

Maja Kovačević*

Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka

Evropski parlament i reforma zajedničkog evropskog sistema azila

Apstrakt

Migrantska kriza koja je zahvatila Evropsku uniju (EU) poslednjih godina, sa velikim brojem tražilaca azila u zemljama članicama, nametnula je neophodnost promene zajedničkog evropskog sistema azila. Reforma predložena 2016. godine obuhvata paket legislativnih predloga koji treba da budu usvojeni po redovnoj zakonodavnoj proceduri. Cilj ovog rada je da analizira ulogu institucija EU, a posebno Evropskog parlamenta, u dosadašnjem toku usvajanja Dablina IV kao ključnog dela predloženog reformskog paketa, kao i da pokuša da predvidi njegov stav u daljem procesu. Osnovna teza rada je da Evropski parlament, iako jedan od promotera promene zajedničkog evropskog sistema azila, ostaje sekundaran akter u odnosu na zemlje članice koje u Savetu EU ne uspevaju da postignu dogovor o najvažnijim elementima reforme. Visoko politizovano pitanje azila i migracija je u prethodnom sazivu Evropskog parlamenta u najvećoj meri narušilo koheziju EPP-a, ali i pokazalo da su poslanici iz zemalja koje imaju najviše primedbi na predložene reforme glasali češće u skladu sa nacionalnim prioritetima nego sa politikom partijske grupe. Nedavno održani izbori za Evropski parlament otvaraju dilemu da li će stav Parlamenta biti promenjen, ali se postavlja i drugo pitanje – kakva će, uzimajući u obzir stavove zemalja članica, biti sudbina predloženih reformi.

Ključne reči:

Evropska unija, Evropski parlament, migrantska kriza, zajednički evropski sistem azila, Dublin IV

* maja.kovacevic@fpn.bg.ac.rs

KRIZA ZAJEDNIČKOG EVROPSKOG SISTEMA AZILA

Poslednjih godina EU se suočila sa najvećom migrantskom krizom od kraja Drugog svetskog rata, sa 526.700 zahteva za azil 2014. godine, 1.257.000 zahteva 2015. i 1.204.300 zahteva 2016.¹ U takvoj situaciji su se pokazali problemi EU da deluje jedinstveno i pronade delotvorne odgovore na izazove sa kojima se suočava, a jedan od pokazatelja je i kriza zajedničkog evropskog sistema azila. Ovaj sistem obuhvata niz pravnih akata EU kojima se vrši harmonizacija standarda zemalja članica u oblasti azila, a ključni deo sistema čini tzv. Dublin regulativa. Njeni počeci datiraju od 1990. godine, kada je potpisana Konvencija iz Dablina.² Konvenciju je 2003. godine, zamenila uredba Dublin II³, koja će i sama biti zamenjena uredbom Dublin III iz 2013. godine⁴. Dublin sistem nije imao za cilj da obezbedi podelu „tereta” među zemljama članicama, već pre svega da utvrdi kriterijume za to koja će zemlja biti nadležna za razmatranje zahteva za azil. Prema uredbi Dublin III, reč je o nizu kriterijuma, od porodičnih veza, posedovanja boravišnih dozvola ili viza, prethodnih neregularnih ulazaka ili boravaka, ili prethodne zabrane ulaska.⁵ U praksi je, ipak, najčešće primenjivan kriterijum zemlje neregularnog ulaska, što znači da je zemlja kroz koju je tražilac azila prvi put stupio u EU odgovorna za razmatranje zahteva. Ovakav pristup se zasniva na stavu da mora da postoji veza između određivanja zemlje odgovorne za razmatranje zahteva za azil i obaveze zemalja članica da propisno obezbeđuju svoje

¹ Anja Rađenović, “Reform of the Dublin System”, European Parliamentary Research Service, PE 586.639, March 1, 2019, p. 2.

² “Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention”, *OJ C 254*, 19/08/1997, 0001 – 0012.

³ “Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 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”, *OJ L 50* of 25.2.2003.

⁴ “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”, *OJ L 180*, 29.6.2013, pp. 31–59.

⁵ Članovi 3 i 7–15 Uredbe 604/2013.

(„spoljne”) granice.⁶ Sa migrantskom krizom iz 2015. godine pokazaće se da u uslovima masovnog priliva potencijalnih azilanata korišćenjem određenih migratornih ruta Dablin sistem dovodi do situacije u kojoj je praktično sva odgovornost pala na par zemalja koje ne mogu same da izađu na kraj sa tim pritiskom. Ovo je dovelo do sve češćeg nepoštovanja EU pravila, a situacija je dodatno zakomplikovana time što mnogi migranti, koji po Dablin sistemu nemaju pravo da biraju zemlju članicu EU u kojoj žele da se nastane, odbijaju da podnesu zahtev za azil u zemlji prvog ulaska i odlaze u druge zemlje članice EU (tzv. sekundarna kretanja). Dodatni problem je u tome što vrlo teško funkcionišu prikupljanje dokaza za primenu kriterijuma na osnovu kojih bi se odredila zemlja odgovorna za razmatranje zahteva za azil, a prema sadašnjem Dablin sistemu, ako podnosilac zahteva za azil ne bude premešten u drugu zemlju nakon proteka određenog vremena, zemlja ulaska postaje odgovorna za razmatranje zahteva. Sve to je rezultiralo ogromnim pritiskom na par zemalja, pa su tako, na primer, 2018. godine Italija i Grčka i dalje bile zemlje sa najvećim brojem prvog ulaska, dok su Francuska i Nemačka zemlje u kojima je zabeležen najveći broj sekundarnog kretanja.⁷ Sekundarno kretanje je podstaknuto i razlikama koje u praksi postoje u odobravanju azila u zemljama članicama.⁸ Sa druge strane, veliki broj zahteva za azil podnet u zemljama koje nisu na spoljnim granicama EU doveo je i do optužbi da pogranične zemlje namerno izbegavaju da registruju tražioce azila tako da se ne može utvrditi mesto njihovog ulaska u EU i da im sporim postupanjem ostavljaju vremena da se upute u druge zemlje.⁹

U pokušaju da odgovori na krizu, Evropska komisija je 2015. godine objavila Evropsku agendu o migracijama, predlažući privremeni evropski sistem premeštaja tražilaca azila po ključu raspodele zasnovanom na broju stanovnika (40%), BDP-u (40%), prosečnom broju zahteva za azil podnetom u periodu 2010–2014. na 1.000.000 stanovnika (10%), kao i stopi nezaposlenosti

⁶ European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe”, Brussels, 6.4.2016 COM(2016) 197 final, p. 4.

⁷ European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration”, Brussels, 6.3.2019 COM(2019) 126 final, p. 4.

⁸ Yves Pascouau, „Politique Européenne d’asile: Quel Cap?“, *Confrontations Europe*, La revue No 123, Octobre-Décembre 2018, p. 2.

⁹ Florian Trauner, “Asylum policy: the EU’s ‘crises’ and the looming policy regime failure”, *Journal of European Integration*, 38:3, 2016, 311–325, p. 315.

(10%) po zemljama članicama.¹⁰ Privremeni evropski sistem premeštaja tražilaca azila podrazumevao je upotrebu, po prvi put, člana 78, stav 3 Ugovora iz Lisabona koji predviđa da, u slučaju da jedna ili više zemalja članica budu suočene sa hitnom situacijom naglog priliva lica iz trećih zemalja, Savet može na predlog Komisije i nakon konsultovanja Evropskog parlamenta da usvoji privremene mere u korist zemalja pogođenih takvom situacijom.¹¹ U septembru 2015. godine Savet EU je usvojio privremene mere, u trajanju od dve godine, u korist Italije i Grčke, a ova odluka se odnosila na 40.000 lica i trebalo je da bude sprovedena tako da ostale zemlje članice dobrovoljno, a najmanje na svaka tri meseca obaveštavaju ostale o broju podnosilaca zahteva za azil koje će primiti na svoju teritoriju.¹² Samo nedelju dana kasnije, Savet EU usvojio je još jednu odluku, koja se odnosila na premeštaj 120.000 lica iz Italije i Grčke, ovaj put određujući brožane kvote za svaku zemlju članicu.¹³ Cilj je, između ostalog, bio da se pogranične zemlje primoraju da registruju sve tražioce azila jer bi mogli biti premešteni samo oni koji su registrovani. U prvobitnom nacrtu Evropske komisije odluka bi se odnosila i na Mađarsku kao pograničnu zemlju, ali je Mađarska to oštro odbila smatrajući da treba da se preduzimaju hitne mere na nacionalnom nivou.¹⁴

Odluka o obaveznom premeštanju lica koja traže azil, iako privremena, pokrenula je pravne i političke sporove. Ima indicija da su mnoge članice EU podržale ovu odluku znajući da je sprovođenje premeštaja u praksi vrlo komplikovano i stoga očekujući da neće doći do priliva tražilaca azila u njihove zemlje.¹⁵ Otvoreno protivljenje je došlo od zemalja Višegradske grupe koje su

¹⁰ 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", Brussels, 13.5.2015 COM(2015) 240 final, p. 19.

¹¹ "Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union", *Official Journal of the European Union*, C 115/47, 9.5.2008.

¹² "Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece", *OJ L* 239, 15.9.2015, p. 146–156.

¹³ "Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece", *OJ L* 248/80, 24.9.2015.

¹⁴ Florian Trauner, "Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure", *op. cit.*, p. 320.

¹⁵ Lucas Schramm, "Solidarity – from the heart or by force? The failed German leadership in the EU's refugee and migrant crisis", *EUI Working Papers*, RSCAS 2019/01, pp. 8–9.

isticale da obavezne kvote za premeštaj narušavaju njihovu suverenost, da su primale izbeglice ali ne u okviru sistema obaveznog premeštaja, da rešenje mora biti traženo u rešavanju korena sukoba zbog kojih dolazi do masovnog izbeglištva, kao i u dobrovoljnoj solidarnosti.¹⁶ Upozoravale su da ovako politički osetljiva odluka ne treba da bude doneta preglasavanjem, jer to može da naruši jedinstvo EU.¹⁷ Uprkos tome, odluka o obaveznom premeštaju po kvotama za 120.000 lica doneta je kvalifikovanom većinom, a protiv su glasaše Češka, Mađarska, Slovačka i Rumunija, dok je Poljska odustala od svojih prvobitnih primedbi.¹⁸ Preglasavanje u septembru 2015. godine predstavlja zaokret u odlučivanju o pitanjima prihvata izbeglica, jer iako mogućnost upotrebe kvalifikovanog odlučivanja u ovoj oblasti postoji od 2004. godine, zemlje članice su godinama dosledno poštovale neformalnu praksu postizanja konsenzusa u Savetu znajući da upotreba većinskog odlučivanja može da dovede do smanjenja legitimnosti čitave politike EU prema izbeglicama, budući da umesto odluke koja ima podršku svih može da dođe do produbljanja podela između vlada zemalja članica, otvorenog neslaganja sa odlukom Saveta i neprihvatanja sprovođenja odluke, što se sve i dogodilo.¹⁹

Slovačka i Mađarska su u decembru 2015. godine pokrenule spor pred Sudom pravde EU, tvrdeći da odluka o obaveznom premeštaju nije doneta po odgovarajućem pravnom osnovu, kao i da ta odluka nije primeren odgovor na migrantsku krizu, što je Sud odbacio.²⁰ Kada je reč o primeni sporne odluke Saveta, iako je postupanje zemalja članica variralo, a postupak premeštaja tekao sporo brojeći tek nešto više od 18.000 premeštenih lica u maju 2017. godine, Komisija je konstatovala da tri zemlje naročito nisu saradivale u ovom postupku, i to Mađarska, koja nije uputila nijedno obaveštenje, Poljska, koja je suspendovala proces premeštanja 73 lica tako da nijedno nije premešteno, i Češka, koja je prihvatila premeštaj samo 12 lica, a od

¹⁶ Aneta Zachová et al., "V4 united against mandatory relocation quotas", *Visegradinfo*, July 13, 2018.

¹⁷ Jacopo Barigazzi, Maia de la Baume, "Tusk's summit task: 'European unity'", *Politico*, 17. 09. 2015.

¹⁸ Lucas Schramm, "Solidarity – from the heart or by force? The failed German leadership in the EU's refugee and migrant crisis", op. cit., p. 8.

¹⁹ Christof Roos, Giacomo Orsini, "How to reconcile the EU border paradox? The concurrence of refugee reception and deterrence", Institute for European Studies Vrije Universiteit Brussel Policy Brief, Issue 2015/4, November 2015, pp. 2–3.

²⁰ Court of Justice of the European Union, "Judgment in Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council: The Court dismisses the actions brought by Slovakia and Hungary against the provisional mechanism for the mandatory relocation of asylum seekers", Press Release No 91/17 Luxembourg, September 6, 2017.

avgusta 2016. nijednog više.²¹ U junu 2017. godine Komisija je protiv ove tri zemlje pokrenula proceduru za kršenje prava EU po pitanju premeštaja lica koja traže azil, a u decembru iste godine ovim povodom pokrenula postupak pred Sudom pravde EU.²²

PREDLOZI ZA REFORMU ZAJEDNIČKOG EVROPSKOG SISTEMA AZILA I STAVOVI EVROPSKOG PARLAMENTA

I pre usvajanja Dablina II Evropski parlament, iako tada samo sa pravom da bude konsultovan, zalagao se za veći stepen harmonizacije i liberalniji pristup politici azila, ali je Savet EU insistirao da se zadrži fleksibilnost za zemlje članice, a ove razlike će se pokazati i u usvajanju Dablina III, ovaj put po redovnoj zakonodavnoj proceduri, kada je Savet, po cenu da pregovori propadnu, odoleo pritisku i pristao samo na prilagođavanje ali ne i korenitu promenu sistema azila.²³ Od 2009. godine Evropski parlament je redovno pozivao na usvajanje obavezujućih mehanizama za pravednu raspodelu broja tražilaca azila po svim zemljama članicama EU.²⁴ U rezoluciji usvojenoj u aprilu 2016. godine Parlament je izneo ključne stavove u odnosu na reformu Dablin sistema: kriterijum po kojem je prva zemlja ulaska odgovorna za razmatranje zahteva za azil mora biti izmenjen; treba razmotriti primenu centralizovanog modela na nivou EU po kojem bi svaki zahtev bio zahtev za azil u EU a ne pojedinačnoj zemlji članici i bio bi uspostavljen centralizovan sistem za određivanje zemlje koja će biti odgovorna za razmatranje zahteva; ovakvim sistemom mogli bi da budu određeni maksimalni brojevi po zemljama članicama, što bi obeshabril

²¹ European Commission, "Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Twelfth report on relocation and resettlement", Strasbourg, 16.5.2017 COM(2017) 260 final, p. 2, 4.

²² European Commission, "Relocation: Commission launches infringement procedures against the Czech Republic, Hungary and Poland", Press Release, Brussels, 14 June 2017; European Commission, "Relocation: Commission refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice", Press Release, Brussels, December 7, 2017.

²³ Florian Trauner, "Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure", op. cit., p. 316.

²⁴ Videti, na primer, rezolucije Evropskog parlamenta od 25. novembra 2009, 11. septembra 2012, 9. oktobra 2013, 23. oktobra 2013, 17. decembra 2014, 29. aprila 2015, 10. septembra 2015.

sekundarna kretanja jer bi potencijalni tražioci zahteva za azil boravili u *hot-spots* odakle bi bila vršena distribucija na nivou EU.²⁵

Već početkom maja 2016. godine Evropska komisija iznela je predlog za tzv. Dablin IV.²⁶ Iako je na politički kontroverznom sastanku Saveta ministara pravosuđa i unutrašnjih poslova EU u septembru 2015. godine raspravljano o predlogu za uvođenje stalnog mehanizma sa fiksnim kvotama za prihvatanje izbeglica i finansijskim kaznama za zemlje koje odbiju prihvatanje, nije postignuta većina za donošenje odluke.²⁷ Uprkos tome, Evropska komisija je u Dablinu IV predložila uvođenje mehanizma korektivne alokacije koji bi automatski bio primenjen kada bi neka zemlja članica bila suočena sa disproportionalnim brojem zahteva za azil. Disproporcionalnost bi se određivala prema referenci zasnovanoj na broju stanovnika i BDP-u zemlje. Ukoliko bi broj zahteva za azil premašio 150% reference, svi budući tražioci azila u toj zemlji bili bi premeštani u druge zemlje EU. Zemlje članice bi imale mogućnost da privremeno ne učestvuju u premeštaju, ali bi u tom slučaju morale da plate „doprinos solidarnosti” od 250.000 evra za svako lice čiji premeštaj nisu prihvatile, a doprinos bi uplaćivale zemlji koja je to lice prihvatila. Pored toga, bio bi uveden novi automatizovani sistem na nivou EU, povezan sa sistemima zemalja članica, za praćenje broja zahteva za azil i praćenje broja lica premeštenih u druge zemlje članice, a centralnim sistemom bi upravljala Agencija EU za azil.

Nacionalni parlamenti Mađarske, Slovačke, Češke, Poljske, Rumunije i Italije podneli su utemeljena mišljenja smatrajući da predlog Dablina IV nije u skladu sa principom supsidijarnosti.²⁸ Evropski parlament je predlog dodelio Odboru za građanske slobode, pravosuđe i unutrašnje poslove (*Civil Liberties, Justice and Home Affairs Committee – LIBE*), na osnovu čijeg izveštaja je u novembru 2017. godine izglasao mandat za pregovore, zauzimajući stav da tražioci azila koji imaju stvarnu vezu sa određenom zemljom članicom treba da budu premeštani u nju i to treba da bude prvi kriterijum relokacije, ostali treba automatski da budu dodeljeni nekoj zemlji članici po ključu raspodele, tražioci azila treba da imaju mogućnost da biraju između četiri zemlje članice EU koje u tom trenutku prema ključu distribucije imaju najmanje zahteva za azil,

²⁵ “European Parliament resolution of 12 April 2016 on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration”, P8_TA(2016)0102.

²⁶ 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)”, Brussels, 4.5.2016 COM(2016) 270 final.

²⁷ Lucas Schramm, “Solidarity – from the heart or by force? The failed German leadership in the EU’s refugee and migrant crisis”, op. cit., p. 8.

²⁸ Anja Rađenović, “Reform of the Dublin System”, op. cit., p. 7.

a zemljama koje odbijaju prihvat azilanata treba da bude ograničen pristup fondovima EU.²⁹

Pokazaće se, ipak, da ovakvi stavovi neće uživati punu podršku poslanika. Već će se na glasanju u LIBE odboru pokazati da je po ovom pitanju došlo do podele u redovima EPP jer su dva člana ove grupe, iz Češke i Mađarske, glasali protiv.³⁰ Na plenarnoj sednici u novembru 2017. godine izveštaj LIBE odbora usvojen je sa 390 glasova za, 175 protiv i 44 uzdržana.³¹ Na desnici su članovi EFDD i ENF grupa glasali protiv, bili uzdržani ili nisu glasali, u grupi ECR je bilo samo četiri glasa za i 56 protiv, dok je EPP pokazao najviše nejedinstva sa 30 članova protiv, 25 uzdržanih i 8 koji nisu glasali.³² Iako je u ovom glasanju 85% prisutnih poslanika glasalo u skladu sa stavom svoje političke grupe³³, pokazaće se podele i po nacionalnoj liniji. Protiv su većinom glasali poslanici iz Češke (0 glasova za, 17 protiv, 1 uzdržani), Mađarske (4 za, 11 protiv, 1 uzdržani), Poljske (9 za, 23 protiv, 17 uzdržanih) i Slovačke (0 za, 10 protiv)³⁴, potvrđujući time da u osetljivim pitanjima nacionalni prioriteti imaju prednost nad kohezijom političke grupe.

²⁹ Anja Rađenović, "Reform of the Dublin System", op. cit., pp. 8–9.

³⁰ European Parliament, "Report on the 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)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD)), 6.11.2017.

³¹ European Parliament, Legislative Observatory, Statistics – 2016/0133(COD) | A8-0345/2017. Available from: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=30393&l=en> (accessed August 26, 2019).

³² Rosa Balfour et al., "Divide and Obstruct: Populist Parties and EU Foreign Policy", GMF Policy Paper, No 13, May 2019, p. 16.

³³ Vote Watch, "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)", 16.11.2017. Available from: <https://term8.votewatch.eu/en/term8-establishing-the-criteria-and-mechanisms-for-determining-the-member-state-responsible-for-examining-.html>, (accessed August 26, 2019).

³⁴ Ibid.

PODELE U SAVETU, IZBORI ZA EVROPSKI PARLAMENT I POSLEDICE PO REFORMU ZAJEDNIČKOG EVROPSKOG SISTEMA AZILA

Aktivizam Evropske komisije i Evropskog parlamenta naišao je na otpor pojedinih zemalja članica. Pregovori Saveta EU i Evropskog parlamenta o Dablinu IV nisu ni počeli jer je prošlo već tri godine kako Savet ne uspeva da postigne jednoglasnost koja je potrebna da bi predsedavajućem bio dat mandat za međuinstitucionalne pregovore, a brojna pitanja su sporna za zemlje članice, od mehanizma korektivne alokacije i doprinosa finansijskoj solidarnosti, preko preteranih proceduralnih zahteva za pogranične zemlje, do praktičnih pitanja primene centralizovanog sistema praćenja zahteva za azil.³⁵ Moglo bi se reći da su zemlje članice podeljene u tri grupe: pogranične zemlje koje su nezadovoljne sistemom distribucije, zemlje Višegradske grupe koje ne žele nikakvu distribuciju azilanata osim na dobrovoljnoj bazi, i zemlje koje, iako nisu pogranične, imaju veliki broj zahteva za azil i koje su za reformu.³⁶ Preferencije zemalja članica znatno su se promenile u odnosu na vreme usvajanja Dablina III. Tada su najveći protivnici bile Grčka i Malta, dok zemlje Višegradske grupe nisu smatrale da ih se pitanja azila mnogo tiču, a sada je došlo do podela i među jačim zemljama: Švedska i Nemačka su za predloženu reformu, dok je Francuska, Italija, Španija i Velika Britanija nisu podržale.³⁷ Suprotstavljeni interesi zemalja su razumljivi kada se u obzir uzmu razlike u njihovoj opterećenosti brojem zahteva za azil. Da je Dablin IV bio na snazi 2016. godine Nemačka bi procesuirala 40% manje zahteva za azil (mada je i njena politika „otvorenih vrata“ doprinela ovako visokom broju tražilaca azila), ali bi Francuska morala da primi oko 10% više azilanata, Italija 3,5%, a Španija oko 8% više.³⁸ Sada je promena Dablina III mnogo teža jer pravilo zemlje prvog ulaska čini da je većina zemalja članica EU pošteđena tereta, pa je tako teško postići odluku o predloženim izmenama. Migrantska kriza je dovela do duboko suprotstavljenih stavova o suverenitetu, identitetu i solidarnosti, što je doprinelo snažnoj politizaciji³⁹, tako da u više navrata dogovor nije postignut ni na sastancima Evropskog saveta.

³⁵ Anja Rađenović, „Reform of the Dublin System”, op. cit., pp. 9–11.

³⁶ Siri Svanemyr Eriksen, *The Politics of EU Asylum Policy A comparative study of decision-making before and after the 'refugee crisis'*, Master thesis, Department of Comparative Politics University of Bergen, June 2017, p. 76.

³⁷ Ibid., p. 83, 87.

³⁸ Pierre Georges Van Wolleghem, “If Dublin IV were in place during the refugee crisis”, Paper ISMU – January 2018, p. 8.

³⁹ Lucas Schramm, “Solidarity – from the heart or by force? The failed German leadership in the EU’s refugee and migrant crisis”, op. cit., p. 3.

Kako odluka o Dublinu IV nije usvojena do izbora za novi saziv Evropskog parlamenta 2019. godine, postavljaju se i pravna i politička pitanja dalje sudbine reforme zajedničkog evropskog sistema azila. Prema članu 240. Poslovnika Evropskog parlamenta, sav posao koji nije dovršen do kraja poslednjeg zasedanja pre izbora se smatra isteklim, što bi značilo da pregovarački više ne bi bio na snazi i moralo bi da se ide u novi proces, što podrazumeva imenovanje izvestioca i izvestioca u senci, prvi nacrt izvestioca, amandmane članova LIBE odbora, glasanje o nacrtu izveštaja i pregovaračkom mandatu u odboru i potom glasanje na plenarnoj sednici Parlamenta.⁴⁰ Ipak, po istom članu, konferencija predsednika Evropskog parlamenta može na početku saziva, a na osnovu utemeljenog zahteva parlamentarnih odbora, da odluči da nastavi sa radom na nedovršenom poslu.⁴¹ Za očekivati je da to bude slučaj sa reformom zajedničkog evropskog sistema azila, ali to bi značilo samo da usvojeni pregovarački mandati Evropskog parlamenta za paket reformi ostaju na snazi, budući da nije bilo nijednog glasanja o prvom čitanju.⁴²

Suviše je rano da se predvidi kako će se promene u sastavu Evropskog parlamenta odraziti na njegove stavove o reformi zajedničkog evropskog sistema azila. Za sada je ispoštovana tradicija da ista politička grupa nasleđuje izveštaje dodeljene u prethodnom mandatu, pa je tako ALDE grupa, preimenovana u *Renew Europe*, zadržala položaj izvestioca o Dublinu IV.⁴³ Pojednostavljeno bi se moglo reći da antimigrantske partije imaju oko 150 poslanika u Evropskom parlamentu, dok, uprkos slabijem rezultatu tradicionalnih socijal-demokratskih partija, one sa zelenima i levičarskim partijama mogu činiti blok od 254 poslanika sa umerenijim stavovima prema migrantima, a taj broj bi u nekim pitanjima mogao da dosegne i 390 ako se uračunaju poslanici liberalnog centra.⁴⁴ Ipak, ostaje pitanje da li će novi Evropski parlament zadržati svoj aktivizam usmeren na visoku zaštitu prava azilanata, da li će istrajavati na odbrani

⁴⁰ Kris Pollet, "All in vain? The fate of EP positions on asylum reform after the European elections", *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, May 23, 2019.

⁴¹ U vreme pisanja ovog rada, u avgustu 2019. godine, imenovan je novi izvestilac LIBE odbora za Dublin IV. Odluka koja se odnosi na nedovršen posao nije još bila doneta u vreme pisanja ovog rada.

⁴² Kris Pollet, "All in vain? The fate of EP positions on asylum reform after the European elections", op. cit.

⁴³ European Parliament, Legislative Observatory. Available from: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2016/0133\(COD\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2016/0133(COD)), (accessed August 26, 2019).

⁴⁴ Emma Wallis, "What the European Parliament election results could mean for migration", *Info Migrants*, 29.05.2019. Available from: <https://www.infomigrants.net/en/post/17132/what-the-european-parliament-election-results-could-mean-for-migration> (accessed August 26, 2019).

svojih stavova ili će u pregovorima sa Svetom EU praviti znatne kompromise.⁴⁵ I još jedno, jednako važno pitanje: da li će Svet EU moći da izađe iz sadašnje blokade po pitanju Dablina IV? Čini se da su stavovi zemalja članica nepomirljivi i da će se borba sa nefunkcionalnošću Dablina III sve više voditi kroz pokušaje upravljanja migratornim tokovima i sprečavanjem priliva većeg broja potencijalnih tražilaca azila.

UMESTO ZAKLJUČKA: EKSTERNALIZACIJA UMESTO DABLINA IV?

Praksa pokazuje da je, paralelno sa blokadom u Svetu oko Dablina IV, EU postajala sve aktivnija u jačanju pograničnih kontrola i postepenoj eksternalizaciji pitanja azila, uz pojačanu ulogu međuvladinog pristupa. Verovatno najpoznatiji oblik ovog delovanja je Zajednički akcioni plan EU – Turska iz 2015. godine⁴⁶, čije sprovođenje nadzire novouspostavljena visoka radna grupa EU i Turske za migracije, kao i dogovor EU – Turska postignut na samitu EU u martu 2016.⁴⁷, kojim je Turska prihvatila da će svaki migrant koji neregularno stupi u Grčku sa turskog tla biti vraćen, kao i da će EU za svako lice sirijske nacionalnosti koje bude vraćeno zbog neregularnog prelaska prihvatiti po jedno lice iste nacionalnosti. Zauzvrat, EU će dinamizovati proces pregovora o pristupanju Turske, ubrzati pregovore o viznoj liberalizaciji i obezbediti finansijsku pomoć u iznosu od 6.000.000.000 evra. U junu 2016. godine Evropska komisija je predložila tzv. okvir za partnerstvo u migracijama sa trećim zemljama⁴⁸, što je Evropski savet prihvatio potvrđujući da je za „postizanje brzih rezultata u sprečavanju ilegalnih migracija i vraćanju neregularnih migranata potreban delotvoran okvir partnerstva za saradnju sa zemljama porekla i tranzita”.⁴⁹ Ključni način delovanja EU je kroz tzv. kompakte (compacts), „političke okvire za trajnu saradnju iz kojih mogu proizaći formalni međunarodni

⁴⁵ Kris Pollet, “All in vain? The fate of EP positions on asylum reform after the European elections”, op. cit.

⁴⁶ European Commission, “EU-Turkey joint action plan”, Brussels, October 15, 2015.

⁴⁷ European Council, “EU-Turkey Statement”, Press Release, 18.03.2016.

⁴⁸ European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration”, Strasbourg, 7.6.2016 COM(2016) 385 final.

⁴⁹ European Council, “European Council meeting (28 June 2016) – Conclusions”, 28.06.2016, p. 1.

sporazumi, ali kompakti kao takvi predstavljaju fluidan proces”.⁵⁰ Kao prioritete zemlje označene su Mali, Nigerija, Niger, Senegal i Etiopija. Na delu je primena kombinacije finansijskih instrumenata⁵¹, trgovinskih mera, bezbednosne saradnje, imenovanja oficira za vezu u prioriternim zemljama porekla i tranzita migranata, jačanje angažovanja Evropske granične i obalske straže⁵² u partnerskim zemljama. Jačaju i aktivnosti usmerene na što brže vraćanje lica odbijenih za azil. U martu 2019. godine EU je sa 23 zemlje imala što formalne sporazume o readmisiji, što praktične aranžmane o vraćanju.⁵³ Za novo delovanje EU indikativan je politički dogovor sa Avganistanom⁵⁴, po kojem će zemlje članice EU moći da u Avganistan vraćaju neograničen broj odbijenih tražilaca azila, uključujući i žene i decu sa ili bez njihovog pristanka. Dogovor, u kojem se čak izričito kaže da nema za cilj da stvori prava i obaveze po međunarodnom pravu⁵⁵, navodno nije bio uslovljen nikakvom pomoći, ali je postignut 2. oktobra 2016. godine⁵⁶, dok je 5. oktobra bila održana donatorska konferencija za Avganistan u Briselu⁵⁷. Iste, 2016. godine, EU je odobrila proširenje mandata svoje vojne misije EUNAVFOR MED⁵⁸, tako da ona uključi i obuku libijske obalske straže, što je izazvalo kritike da EU obezbeđuje sredstva

⁵⁰ European Commission, “Migration Partnership Framework: A new approach to better manage migration”, 2016. Available from: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_ec_format_migration_partnership_framework_update_2.pdf, (accessed August 27, 2019).

⁵¹ EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, EU Emergency Trust Fund for Africa, Facility for Refugees in Turkey, European Fund for Sustainable Development (EFSD).

⁵² *European Border and Coast Guard*.

⁵³ European Parliament, “Common European Immigration Policy Achievements during the legislative term 2014–2019: the role of the European Parliament”, PE 608.878, April 2019, p. 7.

⁵⁴ “Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU”, October 2, 2016. Available from: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf (accessed August 27, 2019).

⁵⁵ *Ibid.*, p. 1.

⁵⁶ European Commission, “Daily News”, Brussels, October 3, 2016. Available from: https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/sites/tfsr/files/eutf_syria_factsheet-english_13112018.pdf (accessed August 27, 2019).

⁵⁷ Council of the EU, “Brussels Conference on Afghanistan: main results”, Press release, 05/10/2016.

⁵⁸ Maja Kovačević, “European Union’s Common Security and Defence Policy Operations in the Mediterranean: Missions Impossible”, *Serbian Political Thought*, No. 2/2018, Year X, Vol. 18, pp. 89–103.

kojima se postiže da izbeglice budu presretnute u libijskim teritorijalnim vodama i vraćene na libijsko tlo gde im prete užasavajući uslovi boravka i tortura.⁵⁹ U leto 2018. godine Italija je zatvorila svoje luke za pristajanje brodova sa migrantima, a to od slučaja do slučaja dovodi do pregovora o zemlji koja će ih prihvatiti, što je dovelo do tzv. krize iskrćavanja. U toj krizi održan je sastanak Evropskog saveta koji bi trebalo da bude presudan za nalaženje kompromisa među zemljama članicama i viđen kao poslednja šansa za pronalaženje rešenja koje bi omogućilo da reforma zajedničkog evropskog sistema azila bude usvojena pre izbora za Evropski parlament.⁶⁰ Umesto toga, u zaključcima se Komisija i Savet pozivaju da razmotre koncept regionalnih platformi iskrćavanja.⁶¹ Još uvek se istražuju mogućnosti da ovakav pristup bude primenjen u praksi jer su potrebni pristanak i saradnja trećih zemalja, a otvaraju se i pravna pitanja jer bi to praktično značilo da se dodatno umanjuju šanse potencijalnim tražiocima azila da uopšte stupe na tlo EU. Ali, ovo predstavlja snažnu potvrdu da se umesto reforme azila rešenja traže u međuvladinoj spoljnoj politici EU i ostavlja otvorenim pitanje da li će biti usvojena predložena Dablin IV regulativa.

BIBLIOGRAFIJA

1. Amnesty International, *A perfect Storm: The Failure of European Policies in the Central Mediterranean*, 2017.
2. Balfour, Rosa et al., "Divide and Obstruct: Populist Parties and EU Foreign Policy", GMF Policy Paper, No 13, May 2019.
3. Barigazzi, Jacopo, de la Baume, Maia, "Tusk's summit task: 'European unity'", *Politico*, 17/09/2015.
4. "Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention", *OJ C 254*, 19/08/1997, 0001 – 0012.
5. "Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union", *Official Journal of the European Union*, C 115/47, 9/5/2008.
6. "Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece", *OJ L 239*, 15/9/2015.

⁵⁹ Amnesty International, *A perfect Storm: The Failure of European Policies in the Central Mediterranean*, 2017, p. 5.

⁶⁰ European Council on Refugees and Exiles, "Asylum at the European Council 2018: Outsourcing or Reform?", Policy Paper 4, August 2018, p. 3.

⁶¹ "European Council Conclusions", June 28, 2018, Press Release 421/18.

7. "Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece", *OJ L* L 248/80, 24/9/2015.
8. Council of the EU, "Brussels Conference on Afghanistan: main results", Press release, 05/10/2016.
9. "Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 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", *OJ L* 50 of 25/2/2003.
10. Court of Justice of the European Union, "Judgment in Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council: The Court dismisses the actions brought by Slovakia and Hungary against the provisional mechanism for the mandatory relocation of asylum seekers", *Press Release* No 91/17 Luxembourg, September 6, 2017.
11. Eriksen, Siri Svanemyr, *The Politics of EU Asylum Policy A comparative study of decision-making before and after the 'refugee crisis'*, Master thesis, Department of Comparative Politics University of Bergen, June 2017.
12. 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", Brussels, 13/5/2015 COM(2015) 240 final.
13. European Commission, "EU-Turkey joint action plan", Brussels, October 15, 2015.
14. European Commission, "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe", Brussels, 6/4/2016 COM(2016) 197 final.
15. 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)", Brussels, 4/5/2016 COM(2016) 270 final.
16. European Commission, "Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration", Strasbourg, 7/6/2016 COM(2016) 385 final.
17. European Commission, "Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Twelfth report on relocation and resettlement", Strasbourg, 16/5/2017 COM(2017) 260 final.
18. European Commission, "Relocation: Commission launches infringement procedures against the Czech Republic, Hungary and Poland", Press Release, Brussels, June 14, 2017.

19. European Commission, "Relocation: Commission refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice", Press Release, Brussels, December 7, 2017.
20. European Commission, "Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration", Brussels, 6/3/2019 COM(2019) 126 final.
21. European Commission, "Migration Partnership Framework: A new approach to better manage migration", 2016. Available from: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_ec_format_migration_partnership_framework_update_2.pdf (accessed August 25, 2019).
22. European Commission, "Daily News", Brussels, October 3, 2016. Available from: https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/sites/tfsr/files/eutf_syria_factsheet-english_13112018.pdf
23. European Council, "EU-Turkey Statement", Press Release, 18/03/2016.
24. European Council, "European Council meeting (June 28, 2016) – Conclusions", 28/06/2016.
25. "European Council Conclusions", June 28, 2018, Press Release 421/18.
26. European Council on Refugees and Exiles, "Asylum at the European Council 2018: Outsourcing or Reform?", Policy Paper 4, August 2018.
27. "European Parliament resolution of 12 April 2016 on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration", P8_TA(2016)0102.
28. European Parliament, "Report on the 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)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD)), 6/11/2017.
29. European Parliament, "Common European Immigration Policy Achievements during the legislative term 2014-2019: the role of the European Parliament", PE 608.878 – April 2019.
30. European Parliament, Legislative Observatory, Statistics – 2016/0133(COD) | A8-0345/2017. Available from: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=30393&l=en> (accessed August 20, 2019).
31. "Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU", 2 October 2016, Available from: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf
32. Kovačević, Maja, "European Union's Common Security and Defence Policy Operations in the Mediterranean: Missions Impossible", *Serbian Political Thought*, No. 2/2018, Year X, Vol. 18, pp. 89–103.

33. Pascouau, Yves, "Politique Européenne d'asile: Quel Cap?", *Confrontations Europe*, La revue No 123, Octobre–Décembre 2018.
34. Pollet, Kris, "All in vain? The fate of EP positions on asylum reform after the European elections", *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, May 23, 2019.
35. Radenović, Anja, "Reform of the Dublin System", European Parliamentary Research Service, PE 586.639, March 1, 2019.
36. "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", *OJ L* 180, 29/6/2013.
37. Roos, Christof, Orsini, Giacomo, "How to reconcile the EU border paradox? The concurrence of refugee reception and deterrence", Institute for European Studies Vrije Universiteit Brussel Policy Brief, Issue 2015/4, November 2015.
38. Schramm, Lucas, "Solidarity – from the heart or by force? The failed German leadership in the EU's refugee and migrant crisis", *EUI Working Papers*, RSCAS 2019/01.
39. Trauner, Florian, "Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure", *Journal of European Integration*, 38:3, 2016, 311–325.
40. Van Wolleghem, Pierre Georges, "If Dublin IV were in place during the refugee crisis", Paper ISMU – January 2018.
41. Vote Watch, "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)", 16/11/2017. Available from: <https://term8.votewatch.eu/en/term8-establishing-the-criteria-and-mechanisms-for-determining-the-member-state-responsible-for-examining-.html>
42. Wallis, Emma, "What the European Parliament election results could mean for migration", *Info Migrants*, 29/05/2019. Available from: <https://www.infomigrants.net/en/post/17132/what-the-european-parliament-election-results-could-mean-for-migration>
43. Zachová Aneta et al., "V4 united against mandatory relocation quotas", *Visegradinfo*, July 13, 2018.

Maja Kovačević

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND REFORM OF
THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM

Abstract

Migrant crisis and large number of asylum seekers created pressure to reform the Common European Asylum System (CEAS). In 2016 the European Commission proposed a reform package that should be adopted according to ordinary legislative procedure. The goal of this article is to analyse the role of EU institutions, and especially European Parliament, in the process of adoption of Dublin IV, the centerpiece of CEAS reform package. The main thesis is that European Parliament, although supportive of CEAS reform, remains a secondary actor compared to EU member states which are unable to achieve an agreement on the most important elements of the reform. Recent elections for the European Parliament raise the issue whether the Parliament's stance would be changed, but another question is even more important – what would be, having in mind member states positions, the fate of the proposed reform package.

Keywords:

European Union, European Parliament, migrant crisis, CEAS, Dublin IV.