

PRAVIČNI I BRZI POSTUPCI AZILA (1994)

1. UVOD

Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) pomno prati razgovore koji se trenutno vode u Evropi u vezi sa utvrđivanjem izbegličkog statusa. UNHCR veruje da je potreban pažljiv pristup u ustanovljavanju minimalnih standarda za postupke utvrđivanja izbegličkog statusa.

Ukupni kvalitet politike azila određen je kako proceduralnim mehanizmima zaštite tako i standardima postupanja. Iz tog razloga, UNHCR želi da skrene pažnju na različite postupke koje države primenjuju za utvrđivanje izbegličkog statusa, kao i na način na koji se postupa sa podnosiocem zahteva za azil dok je u postupku.

Vraćajući se na usklađivanje politike azila među državama članicama Evropske unije (EU), Komesarijat uviđa korisnost usklađivanja pravičnog i brzog utvrđivanja izbegličkog statusa, naročito s obzirom na sprovođenje Konvencije iz Dablina o određivanju države koja je nadležna za razmatranje zahteva za azil podnetih u jednoj od država članica EU. Usaglašen stav EU treba da u potpunosti odražava načela međunarodnog izbegličkog prava i najviše standarde za postupke i tretman.

Ukratko, osnovna načela međunarodnog izbegličkog prava koja imaju za cilj zaštitu izbeglica, zahtevaju da se sa tražiocima azila, dok se ne utvrdi njihov status, mora postupati na osnovu pretpostavke da bi oni mogli da budu izbeglice. Shodno tome, svaki tražilac azila treba da ima pristup postupcima za utvrđivanje statusa i treba da mu se pomogne da iznese svoj zahtev. U slučaju negativne odluke, treba da postoji mogućnost nezavisnog preispitivanja/ žalbe, tokom kog vremena tražiocu azila mora da bude dozvoljeno da ostane u zemlji.

2. OSNOVNA NAČELA

Međunarodni standardi kojima je uređeno utvrđivanje izbegličkog statusa potiču iz Konvencije iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine o statusu izbeglica, u vezi sa pravom da se traži i uživa u drugim zemljama azil od progona, kako je utvrđeno članom 14(1) Opšte deklaracije o ljudskim pravima. Od značaja su takođe Zaključci Izvršnog komiteta Programa visokog komesara (EXCOM).

Članovi 1, 3, 31. i 33. Konvencije iz 1951. godine su posebno značajni u vezi sa tim, kao i zaključke Izvršnog komiteta br. 6 (XXVIII), stav (c); 8 (XXVIII), stav (e); 15 (XXX), stavovi (h) i (j); 22 (XXXII); 28 (XXXIII), stav (d); 30 (XXXIV); 44 (XXXVII); 58 (XL); 64 (XLI); 65 (XLII), stavovi (n) i (o), i 68 (XLII), stav (g). Na kraju, *Priručnik o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje izbegličkog statusa UNHCR-a* daje konkretne smernice vladama koje se odnose na utvrđivanje izbegličkog statusa.

Član 33. Konvencije iz 1951. godine odražava osnovnu normu međunarodnog izbegličkog prava: poštovanje načela *non-refoulement*. Ovim članom se traži da podnosioci zahteva za azil budu zaštićeni od direktnog ili indirektnog vraćanja u mesto gde bi njihov život ili sloboda bili ugroženi iz razloga navedenih u članu 1. Konvencije iz 1951. godine.

U interesu i podnosilaca zahteva za azil i država o kojima je reč, postupci za utvrđivanje statusa treba da budu pravični i brzi. Pravični postupci, koji zadovoljavaju zahteve međunarodne zaštite, iziskuju pažljivo razmatranje zahteva od strane jasno utvrđenog, kvalifikovanog, stručnog i nepristrasnog tela koje donosi odluke. S obzirom na poteškoće koje stvarne izbeglice često imaju pri obezbeđivanju dokumentarnih ili drugih dokaza kojima bi podržali svoje zahteve, tražiocima azila koji u načelu deluju kredibilno i čije izjave su koherentne i uverljive, u tim postupcima treba pokloniti izvesno poverenje. Takođe je od suštinske važnosti mogućnost nezavisnog preispitivanja negativnih odluka.

Ovi zaštitni mehanizmi su od ogromne važnosti, pošto pogrešna odluka koja dovodi do nedobrovoljnog povratka izbeglice u opasnost može da ima tragične posledice. Nepostojanje dovoljnih garancija koje štite od povratka izbeglica u zemlje u kojima im pretilo rizik od progona može da dovede do kršenja načela *non-refoulement*.

3. PRISTUP POSTUPCIMA

Svako izbeglo lice je u početku i tražilac azila. Stoga, da bi se zaštitile izbeglice, sa tražiocima azila mora da se postupa na osnovu pretpostavke da oni mogu da budu izbeglice, sve dok se njihov status ne utvrdi. Shodno tome, svaki tražilac azila treba da ima pristup postupcima za utvrđivanje statusa i treba da mu se pomogne da iznese svoj zahtev.

Primena ovog načela može da bude u suprotnosti sa merama politike usvojenim u cilju sprečavanja ilegalne imigracije, kao što su zahtevi za posedovanje vize, provere na aerodromu i sankcije koje se uvode protiv grupnih prevoznika za prevoz neregularnih migranata. Takve opšte mere za upravljanje migracijama mogu da imaju za posledicu onemogućavanje tražilaca azila da ostvare pristup postupcima. Shodno tome, one treba da budu sprovedene delikatno i fleksibilno i treba da budu praćene odgovarajućim proceduralnim zaštitnim mehanizmima, kojima se obezbeđuje da oni kojima je potrebna međunarodna zaštita ne budu sprečeni da se domognu sigurnosti. Pristup postupcima, nadalje, treba da bude omogućen bez obzira da li je zahtev podnet unutar zemlje ili na granici.

4. POSTUPCI

Države prave razliku između različitih vrsta postupaka, tj. redovnog i ubrzanog postupka. Neke države primenjuju postupke prihvatljivosti ili kvalifikovanja i/ili posebne postupke za zahteve podnete na granicama.

Redovni postupci, u načelu, treba da budu norma koja se primenjuje na sve zahteve za azil. UNHCR podstiče države da opredele odgovarajuće ljudske i finansijske resurse za obradu zahteva za azil na ekspeditivan način i u razumnom roku, kako u interesu tražioca azila tako i u interesu države. Prioritet treba dati obradi zahteva onih tražilaca azila kojima je očigledno potrebna zaštita, kako bi se obezbedilo da oni budu priznati kao izbeglice bez odlaganja. Zahteve za azil treba da razmatra organ koji je potpuno kvalifikovan i stručan da donosi odluke s tim u vezi. Kada su zahtevi za azil podneti drugim organima, ti zahtevi moraju da budu prosleđeni nadležnom organu. U slučaju negativne odluke, treba da postoji mogućnost nezavisnog preispitivanja/žalbe, tokom kog vremena tražiocu azila mora da bude dozvoljeno da ostane u zemlji.

Države mogu da pribegnu primeni ubrzanog postupka, pod uslovom da je priroda zahteva za azil koji treba da budu razmotreni u takvim postupcima dobro definisana i da su postupci praćeni odgovarajućim zaštitnim mehanizmima.

UNHCR se u potpunosti slaže sa državama u njihovim naporima da očigledno neosnovane zahteve za azil obrade u ubrzanim postupcima u skladu sa zaključkom EXCOM-a 30. Kada se države odluče da prošire definiciju očigledno neosnovanog zahteva, tj. putem koncepata utvrđenih u Londonskoj rezoluciji država članica EU iz 1992. godine, Komesarijat veruje da takvi prošireni kriterijumi sami po sebi ne mogu da odnesu prevagu nad osnovanim strahom od progona prema članu 1. Konvencije iz 1951. godine. Što je postupak ubrzaniji, to je veći rizik da će biti doneta pogrešna odluka. Stoga Komesarijat smatra da svaki ubrzan postupak mora da bude praćen odgovarajućim zaštitnim mehanizmima, uključujući i između ostalog mogućnost preispitivanja ili žalbe, ili ekvivalent toj mogućnosti, sa odložnim dejstvom pre sprovođenja negativne odluke. Zaštitni mehanizmi ne treba da podležu izuzecima. UNHCR se slaže da takvi zaštitni mehanizmi ne treba negativno da utiču na ekspeditivni karakter ubrzanog postupka.

5. „ZAŠTITA NEGDE DRUGDE“ (treće zemlje domaćini)

Neke države pribegavaju konceptu „zaštite negde drugde“. Ovaj koncept se koristi pod nekim drugim nazivima kao što su „sigurne treće zemlje“, „sigurna zemlja“ i, u slučaju država članica EU u njihovoj Londonskoj rezoluciji iz 1992. godine, „treća zemlja domaćin“, kako bi razrešile pitanje kako da se raspodeli odgovornost za razmatranje zahteva za azil među državama na takav način da izbeglice i tražioci azila negde dobiju zaštitu koja im je potrebna.

Odgovornost neke države u skladu sa Konvencijom iz 1951. godine i Protokolom iz 1967. godine postoji kad god neko lice pred tu državu iznese zahtev za azil u kome je sadržan i zahtev za izbeglički status, bilo na njenim granicama, bilo u okviru njene teritorije ili jurisdikcije. U svim takvim slučajevima od država članica se traži da poštuju načelo *non-refoulement*. Činjenica da je neko izbeglo lice našlo ili bi moglo da nađe zaštitu u jednoj zemlji ne otklanja obavezu drugih država da poštuju načelo *non-refoulement* u postupanju prema tom izbeglom licu, mada je možda postignut dogovor da osnovna odgovornost za pružanje međunarodne zaštite, uključujući i azil, pripada nekoj drugoj državi.

Pošto cilj država ne sme da bude samo da upute podnosiocima zahteva za azil u treće zemlje, već i da se postaraju da podnosioci zahteva koji su izbeglice tamo zaista dobiju zaštitu, od suštinske je važnosti da budu preduzeti svi realno mogući koraci da se uveri da će zaštita stvarno biti pružena. Zato UNHCR preporučuje da uz primenu koncepta „zaštita negde drugde“ idu isti proceduralni zaštitni mehanizmi kao oni koji se primenjuju na ubrzane postupke za očigledno neosnovane slučajeve.

Nadalje, nadležni organi države koja prima lice treba da budu obavešteni od strane države koja lice upućuje o osnovu za odluku o uklanjanju sa teritorije, kako bi se izbeglo odbacivanje po kratkom postupku zahteva za azil samo zbog toga što je tražilac azila vraćen iz neke zemlje gde je već tražio azil. Komesarijat preporučuje da se dobije pristanak države koja prima lice pre nego što tražilac azila bude upućen u tu zemlju. U slučajevima kada takav pristanak nije moguće dobiti, u svakom slučaju mora da postoji puno uveravanje da će tražilac azila biti primljen, a osnovanost njegovog ili njenog zahteva za azil razmotrena u pravičnom postupku.

6. MASOVNI PRILIV IZBEGLICA

U slučajevima masovnog priliva izbeglica, države mogu da pribegnu drugim postupcima u odnosu na one pomenute u prethodnom tekstu, kako bi se izbeglo vraćanje (*refoulement*) i pružila međunarodna zaštita. Pozitivno grupno utvrđivanje može da ublaži pritisak na pojedinačne postupke azila. Sličan efekat je moguće postići i davanjem, kada je celishodno i u konsultacijama sa UNHCR-om, privremene zaštite onima kojima je potrebna, bez toga da se, u početnoj fazi, utvrđuje da li određeni pojedinac treba da bude priznat kao izbeglica ili ne.

Takođe, u slučajevima masovnog priliva lica kojima je potrebna međunarodna zaštita, vodeći principi ostaju oni koji se odnose na prijem u sigurnost, poštovanje osnovnih ljudskih prava i *non-refoulement*.

7. STANDARDI POSTUPANJA

Osnovni minimalni standardi koji treba da budu zadovoljeni u pomaganju tražiocima azila da iznesu svoje zahteve obuhvataju davanje informacija o postupcima i posledicama pozitivnih i negativnih odluka, pristup sudovima, zaštitu privatnosti, pravo da se komunicira sa UNHCR-om i/ili nevladinim organizacijama, kao i mogućnost da UNHCR ima pristup tražiocima azila koji borave na teritoriji neke države i stavljanje na raspolaganje pravnog savetovanja i prevodilačkih usluga.

Tokom čitavog postupka, sa tražiocima azila treba da se postupa na human način. To se odnosi, naročito, na međunarodno priznata osnovna građanska prava, neophodnu materijalnu pomoć, nepodvrgavanje nečovečnom i ponižavajućem postupanju ili diskriminaciji, poštovanje porodičnog jedinstva i obezbeđivanje odgovarajućih aranžmana za žene, maloletna lica bez pratnje odraslih i bolesne koji su izbeglice.

Tražiocima azila su, sa svoje strane, obavezni da u potpunosti sarađuju sa nadležnim državnim organima i da poštuju nacionalne zakone. Ako su tražiocima azila postupali neregularno, kao na primer u slučaju ilegalnog ulaska ili korišćenja falsifikovanih isprava, treba uzeti u obzir činjenicu da su možda bili primorani da to učine zbog svojih posebnih okolnosti, u skladu sa članom 31. Konvencije iz 1951. godine.

Na kraju, UNHCR poziva države da izbegnu ograničavanje sloboda tražilaca azila. U slučajevima kada države primenjuju odredbe koje se odnose na pritvaranje tražilaca azila ili ograničavanje njihovih sloboda na bilo koji drugi način, takve mere treba da imaju dobro definisanu pravnu osnovu i treba da budu primenjene samo onda kada nema nikakvih mogućnosti da ostvare svoj cilj drugim sredstvima.

Novembar 1994. godine