

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 6

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

BEOGRAD, 2016

Lektor i korektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Zoran Grac

Priprema
Dosije studio, Beograd

Štampa
JP Službeni glasnik

ISBN 978-86-7630-688-6

Tiraž
100

Adresa redakcije
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 6 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2016 (Beograd : Službeni glasnik). – 330 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 100. – Str. 9–10: Predgovor / urednik ; Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-688-6

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутордодатног текста]

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници
COBISS.SR-ID 229752844

EVROPSKI STANDARDI ZA PRIHVAT TRAŽILACA AZILA – DIREKTIVA 2013/33/EU I PRIMENA U PRAKSI SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE I EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Apstrakt

U radu se analizira evropsko zakonodavstvo u vezi sa uslovima prihvata tražilaca azila koji se primenjuju od trenutka pokretanja postupka za azil do momenta donošenja konačne odluke o statusu. Najznačajniji izvor prava u toj materiji svakako je Direktiva 2013/33/EU o standardima za prihvata tražilaca međunarodne zaštite. U prvom delu rada stoga se analiziraju pojedine odredbe Direktive, i to u pogledu onih pitanja koja su se pokazala kao najproblematičnija u praksi država članica. Ipak, analiza pokazuje da Direktiva nije uspela da postigne svoj cilj, te da je u izvesnim pitanjima državama članicama ostavljena suviše velika sloboda u odabiru načina na koji će standardi sadržani u Direktivi biti ugrađeni u njihove nacionalne pravne sisteme. Da problemi u praksi postoje, pokazuje ne samo analiza odabranih odluka Suda pravde Evropske unije već i praksa Evropskog suda za ljudska prava. Uslovi za prihvata tražilaca azila bili su često predmet razmatranja Evropskog suda za ljudska prava, i to u kontekstu primene Uredbe Dablin o kriterijumima za određivanje države odgovorne za ispitivanje zahteva za azil. Istraživanje je pokazalo da uslovi za prihvata u sve većoj meri utiču na određivanje države odgovorne za ispitivanje azilnog zahteva jer praksa oba evropska suda čvrsto stoji na stanovištu da država članica na čijoj teritoriji se tražilac azila nalazi a koja smatra drugu članicu odgovornom za ispitivanje njegovog zahteva mora podrobno da se obavesti o uslovima za prihvata na teritoriji te druge države pre nego što se premeštanje sprovede, nezavisno od toga da li je ta druga država zvanično prihvatila da primi tražioca azila ili ne. S druge strane, analiza prakse Evropskog suda za ljudska prava navodi i na zaključak da Sud nije uvek bio dosledan u tretiranju slučajeva koji su se ticali uslova za prihvata tražilaca azila.

Ključne reči: *Direktiva o standardima za prihvata tražilaca međunarodne zaštite. Uredba Dablin. Sud pravde Evropske unije. Evropski sud za ljudska prava.*

* Dr Bojana Čučković, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* (179059), koji podržava Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

1. UVOD

Direktiva 2013/33/EU o standardima za prihvata tražilaca međunarodne zaštite¹ predstavlja jedan od ključnih instrumenata prava Evropske unije koji čine takozvani Zajednički evropski sistem azila (*Common European Asylum System – CEAS*).² Važeća Direktiva zamenila je prethodnu verziju koja je ujedno predstavljala početni korak u uvođenju minimalnih standarda u pogledu uslova prihvata tražilaca azila, a koja je nastala u prvoj fazi izgradnje Zajedničkog evropskog sistema azila.³

Izazovi sa kojima se države članice Evropske unije suočavaju u kontekstu aktuelne migrantske krize nametnuli su potrebu za novom revizijom evropskog zakonodavstva u materiji azila.⁴ U aprilu 2016. godine, Komisija je ustanovila prioritete kojima će se rukovoditi u sprovođenju strukturalne reforme evropskog normativnog okvira u oblasti azila i migracija kako bi se postigla humanija, pravičnija i efikasnija evropska politika.⁵

Drugi paket promena obuhvata temeljne izmene evropskog azilnog pravnog okvira. Predlog je da trenutno važeća Direktiva o procedurama za dobijanje međunarodne zaštite bude podignuta na nivo uredbе, čime bi se uskladile još uvek veoma različite procedure u državama članicama i konačno kreirala jedinstvena procedura.⁶ Sličan predlog se odnosi i na Direktivu o kvalifika-

- 1 Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, *Official Journal L 180*, 29. 6. 2013, 96–116.
- 2 Osim navedene Direktive, Zajednički evropski sistem azila čine Uredba Dablin o kriterijumima i mehanizmima za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahteva za međunarodnu zaštitu koji podnosi državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva u jednoj od država članica (Council Regulation (EU) 604/2013, of 29 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, *Official Journal L 180/31*), Uredba o uspostavljanju sistema Eurodac za upoređivanje otisaka prstiju (Regulation (EU) 603/2013 of 29 June 2013 concerning the establishment of Eurodac for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Regulation, *Official Journal L 180/1*), Direktiva o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana trećih država ili osoba bez državljanstva kao izbeglica ili osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita kao i o sadržini dodeljene zaštite (Directive 2011/95/EU of 20 December 2011 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, *Official Journal L 337/9*) i Direktiva o minimalnim standardima u pogledu procedure za dobijanje ili oduzimanje izbegličkog statusa (Directive 2013/32/EU of 29 June 2013 on minimum standards on procedures for granting and withdrawing refugee status, *Official Journal L 180/60*).
- 3 Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in Member States, *Official Journal L 31/18*.
- 4 O razlozima prethodne revizije evropskog pravnog okvira u oblasti azila videti Francesca Ippolito, Samantha Velluti, "The Recast Process of the EU Asylum System: A Balancing Act Between Efficiency and Fairness", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 30, 2011, pp. 24-62.
- 5 Communication „Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe”, COM(2016) 197 final.
- 6 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, Brussels, 13. 7.2016, COM(2016) 467 final, 2016/0224 (COD).

ciji, koju bi takođe trebalo da zameni odgovarajuća uredba, čime bi se uspostavili uniformni standardi u pogledu uslova za dobijanje statusa izbeglice ili supsidijarne zaštite.⁷ Novinu predstavlja i predlog da se uspostavi pravni okvir Unije kada je u pitanju premeštanje kako bi se omogućili regularni i bezbedni putevi ka Evropskoj uniji za osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita, čime bi se ujedno progresivno smanjio broj iregularnih dolazaka.⁸ Međutim, za razliku od dve pomenute direktive koje će u reformisanom Zajedničkom evropskom sistemu azila biti podignute na nivo uredbi, uslovi za prihvatanje tražilaca azila po svojoj prilici će i dalje biti regulisani odgovarajućom direktivom. Doduše, cilj revidirane Direktive o uslovima za prihvatanje tražilaca međunarodne zaštite jeste da dodatno harmonizuje uslove prihvatanja u okviru Unije, da unapredi izgled tražilaca azila da se što bolje integrišu i da smanji sekundarno kretanje u okviru Unije. U tom smislu, Evropska komisija je u julu ove godine izradila Predlog nove direktive o standardima za prihvatanje tražilaca međunarodne zaštite.⁹ Ipak, trenutno važeća Direktiva 2013/33/EU primenjivaće se sve dok se ne okonča dugotrajan proces usvajanja nove direktive, a potom jednako duga i nimalo jednostavna faza implementacije unapređenih standarda u pravne sisteme država članica.

U prvom delu rada, predmet analize će stoga biti odredbe aktuelne Direktive 2013/33/EU o standardima za prihvatanje tražilaca međunarodne zaštite. U primeni standarda sadržanih u Direktivi, nacionalni sudovi država članica suočili su se sa nedoumicama u tumačenju pojedinih normi, što je za rezultat imalo pokretanje postupaka o prethodnom pitanju pred Sudom pravde Evropske unije, zbog čega će u drugom delu rada biti analizirane odabrane odluke tog suda. Konačno, da visoke standarde za prihvatanje postavljene evropskim pravom azila nije jednostavno primeniti u praksi pokazuju brojni slučajevi koji su vođeni pred Sudom pravde Evropske unije i Evropskim sudom za ljudska prava (ESLJP). Uslovi za prihvatanje su značajni ne samo dok traje postupak po zahtevu za azil već i prilikom primene Uredbe Dablin o kriterijumima za određivanje države članice EU koja je odgovorna za ispitivanje zahteva za azil. Prakse Suda pravde Evropske unije i Evropskog suda za ljudska prava čvrsto stoje na stanovištu da neodgovarajući uslovi za prihvatanje tražilaca azila u državi članici predstavljaju, između ostalog, razlog za suspendovanje primene Uredbe Dablin i kriterijuma koje predviđa. Predmet istraživanja su stoga bile odluke Suda u Luksemburgu i Suda u Strazburu u takozvanim „Dablin

7 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council 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 and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, Brussels, 13.7.2016, COM(2016) 466 final, 2016/0223 (COD).

8 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council, Brussels, 13.7.2016, COM(2016) 468 final, 2016/0225 (COD).

9 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), Brussels, 13. 7. 2016, COM(2016) 465 final, 2016/0222 (COD).

slučajevima”. Neispunjenost standarda za prihvata tražilaca azila postavljenih relevantnim propisima ne podrazumeva ujedno da je došlo do povrede člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Uslovi prihvata moraju biti u toj meri neprihvatljivi i ponižavajući da prevazilaze minimalan nivo ozbiljnosti neophodan za podvođenje pod opseg člana 3 Konvencije. U ovom delu rada su stoga uslovi za prihvata analizirani isključivo u kontekstu standarda koji moraju biti ispunjeni kako se ne bi smatralo da je došlo do povrede zabrane mučenja iz člana 3 Evropske konvencije odnosno člana 4 Povelje EU o ljudskim pravima. Naročito su značajne posebno ranjive kategorije tražilaca azila, poput maloletnika, maloletnika bez pratnje i bolesnih u odnosu na koje su u jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava ustanovljeni izuzetno visoki kriterijumi u pogledu uslova prihvata, ali i izvestan stepen odstupanja i neusaglašenosti.

2. STANDARDI EVROPSKE UNIJE U VEZI SA PRIHVATOM TRAZILACA AZILA – ZAJEDNIČKI CILJEVI I (NE)REALNA OČEKIVANJA

Svesne ogromnih razlika u nacionalnim pravilima koja uređuju tretman tražilaca azila tokom trajanja postupka, države članice rukovodile su se istim ciljem – da ustanove minimalne zajedničke standarde koji će biti obavezni za sve članice Unije.¹⁰ Tom cilju se težilo još prilikom usvajanja prve verzije Direktive 2003. godine (2003/9/EC).¹¹ Iako taj cilj nije bio potpuno ostvaren jer u pojedinim državama članicama Unije sistem azila nije funkcionisao dovoljno dobro,¹² Evropska unija je odlučila da revidira Direktivu deset godina po njenom donošenju, i to u smislu daljeg podizanja standarda koji su se u određenim državama već pokazali nedostižnim. Aktuelna migrantska kriza je donela nove probleme, a ni prethodni nedostaci nisu bili otklonjeni. Države koje se nalaze na spoljnim granicama Unije, koje predstavljaju države koje će u najvećem broju slučajeva biti odgovorne za ispitivanje zahteva za azil u skladu sa Uredbom Dablin, ujedno su i države sa najlošijim uslovima za prihvata tražilaca azila. Čini se da je trenutna situacija sa masovnim prilivom tražilaca azila dodatno uvećala razlike između sistema pojedinih članica, ali je i ukazala na to da su uslovi za prihvata tražilaca azila postali izuzetno značajni prilikom određivanja države odgovorne za ispitivanje zahteva za azil.

10 Vedsted-Hansen, J., „Common EU Standards on Asylum – Optional Harmonization and Exclusive Procedures”, u: Guild, E., Minderhoud, P. (eds.), *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*, Brill, Leiden 2012, 255–271.

11 Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, *Official Journal L 31/18*.

12 Jan-Paul Brekke, Vigdis Vevstad, *Reception Conditions for Asylum Seekers in Norway and the EU*, Institute for Social Research, Oslo 2007, 69–81; European Commission, Directorate General for Justice and Home Affairs, *Study on the legal framework and administrative practices in the Member States of the European Communities regarding reception conditions for persons seeking international protection*, 2000, dostupno na http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/pdf/final_report_en_en.pdf, 5. avgust 2016.

U skladu sa Direktivom 2013/33/EU, država članica ima obavezu da obavesti tražioca azila u roku od 15 dana od podnošenja zahteva o njegovim pravima i obavezama kada su u pitanju uslovi prihvata. Direktiva ustanovljava i obavezu za državu članicu da tražiocu azila pruži informaciju o organizacijama ili grupama koje pružaju pravnu i drugu podršku u vezi sa uslovima prihvata. Te informacije moraju biti pružene u pisanoj formi i na jeziku koji tražilac azila razume.¹³

Nadležni organ države članice ima obavezu da tražiocu azila, tri dana po podnošenju zahteva za azil, izda dokument kojim se potvrđuje njegov status.¹⁴ Snabdevanje tražioca azila posebnim dokumentom iz člana 6 Direktive značajno je ne samo za ostvarivanje materijalnih uslova za prihvata tražilaca azila već i sa stanovišta ostvarivanja prava na slobodu kretanja na teritoriji date države članice.¹⁵ Istina, Direktiva ostavlja mogućnost državi članici da odluči o mestu na kome će tražilac azila boraviti ukoliko je to neophodno zbog zaštite javnog interesa, javnog poretka ili ako je u interesu efikasnosti samog azilnog postupka.¹⁶ U protivnom, država članica može zahtevati od tražioca azila da je obavesti o njegovoj trenutnoj adresi i da blagovremeno prijavu svaku promenu u tom pogledu.¹⁷

Kada država članica obezbeđuje smeštaj tražiocima azila tokom trajanja postupka, ona je u obavezi da preduzima odgovarajuće mere kako bi se, što je više moguće, održalo jedinstvo porodice.¹⁸ Princip jedinstva porodice ugrađen je i u druge odredbe Direktive, poput odredaba o materijalnim uslovima prihvata¹⁹ i odredaba o pritvoru.²⁰

Opštim pravilima o materijalnim uslovima prihvata predviđeno je da tražiocima azila treba pružiti „odgovarajući životni standard”, koji garantuje „njihovo izdržavanje i štiti fizičko i mentalno zdravlje”.²¹ Nedovoljno precizna i suviše rastegljiva terminologija člana 17 Direktive podložna je različitim tumačenjima i ostavlja previše slobode državam članicama u ugradnji tog standarda u njihova nacionalna zakonodavstva. Opšta odredba je donekle precizirana pravilima koja važe za pojedine materijalne uslove prihvata. Tako,

13 Pravila o pružanju informacija u vezi sa uslovima prihvata sadržana su u članu 5 Direktive. U drugom stavu tog člana ipak je predviđeno da se informacije, ako je to prikladno, mogu pružiti i usmeno. Takvo rešenje ipak treba kritikovati ne samo zbog mogućih zloupotreba do kojih bi moglo doći već i zbog nesporazuma koje bi moglo izazvati.

14 Članom 6 Direktive predviđeno je da je država članica oslobođena te obaveze ukoliko je u pitanju tražilac azila koji se nalazi u pritvoru ili se pak ispitivanje zahteva za azil vrši na samoj granici ili u kontekstu odlučivanja o njegovom pravu da stupi na teritoriju države članice.

15 Član 7 Direktive 2013/33/EU.

16 Član 7, stav 2 Direktive 2013/33/EU.

17 Član 7, stav 5 Direktive 2013/33/EU.

18 Član 12 Direktive 2013/33/EU.

19 Član 18 Direktive 2013/33/EU.

20 Član 11, stav 4 Direktive 2013/33/EU.

21 Član 17, stav 2 Direktive 2013/33/EU.

kada je u pitanju zdravstvena zaštita, Direktiva u članu 19 predviđa da će država članica obezbediti da tražilac azila dobije „nužnu zdravstvenu zaštitu” koja, u najmanjoj meri, podrazumeva hitnu medicinsku pomoć i neophodno tretiranje bolesti i ozbiljnih mentalnih poremećaja. U skladu sa odredbama člana 15 Direktive, države članice su u obavezi da osiguraju da tražioci azila imaju pristup tržištu rada, i to u roku od 9 meseci od datuma podnošenja zahteva za azil, ukoliko prvostepena odluka nije doneta a razlog za odlaganje donošenja odluke se ne može pripisati samom tražiocu. Ipak, države članice same odlučuju o uslovima pod kojima će tražioci azila imati pristup tržištu rada, a u samoj Direktivi je predviđena mogućnost da, prilikom zapošljavanja, državljani članica Unije i drugi državljani imaju prednost u odnosu na tražioce azila.

Pritvor tražilaca azila je veoma važan predmet regulisanja Direktive 2013/33/EU. Osnovno pravilo o pritvoru predviđeno je članom 8 Direktive i ustanovljava da osoba ne može biti u pritvoru isključivo zbog toga što je u pitanju tražilac azila. U stavu 2 člana 8 navode se konkretni razlozi za pritvaranje tražilaca azila.²² Osoba u pritvoru mora provesti što je moguće kraće vreme. Pritvor u pismenoj formi određuju sudski ili upravni organi, a razlozi za pritvor moraju biti sadržani u odluci. U slučaju da je pritvor odredio upravni organ, država članica mora obezbediti da sud brzo ispita zakonitost pritvora.²³ Direktiva u članu 10 detaljno reguliše i uslove boravka u pritvoru. Pravilo je da se pritvoreni tražioci azila smeštaju u posebne, priznate pritvorske jedinice. Ukoliko država članica nije u stanju da obezbedi smeštaj u posebnim pritvorskim jedinicama za tražioce azila već je prinuđena da za te potrebe koristi regularan zatvorski smeštaj, pritvoreni tražioci azila biće odvojeni od ostalih zatvorenika. U svakom slučaju, predstavnicima Komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (*UNHCR*) mora biti omogućeno da komuniciraju sa tražiocima azila koji su u pritvoru i da ih u pritvoru posećuju.

Direktiva sadrži posebne standarde za prihvat takozvanih naročito ranjivih kategorija, među kojima se svakako ističu pravila koja se primenjuju na maloletnike i maloletnike bez pratnje.²⁴ Pritvor²⁵ mora predstavljati krajnju meru. Pritvor maloletnih tražilaca azila mora trajati što je kraće moguće, i to u smeštaju koji je prilagođen potrebama maloletnika. Maloletni tražioci azila

22 U pitanju su sledeći razlozi: a) kako bi se utvrdio identitet ili državljanstvo tražioca azila; b) da bi se utvrdili elementi na kojima se zasniva zahtev za azil a pritvor je jedini način da se to učini; c) kako bi se odlučilo, u kontekstu procedure, o pravu na pristup teritoriji; d) kako bi se pripremio njegov povratak u skladu sa Direktivom o zajedničkim standardima i procedurama u državi članici za vraćanje državljana trećih država koji u njoj nezakonito borave; e) kada to zahteva zaštita nacionalne bezbednosti ili javnog poretka.

23 Član 9 Direktive 2013/33/EU.

24 O zaštiti dece u azilnom i imigracionom zakonodavstvu EU vid. Eleanor Drywood, „‘Child-proofing’ EU law and policy: interrogating the law-making processes behind European asylum and immigration provision”, *International Journal of Children’s Rights*, Vol. 19, 2011, 405–428.

25 Pritvor posebno ranjivih kategorija tražilaca azila, uključujući maloletna lica i maloletnike bez pratnje, regulisan je članom 11 Direktive 2013/33/EU.

bez pratnje ne mogu se ni pod kojim uslovima držati u zatvorskom smeštaju, a čak i kada su smešteni u posebne pritvorske jedinice za tražioce azila, smeštaju se odvojeno od odraslih tražilaca azila. Rukovodeće načelo kada su u pitanju uslovi za prihvatanje maloletnih tražilaca azila jeste princip najboljeg interesa deteta.²⁶ To je ujedno i princip kojim treba da se rukovode države članice u primeni i tumačenju pravila Direktive koja se tiču maloletnika. Faktori koje treba uzeti u obzir jesu mogućnost spajanja maloletnika sa porodicom, dobrobit maloletnika i njegov društveni razvoj, okolnosti koje se tiču njegove bezbednosti i mišljenje samog maloletnika kada je to u skladu sa njegovim godinama i zrelošću.²⁷ Direktiva sadrži i poseban član koji reguliše položaj maloletnih tražilaca azila bez pratnje. Članom 24 Direktive države članice Unije su obavezane da toj posebno ranjivoj kategoriji tražilaca azila obezbede predstavnika koji će mu pružiti pomoć i podršku tokom azilnog postupka. Maloletni tražioci azila bez pratnje smestiće se kod odraslih rođaka, kod starateljske porodice, u centre za prihvatanje tražilaca azila koji su prilagođeni za boravak maloletnih lica ili u drugi smeštaj pogodan za maloletnike. Izuzetno, ukoliko je to u njegovom najboljem interesu, država članica može smestiti maloletnog tražioca azila koji je stariji od 16 godina u centar namenjen za smeštaj odraslih tražilaca azila.²⁸

Konačno, država članica može ukinuti neke ili sve materijalne uslove za prihvatanje ukoliko tražilac azila a) napusti mesto boravka koje je odredio nadležni državni organ, bez odgovarajućeg obaveštenja ili dozvole, b) ne poštuje obavezu javljanja nadležnim organima ili obavezu da dostavi informacije ili da se pojavi na zakazanom saslušanju ili c) podnese naknadni zahtev za azil.²⁹ Osim toga, materijalni uslovi mogu biti svedeni na manju meru i kada tražilac azila ne podnese zahtev za azil u razumnom roku po dolasku na teritoriju države članice, kada prikriva finansijska sredstva ili ozbiljno krši pravila centra za azil.³⁰

3. STANDARDI ZA PRIHVAT TRAŽILACA AZILA U PRAKSI SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE

Primena trenutno važeće i prethodne direktive o uslovima za prihvatanje tražilaca azila naišla je na nedoumice i različita tumačenja nacionalnih sudova država članica, zbog čega je pokrenuto nekoliko postupaka o prethodnom pitanju pred Sudom pravde Evropske unije.³¹

26 Član 23 Direktive 2013/33/EU.

27 Član 23, stav 2 Direktive 2013/33/EU.

28 Član 24, stav 2 Direktive 2013/33/EU.

29 Član 20, stav 1 Direktive 2013/33/EU.

30 Član 20, st. 2, 3 i 4 Direktive 2013/33/EU.

31 Za analizu prakse Suda pravde EU u ostalim pitanjima koja se tiču azila vid. Bojana Čučković, „Pravo na azil u praksi Suda pravde Evropske unije”, u: *Perspektive implemetacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, knjiga 5, priredio prof. dr Stevan Lilić, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2015, 243–257.

U slučaju *CIMADE and GISTI* iz 2012. godine³² postavilo se pitanje koja država ima obavezu da pruži materijalne uslove za prihvat tražioca azila tokom trajanja postupka za određivanje države koja je odgovorna za ispitivanje zahteva za azil u skladu sa Uredbom Dablin. Naime, tražilac azila je podneo zahtev za azil u Francuskoj. Francuski nadležni organi su tvrdili da je, u skladu sa kriterijumima sadržanim u Uredbi Dablin, druga država članica Unije odgovorna za ispitivanje zahteva. Osim toga, Francuska je tvrdila da tražioci azila nemaju pravo na materijalne uslove prihvata koji su predviđeni Direktivom tokom boravka na teritoriji Francuske i dok čekaju da budu premešteni u državu članicu koja je odgovorna za ispitivanje njihovog zahteva za azil u skladu sa Uredbom.

Analizom relevantnih odredaba Direktive i Uredbe Dablin, ali i vodeći računa o samoj svrsi tih propisa, Sud pravde Evropske unije zauzeo je stav da država članica kojoj je zahtev za azil podnet ujedno ima obavezu da osigura minimalne uslove prihvata predviđene Direktivom čak i u slučaju kada smatra da je druga država članica odgovorna za ispitivanje zahteva tog tražioca za azil.³³ Obaveza garantovanja minimalnih uslova prihvata, smatra Sud, nastaje u trenutku kada je zahtev za azil podnet, a traje tokom cele procedure za utvrđivanje države odgovorne za ispitivanje zahteva za azil, sve do samog transfera tražioca azila u tu drugu državu.³⁴

Slučaj *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers v Selver Saciri and Others* iz 2014. godine³⁵ pružio je odgovor na nekoliko veoma značajnih pitanja u vezi sa uslovima za prihvat tražilaca azila. Belgijski sud je zastao sa postupkom kako bi od Suda pravde dobio odgovor da li, kada država članica odabere da pruži materijalnu podršku u vidu novčanih davanja, ona i dalje ima obavezu da tražiocu azila obezbedi minimalne uslove za prihvat koji su predviđeni relevantnim odredbama Direktive. Takođe, Sud je upitan da li novčana davanja treba da budu takva da omogućе tražiocu azila da, ukoliko je država članica u nemogućnosti da obezbedi poseban smeštaj za tražioce azila, taj iznos treba da mu omogući smeštaj ukoliko je to neophodno čak i u vidu hotela, sve do trenutka kada mu se ponudi trajan smeštaj ili bude u stanju da sam sebi obezbedi trajan smeštaj.

32 Case C-179/11, *Cimade and Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) v Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 27 September 2012, ECLI:EU:C:2012:594.

33 *Ibid.*, para. 50. Naime, Sud je članove 2 i 3 Direktive 2003/9 protumačio na način da ona predviđa samo jednu kategoriju tražilaca azila koja pak obuhvata sve državljane trećih država ili lica bez državljanstva koji podnesu zahtev za azil. Sud dalje objašnjava da Direktiva ne sadrži odredbe koje bi upućivale na zaključak da se zahtevom za azil može smatrati samo zahtev koji je podnet nadležnim organima države članice odgovorne za ispitivanje zahteva. *Ibid.*, para. 40. To shvatanje ima potporu u članu 4(1) Uredbe 343/2003 u skladu sa kojim postupak za određivanje odgovorne države članice za ispitivanje zahteva za azil počinje čim je zahtev za azil prvi put podnet državi članici. Sledi da podnošenje zahteva za azil prethodi postupku za utvrđivanje države odgovorne za njegovo ispitivanje. *Ibid.*, para. 41.

34 *Ibid.*, para. 58.

35 Case C-79/13, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers v Selver Saciri and Others*, Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 27 February 2014, ECLI:EU:C:2014:103.

Sud ističe da, iako iznos novčane naknade određuje sama država članica, on mora biti takav da „obezbedi dostojan životni standard, da štiti zdravlje tražilaca azila i da omogući njihovo izdržavanje”.³⁶ Pri tome, država mora voditi računa o principu jedinstva porodice i načelu najboljeg interesa deteta.³⁷ Međutim, iako iznos novčane naknade treba da zadovolji pomenute kriterijume što, ukoliko je to nužno, može da podrazumeva nalaženje smeštaja na tržištu za iznajmljivanje nekretnina, odredbe Direktive ne mogu se tumačiti na način da je prikladno prepustiti tražiocima azila izbor u pogledu smeštaja koji će za njih biti odgovarajući.³⁸ U svakom slučaju, prilikom određivanja iznosa naknade država članica mora uzeti u obzir odredbe Direktive koje se tiču posebnih garantija za osobe koje imaju specijalne potrebe. Iznos mora biti dovoljan da omogući da maloletna deca budu smeštena sa njihovim roditeljima.³⁹

4. USLOVI ZA PRIHVAT TRAŽILACA AZILA I NJIHOV ZNAČAJ U ODREĐIVANJU DRŽAVE ODGOVORNE ZA ISPITIVANJE ZAHTEVA ZA AZIL

Najznačajniji slučaj pred Sudom pravde EU u vezi sa primenom Uredbe Dablin i uticaja koji uslovi za prihvatanje tražilaca azila imaju u određivanju države odgovorne za ispitivanje zahteva za azil svakako je slučaj *N. S. and M. E.* iz 2011. godine.⁴⁰ Predmet se ticao obaveze države članice EU da se uzdrži od vraćanja tražioca azila u drugu državu članicu u skladu sa odredbama Uredbe Dablin II, a u slučaju sistemskih nedostataka u funkcionisanju sistema azila u toj drugoj državi. Sud je bio upitan da li bi odredba člana 3(2) Uredbe, kojom se predviđa da država članica, koja nije odgovorna za razmatranje zahteva za azil to može da učini na dobrovoljnoj bazi, mogla u izvesnim okolnostima stvoriti i obavezu za državu da razmotri zahtev i eventualno pruži zaštitu.

Sud je stao na stanovište da država članica mora da se uzdrži od vraćanja tražioca azila u državu koja je odgovorna za ispitivanje zahteva za azil ukoliko ne može a da ne bude upoznata sa postojanjem sistemskih nedostataka ne samo procedure za dobijanje azila već i uslova prijema u toj državi. Sud je, međutim, postavio izuzetno visoke kriterijume u takvim situacijama, smatra-

36 *Ibid.*, para. 40.

37 *Ibid.*, para. 41.

38 *Ibid.*, paras. 42–43.

39 *Ibid.*, para. 46.

40 Joined Cases C-411/10 and C-439/10, *N.S. v. Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others v. Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice*, Judgment of 21 December 2011, Equality and Law Reform [2011] ECR I-13905; Julia Mink, „EU Asylum Law and Human Rights Protection: Revisiting the Principle of Non-refoulement and the Prohibition of Torture and Other Forms of Ill-treatment”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 14, 2012, 123; Ivana Krstić, Marko Davinić, *Pravo na azil – međunarodni i domaći pravni standardi*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2013, 300–301; Rebecca Stern, „At Crossroads? Reflections on the Right to Asylum for European Union Citizens”, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 33, 2014, 76–79.

jući da ta obaveza nastaje kada zbog nedostataka u sistemu azila tražilac azila može da se suoči sa stvarnim rizikom da će biti izložen mučenju i drugom nečovečnom i ponižavajućem postupanju.⁴¹ Drugim rečima, ako su uslovi za prihvata tražilaca azila u državi članici u toj meri loši da bi vraćanjem u tu državu tražilac azila bio izložen riziku od povrede člana 4 Povelje o osnovnim pravima EU koja zabranjuje mučenje, nečovečno ili ponižavajuće postupanje, država na čijoj teritoriji se tražilac azila nalazi biće odgovorna za ispitivanje njegovog zahteva.⁴² Najznačajniji zaključak Suda tiče se oborivog karaktera pretpostavke da će država odgovorna za ispitivanje zahteva za azil poštovati osnovna prava tražioca azila.⁴³ Dakle, u postupku za određivanje države odgovorne za ispitivanje zahteva za azil, nužno je detaljno ispitati i uslove koje u pogledu prihvata uživaju tražioci azila u zemlji koja bi primenom Dablin kriterijuma trebalo da ispita zahtev. Ipak, takav stav Suda nije ostao bez kritike. Lengford (*Langford*) smatra da je odluka u slučaju *N. S. and M. E.* unela konfuziju i stvorila prepreku za realizaciju solidarnosti u Uniji, narušavajući princip međusobnog poverenja između država članica.⁴⁴

Prilikom zauzimanja stava u slučaju *N. S. and M. E.*, Sud pravde Evropske unije se dominantno oslonio na argumentaciju Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *M. S. S. protiv Belgije i Grčke*.⁴⁵ Slučaj se ticao državljanina Avganistana koji je nakon boravka na teritoriji Grčke dospao u Belgiju i tamo podneo zahtev za azil. Primenom Uredbe Dablin, belgijske vlasti su odlučile da ga vrata u Grčku koju su smatrale državom odgovornom za ispitivanje zahteva za azil. Podnosilac predstavke je tvrdio da je došlo do povrede člana 3 Konvencije usled, između ostalog, loših uslova za prihvata tražilaca azila u Grčkoj.

Ističući na prvom mestu da član 3 ne može biti tumačen na način da stvara obavezu za državu ugovornicu da obezbedi dom svakom licu koje se nađe na njenoj teritoriji niti da podrazumeva obavezu davanja novčane pomoći tražiocima azila kako bi uživali izvestan životni standard, Sud ipak konstatuje da su te obaveze postale deo pozitivnog pravnog poretka Grčke, te da su grčke vlasti u obavezi da se pridržavaju svog nacionalnog zakonodavstva kojim je implementirana Direktiva o uslovima za prihvata tražilaca azila.⁴⁶ Poseban značaj Sud je dao činjenici da podnosilac predstavke pripada kategoriji tražilaca azila, naročito ranjive grupe koja ima potrebu za specijalnim nivoom zaštite. Sud smatra da je situacija u kojoj se podnosilac predstavke našao veoma ozbiljna. Primećuje da je podnosilac predstavke proveo nekoliko meseci u ekstremnom siromaštvu, bez mogućnosti da zadovolji osnovne potrebe

41 *Ibid.*, para. 106.

42 O domašaju člana 4 Povelje u kontekstu azila vid. Julia Mink, *op. cit.*, 145–146.

43 *Ibid.*, paras. 103–105.

44 Lillian Langford, „The Other Euro Crisis: Rights Violations Under the Common European Asylum System and the Unraveling of EU Solidarity”, *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 26, 2013, 236–238.

45 *M. S. S. v. Belgium and Greece*, ESLJP, predstavka broj 30696/09, presuda od 21. januara 2011. godine.

46 *Ibid.*, paras. 249–250.

u vidu hrane, sredstava za higijenu i smeštaja, uz stalno prisutan strah da će biti napadnut i opljačkan. Potporu za navode podnosioca predstavke o lošim uslovima prihvata u Grčkoj Sud je našao u izveštajima komesara za ljudska prava Saveta Evrope, Komesarijata UN za izbeglice i nevladinih organizacija.⁴⁷ Sud je zaključio da je podnosilac predstavke bio „žrtva ponižavajućeg postupanja koje ukazuje na odsustvo poštovanja njegovog dostojanstva te da je ovakva situacija, bez sumnje, kod njega izazvala osećanja straha, bola i inferiornosti koja mogu dovesti do očajaja”.⁴⁸ Takvi uslovi života, kombinovani sa produženom neizvesnošću u kojoj se podnosilac predstavke nalazi kao i potpunim odsustvom bilo kakvih izgleda da će se situacija popraviti, dosegli su, prema mišljenju Suda, nivo ozbiljnosti koji je nužan da bi to bila povreda člana 3 Konvencije.⁴⁹

Slučaj sirijskog državljanina A. S. koji je zatražio azil u Švajcarskoj nakon što je putovao kroz Italiju veoma je interesantan sa stanovišta primene Uredbe Dablin i uslova za prihvata tražilaca azila, naročito sa aspekta zdravstvenog stanja podnosioca predstavke.⁵⁰ Njegov zahtev za azil odbacile su nadležne vlasti Švajcarske upravo na osnovu primene Uredbe Dablin III i činjenice da je Italija prihvatila da primi tražioca azila i ispita zahtev u meritumu. Specifičnost tog slučaja činila je okolnost što je A. S. patio od posttraumatskog stresnog poremećaja i bolova u leđima koji su bili posledica progona u Siriji. U skladu sa uslovima za prihvata tražilaca azila, podnosilac predstavke je primao odgovarajuću terapiju u Švajcarskoj. U vezi sa njegovim premeštajem u Italiju u skladu sa Uredbom Dablin, A. S. je tvrdio da zbog svog zdravstvenog stanja pripada posebno ranjivoj grupi kojoj su neophodni i specijalni uslovi zaštite. Kako u Italiji postoje sistemski nedostaci u uslovima za prihvata tražilaca azila, podnosilac predstavke je tvrdio da mu u toj državi ne bi bio pružen odgovarajući smeštaj i medicinski tretman koji bi bio u skladu sa njegovim potrebama.

Razmatrajući navode podnosioca predstavke o eventualnoj povredi člana 3 Konvencije, Evropski sud za ljudska prava je ispitao da li bi njegov povratak u Italiju stvorio situaciju koja bi dosegla tako visok nivo ozbiljnosti da bi se mogla smatrati mučenjem i nečovečnim postupanjem. Naročit značaj Sud je pripisao okolnosti da podnosilac predstavke nije ozbiljno bolestan, te da u trenutku donošenja odluke ne postoje naznake da, povratkom u Italiju, on ne bi dobio odgovarajući medicinski tretman, odnosno da ne bi imao pristup antidepressivima koje trenutno prima u Švajcarskoj.⁵¹ Sud je praktično stao na stanovište da, uprkos sumnjama u kapacitet sistema za prihvata tražilaca azila u Italiji, uslovi prihvata ne mogu sami po sebi biti razlog za zabranu premeštanja tražilaca azila u ovu zemlju. U tom smislu, Sud eksplicitno navodi da „mogućnost da značajan broj tražilaca azila ostane bez smeštaja ili da bude smešten u pretrpanim smeštajnim jedinicama bez ikakve privatnosti, ili čak

47 *Ibid.*, paras. 255–259.

48 *Ibid.*, para. 263.

49 *Ibid.*

50 *A. S. v. Switzerland*, ESLJP, predstavka broj 39350/13, presuda od 30. juna 2015. godine.

51 *Ibid.*, para. 36.

u uslovima štetnim po zdravlje, ne može biti odbačena kao neosnovana⁵². Ipak, Sud odlučujući značaj daje činjenici da u slučaju A. S. nije bilo izuzetnih okolnosti koje su postojale u drugim slučajevima na koje se Sud poziva,⁵³ te da njegovo zdravstveno stanje ne ukazuje na ozbiljan stepen ugroženosti zdravlja. Rezonovanje Suda u slučaju A. S. protiv Švajcarske naišlo je na ozbiljne kritike. Sudu se najviše zamera to što akcenat stavlja na ispitivanje zdravstvenog stanja podnosioca predstavke a zanemaruje okolnost da je reč o tražiocu azila koji pripada posebno osetljivoj kategoriji. Naime, stepen ranjivosti koji je neophodan da bi postojala povreda člana 3 Konvencije ne treba razmatrati samo sa stanovišta zdravstvenog stanja podnosioca predstavke. Umesto toga, Sud je trebalo da uzme u obzir da je u pitanju tražilac azila koji pripada posebno ranjivoj kategoriji kojoj je neophodna posebna zaštita i da tu okolnost sagleda sa aspekta informacija koje je očigledno imao o generalno izuzetno lošim uslovima za prihvat tražilaca azila u Italiji.⁵⁴

Slučaj *Tarakhel protiv Švajcarske*⁵⁵ navodi se kao slučaj na koji je Sud trebalo više da se osloni u prethodno analiziranom slučaju A. S, ali i kao slučaj u kojem je Sud odstupio od načina na koji je rezonovao u svojoj presudi u slučaju *M. S. S. protiv Belgije i Grčke*.⁵⁶ U pitanju je bila avganistanska porodica sa šestoro maloletne dece. Oni su zahtev za azil podneli u Švajcarskoj, ali je pretragom u *Eurodac* bazi utvrđeno da su prethodno već podneli zahtev u Austriji, a pre toga i u Italiji. U skladu sa pravilima sadržanim u Uredbi Dablin, Italija bi trebalo da bude država članica odgovorna za ispitivanje njihovog zahteva.

Ispitujući opšte uslove za prihvat tražilaca azila u Italiji, Sud je pošao od iste pretpostavke kao i u slučaju A. S., tačnije da se navodi o lošim uslovima za smeštaj i prihvat ne mogu odbaciti kao potpuno neosnovani, mada sami po sebi ne mogu biti razlog za zabranu vraćanja tražilaca azila u tu zemlju.⁵⁷ U tom smislu, odlučujuće su individualne okolnosti svakog tražioca azila, a da bi se loši uslovi prihvata mogli kvalifikovati kao nečovečno postupanje iz člana 3 Konvencije, neophodno je da dosegnu minimalan nivo ozbiljnosti. Ocena tog minimuma je relativna i zavisi od okolnosti datog slučaja, poput trajanja datog postupanja, njegovih fizičkih i psihičkih posledica, a u pojedinim slučajevima i od pola, starosti i zdravstvenog stanja žrtve. Sud stoga

52 *Ibid.*

53 *D. v. the United Kingdom*, ESLJP, predstavka broj 30240/96, presuda od 2. maja 1997. godine.

54 Salvo Nicolosi, Ruth Delbaere, „A. S. v. Switzerland: missed opportunity to explain different degrees of vulnerability in asylum cases”, *Strasbourg Observers*, July 16, 2015, dostupno na <https://strasbourgobservers.com/2015/07/16/a-s-v-switzerland-missed-opportunity-to-explain-different-degrees-of-vulnerability-in-asylum-cases/>, 15. septembar 2016.

55 *Tarakhel v. Switzerland*, ESLJP, predstavka broj 29217/12, presuda od 4. novembra 2014. godine.

56 Steve Peers, „Tarakhel v Switzerland: Another nail in the coffin of the Dublin system?”, *EU Law Analysis*, November 5, 2014, dostupno na <http://eulawanalysis.blogspot.rs/2014/11/tarakhel-v-switzerland-another-nail-in.html>, 18. septembar 2016; Nesa Zimmermann, „Tarakhel v. Switzerland: Another Step in a Quiet (R)evolution?”, *Strasbourg Observers*, December 1, 2014, dostupno na <https://strasbourgobservers.com/2014/12/01/tarakhel-v-switzerland-another-step-in-a-quiet-revolution/>, 12. septembar 2016. godine.

57 *Ibid.*, para. 115.

odlučujući značaj pridaje činjenici da se iz posebno ranjive kategorije tražilaca azila izdvajaju deca tražioci azila zbog njihove izuzetne ranjivosti. Nezavisno od toga da li su u pratnji roditelja ili ne, Sud smatra da uslovi za prihvata dece tražilaca azila moraju biti prilagođeni njihovim godinama i da za njih ne smeju stvarati situaciju stresa i uznemirenosti, sa posebno traumatičnim posledicama. U takvim okolnostima, uslovi prihvata bi dosegli nivo ozbiljnosti koji je neophodan da bi se radilo o povredi člana 3 Konvencije.⁵⁸ Kada se ova opšta razmatranja dovedu u vezu sa činjenicama datog slučaja, Sud je zaključio da su švajcarske vlasti bile dužne da pribave odgovarajuće garantije od državnih organa Italije da će, kada dođe u Italiju, porodica Tarakel biti smeštena u uslovima koji su prilagođeni uzrastu njihove dece i da će porodica ostati zajedno.⁵⁹ Slučaj *Tarakhel* upućuje na nekoliko zaključaka. Prvo, za razliku od slučaja *M. S. S.*, u kojem je tražilac azila bio suočen sa lošim uslovima za prihvata u Grčkoj pre njegovog dolaska u Belgiju, porodica Tarakel nije bila izložena ponižavajućim uslovima života tokom njihovog boravka u Italiji. Drugo, ono što slučaj *Tarakhel* razlikuje od drugih „Dablin slučajeva” pred Evropskim sudom za ljudska prava jeste upravo okolnost da je u pitanju porodica sa maloletnom decom. Sud je otišao korak dalje od svog stava iz slučaja *M. S. S.* da tražioci azila treba izdvojiti kao posebno ranjivu kategoriju kojoj je potrebna specijalna zaštita. Naime, porodice sa maloletnom decom Sud tretira kao posebno ranjivu grupu u okviru već same po sebi ranjive kategorije tražilaca azila. Takav rezon Suda očigledno je pod uticajem relevantnih propisa Evropske unije, posebno Direktive o uslovima za prihvata tražilaca azila, koji predviđaju posebnu zaštitu za naročito ranjive grupe kakvi su maloletnici, maloletnici bez pratnje, trudnice, žrtve torture itd. Konačno, Evropski sud za ljudska prava nije potpuno zabranio vraćanje porodice Tarakel u Italiju već je povratak uslovio pružanjem dodatnih garantija od Italije da će oni biti smešteni u prihvatni centar koji je prilagođen za boravak dece.

5. ZAKLJUČAK

Tomas Hamarberg (*Thomas Hammarberg*), nekadašnji komesar Saveta Evrope za ljudska prava, istakao je da su „ozbiljno disfunkcionalne procedure za azil u Grčkoj dovele do potpunog raspada sistema Dablin”.⁶⁰ Čini se da se sasvim neopravdano nedostacima u pogledu procedura za azil pridaje veći značaj nego uslovima za prihvata tražilaca azila. Uslovi prihvata su važni koliko i procedura za dobijanje azila, tim pre što se u skladu sa relevantnim

58 *Ibid.*, para. 119.

59 *Ibid.*, para. 120.

60 Thomas Hammarberg, *The Dublin Regulation undermines refugee rights, Council of Europe Commissioner for Human Rights Comment*, 22 September 2010. Dostupno na <http://commissioner.cws.coe.int/tikiviewblog-post.php?postId=80>; Morgades-Gil, S., „The Discretion of States in the Dublin III System for Determining Responsibility for Examining Applications for Asylum: What Remains of the Sovereignty and Humanitarian Clauses After the Interpretations of the ECtHR and CJEU?”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 27/3, 2015, 433–456.

propisima Evropske unije zahteva da odgovorna država formalno prihvati da primi tražioca azila koji se u nju vraća u skladu sa Uredbom Dablin. Praksa Evropskog suda za ljudska prava dodatno podiže garantije na viši nivo kada su u pitanju posebno ranjive kategorije tražilaca azila, zahtevajući od države koja je odgovorna za ispitivanje zahteva za azil ne samo da prihvati tražioce azila već i da pruži informacije o smeštaju koji ispunjava uslove za prihvata posebno osetljivih grupa kao što su porodice sa maloletnom decom.

Ipak, analiza prakse Evropskog suda za ljudska prava ukazuje i na zaključak da Sud nije bio uvek dosledan u tretiranju slučajeva koji su se ticali uslova za prihvata tražilaca azila. Za razliku od slučaja *M. S. S. protiv Belgije i Grčke* u kojem je Sud sve tražioce azila kvalifikovao kao posebno ranjivu grupu kojoj je potrebna specijalna zaštita, u slučaju *Tarakhel* Sud je otišao korak dalje izdvajajući porodice sa maloletnom decom kao kategoriju kojoj je neophodna dodatna zaštita. Taj pristup, međutim, Sud nije primenio kada su u pitanju bolesni tražioci azila iako evropsko pravo, tačnije Direktiva o uslovima za prihvata tražilaca azila, ubraja ozbiljno bolesne osobe i osobe sa ozbiljnim mentalnim poremećajima među posebno ranjive kategorije tražilaca azila kojima se garantuju i posebni uslovi prihvata. U slučajevima koji su u radu analizirani, ali i u drugim slučajevima koji su pred njim vođeni, Sud nije smatrao da je zdravstveno stanje bolesnog tražioca azila u toj meri ozbiljno da bi njegovo vraćanje u državu odgovornu za ispitivanje zahteva za azil ili pak u državu porekla,⁶¹ moglo da se smatra, sa stanovišta uslova prihvata u vidu nivoa pružene zdravstvene nege, povredom člana 3 Konvencije.

61 *Yoh-Ekale Mwanje v. Belgium*, ESLJP, predstava broj 10486/10, presuda od 20. decembra 2011. godine. U pitanju je bila državljanka Kameruna koja je zatražila azil u Belgiji. Podnositeljka predstave je bila u poodmakloj fazi infekcije virusom HIV-a. Tvrdila je da bi njeno vraćanje u Kamerun predstavljalo kršenje člana 3 Konvencije jer tamo ne bi imala pristup neophodnim lekovima. Evropski sud za ljudska prava je stao na stanovište da je tačno da je takva terapija dostupna samo malom procentu stanovnika u Kamerunu i da bi se njeno zdravstveno stanje pogoršalo. Međutim, Sud je smatrao da je to nedovoljno da bi se radilo o povredi člana 3 Konvencije jer države ugovornice nisu u obavezi da popunjavaju praznine u medicinskoj pomoći tako što bi pružale besplatnu i neograničenu zdravstvenu zaštitu stranim državljanima koji nemaju pravo da ostanu na njihovoj teritoriji. Iako je Sud zaključio da njeno zdravstveno stanje nije u toj meri ugroženo da bi se smatralo da nije u stanju da putuje, čini se da bi značaj ipak trebalo pridati okolnosti da podnositeljka predstave nije imala pravni osnov za boravak na teritoriji Belgije jer je njen zahtev za azil bio odbijen u dogovarajućoj proceduri.

Doc. dr Bojana Čučković*

EUROPEAN STANDARDS RELATING TO RECEPTION OF ASYLUM SEEKERS – DIRECTIVE 2013/33/EU AND APPLICATION IN THE CASE-LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION AND THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Summary

The paper analyses European legal framework relating to conditions for reception of asylum seekers which are to be applied from the moment of submitting the asylum application throughout the asylum procedure. The most important legal instrument in this regard is Directive 2013/33/EU laying down standards for the reception of applicants for international protection. The first part of the paper therefore analyses certain provisions of the Directive, particularly those that regulate issues which have proven to be most problematic in the practice of Member States. However, the analysis shows that the Directive did not live up to expectations and that it failed to achieve its aim. This was mostly due to the fact that Member States were left with wide discretion in relation to selecting means through which they would be implementing the standards contained in the Directive. In addition, the analysis of both the selected case-law of the Court of Justice of the European Union and of the European Court of Human Rights point to a number of problems. Reception conditions of asylum seekers were often discussed by the European Court of Human Rights, mainly concerning the application of the Dublin Regulation on criteria for determining the Member State responsible for examining the asylum application. The research has shown that conditions for reception tend to prove more and more decisive in the course of determining the State responsible for the examination of an asylum application. Case-law of both European courts firmly stands on the position that Member States need to acquire detailed information relating to reception conditions in the Member State which they consider responsible under the Dublin criteria before the actual transfer takes place, regardless of whether that State formally accepts the take-back or not. On the other hand, analysis of the jurisprudence of the European Court of Human Rights leads to a conclusion that the Court has not always been consistent in treating cases dealing with conditions for the reception of asylum seekers.

Key words: *Directive laying down standards for the reception of applicants for international protection. Dublin Regulation. Court of Justice of the European Union. European Court of Human Rights.*

* Bojana Čučković, PhD. Assistant Professor, Faculty of Law University of Belgrade. This article is the result of research within the project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* (179059), supported by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia.