

EVROPSKA UNIJA I ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA TRAŽILACA AZILA – AKTUELNI PROBLEMI

*Anđela ĐUKANOVIĆ**

Apstrakt: Pitanje zaštite ljudskih prava tražilaca azila još uvek je značajno pitanje u okviru EU, iako mu se pridavala nešto manja važnost nakon okončanja migrantske krize iz 2015. i 2016. godine. Čini se da EU, i nakon ovog ozbiljnog upozorenja, nije uspjela adekvatno da reaguje. EU svakako pokušava da odaje sliku entiteta koji poštuje ljudska prava tražilaca međunarodne zaštite, ali istovremeno i entiteta koji štiti interese većine država članica EU u svetlu neželjenih migracija. Ovo je svakako težak zadatak. Sporazumi sa sigurnim trećim zemljama ne mogu biti gotovo isključivi temelj politike azila, budući da se ovakvi sporazumi lako mogu raskinuti kada teret postane preveliki u odnosu na eventualne koristi koje bi EU mogla da pruži sigurnim trećim zemljama. Nova regulativa morala bi u većoj meri da odražava i pravičniju raspodelu tereta i između samih država članica, budući da je poznato da su pojedine države članice EU znatno više opterećene prilikom prijema migranata. Osnovni problem u zaštiti ljudskih prava predstavlja opterećenost kapaciteta za prijem, koja gotovo uvek vodi i do značajnijeg kršenja ljudskih prava tražilaca međunarodne zaštite. Osim toga, potrebno je ispitati i pojedine probleme u zaštiti ljudskih prava i drugih država članica, kao i članica koje države članice EU smatraju sigurnim trećim zemljama, a koje nisu vezane isključivo za preopterećenost kapaciteta za prijem. I praksa Evropskog suda pravde može svakako biti od značaja. EU je pokazala nastojanje da reguliše Zajednički evropski sistem azila na adekvatniji način, ali ipak primarno u svetlu zaštite interesa država članica. Primena principa solidarnosti, koji bi povratno mogao pozitivno uticati i na zaštitu ljudskih prava, u manjoj meri je uzeta u obzir u predloženoj regulativi, ali zbog nedostatka konsenzusa ona još uvek nije usvojena.

Ključne reči: ljudska prava, azil, Evropska unija, migracije, Sud pravde Evropske unije, koncept sigurne treće zemlje.

* Naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e-mail: andjela@diplomacy.bg.ac.rs. Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2020. godine“, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2020. godine.

1) UVOD

Problem masovnog priliva migranata u zemlje članice EU, kao i reakcija EU na ovaj problem, posebno su aktuelni poslednjih godina. Sa jedne strane preispitivala se sposobnost EU da adekvatno reaguje u kontekstu zaštite ljudskih prava, kao i sposobnost EU da reaguje u kontekstu zaštite interesa zemalja članica u suzbijanju neželjenih migracionih tokova. Ova dva pitanja često su bila u međusobnoj koliziji. Nakon masovnog priliva migranata 2015. i 2016. godine, poslednjih nekoliko godina došlo je do pada u broju lica koja pristižu na granice EU, međutim tema je svakako i dalje aktuelna. U tom smislu se mogu prepoznati problemi u relativno skorašnjoj praksi država članica EU u zaštiti ljudskih prava tražilaca azila. Biće ispitani eventualni pomaci u regulativi EU od 2015. godine, odnosno u kojoj meri je EU uspela da reaguje na ovo pitanje nakon masovnog priliva migranata. O aktuelnosti ovog problema govori i nedavna obustava primene Sporazuma između EU i Turske iz 2016. godine, kao jedne od suštinskih mera za EU u suzbijanju neželjenih migracionih tokova.

S obzirom na još uvek relevantnu regulativu u EU, pritisak na pojedine države članice EU u pogledu pružanja međunarodne zaštite i dalje je značajan. Poznato je da u skladu sa Uredbom 604/2013/EU (u daljem tekstu: Uredba Dablin III), kojom se pre svega utvrđuje koja je država članica EU odgovorna za ispitivanje zahteva za međunarodnu zaštitu, države na obodima EU nose najveći teret u ovom smislu.² Nažalost, princip solidarnosti nije još uvek zaživeo u regulativi EU, a on povratno utiče i na zaštitu prava tražilaca međunarodne zaštite, budući da veliki priliv migranata u pojedinim zemljama, primarno utiče negativno i na zaštitu ljudskih prava tražilaca azila. Osim toga, reč je uglavnom o nešto siromašnijim državama članicama EU, koje samim tim imaju i manju moć da zaštite ljudska prava tražioca međunarodne zaštite. Isto važi i za kapacitete trećih sigurnih država. Preopterećenost kapaciteta za prijem tražilaca međunarodne zaštite, gotovo uvek podrazumeva i lošije životne uslove u centrima za okupljanje, duže vremenske periode za razmatranje zahteva za azil, kao i neopravdan pritvor. Pored ovog primarnog problema, primećeni su u nešto manjem obimu i problemi u ostvarivanju konkretnih prava u drugim državama. U tom smislu su posebno značajni izveštaji

¹ "Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 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", *Official Journal of the European Union*, 29.6.2013, L180/31. Uredba Dablin III je zamenila nekadašnju Uredbu 343/2003 (Uredba Dablin II). "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.

Agencije za osnovna prava u EU, koji su se pokazali kao značajan pokazatelj stepena zaštite ljudskih prava tražilaca međunarodne zaštite u okviru EU.

2) ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA TRAŽILACA AZILA - PRAVNI OKVIR

Formalno, u sekundarnom zakonodavstvu EU svuda se stiče značaj zaštite ljudskih prava u ovoj oblasti, a i Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima od 7. decembra 2000. godine (u daljem tekstu: Povelja EU) posebno se predviđa pravo na azil.² Posebno je značajan i član 19 Povelje kojim se zabranjuje kolektivno proterivanje, kao i zabrana preuzeta iz prakse Evropskog suda povodom člana 3 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP), u skladu sa kojom niko ne može biti preseljen, proteran niti izručen državi u kojoj postoji ozbiljan rizik da će biti podvrgnut smrtnoj kazni, mučenju ili drugoj vrsti nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja“. Međutim, kada je reč o pravu na azil iz Povelje EU, može se primetiti da ono predstavlja vrlo neodređen element prava EU, čak ga pojedini u tom smislu smatraju i „patološkim elementom Povelje EU“.³

Kada je reč o Zajedničkom evropskom sistemu azila, ispravno se može primetiti da se on do sada pre fokusirao na ograničenje sekundarnog kretanja tražilaca azila, i efikasno rešavanje zahteva za azil, nego na adekvatnu zaštitu ljudskih prava.⁴ Najveća tačka sporenja u regulativi EU svakako predstavlja Uredba Dablin III, a pre svega u segmentu odgovornosti određene države članice za ispitivanje zahteva tražioca međunarodne zaštite. Njena osnovna svrha nije realizacija ljudskih prava tražilaca međunarodne zaštite, mada se u praksi pokazalo da izaziva najviše problema u ovom smislu. Njome se uspostavljaju kriterijumi za odgovornost jedne države članice EU za ispitivanje zahteva za azil, kako bi se izbeglo slanje tražilaca azila iz jedne zemlje u drugu, i kako bi se sprečile zloupotrebe različitih sistema azila u EU. Predviđen je hijerarhijski sistem, kako bi se utvrdilo koja je država članica

² „Pravo na azil mora biti garantovano, uz dužno poštovanje Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine (Ženevska konvencija) i Protokola o statusu izbeglica iz 1967. godine kao i u skladu sa Ugovorom o Evropskoj uniji i Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije“, „Charter of Fundamental Rights of the European Union“, *Official Journal of the European Union*, C 83/391, 30.3.2010, Article 18. Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda od 1950. godine ne predviđa se posebno pravo na azil, ali je prisutan niz ljudskih prava koje Evropski sud za ljudska prava primenjuje u odnosu na tražioce azila.

³ Salvatore Fabio Nicolosi, „Going Unnoticed Diagnosing the Right to Asylum in the Charter of Fundamental Rights of the European Union“, *European Law Journal*, Vol. 23, No. 1-2, 2017, p. 116.

⁴ Laurens Lavrysen „European Asylum Law and the ECHR: An Uneasy Coexistence“, *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 4, Issue 1, 2012, pp. 240-241.

odgovorna za ispitivanje konkretnog zahteva za azil.⁵ Ukoliko podnosilac zahteva nema porodične veze sa licem kome je dozvoljen boravak u nekoj od država članica, odnosno porodične veze sa licem o čijem zahtevu se još uvek odlučuje u nekoj od država članica, ili ukoliko ne poseduje važeća dokumenta kojim se dozvoljava boravak u nekoj državi članici, odnosno vizu, onda je odgovorna prva država članica u koju je podnosilac zahteva ušao (član 13 Uredbe Dablin III). U praksi je svakako najznačajnije pravilo o odgovornosti države ulaska. I sam Evropski parlament je potvrdio da mehanizam predviđen Uredbom Dablin III nije ispunio svoju svrhu u pogledu ustanovljavanja pravičnog kriterijuma u pogledu odgovornosti države članice za ispitivanje zahteva za međunarodnu zaštitu, kao ni u pogledu brzog pristupa međunarodnoj zaštiti.⁶ U ovom smislu je značajno napomenuti i tzv. princip solidarnosti koji se pojavio kao relevantan u kontekstu migrantske krize. Naime, Savet EU je u 2015. godini usvojio meru u kojoj se poziva na „princip solidarnosti i pravične raspodele odgovornosti“, imajući u vidu da su pojedine države članice, pre svega Grčka i Italija, najviše pogođene krizom.⁷ Međutim, može se primetiti da u okviru EU nije bilo dovoljno podrške da se u evropskom zakonodavstvu u oblasti azila strukturalno primeni princip solidarnosti.⁸

Pravilo o bezrezervnom preduzimanju transfera u skladu sa hijerarhijom koja je ustanovljena još putem Uredbe 343/2003 (Uredba Dablin II), prvi put je dovedeno u pitanje u presudi *M.S.S. protiv Belgije i Grčke* pred Evropskim sudom za ljudska prava.⁹ Utvrđeno je kršenje člana 3 EKLJP i u odnosu na Belgiju (kao i u

⁵ “Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 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”, Articles: 3,7-15.

⁶ European Parliament resolution of 12 April 2016 on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration, P8_TA(2016)0102, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0102_EN.html, 3.2. 2020.

⁷ Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, *Official Journal of the European Union*, L 239/416, 15. 9. 2015.

⁸ Ester di Napoli, Deborah Russo, “Solidarity in the European Union in Times of Crisis: Towards „European Solidarity“?”, in: Veronica Federico, Christian Lahusen (eds.), *Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union*, Germany, 2018, p. 239.

⁹ Podnosilac predstavlke, avganistanski državljani, ušao je u Evropsku uniju preko Grčke, zatim je stigao u Belgiju gde je zatražio azil. U skladu sa Uredbom Dablin III vraćen je u Grčku, gde je bio u pritvoru četiri dana u lošim uslovima, nakon čega je pušten i bio primoran da živi na ulici. Pokušao je da izađe iz Grčke, međutim uhapšen je i vraćen u pritvor, da bi potom opet bio vraćen na ulicu. Evropski sud za ljudska prava je utvrdio kršenje člana 3 EKLJP u odnosu na Grčku, u vezi uslova u pritvoru i uslova života, kao i u odnosu na Belgiju, jer je podnosilac predstavlke proterivanjem izložen ovakvim uslovima u Grčkoj. *M.S.S. v. Belgium and Greece* [GC], presuda od 21. januara 2011. godine, predstavlka br. 30696/09.

odnosu na Grčku), jer je tražilac azila u skladu sa Uredbom Dublin III vraćen u Grčku koja je bila odgovorna kao država ulaska, a Evropski sud za ljudska prava je smatrao da su belgijske vlasti morale biti upoznate sa uslovima života i pritvora u Grčkoj u vreme njegovog povratka.¹⁰ Značajno je napomenuti da je odluka, pre svega, zasnovana na izveštajima različitih nevladinih organizacija, zatim Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, kao i nalazima Komesara Saveta Evrope za ljudska prava.¹¹ Nakon presude u slučaju *M.S.S. protiv Belgije i Grčke* pred Evropskim sudom za ljudska prava, i Sud pravde Evropske unije usvojio je presudu koja je saglasna sa njom.¹² Kao posledica ovakvog rezonovanja sudova, u Uredbu Dublin III uneta je odredba kojom se predviđa da se podnosilac zahteva za međunarodnu zaštitu ne može vratiti u zemlju koja je inicijalno određena kao odgovorna, pod određenim uslovima. Naime, ukoliko su prisutni „utemeljeni razlozi za pretpostavku da postoje sistemski nedostaci u postupku azila i uslovima za prijem podnosioca zahteva u toj državi članici, koji bi za posledicu mogli imati nečovečno ili ponižavajuće postupanje u smislu člana 4 Povelje EU, nastaviće se sa ispitivanjem kriterijuma ustanovljenih u poglavlju III, kako bi se utvrdilo da li se druga država članica može odrediti kao odgovorna“ (član 3 stav 2 Uredbe Dublin III). Nakon ovih odluka, vraćanje tražilaca međunarodne zaštite u Grčku je obustavljeno. Međutim, 2016. godine Evropska komisija je usvojila Preporuku 2016/2256 koja predviđa preispitivanje mogućnosti povratka tražilaca azila u Grčku. U njoj se priznaje da su i dalje prisutni značajni problemi u pogledu uslova prijema u Grčkoj, ali se uprkos tome od država članica traži da preispituju mogućnost povratka tražilaca azila u Grčku, kao zemlju ulaska, osim u slučaju maloletnih lica bez pratnje koji se za sada ne mogu vraćati.¹³ Naime, države članice treba to da učine postepeno, prateći pritom kapacitete prijema kao i postupanje grčkih vlasti, a u skladu sa Direktivom 2013/33/EU o utvrđivanju standarda za prihvatanje podnosioca zahteva za međunarodnu zaštitu i Direktivom 2013/32/EU o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite.¹⁴ Međutim, ispravno se primećuje da, ukoliko se isprate pojedini segmenti presude *M.S.S. protiv Belgije i Grčke*, u vezi uslova života, pritvora i procedure azila

¹⁰ Ibid., paras 336-338.

¹¹ Ibid., paras 162-164.

¹² *C-411/10, N. S. v Secretary of State for the Home Department and Case C-493/10 M. E. and Others v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform.* [2011], ECLI:EU:C:2011:865.

¹³ “Commission Recommendation (EU) 2016/2256 of 8 December 2016 addressed to the Member States on the resumption of transfers to Greece under Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council”, *Official Journal of the European Union*, 15.12.2016, L 340/60.

¹⁴ Ibid., Article 9.

u relevantnom periodu, i izveštaji različitih nevladinih organizacija, Agencije Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR), i Grčkog saveta za izbeglice, ne može se reći da su postojale zadovoljavajuće osnove za donošenje ovakve preporuke.¹⁵

Budući da se Uredba Dublin III u vreme migrantske krize pokazala neefikasnom, odnosno pokazalo se da je neophodan sistem koji će omogućiti pravičniju raspodelu kada su pojedine države članice suočene sa disproportionalnim pritiskom u broju tražilaca azila, 2016. godine je usvojen Predlog izmena Uredbe Dublin III.¹⁶ Njime se, pre svega, predviđa da će korektivni mehanizam biti primenjivan jedino u slučaju kada neka država članica pređe 150% od cifre koja je identifikovana kao referentni ključ (zasnovan na dva kriterijuma – broju stanovnika i ukupnom BDP-u države članice). Mehanizam je osmišljen da funkcioniše, pre svega, u slučajevima zaista

velikog priliva tražilaca azila. Tražioci međunarodne zaštite u ovom slučaju se proporcionalno premeštaju u one države članice u kojima je broj zahteva ispod broja identifikovanog u referentnom ključu. Takođe, kada je aktiviran mehanizam, države članice koje ne prihvataju premeštanje moraju da daju tzv. „solidarni doprinos“ u iznosu od 250.000 evra po tražiocu azila. Mogu odbiti transfer i ukoliko je reč o licu koje predstavlja pretnju po nacionalnu bezbednost ili javni red.¹⁷ Primećuje se da je ovakav mehanizam represivan po svojoj prirodi, i da će u praksi dovesti do smanjenja prava tražilaca zaštite, nasumičnih premeštanja i složenijih (time i dugotrajnijih) procedura, odnosno biće manje prostora za razmatranje humanitarnih potreba.¹⁸ Prisutna su, doduše, pozitivna rešenja koja se tiču spajanja tražilaca azila sa članovima porodice, ali se sa druge strane ograničava pravo na delotvoran pravni lek tražilaca međunarodne zaštite u odnosu na aktuelna tumačenja rešenja iz Uredbe Dublin III od strane Suda pravde Evropske unije.¹⁹ Zaštita prava tražilaca azila nije primaran cilj ovakvog predloga izmena postojećeg sistema već, kao i ranije, efikasno utvrđivanje jedne države članice odgovorne za ispitivanje zahteva, i nešto pravičnija raspodela odgovornosti među državama članicama u slučaju zaista povećanog priliva migranata.

¹⁵ Boryana Gotsova, “Rules over Rights: Legal Aspects of the European Commission Recommendation for Resumption of Dublin Transfers of Asylum Seekers to Greece”, *German Law Journal*, Volume 20, Issue 5, 2019, pp. 640-647.

¹⁶ “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)”, Brussels, 4.5.2016, COM(2016) 270 final, 2016/0133(COD).

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Francesco Maiani, *The Reform of the Dublin III Regulation*, Policy Department C – Citizens’ Rights and Constitutional Affairs European Parliament, Brussels, 2016, pp. 35-36.

¹⁹ Ibid., pp. 39-40.

Predlog izmena Uredbe Dublin III nije do sada usvojen, gotovo četiri godine nakon njegovog donošenja, ali svakako ne zbog mogućih posledica po zaštitu ljudskih prava tražilaca međunarodne zaštite. Razlog tome je nedostatak zajedničke saglasnosti u okviru EU u pogledu reforme. S jedne strane, prisutne su uglavnom južne države pretežno pogođene migracionim tokovima, koje su svakako u manjini i koje zahtevaju reformu. S druge strane, tu su države koje nisu u toj meri pogođene, ali se suprotstavljaju obaveznim kvotama jer prema njihovom mišljenju predstavljaju povredu suvereniteta države.²⁰

Istovremeno, kao jednoj od mera u rešavanju neželjenih migracionih tokova, EU je u većoj meri počela da razmatra mogućnost neke forme preliminarnog eksteritorijalnog ispitivanja zahteva za azil. Moguća posledica ovakvog načina ispitivanja zahteva, predstavlja izbegavanje odgovornosti za kršenje osnovnih ljudskih prava.²¹ Evropski savet je 2018. godine predložio brzo ispitivanje mogućnosti uvođenja koncepta regionalnih platformi za iskrcavanje (eng. *regional disembarkation platforms*) u saradnji sa relevantnim trećim zemljama, a u kojima bi trebalo da se u saglasnosti sa međunarodnim pravom razlikuju individualne situacije.²² Još uvek, dakle, nije jasno šta bi konkretno ovakav koncept podrazumevao, mada se može pretpostaviti da se ovakve platforme neće nalaziti na teritoriji EU. Međutim, još od 2017. godine EU finansira tzv. „mehanizam hitnog tranzita“ u Niger (osnovan od strane UNHCR-a), u koji se evakuišu lica iz Libije, a odnedavno je ovakav mehanizam uspostavljen i u Ruandi.²³ Reč je o mehanizmu koji bi trebalo da omogući tražiocima međunarodne zaštite bezbedan pristup EU, gde se nakon inicijalne registracije, utvrđuje njihov izbeglički status, pa se dobijeni podaci šalju trećim zemljama na razmatranje. Lica u pitanju se transportuju u treću zemlju, ukoliko ih ona prihvati na osnovu priloženih podataka.²⁴ Međutim, Niger i Ruanda nisu poznate po visokim standardima zaštite ljudskih prava, i postoje opasnosti da ova lica postanu žrtve trgovine ljudima. Primećuje se i da su lokalno prisutni strahovi da ostanak evakuisanih lica u Nigeru neće biti privremene prirode, a nezadovoljstva zbog usporenog premeštanja evakuisanih lica dovele su i do privremene obustave

²⁰ Luigi Achilli, "Why are we not reforming the Dublin Regulation yet?", *Euractiv Network*, Oct 25, 2018, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/opinion/why-are-we-not-reforming-the-dublin-regulation-yet/>, pristupljeno: 15.3.2020.

²¹ Maarten Heijer, *Europe and Extraterritorial Asylum*, Oxford, 2012, p. 7.

²² "European Council meeting (28 June 2018) – Conclusions", Brussels, 28 June 2018, EUCO 9/18, par. 5.

²³ "Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration", Brussels, 16.10.2019 COM(2019) 481 final, p. 9.

²⁴ "Niger, Emergency Transit Mechanism (ETM)", December 2019, UNHCR Factsheet, p. 1.

mehanizma u 2018. godini.²⁵ Doduše, sa druge strane, jedna od mera EU u borbi protiv neželjenih migracija jesu i značajna ulaganja u severnu Afriku.²⁶

Predviđeno je i još jedno novo rešenje vredno pomena, koje takođe nije usvojeno usled nedostatka saglasnosti, a u vezi sa povratkom u sigurne treće zemlje. Naime, Direktivom 2013/32/EU o zajedničkim postupcima za davanje i oduzimanje međunarodne zaštite detaljno je regulisano ovo pitanje, predviđen je niz zahteva koji se u konkretnom slučaju ispituju.²⁷ Međutim, predloženo je da se unapred oformi zajednička lista sigurnih trećih zemalja na nivou EU, kao i da kada su „tražioci azila već našli prvu zemlju azila u kojoj uživaju zaštitu ili gde njihovi zahtevi mogu biti razmotreni od strane sigurne treće zemlje, prijave se moraju smatrati neprihvatljivim“.²⁸ Osnovna razlika u odnosu na ranije rešenje jeste nedostatak slobodnog odlučivanja država članica o ovom pitanju. Doduše, u predlogu se istovremeno ističe i značaj principa zabrane vraćanja, a u Predlogu izmena Uredbe Dablin III ipak je zadržana odredba iz člana 3 stav 3. Ovom prilikom bi trebalo spomenuti da je sâm koncept sigurne treće zemlje problematičan, i uglavnom se u debatama svodi na ispitivanje da li postoji efikasna zaštita u toj zemlji, i koji su to zahtevi da bi se neka zemlja smatrala sigurnom.²⁹ Koncept nije posebno dozvoljen, niti zabranjen Ženevskom konvencijom od 1951. godine i Protokolom od 1967. godine o statusu izbeglica, ali bi svakako bilo neophodno da država koja vraća tražioca međunarodne zaštite u sigurnu treću zemlju, proceni uslove zaštite ljudskih prava u toj zemlji, i to kao deo odluke o vraćanju.³⁰ U predlogu zajedničke liste sigurnih trećih zemalja na nivou EU navodi se da su to: Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Kosovo, Severna Makedonija, Srbija i Turska, s tim da se

²⁵ Leonie Jegen, Franzisca Zanker, “Spirited away: The fading importance of resettlement in the emergency transit mechanism in Rwanda”, European Centre for Development Policy Management, 28 October 2019, <https://ecdpm.org/talking-points/spirited-away-fading-importance-resettlement-emergency-transit-mechanism-rwanda/>, pristupljeno: 18. 02. 2020.

²⁶ “EU Emergency Trust Fund for Africa Improving Migration Management in the North of Africa Region”, Factsheet, December 2019, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/factsheet_north_africa_dec_2019.pdf, pristupljeno: 19. 02. 2020.

²⁷ “Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)”, *Official Journal of the European Union*, 29.6.2013, L 180/60, Articles 35-38.

²⁸ “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU”, Brussels, 13.7.2016, COM/2016/0467 final - 2016/0224 (COD).

²⁹ Maria-Teresa Gil-Bazo, “The Safe Third Country Concept in International Agreements on Refugee Protection”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 33/1, Issue 42-77, 2015, p. 44.

³⁰ Michelle Foster, “Responsibility Sharing or Shifting? “Safe” Third Countries and International Law”, *Refugee*, vol. 25, Issue 2, 2008, p. 69.

ova lista može menjati.³¹ Međutim, ovakva lista ne može biti garancija sigurnosti za svakog tražioca međunarodne zaštite, tj. to može zavisi i od njegovih ličnih okolnosti u kombinaciji sa okolnostima koje su prisutne u zemlji koja se smatra sigurnom, a u koju se vraća. Uz to, okolnosti u ovim zemljama se mogu izmeniti, i to svakako pre nego što bi se izmenila ovakva regulativa na nivou EU. Srbija ima utvrđenu listu sigurnih trećih država još od 2009. godine.³² U praksi se u Srbiji do slučaja *M.S.S. protiv Belgije i Grčke* u većini slučajeva nije ispitivala suština zahteva za azil u svetlu principa zabrane vraćanja (zahtev se tada odbija iz proceduralnih razloga, ukoliko nije zatražen u sigurnoj trećoj zemlji kroz koju su tražioci azila prošli), da bi se nakon kraćeg pozitivnog perioda u ovom smislu, još više oslonilo na pomenutu listu za vreme migrantske krize.³³

Kao značajan element koji je doprineo umanjenju neželjenih migracija navodi se Sporazum između EU i Turske iz 2016. godine (u daljem tekstu: „Sporazum“).³⁴ U Sporazumu se predviđa da se svi iregularni migranti koji prelaze iz Turske u Grčku, vraćaju u Tursku, a migranti koji ne podnesu zahtev za azil, ili čiji zahtev nije prihvaćen, takođe će se vratiti u Tursku. Imajući u vidu Sporazum, Turska se u principu smatra sigurnom trećom zemljom, ali pri tome treba imati u vidu da je Turska u Protokolu o statusu izbeglica zadržala ograničenje u skladu sa kojim se Ženevska konvencija o statusu izbeglica primenjuje „samo u odnosu na lica koja su postala izbeglice kao rezultat događaja koji su se dogodili u Evropi“.³⁵ Direktivom 2013/32/EU o zajedničkim postupcima za davanje i oduzimanje međunarodne zaštite je u članu 38 stav 1, tačka e predviđeno da u sigurnoj trećoj zemlji mora postojati mogućnost za dobijanje statusa izbeglice, i ukoliko se utvrdi da je to slučaj, da lice u pitanju dobije zaštitu u skladu sa Ženevskom konvencijom o statusu izbeglica.

³¹ “European Commission, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin for the purposes of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection, and amending Directive 2013/32/EU”, Brussels, 9.9.2015 COM(2015) 452 final 2015/0211 (COD).

³² „Odluka o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država“, *Službeni glasnik RS*, br. 67/2009.

³³ Šire o tome: Marko Davinić, Ivana Krstić, “The capacity of the Administrative Court in Serbia to deal with asylum cases”, *Annals FLB – Belgrade Law Review*, No. 4, 2018, pp. 68-76.

³⁴ “EU–Turkey statement, 18 March 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>, pristupljeno: 20.2.2020. Treba imati u vidu da Sporazum predstavlja unapređenje odredbi Sporazuma o readmisiji potpisanog 2014. godine sa Turskom.

³⁵ Protocol relating to the Status of Refugees United Nations, Treaty Series, Vol. 606, p. 267, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-5&chapter=5#EndDec, pristupljeno: 20.2.2020.

Savet Evrope se usprotivio Sporazumu iz ovog razloga, uz to dodajući i niz praktičnih problema koji mogu ugroziti zaštitu ljudskih prava usled njegove primene.³⁶

Turska je na nivou Evrope ipak postala vodeći domaćin izbeglicama poreklom iz Sirije.³⁷ U 2019. godini je najavljuvana suspenzija primene Sporazuma od strane Turske, jer EU još uvek nije liberalizovala vizni režim u skladu sa Sporazumom.³⁸ Međutim, nedavno je ipak došlo do obustave primene Sporazuma sa Turskom, ali je pritom najavljeno da su mogući pregovori sa EU o njegovoj ponovnoj primeni.³⁹ Naime, Turska je kao obrazloženje pored navoda da EU još uvek nije liberalizovala vizni režim, navela i nedovoljna sredstva koja dobija od EU, kao i evropsku podršku na severu Sirije.⁴⁰ Pri tome se ukazuje da je Turska spremna za konstruktivne pregovore, jer ima u vidu razvoj događaja u Siriji, koji bi primorao još milion izbeglica da beže ka Turskoj.⁴¹

3) AKTUELNI PRAKTIČNI PROBLEMI U ZAŠTITI LJUDSKIH PRAVA TRAŽILACA AZILA

Evropska migrantska kriza više nije aktuelna u pravom smislu te reči. Naime, prema dostupnim podacima u 2014. godini zahtev za azil podnelo je 629.960 osoba, u 2015. i 2016. godini, koje se smatraju kriznim, broj se otprilike udvostručio, da bi se u 2017. i 2018. godini taj broj vratio okvirno na iznos iz 2014. godine.⁴² I za 2019.

³⁶ "Resolution 2109 (2016), The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016", 20 April 2016, Doc. 14028, Council of Europe, Parliamentary Assembly.

³⁷ UNHCR, Operational Portal refugee situations: Syria Regional Refugee Response: Turkey Last updated 30 Jan 2020, Dostupno na: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113>, pristupljeno: 15.3.2020.

³⁸ Daniel Eck, "Turkey suspends deal with the EU on migrant readmission", *Euractiv Network*, Jul 24, 2019, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/turkey-suspends-deal-with-the-eu-on-migrant-readmission/>, pristupljeno: 21.2.2020.

³⁹ Tuvan Gumrukcu, Ece Toksabay, "Turkey defies EU pressure to shut border, says to host migration summit", Reuters, 10.3.2020, Dostupno na: <https://www.reuters.com/article/us-syria-security-turkey-eu/turkey-defies-eu-pressure-to-shut-border-says-to-host-migration-summit-idUSKBN20X101>, pristupljeno: 11.3.2020.

⁴⁰ "Turkey hopes for new refugee deal with EU before March 26", Aljazeera, 10.3.2020, <https://www.aljazeera.com/news/2020/03/turkey-hopes-refugee-deal-eu-march-26-200310094525364.html>, pristupljeno: 11.3.2020.

⁴¹ Ibid.

⁴² Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded), Eurostat, Last update: 09-01-2020, Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00191/default/table?lang=en>, pristupljeno: 13.1.2020.

godinu se može reći da nije imala značajno veći broj zahteva za azil.⁴³ Kriza se pripisivala pre svega građanskom ratu u Siriji, i unutrašnjim promenama u Libiji koji su doveli do masovnog priliva stanovništva iz ovih zemalja. Iako se situacija uglavnom vratila na stanje pre krize, od oktobra 2019. godine je došlo do povećanog priliva migranata na grčka ostrva. Oko 31.000 ljudi je prisutno u centrima za okupljanje (eng. *hotspot*), koji su osmišljeni da prime maksimalno 8.000 ljudi, uprkos 20.000 transfera na kopno u 2019. godini. Međutim, broj ljudi koji se vraća u Tursku na osnovu Sporazuma pao je na najniži nivo.⁴⁴ Došlo je i do nešto većeg priliva ljudi na tzv. Balkanskoj ruti, uglavnom avganistanske nacionalnosti, dok je u Italiji i Malti zabeležen manji priliv za 52%.⁴⁵

Pre svega se, dakle, može primetiti da je trenutno aktuelan zaista loš prijem i uslovi pritvora migranata u centrima za okupljanje na grčkim ostrvima u Egejskom moru, zbog zaista ozbiljne preopterećenosti ovakvih centara. Još početkom 2019. godine su primećeni značajni problemi u centrima za okupljanje na grčkim ostrvima. Naime, pored ozbiljne preopterećenosti centara, primećena su kašnjenja u podnošenju zahteva za azil iz imigracionog pritvora, produženo trajanje procedura za registrovanje, i sve duže trajanje vremenskog perioda potrebnog za obradu zahteva za azil (u proseku oko 8,5 meseci), zaostatke u identifikaciji ranjivih grupa na ostrvima, nedostatak kvalifikovanog osoblja, sve više ljudi živi u skloništim koja su sami pravili, higijenski i sanitarni uslovi su ispod standarda, nedostatak zdravstvene zaštite, kao i podrške za ugrožene grupe lica, uključujući tu i decu bez pratnje.⁴⁶ Parlamentarna skupština Saveta Evrope je usvojila Rezoluciju 2280 koja se bavi ovim pitanjem. U Rezoluciji 2280 je Grčkoj, kao i Turskoj, predložen niz mera koje trebaju da preduzmu kako bi se poboljšala situacija tražilaca azila, ali je takođe osuđen i sam koncept centara za okupljanje koji ne daje mogućnost za poboljšanje stanja, jer nije u skladu sa EKLJP i

⁴³ Asylum and first time asylum applicants – monthly data (rounded), Eurostat, last update: 09/01/2020, Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps_00189/default/table?lang=en, pristupljeno: 13.1.2020.

⁴⁴ "Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration", Brussels, op. cit., p. 3.

⁴⁵ Ibid. Ukazuje se da bi razlog smanjenog broja lica koja se vraćaju u Tursku mogle biti izmene u tumačenju Sporazuma od strane Turske, u smislu da će lica koja se kreću ka kopnu biti izuzeta od povratka u Tursku. Apostolis Fotiadis, „Critics accuse Athens of taking a leaf out of Hungarian premier Viktor Orban’s ‘manual on migration’ as conditions deteriorate on Aegean islands”, Reporting Democracy, 11. feb. 2020. Dostupno na: <https://balkaninsight.com/2020/02/11/tensions-erupt-on-greek-islands-as-asylum-policies-bite/>, pristupljeno: 28.2. 2020.

⁴⁶ "Migration: Key Fundamental Rights Concerns, 1.4.2019-30.6.2019", European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), pp. 19, 22.

Konvencijom o statusu izbeglica.⁴⁷ Mada nije eksplicitno ukazano, ovo se sigurno odnosi na ograničavanje slobode kretanja. Naime, iako su centri za okupljanje koji su prisutni u Italiji i Grčkoj (pet u Grčkoj i četiri u Italiji), osmišljeni kao tačke tranzita, oni u sve većoj meri postaju tačke za pritvor i deportaciju migranata.⁴⁸ Pored problema nastalih usled preopterećenosti centara, u Rezoluciji 2280 primećen je problem seksualnog nasilja, eksploatacije i trgovine ljudima u odnosu na migrante koji putuju iz Turske ka Grčkoj.⁴⁹ Međutim, situacija na ostrvima je nedavno dovela i do ozbiljnih protesta, jer se lokalno stanovništvo protivilo najavljenom izgradnji zatvorenih kampova za migrante na dva ostrva.⁵⁰ Evropski sud za ljudska prava nedavno je utvrdio i kršenje člana 5 stav 1 EKLJP, člana 3 EKLJP u pogledu uslova pritvora maloletnih lica bez pratnje u policijskim stanicama, ali i zbog uslova života u kampu Idomeni u Grčkoj.⁵¹

U Italiji je ministar unutrašnjih poslova doneo odluku o zabrani pristajanja brodova bez prethodnog odobrenja. Tokom 2019. godine, tri broda koja su spasavala migrante na moru prekršila su ovu zabranu, nakon čega su optuženi za pomaganje i podstrekavanje ilegalnih migracija, s tim da je u poslednjem slučaju kapetan oslobođen svih optužbi, budući da se nadležni sud pozivao na Konvenciju UN o pravu mora, tačnije da država u čijim se teritorijalnim vodama brod nalazi mora dozvoliti prolazak broda radi pružanja pomoći.⁵²

Agencija za osnovna prava Evropske unije, pored ključnog problema koji postoji u centrima za okupljanje u Grčkoj, predstavila je i ostale prijavljene slučajeve ugrožavanja prava tražilaca međunarodne zaštite u mnogim državama, kako u članicama EU, tako i u sigurnim trećim zemljama. Primera radi, u Mađarskoj su nekoliko dana izbeglice u tranzitnim zonama na granici sa Srbijom bile lišene hrane, sve dok Evropski sud nije odredio privremenu meru u skladu sa članom 39

⁴⁷ "Resolution 2280 (2019), The situation of migrants and refugees on the Greek islands: more needs to be done", 11 April 2019, Council of Europe, Parliamentary Assembly, par. 2.

⁴⁸ Leonie Ansems de Vries, Sergio Carrera, Elspeth Guild, "Documenting the Migration Crisis in the Mediterranean Spaces of Transit, Migration Management and Migrant Agency", CEPS Papers in Liberty and Security in Europe, No. 94, 2016, p. 2.

⁴⁹ "Resolution 2280 (2019), The situation of migrants and refugees on the Greek islands: more needs to be done", op. cit., par. 4.

⁵⁰ Tasos Kokkinidis, "Greek Government Makes Desperate Attempt to Ease Tension on Aegean Islands", *Greek Reporter*, 27.2.2020, Dostupno na: <https://greece.greekreporter.com/2020/02/27/greek-government-makes-desperate-attempt-to-ease-tension-on-aegean-islands/>, pristupljeno: 28. 02. 2020.

⁵¹ *Sh. D. and Others v. Greece, Austria, Croatia, Hungary, North Macedonia, Serbia and Slovenia*, presuda od 13. juna 2019, predstavka br. 14165/16.

⁵² "Migration: Key Fundamental Rights Concerns, 1.4.2019-30.6.2019", op. cit., p. 15.

Poslovnika Suda, nalažući vlastima da obustave ovakvu praksu.⁵³ Odbijanje, odnosno vraćanje izbeglica na granicama je u izvesnoj meri primećeno u mnogim zemljama – Poljskoj, Bugarskoj, Hrvatskoj, Grčkoj, Francuskoj, kao i Srbiji.⁵⁴ Zbog ograničenog pristupa teritoriji Mađarske, prisutan je problem krijumčarenja ljudi iz Srbije i Rumunije ka ovoj zemlji, kao i falsifikovanja isprava.⁵⁵ U Austriji je, na primer, primećeno da ne postoji adekvatna regulativa za prepoznavanje ranjivih grupa lica, da se u Severnoj Makedoniji kolektivna proterivanja i dalje preduzimaju, da se mnogi tražioci azila u Poljskoj nalaze u pritvoru zbog lošeg mehanizma identifikacije, a u Srbiji produženo trajanje postupka za registrovanje tražilaca azila.⁵⁶

Međutim, zbog iznenadnog otvaranja granica za migrante od strane Turske, hiljade migranata su krenule ka grčkoj granici. Pritom su prijavljeni različiti incidenti, između ostalog, Turska je tvrdila da su grčke vlasti lišile života jednog migranta na granici sa Turskom, kao i da su grčke vlasti tukle migrante, pre nego što su ih vraćali ka Turskoj.⁵⁷ Trenutno je teško proceniti situaciju na terenu u pogledu stanja ljudskih prava migranata (i zbog tradicionalno loših odnosa između Turske i Grčke). Međutim svakako, zbog samog iznenadnog grupisanja hiljada izbeglica na granici, ne može se smatrati da je prisutan zadovoljavajući nivo zaštite njihovih osnovnih ljudskih prava.

Takozvana Balkanska ruta je svakako značajna za Republiku Srbiju. Sporazum sa Turskom, je značajno umanjio broj migranata koji se kreću ovom putanjom. Međutim, kada je reč o migrantima koji su se ipak odlučivali za ovu rutu, treba imati u vidu da je nakon što je Mađarska izgradila zid na granici sa Srbijom, značajno umanjen broj ilegalnih prelazaka na ovoj granici, dok se on povećao na granici sa Hrvatskom. Hrvatska je nakon toga intenzivirala kontrolu granica, vraćajući migrante ka Srbiji, što je dovelo do povećanog priliva migranata u Bosnu i Hercegovinu.⁵⁸ S tim u vezi, prisutni su izveštaji o primeni nasilja od strane hrvatske policije u odnosu na migrante (čija se primena doduše smanjuje), i povećana

⁵³ Ibid., p. 3.

⁵⁴ Ibid., p. 13.

⁵⁵ Ibid., p. 5.

⁵⁶ Ibid., pp. 5-7.

⁵⁷ "Turkey claims migrant killed in Greek border clash", *BBC News*, 04.3.2020, Dostupno na: <https://www.bbc.com/news/world-europe-51735715>, pristupljeno: 11.3.2020; James Rothwell, James Crisp, "Greek police accused of stripping and brutally beating migrants near Turkish border", *The Telegraph*, 06.3.2020. Dostupno na: <https://www.telegraph.co.uk/news/2020/03/06/greek-police-accused-stripping-brutally-beating-migrants-near/>, pristupljeno: 11.3.2020.

⁵⁸ Manos Moschopoulos, "The 'Balkan Route' Three Years after Its Closure", *IEMed Mediterranean Yearbook*, 2019, p. 313.

primena nasilja od strane policije Bosne i Hercegovine.⁵⁹ Novonastala situacija u pogledu prestanka primene Sporazuma sa Turskom, ukoliko se ne postigne dogovor, svakako bi podrazumevala i veće izazove za Republiku Srbiju u pogledu zaštite ljudskih prava tražilaca azila.

4) PRAKSA SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE

Za skorašnju praksu Suda pravde Evropske unije u ovoj oblasti se ne može reći da je konzistentna, mada treba imati u vidu da se tek odnedavno postepeno fokusira na zaštitu ljudskih prava u okviru njegove nadležnosti. Poveljom EU se u principu garantuje da EKLJP, kao i međunarodno pravo i drugi međunarodni ugovori predstavljaju minimum zaštite ljudskih prava u okviru EU.⁶⁰ Mada, treba imati u vidu da spomenuta odredba ostavlja prostora za različita tumačenja.⁶¹ Može se reći da su u praksi, s jedne strane, prisutni slučajevi u kojima su čak pojedina prava preciznija i određenija u odnosu na EKLJP i Ženevsku konvenciju o statusu izbeglica dok su, s druge strane, prisutni i slučajevi u kojima su prednost pre imali interesi država, a za koje je karakteristično izbegavanje bilo kakvog pojašnjenja koje bi ojačalo zaštitu ljudskih prava.⁶² U tom smislu bi se moglo izdvojiti nekoliko slučajeva koji odražavaju ovakav pristup Suda pravde Evropske unije.

U slučaju *X i X*, Sud pravde Evropske unije odlučio je da se član 1 Zakonika Zajednice o vizama, mora tumačiti u smislu da podnošenje zahteva za humanitarnu vizu (u smislu člana 25 stav 1, tačka a), sa namerom da se podnese zahtev za međunarodnu zaštitu u istoj državi članici odmah nakon dolaska u nju, pripada isključivo domaćem pravu.⁶³ Postavilo se pitanje da li je država članica kojoj je podnesen zahtev za izdavanje vize sa ograničenim prostornim važenjem, iz humanitarnih razloga (ne dovodeći pritom u pitanje polje slobodne procene sa kojim raspolaže u pogledu okolnosti slučaja), mora izdati zatraženu vizu ako se pokaže da postoji rizik od povrede člana 4 i/ili 18 Povelje EU, ili druge međunarodne obveze kojom je vezana. Iz odgovora Suda pravde Evropske unije

⁵⁹ "Migration: Key Fundamental Rights Concerns, 1.4.2019-30.6.2019", op. cit., p. 5.

⁶⁰ „Nijedna odredba Povelje EU ne sme se tumačiti tako da ograničava ili negativno utiče na ljudska prava onako kako ih priznaju zakoni Unije, međunarodno pravo i međunarodni ugovori u kojima učestvuju države članice ili Zajednica, uključujući tu i EKLJP kao i ustave država članica“, "Charter of Fundamental Rights of the European Union", Article 53.

⁶¹ Piotr Sadowski, "A Safe Harbour or a Sinking Ship: On the Protection of Fundamental Rights of Asylum Seekers in Recent CJEU Judgments", *European Journal of Legal Studies*, Vol. 11, No. 2, pp. 43-44.

⁶² Ibid., p. 64.

⁶³ C-638/16 PPU, *X and X v État Belge*, Judgment of the Court (Grand Chamber), [2017], ECLI:EU:C:2017:173.

može se zaključiti da Povelja EU i Ženevska konvencija o statusu izbeglica nisu relevantne u pogledu spomenute vrste viza.

U slučaju *Mirza*, bila je reč o migrantu čiji je povratak iz Češke Republike Mađarska prihvatila u skladu sa članom 18 Uredbe Dablin III.⁶⁴ Mađarska je zatim odbila njegov zahtev za azil i naložila njegov povratak u Srbiju, kao zemlju kroz koju je prolazio pre ulaska u EU, i jer je ona u domaćim propisima određena kao sigurna treća zemlja. U postupku odlučivanja nije uspeo da dokaže da Srbija ne predstavlja sigurnu treću zemlju. Međutim, u ovom slučaju je Sud pravde Evropske unije ukazao da ne postoji obaveza informisanja države koja obavlja transfer, o domaćim pravilima i praksi odgovorne države članice u vezi sa povratkom lica u sigurnu treću zemlju, odnosno to ne sprečava slanje lica u sigurnu treću zemlju u skladu sa članom 3 stav 3 Uredbe Dablin III (odredba uvedena nakon slučaja *M.S.S. protiv Belgije i Grčke*).⁶⁵ Sud je ovde propustio priliku da ukaže da ovakvi transferi ne smeju biti automatski.⁶⁷ Činjenica da se nije zahtevalo informisanje države članice koja obavlja transfer o pravilima koja važe u drugoj zemlji članici u koju se vraća, može voditi do lančanog povratka lica i kršenja zabrane mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.⁶⁸

Sudu pravde Evropske unije su podneta i tri zahteva da se poništi Sporazum sa Turskom. On se oglasio nenadležnim.⁶⁹ Prvo je ukazao da mere koje su usvojene od strane predstavnika država članica koji su se fizički okupili u krugu jedne od institucija Evropske unije, i koji deluju u svojstvu šefova država ili vlada zemalja članica Evropske unije, nisu predmet sudske kontrole od strane sudova Evropske unije.⁷⁰ Međutim, i pri tome se mora voditi i računa o sadržini i okolnostima pod kojima je neka mera usvojena, tj. da li se ona može pripisati Evropskom savetu.⁷⁰ Zaključeno je da je iz opšteg konteksta, koji je prethodio publikaciji Sporazuma na

⁶⁴ C-695/15 PPU, *Shiraz Baig Mirza v Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, Judgment of the Court (Fourth Chamber), [2016], ECLI:EU:C:2016:188.

⁶⁵ *Ibid.*, par. 63.

⁶⁶ Piotr Sadowski, "A Safe Harbour or a Sinking Ship: On the Protection of Fundamental Rights of Asylum Seekers in Recent CJEU Judgments", *op. cit.*, p. 55.

⁶⁷ Maja Lukić Radović, Bojana Čučković, "Dublin IV Regulation, The Solidarity Principle and Protection of Human Rights – Step(S) Forward or Backward", *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, Vol. 2, 2018, p. 19.

⁶⁸ T-192/16, *NF v European Council*, Order of the General Court (First Chamber, Extended Composition), [2017], ECLI:EU:T:2017:128; T-193/16, *NG v European Council*, Order of the General Court (First Chamber, Extended Composition), [2017], ECLI:EU:T:2017:129, T-257/16, *NM v European Council*, Order of the General Court (First Chamber, Extended Composition), [2017], ECLI:EU:T:2017:130.

⁶⁹ T-192/16, *NF v European Council*, par. 44.

⁷⁰ *Ibid.*, par. 45.

internetu, ipak jasno da Evropski savet kao institucija nije doneo odluku da zaključi Sporazum sa Turskom u ime EU, kao i da on ne obavezuje EU u smislu člana 218 Ugovora o funkcionisanju EU.⁷¹ Posledica ovakvog tumačenja, jeste davanje prioriteta međudržavnom okviru u regulisanju pitanja migracija i azila, pre nego institucionalnom okviru same EU. Da je uzeto da je Evropski savet zaključio Sporazum sa Turskom, moglo bi se onda postaviti i pitanje da li bi ovakav, pravno neobavezujući sporazum, mogao imati efekte u odnosu na treća lica u skladu sa članom 263 Ugovora o funkcionisanju EU.⁷²

Sa druge strane, prisutni su i pozitivni primeri iz prakse. Pre svega se može navesti mišljenje Suda pravde Evropske unije, koji je u svetlu migrantske krize i narastajućeg pritiska na pojedine države članice, istupio sa stavom da je princip solidarnosti u pogledu zajedničke politike azila, sadržan u članu 80 Ugovora o funkcionisanju EU, a koji svakako može povratno uticati i na adekvatniju zaštitu ljudskih prava tražilaca međunarodne zaštite.⁷³ Odluka je doneta na osnovu zahteva Mađarske i Slovačke Republike za poništenjem Odluke Saveta 2015/1604 od 22. septembra, kojom se predviđaju mere u korist Italije i Grčke, a u situaciji kada se neka od država članica nađe pod iznenadnim pritiskom zbog naglog priliva državljana trećih država.

Sud je prepoznao i značaj Ženevske konvencije o statusu izbeglica, kao temelja međunarodnog pravnog režima zaštite izbeglica, pre svega u smislu kvalifikovanja statusa izbeglice.⁷⁴ Odredbe Direktive 2004/84 o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbeglica, ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita, moraju se tumačiti u svetlu opšteg značenja i svrhe Ženevske konvencije o statusu izbeglica.⁷⁵

⁷¹ Ibid., par. 70.

⁷² Paula García Andrade, "External Competence and Representation of the EU and its Member States in the Area of Migration and Asylum", *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 17.01.2018, Dostupno na: <http://eumigrationlawblog.eu/external-competence-and-representation-of-the-eu-and-its-member-states-in-the-area-of-migration-and-asylum/>, pristupljeno: 5.3.2020.

⁷³ C-643/15 and C-647/15, *Slovak Republic and Hungary v Council of the European Union*, Judgment of the Court (Grand Chamber), 6. 9. 2017, paras 251-253.

⁷⁴ Case C-573/14, *Commissaire general aux réfugiés et aux apatrides v Mostafa Lounani*, 03. 01. 2017 ECLI:EU:C:2017:71, par. 41.

⁷⁵ Ibid., par. 42. Inače, u ovom slučaju je bila reč o odbijanju prava na azil licu koje nije nikada osuđeno za krivično delo terorizma. Zaključeno je da je u tom smislu dovoljno da postoje ozbiljni razlozi da se to lice smatra krivim za akte suprotne principima Ujedinjenih nacija, a imajući u vidu i da je bio u rukovodstvu organizacije koja se nalazila na listi UN kojom se određuju lica i organizacije koje se moraju sankcionisati.

Sud je nedavno pojasnio i značenje efikasnog pravnog leka u kontekstu procedure za povratak (eng. *take back*) iz Uredbe Dablin III.⁷⁶ Naime, slučaj se ticao podnošenja zahteva za međunarodnu zaštitu u prvoj zemlji, i nakon odlaska iz te zemlje, podnošenja zahteva u drugoj zemlji članici. To lice neće imati pravo na efikasan pravni lek, odnosno žalbu protiv odluke o povratku na osnovu člana 9 Uredbe Dablin III, kojim se predviđa odgovornost države u kojoj podnosilac zahteva ima člana porodice kome je dozvoljen boravak kao uživaocu međunarodne zaštite u toj državi članici. Podnosioci zahteva su tvrdili da su u braku sa korisnicima međunarodne zaštite u Holandiji u kojoj je kasnije podnet zahtev. Ali, u određenim, izuzetnim okolnostima, podnosilac zahteva u skladu sa članom 20 stav 5 Uredbe Dablin III, ima pravo da se žali na povratak u prvu državu članicu, ukoliko je to lice nadležnim vlastima pružilo jasne dokaze da se ta država mora smatrati nadležnom.⁷⁷

Takođe, u poslednje vreme se u vezi sa principom zabrane vraćanja, pored činjenice da rizik od progona ne mora poticati od lica koji su javni zvaničnici (s tim da takav rizik mora biti „stvaran“), razvila i mogućnost obuhvatanja rizika koji potiče od socioekonomskih uslova koji su prisutni u zemlji povratka, a reč je o pitanju koje se i u praksi Evropskog suda za ljudska prava tek razvija.⁷⁸ Ovakva mogućnost se dozvoljava u ograničenom krugu slučajeva koji se tiču loših uslova lečenja u zemlji povratka, i ukoliko je lice zaista lošeg zdravlja.⁷⁹ Sud pravde Evropske unije se prilagodio vrlo oskudnoj praksi Evropskog suda za ljudska prava po ovom pitanju, i čak je u izvesnoj meri precizirao obim zaštite.⁸⁰ Međutim, treba imati u vidu da poslednja grupa slučajeva podrazumeva zaista izuzetne okolnosti, odnosno relativno su retki.

5) ZAKLJUČAK

Odgovor EU na migracije u praksi i regulativi ukazuje da istovremeno pokušava da deluje kao entitet koji poštuje ljudska prava tražilaca azila, ali i istovremeno, i primarno, pokušava da ograniči neželjene migracione tokove. Međutim, ukoliko EU želi da stvarno predstavlja entitet koji poštuje ljudska prava, kao jednog od osnovnih

⁷⁶ C-582/17 and C-583/17, *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie v H. and R.*, Judgment of the Court (Grand Chamber), [2019], ECLI:EU:C:2019:280.

⁷⁷ Ibid., par. 83.

⁷⁸ Kathryn Greenman, "A Castle Built on Sand? Article 3 ECHR and the Source of Risk in Non-Refoulement Obligations in International Law", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 27, No. 2, 2015, pp. 266-267.

⁷⁹ Šire o tome: Anđela Đukanović, „Zabrana vraćanja zbog neadekvatne zdravstvene zaštite u praksi Suda pravde Evropske unije“, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 67, 2019, str. 339-356.

⁸⁰ C-353/16, *MP v Secretary of State for the Home Department*, Judgment of the Court (Grand Chamber), [2018], ECLI:EU:C:2018:276.

elemenata koji povezuje ovaj entitet u celinu (mada se može razgovarati i o vrlo različitom shvatanju osnovnih segmenata pojedinih prava od strane država članica), pre svega bi bilo neophodno da donese regulativu koja će rasteretiti pojedine države članice. Migrantska kriza svakako nije podstakla EU na adekvatno regulisanje ove oblasti, pre je dovela do nesuglasica između država članica. EU ne može ni da se oslanja na sporazume sa trećim državama, a pogotovo ne sa državama koje nisu prihvatile osnovne međunarodne standarde zaštite prava izbeglica. Osim toga, i treće države takođe imaju ograničene kapacitete za prihvatanje migranata, i ne može se ni od njih očekivati da preuzmu veći deo tereta u ime cele EU. Kada teret postane preveliki, u odnosu na protivusluge koje pruža ili uopšte može da pruži EU, realno je očekivati i obustavu primene ovakvih sporazuma. U slučaju iznenadne obustave nekog od sporazuma, zaštita ljudskih prava tražilaca međunarodne zaštite se prva dovodi u pitanje, jer tada dolazi do masovnog priliva migranata. U tom smislu su prisutne nade da je obustava Sporazuma od strane Turske privremena. Međutim, u okviru EU bi ipak morao da se razradi plan akcije koji se ne oslanja u zaista značajnoj meri na ovakve sporazume. Naravno, ovo nije lak zadatak.

Preopterećenost kapaciteta bilo pojedinih država članica, bilo sigurnih trećih država, gotovo uvek podrazumeva i lošije životne uslove u centrima za okupljanje, duže vremenske periode za razmatranje zahteva za azil, neopravdan pritvor i uopšte kršenje ljudskih prava tražilaca azila. Usled nedostatka adekvatnog konsenzusa u pogledu usvajanja nove regulative koja bi makar u nešto većoj meri odražavala princip solidarnosti, i pravične raspodele između država članica u svetlu migracionih tokova, EU je prinuđena da spomenuti princip realizuje gotovo isključivo kroz finansijsku pomoć.⁸¹ Predložena regulativa koja još uvek nije usvojena (već dakle gotovo četiri godine), ipak je pre fokusirana na zaštitu interesa država, uz nešto veće (ali ne i zadovoljavajuće) razumevanje principa solidarnosti. Nova regulativa bi, pre svega, morala da eliminiše mogućnost postojanja zaista loših uslova prijema u pojedinim zemljama, da umanjí mogućnost pojedinih država da izbegavaju odgovornost, i najzad, da se drastično umanjí složenost procedure kao i pribegavanje prinudi.⁸² Mora se napomenuti i da je u ovoj oblasti zaista značajan rad Agencije za osnovna prava u EU, koja daje značajan uvid u stepen poštovanja ljudskih prava tražilaca međunarodne zaštite u državama članicama, ali i državama koje se graniče sa EU.

Kada je reč o preliminarnom razmatranju zahteva za azil izvan granica EU, ono treba da predstavlja samo mogućnost, ali lica koja traže međunarodnu zaštitu dok očekuju odgovor (u razumnom roku), pre svega moraju biti bezbedna, što se teško

⁸¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, Brussels, op. cit., p. 20.

⁸² Francesco Maiani, *The Reform of the Dublin III Regulation*, op. cit., p. 48.

može očekivati u pojedinim zemljama u kojima se realizuje tzv. „mehanizam hitnog tranzita“.

Slepa primena koncepta sigurne treće zemlje, bilo od strane država članica EU, bilo od strane država koje smatraju sigurnim trećim zemljama (dakle i Republike Srbije), može ugroziti princip zabrane vraćanja u zemlju u kojoj za to lice postoji opasnost od mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Potrebno je ispitati konkretnu situaciju svakog podnosioca predstavke.

Kada je reč o praksi Suda pravde Evropske unije, ona još uvek nije konzistentna, i u tom smislu je potrebno da se na dosledan način poziva na EKLJP i presude Evropskog suda za ljudska prava.⁸³ Pozitivni primeri iz prakse gube na značaju ukoliko se uzmu u obzir problemi u zaštiti ljudskih prava koji nastaju usled povećanog priliva migranata. Svakako bi bilo poželjno i da se detaljnije pojaśni sadržina prava na azil iz člana 18 Povelje EU, koje inače nije posebno predviđeno u EKLJP.

6) LITERATURA

Achilli, Luigi, “Why are we not reforming the Dublin Regulation yet?”, *Euractiv Network*, Oct 25, 2018.

Andrade, Paula García, “External Competence and Representation of the EU and its Member States in the Area of Migration and Asylum”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*.

Ansems, de Vries Leonie, Carrera, Sergio, Guild, Elspeth, “Documenting the Migration Crisis in the Mediterranean Spaces of Transit, Migration Management and Migrant Agency”, *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, No. 94, 2016, pp. 1-10.

Davinić, Marko, Krstić, Ivana, “The capacity of the Administrative Court in Serbia to deal with asylum cases”, *Annals FLB – Belgrade Law Review*, No. 4, 2018, pp. 56-83.

Đukanović, Anđela, „Zabrana vraćanja zbog neadekvatne zdravstvene zaštite u praksi Suda pravde Evropske unije“, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 67, 2019, str. 339-356.

Foster, Michelle, “Responsibility Sharing or Shifting? “Safe” Third Countries and International Law”, *Refugee*, vol. 25, Issue 2, 2008, pp. 64-78.

Gil-Bazo, Maria-Teresa, “The Safe Third Country Concept in International Agreements on Refugee Protection”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 33, Issue 1, 2015, pp. 42-77.

Gotsova, Boryana, “Rules over Rights: Legal Aspects of the European Commission Recommendation for Resumption of Dublin Transfers of Asylum Seekers to Greece”, *German Law Journal*, Volume 20, Issue 5, 2019, pp. 637-659.

- Greenman, Kathryn, "A Castle Built on Sand? Article 3 ECHR and the Source of Risk in Non-Refoulement Obligations in International Law", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 27, No. 2, 2015, pp. 264-296.
- Heijer, Maarten, *Europe and Extraterritorial Asylum*, Oxford, 2012.
- Lavrysen, Laurens, "European Asylum Law and the ECHR: An Uneasy Coexistence", *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 4, Issue 1, 2012, pp. 197-242.
- Lukić, Radović Maja, Čučković, Bojana, "Dublin IV Regulation, The Solidarity Principle and Protection of Human Rights – Step(S) Forward or Backward", *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, Vol. 2, 2018, pp. 10-30.
- Maiani, Francesco, *The Reform of the Dublin III Regulation*, Policy Department C – Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament, Brussels, 2016.
- Moschopoulos Manos, "The 'Balkan Route' Three Years after Its Closure", *IEMed Mediterranean Yearbook*, 2019, pp. 311-314.
- Napoli, Ester, Russo, Deborah, "Solidarity in the European Union in Times of Crisis: Towards 'European Solidarity'?", in: Veronica Federico, Christian Lahusen (eds.), *Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union*, Germany, 2018, pp. 195-248.
- Nicolosi, Salvatore Fabio, "Going Unnoticed Diagnosing the Right to Asylum in the Charter of Fundamental Rights of the European Union", *European Law Journal*, Vol. 23, No. 1-2, 2017, pp. 94-117.
- Sadowski, Piotr, "A Safe Harbour or a Sinking Ship: On the Protection of Fundamental Rights of Asylum Seekers in Recent CJEU Judgments", *European Journal of Legal Studies*, Vol. 11, No. 2, pp. 29-64.

THE EUROPEAN UNION AND THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS OF ASYLUM SEEKERS – CURRENT ISSUES

Summary: The issue of the protection of human rights of asylum seekers is still a significant topic within the EU, although it has been slightly less important since the end of the migrant crisis in 2015 and 2016. It seems that after this serious warning, the EU failed to respond adequately. The EU wants to be seen as an entity that respects the human rights of asylum seekers, but also as an entity that protects the interests of the majority of the EU member states in the light of unwanted migration. This is certainly a difficult task. Agreements with the safe third countries cannot be regarded as the almost exclusive basis of asylum policy. Such agreements can be easily broken when the burden for that state becomes too large, compared to the potential benefits that the EU could offer. New regulations must ensure fair burden-sharing among the member states since some EU member states have an almost exclusive obligation in receiving migrants. The main problem with the

protection of human rights of asylum seekers is severely overcrowded reception centers, or a large number of migrants stopped at the border since such conditions almost always lead to significant human rights violations. In addition, it is necessary to examine other specific problems in human rights protection (in other member states, as well in the states considered to be safe). The practice of the European Court of Justice may certainly be of importance. The EU has shown efforts to regulate the Common European Asylum System in a more adequate way, but primarily in the light of the protection of the interests of member states. The principle of solidarity, which would have, in turn, a positive impact on the protection of human rights, was to some extent taken into account in the proposed regulations. However, the proposed regulations, due to lack of consensus, were never adopted.

Key words: human rights, asylum, European Union, migration, Court of Justice of the European Union, concept of safe third country.