

BOLJA ZAŠTITA IZBJEGLICA U EU-u I NA GLOBALNOJ RAZINI



Prijedlozi UNHCR-a za obnovu povjerenja
s pomoću boljeg upravljanja, partnerstva i solidarnosti

PREGLED

Europskoj uniji (EU) potreban je smio, maštovit i izvediv pristup prevladavanju rascjepkanosti i upravljanju kretanjima izbjeglica na učinkovit način i u skladu s međunarodnim pravom. U ovom dokumentu opisano je kako bi se to moglo ostvariti u EU-u i na globalnoj razini.

Prošla godina bila je iznimna u Europi jer je više od milijun izbjeglica i migranata krenulo na opasno putovanje preko Sredozemnog mora u potrazi za sigurnošću. Unatoč pokazateljima da će pristizati sve veći broj ljudi, mnoge europske države nisu bile spremne za toliko povećanje i nastao je nered. Kapaciteti država članica i zajedničkog europskog sustava azila stavljeni su na veliku kušnju. Neke države, kao što su Austrija, Njemačka, Grčka, Italija i Švedska, pogođene su više od drugih. Države članice EU-a različito su reagirale. Neke su poduzele mjere za ograničavanje pristupa izbjeglicama i migrantima njihovim državnim područjima te za premještanje odgovornosti na susjedne zemlje. Iako je nekoliko država uložilo napore u prihvat izbjeglica, nepostojanje zajedničkog odgovora na razini EU-a dovelo je do naoko teških političkih nedoumica. To je uzrokovalo velike operativne teškoće i pogoršalo već ionako težak položaj izbjeglica i migranata koji dolaze u EU.

U tom kontekstu na globalnoj razini povećava se broj osoba koje su prisiljene napustiti domove, uključujući iz zemalja u europskom susjedstvu. Od ključne je važnosti pronaći politička rješenja za sukobe zbog kojih ljudi moraju bježati, a Europa se mora više uključiti u te napore. Nadalje, države koje primaju najveći broj izbjeglica moraju primiti predvidljivu potporu za zaštitu izbjeglica, pomoć izbjeglicama i pronalaženje rješenja za njihovu situaciju. U tom je kontekstu važno ulagati u stabilizaciju stanja u tim zemljama. Europa istodobno mora biti spremna nastaviti prihvaćati izbjeglice na svoje državno područje planiranjem za izvanredne situacije i uspostavom učinkovitijeg sustava azila kojim se bolje upravlja. Proširenjem sigurnih putova za izbjeglice prema Europi mogle bi se osigurati realistične i smislene alternative krijumčarenju ljudima i nezakonitim kretanjima.

Svjetski vođe priznali su potrebu za humanim, pažljivo osmišljenim i sveobuhvatnim pristupom rješavanju problema raseljavanja donošenjem Deklaracije o izbjeglicama i migrantima u New Yorku prošlog rujna. Stoga je vrijeme da EU oblikuje novi pristup suradnji ne samo s državama članicama EU-a već i s državama podrijetla, prihvata i tranzita. U okviru EU-a može se ostvariti jednostavan, uređen i zajednički pristup priljevu izbjeglica i migranata. UNHCR je u ovom dokumentu opisao kako bi se to moglo postići sveobuhvatnom budućom politikom EU-a za azil i izbjeglice koja ima unutarnju i vanjsku dimenziju. Ovim prijedlozima može se olakšati dugoročni razvoj dosljednih rješenja u cijelom EU-u za učinkovito upravljanje kretanjima. U Europi postoji snažan presedan za ovakvu vrstu kreativnog i naprednog razmišljanja koji je razvidan i iz samog osnivanja Europske unije koja je utemeljena na zajedničkim načelima poštovanja ljudskih prava, odgovornosti, solidarnosti i povjerenja.



© UNHCR
Prosinac 2016

Naslovne fotografije:
© UNHCR /
M. Henley,
I. Pavicevic,
R. Kostrzynski (2x), M.
Foissat,
H. Davies,
A. Zavallis,
G. Welters,
J. Bävman,
B. Loyseau



Jedina vjerodostojna verzija ovog dokumenta je na engleskom jeziku (dostupno na Refworld-u: <http://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>)

UNHCR PREDLAŽE SLJEDEĆE:

1

EU KOJI DJELUJE

izvan svojih granica u svrhu zaštite, pomaganja i pronalaženja rješenja na sljedeće načine:

- ✓ razvojem održivih sustava azila
- ✓ pružanjem potpore humanitarnim operacijama koja je utemeljena na potrebama
- ✓ prihvaćanjem pristupa pomoći usmjerenog na razvoj
- ✓ povećanjem prilika za sigurne putove
- ✓ predvođenjem zajedničkog, uređenog pristupa migracijama

2

EU KOJI JE SPREMAN

reagirati na mogući veliki priljev na sljedeće načine:

- ✓ procjenom i planiranjem
- ✓ kapacitetima za pripravnost na nacionalnoj razini i razini EU-a
- ✓ mehanizmima koordinacije

3

EU KOJI ŠTITI

s pomoću zajedničkog sustava azila kojim se dobro upravlja i osigurava pristup državnom području te koji uključuje sljedeće:

- ✓ zajednički sustav registracije
- ✓ davanje prednosti spajanju obitelji
- ✓ ubrzane i pojednostavnjene postupke priznavanja azila
- ✓ mehanizam raspodjele za države izložene pretjeranom pritisku
- ✓ zajednički pristup djeci bez pratnje i djeci odvojenoj od obitelji
- ✓ poticaje za usklađivanje s novim sustavom
- ✓ učinkovit sustav vraćanja

4

EU KOJI INTEGRIRA

izbjeglice u svoje zajednice na sljedeće načine:

- ✓ povećanjem financiranja integracijskih programa
- ✓ predvidljivim, usklađenim integracijskim uslugama
- ✓ njegovanjem zajednica koje ih prihvaćaju

1

EU KOJI DJELUJE IZVAN SVOJIH GRANICA

Državama koje prihvaćaju većinu izbjeglica potrebna je stabilna, predvidljiva i trajna potpora za stvaranje okruženja u kojem se izbjeglice mogu osjećati sigurnima i graditi novi život. Ključni su izraz takve potpore solidarnost i podjela odgovornosti s tim državama. Ta su načela u skladu s Ugovorom o Europskoj uniji¹ i u središtu su Deklaracije iz New Yorka² koja je donesena u rujnu 2016. U okviru Deklaracije iz New Yorka države su se suglasile o sveobuhvatnom okviru za izbjeglice kako bi riješile pitanje velikih priljeva izbjeglica te o razvoju globalnog sporazuma o izbjeglicama 2018. Ovim se okvirom osigurava plan za međunarodno djelovanje u izbjegličkim situacijama s različitim dionicima, a iskustvo stečeno njegovom provedbom služiti će kao osnova za razvoj globalnog sporazuma o izbjeglicama. Trajna potpora EU-a i financiranje pokusne primjene ovog okvira u nekim trenutačnim izbjegličkim situacijama bit će od ključne važnosti za njegov uspjeh.

To je u skladu s pokretanjem ključnih politika EU-a o upravljanju prisilnim raseljavanjem i migracijama. U Komunikaciji EK-a iz travnja *Živjeti dostojanstveno: od ovisnosti o pomoći do samostalnosti*,³ poziva se na pristup prisilnom raseljavanju koji je usmjeren na razvoj. U lipnju 2016. godine, u okviru partnerstava za migracije, s prvom skupinom od pet zemalja u Africi (Niger, Nigerija, Senegal i Etiopija) i dvije na Bliskom Istoku (Jordan i Libanon), objedinjene su snage i sposobnosti financiranja Komisije i država članica EU-a. Time će se poboljšati koordinacija i djelotvornost i provoditi poziv sa Sastanka EU-a na vrhu u Valletti iz prosinca 2015. godine s afričkim partnerima. Ovi novi pristupi dokaz su mogućnosti EU-a da pojača potporu preopterećenim državama koje prihvaćaju izbjeglice i onima u kojima su sustavi azila u nastanku.

Nastavljajući se na te pozitivne promjene, UNHCR predlaže pristup kojim bi se ojačalo djelovanje EU-a izvan njegovih granica u području zaštite izbjeglica, pomoći izbjeglicama i pronalaženja rješenja za izbjeglice na sljedeće načine:

- ✓ razvojem održivih sustava azila
- ✓ pružanjem potpore humanitarnim operacijama koja je utemeljena na potrebama
- ✓ prihvaćanjem pristupa pomoći usmjerenog na razvoj
- ✓ povećanjem prilika za sigurne putove
- ✓ predvođenjem zajedničkog, uređenog pristupa migracijama

¹ U članku 21. spominju se načela ravnopravnosti i solidarnosti i poštovanje načela Povelje UN-a i međunarodnog prava kao temeljnih vrijednosti EU-a. Njime se također obvezuje EU da traži i razvija partnerstva s trećim zemljama koje dijele ta načela i vrijednosti. Vidi <http://goo.gl/AT2Yva>.

² Opća skupština Ujedinjenih naroda, Deklaracija iz New Yorka o izbjeglicama i migrantima, dostupna na: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/L.1.

³ Bruxelles, 26.4.2016., COM(2016) 234 final, dostupno na: <http://goo.gl/mMFI66>.

1.1 Razvoj održivih sustava azila

EU i njegove države članice poduprijeli bi jačanje sustava azila u:

- **Državama koje prihvaćaju većinu izbjeglica:** Takva potpora bila bi izraz solidarnosti. Osiguravanjem da tražitelji azila imaju pristup azilu i djelotvornoj zaštiti u tim državama potaknuo bi se daljnji napredak. Time bi se također osigurala alternativa za prijedloge o obradi zahtjeva za azil u državama članicama izvan njihovih državnih područja. Kada sustavi azila u tim državama budu potpuno funkcionirali, obrada zahtjeva u tim državama za azil u drugoj državi članici EU-a mogla bi se smatrati načinom podjele odgovornosti.
- **Tranzitnim državama:** Ako je to moguće radi sigurnosti, EU bi također mogao pojačati ulaganja u održive sustave zaštite u tranzitnim državama, kao što su Libija i Egipat. Područje primjene programa regionalnog razvoja i zaštite EU-a proširilo bi se na svu povezanu multilateralnu i bilateralnu potporu tim zemljama.
- **Državama kandidatkinjama za članstvo u EU-u:** Sudjelovanje EU-a u razvoju pravičnih i djelotvornih sustava azila u državama kandidatkinjama za članstvo omogućilo bi uvođenje pravne stečevine u zakone i propise. Time bi se također pridonijelo izgradnji sustava azila koji dobro funkcioniraju.

1.2 Pružanje potpore humanitarnim operacijama koja je utemeljena na potrebama

EU i njegove države članice dodjeljivali bi sredstva na globalnoj razini u skladu s procjenom potreba, načelima dobrog doniranja u humanitarne svrhe⁴ i Velikim dogovorom (Grand Bargain). To bi uključivalo **predvidljivo, fleksibilno i višegodišnje** financiranje utemeljeno na održivoj suradnji s odgovornim agencijama i, kada je to moguće, u dogovoru s državama domaćinima. EU bi predvodio svojim primjerom osiguravanjem ključnog financiranja, olakšavanjem izdvajanja sredstava i uklanjanjem opterećujućih zahtjeva za izvješćivanje. Instrumenti financiranja EU-a nadopunjavali bi se i koordinirali u cilju sprječavanja nastanka razdoblja u kojima nema financiranja između potpora.

1.3 Prihvaćanje pristupa pomoći usmjerenog na razvoj

Zemlje u razvoju prihvaćaju 86 posto svjetskih izbjeglica, a najmanje razvijene zemlje osiguravaju azil za 4,2 milijuna ljudi. Dugotrajne i kronične krize pretjerano opterećuju sustav humanitarne pomoći. Novim pristupom izbjeglice bi se **uključile u planiranje razvoja i pružanje nacionalnih usluga** u zajednicama domaćinima. Time bi se izbjeglicama omogućilo da nastave svoj život, da se manje oslanjaju na potporu⁵ i da se pripreme za dugoročna rješenja. Također bi se spriječilo stvaranje usporednih sustava za izbjeglice i državljane države domaćina i poticala veća društvena kohezija.

Program za održivi razvoj do 2030. godine nudi platformu kojom će se osigurati da izbjeglice i raseljene osobe neće biti „zaboravljene”. EU u svojem okviru politike za raseljeno stanovništvo iz travnja 2016. predstavlja ambiciozni pristup izbjeglicama, interno raseljenim osobama i njihovim domaćinima koji je usmjeren na razvoj.⁶ Deklaracijom iz New Yorka također se osiguravaju prilike za uključivanje jezgre humanitarnog razvoja u sveobuhvatne odgovore na izbjegličke krize.

⁴ Vidi: <http://goo.gl/9J2Swn>.

⁵ 80 posto humanitarne pomoći EK-a usmjereno je na dugotrajno raseljavanje.

⁶ Za više informacija vidi: <http://goo.gl/mMFI66>.

EU bi podržao taj pristup na sljedeće načine:

- **rješavanjem problema socioekonomskih učinaka** opsežnog raseljavanja i prilagođavanjem razvojnih intervencija za njihovo rješavanje,
- **osiguravanjem inovativnih načina financiranja**, kao što su Krizni uzajamni fond EU-a za Afriku i Instrument za pomoć izbjeglicama u Turskoj, kojima se proširuju prilike za zarađivanje za život i obrazovanje,
- **ulaganjem u rješenja** kojima se smanjuju mogućnosti za opasna, nezakonita daljnja kretanja, na primjer s pomoću programa EU-a za regionalni razvoj i zaštitu.
- **pružanjem humanitarne pomoći i razvojne suradnje** koje su usmjerene na izbjeglice od početka krize.

1.4 Povećanje prilika za sigurne putove

Države su se obvezale proširiti prilike za sigurne putove⁷ prepoznajući da bi se time mogla smanjiti vjerojatnost da će se ljudi u potrazi za zaštitom upustiti u nesigurna putovanja. Osiguravanjem velikog broja takvih putova pridonijelo bi se podjeli odgovornosti za izbjeglice s državama koje prihvaćaju najveći broj izbjeglica. Povećane prilike uspostavile bi se poglavito u državama u kojima se razvijaju Program za regionalni razvoj i zaštitu, Sporazum o migracijama ili Sveobuhvatni odgovor na izbjeglice te u drugim državama u kojima se podnosi prvi zahtjev za azil na strateški važnim putovima prema Europi.

1.4.1 Djelotvorni mehanizmi za spajanje obitelji

Želja da se pridruže bliskim članovima obitelji ključni je razlog dolaska izbjeglica u Europu. Spajanjem obitelji omogućuje se mnogim ženama i djeci da dobiju zaštitu Europi i smanjuje se njihova izloženost iskorištavanju od krijumčara ili trgovaca ljudima u državama tranzita ili državama podnošenja prvog zahtjeva za azil. Jedinstvo obitelji temeljno je pravo.⁸ Postoji izravna veza između spajanja obitelji, psihičkog zdravlja i uspješne integracije. Međutim, pravne i praktične prepreke spajanju obitelji često dovode do dugotrajne odvojenosti i znatnih postupovnih troškova, a njihova je uspješnost ograničena. Zbog toga je potreba za spajanjem obitelji ključni pokretač nezakonitih, daljnjih kretanja. To upućuje na potrebu za djelotvornim mehanizmima spajanja obitelji.

EU bi poduzeo mjere za provedbu prava na spajanje obitelji na sljedeće načine:⁹

- proširenjem područja primjene spajanja obitelji
- uspostavljanjem obnavljajućeg fonda za olakšavanje spajanja obitelji
- omogućavanjem zajedničkih zahtjeva i putnih isprava
- razvojem zajedničkih smjernica o uspostavi obiteljskih veza
- razvojem zajedničke ili objedinjene administrativne potpore EU-a u državama izvan EU-a
- omogućavanjem oslobođenja od zahtjeva za vizu i humanitarnih viza
- uključivanjem EASO-a / EUAA-a, NVO-a, UNHCR-a u pružanje aktivne operativne potpore

⁷ Opća skupština Ujedinjenih naroda, Deklaracija iz New Yorka o izbjeglicama i migrantima, dostupna na: <http://goo.gl/2V0Zir>.

⁸ Ujedinjeni Narodi, Konvencija o pravima djeteta, stupila na snagu 2. rujna 1990., dostupna na: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>.

⁹ Vidi isto *Spajanje obitelji izbjeglica – Odgovor UNHCR-a na Zelenu knjigu Europske komisije o pravu na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji žive u Europskoj uniji (Direktiva 2003/86/EZ)*, dostupna na: <http://www.refworld.org/pdfid/4f55e1cf2.pdf>.

- olakšavanjem pristupa veleposlanstvima i pomaganjem s dokumentacijom
- osiguravanjem da korisnici dodatne zaštite imaju pristup spajanju obitelji pod istim povoljnim pravilima koja se primjenjuju na izbjeglice

1.4.2 Programi preseljenja

U skladu s Deklaracijom iz New Yorka, države članice EU-a znatno bi povećale svoje godišnje kvote za preseljenje kako bi ih bolje uskladile s Predviđenim globalnim potrebama za preseljenje UNHCR-a¹⁰ i odgovorile na poziv UNHCR-a za preseljenje ili humanitarnih prihvat 10 posto sirijskih izbjeglica. Podaci Eurostata pokazuju da je od 2011. do 2015. godine u EU preseljeno 28 540 izbjeglica, što je u prosjeku otprilike 5 700 osoba godišnje.¹¹ UNHCR bi nastavio podupirati države članice u uspostavi i ispunjavanju kvota za preseljenje. Također bi nastavio raditi s EK-om na razvoju okvira Unije za preseljenje koji je usklađen s globalnim potrebama.

1.4.3 Komplementarni putovi za pristup zaštiti

Mali broj europskih zemalja uspostavio je komplementarne putove za pristup zaštiti, posebno kao odgovor na sirijsku izbjegličku krizu. Od ključne je važnosti dalje razvijati te putove. Sljedeći korak bio bi razvoj održivih programa koji su usklađeni s potrebama raznolike globalne izbjegličke populacije. Time bi se dala vjerodostojnost pozivima za uređeno kretanje izbjeglica i za solidarnost s trećim zemljama.

- EK/EASO utvrdili bi mogućnosti za **objedinjavanje kapaciteta** država članica za pružanje komplementarnih oblika prihvaća izbjeglica,
- EK bi proaktivno, i u suradnji s civilnim društvom, poticao razvoj programa **privatnog sponzoriranja** u EU-u. On bi mogao, na primjer, izdvojiti posebnu potporu za financiranje. Također bi se mogao koristiti primjerima takvih programa koji su već razvijeni u nekim državama članicama i u ostatku svijeta,¹²
- EU bi u najvećoj mogućoj mjeri iskoristio mehanizme, kao što su Erasmus Mundus i Direktiva o studentima i istraživačima, za povećanje prilika za **visoko obrazovanje** izbjeglica,
- EU bi olakšao **prilike za mobilnost radne snage** za kvalificirane izbjeglice koji žive izvan EU-a, uključujući po mogućnosti revizijom sustava plave karte EU-a.

UNHCR će državama nastaviti pružati stručno znanje i smjernice za razvoj i širenje putova prihvaća te za uklanjanje praktičnih prepreka njihovoj provedbi.

1.5 Predvođenje zajedničkog, uređenog pristupa migracijama

EU bi mogao postupno razviti zajednički pristup zakonitim migracijama, nastavljajući se na postojeću suradnju i sporazume o partnerstvu. Deklaracijom o New Yorku osigurava se daljnja mogućnost suradnje u tom području. Zajedničkim pristupom moglo bi se omogućiti nekim migrantima, koji ne pripadaju kategorijama predviđenima u Deklaraciji iz Vallette, da podnose zahtjeve za radne i boravišne dozvole iz inozemstva. Migracijskim sustavima kojima se upravlja i kojima se migrantima osiguravaju putovi u EU može se pridonijeti **pravilnom korištenju i funkcioniranju sustava azila**, kako on ne bi postao zadana migracijska mogućnost. Time bi se pridonijelo djelotvornijem rješavanju pitanja miješanih kretanja izbjeglica i migranata.

¹⁰ Dostupno na: <http://goo.gl/K1W97I>.

¹¹ Eurostat, *Preseljene osobe* – godišnji podaci, dostupno na: <http://goo.gl/zSdM9A>.

¹² Argentina, Australija, Kanada, Njemačka, Irska, Novi Zeland i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske imaju privatne programe sponzoriranja.

2

EU KOJI JE SPREMAN ODGOVORITI NA MOGUĆI VELIKI PRILJEV IZBJEGLICA

Koordinirano planiranje EU-a i država članica za nepredviđene situacije bit će od ključne važnosti za učinkovit odgovor na moguće velike priljeve izbjeglica u budućnosti. Trajni sukobi i znatni nedostaci u potpori za izbjeglice znače da će se preseljavanje nastaviti. EU bi trebao biti spreman za slučaj budućih dolazaka izbjeglica. Regionalne i nacionalne planove potpore trebalo bi prilagoditi situaciji svake pojedine zemlje i istovremeno ih uskladiti s općim ciljevima. Odgovorom u slučaju civilnih izvanrednih situacija u EU-u osigurava se dobra praksa i sposobnosti koji bi se mogli uključiti u krizne planove za upravljanje izvanrednim situacijama povezanim s izbjeglicama. UNHCR je tijekom 2016., u suradnji s partnerima i vladama, razvio krizne planove i planove pripravnosti povezane s različitim scenarijima velikog broja tražitelja azila i izbjeglica koje dolaze u EU. Sustav za planiranje za krizne situacije koji bi razvili EK i agencije EU-a uključivao bi sljedeće:

- ✓ procjenu i planiranje
- ✓ kapacitete za pripravnost na nacionalnoj razini i razini EU-a
- ✓ koordinacijske mehanizme

2.1 Procjena i planiranje

EK, agencije EU-a i države članice razvile bi sustav za (1) utvrđivanje i analizu **ranih znakova upozorenja** i (2) ocjenjivanje svojih **sposobnosti za odgovor** registracijom, pregledom i prihvatom. Postojeći nacionalni krizni planovi ažurirali bi se i razmijenili sa susjednim državama. Dvije glavne agencije EU-a sudjelovale bi u kriznom planiranju i odgovorima u izvanrednim situacijama. Frontexu je već povjerena zadaća obavljanja redovitih procjena kapaciteta i predviđanja kretanja prema EU-u. Agenciji EU-a za azil (EUAA) – za koju se predviđa da će naslijediti Europski potporni ured za azil (EASO) – predloženo je da predvodi planiranje sustava za rano upozoravanje i krizne situacije.

2.2 Kapacitet za pripravnost na nacionalnoj razini i razini EU-a

Dio planiranja za krizne situacije zahtijeva razvoj kapaciteta za pripravnost za brzi odgovor na dolazak velikog broja izbjeglica i migranata. To bi se poduprijelo razvojem **paketa usluga pripravnosti za pružanje pomoći** za koji će se unaprijed izdvojiti potrebni tehnički i ljudski resursi te **rosterima dežurnih stručnjaka**. Time bi se osigurala hitna aktivacija opreme za registraciju, internetske veze te slanje tumača i timova za obradu u pogođene države članice u kratkom roku. Važna promjena u tom smjeru bilo je proširenje mandata Odjela za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu Europske komisije (ECHO) 15. ožujka 2016.



2.3 Koordinacijski mehanizmi

Potrebna je **pojačana koordinacija u sjedištu i na terenu** kako bi se osiguralo planiranje za pripravnost i najučinkovitija uporaba višestrukih izvora financiranja iz EU-a. Koordinacijom se pridonosi izbjegavanju udvostručavanja i osigurava se da se aktivnosti uzajamno nadopunjuju. To je posebno slučaj u Grčkoj u kojoj se postupci planiranja pripravnosti i razvoj kapaciteta za prihvat moraju provoditi u potpunoj koordinaciji s vladom.

Razvit će se **predvidljiva i strukturirana koordinacijska struktura** između agencija EU-a i UNHCR-a za potrebe planiranja za krizne situacije i pripravnost. Zajednička analiza i razmjena informacija bit će važna početna točka za konačnu pripremu zajedničkih planova. UNHCR bi ponudio svoje iskustvo i stručnost, posebno u pogledu svojih nedavnih napora usmjerenih na uspostavu operativne nazočnosti u EU-u. Pružao bi informacije o pokretačima kretanja u svijetu i pomogao razviti alate za analizu i planiranje.

3

EU KOJI ŠTITI S POMOĆU ZAJEDNIČKOG SUSTAVA AZILA KOJIM SE DOBRO UPRAVLJA

Prošlogodišnji događaji pokazali su da je potrebno revitalizirati sustav azila u EU-u. Takvim sustavom osigurao bi se pristup državnom području, ispravna registracija i prihvata novih izbjeglica, podjela odgovornosti za tražitelje azila među državama članicama i spremnost država članica da izvršavaju svoje zadaće. Na temelju elemenata postojećeg CEAS-a i nekih od reformi koje je predložila Europska komisija (EK),¹³ UNHCR predlaže **pojednostavljeni sustav kojim bi se mogle ostvariti uštede**.

Tim sustavom zajamčilo bi se pravo na azil, pojačali sigurnosni pregledi te olakšalo učinkovito upravljanje kretanjima stanovništva, a uključivao bi sljedeće elemente:

- ✓ zajednički sustav registracije
- ✓ davanje prednosti spajanju obitelji
- ✓ ubrzane i pojednostavljene postupke odobravanja azila
- ✓ zajednički pristup djeci bez pratnje i djeci odvojenoj od obitelji
- ✓ mehanizam raspodjele za države izložene pretjeranom pritisku
- ✓ poticaji za usklađivanje s novim sustavom
- ✓ učinkovit sustav vraćanja

3.1 Zajednički sustav registracije

Zajedničkom registracijom osigurava se uredna obrada dolazaka, pristup zaštiti, sigurnosni pregledi i spajanje obitelji. Države članice registrirale bi sve osobe koje nezakonito dolaze u EU¹⁴ u zajednički sustav EU-a za registraciju. Taj bi se sustav temeljio na EURODAC-u i ostalim mjerodavnim bazama podataka EU-a radi unaprjeđenja **upravljanja podacima**. Njime bi se osigurale **sigurnosne provjere** na mjestu ulaska. Također bi se povećala sposobnost sustava da uzajamno komuniciraju i tako smanjilo udvostručavanje

¹³ Usporedba između prijedloga EK-a i UNHCR-a navedena je u Prilogu 1. Već je uspostavljen pravni okvir za rješenja koja je predložio UNHCR. Zakonodavstvom EU-a zahtijeva se od EU-a da utemelji svoju politiku azila i migracija na solidarnosti između država članica i pravičnosti prema državljanima trećih zemalja i da, ako je potrebno, donese pravne mjere za postizanje tog cilja (vidi članak 67. stavak 2. i članak 80. UFEU-a). Države članice EU-a zajednički su odgovorne osigurati pravo na azil iz članka 18. Povelje o temeljnim pravima i u skladu s Konvencijom iz 1951. o statusu izbjeglica i relevantnim zakonodavstvom o ljudskim pravima.

¹⁴ Upućivanje na EU ovdje uključuje i europske države članice koje trenutačno sudjeluju u EURODAC-u i ostalim registracijskim mehanizmima (Island, Lihtenštajn, Norveška i Švicarska). Registracijski mehanizmi mogli bi se proširiti i na države kandidatkinje EU-a u kojima su uspostavljene zaštitne mjere.

skupih sustava.¹⁵ Time bi se riješili problemi nedostatka podataka i sigurnosni nedostaci koji nastaju kada različite države evidentiraju različite vrste podataka ili ne registriraju dolaske.

Registracijski sustav trebao bi biti povezan sa sustavom za obradu predmeta u svakoj državi članici kako bi se osigurao brzi pristup postupku azila. Time bi se također moglo pridonijeti smanjenju broja osoba koje nestanu između faze registracije i faze obrade predmeta.¹⁶

U tu svrhu, uz potporu agencija EU-a uspostavili bi se Centri za registraciju i obradu (RPC) u glavnim državama ulaska. Na temelju iskustva stečenog primjenom pristupa „žarišnih točaka” u EU-u, Centri za registraciju i obradu obavljali bi:

- registraciju
- sigurnosni pregled
- utvrđivanje posebnih potreba
- upućivanje za prihvatne centre
- davanje savjeta i informacija
- upućivanje na odgovarajuće postupke
- brzo donošenje odluka

Centrima za registraciju i obradu upravljala bi predmetna država članica. Postojeća tijela za registraciju i prvostupanjska tijela za odlučivanje o zahtjevu za azil u državama članicama radila bi zajedno u istom Centru za registraciju i obradu. Države dugoročno mogu razmotriti mogućnost postupnog prijenosa odgovornosti za upravljanje Centrom za registraciju i obradu s država članica na agencije EU-a. UNHCR bi mogao dati savjete za razvoj tog sustava na temelju svog dugogodišnjeg iskustva na terenu.¹⁷

3.2 Davanje prednosti spajanju obitelji

Spajanje obitelji provodilo bi se neposredno nakon faze registracije. Zajedničkim sustavom registracije koji je povezan s obradom predmeta osigurava se prikupljanje podataka potrebnih za spajanje obitelji u najranijoj fazi i u obliku u kojem se mogu razmijeniti s drugim državama članicama. Time bi se uklonile neke od prepreka spajanju obitelji koje postoje u okviru trenutne Dublinske uredbe.¹⁸

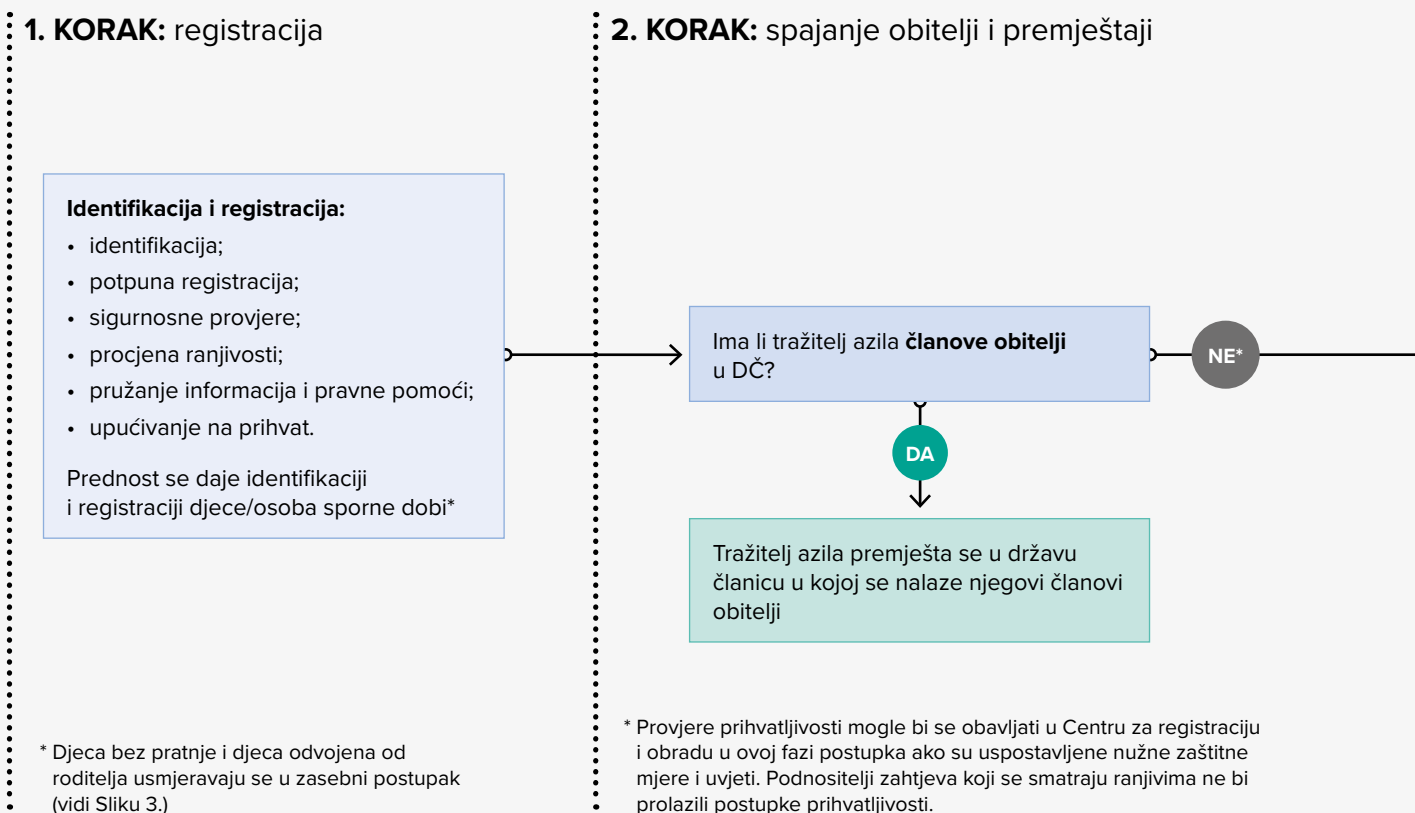
¹⁵ Time bi se osiguralo da sve države učinkovito unose relevantne podatke, uključujući biometrijske podatke, u bazu podataka EURODAC. Vidovi trenutnog prijedloga za reformu EURODAC-a, uključujući širenje prikupljanja podataka, mogli bi predstavljati korak u tom smjeru. Međutim, potrebno je više vremena za postizanje učinkovite zajedničke registracije koja je potpuno u skladu sa zaštitnim mjerama i normama, posebno za osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita. Mogla bi se povećati i mogućnost uzajamne komunikacije između europskih i nacionalnih baza podataka, čime bi se smanjilo udvostručavanje skupih sustava.

¹⁶ Na nacionalnoj razini u državama članicama različita nadležna tijela obično poduzimaju registraciju dolazaka i obradu zahtjeva za zaštitu.

¹⁷ U priručniku UNHCR-a „Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR’s Mandate (Postupovni standardi za utvrđivanje statusa izbjeglica u skladu s mandatom UNHCR)” utvrđen je zajednički pristup koji primjenjuje UNHCR za registracije na terenu. Upotrebljava se standardizirani obrazac za registraciju. Time se omogućuju utemeljene procjene broja i profila predmetnih osoba (uključujući utvrđivanje osoba s posebnim potrebama) i utvrđivanje postupaka na koje osobu treba uputiti. Dostupan na: <http://www.refworld.org/pdfid/42d66dd84.pdf>. Vidi isto UNHCR-ov Priručnik za registraciju koji je dostupan na: <http://www.refworld.org/docid/3f967dc14.html>.

¹⁸ UNHCR predlaže širu definiciju prihvatljivih obiteljskih veza za potrebe spajanja obitelji. U skladu s trenutnom Dublinskom uredbom, bračni drugovi, partneri i maloljetna nevjenčana djeca mogu se ponovno sjediniti s odraslim podnositeljima zahtjeva. U slučaju djece bez pratnje ili djece odvojene od obitelji, prihvatljivi mogu biti roditelji i druge odrasle osobe odgovorne za dijete (ako su odrasle osobe pravno nazočne), tetke i tetci, strine i stričevi te djedovi i bake. U prijedlogu o reformi Dublinske uredbe te se kategorije proširuju na braću i sestre i obitelji nastale u tranzitu. Šira definicija koju je predložio UNHCR uključuje maloljetnu vjenčanu djecu koja su neovisna, odraslu djecu i roditelje odrasle osobe (vidi studiju UNHCR-a o Dublinskoj uredbi).Trenutačnim prijedlozima EK-a za reformu uvele bi se dodatne prepreke jer bi se spajanje obitelji uzimalo u obzir samo za tražitelje azila koji se smatraju „prihvatljivima” po okončanju obveznog postupka utvrđivanja prihvatljivosti.

DIJAGRAM 1: Predloženi postupci



3.3 Ubrzani i pojednostavnjeni postupci odobravanja azila

Učinkovitim i usklađenim postupcima odobravanja azila može se pridonijeti upravljanju miješanim dolascima izbjeglica i migranata. Tražitelji azila čiji su zahtjevi očito utemeljeni ili neutemeljeni usmjeravali bi se u ubrzane postupke.¹⁹ U državama članicama koje su pod posebnim pritiskom ti bi se postupci provodili uz potporu agencija EU-a. Ubrzanim postupcima **osigurao bi se brzi pristup** međunarodnoj zaštiti osobama kojima je ona potrebna te bi se **olakšalo vraćanje** osoba kojima nije potrebna zaštita. Ostali predmeti obrađivali bi se u redovnom postupku azila. Ubrzani postupci temeljili bi se na postojećoj **dobroj praksi**, koja je razvijena na međunarodnoj razini te koju je razvio Europski potporni ured za azil (EASO). Oni bi predviđali pojačanu ulogu EASO-a u praćenju i osiguravanju kvalitete odlučivanja o predmetima. Ubrzanim postupcima pridonijelo bi se rješavanju trenutačnih problema s kašnjenjem, složenim postupcima i u odlučivanju. UNHCR može iskoristiti svoje iskustvo u radu sa zahtjevima za azil kako bi podržao razvoj ubrzanih postupaka koji su poštene, učinkoviti i pojednostavnjeni.²⁰

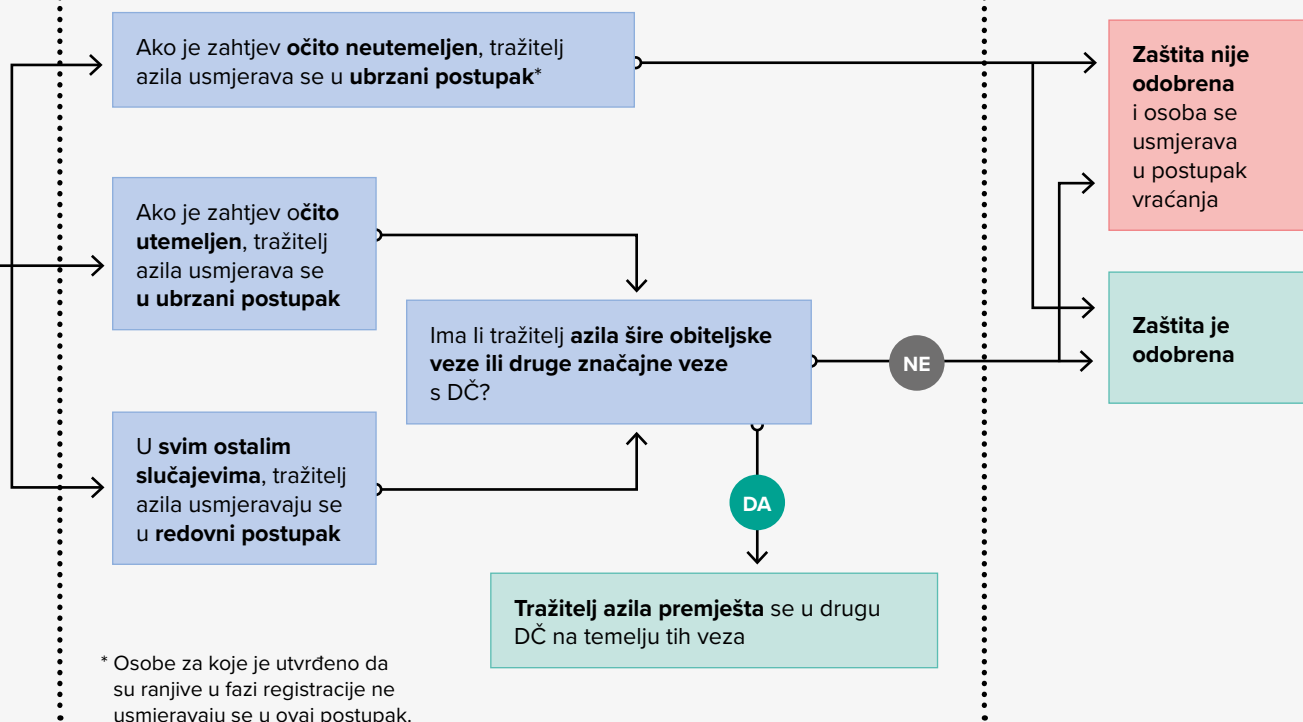
Predloženi postupak, od registracije do donošenja odluke o azilu, opisan je u nastavku.

¹⁹ Osobe koje su u trenutku registracije prepoznate kao ranjive osobe ne bi se usmjeravale u ubrzani postupak koji je otvoren za očito neutemeljene zahtjeve.

²⁰ Neki aspekti prijedloga EK-a usmjereni su na zaštitu izvan EU-a uvođenjem obveznih postupaka utvrđivanja prihvatljivosti i uporabe pojmova „sigurne zemlje”. Iako bi se time mogao osigurati pristup zaštiti u trećoj državi, takva su rješenja često složena i trebala bi biti dio napora za podjelu odgovornosti i uključivati ključne zaštitne mjere. Ona zahtijevaju neovisne, pouzdane i aktualne informacije o stanju u državi koja se smatra „sigurnom” i provjeru pristupa zaštiti nakon povratka. Iako se rješenja za prihvatljivost mogu upotrebljavati, npr. u graničnim državama članicama, u okviru plana EU-a za pomoć u izvanrednim situacijama s utvrđenim zaštitnim mjerama, njihova uporaba u cijelom EU-u trenutačno nije obavezna.

3. KORAK: ocjenjivanje i dodatni premještaji

4. KORAK: odluka



Napomena: Neki vidovi prijedloga EK-a usmjereni su na zaštitu izvan EU-a. Njima se uvode obvezni postupci utvrđivanja prihvatljivosti i uporaba pojma „sigurne zemlje”. Iako bi se time mogao osigurati pristup zaštiti u trećoj zemlji, takva su rješenja često složena. Ona bi morala biti dio napora za podjelu odgovornosti i uključivati ključne zaštitne mjere. Zahtijevala bi neovisne, pouzdane i aktualne informacije o stanju u državi koja se smatra „sigurnom”. Zahtijevala bi i provjeru pristupa zaštiti nakon povratka. Iako se rješenja za prihvatljivost mogu upotrebljavati, primjerice u graničnim državama članicama u okviru plana EU-a za pomoć u izvanrednim situacijama, njihova uporaba u cijelom EU-u trenutačno nije obavezna.

DIJAGRAM 2: Postupci kada se države članice nalaze pod pritiskom

1. KORAK: registracija

Identifikacija i registracija:

- identifikacija;
- potpuna registracija;
- sigurnosne provjere;
- procjena ranjivosti;
- pružanje informacija i pravne pomoći;
- upućivanje na prihvata.

Prednost se daje identifikaciji i registraciji djece/osoba sporne dobi*

* Djeca bez pratnje i djeca odvojena od roditelja usmjeravaju se u zasebni postupak (vidi Sliku 3.)

2. KORAK: spajanje obitelji i premještaji

Ima li tražitelj azila članove obitelji u DČ?

DA

Tražitelj azila premješta se u DČ u kojoj se nalaze njegovi članovi obitelji

NE*

* Provjere prihvatljivosti mogle bi se obavljati u Centru za registraciju i obradu u ovoj fazi postupka ako su uspostavljene nužne zaštitne mjere i uvjeti. Podnositelji zahtjeva koji se smatraju ranjivima ne bi prolazili postupke prihvatljivosti.

3.4 Mehanizam raspodjele za države izložene pretjeranom pritisku

Pravičnim i izvedivim mehanizmom raspodjele **upravljalo bi se nerazmjernim dolascima** u državu članicu EU-a na temelju podjele odgovornosti. Time bi se pridonijelo održavanju povjerenja. Kada država članica zaprimi više tražitelja azila od postotka (ili „referentnog udjela”) koji države članice smatraju pravičnim,²¹ pokrenuo bi se mehanizam raspodjele predmeta koji prekoračuju taj udio na druge države članice.²²

Taj mehanizam bio bi sličan mehanizmu koji je EK nedavno predložio,²³ ali s nekim važnim izmjenama:

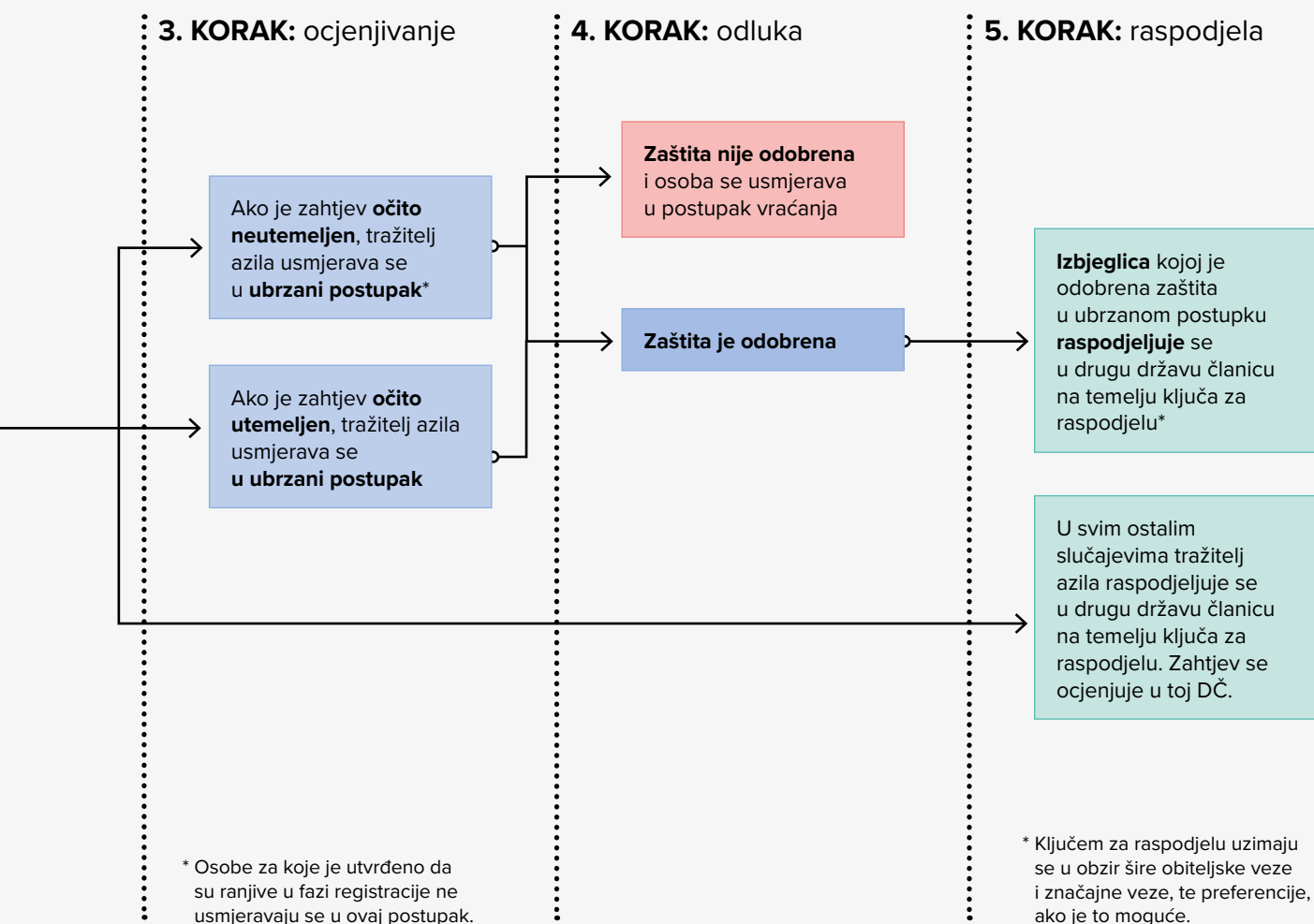
- **Očito neutemeljeni zahtjevi**²⁴ ne bi se raspodjeljivali na druge države članice. Oni bi se rješavali u ubrzanom postupku u državi ulaska, uz povećanu potporu agencije EU-a. Time bi se izbjegli složeni postupci vraćanja osoba za koje se utvrdi da im nije potrebna međunarodna zaštita.

²¹ To bi trebalo utvrditi prethodnim dogovorom među državama članicama na razini EU-a.

²² Taj mehanizam bio bi u skladu s člankom 80. UFEU-a u kojem je propisano da se politike azila i njihova provedba uređuju načelom solidarnosti i pravične podjele odgovornosti za EU te da akti Unije u tom području sadržavaju mjere, prema potrebi, za primjenu tog načela. Raspodjela bi se pokretala nakon postizanja dogovorenog „referentnog udjela”, a ne nakon što nacionalni sustav dostigne 150 posto referentnog udjela predviđenog u trenutnim prijedlozima.

²³ Prijedlog EK-a za reformu Dublinske uredbe, svibanj 2016., dostupno na: <http://goo.gl/PaEtba>.

²⁴ Predmeti koji su očito neutemeljeni odnose se na zahtjeve osoba koje očito nemaju valjani razlog tražiti međunarodnu zaštitu na temelju utvrđenih kriterija, ili na zahtjeve koji su očito prijevartni ili zlouporabljajući.



- **Očito utemeljeni zahtjevi**²⁵ ne bi se raspodjeljivali na druge države članice. O njima bi se odlučivalo u državi ulaska u ubrzanom postupku, uz povećanu potporu agencije EU-a.²⁶ Nakon odobrenja međunarodne zaštite, ti bi se zahtjevi raspodijelili.²⁷
- **Svi ostali predmeti** raspodijelili bi se na drugu državu članicu radi odobravanja azila.

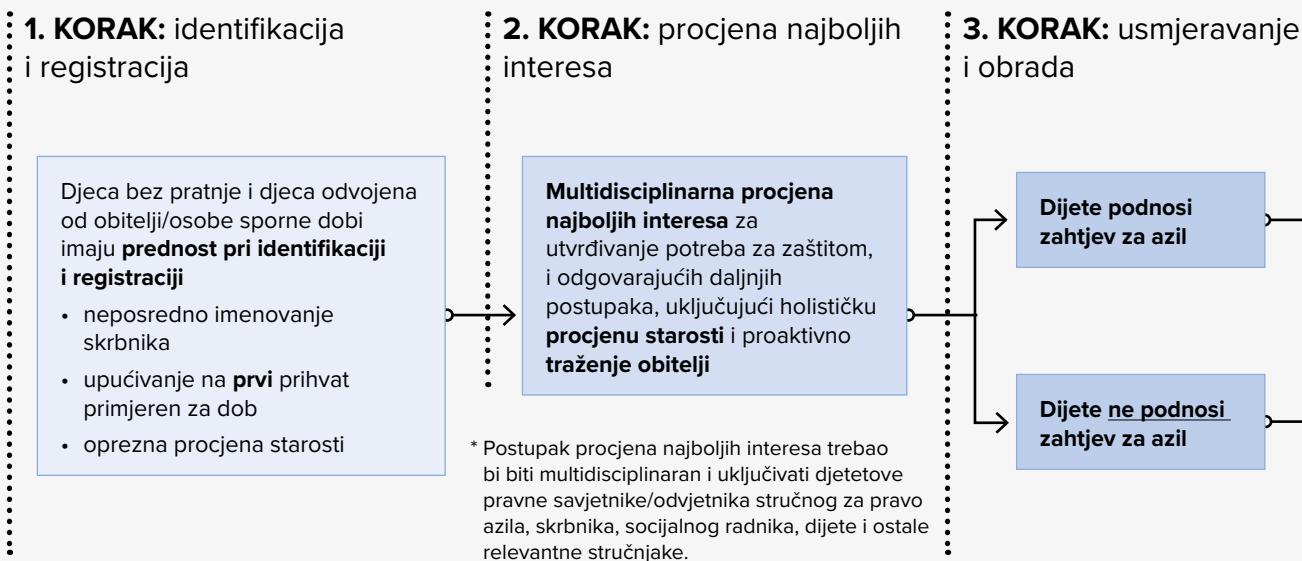
Ovaj novi pristup utvrđen je u dijagramu 2.

²⁵ Očito utemeljeni zahtjevi jasno pokazuju da podnositelj zahtjeva zadovoljava kriterije za međunarodnu zaštitu. U takvim slučajevima zahtjevi bi mogli biti povezani s određenim profilima za koje je utvrđeno da uzrokuju utemeljeni strah od progona u skladu s Konvencijom iz 1951. zbog situacije u državi podrijetla.

²⁶ Ako prosječno razdoblje za utvrđivanje očito utemeljenih zahtjeva u ubrzanom postupku prekoračuje tri mjeseca, odredbom o izvanrednim slučajevima mogla bi se predvidjeti raspodjela takvih predmeta.

²⁷ Nakon suglasnosti o uzajamnom priznavanju statusa izbjeglice na razini EU-a, izbjeglice bi se mogle raspodijeliti podložno konačnom priznanju u skladu s nacionalnim zakonodavstvom države raspodjele.

DIJAGRAM 3: Postupak za djecu bez pratnje i djecu odvojenu od obitelji



3.5 Zajednički pristup djeci bez pratnje i djeci odvojenoj od obitelji

UNHCR i njegovi partneri razvijaju „**plan**” potpore državama članicama i institucijama za praktičnu primjenu standarda za zaštitu djece bez pratnje i djece odvojene od obitelji, uključujući sljedeće:

- rana identifikacija i biometrijska registracija
- neposredno osiguravanje rješenja za sigurnu i dobro primjerenu skrb
- procjena najboljih interesa za utvrđivanje potreba za zaštitu i praćenja
- žurno imenovanje skrbnika
- zajednička metoda za procjenu dobi
- traženje obitelji
- pravno zastupanje
- sustavi upravljanja predmetima

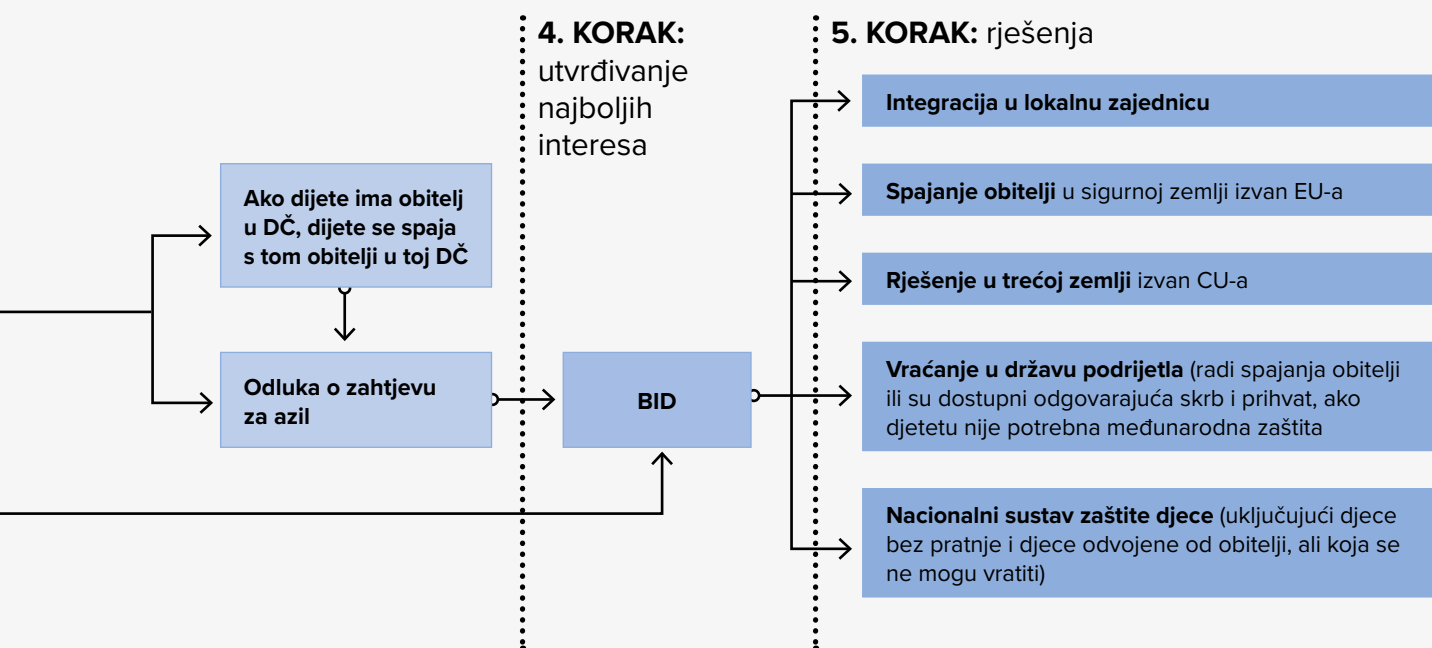
Ovaj novi pristup utvrđen je u dijagramu 3.

3.6 Poticaji za usklađivanje s novim sustavom

Poticaji za usklađivanje s novim sustavom za države i tražitelje azila uključivali bi sljedeće:

- prijenos predmeta koji su očito utemeljeni ili usmjereni u redovni postupak na države članice u kojima tražitelj azila možda ima obitelj ili druge veze,²⁸ Time bi se riješio jedan od razloga zašto se neki tražitelji azila upuštaju u nezakonito daljnje kretanje. Također bi se poboljšale njihove mogućnosti integracije.

²⁸ Šire obiteljske veze uključivale bi sljedeće: osobe s invaliditetom koje se ne mogu same uzdržavati, ostale ovisne članove kućanstva (npr. neoženjenu braću, neudate sestre, srodnike, nećakinje, nećake ili pojedince koji nisu u biološkom srodstvu, ali se o njima brine u obiteljskoj jedinici). Ostale veze mogle bi uključivati prethodni redoviti boravak (viza/dozvola boravka u skladu s Dublinskom uredbom) /studij/rad u državi članici ili konkretne buduće mogućnosti zapošljavanja u državi članici (npr. ponuda za posao). Osobe za koje je utvrđeno da im nije potrebna međunarodna zaštita bez odgode bi se uputile na postupke vraćanja.



- dopuštanje izbjeglicama **koje se mogu uzdržavati** da se, nakon šest mjeseci boravka u državi koja im je odobrila zaštitu, nasele u drugoj državi članici,
- automatsko vraćanje tražitelja azila koji su se **nezakonito dalje kretali** u drugu državu članicu natrag u odgovornu državu članicu.²⁹
- smanjenje „**referentnog udjela**” države članice kao nagrade za visokokvalitetnu i brzu obradu velikog broja predmeta.

3.7 Učinkovit sustav vraćanja

Ubrzanim postupcima brzo bi se utvrdile osobe kojima nije potrebna međunarodna zaštita u državama ulaska.³⁰ Time bi se pridonijelo jačanju povjerenja u integritet sustava azila. Programi **potpomognutog dobrovoljnog povratka** bili bi dostupni u svim državama članicama. Pojačanim informiranjem, podizanjem razine svijesti i savjetovanjem, uključujući uz pomoć IOM-a, olakšao bi se veći pristup potpomognutom dobrovoljnom povratku. **Prisilno vraćanje** primjenjivalo bi se samo nakon (1) odbijanja u pravičnom postupku i (2) razmatranja potpomognutog dobrovoljnog povratka i u slučaju (3) nepostojanja uvjerljivih humanitarnih razloga ili razloga povezanih sa statusom osobe bez državljanstva. **Alternative pritvoru** mogle bi se upotrebljavati prije operacija vraćanja.³¹ Pojačala bi se **potpora FRONTEX-a** operacijama vraćanja, posebno u glavnim državama ulaska.³² Programi vraćanja zahtijevat će i **suradnju EU-a** s državama podrijetla i potporu za ponovnu integraciju.

²⁹ U slučajevima neizvršenja mogla bi se primjenjivati ukinuća pogodnosti, u okviru parametara postojećih pravnih standarda.

³⁰ UNHCR smatra da se predmeti iz sigurnih zemalja mogu usmjeriti u ubrzane postupke ako su osigurane određene postupovne zaštitne mjere, uključujući pružanje svih nužnih informacija podnositelju zahtjeva, na odgovarajućem jeziku, kako bi se mogla učinkovito osporiti pretpostavka sigurnosti, pristup pravnoj pomoći, osobni razgovor i učinkovit pravni lijek s odgovornim učinkom.

³¹ Već je uspostavljen pravni okvir za pritvor osoba unaprijed i za potrebe vraćanja u kojem su utvrđene ograničene okolnosti u kojima se pritvor može primijeniti. Vidi Smjernice UNHCR-a o primjenjivim kriterijima i standardima koji se odnose na pritvor tražitelja azila i alternative pritvoru koje su dostupne na: <http://www.unhcr.org/publications/legal/505b10ee9/unhcr-detention-guidelines.html>.

³² Mogao bi se više iskoristiti i prošireni mandat FRONTEX-a u pogledu vraćanja. U državama ulaska koje su pod pritiskom da brže provode vraćanje potrebni su pojačani tehnički i logistički kapaciteti te kapaciteti za postupke prije vraćanja.

KOJI JE DOPRINOS PREDLOŽENOG SUSTAVA?

Prijedlog UNHCR-a

Učinak

Zajednički sustav registracije

- ✓ registriraju se svi dolasci
- ✓ olakšan je pristup zaštiti
- ✓ obnovljeno je povjerenje da države mogu upravljati dolascima
- ✓ poboljšani su sigurnosni pregledi
- ✓ poboljšana je razmjena podataka među državama članicama
- ✓ uklonjeno je udvostručavanje višestrukih i skupih sustava

Pokusni Centri za registraciju i obradu (EPC) u glavnim državama ulaska

- ✓ dolasci se brzo upućuju na odgovarajući postupak
- ✓ odlučivanje je brže
- ✓ države mogu upravljati većim brojem dolazaka zbog veće potpore iz agencija EU-a u okviru Centara za registraciju i obradu
- ✓ mogao bi se smanjiti broj osoba koje nestaju između postupaka registracije i obrade

Davanje prednosti spajanju obitelji

- ✓ članovi obitelji brzo se spajaju
- ✓ rizično daljnje kretanje zamjenjuje se redovitim kretanjem osoba koje se žele sjediniti sa svojim obiteljima
- ✓ djeca i ranjivi tražitelji azila na samom početku dobivaju potporu i zaštitu obitelji

Ubrzani postupci

- ✓ osigurava se brži pristup međunarodnoj zaštiti osobama kojima je ona potrebna
- ✓ brža identifikacija osoba kojima nije potrebna međunarodna zaštita i olakšavanje njihova vraćanja

Razumni pristup mehanizmu raspodjele za države izložene pretjeranom pritisku

- ✓ pruža se potpora državama izloženima pritisku zbog velikog priljeva
- ✓ izbjeglice i tražitelji azila raspodjeljuju se u okviru pravičnog sustava
- ✓ zajamčen je pristup zaštiti, uključujući u vrijeme velikog broja dolazaka u određenim zemljama
- ✓ održava se mehanizam raspodjele
- ✓ prepoznaju se postojeće veze koje tražitelji azila imaju u državama članicama EU-a
- ✓ obnovljena je pravednost i vjera u sustav

Zajednički pristup djeci bez pratnje i djeci odvojenoj od obitelji (UASC)

- ✓ ta se djeca brzo identificiraju, spajaju s obiteljima, ako je to u njihovom interesu, i bez odgode im se osigurava pravni zastupnik i skrbnik
- ✓ zajedničkom registracijom i uporabom biometrijskih sustava mogao bi se smanjiti broj djece bez pratnje i djece odvojene od obitelji koja nestaju iz sustava

Poticaji za usklađivanje s novim sustavom

- ✓ države članice i tražitelji azila poštuju pravila i postupke sustava za azil
- ✓ smanjeno je nezakonito daljnje kretanje tražitelja azila
- ✓ pojačani su izgledi za integraciju

4

EU KOJI INTEGRIRA IZBJEGLICE U SVOJE ZAJEDNICE

Da bi se mogla ostvariti društvena kohezija, stabilnost i sigurnost, zajednice moraju biti dobro opremljene za prihvatanje izbjeglica te se izbjeglicama mora osigurati potpora kako bi one mogle ostvariti svoj potencijal u novim okruženjima. **Integracija uključuje „dvosmjerni” postupak** između izbjeglica i njihovih zajednica domaćina. Potrebno je uspostaviti odgovarajući društveni ugovor između izbjeglica i država primateljica u cilju obnove javnog i političkog povjerenja. Države moraju osigurati **ostvarivanje prava**, poticati **okruženje u kojima se izbjeglice osjećaju dobrodošlima** i boriti se protiv ksenofobije. Izbjeglice, s druge strane, moraju sudjelovati u **integracijskim programima** i **poštovati zakone države domaćina**, uključujući temeljne standarde ljudskih prava.³³

Iako bi integracija za mnoge države mogla predstavljati izazov, ona istodobno predstavlja i priliku. Omogućivanjem izbjeglicama da žive i grade budućnost bilo gdje u EU-u, može se pridonijeti učinkovitom sustavu azila te se mogu smanjiti pritisci daljnjeg kretanja.³⁴ UNHCR predlaže sustav integracije koji se temelji na sljedećim ključnim elementima:

- ✓ povećanju financiranja integracijskih programa
- ✓ predvidljivim, usklađenim integracijskim uslugama
- ✓ negovanjem zajednica koje prihvaćaju izbjeglice

4.1 Povećano financiranje integracijskih programa

- Potrošnja na integraciju postala bi obavezna i sve države članice EU-a morale bi svake godine izdvojiti najmanje 30 % svog godišnjeg Fonda EU-a za azil, migracije i integraciju (AMIF) za podupiranje integracije. EK bi pratio poštovanje tog zahtjeva u pogledu potrošnje.
- EU bi izradio instrument za mjerenje rezultata integracije u EU-u. Financiranje iz AMIF-a povezano bi se s tim rezultatima.
- Povećalo bi se financiranje lokalnih dionika u postupku integracije (lokalnih nadležnih tijela, lokalnih NVO-ova).
- Tražilo bi se i financiranje netradicionalnih dionika (npr. privatni sektor, sveučilišta).

³³ U slučaju nepoštovanja zakona, izbjeglice bi u nekim slučajevima mogle izgubiti povlastice u okviru parametara postojećih pravnih standarda.

³⁴ Vidi istraživanje UNHCR-a o integraciji sadržano u dokumentu Integracija – Temeljna sastavnica u podupiranju raznolikih društava, dostupan na: <http://goo.gl/9gr043>.

4.2 Predvidljive, usklađene integracijske usluge

Za postupak integracije od ključne je važnosti mogućnost sigurnog života, uzdržavanja obitelji i interakcije sa zajednicom. Time se izbjeglicama omogućuje da upotrijebe svoju otpornost, odlučnost i snalažljivost kako bi pridonijeli lokalnim zajednicama i gospodarstvima. Integracijskim programima kojima se učinkovito upravlja mogu se ostvariti velike koristi. Ako im se pomogne da brzo nađu posao, izbjeglice će zajednicama višestruko vratiti sredstva koja su izvorno uložena u njihovu integraciju. Nedavno istraživanje OECD-a pokazuje kako izbjeglice mogu pridonijeti gospodarstvima, posebno kada države rano ulažu u njihovu integraciju i društvenu uključenost.³⁵

- Izvršila bi se **ciljana ulaganja** u zapošljavanje, stanovanje i učenje jezika.
- Nakon dolaska u okviru preseljenja,³⁶ ili nakon što im je priznat status u državama članicama EU-a, izbjeglice bi dobile sveobuhvatno **kulturno obrazovanje**. Programi obrazovanja ne bi bili usmjereni samo na prava već i na obveze i pomogli bi im s njihovim očekivanjima.
- **Vještine i kvalifikacije** izbjeglica mogle bi se priznati najvećim mogućem iskorištavanjem Novog programa vještina za Europu i revizijom Europskog kvalifikacijskog okvira.

4.3 Njegovanje zajednica koje prihvaćaju izbjeglice

Od ključne je važnosti izravna i **trajna suradnja** između izbjeglica i zajednica domaćina. Ona je temelj prijateljstva i empatije i njome se stvaraju prilike za društvenu koheziju. Također pridonosi osjećaju uzajamne odgovornosti.

- **Civilno društvo** više bi se uključilo kroz programe volontiranja, aktivnosti za podupiranje integracije izbjeglica i tražitelja azila i tečajeve građanskog obrazovanja.
- Zajednice bi se borile protiv **ksefobije** uspostavom bližih odnosa s izbjeglicama. Tom bi se cilju pridonijelo kampanjama za podizanje razine svijesti i pojačanom registracijom te progonom zločina iz mržnje.

UNHCR će nastaviti blisko surađivati s nacionalnim vladama, civilnim društvom i privatnim sektorom kako bi podržao **planiranje integracije**, a državama članicama EU-a može pomoći posebnim savjetima i potporom.³⁷

³⁵ OECD, „Making Integration Work”, dostupno na <https://www.oecd.org/migration/making-integration-work-humanitarian-migrants-9789264251236-en.htm>.

³⁶ Kako je navedeno u Komunikaciji EK-a o Akcijskom planu za integraciju državljana trećih zemalja, mjere prije odlaska ključni su vid uspješne integracije preseljenih izbjeglica.

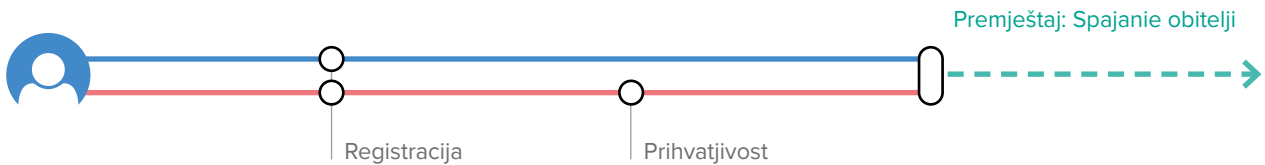
³⁷ UNHCR i OECD potpisali su Memorandum o razumijevanju (MoU) u lipnju 2016. u kojem su navedena područja suradnje, uključujući zaštitu i integraciju izbjeglica. Dostupno na: <http://www.refworld.org/pdfid/577a3cb34.pdf>.

PRILOG

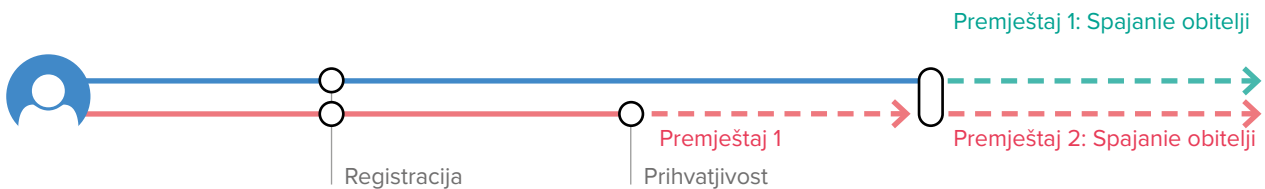
Razlike između pristupa UNHCR-a i prijedloga EK-a za reformu Dublinske uredbe

LEGENDA: — Prijedlog UNHCR-a — Prijedlog EK-a

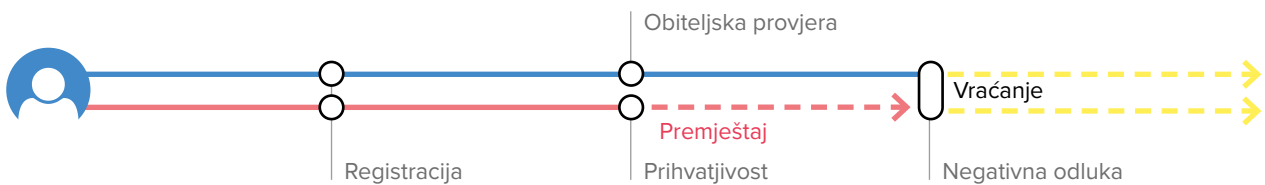
(i) Prema prijedlogu UNHCR-a prednost bi se dala spajanju obitelji na kojoj bi se radilo odmah nakon registracije. U skladu s prijedlogom EK-a, spajanje obitelji razmatralo bi se tek nakon postupka utvrđivanja prihvatljivosti.



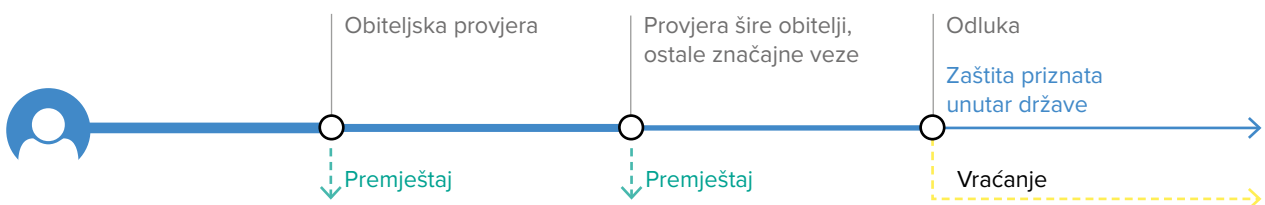
(ii) Prema prijedlogu UNHCR-a, spajanje obitelji imalo bi prednost čak i kada je država pod pritiskom i kada je aktiviran mehanizam raspodjele. U skladu s prijedlogom EK-a, tražitelji azila koji se smatraju prihvatljivima raspodjelili bi se u drugu državu članicu prije razmatranja spajanja obitelji. Prijedlogom EK-a uzrokovali bi se višestruki premještaji i odgode spajanja obitelji.



(iii) Prema prijedlogu UNHCR-a, zahtjevi za koje je vjerojatno da su očito utemeljeni i neutemeljeni žurno bi se rješavali u državama članicama ulaska. U skladu s prijedlogom EK-a, nakon aktivacije mehanizma raspodjele, raspodjeljuju se sve vrste predmeta, uključujući zahtjeve koji su vjerojatno očito neutemeljeni. Prijedlogom UNHCR-a olakšalo bi se brže vraćanje osoba kojima nije potrebna međunarodna zaštita izbjegavanjem raspodjele takvih osoba.



(iv) U prijedlogu UNHCR-a predviđeno je nekoliko mogućnosti za premještaj iz države ulaska, osiguravanje tražiteljima azila prilika za spajanje obitelji i premještaj u zemlju u kojoj imaju veze te smanjenje broja tražitelja azila koji se obrađuju u glavnim državama ulaska.



(v) Prema prijedlogu UNHCR-a, izbjeglice bi se raspodjeljivale u okviru mehanizma raspodjele i u određenim okolnostima.

(v) Mehanizam raspodjele pokrenuo bi se u trenutku postizanja referentnog udjela (100 %), a ne nakon postizanja 150 % referentnog udjela.

(vi) Prijedlozi UNHCR-a usmjereni su na učinkovite i usklađene postupke priznavanja azila u EU-u. Prijedlozi EK-a, s druge strane, usmjereni su na zaštitu izvan EU-a uvođenjem obveznih postupaka utvrđivanja prihvatljivosti i uporabe pojmova „sigurne zemlje”.

NOTES

A series of horizontal dotted lines for writing notes.

Foto © UNHCR / C. Irby

