C/2026/71

30.1.2026.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Paket „Sigurne zemlje”

(COM(2025) 186)

(COM(2025) 259)

(C/2026/71)

Glavni izvjestitelj: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Savjetnik/ica:	Lorenzo TAMBURRINI
Pravna osnova:	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika
Zahtjev za savjetovanje:	14.7.2025.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna Stručna skupina:	Stručna skupina za vanjske odnose
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	9.9.2025.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.10.2025.
Plenarno zasjedanje br.:	600
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	183/14/23

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO cijeni napore Komisije da **standardizira postupke za određivanje sigurnih zemalja**, o kojima trenutačno odlučuju pojedinačne države članice, koji nisu transparentni i nad kojima ne postoji djelotvorna nadnacionalna kontrola.

1.2. EGSO naglašava da je određivanje zemlje kao **„sigurne”** od ključne važnosti u postupcima razmatranja zahtjeva za azil jer se zahtjevi građana iz zemalja koje se smatraju sigurnima razmatraju u **ubrzanom postupku**.

1.3. Primjena ubrzanih postupaka za razmatranje zahtjeva za azil dovodi do **smanjenja postupovnih jamstava** i, ako je zahtjev odbijen, do **mogućnosti udaljavanja podnositelja zahtjeva s državnog područja** i prije okončanja žalbenog postupka. Ta je situacija u oštroj suprotnosti s načelom zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja iz članka 33. Ženevske konvencije.

1.4. Određivanje zemlje kao sigurne također predstavlja **ograničenje prava na azil**, kako zbog smanjenja postupovnih jamstava primjenom ubrzanih postupaka tako i zbog toga što pretpostavka da je zemlja sigurna dovodi do **prebacivanja tereta dokazivanja** na tražitelja azila, koji mora dokazati suprotno kako bi mu se odobrila međunarodna zaštita.

1.5. EGSO smatra da je oslanjanje na **stopu priznavanja zahtjeva od 20 % na razini EU-a** (u skladu s člankom 42. stavkom 1. točkom (j) i člankom 42. stavkom 3. točkom (e) Uredbe o postupku azila) proizvoljan i nedostatan kriterij za primjenu ubrzanog postupka i postupka na granici.

1.6. EGSO tvrdi da bi, kad bi se na temelju trenutačno dostupnih podataka iz institucijskih izvora i iz izvora civilnog društva te u skladu s Poveljom EU-a o temeljnim pravima, države navedene u Prilogu II. dokumentu COM(2025) 186 **(Bangladeš, Kolumbija, Egipat, Indija, Kosovo** [1]**, Maroko, Tunis) smatrale sigurnim zemljama**, to bi moglo dovesti do uskraćivanja prava na azil podnositeljima zahtjeva iz tih zemalja.

2. **Opće napomene**

2.1. EGSO tvrdi da, kako bi se zemlju podrijetla ili tranzita definiralo kao sigurnu, u njoj ne smije postojati **provjereni slučaj kršenja ljudskih prava** koji bi podrazumijevao odobravanje međunarodne zaštite tražitelju azila u skladu sa Ženevskom konvencijom.

2.2. EGSO tvrdi da će europski sustav azila biti ranjiv sve dok se ne uvedu **nadnacionalni oblici kontrole**.

2.3. EGSO tvrdi da u definiciji sigurne zemlje **ne smiju postojati iznimke u pogledu nesigurnosti** za određene dijelove teritorija ili određene kategorije ljudi. Iznimni slučajevi mogli bi dovesti do dvosmislenosti i nepoštenog diskrecijskog prava u procjeni pojedinačnih zahtjeva za azil, što je utvrdio Sud EU-a u listopadu 2024.

2.4. Stoga bi takve iznimke, ako budu dozvoljene, trebale biti javno dostupne svima, obvezujuće, a ne fakultativne za države članice te ujednačeno usvojene na europskoj razini.

2.5. Postojanje ubrzanog postupka samo po sebi diskriminira osobe koje tom postupku podliježu. EGSO se nada da će se svaki zahtjev za azil ocijeniti u odgovarajućem vremenskom okviru, s odgovarajućim alatima i temeljitim procjenama kako bi se zaštitila prava tražitelja azila.

2.6. EGSO smatra da se usvajanje koncepta sigurne zemlje ne bi smjelo temeljiti na mogućnosti brze obrade zahtjeva za azil koji su **„vjerojatno"** neutemeljeni [2]. Naime, brza obrada mogla bi dovesti do površne procjene na štetu niza prava podnositelja zahtjeva te smatramo da je opasno i nelegitimno osloniti se na puku vjerojatnost neutemeljenosti kako bi se utvrdilo koju vrstu postupka treba usvojiti.

2.7. EGSO ističe da bi usvajanje dvosmislenih popisa sigurnih zemalja, uz posljedičnu primjenu ubrzanih postupaka i povećanje broja nezakonitih odbijanja dodjele međunarodne zaštite, moglo dovesti do povećanja broja stranaca koji nisu pravno dokumentirani u Europi i time **veće nesigurnosti** u pogledu zdravlja, rada i stanovanja, što bi pak dovelo do povećanja sive ekonomije.

3. **Kontekst**

3.1. **Različito postupanje sa zahtjevima za međunarodnu zaštitu** na temelju državljanstva može biti u suprotnosti sa zabranom diskriminirajućeg postupanja prema izbjeglicama na temelju njihove zemlje podrijetla, sadržanom u članku 3. Ženevske konvencije o statusu izbjeglica iz 1951., kako je već istaknuto u mišljenju **CESE REX/457** [3].

3.2. Kao što je već istaknuto u mišljenju EGSO-a REX/457, **ni** postojanje nacionalnog zakonodavnog okvira za zaštitu ljudskih prava **ni** status zemlje kandidatkinje za pristupanje Europskoj uniji ne mogu se sami po sebi smatrati **dostatnim kriterijima** za uvrštavanje dotične zemlje na popis sigurnih zemalja.

[1] Ovim se nazivom ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a 1244 (1999) i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova.

[2] COM(2025) 186 final, str. 2.

[3] Utvrđivanje zajedničkog popisa EU-a sigurnih zemalja porijekla.

3.3. U skladu s Direktivom 2013/32/EU ([4]) „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/EU ([5]), nema mučenja ili nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i da nema prijetnje zbog općeg nasilja u razmjerima međunarodnog ili unutarnjeg oružanog napada”.

3.4. EGSO ukidanje **„općenitosti”** i **„trajnosti”** progona kao nužnog uvjeta za određivanje zemlje sigurnom smatra regulatornim poboljšanjem.

3.5. **Sud Europske unije** je 4. listopada 2024. uvelike smanjio učinak usvajanja popisa sigurnih zemalja. Naime, Sud je pojasnio da za određivanje zemlje kao sigurne **stanje sigurnosti mora u cijeloj zemlji biti široko rasprostranjeno u cijeloj zemlji, bez iznimke** o pretpostavci sigurnosti koja bi vrijedila za dijelove državnog područja ili određene kategorije osoba.

3.6. U toj istoj presudi Sud EU-a je utvrdio, pozivajući se na Direktivu 2013/32/EU i Povelju Europske unije o temeljnim pravima, da se **nacionalni sud** koji razmatra žalbu protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne može ograničiti na argumente koje je iznio podnositelj zahtjeva, nego **mora po službenoj dužnosti provjeriti je li određivanje zemlje kao sigurne u skladu sa zahtjevima zakonodavstva EU-a** provođenjem ažurnog (*ex nunc*) i potpunog preispitivanja odluke koja je predmet žalbe.

4. **Analiza**

4.1. EGSO smatra da **ranjivost** u praksama podnošenja zahtjeva za azil leži u **nedostatku nadnacionalnih oblika kontrole** nad postupcima koje države članice primjenjuju kako bi kao sigurne odredile samo treće zemlje koje ispunjavaju standarde propisane europskim zakonodavstvom.

4.2. Trenutačno postoji samo **obveza prosljeđivanja popisa Komisiji**, koja nikad nije intervenirala te je državama članicama prepušteno potpuno diskrecijsko pravo.

4.3. Postupci za određivanje sigurnih zemalja u državama članicama nisu transparentni, a **određivanje** zemlje kao sigurne općenito je povezano s **brojem tražitelja azila koji dolaze iz te zemlje** ([6]), za koje mogu postojati sporazumi o ponovnom prihvatu sa zemljom domaćinom.

4.4. **Nacionalni popisi** stoga se mogu znatno **razlikovati** među državama članicama, a mnoge od njih odlučuju i da neće donijeti nikakav popis sigurnih zemalja.

4.5. EGSO ističe da, kao što je naveo u **mišljenju REX/457**, utvrđivanje zajedničkog popisa sigurnih zemalja porijekla neće samo po sebi dovesti do veće usklađenosti jer će taj zajednički popis postojati usporedno s nacionalnim popisima koje sastavlja svaka država članica.

4.6. Iako se člankom 59. stavkom 2. i člankom 61. stavkom 2. Uredbe o postupku azila državama članicama **dozvoljava** da **odrede treće zemlje kao sigurne zemlje podrijetla ili sigurne treće zemlje „uz iznimke za određene dijelove […] državnog područja ili jasno prepoznatljive kategorije osoba”**, i dalje postoji rizik da se takve iznimke neće uzeti u obzir jer država članica zadržava potpuno diskrecijsko pravo.

4.7. Osim toga, **kriteriji za utvrđivanje takvih iznimaka** za državna područja i kategorije osoba nisu navedeni u Uredbi, čime se državama članicama ili pojedinačnim lokalnim službenicima ostavlja dodatna sloboda tumačenja.

([4]) Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena). (SL L 180, 29.6.2013., str. 60.).

([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 status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (preinačena) (SL L 337, 20.12.2011., str. 9.).

([6]) EUAA, prosinac 2022.

4.8. Utvrđivanje **stope** priznavanja zahtjeva od **20 %** na razini EU-a kao kriterija za primjenu ubrzanog postupka i postupka na granici potpuno je proizvoljno i nije znanstveno utemeljeno.

4.9. Ako osoba dolazi iz zemlje podrijetla ili tranzita koja se smatra sigurnom, to omogućuje upravnim tijelima koja razmatraju zahtjeve za azil u prvom stupnju **da odbiju zahtjev bez ispitivanja merituma zahtjeva**.

4.10. Cijeli taj proces, uključujući mogućnost osporavanja odluke upravnog tijela o odbijanju zahtjeva pred sudom, podliježe **ubrzanom postupku** kojim se podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji dolazi iz sigurne zemlje **ograničava pravo na obranu**.

Bruxelles, 23. listopada 2025.

Predsjednik

Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Séamus BOLAND