

*Јелена Тодоровић**

Институт за политичке студије, Београд

ПОЛИТИКА АЗИЛА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

Сажетак

Предмет овог рада јесте еволуција политике азила у Европској унији. Циљ рада јесте да укаже на значај који политика азила има у области слободe, безбедности и правде. Суштинска претпоставка од које полази аутор јесте да повећање броја тражиоца азила пресудно условљава развој политике азила. Користећи компаративно-дескриптивну методу, заједно са анализом садржаја, аутор покушава да одговори на следећа питања:

- како се развијала политика азила*
- које су то околности условиле њено пребацивање на комунитарни ниво*
- шта све треба урадити како би се формирао заједнички систем европског азила*

Кључне речи: Европска унија, политика азила, тражиоци азила, минимални стандарди, заједнички систем европског азила

1. ТЕОРИЈСКА РАЗМАТРАЊА АЗИЛА

Установа азила (од латинске речи *asylum* = склониште, уточиште) предвиђа заштиту коју држава даје појединцу који тражи

* Истраживач-приправник у ИПС, Београд

** Рад је настао у оквиру научног пројекта „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији“ (149057 Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

склониште на њеној територији.¹⁾ Из античког периода датирају корени ове установе – медитерански градови – државе, као и државе Блиског истока сматрале су азил привилегијом појединаца који су је уживали тако што би се склањали у храмове и светилишта за које се веровало да су под директном заштитом богова.²⁾ Питање азила се може посматрати на два начина: као хуманитарно и као безбедносно питање. У седишту хуманитарног аспекта стоји поштовање људских права - свако лице коме прети политички прогон или му се угрожавају основна људска права, може тражити азил у некој другој држави. Из хуманитарних разлога требало би свим лицима којима се објективно крше људска права одобрити статус азиланта. У последњих двадесетак година на азил се гледа више као на безбедносно питање. Чак је и Уговор из Мастрихта формално институционализовао овакво гледање на азил смештајући га у трећи стуб, стуб правосуђа и унутрашњих послова. Наиме, свако лице било оно илегални имигрант или потенцијални азилант, представља опасност по унутрашњу безбедност. Такође, повећана бројност, како политичких партија тако и разних ксенофобних покрета који се противе већем броју миграната и азиланата, показује да се на њих у Европи све више гледа као на безбедносни проблем. У прилог овој тврдњи иде и бројност насилних инцидената над азилантима у земљама ЕУ, посебно у Немачкој где је само 1992. године забележено 2277 случајева насиља над азилантима.³⁾

Европа има дугу традицију примања људи који су принуђени да напусте своје домове услед вихора рата или политичког прогона. Од завршетка другог светског рата до данас, могу се разликовати два велика таласа азиланата која су „запљуснула“ земље западне Европе. Први талас је директна последица другог светског рата. Са једне стране, уништене индустрије, нестабилна тржишта као и недостатак радне снаге у земљама западне Европе били су показатељи да је прилив људи ван њених граница неопходан; са друге стране, стална претња совјетском инвазијом у земљама иза „гвоздене завесе“ као и страх од политичког прогона, били су очигледни разлози да ови људи пронађу уточиште у западној Европи. Тако су земље западне Европе постале омиљена дестинација за

1) Смиља Аврамов, Миленко Крећа, „Међународно јавно право“, Савремена администрација, Београд, 2001. стр. 331

2) Смиља Аврамов, Миленко Крећа, „Међународно јавно право“, оп. цит. стр. 332

3) Wolfgang Bosswick, „Development of asylum policy in Germany“, Journal of Refugee Studies, p. 6, Vol. 13, No 1, 2000, p. 6

људе иза „гвоздене завесе“. Други талас се подудара са распадом Варшавског пакта и СССР - а као и турбулентним политичким дешавањима на простору бивше СФРЈ. Према извештају УНХЦР-а, број предатих захтева за азил у земљама Европске уније у периоду 1991-2001, потврђује претходну тезу о великој најезди азиланата у другом таласу (60% до 75% укупног броја предатих захтева у свету предато је у земљама Европске уније у периоду 1991-2001)⁴⁾.

Питање азила је другачије посматрано у различитим периодима. Услови за пријем азиланата као и целокупан однос појединих европских земаља према њима, зависили су, како од интензитета миграторних таласа, тако и од политичке воље земаља пријема. Стога се могу разликовати два периода у погледу односа земаља пријема према азилантима: први у коме доминира либералан приступ земаља чланица према азилантима који оквирно траје до друге половине осамдесетих година и други након тог периода до данас где доминира рестриктиван приступ према азилантима. Поређења ради 1992. године било је 570000 предатих захтева у свим земљама Европске уније док је 1996. године тај број значајно смањен и износи 213000.⁵⁾ Либералан приступ подразумева благодан однос земаља чланица према подносиоцима захтева за азилом у смислу релативно брзог стицања легалног боравка, као и лак приступ тржишту радне снаге. Рестриктиван приступ према азилантима директна је последица стања у коме су се нашле државе чланице у другој половини осамдесетих година прошлог века. Са једне стране, државе чланице биле су претрпане повећаним бројем захтева за азил, док им је са друге стране био смањен капацитет да на све те захтеве одговоре. У складу са таквим приступом, поједине државе су укинуле право на рад азилантима што је заједно са поштреним условима за стицање статуса азиланата, утицало на опадање броја подносилаца захтева у тим државама.

Све до усвајања Уговора из Мастрихта питање азила је било препуштено државама чланицама. Свака држава појединачно је имала сопствену регулативу у области азила, како у области која се тиче процедуре за решавање захтева тако и у погледу права која имају лица којима се одобри статус азиланата. Оно што је заједничко државама чланицама од настанка Европских заједница до данас јесте да све оне примењују одредбе Женевске конвенције о

4) Liza Schuster, „A comparative analysis of the asylum policy of seven European governments”, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 13, No 1, 2000, p. 4

5) Ибид., стр. 4

избеглицама, која је потписана 28. јула 1951. године, као и одредбе Протокола који је допунио ову конвенцију а потписан је 1967. године у Њујорку.

2. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ПОЛИТИКЕ АЗИЛА У ЕУ

Политика азила је дуго година била питање од другоразредног значаја у оквиру европске интеграције, иако је постојала реална потреба да се та политика хармонизује услед миграторних притисака и великог броја предатих захтева. У центар пажње она доспева средином осамдесетих година што коинцидира са јаким миграторним притиском из централне и источне Европе. Питање азила се на нивоу заједнице разматра од 1986. године када је у оквиру радне Групе за имиграцију формирана подгрупа за азил. Група се бавила испитивањем могућности за усклађивање регулатива држава чланица у овој области. Европска комисија утврдила је предлог директиве о азилу 1988. године и у њему је указала на потребу приближавања права држава чланица у овој области ради реализације унутрашњег тржишта. Овај предлог није предат Савету министара на разматрање због тога што није постојала политичка воља држава чланица да се питање азила решава на комунитарном нивоу.

Уговором из Мастрихта питање азила доспело је у новоформирану трећи стуб где је као и остала питања од заједничког интереса из области правосуђа и унутрашњих послова смештено у сегмент међувладине сарадње. Члан К1 Уговора из Мастрихта предвиђа да ће сарадња у области азила, између осталог, бити једна од области од заједничког интереса у домену слободног кретања људи.⁶⁾ Оно што је нарочито интересантно јесте да је питање азила у последњем моменту стављено на дневни ред Међувладине конференције која је претходила усвајању уговора из Мастрихта, и то на инсистирање Немачке која је у претходном периоду примила чак 58% свих захтева за азил поднетих у оквиру свих држава које су тада биле чланице Европских заједница.⁷⁾ Немачка је све до 1993. године имала либералан приступ азилу о чему говори и бројка од 438000 предатих захтева 1992. године.⁸⁾ Либералан приступ и број захте-

6) Treaty on European Union, čl.K1.st.1, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/hlm/11992M.html>

7) Милутин Јањевић, „Трећи стуб Европске уније - Сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова“, Службени лист СЦГ, Београд, 2003. стр. 181

8) Wolfgang Bosswick, „Development of asylum policy in Germany“, op. cit., p. 6

ва указују на то да је Немачка била не само претрпана захтевима већ је било основане сумње у бројне злоупотребе која су извршила лица која су добила статус азиланта. Стога је Немачка усвојила уставни амандман којим се поштравају правила за добијање азила. И друге земље које су до тада имале репутацију „дарежљивих“ по питању азила (Француска, Велика Британија, Шведска) уводе рестриктивна правила за давање азила.⁹⁾

Политика азила је постала једно од централних питања због све већег броја захтева за азил и због проблема које ово питање изазива у државама чланицама. Решавање проблема различитог третмана питања азила у државама чланицама била је једна од тема на Међувладиној конференцији која је претходила усвајању Уговора из Амстердама. Требало је начинити корак напред у правцу комунитаризације овог питања што је у Амстердаму и учињено. Политика азила је пребачена из трећег у први, комунитарни стуб, заједно са још пет области од заједничког интереса из члана К. 1 Уговора о Европској унији.¹⁰⁾ Изразивши опредељење да се створи простор слободе, безбедности и правде чији је део и политика азила, као и укључивањем тековина Шенгена у правни систем Уније, Европска унија одлази корак даље у односу на Уговор из Мاستрихта. Члан 73к Уговора из Амстердама предвиђа да ће Европска унија у циљу остваривања простора слободе, безбедности и правде усвојити заједничке мере у области азила које се односе на: критеријуме и механизме који одређују државу надлежну за разматрање захтева азиланата, минималне стандарде за пријем азиланата, минималне стандарде привремене заштите ових лица и др.¹¹⁾ Жеља да се успоставе, најпре минимална заједничка правила по питању азила, а затим и заједничка политика азила, потврђена је на самиту у Тампери 1999. Иако није никада ступио на снагу, предлог Уговора о Уставу предвидео је извесне новине у области азила и имиграције које је касније преузео Лисабонски уговор. Тако се у члану 61 Лисабонског уговора, каже да је циљ Европске уније да се успостави заједничка политика азила, која ће бити заснована на солидарности.¹²⁾ Члан 63 предвиђа да ће Унија усвојити заједничку

9) Liza Schuster, "A comparative analysis of the asylum policy of seven European governments", op. cit., p.3

10) *Treaty of Amsterdam*, чл. 73i, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>

11) *Treaty of Amsterdam*, чл. 73к, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>

12) *Treaty of Lisbon*, http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm

политику азила, мере привремене и субвенционске заштите према свим лицима којима је она потребна, у складу са принципом неповратка у земљу порекла, као и поштовањем Женевске конвенције и Њујоршког протокола.

3. ХАРМОНИЗАЦИЈА ПОЛИТИКЕ АЗИЛА

Политика азила се разликује од земље до земље. Разлике које постоје у погледу процедуре приликом подношења захтева за азил наметнуле су потребу да се хармонизују националне регулативе. Посебно у ситуацији пораста броја захтева за азил услед нестабилне политичке ситуације на њеним границама, очекиваног укидања унутрашњих граница као и дуготрајног процеса разматрања предтог захтева, требало је заједнички приступити овом проблему. Као што је раније поменуто, Група за имиграцију односно подгрупа за азил радила је на испитивању могућности за усклађивање правила у области азила и као резултат њеног рада потписана је Конвенција за одређивање државе која је надлежна за разматрање захтева за азил поднетог у једној од држава чланица Европских заједница. Конвенцију је потписало 11 министара унутрашњих послова од тадашњих 12 колико је држава чланица Европских заједница (Данска није желела да је потпише). Конвенција је потписана 15. јуна 1990. године у Даблину па се стога више користи у литератури назив Даблинска конвенција. Ова Конвенција је ступила на снагу 1. септембра 1997. године. Конвенцијом је потврђен принцип да је само једна држава чланица одговорна за разматрање захтева за азил и утврђује процедуру за одређивање те државе. Њом се не хармонизују процедурална правила већ се само успоставља јединствени сет критеријума за утврђивање државе која је одговорна за разматрање захтева за азил. Даблинска конвенција је замишљена пре свега као одговор на феномен путујућих избеглица односно „избеглица у орбити“. Наиме, разлике у правилима око добијања азила довеле су до ситуације да људи који траже азил иду од државе до државе тражећи ону која има најмање рестриктивна правила.

Само једна држава је надлежна за разматрање захтева за азил на основу критеријума наведених у члановима од 4-8 Даблинске конвенције.¹³⁾ Први критеријум представља окупљање породице. Уколико тражилац азила има члана породице коме је признато

13) *Convention determining the state responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention, OJ C 254 of 19.8.1997*

својство избеглице у некој чланици Европске уније, за разматрање захтева за азил одговорна је држава у којој легално борави члан породице. Други критеријум је у вези са важећом исправом боравка или визом - одговорна је она држава која је издала важећу дозволу боравка или визу.¹⁴⁾ Према трећем критеријуму, одговорна је она држава преко чије границе је подносилац захтева илегално ушао на територију ЕУ - копненим, ваздушним или воденим путем али под условом да може доказати да је ушао преко граница те земље. Овај критеријум се најчешће примењује али је најтеже доказати да је тражилац азила ушао баш кроз ту државу јер ова лица у већини случајева уништавају идентификациона документа на граници. Последњи критеријум предвиђа да је надлежна она држава у којој је подносилац захтева прво предао захтев, уколико се не може утврдити надлежност на основу неког другог критеријума.¹⁵⁾ Члан 18 Даблинске конвенције предвиђа формирање Комитета који би чинили представници држава чланица а који би надгледао примену Конвенције и на тај начин спречио потенцијално дупло вођење процедуре у два државама чланицама. Овај Комитет је од свог формирања усвојио бројна упутства за решавање практичних проблема као што је питање потребног времена да би се одговорило на захтев. Оно је ограничено на месец дана од дана када је захтев поднет. Комитет је усвојио и одлуку о питању доказних средстава којима се утврђује преко које границе је тражилац азила ушао на територију ЕУ, уколико постоји недостатак личних и путних докумената. То је могуће на основу дигиталног узимања отисака. Конвенција ЕУРОДАК усвојена је да би се олакшала примена Даблинске конвенције. Овом Конвенцијом предвиђа се успостављање система дигиталних отисака прстију помоћу кога се не само убрзава процес утврђивања границе уласка у ЕУ, већ се и спречава подношење захтева у више држава. ЕУРОДАК се састоји од Централне јединице која се налази унутар Комисије са компјутеризованом базом података коју чине отисци прстију тражилаца азила, као и електронског система за пренос података између држава чланица и базе података.¹⁶⁾

14) *Convention determining the state responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention*, op. cit.

15) *Convention determining the state responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention*, op. cit.

16) Council Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of Eurodac for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, OJ L 316 of 15.12.2000

С обзиром да је Даблинска конвенција предвидела решавање само једног питања у вези са азилом – питање државе која је надлежна за разматрање захтева за азил, за хармонизацију законодавстава у овој области битна је 1995. године када је Савет министара усвојио Резолуцију о минимуму гаранција које се морају поштовати приликом решавања захтева за азил. „Резолуција садржи: 1) основне принципе и гаранције које се односе на процедуру испитивања захтева и 2) списак права која има тражилац азила у току процедуре решавања захтева.“¹⁷⁾ Принципи којих се треба придржавати приликом разматрања захтева произилазе из одредаба Женевске конвенције о статусу избеглица из 1951. године, њене допуне - Њујоршког протокола из 1967. године, као и других одредаба међународног права које се односе на избеглице. Када је реч о оправданости захтева за азил, тражиоцу азила је омогућено да једна држава чланица мора размотрити захтев на основу процедуре коју је утврдила ова Резолуција. Држава чланица приликом разматрања захтева примењује национално законодавство у коме је утврђена процедура и државни орган који је надлежан у овом поступку. Оно што Резолуција захтева од националних органа, осим неопходне стручности и доброг познавање прилика у земљама одакле долази тражилац азила, јесте да приликом разматрања захтева поступају објективно и непристрасно.

Захтев се подноси тако да су у њему наведени сви детаљи који су важни за разматрање. Лицу које тражи азил може се обезбедити преводилац који може изнети његове аргументе, уколико тражилац не говори језик државе којој предаје захтев. Он може, уколико жели, да добије помоћ адвоката. Такође, може контактирати представника Организације Уједињених нација за избеглице и расељена лица (УНХЦР). За време у коме се разматра његов захтев, тражилац азила има право да остане на територији земље којој је предао захтев.¹⁸⁾ Одлука му се саопштава писменим путем и он има право жалбе на њу а све док крајња инстанца не размотри његову жалбу остаје на територији те државе. Уколико се захтев за азил поднесе на граници, онда земља чланица одмах испитује оправданост захтева. Држава може одбити захтев али мора детаљно испитати све наводе из захтева и уколико утврди да је лице стварно

17) Милутин Јањевић, „Трећи стуб Европске уније - Сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова“, оп.цит., стр.186

18) Милутин Јањевић, „Трећи стуб Европске уније - Сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова“, оп.цит., стр.185

изложено политичком прогону, тортури или нехуманом третману у земљи порекла, она мора омогућити тражиоцу азила боравак на својој територији.

Један од веома битних докумената које је донела Европска унија са циљем хармонизовања правила у домену азила јесте и Директива о минималним стандардима за пријем лица која траже азил која је усвојена јануара 2003. године. У општим одредбама она дефинише кључне појмове као што су тражилац азила, чланови породице, малолетник без пратње, услови пријема. Директива се у основи примењује само на тражиоце азила али надлежне власти могу да одлуче да је сваки захтев за међународном заштитом, захтев за азил уколико лице на које се то односи не затражи другачије.¹⁹⁾ Што се тиче тога да ли у чланове породице спадају и невенчани супружници и њихова деца, то зависи од тога да ли они у држави којој подносе захтев имају исти третман као венчани парови или не. Директива се не примењује уколико лице поднесе захтев у дипломатско-конзуларном представништву државе чланице у својој земљи већ само уколико се захтев преда или на граници или унутар територије државе чланице Европске уније. У одредбама које говоре о условима пријема каже се да лице које тражи азил мора бити обавештено о правима и обавезама, док чека да се његов захтев размотри. Оно добија документ којим се потврђује његов статус тражиоца азила. Поред тога, држава чланица му може обезбедити путну исправу у изузетном случају, уколико постоје озбиљни хуманитарни разлози због којих лице мора да буде присутно у другој држави. Лицу које је поднело захтев за азил мора да се омогући кретање унутар територије државе у којој се налази.

Када је реч о гаранцијама које је држава чланица дужна да обезбеди лицима која траже азил, у директиви се наводи неколико кључних а то су: 1) смештај, храна, одећа или нека врста новчане надокнаде, 2) окупљање породице, 3) медицинска нега, 4) приступ образовном систему за малолетну децу и приступ курсевима језика како би се деца оспособила за нормално праћење наставе. Државима чланицама је остављена одлука да ли ће лицима која чекају да им се размотри захтев за азил дозволити приступ тржишту рада. Новчана помоћ и медицинска нега треба да буду обезбеђени током свих фаза процедуре разматрања захтева, закључно са жалбом. Оно што се посебно наглашава у директиви јесте то да се мора

19) Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, OJ L 31 of 06.02.03

пружити посебна медицинска нега трудницама, ментално оболелим особама, малолетницима, инвалидима и особама које су жртве силовања или неког другог облика насиља. Директива предвиђа и услове у којима је могуће суспендовати или укинати предвиђена права: 1) нестанак лица из непознатог разлога, 2) повлачење захтева, 3) злоупотреба материјалне помоћи, 4) уколико лице представља претњу по безбедност државе или је оптужено да је починило ратне злочине или злочине против човечности.²⁰⁾

Многе земља нису могле саме да се носе са огромним бројем избеглица којих је било посебно много током деведесетих година и сукоба на простору бивше Југославије. У Немачкој је број избеглица из Босне и Херцеговине 1996. године износио 345000.²¹⁾ Поштујући принцип финансијске солидарности, формиран је Европски фонд за избеглице који би помагао државе чланице које су оптерећене великим бројем избеглица. Фонд је формиран на основу одлуке Савета из 2000. године и његов буџет се усваја за вишегодишњи временски период. Новац из овог фонда се даје државама како би оне финансирале пријем азиланата и привремено расељених лица као и њихову интеграцију у друштво. Савет је 2004. године донео одлуку о Европском фонду за избеглице за период 2005 - 2010. године у коме свака држава чланица добија годишње 300 000 евра.

ПЕРСПЕКТИВА ЕВРОПСКЕ ПОЛИТИКЕ АЗИЛА

Стварање заједничког система европског азила као саставног дела простора слободе, безбедности и правде, резултат је настојања да се омогући јединствена заштита за избегла лица и за лица која траже азил на територији ЕУ. Такав систем био би заснован на пуној примени Женевске конвенције и заједничких вредности које деле државе чланице. На Самиту у Тампери 1999. године дефинисани су елементи будућег заједничког система европског азила. Хашки програм за јачање простора слободе, безбедности и правде донет 2004. године потврдио да заједнички систем европског азила треба да чине два елемента: 1) заједничка процедура азила и 2) јединствени статус ових лица широм Уније. У првој фази требало је хармонизовати правне регулативе држава чланица око заједничких минималних стандарда. Приметан напредак је остварен на овом

20) *Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers*, op. cit.

21) Wolfgang Bosswick, „*Development of asylum policy in Germany*“, op.cit., p.10

плану у периоду 1999.-2005. усвајањем четири главна правна инструмента на нивоу Уније која представљају базу заједничког система европског азила. То су четири директиве које уводе минималне стандарде:

1) Директива о процедури азила (2005/85/ЕЗ) доноси бројне стандарде који се односе на процедуру азила али не доноси јединствену процедуру. Државама је остављен велики степен флексибилности у многим областима као што су одредбе о убрзаној процедури, процедури на граници, као и у којим се околностима захтев за азил одбија. Потребно је даље приближавати националне прописе и у неким од питања која нису довољно покривена овом директивом као што су жалба, квалитет доношења одлука и сл.;

2) Директива о минималним условима пријема (2003/9/ЕЗ); када је реч о овој директиви она јесте формулисала минималне стандарде који се тичу доступности одређених права лицима која чекају одговор на захтев. Оно што је лоше и што се разликује од државе до државе, јесте приступ тражиоцима азила тржишту рада. Државе чланице захтевају различите услове да би се добила радна дозвола, неке омогућавају одмах приступ тржишту радне снаге, док код других тај период износи и до годину дана. У извештају Комисије о примени директиве о минималним условима пријема (26. 11. 2007. године) каже се да неке земље уопште не примењују директиву у притворним центрима (Белгија, Италија, Холандија, Пољска, Луксембург и Кипар).²²⁾ Када је реч о смештају, лица која траже азил и чланови њихових породица најчешће су смештени у колективним центрима. Само неколико држава обезбеђује индивидуални смештај (Велика Британија, Белгија и Италија). Лицима је обезбеђен приступ тржишту рада у девет држава у релативно кратком периоду (у Грчкој одмах могу да почну да раде, док у Луксембургу морају да сачекају 9 месеци). Само Литванија не поштује директиву када је реч у приступу тржишту рада јер она не дозвољава могућност запослења тражиоцима азила.

3) Директива која дефинише која лица се могу квалификовати за међународну заштиту јесте она из 2004. године (2004/83/ЕЗ) - Директива о квалификацијама. Оно што ова директива не регулише а што је пројектовано да се треба учинити у другој фази стварања заједничког система европског азила јесте дефинисање

22) *Report from the Commission to the Council and European parliament on the application of the Directive 2003/9/EC laying down minimum standards for the reception of asylum seekers*, OJ C 55 of 28.2.2008

јединственог статуса азиланата као и узајамно признавање националних одлука о азилу. То би значило да азиланти у једној држави ЕУ имају иста права и у другим државама чланицама.²³⁾

4) Четврти правни инструмент којим се заокружује база будућег заједничког система европског азила јесте Директива о дуготрајном боравку (2003/109/ЕЗ) која садржи препоруке на које начин интегрисати лица која добију статус азиланта у постојећи друштвени систем. Суштина овог питање се односи, између осталог, и на то да лица често не понесу са собом дипломе или потврде о претходном радном искуству па им треба омогућити признавање одређених квалификација како би приступили тржишту рада.

Према одредбама Акционог плана за спровођење Хашког програма предвиђено је да се систем заједничког азила успостави до краја 2010. године. Комисија је посвећена остваривању овог амбициозног циља па је у ту сврху усвојила Зелену књигу о будућности заједничког система европског азила, јуна 2007. године. Овај документ разматра могуће опције у оквиру постојећег правног оквира у циљу стварања заједничког система азила. У Зеленој књизи се наглашава да је потребна већа сарадња националних администрација са циљем приближавња пракси као и деловање ширег круга учесника (судије, правници, административни радници, лингвисти, професори, антрополози).

Поред Зелене књиге, треба поменути и извештај бившег европског комесара за унутрашње послове и правосуђе Франка Фратинија, у коме он оцењује колико је до сада учињено на плану заједничке политике азила и какве су перспективе развоја те политике. Комесар Фратини наводи да је у складу са Хашким програмом за јачање простора слободе, безбедности и правде прва фаза у остваривању заједничког система европског азила била завршена усвајањем четири правна инструмента која чине његову базу. То су она четири правна инструмента која наводи и Зелена књига. Њиховим усвајањем се успело у приближавању правних регулатива држава чланица и формулисани су заједнички минимални стандарди у области азила што је и било циљ прве фазе. У другој фази до краја 2010. године треба успоставити заједничку процедуру азила и јединствен статус за лица која добију азил широм територије ЕУ.

Као реакција на Зелену књигу, у седиште Комисије пристигла су 82 предлога од стране разних друштвених и политичких група-

23) *Green Paper of 6 June 2007 on the future common European asylum system*, COM (2007)

ција – невладине организације, владе појединих држава чланица, регионалне власти, удружења адвоката, академских институција а све то са циљем да се заједничким приступом напредује у правцу успостављања заједничке политике азила. Оно што повезује ове предлоге јесте да све ове групације захтевају даљу хармонизацију услова пријема азиланата, побољшање практичне сарадње.

Јуна 2008. године ЕУ усвојила је План о политици азила. Доношење овог плана било је неопходно с обзиром да се веома споро напредовало у остваривању задатака предвиђених за другу фазу успостављања система заједничког азила. До тада усвојени минимални заједнички стандарди формулисани су тако да остављају доста простора државама чланицама да их дискреционо примењују а то свакако није начин да се обезбеди једнака заштита за азиланте широм ЕУ. План о политици азила дефинише принципе на којима треба да почива политика азила у ЕУ и то су: успоставити исти ниво заштите у свим земљама ЕУ, повећати ефикасност система азила у државама чланицама, солидарност са трећим земљама треба подићи на виши ниво у смислу веће финансијске помоћи земљама унутар и ван ЕУ које се суочавају са великим бројем избеглица, односно азиланата.²⁴⁾ Током 2009. године урађено је доста на пољу политике азила. Најпре су предложене и усвојене ревизије двеју директива (Директива о квалификацијама и Директива о процедури азила) којима се покушало укидање двосмислености а затим је усвојен и амандман на директиву о ЕУРОДАК систему којим се омогућава коришћење базе отисака прстију азиланата и за спречавање тероризма и организованог криминала (трговина људима и дрогом).

Поред ревизија већ постојећих директива, још једна новина у вези са политиком азила ЕУ јесте формирање Европске канцеларије за подршку политици азила. Задатак ове канцеларија био би пружање подршке практичној сарадњи свих оних који су укључени у спровођење политике азила.²⁵⁾ Између осталог, канцеларија треба да прикупља информације о земљама порекла, организује обуке и тренинге оних који учествују у спровођењу политике азила у државама чланицама, формира експертске тимове који би при-

24) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 17 June 2008 – Policy Plan on Asylum: An integrated approach to protection across the EU, COM(2008) 360*

25) *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office, COM(2009) 66*

купљали информације о искуствима држава чланица спровођењу политике азила како би се пронашла најбоља решења за политику азила на европском нивоу. Један од задатака ове канцеларије јесте да слањем тима стручњака пружи помоћ земљама које се у одређеном тренутку нађу под притиском услед најезде великог броја избеглих.

ЗАКЉУЧАК

Према информацијама које су објављене у Зеленој књизи Европске комисије, земље Европске уније и даље примају велики број захтева за азил (182000 захтева у 2007. години)²⁶⁾. Имајући у виду све што је изложено у овом раду, намећу се неколико закључака. Први је да је упркос томе што питање азила није потпуно хармонизовано, може се рећи да је доста урађено на његовој комунитаризацији. Најпре је Уговором из Амстердама када је ово питање пребачено из трећег у први – комунитарни стуб а затим и усвајањем неколико важних правних инструмената у области азила. Оно што се намеће као други закључак јесте чињеница да свега 13 држава заиста примењује ове инструменте у потпуности.²⁷⁾ Велике разлике су присутне када је реч о задовољавању неких минималних права лица која траже азил: одећа, приступ послу, право на превод, слобода кретања. Тако је на Малти лицима која траже азил обезбеђен превод на само три језика у поређењу са 34 у Аустрији.²⁸⁾ Потребно је још доста напора уложити како би се унапредио и уједначи национални третман подносилаца захтева за азил и остварила пројекција из Хашког програма да до краја 2010. године настане заједнички систем европског азила.

RESUME

L'asile est une forme de protection accordée par un Etat aux réfugiés sur la base des droits reconnus au niveau international et national dans le domaine d'asile. Il est accordé à une personne qui est dans la situation d'être poursuivi dans son propre pays en raison de sa race, sa religion, sa nationalité ou son appartenance à un groupe social. Le premier afflux des personnes demandant l'asile au sein de l'Union Européenne (UE) s'est produit

26) *Green Paper of 6 June 2007 on the future common European asylum system*, op. cit.

27) *Green Paper of 6 June 2007 on the future common European asylum system*, op. cit.

28) *Report from the Commission to the Council and European parliament on the application of the Directive 2003/9/EC laying down minimum standards for the reception of asylum seekers*, op., cit.

juste après la Deuxième guerre mondiale. Jusqu'aux années '90 chaque Etat-membre avait ses propres règles en la matière. Depuis le début des années 1990, le deuxième afflux des personnes demandant l'asile a été tel que les Etats-membres ont décidé de déclencher une action commune pour faire face à ce défi. Leur objet était d'créer un Système Européen Commun d'Asile en vue d'effacer toute différence dans les règles relevant du domaine d'asile.

Premièrement, ils ont adopté les quatre principaux dispositifs législatifs relatifs à l'asile jusqu'à 2004: la directive sur les conditions d'accueil, la directive sur les procédures d'octroi de l'asile, la directive sur la qualification et la convention de Dublin. Ce sont des instruments légaux adoptés au cours de la première phase du Système Européen Commun d'Asile.

Le programme de la Haye adopté en novembre 2004 indique qu'il faudrait adopter des instruments de la seconde phase du Système Européen Commun d'Asile dans la perspective à l'horizon 2010, c'est-à-dire il faudrait adopter des règles qui pourraient contribuer à la création d'un statut uniforme valable dans toute l'Union pour les personnes qui cherchent l'asile.

ЛИТЕРАТУРА

- Милутин Јањевић, „Трећи стуб Европске уније - Сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова“, Службени лист СЦГ, Београд, 2003.
- Милутин Јањевић, „Устав Европе“, Службени лист Републике Србије, Београд, 2005.
- Душко Лопандић, Милутин Јањевић, „Уговор о Европској унији - од Рима до Мастрихта“, Међународна политика и Факултет политичких наука, Београд, 1995.
- Смиља Аврамов, Миленко Крећа, „Међународно јавно право“, Савремена администрација, Београд, 2001.
- *Convention determining the state responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention, OJ C 254 of 19.8.1997*
- *Council Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of Eurodac for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, OJ L 316 of 15.12.2000*
- *Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003. laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, OJ L 31 of 06.02.03.*
- *Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third-country nationals and stateless*

persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, OJ L 304 of 30. 09. 2004.

- *Green Paper of 6 June 2007 on the future common European asylum system* COM (2007) 301
- *Report from the Commission to the Council and European parliament on the application of the Directive 2003/9/EC laying down minimum standards for the reception of asylum seekers*, OJ C 55 of 28.02. 2008
- Franco Frattini – European Commissioner responsible for Justice, Freedom and security, “The future of European asylum policy”, SPE-ECH/07/684
- Wolfgang Bosswick, „*Development of asylum policy in Germany*”, Journal of Refugee Studies, Vol. 13, No 1, 2000
- Liza Schuster, „*A comparative analysis of the asylum policy of seven European government*”, Journal of Refugee Studies, Vol. 13, No 1, 2000
- Anita Bocker, Tetty Havinga, „*Asylum applications: Patterns and trends and the effects of policy measures*“, Journal of refugee studies, Vol. 11, No. 3, 1998
- Cristina Boswell, „*The external dimension of EU immigration and asylum policy*“, International Affairs, Vol. 79, No. 3, 2003
- Virginie Guiraudon, „*European integration and migration policy: Vertical policy making as venue shopping*”, Journal of common market studies, Vol. 38, No. 2, 2000
- *The Treaty on European Union*,
- <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>, 31.01.2010
- *The Treaty of Amsterdam*,
- <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>, 31.01.2010
- *The Treaty of Lisbon*,
- http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm, 31.01.2010

Jelena Todorovic
LA POLITIQUE DE L' ASILE
DANS L' UNION EUROPÉENNE
SOMMAIRE

Le sujet de cet article est l'évolution de la politique d'asile dans l'Union Européenne. L'objectif de cet article c'est d'attirer l'attention sur l'importance de la politique d'asile dans le domaine de la liberté, sécurité et justice. L'hypothèse principale est fondée sur le fait que le développement de la politique d'asile est primordialement influencé par l'augmentation des demandes d'asile. En utilisant la

méthode comparative et l'analyse du contenu, l'auteur de l'article essaie de répondre aux questions suivantes:

- comment s'est développée la politique d'asile

- quelles sont les circonstances qui ont conditionné le transfert de la politique d'asile dans le domaine communautaire

ce qu'il faut faire pour la mise en place d'un Système Européen Commun d'Asile

Mots-clés: Union Européenne, politique d'asile, demandeurs d'asile, Système Européen Commun d'Asile

Овај рад је примљен 01. фебруара 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 11. фебруара 2010. године.

