

Др Небојша Раичевић,*
Ванредни професор Правног факултета,
Универзитет у Нишу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

UDK: 341.43:314.74-054.73](4)

Рад примљен: 25.10.2015.

Рад прихваћен: 13.11.2015.

ИЗГРАДЊА ЗАЈЕДНИЧКОГ ЕВРОПСКОГ СИСТЕМА АЗИЛА И ЊЕГОВО ПРИЛАГОЂАВАЊЕ МАСОВНОМ ПРИЛИВУ МИГРАНАТА**

Апстракт: Стварање заједничких правила о азилу у ЕЗ/ЕУ започело је у сфери међудржавне сарадње усвајањем Даблинске конвенције. Пребацивањем области азила у први стуб, институције ЕУ су добиле овлашћење да доносе обавезујуће акте у тој области и на тај начин изграде Заједнички европски систем азила. Комунитарне институције су у првој фази установиле минималне стандарде у области азила, док су у другој фази установиле заједничке стандарде и тиме оствариле већу уједначеност у поступању држава чланица приликом пружања међународне заштите. Пошто су постојећа правила показала низ слабости у условима масовног прилива миграната, 2015. године је усвојен низ привремених мера ради отклањања уочених недостатака.

Кључне речи: азил, Европска унија, Заједнички европски систем азила, избеглице, супсидијарна заштита.

1. Увод

Првих неколико деценија постојања Европске заједнице (даље: ЕЗ) азил је био у искључивој надлежности држава чланица, али ширењем интегративних процеса наметнула се потреба да то питање буде регулисано на нивоу Заједнице/Уније. Ступање на снагу Шенгенског споразума

* raicko@prafak.ni.ac.rs

** Рад представља резултат истраживања на пројекту „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, бр. 179046, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

захтевало је усвајање заједничких правила о одређивању државе надлежне за разматрање захтева за азил, што је остварено закључењем посебне конвенције као инструмента међудржавне сарадње. Пребацивање азила у први стуб Европске уније (даље: ЕУ) извршено Амстердамским уговором, омогућило је бриселским институцијама да аутономно уређују ту област. Искористивши ту могућност, институције ЕУ су у периоду 1999–2005. године усвојиле низ комунитарних аката којима је креиран Заједнички европски систем азила (даље: ЗЕСА). Пошто је тај први сет правила показао низ слабости, приступило се њиховом ревидирању ради побољшања усвојених решења (друга фаза). Ипак, и тај унапређени систем азила показао је значајне слабости у условима масовног прилива миграната, што је 2015. године довело до усвајања низа мера ради превазилажења насталог стања.

2. Настанак и развој политике азила у ЕУ

У развоју политике азила у ЕУ могу се уочити три фазе. Почетна фаза се одвијала у периоду док је област азила спадала у међудржавну сарадњу, док се друге две фазе везују за ЗЕСА, који је настао као последица комунитаризације области азила.

2.1. Почетна фаза међудржавне сарадње

Укидањем унутрашњих граница између држава чланица ЕЗ извршеним Шенгенским споразумом појавила се опасност неконтролисаног кретања тражиоца азила унутар те организације и бирање државе од које ће затражити азил. Због тога је Конвенцијом о имплементацији Шенгенског споразума (1990)¹ тражиоцима азила онемогућено тражење азила истовремено у већем броју држава чланица, што су они практиковали како би повећали шансу за добијање азила („азилантско пијачарење“) (Cherubini, 2015: 135). Чл. 28–30 Имплементационе конвенције садрже прецизна правила о томе која држава је надлежна за поступање по захтеву тражиоца азила у шенгенском простору. Исте године усвојена је и *Конвенција о одређивању државе надлежне за разматрање захтева за азил (Даблинска конвенција)*,² коју је, поред пет држава уговорница Имплементационе шенгенске конвенције, ратификовало и осталих 10 тадашњих држава чланица ЕЗ. Њена материјална правила била су иста као и правила чл. 28–30 Имплементационе шенгенске конвенције, с тим

1 ОЈ ЕС, L 239/19.

2 ОЈ ЕС, C 254/1.

што је она предвидела и размену информација између држава чланица ради ефикасније примене прописаних критеријума.

Уговор из Мастрихта је навео азил као једно од девет питања од општег интереса за државе чланице ЕУ (чл. К.1), уз констатацију да у тој области треба поступати у складу са Европском конвенцијом о људским правима и Конвенцијом о избеглицама (чл. К.2). Институције ЕУ и даље нису имале значајнија овлашћења у области азила. Савет и Европски парламент (даље: ЕП) нису могли доносити обавезујуће одлуке у тој сфери, а Суд правде ЕЗ није имао могућност контроле мера усвојених у тој области. Органи ЕУ су у области азила могли доносити само необавезујуће инструменте „меког права“, тако да је та област и даље остала у сфери класичне међудржавне сарадње.

2.2. Прва фаза ЗЕСА (1999–2005)

Уговором из Амстердама направљен је крупан заокрет на плану регулисања азила. Њиме је област виза, азила и имиграција пребачена из трећег у први стуб ЕУ, чиме је азил из сфере међудржавне сарадње прешао у надлежност институција ЕУ. Том променом омогућена је хармонизација политике азила у ЕУ и већ на састанку Европског савета у Тампереу (1999) постављени су доста амбициозни циљеви. У закључцима са тог састанка говори се о „заједничкој политици ЕУ у области азила и миграција“ и стварању „заједничког европског система азила“.³

Међутим, иако дислоцирана у први стуб, област азила није била у потпуности „комунитаризована“ (Kaunert, Leonard, 2012: 9). У почетном петогодишњем периоду постојала су значајна ограничења у легислативном поступку. Иако је добила законодавну иницијативу у области азила, Комисија је то овлашћење делила са државама чланицама. И улога ЕП била је периферна, пошто је Савет имао једино обавезу да затражи и добије његово мишљење (консултативни поступак). Ни Савет није био поштеђен примеса међудржавне сарадње, јер је у прелазном периоду одлуке у области азила доносио једногласно. Слабији степен комунитаризације уочавао се и у ограниченој надлежности Суда правде у тој сфери.

У првој фази ЗЕСА, која обухвата период од 1999. до 2005. године, усвојено је пет легислативних аката, и то: Регулатива о одређивању надлежне државе чанице ЕУ за разматрање захтева за азил (Даблинска регулатива II)⁴, коју

3 European Council, Presidency Conclusions of the Tampere European Council, 15-16 October 1999.

4 Регулатива Савета (ЕЗ) 343/2003, ОЈ ЕУ, L 50/1.

прати Регулатива о Eurodac-у⁵, Директива о условима прихвата тражиоца азила⁶, Директива о условима за добијање статуса избеглице („Директива о квалификацији“)⁷ и Директива о процедури за тражење азила⁸. Државе чланице имале су обавезу да минималне стандарде садржане у наведеним актима имплементирају у свој правни поредак, с тим што су могле пружити и бољу заштиту од оне предвиђене комунитарним актима.

Пракса је показала да су неки стандарди уграђени у регулативе и директиве били слабији од оних предвиђених међународним правом или су државама чланицама давали широку дискрецију код њихове имплементације (Vauloz, Ineli-Ciger, Singer, Stoyanova, 2015: 11). То је захтевало опсежну ревизију усвојених аката и њихово уподобљавање са међународним стандардима.

2.3. Друга фаза ЗЕСА (2006–2013)

Темељи друге фазе ЗЕСА постављени су Програмом из Хага (2004) у којем је истакнуто да је „циљ друге фазе Заједничког европског система азила установљење заједничког поступка за азил и униформног положаја за оне који су добили азил или супсидијарну заштиту“.⁹ У том документу Савет је позвао Комисију да до 2007. године изврши евалуацију легислативе о азилу усвојене у првој фази и поднесе предлоге аката који треба да буду усвојени у другој фази (до краја 2010. године). Планом политике о азилу (2008)¹⁰ и Стокхолмским програмом (2009)¹¹, друга фаза је формално продужена до 2012, али је већина планираних акта усвојена тек 2013. године. Приликом евалуације аката из прве фазе, Комисија је у обзир узела и праксу Европског суда за људска права, пошто се показало да и онда када су државе чланице поступале у складу правилима ЕУ, Суд је налазио да постоје повреде права гарантованих Европском конвенцијом о људским правима (Toscano, 2013: 11–12).

Треба рећи да је у овој фази ступио на снагу Лисабонски уговор који је донео значајне новине у области азила. Изједначавањем Повеље о основним

5 Регулатива Савета (ЕЗ) 2725/2000, ОЈ ЕС, L 316/1.

6 Директива Савета 2003/9/ЕЗ, ОЈ ЕУ, L 31/18.

7 Директива Савета 2004/83/ЕЗ, ОЈ ЕУ, L 304/12.

8 Директива Савета 2005/85/ЕЗ, ОЈ ЕУ, L 326/13.

9 EU Council, The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, ОЈ ЕУ, С 53/01, p. 3.

10 European Commission, Policy Plan on Asylum: An integrated approach to protection across the EU [COM(2008) 360 final], 17.6.2008, p. 2.

11 European Council, The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens, ОЈ ЕУ, С 115/1, p. 5.

правима са оснивачким уговорима, право на азил у ЕУ је први пут стекло карактер норме примарног права. Чл. 18 Повеље јемчи право на азил следећом формулацијом: „право на азил гарантује се у складу са одредбама Женевске конвенције о статусу избеглица од 28. јуна 1951. и Протокола од 31. јануара 1967. године и у складу са Уговором о Европској унији и Уговором о функционисању Европске уније.“ Тиме је на експлицитан начин наметнута обавеза да се секундарни акти ускладе са Конвенцијом о избеглицама. С друге старне, појединци су на основу правно обавезујуће Повеље добили субјективно и утуживо право на добијање азила (Gil-Bazo, 2008: 52).

Лисабонски уговор даје шира законодавна овлашћења бриселским институцијама у области азила. За разлику од Амстердамског уговора, који је овластио органе ЕУ да усвоје минималне стандарде, Уговор о функционисању ЕУ их овлашћује да усвоје заједничке стандарде (Peers, Mogeno-Lax, Garlick, Guild, 2015: 512). Конкретно, чланом 78 Савет и ЕП су овлашћени да усвоје акте којима се регулишу: а) униформни статус азила и супсидијарне заштите; б) заједнички систем привремене заштите; в) заједничка процедура за давање или одузимање азила и супсидијарне заштите; г) критеријуме за одређивање државе надлежне за испитивање захтева за азил и супсидијарне заштите; д) услове боравка тражиоца азила или супсидијарне заштите; и њ) партнерство и сарадњу са трећим државама ради управљања приливом тражиоца азила, супсидијарне и привремене заштите.

Промењен је и начин доношења одлука у области азила. Док је према Амстердамском уговору ЕП имао само саветодавну улогу, сада је у потпуности изједначен са Саветом пошто се легислативни акти у области азила усвајају по редовној процедури. И Суд правде добија шира овлашћења јер Лисабонски уговор укида ранија ограничења судске контроле у области слободе, безбедности и правде.

У другој фази је усвојен већи број инструмената којима су измењени акти о азилу усвојени у првој фази. Крајем 2011. године усвојена је Директива о условима за добијање међународне заштите¹², а средином 2013. године Директива о прихватним условима за тражиоце међународне заштите¹³, Директива о поступцима за признавање и одузимање међународне заштите¹⁴, Регулатива одређивању надлежне државе чланице ЕУ за

12 Директива 2011/95/ЕУ (измењена), ОЈ ЕУ, L 337/9.

13 Директива 2013/33/ЕУ (измењена), ОЈ ЕУ, L 180/96.

14 Директива 2013/32/ЕУ (измењена), ОЈ ЕУ, L 180/60.

разматрање захтева за међународну заштиту (Даблинска регулатива III)¹⁵ и Регулатива о Eurodac-у¹⁶.

3. Правни оквир ЗЕСА

Садашњи правни оквир ЗЕСА јесте напреднији од оног у првој фази, али га никако не треба глорификовати. То је разумљиво јер су приликом његовог креирања били супротстављени различити интереси и вредности. Главна тензија је постојала између интереса ЕУ и њених чланица, с једне стране, и обавезе заштите људских права, с друге стране. Такође, значајан утицај на усвојене акте оставило је и сукобљавање општег интереса ЕУ и појединачних интереса држава (Katsiaficas, 2014: 6–7). У таквом сплету интереса чини се да је контрола миграционих кретања и заштита безбедности држава добила превагу над потребама појединаца који траже заштиту (Mogeno-Lax, 2014: 165).

Акти усвојени у другој фази обједињују заштиту избеглица и супсидијарну заштиту регулишући их јединствено, осим у неким ситуацијама када је то изричито наведено. Тим актима одређује се круг лица која имају право на заштиту, регулише се поступак одлучивања о признавању заштите, као и садржина заштите. Поред тога, ЗЕСА обухвата и привремену заштиту, која је регулисана посебном директивом усвојеном још у првој фази.

3.1. Лица која уживају заштиту

Да би неко лице остварило заштиту у ЕУ, неопходно је да потпада под неку од три заштићене категорије – тражилац међународне заштите, избеглица или корисник супсидијарне заштите. Услови за стицање неког од тих статуса, а самим тим и за остваривање заштите, одређени су релевантним директивама, и то, углавном, дефинисањем тих појмова.

Тражилац међународне заштите, као прва заштићена категорија, дефинише се као „држављанин треће земље или лице без држављанства који су поднели захтев за међународну заштиту о којем још није донесена коначна одлука“.¹⁷ Дакле, тражилац међународне заштите је лице које је поднело захтев за добијање статуса избеглице или корисника супсидијарне заштите и чека одлуку надлежног државног органа. Статус тражиоца међународне заштите престаје доношењем одлуке о одобравању статуса

15 Регулатива (ЕУ) 604/2013 (измењена), ОЈ ЕУ, L 180/31.

16 Регулатива (ЕУ) 603/2013 (измењена), ОЈ ЕУ, L 180/1.

17 Чл. 2(и) Директиве 2011/95/ЕУ, чл. 2(ц) Директиве 2013/32/ЕУ и чл. 2(б) Директиве 2013/33/ЕУ.

избеглице или корисника супсидијарне заштите или, пак, одбијањем таквог захтева.

Избеглица се у Директиви о квалификацији дефинише на исти начин као и у Конвенцији о избеглицама, с тим што Директива из тог појма искључује грађане ЕУ, ограничавајући га само на држављане трећих држава и лица без држављанства. Она под избеглицом подразумева „држављанина треће земље који је избегао из своје државе услед основаног страха од прогањања због своје расе, вере, националности, политичког убеђења или припадности одређеној друштвеној групи, као и особа без држављанства који се налазе ван државе претходног уобичајеног боравишта из истих горе наведених разлога, који не могу или се због страха не желе вратити у државу из које су избегли“.¹⁸ Ово ограничење персоналне примене критиковано је у доктрини јер Конвенција о избеглицама нигде не даје могућност да се нека држава унапред окарактерише као простор у ком нема аката прогањања. Напротив, чл. 3 Конвенције предвиђа да државе приликом њене примене не смеју вршити било какву дискриминацију по основу расе, вере или државе порекла (Toscano, 2013: 14).

Трећа заштићена категорија су корисници супсидијарне заштите, а то су држављани треће земље или особе без држављанства који не испуњавају услове за добијање статуса избеглице али који би повратком у своју државу, односно у државу претходног уобичајеног боравишта, били изложени озбиљним повредама.¹⁹ У чл. 15 Директиве о квалификацијама прописано је да се под озбиљним повредама подразумева: (а) смртна казна или погубљење; (б) мучење, нечовечно или понижавајуће поступање или кажњавање; и (ц) озбиљна и индивидуална претња животу због међународног или унутрашњег оружаног сукоба.

Као и Конвенција о избеглицама, Директива садржи „искључујућу клаузулу“ која онемогућава стицање статуса избеглице или корисника супсидијарне заштите уколико је апликант извршио неко тешко кривично дело (нпр. злочин против мира, ратни злочин, злочин против човечности).

3.2. Поступак признавања заштите

Новим сетом правила усвојеним у другој фази ЗЕСА предвиђен је јединствени поступак разматрања захтева за добијање статуса избеглице и

18 Чл. 2(д).

19 Чл. 2(ф) Директиве 211/95/ЕУ. Може се видети да се и ова дефиниција не односи на грађане ЕУ.

статуса корисника супсидијарне заштите, који се генерички зове поступак за добијање међународне заштите.

Прво битно питање код тог поступка јесте одређивање државе надлежне за разматрање захтева. Даблинска регулатива III, као сви досадашњи даблински акти, предвиђа да о захтеву за азил одлучује држава чланица кроз коју је тражилац азила ушао у ЕУ („прва држава“), уз одређене изузетке.²⁰ Међутим, Регуллатива из 2013. године садржи и значајну новину јер омогућава одступање од примене прописаног редоследа држава. Наиме, чл. 3 допушта држави да апликанта који се затекао на њеној територији не шаље у чланицу која би по утврђеном редоследу била надлежна за одлучивање о његовом захтеву, уколико би тамо био изложен нехуманом или понижавајућем поступању. Ово одступање је последица пресуда Европског суда за људска права и Суда правде донетих против држава чланица ЕУ које су на основу Даблинске регулативе тражиоце азила враћале у „прву државу“, где су они били изложени нехуманим условима (Mallia, 2011: 108).

Како би се омогућило ефикасно функционисање система надлежности установљеног даблинским правилима створен је и Eurodac. Он представља систем за прикупљање и упоређивање отисака прстију тражилаца азила. Eurodac се састоји од централне базе података и система за електронски пренос података између држава чланица и централне базе. Приликом подношења захтева за добијање азила, државе чланице узимају отиске прстију апликаната и прослеђују их централној бази података, где се они чувају и упоређују са раније узетим отисцима. На тај начин државе увек имају могућност да провере да ли је то лице негде већ поднело захтев за добијање заштите.

20 Регуллатива из 2013. године (чл. 3(2), 7–15) прописује да се код одређивања „прве државе“ примењује следећи редослед: а) држава која је издала визу или дозволу боравка; б) држава у коју је апликант ушао илегално; в) држава у којој је апликант провео последњих 5 месеци; г) држава у коју је држављанин треће државе ушао јер му за њу није била потребна виза; или д) држава на чијем аеродрому је апликант поднео захтев за међународну заштиту. Када на основу наведених критеријума није могуће одредити надлежну државу чланицу, за одлучивање ће бити надлежна држава у којој је поднет захтев. Међутим, када захтев поднесе малолетник или лице чији се чланови породице већ легално налазе у ЕУ, онда се одступа од уобичајеног редоследа и о захтеву одлучује држава чланица у којој живе њихови чланови породице. Овако постављено правило не уважава принцип солидарности и правичне расподеле одговорности (чл. 80 Уговора о функционисању ЕУ), што може довести до тога да држава кроз чију територију мигранти масовно улазе у ЕУ не врши њихову регистрацију како би избегла њихов останак на својој територији. Није искључено ни да поједине државе намерно не побољшавају услове боравка миграната како би их подстакли да заштиту потраже у другим чланицама ЕУ.

Директива 2013/32/ЕУ врло детаљно регулише саму процедуру одлучивања о захтеву за међународну заштиту. Лице заинтересовано за такву заштиту подноси захтев што је пре могуће²¹ и на основу тога стиче право боравка у држави где је захтев поднет. Захтев се разматра појединачно, објективно и непристрасно, уз обавезно вршење интервјуа са апликантом.²² Одлука о захтеву мора бити у писаној форми, а ако је негативна, мора садржати образложење и поуку о правном леку.²³ Током поступка апликанту су загарантована одређена права (информисаност о поступку, постојање тумача, комуницирање са представницима UNHCR-а, бесплатни заступник у другостепеном поступку). Посебне гаранције предвиђене су за малолетнике који путују без пратње, као и за жртве мучења, силовања или других тешких облика насиља.²⁴ С друге стране, апликант има и одређене обавезе, као што су: појављивање пред надлежним органима, подношење докумената које поседују, давање информација о свом тренутном пребивалишту, допуштање фотографисања и снимања његових изјава.²⁵

Директива захтева од држава да о поднетом захтеву одлуче у року од 6 месеци, а у случају сложенијих предмета или масовног прилива предмета, у додатном року од 9 месеци.²⁶ Државама се допушта да у одређеним ситуацијама воде убрзани поступак за разматрање захтева и поступак на граници.²⁷ Ипак и у тим поступцима морају бити испоштоване основне гаранције прописане за редовну процедуру.

3.3. Садржина заштите

Инструменти ЕУ гарантују заштиту трећим држављанима и лицима без држављанства избеглим у државе чланице услед прогањања или других озбиљних претњи којима су били изложени. Наведена лица уживају ту заштиту када стекну статус избеглице или корисника супсидијарне заштите, али и док чекају да се одлучи о њиховом захтеву.

21 Чл. 9. Уколико држава потенцијалним тражиоцима азила онемогући улазак на њену територију, она тиме крши принцип *non-refoulement*; (Stoyanova, 2008: 6)

22 Процедура и гаранције приликом спровођења интервјуа детаљно су регулисане чл. 14–17.

23 Чл. 11.

24 Чл. 24–25.

25 Чл. 13.

26 Чл. 31(3).

27 Чл. 31(8).

3.3.1. Заштита подносиоца пре доношења одлуке о захтеву

Пошто лица која поднесу захтев за међународну заштиту проводе у држави чланици ЕУ више месеци чекајући доношење коначне одлуке, било је нужно регулисати њихову заштиту и у том периоду. Правила о тој заштити налазе се у Директиви 2013/33/ЕУ о условима прихвата, која на истоветан начин уређује положај лица која траже избеглички статус и лица која траже супсидијарну заштиту.

Директива јемчи тражиоцима међународне заштите већи број права. Најпре, она обавезује чланицу ЕУ да у року од три дана од подношења захтева, апликанту изда исправу којом потврђује подношење захтева,²⁸ чиме он стиче право да остане у тој држави²⁹ и да се креће унутар њених граница. Међутим, апликанту се може ограничити слобода кретања забраном уласка у нека подручја, одређивањем једног места у којем мора боравити³⁰ или одређивањем притвора³¹. Важно је истаћи да је експлицитно забрањено притварање лица једино због тога што је поднело захтев за међународну заштиту, чиме је у потпуности испоштован чл. 31 Конвенције о избеглицама.³²

За разлику од претходне, нова Директива садржи прецизнија правила о притвору.³³ Она наводи разлоге за његово одређивање (нпр. утврђивање идентитета, заштита националне безбедности и јавног реда, трансфер у државу надлежну за одлучивање о захтеву), с тим да се и у тим ситуацијама морају предвидети алтернативне мере (редовно јављање органима, новчано јемство или боравак у одређеном месту).³⁴ Како би се спречиле могуће злоупотребе, предвиђене су бројне друге гаранције за притворена лица (обавезно судско разматрање одлуке о о притвору, бесплатно заступање, задржавање се врши у центрима за смештај, а ако

28 Чл. 6.

29 Одлука државних власти да страном држављанину прихвати захтев за добијање азила и формално му признају статус избеглице не претвара то лице у избеглицу. Та одлука има само декларативни карактер пошто је особа суштински била избеглица већ у моменту подношења захтева за азил. Због тога се одредбе о невраћању примењују и на тражиоце азила који су поднели уредне захтеве. Апликант има право да остане у држави чланици до окончања другостепеног поступка, уз одређене изузетке (чл. 9, ст.1 и 46, ст. 5–6 Директиве 2013/32/ЕУ).

30 Чл. 7.

31 Чл. 8.

32 Чл. 31 Конвенције забрањује изрицање казни избеглицама због њиховог илегалног уласка или боравка на територији државе уговорнице.

33 Чл. 8–11.

34 Чл. 8.

се врши у затворима, онда апликанти морају бити одвојени од осталих затвореника). У истом циљу прописано је да апликанта треба задржати у притвору што је краће могуће, мада се нигде не ограничава дужина притвора, што се сматра крупним недостатком.

Врло важно право за подносиоце захтева садржано је у чл. 17 Директиве, који обавезује државе да апликантима без финансијских средства обезбеде материјалне услове прихвата који им омогућавају егзистенцију и штите њихово здравље.³⁵ Подносиоци захтева могу бити смештени у просторијама на граници или аеродромима, центрима за смештај или приватним објектима прилагођеним за њихово становање.³⁶ Државе чланице могу ограничити или укинути материјалне услове прихвата уколико апликант не да потребне информације, напусти место боравишта, не учествује у поступку интервјуа или поднесе накнадни захтев за добијање азила у другој чланици.³⁷

Подносиоцима захтева су гарантована и бројна друга права. Њима се најкасније у року од 9 месеци мора обезбедити приступ тржишту рада, с тим што приликом запошљавања предност могу имати грађани ЕУ или легални имигранти.³⁸ Подносиоци захтева имају право на хитну медицинску помоћ и основно лечење,³⁹ али не и на напредније облике здравствене заштите, што је у супротности са чл. 12 Пакта о економским, социјалним и културним правима који сваком лицу јемчи право на „највише доступне стандарде физичког и душевног здравља (Toscano, 2013: 23). Малолетницима се гарантује право на школовање под сличним условима као и домаћим држављанима.⁴⁰ Директива (чл. 21–25) садржи посебна правила о заштити рањивих особа (малолетници, жртве насиља, труднице, болесници и особе са инвалидитетом), која су знатно унапређена у односу на ранију верзију.

На крају, свим апликантима је загарантовано право жалбе на одлуке о одобравању, укидању или ограничавање права зајемчених Директивом, при чему по жалби, макар у последњем степену, мора одлучивати суд.⁴¹ У жалбеном поступку апликанту се мора обезбедити бесплатно заступање,

35 Држава, на пример, неће имати ту обавезу уколико се апликант запосли и остварује довољна средства за егзистенцију.

36 Чл. 18.

37 Чл. 20.

38 Чл. 15.

39 Чл. 19.

40 Чл. 14.

41 Чл. 26.

осим ако надлежно тело сматра да жалба нема реалних шанси за успех. Овим је учињен значајан напредак у односу на ранију Директиву код које је пружање правне помоћи било факултативно, али условљавање овог права проценом успешности жалбе знатно отежава његово остваривање.

3.3.2. Заштита након признавања заштићеног статуса

Директива о квалификацијама из 2011. године предвиђа исту заштиту избеглица и лица која су стекла право на супсидијарну заштиту. Тиме су укинуте раније разлике садржане у Директиви из 2004. године, тако да данас избеглице и корисници супсидијарне заштите имају готово исти третман.

Најважније право лица којима је одобрена међународна заштита јесте право останка у држави чланици која им је признала такав статус.⁴² Држава не сме извршити њихов насилни повратак у земљу из које су избегли (*direct refoulement*), нити у државу из које би могли бити трансферисани у земљу порекла (*indirect refoulement*). Начело *non-refoulement* представља темељ међународне заштите предвиђене Директивом о квалификацијама и оно је заправо само потврда забране садржане у чл. 33(1) Конвенције о избеглицама. Насилни повратак избеглице може се извршити једино уколико држава применом индивидуалног приступа (UNHCR, 2007: пара. 10) процени да то лице представља реалну претњу за њену безбедност или опасност за друштво због извршења нарочито тешког кривичног дела.

Поред забране насилног повратка, корисницима међународне заштите гарантовано је и право на информисање, спајање породица, добијање дозволе за боравак,⁴³ добијање путних исправа, запошљавање, образовање, нострификацију диплома, социјалну и здравствену заштиту, конкурисање за социјални смештај, слободу кретања унутар државе чланице, приступ програмима за интеграцију у друштво и помоћ у случају добровољне репатријације. Посебне мере предвиђене су за заштиту малолетника одвојених од родитеља. Код уживања највећег броја права, корисници међународне заштите изједначени су са домаћим држављанима, осим код неких права где се изједначавају са осталим странцима у тој чланици (нпр. образовање пунолетних особа, социјални смештај, слобода кретања).

42 Чл. 21.

43 Избеглице добијају дозволу боравка у трајању од најмање три године, а корисници супсидијарне заштите у трајању од најмање једне године (чл. 24).

3.4. Привремена заштита

Привремена заштита у ЕУ пружа се у случају масовног прилива расељених лица из трећих држава која се не могу вратити у земљу порекла, нарочито уколико постоји ризик да се применом правила о азилу тај прилив не би могао решити без негативних последица за система азила и заштиту угрожених лица.⁴⁴ Одлуку о постојању „масовног прилива“ којим се покреће механизам привремене заштите доноси Савет, на предлог Комисије. Привремена заштита расељених лица траје годину дана, са могућношћу продужења.

Одобравање привремене заштите не значи признавање статуса избеглице, али се тим лицима мора омогућити подношење захтева за азил. Иако немају статус избеглице, држава је дужна да расељеним лицима изда боравишну дозволу, на основу чега она стичу право на запошљавање, образовање, смештај, спајање породица, социјалну и здравствену заштиту.

Механизам установљен Директивом 2001/55 до сада није примењиван, иако су UNHCR и ЕП више пута то сугерисали (Ohlsson, 2015: 28–29). Комисија и Савет нису се одлучили на тај корак чак ни током лета 2015. Године, када су стотине хиљада блискоисточних и афричких миграната стизале у ЕУ.

4. Мере предузете као одговор на масовни прилив миграната

Рат у Сирији, који је отпочео 2011. године, утицао на значајно повећање прилива миграната у ЕУ, што се може видети из следеће табеле:⁴⁵

Година	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (првих 6 месеци)
Број поднетих захтева за азил у ЕУ	226330	266395	260835	309820	336015	432055	627770	395000

Овакво повећање броја миграната довело је до крупних проблема. Велики број особа који су разним пловилима желеле да стигну до Европе страдао је на том путу. Масовни прилив миграната довео је у тежак положај неке чланице ЕУ (Грчка, Италија, Малта, а касније Мађарска, Аустрија, Немачка и Хрватска). Због великог броја миграната који је стизао на њихову

⁴⁴ Чл. 2 Директиве 2001/55. Повод за доношење ове Директиве били су и ратни сукоби на простору бивше СФРЈ.

⁴⁵ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00191&plugin=1>

територију Бугарска и Мађарска су подигле жичану ограду ка Турској, односно Србији и Хрватској, док су Аустрија и Немачка увеле привремене контроле на унутрашњим границама.

Како би се смањило страдање миграната на мору, ЕУ је покренула заједничке контролно-спасилачке акције Тритон и Посејдон. Тим акцијама пружа се помоћ Италији и Грчкој ради спречавања кријумчарења људи и спасавања угрожених миграната. Поред тога, појачане су и активности Еуропола на откривању и спречавању кријумчарења миграната.

У циљу решавања проблема насталих на простору ЕУ услед масовног прилива миграната, Комисија је средином маја 2015. године усвојила Европску агенду о миграцијама у којој су побројани проблеми у области миграција и могући начини њиховог решавања. У документу је као приоритет Комисије наведена потпуна и кохерентна примена легислативе о азилу, ради чега ће она прибегавати и покретању поступака због непоштовања обавеза.⁴⁶ Комисија је као циљ поставила и брзу репатријацију лица чији су захтеви за азил одбијени⁴⁷ као и брже процесуирање захтева за азил који су резултат злоупотребе.⁴⁸

Већ крајем маја Комисија је усвојила први пакет мера за имплементацију Европске агенде о миграцијама, међу којима је свакако најважнији предлог одлуке о привременим мерама ради помоћи Италији и Грчкој⁴⁹ и Акциони план за борбу против кријумчарења миграната.⁵⁰ Почетком септембра уследио је и други пакет мера који, између осталог, обухвата предлоге нове одлуке о релокацији тражилаца азила, одлуке о установљењу листе сигурних земаља, одлуке о стварању фонда за Африку и Акциони план за повратак илегалних миграната.

На основу поменутих предлога, Савет је септембра усвојио две одлуке о релокацији тражилаца азила.⁵¹ У првој је одлучено да се на територију других држава чланица изврши премештање 24.000 тражилаца заштите

46 European Commission, A European Agenda on Migration, COM(2015) 240 final, 13.5.2015, p. 12.

47 На пример, у 2013. години спроведено је само 39,2% одлука о повратку.

48 European Commission, A European Agenda on Migration, p. 9, 17.

49 European Commission, Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, COM(2015) 286 final, 27.5.2015.

50 European Commission, EU Action Plan against migrant smuggling 2015-2020, COM(2015) 285 final, 27.5.2015.

51 Правни основ за усвајање ових одлука је чл. 78(3) Уговора о функционисању ЕУ, што представља његову прву примену у пракси.

из Италије и 16.000 из Грчке,⁵² док је у другој одобрено премештање још 120.000 тражилаца заштите⁵³ (15.600 из Италије, 50.400 из Грчке и 54.000 из других чланица⁵⁴). Овим одлукама утврђене су обавезујуће квоте за сваку државу чланицу на основу којих ће оне морати да приме предвиђени број релоцираних апликаната. У циљу реализације одлуке, држава ће за сваког примљеног апликанта добити 6.000 евра, а држава из које он одлази 500 евра (за трошкове транспорта).

Овим одлукама Савета извршено је ограничено и привремено дерогирање правила Даблинске регулативе III. Ипак, Даблинска регулатива се и даље примењује као *lex generalis*, док усвојене одлуке имају карактер *lex specialis*. За одлучивање о међународној заштити и даље је примарно надлежна „прва држава“, осим у ситуацијама када због релокације о том захтеву одлучује држава у коју је апликант премештен. Остаје да се види како ће ове мере бити спроведене, нарочито због чињенице да је Савет другу одлуку донео квалификованом већином, а не једногласно, што представља преседан у области азила. Против те одлуке су гласале четири државе, и то Мађарска, Румунија, Чешка и Словачка.

Поред привремених мера за пресељење, Комисија је предложила и стварање трајног система за релокацију подносилаца захтева за међународну заштиту.⁵⁵ Комисија је предложила измену Даблинске регулативе III како би се одступило од редоследа надлежности утврђеног тим актом. Према чл. 33а Предлога, Комисија је овлашћена да утврди постојање стања у некој држави које угрожава спољне границе ЕУ услед екстремног притиска изазаваног масовним и диспропорционалним приливом држављана трећих држава који траже азил и да услед тога одобри примену механизма релокације тражилаца азила. Овај механизам је погоднији од привременог јер омогућава ЕУ да брже делује, јер једино Комисија одлучује о постојању стања угрожености, што аутоматски за собом повлачи примену унапред утврђених квота за релокацију. Овај стални механизам би се примењивао у кризним ситуацијама у датој држави и то само у одређеном периоду.

52 Одлука Савета (ЕУ) 2015/1523 од 14. септембра 2015. године о увођењу привремених мера у области међународне заштите у корист Италије и Грчке, ОЈ ЕУ, L 239/146.

53 Одлука Савета (ЕУ) 2015/1601 од 22. септембра 2015. године о увођењу привремених мера у области међународне заштите у корист Италије и Грчке, ОЈ ЕУ, L 248/80.

54 У предлогу Комисије тих 54.000 апликаната се односило на Мађарску, међутим, та држава је касније одустала од релокације апликаната са њене територије.

55 European Commission, Proposal for a regulation establishing a crisis relocation mechanism, COM(2015), 450 final, 9.9.2015.

У циљу додатног растерећења држава чланица од неоправданих захтева за међународном заштитом, Комисија је предложила усвајање заједничке листе сигурних земаља,⁵⁶ која ће заменити досадашње националне листе. Применом критеријума из Анекса I Директиве 2013/32/EУ, Комисија је као сигурне државе иницијално оквалификовала Албанију, Босну и Херцеговину, Македонију, Црну Гору, Турску и Косово (у складу са Резолуцијом 1244). Креирање такве листе не значи да ће сви захтеви за азил лица из тих држава аутоматски бити одбачени. И та лица имају право да њихов захтев буде појединачно размотрен, с тим што се том приликом може применити убрзана процедура одлучивања, као и бржи повратак лица чији захтев за азил не буде прихваћен.

Комисија има врло амбициозне циљеве за будуће деловање у области азила. Она најављује покретање широке дебате ради усвајања законика о азилу, међусобног признавања одлука о азилу, установљења јединственог процеса доношења одлука о азилу.⁵⁷ Међутим, реализација тих дугорочних циљева умногоме ће зависити од успешности решавања тренутне мигрантске кризе у ЕУ.

5. Закључак

Установљењем минималних стандарда у првој фази развоја ЗЕСА остварен је одређени степен хармонизације правила о азилу, али то није било довољно. И даље је шанса за добијање азила умногоме зависила од тога у којој држави је захтев поднет, а велика шареноликост била је изражена и у погледу услова прихвата, поступка одлучивања и садржине одобрене заштите. У другој фази учињен је корак напред, јер су уместо ранијих минималних, сада установљени заједнички стандарди у области азила. Ипак, поновно прибегавање директивама, а не регулативама, показује да у ЕУ још увек не постоји спремност за истинску хармонизацију у овој сфери.

Чини се да највећи недостатак ЗЕСА представља занемаривање начела солидарности и правичне поделе одговорности држава чланица, експлицитно поменутог у чл. 80 Уговора о функционисању ЕУ. Задржавање правила да о захтеву за азил одлучује држава кроз коју је апликант ушао у ЕУ представља најочигледнији пример одступања од тог начела. Примена поменутог правила довела је до непропорционалног оптерећења држава чланица, пошто је последњих година највећи број угрожених лица ушао у ЕУ кроз чланице на њеним јужним границама. Друго одступање од начела

56 European Commission, Proposal for a regulation establishing an EU common list of safe countries of origin, COM(2015) 452 final, 9.9.2015.

57 European Commission, A European Agenda on Migration, p. 17.

солидарности и правичне поделе терета није нормативне, већ фактичке природе. Усвојени заједнички стандарди нису још увек у потпуности имплементирани у свим државама чланицама, тако да међу њима постоје значајне разлике у погледу пружања заштите и њене садржине. Услед тога уочљиво је секундарно кретање миграната, који, углавном, теже да уточиште пронађу у Немачкој и скандинавским земљама.

Ради превазилажења изнетих проблема, нужно је изменити даблинска правила и инсистирати на потпуној имплементацији усвојених стандарда. Не сме се дозволити да неке државе чланице сносе највећи терет заштите избеглица само зато што се налазе најближе кризним подручјима или, пак, због тога што друге чланице не поштују своје обавезе. Управо се и мере усвојене 2015. године ради решавања избегличке кризе крећу у том правцу, мада су још увек благе и ограниченог домаћаја. Разлог за такав минималистички приступ треба тражити у противљењу неких држава чланица које своје националне интересе стављају изнад интереса ЕУ и хуманитарних потреба угрожених лица.

Литература

Bauloz, C., Ineli-Ciger, M., Singer, S., Stoyanova, V. (2015). Introducing the Second Phase of the Common European Asylum System. In C.Bauloz, M.Ineli-Ciger, S.Singer and V.Stoyanova (eds.), *Seeking Asylum in the European Union* (pp. 1-22). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers

Cherubini, F. (2015). *Asylum Law in the European Union*. London: Routledge

Директива 2011/95/ЕУ (измењена), ОЈ ЕУ, L 337/9

Директива 2013/32/ЕУ (измењена), ОЈ ЕУ, L 180/60

Директива 2013/33/ЕУ (измењена), ОЈ ЕУ, L 180/96

Директива Савета 2003/9/ЕЗ, ОЈ ЕУ, L 31/18

Директива Савета 2004/83/ЕЗ, ОЈ ЕУ, L 304/12

Директива Савета 2005/85/ЕЗ, ОЈ ЕУ, L 326/13

EU Council, The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, ОЈ ЕУ, C 53/01

European Commission, Proposal for a regulation establishing an EU common list of safe countries of origin, COM(2015) 452 final, 9. 9. 2015

European Commission, Proposal for a regulation establishing a crisis relocation mechanism, COM(2015), 450 final, 9. 9. 2015

European Commission, Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, COM(2015) 286 final, 27. 5. 2015

European Commission, EU Action Plan against migrant smuggling 2015–2020, COM(2015) 285 final, 27. 5. 2015

European Commission, A European Agenda on Migration, COM(2015) 240 final, 13. 5. 2015

European Commission, Policy Plan on Asylum: An integrated approach to protection across the EU, COM(2008) 360 final, 17. 6. 2008

European Council, Presidency Conclusions of the Tampere European Council, 15-16 October 1999

European Council, The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens, OJ EU, C 115/1

Gil-Bazo, M.T. (2008). The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union's Law. *Refugee Survey Quarterly*. 3(27). 33–52

Katsiaficas, C. (2014). *The Common European Asylum System as a Protection Tool: Has the European Union Lived Up to Its Promises?*. Athens: Bridging Europe

Kaunert, C., Leonard, S. (2012). The European Union Asylum Policy After the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: Towards Supranational Governance in a Common Area of Protection?. *Refugee Survey Quarterly*. 2(31). 1–20

Конвенција о имплементацији Шенгенског споразума од 14. јуна 1985. године, ОЈ ЕС, L 239/19

Конвенција о одређивању државе надлежне за разматрање захтева за азил поднетог у једној држави чланици Европских заједница, ОЈ ЕС, C 254/1

Mallia, P. (2011). Case of M.S.S. v. Belgium and Greece: A Catalyst in the Rethinking of the Dublin II Regulation. *Refugee Survey Quarterly*. 3(30). 107–128

Moreno-Lax, V. (2014). Life After Lisbon: EU Asylum Policy as a Factor of Migration Control. In D.A. Arcarazo and C.Murphy (eds.), *EU Security and Justice Law: After Lisbon and Stockholm* (146-167). Oxford: Hart Publishing

Одлука Савета (ЕУ) 2015/1523 од 14. септембра 2015. године о увођењу привремених мера у области међународне заштите у корист Италије и Грчке, ОЈ ЕУ, L 239/146

Одлука Савета (ЕУ) 2015/1601 од 22. септембра 2015. године о увођењу привремених мера у области међународне заштите у корист Италије и Грчке, ОЈ ЕУ, *L 248/80*

Ohlsson, N. (2015). *Challenging the principle of solidarity in the Common European Asylum System*, Master thesis. Lund: Lund University

Peers, S., Moreno-Lax, V., Garlick, M., Guild, E. (2015). *EU Immigration and Asylum Law, Vol. 3*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers

Регулатива (ЕУ) 603/2013 (измењена), ОЈ ЕУ, *L 180/1*

Регулатива (ЕУ) 604/2013 (измењена), ОЈ ЕУ, *L 180/31*

Регулатива Савета (ЕЗ) 2725/2000, ОЈ ЕС, *L 316/1*

Регулатива Савета (ЕЗ) 343/2003, ОЈ ЕУ, *L 50/1*

Stoyanova, V. (2008). The Principle of Non-Refoulement and the Right of Asylum-Seekers to Enter State Territory. *Interdisciplinary Journal of Human Rights Law*. 1(3). 1-11

Toscano, F. (2013). *The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers?*. Brussels: Institute for European Studies

UNHCR (2007). *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. Geneva

UNHCR (2001). *Fair and Efficient Asylum Procedures*, EC/GC/01/12

UNHCR (1992). *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. Geneva

Nebojša Raičević, LL.D.

Associate Professor,

Faculty of Law, University of Niš

BUILDING THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM AND ITS ADJUSTMENT TO MASS REFUGEE FLOWS

Summary

Once the Schengen Agreement came into force, there was a need to adopt a framework of common rules which would regulate some asylum-related issues in the newly- created Schengen area without internal borders. The first step in that course was made in 1990 by adoption of the Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum, as an instrument of classical intergovernmental cooperation. Whereas the Maastricht Treaty did not bring any significant developments in the field of asylum policy, the Amsterdam Treaty was a significant turning point in this field. Under this Treaty, the asylum policy became part of the first pillar of EU, which implies that the Brussels institutions were given the authority to embark on the process of establishing the Common European Asylum System (CEAS). In the first phase of development of the CEAS system (1999-2005), the EU adopted a number of binding Community acts which laid down minimum asylum standards. Drawing upon the shortcomings observed during the implementation of the adopted directives and regulations, the EU embarked on their review and recast. The instruments adopted in the second phase of developing the CEAS system (2006-2013) were much more detailed and advanced in terms of regulating both the procedure for providing international protection and the contents of that protection. However, such a concept of the CEAS has turned out to be quite ineffective in the circumstances of mass migrant flows. For this reason, in 2015, the EU has adopted a range of measures aimed at eliminating the observed shortcomings.

Keywords: *asylum, European Union, Common European Asylum System, refugees, subsidiary protection.*