

ALTERNATIVA INTERNOG BEGA ILI INTERNOG PRESELJENJA U KONTEKSTU ČLANA 1A(2) KONVENCIJE O STATUSU IZBEGLICA IZ 1951. GODINE (2003)

UNHCR donosi ove smernice u skladu sa svojim mandatom koji je sadržan u Statutu Kancelarije Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice, kao i u članu 35. Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili njenom Protokolu iz 1967. godine. Ove smernice predstavljaju dopunu *Priručnika o postupcima i kriterijumima za određivanje statusa izbeglice na osnovu Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i njenog Protokola iz 1967. godine* (objavljen 1979. godine, redigovano izdanje, Ženeva, januar 1992. godine). One, osim toga, zamenjuju UNHCR-ov pozicioni papir pod nazivom Interno preseljenje kao razumna alternativa za traženje azila – (takozvana „alternativa internog bekstva“ ili „princip internog preseljenja“) (Ženeva, februar 1999. godine). One, *inter alia*, predstavljaju rezultat Drugog kruga Globalnih konsultacija o međunarodnoj zaštiti na kojem je ova tema razmatrana na zasedanju stručnjaka u Sanremu, Italija, u septembru 2001. godine. Smernicama se nastoje objediniti relevantni standardi i prakse u vezi sa ovim problemom u svetlu nedavnih dešavanja u praksama raznim državama. Svrha ovih smernica jeste da daju odgovarajuće pravne instrukcije vladama, pravnim stručnjacima, arbitrima i sudstvu, kao i osoblju UNHCR-a koje sprovodi postupak određivanja statusa izbeglice na terenu.

I. UVOD

1. Alternativa internog bekstva ili internog preseljenja jeste pojam koji lica koja vode postupak sve više uzimaju u razmatranje u procesu određivanja izbegličkog statusa. Do danas se ovom pojmu nije pristupalo na jedan konzistentan način, što je dovelo do primene neusaglašene prakse kako unutar jednog zakonodavnog sistema, tako i među različitim zakonodavstvima. Imajući u vidu takav različit pristup ovom problemu, ove smernice su osmišljene sa namerom da arbitrima ponude celovitiji pristup analizi ovog aspekta određivanja izbegličkog statusa.

2. Pojam alternative internog bekstva ili internog preseljenja nije princip koji može postojati sam za sebe u izbegličkom pravu, niti se može primeniti kao nezavisan test u postupku određivanja izbegličkog statusa. Konvencijska izbeglica je lice koje ispunjava kriterijume postavljene u članu 1A(2) Konvencije iz 1951. godine i/ili njenog Protokola iz 1967. godine o statusu izbeglica (u daljem tekstu: Konvencija iz 1951. godine). Ove kriterijume treba tumačiti u liberalnom i humanitarnom duhu, u skladu sa njihovim uobičajenim značenjem, kao i u svetlu svrhe i cilja Konvencije iz 1951. godine. U ovim kriterijumima se ne poziva eksplicitno na pojam alternative internog bekstva ili internog preseljenja. Međutim, pitanje da li podnosiocu zahteva stoji na raspolaganju alternativa internog bekstva ili internog preseljenja može postati deo postupka određivanja izbegličkog statusa.

3. Neki su pojam alternative internog bekstva ili internog preseljenja smestili u odredbu „osnovan strah od proganjanja“ na koji se poziva u definiciji izbeglice, a drugi u odredbu „nije voljan (...) ili ne može (...) da se stavi pod zaštitu zemlje“. Ova dva pristupa ne moraju biti međusobno kontradiktorna, jer definicija podrazumeva primenu jednog holističkog testa međusobno povezanih elemenata. Kako se ovi elementi odnose jedni prema drugima, kao i koliki značaj treba dati jednom ili drugom elementu, neophodno je utvrditi na osnovu činjenica prisutnih u svakom pojedinom slučaju.¹

4. Prema međunarodnom pravu, nije neophodno da ugroženi pojedinci iscrpe sve mogućnosti koje im stoje na raspolaganju u njihovoj vlastitoj zemlji pre nego što zatraže azil u nekoj drugoj zemlji, odnosno azil se ne posmatra kao poslednje прибежиште. Stoga se na pojam alternative internog bekstva ili internog preseljenja ne treba pozivati na način kojim će se podrivati značajna doktrina o ljudskim pravima, uz isticanje režima međunarodne zaštite, konkretnije prava da se napusti vlastita zemlja, prava da se traži azil i zaštite od *refoulementa*. Dalje, s obzirom da ovaj pojam može nastati samo u kontekstu procene izbegličkog zahteva na osnovu osobenosti samog zahteva, on se ne može primeniti za uskraćivanje pristupa postupku određivanja izbegličkog statusa. Alternativa internog bekstva ili internog preseljenja ističe potrebu razmatranja posebnih karakteristika svakog pojedinog podnosioca zahteva i uslova koji su prisutni u zemlji za koju se predlaže alternativa internog bekstva ili internog preseljenja.²

5. Razmatranje sfere mogućeg internog preseljenja nije relevantno za izbeglice koje potpadaju pod okrilje člana 1(2) Konvencije Organizacije afričkog jedinstva iz 1969. godine koja pokriva određene aspekte izbegličkih problema u Africi. U članu 1(2), u kome se naročito pojašnjava definicija izbeglice, kaže se sledeće: „svako ko je zbog spoljašnje

agresije, okupacije, strane dominacije ili događaja koji ozbiljno narušavaju javni red bilo u jednom delu ili na čitavoj teritoriji zemlje svoga državljanstva, prisiljen da napusti svoje stalno mesto življenja da bi izbegao u neko drugo mesto izvan svoje matične zemlje ili zemlje državljanstva.⁴³

II. SUPSTANCIJALNA ANALIZA

A. DEO HOLISTIČKE PROCENE IZBEGLIČKOG STATUSA

6. Konvencija iz 1951. godine ne zahteva niti čak sugeriše da se strah od proganjanja mora obavezno protezati na čitavu teritoriju zemlje porekla izbeglice o kojem je reč.⁴ Pojam alternative internog bekstva ili internog preseljenja odnosi se stoga na specifično područje relevantne zemlje na kojem nije prisutan rizik od osnovanog straha od proganjanja i na kojem se, imajući u vidu određene okolnosti koje okružuju datog pojedinca, od njega može razumno očekivati da se tamo nastani i normalno živi.⁵ Posledica toga je da se u slučaju razmatranja alternative internog bekstva ili internog preseljenja u kontekstu određivanja izbegličkog statusa, mora identifikovati određeno područje, a podnosiocu zahteva adekvatno omogućiti da odgovori na tu ponudu.

7. U kontekstu holističke procene zahteva za izbeglički status tokom koje je ustanovljeno da postoji osnovani strah od proganjanja iz konvencijskih razloga na određenim lokacijama matične zemlje, za odluku o tome da li postoji ili ne postoji mogućnost internog preseljenja neophodno je obaviti dve analize, i to na osnovu odgovora na sledeća pitanja:

I. Analiza relevantnosti

(a) Da li je područje internog preseljenja dostupno datom pojedincu sa praktičnog, sigurnosnog i zakonitog aspekta? Ukoliko jedan jedini od ovih uslova nije ispunjen, razmatranje alternative internog preseljenja unutar date zemlje nije relevantno.

(b) Da li je država agent proganjanja? Uobičajeno je mišljenje da nacionalni organi vlasti deluju na celokupnoj državnoj teritoriji. Ali ako su ti organi u stvari progonioci od kojih dati pojedinac strahuje, onda je principijelna pretpostavka da alternativa internog bekstva ili internog preseljenja nije moguća.

(c) Da li je neki nedržavni činilac agent proganjanja? Tamo gde postoji rizik da će neki nedržavni agent progoniti podnosioca zahteva na predloženom području, onda se to područje ne može smatrati alternativom internog bekstva ili internog preseljenja. Ova odluka će zavisiti od toga da li je verovatno da će progonilac progoniti lice koje je podnelo zahtev i na predloženom području, kao i to da li na tom području država osigurava zaštitu od povrede od koje dati pojedinac strahuje.

(d) Da li će podnosilac zahteva nakon internog preseljenja biti izložen riziku od proganjanja ili druge teške povrede? Pod ovim se podrazumeva prvobitni ili svaki novi oblik proganjanja ili druge teške povrede na području internog preseljenja.

II. Analiza razumnosti

(a) Da li podnosilac zahteva, u kontekstu predmetne zemlje, može voditi relativno normalan život bez suočavanja sa neprimerenim teškoćama? Ukoliko ne može, onda nije razumno od njega očekivati da se tamo preseli.

Opseg procene

8. Za odluku o tome da li je područje koje je predloženo za interno bekstvo ili interno preseljenje odgovarajuća alternativa u datom slučaju, neophodno je izvršiti procenu kroz vremenske periode, pri čemu se u obzir neće uzeti samo okolnosti koje su prouzrokovale strah od proganjanja a time prouzrokovale i bekstvo iz prvobitnog područja, nego i da li će predloženo područje osigurati smislenu alternativu za njegovu budućnost. Procena okrenuta budućnosti tim je više značajna kad se zna da se, iako odbijanje statusa ne određuje automatski koja će dela biti preduzeta, prisilan povratak može javiti kao posledica tog odbijanja.

B. ANALIZA RELEVANTNOSTI

9. Pitanja istaknuta u paragrafu 7. mogu biti detaljnije analizirana kako sledi:

Da li je područje internog preseljenja dostupno datom pojedincu sa praktičnog, sigurnosnog i zakonitog aspekta?

10. Nijedno područje se ne može smatrati alternativom za interno bekstvo ili interno preseljenje ukoliko postoje prepreke koje se ne mogu razumno prevazići, da dati pojedinac stigne na to područje. Na primer, od lica koje podnosi zahtev ne treba tražiti da se suprotstavlja fizičkim opasnostima na putu do tog područja, kao što su minska polja, gerilske borbe, pomeranje borbenih linija, razbojništvo ili drugi vidovi uznemiravanja ili ugnjetavanja.

11. Ukoliko podnosilac zahteva za izbeglički status mora proći kroz prvobitno područje proganjanja da bi stigao na predloženo područje, onda se to područje ne može smatrati alternativom za interno bekstvo ili interno preseljenje. Slično tome, prolazak kroz aerodrom može pristup datom području okarakterisati kao nesiguran, posebno u slučajevima kada je država agent proganjanja ili kada je agent proganjanja neka nedržavna skupina koja kontroliše aerodrom.

12. Predloženo područje mora biti dostupno i sa zakonitog aspekta, što znači da dati pojedinac mora imati zakonsko pravo odlaska, ulaska i ostanka na datom području. Nesiguran pravni status može kod datog pojedinca izazvati osećaj koji će ga terati da se odatle preseli na neko drugo nesigurno područje ili čak područje prvobitnog proganjanja. Na ovaj problem potrebno je posebno obratiti pažnju u slučaju lica bez državljanstva ili lica koja ne poseduju nikakve isprave.

Da li je država agent proganjanja?

12. Potreba za analizom internog preseljenja javlja se jedino kada je strah od proganjanja ograničen na određeni deo zemlje izvan kojeg se povreda od koje se strahuje ne može materijalizovati. U praktičnom smislu, time se isključuju slučajevi kada strah od proganjanja proizlazi ili je prečutno odobran ili tolerisan od strane državnih agenata, uključujući zvaničnu stranku u jednostranačkim državama, jer se pretpostavlja da one imaju ovlašćenja na svim delovima zemlje.⁶ Pod takvim okolnostima data osoba se izlaže pretnjama od proganjanja na celoj teritoriji zemlje osim ako nije sasvim jasno ustanovljeno da rizik od proganjanja proističe od državnog organa čija je vlast ograničena na određeno područje ili kada država kao takva ima kontrolu na samo određenim delovima date zemlje.⁷

14. Ako rizik od proganjanja potiče od lokalnih ili regionalnih organa, organa ili uprava unutar države, retko će kada biti potrebno da se razmatra potencijalno interno preseljenje, jer se generalno može pretpostaviti da ti lokalni ili regionalni organi svoja ovlašćenja dobijaju od države. Mogućnost internog preseljenja može biti relevantna samo ako postoje jasni dokazi da progoniteljska vlast nema uticaja izvan svoje vlastite regije, te da postoje određene okolnosti kojima se pojašnjava nesposobnost vlasti da reaguje na lokalizovanu povredu.

Da li je neki nedržavni činilac agent proganjanja?

15. Ako podnosilac zahteva strahuje od proganjanja od strane nekog nedržavnog činioca, u osnovno ispitivanje treba uključiti procenu motivacije samog progonioca, sposobnost progonioca da sledi podnosioca zahteva do predloženog područja, kao i zaštitu koja je dostupna podnosiocu zahteva na tom području, a koju osigurava državna vlast. Kao i sa pitanjima koja uključuju sveopšti državni angažman, ovo drugo podrazumeva razmatranje mogućnosti i spremnosti države da zaštiti lice koje podnosi zahtev od povrede od koje strahuje. Na primer, država je možda izgubila efektivnu kontrolu na svojoj teritoriji, pa stoga više nije u mogućnosti da osigura neophodnu zaštitu. Zakoni i mehanizmi možda reflektuju da je država voljna da osigura zaštitu za podnosioca zahteva, ali ako se oni ne primenjuju u praksi, onda sami po sebi ne ukazuju na mogućnost osiguranja zaštite. Relevantan će biti i dokaz o državnoj nemogućnosti ili nespremnosti da zaštiti podnosioca zahteva na prvobitnom području proganjanja. Može se pretpostaviti da, ukoliko država nije u mogućnosti ili nije voljna da zaštiti pojedinca na jednom delu svoje teritorije, takođe možda nije u mogućnosti ili nije voljna svoju zaštitu da proširi i na ostala područja. Ovako nešto je naročito primenjivo u slučajevima polno utemeljenih proganjanja.

16. Nisu svi izvori moguće zaštite odgovarajući državnoj zaštiti. Na primer, ukoliko je neka oblast pod kontrolom međunarodne organizacije, ne treba negirati izbeglički status pojedincu kojem se preti samo na osnovu pretpostavke

da ga ta organizacija može zaštititi. Činjenice prisutne u svakom pojedinom slučaju biće naročito značajne. Generalno je pravilo da nije primereno izjednačiti određeno upravno ovlašćenje i kontrolu nad nekom teritorijom koju uživaju međunarodne organizacije na prelaznoj ili privremenoj osnovi sa nacionalnom zaštitom koju osiguravaju države. Prema međunarodnom pravu, međunarodne organizacije nemaju državne atribute.

17. Slično tome, nije primereno ustanoviti da će podnosilac zahteva biti zaštićen od strane lokalnog klana ili policije na području na kojem oni nemaju priznata ovlašćenja i/ili koje oni kontrolišu samo privremeno. Zaštita mora biti efektivne i trajne prirode. Nju mora osiguravati organizovana i stabilna vlast koja uživa punu kontrolu nad predmetnom teritorijom i stanovništvom.

Da li će podnosilac zahteva nakon internog preseljenja biti izložen riziku od proganjanja ili druge teške povrede?

18. Nije dovoljno jednostavno ustanoviti da prvobitni agent proganjanja još uvek nije uspostavio svoje prisustvo na predloženom području. Umesto toga, mora postojati razlog da se veruje da će uticaj agenta proganjanja verovatno ostati lokalizovan izvan područja naznačenog za interno preseljenje.

19. Od lica koje podnosi zahtev se ne očekuje ili ne traži da priguši svoje političke ili religiozne stavove ili druge zaštićene karakteristike kako bi izbeglo proganjanja na području internog bekstva ili internog preseljenja. Područje alternativnog internog preseljenja mora biti udaljeno od prvobitnog područja više od površine „sigurne zone“.

20. Osim toga, ne može se očekivati od pojedinca za kojeg se ustanovi da strahuje od proganjanja iz jednog od pet konvencijskih razloga na jednom delu zemlje da se izmesti/preseli na drugo područje gde može biti izložen teškoj povredi. Ukoliko bi podnosilac zahteva bio izložen novoj teškoj povredi, uključujući riziku po njegov život, sigurnost, slobodu i zdravlje, ili pak teškoj diskriminaciji,⁸ ne postavlja se mogućnost alternative internog bekstva ili internog preseljenja bez obzira na to postoji li veza sa jednim od konvencijskih razloga.⁹ Zato prilikom procenjivanja novih rizika, treba uzeti i obzir i ozbiljnu povredu koja je generalno obuhvaćena komplementarnim vidovima zaštite.¹⁰

21. Isto tako, predloženo područje se neće smatrati alternativom za interno bekstvo ili interno preseljenje ukoliko su tamošnji uslovi takvi da će lice koje podnosi zahtev možda biti prisiljeno da se vrati na prvobitno područje proganjanja, ili drugi deo zemlje gde su proganjanje ili ostali vidovi teške povrede zaista mogući.

ANALIZA RAZUMNOSTI

22. Osim preduslova da na području alternativnog bekstva ili preseljenja ne postoji strah od proganjanja, sve ostale okolnosti moraju biti razumne da bi se podnosilac zahteva tamo preselio. Ovaj test „razumnosti“ usvojila su mnoga zakonodavstva. Na njega se takođe poziva kao na test za preispitivanje „neprimerenih teškoća“ ili „smislene zaštite“.

23. „Test razumnosti“ je koristan instrument koji se, mada ne proizilazi eksplicitno iz teksta Konvencije iz 1951. godine, pokazao doljno fleksibilnim za rešavanje pitanja da li je razumno očekivati da se određeni podnosilac zahteva u svim okolnostima preseli na predloženo područje kako bi prevladao svoj osnovani strah od proganjanja. Ne radi se o analizi koja se zasniva na tome šta bi se očekivalo u hipotetičkom slučaju od neke „razumne osobe“. Pitanje je šta je razumno, kako objektivno tako i subjektivno, s obzirom na ličnost svakog pojedinog podnosioca zahteva i uslove koji vladaju na području koje je predloženo kao alternativa za interno bekstvo ili interno preseljenje.

Da li podnosilac zahteva, u kontekstu predmetne zemlje, može voditi relativno normalan život bez suočavanja sa neprimerenim teškoćama?

24. Za odgovor na ovo pitanje, neophodno je proceniti lične okolnosti koje okružuju datog podnosioca zahteva, postojanje ranijeg proganjanja, njegovu sigurnost i bezbednost, poštovanje ljudskih prava i mogućnost ekonomskog preživljavanja.

Lične okolnosti

25. Prilikom razmatranja da li bi određeni pojedinac bio izložen neprimerenim teškoćama zbog čega bi od njega bilo nerazumno očekivati da se preseli na predloženo područje, adekvatan značaj treba dati ličnim okolnostima koje okružuju svakog pojedinca. Značajni za donošenje ove odluke jesu faktori kao što su starosno doba, pol, zdravstveno stanje, invaliditet, porodična situacija i odnosi, socijalna ili druga ugroženost, etnički, kulturološki ili religiozni

obziri, političke ili društvene veze i kompatibilnost, jezičke sposobnosti, obrazovna, profesionalna i radna istorija i mogućnosti, kao i prošlo proganjanje i njegove psihološke posledice. Nedostatak etničkih ili drugih kulturoloških veza može naročito rezultirati izolacijom tog pojedinca pa i diskriminacijom u zajednicama u kojima su bliske veze ovakvog tipa dominantna karakteristika svakodnevnog života. Faktori koji sami po sebi ne sprečavaju interno prese-ljenje, mogu stvoriti takvu situaciju kada se u obzir uzme kumulativni efekat. U zavisnosti od pojedinačnih okolnosti, ovakvi faktori koji mogu osigurati materijalno i psihološko blagostanje datog pojedinca, kao što je prisustvo članova njegove porodice ili ostalih bliskih društvenih veza na predloženom području, mogu imati veći značaj od ostalih faktora.

Prošlo proganjanje

26. Psihološka trauma koja proizlazi iz prošlog proganjanja može biti relevantna za odluku o tome da li je razumno očekivati od lica koje podnosi zahtev da se izmesti/preseli na predloženo područje. Osiguravanjem psihološke pro-cene, kojom se potvrđuje objektivna mogućnost daljih psiholoških trauma nakon povratka, borimo se protiv odluke da je interno preseljenje na to područje razumna alternativa. U nekim zakonodavstvima, sama činjenica da je dati pojedinac ranije već iskusio proganjanje sama po sebi je dovoljna da se negira svaka potreba za razmatranjem alternative internog preseljenja.

Sigurnost i bezbednost

27. Licima koja podnose zahtev mora biti omogućeno da nađu sigurnost i bezbednost, kao i da bude slobodna od svake opasnosti i rizika od povrede, što sve mora biti trajnog karaktera, a ne iluzorno i nepredvidivo. U mnogim slučajevima, zemlje koje su zahvaćene oružanim sukobom nisu bezbedne za interno preseljenje, naročito u svetlu pomeranja borbenih linija, što iznenada može stvoriti nesigurnu situaciju na području koje se do tada smatralo bezbednim. U situacijama kada je predložena alternativa za interno bekstvo ili interno preseljenje pod kontrolom oružane skupine i/ili entiteta sa karakteristikama države, mora pažljivo da se ispita trajnost stanja koje tamo vlada i mogućnost kontrolnog entiteta da osigura zaštitu i stabilnost.

Poštovanje ljudskih prava

28. Kada je poštovanje standarda osnovnih ljudskih prava, uključujući naročito nederogativna prava, očigledno problematično, onda se predloženo područje ne može smatrati razumnom alternativom. Ovo ne znači da će uskraćivanje bilo kojih građanskih, političkih ili društveno-ekonomskih ljudskih prava na predloženom području, diskvalifikovati to područje iz alternative internog bekstva ili internog preseljenja. Umesto toga, biće potrebna praktična procena da li su prava koja neće biti ispoštovana fundamentalna za datog pojedinca, kao i da li će uskraćivanje tih prava uzrokovati povredu u meri dovoljnoj da ga okarakterise kao nerazumnu alternativu.

Ekonomski opstanak

29. Za ovaj deo analize biće relevantni društveno-ekonomski uslovi na predloženom području. Ukoliko je situacija takva da podnosilac zahteva neće imati mogućnost da zaradi za svoj život ili bude zbrinut, ili da zdravstvena nega nije dostupna ili je očigledno neadekvatna, onda to područje možda nije razumna alternativa. Bilo bi nerazumno, uključujući i iz perspektive ljudskih prava, očekivati od nekoga da se izmesti negde gde će se suočiti sa ekonomskim siromaštvom ili egzistencijom koja je ispod odgovarajućeg egzistencijalnog nivoa. Na drugom kraju spektra, puko smanjenje životnog standarda ili pogoršanje ekonomskog stanja možda nije dovoljno za odbijanje predloženo-gog područja iz razloga nerazumnosti. Uslovi na datom području moraju biti takvi da dozvoljavaju relativno normalan život u kontekstu predmetne zemlje. Na primer, ukoliko bi neki pojedinac bio bez porodičnih veza i mogućnosti da uživa povlastice koje mu osigurava neformalna društvena mreža, onda interno preseljenje možda nije razumno, osim ukoliko data osoba nema neku drugu mogućnost da vodi relativno normalan život na egzistencijalnom nivou koji je iznad pukog minimuma.

Ukoliko se nekome odbija pristup teritoriji, sredstvima i zaštiti na predloženom području zbog toga što on ne pripada nekom dominantnom klanu, plemenu, etničkoj, verskoj i/ili kulturološkoj skupini – onda interno preseljenje na to po-dručje ne bi bilo razumno. Na primer, u mnogim delovima Afrike, Azije i drugde u svetu, zajednički etnički, plemen-ski, verski i/ili kulturološki faktori omogućavaju pristup teritoriji, sredstvima i zaštiti. U takvim situacijama ne bi bilo

razumno očekivati od nekoga ko ne pripada dominantnoj skupini da se tamo nastani. Takođe ne treba tražiti da se čovek izmesti/preseli na područja kao što su sirotinjski delovi grada, gde bi morao živeti u krajnje teškim uslovima.

D. INTERNO PRESELJENJE I INTERNO RASELJENE OSOBE

31. Prisustvo interno raseljenih osoba koje primaju međunarodnu pomoć na jednom delu zemlje samo po sebi ne znači niti dokazuje da je razumno da se lice koje podnosi zahtev tamo izmesti/preseli.

Na primer, standard i kvalitet života interno raseljenih osoba često nisu dovoljni da se podrži mišljenje prema kojem bi život na tom području bio razumna alternativa za bekstvo. Zatim, ukoliko je interna raseljenost rezultat politike „etničkog čišćenja“, odbijanje izbegličkog statusa na osnovu koncepta internog bekstva ili internog preseljenja može se protumačiti kao prećutno odobravanje nastale situacije na terenu, i stoga prouzrokovati dodatnu zabrinutost.

32. Realnost je da hiljade raseljenih osoba ne uživaju osnovna prava i nemaju mogućnost da ostvare pravo traženja azila izvan svoje zemlje. Dakle, iako danas postoje standardi sa kojima se u velikoj meri složila međunarodna zajednica, njihova implementacija nije ničim osigurana u praksi. Osim toga, u Principu 2(2) Vodećih principa interne raseljenosti posebno se potvrđuje da njih ne treba tumačiti na način da „ograničavaju, modifikuju ili narušavaju odredbe bilo kojih instrumenata međunarodnog prava o ljudskim pravima ili međunarodnog humanitarnog prava ili prava koje se osigurava na osnovu domaćih zakona“, i naročito, da oni „ničim ne ograničavaju pravo da se traži i uživa azil u drugim zemljama.“¹¹

III. PROCEDURALNA PITANJA

A. TERET DOKAZIVANJA

33. Korišćenje koncepta internog preseljenja ne treba smatrati dodatnim opterećenjem za osobu koja traži azil. Mora se nastaviti sa primenom uobičajenog pravila, a to je da teret dokazivanja navoda leži na onome ko te navode iznosi. Ovo je u skladu sa paragrafom 196. Priručnika gde se kaže:

„(...) mada teret dokazivanja u principu leži na podnosiocu zahteva, ipak su osiguranje i preispitivanje svih relevantnih činjenica zajednička obaveza lica koje podnosi zahtev i vodioca postupka. I zaista, u nekim je slučajevima možda vodilac postupka upravo taj koji treba da iskoristi sva raspoloživa sredstva kako bi nabavio dokaze neophodne za podupiranje samog zahteva.“

34. Prema tome, arbitri su ti koji snose teret dokazivanja u procesu odlučivanja o tome da li je analiza relevantnosti relevantna za dati slučaj. Ukoliko se smatra da jeste, onda strana koja to tvrdi treba da identifikuje područje koje se predlaže za interno preseljenje i osigura dokaz na osnovu kojeg se može potvrditi da je to razumna alternativa za predmetnog pojedinca.

35. Prema osnovnim pravilima o pravičnosti postupka, neophodno je tražioca azila obavestiti na jasan i adekvatan način da se takva mogućnost razmatra.¹² Takođe je neophodno da se predmetnom pojedincu omogući iznošenje argumenata kojima pojašnjava: (a) zašto razmatranje alternativne lokacije nije relevantno za njegov slučaj, i (b) ukoliko jeste relevantno, zašto je predloženo područje nerazumna alternativa.

B. SKRAĆENI POSTUPCI ILI KRITERIJUMI PRIHVATLJIVOSTI

36. S obzirom na kompleksnu i supstancijalnu prirodu istrage, ispitivanje alternative internog bekstva ili internog preseljenja nije primereno u skraćenim postupcima ili kod odlučivanja o tome da li određeni pojedinac ispunjava kriterijume prihvatljivosti za pokretanje postupka određivanja statusa.¹³

C. INFORMACIJA O ZEMLJI POREKLA/MATIČNOJ ZEMLJI

37. Mada ispitivanje relevantnosti i razumnosti potencijalnog područja za interno preseljenje uvek mora podrazumevati procenjivanje određenih okolnosti konkretnog pojedinca, dobro dokumentovana, kvalitetna i aktuelna informacija i istraživanje o uslovima u zemlji porekla – predstavljaju značajne komponente za svrsishodnost takvog ispitivanja. Međutim, korisnost takve informacije može da se ograniči na slučajeve u kojima je situacija u zemlji porekla nestabilna, uz mogućnost iznenadnih promena na područjima koja su se do tada smatrala bezbednim. Takve

promene možda nisu ni evidentirane do trenutka iznošenja zahteva.

IV. ZAKLJUČAK

38. U kriterijumima koji su postavljeni u članu 1A(2) Konvencije iz 1951. godine ne poziva se eksplicitno na koncept alternative internog bekstva ili internog preseljenja. Međutim, pitanje da li podnosilac zahteva možda ima alternativu internog bekstva ili internog preseljenja, javlja se kao deo holističkog određivanja izbegličkog statusa. Ono je relevantno samo u nekim slučajevima, posebno kada je izvor progonjanja neki nedržavni činilac. Čak i kada jeste relevantan, njegova primena će zavisiti od sveukupnog razmatranja svih okolnosti datog slučaja i razumnosti internog preseljenja na drugo područje u zemlji porekla.

UNHCR
Ženeva,
23. juli 2003. godine

1 Za više informacija vidi UNHCR-ov dokument: Tumačenje člana 1. Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine (Interpreting Article 1 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees), Ženeva, april 2001. godine (u daljem tekstu: UNHCR-ovo tumačenje člana 1), paragraf 12.

2 *Ibid.*, paragrafi 35–37.

3 Naglašavanje pojedinih rečeničnih delova urađeno naknadno. Odredbe Kartaginske deklaracije iz 1984. godine takođe se naročito pozivaju na član I(2) Izbegličke konvencije Organizacije afričkog jedinstva.

4 Vidi UNHCR-ov Priručnik o postupcima i kriterijumima za određivanje statusa izbeglice (*Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*) (objavljenu Ženevi 1979. godine, redigovan 1992. godine) (u daljem tekstu: UNHCR-ov priručnik), paragraf 91.

5 Za informacije o teretu dokazivanja kod uspostavljanja ovih pitanja, vidi deo III(A) u daljem tekstu.

6 Vidi Rezime zaključaka – Alternativa interne zaštite/internog preseljenja/internog bekstva, Globalne konsultacije o međunarodnoj zaštiti, Okrugli ekspertski sto u Sanremu ("Summary Conclusions – Internal Protection/Relocation Flight Alternative, Global Consultations on Internal Protection, San Remo Expert Roundtable"), 6–8. septembar 2001. godine (u daljem tekstu: Rezime zaključaka – Alternativa interne zaštite/preseljenja/bekstva), paragraf 2; UNHCR, Tumačenje člana 1, paragrafi 12–13.

7 Vidi takođe, paragrafe 16, 17. i 27. ovih smernica.

8 Vidi UNHCR-ov priručnik, paragrafi 51. i 52.

9 Generalnije pravo da čovek ne bude vraćen u zemlju u kojoj mu preti rizik od mučenja ili okrutnog ili nečovečnog postupanja, može se naći, bilo eksplicitno ili interpretativno, u međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima. Najznačajniji su član 3. Konvencije protiv mučenja iz 1984. godine, član 7. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine i član 3. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda iz 1950. godine.

10 Vidi dokumente Ujedinjenih nacija EC/50/SC/CRP.18 od 9. juna 2000. godine i EC/GC/01/18 od 4. septembra 2001. godine.

11 Vidi takođe dokument koji je napisao W. Källin, *Vodeći principi interne raseljenosti: Tumačenje, Studije transnacionalne pravne politike*, broj 32, iz 2000. godine (Američko udruženje za međunarodno pravo, Institut „Brookings“, Projekat o internoj raseljenosti), stranice 8–10. (*Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations, Studies in Transnational Legal Policy* No. 32, 2000 (The American Society of International Law, The Brookings Institution, Project on Internal Displacement)

12 Vidi Rezime zaključaka – Alternativa interne zaštite/preseljenja/bekstva, paragraf 7.

13 Vidi Rezime zaključaka – Alternativa interne zaštite/preseljenja/bekstva, paragraf 6; Zaključak Izvršnog komiteta broj 87 (L) (EXCOM Conclusion, No. 87 /L) iz 1999. godine, paragraf j; kao i Belešku o međunarodnoj zaštiti (Note on International Protection) iz 1999. godine, paragraf 26. (dokumentat Ujedinjenih nacija A/AC.96/914 od 7. jula 1999. godine).