

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

ОРИГИНАЛАН НАУЧНИ ЧЛАНАК

doi:10.5937/zrpfni1672123R

UDK: 341.43(4/672EU)

Рад примљен: 12.04.2016.

Рад прихваћен: 18.05.2016.

ПОСТУПАК ОДЛУЧИВАЊА О ЗАХТЕВУ ЗА АЗИЛ У ПРАВУ ЕУ**

Апстракт: Директивом 2013/32 установљени су заједнички стандарди које државе чланице ЕУ морају уградити у национално законодавство којим уређују поступак одлучивања о захтевима за азил. Тај поступак се покреће захтевом држављанина треће државе или лица без држављанства и његов циљ је утврђивање да ли та лица испуњавају услове за стицање статуса избеглице. Пре него што се приступи испитивању поднетог захтева за азил, применом даблинских критеријума одређује се која чланица ЕУ је надлежна за одлучивање о захтеву. Након тога, надлежна држава спроводи првостепени поступак и испитује прихватљивост и основаност захтева, било у редовној или некој од посебних процедура. Уколико апликант није задовољан донетом одлуком, он може у жалбеном поступку пред националним судом оспоравати првостепену одлуку.

Кључне речи: Европска унија, азил, Директива 2013/32, подносилац захтев за азил, даблинска правила.

1. Уводна разматрања

На основу чл. 78 Уговора о функционисању ЕУ, та организација има надлежност да усваја мере у вези са заједничким европским системом азила. У складу са тим овлашћењем, Европски парламент и Савет донели су крајем 2011. године Директиву о условима за добијање међународне

* raicko@prafak.ni.ac.rs

** Рад је резултат истраживања на пројекту „Усклађивање права Србије са правом Европске уније“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу у периоду 2013–2018. година.

заштите,¹ а средином 2013. године Директиву о поступцима за признавање и одузимање међународне заштите,² Директиву о прихватним условима за тражиоце међународне заштите,³ Регулативу о одређивању надлежне државе за разматрање захтева за међународну заштиту (тзв. Даблинска регулатива III)⁴ и Регулативу о Eurodac-у.⁵ Прва директива прописује услове за стицање статуса избеглице (или корисника супсидијарне заштите), као и каталог права која припадају лицима са тим статусом. Друга директива установљава заједничке процедуралне стандарде како би прогоњена лица имала приступ фер и ефикасном поступку за остваривање права на азил, док се трећом утврђују минимални животни услови које државе чланице морају обезбедити апликантима док се одлучује о њиховом захтеву за азил. Даблинска регулатива III садржи критеријуме за одређивање државе чланице ЕУ надлежне за одлучивање о захтеву за азил, док Регулатива о Eurodac-у уређује механизам узимања отисака прстију апликаната и размену информација о тим отисцима у циљу правилне примене даблинских правила.

Врло важно место међу наведеним актима заузима Директива 2013/32 о заједничким поступцима за признавање и одузимање међународне заштите⁶ (даље: Директива 2013/32 или Директива). Њоме су установљени заједнички стандарди које државе чланице ЕУ морају уградити у националне прописе којима уређују поступак одлучивања о азилу.⁷ Дакле, спровођење поступка у којем се одлучује о захтеву за азил је и даље у надлежности држава чланица, али су оне обавезне да у њега уграде стандарде предвиђене Директивом 2013/32, како би се постигла одређена хармонизација и омогућило да подносиоци захтева за азил имају

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

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

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

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

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

6 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), ОЈ ЕУ, 2013, L 180/60. Директива на јединствен начин уређује поступак за добијање азила (стицање статуса избеглице) и поступак за стицање статуса корисника супсидијарне заштите, називајући их генеричким појмом „поступак за стицање међународне заштите“.

7 Пре тога, на снази је била верзија те директиве из 2005. године, која је установљавала само минималне стандарде које су државе морале поштовати приликом одлучивања о азилу; ОЈ ЕУ, 2005, L326/13.

уједначено поступање, без обзира која чланица ЕУ води тај поступак.⁸ Директива допушта чланицама да примене процедурална правила која су повољнија за подносиоца захтева, али не смеју ићи испод утврђених стандарда.⁹

Циљ поступка покренутог захтевом за азил јесте утврђивање да ли држављанин треће државе или лице без држављанства¹⁰ испуњава услове за стицање статуса избеглице¹¹ прописане Директивом 2011/95 о условима за добијање међународне заштите. Лице које је иницирало тај поступак има статус „подносиоца захтева за азил“ и то све док надлежни национални орган не донесе коначну одлуку по том захтеву. Уколико се у поступку утврди да лице испуњава услове из Директиве 2011/95, оно ће добити статус избеглице, на основу чега стиче право останка у тој држави чланице и уживања свих права гарантованих поменутом директивом. Уколико, пак, захтев апликанта буде одбијен, он је обавезан да напусти територију те чланице ЕУ.

Директива 2013/32 уређује бројна питања везана за поступак одлучивања о захтеву за азил, као што су покретање поступка, ток редовног првостепеног поступка, посебне првостепене процедуре и жалбени поступак. Управо ће та питања бити предмет анализе у овом раду. Поред тога, дужна пажња биће посвећена и одређивању државе надлежне за поступање по захтеву за азил јер је и то питање важно за вођење овог поступка.

На избор теме овог рада утицала је избегличка и мигрантска криза у Европи, чији врхунац је достигнут прошле године. У намери да заштите своје политичке, економске и социјалне интересе, неке државе чланице ЕУ су предузимале различите мере како би спречиле долазак великог броја тражилаца азила на своју територију. При томе се често постављало питање усклађености тих мера са прописима ЕУ, тако да представљање процедуралних правила Уније о азилу може послужити као основа за оцену легалности предузетих мера. Због ограниченог простора, у овом раду је пажња посвећена само Директиви о поступку и неким правилима

8 Велика Британија и Ирска су искористиле „клаузулу *opt out*“, тако да нису везане Директивом 2013/32, али су остале везане ранијом Директивом 2005/85. Данска је оба пута искористила поменуто клаузулу, тако да се на њу не односи ни једна ни друга директива.

9 Чл. 5.

10 Чл. 26 Директиве. Као што се може видети, правила ове директиве, као и осталих аката ЕУ из области азила, не односе се на грађане ЕУ.

11 Азил треба разликовати од статуса избеглице, јер први појам представља институт заштите, док се други односи на једну категорију особа која је корисник такве заштите (Gil-Bazo, 2015: 4).

нераскидиво повезаним са њеном применом, док ће остала правила ЕУ о азилу бити предмет анализе у неком од будућих радова.

2. Покретање поступка

Поступак за добијање азила покреће се захтевом заинтересованог лица упућеног државним органима неке од чланица ЕУ. Директива 2013/32 прави разлику између саопштавања захтева за азил државним органима (енг. „*making application*“), регистрације захтева (енг. *registration of application*) и подношења захтева за азил (енг. *lodging application*), мада нигде не даје појашњење тих израза.

Захтев за азил може бити саопштен (изнет) државним органима у било којој форми – усмено, писано или на неки други начин који изражава начелну намеру лица за тражење заштите (ECRE, 2014: 10). При томе, особа уопште не мора употребити израз „азил“ или „избеглица“. Тај захтев мора бити изнет на територији чланице ЕУ, укључујући ту и границе, транзитне зоне и територијалне воде.¹² Не постоји могућност саопштавања захтева у дипломатским представништвима државе у иностранству.¹³ Захтев за азил може бити изнет директно државном органу надлежном за регистрацију захтева за азил (уколико лице у том моменту има приступ таквом органу) или, пак, другом државном органу од кога се очекује да прима такве захтеве (полиција, гранична полиција, имиграционе службе, службеници у притворима).¹⁴ Од момента изношења захтева, лица стичу статус тражиоца азила (подносиоца захтева, апликанта), на основу чега аутоматски имају право на материјалне услове прихвата предвиђене Директивом 2013/33.¹⁵ Укратко, држава где је изнет захтев за азил мора

12 Чл. 3(1) Директиве.

13 Овај услов представља велики проблем за лица која намеравају да траже азил јер она најчешће не могу остварити право на легалан улазак у ЕУ (добјање визе), већ су приморана да илегално уђу у неку државу чланицу. Најновија пракса подизања ограда на границама и појачане патроле смањују могућност илегалног преласка државних граница. Међутим, онемогућавање уласка потенцијалних тражиоца азила на територији неке државе представља кршење принципа *non refoulement*. (Stoyanova, 2008: 6).

14 Ови органи морају бити оспособљени да мигранту пружи информације о томе где и како може изнети захтев за азил. Чл. 8 Директиве експлицитно обавезује државе да лицима у притвору, на граничним прелазима или транзитним зонама за која се закључи да желе тражити азил, пружи све потребне информације о поступку тражења азила.

15 Чл. 17(1).

тим лицима дозволити право останка на њеној територији¹⁶ и обезбедити одговарајући животни стандард.

Директива ништа не говори о року у ком захтев за азил треба бити саопштен, али се очекује да заинтересовано лице учини то што је пре могуће.¹⁷ Међутим, уколико је у питању лице које је илегално ушло у државу чланицу ЕУ (што је врло честа ситуација),¹⁸ оно ту намеру мора саопштити државним органима одмах чим се нађе на њеној територији. У противном, неће имати никакав правни основ за останак у тој држави, што га излаже ризику да буде депортовано.

Регистрација захтева представља чин којим државни органи писаним путем потврђују да је неко лице саопштило захтев за азил. Регистрација доприноси повећању правне сигурности (Ippolito, Velluti, 2011: 53), јер се њоме потврђује да лице има статус тражиоца азила, а самим тим и право останка на територији те државе и уживање бенефиција гарантованих директивама бр. 2013/32 и 2013/33. Уколико је изнет пред органом надлежним за регистрацију, захтев за азил мора бити регистрован у року од три радна дана а, ако је изнет пред другим органом, регистрација се мора извршити у року од шест радних дана. У случају постојања великог броја захтева за азил, рок за регистрацију је 10 радних дана.¹⁹

Државе су дужне да лицима која су саопштила захтев за азил „обезбеде стварну могућност“²⁰ да тај захтев што пре поднесу надлежним органима. Подношење захтева подразумева испуњење одређених административних формалности, које укључују попуњавање формулара, подношење докумената, узимање отисака прстију од апликаната²¹ и фотографисање. Моменат подношења захтева је важан јер се од тада рачунају рокови за

16 Опште је правило међународног права да се принцип *non-refoulement* мора поштовати одмах чим лице затражи азил.

17 Међутим, држава не сме одбацити или одбити захтев само због тога што га апликант није поднео у том року (чл. 10, ст. 1 Директиве). Одговорачење са подношењем захтева може умањити кредибилитет тог захтева и негативно утицати код одлучивања о одобравању заштите (UNHCR, 2001: 5).

18 Лица која су затражила азил не могу одговорати због илегалног преласка државне границе (чл. 31 Конвенција о положају избеглица). Међутим, она ће бити одговорна уколико приликом преласка користе фалсификована документа.

19 Чл. 6(1) и (5) Директиве.

20 Оваква формулација обавезује државу да буде проактивна и предузме све потребне мере како би олакшала подношење захтева за азил, што представља значајно побољшање у односу на претходну верзију ове директиве (Peers, Moreno-Lax, Garlick, Guild, 2015: 227).

21 Ова обавеза је прописана чл. 9 Регулative 603/2013.

остваривање одређених права.²² Уколико лице не поднесе захтев што је пре могуће, то се може протумачити као имплицитно одустајање од изнетог захтева.²³

3. Одређивање државе надлежне за одлучивање о захтеву за азил

Пре него што се приступи испитивању поднетог захтева за азил, мора се одредити која држава чланица ЕУ је надлежна за одлучивање о том захтеву. У том поступку се испитује да ли о захтеву треба одлучивати држава чланица у којој се налази апликант који је код ње поднео захтев за азил или је пак за то надлежна нека друга чланица. Правила о одређивању надлежне државе садржана су у Регулативи 604/2013 (тзв. Даблинска регулатива III),²⁴ која је заменила ранију Регулативу из 2003. године.²⁵

Циљ даблинских правила је установљење таквог поретка у коме тражилац азила свој захтев треба поднети само у једној држави чланици ЕУ. Намера је да се угроженим лицима онемогући истовремено тражење азила у већем броју чланица ЕУ,²⁶ што она практикују како би повећала шансу за добијање азила (енг. *asylum shopping*) (Cherubini, 2015: 135).

Даблинска регулатива унапред утврђује која ће од 28 чланица бити надлежна за одлучивање о азилу. Тиме се апликанти спречавају да бирају државу у којој се „лакше“ добија азил или која нуди боље услове пријема и више процедуралне стандарде (Mogeno-Lax, 2012: 2). Истовремено, такав систем елиминише постојање „избеглица у орбити“ (Ohlsson, 2015: 32), тј. спречава неоправдано одбијање држава чланица да одлучују о захтеву, што би приморало тражиоце азила да круже од једне до друге државе чланице ЕУ, покушавајући да пронађу државу која ће пристати да одлучује о њиховом захтеву (Battjes, 2006: 388). На тај начин Даблинска регулатива остварује два циља – спречава апликанте да злоупотребе право

22 У року од 3 дана мора се издати документ који потврђује његов статус тражиоца азила и омогућава останак у тој држави (чл. 6 Директиве 2013/33). То је врло важно, јер, како је нагласио Европски суд за људска права, „недостатак информација је главна сметња за приступ процедури за остваривање права на азил“ (Case M.S.S. v. Belgium and Greece, para. 304; Case Hirsi Jamaa and Others v. Italy, para. 204).

23 Чл. 6(2) Директиве.

24 Поред 28 чланица ЕУ, даблинска правила о одређивању надлежне државе примењују се и на Швајцарску, Норвешку, Исланд и Лихтенштајн.

25 Регулатива 343/2003, ОЈ ЕУ, 2003, L 50/1.

26 Овде се може радити о симултаним или сукцесивним захтевима за азил.

на подношење захтева за азил и гарантује ефикасан приступ процедури за остваривање права на азил.²⁷

У основи, свим досадашњим даблинским актима предвиђено је да о захтеву за азил одлучује држава чланица кроз коју је тражилац азила ушао у ЕУ („прва држава чланица“), уз одређене изузетке који се односе на малолетна лица и лица чији чланови породица већ бораве у ЕУ. Дакле, захтев за азил се примарно подноси у држави преко које је тражилац азила ушао у ЕУ. Циљ овог правила је да чланица која има највећи „допринос“ за улазак тражиоца азила на простор ЕУ буде одговорна за разматрање његовог захтева.²⁸

Даблинска регулатива III прописује да се код одређивања „прве државе чланице“ примењује следећи редослед: а) држава која је издала визу или дозволу боравка; б) држава у коју је апликант ушао илегално (ова држава

27 За функционисање механизма надлежности установљеног Даблинском регулативом III врло је важан и систем Eurodac. То је систем за прикупљање и упоређивање отисака прстију тражилаца азила и илегалних имиграната у ЕУ. Састоји се од централне базе података и система за електронски пренос података између држава чланица и централне базе. Приликом подношења захтева за добијање азила, надлежни органи држава чланица узимају отиске свих 10 прстију апликаната старијих од 14 година 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 азила. Функционисање Eurodac-а данас је регулисано Регулотивом 603/2013.

28 Масовни илегални прилив сиријских држављана у Грчку, који су тамо стизали преко Турске, створио је велике проблеме тој чланици ЕУ, али и читавој Унији. Како би се тај проблем ублажио, ЕУ и Турска су постигле споразум о предузимању већег броја мера усмерених на решавање тог проблема. Крајем новембра 2015. године ови актери су се сагласили да активирају Заједнички акциони план, договорен 15. октобра 2015. године (EU-Turkey Joint Action Plan, European Commission, MEMO/15/5860), а заједничком изјавом од 18. марта 2016. године договорене су додатне мере (EU-Turkey statement, 18 March 2016, General Secretariat of the Council, Press release, 144/16, 18/03/2016). Заједничким акционим планом Турска се обавезала да предузме следеће мере: ојача своју обалну стражу; региструје мигранте на својој територији и изда им документа; појача њихову привремену заштиту; омогући њихов приступ школовању, здравственој заштити и тржишту рада. С друге стране, ЕУ се обавезала да пружи финансијску и хуманитарну помоћ Турској за спровођење наведених мера. Договором од 18. марта, између осталог, договорено је: враћање новопридошлих илегалних миграната који из Турске стигну на грчка острва, уз потпуно поштовање принципа *non-refoulement* и гаранција садржаних у Директиви ЕУ о поступку бр. 2013/32; слање из Турске у ЕУ онолико Сиријаца колико са грчких острва буде враћено у Турску (правило 1 за 1); предузимање мера од стране Турске како би се спречило стварање нових мигрантских рута ка ЕУ; предузимање заједничких мера ЕУ и Турске за побољшање хуманитарних услова у Сирији, нарочито у областима близу турске границе. Заузврат, ЕУ се обавезала да унапреди царинску унију са Турском и убрза визну либерализацију за грађане те државе.

губи надлежност кад протекне 12 месеци о илегалног уласка); в) држава у којој је апликант провео последњих пет месеци а, ако је у том последњем петомесечном периоду живео у више држава, онда последња држава његовог становања; г) држава у коју је држављанин треће земље ушао јер му за њу није била потребна виза; или д) држава на чијем аеродрому је апликант поднео захтев за азил. Када на основу наведених критеријума није могуће одредити надлежну државу чланицу, за одлучивање ће бити надлежна држава у којој је поднет захтев.²⁹ Ипак, држава која је према овим правилима надлежна за разматрање захтева биће ослобођена те надлежности уколико апликант проведе ван њене територије више од три месеца или уколико друга чланица ЕУ том лицу изда документ о боравку.³⁰

Као што је речено, од ових општих правила постоје и изузеци. Први изузетак, базиран на породичним везама, примењује се у две ситуације. Уколико су подносиоци захтева малолетници или лица чији се чланови породице или рођаци већ легално налазе у ЕУ, о њиховом захтеву не одлучује држава која би била надлежна према напред наведеним критеријумима, већ држава чланица у којој живе чланови њихове породице, односно рођаци.³¹ Такође, када истовремено или у приближно исто време захтеве подносе чланови исте породице, о њима одлучује држава која је одговорна за прихват највећег броја чланова те породице а, ако таква држава не постоји, онда је надлежна држава која одлучује о захтеву за азил најстаријег члана породице.³² Други изузетак односи се на издржавана лица, и према њему о захтеву за азил одлучује држава у којој се налазе издржаваоци или издржавана лица а све у циљу њиховог спајања.³³

Може се видети да су даблински критеријими за одређивање надлежне државе објективне природе. Приликом њиховог утврђивања у обзир нису узете евентуалне „тесне везе“ апликанта са неком чланицом ЕУ, нити особености које би довеле до његовог лакшег интегрисања у тој држави (Maiani, 2016: 104–105), попут знања језика, ранијег боравка у њој, сличног система школовања, културолошке сличности и др. (McDonough, Kmak, Selm, 2008: 6).

Даблинска регулатива III садржи значајну новину која доводи до одступања од примене утврђеног редоследа надлежности. Наиме, чл. 3 не допушта држави на чијој територији се налази тражилац азила да га

29 Чл. 3(2), 7 и 12–15.

30 Чл. 19 Регулative 604/2013.

31 Чл. 8–10 Регулative 604/2013.

32 Чл. 11 Регулative 604/2013.

33 Чл. 16 Регулative 604/2013.

шаље у државу чланицу која би по утврђеном редоследу била надлежна за одлучивање о његовом захтеву, ако би он тамо био изложен нехуманом или понижавајућем поступању.³⁴ Уколико би у свакој од потенцијално надлежних држава апликант био изложен таквом поступању, о захтеву ће одлучивати управо држава у којој се он тренутно налази. Може се видети да чл. 3 Регулative 604/2013 укида дотадашњу презумпцију поштовања људских права од стране држава чланица ЕУ и еродира њихов однос међусобног поверења (Mitsilegas, 2014: 197).

На крају, треба рећи да држава чланица може добровољно преузети надлежност и одлучити о било ком захтеву за азил који јој је поднет.³⁵ То је тзв. клаузула суверености или „дискрециона клаузула“ која омогућава држави да одлучи о поднетим захтевима, иако, према наведеним критеријумима из Даблинске регулативе III, она нема ту обавезу. Поред тога, држава чланица може добровољно прихватити надлежност и из хуманитарних обзира, нарочито због породичних или културолошких разлога („хуманитарна клаузула“).³⁶

Може се видети да подношење захтева за азил у некој држави чланици ЕУ не значи да ће га баш она разматрати и одлучивати о давању азила. Уколико држава у којој се апликант налази утврди да она није надлежна за одлучивање о азилу, већ нека друга чланица ЕУ, онда ће се извршити трансфер апликанта у чланицу која је по даблинским критеријумима надлежна за разматрање захтева.³⁷

4. Првостепени поступак

Када се према даблинским правилима утврди држава надлежна за одлучивање о захтеву за азил, она спроводи првостепени поступак у ком испитује поднети захтев. То испитивање се врши у редовном поступку, осим уколико не постоје разлози за вођење неког од посебних поступака.

Треба рећи да право ЕУ не одређује који ће државни органи бити надлежни за одлучивање о захтеву за азил, како код редовног, тако ни код посебних

34 Ово одступање је унето због пресуда које су Европски суд за људска права и Европски суд правде донели против држава чланица ЕУ које су на основу Даблинске регулативе тражиоце азила враћале у „прву државу“ чланицу где су били изложени нехуманим условима (Ђукановић, 2015: 39; Mallia, 2011: 107–128; Garlick, 2015: 125–126).

35 Чл. 17(1) Регулative 604/2013.

36 Чл. 17(2) Регулative. Овде се мисли на случајеве који већ не потпадају под неку ситуацију наведену у чл. 8–11 и чл. 16 Даблинске регулативе III у којима постоји обавезна надлежност држава.

37 Чл. 20–25 Регулative 604/2013.

поступака. Одређивање надлежних органа је препуштено државама чланицама, уз захтев да располажу потребним капацитетима, укључујући постојање потребног броја оспособљеног особља.³⁸

Уколико апликант изричито или прећутно одустане од свог захтева, орган одлучивања ће обуставити поступак или одбити захтев.³⁹

4.1. Редовни поступак

Директива 2013/32 предвиђа низ општих гаранција које морају бити испоштоване у редовном поступку, како би одлучивање о захтеву резултирало доношењем правичне одлуке. Свакако да је међу њима најважније право апликанта да остане на територији државе чланице док не буде донета првостепена одлука о његовом захтеву.⁴⁰ Међутим, то право останка не даје тражиоцу азила право на добијање боравишне дозволе.⁴¹ Поред тога, чл. 12 пружа и низ процесних гаранција, захтевајући од држава да: а) информишу апликанта о његовим правима и обавезама у поступку и последицама неиспуњавања обавеза; б) обезбеде преводиоца за комуницирање са апликантом; в) дозволе комуникацију апликанта са *UNHCR*-ом и другим организацијама; г) омогуће апликанту и његовом заступнику приступ релевантним информацијама; д) доставе апликанту или његовом заступнику писане одлуке, при чему негативне одлуке морају садржати образложење и поуку о правном леку.

С друге стране, подносилац захтева има и одређене обавезе, као што су: појављивање пред надлежним органима, подношење докумената које поседује, давање информација о свом тренутном пребивалишту, омогућавање претреса и прегледа ствари које поседује, допуштање фотографисања и снимања усмених изјава.⁴²

Редовна процедура отпочиње спровођењем интервјуа (личног разговора) са подносиоцем захтева за азил, што је према Директиви из 2013. године обавезна фаза у поступку.⁴³ Интервју може бити изостављен једино уколико

38 Чл. 4 Директиве.

39 Чл. 27 и 28 Директиве.

40 Само у два случаја држава може одступити од овог правила, и то уколико: а) апликант поднесе накнадни захтев за азил или супсидијарну заштиту, или б) чланица има обавезу да екстрадира апликанта другим државама или међународним судовима (чл. 9, ст. 2).

41 Чл. 9 Директиве.

42 Чл. 13 Директиве.

43 Интервју је регулисан чл. 14–17 Директиве.

орган одлучивања већ има довољно доказа на основу којих може донети одлуку о одобравању азила или ако обављање разговора није могуће због трајних здравствених проблема апликанта.⁴⁴ Спровођење интервјуа је обавеза за државу, али и за апликанта. Неоправдано изостајање са интервјуа држава може протумачити као прећутно одустајање од захтева.⁴⁵ Уколико пропуштање интервјуа не буде протумачено као одустајање од захтева, државе ће донети одлуку о захтеву за азил, узимајући у обзир и чињеницу да је апликант неоправдано пропустио интервју.⁴⁶

Интервју са апликантом је поверљиве природе. Током разговора треба створити услове који ће апликанту омогућити да целовито изнесе разлоге због којих је поднео захтев. У том циљу држава треба обезбедити да: а) разговор, по правилу, води лице истог пола које има способност да узме у обзир личне карактеристике апликанта (пол, културно порекло, припадност некој рањивој групи); б) особа која води разговор не носи војну или полицијску униформу; в) присуство преводиоца. Током интервјуа се води записник или транскрипт разговора, а може се вршити и његово снимање. Апликанту се мора омогућити да изнесе примедбе на записник, односно транскрипт.

Поред интервјуа, орган одлучивања може организовати здравствени преглед апликанта у циљу утврђивања доказа који указују на прогон или тешке повреде.⁴⁷

У првостепеном поступку захтеви се разматрају појединачно, објективно и непристрасно, како би се утврдило да ли лице испуњава услове за стицање статуса избеглице. Поред процесних гаранција из чл. 12 Директиве, апликант у првостепеном поступку има право на бесплатне правне информације, под условом да нема финансијских средстава за самостално прибављање тих информација.⁴⁸

У циљу обезбеђења правне сигурности, Директива утврђује рокове за доношење првостепене одлуке.⁴⁹ По правилу, првостепени поступак се мора окончати у року од шест месеци од подношења захтева. Тај рок може бити продужен за додатних девет месеци из следећих разлога:

44 То је једно од унапређења у односу на ранију верзију ове Директиве, која је предвиђала шири круг изузетака (Toscano, 2013: 31).

45 Чл. 28(1)а Директиве.

46 Чл. 14(3) и (5) Директиве.

47 Чл. 18 Директиве.

48 Чл. 19 и 21(2) Директиве.

49 Чл. 31(3-6).

а) појаве сложеног чињеничног или правног питања у поступку; б) неблагоприятног испуњавања обавеза од стране подносиоца захтева; или, в) постојања великог броја истовремених захтева за азил. Изузетно, уколико је то неопходно ради одговарајућег и целовитог разматрања захтева, напред наведени 6-месечни и 15-месечни рок може бити продужен за додатна три месеца. Директива допушта и да поступајући орган одложи доношење првостепене одлуке уколико није сигуран да ли је стање у земљи порекла апликанта само привременог карактера. Међутим, у сваком случају првостепени поступак мора бити окончан у року од 21 месеца од подношења захтева.

Првостепеном одлуком утврђује се да ли подносилац захтева за азил испуњава услове за добијање статуса избеглице наведене у чл. 4–12 Директиве 2011/95. Уколико се утврди да лице не испуњава услове за стицање статуса избеглице, онда се испитује да ли оно можда испуњава услове за остваривање супсидијарне заштите.⁵⁰ Првостепена одлука се у писаној форми доставља подносицу захтева а, ако је негативна, мора бити образложена и садржати поуку о правном леку.⁵¹

4.2. Посебне процедуре

Поред опште, постоји и неколико посебних процедура које државе могу спровести приликом одлучивања о азилу, и то: приоритетна процедура (чл. 31, ст. 7), испитивање прихватљивости захтева (чл. 33), убрзана процедура (чл. 31, ст. 8) и процедура на граници (чл. 43). Треба нагласити да и код посебних процедура морају поштовати основне гаранције из главе II Директиве.

4.2.1. Приоритетна процедура

Директива пружа могућност државама да приликом одлучивања приоритет дају појединим захтевима за азил. Државе могу дати предност једним захтевима и одлучити о њима пре него о неким другим, иако би о тим другим захтевима по редоследу њиховог подношења требало раније одлучивати. У чл. 31(7) је наведено да се приоритетно одлучивање може применити уколико је вероватно да је захтев основан или је захтев поднет од лица са посебним потребама. Држава има дискреционо право да одлучи хоће ли у национално законодавство уградити приоритетну процедуру. Државе у којим постоји приоритетна процедура могу из ње

⁵⁰ Чл. 10(2) Директиве. Лицу се може одобрити супсидијарна заштита ако испуњава услове из чл. 15 Директиве 2011/95/ЕУ (Раичевић, 2015: 19).

⁵¹ Чл. 11(1) и (2) Директиве.

изоставити интервју уколико се позитивна одлука може донети на основу већ прикупљених чињеница.

Приоритетна процедура се примењује како би се појединим подносиоцима захтева што пре признао статус избеглице. У неколико држава ЕУ примењује се приоритетна процедура заснована на претпоставци основаности захтева уколико је он поднет од стране лица која долазе из одређених држава (нпр. Сирија, Ирак).⁵² Поред приоритетних процедура базираних на претпоставци да су захтеви грађана појединих држава основани, у неким чланицама ЕУ приоритетно се одлучује и о захтевима лица која припадају рањивим групама. Као примере за то можемо навести Мађарску, Италији и Малту које на тај начин поступају са захтевима малолетника без пратње (AIDA, 2015: 82).

4.2.2. Процедура испитивања прихватљивости захтева

Директива предвиђа одређене случајеве када држава није дужна да се упушта у меритум захтева за азил, већ га може одбацити као неприхватљив (недопуштен).⁵³ У чл. 33 наведено је пет таквих случајева, и то: а) када је друга чланица ЕУ признала апликанту право на азил (или супсидијарну заштиту); б) уколико је апликант добио азил у некој држави нечланици ЕУ; в) уколико апликант долази из државе која се сматра сигурном земљом; г) уколико је апликант поднео поновни захтев без изношења нових чињеница; или д) када је у питању захтев за азил поднет од издржаваног лица које се већ сагласило да његов случај буде део захтева поднетог у име тог лица од стране особе која га издржава. Наведена листа случајева је затворена, тако да је државе не могу ширити својим националним законодавством. Може се видети да се ова процедура спроводи уколико апликант већ ужива међународну заштиту у некој другој држави или је очигледно да му међународна заштита није ни потребна.

Уколико се утврди недопуштеност захтева, држава неће имати обавезу испитивања меритума захтева. Међутим, током овог поступка апликанту

52 Различити су рокови у којима се окончава приоритетна процедура. На пример, у Грчкој за апликанте из Сирије који имају идентификациона документа она се окончава истог дана када поднесу захтев, док у Холандији та процедура траје четири дана (AIDA, 2015: 81).

53 Државе могу поступити на тај начин, али се могу одредити да и у тим ситуацијама примене редовну процедуру.

се мора дати могућност да кроз интервју изнесе конкретне околности свог случаја, осим уколико је у питању поновни захтев за азил.⁵⁴

4.2.3. Убрзана процедура

Код убрзане процедуре рок за доношење одлуке је краћи него код редовне процедуре (Repeman, 2013: 724), што се може постићи „увођењем краћих, али разумних рокова за одређене процесне радње“.⁵⁵ На пример, могу се скратити рокови за подношење захтева, за припрему интервјуа, за консултовање са правним заступником, као и за жалбе.

Директива наводи 10 случајева у којима се може водити убрзана процедура, и то ако је: а) апликант приликом подношења захтева покренуо једино питања која нису релевантна за утврђивање његовог заштићеног статуса; б) апликант дошао из сигурне земље порекла; в) апликант обмануо органе подношењем лажних докумената или информација о свом идентитету и држављанству; г) вероватно да је апликант злонамерно уништио или отуђио личне исправе које би помогле приликом утврђивања његовог идентитета или држављанства; д) апликант дао очигледно недоследне, супротне, лажне или слабо вероватне изјаве, због чега је његов захтев за азил очигледно неуверљив; ђ) апликант поднео недопуштени накнадни захтев за међународну заштиту; е) апликант поднео захтев само како би одложио или онемогућио извршење одлуке о протеривању; ж) апликант незаконито ушао на државну територију чланице ЕУ или је у њој продужио боравак, а без оправданог разлога се у најкраћем року није јавио државним органима или поднео захтев за међународну заштиту; (з) апликант одбио давање отисака прстију; или, и) апликант због озбиљних разлога опасан за националну безбедност или јавни ред државе чланице ЕУ. Може се видети да државе имају могућност да спроведу убрзану процедуру уколико су у питању очигледно неосновани захтеви за азил. Код захтева за азил поднетог од стране малолетника без пратње или лица која су била изложена мучењу, силовању или другим облицима тешког насиља, убрзана процедура се може применити само у изузетним ситуацијама.⁵⁶

54 Неки сматрају да изостављање интервјуа и у тој ситуацији није добро, јер се апликанту ускрађује могућност да усмено изнесе доказе који нису били погодни за изношење у писаној форми (ECRE, 2014: 19, 40).

55 Преамбула Директиве, пара. 20.

56 Чл. 25(б)а и чл. 24(3) Директиве.

4.2.4. Процедура на граници

Државама чланицама је допуштено да у одређеним ситуацијама процедуру одлучивања о захтеву за азил спроведу на самој граници или у транзитним зонама. Према чл. 43 Директиве, државе могу применити такав поступак уколико постоји неки од пет разлога из чл. 33 за вођење поступка за испитивање прихватљивости захтева или нека од 10 ситуација за примену убрзане процедуре из чл. 31(8) Директиве.⁵⁷ Дакле, на граници се може утврђивати допуштеноост захтева, али и његова основаност.

Код ове процедуре, подносиоцу захтева се не допушта улазак на државну територију, већ се током трајања поступка задржава на граници или у транзитним зонама. Пошто се ова процедура најчешће спроводи у транзитним или међународним зонама на аеродромима и лукама,⁵⁸ одбијање уласка код ове процедуре представља правну фикцију јер се подносилац захтева, у ствари, већ налази на територији поступајуће државе и она над њим остварује пуну јурисдикцију (Cornelisse, 2016: 74).

Пракса је показала да државе приликом примене процедуре на граници аутоматски одређују притвор подносиоцима захтева. Због тога, али и због немогућности адекватног испитивања поднетог захтева, државама се препоручује да не примењују процедуру на граници, већ да лица прихвате на своју територију и омогуће им истинско остваривање заштите признате правом ЕУ (ECRE, 2014: 48). Уколико, ипак, одлуче да користе процедуру на граници, државе не треба да је примењују за испитивање суштине захтева (ситуације из чл. 31, ст. 8), већ треба да је ограниче на испитивање допуштеноости захтева (разлози из чл. 33) (ECRE, 2014: 48).

По правилу, процедура на граници се мора окончати у року од четири седмице а, уколико се то не деси, држава мора дозволити подносиоцу захтева улазак на њену територију и приступ редовној процедури за остваривање права на азил. Међутим, у случају доласка великог броја тражиоца азила на границе једне државе чланице,⁵⁹ могуће је одступање од овог рока.

⁵⁷ Једино у ових 15 ситуација које потпадају под домашај чл. 43 Директиве држава чланица ЕУ може тражиоцу азила ускратити улазак на своју територију, а у свим другима ситуацијама дужна је да му то омогући (Cornelisse, 2016: 80).

⁵⁸ Државе не примењују ову процедуру код преласка копнене границе због недостатка центара на граничним прелазима у којима би били смештени апликанти док чекају одлуку о свом захтеву.

⁵⁹ Директива не прецизира значење израза „велики број“, тако да је тумачење тог израза препуштено државама, што може довести до злоупотреба и неуједначености.

Као и убрзана процедура, и процедура на граници по захтевима поднетим од стране малолетника без пратње или лица која су била изложена мучењу, силовању или другим облицима тешког насиља, може бити примењена само у изузетним ситуацијама.⁶⁰

5. Жалбени поступак

Чл. 46 Директиве гарантује подносиоцима захтева за азил право на делотворан правни лек. Експлицитно је предвиђено да о правном леку мора одлучивати суд. Директива не одређује врсту правних лекова, већ то препушта државама чланицама. Такође, нису прописани ни жалбени рокови, али се од држава захтева да утврде разумне рокове који не смеју онемогућити или учинити посебно тешким остваривање права на правни лек.

Подносиоци захтева за азил имају право да оспоравају: одлуку о неприхватљивости захтева, одлуку о неоснованости захтева, одлуку донету на граници или у транзитним зонама и одлуку о обустављању поступка због тога што апликант долази из сигурне треће земље. Такође, правни лек мора бити доступан и апликантима којима је призната супсидијарна заштита, али им је одбијено признавање статуса избеглице.

Директива 2013/32 намеће обавезу државама да дозволе апликанту останак на њиховој територији до истека жалбеног рока а, ако је правни лек поднет, онда до окончања другостепеног поступка. Чл. 46(б) садржи одређене изузетке у којима не постоји аутоматско право останка на територији државе чланице ЕУ током жалбеног поступка. Ипак, и у тим ситуацијама жалбени суд може дозволити апликанту да остане на територији државе чланице. Коректно коришћење ове могућности спречиће враћање подносиоца захтева за азил у државу где му прети опасност од прогона (UNHCR, 2013: 4).

Апликанту који не може да финансира своје заступање, у жалбеном поступку мора бити обезбеђена бесплатна правна помоћ и заступање, осим уколико надлежно тело сматра да жалба нема реалних шанси за успех.⁶¹ Овим је учињен значајан напредак у односу на ранију Директиву, код које је пружање правне помоћи било препуштено вољи држава. Међутим, и садашње решење може знатно отежати остваривање права на бесплатну правну помоћ јер је држави препуштено да процењује потенцијалну успешност жалбе, без постојања неких објективних критеријума. Такво правило може озбиљно нарушити право апликанта на приступ правосуђу,

60 Чл. 25(б)а и чл. 24(3) Директиве.

61 Чл. 20 Директиве.

нарочито у ситуацији када је његов захтев одбачен или одбијен у убрзаном поступку или поступку одлучивања о прихватљивости (AIDA, 2013: 39).

У садашњем европском систему азила о жалбама одлучују национални судови, што може довести до неуједначене праксе међу државама. Због тога неки предлажу стварање заједничког европског жалбеног суда за азил, који би допринео униформној примени легислативе ЕУ у области азила (Pascouau, 2014: 23).

6. Закључак

Директивом 2013/32 установљени су заједнички стандарди које органи државачланица морају поштовати током одлучивања о поднетим захтевима за азил. Главни циљ Директиве је хармонизација националних прописа, како би се омогућило уједначено поступање приликом одлучивања о азилу. Овим актом учињен је помак унапред, јер се уместо ранијих минималних, установљавају заједнички стандарди за поступак одлучивања о азилу. Ипак, поновно прибегавање директиви, а не регулативи, показује да у ЕУ још увек не постоји спремност за истинску хармонизацију у овој сфери.

Државе су коректно имплементирале Директиву у своје националне правне системе, чиме је остварено нормативно уједначавање процедуралних правила о азилу. Државе су и у пракси поштовале стандарде из Директиве, уз одређена одступања која су се углавном односила на поштовање рокова за регистрацију захтева за азил, правовремено спровођење интервјуа и пружање правне помоћи, нарочито у поступцима вођеним у аеродромским и лучким транзитним зонама.

Много више проблема било је код примене неких других прописа који имају додирних тачака са поступком одлучивања о захтеву за азил. Ту се пре свега мисли на спречавање уласка лица из угрожених земаља на територију неких држава чланица ЕУ, чиме им је онемогућено подношење захтева и приступ процедури за утврђивање испуњености услова за добијање азила. Такође, озбиљан проблем представљало је и (не)функционисање даблинског система за одређивање надлежне државе за одлучивање о захтеву за азил у условима масовног прилива угрожених лица. Даблинска правила пребацују одговорност за одлучивање о захтевима за азил на чланице на спољним границама ЕУ, чиме се одступа од принципа солидарности, што често доводи до непотребног одуговлачења и стварања бројних проблема за тражиоце азила и чланове њихових породица. Све ове слабости су испливале на површину током избегличке и мигрантске кризе, нарочито током 2015. године. Готово је сигурно да треба очекивати реформу постојећих правила, нарочито оних која одређују државу надлежну за одлучивање о захтеву за азил.

Литература

AIDA, (2013). *Not There Yet: An NGO Perspective on Challenges to a Fair and Effective Common European Asylum System. Annual Report 2012/2013*

AIDA, (2015). *Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis. Annual Report 2014/2015*

Battjes, H. (2006). *European Asylum Law and International Law*. Leiden

Case *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Application No. 30696/09, Judgment of 21 January 2011

Case *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, Application No. 27765/09, Judgment of 23 February 2012

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

Cornelisse, G. (2016). Territory, Procedures and Rights: Border Procedures in European Asylum Law. *Refugee Survey Quarterly*. 1(35). 74–90

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 EU, 2013, L 180/60

Ђукановић, А. (2015). Заштита људских права тражилаца Азила и илегалних миграната – пракса Европског суда за људска права. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 71/2015. 33–60

ECRE, (2011). *Comments From The European Council On Refugees And Exiles on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive (COM(2011) 319 final)*

ECRE, (2014). *Information Note on 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)*. Brussels

EU-Turkey Joint Action Plan, European Commission, MEMO/15/5860

EU-Turkey statement, 18 March 2016, General Secretariat of the Council, Press release, 144/16, 18/03/2016

Garlick, M. (2015). International Protection in Court: The Asylum Jurisprudence of the Court of Justice of the EU and UNHCR. *Refugee Survey Quarterly*. 3(34). 107–130

Gil-Bazo, M.T. (2015). Asylum as a General Principle of International Law. *International Journal of Refugee Law*. 1(27). 3–28

- Ippolito, F. Velluti, S. (2011). The Recast Process of the EU Asylum System: A Balancing Act Between Efficiency and Fairness. *Refugee Survey Quarterly*. 3(30). 24–62
- Maiani, M. (2016). The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System?. In: Chetail, V. De Bruycker, Ph. and Maiani, F. (Eds.). *Reforming the common European asylum system: the new European refugee law*. Leiden: Brill-Nijhoff. 99–142
- Mallia, P. (2011). Case of M.S.S. v. Belgium and Greece: A Catalyst in the Re-thinking of the Dublin II Regulation. *Refugee Survey Quarterly*. 3(30).107–128
- McDonough, P. Kmak, M. Selm, J. (2008). *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered*. Brussels
- Mitsilegas, V. (2014). Solidarity and Trust in the Common European Asylum System. *Comparative Migration Studies*. 2(2). 181–201
- Moreno-Lax, V. (2012). Dismantling the Dublin system: M.S.S. v. Belgium and Greece. *European Journal of Migration and Law*. 1(14). 1–31
- Ohlsson, N. (2015). *Challenging the principle of solidarity in the Common European Asylum System*. Master Thesis, Lund: Lund University
- Pascouau, Y. (2014). *The future of the area of freedom, security and justice*. Discussion Paper, Brussels: European Policy Centre
- Peers, S. Moreno-Lax, V. Garlick, M. Guild, E. (2015). *Immigration and Asylum Law (Text and Commentary), Volume 3: EU Asylum Law*. Leiden-Boston: Brill –Nijhoff
- Раичевић, Н. (2015). Изградња заједничког европског система азила и његово прилагођавање масовном приливу миграната. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 71/2015. 13–32
- Reneman, M. (2013). Speedy Asylum Procedures in the EU: Striking a Fair Balance Between the Need to Process Asylum Cases Efficiently and the Asylum Applicant's EU Right to an Effective Remedy. *International Journal of Refugee Law*. 4(25). 717–748
- 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?*. IES Working Paper 7
- UNHCR. (2001). *Fair and Efficient Asylum Procedures*. EC/GC/01/12
- UNHCR. (2013). *Moving Further Toward a Common European Asylum System*. <http://www.unhcr.org/51b7348c9.pdf> (25. 3. 2016)

Nebojša Raičević, LL.D.

Associate Professor,

Faculty of Law, University of Niš

ASYLUM PROCEDURE IN EU LAW

Summary

Directive 2013/32/EU established the common standards which the EU Member States are obliged to incorporate into their national legislations in order to regulate the procedure for deciding on asylum applications. Asylum proceedings are to be carried out by national authorities but states are obliged to comply with the standards set out in this Directive. The asylum procedure is initiated upon the request of an interested party and its aim is to examine whether a third-country national or a stateless person has met the requirements for obtaining a refugee status. Before examining the justifiability of the asylum application, it is essential to determine which EU Member State is responsible for examining the application, which is established by applying the Dublin rules. If it is established that the state of the applicant's current location is not the state responsible for examining the asylum application, the applicant will be transferred to the respective state. Then, the responsible state is obliged to institute the first instance procedure and examine the submitted application within the prescribed time limits. The examination is carried out in a regular court proceeding, unless there are reasons for instituting a special proceeding (a priority procedure, an admissibility procedure, an accelerated procedure, and a border procedure).

Under this Directive, the applicant is guaranteed the right to remain in the territory of the deciding EU Member State, as long as the final decision at first instance is pending, and some other procedural guarantees aimed at ensuring that the decision on asylum has been rendered by observing the rules of fair proceedings. On the other hand, the applicant has certain obligations, the most important of which are the obligations to appear before the competent state authority, to submit the available documents, to agree to being photographed and fingerprinted, etc. If dissatisfied with the first instance decision, applicants may challenge the decision by filing an appeal with the competent national court. During the appeal proceedings, they have the right to remain in the territory of the EU Member States, except in cases involving a number of explicitly prescribed situations. If the asylum application is accepted by the final decision of the competent authority, the person acquires the legal status of a refugee and all the rights arising from that status. If the asylum application is denied, the person is obliged to leave the territory of that EU Member State.

Key words: European Union, asylum, Directive 2013/32/EU, asylum applicant, Dublin rules.