

UDK:341.43:061.1

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 99–107

Изворни научни рад

Анђела ЂУКАНОВИЋ¹

РЕГУЛАТИВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ АЗИЛА²

ABSTRACT

During the last decade, the issue of Asylum within the EU had great importance, and in this sense can be identified evident effort to establish a uniform asylum system for all Member States. There has been some progress in achieving this goal, through the adoption of several legislative documents, in particular Council Directive 2003/9/EC, Council Directive 2004/83/EC, Council Directive 2005/85/EC and Council Regulation EC No. 343/2003 (Dublin II Regulation). It can be argued that the European asylum system primarily focuses on limiting secondary movements of asylum seekers and efficiency in solving claims for asylum, rather than the protection of human rights. Also, the issue of asylum was in the recent period of particular importance for the Republic of Serbia, in the context of the increased number of fake asylum seekers in the EU who originate from the Republic of Serbia.

Key words: European Union, asylum seekers, human rights, Dublin II Regulation

1) СВРХА

Последњих деценија регулисање области азила у оквиру ЕУ заузима запажено место, односно у том смислу су у оквиру ЕУ евидентни напори да се оформи јединствен систем азила за све земље чланице ЕУ. Међутим, може се рећи да је однос између заштите људских права и регулативе из области

¹ мр Анђела Ђукановић, истраживач сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд. Електронска адреса аутора: andjela@diplomacy.bg.ac.rs.

² Рад је реализован у оквиру научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, Министарства просвете и науке Владе Републике Србије, евиденциони број 179029, за период 2011–2014. године.

азила у ЕУ често био напет, односно да се европски систем азила примарно фокусира на ограничење секундарног кретања тражилаца азила, и ефикасно решавање захтева за азил, пре него на адекватну заштиту људских права. У прилог овој тврдњи иде пре свега скорашња пресуда из праксе Европског суда за људска права у случају М. С. С. против Белгије и Грчке, у којој је утврђено кршење људских права настало услед примене Уредбе Савета 343/2003, чињенице да предлог њених измена још увек није усвојен, као и због широких могућности употребе притвора у односу на тражиоце азила на основу Директиве 2003/9/ЕЗ.

II) МЕРЕ ЕУ

Од Уговора из Амстердама па до данас је у оквиру ЕУ постигнут постепен напредак у формулисању политике ЕУ у области азила. Пре свега, у Тампереу је 1999. планирано усвајање заједничке политике азила и имиграције, затим је у оквиру Хашког програма од 2004. године такође предвиђено успостављање заједничке политике азила, имиграције и граница. Лисабонским уговором из 2007. године је ојачана могућност ЕУ да одређује политику држава чланица у области азила, имиграције и спољашње контроле граница. За питање азила је значајан и Зелени папир о будућности заједничког система азила, усвојен 2007. године. У Зеленом папиру о будућности заједничког система азила се инсистира на заједничком систему азила, под којим би се подразумевало стварање заједничке процедуре азила и униформног статуса кроз целу ЕУ, система који би требало да омогући висок ниво заштите под једнаким условима у свим државама чланицама, и указује се да је у овом смислу учињен значајан напредак усвајањем легислативних докумената у периоду од 1999–2006. године. Као део даље тенденције хармонизације, у септембру 2008. године је усвојен Европски пакт о имиграцији и азилу. У Европском пакту о имиграцији и азилу се Комисија позива да уколико је могуће у 2010. години, или најдаље 2012. години, представи предлоге за установљавање јединствене процедуре азила. Формирана је и Европска миграциона мрежа, чији је основни циљ прикупљање ажурних, поузданих и објективних података о миграцијама и азилу. Крајем 2009. године усвојен је Штокхолмски програм за период од 2010. до 2014. године, којим је у принципу замењен Хашки програм. У Штокхолмском плану се наводи да су и даље присутне значајне разлике у националним законодавствима држава чланица (у том смислу наводе мере које је потребно предузети, као на пример испитивање могућности заједничке обраде захтева за азил). Нешто касније је усвојен и детаљан Акциони план уз Штокхолмски програм. У 2010. години је основана

Европска канцеларија за питања азила (*European Asylum Support Office - EASO*), која има значајну улогу у развијању заједничког система азила у ЕУ. У погледу регулисања области азила у ЕУ, учињен је извештај напредак усвајањем низа легислативних докумената углавном током последње деценије.

III) САДРЖАЈ

Повељом Европске уније о основним правима од 7. децембра 2000. године, чланом 18. посебно се предвиђа да право на азил „мора бити гарантовано, уз дужно поштовање Конвенције о статусу избеглица из 1951. године (Женевска конвенција) и Протокола о статусу избеглица из 1967. године као и у складу са Уговором о Европској унији и Уговором о функционисању Европске уније“. У Повељи је дакле први пут након Универзалне декларације о људским правима из 1948. године, експлицитно предвиђено право на азил. Релевантан је и члан 19. Повеље, којим се предвиђа да „нико не може бити удаљен, протеран или екстрадиран у државу у којој постоји озбиљан ризик да ће он или она бити подвргнути смртној казни, мучењу или другим нехуманим или деградирајућим поступцима или казнама“. У области азила је у извесној мери постигнута хармонизација права ЕУ, а посебан значај има Директива 2004/83/ЕЗ којом се постављају основни стандарди за квалификацију држављана треће земље или апатрида као избеглица или лица којима је неопходна међународна заштита, као и садржај одобрене заштите. У члану 2, под ц) дефинише се појам „избеглице“, под којим се подразумева: држављанин треће земље који се, због основаног страха да ће бити прогањан због расе, вере, националности, политичког мишљења или припадности посебној друштвеној групи, налази изван своје националне државе, и није у могућности, или због таквог страха, није вољан да се стави под заштиту те државе, или особа без држављанства која се налази изван државе претходног уобичајеног боравишта због истих разлога, и која није у могућности, или због таквог страха није вољна да се врати у ту државу, и на коју се не примењује члан 12. Директиве 2004/83/ЕЗ (који садржи случајеве у којима апатриди или држављани треће земље немају право на статус избеглице). У члану 4. се предвиђа да се приликом процене захтева за међународну заштиту, узимају у обзир све релевантне чињенице које се односе на државу порекла у време доношења одлуке о захтеву, укључујући њене законе и прописе као и начин на који се они примењују, релевантне изјаве и документација коју је доставио подносилац захтева, укључујући ту и информације о томе да ли је био или би могао бити подвргнут прогону или тешком страдању, његов специфичан положај и личне околности, акти којима

је био изложен или би могао бити изложен, а који би се могли сматрати прогоном или тешким страдањем, да ли се након што је напустио државу порекла бавио активностима чија је искључива или главна сврха стварање неопходних услова за тражење међународне заштите, и да ли се од њега може разумно очекивати да ће се ставити под заштиту друге државе у којој може остварити држављанство. Опасност мора потицати: или од државе, или од група или организација које контролишу државу или значајан део њене територије, или од недржавних актера, уколико држава није вољна или није у могућности да пружи заштиту. Акти прогона морају бити довољно озбиљни по природи или понављању, тако да узрокују тешка кршења основних људских права (поготово права која се не могу дерогирати у складу са чланом 15, став 2 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода), или могу представљати акумулацију различитих мера али укључујући ту опет кршења људских права која су довољно озбиљна. Директива 2004/83/ЕЗ такође обезбеђује и други тип међународне заштите, тј. допунска заштита држављана треће земље или апатрида који се не могу оквалификовати као избеглице, мада у нешто мање разрађеној мери у односу на питање статуса избеглица. Директивом 2003/9/ЕЗ је утврђен минимум стандарда за пријем тражилаца азила у ЕУ. Примењује се у односу на све држављане трећих држава или апатриде који затраже азил на граници неке од држава чланица, као и чланове њихових породица, све док им је дозвољено да остану на територији као тражиоци азила, уколико је њихов захтев у складу са домаћим правом. Тражиоци азила морају бити обавештени о својим правима и обавезама, и морају добити документ којим се признаје њихов статус као тражиоца азила. Као опште правило у члану 7. став 1. прописано је да тражиоци азила морају имати слободу кретања на територији држава чланица. Међутим, у члану 7. став 3. Директиве 2003/9/ЕЗ предвиђено је да их државе чланице могу задржати (енг. *confine*) због правних разлога или разлога јавног реда. Државе чланице се обавезују да обезбеде одређене услове приликом пријема, посебно у виду смештаја, хране или одеће, у природи или у виду финансијске помоћи, затим јединство породице, медицинску и психолошку негу, приступ образовном систему за малолетну децу, као и језичким курсевима који ће им омогућити да похађају школу. Предвиђа се да државе чланице не могу забранити тражиоцима азила приступ тржишту рада и стручно усавршавање шест месеци након што су поднете пријаве. Међутим, оне имају потпуну контролу интерног тржишта рада, јер могу да одлучују о врсти рада коју тражиоци азила могу да обављају, колико времена месечно или годишње им је дозвољено да раде, као и вештине и квалификације које би требало да имају. У Директиви се наводе и разлози због којих држава чланица може повући услове које пријем мора да испуњава: уколико тражилац азила

без разлога нестане, не испуни захтеве у погледу информација или се не појави на личним интервјуима у вези са процедуром пријема у азил, уколико повуче захтев, уколико је неоправдано имао користи од материјалних услова пријема и најзад, уколико представља претњу за националну безбедност или се сумња да је учинио ратни злочин или злочин против човечности. Директивом 2005/85/ЕЗ утврђују се минимуми стандарда о процедурама у државама чланицама за добијање или повлачење избегличког статуса. Примењује се у односу на све тражиоце азила у оквиру територије, укључујући транзитне зоне држава чланица или на граници, као и у односу на повлачење већ добијеног избегличког статуса. Њоме се у принципу признаје право на приступ процедури добијања азила и право на останак у држави чланици док одлука у првој инстанци не буде донета. Тако се предвиђа да захтев за азил не може бити одбијен искључиво на основу чињенице да није поднет одмах када је то било могуће, као и да државе чланице ЕУ морају осигурати да се захтеви испитују индивидуално, објективно и независно. Тражиоци азила могу остати у земљи све док се не одлучи о њиховом захтеву. Предвиђа се и низ услова које државе чланице морају да испуне: нпр. да су обавештени о својим правима и обавезама, да су добили услуге преводиоца, да имају стварну шансу да се консултују са правним саветником и сл., с тим да је за малолетнике предвиђена посебна заштита. Међутим, државе чланице могу наметнути додатне обавезе подносиоцима захтева, тј. могу тражити да: контактирају надлежне власти, поднесу своје пријаве лично и/или на одређеној локацији, предају документе релевантне за испитивање пријаве, обавештавају власти о свом тренутном боравишту, могу бити претресани, фотографисани, и њихове изјаве могу бити снимане, под условом да су о томе раније обавештени. Чланом 18. Директиве 2005/85/ЕЗ се предвиђа да државе чланице не могу држати у притвору лице само због чињенице да је реч о тражиоцу азила, али притом треба имати на уму да у складу са Директивом 2003/9/ЕЗ, државе чланице могу задржати тражиоца азила због правних разлога или разлога јавног реда. Посебно је значајна Уредба Савета 343/2003 (*Dublin II Regulation*), путем које је успостављен критеријум да је само једна држава чланица ЕУ одговорна за испитивање захтева за азил, како би се избегло слање тражилаца азила из једне земље у другу, и како би се спречиле злоупотребе различитих система азила. У њој су садржани различити критеријуми за установљавање надлежности државе чланице за испитивање одређеног захтева за азил: критеријуми који се односе на спајање породице, који се односе на издавање боравишних дозвола или виза, затим критеријум надлежности земље уласка, тј. државе чланице у коју је тражилац азила илегално ушао, критеријум надлежности државе чланице у случају уласка тражиоца азила у државу чланицу у којој није потребно да има визу, и најзад,

надлежност државе чланице за захтев за азил учињен у међународној транзитној зони аеродрома државе чланице. Уколико се на основу ових критеријума не може утврдити која је земља надлежна за испитивање захтева, биће надлежна прва држава чланица којој је захтев за азил био поднесен. Међутим, без обзира на све ове критеријуме, земља чланица у којој је поднет захтев за азил може одлучити да га испитује. Систем који је успостављен путем Уредбе 343/2003 (Даблински систем) често је критикован због његовог неуспеха да заштити људска права тражилаца азила. Тако се на пример тврди да поменути систем још увек није у функцији, односно да тражиоци азила не уживају једнаку процедуралну и материјалну заштиту у свим државама чланицама, због чега захтеви многих појединаца који су пребачени на основу њега нису разматрани на исправан начин. Критикован је и из разлога што може довести до повећане примене притвора, како би се осигурала његова примена, тј. трансфер тражилаца азила у државу чланицу која је одговорна да у складу са Даблинским системом одлучује о захтеву. У овом смислу је посебно значајан случај М. С. С. против Белгије и Грчке пред Европским судом за људска права, у којем је утврђено кршење Конвенције које је у принципу настало услед примене Даблинског система у односу на подносиоца представке. Авганистански држављанин је ушао у Европску унију преко Грчке и затим стигао у Белгију где је затражио азил. Белгијска Канцеларија за странце је поднела захтев грчким властима да преузму одговорност за разматрање захтева за азил, на основу раније наведеног критеријума земље уласка (члан 10. став 1. Уредбе 343/2003: „када тражилац азила из треће земље на ирегуларан начин пређе границу државе чланице, држава чланица у коју је ушао је надлежна за испитивање његовог захтева за азил“). Након што му је одбијен захтев за обуставу извршења, враћен је у Грчку. Суд је утврдио да је дошло до кршења члана 3. Конвенције од стране Грчке, у погледу услова у притвору и услова живота када је пуштен из притвора, као и од стране Белгије, будући да су белгијске власти морале бити упознате са неправилностима процедуре азила у Грчкој, као и да су подносиоца представке протеривањем изложили условима живота и притвора који су у Грчкој били понижавајући, односно нису били у складу са Директивом 2003/9/ЕЗ. И најзад, у вези са члановима 2. и 3. Конвенције Суд је утврдио и кршење права на делотворан правни лек (члан 13. Конвенције) од стране Белгије. Последице поменуте пресуде су свакако значајне, у смислу да државе чланице више не могу узимати здраво за готово чињеницу да систем установљен Уредбом 343/2003 ослобађа од одговорности државу која шаље тражиоца азила у земљу пријема у погледу примењених процедура, или постојећих услова живота у земљи пријема. Практично, то значи да се трансфер тражилаца азила у Грчку не може предузимати док Грчка не

побољша услове пријема тражилаца азила. Комисија је иначе сачинила предлог измена Даблинског система, по којем је Комисији омогућено да суспендује трансфере на основу Даблинског система, уколико околности које су присутне у држави у питању могу довести до нивоа заштите тражилаца међународне заштите која није у сагласности са законодавством заједнице, тј. пре свега са Директивом 2003/9/ЕЗ и Директивом 2005/85/ЕЗ. Међутим, поменути предлог још увек није усвојен. У регулисању области азила, значајна је и Директива 2001/55/ЕЗ, којом се установљава минимум стандарда за давање привремене заштите у случају масовног прилива расељених лица из трећих земаља која нису у могућности да се врате у земљу порекла, као и како би се промовисао уравнотежен труд држава чланица у прихватању и сношењу последица прихватања оваквих лица. Такође је релевантна и Директива Савета 2003/86/ЕЗ о праву на спајање породице, чија је основна сврха омогућавање члановима породица држављана трећих држава који законито бораве на територији Европске уније да им се придруже у држави чланица у којој бораве. У светлу интензивних настојања да се оформи јединствен систем азила за све земље чланице ЕУ, 2010. године је основана и Европска канцеларија за питања азила (*European Asylum Support Office – EASO*). Европска канцеларија за питања азила је установљена како би побољшала имплементацију Заједничког европског система азила, ојачала сарадњу држава чланица у пракси у погледу азила, и обезбедила или координисала пружање оперативне подршке чланицама чији систем азила и пријема подлеже посебном притиску.

IV) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Питање азила је у скорашњем периоду од посебног значаја за Републику Србију, у контексту повећаног броја лажних азиланата у ЕУ из Републике Србије због чега је ЕУ вршила притисак да се реши ово питање, најавом поновног увођења виза. Међутим, осим појединих измена у националном законодавству, као на пример увођења кривичног дела омогућавања злоупотребе остваривања права азила у иностраној држави, Србија нема инструменте да реши ово питање. Било би евентуално пожељно, на пример, испитивање могућности закључивања споразума са појединим земљама чланицама ЕУ којима би било омогућено привремено запошљавање, односно запошљавање држављана Републике Србије на сезонским пословима, поготово неквалификованих или нискоквалификованих, у складу са потребама тржишта рада земаља ЕУ. Међутим, овакве мере нису од пресудног значаја, механизми за решавање овог питања се пре свега налазе у рукама земаља чланица ЕУ. У том смислу се наводи да су поједине земље чланице ЕУ

нашле делотворно решење, на пример у Белгији је Србија стављена на листу безбедних трећих земаља, и скраћена је процедура за одлучивање о захтеву за азил у односу на држављане Србије који траже азил у Белгији на 15 дана, док је у Норвешкој предвиђено да лица са српским држављанством у року од 48 сати морају оправдати свој захтев, у супротном су дужна да се врате у Србију. Ипак, треба имати на уму да у овој мери скраћене процедуре могу бити опасне у контексту заштите људских права тражилаца азила. Са друге стране, последњих година се број тражилаца азила у Србији значајно повећао. С тим у вези је значајно навести извештај Високог комесаријата Организације уједињених нација за избеглице из 2012. године, у којем се наводи да постоји потреба за ефикасним системом азила у Србији, који је конзистентан са постојећим правним оквиром, и који омогућава адекватну обраду захтева за азил, што пре свега захтева већа улагања државе. Такође, док такав систем није у потпуности успостављен у Србији, препоручује се да се Србија не сматра сигурном трећом државом за тражиоце азила, односно да државе не враћају назад у Србију тражиоце азила.

V) ИЗВОРИ

- “Council Decision of 14 May 2008 establishing a European Migration Network“, *Official Journal of the European Union*, L 131/7, 21.5.2008.
- “European Pact on Immigration and Asylum“, *Council of the European Union*, Brussels, 24 September 2008, 13440/08.
- “Green Paper on the future Common European Asylum System“, *Commission Of The European Communities*, Brussels, 6.6.2007, COM(2007) 301.
- “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (Recast)“, COM(2008) 820 final, Commission Of the European Communities, Brussels, 3.12.2008.
- “Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office“, *Official Journal of the European Union*, L 132/11, 29.5.2010.
- “The Hague programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union, *Official Journal of the European Union*, C 53/1, 3.3.2005.
- “The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting citizens“, *Official Journal of the European Union*, C 115/1, 4.5.2010.
- “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community“, Lisbon, December 2007, *Official Journal of the European Union*, C 306/1, 17.12.2007, pp. 11, 58.

- „Tampere European Council 15 and 16 october 1999 Presidency Conclusions“, *European Parliament*, Internet: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm
- Clayton Gina, “Asylum Seekers in Europe: M.S.S. v Belgium and Greece“, *Human Rights Law Review*, Vol 11, br. 4., 2011
- Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, *Official Journal of the European Communities*, L 212/12, 7.8.2001.
- Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, *Official Journal of the European Union*, L 251/12, 3.10.2003.
- Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, *Official Journal of the European Union*, L 31/18, 6.2.2003, Article 3.
- Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, L 304/12, 30.9.2004.
- Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, *Official Journal of the European Union*, L 326/13, 13.12.2005 Article 1.
- Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, *Official Journal of the European Union*, L 50/1, 25.2.2003.
- Lavrysen Laurens “European Asylum Law and the ECHR: An Uneasy Coexistence“, *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 4, Issue 1 (2012).
- Serbia As a Country of Asylum, Observations on the Situation of Asylum-Seekers and Beneficiaries of International Protection in Serbia, UNHCR, August 2012, Интернет: <http://www.refworld.org/docid/50471f7e2.html>.
- Данијела Вукосављевић, „Бановић: Србији за сада не прети увођење виза“, *Политика*, Београд, 11.10.2012, Интернет: <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Vanovic-Srbiji-za-sada-ne-preti-uvodjenje-viza.lt.html>, 25. 01.2013.
- „Ирегуларно може бити регуларно – миграције с југа Србије“, Група 484 из Београда и Нехус из Врања уз подршку Балканског фонда за демократију (БТД), 2012.