

УДК 364-56(=161.2)

Bibliid 1451-3188, 22 (2023)

Год XXII, бр. 83, стр. 235–257

Изворни научни рад

Рад примљен 13. 7. 2023. године

Рад одобрен 8. 8. 2023. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.83.14

РАТ У УКРАЈИНИ КАО ИЗАЗОВ ЗАЈЕДНИЧКОМ ЕВРОПСКОМ СИСТЕМУ АЗИЛА

Љубомир ТИНТОР*

Апстракт: У раду се анализира развој Заједничког европског система азила у оквиру Европске уније (ЕУ), његове слабости, као и нове мере које су уведене путем Новог миграционог пакта. Посебан фокус ставља се на миграциону кризу изазвану руском војном интервенцијом у Украјини 2022. године. Разарања и сукоби довели су до огромног броја избеглица, посебно жена и деце, који су били приморани да напусте своје домове. ЕУ је реаговала покретањем посебних шема заштите за Украјинце и не-Украјинце који су боравили у земљи на дан избијања сукоба. Међутим, солидарност и заједничке вредности остају спорне међу државама чланицама ЕУ. Правни основ за прихватање особа у потреби за међународном заштитом је Директива о привременој заштити, усвојена 2001. године. У раду се разматра питање у којој мери избеглице из Украјине могу да рачунају на међународну заштиту у складу са комунитарним правом, с обзиром на могућност да војни сукоб прерасте у дугорочну кризу. Овај рад упоређује украјинску кризу са претходним мигрантским кризама и анализира различите начине на које је ЕУ реаговала на ове кризе. У закључним разматрањима указује се на релевантност овог питања за Републику Србију.

Кључне речи: Украјина, ЕУ, избеглице, азил, Заједнички европски систем азила, принцип солидарности.

* Правни факултет Универзитета у Београду. E-mail: ljubomir.tintor@yahoo.com

1) УВОД

Заједнички европски систем азила (ЗЕСА) представља напор ЕУ да успостави заједнички приступ обради захтева за азил у свим чланицама ЕУ. Циљ ЗЕСА је да обезбеди да се избеглице третирају на правичан и доследан начин у свим државама чланицама ЕУ. ЗЕСА почива на темељима Даблинског система који је првобитно успостављен 1990-их година. Међутим, Даблин систем је показао бројне слабости, укључујући преоптерећеност неких држава чланица и неправичну расподелу терета. Руска војна интервенција у Украјини, у фебруару 2022. године, изазвала је највећу и најдинамичнију избегличку ситуацију у Европи. Разарања и сукоби у Украјини довели су до ситуације да је трећина становништва Украјине била приморана да напусти своје домове. Отприлике осам милиона избеглица нашло је уточиште у суседним земљама, док се још 5,3 милиона људи у Украјини суочило са интерним расељењем.¹ Огромну већину избеглица из Украјине представљају жене и деца, што их чини изузетно рањивим. Миграциона криза је постала саставни део политичке кризе ЕУ. Као један од најзначајнијих потеза ЕУ је покренула посебне шеме заштите за Украјинце и не-Украјинце који су боравили у земљи на дан избијања сукоба.² Ове шеме омогућавају потребитима да уђу у ЕУ и остану на територији ЕУ са врло широким правима. Међутим, схватања о заштити заједничких вредности, посебно солидарност, и даље се разликују од једне државе чланице до друге. Правни основ прихвата избеглица јесте Директива из 2001. године о привременој заштити (*Directive on temporary protection – TPD*). Она је била прва хармонизујућа мера ЕУ усвојена у области азила. Искуства држава чланица које су угостиле избеглице под привременим заштитним мерама након распада Југославије обликовала су овај акт.³ У чланку ће се прво сагледати историјски развој ЗЕСА, потом ће се сагледати које су се критике овог система досад појавиле међу државама чланицама, те ће бити сагледано које новине у систему азила ЕУ доноси Нови миграциони пакт ЕУ. Биће сагледано и у којој мери избегли из Украјине могу да рачунају на међународну заштиту под окриљем комунитарног права, нарочито у случају да специјална војна операција прерасте у вишегодишњи сукоб. Нарочита пажња биће посвећена

¹ Elspeth Guild, Kees Groenendij, "The impact of war in Ukraine on EU migration", *Frontiers in Human Dynamics*, 2023, Vol. 5, pp. 2673–2726.

² Све државе ЕУ су део шеме са изузетком Данске, која је због специфичности свог уставног положаја у ЕУ отворила паралелну националну шему уместо да се придружи шеми ЕУ.

³ У то време, ЕУ није имала надлежност за акцију у вези са азилом, миграцијом или контролом граница, тако да је одлив неколико милиона људи који беже од сукоба и њихов пријем у државама ЕУ зависио искључиво од националног права који спроводи међународне обавезе. Видети: John Koo, "Protecting Ukrainians fleeing to the EU ... but for how long?". Интернет: <https://europeanlawblog.eu/2022/03/10/protecting-ukrainians-fleeing-to-the-eu-but-for-how-long/>, 26.6.2023.

преиспитивању у којој мери долазак избеглица из Украјине доводи у питање један од основних постулата ЕУ, а то је принцип солидарности, те ће се упоредити по чему се украјинска криза разликује од претходних мигрантских криза и зашто ЕУ ове кризе различито доживљава.

2) ИСТОРИЈА РАЗВОЈА ЗАЈЕДНИЧКОГ ЕВРОПСКОГ СИСТЕМА АЗИЛА

У првим деценијама постојања ЕУ искључива надлежност за азил била је у рукама држава чланица. Међутим, Амстердамским уговором извршено је пребацивање азила у први стуб ЕУ, што је омогућило Унији да доноси самосталне одлуке у тој области. Овај процес имао је за циљ усклађивање политике азила међу државама чланицама ЕУ и успостављање заједничких стандарда за заштиту избеглица. Укидањем унутрашњих граница између држава чланица ЕУ путем Шенгенског споразума, појавила се опасност од неконтролисаног кретања тражилаца азила унутар ЕУ и могућности да они бирају у којој ће држави поднети захтев за азил. ЗЕСА је био успостављен како би се избегла ситуација у којој тражиоци азила избегавају премештај из једне земље у другу. Од усвајања тог система 2001. године ЗЕСА је еволуирао, али су се у условима великог прилива миграната показале значајне слабости. Иако је област азила пребачена у први стуб ЕУ Амстердамским уговором, она није у потпуности постала део „комунитаризоване“ надлежности. Комисија је добила законодавну иницијативу у области азила, али је делила то овлашћење са државама чланицама. Улога Европског парламента била је периферна, док је Савет имао обавезу да затражи и добије мишљење Парламента.⁴ У првој фази ЗЕСА, која обухвата период од 1999. до 2005. године, усвојено је пет легислативних аката, и то: Регулатива о одређивању надлежне државе чланице ЕУ за разматрање захтева за азил (Даблинска регулатива II) коју прати Регулатива о Eurodac-у, Директива о условима прихвата тражиоца азила, Директива о условима за добијање статуса избеглице (Директива о квалификацији) и Директива о процедури за тражење азила.⁵ Директива о квалификацијама из 2011. године предвиђа исту заштиту избеглица и лица која су стекла право на супсидијарну заштиту.⁶ Услед уочених недостатака дошло је до другог круга реформи ЗЕСА. У овој фази реформа је имала за циљ установљење заједничког поступка за азил и униформног положаја за оне који

⁴ Небојша Раичевић, „Изградња заједничког европског система азила и његово прилагођавање масовном приливу миграната”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 2015, Vol. 54, No. 71, стр.14–15.

⁵ *Ibid.*

⁶ Тиме су укинуте раније разлике садржане у Директиви из 2004. године.

су добили азил или супсидијарну заштиту.⁷ Лисабонски уговор представљао је прекретницу у потпуном етаблирању ЗЕСА, јер је уговор дао шири законодавна овлашћења бриселским институцијама у области азила. Савет и Европски парламент добили су разнолика овлашћења попут унификавања правила азила и супсидијарне заштите, те је унификован систем привремене заштите. У овом периоду етаблирана је заједничка процедура за давање или одузимање азила и супсидијарне заштите, те су уједначени услови за тражење азила. У другој фази усвојен је већи број инструмената којима су измењени акти о азилу усвојени у првој фази како би се створио још ефикаснији систем. Актима усвојеним у другој фази обједињује се заштита избеглица и пружање супсидијарне заштите, регулишући их на јединствен начин, осим у одређеним ситуацијама када се то изричито назначује.⁸ Ти акти одређују круг лица која имају право на заштиту, регулишу поступак одлучивања о признавању заштите и преформулишу садржај заштите с циљем да остане идентичан. Такође, тим актима се прописују услови под којима се заштита може повући или престати.⁹ У овој фази је поред појачане хармонизације покушано да се достигне и већа солидарност држава чланица по питању азилантске политике. Из разлога пуне хармонизације Уредбом (ЕУ) 439/2010 основана је Европска канцеларија за подршку азилу (ЕАСО) која је постала оперативна током 2011. године, с циљем да помогне државама ЕУ у испуњавању својих европских и међународних обавеза у области азила.¹⁰ Новим сетом правила усвојеним у другој фази ЗЕСА предвиђен је јединствени поступак разматрања захтева за добијање статуса избеглице и статуса корисника супсидијарне заштите, који се генерички зове поступак за добијање међународне заштите.¹¹ Регулатива која регулише ово питање према члану 3. пружа могућност држави да одступити од уобичајеног редоследа слања апликанта за азил у другу

⁷ "EU Council, The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union", *Official Journal of the European Union* C 53/01, p. 3

⁸ Небојша Раичевић, *op. cit.*, стр.16.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ "Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office", *Official Journal of the European Union* 132, 29.5.2010, pp. 11–28.

¹¹ У Квалификационој директиви дата је дефиниција применљива широм ЕУ о томе ко има право на међународну заштиту по праву ЕУ. У њој се утврђује могућност признања статуса „избеглице“ утврђеног у Женевској конвенцији или доделе „супсидијарне заштите“ онима који су изложени опасности да им буде нанета озбиљна штета. Дефиниција „озбиљне штете“ се у извесној мери преклапа са заштитом коју пружа ЕКЉП. Међутим, Квалификационом директивом, баш као и Женевском конвенцијом, али за разлику од ЕКЉП, из избегличке заштите изузета су лица за која се сматра да су непожељна или да не заслужују повластице предвиђене овом Директивом (члан 12). Прво битно питање код тог поступка јесте одређивање државе надлежне за разматрање захтева.

државу чланицу ако би тамо били изложени нехуманом или понижавајућем поступању.¹² Након масовног прилива миграната 2015. године када је на подручје ЕУ доспело више од милион миграната дошло је до суспендовања ЗЕСА услед потребе поновног постављања граничних контрола. Институције ЕУ су како би превазишле овај проблем предложиле квоте за прихват миграната. Главни проблем огледао се у неравнотежи оптерећења међу државама чланицама. Док су се неке земље, попут Грчке, Италије и Шпаније суочавале са великим бројем миграната и тражилаца азила због своје географске позиције, друге земље (попут чланица Вишеградске групе), мање су преузимале одговорност прихвата.¹³ Ова неравнотежа довела је до превеликог притиска на одређене земље и успоравала је процес азила. Услед ове неравнотеже дошло је до спора између држава Вишеградске групе и Комисије.¹⁴ Будући да поступак који је покренут против држава за кршење комунитарног права није довео до усаглашавања држава, спор је изнесен пред Судом правде ЕУ 2020. године. У априлу 2020. Суд правде ЕУ објавио је своју пресуду у спојеном предмету: *Комисија против Пољске, Мађарске и Чешке*, те је донео одлуку да све три земље чланице ЕУ нису испуниле своје обавезе у погледу прихвата избеглица.¹⁵ Председница Европске комисије Урсула фон дер Лајен (*Ursula von der Leyen*), 2. априла 2020. године, изјавила је да, „ова пресуда јесте важна, односи се на прошлост, али ће нам дати упутство за будућност”.¹⁶ Након овог судског спора ЕУ је увидела да, иако је значајно

¹² Принцип *non refoulement* произлази из различитих међународних инструмената и правних извора. Конвенција о статусу избеглица из 1951. године, у члану 33. садржи одредбе о забрани враћања или изручивања избеглица у ситуације у којима би могле бити изложене прогону. Видети: “Convention Relating to the Status of Refugees”, UN General Assembly, *Treaty Series*, 1051, Vol. 189. Члан 3. Конвенције против мучења забрањује изручивање, враћање или премештање особе у другу државу где би могла бити изложена мучењу. Овај члан пружа додатну заштиту од враћања или изручивања особа које би могле бити подвргнуте мучењу, чак и ако се не ради о избеглицама или тражиоцима азила. Видети: “Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment”, UN General Assembly, *Treaty Series*, 1984, Vol. 1465, Art. 3.

¹³ Аргументи вишеградских земаља су да: „Квоте не функционишу, већина пресељених су мигранти који треба послати кући и избеглицама не треба међународна заштита”. Видети: “EU to sue Poland, Hungary and Czechs for refusing refugee quotas”. Интернет: <https://www.bbc.com/news/world-europe-42270239>, 28.6.2023.

¹⁴ “EU opens sanctions procedure against Hungary, Poland and Czech Republic over refugees”, Euractiv. Интернет: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-opens-sanctions-procedure-against-hungary-polandand-czech-republic-over-refugees/>, 1.7.2023.

¹⁵ “Judgment in Joined Cases C-715/17, C-718/17 and C-719/17 Commission v Poland, Hungary and the Czech Republic”. Интернет: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040en.pdf>, 19.6.2023.

¹⁶ “Court of Justice Rules against Poland, Czech Republic, and Hungary for Noncompliance with Migrant Relocation Obligations”. Интернет: <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2020-06->

реформисан, ЗЕСА и даље не функционише како је замишљено, те је покренута трећа фаза реформе коју карактерише доношење Новог пакта ЕУ о азилу и миграцијама.

3) НОВИНЕ КОЈЕ ДОНОСИ ПАКТ ЕУ О МИГРАЦИЈАМА И АЗИЛУ

Предлог за доношење Новог пакта ЕУ о азилу и миграцијама настао је пошто у оквиру ЕУ није постојао јединствен систем процедуре азила.¹⁷ Ово укључује тражење начина за побољшање сарадње са земљама порекла и транзита, обезбеђивање ефикасних процедура, успешна интеграција од избеглице и повратак оних који немају право на останак. Иако се иницијатором Пакта сматра председница Комисије Урсула фон дер Лајен, пренебрегава се чињеница да је први предлог о побољшању усаглашености држава чланица на миграције изнела Француска још 2008. године.¹⁸ Након спорог почетка преговора о Пакту о миграцији и азилу на страни Савета, нови замањак тврђен је кроз споразум у јуну 2022. о првом кораку такозваног „постепеног приступа“, као уз посредовање француског председавајућег Савета ЕУ. Споразум је имао форму „општег приступа“ као обавезујућег става Савета који заступа у преговорима са Европским парламентом. Комисија је током последње две године предложила низ директива и уредбе, а неке од њих тренутно усваја Европски савет. Нови пакт ЕУ о азилу и миграцији требао би да се заснива на три стуба. Први стуб би требао да допринесе ефикаснијој и бржој процедури. Конкретно, Комисија је предложила увођење интегрисане граничне процедуре, која по први пут укључује предулазну пројекцију – да се одмах по уласку на подручје ЕУ идентификују оне особе за које је мало вероватно да ће примити, да се приме они који требају међународну заштиту, и да се у најкраћем року мигранти што пре упуте ка одговарајућој процедури.¹⁹ Други стуб предвиђа настојање ЕУ да промовише партнерства са трећим земљама (углавном земље

05/european-union-court-of-justice-rules-against-polandczech-republic-and-hungary-for-noncompliance-with-migrant-relocation, 1.7.2023

¹⁷ Elzbieta Kuzelewska, Agnieszka Piekutowska, “The EU Member States’ Diverging Experiences and Policies on Refugees and the New Pact on Migration and Asylum”, 26 *Bialostockie Studia Prawnicze*, 2021, Vol 26, No. 12, p. 25.

¹⁸ Ранији „пакт“ критикован је као неуспели покушај једне државе чланице да „рениционализује“ политике које су јасно у надлежности ЕУ и подвргнуте према Уговорима, и да пренесе неке домаћински оспораване приоритете у заједничке агенде ЕУ путем међувладиног споразума кроз међувладин аранжман. Видети: Tamirace Fakhoury, “Building Resilience in Strained Refugee-Hosting States? The EU in The Face of Lebanon’s Cumulative Crises”. In: Sergio Carrera and Andrew Geddes (eds), *The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees*, 2021. pp. 144–156.

¹⁹ *Ibid.*

порекла).²⁰ Ово ће помоћи у решавању проблема кријумчарења миграната и допринеће се ефикасном имплементацијом споразуми о реадмисији. Трећи стуб Новог пакта о миграцијама и азилу у својој сржи предвиђа управо оно што је до сада недостајало овом систему а то је солидарност и праведна расподела терета. Свака држава чланица, без икаквог изузетка, мора допринио солидарности у време стреса, да подржи државе чланице под притиском. Комисија је предложила систем флексибилног доприноса држава чланица.²¹ Предлог новог пакта о миграцијама и азилу Европске комисије прогласио је крај критикованих Даблинских прописа. Основни принцип, међутим, остаје у основи нетакнут. Одговорност за процесуирање поступака азила углавном остаје унутар прве државе пријема. У случајевима значајног повећања миграционих токова избор подршке конципиран је да се мере сузе или на пресељење или на спонзорства за повратак.²² Предвиђено је и смањење солидарних доприноса у случају значајних напредних кретања или недостатка сарадње у оквиру Даблинског система.²³ Нови законски предлози у ЕУ нивоу обухватале су далекосежне реформе Даблинске уредбе и друге аспекте ЗЕСА-а, као и предлог за хитне мере које следе као одговор на украјинску кризу.²⁴ Ове мере флексибилности могу да се крећу од пресељења тражилаца азила до прихвата миграната и избеглица преко квоте, те одговорности за повратак појединаца или разни облици оперативне и финансијске подршке.²⁵ Док на папиру нови механизам солидарности улива наду у боље функционисање система сарадње, у пракси су многи изразили скептицизам и назвали га преамбициозним и двосмисленим. Употреба корективних механизма солидарности за решавање негативних исхода довела је до дугорочног незадовољства, али је и даље неопходно док правила постоје. Нови пакт о миграцијама треба да оствари реформу целог система, свих директива. Циљ Пакта је да се изгради систем азила који функционише не само у уобичајеним временима, већ и у кризним ситуацијама.²⁶ Да би спречила колапс система, као што се десило 2015. године, Комисија је

²⁰ "The New Pact on Migration and Asylum: A Brief Summary and Next Steps". Интернет: <https://89initiative.com/the-new-pact-on-migration-and-asylum/>, 25.6.2023.

²¹ *Ibid.*

²² Leila Hadj Abdou, "From the Migration Crisis to the New Pact on Migration and Asylum", Working Paper, pp. 1–13. У процесу преговора о овим питањима постојали су различити ставови међу чланицама ЕУ, што је успорило постизање коначног споразума. Успостављање јединственог приступа и постизање консензуса међу различитим чланицама ЕУ о овим питањима било је изазовно због различитих стајалишта, политичких приоритета и националних интереса.

²³ "Solidarity: the eternal problem". Интернет: <https://ecre.org/wp-content/uploads/2023/01/Policy-Papers-09.pdf>, 21.6.2023.

²⁴ Dana Schmalz "The Disparate State of Refugee Protection in the European Union", *ZaöRV*, 2022, Vol. 82, pp. 529–539.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

предложила нову препоруку за план приправности за миграције и кризне ситуације, с циљем побољшања припреме и предвиђања путем приступа заснованог на доказима и обезбеђивања да државе чланице којима је потребна финансијска и оперативна подршка добију што је пре могуће.²⁷ Пакт предвиђа четири етапе на путу ка добијању азила. Претприступна фаза, затим фаза на самој граници ЕУ, фаза пријаве, те фаза постапикације што обухвата друштвено-економску интеграцију подносиоца захтева за азил у друштву домаћина и пружање свих услуга које су им потребне за квалитетан живот.²⁸ Пакт има иновативан приступ у томе што покушава да буде свеобухватан и да се бави свим аспектима управљања азилом и миграцијама. У овом тренутку, ЕУ недостају смислени канали легалне миграције, као што су пресељење, комплементарни путеви и програми радне миграције. Овај недостатак подстиче држављане трећих земаља да нерегуларно стижу у Европу и траже међународну заштиту, чак и када не испуњавају услове да је добију. Солидарност је стога најважнији елемент Новог пакта. Два елемента предлога су фундаментална: механизам солидарности је обавезан, али и флексибилан. Солидарност није политичка услуга, већ законска обавеза предвиђена чланом 80. Уговора о функционисању ЕУ.²⁹ Механизми солидарности треба да приоритетно укључе друге доприносе солидарности који се фокусирају на унапређење система азила у земљама које имају користи, уместо задржавања људи ван тих земаља.³⁰ Неопходно је обезбедити максимално учешће земаља које нуде солидарност и поштовање права људи погођених кризом. Ово треба учинити без елемената принуде, осигуравајући загарантовани приступ поступку азила и пружајући дужну пажњу при спровођењу поступка. Такође је важно осигурати право на спајање породице у овим процесима.³¹ Као једно од основних питања које није решено Новим пактом о миграцијама, и које је игнорисано приликом састављања предлога ове стратегије, из тог разлога разматран је истовремено Вишегодишњи финансијски оквир за период 2021–2027. Ова коинциденција наглашава финансијску димензију коју Нови пакт о миграцијама игнорише. Додатна финансијска средства су такође доступна државама чланицама ЕУ како би се подржао прихват украјинских избеглица. Комисија је предложила продужење периода имплементације Фонда за азил,

²⁷ “The New Pact on Migration and Asylum: A Brief Summary and Next Steps”. Интернет: <https://89initiative.com/the-new-pact-on-migration-and-asylum/>, 25.6.2023.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Philippe De Bruycker, “The New Pact on Migration and Asylum: What it is Not and What it Could Have Been”. Интернет: <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-on-migration-and-asylum-what-it-is-not-and-what-it-could-have-been/>, 25.6.2023.

³⁰ “Relying on Relocation: ECRE Proposal for a Predictable and Fair Relocation following Disembarkation”, *Policy Paper*, 2019. pp. 4–7.

³¹ *Ibid.*

миграцију и интеграцију (AMIF) и Фонда за унутрашњу безбедност (ISF) како би се обезбедила додатна флексибилност и ослободила средства од 420 милиона евра.³² Пакт, који је преко потребан и заснован на правним принципима, наишао је на различите реакције држава чланица. Већина држава чланица ЕУ прихватила је предлог Европске комисије, али „ђаво је у детаљима”. Шпанија, Италија, Грчка и Малта тврдили су да предлог Пакта не гарантује солидарност и позвале на правичну расподелу миграционог терета.³³ Супротни блок, састављен од вишеградских земаља, генерално је био задовољан пактом. Ипак и државе Вишеградске групе уз подршку Словеније и Естоније изразили су став да је предложен систем дистрибуције миграната заснован на преједноставном методу заснованом на државном БДП-у, те укупном броју становника.³⁴ Према њиховом ставу ниједна држава чланица не сме бити подвргнута било каквој мери која би довела у питање или нарушила национални суверенитет.³⁵ Након дугорочних и врло напетих преговора Министри унутрашњих послова држава чланица 9. јуна 2023. године, усвојили заједнички став о Уредби о управљању азилом и миграцијама и Уредби о поступцима азила, кључног дела пакта о миграцијама и азилу.³⁶ Требало би још нагласити да је Уредба усвојена иако су Мађарска и Пољска изразиле своје противљење на коначан текст Новог пакта о миграцијама.³⁷ Остаје да се види како ће се све одредбе Пакта примењивати у пракси, нарочито у ситуацијама масовних миграционих криза. Што је још важније, избегличка криза је открила недостатке Даблинског система, што имплицира да је дошло до кризе политике

³² Lucas Rasche, "Ukraine's refugee plight: A paradigm shift for the EU's asylum policy?", *Policy Brief*, Hartie School Jacques Delors Center, 2023. pp. 4–5.

³³ Felipe Manchon, "The Pact on Migration and Asylum: A New Opportunity for Europe?", *Opinion Paper* 2020, No. 152, p. 13. Интернет: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docsopinion/2020/DIEEE01522020FELMAN_migraciones-ENG.pdf, 24.6.2023.

³⁴ "New Pact On Migration And Asylum". Интернет: <https://www.visegradgroup.eu/download.php?docID=457>, 25.6.2023.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ „ЕУ постигла договор о промени система азила”, *Политика*. Интернет <https://www.politika.rs/sr/clanak/556965/EU-postigla-dogovor-o-promeni-sistema-azila>, 25.6.2023.

³⁷ На самиту ЕУ и даље траје спор око политике азила и миграција. Пољска и Мађарска спречиле су формулисање заједничког става у завршном документу састанка, тако да је врло упитно када ће се пакт дефинитивно и званично усвојити. Мађарски премијер Виктор Орбан (*Viktor Orbán*) пре састанка је потврдио да његова земља неће учествовати у планираној расподели избеглица у ЕУ, као ни у плаћању накнада. Слично је већ изјавила пољска Влада. Обе земље тако сеprotиве плановима за свеобухватну реформу европског система азила. Пољска и Мађарска биле су једине земље које су гласале против планиране расподеле избеглица у ЕУ. Шведско председништво ЕУ одлучило је да се у том гласању примени квалификована већина. Видети: „Пољска и Мађарска форсирају свађу око реформе азила у ЕУ”.

Интернет: <https://www.dw.com/sr/poljska-i-ma%C4%91arska-forsiraju-sva%C4%91u-oko-reforme-azila-u-eu/a-66080311>, 25.6.2023.

азила ЕУ упркос напорима за ажурирање релевантних Даблинска уредба, решење још увек није пронађено. У Бриселу се надају да ће преговори са Европским парламентом, који има право да уноси измене у предлог, бити успешно завршени до краја године, како би закон био усвојен пре наредних европских избора у јуну 2024. године. У супротном, промењени односи снага у парламенту могли би да продуже преговоре.³⁸ Поставља се питање, да ли би ова делимична реформа била довољна да унапреди ЗЕСА? Комисија, као иницијатор реформи, позива да се оне заврше тврдећи да оно што је договорено не мора бити савршено, већ само „боље” од тренутног стања. За државе чланице њихова брига је да систем буде бољи за њих, а у сваком случају то значи смањење њихове одговорности по питању капацитета, смањења терета.

4) КАКО ПРУЖИТИ НАЈБОЉУ МОГУЋУ ЗАШТИТУ ИЗБЕГЛИЦАМА ИЗ УКРАЈИНЕ У ОКВИРИМА ЗЕСА

Да би неко лице остварило заштиту у ЕУ, неопходно је да потпада под неку од три заштићене категорије – тражилац међународне заштите, избеглица или корисник супсидијарне заштите.³⁹ Масовно расељавање оивичено је у етичким и правним границама односа између онога што би се сматрало разумним и онога што је у датим околностима у ствари могуће за сваку државу која пружа уточиште. На први поглед, тренутна ситуација на источним границама Европе не чини се као изузетак од овог правила. Директива о привременој заштити је први пут активирана током украјунске кризе Одлуком Савета за спровођење (ЕУ) 2022/382. Ова Одлука омогућава олакшану заштиту али само једном делу особа у потреби за међународном заштитом.⁴⁰ ТPD поставља минималне стандарде за пријем лица којима је

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Тражилац међународне заштите, као прва заштићена категорија, дефинише се као „држављанин треће земље или лице без држављанства који су поднели захтев за међународну заштиту о којем још није донесена коначна одлука о статусу”. Према Директиви, избеглицом се сматра „држављанин треће земље који је избегао из своје државе услед основаног страха од прогањања због своје расе, вере, националности, политичког убеђења или припадности одређеној друштвеној групи, као и особа без држављанства која се налази ван државе претходног уобичајеног боравишта”. Чл. 2(и) Директиве 2011/95/ЕУ, чл. 2(ц) Директиве 2013/32/ЕУ и чл. 2(б) Директиве 2013/33/ЕУ, чл. 2(д).

⁴⁰ Основна група су украјински држављани који су боравили „у Украјини пре 24. фебруара 2022” (члан 2(1)(а)); држављани трећих земаља и лица без држављанства који су имали међународну заштиту или њен еквивалент према националном закону „у Украјини пре 24. фебруара 2022”. Друга група су одређени чланови породице основне групе који су „већ били присутни и боравили у Украјини пре 24. фебруара 2022”. Трећа група су држављани трећих земаља који могу да „докажу” да су законито боравили у Украјини пре 24. фебруара 2022. „на основу важеће дозволе за стални боравак” и под условом да не могу бити безбедни на другом месту. Четврта и последња група су сви остали који су легално боравили у Украјини и који

потребна привремена заштите, што значи да чланица ЕУ могу понудити великодушније, али не и строже, услове и права од оних предвиђених Директива.⁴¹ Корисници привремене заштите добијају боравишну дозволу за све време трајања заштите, која се у почетку даје за годину дана и може се продужити на највише три године укупно. Кључ проблема са избеглицама из Украјине је, шта ако се Руска војна операција продужи након овог периода? Ако се руска инвазија заврши и Украјина постане безбедна да се корисници привремене заштите могу вратити у било ком тренутку пре 4. марта 2025. године, Савет може да усвоји одлуку квалификованом већином на предлог Комисије, и да укине режим привремене заштите. У случају да се рат у Украјини одужи један од начина регулисања статуса особа у потреби за међународном заштитом могао би се пронаћи кроз регулисање статуса дугорочног резидента. Статус дугорочног боравка обезбеђује својим носиоцима трајну боравишну дозволу и једнак третман са држављанима држава чланица у многим аспектима, укључујући, али не ограничавајући се на приступ запошљавању, образовању, нострификацији диплома, пореске олакшице, услугама доступним јавности и процедурама за добијање становања, слободан приступ целој територији дотичне државе чланице, у границама предвиђеним националним законодавством, итд.⁴² За сада, корисници привремене заштите, што је већина особа у потреби за међународном заштитом не могу да аплицирају за статус дугорочног резидента, а време проведено на привременој заштити се не рачуна у 5 година потребног боравка.⁴³ Имајући ово у виду, ЕУ покушава да покаже солидарност. Комисија је усвојила Предлог директиве о статусу држављана трећих земаља са дугорочним боравком COM/2022/650. Овај Предлог има за циљ да олакша стицање статуса дугорочног боравка, посебно: омогућавајући држављанима трећих земаља да кумулирају периоде боравка у различитим државама чланицама како би испунили услов који се односи на трајање боравка.⁴⁴ У својој првој реакцији на предлог само је Аустрија изразила противљење предлогу да се периоди боравка у другим државама чланицама узимају у

нису у могућности да буду безбедни на другом месту (члан 2(4) Одлуке). У ову групу спадају углавном они са краткорочним дозволама, као што су студенти. Овој групи није гарантован статус привремене заштите према Директиви о привременој заштити. *Ibid.*

⁴¹ Минимални скуп права за кориснике укључује приступ тржишту радне снаге, становање, медицинску помоћ, социјалне помоћи, банкарске услуге и, за децу, приступ на образовање.

⁴² "Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents", *OJ L* 16, 23.1.2004, pp. 44–53.

⁴³ *Ibid.*, Art. 4(2)

⁴⁴ Meltem Ineli Ciger, "What happens next? Scenarios following the end of the temporary protection in the EU". Интернет: <https://eumigrationlawblog.eu/what-happens-next-scenarios-following-the-end-of-the-temporary-protection-in-the-eu/>, приступљено 27.6.2023.

обзир да би се испунио потребан временски услов од пет година.⁴⁵ Међу предностима је то што не би било директне везе између боравишног статуса и развоја рата, нема везе између боравишних права и врсте привредне или друге активности бившег корисника и нема губитка статуса по економским основама. Оно што је на коцки у садашњој хуманитарној кризи много је више од ефикасне координације надзора граница и шема за прихват у државама чланицама на првој линији фронта. Ова реалност подстиче креативна законска решења за ублажавање ризика од неуспеха у примени, који је повезан са контрадикторним елементима у нормативном дизајну привремене заштите.⁴⁶ У овом преломном тренутку предузимање неопходних административних и координационих корака, како би се осигурала пуна примена Директиве о привременој заштити, стога је прави изазов који предстоји. Али, суочавање са овим изазовом је такође једини начин да се у потпуности прихвати принцип солидарности као алат двоструке намене. У међудржавним односима ово би имплицирало истинско признање да у оквиру заштите избеглица влада „дух солидарности између држава чланица“, који треба преформулисати као снажну подршку и механизам за постизање заједничких циљева и интереса, уместо као препреку или терет за појединачне државе чланице. Ово би захтевало успостављање ефикасних административних и координационих механизма који омогућавају редовно усклађивање, размену информација и сарадњу између држава чланица.⁴⁷ Један од кључних корака у пуној примени Директиве о привременој заштити јесте осигуравање усклађености националних законодавастава са захтевима директиве. Ово би захтевало да државе чланице предузму неопходне административне кораке како би пренеле Директиву у своје национално законодавство и обезбедиле њено спровођење и примену на терену. То укључује усвајање одговарајућих прописа, успостављање надлежних органа за праћење и контролу примене Директиве, као и обезбеђивање ресурса и капацитета за спровођење мера предвиђених Директивом.⁴⁸ Друга могућност за регулисање статуса украјинских избеглица могла би се пронаћи у проширењу права слободе кретања унутар територије ЕУ. Савет је 23. јуна

⁴⁵ Документ Савета 13381/22 од 26. октобра 2022, стр. 15.

⁴⁶ Daniel Thym, "Temporary Protection for Ukrainians: The Unexpected Renaissance of Free Choice", *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2022. Интернет: www.eumigrationlawblog.eu, 27.6.2023.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Bernd Parusel, Valeriia Varfolomeieva, "The Ukrainian Refugee Situation: Lessons for EU Asylum Policy" Swedish Institute for European Policy Studies, 2023, pp. 1–15. Интернет: https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2022/2022_16epa.pdf?, 8.6.2023.

⁴⁹ "Ukraine applied for EU membership in February 2022 and was granted EU candidate status in June 2022". Интернет: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/ukraine/>, приступљено 8.6.2023.

2022. године прогласио Украјину државом кандидатом за чланство у ЕУ.⁴⁹ Све се чешће чују предлози да би претприступни споразум између Украјине и ЕУ могао да укључи слободно кретање људи, укључујући право за Украјинце да уђу, бораве, обављају економске активности и студирају у ЕУ на исти начин као грађани ЕУ.⁵⁰ Овај приступ има предности јер би омогућио Украјинцима са пребивалиштем у ЕУ слободу да се врате у Украјину и процене да ли су услови повољни за поновно успостављање живота тамо. У исто време, имали би сигуран и трајан статус боравка у ЕУ и задржали права мобилности у 27 држава чланица, ако сматрају да околности нису повољне у Украјини, могли би се вратити у ЕУ без икаквих препрека. Трећа опција коју је Комисија већ наговестила јесте максимално коришћење постојећег Споразума о придруживању између ЕУ и Украјине за постизање веће интеграције земље са ЕУ током периода приступања.⁵¹ Четврта опција би била да се измени секундарно право ЕУ како би се створио сигуран статус боравка за оне бивше кориснике ТРД који се не врате одмах по завршетку шеме ТРД, и да се измене инструменти ЕУ о држављанима трећих земаља који бораве или се селе у ЕУ за породичне, студијске или економске сврхе, посебно укључити кориснике привремене заштите.⁵² Имајући ово у виду требало би размотрити доношење неколико амандмана на постојеће законодавство. Изменити Директиву о квалификацијама како би се омогућило колективно одобравање међународне заштите бившим корисницима привремене.⁵³ То би се могло учинити увођењем система *prima facie* признавања избегличког статуса или супсидијарне заштите (ово би могло проузроковати фундаменталну промену и Директиве о квалификацијама, али и других директива о азилу које се заснивају на систему појединачних одлука).⁵⁴ За избегле из Украјине корисно

⁵⁰ Четири државе које нису чланице ЕУ већ уживају такво слободно кретање људи са ЕУ према таквим споразумима: Исланд, Лихтенштајн, Норвешка и Швајцарска у околностима када ове државе немају намеру да траже чланство у ЕУ. Оно што је још интересантније за случај Украјине јесте чињеница да су и претприступни споразуми са државама централне и источне Европе од 1990. године, до њиховог приступања 2004. године, укључивали су одредбе које су дозвољавале ограничен приступ економским активностима у ЕУ које су биле широко коришћене. Видети: Anita Bocker, Elspeth Guild, *Implementation of the Europe Agreements in France, Germany, the Netherlands and the UK. Movement of Persons*, Platimum Publishing, London, 2002, pp. 149–154.

⁵¹ Чланови 24–40. Споразума предвиђају једнак третман украјинских радника у ЕУ са држављанима државе домаћина, либерализацију самозапошљавања и оснивање украјинских предузећа у ЕУ. Видети: “Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part”, *OJ L 161*, 29.5.2014, p. 2137. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22014A0529%2801%29&qid=1687943276872>, 24.6.2023.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ “Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of

би било да им се омогући спајање са члановима породице, будући да су као корисници привремене заштите, према тренутно важећим одредбама, онемогућени у остваривању овог права. Најнеповољнија опција из перспективе корисника привремене заштите према самој Директиви, јесте да се сваки корисник привремене заштите на крају процедуре суочи с поступком утврђивања азила у држави чланици (чл. 17–19), или бити подложен поступку протеривања уколико државни органи процене да услови у Украјини то дозвољавају.⁵⁵ У ситуацијама у којима Украјина још увек није спремна да прихвати своје грађане, ЕУ би требала да примени мере које ће осигурати њихов даљи боравак у ЕУ као групе, без захтева да националне администрације појединачно одлучују о захтевима за азил један по један.⁵⁶ Као последица претходног изузећа од виза, украјински држављани такође могу слободно да се крећу преко унутрашњих граница у шенгенском простору, за разлику од обичних тражиоца заштите који би били законски спречени у „секундарном кретању” интеракцијом између шенгенских граница.⁵⁷

5) УКРАЈИНСКЕ ИЗБЕГЛИЦЕ КАО ИЗАЗОВ СОЛИДАРНОСТИ УНУТАР ЗЕСА

Што се тиче саме политике ЕУ према мигрантима и избеглицама она је недвосмислено еволуирала током времена. Прву избегличку кризу из 2015. године карактерисао је покушај контроле над мигрантима и њихово ограничење прилива на подручју ЕУ. Овај талас долазака најпре је изазвао саосећање поздрављајући ставове у многим земљама ЕУ, и затим налет нових стратегија одвраћања и политичко неслагање. Државе Вишеградске групе које су биле категорички против пријема избеглица са Блиског истока показале су невероватну солидарност са украјинским избеглицама, што је показало да унутар ЕУ постоје двоструки аршини зависно од ситуације и појединачних интереса држава. Иако је од доношења Директиве о привременој заштити пре 20 година било много ратних сукоба и прилива миграната на подручје ЕУ, Директива никад није била активирана до украјинског сукоба.⁵⁸ Оно што остаје

international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted”, *OJ L 337*, 20.12.2011, Arts. 11(1)(a), 14(1), 16.

⁵⁵ Elspeth Guild, Kees Groenendijk, “The impact of war in Ukraine on EU migration”, *op. cit.*, pp. 2673–2726.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ “Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection”, *OJ L 71*, 4.3.2022.

⁵⁸ Оно што је важно напоменути је, да се ова Директива односи само на држављане Украјине и друге кориснике међународне заштите који су боравили у Украјини пре датума почетка војне

отворено питање јесте зашто се ова Директива није применила и током мигрантске кризе 2015. године и масовног прилива избеглица? Можда одговор лежи у чињеници да се ТРД, због своје отворене дефиниције „масовног прилива”, првенствено ослања на политичку вољу ЕУ да буде спроведена. За то је најпре потребан предлог Европске комисије, који затим треба да буде усвојен квалификованом већином држава чланица у Савету.⁵⁹ Очигледно је да тада у ЕУ није било довољно политичке воље да се помогне особама са потребом за адекватном међународном заштитом. Разлоге можемо пронаћи у безбедоносној компоненти политике ЕУ о азилу и миграцијама, антимуслиманској политици и десничарском национализму који је подстакнут терористичким нападима у Европи. Подсећамо да је у неким круговима била призната мала вероватноћа да ће сиријске избеглице имати само краткорочну потребу за заштитом.⁶⁰ Данас се улажу значајни напори да се украјинска криза представи као другачија, и да одговор који је уследио није релевантан за друге кризе или на текући посао заштите малог броја избеглица уопштено. Несумњиво је да свака мигрантска криза има своје специфичности. Запањујуће је како је дуготрајна претпоставка на којој се темељи Даблински систем, као и механизам квота из 2015. године, потпуно стављена по страни у случају Украјинаца. Према Даблинској шеми пресељења из 2015. године, агенција за избеглице претпоставља одређену недоследност јер резултира неједнаком расподелом одговорности. ЕУ подржава државе чланице да прихвате избеглице на њиховој територији првенствено кроз финансијску помоћ.⁶¹ Формализација привремене заштите праћена добровољним обавезама солидарности у украјинском случају похваљена је и приказана као корак напред, повезана са флексибилношћу и оправдањем са позивањем на хитно стање.⁶² Активирање Директиве о привременој заштити први пут у својој историји није једина мера коју институције ЕУ и њене државе чланице предузимају да подрже Украјинце. Још један суштински корак који је уследио након активирања Директиве о привременој заштити је успостављање

операције. Види се да ТРД не укључује држављане без украјинског држављанства који су у ЕУ стигли после 24. фебруара 2022. године, и који нису у могућности да се безбедно врате у своје земље порекла.

⁵⁹ “Collective protection as a short-term solution: European responses to the protection needs of refugees from the war in Ukraine”. Интернет: <https://eumigrationlawblog.eu/collective-protection-as-a-short-term-solution-european-responses-to-the-protection-needs-of-refugees-from-the-war-in-ukraine/>, 11.6.2023.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ “Ukraine: Cohesion funding to support people fleeing Russia’s invasion of Ukraine”. Интернет: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1607, 9.6.2023.

⁶² “Ukraine: Council approves swift release of cohesion resources to help”. Интернет: <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-council-approves-swift-release-cohesion-resources-help-refugees>, 13.6.2023.

Платформе солидарности којом управља Комисија која служи као средиште за координисаног европског одговора где су укључени бројни актери и институције.⁶³ Платформу солидарности треба користити и за координацију финансијске надокнаде за напоре држава чланица да прихвате и интегришу украјинске избеглице. До сада, средства која су доступна у оквиру доступних фондова првенствено су била усмерена на подршку тренутном пријему тражиоца заштите, али земље чланице ће се такође суочити са значајним трошковима за дугорочнији смештај избеглица и њихову интеграцију на тржишту рада.⁶⁴ Долазак огромног броја избеглица оставио је несразмерно погођене земље чланице попут Пољске, Мађарске, Словачке или Румуније да се боре са кризом. Већ су почеле расправе о подели одговорности. Грчка, Италија и Луксембург позвали су на одржив пријем украјинских избеглица на састанку делегата земаља чланица, Комисије и Европског парламента.⁶⁵ Немачка министарка унутрашњих послова, Ненси Фаесер (*Nancy Faeser*), чак је прогласила квоту за пресељење избеглица као њен циљ.⁶⁶ Иако је противљење Пољске, Мађарске и осталих вишеградских земаља укоренењено у искуству из 2015. године, ситуација је данас другачија. С обзиром на недостатак легалних путева до заштите, претходна кретања избеглица ка ЕУ су углавном карактерисала нерегуларни доласци. У таквим ситуацијама Даблинска уредба захтева да тражиоци азила морају поднети свој захтев у земљи првог доласка, која тада (у већини случајева) остаје одговорна за обраду захтева за заштиту особе. Међутим, украјински држављани имају право да легално уђу у ЕУ и да се крећу између држава чланица.⁶⁷ Државе од избеглица из Украјине не могу тражити да остану у земљи првог доласка (као што је Пољска или остале државе чланице ЕУ које граниче са Украјином), што је обично потребно за тражиоце азила у оквиру Даблинског система.⁶⁸ Уместо тога, избеглице имају право да путују у државу чланицу по свом избору у

⁶³ "EU Solidarity with Ukraine". Интернет: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/index_en, 13.6.2023.

⁶⁴ Lucas Rasche, "Ukraine: A paradigm shift for the EU's asylum policy?". Интернет: <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/ukraine-a-paradigm-shift-for-the-eus-asylum-policy>, 28.6.2023.

⁶⁵ Von Markus Becker, Ralf Neukirch, "EU droht neuer Streit über Flüchtlingsquoten". Интернет: https://www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-krieg-eu-droht-neuer-streit-ueber-fluechtlingsquoten-a-719bdf22-619a-431a-a152-25d1b8ba8935?sara_ecid=soci_upd_wbMbjhOSvViISjc8RPU89NcCvtlFcj, 28.6.2023.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ "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.

⁶⁸ *Ibid.*

оквиру шенгенског простора. Услед немогућности спровођења појединачних процедура одлучивања о азилу због масовног прилива особа у потреби за међународном заштитом и неминовног слома Даблинског система, једино могуће решење да се пружи адекватна заштита указала се кроз Директиву о привременој заштити. Оно што је специфично за ову мигрантску кризу огледа се у чињеници да је Комисија успоставила „платформу солидарности” као форум за представнике држава чланица како би могли да разговарају о међусобној помоћи у управљању и кординисању пријема људи из Украјине. Услед великог броја особа у потреби за међународном заштитом из Украјине можда би било право време да заживи предлог Парламента за замену првог критеријума за улазак на територију ЕУ и модификацију система алокације. Другим речима, подносилац представке би имао прилику да изабере да ли ће бити додељен у једној од четири државе чланице са најмање апликација за привремену заштиту.⁶⁹ На овај начин могло би доћи и до ослобађања терета за земље које су биле погођене огромном концентрацијом захтева за азил. На основу ових информација, државе чланице би затим могле да региструју оне који су вољни да буду премештени у платформу солидарности где су упарени са прихватним капацитетима које нуде друге државе чланице. Остаје нејасно да ли ће путовање без виза за Украјинце заправо резултирати „равнотежом напора између држава чланица”, како се Савет надао у својој одлуци о примени.⁷⁰ Принцип солидарности је важан аспект функционисања ЕУ. Солидарност подразумева заједничку подршку, сарадњу и помоћ међу чланицама ЕУ у временима кризе или када се суочавају са изазовима. Овај принцип је посебно наглашен у Преамбули Уговора о Европској унији, где се истиче важност солидарности као основе за изградњу „савеза међу европским народима”.⁷¹ У области миграција, солидарност се огледа у дељењу терета међу чланицама ЕУ у погледу прихвата и интегрисања избеглица и миграната. ЗЕСА би требало да представља кључни сегмент солидарности држава чланица по питању миграција.⁷² Избегличка криза 2015. године, са својим дуготрајним ефектима и импликацијама и нова криза која је стигла на границе ЕУ кроз руску интервенцију на Украјину, још једном показује да

⁶⁹ Anatolii Klyuchkovych, “Sociopolitical Stability in the Conditions of the Ukrainian–EU Border: Identification of Threats and Challenges”, *V4 Think-Tank Platform*, 2022. pp. 3–9.

⁷⁰ “EU Solidarity with Ukraine”. Интернет: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/index_en#eu-support-to-ukraine, 21.6.2023

⁷¹ Принцип солидарности је примењен у многим областима деловања ЕУ. На пример, у случају природних катастрофа, као што су поплаве или пожари, ЕУ пружа подршку погођеним земљама кроз механизам цивилне заштите и фондова за солидарност. Солидарност се експлицитно помиње у чланку 222. Уговора о функционисању ЕУ. Видети: “Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, *OJ C 326*, 26.10.2012, Art. 222.

⁷² Током 1990-их, „подела терета” била је у средишту дискусија у вези са стварањем заједничког европског система азила, који је укључивао и државе чланице ЕУ и оне које нису чланице.

миграције нису проблем који припада једној земљи већ читавој заједници.⁷³ Иако су носиоци привремене заштите потенцијалне избеглице или корисници супсидијарне заштите, колективне политике које се примењују на ову групу (са изузетком одређених подгрупа као што су оне са здравственим или посебним потребама у вези са узрастом) могу прикрити чињеницу да ће неким вероватно бити потребна дугорочна заштита на основу својих личних прилика, поред њихове изложености војном насиљу у Украјини. Приликом поновног отварања, дискусија о правилима поделе одговорности у суштини није успела да произведе договор о конкретној дефиницији солидарности и није се успело у стварању трајног и кодификованог механизма за обезбеђивање праведније поделе одговорности за тражиоце азила. То је оптеретило државе чланице на спољним границама са додатним административним слојевима у поступку азила, као што су обавезне провере прихватљивости за тражиоце азила пре него што друге државе чланице преузму одговорност за решавање захтева о прихвату азила. Док су Комисија и државе чланице испуниле финансијску и практичну солидарност предвиђену Директивом о привременој заштити, земље ЕУ које су мање погођене доласком украјинских избеглица до сада су избегавале солидарност у „стварном пријему особа”. Ипак, ЕУ хитно треба да пређе са ослањања на непосредну подршку на израду одрживог плана за заједничке напоре да се региструју, сместе и интегришу они који беже од сукоба у Украјини.⁷⁴ Сада ће бити кључно убедити управо ове земље (Пољску, Мађарску, Словачку) да пристану на солидарну шему којом би избеглице премештале са њихових територија. Једна од специфичности ове избегличке кризе, у односу на претходну, огледа се и у чињеници да у државама које су поднеле највећи терет пријема избеглих уопште није било гласова неодобравања, иако су се управо државе које су поднеле највише терета у претходним кризама упорно одупирале примени принципа солидарности по питању пријема миграната. Хуманитарни дух и солидарност које су државе ЕУ, током последњих годину дана, показале према избеглицама које беже из Украјине требало би да буду пример за све избегличке кризе на глобалном нивоу. ЕУ може боље да заштити избеглице одакле год да долазе тако што ће обезбедити свеобухватан, добро вођен и предвидљив приступ азилу и миграцијама у ЕУ.⁷⁵ Овако исказана солидарност може представљати замајак и у другим областима у којима ће бити неопходно постићи солидарност између држава чланица, као једном од кључних принципа функционисања ЕУ.

⁷³ “Ukraine: A paradigm shift for the EU’s asylum policy?”. Интернет: <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/ukraine-a-paradigm-shift-for-the-eus-asylum-policy>, 21.6.2023.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Jade Wilson, Joanna Gill, Sadiya Ansari, “EU’s protection of Ukrainians offers future asylum lessons”. Интернет: <https://www.context.news/socioeconomic-inclusion/eus-protection-of-ukrainians-offers-future-asylum-lessons>, 25.6.2023.

6) ИЗВОРИ

- Abdou, Leila Hadj, "From the Migration Crisis to the New Pact on Migration and Asylum", *Working Paper*, EUI, 2021.
- "Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part", *OJ L* 161, 29.5.2014.
- Becker, Von Markus, Neukirch, Ralf, "EU droht neuer Streit über Flüchtlingsquoten". Интернет: https://www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-krieg-eu-droht-neuer-streit-ueber-fluechtlingsquoten-a-719bdf22-619a-431a-a152-25d1b8ba8935?sara_ecid=soci_upd_wbMbjhOSvViISjc8RPU89NcCvtlFcJ, 28.6.2023.
- Bocker, Anita, Guild, Elspeth, *Implementation of the Europe Agreements in France, Germany, the Netherlands and the UK. Movement of Persons*, Platimum Publishing, London, 2002.
- Ciger, Meltem Ineli, "What happens next? Scenarios following the end of the temporary protection in the EU". Интернет: <https://eumigrationlawblog.eu/what-happens-next-scenarios-following-the-end-of-the-temporary-protection-in-the-eu/>, приступљено 27.6.2023.
- "Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union", *OJ C* 326, 26.10.2012.
- "Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents", *OJ L* 16, 23.1.2004.
- "Collective protection as a short-term solution: European responses to the protection needs of refugees from the war in Ukraine". Интернет: <https://eumigrationlawblog.eu/collective-protection-as-a-short-term-solution-european-responses-to-the-protection-needs-of-refugees-from-the-war-in-ukraine/>, 11.6.2023.
- "Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment", UN General Assembly, *Treaty Series*, 1984, Vol. 1465.
- "Convention Relating to the Status of Refugees", UN General Assembly, *Treaty Series*, 1951, Vol. 189.
- "Court of Justice Rules against Poland, Czech Republic, and Hungary for Noncompliance with Migrant Relocation Obligations". Интернет: <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2020-06-05/european-union-court-of-justice-rules-against-polandczech-republic-and-hungary-for-noncompliance-with-migrant-relocation>, 1.7.2023.
- De Bruycker, Philippe, "The New Pact on Migration and Asylum: What it is Not and What it Could Have Been". Интернет: <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-on-migration-and-asylum-what-it-is-not-and-what-it-could-have-been/>, 25.6.2023.

- “Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted”, *OJ L 337*, 20.12.2011.
- „ЕУ постигла договор о промени система азила”, *Политика*. Интернет: <https://www.politika.rs/sr/clanak/556965/EU-postigla-dogovor-o-promeni-sistema-azila>, 25.6.2023.
- “EU Council, The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union”, *Official Journal of the European Union C 53/01*.
- “EU opens sanctions procedure against Hungary, Poland and Czech Republic over refugees”, Euractiv. Интернет: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-opens-sanctions-procedure-against-hungary-polandand-czech-republic-over-refugees/>, 1.7.2023
- “EU Solidarity with Ukraine”. Интернет: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/index_en#eu-support-to-ukraine, 21.6.2023
- “EU Solidarity with Ukraine”. Интернет: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/index_en, 13.6.2023.
- “EU to sue Poland, Hungary and Czechs for refusing refugee quotas”. Интернет: <https://www.bbc.com/news/world-europe-42270239>, 28.6.2023.
- Fakhoury, Tamirace, “Building Resilience in Strained Refugee-Hosting States? The EU in The Face of Lebanon’s Cumulative Crises”, In: Sergio Carrera and Andrew Geddes (eds), *The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees*, 2021.
- Guild, Elspeth, Groenendij, Kees, “The impact of war in Ukraine on EU migration”, *Frontiers in Human Dynamics*, 2023, Vol. 5.
- “Judgment in Joined Cases C-715/17, C-718/17 and C-719/17 Commission v Poland, Hungary and the Czech Republic”. Интернет: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040en.pdf>, 19.06.2023
- Klyuchkovych, Anatoliy, “Sociopolitical Stability in the Conditions of the Ukrainian–EU Border: Identification of Threats and Challenges”, *V4 Think-Tank Platform*, 2022.
- Koo, John, “Protecting Ukrainians fleeing to the EU ... but for how long?”. Интернет: <https://europeanlawblog.eu/2022/03/10/protecting-ukrainians-fleeing-to-the-eu-but-for-how-long/>, 26.6.2023.
- “Kroz Srbiju za godinu prošlo više od 148.000 Ukrajinaca: 26.000 prijavilo boravište u našoj zemlji”, *Telegraf*. Интернет: <https://www.telegraf.rs/vesti/srbija/3635913-26000-ukrajinaca-prijavilo-boraviste-u-srbiji-za-godinu-dana>, 29.6.2023.

- Kuzelewska, Elzbieta, Piekutowska, Agnieszka, "The EU Member States' Diverging Experiences and Policies on Refugees and the New Pact on Migration and Asylum", *26 Bialostockie Studia Prawnicze*, 2021, Vol 26, No. 12.
- Manchon, Felipe, "The Pact on Migration and Asylum: A New Opportunity for Europe?", *Opinion Paper* 2020, No. 152. Интернет: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docsopinion/2020/DIEEEE0152_2020FELMAN_migraciones-ENG.pdf, 24.6.2023.
- "New Pact On Migration And Asylum". Интернет: <https://www.visegradgroup.eu/download.php?docID=457>, 25.6.2023.
- Parusel, Bernd, Varfolomieieva, Valeriia, "The Ukrainian Refugee Situation: Lessons for EU Asylum Policy" Swedish Institute for European Policy Studies, 2023. Интернет: https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2022/2022_16era.pdf?, 8.6.2023.
- „Пољска и Мађарска форсирају свађу око реформе азила у ЕУ". Интернет: <https://www.dw.com/sr/poljska-i-ma%C4%91arska-forsiraju-sva%C4%91u-oko-reforme-azila-u-eu/a-66080311>, 25.6.2023.
- Раичевић, Небојша, „Изградња заједничког европског система азила и његово прилагођавање масовном приливу миграната", *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 2015, Vol. 54, No. 71.
- Rasche, Lucas, "Ukraine: A paradigm shift for the EU's asylum policy?". Интернет: <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/ukraine-a-paradigm-shift-for-the-eus-asylum-policy>, 28.6.2023.
- Rasche, Lucas, "Ukraine's refugee plight: A paradigm shift for the EU's asylum policy?", *Policy Brief*, Hartie School Jacques Delors Center, 2023.
- "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.
- "Relying on Relocation: ECRE Proposal for a Predictable and Fair Relocation following Disembarkation", *Policy Paper*, 2019.
- "Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office", *Official Journal of the European Union* 132, 29.5.2010.
- Schmalz, Dana, "The Disparate State of Refugee Protection in the European Union", *ZaöRV*, 2022, Vol. 82.
- "Solidarity: the eternal problem". Интернет: <https://ecre.org/wp-content/uploads/2023/01/Policy-Papers-09.pdf>, 21.6.2023.

“The New Pact on Migration and Asylum: A Brief Summary and Next Steps”
Интернет: <https://89initiative.com/the-new-pact-on-migration-and-asylum/>,
25.6.2023.

“The New Pact on Migration and Asylum: A Brief Summary and Next Steps”.
Интернет: <https://89initiative.com/the-new-pact-on-migration-and-asylum/>,
25.6.2023.

Thym, Daniel, “Temporary Protection for Ukrainians: The Unexpected Renaissance of Free Choice”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2022. Интернет: www.eumigrationlawblog.eu. 27.6.2023.

“Ukraine applied for EU membership in February 2022 and was granted EU candidate status in June 2022”. Интернет: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/ukraine/> приступљено 8.6.2023.

“Ukraine: A paradigm shift for the EU’s asylum policy?”. Интернет: <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/ukraine-a-paradigm-shift-for-the-eus-asylum-policy>, 21.6.2023.

“Ukraine: Cohesion funding to support people fleeing Russia’s invasion of Ukraine”.
Интернет: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1607, 9.6.2023.

“Ukraine: Council approves swift release of cohesion resources to help”. Интернет: [refugeeshttps://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-council-approves-swift-release-cohesion-resources-help-refugees](https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-council-approves-swift-release-cohesion-resources-help-refugees), 13.6.2023.

Wilson, Jade, Gill, Joanna, Ansari, Sadiya, “EU’s protection of Ukrainians offers future asylum lessons”. Интернет: <https://www.context.news/socioeconomic-inclusion/eus-protection-of-ukrainians-offers-future-asylum-lessons>, 25.6.2023.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Кроз Србију, у току ових годину дана од почетка руске војне операције, прошло је више од 148.000 Украјинаца, а од тога је 26.000 пријавило боравиште у нашој земљи.⁷⁶ Република Србија није чланица ЕУ и у том смислу није обавезана правним тековинама ЕУ у материји азила и миграција. Међутим, као држава која од 2012. године има статус кандидата за пријем у чланство у ЕУ, Србија има обавезу да усклади своје законодавство и праксу надлежних органа са правним тековинама ЕУ. Европска комисија се у својим годишњим извештајима о напретку Србије редовно изјашњава о напретку који је постигнут у области азила и миграција, те даје препоруке у погледу даљих

⁷⁶ “Kroz Srbiju za godinu prošlo više od 148.000 Ukrajinaca: 26.000 prijavilo boravište u našoj zemlji”
Telegraf, Интернет: <https://www.telegraf.rs/vesti/srbija/3635913-26000-ukrajinaca-prijavilo-boraviste-u-srbiji-za-godinu-dana>, 29.06.2023.

корака које би Србија требало да предузме како би своје законодавство ускладила са ЗЕСА. С обзиром на то да је Србија била једна од главних „станица” мигрантске кризе 2015. године, за нашу државу ће бити врло значајно у ком правцу ће Нови пакт ЕУ о миграцији и азилу успети да исправи уочене слабости Даблинског система. Реформа ЗЕСА може утицати на Србију на неколико начина. Унапређење система азила у ЕУ може имати позитиван утицај на права избеглица и начин на који се поступа с њима у Европи. Ако се побољшају стандарди и процедура азила у ЕУ могли би да се створе бољи услови за избеглице које пролазе кроз Србију. Ако се постигне већа солидарност међу чланицама ЕУ у прихвату избеглица, то би могло да смањи притисак на Србију као транзитну земљу. Уколико се уведу праведнији механизми расподеле избеглица, то би могло да помогне Србији да се носи с изазовима миграција. Реформа може подстакнути јачу сарадњу између ЕУ и Србије.

THE WAR IN UKRAINE AS A CHALLENGE TO THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM

Abstract: The paper analyses the development of the Common European Asylum System within the EU, its weaknesses, and the new measures introduced through the New Migration Pact. A special focus is placed on the migration crisis caused by the Russian military intervention in Ukraine in 2022. The destruction and conflict led to a huge number of refugees, especially women and children, who were forced to leave their homes. The EU responded by launching special protection schemes for Ukrainians and non-Ukrainians who were in the country on the day the conflict broke out. However, solidarity and shared values remain disputed among the EU member states. The legal basis for accepting persons in need of international protection is the Directive on Temporary Protection, adopted in 2001. The paper examines to what extent refugees from Ukraine can count on international protection in accordance with Community law, given the possibility that the military conflict will turn into a long-term crisis. This paper compares the Ukrainian crisis with previous migrant crises and analyses the different ways in which the EU has responded to these crises. In the concluding remarks, the relevance of this issue for the Republic of Serbia is pointed out.

Keywords: Ukraine, EU, refugees, asylum, Common European Asylum System, principle of solidarity.