

Janja Simentić¹

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Sud pravde Evropske unije kao akter u zaštiti prava tražilaca azila u Evropskoj uniji

SAŽETAK

U trenutku kada je Evropska unija suočena sa najvećim prilivom državljana trećih država na svoju teritoriju do sada, institucije EU u okviru svojih nadležnosti preduzimaju korake kako bi doprinele rešavanju problema. Jedan od koraka jeste i izmena relevantne legislativne kako bi se ona usaglasila sa dešavanjima u praksi. Ipak, kriza tzv. Dablinskog sistema (sistem za utvrđivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahteva za azil u EU) je akutna, sa dubokim i dalekosežnim posledicama, te zahteva brza rešenja. Sa druge strane, procedura za izmenu pravnih akata u EU može da traje i po nekoliko godina. Stoga, u takvim trenucima uloga Suda pravde, kao institucije koja treba da obezbedi „da se pravo poštuje prilikom tumačenja i primene prava“, može biti ključna. On se javlja kao institucija koja brže može da doprinese neophodnim promenama tumačenjem postojećih pravila. Kako bi se ukazalo na ovu ulogu Suda u radu su analizirane četiri presude putem kojih je Sud pravde ojačao položaj

1 Kontakt: janja.simentic@fpn.bg.ac.rs

pojedince u Dablinskom sistemu kroz tumačenje dometa pravnog leka koji je na raspolaganju pojedincima u pogledu osporavanja odluke o transferu u drugu državu. Nakon objašnjenja delovanja Suda predstavljen je nov nacrt izmena i dopuna Dablinske regulative iz maja 2016. godine, koji je još uvek u proceduri, i ocenjeno je da u njemu praksa Suda pravde nije u potpunosti kodifikovana. Ukazano je i na to da će takav predlog Komisije najverovatnije biti usvojen od strane Evropskog parlamenta i Saveta EU, i dat je odgovor na pitanje šta će Sud pravde u tom slučaju moći da učini kako bi nastavio da bude akter u zaštiti prava tražilaca azila.

KLJUČNE REČI: *Sud pravde Evropske unije, tražioci azila, Dablinska regulativa, pravni lek, odluka o transferu.*

UVOD

Evropska unija (EU, Unija) je od 2015. godine suočena sa najvećim prilivom državljana trećih država na teritoriju Unije do sada. Institucije Evropske unije u okviru svojih nadležnosti preduzimaju korake kako bi doprinele rešavanju ovog problema, ali krajem 2017. godine kriza je i dalje aktuelna, iako u nešto manjim razmerama. Prema podacima Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR), broj ljudi koji je preko Mediteranskog mora došao na teritoriju Unije (Španija, Italija, Grčka i Kipar) u 2015. godini iznosio je preko milion. Taj broj je značajno smanjen u 2016. godini (oko 350.000 ljudi), a do kraja oktobra 2017. godine iznosi skoro 145.000 (UNCHR 2017). Ovo smanjenje broja ljudi koji pristižu na teritoriju EU posledica je i mera koje je EU preduzela kao odgovor na ovu krizu. Iako su neke od tih mera bile na udaru različitih kritika, a pojedini autori su u ovoj krizi videli i odraze strukturne krize same Unije (Thym 2016; José Menéndez 2016), jasno je bilo da je Unija morala ponuditi odgovor na ovu situaciju, i da su neke izmene morale biti učinjene. Jedno od posebno važnih pitanja za Uniju koje je trebalo preispitati jeste i funkcionisanje takozvanog Dablinskog sistema za utvrđivanje države članice koja je odgovorna za ispitivanje zahteva za azil (European Commission 2015, 13–14). Jedan od koraka za prevazilaženje pritiska na ovaj sistem jeste i izmena relevantne legislative kako bi se ona usaglasila sa dešavanjima u praksi. Evropska komisija je u maju 2016. godine iznela predlog za izmenu Regulative o kriterijumima i mehanizmima za utvrđivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahteva za međunarodnu zaštitu koji je podnet u jednoj od država članica od strane državljana treće države ili lica bez državljanstva (tzv. Dablinska regulativa). Pa ipak, kriza Dablinskog sistema je akutna i sa dalekosežnim posledicama, kako po funkcionisanje Unije, ali isto tako i po prava tražilaca azila, a procedura

za izmenu postojeće legislative može da traje i nekoliko godina. Stoga, u ovakvim trenucima uloga Suda pravde Evropske unije, kao institucije koja treba da obezbedi „da se pravo poštuje prilikom tumačenja i primene prava“, može biti ključna. Sud pravde Evropske unije se u EU javlja kao institucija koja može da doprinese neophodnim promenama tumačenjem postojećih pravila. Ovaj rad će ispitati ulogu Suda pravde EU u oblasti azila, usredsređujući se na pitanje koje je posebno važno za zaštitu prava tražilaca azila u vreme krize – pravo tražioca azila na delotvorni pravni lek protiv odluke o transferu u drugu državu.

Prvi deo rada biće posvećen predstavljanju relevantnih odredbi Dablinske regulative koje se tiču pravnog leka na odluku o transferu. Biće ukazano na promene do kojih je tokom godina dolazilo prilikom izmena regulative. U drugom delu predstavljena je i analizirana sudska praksa Suda pravde, u kojoj je Sud tumačio pitanja u vezi sa dometom pravnog leka protiv odluke o transferu. Biće ukazano na to da su izmene legislative i praksa Suda tokom godina doprineli boljoj zaštiti prava tražilaca azila u postupku za utvrđivanje odgovorne države članice. Posebno će biti ukazano na značaj Suda i njegove jurisprudencije u ovoj oblasti. U narednom delu rada ćemo se osvrnuti na predlog izmene Dablinske regulative, koji je Komisija iznela u maju 2016. godine i koji je još uvek u proceduri usvajanja. Posebno će biti analizirana izmenjena odredba o pravnom leku, i biće ukazano na reakcije relevantnih tela na navedeni predlog, imajući u vidu da je predložena odredba donekle u suprotnosti sa dosadašnjom praksom Suda pravde u vezi sa dometom pravnog leka. Četvrti deo rada sadrži analizu prakse Suda u najskorijim slučajevima (jul 2017. godine), koji treba da ilustruju način na koji Sud pravde nastavlja da gradi snažan sistem zaštite prava tražilaca azila. U petom delu rada će biti ispitan odnos Suda pravde i političkih institucija u EU i biće data ocena o tome da li će praksa Suda pravde biti uzeta u obzir prilikom usvajanja izmena nove Dablinske regulative. Pored toga, biće ukazano i na pitanja sa kojima će se Sud pravde suočiti ukoliko regulativa koja bude usvojena ne bude u skladu sa njegovom dosadašnjom praksom. Poslednji deo rada sadrži zaključna razmatranja.

HRONOLOŠKI RAZVOJ ODREDBI O PRAVNOM LEKU U OBLASTI DABLINSKOG SISTEMA

Nakon što su države članice Evropskih zajednica odlučile da otvore granice među sobom i proklamovale slobodu kretanja ljudi javio se niz pitanja koji je trebalo regulisati. Jedno od njih bilo je i pitanje pružanja azila. Dablinski sistem, koji je trebalo da doprinese regulisanju ove materije utvrđivanjem države članice koja će biti odgovorna za ispitivanje zahteva o azilu, nastao je početkom devedesetih godina 20. veka kao vid međuvladine saradnje među tadašnjim državama članicama Evropskih zajednica. Dablinska konvencija iz 1990. godine zamenila je poglavlje VII Konvencije o primeni Šengenskog

sporazuma. Cilj ove konvencije bio je dvostruki: da spreči vešestruke zahteve za azil pred različitim državama članicama (*forum shopping*) i da spreči pojavu tzv. „tražilaca azila u orbiti” – situaciju u kojoj nijedna država članica ne želi da ispita zahtev za azil (Hurwitz 1999, 648). Sistem se sastojao u proceduri u kojoj je država u kojoj je podnet zahtev za azil prema jasno definisanim kriterijumima utvrđivala koja država članica je odgovorna za ispitivanje zahteva za azil. Ti kriterijumi su bili definisani u skladu sa sledećim principom dozvole (*authorisation principle*): država koja je najviše doprinela ulasku tražioca azila na teritoriju Evropske unije odgovorna je za ispitivanje tog zahteva za azil (Hurwitz 1999, 648). Ukoliko bi država u kojoj je zahtev podnet utvrdila da je neka druga država članica odgovorna za ispitivanje zahteva za azil, prema kriterijumima navedenim u Konvenciji, ona bi donela odluku da se pojedinac premesti u tu zemlju u kojoj će biti ispitan zahtev za azil. Od početka primene Dablinskog sistema postavilo se pitanje da li pojedinac može da ospori odluku o transferu i da li to osporavanje ima suspenzivni efekat u odnosu na izvršenje odluke o transferu.

U Dablinskoj konvenciji postojanje pravnog leka nije bilo izričito navedeno. U Članu 11 (5) navodi se rok u kome transfer mora da bude izvršen i, između ostalog, predviđeno je da se transfer vrši mesec dana nakon „završetka bilo kakvog postupka koji je stranac započeo kako bi osporio odluku o transferu, ukoliko taj postupak ima suspenzivno dejstvo”. Iako ga izričito ne predviđa, Konvencija ostavlja mogućnost da pravni lek protiv odluke o transferu postoji u nacionalnom pravu. Ipak, pravna rešenja u državama članicama nisu bila usklađena po ovom pitanju. U Irskoj je postojao pravni lek koji je imao suspenzivni efekat, u Francuskoj i Nemačkoj je postojao pravni lek, ali on nije imao suspenzivno dejstvo (Hurwitz 1999, 669).

U procesu stvaranja Zajedničkog evropskog sistema azila (ZESA) odlučeno je da pravila o utvrđivanju države odgovorne za ispitivanje zahteva o azilu treba da budu harmonizovana na nivou Evropske unije u vidu sekundarne legislative. Ovo je konačno učinjeno 2003. godine usvajanjem Regulative Saveta o kriterijima i mehanizmima za utvrđivanje odgovorne države članice za ispitivanje zahteva za azil koji je podnet u jednoj od država članica od strane državljana treće države (Dablinska regulativa, Dublin II). U Članovima 19 (2) i 20 (1) e) izričito se uvodi da može postojati pravni lek protiv odluke o transferu. Ipak, regulativa nije sadržala više detalja o pravnom leku, osim činjenice da on nije bio obavezan. Bez obzira na to, UNHCR navodi da su u tom trenutku sve države članice imale predviđen pravni lek u pogledu odluke o transferu (UNHCR 2006, 19). Ipak, ono što je ostalo nedorečeno i što se pojavilo kao pitanje u praksi jeste po kom osnovu pojedinac može da ospori odluku o transferu. Postavilo se pitanje da li može da se ospori samo odluka da se neće ispitati zahtev za azil u toj državi i odluka o transferu, ili je moguće osporavati i samu proceduru za utvrđivanje odgovorne države. Trebalo je da prođe skoro 10

godina dok se ovo pitanje nije našlo pred Sudom pravde EU u slučaju *Abdullahi*.² U međuvremenu je pokrenut proces za usvajanje „druge generacije” sekundarne legislative u oblasti Zajedničkog evropskog sistema azila, u okviru koga je Komisija 2008. godine podnela predlog za dopunu i izmenu Dablinske regulative II. Predloženo je uvođenje novog člana o pravnim lekovima, kao i dva paragrafa preambule koji se tiču ovog pitanja. Predlog Komisije usvojen je od strane Saveta i Evropskog parlamenta u ponešto izmenjenoj verziji u novoj regulativi, koja se najčešće naziva Dablin III, i to je regulativa koja je i danas na snazi (Regulation 604/2013). Izmene koje su Savet i Evropski parlament usvojili uglavnom su se ticale suspenzivnog dejstva pravnog leka. Ipak, ono što je svakako bio pomak jeste da je odredba o pravnom leku konačno izdvojena kao posebno pravilo i što je pojašnjeno po kom osnovu pojedinac može osporiti odluku o transferu. Naime, u Članu 27 (1) navedeno je da pojedinac „ima pravo na delotvorni pravni lek protiv odluke o transferu, pred sudom ili tribunalom, u formi žalbe ili ponovnog pretresa, **u pogledu činjenica i prava**”. Pored toga, paragraf 19 preambule dodatno pojašnjava da pravni lek treba da bude u saglasnosti sa Članom 47 Povelje EU o osnovnim pravima, te da „kako bi se osiguralo poštovanje međunarodnog prava delotvorni pravni lek treba da obuhvati kako **ispitivanje primene ove Regulative** tako i pravnu i činjeničnu situaciju u državi članici u koju tražilac azila treba da bude prebačen”.

Ono što je ostalo otvoreno pitanje nakon usvajanja ove regulative jeste kako tumačiti odredbu da pojedinac može osporiti odluku o transferu i u pogledu prava, i dodatno kakva je uloga paragrafa 19 preambule u kojem je predviđeno osporavanje odluke i po osnovu primene same Regulative. Sud pravde Evropske unije se o ovim pitanjima izjasnio u dva važna slučaja doneta 2016. godine: *Ghezelbash* i *Karim*.³ Još dve presude koje su uključivale odgovor na ovo pitanje donete su tokom leta 2017. godine: *A. S.* i *Mengesteab*.⁴

U narednom delu rada sledi analiza pomenutih slučajeva kako bi se ukazalo na ulogu Suda pravde u zaštiti prava tražilaca azila. Posebno će biti upoređeno pravno rasuđivanje Suda u slučajevima *Abdullahi* i *Ghezelbash*, a ostali slučajevi će biti upotrebljeni kako bi se pokazalo kako Sud gradi i jača sudsku praksu kojom ostvaruje zaštitu prava tražilaca azila. Deo rada nakon toga predstaviće i predloge koji se trenutno razmatraju u EU u pogledu izmene Dablina III. Oni će biti analizirani sa stanovišta izmena koje su predložene u pogledu domena primene pravnog leka i koje zapravo idu na uštrb prava tražilaca azila i u suprotnosti su sa praksom Suda u ovoj oblasti.

2 C-394/12, *Shamso Abdullahi v Bundesasylamt*, ECLI:EU:C:2013:813.

3 C-63/15, *Mehrdad Ghezelbash v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, ECLI:EU:C:2016:409; C-155/15, *George Karim v Migrationsverket*, ECLI:EU:C:2016:410.

4 C-490/16, *A.S. v Republika Slovenija*, ECLI:EU:C:2017:585; C-670/16, *Tsegezab Mengesteab v Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2017:587.

PRAKSA SUDA PRAVDE EU U POGLEDU TUMAČENJA PRAVNOG LEKA U DABLINSKOJ REGULATIVI

Pre nego što se posvetimo analizi sudske prakse Suda pravde EU, važno je ukazati na to kakva je uloga sudske prakse u pravu Evropske unije. Pravo Evropske unije nije precedentsno pravo, što znači da Sud nije obavezan svojim prethodnim odlukama (Arnull 1993, 248). To ipak ne znači da Sud olako odstupa od svoje prethodne prakse (Arnull 1993, 248), niti da se ne služi njome u budućim slučajevima kako bi potkrepio svoje nalaze u slučaju koji je pred njim (Arnull 1993, 253). Stoga je izučavanje uloge prethodnih odluka Suda pravde EU dosta zastupljeno u literaturi, a pojedini autori su definisali i nove koncepte, modele i pristupe kako bi na adekvatan način analizirali prethodnu praksu Suda (Komárek 2013; McAuliffe 2013; Šadl, Panagis 2016).

Još jedna napomena u pogledu prakse Suda u oblasti azila jeste da su skoro svi slučajevi u kojima je Sud imao prilike da presuđuje u vezi sa materijom azila doneti u proceduri za odlučivanje o prethodnom mišljenju. Ova procedura omogućava nacionalnom sudu da se obrati Sudu pravde EU onda kada zaključiti da je za rešavanje konkretnog spora potrebno rešiti pitanje u vezi sa tumačenjem i primenom prava EU. Tada nacionalni sud zastaje sa postupkom i upućuje pitanje Sudu pravde. Sud pravde EU donosi presudu, ali ne presuđuje spor već utvrđuje šta je pravo Evropske unije. Ovim postupkom je Sudu pravde EU omogućena uloga vrhovnog tumača prava EU (Radivojević, Knežević-Predić 2015, 181). Koristi ovakve specifične saradnje između nacionalnih sudova i Suda pravde EU su mnogobrojne (Radivojević, Knežević-Predić 2015, 181), a ona koju je posebno važno pomenuti jeste da odluka o prethodnom pitanju može poslužiti kao sredstvo za zaštitu prava fizičkih lica (Radivojević, Knežević-Predić 2015, 182). Ovo se posebno pokazalo tačnim u oblasti azila u EU, i u narednim delovima rada ćemo kroz predstavljanje i analizu sudske prakse Suda pravde EU to i pokazati.

SLUČAJ ABDULLAHI

Gospođa Abdulahi je državljanka Somalije koja je 2011. godine stigla do Austrije putem nelegalnih ulazaka u Grčku, Makedoniju, Srbiju i Mađarsku. Mađarska je utvrđena kao odgovorna država članica i zatraženo je da primi nazad gospođu Abdulahi. Gospođa Abdulahi se više puta žalila na ovu odluku. Prvi put je tvrdila da bi u Mađarskoj bila izložena tretmanu koji nije u skladu sa Članom 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o zabrani mučenja, a drugi put je tvrdila da Mađarska uopšte i nije odgovorna država za ispitivanje njenog zahteva za azil već je to Grčka, a da ta država ne poštuje ljudska prava u ispitivanju zahteva za azil i da zato ne treba da bude prebačena tamo. Dakle, gospođa Abdulahi je pokušala da ospori primenu kriterijuma za

utvrđivanje odgovorne države članice, tvrdeći da je Nemačka pogrešno utvrdila da je odgovorna država za ispitivanje njenog zahteva Mađarska, a ne Grčka. Pitanje koje je nacionalni sud postavio Sudu pravde EU jeste da li Član 19 (2) Dablinske regulative (Dablin II) predviđa da tražilac azila ima pravo da u žalbi na odluku o transferu iz Člana 19 (1) zatraži ponovno razmatranje utvrđivanja odgovorne države.

Sud je naglasio da se prilikom tumačenja regulative Sud mora rukovoditi ne samo jezikom regulative već i njenom „opštom šemom, ciljevima i kontekstom, sa posebnim osvrtom na njenu evoluciju u odnosu na sistem čiji je deo” (*Abdullahi*, para. 51). Time je Sud zapravo proklamovao da će metodi tumačenja koje će koristiti biti jezički, sistemski i ciljni. U pogledu sistema čiji je Dablinska regulativa deo, Sud je naveo sledeće: Dablinski sistem počiva na principu uzajamnog poverenja koji omogućava pretpostavku da sve države koje učestvuju u njemu poštuju osnovna ljudska prava (*Abdullahi*, para. 52–53); pravila u skladu sa kojima će zahtev za azil biti ispitan su harmonizovana na nivou država članica i uglavnom su istovetna u svim državama članicama; namera zakonodavaca u EU bila je da u regulativi iznesu „organizaciona pravila koja utvrđuju odnos između država članica, kao što je to bio slučaj i sa Dablinskom konvencijom” (*Abdullahi*, para. 56). U pogledu ciljeva Dablinske regulative Sud je više puta istakao da je osnovni cilj brzo ispitivanje zahteva za azil (*Abdullahi*, para. 53, 59). U skladu sa ovako definisanom „opštom šemom i ciljevima” regulative, Sud je stao na stanovište da jedini način na koji tražilac azila može da dovede u pitanje odluku o primeni kriterijuma iz poglavlja III Dablinske regulative⁵ jeste putem pozivanja na sistemske nedostatke u proceduri za ispitivanje azila i uslove prijema tražilaca azila u dotičnoj državi koji pružaju suštinski osnov za uverenje da će tražilac azila biti izložen nehumanom ili nečovečnom postupanju u smislu Člana 4 Povelje EU o osnovnim pravima (*Abdullahi*, para. 60). Ova formulacija je zapravo preuzeta iz jednog drugog slučaja pred Sudom, slučaj *N.S.*, u kome je Sud 2011. godine morao da utvrdi kako da pomiri gorenavedeni princip uzajamnog poverenja u pogledu poštovanja osnovnih ljudskih prava u državama članicama i činjenicu da u tom trenutku postoji rizik da bi prebacivanje tražioca azila u Grčku predstavljalo kršenje osnovnih ljudskih prava, zbog teškog stanja u kome se sistem azila u toj zemlji nalazio. Sud je tada u svojoj presudi utvrdio gorenavedeno rešenje, koje je kasnije i kodifikovano u Dablinu III (Član 3 (2) Dablin III regulative).

Primenjujući ovakvo tumačenje Sud je veoma usko definisao domen primene pravnog leka, zaključujući da tražilac azila ima samo jedan osnov po

5 U poglavlju III Dablinske regulative definisani su hijerarhijski postavljeni kriterijum za utvrđivanje odgovorne države članice za ispitivanje zahteva za azil: utvrđivanje postojanja članova porodice koji legalno borave u nekoj od država članica, posedovanje vize ili dozvole za boravak u nekoj od država članica, ilegalni prelazak granice u nekoj od država članica.

kome može da ospori primenu same regulative i da se taj osnov temelji na zaštiti osnovnih prava u jednoj vrlo specifičnoj situaciji. Sud, dakle, nije prihvatio argumentaciju gospođe Abdulahi i Komisije da se može osporavati i sama primena kriterijuma za utvrđivanje odgovorne države članice.

U međuvremenu, na snagu je stupila Dablin III regulativa koja je, kako je gorenavedeno, u Članu 27 nešto detaljnije definisala domen primene pravnog leka.⁶ Nakon njenog donošenja određene nevladine organizacije istakle su da bi u svetlu novousvojenih odredbi o pravnom leku trebalo napustiti tumačenje ove regulative koje je Sud pravde EU ponudio u slučaju *Adbullahi* (ECRE 2015, 13). Sam Sud je dobio priliku da se o ovom pitanju izjasni u slučajevima *Ghezelbash* i *Karim* koji su presuđeni 2016. godine.

SLUČAJ GHEZELBASH

Gospodin Gezelbaš je u Holandiji podneo zahtev za boravišnu dozvolu 2014. godine. S obzirom na to da je utvrđeno da mu je Francuska dala vizu za kratak boravak, vlasti Holandije su joj se obratile kako bi ona preuzela odgovornost za ispitivanje zahteva, što je Francuska prihvatila. Gospodin Gezelbaš je tvrdio da se on nakon jednodnevne posete Francuskoj bio vratio u Iran, te da Francuska više nije odgovorna država. Nacionalni Sud je uputio sledeće pitanje Sudu pravde: kako treba tumačiti Član 27 (1) u vezi sa stavom 19 preambule Dablin III regulative, odnosno da li tražilac azila može u postupku žalbe na odluku o transferu da se žali i na primenu kriterijuma za utvrđivanje odgovorne države iz regulative. Sud pravde EU je zapravo izričito morao da odgovori na pitanje da li je tumačenje koje je dao u slučaju *Abdullahi* i dalje primenjivo.

Sud je naveo da se u pogledu prava koja predviđa Dablin II regulativa razlikuje od Dablin III regulative (*Ghezelbash*, para. 34). Ponovo se pozivajući na činjenicu da „tumačenje mora da bude u skladu ne samo sa jezikom odredbe već i u svetlu opšte šeme, ciljeva i konteksta, a posebno evolucije u odnosu na sistem čiji je deo“, Sud je preduzeo jezičko, sistemsko i ciljno tumačenje. Polazeći od jezičkog tumačenja („očigledno je iz jezika Člana 27 (1)...“) Sud zaključuje da ta odredba ne sadrži ograničenja u pogledu argumentacije koju tražilac azila može da iznese kada koristi predviđeni pravni lek (*Ghezelbash*, para. 36). Dodatno, primenjujući sistemsko tumačenje, Sud ukazuje da ne postoji veza između Člana 27 i Člana 3 (2) regulative Dablin III koja bi ograničavala transfer tražioca azila samo u slučaju utvrđenih sistemskih nedostataka u proceduri

6 Zanimljivo je primetiti da je ta regulativa doneta 26. juna 2013. godine, dok je presuda u slučaju *Abdullahi* doneta 10.12.2013. To znači da su izmene i u pogledu dometa pravnog leka već bile na snazi u vreme donošenja ove presude. Ipak, slučaj *Abdullahi* pokrenut je 2012. godine i ticao se tumačenja i primene Dablin II regulative.

azila u toj zemlji (*Ghezelbash*, para. 37). Cilj odredbe o pravnom leku naveden je u stavu 19 preambule koji nije postojao u Dublin II regulativi i Sud ukazuje na to da je u njemu predviđena mogućnost da se osporava ispravna primena same regulative (*Ghezelbash*, para. 38–40). S obzirom na to da se primena ove regulative temelji pre svega na primeni kriterijuma za utvrđivanje države članice koja je odgovorna za ispitivanje zahteva o azilu, Član 27 treba tumačiti na takav način da omogući ispravnu primenu tih kriterijuma u praksi (*Ghezelbash*, para. 41, 44). Ovakvo tumačenje potkrepljeno je opštim razvojem u oblasti koju ova regulativa uređuje: zakonodavac je uveo ili pospešio prava i mehanizme koji treba da garantuju uključivanje tražioca azila u proces utvrđivanja odgovorne države članice i u tome se nova regulativa razlikuje od stare (pravo da se bude obavešten o kriterijumima za utvrđivanje odgovorne države članice, obaveza održavanja intervjua, obaveštenje o transferu i mogućnost pravnog leka) (*Ghezelbash*, para. 46–50). Naime, Dublin III regulativa više ne predstavlja samo instrument za uvođenje organizacionih pravila za utvrđivanje odnosa između država članica, već je ona instrument koji ima za cilj i uključivanja tražioca azila u taj proces (*Ghezelbash*, para. 51).⁷ Sud navodi da bi restriktivno tumačenje Člana 27 onemogućilo ispunjenje navedenog cilja (*Ghezelbash*, para. 53). Rukovodeći se ovakvim rasuđivanjem, Sud je zaključio da je u postupku osporavanja odluke o transferu moguće pozvati se na preispitivanje primene kriterijuma za utvrđivanje odgovorne države iz Glave III Dublin III regulative.

U presudi u slučaju *Karim* Sud je otišao i korak dalje zaključujući da postoje i drugi osnovi po kojima je moguće osporiti odluku o transferu, a koji se ne zasnivaju samo na preispitivanje primene kriterijuma za utvrđivanje odgovorne države iz Glave III Dublin III regulative.

Gospodin Karim je podneo zahtev za međunarodnu zaštitu u Švedskoj 2014. godine. Švedska je utvrdila da se on već bio prijavio za međunarodnu zaštitu u Sloveniji, te je zatražila od Slovenije da prihvati vraćanje gospodina Karima u tu zemlju, što je Slovenije prihvatila. On je pokušao da ospori ovu odluku, tvrdeći da Slovenija nije država koja je odgovorna za ispitivanje njegovog zahteva za azil, jer je on napustio tu zemlju na period duži od tri meseca. Prema Članu 19 (2) Dublin III regulative, u tom slučaju se treba smatrati da je država u kojoj je novi zahtev za azil podnet zapravo odgovorna država za ispitivanje zahteva. Ono što je nacionalni sud u ovom slučaju postavio kao pitanje Sudu

7 „Iz svega navedenog sledi da se EU zakonodavci nisu ograničili na uvođenje organizacionih pravila koja samo regulišu odnose između država članica za potrebe utvrđivanja odgovorne države članice već su odlučili da uključe tražioca azila u taj proces obavezujući državu članicu da ih informiše o kriterijumima za utvrđivanje odgovornosti i da im pruži priliku da podnesu informacije koje su relevantne za ispravno tumačenje tih kriterijuma, i poveravajući tražiocima azila pravo na delotvorni pravni lek u pogledu bilo koje odluke o premeštanju koja može da bude doneta u tom procesu.” Para. 51.

pravde EU jeste da li pravni lek na odluku o transferu može da uključi i preispitivanje primene Člana 19 (2), a ne samo kriterijuma iz Glave III za utvrđivanje odgovorne države članice. Sud se u presudi u ovom slučaju, koja je doneta istog dana kada i presuda u slučaju *Ghezelbash*, oslonio na tumačenje koje je izneo u potonjem slučaju. Prateći tu liniju argumentacije Sud je istakao da Član 19 (2) predstavlja okvir u kome se odvija proces za utvrđivanje odgovorne države članice, te da i pravilo iz ovog člana utiče na ispravnu primenu procesa za utvrđivanje odgovorne države članice (*Karim*, para. 23, 26). Na osnovu toga Sud je zaključio da je moguće da se prilikom osporavanja odluke o transferu tražilac azila pozove i na Član 19 (2). Time je Sud dodatno proširio domet pravnog leka.

Iako ove dve presude pojašnjavaju domet pravnog leka koji je predviđen Dablin III regulativom, ono što stavlja pod znak pitanja njihov domašaj jeste novi predlog Komisije za izmene i dopune Dablin III Regulative i rešenja koja ona predviđa za definisanje dometa pravnog leka. U narednom delu rada ćemo se posvetiti analizi ovog pitanja.

PREDLOG KOMISIJE ZA DABLIN IV REGULATIVU

U aprilu 2016. godine Komisija je izradila strategiju pod nazivom „Prema reformi Zajedničkog evropskog sistema azila i jačanje pravnih mogućnosti za Evropu”. Predlog za izmene i dopune Dablin III regulative predstavlja deo prve faze legislativnih predloga koji treba da doprinesu ozbiljnoj reformi ZESA koji ova strategija predviđa. U maju 2016. godine, Komisija je podnela predlog za izmene i dopune Dablin III regulative (u daljem tekstu: nacrt Dablin IV regulative). U pogledu dometa pravnog leka koji je na raspolaganju tražiocima azila u vezi sa odlukom o transferu Komisijin predlog obuhvata sledeće.

U Član 27 uneta je odredba prema kojoj je „domet pravnog leka ograničen na ispitivanje da li je prekršen Član 3 (2) u vezi sa postojanjem nehumanog i nečovečnog postupanja ili Članovi 10–13 i 18” (Commission proposal 2016, 61). Odredba 3 (2) tiče se sistemskih nedostataka u zemlji prihvata, a ostali članovi se tiču povreda odredbi u vezi sa jedinstvom porodice, pravima deteta i licima koja zavise od tuđe pomoći. Uvodeći ovakvo rešenje, Komisija je zapravo napravila podelu među kriterijumima za utvrđivanje odgovorne države, na one koje tražilac azila ne može da osporava i one koji tražiocu azila pružaju neko pravo, te on može da se pozove na njih u preispitivanju odluke o transferu. U paragrafu 19 preambule predloga ostavljeno je rešenje po kome pravni lek treba da obuhvati ispitivanje i primenu regulative i pravne i činjenične situacije u državi članici u koju tražilac azila treba da bude premešten, ali je dodato da domet pravnog leka treba da bude „ograničen na ispitivanje da li su narušena osnovna prava tražioca azila u pogledu njegovog porodičnog života, prava deteta ili zabrane nečovečnog i ponižavajućeg postupanja” (Commission

proposal 2016, 26). Ovakve formulacije nesumnjivo ograničavaju domet pravnog leka i svakako nisu u skladu sa praksom Suda pravde EU u ovoj oblasti. Sa druge strane, Komisija navodi da će delotvornost prava na pravni lek biti poboljšana, jer će domen pravnog leka biti definisan (Commission proposal 2016, 13). Pored toga, u predlogu se ističe i da će pravila o pravnom leku ubrzati i harmonizovati proces žalbe (Commission proposal 2016, 17).

Reakcije različitih nevladinih organizacija na ovakvo rešenje idu u pravcu negativne kritike. Evropski savet za izbeglice i izgnanike (European Council on Refugees and Exiles, u daljem tekstu: ECRE) ističe da takvo restriktivno rešenje nije u skladu sa pravom na delotvorni pravni lek iz Člana 47 Povelje o osnovnim pravima EU, kao ni sa pravom da se bude saslušan iz Člana 41 (ECRE 2016, 3, 30). ECRE navodi i da takvo rešenje nije u skladu sa sudskom praksom Suda pravde EU, kao ni sa praksom pojedinih nacionalnih sudova (ECRE 2016, 30). Međunarodna komisija pravnikâ (International Commission of Jurists, IJC) ukazuje na to da ovakvo ograničavanje dometa pravnog leka nije u skladu sa ljudskim pravima i praksom Evropskog suda za ljudska prava (ICJ comments 2016, 5-6). Stalni komitet stručnjaka za međunarodnu imigraciju, izbeglice i krivično pravo (Meijers komitet) iskazao je svoju zabrinutost zbog ovakvog Komisijinog predloga u kome „se smanjuju individualna prava tražilaca azila ne uzimajući u obzir osnovne nedostatke Dablinskog sistema, naime da države članice imaju pobude da ne dele sve relevantne informacije jedna sa drugom” kako bi izbegle da preuzmu odgovornost za ispitivanje zahteva za azil (Meijers Committee 2016, 4). U svojoj analizi navedenog predloga Visoki komesarijat za izbeglice Ujedinjenih nacija (UNHCR) dao je preporuku da pravo na delotvorni pravni lek ne bi trebalo da bude ograničeno, te da treba da bude u skladu sa pravom na delotvorni pravni lek iz Člana 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i iz Člana 47 Povelje EU o osnovnim pravima (UNHCR 2016, 37).

Dve skorašnje presude Suda pravde EU, donete nakon predstavljenog predloga Komisije, ukazuju na to da Sud putem istog pravnog rezonovanja kao i do sada i pozivajući se na svoje prethodne odluke nastavlja da gradi stabilan sistem zaštite za tražioce azila.

PRESUDE SUDA PRAVDE EU U SLUČAJEVIMA

A. S. I MENGESTEAB

A. S. je stigao iz Sirije do Hrvatske, gde su hrvatske vlasti uredile da bude prebačen u Sloveniju. On je tamo podneo zahtev za međunarodnu zaštitu. Slovenačke vlasti su tražile od Hrvatske da ga prihvati nazad, i utvrdile su da Slovenija neće ispitivati njegov zahtev za međunarodnu zaštitu jer je on neregularno prešao u Hrvatsku iz treće zemlje. A. S. je osporio ovakvu odluku, a slovenački sud je uputio pitanje Sudu pravde o dometu pravnog leka. Sud se pozvao na presudu

u slučaju *Ghezelbash* i istakao da „u toj presudi Sud nije pravio nikakvu razliku između različitih kriterijuma koji se nalaze u toj Glavi [Glavi III]” (A. S., para. 28). Zaključak Suda jeste da pojedinac može osporiti primenu svih kriterijuma iz Glave III, što je važan nalaz imajući u vidu najnoviji razvoj u ovoj oblasti i predlog Komisije za Dablin IV regulativu.

U slučaju *Mengesteab* postavilo se pitanje da li tražilac azila može da se pozove na istek roka iz Člana 21 (1) za podnošenje zahteva drugoj državi da preuzme odgovornost za ispitivanje zahteva za azil. S obzirom na to da se ovaj član ne odnosi na kriterijume iz Glave III Dablin III regulative, nacionalni sud je uputio pitanje Sudu pravde EU. Pozivajući se na presudu u slučaju *Karim*, Sud podseća da pravni lek treba da omogući ispitivanje i proceduralnih garancija koje Dablinski sistem predviđa. Sud naglašava da, iako se primena Dablin III regulative temelji na primeni kriterijuma iz Glave III za utvrđivanje odgovorne države članice, taj proces je zapravo jedan aspekt procedure za prihvatanje ili ponovni prihvatanje tražilaca azila (*Mengesteab*, para. 49). Sud pojašnjava da odredba iz Člana 21 (1) doprinosi, na isti način kao što to čine kriterijumi iz Glave III, utvrđivanju odgovorne države članice (*Mengesteab*, para. 53), kao i ostvarenju cilja ove regulative iz stava 5 preambule o brzom ispitivanju zahteva za azil. S obzirom na to, Sud je zaključio da pojedinac može osporiti odluku o transferu na osnovu ovog člana.

Nakon ovih presuda Sud je u potpunosti zaokružio i ojačao prava tražilaca azila: utvrdio je da pojedinac može osporiti odluku o transferu na osnovu primene kriterijuma za utvrđivanje odgovorne države članice (slučaj *Ghezelbash*), da ne postoje razlike među kriterijumima za utvrđivanje odgovorne države, te da se pojedinac na sve njih može pozvati prilikom osporavanja odluke o transferu (slučaj A. S.), kao i da se pojedinac može pozvati na proceduralna pitanja koja mogu uticati na primenu kriterijuma (Član 19 i 21) (slučajevi *Karim* i *Mengesteab*). Međutim, domet i učinci ovakve sudske prakse su upitni nakon najnovijeg predloga Komisije za Dablin IV regulativu. Iako su Komisija, Savet i Parlament predlog Dablin IV regulative označili kao prioritetan predlog povodom koga tokom 2017. godine treba postići suštinske pomake (Joint Declaration 2017), usvajanje regulative će svakako biti dug proces. U pogledu odnosa predloga regulative sa praksom Suda pravde u vezi sa pravnim lekom moguća su dva scenarija: jedan jeste da Evropski parlament ili Savet EU izmene ovaj deo predloga Komisije uzimajući u obzir praksu Suda; a druga mogućnost jeste da predlog ovog člana bude usvojen bez izmena.

USVAJANJE NOVE LEGISLATIVE U EU I ODNOS SUDA PRAVDE EU I POLITIČKIH INSTITUCIJA UNIJE

Kako bismo ispitali da li će jurisprudencija Suda pravde imati uticaj na legislativu EU primenićemo Martinsenov teorijski pristup (Martinsen 2015). U knjizi *Sve moćniji Sud? Politička ograničenja pravne integracije u Evropskoj uniji* Martinsen

uvodi novu teorijsku kategorizaciju na osnovu koje procenjuje uticaj suda na političke učinke (*output*). Martinsen definiše političke učinke kao „sekundarnu legislativu kako je ona predložena od strane Evropske komisije i usvojena od strane Evropskog parlamenta i Saveta EU” (Martinsen 2015, 6), a sudski uticaj postoji onda kada „su principi i tumačenja koje je Sud proklamovao postignuti u konačnim političkim učincima” (Martinsen 2015, 9). Na početku rada on predstavlja dva modela odnosa Suda i politike koja označava kao stanovište o dinamičnom sudu i stanovište o ograničenom sudu (Martinsen 2015, 23–34), pri čemu u prvom slučaju dolazi do kodifikacije (*codification*) sudske prakse, a u drugom do preinačavanja (*override*) (Martinsen 2015, 34). Martinsen zaključuje da su ove dve situacije samo krajnosti i da treba uneti i druge kategorije kako bi se razumeo stvaran odnos sudstva i politike. Stoga, on uvodi pojmove modifikacije (*modification*) i neusvajanja (*non-adoption*). Modifikacija podrazumeva samo delimično unošenje prethodne sudske prakse u novousvojenu legislativu, odnosno uzimanje u obzir sudske prakse, ali ne i potpunu kodifikaciju. U slučaju neusvajanja zakonodavci nisu u mogućnosti da usvoje kolektivni odgovor na doneto pravno rešenje, i ova situacija podrazumeva politički zastoj (čorsokak) (Martinsen 2015, 35). Martinsen navodi četiri faktora koja su relevantna za procenjivanje mogućnosti uticaja suda na političke učinke: vremenski faktor, pravila o donošenju odluka, uloga Komisije i stavovi političkih aktera (Martinsen 2015, 42). Na osnovu analize ovih faktora Martinsen zaključuje da je u današnjoj EU verovatnije da dođe do modifikacije ili neusvajanja sudske prakse, nego do kodifikacije ili preinačavanja (Martinsen 2015, 46). Novi predlog Komisije za Dablin IV govori u prilog ovoj tvrdnji. U ovom predlogu je Komisija samo delimično kodifikovala praksu Suda u pogledu dometa pravnog leka na odluku o transferu. Još jedna Martinsenova pretpostavka jeste da će sudske odluke u sekundarnoj legislativi biti usvojene na način na koji Komisija to predloži (Martinsen 2015, 48). U tom kontekstu korisno je predstaviti kako se stav Komisije menjao u pogledu dometa pravnog leka i kako je došlo do trenutnog predloga.

Kada je iznošena argumentacija u slučaju *Abdullahi* 2013. godine Komisija je, pozivajući se na Član 47 Povelje EU o osnovnim pravima, tvrdila da načelo delotvornog pravnog leka podrazumeva da pojedinac može da ospori odluku o transferu i na osnovu neispravne primene kriterijuma i vremenskih rokova koji su u regulativi navedeni (*Abdullahi*, para. 45). Komisija je tada smatrala da žalbeno telo mora da proveri da li su kriterijumi za utvrđivanje odgovorne države ispoštovani i pozivala se na paragraf 4 preambule Dablin II regulative, u kome se kaže da metod za utvrđivanje odgovorne države članice mora biti zasnovan na „objektivnim i fer kriterijumima, kako za državu članicu tako i za pojedince” (*Abdullahi*, para. 43). Ipak, u slučaju *Ghezelbash* krajem 2015. godine, Komisija je stala na stanovište da ne treba odstupiti od tumačenja Suda iz *Abdullahi* slučaja i da se odluka o transferu može osporiti samo u meri u kojoj predviđa prava za tražioce azila koja odslikavaju osnovna prava koja su

zaštićena Poveljom EU o osnovnim ljudskim pravima (Mišljenje opšteg pravobranioca u slučaju *Ghezelbash*, para. 46). Dakle, dok Komisija u slučaju *Abdullahi* nije pravila razliku u pogledu kriterijuma koji stvaraju neko individualno pravo i onih koja to ne čine, i zalagala se za maksimalističko tumačenje dometa pravnog leka, u slučaju *Ghezelbash* stav Komisije je bio svedeniji. Dakle, prvi put kada Komisija pominje razliku među kriterijumima jeste krajem 2015. godine, kada je davala svoje mišljenje u slučaju *Ghezelbash*. Nakon toga, sledeći put ovakvo stanovište Komisije izneto je u predlogu za Dablin IV u maju 2016. godine. Svakako da ovakvu promenu u stavu Komisije može da objasni kriza sa kojom se EU u međuvremenu suočila. U situaciji u kojoj su sistemi azila država članica na granicama Unije postali preopterećeni, i tražioci azila pokušavaju na sve načine da se domognu država u kojima smatraju da će im pravni položaj biti bolji, države su posebno osetljive na pitanje *forum shopping*-a. Kako je na početku navedeno, Dablinski sistem je oformljen upravo kako bi se na osnovu objektivnih kriterijuma utvrdila država koja će ispitati zahtev za azil, a ne na osnovu ličnih preferencija tražilaca azila. Ukoliko je ovaj princip podriven, podriava se i sam Dablinski sistem. Opšti pravobranilac u slučaju *Ghezelbash* jasno iznosi da se države zalažu za ograničavanje dometa pravnog leka kako bi se sprečio *forum shopping* (Mišljenje opšteg pravobranioca u slučaju *Ghezelbash*, para. 68). I opšti pravobranilac, a kasnije u presudi i Sud pravde, zaključili su da pravni lek koji bi bio na raspolaganju tražiocima azila ne otvara mogućnost za *forum shopping* (*Ghezelbash*, para. 54). Pa ipak, novi predlog Komisije ukazuje na to da su bojazni o podriivanju Dablinskog sistema prisutne, a te bojazni objašnjavaju prelazak Komisije sa maksimalističkog na nešto umereniji stav o dometu pravnog leka. U situaciji u kojoj izbeglička kriza i dalje nema konačno rešenje velika je verovatnoća da se Martinsenova pretpostavka obistini, te da će Evropski parlament i Savet EU usvojiti predlog regulative koji je Komisija predložila neizmenjen u ovom pogledu.

U tom slučaju se otvara pitanje kako će Sud pravde EU u nekim budućim slučajevima (a pretpostavka je da će ih svakako biti) tumačiti novu odredbu regulative. Ono što se prvo uočava jeste da se Sud u presudama u vezi sa ovom materijom, pored jezičkog, pozivao i na sistemsko i ciljno tumačenje prilikom definisanja dometa pravnog leka. Taj sistem Dablinske regulative i njeni ciljevi (posebno cilj zaštite prava tražilaca azila i unapređenje postojećeg sistema iz paragrafa 9 preambule Dablin III regulative) nisu promenjeni u Dablin IV regulativi. Biće zanimljivo videti argumentaciju Suda kojom bi on opravdao odstupanje od prethodne prakse. Ipak, to je naravno moguće, jer kao što pomenuto pravo EU nije precedentno pravo i Sud nije obavezan svojim prethodim odlukama. Sud je zapravo već odstupio od svoje prethodne prakse, kada je u slučajevima *Ghezelbash* i *Karim* odstupio od tumačenja u slučaju *Abdullahi*. Ipak, to odstupanje je nastupilo nakon što su odredbe iz Dablin II, na koje se Sud pozivao u *Abdullahi* slučaju prilikom sistemskog tumačenja, kao i ciljevi Regulative, izmenjeni sa novom Dablin III regulativom, tako da je Sud mogao da odstupa od svog

sistemske i ciljne tumačenja. U situaciji kao što je ova, kada je jezik odredbe izmenjen, ali ta odredba i dalje postoji među odredbama čiji sistem i ciljevi nisu izmenjeni, postavlja se pitanje da li će Sud pravde moći da odstupa od svoje prethodne prakse. Ono što se javlja kao moguće rešenje za Sud jeste da konačno reši dilemu oko odnosa pravnog leka u Dablinskom sistemu sa osnovnim pravom sadržanim, između ostalog, u Povelji o osnovnim pravima EU na delotvorni pravni lek (Član 47 Povelje). Naime, prema den Hajeru (Maarten den Heijer), Sud pravde je do sada izbegavao da da odgovor na ovo pitanje (den Heijer 2017, 866). Kako bi ponudio rešenja za ovaj odnos den Hajer predlaže podelu pravila koja su sadržana u Dublin III regulativi na četiri kategorije: ona pravila koja se isključivo odnose na saradnju među državama članicama, pravila koja se tiču tretmana i proceduralnih garancija tražilaca azila, pravila o kriterijumima za utvrđivanje odgovorne države članice koji se temelje na ličnim okolnostima tražioca azila i kriterijumi za utvrđivanje odgovorne države članice koji se temelje na imigracionim zakonima države članice (den Heijer 2017, 867–868). Den Hajer zaključuje da na prvi pogled pravila iz prve i četvrte kategorije ne predviđaju nikakva prava za tražioce azila, te da se oni na te kriterijume ne mogu pozvati prilikom osporavanja odluke o transferu, a da je moguće pozvati se na pravila iz druge i treće kategorije (den Heijer 2017, 867–868). Ipak, on nastavlja ukazujući da granica između treće i četvrte kategorije pravila nije tako jasna u praksi, što potkrepljuje analizom koju je Sud pravde ponudio u slučaju *Abdullahi* kada se pozivao na princip uzajamnog poverenja i činjenicu da su pravila o azilu u EU harmonizovana. Den Hajer zaključuje da učešće tražioca azila u procesu utvrđivanja odgovorne države članice zapravo doprinosi uzajamnom poverenju jer oni mogu ukazati na nepravilnu primenu Dablinskog sistema i na taj način ga osnažiti, a pored toga da pravila u državama članicama nisu do kraja harmonizovana. U takvim uslovima jasno je da primena Dablinske procedure može uticati na položaj tražioca azila na suštinski način, te da pravo da se bude saslušan pre nego što se usvoji bilo koja mera koja će negativno uticati na pojedinca može biti narušeno, a to bi značilo i moguće narušavanje samog prava na delotvorni pravni lek (den Heijer 2017, 869). Den Hajer smatra da će sva ova pitanja ponovo oživeti nakon predloga Komisije za Dublin IV, i mi se tom njegovom zaključku pridružujemo. Dakle, ukoliko Savet i Parlament ne usvoje Dublin IV regulativu na takav način da pitanje pravnog leka upodobu sa praksom Suda pravde, Sud pravde EU će se verovatno naći u situaciji u kojoj će morati da da odgovor koji je do sada izbegavao na pitanje o tumačenju i primeni Povelje EU o osnovnim pravima u oblasti azila.

ZAKLJUČAK

U radu smo pokazali da je do sada uloga Suda pravde EU u tumačenju pravila Dablinskog sistema bila nesumnjiva i značajna. Posebno je analizirana praksa Suda u pogledu tumačenja odredbe o dometu pravnog leka na odluku o

transferu u Dablinskom sistemu. Ovo pitanje izdvojeno je kao posebno važno jer je izrazito aktuelno i utiče na uživanje ljudskih prava tražilaca azila. Pored toga, o njegovoj važnosti, ali i teškoćama u primeni svedoči i činjenica da se veći broj nacionalnih sudova obratio Sudu pravde EU sa pitanjem o tumačenju odredbe o domenu pravnog leka. U procedurama za davanje odluke o prethodnom pitanju Sud pravde EU doneo je 4 presude od direktne važnosti za ovo pitanje i na taj način izgradio stabilan sistem zaštite za tražioce azila. Kako bi se ilustrovao značaj sudske prakse, ove presude su predstavljene i analizirane. U njima je Sud pravde utvrdio sledeće: pojedinac može osporiti odluku o transferu na osnovu primene kriterijuma za utvrđivanje odgovorne države članice (slučaj *Ghezelbash*), da ne postoje razlike među kriterijumima za utvrđivanje odgovorne države, te da se pojedinac na sve njih može pozvati prilikom osporavanja odluke o transferu (slučaj *A. S.*), kao i da se pojedinac može pozvati na proceduralna pitanja koja mogu uticati na primenu kriterijuma (Član 19 i 21) (slučajevi *Karim* i *Mengesteab*). Ovi slučajevi su ilustrovali početnu tezu ovog rada da je Sud pravde akter u zaštiti prava tražilaca azila u EU. Međutim, ono što stavlja na test ovakvu tvrdnju i što nameće razmišljanje da li je možda primerenije u naslov ovog teksta na kraju staviti znak pitanja jeste činjenica da u trenutcima krize sa kojom se EU suočava potezi političkih institucija EU mogu izmeniti standarde definisane u praksi Suda pravde. Ilustracija za to jeste predlog Komisije za izmene i dopune Dablinske regulative iz maja 2016. godine. U radu je ukazano da ove izmene ne uključuju potpunu kodifikaciju prakse Suda pravde u ovoj oblasti već njenu modifikaciju. Dodatno je ukazano na to da je prilično izvesno da će Savet EU u Evropski parlament ove izmene usvojiti onako kako je Komisija predložila, te se stoga otvara pitanje održivosti iznete teze o uticaju Suda pravde EU na zaštitu prava tražilaca azila u EU. Smatramo da u tom kontekstu treba biti posebno pažljiv da se uloga Suda pravde EU ne preceniti niti potceni. Usvajanje trenutnog predloga Komisije kratkoročno bi moglo da se protumači kao izgubljena bitka Suda, ali to ne znači da je on izgubio „rat“ sa političkim institucijama Unije. Smatramo da će Sud pravde EU i nakon usvojenih izmena Dablinske regulative (kakve god one budu bile) biti izrazito relevantan akter u ovoj oblasti, i da će naći načina da, u skladu sa svojom funkcijom tumača prava EU i u skladu sa svojom pravnom tehnikom, nastavi da gradi i jača sistem zaštite ljudskih prava u EU. U tim prelomnim trenucima će uloga Suda svakako biti stavljena na test, a mi smatramo da će se on, kao i mnogo puta do sada, pokazati kao relevantan i prilagodljiv akter koji će i u izmenjenim okolnostima naći svoje mesto i ulogu.

LITERATURA

- Arnull, Anthony. 1993. "Owning up to fallibility: precedent and the Court of Justice". *Common Market Law Review*, 30: 247–66.
- C-155/15, George Karim v Migrationsverket, ECLI:EU:C:2016:410.
- C-394/12, Shamso Abdullahi v Bundesasylamt, ECLI:EU:C:2013:813.
- C-490/16, A.S. v Republika Slovenija, ECLI:EU:C:2017:585.
- C-63/15, Mehrdad Ghezlbash v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, ECLI:EU:C:2016:409.
- C-670/16, Tsegezb Mengesteab v Bundesrepublik Deutschland, ECLI:EU:C:2017:587.
- Comments of the International Commission of Jurists on specific procedural measures in the Recast of the Dublin Regulation. "Procedural rights in the proposed Dublin IV Regulation" (September 2016).
- den Heijer, Maarten. 2017. "Remedies in the Dublin Regulation: *Ghezlbash* and *Karim*". *Common Market Law Review*, 54: 859–72.
- ECRE Comments on 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) (March 2015).
- ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation, COM(2016) 270 (October 2016).
- European Commission. Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A European agenda on migration, COM(2015) 240 final (May 2015).
- European Commission. Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe, COM(2016) 197 final (April 2016).
- Hurwitz, Agnes. 1999. "The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment". *International Journal of Refugee Law*, 11: 646–77.
- Joint Declaration. 2017. Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/thematicnote.do?id=2062000&l=en>
- Komarek, Jan. 2013. "Reasoning with Previous Decisions: Beyond the Doctrine of Precedent". *American Journal of Comparative Law*, 61: 149–71.
- Martinsen, Dorte Sindbjerg. 2015. *An Ever More Powerful Court? The Political Constraints of Legal Integration in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- McAuliffe, Karen. 2013. "Precedent at the ECJ: The Linguistic Aspect". *Current Legal Issues*, 15: 483–93.

- Meijers Committee – standing committee of experts on international immigration, refugee and criminal law, CM1609, Note on the proposed reforms of the Dublin Regulation (COM (2016) 197), the Eurodac recast proposal (COM (2016) 272 final), and the proposal for an EU Asylum Agency (COM (2016) 271 final), Comments on the Dublin recast proposal. 2016.
- Menéndez, Agustín José. 2016. “The Refugee Crisis: Between Human Tragedy and Symptom of the Structural Crisis of European Integration”. *European Law Journal*, 22: 388–416.
- Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), COM(2016) 270 final.
- Radivojević, Zoran, Knežević-Predić, Vesna. 2016. *Institucionalni mehanizam Evropske unije posle Lisabonskog ugovora*. Niš: PUNTA-Niš.
- 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).
- Šadl, Urška, Panagis, Ioannis. 2016. “The force of EU case law: An empirical study of precedential constraint”. iCourts Working Paper Series 68.
- The Dublin II Regulation, A UNHCR Discussion Paper, April 2006.
- Thym, Daniel. 2016. “The ‘refugee crisis’ as a challenge of legal design and institutional legitimacy”. *Common Market Law Review*, 53: 1545–74.
- UNHCR comments on the European Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the member state responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) – COM (2016) 270 (December 2016).
- UNHCR. 2017. Operational Portal, Mediterranean Situation. Dostupno na: http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean#_ga=2.248161038.822358293.1508315969-146768981.1503069457

Janja Simentić

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION AS THE ACTOR IN THE PROTECTION OF ASYLUM SEEKERS RIGHTS

SUMMARY

In the times when European Union is faced with the biggest influx of third countries' citizens to its territory until now, EU institutions are taking different steps in order to contribute to the solution of the problem. One of the steps is the change in the relevant legislation in order to harmonize it with the ongoing events. However, the crisis of the Dublin system (system for establishing the member state responsible for examining an application for asylum in the EU) is acute and its consequences are far-reaching, and it calls for quick and effective solutions. On the other hand, procedure for necessary change in the legislation might take up to several years. In these cases, the role of the Court of Justice of the European Union (CJEU), as the institution that is to „ensure that in the interpretation and application of the Treaties the law is observed” can be crucial. CJEU is an institution that can generate the necessary changes in shorter period of time. In order to emphasize this role of the CJEU this Article analyses four judgments in which CJEU strengthened the position of the asylum seekers in the Dublin system. It did it by interpreting the scope of the legal remedy that is available to asylum seekers regarding the decision to transfer them to the other Member State. After the explanation of the Court's role, the amendments to Dublin regulation of May 2016 are presented. It is concluded that this proposal does not codify the case-law of the CJEU. Also, it is presumed that European Parliament and Council of the EU will adopt the said amendments as proposed by the Commission, thus putting into question the significance of the previous Court's practice. Therefore, it is presented what are the ways in which CJEU can continue to act as relevant actor in the protection of the rights of the asylum-seekers.

KEY WORDS: *Court of Justice of the European Union, asylum seekers, Dublin regulation, legal remedy, decision on transfer.*