

# УЛОГА СУДА ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У РАЗВОЈУ ПРАВА АЗИЛАНАТА

Весна ЋОРИЋ\*  
Ана КНЕЖЕВИЋ БОЈОВИЋ\*  
Марија БАБИЋ\*

*Суд правде Европске уније је постепеним ширењем своје надлежности у области азила постајао на том пољу све активнији у вршењу улоге врховног заштитника законитости у правном поретку Европске уније. У условима масовног прилива миграната значај улоге Суда правде Европске уније у погледу тумачења и примене права азила је посебно наглашен. Његова тумачења допринела су како даљем унапређењу прописа, тако и успешнијој примени већ постојеће регулативе.*

*У овом раду ће, најпре, кроз анализу појединих релевантних пресуда Суда правде Европске уније да се сагледа конкретан допринос који је он дао развоју регулативе која се односи на систем азила, а затим и да се укаже на недостатке у његовом досадашњем приступу.*

*КЉУЧНЕ РЕЧИ: азил; Суд правде Европске уније; судска пракса; телеолошко тумачење; ефикасна судска заштита; прогон*

## УВОД

Област виза, азила и имиграција је у току првих неколико деценија постојања Европске зајединице, тачније све до ступања на снагу Уговора из Амстердама, била у искључивој надлежности држава чланица.<sup>1</sup> Уговором из Амстердама учињен је

---

\* Научни сарадник Института за упоредно право, Београд, e-mail: vesnacoric@yahoo.com.

\* Научни сарадник Института за упоредно право, Београд, e-mail: akbojovic@gmail.com.

\* E-mail: babicmarija@gmail.com.

<sup>1</sup> Иако се у Уговору из Мадрида наводи да у области азила треба поступати у складу са Европском конвенцијом о људским правима и Женевском конвенцијом о статусу избеглица (чл. К.2), институције ЕУ и даље нису имале значајнија овлашћења у области азила, а Европски суд правде није имао могућност контроле мера усвојених у тој области. Уместо тога, Уговор из Мадрида се ограничио на навођење азила као једног од питања од општег интереса за државе чланице ЕУ. Стога је све до ступања на снагу Уговора из Амстердама, тумачење Женевске конвенције о статусу избеглица од 28. јула 1951. године и Протокола о статусу избеглица од 31. јануара 1967. године спадало је у надлежност националног судства држава чланица

значајан заокрет на плану регулисања области виза, азила и имиграција, будући да је дата област пребачена из трећег у први стуб.

Преношењем азила из сфере међудржавне сарадње у надлежност институција Европске уније (у даљем тексту ЕУ), омогућено је институцијама ЕУ да аутономно уређују ову област, што су оне и учиниле у наредном периоду креирајући Заједнички европски систем азила уз несумњиво значајан допринос некадашњег Европског суда правде (данашњи Суд правде ЕУ) у том подухвату.<sup>2</sup> Иако дислоцирана у први стуб, област азила није била у потпуности "комунитаризована".<sup>3</sup> Слабији степен комунитаризације огледао се, током почетног петогодишњег периода, између осталог, у ограничењима која су се тичала легислативног поступка, као и у битно ограниченој надлежности Суда правде ЕУ у тој сфери.

Суштинске новине у области права азиланата наступиле су тек доношењем Уговора из Лисабона. Изједначавањем Повеље о основним правима у ЕУ (у даљем тексту Повеља о основним правима) са Оснивачким уговорима, право на азил у ЕУ је по први пут стекло карактер нормe примарног права. Поред тога, Повељом о основним правима се на експлицитан начин намеће обавеза да се секундарни акти ускладе са Женевском конвенцијом о статусу избеглица и Протоколом уз њу из 1967. године.<sup>4</sup> За разлику од Уговора из Амстердама који је овластио органе ЕУ да усвоје минималне стандарде, Уговор о функционисању ЕУ их овлашћује да усвоје заједничке стандарде. Суд правде ЕУ је такође добио шира овлашћења будући да је Уговор из Лисабона укинуо ранија ограничења судске контроле у области слободе, безбедности и правде.<sup>5</sup>

Иако је Уговор из Лисабона, између осталог, предвидео шира законодавна овлашћења за институције ЕУ у области азила, као и обавезу усклађивања са Женевском конвенцијом о статусу избеглица и њеним пратећим протоколом, бројни акти који су у међувремену донети и ревидирани потврђују да поменута усклађеност у овој области још увек није у потпуности остварена. Развој ове материје карактеришу концептуалне мањкавости и погрешан приступ институција ЕУ с обзиром да се предност често даје заштити националних и европских граница уместо

---

ЕУ. В. Н. Раичевић, "Изградња заједничког европског система азила и његово прилагођавање масовном приливу мигранта", *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 71, 2015, стр. 15; A. Taylor, "The CJEU as an Asylum Court: What Role for Human Security Discourses in the Interpretation of Persecution in the Qualification Directive?", *The Common European Asylum System and Human Rights: Enhancing Protection in Times of Emergencies* (eds. C. Matera, A. Taylor) Cleer Working Papers, 2014, p. 77.

<sup>2</sup> Институције ЕУ су у периоду 1999-2005. године усвојиле низ комунитарних аката којима је креиран Заједнички европски систем азила. В. Н. Раичевић, "Изградња Заједничког европског система азила и његово прилагођавање масовном приливу мигранта", *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 71, 2015, 14-15.

<sup>3</sup> Kaunert, C. Leonard, S. "The European Union Asylum Policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: Towards Supranational Governance in a Common Area of Protection?" *Refugee Survey Quarterly*, vol. 31, no. 2, 2012, pp. 9-10.

<sup>4</sup> Тачније, чланом 18. Повеље о основним правима јемчи се право на азил следећом формулацијом: "право на азил гарантује се у складу са одредбама Женевске конвенције о статусу избеглица од 28. јуна 1951. и Протокола од 31. јануара 1967. године и у складу са Уговором о ЕУ и Уговором о функционисању ЕУ". Н. Раичевић, 16-17.

<sup>5</sup> Matera, C. "The Common European Asylum System and its Shortcomings in Protecting Human Rights: Can the Notion of Human Security (Help to) Fill the Gaps?" *The Common European Asylum System and Human Rights: Enhancing Protection in Times of Emergencies* (eds. C. Matera, A. Taylor) Cleer Working Papers, 2014, pp. 11-12.

пружања заштите појединцима који траже да им се призна статус избеглице у ЕУ.<sup>6</sup> Такав приступ је метофорички означаваан као "Тврђава-Европа".<sup>7</sup>

Упркос и даље присутним недостацима у Заједничком европском систему азила, Суд правде ЕУ је постепеним ширењем своје надлежности у области азила постајао на том пољу све активнији у вршењу улоге врховног заштитника законитости у правном поретку ЕУ.<sup>8</sup> На тај начин значајно је поспео развој европског права азила. Тумачења Суда правде ЕУ допринела су како даљем унапређењу прописа, тако и успешнијој примени већ постојеће регулативе. У том светлу, указује се на постепено јачање његове улоге и пораст *de facto* "судског карактера" заједничке политике азила.<sup>9</sup> Његова улога је при томе била веома сложена имајући у виду мноштво извора који су изричито инкорпорисани у оквир права азиланата у ЕУ и које је Суд правде ЕУ у обавези да узме у обзир приликом тумачења права ЕУ, укључујући Женевску конвенцију о статусу избеглица, Протокол уз њу, као и Европску конвенцију о људским правима (у даљем тексту ЕКЉП).

У овом раду ће, најпре, кроз анализу појединих релевантних пресуда Суда правде ЕУ да се сагледа конкретан допринос који је он дао развоју регулативе која се односи на систем азила, а затим и да се укаже на недостатке у његовом досадашњем приступу. На крају, предложиће се начин за његово унапређено деловање кроз интензивније прибегавање телеолошком тумачењу као и ослањање на концепт људске безбедности при тумачењу и примени права.

## 1. ПРАКСА СУДА ПРАВДЕ ЕУ КОЈОМ СЕ ПРУЖА ДОПРИНОС РАЗВОЈУ РЕГУЛАТИВЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ АЗИЛАНАТА

Ставови Суда правде ЕУ у предмету *МА и други против Министра унутрашњих послова*, предмету *К*, случају *Dor i Unal*, као и предмету *Vilson* позитивно су утицали на накнадне предлоге измена текста Уредбе Даблин III, Директиве о поступцима азила из 2005. године, као и њене прерађене верзије из 2013. године. Међутим, у појединим случајевима предложене измене нису биле усвојене у каснијем поступку.

### 1.1. Пресуда у предмету МА и други против Министра унутрашњих послова

У предмету *МА и други против Министра унутрашњих послова*<sup>10</sup> захтев за добијање претходног мишљења упутио је другостепени суд (Жалбени суд за

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, 14.

<sup>7</sup> Papastavridis, E. "Fortress Europe and Frontex: Within or Without International law?", *Nordic Journal of International Law* vol. 79, no. 1, 2010, pp. 75-111; V. Moreno-Lax, "Life After Lisbon: EU Asylum Policy as a Factor of Migration Control", *EU Security and Justice Law. After Lisbon and Stockholm*, (eds. D. Acosta Arcarazo, C. Murphy), Hart, Oxford 2014, pp. 146-167.

<sup>8</sup> В. Члан 19. став 1. Уговора о Европској унији.

<sup>9</sup> Ippolito, F. "The Contribution of the European Courts to the Common European Asylum and its Ongoing Recast Process", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 20, no. 2, 2013, p. 263. Професор Кони Оксфорд (*Connie Oxford*) тако указује на пресудан значај интерпретативне улоге Суда правде ЕУ на коначну примену права азила, наведено према А. Taylor, p. 77.

<sup>10</sup> The Queen, on the application of *MA and Others v Secretary of State for the Home Department*. EUR-lex C-648/11, Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 6 June 2013, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2013.225.01.0018.01.ENG&toc=OJ:C:2013:225:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.225.01.0018.01.ENG&toc=OJ:C:2013:225:TOC).

Енглеску и Велс) одлучујући у жалбеном поступку у предмету у којем су три малолетника без пратње затражили азил у Великој Британији, након што су претходно поднели захтеве за азил у Холандији и Италији. Ни један од њих није имао чланове породице, браћу, сестре, нити друге рођаке који бораве законито на територији других држава чланица ЕУ.<sup>11</sup>

Резоновање суда у пресуди у предмету *МА и други против Министра унутрашњих послова* из 2013. године подстакло је предлагање амандмана на недавно усвојену Уредбу Даблин III у делу који се односи на поступање према једној посебној категорији малолетника без пратње, иако до усвајања конкретних измена до сада још увек није дошло.<sup>12</sup> Реч је о категорији малолетника без пратње, чији чланови породице, браћа или сестре, као и други рођаци не бораве законито на територији других држава чланица ЕУ. И поред тога, став из пресуде у предмету *МА и други против Министра унутрашњих послова* је у великој мери обликовао праксу примене недавно усвојене Уредбе Даблин III у државама чланицама, с обзиром да су многе државе чланице до тада на исти начин поступале, примењујући идентична правила даблинског режима, у погледу малолетника без пратње, као и пунолетних лица.<sup>13</sup>

Ова уредба, наиме, пропушта да предвиди могућност да малолетници без пратње, чији чланови породице, браћа или сестре, као и други рођаци не бораве законито на територији било које од држава чланица ЕУ, поднесу више захтева за азил на територијама различитих држава. Насупрот Уредби која предвиђа тзв. "право избора" једне државе за ову посебну категорију малолетника без пратње који траже азил, Суд правде ЕУ иде корак даље, те под "правом избора" подразумева и могућност ове категорије малолетника да поднесу захтеве на територији различитих држава чланица ЕУ.<sup>14</sup>

Наиме, Суд правде ЕУ истиче у овој пресуди да када малолетник без пратње који припада горе наведеној посебној категорији поднесе више захтева за тражење азила на територији различитих држава чланица, одговорна за одлучивање о захтеву за азил ће бити држава у којој се малолетник налази, уколико је то у његовом најбољем интересу.<sup>15</sup>

У том контексту, Суд правде ЕУ даље наглашава да "по правилу малолетници без пратње не треба да буду премештени у другу државу".<sup>16</sup> Такав трансфер би, наиме,

---

<sup>11</sup> The Queen, on the application of MA and Others v Secretary of State for the Home Department. <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-judgment-case-c-64811-ma-bt-and-da-v-secretary-state-home-department-6-june-2013>, 11. jun 2016.

<sup>12</sup> Fratzke, S. "Not Adding Up: The Fading Promise of Europe's Dublin System" EU Asylum wards 2020 Project, 2015, p. 23.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Peers, S. "Unaccompanied Minor Asylum-Seekers: A Step in the Right Direction?", *EU Law Analysis, Friday, 27 June 2014*; S. Peers, "The Dublin Regulation: Is the End Nigh? Where should unaccompanied children apply for asylum?" *EU Law Analysis*, Thursday, 21 January 2016.

<sup>15</sup> Peers, S. "Unaccompanied Minor Asylum-Seekers: A Step in the Right Direction?", *EU Law Analysis, Friday, 27 June 2014*, <http://eulawanalysis.blogspot.rs/2014/06/unaccompanied-minor-asylum-seekers-step.html>, 27.05.2016; S. Fratzke, "Not Adding Up: The Fading Promise of Europe's Dublin System" EU Asylum wards 2020 Project, 2015, p. 23; F. Vignale, "Dublin III Regulation on Asylum and Unaccompanied Minors", April 9, 2015, <https://free-group.eu/2015/04/09/dublin-iii-regulation-on-asylum-and-unaccompanied-minors/>, 15.05.2016.

<sup>16</sup> Mouzourakis, M. "'We Need to Talk about Dublin' Responsibility under the Dublin System as a Blockage to Asylum Burden-Sharing in the European Union", *Working Paper Series no. 105*, 2014, p. 18. The Queen, on the application of MA and Others v Secretary of State for the Home Department. EUR-lex C-648/11,

само водио даљем одуговлачењу поступка, односно онемогућавају брзог процесуирања захтева за међународну заштиту, као и отежавању ефикасног приступа у поступцима за додељивање међународне заштите што би било супротно циљевима утврђеним Уредбом Даблин III.<sup>17</sup>

Овако становиште Суда правде ЕУ сматрамо исправним и у складу са телеолошким тумачењем Уредбе која малолетнике без пратње означава као посебно рањиву категорију, предвиђајући при томе и обавезу да се посебно води рачуна о заштити најбољих интереса малолетника.<sup>18</sup> Пресудом се свакако пружа јача заштита у погледу поменуте категорије малолетника те се њоме, даље, предвиђа да државе чланице треба да узајамно сарађују и размењују информације о одлукама које су донеле вођене остваривањем најбољег интереса малолетника.<sup>19</sup> И поред тога, што су увођење ових измена у Уредбу III предложили и у начелу подржале инситуције ЕУ оне још увек нису усвојене.<sup>20</sup>

## 1.2. Пресуда у предмету *K*

*У предмету K<sup>21</sup> захтев за добијање претходног мишљења у погледу примене и тумачења члана 15. Уредбе Даблин II упутио је другостепени суд Аустрије (Asylgerichtshof) одлучујући по жалби у предмету у којем је маћеха K – тражилац азила истицала да је њен однос са пасторком која пати од тешке болести потребно да се окарактерише као однос зависности. Сходно томе, за одлучивање о захтеву за азил члана породице, у овом случају маћехе, би требало да буде надлежан суд према месту боравка пасторке.<sup>22</sup>*

Пресуда у предмету *K* полази од формулације у то време важеће Уредбе Даблин II, која је касније обухваћена чланом 16A(2) Уредбе Даблин III а којом се предвиђа обавеза државе да преузме одговорност уколико су услови у погледу

---

Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 6 June 2013, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2013.225.01.0018.01.ENG&toc=OJ:C:2013:225:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.225.01.0018.01.ENG&toc=OJ:C:2013:225:TOC).

<sup>17</sup> 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 (recast), para. 5, p. 31.

<sup>18</sup> *Ibid.*, para. 13, p. 32.

<sup>19</sup> Peers, S. "Unaccompanied Minor Asylum-Seekers: A Step in the Right Direction?", *EU Law Analysis*, Friday, 27 June 2014.

<sup>20</sup> В. Приједлог уредбе Еуропског парламента и Вијећа о измјени Уредбе (ЕУ) бр. 604/2013 у вези с утврђивањем државе чланице одговорне за разматрање молбе за међународну заштиту малолетника без пратње чији чланови обитељи, браћа и сестре или рођаци не бораве законито у држави чланици, COM(COM(2014) 382 final – 2014/0202 (COD) наведено према Мишљењу Стручне скупине за запошљавање, социјална питања и грађанство о Приједлогу уредбе Еуропског парламента и Вијећа о измјени Уредбе (ЕУ) бр. 604/2013 у вези с утврђивањем државе чланице одговорне за разматрање молбе за међународну заштиту малолетника без пратње чији чланови обитељи, браћа и сестре или рођаци не бораве законито у држави чланици COM(2014) 382 final – 2014/0202 (COD); Више о томе у: F. Vignale, "Dublin III Regulation on Asylum and Unaccompanied Minors", April 9, 2015, <https://free-group.eu/2015/04/09/dublin-iii-regulation-on-asylum-and-unaccompanied-minors/>, 15.05.2016.

<sup>21</sup> Case C-245/11 *K v Bundesasylamt*, Judgment of 6 November 2012, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-245/11>, 05.06.2016.

<sup>22</sup> *CJEU - C-245/11 K v Bundesasylamt*, *European Database of Asylum Law*, <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-c-24511-k-v-bundesasylamt>, 10.06.2016.

постојања односа зависности испуњени.<sup>23</sup> Тачније, држава чланица је редовно обавезна да чланове породице чије породичне везе су постојале у држави порекла не раздваја, уколико су оне биле изграђене још у држави порекла.<sup>24</sup>

У предмету *К*, Суд правде ЕУ је применом телеолошког тумачења *отишао корак даље* усвајајући широко тумачење концепата "зависности" и "породице" које премашује круг лица наведених у члановима 15. и 2. тачка и) у то време важеће Уредбе Даблин II. Наиме, из пресуде Суда правде ЕУ произилази да су односи између маћехе и пасторке такође обухваћени формулацијом "чланова породице и других зависних сродника" у смислу члана 15. став 1. Уредбе Даблин II. Таквим прогресивним тумачењем суда, одређен је концепт "чланова породице и других зависних сродника" не само шире у односу на одредбе Уредбе Даблин II, већ и накнадно усвојене Уредбе Даблин III.<sup>25</sup> Иако накнадно усвојена Уредба Даблин III не следи широко судско тумачење изложено у предмету *К*, исказано резонување Суда правде ЕУ сматрамо напредним и у складу са међународним инструментима којима се пружа заштита правима азиланата.

### 1.3. Пресуда у предмету *Дор и Унал* и пресуда у предмету *Вилсон*

Пресуде у предмету *Дор и Унал*<sup>26</sup> и у предмету *Вилсон*<sup>27</sup> су позитивно утицале на формулисање како одредби Директиве о поступцима азила из 2005. године, тако и њене прерађене верзије из 2013. године у делу у којем се јемчи заштита права азиланата на делотворан правни лек.<sup>28</sup>

У предмету *Дор и Унал* захтев за добијање претходног мишљења је упутио Врховни управни суд Аустрије у погледу два спојена предмета од којих се један односи на Унала који је турски држављанин, а други на Дора који је немачки држављанин. Захтев за упућивање претходног питања тицао се тумачења чланова 8. и 9. Директиве Савета из 1964. која се односи на усклађивање посебних мера о кретању и боравку странаца чије се увођење објашњава интересима јавнога поретка, јавне безбедности или јавног здравља.<sup>29</sup> Будући да су Дор и Унал били осуђени за извршење кривичних дела, аустријски управни органи су им ускратили пребивалиште, поводом чега су се они жалили вишим инстанцама. Европски суд правде је, између осталог, нагласио да је, у циљу омогућавања уживања загарантованих права лицима који нису држављани ЕУ, као и члановима њихових

<sup>23</sup> Case C-245/11 *K v Bundesasylamt*, Judgment of 6 November 2012, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-245/11>, 05.06.2016.

<sup>24</sup> Ippolito, F. p. 273.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Case C-136/03 *Dörr and Unal* [2005] ECR I-4759.

<sup>27</sup> Case C-506/04 *Wilson* [2006] ECR I-8613. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dbb638e5cfcc734c4f8aed9568d05cbob2.e34KaxiLc3qMb4oRchoSaxuNaNfo?text=&docid=65847&pageIndex=o&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=149565>.

<sup>28</sup> F. Ippolito, F. p. 267. За супротно мишљење в. А. М. Reneman, *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy*, Hart Publishing, Oxford, 2013, pp. 138, 147-150.

<sup>29</sup> Директиве Савета 64/221 64/221/EEZ од 25. фебруара 1964. о усклађивању посебних мера о кретању и боравку странаца које су оправдане на основу јавнога поретка, јавне безбедности или јавног здравља.

породица, потребно да се обезбеди примена процесних гаранција које се члановима 8. и 9. поменуте директиве пружа држављанима држава чланица ЕУ.<sup>30</sup>

Као што је напоменуто, пресуда у предмету *Дор и Унал*, значајно је утицала на измену формулације из Директиве о поступцима азила у делу у којем се јемчи заштита једног специфичног аспекта права на делотворан правни лек. Тачније, из ове пресуде произилази да би доступност правног лека била у потпуности онемогућена неодложним извршењем одлуке о протеривању. Другим речима, заштита права на делотворан правни лек захтева постојање аутоматског одложног дејства правног лека.<sup>31</sup> Сходно таквом приступу, члан 46. у ставу 5. прерађене Директиве о поступцима азила предвиђа обавезу држава чланица да допусте подносиоцима захтева да остану на њиховој територији све док не истекне рок у оквиру којег су они у могућности да поднесу правни лек, односно уколико је правни лек употребљен, све до окончања жалбеног поступка.<sup>32</sup> Иако ново решење предвиђа бројне изузетке, оно свакако предвиђа значајан напредак у односу на претходно важећи режим, будући да азилантима нуди јачу заштиту права на делотворан правни лек.

Становиште Европског суда правде исказано у предмету *Вилсон* је такође утицало на коначну верзију Директиве о поступцима азила. У датом предмету национални суд је упутио захтев за добијање претходног мишљења у погледу тумачења члана 9. Директиве која трајно олакшава обављање адвокатске делатности у државама чланицама ЕУ.<sup>33</sup> Датим чланом захтева се постојање правног лека против одлуке о забрани уписа адвоката пред судом државе ЕУ у којој се тражи упис, који мора да буде у складу са одредбама националног права подносиоца захтева за упис. Европски суд правде је нашао да је, у конкретном случају, надлежност суда који је одлучивао у последњем степену била ограничена на разматрање правних питања и да стога није испуњавала услове који су у том погледу дефинисани правом ЕУ.

Иако се случај *Вилсон* непосредно односи на тумачење Директиве којом се регулише признавање адвокатског статуса стеченог у оквиру држава чланица ЕУ, а не на област азила, он је извршио утицај на коначну верзију Директиве о поступцима азила.<sup>34</sup> Наиме, у фази тзв. "првог читања" у законодавни предлог ове директиве био је уведен временски рок у члан 46. став 4. Међутим, Европски суд правде је у предмету *Вилсон*, као уосталом и Европски суд за људска права кроз своју праксу заузео одлучан став, што је у даљем току законодавног поступка, водило ка одустајању од на тај начин постављених временских ограничења. Европски суд

<sup>30</sup> Brower, E. Effective Remedies for Third Country Nationals in EU Law: Justice Acceptable to All", *The First Decade of EU Migration and Asylum Law* (eds. E.Guild, P. Minderhoud), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2012, p. 384.

<sup>31</sup> Costello, C. The Recast Asylum Procedures Directive 2013/32/EU: Caught between the Stereotypes of the Abusive Asylum Seeker and the Vulnerable Refugee', *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law* (eds. V. Chetail, P. De Bruycker & F. Maiani), Martinus Nijhoff, 2016, p. 411.

<sup>32</sup> Упореди текст Директиве о поступцима азила пре измена: Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:EN:PDF>, i 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, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032>, 09.06.2016.

<sup>33</sup> "Директива 98/5/ЕЦ" је директива 98/5/ЕЦ Европског парламента и Савета усвојена 16. фебруара 1998 трајно олакшава обављање адвокатске делатности у државама чланицама а не само у државама у којима су стекли адвокатски статус, [1998], OJ L 77/36.

<sup>34</sup> Поред тога, на становиште суда у *Вилсону*, упућује се и у бројним пресудама које се тичу права азиланата, између осталог у случају *Дјуф*.

правде је у *Вилсону* истакао да ефикасност правног средства подразумева "стварни приступ у оквиру разумног рока Суду који је надлежан да пресуди о правним и фактичким питањима."<sup>35</sup>

Пресуда у предмету *Вилсон* значајна је због тога што је прецизирала услове који су потребни за постојање ефикасног правног средства, а који су након тога узети у обзир приликом измене Директиве о поступцима азила.

## 2. ПРАКСА СУДА ПРАВДЕ ЕУ КОЈА СЕ НЕГАТИВНО ОДРАЗИЛА НА ЗАШТИТУ АЗИЛАНАТА У ПРАВУ ЕУ

Пресуде Суда правде ЕУ у предметима *Дјуф*, Савезна Република Немачка против Y и Z, као и X, Y и Z против Министра за имиграцију и азил превасходно су се негативно одразиле на обим заштите азиланата у праву ЕУ. И поред тога што се у њима рестриктивно тумачи обим заштите који азилантима гарантују Директива о поступцима азила из 2005. и Директива о квалификацији из 2011. године, ове пресуде нису утицале на касније измене поменутих аката ЕУ.

### 2.1. Пресуда у предмету *Дјуф*

У предмету *Дјуф*<sup>36</sup>, захтев за добијање претходног мишљења упутио је луксембуршки управни трибунал (*Trubunal Admunustratuf*) Суду правде ЕУ одлучујући по тужби мауританског држављанина који је претходно затражио међународну заштиту, тачније азил у Луксембургу. Иако је одлуком луксембуршких власти захтев био одбијен као неоснован и наређено протеривање, подносилац азила није покушао да побија дату материјалноправну одлуку којом се његов захтев одбија. Уместо тога, затражен је поништај одлуке луксембуршких власти којом се одређује да ће се о његовом захтеву за азил решавати у убрзаном поступку.

Предмет *Дјуф* је значајан због тога што Суд правде ЕУ у њему прецизира одређене аспекте права на делотворан правни лек. Наиме, Суд правде ЕУ је у том случају нашао да немогућност подношења правног лека против одлуке којом се одређује да ће о захтеву за азил решавати у убрзаном управном поступку није нужно противна како одредбама члана 39. Директиве о поступцима азила из 2005. године, тако ни праву на делотворан правни лек.<sup>37</sup>

Суд правде ЕУ, наиме, налази да се некадашњи члан 39. Директиве о поступцима азила ограничава на гарантовање делотворног правног лека против одлука "које се доносе поводом захтева за азил". Дакле, датим чланом јемчи се правни лек у погледу "низа одлука које се свode на коначне одлуке којима се

---

<sup>35</sup> F. Ippolito, "The Contribution of the European Courts to the Common European Asylum and its Ongoing Recast Process", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 20, no. 2, 2013, p. 267.

<sup>36</sup> V. CJEU - C-69/10, *Brahim Samba Diouf v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, Judgment of the Court (Second Chamber) of 28 July 2011, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-69/10>, 10. jun 2016.

<sup>37</sup> V. CJEU - C-69/10, *Brahim Samba Diouf v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, *European Database of Asylum Law*, <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-c-6910-brahim-samba-diouf-v-ministre-du-travail-de-l%E2%80%99emploi-et-de-l%E2%80%99immigration>.



одбија захтев у меритуму."<sup>38</sup> Из тога даље произилази, по речима Суда правде ЕУ, да одлуке које имају припремни карактер у односу на мериторне одлуке, као и одлуке које се односе на управљање поступком нису обухваћене чланом 39. Директиве о поступцима азила из 2005. године.<sup>39</sup> Суд правде ЕУ је, сходно томе, закључио да члан 39. став 1. мора да се тумачи тако да се њиме не захтева да се националним правом предвиди постојање посебног правног лека против одлуке којом се налаже да се о захтеву за азил одлучује у убрзаном поступку.<sup>40</sup>

Суд правде ЕУ налази да одсуство правног лека против одлуке не представља повреду права на делотворан правни лек под условом да се законитост коначних одлука донетих у убрзаном поступку, као и разлози који су водили одбијању захтева као неоснованог могу нападати пред националним судом путем других расположивих средстава која предвиђа национално законодавство.<sup>41</sup> Он, дакле, сматра да је за постојање делотворног правног лека довољно постојање саме могућности ефикасног побијања разлога који су довели до употребе убрзаног поступка у каснијим стадијумима поступка пред националним судом. Побивање поменутих разлога вршило би се подношењем расположивих процесних средстава против коначне одлуке којом се окончава поступак који се односи на азил.

Мањкавост изложеног резонувања испољава се превасходно у превише рестриктивном тумачењу права на делотворан правни лек које представља опште правно начело ЕУ, накнадно посебно нормирано чланом 47. Повеље о основним правима. Рестриктивно постављено тумачење права на делотворан правни лек није у складу са потребом пружања што потпуније заштите људских права тражиоца азила.

Наиме, насупрот виђењу општег правозаступника Круз Виланона (Cruz Villanon) који тврди да се чланом 47. предвиђа заштита у погледу права на делотворан правни лек која премашује обим заштите која се пружа ЕКЉП, Суд правде ЕУ у својој пресуди наводи да се чланом 47. "индиректно пружа једино минимална садржине заштите која је нормирана Европском конвенцијом о људским правима."<sup>42</sup> Суд правде даље образлажући своју пресуду истиче да је она вођена разлозима целисходности.<sup>43</sup> Упркос томе, што и сама Директива указује на значај брзог решавања предмета како за државе чланице, тако и за азиланте,<sup>44</sup> сматрамо да би увођењем могућности побивања одлука које немају мериторан карактер, попут предметне одлуке у случају Дјуф, свакако више одговарало заштити интереса тражиоца азила. Постављање кратких рокова за оспоравање поменутих немериторних одлука не би водило знатном продужавању поступка, а свакако би допринело поправљању положаја тражиоца азила. Реч је о веома осетљивој категорији која заслужује што потпунију заштиту. Упркос бројним критичарима

---

<sup>38</sup> V. CJEU - C-69/10, Brahim Samba Diouf v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, Judgment of the Court (Second Chamber) of 28 July 2011, para. 41.

<sup>39</sup> *Ibid.*, para. 43.

<sup>40</sup> *Ibid.*, para. 45.

<sup>41</sup> *Ibid.*, para. 56.

<sup>42</sup> V. Velluti, S. *Reforming the Common European Asylum System – Legislative Developments and Judicial Activism of the European Courts*, Springer, New York, 2014, p. 90; V. CJEU - C-69/10, Brahim Samba Diouf v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, Judgment of the Court (Second Chamber) of 28 July 2011, para. 34.

<sup>43</sup> *Ibid.*, para. 44.

<sup>44</sup> V. recitative 11. i 27. преамбуле Директиве о поступцима азила из 2005, као и рецитатив 18. Директиве о поступцима азила из 2013. године.

становишта Суда правде ЕУ у предмету Дјуф прерађена верзија Директиве о поступцима азила из 2013. у овом погледу не садржи никаква унапређења.<sup>45</sup>

Битно је ипак напоменути да је Суд правде ЕУ у предмету Дјуф изнео исправно виђење у погледу прецизирања једног другог аспекта права на делотворан правни лек. Наиме, он је истакао да се четрнаестодневни рок за побијање одлуке у погледу одговорне државе чланице сматра прихватљивим. Док такво становиште сматрамо усклађеним са чланом 47. Повеље о основним правима, којим се гарантује судска заштита у погледу права на делотворан правни лек, недавно изнети предлози Комисије не уважавају поменути став Суда правде ЕУ, као ни одредбе члана 47. Повеље о основним правима у том погледу. Наиме, Комисија је у мају 2016. године предложила усвајање Уредбе Dublin IV којом би се увео седмодневни рок за тражиоце азила у том погледу.<sup>46</sup>

## 2.2. Пресуде у предметима *Савезна Република Немачка против Y и Z и X, Y и Z против Министра за имиграцију и азил*

Пракса Суда правде ЕУ претрпела је оштре и оправдане критике због начина на који се у пресудама *Савезна Република Немачка против Y и Z*<sup>47</sup> и *X, Y и Z против Министра за имиграцију и азил*<sup>48</sup> тумачи појам прогона, који је одређен чланом 9. Директиве о квалifikацији из 2011. године.<sup>49</sup> У оба случаја Суд правде ЕУ је прибегао изразито рестриктивном тумачењу појма прогона, који је противан како одредбама члана 9. Директиве о квалifikацији, тако и тумачењу прогона које дају Високи комесаријат Уједињених нација за избеглице (у даљем тексту UNHCR) и Комитет за људска права у својим смерницама.<sup>50</sup>

У предмету *Савезна Република Немачка против Y и Z* захтев за добијање претходног мишљења је упутио Савезни управни суд Немачке одлучујући у жалбеном поступку у предмету у којем су два пакистанска држављана тврдили да су због чланства у одређеној верској заједници били приморани да напусте државу.<sup>51</sup>

<sup>45</sup> В. члан 46. Директиве о поступцима азила из 2013. године.

<sup>46</sup> Peers, S. "The Organisation of EU Asylum Law: the Latest EU Asylum Proposals", May 6<sup>th</sup>, 2016, <http://eulawanalysis.blogspot.rs/2016/05/the-organisation-of-eu-asylum-law.html>, 11. jun 2016.

<sup>47</sup> CJEU - C-71/11 and C-99/11 Germany v Y and Z, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 5 September 2012, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-71/11>, 29. maj 2016.

<sup>48</sup> CJEU, Case C-199/12 to C-201/12, *Minister voor Immigratie en Asiel v X (Case C-199/12) and Y (Case C-2000/12) and Z v Minister voor Immigratie en Asiel (C-201/12)*, Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 7 November 2013.

<sup>49</sup> V. Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast).

<sup>50</sup> V. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 'Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees', *HCR/1P/4/ENG/REV* (December 2011); UN High Commission for Refugees (UNHCR), 'Guidelines on International Protection No. 6: Religion-Based Refugee Claims under Art. 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees', *HCR/GIP/04/06* (28 April 2004), <http://www.refworld.org/docid/4090f9794.html>, 11. jun 2016.

<sup>51</sup> V. Taylor, A. "The CJEU as an Asylum Court: What Role for Human Security Discourses in the Interpretation of Persecution in the Qualification Directive?" *The Common European Asylum System and Human Rights: Enhancing Protect in Times of Emergencies* (eds. C. Mater, A. Taylor), Centre for the Law of EU External Relations, Hague, 2014, p. 81.

У предмету *Савезна Република Немачка против Y и Z* захтевом за добијање претходног мишљења затражен је одговор на питање да ли све активности којима се ограничава слобода вероисповести потпадају под концепт прогона који је одређен Директивом о квалификацији или само оне активности којима се ограничава "суштинска област" слободе вероисповести. Првостепени суд Немачке (*Бундесамт*) је у том контексту под "суштинском области" слободе вероисповести сматрао њену манифестацију у приватној сфери, насупротив јавне.<sup>52</sup>

Суд правде је, најпре, исправно закључио да не сме да се прави разлика измађу "приватне" и "јавне" сфере испољавања верских слобода, међутим, након тога се окренуо изразито рестриктивном тумачењу акта прогона. Он је, наиме, нашао да кршење или угрожавање слободе вероисповести мора да буде тих размера да може да се пореди са повредом неког од права која су изричито наведена у члану 15. ЕКЉП као права од којих се не може одступити, као и да мора да се ради о озбиљној повреди која је произвела значајно дејство на појединца.<sup>53</sup>

Овакво становиште сматрамо погрешним из два разлога. Пре свега, Суд правде ЕУ садржину акта прогона неосновано ограничава, везујући је искључиво за повреду права која су у ЕКЉП наведена као права од којих се не може одступити. То је противно како члану 9. Директиве о квалификацији, тако и одредбама Приручника UNHCR-а и Смерницама Комитета за људска права који појам прогона не доводе искључиво у везу са правима од којих се не може одступити, већ и са другим правима.<sup>54</sup> Наиме, UNHCR и Комитет за људска права изричито наводе могућност постојања прогона из верских разлога који се ни на који начин не везује за повреду права од којих се не може одступити у смислу члана 15. ЕКЉП.<sup>55</sup> Такође се у члану 9. став 1. Директиве о квалификацији указује да акумулација различитих мера које укључују и повреду "основних људска права" може да представља акт прогона.<sup>56</sup>

Осим тога, уколико је Суд правде ЕУ концепт прогона већ намеравао да доведе у везу са повредом права од којих не може да се одступи, намеће се питање због чега се држао искључиво одредби ЕКЉП, а не и неких других међународних инструмената приликом утврђивања листе права од којих се не може одступити. Тако, на пример, Међународним пактом о грађанским и политичким правима је, у поређењу са ЕКЉП, различит круг права означен као спектар права од којих не може да се одступи.<sup>57</sup> Потребно је дакле придржавање и других међународних уговора, а не само одредби ЕКЉП, посебно имајући у виду да се у преамбули Директиве о квалификацији изричито нагlašава обавеза поштовања међународних уговора при примени и тумачењу њених одредби.

На другом месту, кључни недостатак резоновања Суда правде ЕУ у овом случају огледа се у увођењу и примени тзв. "последичног теста", сходно којем се

---

<sup>52</sup> Taylor, A.p. 81.

<sup>53</sup> ECJ, Case C-71/11 and C-99/11, *Federal Republic of Germany v Y and Z* [2012] ECR I-0000, paras. 57-58.

<sup>54</sup> V. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 'Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees', *HCR/1P/4/ENG/REV* (December 2011); See UN High Commission for Refugees (UNHCR), 'Guidelines on International Protection No. 6: Religion-Based Refugee Claims under Art. 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees', *HCR/GIP/04/06* (28 April 2004), <http://www.refworld.org/docid/4090f9794.html>, 10. jun 2016.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Taylor, A. p. 84.

<sup>57</sup> Battjes, H. *European Asylum Law* Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2006, pp. 233-234.

постојање акта прогона оцењује искључиво на основу конкретних последица које произилазе из упражњавања верских слобода. На основу уведеног последичног теста, пуко спречавање вршења одређеног права не може се ни у ком случају да се окарактерише као акт прогона. Наиме, Суд правде ЕУ се и код примене последичног текста упорно ослања на концепт права која су ЕКЉП одређена као права од којих не може да се одступи. Сходно томе, истиче се да наступела повреда по тежини мора да буде еквивалентна повреди права од којих не може да се одступи према ЕКЉП да би се могла окарактерисати као акт прогона.

Суд правде ЕУ се додатно удаљава од појма прогона на начин одређен Директивом о квалификацији истакавши да се у конкретном случају актом прогона сматра једино она активност упражњавања верских слобода која за последицу може имати мучење или нечовечно или понижавајуће поступање или кажњавање. Недостатак у судском резонувању огледа се даље у пропуштању да се укаже на основу којих критеријума се процењује да ли је повреда слободе вероисповести зајемчена чланом 9. ЕКЉП и чланом 10. Повеље о основним правима упоредива у погледу озбиљности, значаја и тежине са повредом права која су ЕКЉП одређена као права од којих се не може одсупити.

Установљени "последични тест" такође је противан одредбама Директиве о квалификацији која у члану 9. став 2. наводи различите примере аката прогона. Они се не свде искључиво на акте физичког или психичког насиља, већ укључују и дискриминаторне мере било да су законског, управног, полицијског или судског карактера.<sup>58</sup> Такође, Директива као акт прогона наводи и онемогућавање судског обештећења које је дискриминаторне природе.

Уведен последични тест не уважава ни смернице UNHCR и Комитета за људска права које у контексту слободе вероисповести као акте прогона посебно наводе дискриминаторне мере, ограничење верских слобода, као и присиљавање на промену вере, дакле не ограничавајући се на наношење физичког насиља у случају повреде права од којих не може да се одступи према ЕКЉП.<sup>59</sup>

У другом претходно наведеном случају (*Министар за имиграцију и азил против X, Y и Z*) захтев за добијање претходног мишљења је упутио холандски *Raad van State* одлучујући у жалбеном поступку у предмету у којем су три мушкарца из Сијера Леонеа, Уганде и Сенегала затражили азил у Холандији. Тражиоци азила су истакли да би у случају повратка у наведене државе постали жртве прогона будући да законодавство све три државе инкриминише хомосексуалност, предвиђајући казне затвора у различитим распонима.<sup>60</sup> У овом предмету претходно питање се односило на то да ли постоји могућност да се хомосексуалци сматрају посебном друштвеном групом у смислу предуслова потребних за стицање избегличког статуса, као и да ли законодавство у земљи порекла које инкриминише хомосексуалност, може да се окарактерише као акт прогона.

<sup>58</sup> Taylor, A. p.83.

<sup>59</sup> See UN High Commission for Refugees (UNHCR), 'Guidelines on International Protection No. 6: Religion-Based Refugee Claims under Art. 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees', *HCR/GIP/04/06* (28 April 2004), <http://www.refworld.org/docid/4090f9794.html>, 11. jun 2016.

<sup>60</sup> V. Pitsou, A. "Domination, Asylum and Sexual Orientation" (ed. C. M. Akrivopoulou) *Protecting the Genetic Self from Biometric Threat Autonomy, Identity and Genetic Privacy*, Information Science Reference, US, 2015, p.95. CJEU, Case C-199/12 to C-201/12, *Minister voor Immigratie en Asiel v X* (Case C-199/12) and *Y* (Case C-2000/12) and *Z v Minister voor Immigratie en Asiel* (C-201/12), Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 7 November 2013.

Суд правде ЕУ је у том погледу дао прилично противуречан одговор будући да је најпре, истакао да хомосексуалци заиста представљају одређену друштвену групу која има посебан идентитет и коју околина сматра другачијом због постојања кривичних дела која се искључиво примењују на ту групу, позивајући се при томе на одредбе члана 10. став 1. Директиве о квалификацији који наводи критеријуме за одређење посебне друштвене групе.<sup>61</sup>

Међутим, у даљем излагању Суд правде ЕУ одступа од своје претходне аргументације, истичући да пуко постојање кривичног законодавства којим се инкриминише хомосексуалност не представља довољан "степен озбиљности" за конституисање акта прогона у смислу члана 9. став 1. Директиве о квалификацији. Он даље прецизира да једино казна лишења слободе која је заиста и примењена за чињење хомосексуалног акта представља санкцију која се може окарактерисати као акт прогона у смислу члана 9. Директиве<sup>62</sup>

Оваквим резонавањем, Суд правде ЕУ се приближава свом претходно заузетом рестриктивном ставу из предмета *Савезна Република Немачка против Y и Z* према којем се прогон везује искључиво за повреду права од којих се не може одступити према ЕКЉП, уколико је таква повреда произвела значајно дејство на појединца. Суд правде ЕУ је на тај начин потврдио своју претходно гледиште које је противно како одредбама Директиве о квалификацији, тако и другим међународним инструментима који регулишу положај азиланата.

## ЗАКЉУЧАК

Анализирана пракса Суда правде ЕУ показује да се кроз његову интерпретативну улогу у извесној мери допринело унапређењу заштите права азиланата у појединим случајевима, иако те пресуде нису утицале на касније измене аката ЕУ. Тако, иако је пресуда у предмету *МА и други против Министра унутрашњих послова* подстакла на предлагање измена 2014. године на претходно усвојену Уредбу Даблин III у делу који се односи на јачање заштите према једној посебној категорији малолетника без пратње, до усвајања конкретних измена још увек није дошло. Уместо тога, недавно предложена Уредба Даблин IV је у оштрој супротности како са резонавањем Суда правде у предмету *МА и други против Министра унутрашњих послова*, тако и са правима детета која се јемче чланом 24. Повеље о основним правима.<sup>63</sup> Слично томе, широко тумачење које је Суд правде ЕУ заузео у погледу концепата "зависности" и "породице" у смислу чланова 15. и 2. тачка и) у то време важеће Уредбе Dublin II, није утицало ни у ком смислу на њене касније измене.

Занимљиво је да су на конкретне измене Директиве о поступцима азила у највећој мери утицале пресуде у предмету *Дор и Унал* и у предмету *Вилсон* које се непосредно нису ни односиле на материју азила, већ се тицале примене аката којима се уређује положај странаца на територији ЕУ. Оне су, наиме, допринеле формулисању како одредби Директиве о поступцима азила из 2005. године, тако

---

<sup>61</sup> Taylor, A. p. 87.

<sup>62</sup> ECJ, Case C-71/11 and C-99/11, *Federal Republic of Germany v Y and Z* [2012] ECR I-0000, para. 61.

<sup>63</sup> Peers, S. "The Orbanisation of EU Asylum Law: the Latest EU Asylum Proposals", May 6<sup>th</sup>, 2016, <http://eulawanalysis.blogspot.rs/2016/05/the-orbanisation-of-eu-asylum-law.html>, 10. jun 2016.

и њене прерађене верзије из 2013. године у делу у којем се јемчи заштита права азиланата на делотворан правни лек.

Анализом су даље биле обухваћене пресуде које су се негативно одразиле на обим заштите азиланата у праву ЕУ. Реч је пресудама у предметима *Дјуф* којима се прецизирају одређени аспекти права на делотворан правни лек, као и у предметима Република Немачка против Y и Z<sup>64</sup> и X, Y и Z против Министра за имиграцију и азил<sup>65</sup> у којима се тумачи појам прогона. И поред тога што се у њима рестриктивно тумачи обим заштите који азилантима гарантују Директива о поступцима азила из 2005. и Директива о квалификацији из 2011. године, ове пресуде нису извршиле даљи негативни утицај на касније измене поменутих аката ЕУ.

Приметна је, међутим, у оквиру ЕУ тенденција све рестриктивнијег приступа при одређивању обима заштите која се пружа тражиоцима азила у ЕУ. У том контексту, реформе које је предложила Комисија у мају 2016. године у циљу решавања "избегличке кризе" критичари метафорично назвају "орбанизацијом" права азила у ЕУ,<sup>66</sup> по строгим мерама које је увео мађарски премијер Виктор Орбан.

Дати предлог односи се на реформу визног режима, шенгенског система и азила. Иза предлога недвосмислено стоји намера затварања спољних граница ЕУ и отежавање положаја азиланата чиме се грубо крше основна права и начела зајемчена Повељом о основним правима, као и бројним другим европским и међународним актима. Између осталог, приликом њихове израде нису поштоване ни бројне пресуде Суда правде ЕУ, укључујући *МА и други против Министра унутрашњих послова и Дјуф*.<sup>67</sup>

Иако је још увек неизвесно да ли ће предлози Комисије бити прихваћени у наредном периоду, значај улоге Суда правде ЕУ у погледу тумачења и примене права азила у будућности ће свакако наставити да расте нарочито у условима масовног прилива миграната. Суд правде ЕУ је до сада у пракси једино селективно приступао телеолошком методу приликом тумачења појединих аката ЕУ у овој области. Позитиван пример у том смислу представља пресуда у предмету *МА и други против Министра унутрашњих послова* у којој је Суд правде ЕУ тумачио Уредбу Даблин III полазећи од њених циљева који се огледају у обезбеђивању посебне заштите за малолетнике који траже азил као и вођењу рачуна о заштити њихових најбољих интереса.

Ипак, извршена анализа праксе Суда правде ЕУ, као уосталом и недавни реформски предлози Комисије потврђују да се приликом телеолошког тумачења до сада недовољно пажње посвећивало бројним одредбама Оснивачких уговора као и Повеље о основним правима, чија је правна снага Уговором из Лисабона изједначена са Оснивачким уговорима.

---

<sup>64</sup> CJEU - C-71/11 and C-99/11 Germany v Y and Z, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 5 September 2012, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-71/11>, 29. мај 2016.

<sup>65</sup> CJEU, Case C-199/12 to C-201/12, *Minister voor Immigratie en Asiel v X* (Case C-199/12) and *Y* (Case C-2000/12) and *Z v Minister voor Immigratie en Asiel* (C-201/12), Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 7 November 2013.

<sup>66</sup> Peers, S. "The Orbanisation of EU Asylum Law: the Latest EU Asylum Proposals", May 6<sup>th</sup>, 2016, <http://eulawanalysis.blogspot.rs/2016/05/the-orbanisation-of-eu-asylum-law.html>, 10. јун 2016.

<sup>67</sup> Одступа се и од становишта Суда правде ЕУ из предмета *CIMADE and GISTI* која се заснива на праву на људско достојанство зајемчено Повељом о основним правима.

Тако, Суд правде ЕУ приликом тумачења секундарних аката ЕУ у потпуности занемарује позивање на одредбе члана 3. став 5. Уговора о ЕУ у којима се инсистира на томе да ЕУ у односима с осталим делом света треба да доприноси, између осталог, солидарности и узајамном поштовању народа, заштити људских права, нарочито права детета, као и строгом поштовању и развоју међународног права, укључујући поштовање начела Повеље УН. Слично томе, ретке су пресуде у којима се Суд правде ЕУ приликом тумачења секундарног законодавства у области азила ослања на члан 21. Уговора о ЕУ, као и преамбулу и члан 1. Повеље о основним правима. Поменути одредбама јемчи се управо неповредивост људског достојанства. У стручним круговима упорно се и све чешће указује на постојање нераскидиве везе између заштите људског достојанства и права азила.<sup>68</sup>

Коначно, Суд правде ЕУ у анализираној пракси редовно пропушта да се позове на чланове 18. Повеље о основним правима и члан 78. став 1. Уговора о функционисању ЕУ којима се, између осталог, гарантује право азила, као и субсидијарна и привремена заштита у складу са одредбама Женевске конвенције и Протокола уз њу. У поменути одредбама се посебно наглашава да је потребно да се пружи одговарајућа заштита држављанима трећих земаља који траже међународну заштиту. Таква формулација је дакле у колизији како са приступом Суда правде ЕУ, тако уосталом и других органа ЕУ који се све више своди на обезбеђивање безбедности једино држављанима ЕУ, а не и трећих земаља.

У циљу унапређења заштите права азила у ЕУ потребно је далеко интензивније ослањање на претходно наведене формулације из примарног законодавства ЕУ при тумачењу одредби секундарних аката. Такав приступ подразумева системску примену концепта људске безбедности који је до сада био занемариван како у пракси Суда правде ЕУ, тако и у активностима других органа ЕУ.

## ROLE OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION IN THE DEVELOPMENT OF THE ASYLUM LAW

*The Court of Justice of the European Union made a valuable contribution to the development of the European Asylum System in the course of the last decades. The current "migration crisis" has created new challenges to its adjudicative role as well as highlighted the key shortcomings in the existing regulatory framework.*

*This paper will critically examine the selected case laws of the Court of Justice of the European Union in order to assess to what extent its role has progressively contributed to the development of the asylum framework as well as to identify relevant shortcomings of its judicial approach.*

**KEY WORDS:** *asylum; Court of Justice of the European Union, case law; theological interpretation; effective judicial protection; persecution*

---

<sup>68</sup> V. Türk, "Protection Gaps in Europe? Persons Fleeing the Indiscriminate Effects of Generalized Violence", UNHCR/DIP, 18 Jan 2011, <http://www.unhcr.org/uk/admin/dipstatements/4d3703839/protection-gaps-europe-persons-fleeing-indiscriminate-effects-generalized.html>, 10. jun 2016; C. Matera, p. 17.