je ranije navedeno, da tražitelji međunarodne zaštite često prolaze kroz više zemalja, pa bi se ukoliko veza ne bi morala imati trajniji karakter, otvorila mogućnost eventualnog postojanja dvije sigurne treće zemlje kroz koje je tražitelj međunarodne zaštite prošao, a moglo bi doći i do diskriminacije tražitelja međunarodne zaštite koji su lošijeg imovnog stanja i morali su do zemlje u kojoj podnose zahtjev doći kopnenim putem i radi toga proći kroz brojne druge zemlje, u odnosu na one tražitelje koji su boljeg imovnog stanja i do ciljane zemlje su došli zrakoplovom.

6. PRAVNI PROPISI REPUBLIKE HRVATSKE

Republika Hrvatska je u svojoj kratkoj povijesti pitanja azila rješavala primjenjujući par različitih propisa. Prvi propis kojim se sustavno uređuje pitanje azila, Zakon o azilu¹⁰⁸ donesen je dana 12. lipnja 2003. godine, a stupio je na snagu dana 01. srpnja 2004. godine. Do tada se primjenjivao Zakon o kretanju i boravku stranaca¹⁰⁹ kojim se strancu koji je napustio državu čiji je državljanin ili u kojoj je bio trajno nastanjen kao osoba bez državljanstva da bi

¹⁰⁸ Narodne novine 103/03

¹⁰⁹ Narodne novine 53/91., 22/92., 26/93. i 29/94.

izbjegao proganjanje zbog svojih političkih mišljenja ili nacionalne, rasne ili vjerske pripadnosti može priznati status izbjeglice.¹¹⁰ Međutim, prema Lalić Novak G., zbog mnogih neusklađenosti s međunarodnim standardima i upitne provedbe u praksi do donošenja Zakona o azilu ne može se govoriti o postojanju koherentnoga sustava azila.¹¹¹ Koncepti sigurne treće zemlje i sigurne zemlje podrijetla nisu bili poznati.

Novi Zakon o azilu¹¹² koji je stupio na snagu 01. siječnja 2008. godine, izmijenjen i dopunjen je dva puta¹¹³, da bi dana 12. lipnja 2015. godine bio donesen Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti¹¹⁴ koji je stupio na snagu dana 02. srpnja 2015. godine te je uz izmjene i dopune¹¹⁵ na snazi i danas.

6.1. ZAKON O AZILU 2003.

Kao što je naprijed navedeno, prvi Zakon o azilu¹¹⁶ u Republici Hrvatskoj stupio je na snagu 01. srpnja 2004. godine. Tim zakonom definiran je pojam sigurne treće zemlje kao zemlje u kojoj je stranac boravio prije dolaska u Republiku Hrvatsku, pod uvjetima:

110 Zakon o kretanju i boravku stranaca, Narodne novine 53/91., 22/92., 26/93. i 29/94., čl. 31.

111 Lalić Novak, Goranka. (2013). Europeizacija hrvatskoga sustava azila: mehanizmi i instrumenti utjecaja Europske unije na javne politike i institucije. Društvena istraživanja. 22. 237-255. 10.5559/di.22.2.02., str. 251

112 Narodne novine 79/07

113 Narodne novine 88/10 i 143/13

114 Narodne novine 70/15

115 Narodne novine 127/17 i 33/23

116 Narodne novine 103/03

1. da je u njoj siguran od proganjanja ili kršenja ljudskih prava zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja,
 2. da se pridržava međunarodnih načela u svezi zaštite izbjeglica sadržanih u Ženevskoj konvenciji i Protokolu,
 3. da se stranac može u nju zakonito vratiti i zatražiti azil bez straha od protjerivanja u zemlju gdje bi njegov život, sigurnost ili sloboda bili ugroženi.¹¹⁷
- Isto tako propisano je da Vlada Republike Hrvatske utvrđuje listu sigurnih trećih zemalja i objavljuje je u »Narodnim novinama«. Međutim, Vlada Republike Hrvatske postupajući po odredbama ovog zakona nije utvrdila i objavila listu sigurnih trećih zemalja.

Ukoliko bi se utvrdilo da tražitelj azila dolazi iz sigurne treće zemlje zahtjev za azil se odbacivao zaključkom protiv kojeg je postojala mogućnost žalbe Povjerenstvu u roku od 8 dana.¹¹⁸

Prvi Zakon o azilu nije poznavao pojam sigurne zemlje podrijetla.

6.2. ZAKON O AZILU 2007.

Drugi zakon o azilu¹¹⁹ stupio je na snagu 01. siječnja 2008. godine. Izmijenjen je i dopunjen dva puta.¹²⁰ U tom zakonu se, uz pojam sigurne treće zemlje, po prvi puta spominje i pojam sigurne zemlje podrijetla i navode se kriteriji procjene je li neka zemlja sigurna zemlja podrijetla.

¹¹⁷ Zakon o azilu, Narodne novine 103/03, čl. 2. u vezi sa čl. 4.

¹¹⁸ Zakon o azilu, Narodne novine 103/03, čl. 41.

¹¹⁹ Narodne novine broj 79/07

¹²⁰ Narodne novine 88/10 i 143/03

Sigurna treća zemlja je zemlja u kojoj je stranac boravio prije dolaska u Republiku Hrvatsku, pod uvjetom da je u njoj siguran od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja i od trpljenja ozbiljne nepravde, uključujući poštivanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja te je u njoj u mogućnosti dobiti azil.¹²¹

U tekstu odredbe drugog Zakonu u azilu više nema uvjeta da se u sigurnoj trećoj zemlji mora biti siguran i od kršenja ljudskih prava zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja, ali je dodano da stranac mora biti siguran i od trpljenja ozbiljne nepravde. Obzirom da ozbiljna nepravda podrazumijeva prijetnju smrtnom kaznom ili smaknućem, mučenje, nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje te ozbiljnu i individualnu prijetnju životu zbog proizvoljnog nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba¹²² može se zaključiti da se zapravo i dalje traži sigurnost od kršenja ljudskih prava, ali ne od svih, nego prava na život, zabranu mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Dakle, sužen je krug ljudskih prava od čijeg kršenja bi stranac u sigurnoj trećoj zemlji morao biti siguran, a i to se odnosi samo na situacije međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba.

Više nije izričito navedeno da se sigurna treća zemlja mora pridržavati međunarodnih načela u svezi zaštite izbjeglica sadržanih u Ženevskoj konvenciji i Protokolu, međutim, jedno načelo je ipak zadržano, a to je načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja („non refoulement”).

121 Zakon o azilu, Narodne novine 79/07, 88/10 i 143/03 čl. 2., u vezi sa čl. 3. i 4.

122 Zakon o azilu, Narodne novine 79/07, 88/10 i 143/03, čl. 2.

Ukoliko se u utvrdi da je tražitelj azila došao iz sigurne treće zemlje gdje postoji veza između tražitelja azila i te zemlje, na temelju čega bi bilo razumno očekivati da se u nju vrati, zahtjev će se odbaciti, a tražitelju azila će se izdati potvrda kojom se državna tijela treće zemlje obavještavaju, na jeziku te zemlje, da zahtjev nije bio suštinski razmotren. Ukoliko sigurna treća zemlja ne prihvati stranca, zahtjev za azil rješavat će se sukladno odredbama zakona o azilu.¹²³

U tekstu zakona o azilu iz 2007. godine bilo je predviđeno da se zahtjev odbacuje zaključkom u ubrzanom postupku protiv kojeg tražitelj može izjaviti žalbu Povjerenstvu za azil u roku od 5 dana od dostave zaključka, a rješenje o žalbi Povjerenstvo je bilo dužno donijeti u roku od 8 dana od dana zaprimanja žalbe.¹²⁴ Izmjenama i dopunama zakona iz 2010. godine takav zahtjev se odbacuje rješenjem, izbrisane su odredbe o žalbi Povjerenstvu za azil i rokovima rješavanja po žalbi, a o zahtjevu se više ne odlučuje u ubrzanom postupku.¹²⁵ Rješavanje u ubranom postupku je sukladno odredbi čl. 53. st. 2. teksta zakona o azilu iz 2007. godine, pa sve do izmjena 2010. godine značilo da se ne provodi saslušanje tražitelja azila. Provođenje postupka bez saslušanja zasigurno umanjuje prava tražitelja azila, pa je izmjenom iz 2010. godine došlo do poboljšanja prava tražitelja azila. U odnosu na brisanje odredbi o žalbi Povjerenstvu za azil i rokovima rješavanja po žalbi treba naglasiti da je zakonom propisano da se protiv odluke Ministarstva unutarnjih poslova može pokrenuti upravni spor pred upravnim sudom.¹²⁶ S obzirom da se na postupke pred upravnim sudom primjenjuju odredbe Zakona o upravnim sporovima¹²⁷

123 Zakon o azilu, Narodne novine 79/09, čl. 60.

124 Zakon o azilu, Narodne novine 79/09, čl. 60. st. 4. i 5.

125 Zakon o izmjenama i dopunama zakona o azilu, Narodne novine 88/10, čl. 42. i 46.

126 Zakon o azilu, Narodne novine 79/09, 88/10, 143/03, čl. 12.

127 Zakon o azilu, Narodne novine 79/09, 88/10, 143/03) čl. 70.

koji zakon određuje rok od 30 dana za pokretanje upravnog spora, te imajući u vidu da upravni sudovi rješavaju i druge predmete, pitanje je da li su se prava tražitelja azila ovom izmjenom poboljšala, jer tražitelji moraju duže živjeti u neizvjesnosti i čekati na donošenje odluke u svom predmetu. Ta okolnost eventualno može ići u korist tražiteljima koji „kupuju vrijeme” da bi otišli u drugu zemlju ili na neki drugi način riješili pitanje boravka u zemlji u kojoj su podnijeli zahtjev za azil. Međutim, te osobe niti nisu tražitelji azila u pravom smislu riječi i zaštita im zapravo nije niti potrebna. S druge strane, moglo bi se reći da duži rok za podnošenje tužbe podrazumijeva bolju mogućnost pripreme i prikupljanja dokumentacije za upravni spor, a imajući u vidu da tražitelji azila uglavnom ne dolaze iz susjednih zemalja, već zemalja koje su puno udaljenije, pa i dostava eventualne dokumentacije koja im može biti potrebna traje prilično dugo.

Izmjenama i dopunama zakona o azilu iz 2010. godine dodano je i da se okolnost da tražitelj azila dolazi iz sigurne treće zemlje utvrđuje „nakon individualne procjene”¹²⁸. Cilj naprijed navedene izmjene vjerojatno je bio da se odredi način na koji se utvrđuje da li tražitelj dolazi iz sigurne treće zemlje. Možda je i bilo namjere da se bolje zaštite prava tražitelja koji dolaze iz sigurnih trećih zemalja, međutim pojam „individualne procjene” vrlo teško može podići zaštitu prava na višu razinu, već dovodi do subjektivnosti i arbitrarnosti u odlučivanju. Osim navedene izmjene dodana je još jedna izmjena koja može podići zaštitu prava tražitelja azila na višu razinu, a to je da tražitelj azila može osporiti primjenu instituta sigurne treće zemlje na temelju činjenica da bi bio izložen mučenju, okrutnom, nečovječnom postupanju ili

128 Zakon o izmjenama i dopunama zakona o azilu, Narodne novine 88/10, čl. 46.

kažnjavanju.¹²⁹ Ovdje ostaje otvoreno pitanje da li su i na koji način tražitelji azila bili upozoravani na to svoje pravo i da li su, s obzirom na svoj stupanj obrazovanja i jezične razlike shvatili njegovo značenje.

Zakonom o azilu iz 2007. godine u zakon se uvodi koncept sigurne zemlje podrijetla i to je zemlja u kojoj je stranac boravio prije dolaska u Republiku Hrvatsku kao državljanin te zemlje ili osoba bez državljanstva s posljednjim uobičajenim boravištem u toj zemlji te je u njoj siguran od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja i od trpljenja ozbiljne nepravde, a karakterizira je poštivanje ljudskih prava, demokratski poredak, pravna sigurnost i politička stabilnost.¹³⁰

Prva zakonska definicija sigurne zemlje podrijetla zapravo je izvedena iz definicije sigurne treće zemlje, da bi se kasnijim izmjenama i dopunama zakona nadograđivala, odnosno mijenjala, pa je tako Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o azilu¹³¹ u članku 1. dana nova definicija sigurne zemlje podrijetla kao zemlje u kojoj je stranac boravio prije dolaska u Republiku Hrvatsku kao državljanin te zemlje ili osoba bez državljanstva s posljednjim uobičajenim boravištem u toj zemlji, ukoliko na temelju pravnog stanja, primjene propisa unutar demokratskog sustava kao i općenito političkih okolnosti proizlazi da u njoj u cijelosti i dosljedno ne postoje djela proganjanja niti trpljenja ozbiljne nepravde.

129 Zakon o izmjenama i dopunama zakona o azilu, Narodne novine 88/10, čl. 46

130 Zakon o azilu, Narodne novine 79/09, čl. 2.

131 Narodne novine 88/10

Prema tekstu Zakona o azilu iz 2007. godine ukoliko je tražitelj azila došao iz sigurne zemlje podrijetla zahtjev će se odbaciti zaključkom u ubrzanom postupku, osim ako je tražitelj azila naveo opravdane razloge zbog kojih bi njegov zahtjev trebao biti razmotren.¹³² Postavlja se pitanje što bi predstavljalo opravdane razloge i na temelju kojih kriterija se procjenjuje postojanje tih razloga i da li i na koji način tražitelj azila treba upućen u svoju obvezu navođenja opravdanih razloga. Protiv zaključka tražitelj može izjaviti žalbu Povjerenstvu za azil u roku od 5 dana od dostave zaključka, a rješenje o žalbi Povjerenstvo je bilo dužno donijeti u roku od 8 dana od dana zaprimanja žalbe.¹³³

Izmjenama i dopunama zakona iz 2010. godine određeno je da se neosnovani zahtjev za azil odbija u ubrzanom postupku kao očito neutemeljen ukoliko je tražitelj azila došao iz sigurne zemlje podrijetla za koju nije naveo ozbiljne razloge na temelju kojih bi se ta zemlja smatrala nesigurnom u njegovom osobnom slučaju. Uz to se naravno uzima u obzir i da li tražitelj azila ispunjava opće uvjete za odobrenje azila.¹³⁴ Isto tako određeno je da protiv odluke u ubrzanom postupku nije dopuštena žalba, ali se može podnijeti tužba upravnom sudu u roku od 8 dana od dana dostave odluke, a presuda treba biti donesena u roku od 15 dana od dana dostave spisa predmeta.¹³⁵ Dok je rok od 8 dana za podnošenje tužbe izrazito kratak i predstavlja točno određen rok, rok za donošenje presude u pravilu će trajati mjesecima. Kad se uzme u obzir okolnost da se upravni sudovi ne bave samo postupcima azila, već su opterećeni i brojnim drugim predmetima, da tuženik – Ministarstvo unutarnjih poslova

132 Zakon o azilu, Narodne novine 79/09, čl. 60. st. 1. t. 3. u vezi sa čl. 56.

133 Zakon o azilu, Narodne novine 79/09 čl. 60. st. 4. i 5.

134 Zakon o izmjenama i dopunama zakona o azilu, Narodne novine 88/10, čl. 47.

135 Zakon o izmjenama i dopunama zakona o azilu, Narodne novine 88/10, čl. 42.

dostavlja spis predmeta tek nakon što bude pozvan na davanje odgovora na tužbu za koji je izvornim tekstom Zakona o upravnim sporovima bio određen rok ne kraći od osam niti dulji od trideset dana¹³⁶, da bi Izmjenama i dopunama zakona o upravnim sporovima iz 2014. godine taj rok bio izmijenjen, pa sada ne može biti kraći od 30 niti dulji od 60 dana od primitka poziva¹³⁷ i okolnost da ukoliko tuženik ne dostavi sve spise predmeta ili izjavi da ih ne može dostaviti, sud može riješiti spor i bez spisa predmeta¹³⁸ upitno je da li se navedenom odredbom može ostvariti cilj bržeg rješavanja predmeta koji se očito želio postići.

Drugim Zakonom o azilu uveden je način procjene da li se radi o sigurnoj zemlji podrijetla, pa će se procjena je li neka zemlja sigurna zemlja podrijetla temeljiti na izvješćima Ureda visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR), Vijeća Europe, država Europske unije i relevantnih međunarodnih organizacija, a prilikom procjene stanja, između ostalog, uzet će se u obzir:

1. relevantni zakoni i propisi zemlje podrijetla i način njihove primjene,
2. poštivanje prava i sloboda utemeljenih u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima te Konvenciji protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja,

136 Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine 20/10, čl. 32. st. 2.

137 Zakon o izmjenama i dopunama zakona o upravnim sporovima, Narodne novine 152/14, čl. 8.

138 Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21, čl. 32. st 2. i 4.

3. poštivanje zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja prema Konvenciji iz 1951.,
4. postojanje učinkovitog sustava pravnih lijekova protiv kršenja navedenih prava i sloboda.

Osim navedenih uvjeta uzet će se u obzir i postojanje efikasnog sustava azila u toj zemlji.¹³⁹

Propisano je da Vlada Republike Hrvatske utvrđuje listu sigurnih zemalja podrijetla i sigurnih trećih zemalja te ih objavljuje u »Narodnim novinama« i da će revidirati navedene liste kada se promijene uvjeti koji određuju zemlju kao sigurnu zemlju podrijetla ili sigurnu treću zemlju. Vlada Republike Hrvatske je trebala donijeti listu sigurnih zemalja podrijetla i sigurnih trećih zemalja u roku od osam mjeseci od dana stupanja na snagu¹⁴⁰ drugog Zakona o azilu, međutim liste nisu donesene.

6.3. ZAKON O MEĐUNARODNOJ I PRIVREMENOJ ZAŠTITI

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti donesen je 12. lipnja 2015. godine i stupio na snagu 02. srpnja 2015. godine¹⁴¹, a sa dvije izmjene i dopune¹⁴² na snazi je i danas.

Za razliku od ranijih zakona koji su sigurnu zemlju podrijetla i sigurnu treću zemlju obuhvatili u tekstu zakona u okviru definiranja pojmova u zakonu, Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti uvedene su posebne odredbe

¹³⁹ Zakon o azilu, Narodne novine 79/07, 88/10, 143/03, čl. 2. st. 2.

¹⁴⁰ Zakon o azilu, Narodne novine 79/07, 88/10, 143/03, čl. 99. st. 3.

¹⁴¹ Narodne novine 70/15

¹⁴² Narodne novine 127/17 i 33/23

koje se odnose na sigurnu zemlju podrijetla i sigurnu treću zemlju i utvrđuju pojam, način određivanja sigurnih zemalja, postupak uvjeta za primjenu i sl.

Tako je odredbom čl. 44. propisano da se sigurnom zemljom podrijetla smatra ona zemlja za koju se na temelju pravnog stanja, primjene propisa, kao i općih političkih okolnosti utvrdi da u njoj općenito i dosljedno ne postoje djela proganjanja niti rizik od trpljenja ozbiljne nepravde, što se utvrđuje na temelju podataka o:

1. relevantnim zakonima i propisima zemlje, kao i načinima na koji se primjenjuju,
2. poštivanju prava i sloboda zajamčenih Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, osobito članka 15. stavka 2. Europske konvencije, Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima te Konvencijom Ujedinjenih naroda protiv torture i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja,
3. poštivanju načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja («non-refoulement«)
4. primjeni učinkovitog pravnog lijeka.

Propisani su i različiti mjerodavni izvori iz kojih se prikupljaju podaci, a to su osobito druge države članice Europskoga gospodarskog prostora, EUAA, UNHCR, Vijeće Europe te druge relevantne međunarodne organizacije.¹⁴³

I u ovom zakonu propisane su odredbe koje se odnose na listu sigurnih zemalja podrijetla, pa tako ministar nadležan za unutarnje poslove uz prethodnu suglasnost ministra nadležnog za vanjske poslove donosi odluku kojom utvrđuje listu sigurnih zemalja podrijetla o čemu se obavještava Europska

¹⁴³ Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine 70/15, 127/17, 33/23

komisija. Lista sigurnih zemalja podrijetla se treba redovito provjeravati i prema potrebi revidirati.¹⁴⁴ Odluka o listi sigurnih zemalja podrijetla trebala je biti donesena u roku od 180 dana od dana stupanja na snagu Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti.¹⁴⁵

Iako je obveza utvrđivanja liste sigurnih zemalja podrijetla postojala i prema odredbama ranijih zakona, tek je prema odredbama Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti u Republici Hrvatskoj prvi puta donesena Odluka o listi sigurnih zemalja podrijetla u postupku odobrenja međunarodne zaštite.¹⁴⁶

Odluka je donesena 02. svibnja 2016. godine, dakle izvan roka od 180 dana od dana stupanja na snagu Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti¹⁴⁷, ali je konačno donesena. Prema navedenoj listi sigurne zemlje podrijetla su Alžirska Narodna Demokratska Republika, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Kraljevina Maroko, Republika Albanija, Republika Kosovo, Republika Makedonija, Republika Srbija, Republika Turska i Republika Tunis. Od dana donošenja liste sigurnih zemalja podrijetla prošlo je skoro osam godina, a lista nikada nije revidirana.

Za svaki zahtjev posebno se utvrđuje da li su ispunjeni uvjeti za primjenu instituta sigurne zemlje podrijetla, pa se zemlja navedena na listi sigurnih zemalja podrijetla može smatrati sigurnom zemljom podrijetla u konkretnom slučaju samo ako je tražitelj državljanin te zemlje ili je u toj zemlji imao prethodno boravište kao osoba bez državljanstva i ako nije vjerodostojno obrazložio zašto se ta zemlja podrijetla za njega ne može smatrati sigurnom

144 Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine 70/15, 127/17, 33/23, čl. 44. st. 3. i 4.

145 Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine 70/15, 127/17, 33/23, čl. 93. st. 6.

146 Narodne novine 45/16

147 Stupio na snagu 02. srpnja 2015. godine

zemljom podrijetla. Određeno je i da će biti pravodobno obaviješten o primjeni odredbe o sigurnoj zemlji podrijetla kako bi mu se omogućilo osporavanje primjene instituta sigurne zemlje podrijetla s obzirom na specifičnosti njegovih osobnih okolnosti.¹⁴⁸

U slučaju kada je moguće primijeniti institut sigurne zemlje podrijetla Ministarstvo donosi odluku kojom odbija zahtjev kao očito neosnovan¹⁴⁹ u ubrzanom postupku. Protiv te odluke nije dopuštena žalba, ali se može podnijeti tužba upravnom sudu u roku od 8 dana od dana dostave odluke,¹⁵⁰ koji rok je znatno kraći od roka kada se odluka donosi u redovitom postupku. U tom slučaju rok za podnošenje tužbe upravom sudu iznosi 30 dana. Tužba podnesena protiv rješenja donesenog u ubrzanom postupku radi primjene instituta sigurne zemlje podrijetla ne odgađa izvršenje rješenja.¹⁵¹ Osim toga, ako se zahtjev može odbiti kao očito neosnovan radi primjene instituta sigurne zemlje podrijetla postupak se može provesti i na graničnom prijelazu, odnosno tranzitnom prostoru zračne, morske luke ili luke unutarnjih voda.¹⁵²

Dakle, rok za podnošenje tužbe je skraćen do minimuma što otežava tražiteljima međunarodne zaštite podnošenje tužbe kvalitetnog sadržaja, pogotovo imajući u vidu da tražitelji međunarodne zaštite u većini slučajeva trebaju pravnu pomoć u sastavljanju tužbe, a i radi se o osobama koje govore

148 Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine 70/15, 127/17 i 33/23, čl. 44. st. 5. i 6.

149 Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine 70/15, 127/17 i 33/23, čl. 38. st. 1. t. 5.

150 Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine 70/15, 127/17 i 33/23, čl. 41. st. 1. t. 9. i st. 5.

151 Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine 70/15, 127/17 i 33/23, čl. 51. st. 1. t. 1.

152 Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine 70/15, 127/17 i 33/23, čl. 42. st. 1. al. 2.

stranim jezicima, pa se zapravo rok od 8 dana svodi na rok od svega par dana jer je potrebno organizirati sastanak sa prevoditeljem i pružateljem besplatne pravne pomoći, a za pristup prihvatilištima od strane prevoditelja i pružatelja besplatne pravne pomoći je potrebna prethodna najava. Okolnost da se zahtjev može rješavati na graničnom ili tranzitnom prostoru isto tako dovodi do umanjenja prava tražitelja međunarodne zaštite jer je upitna stručna osposobljenost osobe koja provodi postupak na takvim mjestima. Zahtjeve za odobrenje međunarodne zaštite rješavaju djelatnici Ministarstva unutarnjih poslova zaposleni u posebnom odjelu koji se bave međunarodnom zaštitom i svakodnevno provode postupke i donose odluke, dok su na graničnom prijelazu ili tranzitnom prostoru u pravilu zaposleni djelatnici Ministarstva unutarnjih poslova kojima je uža specijalnost granična kontrola, a ne međunarodna zaštita, a radi se o vrlo osjetljivim predmetima.

Odredbom čl. 45. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti propisano je da je sigurna treća zemlja zemlja u kojoj je tražitelj siguran od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja ili od rizika trpljenja ozbiljne nepravde te u kojoj uživa povlastice u vidu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja („non refoulement”) i postoji mogućnosti pristupa učinkovitom postupku odobrenja zaštite sukladno Konvenciji iz 1951. Za svaki zahtjev se zasebno utvrđuje da li su ispunjeni uvjeti za primjenu instituta sigurne treće zemlje procjenjujući ispunjava li neka zemlja propisane uvjete te postoji li veza između te zemlje i tražitelja na temelju koje se može razumno očekivati da u njoj zatraži međunarodnu zaštitu, uzimajući u obzir sve činjenice i okolnosti njegovog zahtjeva. Tražitelj će biti

pravodobno obaviješten o primjeni instituta sigurne treće zemlje, kako bi mu se omogućilo osporavanje instituta s obzirom na specifičnosti njegovih osobnih okolnosti.¹⁵³

U slučaju kada je moguće primijeniti institut sigurne treće zemlje Ministarstvo unutarnjih poslova donosi odluku kojom odbacuje zahtjev, protiv koje odluke nije dopuštena žalba, ali se može podnijeti tužba upravnom sudu u roku od 8 dana od dana dostave odluke.¹⁵⁴ Tužba u slučaju primjene instituta sigurne treće zemlje, za razliku od primjene instituta sigurne zemlje podrijetla, odgađa izvršenje rješenja.¹⁵⁵

Ministarstvo unutarnjih poslova će tražitelju čiji je zahtjev odbačen radi primjene instituta sigurne treće zemlje izdati potvrdu na jeziku sigurne treće zemlje kojom se obavještavaju nadležna državna tijela te zemlje da se u Republici Hrvatskoj nije razmatrala osnovanost njegovog zahtjeva. Ako sigurna treća zemlja odbije prihvatiti stranca, o osnovanosti zahtjeva će se odlučivati sukladno odredbama ovoga Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti. Ministarstvo će redovito obavještavati Europsku komisiju o zemljama na koje je primijenjen institut sigurne treće zemlje.¹⁵⁶

153 Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine 70/15, 127/17 i 33/23, čl. 45. st. 1., 2. i 3.

154 Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine 70/15, 127/17 i 33/23, čl. 43. st. 1. t. 3. i st. 3.

155 Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine 70/15, 127/17 i 33/23, čl. 51. st. 1.

156 Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine 70/15, 127/17 i 33/23, čl. 45. st. 4., 5. i 6.

Ako se zahtjev može odbaciti radi primjene instituta sigurne treće zemlje postupak se može provesti i na graničnom prijelazu, odnosno tranzitnom prostoru zračne, morske luke ili luke unutarnjih voda.¹⁵⁷

U odnosu na prava tražitelja međunarodne zaštite na koje se primjenjuje institut sigurne treće zemlje postoje isti problemi kao i za prava tražitelja međunarodne zaštite na koje se primjenjuje institut sigurne zemlje podrijetla, a to je prekratak rok za sastavljanje tužbe i upitna kvaliteta provedenog postupka na graničnom prijelazu ili tranzitnom prostoru.

7. POSTUPANJE NADLEŽNIH TIJELA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Prvi zahtjevi za azil zabilježeni su 1997., a do 2010. broj tražitelja azila kretao se između 100 i 200 osoba na godinu. Do 2010. bilježi se znatan porast broja zahtjeva za azil.¹⁵⁸ U 2023. godini, do kraja listopada, podneseno je više od 44600 zahtjeva.¹⁵⁹ Pred Upravnim sudom u Zagrebu je tijekom 2023. godine do 22. studenog 2023. godine zaprimljeno 59 upravnih tužbi.¹⁶⁰ U razdoblju od 2017.-2023. godine pred Upravnim sudom u Zagrebu 80% tužbenih zahtjeva je

¹⁵⁷ Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine 70/15, 127/17 i 33/23, čl. 42. st 1. al. 2.

¹⁵⁸ Lalić Novak, Goranka. (2013). Europeizacija hrvatskoga sustava azila: mehanizmi i instrumenti utjecaja Europske unije na javne politike i institucije. Društvena istraživanja. 22. 237-255. 10.5559/di.22.2.02., str. 251

¹⁵⁹ Zahtjev Ministarstva unutarnjih poslova, Klasa: UP/I-216-03/23-06/44632 od 25. listopada 2023. godine

¹⁶⁰ Meri Dominis Herman, Iz prakse upravnog sudovanja u području azila, prezentacija u okviru radionice HPC-a za odvjetnice/ke i pružateljce/e pravne pomoći iz udruga -IZAZOVI U PRAVNOJ PRAKSI U PODRUČJU AZILNOG PRAVA, 1. prosinca 2023.

odbijeno, 15% tužbenih zahtjeva je usvojeno i predmet je vraćen na ponovni postupak, a 5% tužbenih zahtjeva je usvojeno na način da je priznat azil.¹⁶¹

Prema Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti¹⁶² koji je trenutno na snazi u Republici Hrvatskoj zahtjeve za međunarodnu zaštitu u prvom stupnju rješava Ministarstvo unutarnjih poslova, a protiv odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu nije dopuštena žalba, nego se može pokrenuti upravni spor tj. podnijeti tužba upravnom sudu.¹⁶³ Protiv odluke upravnog suda prema Zakonu o upravnim sporovima moguće je podnijeti žalbu Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske.¹⁶⁴ Ukoliko tražitelj međunarodne zaštite i dalje nije zadovoljan odlukom, a smatra da su povrijeđena neka njegova prava zajamčena Ustavom Republike Hrvatske može podnijeti Ustavnu tužbu.¹⁶⁵ Kako Ministarstvo unutarnjih poslova ne objavljuje svoje odluke, relevantnu sudsku praksu u Republici Hrvatskoj moguće je pronaći pretraživanjem prakse upravnih sudova, Visokog upravnog suda Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Jedna od najvažnijih odluka u vezi primjene koncepta sigurne treće zemlje je odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske posl. br. U-III-4865/2018, U-III-837/2019, U-III-926/2019 od dana 4. ožujka 2021. godine. Radi se o spojenim predmetima više državljana Islamske Republike Afganistan kojima su odbačeni zahtjevi za međunarodnu zaštitu zbog primjene instituta sigurne treće zemlje. U

161 Meri Dominis Herman, Iz prakse upravnog sudovanja u području azila, prezentacija u okviru radionice HPC-a za odvjetnice/ke i pružateljice/e pravne pomoći iz udruga -IZAZOVI U PRAVNOJ PRAKSI U PODRUČJU AZILNOG PRAVA, 1. prosinca 2023.

162 Narodne novine 70/15, 127/17 i 33/23

163 Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine 70/15, 127/17 i 33/23, čl. 32.

164 Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21, čl. 12. st. 3.

165 Ustavni zakon o ustavnom sudu, Narodne novine 99/99, 29/02, 49/02, čl. 62.

navedenom predmetu Ustavni sud Republike Hrvatske se, između ostalog, pozvao i na predmet Europskog suda za ljudska prava Ilias i Ahmed protiv Mađarske¹⁶⁶ prema kojem u odnosu na države ugovornice na koje se primjenjuje EU Direktiva o postupcima azila, njeni članci 33., 38. i 43., u vezi uvodnih izjava 38. - 48. omogućuju donošenje nacionalnog zakonodavstva koje pod određenim uvjetima dopušta da se ne ispituje osnovanost zahtjeva za međunarodnom zaštitom, da li osoba ispunjava uvjete za međunarodnu zaštitu, i postoji li rizik u zemlji podrijetla nego umjesto toga poduzme ispitivanje dopuštenosti u smislu može li se razumno pretpostaviti da će druga država provesti ispitivanje osnovanosti ili pružiti zaštitu.¹⁶⁷

Ustavni sud navodi da kada država udalji tražitelje azila u treću zemlju bez ispitivanja osnovanosti njihovog zahtjeva za azil, takvom udaljenju u treću zemlju mora prethoditi temeljito ispitivanje pruža li postupak azila u trećoj zemlji primateljici dovoljna jamstva kako bi se izbjeglo da podnositelj zahtjeva za azil bude, izravno ili neizravno, udaljen u svoju zemlju podrijetla bez odgovarajuće ocjene rizika s kojima se suočava s aspekta članka 3. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, odnosno može li sustav azila te treće zemlje na odgovarajući način riješiti njihove zahtjeve.¹⁶⁸ Ustavni sud je, pozivajući se na svoju odluku broj: U-III-424/2019 od 17. prosinca 2019. u kojoj je utvrdio da će sam izvršiti analizu stanja u državi u koju se vraćaju tražitelji međunarodne zaštite, ako se još uvijek nalaze u Republici Hrvatskoj i u ovom predmetu sam izvršio procjenu stanja u Republici Srbiji (u konkretnom slučaju navodnoj sigurnoj trećoj zemlji). Ustavni sud je utvrđivao kakvo je

166[Vv] (br. 47287/15, presuda od 21. studenoga 2019.)

167 Ustavni sud Republike Hrvatske posl. br. U-III-4865/2018, U-III-837/2019, U-III-926/2019 od dana 4. ožujka 2021. godine t. 19

168 Ustavni sud Republike Hrvatske posl. br. U-III-4865/2018, U-III-837/2019, U-III-926/2019 od dana 4. ožujka 2021. godine t.20

stanje prava tražitelja azila u toj državi, te prijeti li podnositeljima ozbiljna mogućnost protjerivanja u treću državu bez odgovarajućeg postupka koji je u skladu sa zahtjevima iz članka 3. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kada su u pitanju prava tražitelja azila ili međunarodne zaštite.¹⁶⁹ Ustavni sud je izvršio uvide u izvještaje organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava, ispitao ih u odnosu na mogućnost refoulementa iz Srbije u Bugarsku i utvrdio da u Republici Srbiji još nije uspostavljen djelotvoran sustav koji bi omogućio podnositeljima zahtjeva za azil koje se udaljuje iz Republike Hrvatske da pravodobno podnesu zahtjev za azil u toj državi. Upravo suprotno, praksa u Republici Srbiji je da se na više načina takve osobe onemogućava u ostvarenju tog prava, uključujući i progon putem prekršajnih sudova, iako je na normativnoj razini sustav azila zadovoljavajuće uređen. Ustavni sud smatra da ne postoje adekvatna postupovna jamstva da podnositeljima, kada se vrate u Srbiju, neće prijetiti automatski refoulement odnosno ne postoje jamstva u praksi koja neće isključiti njihovo automatsko vraćanje u Bugarsku. Ustavni sud nadalje utvrđuje da su se Ministarstvo unutarnjih poslova i upravni sudovi kod ocjene stanja u Srbiji ograničili na normativni okvir i brojeve odobrenih zahtjeva za azil i međunarodnu zaštitu, bez da su provjerili relevantna izvješća tijela koja se bave zaštitom izbjeglica i nevladinih udruga kakvo je stvarno postupanje s osobama koje se vraćaju iz Hrvatske u Srbiju te prijeti li im automatski refoulement.¹⁷⁰ Slijedom navedenog, Ustavni sud je utvrdio da u provedenom postupku pred Ministarstvom unutarnjih poslova i pred upravnim sudom nije s dostatnom

169 Ustavni sud Republike Hrvatske posl. br. U-III-4865/2018, U-III-837/2019, U-III-926/2019 od dana 4. ožujka 2021. godine. t. 24

170 Ustavni sud Republike Hrvatske posl. br. U-III-4865/2018, U-III-837/2019, U-III-926/2019 od dana 4. ožujka 2021. godine. t. 24.1 i 24.2

izvjesnošću utvrđeno da je Republika Srbija sigurna europska treća zemlja te da Republika Hrvatska nije izvršila svoje proceduralne obveze iz članka 3. Konvencije vezano uz povratak podnositelja u Srbiju.¹⁷¹

Obzirom da su odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske posl. br. U-III-4865/2018, U-III-837/2019, U-III-926/2019 od dana 4. ožujka 2021. godine ukinute sve ranije presude i predmeti vraćeni na ponovni postupak i odlučivanje Upravnom sudu u Osijeku, presudom Upravnog suda u Osijeku, posl. br. UsI-1157/2021-42 od dana 11. ožujka 2022. godine poništeno je rješenje kojim je tražitelju, državljaninu Islamske Republike Afganistan odbačen zahtjev za međunarodnu zaštitu, ne ulazeći u njegovu osnovanost jer je tražitelj ušao u Republiku Hrvatsku iz Republike Srbije, primjenom instituta sigurne treće zemlje iz čl. 45. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti. Upravni sud u Osijeku pozvao se na ranije navedena utvrđenja Ustavnog suda Republike Hrvatske i naveo da u konkretnom slučaju ne postoje pouzdani podaci kojima bi se sa dostatnom izvjesnošću utvrdilo da je Republika Srbija sigurna europska treća zemlja, pa se osporeno rješenje o odbacivanju zahtjeva na međunarodnu zaštitu u Republici Hrvatskoj ne može ocijeniti zakonitim.¹⁷²

Isto tako je presudom Upravnog suda u Osijeku posl. br. UsI-445/2021-43 od dana 11. lipnja 2021. godine poništeno rješenje kojim je tražiteljici i njezinoj maloljetnoj djeci, svi državljani Islamske Republike Afganistan odbačen zahtjev za međunarodnu zaštitu, ne ulazeći u njegovu osnovanost jer su tražitelji ušli u Republiku Hrvatsku iz Republike Srbije, primjenom instituta sigurne treće zemlje iz čl. 45. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti.

171 Ustavni sud Republike Hrvatske posl. br. U-III-4865/2018, U-III-837/2019, U-III-926/2019 od dana 4. ožujka 2021. godine. t. 25

172 Upravni sud u Osijeku posl. br. UsI-1157/2021 od 11. ožujka 2022. t. 19

Upravni sud u Osijeku je naveo da skladu sa shvaćanjem iz odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske poslovnici broj: U-III-4865/2018; U-III-837/2019 i U-III-926/2019 od 4. ožujka 2021., tuženik (Ministarstvo unutarnjih poslova) nije pravilno utvrdio činjenično stanje u pogledu utvrđenja može li se Republika Srbija smatrati sigurnom trećom zemljom.¹⁷³

Presudom Upravnog suda u Zagrebu, posl. br. UsI-3805/2021-7 od dana 17. ožujka 2022. godine odbijen je tužbeni zahtjev tužitelja, državljanina Republike Srbije i Bosne i Hercegovine za poništavanje rješenja Ministarstva unutarnjih poslova kojim je obijen zahtjev tužitelja za međunarodnu zaštitu u Republici Hrvatskoj kao očito neosnovan zbog primjene instituta sigurne zemlje podrijetla. Sud je utvrdio da je Odlukom o Listi sigurnih zemalja podrijetla u postupku odobrenja međunarodne zaštite utvrđeno da su Republika Srbija i Bosna i Hercegovina sigurne zemlje podrijetla u postupku međunarodne zaštite, sukladno odredbama članka 44. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti¹⁷⁴, a iz iskaza tužitelja ne proizlazi da se Republika Srbija i Bosna i Hercegovina ne mogu smatrati sigurnim zemljama podrijetla. Sud se pouzdao u listu sigurnih zemalja podrijetla i nije ispitivao stvarno stanje u navedenim zemljama, niti izvršio uvid u podatke UNHCR-a, EUAA-e, Vijeća Europe te relevantnih međunarodnih organizacija i sl.

U predmetu Upravnog suda u Zagrebu, posl. br. UsI-2646/2022-10 od dana 20. listopada 2022. godine pokrenut je upravni spor protiv rješenja Ministarstva unutarnjih poslova kojim je zahtjev tužitelja za međunarodnom zaštitom

¹⁷³ Upravni sud u Osijeku, posl. br. UsI-445/2021-43 od 11. lipnja 2021. t. 20

¹⁷⁴ Upravni sud Zagrebu, posl. br. UsI-3805/21-7 od 17. ožujka 2022., t. 20

odbijen kao očito neosnovan primjenom instituta sigurne zemlje podrijetla. Tužitelj je državljanin Republike Kosovo. Sud je poništio rješenje Ministarstva unutarnjih poslova i utvrdio da je tužitelj svojim iskazom i izvješćima o položaju Roma u Republici Kosovo doveo u sumnju činjenično stanje utvrđeno u postupku donošenja osporavanog rješenja, kao i dostatnost obrazloženja vezano za institut sigurne zemlje podrijetla te vezano za položaj Roma u Republici Kosovo. Tužitelj je jasno obrazložio da je trpio fizičko i psihičko nasilje od strane osoba Albanske nacionalnosti, za koje je naveo da kontinuirano proganjaju Rome u Republici Kosovo. Budući da se prema odredbi članka 44. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti za svaki zahtjev zasebno utvrđuje jesu li ispunjeni uvjeti za primjenu instituta sigurne zemlje podrijetla, a tužitelj je vjerodostojno obrazložio zašto se ta zemlja podrijetla za njega ne može smatrati sigurnom zemljom podrijetla, sud je smatrao da je tuženik dužan istražiti i provjeriti ove navode tužitelja te utvrditi i jasno obrazložiti položaj Roma u Republici Kosovo u smislu da li se nad istima vrši fizičko i psihičko nasilje od strane osoba albanske nacionalnosti radi romske nacionalnosti.¹⁷⁵

U postupcima pred Ministarstvom unutarnjih poslova dešavalo se da tražitelj bude upoznat da će se njegov zahtjev rješavati u ubrzanom postupku sukladno čl. 41. stavku 1. točka 9. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti jer je moguće primijeniti institut sigurne zemlje podrijetla. Međutim, odredba čl. 41. st. 4. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti propisuje da ako se odluka ne može donijeti u roku iz stavka 1. (dva mjeseca) o zahtjevu će se odlučivati u redovnom postupku sukladno odredbama iz odjeljka II Zakona o međunarodnoj

¹⁷⁵ Upravni sud u Zagrebu, posl. br. UsI-2646/2022-10 od 20.10.2022., t. 13

i privremenoj zaštiti. O tome tražitelji nisu bili obaviješteni niti odmah niti nakon proteka roka od dva mjeseca, a niti je iz rješenja Ministarstva unutarnjih poslova kojima se odlučuje o međunarodnoj zaštiti razvidno da su se primijenile odredbe iz odjeljka II Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti koje se primjenjuju u redovnom postupku iako je postupak trajao dulje od dva mjeseca. Zbog toga, u tim slučajevima, rok za tužbu koja se može podnijeti Upravnom sudu, prema rješenju Ministarstva unutarnjih poslova iznosi 8 dana, iako bi, kada bi se pravilno primijenile odredbe Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, a posljedično tome i odredbe Zakona o upravnim sporovima, taj rok iznosio 30 dana. Takvim postupanjem su tražitelji međunarodne zaštite oštećeni na način da su zbog kratkoće roka onemogućeni u dostavi materijalnih dokaza uz tužbu Upravnom sudu, a niti su tijekom postupka pravilno obaviješteni o svojim pravima.¹⁷⁶

8. ZAKLJUČAK

Koncepti sigurne treće zemlje i sigurne zemlje podrijetla načelno ne zvuče kao da umanjuju prava tražitelja međunarodne zaštite prilikom čitanja teksta propisa Europske unije i propisa pojedinih zemalja članica, međutim u stvarnosti nije tako. U praksi su koncepti sigurne treće zemlje i sigurne zemlje podrijetla povezani sa brojnim poteškoćama u primjeni prilikom razmatranja zahtjeva tražitelja međunarodne zaštite što dovodi do umanjenja prava, čak i povrede prava tražitelja međunarodne zaštite iz više razloga. Razlozi tome mogu biti

¹⁷⁶ Rješenje Ministarstva unutarnjih poslova Klasa: UP/I-216-03/22-06/956, Urbroj: 511-01-212-22-7 od 19. kolovoza 2022. i Klasa: UP/I-217-03/21-06/958, Urbroj: 511-01-212-21-14 od 06. prosinca 2021.

nedovoljna upućenost tražitelja međunarodne zaštite o njihovim pravima i načinu dokazivanja, nedovoljni trud nadležnih tijela/voditelja postupaka da tražiteljima međunarodne zaštite objasne što pojmovi sigurne treće zemlje i sigurne zemlje podrijetla znače i koji je značaj u tome da tražitelji međunarodne zaštite objasne da određena zemlja koja se smatra sigurnom trećom zemljom ili sigurnom zemljom podrijetla nije za njih sigurna zemlja. Daljnji razlog može biti želja nadležnih tijela i sudova da što brže riješe predmete međunarodne zaštite, što je dijelom i posljedica odredbi da se takvi predmeti velikom većinom rješavaju u ubrzanom postupku, a i moguća politička želja država članica da se smanji broj tražitelja međunarodne zaštite na području Europske unije, kao i da se u slučajevima kada tražitelji međunarodne zaštite već dođu u Europsku uniju smanje troškovi država povezani za njihovim zahtjevima. Europska unija je koncepte sigurne zemlje treće zemlje i sigurne zemlje podrijetla uređivala putem direktiva koje se ne primjenjuju izravno u svim državama članicama već su obvezatne samo u pogledu cilja koji se želi postići, a na državama je da utvrde način na koji će postići taj cilj, odnosno način na koji će implementirati direktivu. Uredba se, kao izvor europskog prava, direktno primjenjuje u svim državama članicama što onemogućuje različitu praksu u pojedinim državama. Stoga bi Uredba (EU) 2024/1348 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU, uz ostale propise donesene u okviru Pakta o migracijama i azilu, kada se počne primjenjivati od 12. lipnja 2026. godine, mogla doprinijeti ujednačenosti postupanja na području Europske unije. Da li će povećati zaštitu prava tražitelja međunarodne zaštite to će se tek vidjeti jer i u odredbama uredbe postoje

nedostaci koji su se spomenuli ranije u tekstu ovog rada. Međutim, niti najidealniji tekst bilo kojeg propisa neće doprinijeti većoj zaštiti prava tražitelja međunarodne zaštite koji dolaze iz zemalja koje se smatraju sigurnim zemljama podrijetla i sigurnim trećim zemljama ukoliko ne postoji volja nadležnih tijela za zaštitu njihovih prava. Ta volja trebala bi se očitovati u stalnoj edukaciji voditelja postupka, razumijevanju situacije u kojoj se tražitelj međunarodne zaštite nalazi, detaljnom upućivanju tražitelja međunarodne zaštite u tijek postupka, u njegova prava i važnost i značaj pojedinih njegovih izjava, sve na način razumljiv tražitelju međunarodne zaštite, kao i stalnom praćenju situacije u sigurnim zemljama podrijetla i sigurnim trećim zemljama putem relevantnih međunarodnih organizacija.

Iz sudske prakse razvidno je da se kvalitetan stupanj zaštite može postići tek na zadnjoj instanci, tj. instanci nakon zadnje u pojedinoj državi, pred europskim sudovima, a ne prilikom provođenja postupaka azila u prvom stupnju, što ne pridonosi zaštiti prava tražitelja međunarodne zaštite, jer se radi o ljudima kojima zaštita treba brzo, a prava koja imaju dok postupak traje u pravilu se ne produžuju do završetka postupka pred europskim sudovima.

9. LITERATURA

1. Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities - Dublin Convention [1997] OJ C 254
2. Costello, Cathryn and Hancox, Emily, The Recast Asylum Procedures Directive 2013/32/EU: Caught between the Stereotypes of the Abusive Asylum Seeker and the Vulnerable Refugee (February 05, 2015). Forthcoming in V. Chetail, P. De Bruycker & F. Maiani (eds) Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law (Martinus Nijhoff, 2015) , Oxford Legal Studies Research Paper No. 33/2015, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2609897>
3. Direktiva (EU) 2024/1346 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju standarda za prihvrat tražitelja međunarodne zaštite, [2024] OJ L, 2024/1346, 22.05.2024.
4. 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, [2008] OJ L 348
5. 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 (preinačena), [2011] OJ L 337

6. Direktiva 2013/32 EU Europskog parlamenta i vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena), [2013] OJ L 180

7. EASO Situation Update on Safe Country of Origin List, Issue No 3, 9 June 2021, dostupno na https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/EASO-situational_update-safe_country_of_origin-2021.pdf, pristupljeno 02. ožujka 2023.

8. ECtHR - CASE OF ILIAS AND AHMED v. HUNGARY [GC], 21.November 2019. Application no. 47287/15

9. ECtHR – CASE OF MOHAMMADI v. AUSTRIA, 3. July 2014., Application no. 71932/12

10. ECtHR – Hirsi Jamaa and Others v Italy [GC], 23. February 2012. Application No.27665/09

11. ESLJP – M.S.S. protiv BELGIJE i GRČKE, 21.01.2011., Zahtjev br. 30696/09

12. Goldner Lang, Iris, Croatia and EU Asylum Law: Playing on the Sidelines or at the Centre of Events? (January 24, 2018). The New Asylum and Transit Countries in Europe During and in the Aftermath of the 2015/2016 Crisis, Brill (V. Stoyanova and E. Karageorgiou eds.), 2018, p.p. 93-112, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3108392> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3108392>

13. Goldner Lang, Iris, Human Rights and Legitimacy in the Implementation of EU Asylum and Migration Law // HUMAN RIGHTS, DEMOCRACY, AND LEGITIMACY IN A WORLD OF DISORDER / Voeneky, Silja ; Neuman, Gerald L. (ur.). Cambridge: Cambridge University Press, 2018. str. 234-262 doi: 10.1017/9781108355704.011

14. Goldner Lang, I., & Nagy, B. (2021). External Border Control Techniques in the EU as a Challenge to the Principle of Non-Refoulement. European Constitutional Law Review, 17(3), 442-470. doi:10.1017/S1574019621000249

15. Goldner Lang, I. (2020). No Solidarity without Loyalty: Why Do Member States Violate EU Migration and Asylum Law and What Can Be Done?. European Journal of Migration and Law, 22(1), 39-59. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340068>

16. Izmijenjeni prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i vijeća o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage

Direktive 2013/32/EU, Document 52020PC0611, COM/2020/611 final – 2016/0224 (COD)

17. Izvješće Komisije Praćenje primjene zakonodavstva Europske Unije
Godišnje izvješće za 2016., Document 52017DC0370, COM/2017/370 final

18. Izvješće Komisije Praćenje primjene zakonodavstva Europske Unije
Godišnje izvješće za 2017. Document 52018DC0540, COM/2018/540 final

19. Izvješće Komisije Praćenje primjene zakonodavstva Europske Unije
Godišnje izvješće za 2019., Document 52020DC0350, COM/2020/350 final

20. Jens Vedsted-Hansen, „Border Procedure: Efficient Examination or Restricted Access to Protection?“, 18.12.2020., dostupno na <https://eumigrationlawblog.eu/border-procedure-efficient-examination-or-restricted-access-to-protection/> , pristupljeno 24.05.2024.

21. Konvencija o određivanju države odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil
podnesenih u jednoj od država članica europskih zajednica, [1997] OJ C 254

22. Lalić Novak, Goranka. (2013). Europeizacija hrvatskoga sustava azila:
mehanizmi i instrumenti utjecaja Europske unije na javne politike i institucije.
Društvena istraživanja. 22. 237-255. 10.5559/di.22.2.02.

23. Maria-Teresa Gil-Bazo, „The Practice of Mediterranean States in the
context of the European Union’s Justice and Home Affairs External Dimension.

The Safe Third Country Concept Revisited”, International Journal of Refugee Law, Volume 18, Issue 3-4, September/December 2006, Pages 571–600

24. Meri Dominis Herman, Iz prakse upravnog sudovanja u području azila, prezentacija u okviru radionice HPC-a za odvjetnice/ke i pružateljice/e pravne pomoći iz udruga -IZAZOVI U PRAVNOJ PRAKSI U PODRUČJU AZILNOG PRAVA, 1. prosinca 2023.

25. Mišljenje Europskog odbora regija – Reforma zajedničkog europskog sustava azila – II. paket i okvir Unije za preseljenje, [2017] OJ C 207

26. Nacionalne implementacijske mjere u vezi Direktive 2013/32, dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/NIM/?uri=celex:32013L0032>, pristupljeno 08. ožujka 2023. godine

27. Odluka o listi sigurnih zemalja podrijetla u postupku odobrenja međunarodne zaštite, Narodne novine 45/16

28. Povelja Europske unije o temeljnim pravima [2016] OJ L 202/2

29. Povlačenje prijedloga Komisije, Document 52019XC0621(01), [2019] OJ C 210

30. Predmet C-411/10 N.S. i drugi, ECLI:EU:C:2011:865

31. Predmet C-394/12 Shamso Abudullahi protiv Bundesasylamt.
ECLI:EU:C:2013:813

32. Predmet C-695/15 PPU Mirza, ECLI:EU:C:2016:188

33. Predmet C-695/15 PPU Mirza, ECLI:EU:C:2016:146

34. Predmet C-578/16 C.K. protiv Slovenije, ECLI:EU:C:2017:127

35. Predmet C-821/19 Komisija protiv Mađarske, ECLI:EU:C:2021:930

36. 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, Document 52015PC0452, COM/2015/0452 final - 2015/0211 (COD)

37. Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i vijeća o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU, Document 52016PC0467, COM/2016/0467 final - 2016/0224 (COD)

38. Prijedlog uredbe o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0171-AM-346-346_HR.pdf

39. Radni dokument Komisije Prvi dio: Područja politike koja prate dokument
Praćenje primjene zakonodavstva Europske Unije Godišnje izvješće za 2016.,
Document 52017SC0259, SWD/2017/259 final

40. Refugee Council Briefing, August 2002., dostupno na
https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/5851/dublin_aug2002.pdf

41. Rješenje Ministarstva unutarnjih poslova Klasa: UP/I-216-03/22-06/956,
Urbroj: 511-01-212-22-7 od 19. kolovoza 2022. i Klasa: UP/I-217-03/21-
06/958, Urbroj: 511-01-212-21-14 od 06. prosinca 2021.

42. Stephen H. Legomsky, „Secondary Refugee Movements and the Return of
Asylum-Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection”,
International Journal of Refugee Law, Volume 15, Issue 4, October 2003,
Pages 567-677

43. Tarakhel v. Switzerland, Application no. 29217/12 (EctHR, 4 November
2014)

44. Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena verzija), [2016] OJ L 202/1

45. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija), [2016] OJ L 202/1
46. Upravni sud u Osijeku posl. br. UsI-1157/2021 od 11. ožujka 2022.
47. Upravni sud u Osijeku, posl. br. UsI-445/2021-43 od 11. lipnja 2021.
48. Upravni sud u Zagrebu, posl. br. UsI-2646/2022-10 od 20. listopada 2022.
49. Upravni sud Zagrebu, posl. br. UsI-3805/21-7 od 17. ožujka 2022.
50. Uredba (EU) 2024/1347 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, za jedinstveni status za izbjeglice ili za osobe koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu i za sadržaj odobrene zaštite, o izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća, [2024] OJ L, 2024/1347, 22.05.2024.
51. Uredba (EU) 2024/1348 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU, [2024] OJ L, 2024/1348, 22.05.2024.

52. Uredba (EU) 2024/1349 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju postupka vraćanja na granici i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1148, [2024] OJ L, 2024/1349, 22.05.2024.

53. Uredba (EU) 2024/1350 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o uspostavi okvira Unije za preseljenje i humanitarni prihvrat i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1147, [2024] OJ L, 2024/1350, 22.05.2024.

54. Uredba (EU) 2024/1351 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o upravljanju azilom i migracijama, izmjeni uredbi (EU) 2021/1147 i (EU) 2021/1060 i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 604/2013, [2024] OJ L, 2024/1351, 22.05.2024.

55. Uredba (EU) 2024/1352 Europskog parlamenta i vijeća od 14. svibnja 2024. o izmjeni uredaba (EU) 2019/816 i (EU) 2019/818 za potrebe uvođenja dubinske provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama, [2024] OJ L, 2024/1352, 22.05.2024.

56. Uredba (EU) 2024/1356 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o uvođenju dubinske provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/817, [2024] OJ L, 2024/1356, 22.05.2024.

57. Uredba (EU) 2024/1358 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o uspostavi sustava „Eurodac” za usporedbu biometrijskih podataka radi

djelotvorne primjene uredaba (EU) 2024/1351 i (EU) 2024/1350 Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Vijeća 2001/55/EZ te radi utvrđivanja identiteta državljana treće zemlje i osoba bez državljanstva s nezakonitim boravkom i o zahtjevima tijela za izvršavanje zakonodavstva država članica i Europolu za usporedbu s podacima iz Eurodaca u svrhu izvršavanja zakonodavstva, o izmjeni uredaba (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/818 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 603/2013 Europskog parlamenta i Vijeća, [2024] OJ L, 2024/1358, 22.05.2024.

58. Uredba (EU) 2024/1359 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o kriznim situacijama i situacijama više sile u području migracija i azila i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1147, [2024] OJ L, 2024/1359, 22.05.2024.

59. Uredba (EU) 2021/2303 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 2021. o Agenciji Europske unije za azil i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 439/2010 [2021] OJ L 468

60. Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 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 (tzv. Uredba Dublin III), [2013] OJ L 180

61. Uredba vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. veljače 2003. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva

za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje (tzv. Uredba Dublin II), [2003] OJ L 50

62. Ustavni sud Republike Hrvatske posl. br. U-III-4865/2018, U-III-837/2019, U-III-926/2019 od dana 4. ožujka 2021. godine

63. Ustavni zakon o ustavnom sudu, Narodne novine 99/99, 29/02, 49/02

64. V. Moreno-Lax, 'The Legality of the "Safe Third Country" Notion Contested: Insights from the Law of Treaties', in G.S. Goodwin-Gill and P. Weckel (eds), *Migration & Refugee Protection in the 21st Century: Legal Aspects* - The Hague Academy of International Law Centre for Research (Martinus Nijhoff, 2015) 665-721.

65. Vijeće europske unije, Document ST_16261_2022_INIT

66. Zahtjev Ministarstva unutarnjih poslova, Klasa: UP/I-216-03/23-06/44632 od 25. listopada 2023. godine

67. Zakon o azilu, Narodne novine 103/03

68. Zakon o azilu, Narodne novine 79/07

69. Zakon o azilu, Narodne novine 79/07, 88/10 i 143/03

70. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o azilu, Narodne novine 143/13
71. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o azilu, Narodne novine 88/10
72. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne Novine 127/17
73. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne Novine 33/23
74. Zakon o izmjenama i dopunama zakona o upravnim sporovima, Narodne novine 152/14
75. Zakon o kretanju i boravku stranaca, Narodne novine 53/91., 22/92., 26/93. i 29/94.
76. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine 70/15
77. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine 70/15, 127/17, 33/23
78. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine 20/10
79. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21

80. Zakonodavni postupak, dostupan na

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:52016PC0467&qid=1503853118324)

[uri=CELEX:52016PC0467&qid=1503853118324,](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:52016PC0467&qid=1503853118324)

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/HIS/?uri=CELEX:52020PC0611,](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/HIS/?uri=CELEX:52020PC0611)

pristupljeno 14. ožujka 2023.

81. 2022 Country Reports on Human Rights Practices: Tunisia

[https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/](https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/tunisia)

[tunisia](https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/tunisia), pristupljeno 17.05.2024.

82. [https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240408IPR20290/](https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240408IPR20290/meps-approve-the-new-migration-and-asylum-pact)

[meps-approve-the-new-migration-and-asylum-pact](https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240408IPR20290/meps-approve-the-new-migration-and-asylum-pact), pristupljeno 19.05.2024.