

# PRIRUČNIK O POSTUPCIMA I KRITERIJUMIMA ZA UTVRĐIVANJE IZBegličkog STATUSA I SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI

U KONTEKSTU KONVENCIJE O STATUSU IZBEGLICA  
IZ 1951. GODINE I PROTOKOLA IZ 1967. GODINE

REIZDANJE  
ŽENEVA, FEBRUAR 2019. GODINE



# **PRIRUČNIK O POSTUPCIMA I KRITERIJUMIMA ZA UTVRĐIVANJE IZBegličkog STATUSA I SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI**

**U KONTEKSTU KONVENCIJE O STATUSU IZBEGLICA  
IZ 1951. GODINE I PROTOKOLA IZ 1967. GODINE**

REIZDANJE  
ŽENEVA, FEBRUAR 2019. GODINE

HCR/1P/4/ENG/REV. 4

# SADRŽAJ

Stavovi      Strana

Predgovor .....	9
-----------------	---

## **PRIRUČNIK O POSTUPCIMA I KRITERIJUMIMA ZA UTVRĐIVANJE IZBEGLIČKOG STATUSA**

<b>UVOD – Međunarodni instrumenti kojima je definisan pojam „izbeglica” .....</b>	<b>1-27</b>	<b>13</b>
A. Rani instrumenti (1921–1946) .....	1-4	13
B. Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine .....	5	13
C. Protokol o statusu izbeglica .....	6-11	13
D. Osnovne odredbe Konvencije iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine ...	12	14
E. Statut Visokog komesarijata za izbeglice Ujedinjenih nacija .....	13-19	14
F. Regionalni izbeglički instrumenti .....	20-23	15
G. Azil i tretman izbeglica .....	24-27	15

## **PRVI DEO**

<b>Kriterijumi za utvrđivanje statusa izbeglice .....</b>	<b>28-188</b>	<b>17</b>
Poglavlje I - Osnovni principi .....	28-31	17
Poglavlje II - Klauzule o uključenju .....	32-110	18
A. Definicije .....	32-34	18
(1) Statutarne izbeglice .....	32-33	18
(2) Opšta definicija iz Konvencije iz 1951. godine .....	34	18
B. Tumačenje pojmova .....	35-110	19
(1) „Događaji nastali pre 1. januara 1951. godine” .....	35-36	19
(2) „Osnovani strah od progona” .....	37-65	19
(a) Opšta analiza .....	37-50	19
(b) Progon .....	51-53	21
(c) Diskriminacija .....	54-55	21
(d) Kažnjavanje .....	56-60	22
(e) Posledice nezakonitog odlaska iz ili nedozvoljenog boravka izvan zemlje porekla .....	61	22
(f) Razlika između ekonomskih migranata i izbeglica .....	62-64	22
(g) Počinioci progona .....	65	23

(3) „iz razloga rasne pripadnosti, veroispovesti, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih uverenja“ .....	66-86 .....	23
(a) Opšta analiza .....	66-67 .....	23
(b) Rasna pripadnost .....	68-70 .....	23
(c) Veroispovest .....	71-73 .....	24
(d) Nacionalna pripadnost .....	74-76 .....	24
(e) Pripadnost određenoj društvenoj grupi .....	77-79 .....	24
(f) Politička uverenja .....	80-86 .....	24
(4) „nalazi izvan zemlje svoje nacionalnosti“ .....	87-96 .....	25
(a) Opšta analiza .....	87-93 .....	26
(b) Izbeglice „sur place“ .....	94-96 .....	26
(5) „i ne može, ili zbog takvog straha, ne želi da prihvati pravnu zaštitu te zemlje“ .....	97-100 .....	27
(6) „odnosno lice bez državljanstva, koje se, usled takvih okolnosti, nalazi izvan zemlje poslednjeg prebivališta i ne može i/ili, zbog tog straha, ne želi da se vrati u tu zemlju“ .....	101-105 .....	27
(7) Dvojno ili višestruko državljanstvo .....	106-107 .....	28
(8) Teritorijalni obuhvat .....	108-110 .....	28
Poglavlje III – Klauzule o prestanku .....	111-139 .....	29
A. Opšta pitanja .....	111-117 .....	29
B. Tumačenje pojmova .....	118-139 .....	30
(1) Dobrovoljno ponovno stavljanje pod zaštitu države .....	118-125 .....	30
(2) Dobrovoljno ponovno sticanje državljanstva .....	126-128 .....	31
(3) Sticanje novog državljanstva i zaštite.....	129-132 .....	32
(4) Dobrovoljno ponovno nastanjivanje u zemlji u kojoj je postojao strah od progona .....	133-134 .....	32
(5) Državljeni čiji su razlozi zbog kojih su postali izbeglice prestali da važe .	135-136 .....	32
(6) Lica bez državljanstva čiji su razlozi zbog kojih su postali izbeglice prestali da važe .....	137-139 .....	33
Poglavlje IV – Klauzule o isključenju .....	140-163 .....	34
A. Opšta pitanja .....	140-141 .....	34
B. Tumačenje pojmova .....	142-163 .....	34
(1) Lica koja već uživaju pomoć ili zaštitu Ujedinjenih nacija .....	142-143 .....	34
(2) Lica za koja se smatra da nemaju potrebu za međunarodnom zaštitom	144-146 .....	34

(3) Lica za koja se smatra da ne zavređuju međunarodnu zaštitu .....	147-163 .....	35
(a) Ratni i drugi zločini .....	150 .....	35
(b) Opšta krivična dela .....	151-161 .....	36
(c) „Dela koja su u suprotnosti sa ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija“ .....	162-163 .....	37
Poglavlje V – Posebni slučajevi .....	164-180 .....	38
A. Ratne izbeglice .....	164-166 .....	38
B. Dezerteri i lica koja izbegavaju vojnu obavezu .....	167-174 .....	38
C. Lica koja su pribegla sili ili koja su počinila akt nasilja .....	175-180 .....	39
Poglavlje VI – Princip jedinstva porodice .....	181-188 .....	41

## DRUGI DEO

<b>Postupak utvrđivanja izbegličkog statusa .....</b>	<b>189-219 .....</b>	<b>42</b>
A. Opšta pitanja .....	189-194 .....	42
B. Utvrđivanje činjenica .....	195-205 .....	43
(1) Principi i metode .....	195-202 .....	43
(2) U nedostatku dokaza, odlučuje se u korist podnosioca zahteva .....	203-204 .....	44
(3) Rezime .....	205 .....	44
C. Slučajevi u kojima je utvrđivanje činjenica posebno problematično .....	206-219 .....	45
(1) Mentalno poremećena lica .....	206-212 .....	45
(2) Maloletnici bez pratnje .....	213-219 .....	45
Zaključak .....	220-223 .....	47

## ANEKSI

ANEKS I – Izvod iz Završnog akta Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica i lica bez državljanstva (apatrida) .....	48
ANEKS II – Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine .....	50
ANEKS III – Protokol o statusu izbeglica iz 1967. godine .....	65
ANEKS IV – Spisak država ugovornica Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine .....	68
ANEKS V – Izvod iz Povelje Međunarodnog vojnog suda .....	72
ANEKS VI – Međunarodni instrumenti u vezi sa članom 1F(A) Konvencije iz 1951. godine .....	73
ANEKS VII – Statut Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice .....	74

## SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI

SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 1: Rodno zasnovani progon u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine .....	81
SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 2: „Pripadnost određenoj društvenoj grupi” u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine .....	91
SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 3: Prestanak izbegličkog statusa u kontekstu člana 1C(5) i (6) Konvencije o statusu i izbeglica iz 1951. godine (klauzule o „prestanku okolnosti”) .....	97
SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 4: „Alternativa internog bega ili internog preseljenja” u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine .....	105
SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 5: Primena klauzula o isključenju: član 1F Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine .....	115
SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 6: Zahtevi za priznavanje izbegličkog statusa utemeljeni na veroispovesti u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine .....	123
SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 7: Primena člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine na žrtve trgovine ljudima i na lica koja su izložena riziku da postanu žrtve trgovine ljudima .....	133
SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 8: Zahtevi za azil koje podnose deca u kontekstu člana 1(A)2 i 1(F) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola o statusu izbeglica iz 1967. godine .....	147
SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 9: Zahtevi za priznavanje izbegličkog statusa zasnovani na seksualnoj orijentaciji i/ili rodnom identitetu u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine .....	171
SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 10: Zahtevi za priznavanje izbegličkog statusa koji se odnose na vojnu službu u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine .....	195
SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 11: Priznavanje izbegličkog statusa po principu prima facie .....	215
SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 12: Zahtevi za priznavanje izbegličkog statusa koji se odnose na situacije oružanih sukoba i nasilja u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine i regionalnih definicija izbeglice .....	227
SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 13: Primena člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine na palestinske izbeglice .....	255
<b>INDEKS POJMOVA .....</b>	<b>271</b>



# PREDGOVOR

Već više od 65 godina, Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine (Konvencija iz 1951. godine), dopunjena Protokolom iz 1967. godine, predstavlja osnov režima zaštite izbeglica. Konvencija predstavlja univerzalni kodeks za postupanje prema izbeglicama koje su izbegle iz njihove zemlje porekla zbog progona, uključujući i ozbiljne povrede ljudskih prava i druge oblike ozbiljnih povreda, kao i u kontekstu nasilja ili oružanog sukoba. Ključni elementi Konvencije su: definicija pojma „izbeglica“ (uključujući odredbe o uključenju, isključenju i prestanku statusa); zagarantovana zaštita od proterivanja (*refoulement*); i skup osnovnih zagarantovanih građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Konvencija iz 1951. godine i prateći Protokol iz 1967. godine, koji su dopunjeni rezolucijom Generalne skupštine, kojom je osnovan UNHCR i kojom mu je data funkcionalna odgovornost za međunarodnu zaštitu i iznalaženje trajnih rešenja za izbeglice, kao i regionalnim instrumentima kao što su Konvencija Organizacije afričkog jedinstva iz 1969. godine, koja reguliše određene aspekte problema izbeglica u Africi, i Deklaracija iz Kartahene o izbeglicama i zajedničkom evropskom sistemu azila iz 1984. godine, predstavljali su spas za neke od najugroženijih ljudi na svetu.

Centralno mesto Konvencije iz 1951. godine i pratećeg Protokola iz 1967. godine u režimu zaštite izbeglica pojačano je usvajanjem dva izvorna i uticajna teksta: Njujorške deklaracije o izbeglicama i migrantima, iz 2016. godine, i Globalnog sporazuma o izbeglicama, koji je Generalna skupština potvrdila 2018. godine. U tim dokumentima definisan je važan skup zajedničkih mera koje imaju potencijal da naprave stvarnu promenu u životu izbeglica i zajednica domaćina; konkretno, u slučaju Globalnog sporazuma, Konvencija iz 1951. godine i relevantni regionalni instrumenti dopunjeni su predvidljivijim i pravičnijim aranžmanima podele odgovornosti sa zemljama u kojima živi veliki broj izbeglica. Izgradnja arhitekture podrške za najpogođenije zemlje od presudnog je značaja za unapređenje zaštite i pomoći za izbeglice i stavljanje težišta, od samog početka izbegličkih kriza, na iznalažene rešenja.

„Priručnik i smernice o procedurama i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglice“ (u nastavku teksta: Priručnik) objavljen je u skladu sa nadzornom odgovornošću UNHCR-a, u skladu sa Statutom UNHCR-a, Konvencijom iz 1951. godine, Protokolom iz 1967. godine, i regionalnim instrumentima. Namera mu je da pruži smernice za primenu definicije izbeglice vladinim zvaničnicima, sudijama, praktičarima, kao i kolegama iz UNHCR-a. Priručnik je prvi put objavljen u septembru 1979. godine, na zahtev država članica Izvršnog odbora Programa visokog komesara. Drugo izdanje objavljeno je u januaru 1992. godine i sadrži ažurirane informacije o državama ugovornicama Konvencije iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine, a treće izdanje objavljeno je u decembru 2011. godine, povodom šezdesete godišnjice usvajanja Konvencije iz 1951. godine.

Pokazalo se da je Konvencija iz 1951. godine živ i dinamičan instrument i njeno tumačenje i primena nastavili su da evoluiraju u državnoj praksi, zaključcima Izvršnog odbora UNHCR-a, stručnoj literaturi i u sudskim odlukama na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou. Da bi dokumentovao tu evoluciju, u skladu sa svojim mandatom, UNHCR je izdao zbirku pravnih mišljenja o određenim pitanjima međunarodnog izbegličkog prava pod nazivom „Smernice o međunarodnoj zaštiti“.<sup>1</sup> Zbirka obuhvata trinaest smernica koje je UNHCR izradio u periodu od 2002. do 2017. godine. Smernice predstavljaju dopunu Priručnika i treba ih čitati u zajedno sa Priručnikom. Između ostalog, one ilustruju potencijal Konvencije iz 1951. godine da, zajedno sa regionalnim instrumentima, osigura međunarodnu zaštitu ljudima koji su napustili svoje domove usled širokog spektra društveno-političkih događaja, uključujući:

---

1 Videti Cijl 1, stav 6, tačka 2. *Plan za zaštitu*, koju je odobrio Izvršni odbor Programa UNHCR-a i koju je pozdravila Generalna skupštine: Visoki komesar UN-a za izbeglice (UNHCR), *Agenda for Protection*, oktobar 2003, treće izdanje, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/4714a1bf2.htm>.

- oružane sukobe, koji su često ukorenjeni i/ili se vode zbog stvarnih ili percipiranih rasnih, etničkih, verskih, političkih, rodni ili socijalnih razlika (Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 12);
- progon po osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta (Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 9); i
- nasilje od strane organizovanih bandi, trgovaca ljudima i drugih nedržavnih aktera, od kojeg država nije sposobna ili nije spremna da pruži zaštitu (uključujući Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 7. i br. 12).

Verujem da će ovo, najnovije, izdanje Priručnika, zajedno sa pratećim smernicama, i dalje podržavati potpunu i sveobuhvatnu primenu Konvencije iz 1951. godine i regionalnih izbegličkih instrumenata, i da će obezbediti međunarodnu zaštitu onima kojima je neophodna, u svim delovima sveta.

**Volker Turk (Volker Türk)**

Pomoćnik Visokog komesara za izbeglice (Odeljenje zaštite)

UNHCR

Ženeva, januar 2019. godine

# **PRIRUČNIK O POSTUPCIMA I KRITERIJUMIMA ZA UTVRĐIVANJE IZBegličkog STATUSA I SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI**

**U KONTEKSTU KONVENCIJE O STATUSU IZBEGLICA  
IZ 1951. GODINE I PROTOKOLA IZ 1967. GODINE**



# UVOD – MEĐUNARODNI INSTRUMENTI KOJIMA JE DEFINISAN POJAM „IZBEGLICA”

## A. RANI INSTRUMENTI (1921–1946)

1. Početkom 20. veka, međunarodna zajednica počela je da se bavi problemom izbeglištva i, iz humanitarnih razloga, počela je da preuzima odgovornost za zaštitu i pomoć izbeglicama.
2. Model međunarodnih mera pomoći izbeglicama ustanovila je Liga naroda, što je dovelo do usvajanja više međunarodnih sporazuma o zaštiti izbeglica. Ti instrumenti navedeni su u članu 1A Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine (videti stav 32. u nastavku teksta).
3. U definicijama u tim instrumentima, svaku od kategorija izbeglica povezana je sa nacionalnim poreklom, teritorijom koju su napustili i odsustvom diplomatske zaštite od strane njihove bivše domovine. Na osnovu tih definicija, koje se oslanjaju na „kategorizaciju“, pojednostavljeno je i izbegnuti su problemi u postupku utvrđivanja statusa izbeglice.
4. Iako je malo verovatno da bi lica obuhvaćena ranim instrumentima danas zatražila formalno priznavanje statusa izbeglice, takvi slučajevi su ipak mogući. Takvim slučajevima bavi se Poglavlje IIA. Lica koja potpadaju pod definicije iz međunarodnih instrumenata pre usvajanja Konvencije iz 1951. godine obično se nazivaju „statutarne izbeglice“.

## B. KONVENCIJA O STATUSU IZBEGLICA IZ 1951. GODINE

5. Ubrzo po završetku Drugog svetskog rata, kako problem izbeglica nije bio rešen, javila se potreba za jednim novim međunarodnim instrumentom kojim bi se definisao pravni status izbeglica. Umesto *ad hoc* sporazuma koji su se odnosili na konkretne izbegličke situacije, ukazala se potreba za dokumentom koji bi sadržao *opštu definiciju* o tome ko sve može da se smatra izbeglicom. Konvenciju o statusu izbeglica usvojila je Konferencija ambasadora pri Ujedinjenim nacijama 28. jula 1951. godine, a stupila je na snagu 21. aprila 1954. godine. U daljim stavovima, pominje sa kao „Konvencija iz 1951. godine“ (tekst Konvencije iz 1951. godine dat je u Aneksu II).

## C. PROTOKOL O STATUSU IZBEGLICA

6. U skladu sa opštom definicijom iz Konvencije iz 1951. godine, izbeglica je lice koje se:

kao posledica događaja koji su se odigrali pre 1. januara 1951. godine, i usled osnovanog straha od progona... nalazi izvan zemlje čije državljanstvo imaju...

7. Vremensko ograničenje na događaje koji su se desili pre 1951. godine rezultat je nastojanja vlada, u vreme usvajanja Konvencije, da ograniče svoje obaveze na poznate izbegličke situacije koje su postojale u to vreme, ili na one situacije koje su mogle da nastanu naknadno, kao posledica događaja koji su se već desili.<sup>1</sup>

8. S protokom vremena i s pojavom novih izbegličkih situacija, povećavala se potreba da se odredbe Konvencije iz 1951. godine primene i na novonastale situacije. Kao posledica toga, izrađen je Protokol o statusu izbeglica. Nakon što je razmatran na Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija, Protokol je podnet za pristupanje 31. januara 1967. godine, a stupio je na snagu 4. oktobra 1967. godine.

9. Pristupanjem Protokolu iz 1967. godine, države se obavezuju da će primenjivati odredbe

---

1 Konvencija iz 1951. godine, takođe, predviđa mogućnost uvođenja teritorijalnog ograničenja (videti stavove 108–110).

Konvencije iz 1951. godine na izbeglice, u skladu sa definicijom iz Konvencije, ali bez vremenskog ograničenja na događaje koji su se odigrali pre 1951. godine. Iako je na ovaj način doveden u vezu sa Konvencijom, Protokol je nezavisan dokument, pa samim tim i pristup Protokolu nije ograničen isključivo na države ugovornice Konvencije.

10. Protokol o statusu izbeglica iz 1967. godine pominje se u daljem tekstu kao „Protokol iz 1967. godine“ (tekst Protokola dat je u Aneksu III).

11. U vreme pisanja ovog priručnika, 78 država potpisalo je Konvenciju iz 1951. godine ili Protokol iz 1967. godine, ili oba ta instrumenta (spisak država ugovornica dat je u Aneksu IV).

## **D. OSNOVNE ODREDBE KONVENCIJE IZ 1951. GODINE I PROTOKOLA IZ 1967. GODINE**

12. Konvencija iz 1951. godine i Protokol iz 1967. godine sadrže tri vrste odredbi:

(i) Odredbe koje sadrže *osnovnu definiciju* u pogledu toga ko jeste (i ko nije) izbeglica, i ko je, pošto je nekada imao status izbeglice, taj status izgubio. Rasprava o tim odredbama i njihovo tumačenje predstavljaju osnovni sadržaj ovog priručnika, koji je zamišljen kao vodič za one koji rade na utvrđivanju izbegličkog statusa.

(ii) Odredbe kojima je definisan *pravni status* izbeglica i njihova prava i obaveze u zemlji izbeglištva. Iako te odredbe nemaju uticaja na postupak utvrđivanja izbegličkog statusa, organi koji sprovode taj postupak trebalo bi da ih imaju u vidu, jer njihove odluke mogu da imaju dalekosežne posledice, kako za pojedince, tako i za čitave porodice.

(iii) Ostale odredbe koje se odnose na administrativne i diplomatske aspekte *spvođenja* tih instrumenata. U članu 35. Konvencije iz 1951. godine i članu II Protokola iz 1967. godine utvrđena je obaveza država ugovornica da saraduju sa Visokim komesarijatom za izbeglice Ujedinjenih nacija u vršenju njegove funkcije i, posebno, da mu olakšaju vršenje nadzora nad sprovođenjem odredbi tih instrumenata.

## **E. STATUT VISOKOG KOMESARIJATA ZA IZBEGLICE UJEDINJENIH NACIJA**

13. Instrumenti opisani u prethodnom delu, u stavovima A-C, definišu ko sve može da se smatra izbeglicom i zahtevaju od država ugovornica da na svojoj teritoriji izbeglicama priznaju određeni status.

14. Visokog komesarijat za izbeglice Ujedinjenih nacija („UNHCR“) osnovan je 1. januara 1951. godine, na osnovu odluke Generalne skupštine Ujedinjenih nacija. Statut UNHCR-a priložen je uz Rezoluciju broj 428 (V), usvojenu na Generalnoj skupštini 14. decembra 1950. godine. U skladu sa Statutom, Visoki komesarijat zadužen je, između ostalog, da, pod okriljem Ujedinjenih nacija, pruža međunarodnu zaštitu izbeglicama koje potpadaju pod nadležnost UNHCR-a.

15. Statut sadrži definicije lica na koja su u nadležnosti UNHCR-a, čiji je sadržaj veoma sličan, ali ne i identičan, definiciji iz Konvencije iz 1951. godine. U skladu sa tim definicijama, UNHCR je nadležan za izbeglice, bez obzira na vremensko<sup>2</sup> i geografsko ograničenje.<sup>3</sup>

16. Shodno tome, lice koje zadovoljava kriterijume iz Statuta UNHCR-a ima pravo na zaštitu koju, u ime Ujedinjenih nacija, pruža UNHCR, bez obzira na to da li se nalazi u zemlji koja je ugovornica Konvencije iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine ili ne, odnosno, da li mu je na osnovu bilo kojeg od tih instrumenata priznat status izbeglice u zemlji u kojoj se nalazi ili

---

2 Videti stavove 35. i 36.

3 Videti stavove 108–110.

ne. Takve izbeglice, koje potpadaju pod mandat UNHCR-a, obično se nazivaju „mandatnim izbeglicama“.

17. Iz svega navedenog proizlazi da neko može istovremeno da bude i „mandatna izbeglica“ i izbeglica po osnovu Konvencije iz 1951. godine ili Protokola iz 1967. godine. To lice, međutim, može da se nalazi u zemlji koju ne obavezuje nijedan od tih instrumenata, ili pak može da bude izuzeto od priznavanja statusa izbeglice na osnovu Konvencije, primenom vremenskog ili teritorijalnog ograničenja. U takvim slučajevima, to lice će ipak imati pravo na zaštitu UNHCR-a pod uslovima utvrđenim u Statutu UNHCR-a.

18. Pomenuta Rezolucija 428 (V) i Statut UNHCR-a pozivaju na vlade na saradnju sa UNCHR-om u rešavanju problema izbeglica. UNHCR imenovan je kao telo zaduženo za pružanje međunarodne pomoći izbeglicama i od njega se, između ostalog, traži da podstiče usvajanje i ratifikaciju međunarodnih konvencija za zaštitu izbeglica i da nadzire njihovu primenu.

19. Takva saradnja, kao i nadzorna uloga, čine osnovu fundamentalnog interesa UNHCR-a za učešće u procesu utvrđivanja izbegličkog statusa na osnovu Konvencije iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine. Uloga UNHCR-a ogleda se, u različitom stepenu, i u postupcima za utvrđivanje statusa izbeglice koji su usvojeni u mnogim zemljama.

## **F. REGIONALNI IZBEGLIČKI INSTRUMENTI**

20. Pored Konvencije iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine, kao i Statuta UNHCR-a, postoji veliki broj regionalnih sporazuma, konvencija i drugih instrumenata koji se odnose na izbeglice – posebno u Africi, Americama i u Evropi. Ti regionalni instrumenti bave se pitanjima kao što su odobravanje azila, izdavanje putnih isprava i putnih olakšica i drugim pitanjima. Neki instrumenti, takođe, sadrže i definiciju pojma „izbeglica“ ili definiciju lica koja imaju pravo na azil.

21. U Latinskoj Americi, pitanje diplomatskog i teritorijalnog azila regulisano je brojnim regionalnim instrumentima, uključujući i Konvenciju o međunarodnom procesnom pravu (Montevideo, 1889), Konvenciju o izručenju (Karakas, 1911), Konvenciju o azilu (Havana, 1928), Konvenciju o političkom azilu (Montevideo, 1933), Konvenciju o diplomatskom azilu (Karakas, 1954) i Konvenciju o teritorijalnom azilu (Karakas, 1954).

22. Regionalni instrument novijeg datuma je Konvencija o posebnim aspektima izbegličkih problema u Africi, usvojena od strane Skupštine predsednika država i vlada Organizacije afričkog jedinstva, 10. septembra 1969. godine. Ta konvencija sadrži definiciju pojma „izbeglica“ koja ima dva dela: prvi deo je identičan definiciji iz Protokola iz 1967. godine (odnosno, Konvencije iz 1951. godine, bez vremenskog i teritorijalnog ograničenja). U drugom delu definicije, pojam „izbeglica“ odnosi se na:

svako lice koje je, usled spoljne agresije, okupacije, strane dominacije, ili događaja koji ozbiljno narušavaju javni red, bilo u delu zemlje ili u celoj zemlji porekla ili državljanstva, primorano da napusti svoje mesto prebivališta i potraži utočište na drugom mestu, izvan svoje zemlje porekla ili državljanstva.

23. Ovaj priručnik bavi se utvrđivanjem statusa izbeglice isključivo na osnovu dva univerzalna međunarodna instrumenta: Konvencije iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine.

## **G. AZIL I TRETMAN IZBEGLICA**

24. Ovaj priručnik se ne bavi pitanjima koja su usko vezana za utvrđivanje izbegličkog statusa, na primer, odobravanjem azila izbeglicama ili pravnim tretmanom izbeglica kojima je već priznat izbeglički status.

25. I pored toga što se pitanje azila pominje u Završnom aktu Konferencije ambasadora pri Ujedinjenim nacijama, kao i u Preambuli Konvencije, odobravanje azila nije regulisano Konvencijom iz 1951. godine, a ni Protokolom iz 1967. godine. UNHCR se uvek zalagao za liberalnu politiku odobravanja azila, u duhu Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i Deklaracije o teritorijalnom azilu, usvojenim od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 10. decembra 1948. godine, odnosno 14. decembra 1967. godine.

26. U pogledu tretmana unutar teritorije pojedinih država, taj problem je, kada se govori o izbeglicama, regulisan osnovnim odredbama Konvencije iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine (videti stav 12(ii) u prethodnom delu). Štaviše, treba skrenuti pažnju na Preporuku E iz Završnog akta Konferencije opunomoćenika, koja je usvojila Konvenciju iz 1951. godine:

#### Konferencija

Izražava nadu da će Konvencija o statusu izbeglica, mimo svog ugovornog značaja, imati i vrednost primera i da će se sve države rukovoditi njome da, u meri u kojoj je to moguće, prema licima koja se nalaze na njihovoj teritoriji kao izbeglice, a koja ne bi bila obuhvaćena odredbama Konvencije, postupaju na način koji je predviđen u toj konvenciji.

27. Ta preporuka omogućava državama da rešavaju eventualne probleme koji mogu da se jave u vezi sa licima za koja se smatra da ne ispunjavaju u potpunosti kriterijume iz definicije pojma „izbeglica“.



# PRVI DEO

## KRITERIJUMI ZA UTVRĐIVANJE STATUSA IZBEGLICE

### POGLAVLJE I - OSNOVNI PRINCIPI

28. Lice postaje izbeglica u skladu sa Konvencijom iz 1951. godine čim ispuni sve kriterijume sadržane u definiciji izbeglice. Kriterijumi za sticanje statusa izbeglice moraju da budu ispunjeni pre momenta formalnog utvrđivanja statusa izbeglice. Prema tome, priznavanje izbegličkog statusa ne čini nekoga izbeglicom, već ga samo proglašava izbeglicom. Lice ne postaje izbeglica zbog toga što mu je priznat status izbeglice, već mu se taj status priznaje zato što je izbeglica.

29. Postupak utvrđivanje statusa izbeglice ima dve faze. U prvoj fazi, neophodno je da se ustanove relevantne činjenice u konkretnom slučaju. U drugoj fazi, na tako ustanovljene činjenice moraju da se primene definicije iz Konvencije iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine.

30. Odredbe Konvencije iz 1951. godine kojima je definisano ko je sve izbeglica grupisane su u tri grupe, koje su označene kao klauzule o „uključenju“, o „prestanku statusa“ i o „isključenju“.

31. U klauzulama o uključenju izbeglica definisani su kriterijume koje lice mora ispunjava da bi moglo da bude izbeglica. Te klauzule, dakle, imaju pozitivan karakter, jer se na osnovu njih utvrđuje status izbeglice. Takozvane klauzule o prestanku statusa i isključenju imaju negativan karakter; naime, u klauzulama o prestanku statusa definisani su uslovi pod kojim izbeglica prestaje da bude izbeglica, dok su u klauzulama o isključenju utvrđene okolnosti u kojima je lice izuzeto od primene Konvencije iz 1951. godine, iako ispunjava kriterijume utvrđene u klauzulama o uključenju.

# POGLAVLJE II - KLAUZULE O UKLJUČENJU

## A. DEFINICIJE

### (1) Statutarne izbeglice

32. Član 1A(1) Konvencije iz 1951. godine bavi se statutarним izbeglicama, odnosno licima koja se smatraju izbeglicama prema odredbama međunarodnih instrumenata koji su prethodili Konvenciji iz 1951. godine. Tom odredbom predviđeno je da:

U smislu ove konvencije, pojam „izbeglica“ primenjuje se na svako lice:

(1) koje se smatra izbeglicom u skladu sa aranžmanima od 12. maja 1926. godine i 30. juna 1928. godine, ili u skladu sa konvencijama od 28. oktobra 1933. godine i 10. februara 1938. godine, Protokolom od 14. septembra 1939. godine i Ustavom Međunarodne organizacije za izbeglice;

Odluke o nepodesnosti koje je usvojila Međunarodna organizacija za izbeglice za vreme njenog delovanja ne sprečavaju priznavanje statusa izbeglice licima koja ispunjavaju uslove iz stava 2. ovog odeljka.

33. Navedena lista instrumenata data je s ciljem da se osigura veza sa prošlošću i kontinuitet međunarodne zaštite izbeglica o kojima je međunarodna zajednica, u više navrata, brinula u prošlom periodu. Kao što je već navedeno (u stavu 4. u prethodnom delu), ti instrumenti su, do danas, izgubili na važnosti, pa rasprava o njima u ovom priručniku ne bi imala praktičnu vrednost. Međutim, lice koje se smatra izbeglicom u skladu sa bilo kojim od tih instrumenata jeste automatski izbeglica po osnovu Konvencije iz 1951. godine. Prema tome, lice koje poseduje tzv. „Nansenov pasoš“<sup>4</sup> ili „Potvrdu o podesnosti“ koje je izdala Međunarodna organizacija za izbeglice, mora da se smatra izbeglicom po osnovu Konvencije iz 1951. godine ukoliko na konkretan slučaj ne može da se primeni jedna od klauzula o prestanku statusa ili ukoliko je lice izuzeto od primene Konvencije na osnovu neke od klauzula o isključenju. Isto se odnosi i na dete preminule statutarne izbeglice.

### (2) Opšta definicija iz Konvencije iz 1951. godine

34. U skladu sa članom 1A(2) Konvencije iz 1951. godine, pojam „izbeglica“ odnosi se na lica:

Koja se, zbog događaja nastalih pre 1. januara 1951. godine, a usled osnovanog straha od progona zbog rasne pripadnosti, veroispovesti, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih uverenja, nalaze izvan zemlje svog državljanstva, i ne mogu ili ne žele, usled tog straha, da se stave pod zaštitu date zemlje; odnosno, lica bez državljanstva koja se, zbog navedenih razloga, nalaze izvan zemlje svog poslednjeg prebivališta i ne mogu, ili zbog tog straha, ne žele da se vrate u tu zemlju.

Ta opšta definicija detaljnije je razrađena u nastavku teksta.

4 „Nansenov pasoš“: potvrda o identitetu koja se koristi kao putna isprava koja se izdaje izbeglicama u skladu sa odredbama predratnih instrumenata.

## B. TUMAČENJE POJMOVA

### (1) „Događaji nastali pre 1. januara 1951. godine“

35. Poreklo vremenskog ograničenja na događaje nastale pre 1951. godine objašnjeno je u stavu 7. Uvoda. Usvajanjem Protokola iz 1967. godine, to vremensko ograničenje je, u velikoj meri, izgubilo svoje praktično značenje. Shodno tome, tumačenje izraza „događaji“ relevantno je samo u malom broju država ugovornica Konvencije iz 1951. godine koje nisu istovremeno i ugovornice Protokola iz 1967. godine.<sup>5</sup>

36. Iako izraz „događaji“ nije definisan Konvencijom iz 1951. godine, podrazumevalo se da označava „zbivanja od velike važnosti, uključujući teritorijalne ili duboke političke promene, kao i sistematske programe progona koji su posledica ranijih promena“.<sup>6</sup> Vremensko ograničenje odnosi se na „događaje“ koji su primorali lice da postane izbeglica, a ne na datum kada je lice postalo izbeglica, ili na datum kada je napustilo svoju zemlju. Izbeglica je mogla da napusti svoju zemlju kako pre, tako i posle tog vremenskog roka, pod uslovom da je strah od progona bio posledica „događaja“ koji su se odigrali pre tog roka, odnosno da je strah koji to lice oseća prouzrokovan kasnijim propratnim efektima, nastalim kao posledica tih događaja posle tog vremenskog roka.<sup>7</sup>

### (2) „Osnovani strah od progona“

#### (a) Opšta analiza

37. Izraz „osnovani strah od progona“ je ključni izraz u definiciji. On odražava stav autora definicije o tome osnovnim elementima karaktera izbeglištva. Definisanjem tog izraza, raniji način definisanja pojma izbeglice na osnovu kategorija (npr. lica određenog porekla koja ne uživaju zaštitu svoje zemlje) zamenjen je opštim pojmom „straha“ zbog određenog relevantnog uzroka. S obzirom na to da je strah subjektivan, definicija sadrži i subjektivni element koji se odnosi na lice koje podnosi zahtev za priznavanje izbegličkog statusa. Prema tome, za utvrđivanje statusa izbeglice važnija je ocena iskaza podnosioca zahteva, nego procena situacije u njegovoj zemlji porekla.

38. Elementu straha – koji je stanje duha i subjektivan uslov – pridodata je kvalifikacija „osnovan“. To podrazumeva da za utvrđivanje statusa izbeglice nije odlučujuće samo stanje duha lica o kojem je reč, već i da to stanje duha mora da bude potkrepljeno objektivnom situacijom. Prema tome, pojam „osnovani strah“ sadrži i subjektivni i objektivni element, i u utvrđivanju postojanja osnovanog straha, oba ta elementa moraju da se uzmu u obzir.

39. Može se pretpostaviti da, osim ako nema želju za avanturom ili želju da vidi svet, niko ne bi napustio svoj dom i zemlju ukoliko za to nema ubedljiv razlog. Postoji veliki broj ubedljivih i razumljivih razloga, ali samo se jedan motiv izdvaja kao ono što označava izbeglicu. Izraz „zbog osnovanog straha od progona“, iz navedenih razloga, ukazuje na konkretan motiv i, samim tim, znači da su svi ostali motivi za beg irelevantni za definiciju. Taj izraz isključuje lica kao što su žrtve gladi ili prirodnih katastrofa, ukoliko ta lica, *pored toga*, nemaju i osnovani strah od progona iz jednog od navedenih razloga. Takvi drugi motivi ne moraju, međutim, da budu u potpunosti irelevantni u postupku utvrđivanja statusa izbeglice, s obzirom na to da sve okolnosti moraju da se uzmu u obzir da bi se na pravi način razumeo slučaj podnosioca zahteva.

40. Ocena *subjektivnog elementa* je neodvojiva od procene ličnosti podnosioca zahteva, s obzirom na to da psihološke reakcije različitih ljudi u identičnim okolnostima mogu da se razlikuju. Neko može da ima čvrsta politička ili verska uverenja, i ukoliko se odrekne tih uverenja, život može da mu postane nepodnošljiv, dok neko drugi možda nema toliko čvrsta uverenja. Neko može da odluči da napusti zemlju impulsivno, dok će neko drugi pažljivo planirati svoj odlazak.

<sup>5</sup> Videti Aneks IV.

<sup>6</sup> Dokument Ujedinjenih nacija E/1618, str. 39.

<sup>7</sup> *loc. cit.*

41. Zahvaljujući značaju koji je u definiciji dat subjektivnom elementu, ukoliko slučaj ne može da se razjasni sa sigurnošću na osnovu utvrđenih činjenica, mora se izvršiti procena verodostojnosti. U tom slučaju, moraju se uzeti u obzir lična i porodična istorija podnosioca zahteva, njegova rasna pripadnost, veroispovest, nacionalna pripadnost, kao i pripadnost određenoj društvenoj ili političkoj grupi i njegovo lično tumačenje situacije i lična iskustva – odnosno sve ono što može da ukaže na to da je preovlađujući motiv za podnošenje zahteva strah. Strah mora da bude razuman. Međutim, i preterani strah može da bude osnovan ukoliko, imajući u vidu sve okolnosti u konkretnom slučaju, takvo stanje duha može da se smatra opravdanim.

42. Što se tiče objektivnog elementa, potrebno je proceniti izjave podnosioca zahteva. Nadležni za utvrđivanje izbegličkog statusa ne treba da ocenjuju uslove u zemlji porekla podnosioca zahteva. Izjave podnosioca zahteva, međutim, ne mogu da se razmatraju apstraktno i moraju da se posmatraju u sklopu relevantnih okolnosti u konkretnom slučaju. Sagledavanje uslova u zemlji porekla podnosioca zahteva, iako nije primarni cilj, predstavlja važan element u proceni verodostojnosti navoda podnosioca zahteva. Generalno, trebalo bi smatrati da je strah podnosioca zahteva osnovan ukoliko on može da dokaže, u razumnoj meri, da bi mu dalji boravak u zemlji porekla postao nepodnošljiv, ili pak da bi mu povratak u zemlju porekla bio nepodnošljiv, iz jednog od razloga navedenih u definiciji.

43. Ta razmatranja ne moraju nužno da se zasnivaju na ličnom iskustvu podnosioca zahteva. Ono što su doživeli, na primer, njegovi prijatelji i rodbina i drugi pripadnici iste rasne ili društvene grupe može da bude dovoljan pokazatelj da je njegov strah da će, pre ili kasnije, i on postati žrtva progona – osnovan. I zakoni u zemlji porekla i, posebno, način na koji se primenjuju, su takođe relevantni. Međutim, situacija svakog lica mora da se razmotri na osnovu merituma njegovog slučaja. U slučaju poznatih osoba, mogućnost progona može da bude veća nego u slučaju osobe koja nije poznata u javnosti. Na osnovu zbira svih tih elemenata, kao što su, na primer, karakter osobe, njegovo poreklo, njegov uticaj, bogatstvo ili njegova otvorenost, može da se zaključi da je njegov strah od progona „osnovan“.

44. Iako se status izbeglice, po pravilu, utvrđuje na pojedinačnoj osnovi, bilo je i situacija u kojima su raseljavane čitave grupe ljudi u okolnostima koje ukazuju na to da pojedinačni pripadnici tih grupa mogu da se smatraju izbeglicama. U takvim situacijama, pomoć je često hitno potrebna, pa iz praktičnih razloga, može nije moguće da se utvrđuje izbeglički status za svakog pripadnika grupe pojedinačno. Zbog toga se pribeglo takozvanom „grupnom utvrđivanju“ izbegličkog statusa, u okviru kojeg se svaki pripadnik grupe smatra izbeglicom po principu *prima facie* (odnosno, na prvi pogled, u nedostatku dokaza o suprotnom).

45. Osim u situacijama o kojima je bilo reči u prethodnom stavu, podnosilac zahteva za priznavanje izbegličkog statusa mora „po pravilu, da navede opravdan razlog zbog kojeg on lično strahuje od progona. Može se pretpostaviti da lice oseća osnovani strah od progona ukoliko je već bilo žrtva progona zbog jednog od razloga nabrojanih u Konvenciji iz 1951. godine. Međutim, izraz „strah“ ne odnosi se samo na lica koja su stvarno bile žrtve progona, već i na one koji žele da izbegnu situacije u kojima postoji opasnost od progona.

46. Izrazi „strah od progona“, pa i „progon“, obično se ne koriste u svakodnevnom rečniku izbeglice. Izbeglica će vrlo retko morati upotrebiti izraz „strah od progona“, iako će to implicitno biti sadržano u njegovom iskazu. Isto tako, moguće je da izbeglica ima čvrste stavove zbog kojih je morao da propati, ali možda, iz psiholoških razloga, ne može da opiše svoja iskustva i situaciju političkim rečnikom.

47. Najčešći test osnovanosti straha je to da li izbeglica ima kod sebe važeći nacionalni pasoš. Neki smatraju da posedovanje pasoša ukazuje na to da vlasti koje su izdale dokument nemaju nameru da progone nosioca pasoša, jer mu ga inače ne bi ni izdale. Iako to može da bude tačno u nekim slučajevima, mnoga lica iskoristila su mogućnost legalnog napuštanja svoje zemlje kao jedinog mogućeg načina za odlazak, a da pri tom nisu otkrila svoja stvarna politička uverenja koja bi mogla da ih dovedu u opasnost i probleme sa vlastima.

48. Prema tome, ne može se uvek smatrati da je posedovanje pasoša dokaz lojalnosti nosioca pasoša, niti da ukazuje na odsustvo straha. Pasoš može da bude izdat i licu koje je nepoželjno

u svojoj zemlji porekla, upravo zato da bi napustilo zemlju, a u nekim slučajevima, do pasoša se dolazi i na nezakonite načine. Prema tome, možemo zaključiti da samo posjedovanje važećeg nacionalnog pasoša ne isključuje mogućnost priznavanja statusa izbeglice.

49. S druge strane, ukoliko podnositelj zahteva insistira, bez opravdanog razloga, na tome da zadrži važeći pasoš zemlje čiju zaštitu, navodno, ne želi, takvo ponašanje može da bude razlog za sumnju u pogledu opravdanosti tvrdnje o postojanju „osnovanog straha“. Nakon što mu je priznat status, po pravilu, nema potrebe da izbeglica zadrži svoj nacionalni pasoš.

50. Međutim, u određenim izuzetnim situacijama, lice koje ispunjava uslove za priznavanje izbegličkog statusa može da zadrži svoj nacionalni pasoš, odnosno vlasti zemlje porekla mogu da mu izdaju novi pasoš pod posebnim uslovima. Takvi aranžmani ne moraju da budu nespojivi sa izbegličkim statusom, posebno u slučajevima kada to ne podrazumeva da nosilac nacionalnog pasoša može da se slobodno i bez prethodne dozvole vrati u zemlju porekla.

### **(b) Progon**

51. Univerzalno prihvaćena definicija „progona“ ne postoji i različiti pokušaji da se ta definicija formuliše nisu do sada imali većeg uspeha. Na osnovu člana 33. Konvencije iz 1951. godine može se zaključiti da ugrožavanje života ili slobode zbog rasne, verske ili nacionalne pripadnosti, političkih uverenja ili pripadnosti određenoj društvenoj grupi, uvek predstavlja progon. Druga ozbiljna kršenja ljudskih prava, iz istih razloga, takođe bi predstavljala progon.

52. To da li drugi postupci ili pretnje zasnovane na predrasudama mogu da se izjednače sa progonom zavisi od konkretnih okolnosti u svakom pojedinom slučaju, uključujući i subjektivni element o kojem je bilo reči u prethodnim stavovima. Subjektivni karakter straha od progona zahteva procenu uverenja i osećanja lica o kojem je reč. I mere koje su stvarno preduzete ili za koje se predviđa da će biti preduzete protiv tog lica treba razmatrati, takođe, u svetlu njegovih uverenja i osećanja. Zbog različitog psihološkog sklopa različitih osoba i različitih okolnosti u pojedinim slučajevima, i procena toga šta sve može da predstavlja progon razlikovaće se od slučaja do slučaja.

53. Pored toga, podnositelj zahteva mogao je da bude podvrgnut različitim merama koje, pojedinačno, ne mogu da se izjednače sa progonom (npr. različiti oblici diskriminacije), i koje su, u nekim slučajevima, kombinovane sa drugim negativnim faktorima (na primer, sa opštom atmosferom nesigurnosti u zemlji porekla). U takvim situacijama, navedeni različiti elementi, ukoliko ih posmatramo zajedno, mogu, u svesti podnosioca zahteva, da izazovu osnovani strah od progona na „kumulativnoj osnovi“. Nije potrebno isticati da je nemoguće utvrditi opšte pravilo o tome koji kumulativni razlozi mogu da budu dovoljni za opravdan zahtev za priznavanje izbegličkog statusa. To će, u svakom slučaju, zavisiti od svih okolnosti u konkretnom slučaju, uključujući i poseban geografski, istorijski i etnološki kontekst.

### **(c) Diskriminacija**

54. Razlike u načinu postupanja prema različitim grupama zaista postoje, u manjem ili većem obimu, u mnogim društvima. Osobe koje se, usled tako različitog odnosa, nalaze u nepovoljnijem položaju, nisu nužno žrtve progona. Samo u određenim okolnostima, diskriminacija može da se izjednači sa progonom. To bi se odnosilo na slučajeve u kojima mere diskriminacije imaju negativne posledice za pojedina lica, na primer, značajna ograničenja prava na osiguranje ekonomske egzistencije, prava na slobodu vere ili prava na pristup redovnom obrazovanju.

55. U slučajevima kada mere diskriminacije nemaju, same po sebi, ozbiljniji karakter, one ipak mogu da uzrokuju osnovani strah od progona ukoliko u svesti određene osobe izazovu osećaj straha i nesigurnosti u pogledu buduće egzistencije. To da li mere diskriminacije, same po sebi, predstavljaju progon ili ne, treba da se utvrđuje u svetlu svih okolnosti u slučaju. Tvrdnja da neko ima strah od progona sigurno će biti više osnovana ukoliko je ta osoba bila žrtva većeg broja diskriminatornih mera i ukoliko, prema tome, postoji i kumulativni element.<sup>8</sup>

---

8 Videti takođe stav 53.

#### **(d) Kažnjavanje**

56. Mora se napraviti razlika između progona i kažnjavanja za dela kršenja zakona. Lica koja beže od sudskog gonjenja ili kazne za prestupe, po pravilu, nisu izbeglice. Treba istaći da je izbeglica žrtva, ili potencijalna žrtva, nepravde, a ne begunac od pravde.

57. Međutim, u nekim slučajevima, ta razlika može da bude nejasna. Pod jedan, lica koja su prekršila zakon mogu da budu izložena preterano strogoj kazni, koja može da predstavlja progon prema definiciji tog pojma. Osim toga, krivično gonjenje iz razloga navedenih u definiciji (na primer, zbog „nezakonitog“ verskog obrazovanja deteta) može, samo po sebi, da se izjednači sa progonom.

58. Pod dva, mogući su slučajevi u kojima lice, pored straha od sudskog gonjenja ili kazne za kršenje zakona, može takođe da ima i „osnovani strah od progona“. U tim slučajevima, to lice je izbeglica. Moguće je, međutim, da će biti neophodno da se utvrdi da li je predmetno krivično delo toliko ozbiljnog karaktera da bi, u konkretnom slučaju, na podnosioca zahteva mogla da se primeni klauzula o isključenju.<sup>9</sup>

59. Da bi se utvrdilo da li sudsko gonjenje može da se izjednači sa progonom, treba razmotriti i zakone u datoj zemlji, imajući u vidu da je moguće da je zakon u suprotnosti sa prihvaćenim standardima ljudskih prava. U najvećem broju slučajeva, međutim, nije diskriminatoran sam zakon, već njegova primena. Sudsko gonjenje zbog povrede „javnog reda“ zbog deljenja pamfleta može, na primer, da bude sredstvo progona pojedinaca zbog sadržaja tih publikacija.

60. U takvim slučajevima, zbog očiglednih teškoća u procenivanju zakona u drugoj zemlji, prilikom donošenja odluka, nacionalne vlasti će često biti prisiljene da kao merilo koriste vlastito nacionalno zakonodavstvo. Osim toga, kao korisno merilo mogu da posluže i principi sadržani u različitim međunarodnim instrumentima u oblasti ljudskih prava, pre svega u Međunarodnoj povelji o ljudskim pravima, u kojoj su utvrđene obaveze država ugovornica i kojoj je pristupio veliki broj država ugovornica Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine.

#### **e) Posledice nezakonitog odlaska iz ili nedozvoljenog boravka izvan zemlje porekla**

61. Zakonodavstvo pojedinih država propisuje teške kazne za državljane koji napuste zemlju na nezakonit način ili koji ostanu u inostranstvu bez dozvole. Ukoliko postoji razlog da se veruje da, zbog nezakonitog odlaska iz zemlje ili nedozvoljenog boravka u inostranstvu, nekom preti takva teška kazna – opravdano je da se takvom licu prizna status izbeglice, ukoliko se utvrdi da njegovi motivi za napuštanje ili ostanak van zemlje porekla potpadaju pod razloge nabrojane u članu 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine (videti stav 66. u nastavku teksta).

#### **(f) Razlika između ekonomskih migranata i izbeglica**

62. Migrant je lice koje, iz razloga koji nisu sadržani u definiciji izbeglice, dobrovoljno napusti svoju zemlju s namerom da se nastani negde drugde. Razlog za to može da bude želja za promenom ili avanturom, nagovor porodice ili pak neki drugi privatni razlozi. Ako je njegov razlog za napuštanje zemlje isključivo ekonomske prirode, to lice je ekonomski migrant, a ne izbeglica.

63. U nekim slučajevima, razlika između ekonomskog migranta i izbeglice je nejasna, isto kao što i razlika između ekonomskih i političkih mera u zemlji porekla podnosioca zahteva može da bude nejasna. Ekonomske mere koje utiču na život pojedinca mogu da budu zasnovane na rasnim, verskim ili političkim ciljevima ili namerama usmerenim protiv određene grupe stanovništva. U slučaju da ekonomske mere ugrožavaju ekonomski opstanak određenog dela stanovništva (na primer, uskraćivanje prava na trgovinu, diskriminatorno ili preterano oporezivanje određene etničke ili verske grupe), u zavisnosti od okolnosti, žrtve takvih mera mogu, po napuštanju zemlje porekla, da postanu izbeglice.

---

<sup>9</sup> Videti stavove 144–156.

64. Da li će se isti kriterijum primenjivati i na žrtve opštih ekonomskih mera (odnosno, onih koje se primenjuju na stanovništvo u celini, bez diskriminacije), zavisice od okolnosti u konkretnom slučaju. Neslaganje sa opštim ekonomskim merama nije, samo po sebi, dovoljan razlog za traženje izbegličkog statusa. S druge strane, ono što na prvi pogled može da izgleda, prevashodno, kao ekonomski motiv za napuštanje zemlje, može, u stvarnosti, da sadrži i politički element, i moguće je da je osoba o kojoj je reč izložena ozbiljnim posledicama upravo zbog svojih političkih uverenja, pre nego zbog neslaganje sa samim ekonomskim merama.

### **(g) Počinioci progona**

65. Progon se, po pravilu, odnosi na postupke državnih organa. Progon, takođe, može da sprovodi i jedan deo stanovništva koji ne poštuju standarde utvrđene zakonima date zemlje. To se odnosi na slučaj verske netolerancije, koja može da se izjednači sa progonom, u zemlji koja je inače sekularna, ili na slučaj da veliki deo stanovništva ne poštuje verska uverenja svojih suseda. Ozbiljna diskriminatorna i druga nasilna dela počinjena od strane lokalnog stanovništva mogu da se smatraju progonom ukoliko ih vlasti svesno tolerišu ili ukoliko vlasti odbiju da pruže efikasnu zaštitu od tih dela, odnosno ako se pokaže da nisu u stanju da pruže efikasnu zaštitu.

## **(3) „iz razloga rasne pripadnosti, veroispovesti, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih uverenja“**

### **(a) Opšta analiza**

66. Da bi neko mogao da se smatra izbeglicom, mora da dokaže da ima osnovani strah od progona iz jednog od navedenih razloga. Nije važno je da li je progon zasnovan na jednom od tih razloga ili na kombinaciji dva ili više razloga. Često, podnosilac zahteva možda nije ni svestan razloga za progon od kojeg strahuje. U svakom slučaju, nije njegova dužnost da svoj slučaj analizira u toj meri da detaljno utvrdi razloge svoga straha.

67. U utvrđivanju činjenica u slučaju, zadatak lica koje vodi postupak je da utvrdi razlog ili razloge progona od kojeg se strahuje i da odluči da li su ispunjeni uslovi iz definicije iz Konvencije iz 1951. godine. Očigledno je da će se razlozi progona navedeni pod pojedinim podnaslovima u ovom dokumentu često preklapati. Najčešće, na jedno lice primenjivaće se istovremeno više elemenata, na primer, politički protivnik koji je pripadnik verske ili nacionalne grupe, ili i jedno i drugo, pa kombinacija tih razloga u slučaju jednog lica može da bude odlučujući faktor za procenu osnovanosti straha.

### **(b) Rasna pripadnost**

68. U tom kontekstu, rasnu pripadnost treba tumačiti u najširem smislu tog pojma, tako da obuhvata sve etničke grupe koje se u opštem govoru pominju kao „rase“. Taj pojam često uključuje i pripadnost određenoj društvenoj grupi koja ima zajedničko poreklo i koja čini manjinu u odnosu na većinsko stanovništvo. Diskriminacija po osnovu rasne pripadnosti osuđena je širom sveta kao jedan od najtežih oblika kršenja ljudskih prava. Prema tome, rasna diskriminacija predstavlja važan element za utvrđivanje postojanja progona.

69. Diskriminacija po rasnoj osnovi često predstavlja progon u smislu Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine. To će biti slučaj ukoliko je, kao posledica rasne diskriminacije, ljudsko dostojanstvo narušeno u tolikoj meri da je to nespojivo sa najelementarnijim i neotuđivim ljudskim pravima, ili ukoliko je za nepoštovanje rasnih barijera zaprećeno ozbiljnim posledicama.

70. Sama činjenica da neko pripada određenoj rasi, po pravilu, nije dovoljan razlog za traženje statusa izbeglice. Međutim, u određenim situacijama, usled posebnih okolnosti koje utiču na određenu rasnu grupu, rasna pripadnost može, sama po sebi, da predstavlja dovoljan osnov za strah od progona.

### **(c) Veroispovest**

71. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima i Povelja o ljudskim pravima proklamuju pravo na slobodu mišljenja, savesti i veroispovesti, koje ujedno obuhvata i slobodu lica da menja svoju versku pripadnost, kao i slobodu da iskazuje svoju veroispovest javno ili privatno, podučavanjem i praktikovanjem vere, molitvom i učestvovanjem u verskim obredima.

72. Progon „po verskom osnovu“ može da poprimi različite oblike, kao što su, na primer, zabrana pripadništva određenim verskim zajednicama, zabrana bogoslužjenja na javnim mestima ili privatno, zabrana veronauke, kao i ozbiljne mere diskriminacije usmerene prema licima druge vere ili pripadnicima određene verske zajednice.

73. Sama činjenica pripadnosti određenoj verskoj zajednici nije, po pravilu, dovoljan razlog za traženje statusa izbeglice. Međutim, u određenim situacijama, usled posebnih okolnosti, i sama pripadnost određenoj verskoj zajednici može da predstavlja dovoljan osnov.

### **(d) Nacionalna pripadnost**

74. Pojam „nacionalnost“ u ovom kontekstu ne treba da se tumači samo kao „državljanstvo“. Taj pojam odnosi se i na pripadnost određenoj etničkoj ili jezičkoj grupi i može da se poklapa sa pojmom „rasna pripadnost“. Progon po osnovu nacionalne pripadnosti može da podrazumeva negativan odnos i mere prema određenoj nacionalnoj (etničkoj, jezičkoj) manjini i, u određenim okolnostima, činjenica pripadnosti takvoj manjini može, sama po sebi, da bude razlog za osnovani strah od progona.

75. Istovremeno postojanje više nacionalnih (etničkih, jezičkih) grupa unutar granica jedne države može da dovede do konfliktnih situacija, progona ili do opasnosti od progona. Nije uvek lako razlikovati progon po osnovu nacionalne pripadnosti od političkog progona, posebno ukoliko se politički pokret identifikuje sa određenom „nacionalnošću“.

76. Iako, u većini slučajeva, od progona po osnovu nacionalne pripadnosti strahuju pripadnici nacionalnih manjina, zabeležen je i veliki broj slučajeva na različitim kontinentima u kojima je pripadnik većine strahovao od progona od strane dominantne manjine.

### **(e) Pripadnost određenoj društvenoj grupi**

77. „Određena društvena grupa“, po pravilu, podrazumeva osobe sličnog porekla, običaja ili društvenog statusa. Shodno tome, tvrdnja da neko ima strah od progona često može da se preklapa sa tvrdnjama o strahu od progona po drugim osnovima, na primer zbog rasne pripadnosti, veroispovesti ili nacionalne pripadnosti.

78. Pripadnost određenoj društvenoj grupi može da bude osnovni razlog progona zbog toga što se smatra da ta društvena grupa nije lojalna vlastima ili zbog političkih stavova, prošlosti ili ekonomskih aktivnosti pripadnika te grupe, ili se smatra da, samo postojanje te društvene grupe, kao takve, predstavlja opasnost za vladinu politiku.

79. Sama pripadnost određenoj društvenoj grupi, po pravilu, nije dovoljan razlog za traženje statusa izbeglice. Međutim, u određenim situacijama, i sama pripadnost određenoj društvenoj grupi može da predstavlja dovoljan razlog za osnovani strah od progona.

### **(f) Politička uverenja**

80. Političko uverenje koje se razlikuje od vladinih uverenja nije, samo po sebi, dovoljno za traženje izbegličkog statusa, i podnosilac zahteva mora da dokaže da ima strah od progona zbog svojih političkih uverenja. To, takođe, podrazumeva da podnosilac zahteva ima politička uverenja koja vlasti ne tolerišu, jer su u suprotnosti sa politikom i metodama vlasti. Takođe, podrazumeva se da su takva uverenja privukla pažnju vlasti ili da ih vlast pripisuje podnosiocu zahteva. Politička uverenja jednog profesora ili pisca mogu da budu više vidljiva od uverenja onih na manje istaknutim položajima. Relativni značaj ili čvrstina uverenja podnosioca zahteva



– u meri u kojoj to uopšte može da se ustanovi na osnovu svih okolnosti u slučaju – takođe su relevantni.

81. Iako se u definiciji govori o progona „iz razloga političkih uverenja“, nije uvek moguće utvrditi uzročno-posledičnu vezu između uverenja koje je podnosilac zahteva obelodanio i posledičnih mera koje je trpeo ili od kojih je strahovao. Takve mere se samo u retkim slučajevima zasnivaju samo na „uverenjima“. U većini slučajeva, one poprimaju oblik sankcija za navodna krivična dela protiv struktura vlasti. Zato je neophodno da se utvrde politička uverenja podnosioca zahteva koja su u korenu njegovog ponašanja, kao i činjenica da su ona dovela ili da bi mogla da dovedu do progona od kojeg on navodno strahuje.

82. Kao što je već navedeno u prethodnim stavovima, progon „iz razloga političkih uverenja“ podrazumeva da je podnosilac zahteva javno obelodanio svoja uverenja ili da su njegova uverenja privukla pažnju vlasti. Međutim, u nekim situacijama, podnosilac zahteva nikada nije obelodanio svoja uverenja. Ali, imajući u vidu čvrstinu njegovih uverenja, moglo bi da se razumno pretpostavi da će on pre ili kasnije izraziti svoja uverenja, i da će, kao posledica toga, doći u sukob sa vlastima. U slučajevima u kojima se to može razumno pretpostaviti, može se smatrati da podnosilac zahteva ima strah od progona zbog svojih političkih uverenja.

83. Podnosilac zahteva koji se poziva na strah od progona iz razloga političkih uverenja ne mora da dokaže da su vlasti njegove zemlje porekla saznale za njegova politička uverenja pre nego što je on napustio zemlju. On je možda krio svoja uverenja i nikada nije bio žrtva diskriminacije ili progona. Međutim, sama činjenica da odbija da prihvati zaštitu svoje vlade, ili da odbija da se vrati u zemlju, može da otkrije istinske stavove podnosioca zahteva i može da bude uzrok straha od progona. U takvim okolnostima, test za postojanje osnovanog straha zasnivao bi se na proceni posledica sa kojima bi podnosilac koji ima određena politička uverenja morao da se suoči u slučaju da bude vraćen u zemlju porekla. To se odnosi, pre svega, na takozvane izbeglice „*sur place*“.<sup>10</sup>

84. U slučaju da je lice krivično gonjeno ili kažnjeno zbog političkog prestupa, treba razlikovati krivično gonjenje zbog političkih uverenja od krivičnog gonjenja zbog politički motivisanih dela. Ako je lice krivično gonjeno zbog kažnjivog dela, počinjenog iz političkih motiva, i ako je predviđena kazna u skladu sa važećim zakonom u predmetnoj zemlji, strah od takvog gonjenja ne mora da znači, sam po sebi, da podnosilac zahteva treba da bude priznat kao izbeglica.

85. To da li politički prestupnik može da se smatra i izbeglicom zavisi od brojnih drugih faktora. Krivično gonjenje za određeni prestup može, u zavisnosti od okolnosti, da bude izgovor za kažnjavanje prestupnika zbog njegovih političkih uverenja ili izražavanja političkih uverenja. Isto tako, može da postoji razlog da se osnovano veruje da će politički prestupnik biti izložen preteranom ili proizvoljnom kažnjavanju za navodni prestup. Takvo preterano ili proizvoljno kažnjavanje može da se izjednači sa progonom.

86. U odlučivanju o tome da li politički prestupnik može da se smatra izbeglicom treba imati u vidu i sledeće elemente: ličnost podnosioca zahteva, njegova politička uverenja, motive na kojima je utemeljeno počinjeno dela, prirodu počinjenog dela, prirodu i motive krivičnog gonjenja i, konačno, prirodu zakona na kojem se zasniva krivično gonjenje. Ti elementi mogu da ukazuju na to da lice o kojem je reč ima strah od progona, a ne samo od krivičnog gonjenja i kazne – u okviru zakona – za delo koje je počinilo.

#### **(4) „nalazi izvan zemlje svoje nacionalnosti“**

87. U ovom kontekstu, „nacionalnost“ se odnosi na „državljanstvo“. Izraz „nalazi izvan zemlje svoje nacionalnosti“ odnosi se na lica koja imaju državljanstvo, za razliku od lica bez državljanstva. U većini slučajeva, izbeglice zadržavaju državljanstvo zemlje porekla.

---

<sup>10</sup> Videti stavove 94–96.

## (a) Opšta analiza

88. Opšti uslov za priznavanje statusa izbeglice jeste da se podnosilac zahteva, koji ima državljanstvo, nalazi izvan svoje zemlje državljanstva. To pravilo nema izuzetaka. Međunarodna zaštita ne može da počne da deluje sve dok se lice nalazi unutar teritorijalne nadležnosti svoje zemlje porekla.<sup>11</sup>

89. Shodno tome, u slučajevima u kojima podnosilac zahteva tvrdi da ima strah od progona od strane njegove zemlje državljanstva, potrebno je utvrditi da on zaista ima državljanstvo te zemlje. Međutim, moguće je da će postojati nejasnoće u vezi toga da li dotično lice zaista ima državljanstvo ili ne. Samo to lice ne mora da zna ili može da pogrešno tvrdi da ima određeno državljanstvo ili da je lice bez državljanstva. Ukoliko nije moguće jasno utvrditi državljanstvo, status izbeglice trebalo bi utvrđivati na sličan način kao i za lica bez državljanstva, odnosno umesto zemlje državljanstva, trebalo bi uzeti u obzir zemlju poslednjeg prebivališta (videti stavove 101–105).

90. Kao što je već navedeno, osnovani strah podnosioca zahteva od progona mora da bude u vezi sa njegovom zemljom državljanstva. Sve dok nema strah u vezi sa zemljom državljanstva, od njega se može očekivati da prihvati zaštitu te zemlje. Takav podnosilac zahteva nema potrebu za međunarodnom zaštitom, pa, shodno tome, nije ni izbeglica.

91. Strah od progona ne mora uvek da se odnosi na čitavu teritoriju zemlje državljanstva izbeglice. Naime, u etničkim sukobima ili u slučajevima teških društvenih poremećaja, uključujući i uslove građanskog rata, moguće je da se progon određene etničke ili nacionalne grupe vrši samo u jednom delu zemlje. U takvim situacijama, licu neće biti uskraćen status izbeglice samo zato što je moglo da potraži utočište u drugom delu te zemlje, ukoliko se to od njega ne bi moglo da se razumno očekuje, imajući u vidu sve okolnosti.

92. O položaju lica koja imaju više od jednog državljanstva biće reči u nastavku, u stavovima 106. i 107.

93. Državljanstvo može da se dokaže posedovanjem nacionalnog pasoša. Posedovanje takvog pasoša stvara pretpostavku, *prima facie*, da je nosilac dokumenta državljanin zemlje koja je izdala dokument, osim ako u samom pasošu ne navedeno drugačije. Nosilac pasoša u kojem je navedeno da ima državljanstvo zemlje koja je izdala dokument i koji tvrdi da nema državljanstvo te zemlje mora da potkrepi svoju tvrdnju, na primer tako što će pokazati da je taj pasoš takozvani „ekonomski pasoš“ (na prvi pogled, obični nacionalni pasoš koji državne vlasti, u nekim slučajevima, izdaju licima koja nemaju nacionalnost te zemlje). Međutim, sama tvrdnja nosioca pasoša da je uzео pasoš isključivo radi lakšeg putovanja, nije dovoljna da pobije pretpostavku da je državljanin te zemlje. U pojedinim slučajevima, možda je moguće dobiti informacije od vlasti koje su izdale dokument. Ako te informacije nije moguće dobiti ili ukoliko ih nije moguće dobiti u razumnom vremenskom roku, lice koje vodi postupak moraće da samostalno donese odluku o verodostojnosti tvrdnje podnosioca zahteva, uzimajući u obzir sve ostale elemente iskaza.

## (b) Izbeglice „sur place“

94. Uslov da neko mora da se nalazi izvan svoje zemlje da bi bio izbeglica ne znači da je morao da napusti svoju zemlju ilegalno ili čak ni da je morao da napusti svoju zemlju zbog osnovanog straha. Možda je odlučio da zatraži priznavanje izbegličkog statusa nakon što već određeno vreme proveo u inostranstvu. Lice koje nije bilo izbeglica u momentu kada je napustilo svoju zemlju, ali koje je naknadno postalo izbeglica, naziva se izbeglica „sur place“.

95. Lice postaje izbeglica „sur place“ kao posledica okolnosti koje su nastale u njegovoj zemlji porekla za vreme njegovog boravka u drugoj zemlji. Diplomate i drugi službenici koji rade u

---

11 U nekim zemljama, naročito u zemljama Latinske Amerike, uobičajena je praksa „diplomatskog azila“, odnosno pružanja utočišta beguncima od političkog progona u stranim ambasadama. Iako se za lice kojem je pruženo takvo utočište može smatrati da je izvan nadležnosti svoje zemlje, ono se ne nalazi izvan teritorije te zemlje. Prema tome, na njega se ne odnose odredbe Konvencije iz 1951. godine. Raniji izraz „ekstrateritorijalnost“ ambasada kasnije je zamenjen izrazom „nepovredivost“, koji je korišćen u Bečkoj konvenciji o diplomatskim odnosima iz 1961. godine.

inostranstvu, ratni zarobljenici, studenti, radnici migranti i drugi podneli su zahteve za izbeglički status tokom svog boravka u inostranstvu i na osnovu toga im je priznat izbeglički status.

96. Lice može da postane izbeglica „*sur place*“ zbog sopstvenog ponašanja, kao što je druženje sa već priznatim izbeglicama ili izražavanje određenih političkih stavova u zemlji boravka. To da li su te aktivnosti dovoljne da opravdaju osnovani strah od progona može se utvrditi samo pažljivim ispitivanjem svih okolnosti. Treba obratiti posebnu pažnju na to da li su te aktivnosti mogle da privuku pažnju vlasti u zemlji porekla i kako će ih te vlasti posmatrati.

## **(5) „i ne može, ili zbog takvog straha, ne želi da prihvati pravnu zaštitu te zemlje“**

97. Za razliku od izraza koji se koristi u tački (6) u nastavku, ovaj izraz odnosi se na lica koja poseduju državljanstvo. Bez obzira na to da li ne može ili ne želi da se stavi pod zaštitu svoje vlade, izbeglica je uvek lice koje ne uživa takvu zaštitu.

98. Činjenica da *ne može* da se stavi pod zaštitu svoje vlade podrazumeva okolnosti koje su van kontrole tog lica. Moguće je, na primer, da je proglašeno ratno stanje, da je u toku građanski rat ili nemiri velikih razmera, koji njegovoj zemlji državljanstva onemogućavaju da pruži zaštitu ili zbog kojih je takva zaštita neefikasna. Moguće je i da je podnosiocu zahteva uskraćena zaštita od strane njegove zemlje državljanstva. Takvo uskraćivanje zaštite može da potvrdi ili da pojača strah od progona koji odeća podnosilac zahteva i zaista može da predstavlja jedan od elemenata progona.

99. To šta sve tačno može da predstavlja uskraćivanje zaštite mora da se utvrdi se na osnovu okolnosti u konkretnom slučaju. Ukoliko izgleda da su podnosiocu zahteva uskraćene određene usluge (na primer, uskraćeno mu je izdavanje ili produženje važenja pasoša ili pravo ulaska na teritoriju njegove zemlje) koje se, po pravilu, pružaju njegovim sunarodnicima, to može da predstavlja uskraćivanje zaštite u skladu sa definicijom.

100. Pojam „*ne želi*“ odnosi se na izbeglice koje odbijaju da prihvate zaštitu vlade svoje zemlje državljanstva.<sup>12</sup> Taj pojam kvalifikovan je izrazom „zbog takvog straha“. Nečija želja da se stavi pod zaštitu svoje zemlje nespojiva je sa tvrdnjom da se nalazi izvan zemlje „zbog osnovanog straha od progona“. U svim slučajevima kada je zaštita od strane zemlje državljanstva dostupna i kada ne postoji razlog za odbijanje takve zaštite koji je utemeljen na osnovanom strahu, datum lica nije potrebna međunarodna zaštita i ono nije izbeglica.

## **(6) „odnosno lice bez državljanstva, koje se, usled takvih okolnosti, nalazi izvan zemlje poslednjeg prebivališta i ne može i/ili, zbog tog straha, ne želi da se vrati u tu zemlju“**

101. Navedeni izraz, koji se odnosi se izbeglice bez državljanstva, paralelan je sa prethodnim izrazom, koji se odnosi na izbeglice koje imaju državljanstvo. U slučaju izbeglica bez državljanstva, „zemlja državljanstva“ zamenjena je „zemljom poslednjeg prebivališta“, a izraz „ne želi da se stavi pod zaštitu“ zamenjen je rečima „ne želi da se vrati u tu zemlju“. U slučaju izbeglica bez državljanstva, pitanje „stavljanja pod zaštitu“ zemlje poslednjeg prebivališta, naravno, nije relevantno. Osim toga, nakon što lice bez državljanstva napusti zemlju poslednjeg prebivališta iz razloga navedenih u definiciji, ono obično u tu zemlju više ne može da se vrati.

102. Treba primetiti da nisu sva lica bez državljanstva izbeglice. Lica bez državljanstva moraju da se nalaze izvan zemlje poslednjeg prebivališta zbog razloga navedenih u definiciji. Ukoliko ti razlozi ne postoje, lice bez državljanstva nije izbeglica.

103. Ti razlozi moraju da se ispituju u odnosu na zemlju „poslednjeg prebivališta“ podnosioca zahteva, na koju se odnosi njegov navodni strah. Tu zemlju su autori Konvencije iz 1951. godine definisali su kao „zemlju u kojoj je boravio i u kojoj je bio žrtva progona ili strahuje da bi mogao da bude žrtva progona ukoliko se tamo bude vratio“.<sup>13</sup>

12 Dokument UN E/1618, str. 39.

13 *Loc. cit.*

104. Lice bez državljanstva može da ima više od jedne zemlje poslednjeg prebivališta i može da strahuje od progona u više zemalja. U definiciji ne postoji zahtev da mora da zadovolji kriterijume u odnosu na sve te zemlje.

105. Nakon što je licu bez državljanstva utvrđen status izbeglice u odnosu na „zemlju poslednjeg prebivališta“, buduće promene zemlje prebivališta neće uticati na njegov izbeglički status.

## (7) Dvojno ili višestruko državljanstvo

Član 1A(2), stav 2. Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine glasi:

U slučaju lica koje ima više od jednog državljanstva, izraz „njegova zemlja državljanstva“ odnosi se na sve zemlje čije državljanstvo to lice ima. Ne smatra se da lice nema zaštitu svoje zemlje državljanstva ukoliko se, bez opravdanog razloga utemeljenog na osnovanom strahu, nije stavilo pod i zaštitu jedne od zemalja čije državljanstvo ima.

106. Svrha te klauzule, koja je, u velikoj meri, razumljiva sama po sebi, jeste da se sva lica sa dvojnim ili višestrukim državljanstvom koja mogu da se stave pod zaštitu barem jedne od zemalja čiji su državljani izuzmu od priznavanja izbegličkog statusa. Kad god je dostupna, nacionalna zaštita ima prednost u odnosu na međunarodnu zaštitu.

107. U ispitivanju slučaja podnosioca zahteva koji ima dvojno ili višestruko državljanstvo, treba, međutim, napraviti razliku između posedovanja državljanstva u pravnom smislu i stvarne mogućnosti dobijanja zaštite predmetne zemlje. U nekim slučajevima, podnosilac zahteva ima državljanstvo zemlje u kojoj ne strahuje od progona, ali od tog državljanstva nema puno koristi jer mu na osnovu njega neće biti pružena zaštita koja se, po pravilu, pruža državljanima te zemlje. U takvim okolnostima, priznavanje izbegličkog statusa nije u suprotnosti s tim što to lice ima i drugo državljanstvo. Po pravilu, pre nego što može da se ustanovi da dato državljanstvo nije efikasno, mora da postoji zahtev za zaštitu i odbijanje pružanja zaštite. U slučaju da zaštita nije izričito odbijena, izostanak odgovora u razumnom vremenskom roku može se smatrati odbijanjem.

## (8) Teritorijalni obuhvat

108. U vreme izrade Konvencije iz 1951. godine, izvestan broj država nije želeo da preuzme obaveze čiji obim nije mogao da se predvideti. Ta želja dovela je do uvođenja već pomenutog vremenskog ograničenja zaključno sa 1951. godinom (stavovi 35. i 36. u prethodnom delu). Kao odgovor na želje nekih vlada, i u Konvenciji iz 1951. godine, pružena je mogućnost državama ugovornicama da ograniče obaveze preuzete u skladu sa Konvencijom u odnosu na lica koja su postale izbeglice usled događaja koji se dešavaju u Evropi.

109. U skladu sa tim, u članu 1B Konvencije iz 1951. godine stoji:

(1) U smislu ove konvencije, reči „događaji nastali pre 1. januara 1951. godine“ iz člana 1A znače ili (a) „događaji koju su nastali u Evropi pre 1. januara 1951. godine“, ili (b) „događaji koji su nastali u Evropi ili negde drugde pre 1. januara 1951. godine“; i svaka država, prilikom potpisivanja, ratifikacije ili pristupanja, dužna je da da izjavu kojom će se precizirati značenje koje pridaje tim rečima u pogledu obaveza koje preuzima na temelju ove konvencije.

2) Svaka država ugovornica koja je usvojila mogućnost (a) može u bilo kojem momentu da proširi svoje obaveze i usvoji mogućnost (b) u obaveštenju upućenim generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija.

110. U vreme pisanja ovog priručnika, samo devet država ugovornica Konvencije iz 1951. godine još uvek primenjuju mogućnost (a) „događaji nastali u Evropi“.<sup>14</sup> Iako izbeglice iz drugih delova sveta često dobijaju azil u nekim od tih zemalja, njima se, po pravilu, ne priznaje status izbeglice po osnovu Konvencije iz 1951. godine.

14 Videti Aneks IV.

# POGLAVLJE III - KLAUZULE O PRESTANKU

## A. OPŠTA PITANJA

111. Takozvane „klauzule o prestanku“ (član 1C, tačke 1-6) Konvencije iz 1951. godine sadrže uslove pod kojima izbeglici prestaje status. Zasnovane su na stavu da međunarodnu zaštitu ne treba odobravati u slučajevima kada ona više nije neophodna ili nije opravdana.

112. Nakon što je nekom utvrđen izbeglički status, taj status traje sve dok ta osoba ne potpadne pod uslove neke od klauzula o prestanku.<sup>15</sup> Tako strog pristup u pogledu utvrđivanja statusa izbeglice proistekao je iz potrebe da se izbeglici pruži određena sigurnost da njegov status neće stalno biti podložan reviziji u svetlu privremenih promena opšte situacije u njegovoj zemlji porekla, koje nisu fundamentalne prirode.

113. Član 1C Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine glasi:

Konvencija prestaje da se primenjuje na sva lica na koja se odnose odredbe odeljka A:

1. ako je [lice] dobrovoljno ponovo zatražilo zaštitu svoje zemlje državljanstva; ili
2. ako je [lice], nakon gubitka svog državljanstva, isto ponovo dobrovoljno primio; ili
3. ako je [lice] steklo novo državljanstvo i uživa zaštitu zemlje čije je državljanstvo steklo; ili
4. ako se [lice] dobrovoljno vratilo u zemlju koju je napustilo ili izvan koje je živelo iz straha od progona da bi se tu ponovo nastanilo; ili
5. ako [lice] ne može, nakon što su prestale okolnosti zbog kojih mu je priznat izbeglički status, i dalje da odbija zaštitu svoje zemlje državljanstva;

Podrazumevajući da se odredbe ovog stava ne primenjuju na izbeglicu o kojoj je reč u odeljku A(1) ovog člana, koja može da iznese uverljive razloge koji proizlaze iz ranijeg progona, zbog kojih odbija zaštitu svoje zemlje državljanstva;

1. ako se radi o licu bez državljanstva koje, nakon što su prestale okolnosti usled kojih mu je priznat izbeglički status, može da se vrati u zemlju poslednjeg prebivališta;

Podrazumevajući da se odredbe ovog stava ne primenjuju na izbeglicu o kojoj je reč u odeljku A(1) ovog člana, koja može da iznese uverljive razloge koji proizlaze iz ranijeg progona, zbog kojih odbija povratak u zemlju poslednjeg prebivališta.

114. Od šest klauzula o prestanku, prve četiri odnose se na promenu situacije izbeglice koju je prouzrokovala sama izbeglica, a to su:

1. dobrovoljno ponovno stavljanje pod državnu zaštitu;
2. dobrovoljno ponovno sticanje državljanstva;
3. sticanje novog državljanstva;
4. dobrovoljno ponovno nastanjivanje u zemlji u kojoj je lice strahovalo od progona.

115. Poslednje dve klauzule o prestanku (5. i 6.) temelje se na stavu da međunarodna zaštita nije više opravdana zbog promena koje su se desile u zemlji u kojoj je postojao strah od progona, jer su okolnosti zbog kojih je lice postalo izbeglica prestali da postoje.

116. Klauzule o prestanku su negativne prirode i taksativno su nabrojane. Shodno tome, treba ih tumačiti restriktivno i ne mogu se navoditi nikakvi razlozi kojima bi se opravdalo oduzimanje izbegličkog statusa. Nije potrebno isticati da ukoliko izbeglica, iz ma kojih razloga, više ne želi da se smatra izbeglicom – prestaje i potreba za daljim izbegličkim statusom i međunarodnom zaštitom.

<sup>15</sup> U nekim slučajevima, licu ne mora da bude oduzet izbeglički status, iako su razlozi za priznanje tog statusa očigledno prestali da važe. Videti i (5) i (6) (stavovi 135–139).

117. Član 1C ne odnosi se na poništavanje izbegličkog statusa. Moguće je, međutim, da se pojave okolnosti koje ukazuju da licu o kojem je reč nikada nije ni trebalo da bude priznat status izbeglice; na primer, ukoliko se naknadno utvrdi da je izbeglički status priznat na osnovu lažnog prikazivanja materijalnih činjenica ili da dato lice ima drugo državljanstvo, ili da je trebalo da bude primenjena neka od klauzula o isključenju da su bile poznate sve relevantne činjenice. U takvim slučajevima, odluka kojom se licu priznaje izbeglički status biće, po pravilu, poništena.

## **B. TUMAČENJE POJMOVA**

### **(1) Dobrovoljno ponovno stavljanje pod zaštitu države**

Član 1C (1) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. glasi:

Ako je [lice] dobrovoljno ponovo zatražilo zaštitu svoje zemlje državljanstva;

118. Navedena klauzula o prestanku odnosi se na izbeglice koje imaju državljanstvo i koje su ostale i žive izvan zemlje svog državljanstva. (Položaj izbeglice koja se zaista vratila u svoju zemlju državljanstva regulisan je četvrtom klauzulom o prestanku koja se odnosi na lice koje se „ponovo nastanilo“ u toj zemlji.) Izbeglici koja se dobrovoljno ponovo stavila pod državnu zaštitu više nije potrebna međunarodna zaštita. Izbeglica je time pokazala da su prestale okolnosti u kojima „ne može ili ne želi da se stavi pod zaštitu svoje zemlje državljanstva“.

119. Navedena klauzula o prestanku podrazumeva tri uslova:

(a) dobrovoljnost – izbeglica mora da deluje dobrovoljno;

(b) nameru – izbeglica mora da ima nameru da se ponovo stavi pod zaštitu svoje zemlje državljanstva;

(c) ponovno stavljanje pod zaštitu – izbeglica mora da stvarno i dobije zaštitu.

120. Ukoliko izbeglica nije delovala dobrovoljno, njen izbeglički status neće prestati. Ukoliko je licu dato uputstvo, na primer, od strane vlasti zemlje u kojoj se nalazi, da protiv svoje volje preduzme određenu radnju koja bi mogla da se protumači kao pristanak da se ponovo stavi pod zaštitu svoje zemlje državljanstva, kao što je, na primer, podnošenje zahteva za izdavanje nacionalnog pasoša u konzulatu, takvo lice neće izgubiti izbeglički status samo zato što je poslušalo takvo uputstvo. Lice može da bude prisiljeno da, sticajem okolnosti koje su van njegove kontrole, prihvati zaštitu svoje zemlje državljanstva. Na primer, može da bude prisiljeno da zatraži razvod braka u svojoj zemlji jer jedino takav razvod braka ima neophodnu međunarodnu važnost. Takva radnja ne može da se smatra „dobrovoljnim ponovnim stavljanjem pod zaštitu“ i to lice zbog toga neće biti lišeno izbegličkog statusa.

121. Prilikom utvrđivanja toga da li je izbeglički status izgubljen u takvim okolnostima, treba napraviti razliku između stvarnog ponovnog stavljanja pod zaštitu i privremenih i slučajnih kontakata sa vlastima zemlje državljanstva. Ukoliko izbeglica zatraži i dobije pasoš ili produženje važenja pasoša svoje zemlje, u nedostatku dokaza o suprotnom, smatraće se da izbeglica namerava da se stavi pod zaštitu svoje zemlje državljanstva. S druge strane, pribavljanje dokumenata od vlasti zemlje državljanstva, za koje bi lica koja nemaju to državljanstvo morala da, na isti način, podnesu zahtev – na primer, izvod iz matične knjige rođenih ili venčanih, ili za slične usluge – ne može se smatrati ponovnim stavljanjem pod zaštitu.

122. Izbeglica koja zatraži zaštitu od vlasti svoje zemlje državljanstva ponovo se stavlja pod zaštitu te zemlje tek onda kada njen zahtev zaista bude odobren. Najčešći slučaj „ponovnog stavljanja pod zaštitu“ je slučaj kada izbeglica želi da se vrati u svoju zemlju državljanstva. Lice neće izgubiti izbeglički status samo zbog podnošenja zahteva za repatrijaciju. S druge strane, dobijanje dozvole za ulazak u zemlju ili nacionalnog pasoša radi povratka u zemlju, u odsustvu

dokaza o suprotnom, predstavljajući uslove za prestanak izbegličkog statusa.<sup>16</sup> To, međutim, ne isključuje mogućnost pružanja pomoći povratniku – i od strane UNHCR-a – da mu se olakša povratak.

123. Izbeglica je mogla da dobrovoljno pribavi nacionalni pasoš, u nameri da se stavi pod zaštitu svoje zemlje porekla, ili da se vrati u svoju zemlju, za vreme dok je boravila u inostranstvu. Kao što je već rečeno, sticanjem tog dokumenta, izbeglici, po pravilu, prestaje izbeglički status. Ukoliko naknadno odustane od svoje namere, izbeglički status treba ponovo da se utvrđuje. Takvo lice moraće da objasni šta ga je navelo da promeni mišljenje i moraće da dokaže da nije došlo do bitne promene uslova na osnovu kojih mu je priznat izbeglički status.

124. Sticanje nacionalnog pasoša ili produženje važenja nacionalnog pasoša u određenim, izuzetnim okolnostima ne mora uvek da povlači i prestanak izbegličkog statusa (videti stav 120). To može da bude slučaj, na primer, ukoliko licu koje je steklo nacionalni pasoš nije dopušteno da se vrati u svoju zemlju porekla bez posebne dozvole.

125. U slučaju da izbeglica poseti svoju bivšu domovinu ne koristeći nacionalni pasoš već putnu ispravu izdatu od strane zemlje boravišta, neke države smatraju da se to lice time ponovo stavilo pod zaštitu svoje bivše domovine i da je time izgubilo izbeglički status na osnovu klauzule o prestanku. Međutim, u takvim slučajevima, treba odlučivati na osnovu merituma samog slučaja. Poseta starom ili bolesnom roditelju imaće drugačiji značaj za odnos izbeglice prema svojoj bivšoj domovini nego redovne posete toj zemlji sa namerom da tamo provede praznike ili uspostavi poslovne odnose.

## (2) Dobrovoljno ponovno sticanje državljanstva

Član 1C (2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine glasi:

Ako je [lice] nakon gubitka svog državljanstva, isto ponovo dobrovoljno steklo;

126. Ova klauzula slična je prethodnoj klauzuli. Primenjuje se na slučajeve u kojima je izbeglica, koja je izgubila državljanstvo zemlje u odnosu na koju je priznato da ima osnovan strah od progona, dobrovoljno ponovo stekla to državljanstvo.

127. Prema prethodnoj klauzuli (član 1C, (1)), lice koje ima državljanstvo gubi izbeglički status ukoliko se ponovo stavi pod zaštitu koja proističe iz tog državljanstva, dok na osnovu predmetne klauzule (član 1C, (2)), lice gubi izbeglički status ponovnim sticanjem državljanstva koje je prethodno izgubilo.<sup>17</sup>

128. Ponovno sticanje državljanstva mora da bude dobrovoljno. Dodeljivanje državljanstva na osnovu zakona ili dekretom ne podrazumeva dobrovoljno ponovno sticanje državljanstva, osim ako državljanstvo nije izričito ili prećutno prihvaćeno. Lice ne prestaje da bude izbeglica samo zato što je imalo mogućnost da ponovo stekne državljanstvo, ali to pravo nije i ostvarilo. Ukoliko se takvo prethodno državljanstvo dodeljuje zakonom, pri čemu postoji mogućnost odbijanja, smatraće se da je izbeglica dobrovoljno ponovno stekao državljanstvo, ukoliko je bio upoznat s tim da ima mogućnost odbijanja i nije iskoristio tu mogućnost; osim ukoliko može da se pozove na posebne razloge koji pokazuju da njegova stvarna namera nije bilo to da ponovo stekne svoje bivše državljanstvo.

16 To se odnosi samo na izbeglicu koja se još uvek nalazi izvan teritorije svoje zemlje. Treba imati na umu da se u četvrtoj klauzuli o prestanku navodi da će izbeglici prestati izbeglički status kada se dobrovoljno ponovo nastani u svojoj zemlji državljanstva ili poslednjeg prebivališta.

17 U većini slučajeva, izbeglica zadržava državljanstvo svoje domovine. To državljanstvo može da se izgubi pojedinačnim ili kolektivnim merama lišavanja državljanstva. Prema tome, činjenica da je lice izgubilo državljanstvo (nema državljanstvo) ne znači da će mu automatski biti priznat izbeglički status.



### (3) Sticanje novog državljanstva i zaštite

Član 1C (3) Konvencije iz 1951. godine glasi:

Ako je [lice] steklo novo državljanstvo i uživa zaštitu zemlje čije je državljanstvo steklo;

129. Kao i u slučaju ponovnog sticanja državljanstva, treća klauzula o prestanku proizlazi iz principa da lice koje uživa državnu zaštitu nema potrebu za međunarodnom zaštitom.

130. Državljanstvo koje izbeglica stiče najčešće je državljanstvo zemlje u kojoj boravi. Izbeglica koja živi u jednoj zemlji može, međutim, u određenim situacijama, da stekne državljanstvo druge zemlje. U takvim slučajevima, njen izbeglički status takođe prestaje, pod uslovom da novo državljanstvo podrazumeva i zaštitu te zemlje. Taj zahtev proizlazi iz izraza „i uživa zaštitu zemlje čije je državljanstvo stekla“.

131. Ukoliko lice prestane da bude izbeglica usled sticanja novog državljanstva, a zatim tvrdi da ima osnovani strah u zemlji novog državljanstva, nastaje potpuno nova situacija i njegov status mora da bude utvrđen u odnosu na njegovu novu zemlju državljanstva.

132. Ukoliko je izbeglički status prestao usled sticanja novog državljanstva, pa je to novo državljanstvo izgubljeno, izbeglički status može da bude obnovljen, u zavisnosti od okolnosti u kojima je novo državljanstvo izgubljeno.

### (4) Dobrovoljno ponovno nastanjivanje u zemlji u kojoj je postojao strah od progona

Član 1C (4) Konvencije iz 1951. godine glasi:

Ako se [lice] dobrovoljno vratilo s namerom da se ponovo nastanili u zemlji koju je napustilo ili izvan koje je živelo zbog straha od progona;

133. Četvrta klauzula o prestanku primenjuje se kako na izbeglice koje imaju državljanstvo, tako i na izbeglice bez državljanstva. Odnosi se na izbeglice koje, nakon što su se vratile u zemlju svog porekla ili prethodnog prebivališta, nisu izgubile svoj izbeglički status na osnovu prve ili druge klauzule o prestanku dok su još boravile u zemlji izbeglišta.

134. Klauzula se poziva na „dobrovoljno ponovno nastanjivanje“. To treba shvatiti kao povratak u zemlju državljanstva ili poslednjeg prebivališta sa namerom trajnog ostanka. Privremena poseta izbeglice svojoj bivšoj domovini, bez pasoša, ali na primer sa putnim ispravama izdatim u zemlji trenutnog boravka, ne predstavlja „ponovno nastanjivanje“ i neće dovesti do gubitka izbegličkog statusa po osnovu te klauzule.<sup>18</sup>

### (5) Državljeni čiji su razlozi zbog kojih su postali izbeglice prestali da važe

Član 1C (5) Konvencije iz 1951. godine glasi:

Lice ne može, nakon što su okolnosti usled kojih mu je priznat izbeglički status prestale da važe, i dalje odbijati zaštitu svoje zemlje državljanstva;

Pod uslovom da se taj stav ne odnosi na izbeglicu o kojoj je reč odeljku A (1) ovog člana koja može da iznese uverljive razloge utemeljene na ranijem progonu zbog kojih odbija zaštitu svoje zemlje državljanstva;

135. „Okolnosti“ se odnose na fundamentalne promene u zemlji, za koje može da se pretpostavi da su eliminisale osnov koji je bio uzrok straha od progona. Promene činjenica na

<sup>18</sup> Videti stav 125. u prethodnom delu.



kojima je utemeljen strah pojedine izbeglice koje nisu fundamentalne prirode i koje su možda i prolazne nisu dovoljne za primenu ovog člana. U principu, izbeglički status ne bi trebalo da se podvrgava čestom preispitivanju jer bi to moglo da naruši osećaj sigurnosti kod izbeglica koji međunarodna zaštita treba da obezbedi.

136. Drugi stav ove klauzule odnosi se na izuzetak od primene odredbe o prestanku iz prvog stava. Drugi stav odnosi se na posebnu situaciju u kojoj je lice moglo da bude izloženo veoma ozbiljnom ranijem progonu, pa zbog toga neće izgubiti izbeglički status čak i ako je u zemlji porekla došlo do fundamentalnih promena. Pozivanje na član 1A (1) ukazuje na to da se taj izuzetak odnosi na „statutarne izbeglice“. U vreme kada je pisana Konvencija iz 1951. godine, većina izbeglica bile su „statutarne izbeglice“. Ovaj izuzetak, međutim, odražava opšti humanitarni princip koji može da se primeni i na druge (nestatarne) izbeglice. Često se ističe da se od lica koja su bila žrtve, ili čiji članovi porodice su bili žrtve, posebno okrutnih oblika progona ne može očekivati da se vrate u svoju domovinu. I pored toga što je u toj zemlji možda došlo do promene režima, ta promena ne mora uvek da podrazumeva i promenu stavova stanovništva, niti promenu stanja svesti same izbeglice, imajući u vidu ono što je preživela u prošlosti.

## **(6) Lica bez državljanstva čiji su razlozi zbog kojih su postali izbeglice prestali da važe**

Član 1C (6) Konvencije iz 1951. godine glasi:

Kada se radi o licu koje nema državljanstvo i koje, nakon što su prestale okolnosti na osnovu kojih mu je priznat izbeglički status, može da se u vrati u zemlju poslednjeg prebivališta;

Pod uslovom da se taj stav ne primenjuje na izbeglice o kojima je reč u odeljku A(1) ovog člana koje mogu da iznesu uverljive razloge za odbijanje povratka u zemlju poslednjeg prebivališta, koji su utemeljeni na ranijem progonu.

137. Šesta i poslednja klauzula o prestanku paralelna je sa petom klauzulom o prestanku, koja se odnosi na lica sa državljanstvom. Ova klauzula odnosi se isključivo na lica bez državljanstva koja mogu da se vrate u zemlju poslednjeg prebivališta.

138. „Okolnosti“ treba tumačiti na isti način kao i u petoj klauzuli o prestanku.

139. Treba istaći da, osim promenjenih okolnosti u zemlji poslednjeg prebivališta, lice o kojem je reč mora da bude *u mogućnosti* da se vrati u tu zemlju. U slučaju lica bez državljanstva, to nije uvek moguće.

# POGLAVLJE IV - KLAUZULE O ISKLJUČENJU

## A. OPŠTA PITANJA

140. Odeljci D, E i F člana 1. Konvencije iz 1951. godine sadrže odredbe kojima se iz statusa izbeglice isključuju lica koja inače ispunjavaju uslove iz člana 1 A. Ta lica spadaju u tri grupe. Prvu grupu (član 1 D) čine lica koja već dobijaju pomoć od Ujedinjenih nacija ili koja se već nalaze pod zaštitom Ujedinjenih nacija; druga grupa (član 1 E) odnosi se na lica za koja se smatra da nemaju potrebu za međunarodnom zaštitom; a u trećoj grupi (član 1 F) su kategorije lica za koja se smatra da ne zavređuju međunarodnu zaštitu.

141. Činjenice koje povlače primenu klauzula o isključenju se, po pravilu, otkrivaju u toku postupka utvrđivanja izbegličkog statusa. Može se, međutim, dogoditi i da se te činjenice otkriju tek nakon što je licu priznat izbeglički status. U takvim slučajevima, klauzula o isključenju dovode do poništenja prvobitno donesene odluke.

## B. TUMAČENJE POJMOVA

### (1) Lica koja već uživaju pomoć ili zaštitu Ujedinjenih nacija

Član 1 D Konvencije iz 1951. godine glasi:

Konvencija ne odnosi se na lica koja sada uživaju zaštitu ili pomoć nekog organa ili agencije Ujedinjenih nacija, osim Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice.

Ukoliko ta zaštita ili pomoć prestane iz ma kog razloga, a da sudbina tih lica nije definitivno rešena u skladu sa odgovarajućim rezolucijama koje je usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija, ta lica *ipso facto* imaju pravo da koriste režim predviđen ovom konvencijom.

142. Isključenje u okviru ove klauzule odnosi se na sva lica koje uživaju zaštitu ili pomoć od strane tela ili agencija Ujedinjenih nacija, ne uključujući UNHCR. Takvu zaštitu ili pomoć u ranijem periodu pružala je nekadašnja Agencija Ujedinjenih nacija za obnovu Koreje (UNKRA), a trenutno je pruža Agencija Ujedinjenih nacija za pomoć palestinskim izbeglicama na Bliskom istoku (UNRWA). Slične situacije moguće su i u budućnosti.

143. Što se tiče palestinskih izbeglica, treba istaći da je agencija UNRWA aktivna samo u nekim područjima na Bliskom istoku, i da se zaštita i pomoć pružaju samo u tim područjima. Shodno tome, palestinska izbeglica koja se nalazi izvan tih područja ne uživa navedenu pomoć i može da se uzme u razmatranje u skladu sa kriterijumima za uključenje navedenim u Konvenciji iz 1951. godine. Po pravilu, dovoljno je da se utvrdi da okolnosti zbog kojih je datom licu prvobitno pružena zaštita ili pomoć od strane agencije UNRWA još uvek traju, da lice nije prestalo da bude izbeglica u skladu sa jednom od klauzula o prestanku, kao i da nije isključeno od primene Konvencije u skladu sa jednom od klauzula o isključenju.

### (2) Lica za koja se smatra da nemaju potrebu za međunarodnom zaštitom

Član 1 E Konvencije 1951. godine glasi:

Konvencija se ne primenjuje na lice za koje nadležne vlasti zemlje u kojoj je to lice izabralo svoje mesto boravka smatraju da ima prava i dužnosti vezane za posedovanje državljanstva te zemlje.

144. Navedena odredba odnosi se na lica kojima bi inače mogao da se prizna izbeglički status, ali koja je prihvatila zemlja u kojoj im je priznat najveći deo prava koja se, po pravilu, priznaju

državljanima te zemlje, osim formalnog državljanstva. (Ta lica se često nazivaju i „nacionalne izbeglice“.) Zemlja koja ih je prihvatila neretko je zemlja čije stanovništvo je istog etničkog porekla kao i ta lica.<sup>19</sup>

145. Precizna definicija „prava i dužnosti“ koja bi predstavljala razlog za isključenje na osnovu te klauzule ne postoji. Ipak, može se reći da do isključenja dolazi ukoliko je status lica u velikoj meri izjednačen sa statusom državljanina te zemlje. Posebno, lice mora da bude u potpunosti zaštićeno od deportacije ili proterivanja, jednako kao i državljanini.

146. Klauzula se odnosi na lice kojem je „odobren boravak“ u datoj zemlji. To podrazumeva trajni boravak, a ne samo posetu. Klauzula o isključenju ne primenjuje se na lica koja borave izvan svoje zemlje i ne uživaju njenu diplomatsku zaštitu.

### (3) Lica za koja se smatra da ne zavređuju međunarodnu zaštitu

Član 1 F Konvencije iz 1951. godine glasi:

Odredbe ove konvencije ne primenjuju se na lica za koje postoje ozbiljni razlozi da se smatra:

- (a) da je počinilo zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovečnosti, u smislu međunarodnih instrumenata koji su doneseni radi definisanja tih zločina;
- (b) da je počinilo težak nepolitički zločin izvan zemlje azila pre nego što je u nju primljeno kao izbeglica;
- (c) da je krivo za dela koja su u suprotnosti sa ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija.

147. Predratni međunarodni instrumenti, kojima su definisane različite kategorije izbeglica, nisu sadržavali odredbe o isključenju kriminalaca. Odmah nakon Drugog svetskog rata, prvi put su definisane posebne odredbe kojima su iz velike grupe izbeglica, koje su do tada primale pomoć, isključivana lica za koja se smatralo da ne zavređuju međunarodnu zaštitu.

148. U vreme pisanja Konvencije, uspomena na suđenja ratnim zločincima je još uvek bila sveža, pa je postojao dogovor između država da ratnim zločincima ne treba pružati zaštitu. Države su takođe želele da zločincima koji bi predstavljali opasnost za sigurnost i javni red onemogućće pristup na svoju teritoriju.

149. Za odlučivanje o primeni klauzula o isključenju nadležna je država ugovornica na čijoj teritoriji podnosioc zahteva traži priznavanje izbegličkog statusa. Za primenu tih klauzula, dovoljno je utvrditi da „postoje ozbiljni razlozi da se veruje“ da je počinjeno jedno od opisanih dela. Formalni dokaz o ranijem krivičnom gonjenju nije potreban. Međutim, imajući u vidu ozbiljne posledice isključenja, te klauzule moraju da se tumače restriktivno.

#### (a) Ratni i drugi zločini

(a) da je lice počinilo zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovečnosti, u smislu međunarodnih instrumenata koji su doneseni radi definisanja tih zločina.

150. Spominjući zločine protiv mira, ratne zločine ili zločine protiv čovečnosti, Konvencija uopšteno upućuje na „međunarodne instrumente koji su doneseni u cilju definisanja tih zločina“. Od kraja Drugog svetskog rata do danas, usvojen je veliki broj takvih instrumenata. Svi oni definišu to šta predstavlja „zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovečnosti“. Najpotpunija definicija sadržana je u Londonskom sporazumu o međunarodnom vojnom sudu iz 1945. godine, odnosno Londonskoj povelji. Definicije sadržane u Londonskoj povelji i spisak drugih relevantnih instrumenata dati su u Aneksima V i VI.

<sup>19</sup> U razradi ove klauzule o isključenju, autori Konvencije imali su pre svega u vidu izbeglice nemačkog porekla kojima su po dolasku u Saveznu Republiku Nemačku priznata prava i obaveze koje imaju nemački državljanini.

## (b) Opšta krivična dela

(b) da je lice počinilo teško nepolitičko krivično delo izvan zemlje azila pre nego što je u nju primljeno kao izbeglica.

151. Cilj navedene klauzule o isključenju je zaštita društva u zemlji azila od opasnosti prijema izbeglice koja je počinila teško krivično delo. Ta klauzula treba da osigura i pravednost prema izbeglicama koje su počinile lakše krivično delo (ili dela) ili politički delikt.

152. Pri utvrđivanju toga da li je određeno krivično delo političke prirode ili ne, treba obratiti pažnju, prvenstveno, na karakter i svrhu krivičnog dela, odnosno da li je zaista počinjeno iz političkih motiva ili iz ličnih interesa. Takođe, trebalo bi da postoji uska i neposredna uzročno-posledična veza između počinjenog dela i njegove navodne političke svrhe i cilja. Politički element bi, pri tom, trebalo da ima prednost nad elementom običnog prestupa. To nije slučaj ako su počinjena dela u očiglednoj nesrazmeri sa njihovim navodnim ciljem. Takođe, teže je prihvatiti tvrdnju o političkoj prirodi prestupa ukoliko isti sadrži elemente okrutnosti.

153. Osnov za isključenje je isključivo krivično delo koje je podnosilac zahteva počinio, ili za koje se pretpostavlja da ga je počinio, „izvan zemlje azila, pre nego što je u nju primljen kao izbeglica“. To će, po pravilu, biti zemlja porekla, iako može da se radi i o nekoj drugoj zemlji, osim o zemlji u kojoj je to lice podnelo zahtev za priznavanje izbegličkog statusa.

154. Protiv izbeglice koja je počinila teško krivično delo u zemlji azila vodi se redovan zakonski postupak. U ekstremnim slučajevima, član 33, stav 2, Konvencije dozvoljava proterivanje izbeglice ili njeno vraćanje u zemlju porekla ukoliko, nakon što je osuđen pravosnažnom presudom za „posebno teško“ krivično delo, predstavlja opasnost po društvo u zemlji azila.

155. Teško je definisati šta predstavlja „teško“ nepolitičko krivično delo u smislu navedene klauzule o isključenju, posebno zbog toga što pojam „krivično delo“ ima različita značenja u različitim pravnim sistemima. U nekim zemljama, izraz „krivično delo“ označava samo ozbiljne povrede zakona. U drugima zemljama, pak, može da obuhvata sve od obične krađe do ubistva. Međutim, u ovom kontekstu, „teško“ krivično delo predstavlja krivično delo ubistva ili delo za koje je propisana teška kazna. Manje ozbiljni prekršaji za koje su zaprećene blaže kazne nisu osnov za isključenje prema članu 1F (b), čak i onda kada se tehnički nazivaju „krivično delo“ i podležu krivičnom zakonu predmetne zemlje.

156. U primeni navedene klauzule o isključenju, potrebno je, takođe, da se ustanovi ravnoteža između prirode prestupa za koji se pretpostavlja da ga je počinio podnosilac zahteva i stepena progona od kojeg strahuje. Ukoliko lice o kojem je reč osnovano strahuje od veoma teškog progona kojim bi bili ugroženi njegov život ili sloboda, krivično delo mora da bude izrazito teško da bi mogla da se primeni klauzula o isključenju. Ukoliko progon od kojeg to lice strahuje nije toliko težak, mora da se utvrdi priroda krivičnog dela ili krivičnih dela za koje se pretpostavlja da su počinjeni, da bi moglo da se ustanovi da li je podnosilac zahteva begunac od pravde ili izbeglica u pravom smislu te reči.

157. Prilikom ocenjivanja prirode krivičnog dela za koje se pretpostavlja da je počinjeno, treba uzeti u obzir sve relevantne faktore, uključujući i eventualne olakšavajuće okolnosti. Takođe, treba razmotriti i eventualne otežavajuće okolnosti, na primer, činjenicu da podnosilac zahteva možda već ima krivični dosije. Činjenica da je podnosilac zahteva koji je osuđen za ozbiljno nepolitičko krivično delo već odslužio kaznu ili da je pomilovan, odnosno amnestiran, je, takođe, relevantna. U slučaju pomilovanja ili amnestije, postoji pretpostavka da klauzula o isključenju više nije primenljiva, osim ukoliko se utvrdi da podnosilac zahteva i dalje ima sklonost ka kriminalu.

158. Razmatranja kao što su ona iz prethodnih stavova primenjivaće se u slučajevima kada je krivično delo – u najširem smislu tog pojma – počinjeno kao način bekstva ili tokom bekstva iz zemlje u kojoj je lice strahovalo od progona. Ta krivična dela mogu se kretati u rasponu od krađe prevoznog sredstva neophodnog za bekstvo, pa sve do ugrožavanja ili oduzimanja života neđužnih ljudi. Dok za potrebe predmetne klauzule o isključenju može da se previdi činjenica

da je izbeglica, ne našavši drugi način za bekstvo, nezakonito prešao granicu u ukradenom vozilu – u slučaju kada je lice otelo avion po pretnjom oružjem ili upotrebom nasilja prisililo posadu aviona da promeni pravac da bi sleteli u njegovu željenu zemlju azila, biće mnogo teže doneti odluku.

159. Što se tiče otmice aviona, postavlja se pitanje da li to predstavlja ozbiljno nepolitičko krivično delo u smislu klauzule o isključenju ako je počinjeno s ciljem da se izbegne progon. Vlade su više puta u okviru Ujedinjenih nacija razmatrale nezakonitu otmicu aviona, i usvojile su više međunarodnih konvencija koje se odnose na taj problem. Ni u jednom od tih instrumenata ne pominju se izbeglice. Međutim, u jednom od izveštaja koji je prethodio donošenju jedne rezolucije o tom pitanju navodi se da „usvajanje nacrtu Rezolucije ne može da bude na štetu nijednog međunarodnog prava ili obaveze država proisteklih iz instrumenata koji se odnose na status izbeglica i lica bez državljanstva“. U drugom izveštaju se navodi da „usvajanje nacrtu Rezolucije ne sme da bude na štetu nijednog međunarodnog prava ili obaveze država u vezi sa azilom”.<sup>20</sup>

160. Različite konvencije usvojene u tom kontekstu<sup>21</sup> uglavnom regulišu način postupanja prema počiniocima tih dela. Države ugovornice mogu ili da takve osobe izruče ili da same sprovedu krivični postupak za delo počinjeno na njihovoj teritoriji, što podrazumeva pružanje azila.

161. Shodno tome, s obzirom da postoji mogućnost pružanja azila, u odlučivanju o mogućem priznavanju izbegličkog statusa na osnovu Konvencije iz 1951. godine, moraće da se uzmu u obzir težina progona od kojeg prekršilac eventualno strahuje, kao i to u kojoj meri je taj strah osnovan. Pitanje isključenja podnosioca zahteva koji je oteo avion na osnovu člana 1F (b), treba, takođe, pažljivo ispitati u svakom pojedinom slučaju.

#### **(c) „Dela koja su u suprotnosti sa ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija“**

(c) da je lice krivo za dela koja su u suprotnosti sa ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija.

162. Navedena klauzula o isključenju, koja je prilično uopštena, preklapa se sa klauzulom o isključenju iz člana 1F (a) jer je očigledno da zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovečnosti predstavlja ujedno i delo koje je u suprotnosti sa ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija. Iako se u članu 1F (c) ne uvodi nijedan novi element, njegova svrha je da, u najširem obimu, obuhvati sva dela koja su u suprotnosti sa ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija koja možda nisu u potpunosti obuhvaćena dvema prethodnim klauzulama o isključenju. Ukoliko se tumači u vezi sa dve prethodne klauzule o isključenju, treba pretpostaviti, iako to nije izričito navedeno, da dela obuhvaćena tom klauzulom moraju, takođe, da budu kriminalne prirode.

163. Ciljevi i načela Ujedinjenih nacija utvrđeni su u Preambuli i u članovima 1. i 2. Povelje Ujedinjenih nacija. Tu su nabrojana osnovna načela kojima bi trebalo da se rukovode članice Ujedinjenih nacija, kako u međusobnim odnosima, tako i u odnosima prema međunarodnoj zajednici u celini. Na osnovu toga, može da se zaključi da pojedinac, da bi uopšte mogao da počinji delo koje je u suprotnosti s tim načelima, mora ili da bude na vlasti u zemlji članici ili da bude instrument vlasti u kršenju tih načela. Međutim, gotovo da nisu zabeleženi presedani u pogledu primene te klauzule, koju zbog njene izrazite uopštenosti treba primenjivati s oprezom.

20 Izveštaji Šestog komiteta Rezolucija 2645 (XXV) Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, dokument A/8716 i 2551 (XXIV) dokument UN A/7845 (Reports of the Sixth Committee on General Assembly resolutions 2645 (XXV). United Nations document A/8716, and 2551 (XXIV), United Nations document A/7845).

21 Konvencija o prestupima i drugim delima počinjenim u avionu, Tokio, 14. septembar 1963, Konvencija o suzbijanju nezakonite otmice aviona, Hag, 16. decembar 1970, Konvencija o suzbijanju nezakonitih dela protiv civilne avijacije, Montreal, 23. septembar 1971.

# POGLAVLJE V - POSEBNI SLUČAJEVI

## A. RATNE IZBEGLICE

164. Lica prisiljena da napuste svoju zemlju porekla zbog međunarodnih ili nacionalnih oružanih sukoba, po pravilu, ne smatraju se izbeglicama na osnovu Konvencije iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine.<sup>22</sup> Takva lica, međutim, imaju pravo na zaštitu u skladu sa drugim međunarodnim instrumentima, na primer Ženevskom konvencijom o zaštiti žrtava rata iz 1949. godine i pratećim Protokolom iz 1977. godine uz Ženevsku konvenciju o zaštiti žrtava međunarodnih oružanih sukoba iz 1949. godine.<sup>23</sup>

165. Međutim, neprijateljska invazija ili okupacija čitave zemlje ili jednog dela zemlje može da bude uzrok i u nekim situacijama jeste uzrok progona iz jednog ili više razloga nabrojanih u Konvenciji iz 1951. godine. U takvim slučajevima, izbeglički status zavisi od toga da li podnosilac zahteva može da dokaže da ima „osnovani strah od progona“ na okupiranom području, kao i od toga da li može da dobije zaštitu od svoje vlade ili snaga zaštite čija je dužnost da štite interese njegove zemlje za vreme oružanog sukoba, kao i da li takva zaštita može da se smatra efikasnom.

166. Zaštita može da bude nedostupna u slučaju da su prekinuti diplomatski odnosi između zemlje prijema podnosioca zahteva i njegove zemlje porekla. Ako je vlada zemlje porekla i sama u egzilu, postavlja se pitanje efikasnosti zaštite koju je ona sposobna da pruži. Zbog toga, svaki slučaj treba da se razmatra na osnovu merituma samog slučaja, kako sa stanovišta osnovanosti straha od progona, tako i sa stanovišta dostupnosti efikasne zaštite od strane vlade zemlje porekla.

## B. DEZERTERI I LICA KOJA IZBEGAVAJU VOJNU OBAVEZU

167. U zemljama u kojima postoji obavezna vojna služba, neispunjavanje te obaveze često je kažnjivo zakonom. Osim toga, bez obzira na to da li je vojna služba obavezna ili ne, dezerterstvo se uvek smatra krivičnim delom. Kazne mogu da se razlikuju u različitim zemljama i, po pravilu, ne smatraju se progonom. Strah od krivičnog gonjenja i kažnjavanja za dezerterstvo ili izbegavanje vojne obaveze, sam po sebi, ne predstavlja osnovan strah od progona prema definiciji. S druge strane, dezerterstvo ili izbegavanje vojne obaveze ne isključuje automatski takvo lice od priznavanja izbegličkog statusa i takvo lice može da bude izbeglica, pored toga što je dezertter ili što izbegava vojnu obavezu.

168. Lice, očigledno, nije izbeglica ukoliko je jedini razlog za dezertiranje ili izbegavanje vojne obaveze obojnost prema vojnoj službi ili strah od borbe. Takvo lice, međutim, može da bude izbeglica ukoliko je dezerterstvo ili izbegavanje vojne obaveze samo jedan od motiva za napuštanje njegove zemlje ili ostajanje van njegove zemlje, ili ako takvo lice i inače ima razloga za strah od progona u okviru značenja definicije.

169. Dezertter ili lice koje izbegava vojnu obavezu može da se smatra izbeglicom ukoliko može da se dokaže da mu pretili nesrazmerno stroga kazna za vojni prekršaj, i to po osnovu njegove rasne pripadnosti, veroispovesti, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili njegovih političkih uverenja. Isto to bi važilo i u slučaju da može da se dokaže da lice ima osnovani strah od progona koji će prevazilaziti kaznu zbog dezertterstva, koji je utemeljen na navedenim razlozima.

170. Međutim, u nekim slučajevima, izbegavanje vojne obaveze može da bude jedini osnov za podnošenje zahteva za izbeglički status, na primer, ako lice može da dokaže da bi služenje vojne obaveze zahtevalo od njega da učestvuje u vojnim akcijama koje su u suprotnosti sa

22 Što se tiče Afrike, međutim, videti definiciju u članu I (2) Konvencije Organizacije afričkog jedinstva koja se odnosi na određene aspekte problema izbeglica u Africi (OAU Convention concerning the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa), citirana u stavu 22. u prethodnom delu.

23 Videti Aneks VI, tačke 6. i 7.

njegovim političkim, verskim ili moralnim uverenjima, odnosno da ima opravdane razloge za prigovor savesti.

171. Nije svako uverenje, iako je možda autentično, dovoljan razlog za traženje izbegličkog statusa nakon dezertiranja ili izbegavanja vojne obaveze. Nije dovoljno to što se lice ne slaže sa svojom vladom u pogledu političke opravdanosti određene vojne akcije. Međutim, ukoliko je vrsta vojne akcije, sa kojom lice ne želi da bude dovedeno u vezu, zabranjena od strane međunarodne zajednice, budući da je u suprotnosti sa osnovnim pravilima ljudskog ponašanja, u svetlu drugih uslova iz definicije, kazna za dezertstva ili izbegavanje vojne obaveze može, samo po sebi, da se smatra progonom.

172. Odbijanje vojne službe može da bude utemeljeno i na verskim uverenjima. Ako podnosilac zahteva može da dokaže da su njegova verska uverenja iskrena i da ih vlasti njegove zemlje nisu uzele u obzir kada su mu nametnule vojnu obavezu, to lice ima osnov za podnošenje zahteva za izbeglički status. Takav zahtev moraće, naravno, da bude potkrepljen dodatnim dokazima da su podnosilac zahteva ili njegova porodica imali i drugih problema zbog svojih verskih uverenja.

173. Pitanje da li prigovor savesti na vojnu službu može da se smatra opravdanim osnovom za zahtev za priznavanje statusa izbeglice treba, takođe, posmatrati u svetlu novijih događaja na tom planu. Sve veći broj država uvodi zakonske ili administrativne propise na osnovu kojih se lica koja mogu da navedu verodostojne razloge za prigovor savesti izuzimaju iz vojne službe, bilo u potpunosti ili pod uslovom služenja alternativne službe (na primer, civilne službe). Usvajanje takvih zakonskih ili administrativnih propisa je, takođe, bilo deo preporuka međunarodnih agencija.<sup>24</sup> U svetlu takvih događaja, države ugovornice imaju slobodu da odobre izbeglički status licima koja se protive vojnoj službi zbog verodostojnog prigovora savesti.

174. Verodostojnost političkih, verskih ili moralnih uverenja ili prigovora savesti zbog kojih se lice protivi služenju vojne obaveze mora, svakako, da se ustanovi na osnovu detaljnog ispitivanja ličnosti i porekla tog lica. Činjenica da je lice možda iskazivalo svoja uverenja i pre nego što je dobilo vojni poziv, ili da je i ranije imalo problema sa vlastima zbog svojih uverenja, je relevantan faktor. Verodostojnost nećijih uverenja može da dokaže i to da li je lice o kojem je reč bilo regrutovano da služi vojnu obavezu ili je pak dobrovoljno stupilo u vojsku.

## **C. LICA KOJA SU PRIBEGLA SILI ILI KOJA SU POČINILA AKT NASILJA**

175. Lica koja su pribegla sili ili koja su počinila akt nasilja često podnose zahteve za priznavanje izbegličkog statusa. Ti postupci su često povezani ili se za njih smatra da su povezani sa političkim delovanjem ili političkim uverenjima. Takvo političko delovanje i politička uverenja mogu da budu rezultat individualnih inicijativa, ili pak mogu da budu počinjeni u okviru organizovanih grupa. Takve grupe mogu da budu tajne grupe ili pak političke, odnosno vojne, organizacije koje su službeno priznate ili čije aktivnosti su široko prihvaćene.<sup>25</sup> Treba uzeti u obzir i činjenicu da upotreba sile predstavlja jedan aspekt očuvanja reda i da može – po definiciji – da bude zakonito upotrebljena od strane policijskih i vojnih snaga u izvršenju njihovih zadataka.

176. Zahtev za priznavanje izbegličkog statusa koji je podnelo lice koje je (ili za koje se pretpostavlja da je) upotrebito silu ili počinilo nasilje ma koje prirode i u ma kojim okolnostima, mora pre svega – kao i svi drugi zahtevi – da bude razmotren sa stanovišta primene klauzula o uključanju iz Konvencije iz 1951. godine (stavovi 32–110. u prethodnom delu).

177. Ukoliko se utvrdi da podnosilac zahteva ispunjava kriterijume iz klauzula o uključanju, može se postaviti pitanje da li podnosilac zahteva, s obzirom na dela koja je počinio, a koja uključuju upotrebu sile ili nasilja, potpada pod neku od klauzula o isključenju. Klauzule o isklju-

24 Uporediti sa Preporukom 816 (1977) o pravu na prigovora savesti osobama koje podležu vojnoj obavezi (Recommendation 816 (1977) on the Right of Conscientious Objection to Military Service), usvojenoj na Parlamentarnoj skupštini Saveta Evrope, na 29. redovnom zasedanju (2-13. oktobar 1977. godine).

25 Generalna skupština Ujedinjenih nacija priznala je izvestan broj oslobodilačkih pokreta koji često imaju i vojno krilo. Druge oslobodilačke pokrete priznao je samo mali broj vlada, a neke pokrete niko nije zvanično priznao.

čenju, koje su sadržane u članu 1F (tačke a–c) Konvencije iz 1951. godine, već su bile predmet razmatranja (stavovi 147–163. u prethodnom delu).

178. Prvobitni cilj klauzule o isključenju iz člana 1F (a) bilo je da se iz priznavanja izbegličkog statusa isključe sva ona lica za koja postoje ozbiljni razlozi da se veruje da su počinili „zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovečnosti“ u svojstvu službenog lica. Međutim, ta klauzula o isključenju odnosi se i na lica koja su počinila navedene zločine kao pripadnici različitih nevladinih grupa, bilo službeno priznatih, tajnih ili samozvanih.

179. Klauzula o isključenju iz člana 1F (b), koja se odnosi na „teška nepolitička krivična dela“, po pravilu, nije relevantna za slučajeve upotrebe sile ili za dela nasilja koja su počinila službena lica. O tumačenju te klauzule već je bilo reči. Klauzula o isključenju iz člana 1F (c) je, takođe, već bila predmet razmatranja. Kao što je već rečeno, zbog njenog uopštenog karaktera, trebalo bi je primenjivati s oprezom.

180. Treba imati u vidu da bi, zbog prirode i ozbiljnih posledica primene klauzula o isključenju na lica koje strahuje od progona, te klauzule trebalo primenjivati restriktivno.



## POGLAVLJE VI - PRINCIP JEDINSTVA PORODICE

181. Još od Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, u kojoj je definisano da je „porodica prirodna i osnovna jedinica društva koja ima pravo na zaštitu od strane društva i države“, većina međunarodnih instrumenata u oblasti ljudskih prava sadrže slične odredbe o očuvanju jedinstva porodice.

182. Završni akt Konferencije koja je usvojila Konvenciju o statusu izbeglica iz 1951. godine glasi:

Preporučuje vladama da preduzmu potrebne mere za zaštitu porodice izbeglice, a pogotovu:

(1) da bi se osiguralo očuvanje jedinstva porodice izbeglice, naročito u slučaju kad glava porodice ispunjava potrebne uslove za prijem u određenu zemlju,

(2) da bi se obezbedila zaštita maloletnih izbeglica, naročito dece bez pratnje i devojaka, sa posebnim osvrtom na starateljstvo i usvajanje.<sup>26</sup>

183. U definiciji pojma izbeglica u Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine nije sadržan princip jedinstva porodice. Međutim, navedenu preporuku iz Završnog akta Konferencije poštuju većina država, bez obzira na to da li su ugovornice Konvencije iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine ili ne.

184. U skladu sa principom jedinstva porodice, ukoliko glava porodice ispunjava kriterijume za sticanje izbegličkog statusa, članovima njegove porodice će, takođe, biti priznat izbeglički status. Međutim, očigledno je da članu porodice neće biti priznat formalni izbeglički status ako je taj status nespojiv sa njegovim ličnim pravnim statusom. Shodno tome, izdržavani član porodice izbeglice može da bude državljanin zemlje azila ili neke druge zemlje i može da uživa zaštitu te zemlje. Priznavanje izbegličkog statusa u takvim okolnostima ne bi bilo primereno.

185. Što se tiče članova porodice na koje može da se primeni princip jedinstva porodice, osnovni zahtev uključuje bračnog druga i maloletnu decu. U praksi, u obzir se uzimaju i drugi članovi porodice, kao što su ostareli roditelji izbeglice, ukoliko žive u istom domaćinstvu. S druge strane, ukoliko glava porodice nije izbeglica, ništa ne sprečava druge izdržavane članove porodice da, ukoliko imaju sopstvene razloge, podnesu zahtev za priznavanje izbegličkog statusa u skladu sa Konvencijom iz 1951. godine ili Protokolom iz 1967. godine. Drugim rečima, princip jedinstva porodice ide uvek u korist članova porodice i nikada na njihovu štetu.

186. Princip jedinstva porodice ne primenjuje se samo u slučajevima kada svi članovi porodice istovremeno postaju izbeglice. On se jednako primenjuje u svim slučajevima u kojima je jedinstvo porodice privremeno narušeno usled izbeglišta jednog ili više članova porodice.

187. Ukoliko je jedinstvo porodice narušeno razvodom braka, razdvajanjem ili smrću, izdržavani članovi porodice kojima je priznat izbeglički status na osnovu principa jedinstva porodice zadržavaju taj status osim ako ne potpadaju pod neku od klauzula o prestanku; ili ukoliko žele da zadrže izbeglički status samo zato što im pruža određene lične pogodnosti; ili ukoliko oni sami više ne žele da budu smatrani izbeglicama.

188. Izdržavanom članu izbegličke porodice koji potpada pod uslove neke od klauzula o isključenju neće biti priznat izbeglički status.

# DRUGI DEO

## POSTUPAK UTVRĐIVANJA IZBEGLIČKOG STATUSA

### A. OPŠTA PITANJA

189. Konvencijom iz 1951. godine i Protokolom iz 1967. godine definisano je, kao što je već rečeno, ko sve može da se smatra izbeglicom u smislu tih instrumenata. Da bi se državama ugovornicama Konvencije i Protokola omogućilo da primenjuju odredbe iz tih instrumenata, izbeglice, očigledno, treba prvo identifikovati. Takva identifikacija, odnosno utvrđivanje izbegličkog statusa, iako je pomenuta u Konvenciji iz 1951. godine (član 9) – nije posebno regulisana. Tačnije, u Konvenciji se ne navodi koju vrstu postupka utvrđivanja izbegličkog statusa treba usvojiti. Shodno tome, državama ugovornicama prepušteno je da izaberu postupak za koji smatraju da je najprikladniji, imajući u vidu postojeću ustavnu i administrativnu strukturu.

190. Treba imati u vidu da se podnosilac zahteva za izbeglički status, po pravilu, nalazi u veoma ranjivom položaju. On se nalazi u nepoznatoj sredini i može da ima ozbiljne, tehničke i psihološke probleme prilikom iznošenja svog slučaja vlastima strane zemlje, često na stranom jeziku. Prema tome, njegov zahtev treba da razmatraju stručna lica koja poseduju neophodno znanje i iskustvo, kao i razumevanje u pogledu posebnih teškoća i potreba podnosioca, u okviru posebno ustanovljenog postupka.

191. S obzirom na to da taj problem nije precizno regulisan u Konvenciji iz 1951. godine, postupci koje su usvojile države ugovornice Konvencije iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine značajno se razlikuju. U izvesnom broju zemalja, izbeglički status utvrđuje se na osnovu formalnih postupaka koji su ustanovljeni za tu svrhu. U drugim zemljama, pitanje izbegličkog statusa posmatra se u okviru opštih postupaka prijema stranih državljana. U ostalim zemljama izbeglički status utvrđuje se neformalnim postupcima ili na *ad hoc* osnovi, u konkretnim situacijama, kao što je izdavanje putnih isprava.

192. U svetlu te situacije i male verovatnoće da će zemlje koje su obavezane Konvencijom iz 1951. godine i Protokolom iz 1967. godine ustanoviti identične postupke, Izvršni komitet Programa Visokog komesarijata, na svojoj 28. sednici, održanoj u oktobru 1977. godine, predložio je da postupci moraju da ispunjavaju određene osnovne zahteve. Navedeni *osnovni zahtevi* koji odražavaju specifičnu situaciju podnosioca zahteva za priznavanje izbegličkog statusa, o čemu je bilo reči u prethodnom delu, i koji treba da osiguraju da podnosiocu zahteva budu pružene određene osnovne garancije, su sledeći:

(i) Nadležni službenik (na primer, službenik imigracione službe ili granične policije) kojem se podnosilac zahteva obrati na granici ili na teritoriji države ugovornice mora da ima jasna uputstva o postupanju u slučajevima koji ulaze u delokrug relevantnih međunarodnih instrumenata. On treba da ima obavezu da postupa u skladu sa principom zabrane proterivanja (*non-refoulement*) i da takve slučajeve uputi višem organu vlasti.

(ii) Podnosilac zahteva mora da dobije jasna uputstva o postupku koji mora da se poštuje.

(iii) Treba da postoji jasno određeno telo – gde god je to moguće, jedno centralno telo – zaduženo za ispitivanje zahteva za priznavanje izbegličkog statusa i za donošenje prvostepene odluke.

(iv) Podnosiocu zahteva treba obezbediti neophodna sredstva, uključujući usluge stručnog prevodioca, da bi mogao da iznese svoj slučaj nadležnom organu. Podnosiocima zahteva treba dati i mogućnost da kontaktiraju predstavnika UNHCR-a. O takvoj mogućnosti ih treba pravovremeno obavestiti.

(v) Ukoliko podnosiocu zahteva bude priznat izbeglički status, treba ga obavestiti o tome i izdati mu dokumente kojima se potvrđuje izbeglički status.

(vi) Ukoliko mu izbeglički status ne bude priznat, podnosiocu zahteva treba dati odgovarajući vremenski rok da uloži žalbu na tu odluku, bilo istom ili nekom drugom administrativnom ili sudskom

organu, u zavisnosti od postojećeg sistema.

(vii) Podnosiocu zahteva treba da bude omogućeno da ostane u zemlji dok nadležni organ – pomenut u stavu (iii) – ne odluči po njegovom prvobitnom zahtevu, osim ukoliko je taj organ ustanovio da je njegov zahtev očigledno neosnovan. Takođe, treba da mu bude dozvoljeno da ostane u zemlji dok se ne odluči po osnovu žalbe koju je podneo višem administrativnom ili sudskom organu.<sup>27</sup>

193. Izvršni komitet izrazio je i nadu da će sve države ugovornice Konvencije iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine koje to do sada nisu učinile, preduzeti odgovarajuće korake na usvajanju postupaka utvrđivanja izbegličkog statusa u skorijoj budućnosti i da će prihvatiti učešće UNHCR-a u tim postupcima u odgovarajućoj ulozi.

194. Utvrđivanje izbegličkog statusa usko povezano sa pitanjem azila i prijema na teritoriju zemlje jeste u interesu UNHCR-a, sa stanovišta vršenja njegove uloge u obezbeđenju međunarodne zaštite izbeglica. U nekim zemljama, UNHCR učestvuje na različite načine u postupcima utvrđivanja izbegličkog statusa. To učešće zasniva se na članu 35. Konvencije iz 1951. godine i članu II Protokola iz 1967. godine, kojima je predviđena saradnja država ugovornica i UNHCR-a.

## **B. UTVRĐIVANJE ČINJENICA**

### **(1) Principi i metode**

195. Sam podnosilac zahteva mora lično da izloži relevantne činjenice u svom slučaju. Nakon toga, lice koje vodi postupak utvrđivanja statusa (ispitivač) procenjuje valjanost dokaza i verodostojnost iskaza podnosioca zahteva.

196. Opšti pravni princip je da teret dokaza leži na podnosiocu zahteva. Međutim, podnosilac zahteva, često, ne može da potkrepi svoje tvrdnje materijalnim ili drugim dokazima i slučajevi u kojima je podnosilac zahteva u stanju da pruži dokaze o svojim tvrdnjama su pre izuzetak, nego pravilo. U najvećem broju slučajeva, lice koje beži od progona nosi sa sobom samo ono najosnovnije i jako često nema ni lične isprave. Prema tome, iako teret dokaza, u principu, leži na podnosiocu zahteva, za utvrđivanje i procenu svih relevantnih činjenica odgovorni su jednako i podnosilac zahteva i lice koje vodi postupak. Nesumnjivo, u nekim slučajevima, lice koje vodi postupak treba da upotrebi sva sredstva koja ima na raspolaganju da pribavi neophodne dokaze koji treba da potkrepe opravdanost zahteva. Čak i takvo samostalno istraživanje, međutim, ne mora uvek da bude uspešno, a moguće je i da postoje izjave koje nisu podložne dokazivanju. U tim slučajevima, ukoliko se čini da su navodi podnosioca zahteva verodostojni i ukoliko ne postoje opravdani razlozi da se veruje za suprotno, treba mu verovati.

197. Prema tome, u svetlu teškoća koje su svojstvene za specifičnu situaciju u kojoj se nalazi podnosilac zahteva za priznavanje izbegličkog statusa, ne treba previše kruto insistirati na dokazivanju njegovih navoda. Međutim, mogućnost da neki od navoda ostanu nedokazani ne znači da navode koji nisu potkrepljeni dokazima uvek treba prihvatiti kao istinite, ukoliko su u suprotnosti sa opštim iskazom podnosioca zahteva.

198. Lice koje, zbog svojih iskustava, strahuje od vlasti u sopstvenoj zemlji može još uvek da oseća strah u odnosu na bilo koju vlast. Prema tome, takvo lice može da ima strah da govori otvoreno i da potpuno i precizno izloži svoj slučaj.

199. Iako, po pravilu, slučaj podnosioca zahteva može da se rasvetli u toku prvog intervjua, moguće je da će licu koje vodi postupak biti potreban još koji intervju da bi se razjasnile očigledne nejasnoće i da bi se razrešile eventualne kontradikcije ili da bi se našlo objašnjenje za eventualne greške ili prikrivanje materijalnih činjenica. Lažne izjave, same po sebi, ne predstavljaju osnov za odbijanje izbegličkog statusa i dužnost lica koje vodi postupak je da takve izjave proceni u svetlu svih okolnosti u datom slučaju.

27 Zvanične beleške sa Generalne skupštine, 32. zasedanje, Dodatak br. 12 (A/32/12/Add.1).

200. Detaljna analiza različitih metoda za utvrđivanje činjenica ne ulazi u okvir ovog priručnika. Međutim, možemo pomenuti da se osnovne informacije često daju na samom početku, ispunjavanjem standardnog upitnika. Takve osnovne informacije obično licu koje vodi postupak nisu dovoljne da na osnovu njih donese odluku i potrebno je obaviti jedan ili više intervjua. Lice koje vodi postupak mora da zadobije poverenje podnosioca zahteva da bi moglo da mu pomogne da izloži svoj slučaj i u potpunosti objasni svoje stavove i osećanja. Za stvaranje takve atmosfere poverenja izuzetno je važno da se iskaz podnosioca zahteva bude poverljiv i da on o tome bude obavešten.

201. Proces prikupljanja činjenica, vrlo često, neće biti završen sve dok se ne utvrdi široki spektar okolnosti. Ukoliko se pojedinačni incidenti razmatraju van konteksta, to može da navede na pogrešne zaključke. U obzir moraju da se uzmu kumulativne posledice onoga što je podnosilac zahteva doživeo. U slučajevima u kojima se nijedan događaj ne izdvaja posebno od ostalih događaja, ponekad i najmanji incident može da predstavlja „poslednju kap“; i iako nijedan od pojedinačnih incidenata, sam po sebi, možda nije dovoljan, svi incidenti iz iskaza podnosioca zahteva, ukoliko se posmatraju zajedno, mogu da čine njegov strah „osnovanim“ (videti stav 53).

202. S obzirom da će, na osnovu zaključka lica koje vodi postupak o činjenicama u slučaju i njegovih ličnih utisaka o podnosiocu zahteva, biti doneta odluka koja će uticati na živote ljudi, on mora da primenjuje kriterijume u duhu pravičnosti i razumevanja i, naravno, ne sme da dozvoli da na njegov sud utiče njegov lični stav da podnosilac verovatno „ne zaslužuje“ status izbeglice.

## **(2) U nedostatku dokaza, odlučuje se u korist podnosioca zahteva**

203. Nakon što je podnosilac zahteva učinio sve što je u njegovoj moći da potkrepi svoj slučaj, moguće je da za neke od njegovih izjava da još uvek nema dovoljno dokaza. Kao što je već objašnjeno (stav 196), malo je verovatno da će izbeglica „dokazati“ sve aspekte svog slučaja i, zaista, ukoliko bi se to zahtevalo, većina izbeglica ne bi imala priznat status. Prema tome, često je neophodno da se, u nedostatku dokaza o suprotnom, odluči u korist podnosioca zahteva.

204. Međutim, u nedostatku dokaza o suprotnom, odlučuje se u korist podnosioca zahteva tek nakon što se prikupe i provere svi raspoloživi dokazi i pod uslovom lica koje vodi postupak nema sumnje u pogledu opšte verodostojnosti podnosioca zahteva. Izjave podnosioca zahteva moraju da budu koherentne i uverljive i ne smeju da budu u suprotnosti sa opštepoznatim činjenicama.

## **(3) Rezime**

205. Postupak provere i procene činjenica može se, prema tome, rezimirati na sledeći način:

(a) Podnosilac zahteva treba da:

(i) Govori istinu i da koliko je god moguće pomogne licu koje vodi postupak u utvrđivanju činjenica u slučaju.

(ii) Učini napor da potkrepi svoje izjave svim raspoloživim dokazima, kao i da odgovarajuće objašnjenje zašto nisu dostupni dokazi. Ukoliko je neophodno, mora da se potruži da obezbedi dodatne dokaze.

(iii) Pruži sve relevantne i što je moguće detaljnije informacije u vezi sa sobom i svojim prethodnim iskustvima, kako bi lice koje vodi postupak moglo da utvrdi relevantne činjenice. Od podnosioca zahteva treba tražiti da dosledno objasni sve razloge navedene u zahtevu za priznavanje izbegličkog statusa i on treba da odgovori na sva postavljena pitanja.

(b) Lice koje vodi postupak treba da:

(i) Osigura da podnosilac zahteva iznese svoj slučaj što potpunije i da iznese sve raspoložive dokaze.

(ii) Proceni verodostojnosti podnosioca zahteva i dokaze (ukoliko se ukaže potreba da odluči u korist podnosioca, u odsustvu dokaza o suprotnom), da bi ustanovio objektivne i subjektivne elemente slučaja.

(iii) Poveže te elemente sa relevantnim kriterijumima iz Konvencije iz 1951. godine, da bi došao do ispravnog zaključka u pogledu izbegličkog statusa podnosioca zahteva.

## **C. SLUČAJEVI U KOJIMA JE UTVRĐIVANJE ČINJENICA POSEBNO PROBLEMATIČNO**

### **(1) Mentalno poremećena lica**

206. Do sada smo videli da se pri utvrđivanju izbegličkog statusa mora utvrditi kako subjektivni element straha, tako i objektivni element osnovanosti tog straha.

207. Čest je slučaj da se lice koje vodi postupak suočava sa podnosiocem zahteva koji je mentalno ili emocionalno poremećen, što otežava ispitivanje njegovog slučaja. Mentalno poremećena osoba može, međutim, dobiti izbeglički status i iako, zbog toga, njen zahtev neće biti zanemaren, u takvim slučajevima moraju se primeniti drugačije tehnike ispitivanja.

208. U takvim slučajevima, lice koje vodi postupak treba da, kad god je to moguće, pribavi stručno medicinsko mišljenje. Medicinski izveštaj treba da pruži podatke o prirodi i stepenu mentalne bolesti podnosioca zahteva i treba da sadrži procenu njegove sposobnosti da ispuni zahteve koji se normalno postavljaju pred podnosioca zahteva prilikom iznošenja slučaja (videti stav 205(a) u prethodnom delu). Dalji pristup lica koji vodi postupak zavisice od zaključaka iz medicinskog izveštaja.

209. Taj pristup zavisice od stepena poremećaja podnosioca zahteva i, u tom pogledu, nije moguće ustanoviti kruta pravila. Priroda i stepen „straha“ podnosioca zahteva, takođe, moraju da se uzmu u obzir, budući da je određeni stepen mentalne poremećenosti često prisutan kod osoba koje su bile izložene ozbiljnom progonu. Ukoliko postoje indikacije da navodni strah podnosioca zahteva nije zasnovan na stvarnom doživljaju, ili da se radi o preuveličanom strahu, moguće je da će u donošenju odluke veći naglasak morati da se stavi na objektivne okolnosti slučaja, nego na izjave samog podnosioca zahteva.

210. U svakom slučaju, biće neophodno da se olakša teret dokaza koji obično leži na podnosiocu zahteva i da se podaci koji ne mogu da se jednostavno dobiju od njega potraže drugde, na primer od prijatelja, rodbine i drugih lica koja su bliska podnosiocu zahteva, ili od njegovog staratelja, ukoliko je imenovan. Takođe, moguće je da će određeni zaključci morati da se done su na osnovu propratnih okolnosti. Ukoliko, na primer, podnosilac zahteva pripada ili se nalazi u društvu određene grupe izbeglica, pretpostavka je da su iste vere i da ispunjava iste uslove za priznavanje statusa kao i oni.

211. Prilikom ispitivanja njegovog zahteva, moguće je da subjektivnom elementi „straha“ neće moći da se da ona važnost koja mu se obično daje, budući da u takvim slučajevima može da bude manje pouzdan, i da je potrebno staviti veći naglasak na objektivnu situaciju.

212. U skladu sa svim što je navedeno, ispitivanje zahteva mentalno poremećene osobe moraće, po pravilu, da bude detaljnije nego u „normalnim“ slučajevima i zahtevaće detaljnije ispitivanje prošlosti i porekla podnosioca zahteva, pri čemu treba da se koriste svi dostupni vanjski izvori informacija.

### **(2) Maloletnici bez pratnje**

213. Konvencija iz 1951. godine ne sadrži posebne odredbe o statusu maloletnih lica. Ista definicija izbeglice primenjuje se na sva lica bez obzira na starosnu dob. Ukoliko treba da se utvrdi

izbeglički status maloletnika, može se pojaviti problem u vezi sa primenom kriterijuma „osnovanog straha“. Ukoliko je dete u pratnji jednog (ili oba) roditelja, ili drugog odraslog člana porodice koji traži izbeglički status, izbeglički status maloletnika utvrđivaće se u skladu sa principom jedinstva porodice (stavovi 181–188. u prethodnom tekstu).

214. Pitanje da li maloletno lice bez pratnje ispunjava uslove za priznavanje izbegličkog statusa, u prvom redu, mora da se utvrđuje u skladu sa stepenom njegovog mentalnog razvoja i u skladu sa njegovom zrelošću. U slučaju dece, po pravilu, treba koristiti usluge stručnjaka za dečiju psihologiju. Detetu, a u ovom slučaju i adolescentu, koje po zakonu nije samostalno, treba, ukoliko je potrebno, da se imenuje staratelj čiji bi zadatak bio da učini sve da se donese odluka koja je u najboljem interesu maloletnika. U odsustvu roditelja ili zakonitog staratelja, vlasti imaju zadatak da osiguraju da interes deteta koje je podnelo zahtev za priznavanje izbegličkog statusa bude u potpunosti zaštićen.

215. U slučaju kada maloletno lice nije više dete već adolescent, lakše je utvrditi izbeglički status, kao i u slučaju punoletne osobe, iako će to, i u ovom slučaju, zavisiti od stvarnog stepena zrelosti adolescenta. Može se pretpostaviti, u nedostatku suprotnih indikacija, da je lice staro šesnaest godina i više dovoljno zrelo da može da oseća osnovani strah od progona. Za maloletna lica mlađa od šesnaest godina starosti, po pravilu, može da se pretpostavi da nisu dovoljno zrela. Ona mogu da osećaju strah i imaju sopstvenu volju, ali to možda nema isti značaj kao u slučaju punoletnog lica.

216. Međutim, treba naglasiti da su to samo opšte smernice i da mentalna zrelost maloletnog lica, po pravilu, mora da se utvrdi u svetlu njegovog ličnog, porodičnog i kulturnog porekla.

217. U slučaju da maloletno lice nije dostiglo odgovarajući stepen mentalne zrelosti da može da oseti osnovani strah od progona kao odrasla osoba, moguće je da će biti potrebno da se obrati više pažnje na objektivne okolnosti slučaja. Prema tome, ukoliko je maloletno lice bez pratnje u društvu grupe izbeglica, to može, zavisno od okolnosti u konkretnom slučaju, da ukazuje na činjenicu da je i taj maloletnik takođe izbeglica.

218. Treba uzeti u obzir i okolnosti u kojima se nalaze roditelji i ostali članovi porodice maloletnika, uključujući njihovu situaciju u zemlji porekla maloletnika. Ukoliko postoji razlog da se veruje da roditelji, zbog osnovanog straha od progona, žele da im dete bude izvan zemlje njegovog porekla, može da se pretpostavi da i samo dete ima takav strah.

219. Ukoliko nije moguće utvrditi volju roditelja, odnosno ukoliko je njihova volja pod znakom sumnje ili u suprotnosti sa voljom deteta, lice koje vodi postupak moraće da utvrdi osnovanost maloletnikovog straha na osnovu svih okolnosti u slučaju, u saradnji sa stručnjacima koji mu pomažu, pri čemu može da postoji potreba za liberalnom primenom principa odlučivanja u korist podnosioca zahteva u nedostatku dokaza o suprotnom.

## ZAKLJUČAK

220. Ovaj priručnik predstavlja pokušaj da se definišu smernice koje su se, na osnovu iskustva UNHCR-a, pokazale korisnim u utvrđivanju izbegličkog statusa po osnovu Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i pratećeg Protokola iz 1967. godine. Posebna pažnja posvećena je definicijama pojma „izbeglica“ u ta dva instrumenta, kao i različitim problemima koji se javljaju u vezi sa tumačenjem tih definicija. Želja je bila i da se pokaže kako te definicije mogu da se primene na konkretne slučajeve i, samim tim, da se skrene pažnja na različite proceduralne probleme koji se javljaju u postupku utvrđivanja statusa izbeglice.

221. UNHCR je svestan nedostataka priručnika ovog tipa, imajući u vidu da nije moguće obuhvatiti sve situacije u kojima može da se nađe podnosilac zahteva za priznavanje statusa izbeglice. Takvih situacija ima mnogo i one zavise od nesagledivog broja različitih uslova u zemljama porekla i ličnih karakteristika svakog pojedinog podnosioca zahteva.

222. Objašnjenja koja su ovde data ukazuju na to da utvrđivanje izbegličkog statusa nikako ne može da predstavlja mehanički ili rutinski postupak. Naprotiv, taj postupak zahteva specijalizovano znanje, obučenosť i iskustvo i, što je najvažnije, razumevanje konkretne situacije u kojoj se podnosilac zahteva nalazi, kao i ljudskog faktora koji treba uzeti u obzir.

223. U okviru navedenih ograničenja, nadamo se da će ovaj priručnik pružiti odgovarajuće smernice onima koji u svom svakodnevnom radu treba da utvrđuju izbeglički status.

# ANEKSI

## ANEKS I

### IZVOD IZ ZAVRŠNOG AKTA KONFERENCIJE OPUNOMOĆENIKA UJEDINJENIH NACIJA O STATUSU IZBEGLICA I LICA BEZ DRŽAVLJANSTVA (APATRIDA)<sup>28</sup>

#### IV

Konferencija je jednoglasno usvojila sledeće pre poruke:

##### A.

„KONFERENCIJA,

*smatrajući* da je izdavanje i priznavanje putnih isprava neophodno da bi se olakšalo kretanje izbeglica, a naročito njihovo preseljenje u treće zemlje,

*apeluje* na vlade ugovornice Međuvladinog sporazuma o izbegličkim putnim ispravama, potpisanog u Londonu 15. oktobra 1946. godine, ili vlade koje priznaju putne isprave izdate u skladu sa Sporazumom, da i dalje izdaju ili priznaju takve putne isprave i da izdaju takve isprave izbeglicama prema definiciji tog izraza iz člana 1. Konvencije o statusu izbeglica, ili da priznaju putne isprave koje su tako izdate tim licima, dok ne preuzmu obaveze iz člana 28. pomenute konvencije.”

##### B.

„KONFERENCIJA,

*smatrajući* da je jedinstvo porodice, prirodne i osnovne jedinice društva, osnovno pravo izbeglice, i da je to jedinstvo stalno ugroženo, i

*konstatujući* sa zadovoljstvom da su, prema službenom komentaru *ad hoc* Komiteta za apatridiju i srodne probleme, prava data izbeglici proširena i na članove njegove porodice,

*preporučuje* vladama da preduzmu potrebne mere za zaštitu porodice izbeglice, a pogotovu:

(1) da bi se osiguralo očuvanje jedinstva porodice izbeglice, naročito u slučaju kad glava porodice ispunjava potrebne uslove za prijem u određenu zemlju,

(2) da bi se obezbedila zaštita maloletnih izbeglica, naročito dece bez pratnje i devojaka, sa posebnim osvrtom na starateljstvo i usvajanje.”

---

28 Ujedinjene nacije, edicija Ugovori (Treaty Series), tom 189, str. 37.



C.

„KONFERENCIJA,

*smatrajući* da je izbeglicama potrebna, u moralnoj, pravnoj i materijalnoj oblasti, pomoć odgovarajućih socijalnih službi, naročito pomoć odgovarajućih nevladinih organizacija,

*preporučuje* vladama i međuvladinim telima da olakšaju, podstiču i pomažu napore organizacija koje su propisno kvalifikovane za to.”

D.

„KONFERENCIJA,

*smatrajući* da mnogi ljudi još uvek napuštaju svoje zemlje porekla zbog progona i da ta lica imaju pravo na posebnu zaštitu zbog svog položaja,

*preporučuje* vladama da nastave da primaju izbeglice na svoju teritoriju i da zajedno deluju u istinskom duhu međunarodne saradnje, kako bi te izbeglice mogle da nađu azil i mogućnost preseljenja u treće zemlje.”

E.

„KONFERENCIJA,

*izražava* nadu da će Konvencija o statusu izbeglica, mimo svog ugovornog značaja, imati i vrednost primera i da će se sve države rukovoditi njome da, u meri u kojoj je to moguće, prema licima koja se nalaze na njihovoj teritoriji kao izbeglice, a koja ne bi bila obuhvaćena odredbama Konvencije, postupaju na način koji je predviđen u toj konvenciji.”

# ANEKS II

## KONVENCIJA O STATUSU IZBEGLICA IZ 1951. GODINE<sup>29</sup>

### PREAMBULA

#### VISOKE STRANE UGOVORNICE,

*smatrajući* da su Povelja Ujedinjenih nacija i Opšta deklaracija o pravima čoveka, koju je 10. decembra 1948. godine odobrila Generalna skupština, potvrdile princip da ljudska bića, bez razlike, treba da uživaju prava čoveka i osnovne slobode;

*smatrajući* da je Organizacija Ujedinjenih nacija u više mahova pokazala brižno staranje koje pokazuje za izbeglice i da je nastojala da ovim obezbedi najšire moguće uživanje prava čoveka i osnovnih sloboda;

*smatrajući* da je poželjno da se raniji međunarodni sporazumi o statusu izbeglica revidiraju i kodifikuju i da se, putem novog sporazuma, proširi primena tih instrumenata i zaštita koju oni predstavljaju za izbeglice;

*smatrajući* da iz davanja prava na azil mogu nastati izuzetno teške obaveze za neke zemlje i da zadovoljavajuće rešenje problema čiju je međunarodnu važnost i karakter priznala Organizacija Ujedinjenih nacija ne bi moglo, pod tom pretpostavkom, da se postigne bez međunarodne solidarnosti;

izražavajući želju da sve države, koje priznaju socijalni i humanitarni karakter problema izbeglica, učine što je u njihovoj moći da bi se izbeglo da taj problem postane razlog zategnutosti među državama;

*uzimajući na znanje* da visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice ima za zadatak da se stara o primeni međunarodnih konvencija koje obezbeđuju zaštitu izbeglica, i uviđajući da će stvarna koordinacija mera preduzetih za rešenje tog problema zavisiti od saradnje država sa visokim komesarom,

*sporazumele su se o sledećem:*

### GLAVA I - OPŠTE ODREDBE

#### Član 1.

##### Definicija izraza „izbeglica“

A. U smislu ove konvencije, izraz „izbeglica“ primenjuje se i na svako lice:

(1) koje se smatralo kao izbeglo lice shodno aranžmanima od 12. maja 1926. i 30. juna 1928. godine, ili shodno konvencijama od 28. oktobra 1933. i od 10. februara 1938. godine i Protokolu od 14. septembra 1939. godine, ili pak shodno Ustavu međunarodne organizacije za izbeglice.

Odluke o nepodesnosti koje je donela Međunarodna organizacija za izbeglice za vreme trajanja njenog mandata ne sprečavaju da se svojstvo izbeglice priznaje licima koja ispunjavaju uslove predviđene u paragrafu 2. ovog odeljka;

---

<sup>29</sup> Ujedinjene nacije, edicija Ugovori (Treaty Series), tom 189, str. 137.

(2) koje se, usled događaja nastalih pre 1. januara 1951. godine i bojeći se opravdano da će biti progonjeno zbog svoje rasne pripadnosti, veroispovesti, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili svojih političkih uverenja, nađe izvan zemlje čije državljanstvo ima i koje ne želi ili, zbog toga straha, neće da traži zaštitu te zemlje; ili koje, ako nema državljanstvo, a nalazi se izvan zemlje u kojoj je imalo prebivalište usled takvih događaja, ne može ili, zbog straha, ne želi da se u nju vrati.

U slučaju kad se radi o licu koje ima više od jednog državljanstva, izraz „zemlje čije državljanstvo ima“ odnosi se na svaku zemlju čije državljanstvo to lice ima. Neće se smatrati da je lišeno zaštite zemlje čije državljanstvo ima, svako lice koje, bez opravdanog razloga utemeljenog na osnovanom strahu, nije tražilo zaštitu jedne od zemalja čije državljanstvo ono ima.

**B. (1).** U smislu ove konvencije, reči „događaji nastali pre 1. januara 1951. godine“ koje se nalaze u članu 1, odeljak A, mogu se razumeti kao

(a) „događaji nastali pre 1. januara 1951. godine u Evropi“; ili

(b) „događaji nastali pre 1. januara 1951. godine u Evropi ili drugde“; i svaka država će, prilikom potpisivanja, ratifikacije ili pristupanja, dati izjavu kojom će precizirati značaj koji daje tom izrazu u pogledu obaveza koje uzima na sebe na osnovu ove konvencije.

(2) Svaka država ugovornica koja je usvojila obrazac (a) može u svako doba proširiti svoje obaveze usvajajući obrazac (b) notifikacijom upućenom generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija.

**C.** Ova konvencija će, u dole navedenim slučajevima, prestati da se primenjuje na svako lice na koje se odnose odredbe gornjeg odeljka A:

(1) ako je ono dobrovoljno ponovo tražilo zaštitu zemlje čije državljanstvo ono ima; ili

(2) ako je, pošto je izgubilo državljanstvo te zemlje, ono ponovo dobrovoljno primilo; ili

(3) ako je steklo novo državljanstvo i uživa zaštitu zemlje čije je državljanstvo steklo; ili

(4) ako se dobrovoljno vratilo da bi se nastanilo u zemlju koju je napustilo ili izvan koje je živelo iz straha da će biti progonjeno; ili

(5) ako, pošto su okolnosti usled kojih je ono bilo priznato za izbeglicu prestale da postoje, ono ne može i dalje da odbija tražiti zaštitu zemlje čije državljanstvo ima;

podrazumevajući, međutim, da se odredbe ovoga paragrafa ne primenjuju na svaku izbeglicu o kojoj je reč u paragrafu 1. odeljka A ovoga člana koja može, radi odbijanja traženja zaštite zemlje čije državljanstvo ima, navesti uverljive razloge o ranijem progonu;

(6) kad se radi o licu koje nema državljanstvo, ako je, pošto su okolnosti usled kojih je ono bilo priznato za izbeglicu prestale da postoje, ono u stanju da se vrati u zemlju u kojoj je imalo prebivalište;

podrazumevajući, međutim, da se odredbe ovoga paragrafa ne primenjuju na svaku izbeglicu o kojoj je reč u paragrafu 1. odeljka A ovog člana koja može, da bi odbila da se vrati u zemlju u kojoj je imao prebivalište, da navede uverljive razloge o ranijem progonu.

**D.** Ova konvencija se neće primenjivati na lica koja sada uživaju zaštitu ili pomoć nekog organizma ili ustanove Ujedinjenih nacija osim visokog komesara Ujedinjenih nacija za izbeglice.

Kad ta zaštita ili pomoć bude prestala iz ma kog razloga, a da sudbina tih lica nije definitivno rešena, shodno rezolucijama o tome koje je usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija, ta lica *ipso facto* mogu da korist režim ove konvencije.

**E.** Ova konvencija ne primenjuje se na lica za koje nadležne vlasti zemlje u kojoj je to lice izabralo svoje mesto boravka smatraju da ima prava i dužnosti vezane za posedovanje državljanstva te zemlje.

F. Odredbe ove konvencije ne primenjuje se na lica za koja postoje ozbiljni razlozi da se smatra:

(a) da su počinila zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovečanstva, u smislu međunarodnih instrumenata koji su izrađeni za predviđene odredbe o tim zločinima;

(b) da su počinila težak zločin prema međunarodnom pravu izvan zemlje koja ih je prihvatila pre nego što su u nju primljeni kao izbeglice;

(c) da su kriva za postupke koji su u suprotnosti sa ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija.

## Član 2.

### Opšte obaveze

Svaki izbeglica ima prema zemlji u kojoj se nalazi dužnosti koje naročito sadrže obavezu da se povinuje zakonima i propisima kao i merama za održavanje javnog reda.

## Član 3.

### Nediskriminacija

Države ugovornice će primenjivati odredbe ove konvencije na izbeglice bez diskriminacije u pogledu rase, vere ili zemlje porekla.

## Član 4.

### Vera

Države ugovornice će primenjivati prema izbeglicama na svojoj teritoriji postupak koji će biti bar isto tako povoljan kao i postupak koji primenjuju prema svojim državljanima u pogledu slobode veroispovesti i u pogledu slobode verskog vaspitanja njihove dece.

## Član 5.

### Prava data nezavisno od ove konvencije

Nijedna odredba ove konvencije ne dira u druga prava i prednosti date izbeglicama nezavisno od ove konvencije.

## Član 6.

### Izraz „pod istim okolnostima“

U smislu ove konvencije, izraz „pod istim okolnostima“ podrazumeva da svi uslovi (a posebno oni koji se odnose na trajanje i na uslove boravka ili prebivanja) koje zainteresovano lice treba da ispuni da bi moglo da uživa pravo o kome je reč, treba da se ispune, osim uslova koje zbog njihove prirode, izbeglica ne može da ispunjava.

## Član 7.

### Oslobođenje od reciprociteta

1. Pod rezervom povoljnijih odredaba predviđenih ovom konvencijom, svaka država ugovornica će prema izbeglicama primenjivati režim koji primenjuje na strance uopšte.

2. Posle boravka od tri godine, sve izbeglice na teritoriji država ugovornica uživaće oslobodjenje od zakonodavnog reciprociteta.

3. Svaka država ugovornica će nastaviti da izbeglicama daje prava i prednosti na koje su oni već mogli pretendovati, u nedostatku reciprociteta, na dan stupanja na snagu ove konvencije za pomenutu državu.

4. Države ugovornice će s blagonaklonošću predvideti mogućnost da izbeglicama daju, u nedostatku reciprociteta, prava i prednosti osim onih na koje mogu pretendovati na osnovu paragrafa 2. i 3. kao i mogućnost da izbeglice koje ne ispunjavaju uslove o kojima je reč u paragrafima 2. i 3. mogu uživati oslobođenje od reciprociteta.

5. Odredbe gornjih paragrafa 2. i 3. primenjuju se isto tako na prava i prednosti o kojima je reč u članovima 13, 18, 19, 21. i 22. ove konvencije kao i na prava i prednosti koji nisu njome predviđeni.

## Član 8.

### Oslobođenje od izuzetnih mera

Kad se radi o izuzetnim merama koje mogu biti preduzete protiv ličnosti, dobara ili interesa državljana neke određene države, države ugovornice neće primenjivati te mere na izbeglicu koji je formalno poreklom iz te države jedino zbog njegovog državljanstva. Države ugovornice koje, zbog svog zakonodavstva, ne mogu primeniti opšte načelo utvrđeno u ovom članu, odobriće u odgovarajućim slučajevima oslobođenja u korist takvih izbeglica.

## Član 9.

### Privremene mere

Nijedna od odredaba ove konvencije nema za cilj da spreči neku državu ugovornicu, za vreme rata ili u drugim teškim i izuzetnim okolnostima, da preduzme privremeno prema nekom određenom licu mere koje ta država smatra neophodnim za nacionalnu bezbednost, u očekivanju da pomenuta država ugovornica ustanovi da je to lice zaista izbeglica i da je primena pomenutih mera prema njemu potrebna u interesu njene nacionalne bezbednosti.

## Član 10.

### Stalnost boravka

1. Ako je izbeglica bio deportovan tokom Drugog svetskog rata i transportovan na teritoriju jedne od država ugovornica i u njoj prebiva, trajanje tog prinudnog boravka računace se kao redovno prebivanje na toj teritoriji.

2. Ako je neki izbeglica bio deportovan sa teritorije jedne države ugovornice tokom Drugog svetskog rata i u nju se vratio pre stupanja na snagu ove konvencije da bi se tu nastanio, vremenski razmak koji prethodi deportovanju i onaj koji dolazi posle deportovanja računace se, za svaku svrhu za koju je potreban neprekidan boravak, kao da sačinjavaju jedan jedini i neprekidan vremenski razmak.

## Član 11.

### Pomorci izbeglice

U slučaju kad se radi o izbeglicama redovno zaposlenim kao članovi posade na nekom brodu koji vije zastavu neke države ugovornice, ta država će s blagonaklonošću proučiti mogućnost

da pomenutim izbeglicama odobri da se nastane na njenoj teritoriji i da im izda putne isprave ili da ih privremeno primi na svoju teritoriju, naročito radi toga da olakša njihovo nastanjivanje u nekoj drugoj zemlji.

## **GLAVA II - PRAVNI POLOŽAJ**

### **Član 12.**

#### **Lični status**

1. Lični status svakog izbeglice regulisaće se zakonom zemlje njegovog domicila ili, ako domicila nema, zakonom zemlje njegovog mesta prebivanja.

2. Svaka država ugovornica poštovaće prava koja je izbeglica ranije stekao i koja proističu iz ličnog statusa, a posebno ona koja nastaju iz braka, pod rezervom, ako je potrebno, ispunjenja formalnosti predviđenih zakonodavstvom pomenute države, s tim što pravo o kome se radi treba da bude od onih prava koja bi bila priznata zakonodavstvom pomenute države da zainteresovano lice nije postalo izbeglica.

### **Član 13.**

#### **Pokretna i nepokretna imovina**

Države ugovornice će prema svakoj izbeglici primenjivati što je moguće povoljniji postupak, a na svaki način postupak koji neće biti manje povoljan od onoga koji je primenjen, pod istim okolnostima, na strance uopšte u pogledu sticanja pokretne i nepokretne imovine i drugih prava koja se na to odnose, iznajmljivanja i drugih ugovora koji se odnose na pokretnu i nepokretnu imovinu.

### **Član 14.**

#### **Intelektualna i industrijska svojina**

U pogledu zaštite industrijske svojine, naročito izuma, crteža, modela, fabričkih oznaka, komercijalnih imena, i u pogledu zaštite književne, umetničke i naučne svojine, svaki izbeglica uživaće u zemlji gde ima svoje prebivalište zaštitu koja se daje i državljanima pomenute zemlje. Na teritoriji ma koje druge države ugovornice oni će uživati zaštitu koja se na pomenutoj teritoriji daje državljanima zemlje u kojoj izbeglica ima svoje prebivalište.

### **Član 15.**

#### **Prava udruživanja**

Države ugovornice će primenjivati prema izbeglicama koji borave redovno na njihovoj teritoriji, u pogledu udruženja koja nemaju politički cilj i koja nisu lukrativna i u pogledu strukovnih sindikata, najpovoljniji postupak koji se pod istim okolnostima primenjuje prema državljanima neke strane zemlje.

### **Član 16.**

#### **Pravo pojavljivanja pred sudom**

1. Svaki izbeglica će imati, na teritoriji država ugovornica, slobodan i lak pristup pred sudove.

2. U državi ugovornici gde ima svoje prebivalište, svaki izbeglica užiće isti postupak kao i državljanin u pogledu pristupa pred sudove, uključujući sudsku pomoć i oslobođenje od *cautio judicatum solvi*.

3. U državama ugovornicama van one u kojoj ima svoje prebivalište, i u pogledu pitanja o kojima je reč u paragrafu 2, svaki izbeglica užiće isti postupak kao i državljanin zemlje u kojoj on ima svoje prebivalište.

## **GLAVA III - LUKRATIVNA ZAPOSLENJA**

### **Član 17.**

#### **Plaćene profesije**

Države ugovornice će primenjivati prema svakom izbeglici koji redovno boravi na njihovoj teritoriji najpovoljniji postupak koji se, pod istim okolnostima, primenjuje na državljane neke strane zemlje u pogledu vršenja neke plaćene profesionalne dužnosti.

U svakom slučaju, mere ograničenja nametnute strancima ili uposlenju stranaca radi zaštite domaćeg tržišta rada, neće se primenjivati na izbeglice koji su od strane zainteresovane države ugovornice toga već bili oslobođeni na dan stupanja na snagu ove konvencije ili na izbeglice koji ispunjavaju jedan od sledećih uslova:

(a) ako su tri godine boravili u toj zemlji;

(b) ako imaju za bračnog druga lice koje ima državljanstvo zemlje boravka. Izbeglica ne može zahtevati pravo korišćenja ovom odredbom u slučaju da napusti svog bračnog druga;

(c) ako ima jedno ili više dece koja imaju državljanstvo zemlje boravka.

3. Države ugovornice će razmotriti sa blagonaklonošću usvajanje mera koje imaju za cilj da prava svih izbeglica u pogledu vršenja plaćenih profesija izjednače sa pravima njihovih državljana, i to naročito za izbeglice koji su ušli na njihovu teritoriju shodno primeni programa regrutovanja radne snage ili planu useljavanja.

### **Član 18.**

#### **Neplaćene profesije**

Države ugovornice primenjivaće prema izbeglicama koje se redovno nalaze na njihovoj teritoriji što je moguće povoljniji postupak, a u svakom slučaju postupak koji nije manje povoljan od onoga koji pod istim okolnostima primenjuje na strance uopšte u pogledu vršenja neke neplaćene profesije u poljoprivredi, industriji, zanatstvu i trgovini, kao i stvaranja komercijalnih i industrijskih društava.

### **Član 19.**

#### **Slobodne profesije**

1. Svaka država ugovornica će primenjivati prema izbeglicama koji redovno borave na njenoj teritoriji, a koji imaju diplome priznate od strane nadležnih vlasti pomenute države i žele vršiti neku slobodnu profesiju, što je moguće povoljniji postupak, a u svakom slučaju postupak koji nije manje povoljan od onoga koji, pod istim uslovima, primenjuju prema strancima uopšte.

2. Države ugovornice učiniće sve što je u njihovoj moći, shodno svojim zakonima i ustavima, da bi obezbedile nastanjenje određenih izbeglica na teritoriji van metropole čije međunarodne odnose one obezbeđuju.

## **GLAVA IV - BLAGOSTANJE**

### **Član 20.**

#### **Racioniranje**

U slučaju kad postoji sistem racioniranja kome je podvrgnuto celokupno stanovništvo i kojim se reguliše opšta raspodela proizvoda kojih nema dovoljno, prema izbeglicama će se postupati kao prema domaćim državljanima.

### **Član 21.**

#### **Stan**

Što se tiče stana, države ugovornice će, ukoliko to pitanje pada pod udar zakona i propisa ili podleže kontroli od strane javnih vlasti, primenjivati prema izbeglicama koji redovno borave na njihovoj teritoriji što je moguće povoljniji postupak; taj postupak u svakom slučaju ne može biti manje povoljan od onoga koji se, pod istim okolnostima, primenjuje na strance uopšte.

### **Član 22.**

#### **Opšte obrazovanje**

1. Države ugovornice će u pogledu osnovne nastave primenjivati prema izbeglicama isti postupak kao i prema svojim državljanima.

2. Države ugovornice će primenjivati prema izbeglicama što je moguće povoljniji postupak, a u svakom slučaju postupak koji nije manje povoljan od onoga koji se pod istim okolnostima primenjuje prema strancima uopšte u pogledu drugih kategorija nastave osim osnovne, a naročito u pogledu pristupa na studije, priznavanje svedočanstava o studijama, diploma i univerzitetskih uverenja izdatih u inostranstvu, plaćanja dažbina i taksa i dodeljivanja stipendija za studije.

### **Član 23.**

#### **Javna pomoć**

U pogledu pomoći i javne potpore države ugovornice će primenjivati prema izbeglicama koji redovno borave na njihovoj teritoriji isti postupak kao i prema svojim državljanima.

### **Član 24.**

#### **Radno zakonodavstvo i socijalno osiguranje**

1. Države ugovornice će primenjivati na izbeglice koje redovno borave na njihovoj teritoriji isti postupak kao i prema svojim državljanima u sledećem pogledu:

(a) ukoliko su ta pitanja regulisana zakonodavstvom ili zavise od administrativnih vlasti: plate, uključujući i porodične dodatke ako ti dodaci čine deo plate, trajanja rada, prekovremenih časova, plaćenog godišnjeg odmora, ograničenja u pogledu rada kod kuće, doba prijema u službu, učenja u privredi i stručnog obrazovanja, rada žena i omladine i uživanja prednosti koje su date kolektivnim konvencijama;

(b) socijalnog osiguranja (zakonske odredbe o nesrećama na poslu, o profesionalnim bolestima, porođaju, bolesti, invalidnosti, starosti i smrti, o nezaposlenosti, porodičnim obavezama



kao i o svakom drugom riziku koji je, shodno nacionalnom zakonodavstvu, regulisan sistemom socijalnog osiguranja), pod rezervom:

odgovarajućih aranžmana o održavanju stečenih prava i prava koja su u toku sticanja;

posebnih odredaba propisanih nacionalnim zakonodavstvom zemlje boravka koje se odnose na davanje ili delove davanja koje se plaćaju isključivo iz javnih fondova, kao i na dodatke koji se daju licima koja ne ispunjavaju uslove u pogledu plaćanja doprinosa koji se zahtevaju za davanje redovne penzije.

2. Prava na davanja nastala smrću izbeglice koja je nastupila zbog nesreće na poslu ili profesionalne bolesti neće biti ograničena činjenicom da korisnik prava prebiva izvan teritorije države ugovornice.

3. Države ugovornice će proširiti na izbeglice pravo korišćenja sporazumima koje su zaključile ili zakluče među sobom u pogledu održavanja prava stečenih ili koja su u toku sticanja u pogledu socijalnog osiguranja, ukoliko izbeglice ispunjavaju uslove predviđene za državljane zemalja potpisnica sporazuma o kojima je reč.

4. Države ugovornice će ispitati sa blagonaklonošću mogućnost proširenja na izbeglice, u najvećoj mogućoj meri, prava na koristi koje nastaju iz sličnih sporazuma koji su ili će biti na snazi između tih država ugovornica i država koje nisu ugovornice.

## **GLAVA V - ADMINISTRATIVNE MERE**

### **Član 25.**

#### **Administrativna pomoć**

1. Ako bi vršenje prava od strane nekog izbeglice obično zahtevalo pomoć stranih vlasti kojima se on ne može obratiti, države ugovornice na čijoj teritoriji on boravi nastojaće da mu tu pomoć pruže bilo samo njihove vlasti bilo neka međunarodna vlast.

2. Vlast ili vlasti o kojima je reč u paragrafu 1. izdaće ili učiniti da se pod njihovom kontrolom izdaju izbeglicama isprave ili uverenja koje bi strancima redovno izdale njihove nacionalne vlasti ili njihovim posredstvom.

3. Tako izdate isprave ili uverenja zameniće službena akta koja strancima izdaju njihove nacionalne vlasti ili njihovim posredstvom i biće verodostojne dok se ne dokaže suprotno.

4. Pod rezervom izuzetaka koji bi mogli biti prihvaćeni u korist domorodaca, usluge pomenute u ovom članu mogu biti plaćene; ali to plaćanje će biti umereno i u skladu sa ubiranjima od domaćih državljana za slične usluge.

5. Odredbe ovog člana ničim se ne protive članovima 27. i 28.

### **Član 26.**

#### **Sloboda kretanja**

Svaka država ugovornica daće izbeglicama koji se redovno nalaze na njenoj teritoriji pravo da ovde izaberu mesto svog boravka i da se slobodno kreću pod uslovima ustaljenim propisima koji se pod istim okolnostima primenjuju na strance uopšte.

## Član 27.

### Isprave o identitetu

Države ugovornice će izdati isprave o identitetu svakom izbeglici koji se nalazi na njihovoj teritoriji i koji ne poseduje valjanu putnu ispravu.

## Član 28.

### Putne isprave

1. Države ugovornice će izdavati izbeglicama koji redovno borave na njihovoj teritoriji putne isprave koje im omogućuju da putuju van te teritorije osim ako se tome ne protive imperativni razlozi nacionalne bezbednosti ili javnog poretka; odredbe Priloga A uz ovu konvenciju primenjivaće se na te isprave. Države ugovornice mogu izdavati takvu putnu ispravu svakom drugom izbeglici na svojoj teritoriji; one će pokloniti naročitu pažnju slučajevima gde se radi o izbeglicama koji se nalaze na njihovoj teritoriji, a koji nisu u stanju, da dobiju ispravu za put iz zemlje svoga redovnog boravka.

2. Države ugovornice će priznati putne isprave koje su shodno ranijim međunarodnim sporazumima izdale strane potpisnice tih sporazuma i tretiraće ih kao da su izdate izbeglicama na osnovu ovog člana.

## Član 29.

### Fiskalne obaveze

1. Države ugovornice neće podvrgavati izbeglice dažbinama, taksama, porezima, ma kako se one nazivale, drugim ili većim od onih koje se ubiraju ili koje će se ubirati od domaćih državljana u sličnim situacijama.

2. Odredbe prethodnog paragrafa ne protive se primeni na izbeglice odredaba zakona i propisa o taksama za izdavanje strancima administrativnih dokumenata, uključujući i isprave o identitetu.

## Član 30.

### Transfer imovine

1. Svaka država ugovornica odobriće izbeglicama, shodno zakonima i propisima njihove zemlje, da imovinu koju su uneli na njenu teritoriju prenesu na teritoriju druge zemlje gde su oni primljeni radi novog nastanjenja.

2. Svaka država ugovornica obratiće blagonaklonu pažnju molbama koje podnesu izbeglice koji žele dobiti ovlašćenje za transfer sve druge imovine potrebne za njihovo novo nastanjenje u nekoj drugoj zemlji gde su primljeni radi novog nastanjenja.

## Član 31.

### Izbeglice koje bespravno borave u zemlji prijema

1. Države ugovornice neće primenjivati kaznene sankcije, zbog njihovog bespravnog ulaska ili boravka, na izbeglice koje, dolazeći direktno sa teritorije gde su njihov život ili sloboda bili u opasnosti u smislu predviđenom članom 1, ulaze ili se nalaze na teritoriji bez ovlašćenja, pod rezervom da se odmah prijave vlastima i izlože im razloge, priznate kao valjane, svoga bespravnog ulaska ili prisustva.

2. Države ugovornice neće primenjivati, u pogledu putovanja tih izbeglica, druga ograničenja sem onih koja su potrebna; ta ograničenja će se primenjivati samo dok se u zemlji prijema ne reguliše status tih izbeglica ili dok oni ne uspeju da budu primljeni u neku drugu zemlju. Radi ovog zadnjeg prijema, države ugovornice davaće tim izbeglicama razuman rok kao i sve potrebne olakšice.

## Član 32.

### Proterivanje

1. Države ugovornice će proterati izbeglicu koji se redovnim putem nalazi na njihovoj teritoriji samo ako postoje razlozi nacionalne bezbednosti ili javnog reda.

2. Proterivanje tog izbeglice vršiće se samo u izvršenju odluke donete shodno postupku predviđenim zakonom. Izbeglici treba da bude dozvoljeno, osim ako se tome ne protive imperativni razlozi nacionalne bezbednosti, da podnese dokaze radi svog opravdanja, da podnese žalbu i da u tu svrhu odredi sebi zastupnika pred nadležnom vlašću ili pred jednim ili više lica koje specijalno odredi nadležna vlast.

3. Države ugovornice daće takvom izbeglici razuman rok da bi mu omogućile da traži da ga redovnim putem primi neka druga zemlja. Države ugovornice mogu, u tom roku, primeniti mere unutrašnjeg karaktera koje smatraju za potrebne.

## Član 33.

### Zabrana proterivanja i odbijanja

1. Nijedna država ugovornica neće proterati ili vratiti silom, na ma koji način to bilo, izbeglicu na granice teritorije gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili njegovih političkih mišljenja.

2. Na pravo korišćenja ovom odredbom ne može se ipak pozvati izbeglica koga iz ozbiljnih razloga treba smatrati opasnim za bezbednost zemlje gde se nalazi ili koji, pošto je protiv njega doneta konačna odluka zbog zločina ili naročito teškog krivičnog dela, predstavlja opasnost za zajednicu pomenute zemlje.

## Član 34.

### Naturalizacija

Države ugovornice omogućiće, u najvećoj mogućoj meri, asimilaciju i naturalizaciju izbeglica. One će naročito nastojati da ubrzaju postupak naturalizacije i da smanje, u najvećoj mogućoj meri, takse i troškove tog postupka.

## GLAVA VI - IZVRŠNE I PRELAZNE ODREDBE

## Član 35.

### Saradnja nacionalnih vlasti sa Ujedinjenim nacijama

1. Države ugovornice se obavezuju da će saradivati sa visokim komesarom Ujedinjenih nacija za izbeglice ili svakom drugom ustanovom Ujedinjenih nacija koja bi ga zamenila u vršenju njegovih dužnosti i posebno da bi mu olakšale njegov zadatak nadzora nad primenom odredaba ove konvencije.

2. Da bi omogućile visokom komesaru ili svakoj drugoj ustanovi Ujedinjenih nacija koja bi ga zamenila da podnesu izveštaje nadležnim organima Ujedinjenih nacija, države ugovornice se obavezuju da im dostave u odgovarajućoj formi tražena obaveštenja i statističke podatke koji se odnose:

(a) na status izbeglica,

(b) na provođenje ove konvencije u delo i

(c) na zakone, propise i uredbe koji su stupili ili će stupiti na snagu u pogledu izbeglica.

## Član 36.

### Obaveštenja o nacionalnim zakonima i propisima

Države ugovornice će dostavljati generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija tekstove zakona i propisa koje bi mogli doneti radi obezbeđenja primene ove konvencije.

## Član 37.

### Odnos prema ranijim konvencijama

Ne dirajući u odredbe paragrafa 2. člana 28, ova konvencija zamenjuje, između strana potpisnica konvencije, sporazume od 5. jula 1922, 31. maja 1924, 12. maja 1926, 30. juna 1928. i 30. jula 1935. godine, kao i konvencije od 28. oktobra 1933, 10. februara 1938, protokol od 14. septembra 1939. i sporazum od 15. oktobra 1946. godine.

## GLAVA VII - ZAVRŠNE ODREDBE

## Član 38.

### Rešavanje sporova

Svaki spor između strana potpisnica ove konvencije u pogledu njenog tumačenja ili njene primene, koji ne bude rešen drugim sredstvima, podneće se pred Međunarodni sud pravde na zahtev jedne od strana u sporu.

## Član 39.

### Potpisivanje, ratifikacija i pristupanje

1. Ova konvencija će biti otvorena za potpisivanje u Ženevi 28. jula 1951. godine, i, posle toga datuma, deponovana kod generalnog sekretara Ujedinjenih nacija. Ona će biti otvorena za potpisivanje u Evropskom uredu Ujedinjenih nacija od 28. jula do 31. avgusta 1951. godine, zatim će ponovo biti otvorena za potpisivanje u sedištu Organizacije Ujedinjenih nacija, od 17. septembra 1951. do 31. decembra 1952. godine.

2. Ova konvencija će biti otvorena za potpisivanje od strane svih država članica Organizacije Ujedinjenih nacija kao i svake države nečlanice pozvane na Konferenciju opunomoćenika o statusu izbeglica i lica bez državljanstva ili svake države kojoj Generalna skupština bude uputila poziv da je potpiše. Ona će biti ratifikovana, a ratifikacioni instrumenti će biti deponovani kod generalnog sekretara Ujedinjenih nacija.

3. Države o kojima je reč u paragrafu 2. ovoga člana mogu pristupiti ovoj konvenciji počev od

28. jula 1951. godine. Pristupanje će se vršiti deponovanjem instrumenata o pristupanju kod generalnog sekretara Ujedinjenih nacija.

## Član 40.

### Odredba o teritorijalnoj primeni

1. Svaka država će moći, prilikom potpisivanja, ratifikacije ili pristupanja, izjaviti da će se ova konvencija proširiti na sve teritorije koje ona zastupa na međunarodnom polju, ili na jednu ili više njih. Takva izjava će početi da proizvodi dejstvo od dana stupanja na snagu konvencije prema toj državi.

2. U svako doba kasnije to proširenje će se vršiti notifikacijom upućenom generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija i počće da proizvodi dejstvo počev od devedesetog dana pošto generalni sekretar Ujedinjenih nacija bude primio notifikaciju ili na dan stupanja konvencije na snagu u pogledu pomenute države ako je ovaj datum kasniji.

3. Što se tiče teritorija na koje se ova konvencija neće primenjivati na dan potpisivanja, ratifikacije ili pristupanja, svaka zainteresovana država ispitaće mogućnost da, što je moguće pre, preduzme sve potrebne mere radi primene ove konvencije na pomenute teritorije pod uslovom, ako je to potrebno, da za to daju saglasnost vlade tih teritorija koja je potrebna iz ustavnih razloga.

## Član 41.

### Savezna odredba

U slučaju kad se radi o federativnoj ili neunitarnoj državi, primenjivaće se donje odredbe:

(a) što se tiče članova ove konvencije čije provođenje u delo spada u nadležnost zakonodavne delatnosti savezne zakonodavne vlasti, obaveze savezne vlade biće, u tom okviru, iste kao i obaveze strana koje nisu federativne države;

(b) što se tiče članova ove konvencije čija primena spada u nadležnost zakonodavne delatnosti svake od država, oblasti ili kantona koji je sačinjavaju a koji, na osnovu ustavnog sistema federacije, nisu obavezni da donose zakonodavne mere, savezna vlada će, što je moguće pre, i uz svoje povoljno mišljenje, obavestiti nadležne vlasti država, oblasti ili kantona o pomenutim članovima;

(c) federativna država potpisnica ove konvencije podneće na traženje svake druge države ugovornice koje joj bude dostavljeno preko generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, ekspozice zakonskih propisa i prakse koji su na snazi u federaciji i jedinicama koje je sačinjavaju u pogledu ove ili one odredbe konvencije, i označiti u kojoj je meri dato dejstvo, ovim ili onim zakonodavnim aktom, pomenutoj odredbi.

## Član 42.

### Rezerve

1. Prilikom potpisivanja, ratifikacije ili pristupanja, svaka država može staviti rezerve na članove konvencije sem čl. 1, 3, 4, 16(1), 33, 36. do 46. zaključno.

2. Svaka država ugovornica koja je stavila rezervu shodno paragrafu 1. ovog člana može u svako doba povući tu rezervu obaveštenjem o tome upućenom generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija.

## Član 43.

### Stupanje na snagu

Ova konvencija stupa na snagu devedesetog dana posle dana deponovanja šestog instrumenta o ratifikaciji ili pristupanju.

Za svaku državu koja bude ratifikovala konvenciju ili joj bude pristupila posle deponovanja šestog instrumenta o ratifikaciji ili pristupanju, ona će stupiti na snagu devedesetog dana posle deponovanja instrumenta te države o ratifikaciji ili pristupanju.

## Član 44.

### Otkazivanje

1. Svaka država ugovornica može otkazati ovu konvenciju u svako doba notifikacijom upućenom generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija.
2. Otkaz će početi da proizvodi dejstvo za zainteresovanu državu godinu dana od dana kada generalni sekretar Ujedinjenih nacija primi taj otkaz.
3. Svaka država koja je dala izjavu ili notifikaciju shodno članu 40. može naknadno obavestiti generalnog sekretara Ujedinjenih nacija da će konvencija prestati da se primenjuje na teritoriju naznačenu u obaveštenju. Konvencija će tada prestati da se primenjuje na tu teritoriju godinu dana od dana kada generalni sekretar primi to obaveštenje.

## Član 45.

### Revizija

1. Svaka država ugovornica može u svako doba tražiti reviziju ove konvencije putem obaveštenja upućenom generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija.
2. Generalna skupština Ujedinjenih nacija preporučiće mere koje treba preduzeti, ako je potrebno, u vezi sa tim zahtevom.

## Član 46.

### Notifikacija generalnog sekretara Ujedinjenih nacija

Generalni sekretar Ujedinjenih nacija notifikovaće svim državama članicama Ujedinjenih nacija i državama nečlanicama o kojima je reč u članu 39:

- (a) izjave i obaveštenja o kojima je reč u odeljku B člana 1;
- (b) potpise, ratifikacije i pristupanja o kojima je reč u članu 39;
- (c) izjave i notifikacije o kojima je reč u članu 40;
- (d) rezerve, stavljene ili povučene, o kojima je reč u članu 42;
- (e) datum kada će ova konvencija stupiti na snagu, u primeru člana 43;
- (f) otkaze i obaveštenja predviđene u članu 44;
- (g) zahteve za revizijom o kojima je reč u članu 45.

*U potvrdu čega* su opunomoćnici, propisno ovlašćeni, potpisali ovu konvenciju u ime svojih vlada.

Sačinjeno u Ženevi, 28. jula hiljadu devet sto pedeset i prve godine, u jednom primerku, čiji su engleski i francuski tekst podjednako verodostojni i koji će biti deponovan u arhivi Organizacije Ujedinjenih nacija, a čije će overene kopije biti dostavljene svim državama članicama Ujedinjenih nacija i državama nečlanicama o kojima je reč u čl. 39.

## **PRILOG**

---

### **Paragraf 1.**

1. Putna isprava o kojoj je reč u članu 28. ove konvencije biće u skladu sa obrascem koji je priključen kao prilog.
2. Ta isprava će biti sastavljena na najmanje dva jezika: jedan od ta dva jezika biće engleski ili francuski jezik.

### **Paragraf 2.**

Pod rezervom propisa zemlje izdavanja, deca se mogu upisati u ispravu roditelja ili, u izuzetnim prilikama, nekog odraslog izbeglice.

### **Paragraf 3.**

Dažbine koje se imaju ubirati za izdavanje isprave neće biti veće od najniže tarife koja se primenjuje na domaće putne isprave.

### **Paragraf 4.**

Pod rezervom specijalnih ili izuzetnih slučajeva, isprave će se izdati za najveći mogući broj zemalja.

### **Paragraf 5.**

Trajanje važnosti isprave biće godina ili dve godine, prema izboru vlasti koja je izdaje.

### **Paragraf 6.**

1. Obnavljanje ili produženje važnosti isprave je u nadležnosti vlasti koja ju je izdala, sve dok se izbeglica ne nastani redovnim putem na nekoj drugoj teritoriji, i boravi redovno na teritoriji pomenute vlasti. Ustanovljenje nove isprave je, pod istim uslovima, u nadležnosti vlasti koja je izdala staru ispravu.
2. Diplomatski ili konzularni predstavnici, naročito ovlašćeni u tu svrhu, moći će produžiti, za period koji neće preći šest meseci, važnost putnih isprava koje su izdale njihove odnosne vlade.
3. Države ugovornice ispitaće s blagonaklonošću mogućnosti obnavljanja ili produženja važnosti putnih isprava ili izdavanja novih izbeglicama koji više ne borave redovnim putem na njihovoj teritoriji u slučajevima kad te izbeglice nisu u mogućnosti da dobiju putnu ispravu od zemlje njihovog redovnog boravka.

### **Paragraf 7.**

Države ugovornice priznaće važnost isprava izdatih shodno odredbama člana 28. ove konvencije.

### **Paragraf 8.**

Nadležne vlasti zemlje u koju izbeglica želi da ide staviće, ako su voljne da ga prime, vizu na ispravu čiji je on nosilac, ako je takva viza potrebna.

## **Paragraf 9.**

1. Države ugovornice se obavezuju da izdaju tranzitne vize izbeglicama koji su dobili vizu teritorije krajnjeg odredišta.
2. Izdavanje te vize se može odbiti iz razloga koji mogu opravdati odbijanje viza svakom strancu.

## **Paragraf 10.**

Dažbine za izdavanje izlazne, ulazne ili tranzitne vize neće biti više od najniže tarife koja se primenjuje za vize inostranih pasoša.

## **Paragraf 11.**

U slučaju kad izbeglica menja boravište i redovno se nastanjuje na teritoriji neke države ugovornice, odgovornost za izdavanje nove isprave pada ubuduće, shodno i pod uslovima iz člana 28, na nadležnu vlast pomenute teritorije kojoj će izbeglica imati pravo da podnese svoju molbu.

## **Paragraf 12.**

Vlast koja izdaje novu ispravu dužna je povući staru ispravu i vratiti je zemlji koja ju je izdala, ako stari dokumenat specificira da treba da bude vraćen zemlji koja ga je izdala; u protivnom slučaju, vlast koja izdaje novu ispravu povući će i poništiti staru.

## **Paragraf 13.**

1. Svaka država ugovornica se obavezuje da dozvoli nosiocu putne isprave koja mu bude izdata od strane pomenute države u primeni člana 28. konvencije, da se vrati na njenu teritoriju u svako doba za vreme trajanja važnosti te isprave.
2. Pod rezervom odredbe prethodnog stava, država ugovornica može zahtevati da se nosilac te isprave podvrgne svim formalnostima koje se mogu zahtevati od onih koji izlaze iz zemlje ili se u nju vraćaju.
3. Države ugovornice pridržavaju sebi pravo, u izuzetnim slučajevima, ili u slučaju kad dozvola boravka izbeglica važi za određeni period, da prilikom izdavanja isprave ograniče period u kome izbeglica može da se vrati, s tim da taj period ne može biti manji od tri meseca.

## **Paragraf 14.**

Pod jedinom rezervom odredaba paragrafa 13, odredbe ovog priloga ni u čemu se ne protive zakonima i propisima kojima se, na teritorijama država ugovornica, regulišu uslovi ulaza, tranzita, boravka, nastanjivanja i izlaska.

## **Paragraf 15.**

Ni izdavanje isprave ni napomene koje stoje na njima ne utvrđuju status nosioca isprave niti u njega diraju, naročito u pogledu državljanstva.

## **Paragraf 16.**

Izdavanje isprave ne daje nosiocu nikakvo pravo na zaštitu od strane diplomatskih i konzularnih predstavnika zemlje izdavanja isprave i ne daje tim predstavnicima pravo zaštite.

## **PRILOG - OBRAZAC PUTNE ISPRAVE**

[nije dato u prilogu]



# ANEKS III

## PROTOKOL O STATUSU IZBEGLICA IZ 1967. GODINE<sup>30</sup>

*Države potpisnice ovog protokola,*

*s obzirom da* Konvencija o statusu izbeglica sačinjena 28. jula 1951. godine u Ženevi (u daljem tekstu: Konvencija) obuhvata samo ona lica koja su postala izbeglice usled događaja koji su se desili pre 1. januara 1951. godine,

*s obzirom da* je od vremena usvajanja Konvencije dolazilo do situacija u kojima su nastale nove izbeglice i da takve izbeglice stoga ne mogu da budu obuhvaćene Konvencijom,

*s obzirom da* je poželjno da sve izbeglice uživaju jednaki status obuhvaćen definicijom Konvencije, bez obzira na pomenuti rok od 1. januara 1951. godine,

složile su se *u sledećem*

### Član I

#### Opšte odredbe

1. Države potpisnice ovog protokola primenjivaće članove od 2. do 34. zaključno Konvencije na izbeglice kako je to u daljem tekstu definisano.

2. U ovom protokolu će izraz „izbeglica“, izuzev u primeni tačke 3. ovog člana, označavati svako lice definisano članom 1. Konvencije uz izostavljanje reči: „usled događaja koji su se desili pre 1. januara 1951. godine i ...“, reči: „... kao posledica ovakvih događaja“ u članu 1A(2).

3. Države potpisnice primenjivaće ovaj protokol bez ikakvih geografskih ograničenja, osim što će se postojeće izjave date od strane država koje su već potpisnice Konvencije u skladu sa članom 1B(1a) Konvencije, ako nisu proširene na osnovu njenog člana 1B(2), primenjivati takođe na osnovu ovog protokola.

### Član II

#### Saradnja nacionalnih vlasti sa Ujedinjenim nacijama

1. Države potpisnice ovog protokola obavezuju se da će saradivati sa Kancelarijom visokog komesara za izbeglice Ujedinjenih nacija, ili sa bilo kojom drugom agencijom koja bi ga nasledila, u obavljanju njegovih funkcija, a naročito time što će mu pomoći da obavlja svoju dužnost u vršenju nadzora nad primenom odredaba ovog protokola.

2. Radi omogućavanja Kancelariji visokog komesara, ili bilo kojoj drugoj agenciji Ujedinjenih nacija koja bi ga nasledila, da podnosi izveštaje nadležnim organima Ujedinjenih nacija, države potpisnice ovog protokola obavezuju se da će im pružati, u odgovarajućoj formi, potrebne informacije i statističke podatke o:

(a) uslovima pod kojima žive izbeglice;

(b) sprovođenju u život ovog protokola;

(c) zakonima, propisima i uredbama o izbeglicama koji jesu ili koji mogu stupiti na snagu.

---

30 Ujedinjene nacije, edicija Ugovori (Treaty Series), tom 606, str. 267.

## Član III

### Pružanje informacija o nacionalnom zakonodavstvu

Države potpisnice ovog protokola dostavljajuće generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija tekstone zakona i propisa koje donose radi obezbeđivanja primene ovog protokola.

## Član IV

### Rešavanje sporova

Svaki spor između država potpisnica ovog protokola koji se odnosi na njegovo tumačenje ili primenu, a koji ne bi mogao da se reši na drugi način, podneće se Međunarodnom sudu pravde na zahtev bilo koje strane u sporu.

## Član V

### Pristupanje Protokolu

Ovaj protokol otvara se za pristupanje u ime svih država članica Konvencije i svake druge države članice Ujedinjenih nacija ili članice bilo koje specijalizovane agencije ili one kojoj bude upućen poziv od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija da mu pristupi. Pristupanje će se izvršiti deponovanjem instrumenta o pristupanju kod generalnog sekretara Ujedinjenih nacija.

## Član VI

### Klauzula o federacijama

U slučajevima kada je reč o federativnoj ili složenoj državi, primeniće se sledeće odredbe:

(a) u pogledu onih članova Konvencije koji se primenjuju u skladu sa članom 1. tačka 1. ovog protokola, a potpadaju pod zakonodavnu jurisdikciju federalne zakonodavne vlasti, obaveze federalne vlade će u tom obimu biti iste kao i država potpisnica koje nisu federativne;

(b) u pogledu onih članova Konvencije koji se primenjuju u skladu sa članom 1. tačka 1. ovog protokola a potpadaju pod zakonodavnu jurisdikciju država, pokrajina ili kantona u sastavu federacije, koji po ustavnom sistemu federacije nisu obavezni da preduzimaju zakonodavnu akciju, federalna vlada će, uz odgovarajuću pozitivnu preporuku, najhitnije obavestiti nadležne vlasti država, provincija ili kantona o navedenim članovima;

(c) federalna država potpisnica ovog protokola, na zahtev bilo koje države potpisnice upućen preko generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, dostaviće izveštaj o zakonodavstvu i praksi federacije i njenih sastavnih delova u vezi sa bilo kojom pojedinom odredbom Konvencije koja se primenjuje u skladu sa članom 1. tačka 1. ovog protokola navodeći do koje je mere ova odredba sprovedena u život zakonodavnom ili drugom akcijom.

## Član VII

### Rezerve i izjave

1. Prilikom pristupanja, svaka država ima pravo da stavi rezerve na član 4. ovog protokola i na primenu, u skladu sa članom 1. ovog protokola, bilo koje odredbe Konvencije osim onih koje su sadržane u članovima 1, 3, 4, 16(1) i 33, pod uslovom da se, kada je reč o državi potpisnici Konvencije, rezerve stavljene na osnovu ovog člana ne prošire na izbeglice na koje se Konvencija primenjuje.

2. Rezerve stavljene od strane države potpisnice Konvencije na osnovu člana 42. primenjuju se, ako ne budu povučene, na njihove obaveze koje proističu iz ovog protokola.

3. Svaka država koja stavlja rezervu u skladu sa tačkom 1. ovog člana može istu u svako doba povući, s tim što će u tom smislu obavestiti generalnog sekretara Ujedinjenih nacija.

4. Smatraće se da se izjave, koje država potpisnica koja pristupa ovom protokolu daje na osnovu člana 40. tač. 1. i 2. Konvencije, odnose na ovaj protokol, ako prilikom pristupanja država potpisnica nije obavestila generalnog sekretara Ujedinjenih nacija o protivnom. Smatra se da se odredbe člana 40. tač. 2. i 3. i člana 44. tačka 3. Konvencije primenjuju na ovaj protokol *mutatis mutandis*.

## Član VIII

### Stupanje na snagu

1. Ovaj protokol stupa na snagu na dan deponovanja šestog instrumenta o pristupanju.

2. Protokol stupa na snagu za svaku državu koja mu bude pristupila posle deponovanja šestog instrumenta o pristupanju Protokolu, na dan deponovanja instrumenta o pristupanju od strane države.

## Član IX

### Otkazivanje

1. Svaka država potpisnica može da otkáže ovaj protokol u svako doba putem saopštenja koje se upućuje generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija.

2. Ovakav otkaz stupa na snagu za državu potpisnicu koja ga je podnela godinu dana od datuma kada je otkaz primljen od strane generalnog sekretara Ujedinjenih nacija.

## Član X

### Notifikacije generalnog sekretara Ujedinjenih nacija

Generalni sekretar Ujedinjenih nacija obaveštavaće države pomenute u članu 5. o stupanju na snagu, pristupanjima, rezervama i povlačenju rezervi i otkazivanjima ovog protokola i o izjavama i saopštenjima koja se na isti odnose.

## Član XI

### Deponovanje u arhivi Sekretarijata Ujedinjenih nacija

Primerak ovog protokola, čiji su engleski, francuski, kineski, ruski i španski tekstovi podjednako verodostojni, potpisan od strane predsednika Generalne skupštine i generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, deponuju se u arhivi Sekretarijata Ujedinjenih nacija. Generalni sekretar će dostaviti njegove overene primerke svim državama članicama Ujedinjenih nacija i drugim državama navedenim u gornjem članu 5.

# ANEKS IV

## SPISAK DRŽAVA UGOVORNICA KONVENCIJE O STATUSU IZBEGLICA IZ 1951. GODINE I PROTOKOLA IZ 1967. GODINE

Datum stupanja na snagu:  
22. april 1954. godine (Konvencija)  
5. oktobar 1967. godine (Protokol)

### Na dan 10. decembra 2018. godine

Države ugovornice Konvencije iz 1951. godine: 146

Države ugovornice Protokola iz 1967. godine: 147

Države ugovornice i Konvencije iz 1951. i Protokola iz 1967. godine: 144

Države ugovornice bilo oba, bilo jednog od tih instrumenata: 149

### Države ugovornice samo Konvencije iz 1951. godine:

Madagaskar i Sent Kits i Nevis

### Države ugovornice samo Protokola iz 1967. godine:

Zelenortski Otoci, Sjedinjene Američke Države, Venecuela

Navedeni datumi su datumi deponovanja instrumenta ratifikacije ili pristupanja od strane navedene države ugovornice kod Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija u Njujorku. U skladu sa članom 43(2), Konvencija stupa na snagu devedesetog dana od dana deponovanja. Protokol stupa na snagu danom deponovanja (član VIII (2)). Izuzeci su navedeni u nastavku.

Zemlja <sup>31</sup>	Konvencija	Protokol
Albanija	18. avgust 1992. a	18. avgust 1992. a
Alžir	21. februar 1963. d	08. novembar 1967. a
Angola	23. jun 1981. a	23. jun 1981. a
Antigva i Barbuda	07. septembar 1995. a	07. septembar 1995. a
Argentina	15. novembar 1961. a	06. decembar 1967. a
Australija	22. januar 1954. a	13. decembar 1973. a
Austrija	01. novembar 1954. r	05. septembar 1973. a
Avganistan	30. avgust 2005. a	30. avgust 2005. a
Azerbejdžan	12. februar 1993. a	12. februar 1993. a
Bahami	15. septembar 1993. a	15. septembar 1993. a
Belorusija	23. avgust 2001. a	23. avgust 2001. a
Belgija	22. jul 1953. r	08. april 1969. a
Belize	27. jun 1990. a	27. jun 1990. a
Benin	04. april 1962. d	06. jul 1970. a
Bocvana	06. januar 1969. a	06. januar 1969. a

<sup>31</sup> Napomene:

\* ratifikacija (r), pristupanje (a), sukcesija (d).

\*\* (C) označava države ugovornice samo Konvencije iz 1951. godine; (P) označava države ugovornice samo Protokola iz 1967. godine.

**Zemlja**

Bolivija, Plurinacionalna Država  
 Bosna i Hercegovina  
 Brazil  
 Bugarska  
 Burkina Faso  
 Burundi  
 Centralnoafrička Republika  
 Crna Gora  
 Čad  
 Češka Republika  
 Čile  
 Danska  
 Dominika  
 Dominikanska Republika  
 Džibuti  
 Ekvador  
 Egipat  
 El Salvador  
 Ekvatorijalna Gvineja  
 Estonija  
 Etiopija  
 Fidži  
 Filipini  
 Finska  
 Francuska  
 Gabon  
 Gambija  
 Gana  
 Grčka  
 Gruzija  
 Gvatemala  
 Gvineja  
 Gvineja-Bisao  
 Haiti  
 Holandija  
 Honduras  
 Hrvatska  
 Island  
 Iran, Islamska Republika  
 Irska  
 Istočni Timor  
 Italija  
 Izrael

**Zemlja**

Jamajka  
 Japan  
 Jermenija  
 Jemen  
 Južna Afrika  
 Južni Sudan  
 Kambodža

**Konvencija**

09. februar 1982. a  
 01. septembar 1993. d  
 16. novembar 1960. r  
 12. maj 1993. a  
 18. jun 1980. a  
 19. jul 1963. a  
 04. septembar 1962. d  
 10. oktobar 2006. d  
 19. avgust 1981. a  
 11. maj 1993. d  
 28. januar 1972. a  
 04. decembar 1952. r  
 17. februar 1994. a  
 04. januar 1978. a  
 09. avgust 1977. d  
 17. avgust 1955. a  
 22. maj 1981. a  
 28. april 1983. a  
 07. februar 1986. a  
 10. april 1997. a  
 10. novembar 1969. a  
 12. jun 1972. d  
 22. jul 1981. a  
 10. oktobar 1968. a  
 23. jun 1954. r  
 27. april 1964. a  
 07. septembar 1966. d  
 18. mart 1963. a  
 05. april 1960. r  
 09. avgust 1999. a  
 22. septembar 1983. a  
 28. decembar 1965. d  
 11. februar 1976.  
 25. septembar 1984. a  
 03. maj 1956. r  
 23. mart 1992. a  
 12. oktobar 1992. d  
 30. novembar 1955. a  
 28. jul 1976 a.  
 29. novembar 1956. a  
 07. maj 2003. a  
 15. novembar 1954. r  
 01. oktobar 1954. r

**Konvencija**

30. jul 1964. d  
 03. oktobar 1981. a  
 06. jul 1993. a  
 18. januar 1980. a  
 12. januar 1996. a  
 10. decembar 2018. a  
 15. oktobar 1992. a

**Protokol**

09. februar 1982. a  
 01. septembar 1993. d  
 07. april 1972. a  
 12. maj 1993. a  
 18. jun 1980. a  
 15. mart 1971. a  
 30. avgust 1967. a  
 10. oktobar 2006. d  
 19. avgust 1981. a  
 11. maj 1993. d  
 27. april 1972. a  
 29. januar 1968.  
 17. februar 1994. a  
 04. januar 1978. a  
 09. avgust 1977. d  
 06. mart 1969. a  
 22. maj 1981. a  
 28. april 1983. a  
 07. februar 1986. a  
 10. april 1997. a  
 10. novembar 1969. a  
 12. jun 1972. d  
 22. jul 1981. a  
 10. oktobar 1968. a  
 03. februar 1971. a  
 28. avgust 1973. a  
 29. septembar 1967. a  
 30. avgust 1968. a  
 07. avgust 1968. a  
 09. avgust 1999. a  
 22. septembar 1983. a  
 16. maj 1968. a  
 a11. februar 1976. a  
 25. septembar 1984. a  
 29. novembar 1968. a  
 23. mart 1992. a  
 12. oktobar 1992. d  
 26. april 1968. a  
 28. jul 1976. a  
 06. novembar 1968. a  
 07. maj 2003. a  
 26. januar 1972. a  
 14. jun 1968. a

**Protokol**

30. oktobar 1980. a  
 01. januar 1982. a  
 06. jul 1993. a  
 18. januar 1980. a  
 12. januar 1996. a  
 10. decembar 2018. a  
 15. oktobar 1992. a

**Zemlja**

Kamerun  
 Kanada  
 Kazahstan  
 Kenija  
 Kina  
 Kipar  
 Kirgistan  
 Kolumbija  
 Kongo  
 Kongo, Demokratska Republika  
 Koreja, Republika  
 Kostarika  
 Letonija  
 Lesoto  
 Liberija  
 Lihtenštajn  
 Litvanija  
 Luksemburg  
 Madagaskar (C)  
 Mađarska  
 Makedonija, Bivša Jugoslovenska  
 Republika  
 Malavi  
 Mali  
 Malta  
 Maroko  
 Mauritaniya  
 Meksiko  
 Moldavija, Republika  
 Monako  
 Mozambik  
 Namibija  
 Nauru  
 Nemačka  
 Nikaragva  
 Niger  
 Nigerija  
 Norveška  
 Novi Zeland  
 Obala Slonovače

**Zemlja**

Panama  
 Papua Nova Gvineja  
 Paragvaj  
 Peru  
 Poljska  
 Portugal  
 Ruanda  
 Rumunija  
 Ruska Federacija  
 Sejšeli

**Konvencija**

23. oktobar 1961. d  
 04. jun 1969. a  
 15. januar 1999. a  
 16. maj 1966. a  
 24. septembar 1982. a  
 16. maj 1963. d  
 08. oktobar 1996. a  
 10. oktobar 1961. r  
 15. oktobar 1962. d  
 19. jul 1965. a  
 03. decembar 1992. a  
 28. mart 1978. a  
 31. jul 1997. a  
 14. maj 1981. a  
 15. oktobar 1964. a  
 08. mart 1957. r  
 28. april 1997. a  
 23. jul 1953. r  
 18. decembar 1967. a  
 14. mart 1989. a

18. januar 1994. d  
 10. decembar 1987. a  
 02. februar 1973. d  
 17. jun 1971. a  
 07. novembar 1956. d  
 05. maj 1987. a  
 07. June 2000. a  
 31. januar 2002. a  
 18. maj 1954. a  
 16. decembar 1983. a  
 17. februar 1995. a  
 28. June 2011. a  
 01. decembar 1953. r  
 28. mart 1980. a  
 25. avgust 1961. d  
 23. oktobar 1967. a  
 23. mart 1953. r  
 30. jun 1960. a  
 08. decembar 1961. d

**Konvencija**

02. avgust 1978. a  
 17. jul 1986. a  
 01. april 1970. a  
 21. decembar 1964. a  
 27. septembar 1991. a  
 22. decembar 1960. a  
 03. januar 1980. a  
 07. avgust 1991. a  
 02. februar 1993. a  
 23. april 1980. a

**Protokol**

19. septembar 1967. a  
 04. jun 1969. a  
 15. januar 1999. a  
 13. novembar 1981. a  
 24. septembar 1982. a  
 09. jul 1968. a  
 08. oktobar 1996. a  
 04. mart 1980. a  
 10. jul 1970. a  
 13. januar 1975. a  
 03. decembar 1992. a  
 28. mart 1978. a  
 31. jul 1997. a  
 14. maj 1981. a  
 27. februar 1980. a  
 20. maj 1968. a  
 28. april 1997. a  
 22. april 1971. a  
 14. mart 1989. a

18. januar 1994. d  
 10. decembar 1987. a  
 02. februar 1973. a  
 15. septembar 1971. a  
 20. april 1971. a  
 05. maj 1987. a  
 07. June 2000. a  
 31. januar 2002. a  
 16. June 2010. a  
 01. maj 1989. a  
 17. februar 1995. a  
 28. June 2011. a  
 05. novembar 1969. a  
 28. mart 1980. a  
 02. februar 1970. a  
 02. maj 1968. a  
 28. novembar 1967. a  
 06. avgust 1973. a  
 16. februar 1970. a

**Protokol**

02. avgust 1978. a  
 17. jul 1986. a  
 01. april 1970. a  
 15. septembar 1983. a  
 27. septembar 1991. a  
 13. jul 1976. a  
 03. januar 1980. a  
 07. avgust 1991. a  
 02. februar 1993. a  
 23. april 1980. a

Zemlja	Konvencija	Protokol
Sent Kits i Nevis (C)	01. februar 2002. a	
Sent Vinsent i Grenadini	03. novembar 1993. a	03. novembar 2003. a
Samoa	21. septembar 1988. a	29. novembar 1994. a
Sao Tome i Principe	01. februar 1978. a	01. februar 1978. a
Senegal	02. maj 1963. d	03. oktobar 1967. a
Sijera Leone	22. maj 1981. a	22. maj 1981. a
Sjedinjene Američke Države (P)		01. novembar 1968. a
Slovačka	04. februar 1993. d	04. februar 1993. d
Slovenija	06. jul 1992. d	06. jul 1992. d
Solomonska Ostrva	28. februar 1995. a	12. april 1995. a
Somalija	10. oktobar 1978. a	10. oktobar 1978. a
Srbija	12. Mar 2001. d	12. Mar 2001. d
Sudan	22. februar 1974. a	23. maj 1974. a
Surinam	29. novembar 1978. d	29. novembar 1978. d
Svaziland	14. februar 2000. a	28. januar 1969. a
Sveta Stolica	15. mart 1956. r	08. jun 1967. a
Španija	14. avgust 1978. a	14. avgust 1978. a
Švajcarska	21. januar 1955. r	20. maj 1968. a
Švedska	26. oktobar 1954. r	04. oktobar 1967. a
Tadžikistan	07. decembar 1993 a	07. decembar 1993. a
Tanzanija, Ujedinjena Republika	12. maj 1964. a	04. septembar 1968. a
Togo	27. februar 1962. d	01. decembar 1969. a
Trinidad i Tobago	10. novembar 2000. a	10. novembar 2000. a
Tunis	24. oktobar 1957. d	16. oktobar 1968. a
Turkmenistan	02. mart 1998. a	02. mart 1998. a
Turska	30. mart 1962. r	31. jul 1968. a
Tuvalu	07. mart 1986. d	07. mart 1986. d
Uganda	27. septembar 1976. a	27. septembar 1976. a
Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske	11. mart 1954. r	04. septembar 1968. a
Ukrajina	10. jun 2002. a	04. april 2002. a
Urugvaj	22. septembar 1970. a	22. septembar 1970. a
Venecuela, Bolivarska Republika (P)		19. septembar 1986. a
Zambija	24. septembar 1969. d	24. septembar 1969. a
Zelenortski Otoci (P)		09. jul 1987. a
Zimbabve	25. avgust 1981. a	25. avgust 1981. a

### Ograničenja:

Član 1 B(1) Konvencije iz 1951. godine glasi: „U smislu ove konvencije, reči „događaji nastali pre 1. januara 1951. godine“ u članu 1, odjeljak A, znači ili „događaji nastali u Evropi pre 1. januara 1951. godine“; ili (b) „događaji nastali pre 1. januara 1951. godine u Evropi ili drugde“; i svaka država će, prilikom potpisivanja, ratifikacije ili pristupanja, dati izjavu kojom će precizirati značaj koji daje tom izrazu u pogledu obaveza koje uzima na sebe na osnovu ove konvencije“.

Sledeće države alternativu (a) geografskog ograničenja: Kongo, Madagaskar, Monako i Turska. Turska je izričito zadržale svoje izjave o geografskom ograničenju nakon pristupanja Protokolu iz 1967. godine.

Sve druge države ugovornice ratifikovale su, pristupile su ili su nasledile Konvenciju iz 1951. godine bez geografskog ograničenja, odabравši opciju (b) „događaji nastali pre 1. januara 1951. godine u Evropi ili drugde“.

# ANEKS V

## IZVOD IZ POVELJE MEĐUNARODNOG VOJNOG SUDA<sup>32</sup>

### Član 6.

„Sud osnovan Sporazumom iz člana 1. ovog statuta radi suđenja i kažnjavanja glavnih ratnih zločinaca zemalja koje su pripadale evropskim Silama osovine ima ovlašćenje da sudi i kažnjava lica koja su, delujući u interesu zemalja koje su pripadale evropskim Silama osovine, bilo kao pojedinci ili kao članovi organizacija, počinila bilo koji od sledećih zločina.

Sledeća dela, ili bilo koje od njih, jesu zločini koji spadaju u nadležnost Suda za koje postoji lična odgovornost:

(a) *Zločini protiv mira*: i to planiranje, priprema, započinjanje ili vođenje napadačkog rata, ili rata kojim se krše međunarodni ugovori, sporazumi ili jemstva, ili učešće u zajedničkom planu ili zaveri radi izvršavanja bilo čega od prethodno navedenog;

(b) *Ratni zločini*: i to kršenja zakona ili običaja ratovanja. Ta kršenja obuhvataju, ali nisu njima ograničena, ubistvo, mučenje ili deportaciju radi prisilnog rada ili radi bilo kog drugog cilja civilnog stanovništva sa okupirane teritorije ili na njoj, ubistvo ili mučenje ratnih zarobljenika ili moreplovaca, ubijanje talaca, pljačkanje javne ili privatne imovine, bezobzirno razaranje gradova, naselja ili sela, ili uništavanje koje nije opravdano vojnom nuždom;

(c) *Zločini protiv čovečnosti*: i to ubistvo, istrebljenje, porobljavanje, deportacije i druga nečovečna dela počinjena protiv bilo kog civilnog stanovništva, pre ili za vreme rata; zatim progoni na političkoj, rasnoj ili verskoj osnovi pri izvršenju ili u vezi sa bilo kojim zločinom koji spada u nadležnost Suda, bilo da predstavlja kršenje domaćeg prava zemlje u kojoj je izvršen ili ne.

Vođe, organizatori, podstrekači i saučesnici koji su učestvovali u kreiranju ili sprovođenju zajedničkog plana ili zavere da se poćini bilo koji od prethodno navedenih zločina odgovorni su za sva dela koja poćini bilo koja od tih osoba u sprovođenju takvog plana.”

---

<sup>32</sup> Videti „Statut i presuda Suda u Nirnbergu: Istorija i analiza“ (*The Charter and Judgment of the Nürnberg Tribunal: History and Analysis*), Dodatak II – Generalna skupština Ujedinjenih nacija – Komisija za međunarodno pravo 1949 (A/CN 4/5 od 3. marta 1949.).



# ANEKS VI

## MEĐUNARODNI INSTRUMENTI U VEZI SA ČLANOM 1F(a) KONVENCIJE IZ 1951. GODINE

Osnovni međunarodni instrumenti koji se odnose na član 1F(a) Konvencije iz 1951. godine jesu:

- (1) Londonski sporazum od 8. avgusta 1945. godine i Statut Međunarodnog vojnog suda;
- (2) Zakon br. 10 Kontrolnog saveta za Nemačku od 20. decembra 1945. godine o kažnjavanju lica krivih za ratne zločine, zločine protiv mira i zločine protiv čovečnosti;
- (3) Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 3 (1) od 13. februara 1946. godine i 95 (1) od 11. decembra 1946. godine kojima se potvrđuju ratni zločini i zločini protiv čovečnosti na način na koji su definisani u Statutu Međunarodnog vojnog suda od 8. avgusta 1945. godine;
- (4) Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida iz 1948. godine, član III (stupila na snagu 12. januara 1951. godine);
- (5) Ženevske konvencije o zaštiti žrtava rata od 12. avgusta 1949. godine (Konvencija I o zaštiti ranjenika i bolesnika, članovi 3. i 50; Konvencija II o zaštiti ranjenika, bolesnika i brodolomnika, članovi 3. i 51; Konvencija III o postupanju prema ratnim zarobljenicima, članovi 3. i 130; Konvencija IV o zaštiti građanskih lica, članovi 3. i 147);
- (6) Konvencija o nezastarevanju ratnih zločina i zločina protiv čovečnosti od 26. novembra 1968. godine (stupila na snagu 11. novembra 1970. godine);
- (7) Međunarodna konvencija o suzbijanju i kažnjavanju zločina aparthejda od 30. novembra 1973. godine (stupila na snagu 18. jula 1976. godine);
- (8) Dopunski protokol od 8. juna 1977. godine uz ženevske konvencije od 12. avgusta 1949. godine o zaštiti žrtava međunarodnih oružanih sukoba (član 85. o suzbijanju kršenja ovog protokola).
- (9) Dopunski protokol od 8. juna 1977. godine uz ženevske konvencije od 12. avgusta 1949. godine o zaštiti žrtava nemeđunarodnih oružanih sukoba (Dodatni protokol II).
- (10) Statut Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju (Statut MKSJ-a) od 25. maja 1993. godine;
- (11) Statut Međunarodnog krivičnog suda za Ruandu (Statut MKSR-a) od 8. novembra 1994. godine;
- (12) Rimski statut Međunarodnog krivičnog suda (MKS) od 17. jula 1998. godine (stupio na snagu 1. jula 2002. godine).

# ANEKS VII

## STATUT VISOKOG KOMESARIJATA UJEDINJENIH NACIJA ZA IZBEGLICE

### POGLAVLJE I

#### Opšte odredbe

1. Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice, ovlašćen od Generalne skupštine i pod pokroviteljstvom Ujedinjenih nacija, vršiće funkciju obezbeđivanja međunarodne zaštite licima koja po ovom statutu spadaju u kategoriju izbeglica i traženja trajnih rešenja problema izbeglica pomažući vladama a, uz saglasnost dotične države, i nevladinim organizacijama kako bi se olakšao dobrovoljni povratak takvih izbeglica ili njihova asimilacija u novoj sredini. U vršenju svojih funkcija, naročito kada nastanu problemi, kao što su nedoumice u pogledu međunarodnog statusa ovih osoba, visoki komesar će tražiti mišljenje Savetodavnog odbora za izbeglice ukoliko je on oformljen.

2. Posao visokog komesara će biti potpuno nepolitičnog karaktera. Njegov/njen rad će biti humanitaran i socijalan i, po pravilu, odnosiće se na grupe i kategorije izbeglica.

3. Visoki komesar će pratiti smernice politike koje mu daje Generalna skupština i Ekonomsko-socijalni savet.

4. Nakon što čuje gledište visokog komesara o određenoj temi, Ekonomsko-socijalni savet može doneti odluku da ustanovi Savetodavni odbor za izbeglice, koji će činiti predstavnici država članica i država nečlanica Ujedinjenih nacija, izabrani od Saveta na osnovu njihovog pokazanog interesovanja i posvećenosti rešavanju problema izbeglica.

5. Generalna skupština će, najkasnije na svom osmom redovnom zasedanju, razmotriti aranžmane za Kancelariju visokog komesara, u cilju donošenja odluke da li bi Kancelarija trebalo da nastavi s radom nakon 31. decembra 1953. godine.

### POGLAVLJE II

#### Funkcije visokog komesara

6. Nadležnost visokog komesara će obuhvatiti:

A. (i) svaku osobu koja se smatra izbeglicom prema sporazumima od 12. maja 1926. ili 30. juna 1928. godine, ili prema konvencijama od 28. oktobra 1933. i 10. februara 1938. godine, kao i prema Protokolu od 14. septembra 1939. ili Ustavu Međunarodne organizacije za izbeglice.

(ii) svaku osobu koja se, kao posledica događaja od pre 1. januara 1951. godine, zbog osnovanog straha od progona zbog svoje rasne pripadnosti, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili političkih uverenja, našla van zemlje svog državljanstva i nije u mogućnosti ili nije spremna da se, zbog tog straha ili drugih razloga osim ličnih, stavi pod zaštitu te države; ili, ona osoba koja nema državljanstvo a nalazi se van zemlje svog poslednjeg prebivališta, i u nemogućnosti je ili ne želi da se vrati u tu zemlju zbog tog straha ili iz drugih razloga koji nisu lični.

Odluke o nadležnosti, koje je donela Međunarodna organizacija za izbeglice u vreme njenog rada, neće sprečiti davanje izbegličkog statusa licima koja ispunjavaju uslove iz ovog stava.

Nadležnosti visokog komesara se neće primenjivati na osobu iz odeljka A ukoliko:

- (a) se osoba dobrovoljno ponovo stavila pod zaštitu zemlje svog državljanstva; ili
- (b) dobrovoljno ponovo stekne državljanstvo koje je izgubilo; ili
- (c) stekne novo državljanstvo i uživa zaštitu zemlje novog državljanstva; ili
- (d) dobrovoljno se vrati u zemlju iz koje je izbegla ili van koje se našla iz straha od proganjanja; ili
- (e) dotična osoba, osim ličnog osećaja zbog kojeg ne želi da se stavi pod zaštitu države čiji je državljanin, nema više drugog osnova da uživa izbeglički status, jer su prestale da postoje okolnosti zbog kojih je stekla taj status. Na razloge čisto ekonomskog karaktera se ne može pozivati; ili
- (f) osoba koja nema državljanstvo, ali je u stanju da se vrati u zemlju u kojoj je uobičajeno boravila i prestale su okolnosti zbog kojih joj je dat izbeglički status, nema više drugog osnova da uživa taj status osim ličnih razloga zbog kojih ne želi da se vrati u dotičnu zemlju.

B. Svaku drugu osobu koja je van zemlje svog državljanstva, ili ako nema državljanstvo onda je van zemlje svog prethodnog boravka, ukoliko ima ili je imala osnovani strah od progona zbog svoje rasne pripadnosti, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili zbog političkih uverenja i nije u mogućnosti ili, zbog tog straha, nema želju da iskoristi zaštitu vlade zemlje svog državljanstva, ili, ako nema državljanstvo, da se vrati u zemlju svog poslednjeg prebivališta.

7. Nadležnost visokog komesara, kako je definisana odeljkom 6, neće se primenjivati na osobu:

- (a) koja je državljanin više od jedne zemlje, osim ako ta osoba ispunjava uslove iz prethodnog odeljka u odnosu na svaku zemlju čiji je državljanin; ili
- (b) za koju nadležni organi zemlje u kojoj boravi smatraju da ima prava i dužnosti vezana za posedovanje državljanstva te zemlje; ili
- (c) koja uživa zaštitu ili pomoć od drugih organa ili agencija Ujedinjenih nacija; ili
- (d) u odnosu na koju postoje ozbiljni razlozi za verovanje da je počinila krivično delo sadržano u odredbama ugovora o ekstradiciji ili zločin pomenut u članu 6. Londonske povelje o Međunarodnom vojnom tribunalu ili u odredbama člana 14. odeljak 2. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.<sup>33</sup>

8. Visoki komesar će omogućiti zaštitu izbeglica koje potpadaju pod nadležnost njegovog komesarijata tako što će:

- (a) podsticati zaključivanje i ratifikaciju međunarodnih konvencija za zaštitu izbeglica, nadgledajući njihovu primenu i predlažući njihovu izmenu;
- (b) podsticati, putem zaključivanja posebnih ugovora s vladama, preduzimanje mera sračunatih na unapređenje položaja izbeglica i smanjenje broja onih koji traže zaštitu;
- (c) pomagati vlade i nevladine organizacije u njihovim naporima da podstaknu dobrovoljni povratak ili asimilaciju izbeglica u novim nacionalnim zajednicama;
- (d) podsticati prihvatanje izbeglica na teritorije država, uključujući one koji spadaju u kategoriju najugroženijih;
- (e) nastojati izdejstvovati dozvolu za izbeglice da prenesu svoju imovinu, naročito onu koja im je neophodna za nastanjivanje;
- (f) pribaviti od vlada obaveštenja o broju i položaju izbeglica na njihovim teritorijama i o zakonima i propisima koji se na njih odnose;

---

33 Videti rezoluciju 217 A (III).

(g) održavati bliske veze sa vladama i zainteresovanim međuvladinim organizacijama;

(h) uspostaviti kontakte s nevladinim organizacijama koje se bave ovom problematikom, na takav način koji se može smatrati najboljim za rešavanje pitanja izbeglica;

(i) olakšavati koordinaciju napora nevladinih organizacija zainteresovanih za dobrobit izbeglica.

9. Visoki komesar će se, u okviru sredstava koja mu se stavljaju na raspolaganje i kako to utvrdi Generalna skupština, angažovati i na dodatnim aktivnostima, uključujući povratak i nastanjivanje.

10. Visoki komesar će rukovoditi svim fondovima, bilo javnim ili privatnim, koje dobije kao pomoć za izbeglice, i raspoređivaće ih privatnim i, kada je to prikladno, javnim agencijama koje smatra najkvalifikovanijim za rukovođenje tom pomoći. Visoki komesar može da odbije sve ponude koje smatra neprikladnim ili koje su nesvrshodne. Visoki komesar se neće obraćati vladama za finansijsku pomoć ili slati neke generalne apele u tom smislu, bez prethodnog odobrenja Generalne skupštine. Visoki komesar će uvrstiti u svoj godišnji izveštaj i podatke o svojim aktivnostima na tom planu.

11. Visoki komesar je ovlašćen da iznese svoje stavove pred Generalnu skupštinu, Ekonomski-socijalni savet i njihova pomoćna tela. Visoki komesar će jedanput godišnje podnositi izveštaj Generalnoj skupštini preko Ekonomsko-socijalnog saveta. Njegov izveštaj će se razmatrati kao posebna tačka dnevnog reda Generalne skupštine.

12. Visoki komesar može pozvati na saradnju razne specijalizovane agencije.

## **POGLAVLJE III**

### **Organizacija i finansiranje**

13. Visokog komesara bira Generalna skupština na predlog generalnog sekretara. Uslove za imenovanje visokog komesara predlaže generalni sekretar a odobrava Generalna skupština. Visoki komesar se bira na tri godine, počev od 1. januara 1951. godine.

14. Visoki komesar će imenovati zamenika visokog komesara, s istim trajanjem mandata i koji nije iste nacionalnosti kao on.

15. (a) U okviru ograničenja obezbeđenih budžetskih sredstava, visoki komesar imenuje osoblje Visokog komesarijata, koje mu odgovara za svoj rad.

(b) Takvo osoblje se bira od osoba koje su posvećene ciljevima Visokog komesarijata.

(c) Uslovi njihovog zapošljavanja su propisani personalnim pravilima koje je usvojila Generalna skupština i, na osnovu njih, pravilima ustanovljenim od strane generalnog sekretara.

(d) Mogu se predvideti i odredbe kojima bi se dozvolilo zapošljavanje osoblja bez naknade.

16. Visoki komesarijat može konsultovati vladu zemlje prijema izbeglica o potrebi imenovanja svog predstavnika u toj državi. U svakoj zemlji koja izrazi takvu potrebu, može se imenovati predstavnik, kojeg odobri vlada te zemlje. Pod prethodnim uslovima, isti predstavnik može vršiti svoju dužnost u više zemalja.

17. Visoki komesar i generalni sekretar će napraviti odgovarajuće aranžmane za vezu i konsultacije o pitanjima od zajedničkog interesa.

18. Generalni sekretar će obezbediti visokom komesaru sva neophodna sredstva u okviru budžetskih ograničenja.

19. Sedište Visokog komesarijata je u Ženevi, Švajcarska.

20. Visoki komesarijat se finansira iz budžeta Ujedinjenih nacija. Iz budžeta Ujedinjenih nacija finansiraju se samo administrativni troškovi Visokog komesarijata. Svi drugi troškovi u vezi s aktivnostima visokog komesara finansiraće se iz dobrovoljnih priloga, osim ako Generalna skupština ne odluči drugačije.

21. Upravljanje Visokim komesarijatom biće podvrgnuto finansijskim propisima Ujedinjenih nacija i shodno njima finansijskim pravilima ustanovljenim od strane generalnog sekretara.

22. Transakcije koje se tiču fondova visokog komesara podležu kontroli od strane Odbora revizora Ujedinjenih nacija, pri čemu Odbor može prihvatiti kontrolu računa koju su izvršile agencije kojima su sredstva dodeljena. Administrativni aranžmani o nadzoru nad tim fondovima i njihovom raspoređivanju će se dogovoriti između visokog komesara i generalnog sekretara u skladu s finansijskim propisima Ujedinjenih nacija i shodno njima pravilima ustanovljenim od strane generalnog sekretara.



# **SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI**





**UNHCR**United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

## SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 1:

### Rodno zasnovani progon u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine

UNHCR donosi ove smernice u skladu sa svojim mandatom, koji je sadržan u *Statutu Kancelarije Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice*, u vezi sa u članom 35. *Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine*. Ove smernice predstavljaju dopunu UNHCR-ovog *Priručnika o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglice na osnovu Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i pratećeg Protokola iz 1967. godine* (Reizdanje, Ženeva, januar 1992. godine). One, dalje, zamenjuju Stav UNHCR-a o rodno zasnovanom progonu (Ženeva, januar 2000. godine), i rezultat su Drugog kruga Globalnih konsultacija o procesu međunarodne zaštite, tokom kojeg je ova tema proučavana na zasedanju eksperata u Sanremu, u septembru 2001. godine.

Svrha ovih smernica je da daju odgovarajuće pravne instrukcije vladama, pravnim stručnjacima, donosiocima odluka i sudstvu, kao i zaposlenima u UNHCR-u koji sprovode postupak utvrđivanja izbegličkog statusa na terenu.

## I. UVOD

---

1. Rodno zasnovani progon je izraz koji nema pravno značenje *per se*. Taj izraz obuhvata širok dijapazon različitih zahteva u kojima je relevantno pitanje koje treba da se razmotri u postupku utvrđivanja izbegličkog statusa pitanje rodne pripadnosti. U ovim smernicama, težište je stavljeno, posebno, na tumačenje definicije izbeglice iz člana 1A(2) *Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine* (u nastavku teksta: Konvencija iz 1951. godine) iz rodne perspektive, i predložene su određene proceduralne prakse koje treba da osiguraju da zahtevi koje podnose žene budu propisno razmotreni u postupcima utvrđivanja izbegličkog statusa, kao i da čitav niz zahteva koji su utemeljeni na rodnoj pripadnosti budu priznati kao takvi.

2. Prema već uspostavljenom principu, definiciju izbeglice treba tumačiti, u celini, imajući u vidu moguće rodne dimenzije, što bi trebalo da osigura pravilno utvrđivanje statusa u postupku po izbegličkom zahtevu. Takav pristup podstiče i Generalna skupština, kao i Program Izvršnog Komiteta UNHCR-a.<sup>1</sup>

3. Da bi se shvatila priroda rodno zasnovanog progna, od ključnog značaja je da se definišu izrazi „rod” i „pol” i da se napravi razlika između ta dva pojma. Rod predstavlja odnos između žene i muškarca, utemeljen na društveno ili kulturološki konstruisanim i definisanim identitetima, statusu, ulogama i odgovornostima koje su dodeljene jednom ili drugom polu, dok je pol čisto biološko određenje. Rod nije statičan ili urođen i vremenom dobija društveno ili kulturološki konstruisano značenje. Zahteve koji se odnose na rodnu pripadnost mogu da podnose i žene i muškaraca, premda zbog posebnih vidova progona kojima su izložene, takve zahteve češće podnose žene. U nekim slučajevima, pol podnosioca zahteva može, u značajnoj meri, da određuje i sam zahtev, o čemu donosilac odluke treba da vodi računa. Međutim, u drugim slučajevima, zahtev za priznavanje izbegličkog statusa koji je podnela žena tražilac azila možda neće imati nikakve veze sa njenim polom. Zahtevi koji se odnose na rodnu pripadnost, po pravilu, obuhvataju, ali nisu ograničeni na, dela seksualnog nasilja, nasilje u porodici/domaćinstvu, prisilno planiranja porodice, sakaćenje ženskih genitalija, kažnjavanje zbog prekoračenja društvenih moralnih normi i diskriminaciju homoseksualaca.

4. Usvajanje rodno osetljivog tumačenja Konvencije iz 1951. godine ne znači nužno da sve žene imaju automatski pravo na izbeglički status. Podnosilac zahteva za priznavanje izbegličkog statusa mora da dokaže da ima osnovani strah od progna po osnovu rasne pripadnosti, veroispovesti, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih uverenja.

## II. SUPSTANCIJALNA ANALIZA

---

### A. Osnovne informacije

5. Istorijski gledano, definicija izbeglice tumačena je kroz okvir muških iskustava, što znači da brojni zahtevi podneseni od strane žena i homoseksualaca nisu priznavani. Međutim, u poslednjoj deceniji, analiza i shvatanje pola i rodne pripadnosti u izbegličkom kontekstu u precedenentnom pravu, u praksi država, generalno, kao i u stručnim delima, značajno su uznapredovali. Ta dešavanja tekla su uporedo sa, i bila su potpomognuta, dešavanjima u oblasti međunarodnog

---

<sup>1</sup> U svom Zaključku broj 87(n) iz oktobra 1999. godine, Izvršni komitet je „uz dužno poštovanje, primetio da države ulažu posebne napore da obuhvate rodnu perspektivu u svojoj politici, propisima i praksi u oblasti azila; i podržao je države, UNHCR i ostale zainteresovane strane u promovisanju prihvatanja i uključivanja ideje da progon može da bude rodno zasnovan ili da može da bude u obliku seksualnog nasilja u njihove kriterijume za zaštitu; dalje, ohrabrio je UNHCR i druge zainteresovane strane da izrade, uvedu i primene smernice, kodekse ponašanja i programe za edukaciju o izbegličkim pitanjima vezanim za rodnu pripadnost, kako bi podržali institucionalizaciju rodne perspektive i ojačali odgovornost za sprovođenje rodne politike.” Videti, takođe, Zaključak Izvršnog komiteta broj 39: Žene izbeglice žene i međunarodna zaštita (Executive Committee Conclusions: No. 39, Refugee Women and International Protection), 1985; broj 73: Zaštita izbeglica i seksualno nasilje (Refugee Protection and Sexual Violence), 1993; broj 77(g): Generalni zaključak o međunarodnoj zaštiti (General Conclusion on International Protection), 1995; broj 79(o): Generalni zaključak o međunarodnoj zaštiti (General Conclusion on International Protection), 1996; i broj 81(t): Generalni zaključak o međunarodnoj zaštiti (General Conclusion on International Protection), 1997.

prava ljudskih prava i međunarodnih standarda,<sup>2</sup> kao i u srodnim oblastima međunarodnog prava, uključujući sudsku praksu Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju i Ruandu i Rimski statut Međunarodnog krivičnog suda. S tim u vezi, treba primetiti, na primer, da štetne prakse kojima se krše međunarodno pravo ljudskih prava i međunarodni standardi ne mogu da se opravdaju istorijskim, tradicionalnim, verskim ili kulturološkim razlozima.

6. Iako se rodna pripadnost ne pominje u definiciji izbeglice kao takva, široko je rasprostranjeno uverenje da ona može da utiče na, ili da određuje vrstu progona ili povrede koja se vrši, kao i na razloge za takvo postupanje. Shodno tome, ukoliko se pravilno tumači, definicija izbeglice odnosi se i na zahteve koji su vezani za rodnu pripadnost. Iz tog razloga, nema potrebe da se definicija izbeglice iz Konvencije iz 1951. godine menja i da se definiše još jedan dodatni osnov.<sup>3</sup>

7. U nastojanjima da se kriterijumi iz definicije izbeglice primene u postupku utvrđivanja izbegličkog statusa, važno je da se samom razmatranju pristupi holistički, kao i da se u obzir uzmu sve relevantne okolnosti u konkretnom slučaju. Od najvećeg značaja je da se stekne sveobuhvatna slika o ličnosti samog podnosioca zahteva, njegovom poreklu i ličnim iskustvima, kao i da se analiziraju najnovije informacije o istorijskim, geografskim i kulturološkim specifičnostima u zemlji porekla lica o kojem je reč. Generalizacije o ženama i muškarcima nisu korisne i, ukoliko se koriste takve generalizovane pretpostavke, postoji mogućnost da se previde ključne razlike koje mogu da budu relevantne za određeni slučaj.

8. U nastavku će biti reči o pojedinim elementima definicije koji zahtevaju rodno osetljivo tumačenje. Ostali kriterijumi (na primer, to da lice mora da se nalazi izvan zemlje porekla), naravno, i dalje su direktno relevantni za holističko razmatranje svakog pojedinog zahteva. U celom dokumentu, izraz „žene” odnosi se i na devojčice.

## B. Osnovani strah od progona

9. Šta sve može da uzrokuje osnovani strah od progona zavisice od konkretnih okolnosti u svakom pojedinom slučaju. Iako ženski i muški podnosioci zahteva mogu da budu i žrtve identičnog oblika povrede, isto tako mogu da budu izloženi progona koji je specifičan samo za njihov pol. Međunarodno pravo ljudskih prava i međunarodno krivično pravo jasno definišu određena dela, kao što je seksualno nasilje, kao povrede tih prava i, shodno tome, zalažu se da se takva dela okarakterišu kao teške zloupotrebe koje predstavljaju progon.<sup>4</sup> U tom smislu, međunarodno pravo može da pomogne licima koja vode postupak da odrede diskriminatornu prirodu određenog dela. Nema sumnje da silovanje i ostali oblici rodno zasnovanog nasilja, kao što je nasilje koje proizlazi iz običaja u vezi sa mirazom, sakaćenje ženskih genitalija, nasilje u porodici i trgovina ljudima,<sup>5</sup> predstavljaju dela koja izazivaju težak bol i patnju, kako psihičku, tako i fizičku, i da se koriste kao vid progona bilo od strane državnih ili privatnih aktera.

10. Pokazalo se da ocene da određeni zakon, sam po sebi, ima karakter progona mogu da budu materijalni faktor za odlučivanje o nekim zahtevima koji su odnose na rodnu pripadnost. To je tačno, posebno, ako se uzme u obzir činjenica da relevantni zakoni mogu da proizlaze iz tradicionalnih ili kulturoloških normi i praksi, koje ne moraju da budu u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava. Međutim, kao i u svim drugim slučajevima, podnosilac zahteva ipak

2 U korisne tekstove spadaju Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (Universal Declaration of Human Rights), 1948; Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (International Covenant on Civil and Political Rights), 1966; Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 1966; Konvencija o političkim pravima žena (Convention on the Political Rights of Women), 1953. godine; Konvencija protiv mučenja i drugog okrutnog, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment), 1984; Konvencija o pravima deteta (Convention on the Rights of the Child), 1989, i posebno Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women), 1979, i Deklaracija o eliminaciji nasilja nad ženama (Declaration on the Elimination of Violence Against Women), 1993. godine. Relevantni regionalni instrumenti uključuju Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda (European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms), 1950, Američku konvenciju o ljudskim pravima (American Convention on Human Rights), 1969, i Afričku povelju o ljudskim pravima čoveka i pravima naroda (African Charter on Human and Peoples' Rights), 1981.

3 Videti Rezime zaključaka – Rodno zasnovani progon, Globalne konsultacije o međunarodnoj zaštiti (Summary Conclusions – Gender-Related Persecution, Global Consultations on International Protection), Okrugli ekspertski sto u Sanremu, 6–8. septembar 2001. godine, brojevi 1. i 3. („Rezime zaključaka – Rodno zasnovani progon”).

4 Videti UNHCR, Priručnik, stav 51.

5 Videti stav 18, u nastavku teksta.

mora da dokaže da ima osnovani strah od progona koji je rezultat takvog zakona. To nije slučaj, na primer, ukoliko je zakon koji ima karakter progona i dalje na snazi, ali se više ne primenjuje u praksi.

11. Iako određena država možda zabranjuje određenu praksu koja ima karakter progona (na primer, sakaćenje ženskih genitalija), ipak je možda i dalje prečutno saglasna sa tom praksom ili je toleriše, ili možda nije u stanju da je na efikasan način suzbije. U takvim slučajevima, takva praksa bi takođe predstavljala progon. Prema tome, činjenica da je zakon donesen radi zabrane ili suzbijanja od određene prakse, sama po sebi, nije dovoljna da se utvrdi da nečiji izbeglički zahtev nije osnovan.

12. Ukoliko je sankcija ili kazna za neusklađenost sa određenom politikom ili praksom, ili za kršenje istih, nesrazmerno stroga i ukoliko ima rodnu dimenziju, mogla bi da predstavlja progon.<sup>6</sup> Čak i ako se radi o zakonu koji je u opštoj primeni, uslovi kažnjavanja ili postupanja ne mogu da budu toliko strogi da su nesrazmerni cilju tog zakona. Teške kazne koje se izriču ženama koje su prekršile zakon i time povredile javni moral, prema tome, mogu da predstavljaju progon.

13. Čak i zakoni i politike koji imaju opravdane ciljeve, ali koji se sprovode na načine koji za posledicu imaju suštinske predrasude protiv lica o kojima se radi, mogu da predstavljaju progon. Na primer, široko je rasprostranjeno mišljenje da planiranje porodice predstavlja adekvatan odgovor na populacione pritiske. Međutim, sprovođenje takve politike u vidu prisilnih abortusa i sterilizacije predstavljalo bi povredu osnovnih ljudskih prava. Takve prakse, uprkos činjenici da se možda primenjuju u kontekstu legitimnog zakona, prepoznate su kao teške zloupotrebe i smatraju se progonom.

### Diskriminacija koja predstavlja progon

14. Iako je generalni stav da diskriminacija, sama po sebi, u normalnim okolnostima ne predstavlja progon, ukoliko postoji šablon diskriminacije ili nepovoljniji tretman, to bi, na kumulativnoj osnovi, moglo da predstavlja progon i zahtevalo bi međunarodnu zaštitu. Na primer, diskriminacija bi predstavljala progon ukoliko aktivnosti koje se preduzimaju imaju suštinski negativne posledice po lice o kojem je reč, na primer, ozbiljne restrikcije prava na osiguranje ekonomske egzistencije, prava na praktikovanje vere, ili pristupa obrazovnim ustanovama.<sup>7</sup>

15. Kad je reč o zahtevima koji su zasnovani na rodnoj pripadnosti, važno je da se analiziraju oblici diskriminacije od strane države u vidu nepružanja zaštite pojedincima od određenih vrsti povreda. Ukoliko država, kao deo svoje politike ili prakse, ne osigura određena prava ili zaštitu od teškog zlostavljanja, onda diskriminacija u pružanju zaštite, čiji rezultat je nanošenje ozbiljne povrede koje prolazi nekažnjeno, može da predstavlja progon. U tom kontekstu, mogli bi da se analiziraju, na primer, određeni slučajevi nasilja u porodici ili zlostavljanja zbog drugačije seksualne orijentacije.

### Progon po osnovu seksualne orijentacije

16. Izbeglički zahtevi koji se zasnivaju na različitoj seksualnoj orijentaciji sadrže rodni element. Seksualnost podnosioca zahteva ili njegove seksualne prakse mogu da budu relevantan faktor za njegov izbeglički zahtev ako je bio izložen delima progona (uključujući diskriminaciju) zbog svoje seksualnosti ili seksualnih praksi. U mnogim takvim slučajevima, podnosilac zahteva odbija da se povinuje društveno ili kulturološki definisanim ulogama ili očekivanjima u vezi sa ponašanjem koji se pripisuju njegovom polu. Takvi zahtevi najčešće se odnose na homoseksualce, transseksualce ili transvestite koji su se suočili sa velikom javnom netrpeljivošću, nasiljem, zlostavljanjem ili ozbiljnom ili kumulativnom diskriminacijom.

17. Ukoliko je homoseksualnost u određenom društvu nezakonita, izricanje teških krivičnih kazni za homoseksualnost može da predstavlja progon, a isto se odnosi i na prestrogo kažnjava-

6 Lica koja beže od krivičnog gonjenja ili kažnjavanja zbog opšteg krivičnog dela, u principu nisu izbeglice. Međutim, ta razlika može da bude nejasna, posebno u okolnostima prestrogog kažnjavanja za prekršaje legitimnog zakona. Videti UNCHR, *Priručnik*, stavovi 56. i 57.

7 Videti UNCHR, *Priručnik*, stav 54.

nje žena koje odbijaju da nose veo u nekim društvima. Čak i ako homoseksualnost nije krivično delo, podnosilac zahteva i dalje može da ima opravdan zahtev ukoliko država prihvata ili toleriše diskriminacijsku praksu ili povredu koja se njome nanosi, ili ukoliko država nije sposobna da podnosiocu zahteva pruži efektivnu zaštitu od takve povrede.

#### Trgovina ljudima radi prostitucije ili seksualnog izrabljivanja kao jedan vid progona<sup>8</sup>

18. Neke žene ili maloletna lica koji su bili žrtve trgovine ljudima mogu da imaju opravdan zahtev za priznavanje izbegličkog statusa prema Konvenciji iz 1951. godine. Rekrutovanje žena i maloletnih lica, uz primenu sile ili prevarom, radi prisilne prostitucije ili seksualnog izrabljivanja, predstavlja jedan vid rodno zasnovanog nasilja ili zlostavljanja koji čak može da dovede i do smrti. To može da se smatra jednim vidom mučenja i okrutnog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja. Takođe, to može da podrazumeva i ozbiljno ograničavanje slobode kretanja žene, zbog toga što je oteta, utamničena i/ili što joj je oduzet pasoš ili drugi lični dokumenti. Osim toga, žene i maloletnici koji su žrtve trgovine ljudima mogu da se suoče sa ozbiljnim represalijama nakon bega i/ili po povratku, kao što su odmazda ili osveta od strane mreže ljudi ili pojedinaca koji su uključeni u trgovinu ljudima, realne mogućnosti da će ponovno postati žrtve trgovine, ozbiljan ostracizam od strane njihove zajednice ili porodice ili ozbiljna diskriminacija. U pojedinačnim slučajevima, ukoliko je lice bilo žrtva trgovine ljudima radi prisilne prostitucije ili seksualnog izrabljivanja, to bi, prema tome, moglo da bude osnov za zahtev za izbeglički status ukoliko država nije sposobna ili nije spremna da mu pruži zaštitu protiv takve povrede ili pretnje povredom.<sup>9</sup>

#### Počinioci progona

19. U definiciji izbeglice, prepoznati su i državni i nedržavni akteri progona. Iako progon najčešće vrše organi vlasti u zemlji, teška diskriminatorna i druga nasilna dela počinjena od strane lokalnog stanovništva ili pojedinaca, takođe, mogu da se smatraju progonom ukoliko ih tolerišu organi vlasti, koji imaju saznanja o istima, ili ukoliko organi vlasti odbijaju da pruže ili nisu sposobni da pruže efikasnu zaštitu.<sup>10</sup>

### C. Uzročno-posledična veza („po osnovu” ili „iz razloga“)

20. Osnovani strah od progona mora da bude utemeljen na jednom ili više osnova iz Konvencije. Odnosno, mora da bude „po osnovu” rasne pripadnosti, veroispovesti, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih uverenja. Osnov iz Konvencije treba da bude relevantan faktor koji doprinosi progonu, ali ne mora da bude jedini ili odlučujući uzrok. U mnogim zakonodavstvima, uzročno-posledična veza („po osnovu” ili „iz razloga”) mora se eksplicitno ustanoviti (na primer, u zemljama običajnog prava), dok se u drugim državama uzročnost ne tretira kao posebno pitanje za analizu, nego je sadržano u sveobuhvatnoj analizi definicije izbeglice. U mnogim zahtevima koji su utemeljeni na rodnoj pripadnosti, za donosioca odluka problem neće biti to što treba da odluči koji osnov može da se primeni, već pre to što treba da ustanovi postojanje uzročno-posledične veze: da je osnovani strah od progona utemeljen na tom osnovu. Pripisivanje jednog od osnova iz Konvencije podnosiocu zahteva od strane državnog ili nedržavnog počinioca progona je dovoljno da se uspostavi neophodna uzročno-posledična veza.

21. U slučajevima u kojima postoji rizik od progona od strane nedržavnih aktera (na primer, od

8 Za potrebe ovih smernica, „trgovina ljudima” definisana je u skladu sa članom 3. Protokola Ujedinjenih nacija za sprečavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, naročito ženama i decom (United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children), koji predstavlja dopunu Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (United Nations Convention against Transnational Organized Crime) iz 2000. godine. U članu 3(1) navodi se da trgovina ljudima znači „rekrutovanje, transportovanje, prebacivanje, skrivanje ili prihvatanje lica, pod pretnjama ili uz upotrebu sile ili drugih vidova prisile, pomoću otmiče, trikova, prevara, zloupotrebe položaja moći ili ugroženosti datog lica ili davanjem ili primanjem novca ili drugih povlastica radi dobijanja pristanka od strane lica koje ima kontrolu nad drugim licem u cilju njegove eksploatacije. Eksploatacija uključuje, najmanje, eksploataciju drugih radi prostitucije ili druge vidove seksualne eksploatacije, prisilni rad ili usluge, ropstvo ili prakse slične ropstvu, ropski odnos ili uzimanje organa.”

9 Trgovina ljudima u druge svrhe, takođe, može da predstavlja progon u pojedinim slučajevima, u zavisnosti od okolnosti u datom slučaju.

10 Videti UNCHR, *Priručnik*, stav 65.

strane muža, partnera ili nekog drugog nedržavnog aktera), iz razloga koji su u vezi sa jednim od osnova iz Konvencije, uzročno-posledična veza je uspostavljena, bez obzira na to da li je nepružanje državne zaštite utemeljeno na nekom od osnova iz Konvencijom ili ne. I suprotno, ukoliko rizik od progona od strane nedržavnih aktera nije utemeljen na nekom od osnova iz Konvencije, ali nesposobnost ili nespremnost države da pruži zaštitu jeste utemeljena na osnovu iz Konvencije, uzročno-posledična veza je, takođe, uspostavljena.<sup>11</sup>

## D. Osnovi iz Konvencije

22. Prilikom odlučivanja o tome da li podnosilac zahteva ispunjava kriterijume iz definicije izbeglice, važno je da se osigura da se svaki osnov iz Konvencije tumači na rodno osetljiv način. U mnogim slučajevima, podnosioci zahteva se možda suočavaju sa progonom po osnovu iz Konvencije koji im se pripisuje ili nameće. U mnogim društvima, na primer, često se smatra da su politički stavovi, rasna ili nacionalna pripadnost, veroispovest ili društvene veze žena jednaki onima njihovih rođaka ili partnera ili njihove zajednice.

23. Takođe, važno je da se ima u vidu da u velikom broju zahteva koji su zasnovani na rodnoj pripadnosti, strah od progona može da bude utemeljen na jednom ili više osnova iz Konvencije. Na primer, zahtev za izbeglički status koji se zasniva na prekoračenju društvenih ili verskih normi može da se razmatra u odnosu na veroispovest, politička uverenja ili pripadnosti određenoj društvenoj grupi. Podnosilac zahteva ne mora da navede precizno razlog zbog kojeg oseća osnovani strah od progona.

### Rasna pripadnost

24. Pojam rasne pripadnosti u definiciji izbeglice definisan je tako da uključuje sve etničke grupe za koje se u svakodnevnom govoru koristi izraz „rase”.<sup>12</sup> Progon muškaraca i žena po rasnom osnovu može da se manifestuje na različite načine. Na primer, počinilac progona može da nastoji da uništi etnički identitet i/ili prosperitet jedne rasne grupe ubijanjem, sakaćenjem ili utamničenjem muškaraca, a žene mogu da se posmatraju kao propagatori etničkog i rasnog identiteta, i one mogu da bude izložene drugačijim oblicima progona, kao što je, na primer, seksualno nasilje ili kontrola reprodukcije.

### Veroispovest

25. U nekim državama, uloge ili pravila ponašanja žena i muškaraca određeni su verom. Ako se žena ne ponaša u skladu sa očekivanom ulogom ili ako odbija da poštuje utvrđena pravila ponašanja, i zbog toga se kažnjava, ona onda može da ima osnovani strah od progona po osnovu veroispovesti. Nepoštovanje pravila ponašanja može da se percipira kao dokaz da žena ima neprihvatljiva verska uverenja, bez obzira na to kakva su njena stvarna uverenja. Žena može da se suoči sa povredom zbog svojih stvarnih ili zbog pripisanih verskih uverenja ili praksi, uključujući i odbijanje da se pridržava određenih uverenja, da praktikuje propisanu veru ili da se ponaša u skladu sa stavovima propisane vere.

26. U zahtevima koji su zasnovani na rodnoj pripadnosti, osnov veroispovesti i osnov političkih uverenja se, u izvesnoj meri, preklapaju. Iako je određena vrsta ponašanja žena nametnuta verskom doktrinom, ponašanje koje je u suprotnosti s tim može da bude percipirano kao dokaz da žena ima neprihvatljiva politička uverenja. Na primer, u nekim društvima, uloga dodeljena ženama može se pripisati zahtevima državne ili zvanične religije. Organi vlasti ili drugi počinioци progona mogu da smatraju da žene koje ne poštuju te uloge ne praktikuju veru ili da nemaju određena verska uverenja. Istovremeno, nepoštovanje tih pravila može da se protumači i kao zastupanje neprihvatljivih političkih uverenja koja predstavlja pretnju po temeljnu strukturu na kojoj je bazirana određena politička vlast. To je naročito izraženo u društvima u kojima verske i državne institucije, zakoni i doktrine nisu jasno razgraničeni.

<sup>11</sup> Videti Rezime zaključaka – Rodno zasnovani progon (Summary Conclusions – Gender-Related Persecution), br. 6.

<sup>12</sup> Videti UNCHR, *Priručnik*, stav 68.

27. Nacionalnu pripadnost ne treba shvatiti samo kao „državljanstvo”. Taj izraz podrazumeva i pripadnost određenoj etničkoj ili jezičkoj grupi i, u nekim slučajevima, može da se preklapa sa pojmom „rasna pripadnost”.<sup>13</sup> Iako se progon po osnovu nacionalne pripadnosti (kao i kada je reč o rasnoj pripadnosti) ne odnosi posebno na žene ili na muškarce, brojni su primeri u kojima priroda progona poprima rodno specifičan oblik, i to najčešće oblik seksualnog nasilja usmerenog protiv žena i devojčica.

#### Pripadnost određenoj društvenoj grupi<sup>14</sup>

28. Zahtevi vezani za rodnu pripadnost često se razmatraju u okviru ovog osnova, što znači da je pravilno razumevanje tog pojma od najveće važnosti. Međutim, u nekim slučajevima, naglasak koji se stavlja na osnov pripadnosti određenoj društvenoj grupi znači da se zanemaruju drugi osnovi koji mogu da se primene, kao što su osnov veroispovesti i osnov političkih uverenja. Shodno tome, ovaj osnov ne treba tumačiti tako da ostala četiri osnova iz Konvencije postanu suvišna.

29. Prema tome, određena društvena grupa je grupa lica koja imaju zajedničku karakteristiku, osim toga što im pretili rizik od progona, ili koju njihovo društvo posmatra kao posebnu grupu. Ta karakteristika često može da bude urođena, nepromenljiva ili na neki drugi način fundamentalna za ljudsko dostojanstvo, svest ili uživanje ljudskih prava.

30. Iz toga sledi da pol može da potpada pod kategoriju društvene grupe, kao i da su žene jasan primer društvene podgrupe, koja je definisana na osnovu urođene i nepromenljive karakteristike i koja se često tretira drugačije od muškaraca.<sup>15</sup> Njihove karakteristike određuju ih i kao posebnu grupu u društvu, zbog čega su, u nekim zemljama, podvrgnute različitom postupanju i standardima.<sup>16</sup> Ta definicija obuhvatala bi, isto tako, i homoseksualce, transseksualce i transvestite.

31. U nekim situacijama, veličina grupe koristi se kao osnov da se „žene”, generalno, ne priznaju kao određena društvena grupa. Taj argumenat nije utemeljen na činjenicama ili na razumu, imajući u vidu da drugi osnovi nisu ograničeni veličinom grupe. Isto tako, ne treba postavljati uslov da određena društvena grupa mora da bude kohezivna ili da pripadnici grupe moraju da se udružuju na dobrovoljnoj osnovi,<sup>17</sup> ili da svakom pojedinom pripadniku grupe mora da pretili rizik od progona.<sup>18</sup> Široko je prihvaćeno da je neophodno da grupa može da se identifikuje i nezavisno od progona, iako diskriminacija ili progon mogu da budu relevantan faktor za odlučivanje o tome koliko je ta grupa vizibilna u određenom kontekstu.<sup>19</sup>

#### Politička uverenja

32. Prema ovom osnovu iz Konvencije, podnosilac zahteva mora da dokaže da ima osnovani strah od progona zbog toga što ima određena politička uverenja (koja se, po pravilu, razlikuju od uverenja vlasti ili delova društva) ili zbog toga što mu se pripisuju takva uverenja. Politička uverenja treba shvatiti u širem smislu, tako da uključuju sva uverenja o svim mogućim pitanjima u kojima može da se angažuje mašinerija države, organa vlasti, društva ili politike, što može

13 Videti UNCHR, *Priručnik*, stav 74.

14 Više informacija možete pronaći u UNHCR-ovim *Smernicama o međunarodnoj zaštiti: Pripadnost određenoj društvenoj grupi u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine (Guidelines on International Protection: "Membership of a particular social group" within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees)* (HCR/GIP/02/02, 7. maj 2002).

15 Videti Rezime zaključaka – Rodno zasnovani progon (Summary Conclusions – Gender-Related Persecution), br. 5.

16 Videti, takođe, Zaključak br. 39. Izvršnog komiteta, Žene izbeglice i međunarodna zaštita (Refugee Women and International Protection), 1985, u kojem se navodi: „Države (...) su slobodne da usvoje tumačenje da žene koje traže azil i koje se suočavaju sa okrutnim ili nečovječnim postupanjem zbog toga što su prekoračile norme društva u kojem žive mogu da se smatraju „određenom društvenom grupom” u smislu člana 1A(2) Konvencije Ujedinjenih nacija o izbeglicama iz 1951. godine.”

17 Videti Rezime zaključaka – Pripadnost određenoj društvenoj grupi, Globalne konsultacije o međunarodnoj zaštiti (Summary Conclusions – Membership of a Particular Social Group, Global Consultations on International Protection), Okrugli ekspertski sto iz Sanrema, 6–8. septembar 2001. godine, Zaključak broj 4. (Rezime zaključaka – Pripadnost određenoj društvenoj grupi).

18 Rezime zaključaka – Pripadnost određenoj društvenoj grupi, *ibid.*, br. 7.

19 Rezime zaključaka – Pripadnost određenoj društvenoj grupi, *ibid.*, br. 6.



da obuhvata i uverenja o rodnim ulogama. To bi uključivalo i nekonformističko ponašanje koje počinioa progona navodi da licu o kojem jer reč pripíše određena politička uverenja. U tom smislu, inherentno političke ili inherentno nepolitičke aktivnosti ne postoje i priroda određenih aktivnosti zavisi od konteksta pojedinog slučaja. Međutim, zahtev koji se odnosi na politička uverenja bazira se na pretpostavci da podnosilac zahteva ima ili da se smatra da ima uverenja koja organi vlasti ili društvo ne tolerišu i koja su kritički postavljena prema njihovoj politici, tradicijama i metodama. Pretpostavka je i da su vlasti ili relevantni delovi društva upoznati ili da mogu da budu upoznati sa tim uverenjima, ili da ih pripisuju podnosiocu zahteva. Nije neophodno da je lice javno iznelo takva politička uverenja ili da je već pretrpelo neki vid diskriminacije ili progona. U takvim slučajevima, test osnovanog straha od progona zasnivao bi se na proceni posledica sa kojima bi podnosilac zahteva, koji ima određene dispozicije, morao da se suoči ukoliko bi se vratio u zemlju.

33. Predstava o političkoj izbeglici kao nekome ko beži od progona zbog toga što je direktno učestvovao u određenoj političkoj aktivnosti ne odražava uvek realnost u pogledu iskustava žena u nekim društvima. Manje je verovatno da će žene biti uključene u političke aktivnosti visokog profila, u odnosu na muškarce. One su češće uključene u političke aktivnosti „niskog profila”, koje predstavljaju odraz dominantnih rodnih uloga. Na primer, žena može da neguje bolesne pripadnike pobunjeničkih snaga, može da regrutuje simpatizere, ili da radi na izradi i rasturanju letaka. Takođe, ženama se često pripisuju politička uverenja karakteristična za njihovu porodicu ili muške srodnike, i one se podvrgavaju progono zbog aktivnosti svojih muških srodnika. Iako to pitanje može da se analizira u kontekstu nametnutog političkog mišljenja, može se analizirati i kao progon po osnovu pripadnosti određenoj društvenoj grupi, pri čemu se pod društvenom grupom podrazumeva ženina „porodica”. U razmatranju zahteva koji su zasnovani na rodnoj pripadnosti, treba uzeti u obzir sve te faktore.

34. Kad je reč o zahtevima koji su zasnovani na rodnoj pripadnosti, jednako je važno da se prepozna da žene možda i ne žele da učestvuju u nekim aktivnostima, kao što je pripremanje hrane za vladinu vojsku, što od strane počinioa ili počinilaca progona može da bude protumačeno kao zastupanje suprotnih političkih uverenja.

### III. PROCEDURALNA PITANJA<sup>20</sup>

35. Licima koja podnose zahtev koji je zasnovan na rodnoj pripadnosti, a naročito licima koja su preživela mučenje i traumu, treba osigurati bezbedno okruženje u kojem mogu da budu sigurna da će biti zaštićena poverljivost informacija o njihovom zahtevu. Neki podnosioci zahteva, zbog sramote koju osećaju zbog toga što su pretrpeli, ili zbog traume, možda nisu spremni da priznaju stvarni obim progona koji su pretrpeli ili od kojeg su strahovali. Oni i dalje mogu da strahuju od osoba na položaju vlasti, ili mogu da strahuju od odbijanja i/ili represalija od strane njihove porodice i/ili zajednice.<sup>21</sup>

36. U tom kontekstu, da bi se osiguralo da zahtevi zasnovani na rodnoj pripadnosti, i posebno

20 Za uspešnost ovog dela zaslužne su neprocenjive instrukcije koje su dale različite države i ostali akteri, uključujući i sledeće smernice: *Mišljenje namenjeno osobama koje odlučuju o zahtevima za azil koje podnose žene (Considerations for Asylum Officers Adjudicating Asylum Claims from Women)* (Služba za imigraciju i naturalizaciju, Sjedinjene Države, 26. maj 1995.); *Podnosioci zahteva za izbegličku i humanitarnu vizu: Smernice o rodnim pitanjima namenjene donosiocima odluka (Refugee and Humanitarian Visa Applicants: Guidelines on Gender Issues for Decision Makers)* (Odeljenje za imigracijska i humanitarna pitanja, Australija, jul 1996.) (u nastavku teksta: „Australijske smernice o rodnim pitanjima za donosiocje odluka”); *Smernice br. 4. o ženama tražiocima azila koje strahuju od rodno zasnovanog progona: Ažurirani tekst (Guideline 4 on Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution: Update)* (Odbor za imigraciju i izbeglice, Kanada, 13. novembar 1996.); *Stav o traženju azila i ženama izbeglicama (Position on Asylum Seeking and Refugee Women)* (Evropsko veće za izbeglice i proterana lica, decembar 1997.) (u nastavku teksta: „Stav ECRE-a o traženju azila i ženama izbeglicama”); *Rodne smernice za odlučivanje o zahtevima za azil u Velikoj Britaniji (Gender Guidelines for the Determination of Asylum Claims in the UK)* (Pravna grupa žena izbeglica, juli 1998.) (u nastavku teksta: „Rodne smernice Grupe žena izbeglica”); *Rodne smernice za odlučivanje o azilu (Gender Guidelines for Asylum Determination)* (Nationalni konzorcijum o izbegličkim pitanjima, Južna Afrika, 1999.); *Smernice o rodno zasnovanom azilu (Asylum Gender Guidelines)* (Uprava za imigracione žalbe, Velika Britanija, novembar 2000.); kao i *Rodno zasnovani progon: Smernice za ispitivanje i procenu potreba za zaštitom žena (Gender-Based Persecution: Guidelines for the investigation and evaluation of the needs of women for protection)* (Odbor za migraciju, Odeljenje za pravnu praksu, Švedska, 28. mart 2001.).

21 Videti, takođe, *Seksualno nasilje nad izbeglicama: Smernice o sprečavanju i reagovanju (Sexual Violence Against Refugees: Guidelines on Prevention and Response)* (UNHCR, Ženeva 1995.) i *Sprečavanje i reagovanje na seksualno i rodno zasnovano nasilje u izbegličkim situacijama (Prevention and Response to Sexual and Gender-Based Violence in Refugee Situations)* (Izveštaj sa međuaigentske konferencije o stečenim znanjima, 27–29. mart 2001, Ženeva).



oni koje podnose žena, budu na adekvatan način razmotreni u postupku utvrđivanja izbegličkog statusa, treba imati na umu sledeće mere:

- i. Ženske osobe koje traže azil treba intervjuisati posebno, bez prisustva muških članova njihove porodice, da bi se osiguralo da im bude omogućeno da samostalno iznesu svoj slučaj. Treba im objasniti da i one same mogu da imaju opravdan zahtev.
- ii. Od najvećeg značaja je da se žene informišu o postupku utvrđivanja izbegličkog statusa, pristupu tom postupku, kao i pravnom savetovanju, na način i na jeziku koji one razumeju.
- iii. Podnosiocima zahteva treba obavestiti o tome da mogu da izaberu da lice koje vodi postupak i prevodilac budu istog pola kao i oni sami,<sup>22</sup> i ženama koje podnose zahtev treba ih automatski obezbediti. Lica koja vode postupak i prevodioci, takođe, treba da budu svesni svih osetljivih kulturnih ili verskih pitanja ili ličnih faktora, kao što su starosna dob i stepen obrazovanja, i da na odgovarajući način reaguju na ista.
- iv. Otvoreno i bezbedno okruženje često je od ključne važnosti za uspostavljanje poverenja između lica koje vodi postupak i podnosioca zahteva, i može da pomogne u iznošenju osetljivih i ličnih informacija. Prostorija u kojoj će se voditi intervju treba da bude organizovana tako da se podstiče razgovor, promovise poverljivost i tako da se smanji svaka mogućnost percepcije disbalansa moći.
- v. Lice koje vodi postupak treba da se predstavi podnosiocu zahteva, treba da mu predstavi prevodioca i da mu jasno objasni uloge svih prisutnih lica i tačnu svrhu samog intervjuja.<sup>23</sup> Podnosioca zahteva treba uveriti u to da će se sa njegovim zahtevom postupati u strogoj tajnosti, kao i da se informacije koje iznese neće odavati članovima njegove porodice. Važno je da lice koje vodi postupak objasni da nije trauma savetnik.
- vi. Lice koje vodi postupak treba da ostane neutralno, treba da da bude saosećajno i objektivno u toku intervjuja i treba da izbegava jezik tela ili gestove koje podnosilac zahteva može smatrati zastrašujućim ili kulturološki neosetljivim ili neprimerenim. Lice koje vodi postupak treba da omogući podnosiocu zahteva da iznese svoj zahtev uz što je moguće manje prekida.
- vii. Svi intervjui tražilaca azila treba da sadrže i otvorena pitanja i zatvorena pitanja, koja mogu da pomognu u otkrivanju rodnih pitanja koja su relevantna za izbeglički zahtev. Žene koje su bile uključene u indirektno političke aktivnosti ili kojima je pripisano određeno političko uverenje, na primer, često ne daju relevantne informacije u toku intervjuja zato što je način ispitivanja muški-orijentisan. Ženske osobe koje podnose zahtev, takođe, možda neće povezati pitanja o „mučenju” sa vrstama povrede od koje su strahovale (kao što je silovanje, seksualno zlostavljanje, sakaćenje ženskih genitalija, „ubistvo iz časti”, prisilni brak, itd.).
- viii. Moguće se da će biti potrebno da se obavi još jedan ili više intervjuja, posebno kad je reč o žrtvama seksualnog nasilja i ostalih vidova trauma, da bi se uspostavilo poverenje i da bi se dobile sve neophodne informacije. S tim u vezi, lica koja vode postupak treba da uzmu u obzir traumu i emocije podnosioca zahteva i da prekinu intervju kada vide da se podnosilac zahteva emocionalno uznemirio.
- ix. Ukoliko se smatra da u određenom slučaju možda ima osnova za zahtev zasnovan na rodnoj pripadnosti, potrebno je da se izvrši adekvatna priprema, koja će, takođe, omogućiti da se sa podnosiocem zahteva uspostavi odnos međusobnog poverenja i koja će licu koje vodi postupak omogućiti da postavlja prava pitanja i reši sve eventualne probleme do kojih može da dođe u toku intervjuja.

22 Videti, takođe, Zaključak broj 64. Izvršnog komiteta, Žene izbeglice i međunarodna zaštita (Refugee Women and International Protection), 1990, a(iii): „Osigurati, gde god je to neophodno, kvalifikovane ženske prevodioce u postupku utvrđivanja izbegličkog statusa i omogućiti ženama koje traže azil pristup takvom postupku, čak i ako se nalaze u pratnji muških članova porodice.”

23 *Ibid.*, stav 3.19.

- x. Potrebno je prikupiti informacije o zemlji porekla koje su relevantne za zahteve žena, kao što je položaj žene pred zakonom, politička prava žena, društvena i ekonomska prava žena, društvene i kulturološke norme u predmetnoj zemlji, i posledice zbog nepoštovanja tih normi, rasprostranjenost štetnih tradicionalnih praksi, prijavljeni incidenti i oblici nasilja nad ženama, zaštita koja im je dostupna, eventualne kazne koje su izrečene počiniocima tog nasilja, i rizik kojem bi žene bile izložene ako bi se vratile u zemlju porekla, nakon što su podnele zahtev za izbeglički status.
- xi. Vrsta i stepen emocija koje žene pokazuju tokom iznošenja vlastitih iskustava ne treba da utiču na stav o njihovom kredibilitetu. Lice koje vodi postupak i donosioci odluka treba da shvate da kulturne razlike i preživljena trauma mogu da, u velikoj meri i na kompleksan način, određuju nečije ponašanje. U nekim slučajevima, može da bude primereno da se zatraže objektivni psihološki ili medicinski dokazi. Nije neophodno da se precizno ustanove detaljne informacije vezane za čin silovanja ili seksualnog napada, već treba ustanoviti događaje koji su do toga doveli i koji su usledili nakon toga, kao i okolnosti i detalje koji su pratili sam čin (kao što su upotreba oružja, reči ili fraze koje je izgovorio počinitelj, vrsta napada, gde se dogodio napad i na koji način, podaci o počiniocima (na primer, da li su to bili vojnici ili civili, itd.), kao i motive počinitelja. U nekim slučajevima, treba imati u vidu da žene možda nisu svesne razloga zbog kojeg su bile zlostavljane.
- xii. U slučajevima u kojima je to neophodno, treba osigurati mehanizme za upućivanje na psihosocijalno savetovanje i druge usluge podrške. Najbolja praksa podrazumeva da se podnosiocima zahteva obezbede kvalifikovani psihosocijalni savetnici, koji će im pružiti pomoć pomoći pre i posle intervjua.

#### **Dokazna pitanja**

37. Premda materijalni dokazi, kao takvi, nisu neophodni da bi organi vlasti priznali izbeglički zahtev, konkretni slučajevi mogu da se potkrepe informacijama o praksama u zemlji porekla. Važno je primetiti da, što se tiče zahteva zasnovanih na rodnoj pripadnosti, uobičajena vrsta dokaza koja se koristi kod ostalih izbegličkih zahteva možda nije uvek dostupna. Statistički podaci ili izveštaji o incidentima seksualnog nasilja možda nisu dostupni zbog neprijavlivanja ili slabog prijavljivanja slučajeva nasilja ili zbog toga što nisu krivično gonjeni. Alternativni oblici informacija, kao što su svedočenja drugih žena u sličnom položaju, u pismenim izveštajima ili usmenim svedočenjima nevladinih ili međunarodnih organizacija ili druga nezavisna istraživanja, mogu da budu od koristi.

#### **IV. NAČINI SPROVOĐENJA**

38. U zavisnosti od njihove pravne tradicije, države osiguravaju rodno osetljivu primenu izbegličkog prava i, posebno, definicije izbeglice na jedan od dva moguća načina. Neke države inkorporirale su pravne instrukcije i/ili proceduralne garancije u same zakonske propise, dok su izradile politike i smernice za lica koja vode postupak i donosioci odluka. UNHCR podstiče sve države koje to još uvek nisu učinile da osiguraju primenu izbegličkog prava i postupaka na rodno osetljiv način i spreman je da im u tome pomogne.

**UNHCR**United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

2

Distribucija OPŠTA

HCR/GIP/02/02

7. maj 2002.

Original: ENGLSKI

## SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 2:

### „Pripadnost određenoj društvenoj grupi” u kontekstu člana1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine

UNHCR donosi ove smernice u skladu sa svojim mandatom, koji je sadržan u *Statutu Kancelarije Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice*, i članom 35. *Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine*. Ove smernice predstavljaju dopunu UNHCR-ovog *Priručnika o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglice na osnovu Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i pratećeg Protokola iz 1967. godine* (Reizdanje, Ženeva, januar 1992. godine). One, dalje, zamenjuju dokument IOM/132/1989 – FOM/110/1989, Pripadnost određenoj društvenoj grupi (UNHCR, Ženeva, 12. decembar 1989.), i rezultat su Drugog kruga Globalnih konsultacija o procesu međunarodne zaštite, tokom kojeg je ova tema razmatrana na zasedanju eksperata u Sanremu, u septembru 2001. godine.

Svrha ovih smernica je da daju odgovarajuće pravne instrukcije vladama, pravnim stručnjacima, donosiocima odluka i sudstvu, kao i zaposlenima u UNHCR-u koji sprovode postupak utvrđivanja izbegličkog statusa na terenu.

## I. UVOD

---

1. „Pripadnost određenoj društvenoj grupi” je jedan od pet osnova navedenih u članu 1A(2) *Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine* („Konvencija iz 1951. godine”). To je najmanje pojašnjen osnov i nije definisan u samoj Konvenciji iz 1951. godine, na koji se sve češće poziva prilikom utvrđivanja izbegličkog statusa. Države priznaju žene, porodice, plemena, strukovne grupe i homoseksualce kao lica koja čine određenu društvenu grupu u smislu Konvencije iz 1951. godine. Uporedo sa razvojem tog osnova, unapređeno je i razumevanje definicije izbeglice u celini. U ovim smernicama, dato je pravno tumačenje definicije izbeglice, prema kojem je moguće da podnosilac zahteva ima osnovani strah od progona iz razloga pripadnosti određenoj društvenoj grupi.

2. Iako ovaj osnov treba ograničiti – odnosno, on ne može da se tumači tako da ostala četiri osnova budu suvišna – pravilno tumačenje mora da bude u skladu sa predmetom i ciljem Konvencije.<sup>1</sup> U skladu sa jezikom Konvencije, ova kategorija ne može da se tumači kao „sveobuhvatna”, odnosno tako da se primenjuje na sve ljude koji imaju strah od progona. Prema otme, u cilju očuvanja strukture i integriteta definicije izbeglice iz Konvencije, društvena grupa ne može da se definiše samo na osnovu činjenice da je izložena progona (iako progon, kao što će se videti u nastavku teksta, može da bude relevantan element za utvrđivanje vizibilnosti određene društvene grupe).

3. „Konačna lista” grupa koje mogu da se smatraju „određenom društvenom grupom” u smislu člana 1A(2) ne postoji. U Konvenciji nije naveden spisak društvenih grupa, a ni istorijat ratifikovanja ne odražava stav da postoji određeni broj identifikovanih grupa koje mogu da budu obuhvaćene tim osnovom. Umesto toga, izraz „pripadnost određenoj društvenoj grupi” treba shvatiti na evolutivan način, otvoren za različitu i promenljivu prirodu grupa u različitim društvima i međunarodnim standardima ljudskih prava koji se još uvek razvijaju.

4. Osnovi iz Konvencije nisu međusobno isključivi. Podnosilac zahteva može da bude izbeglica po više osnova definisanih u članu 1A(2).<sup>2</sup> Na primer, osoba ženskog pola koja podnosi zahtev može da navede da joj preti rizik od progona zato što odbija da nosi tradicionalnu odeću. U zavisnosti od specifičnosti u svakom društvu, ona bi mogla da podnese zahtev na osnovu političkih uverenja (ukoliko država njeno ponašanje smatra političkim stavom koji treba suzbiti), veroispovesti (ukoliko se njeno ponašanje temelji na verskim uverenjima kojima se država protivi) ili pripadnosti određenoj društvenoj grupi.

## II. SUPSTANCIJALNA ANALIZA

---

### A. Kratak pregled državnih praksi

5. U sudskim odlukama, propisima, politikama i praksi, koriste se različita tumačenja toga šta, u stvari, predstavlja društvena grupa u smislu Konvencije iz 1951. godine. U odlučivanju u zakonodavstvima običajnog prava prevladavaju dva pristupa.

6. U prvom pristupu, koji je poznat i pod nazivom „pristup zaštićenih karakteristika” (koji se ponekad naziva i „pristup nepromenljivosti”), preispituje se to da li datu grupu ujedinjuje neka nepromenjiva karakteristika koja je toliko fundamentalna za ljudsko dostojanstvo da niko ne bi trebalo da bude prisiljen da je se odrekne. Ta nepromenjiva karakteristika može da bude urođena (kao što je pol ili etnička pripadnost) ili iz nekih drugih razloga nepromenjiva (kao što je istorijska činjenica vezana za datog pojedinca, njegovo zanimanje ili statusa u

---

1 Videti *Rezime zaključaka – Pripadnost određenoj društvenoj grupi, Globalne konsultacije o međunarodnoj zaštiti (Summary Conclusions – Membership of a Particular Social Group, Global Consultations on International Protection)*, Okrugli ekspertski sto u Sanremu, 6–8. septembar 2001, Zaključak br. 2. („Rezime zaključaka - Pripadnost određenoj društvenoj grupi”).

2 Videti *Priručnik UNHCR-a o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglice (Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status)* (poslednje izdanje, Ženeva, januar 2002.), stavovi 66, 67, i 77; takode, videti *Rezime zaključaka – Pripadnost određenoj društvenoj grupi, Zaključak br. 3.*

prošlosti). U identifikovanju karakteristika koje se smatraju toliko fundamentalnim za ljudsko dostojanstvo da niko ne bi trebalo da se primorava da ih krije, mogu da budu korisni standardi ljudskih prava. Donosilac odluka koji usvoji takav pristup treba da ispita da li je navodna grupa definisana na osnovu: (1) urođene, nepromenjive karakteristike, (2) nekadašnjeg privremenog ili dobrovoljnog statusa koji je nepromenjiv zbog svoje istorijske permanentnosti, ili (3) karakteristike ili veze koja je toliko fundamentalna za ljudsko dostojanstvo da pripadnike te grupe ne bi, ni u kom slučaju, trebalo primoravati da je se odreknu. Na osnovu primene takvog pristupa, sudski i administrativni organi u brojnim jurisdikcijama ustanovili su da, na primer, žene, homoseksualci i porodice mogu da predstavljaju određenu društvenu grupu u smislu člana 1A(2).

7. U drugom pristupu preispituje se to da li grupa ima ili neme određenu zajedničku karakteristiku koja ih čini prepoznatljivom ili koja ih odvaja od društva u celini. Taj pristup poznat je i kao „pristup društvene percepcije”. I prema tom pristupu, žene, homoseksualci i porodice prepoznati su kao određena društvena grupa, u zavisnosti od okolnosti u kojima se nalaze.

8. U jurisdikcijama građanskog prava, osnov pripadnosti određenoj društvenoj grupi je, generalno, slabije razvijen. Najveći broj donosilaca odluka stavljaju veći naglasak na to da li postoji rizik od progona, nego na standard definisanja određene društvene grupe. Bez obzira na to, pominju se i pristup zaštićenih karakteristika i pristup društvene percepcije.

9. Analize zasnovane na primeni ta dva različita pristupa često mogu da se preklapaju. To je zato što grupe koje su na meti nasilja zbog svoje zajedničke, nepromenjive i fundamentalne karakteristike, i samo društvo često percipira kao posebne grupe. Ali, u nekim slučajevima, ta dva pristupa mogu da daju potpuno različite rezultate. Na primer, na osnovu standarda društvene percepcije, neko udruženje može da bude priznato kao posebna društvena grupa na osnovu karakteristike koja nije ni urođena, ni fundamentalna za ljudsko dostojanstvo – kao što je, možda, zanimanje ili društvena klasa.

## B. Definicija UNHCR-a

10. Imajući u vidu različite pristupe i praznine u zaštiti koji mogu da se pojave kao posledica toga, UNHCR smatra da ta dva pristupa treba ujediniti.

11. Na osnovu pristupa zaštićenih karakteristika može da identifikuje izvestan broj grupa koje će činiti srž analize utemeljene na društvenoj percepciji. Shodno tome, sasvim je primereno da se usvoji pojedinačni standard, u kojem će se ta dva prevladavajuća pristupa objediniti:

određena društvena grupa je grupa lica koja imaju zajedničku karakteristiku, a da to nije rizik od progona, ili koje njihovo društvo percipira kao posebnu grupu. Ta karakteristika često može da bude urođena, nepromenjiva ili na neki drugi način fundamentalna za ljudsko dostojanstvo, svest ili uživanje ljudskih prava.

12. Navedena definicija obuhvata karakteristike koje su istorijske i koje su, prema tome, nepromenljive, kao i karakteristike koje su promenljive, ali ni od koga ne bi trebalo tražiti da ih menja, jer su u čvrstoj vezi sa ličnim identitetom ili pak predstavljaju izraz fundamentalnih ljudskih prava. Iz toga sledi da pol može da, u svakom slučaju, bude društvena grupa i da su žene jasan primer društvene podgrupe koja je definisana na osnovu urođene i nepromenjive karakteristike i koju često tretiraju drugačije u odnosu na muškarce.<sup>3</sup>

13. Ukoliko podnosilac zahteva navodno pripada društvenoj grupi koja je utemeljena na karakteristikama za koju je utvrđeno da nije nepromenjiva ili da nije fundamentalna, treba preduzeti dodatne analize da se utvrdi da li se, i bez obzira na to, ta grupa smatra prepoznatljivom u

3 Više informacija o rodno zasnovanim zahtevima možete pronaći u, *UNHCR-ove Smernice o međunarodnoj zaštiti: Rodno zasnovani progon u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine ili pratećeg Protokola iz 1967. godine (Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees)* (HCR/GIP/02/01, 10. maj 2002), kao i u Rezimeu zaključaka donetih na Okruglom ekspertskom stolu o rodno zasnovanom progono, Sanremo, 6–8. septembar 2001. godine, Zaključak br. 5.

društvu iz kojeg potiče. Tako, na primer, ukoliko se utvrdi da posedovanje radnje ili bavljenje određenom profesijom u nekom društvu nije nepromenljiv ili fundamentalan aspekt ljudskog identiteta, vlasnik radnje ili lice koje obavlja tu profesiju ipak mogu da budu pripadnici određene društvene grupe, ukoliko su u društvu u kojem žive prepoznatljivi kao posebna grupa koja se izdvaja od društva u celini.

## Uloga progona

14. Kao što je već pomenuto, određena društvena grupa ne može se definiše isključivo na osnovu progona kojem su možda izloženi pripadnici te grupe ili na osnovu njihovog zajedničkog straha od progona. Bez obzira na to, svako delo progona protiv neke grupe može da bude relevantan faktor za utvrđivanje vizibilnosti grupe u određenom društvu.<sup>4</sup> Da iskoristimo primer iz mnogo puta citirane definicije: „[I]ako čin progona ne može da definiše društvenu grupu, dela progona mogu da doprinesu identifikaciji određene društvene grupe ili čak da dovedu do stvaranja određene društvene grupe u nekom društvu. Levoruki ljudi, sami po sebi, ne čine društvenu grupu. Ali, ukoliko su žrtve progona zbog toga što su levoruki, nema sumnje da bi ih društvo u kojem žive ubrzo prepoznalo kao određenu društvenu grupu. Sam progon kojem su izloženi zbog činjenice da su levoruki stvorio bi percepciju u javnosti da oni čine određenu društvenu grupu. Ali ono na osnovu čega bi se, u tom slučaju, identifikovali kao određena društvena grupa ne bi bila dela progona, nego činjenica da su levoruki.”<sup>5</sup>

## Ne postoji preduslov kohezivnosti

15. U državnoj praksi, široko je prihvaćeno da podnosilac zahteva ne mora da dokaže da se pripadnici određene grupe međusobno poznaju ili udružuju da bi pripadali grupi, što znači da ne postoji preduslov da grupa mora da bude „kohezivna”.<sup>6</sup> Relevantno pitanje je to da li postoji neki element koji je zajednički za sve pripadnike te grupe. To je slično analizi koja je usvojena za ostale osnove iz Konvencije, prema kojoj pripadnici određene vere ili ljudi koji imaju ista politička uverenja ne moraju da budu povezani jedni sa drugima ili da pripadaju jednoj „kohezivnoj” grupi. Prema tome, u nekim situacijama, žene mogu da čine određenu društvenu grupu na osnovu svoje zajedničke karakteristike pola, bez obzira na to da li se međusobno udružuju na osnovu te zajedničke karakteristike ili ne.

16. Osim toga, sama pripadnost određenoj društvenoj grupi, u normalnim okolnostima, nije dovoljna da opravda zahtev za izbeglički status. Međutim, u određenim posebnim okolnostima, sama pripadnost grupi može da bude dovoljan razlog za strah od progona.<sup>7</sup>

## Ne moraju svi pripadnici grupe biti izloženi riziku od progona

17. Da bi se utvrdilo postojanje određene društvene grupe, podnosilac zahteva ne mora da dokaže da su svi pripadnici te grupe izloženi riziku od progona.<sup>8</sup> Kao i kad je reč o ostalim osnovima, nije neophodno da se ustanovi da su svi pripadnici određene političke stranke ili određene nacionalnosti mete progona. Neki pripadnici grupe možda nisu izloženi riziku od progona ako, na primer, kriju karakteristiku koju dele sa ostalim pripadnicima te grupe, ukoliko nisu poznati počiniocima progona, ili ukoliko sarađuju sa počiniocem progona.

## Relevantnost veličine grupe

18. Veličina društvene grupe nije relevantan kriterijum za odlučivanje o postojanju određene društvene grupe u smislu člana 1A(2). To se odnosi i na zahteve koji su utemeljeni na ostalim osnovima iz Konvencije. Na primer, organi vlasti u nekim državama mogu da nastoje da uguše verske ili političke ideologije koje su široko rasprostranjene među pripadnicima određenog društva – možda su čak prisutne kod većine stanovništva; činjenica da je riziku od progona izlo-

4 Videti Rezime zaključaka – Pripadnost određenoj društvenoj grupi, br.6.

5 Sudija Mekhju (McHugh) u predmetu *Podnosilac zahteva protiv ministra za imigraciju i etnička pitanja (Applicant A v. Minister for Immigration and Ethnic Affairs)*, (1997) 190 CLR 225, 264, 143 ALR 331.

6 Videti Rezime zaključaka – Pripadnost određenoj društvenoj grupi, br.4.

7 Videti *Priručnik UNHCR-a*, stav 79.

8 Videti Rezime zaključaka – Pripadnost određenoj društvenoj grupi, br.7.

žen zaista veliki broj ljudi ne može da bude razlog za odbijanje pružanja međunarodne zaštite u slučajevima u kojima je pružanje zaštite inače primereno.

19. U brojnim jurisdikcijama, „žene” su prepoznate kao određena društvena grupa. To ne znači da sve žene u tom društvu ispunjavaju uslove za priznavanje izbegličkog statusa. Podnosilac zahteva ipak mora da dokaže da ima osnovani strah od progona koji je utemeljen na njegovoj pripadnosti određenoj društvenoj grupi, ne sme da potpada pod primenu klauzula o isključenju i mora da ispunjava i ostale relevantne kriterijume.

#### **Nedržavni akteri i uzročno-posledična veza („po osnovu” ili „iz razloga“)**

20. Slučajevi u kojima se traži izbeglički status na osnovu pripadnosti određenoj društvenoj grupi često se odnose na podnosioc zahteva kojima pretil rizik od povrede od strane nedržavnih aktera, što podrazumeva analizu uzročno-posledične veze. Na primer, homoseksualci mogu da budu žrtve nasilja koje privatno sprovode grupe fizičkih lica; žene mogu da budu izložene riziku od zlostavljanja od strane muževa ili partnera. Prema Konvenciji, lice mora da ima osnovani strah od progona i taj strah od progona mora da bude zasnovan jednom (ili više) osnovom iz Konvencije. Počinilac progona ne mora da bude državni akter. Ukoliko su počinjena ozbiljna diskriminatorna ili prekršajna dela od strane lokalnog stanovništva, to može da se smatra progonom ukoliko su organi vlasti upoznati s tim i to tolerišu, ili ukoliko vlasti odbijaju da pruže efikasnu zaštitu ili ukoliko se pokaže da nisu sposobne da pruže efektivnu zaštitu.<sup>9</sup>

21. U normalnim okolnostima, podnosilac zahteva će tvrditi da osoba koja mu nanosi povredu ili koja mu pretilo radi iz jednog od razloga utvrđenih u Konvenciji. Prema tome, ako nedržavni akter vrši progon ili pretilo progonom po jednom od osnovom iz Konvencije, a država nije spremna ili nije sposobna da podnosiocu zahteva pruži zaštitu, onda je uzročno-posledična veza ustanovljena. To znači da je podnosiocu zahteva nanosena povreda po jednom od osnovom iz Konvencije.

22. Takođe, u nekim situacijama, podnosilac zahteva neće moći da dokaže da je povreda koju mu nanosi ili kojom mu pretilo nedržavni akter povezana sa jednim od pet osnovom iz Konvencije. Na primer, ukoliko se radi o slučaju zlostavljanja u porodici, žena možda neće uvek moći da utvrdi da je muž zlostavlja zbog njene pripadnosti nekoj društvenoj grupi, zbog njenih političkih uverenja ili po nekom drugom osnovom iz Konvencije. Pa ipak, ukoliko joj država uskrati zaštitu zbog jednog od tih pet osnovom, onda ona može da ima opravdan zahtev za priznavanje izbegličkog statusa: povreda koju joj nanosi muž zasniva se ne nespornosti države da ju zaštiti zbog jednog od osnovom iz Konvencije.

23. Takvo rasuđivanje može da se rezimira na sledeći način. Uzročno-posledična veza može da bude potvrđena: (1) ako postoji stvarni rizik od progona od strane nedržavnih aktera po jednom od osnovom iz Konvencije, bez obzira na to da li je neuspeh države da zaštiti podnosioca zahteva u vezi sa Konvencijom ili ne; ili (2) ako rizik od progona od strane nedržavnih aktera nije povezan sa osnovom iz Konvencije, ali se nesposobnost ili nespornost države da pruži zaštitu zasniva na jednom od osnovom iz Konvencije.

9 Videti Priručnik UNHCR-a, stav 65.





## SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 3:

### **Prestanak izbegličkog statusa u kontekstu člana 1C(5) i (6) Konvencije o statusu i izbeglica iz 1951. godine (klauzule o „prestanku okolnosti”)**

UNHCR donosi ove smernice u skladu sa svojim mandatom, koji je sadržan u *Statutu Kancelarije Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice*, u vezi sa članom 35. *Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine* i/ili *pratećeg Protokola iz 1967. godine*. Ove smernice predstavljaju dopunu UNHCR-ovog *Priručnika o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglice na osnovu Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i pratećeg Protokola iz 1967. godine* (Reizdanje, Ženeva, januar 1992. godine). One zamenjuju dokument UNHCR-a *Klauzule o prestanku: Smernice za primenu* (Ženeva, april 1999. godine) tamo gde tiču klauzula o „prestanku okolnosti“, i predstavljaju, između ostalog, rezultat Drugog kruga Globalnih konsultacija o međunarodnoj zaštiti u toku kojeg je ova tema razmatrana na ekspertskom sastanku u Lisabonu, u maju 2001. godine.

Svrha ovih smernica je da daju odgovarajuće pravne instrukcije vladama, pravnim stručnjacima, donosiocima odluka i sudstvu, kao i zaposlenima u UNHCR-u koji sprovode postupak utvrđivanja izbegličkog statusa na terenu.

## I. UVOD

1. *Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine* (u daljem tekstu: Konvencija iz 1951. godine) predviđeno je da izbeglički status prestaje u određenim, jasno definisanim uslovima. To znači da nakon što se utvrdi da je neko izbeglica, to lice zadržava taj status ukoliko ne potpada pod primenu klauzula o isključenju ili ukoliko mu status ne bude poništen ili ukinut.<sup>1</sup> Prema članu 1C Konvencije iz 1951. godine, izbeglički status može da prestane bilo kao posledica dela koja je počinila sama izbeglica (sadržanih u podstavovima 1. do 4.), kao što je ponovno naseljavanje u zemlji porekla,<sup>2</sup> ili kao posledica fundamentalne promene objektivnih okolnosti u njegovoj zemlji porekla, na kojima se zasnivao izbeglički status tog lica (podstavovi 5. i 6). Ove poslednje klauzule obično se nazivaju i klauzule o „prestanku okolnosti” ili „opštem prestanku”. U ovim smernicama razmatraće se samo klauzule o prestanku okolnosti.

2. Član 1C(5) i (6) predviđa da Konvencija iz 1951. godine prestaje da se primenjuje na svako lice koje potpada pod uslove iz člana 1(A):

(5) Ako, s obzirom da su prestale da postoje okolnosti usled kojih je ta osoba bila priznata za izbeglicu, ona ne može i dalje da odbija zaštitu zemlje čije državljanstvo ima;

Podrazumevajući da se odredbe ove tačke ne primenjuju na izbeglicu o kojem je reč u odeljku A(1) ovog člana koji može da navede uverljive razloge koji proizlaze iz ranijeg progona zbog kojih odbija da se stavi pod zaštitu zemlje svog državljanstva;

(6) Ako se radi o licu bez državljanstva koje, pošto su prestale da postoje okolnosti usled kojih mu je priznat izbeglički status, može da se vrati u zemlju poslednjeg prebivališta;

Podrazumevajući da se odredbe ove tačke ne primenjuju na izbeglicu o kojem je reč u odeljku A(1) ovog člana koji može da navede uverljive razloge koji proizlaze iz ranijeg progona zbog kojih odbija povratak u zemlju poslednjeg prebivališta.

3. UNHCR ili države mogu da zvanično objave opšti prestanak izbegličkog statusa za određenu grupu izbegličke populacije.<sup>3</sup> UNHCR ima takvu nadležnost na osnovu člana 6A Statuta Visokog komesarijata za izbeglice, u vezi sa članom 1C Konvencije iz 1951. godine. Takve deklaracije nisu česta pojava, zbog toga što se veliki broj izbeglica dobrovoljno vraća bez ikakve zvanične objave da okolnosti u njihovoj zemlji porekla više ne opravdavaju međunarodnu zaštitu. Osim toga, mnoge države članice odobravaju stalni boravak izbeglicama koje se nalaze na njihovoj teritoriji nakon nekoliko godina, što na kraju za rezultat ima njihovu integraciju i naturalizaciju. Slično tome, odluke o prestanku statusa koje se donose na pojedinačnoj osnovi, kao i periodične revizije, prilično su retke, kao znak priznanja „potrebe da se poštuje osnovni stepen stabilnosti pojedinačnih izbeglica”.<sup>4</sup>

4. Osnovi utvrđeni u Konvenciji iz 1951. godine su iscrpivi; odnosno, nije neophodan nijedan dodatni osnov da se opravda zaključak da međunarodna zaštita nije više potrebna.<sup>5</sup> Osim toga, dejstvo klauzula o prestanku treba razlikovati od ostalih odluka kojima se ukida izbeglički status. Prestanak se razlikuje od poništenja izbegličkog statusa. Poništenje se zasniva na od-

1 Videti *Priručnik UNHCR-a o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglice (Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status)* (u nastavku teksta: *Priručnik UNHCR-a*) (1979, reizdanje, Ženeva, januar 1992), stav 112. Što se tiče razlike između prestanka i poništenja/ ukidanja, videti stav 4. u nastavku teksta.

2 U ovim smernicama, izraz „zemlja porekla” odnosi se i na zemlju državljanstva, kao i na zemlju poslednjeg prebivališta, s tim da se ova poslednja odnosi na izbeglice bez državljanstva. Više informacija o članu 1C(1–4) možete pronaći u UNHCR, *Klauzule o prestanku: Smernice za primenu (The Cessation Clauses: Guidelines on their Application)*, april 1999.

3 Videti, na primer, UNHCR-ove formalne deklaracije o opštem prestanku: „Mogućnost primene klauzula o prestanku na izbeglice iz Poljske, Čehoslovačke i Mađarske” (Applicability of the Cessation Clauses to Refugees from Poland, Czechoslovakia and Hungary), 15. novembar 1991, „Mogućnost primene klauzula o prestanku na izbeglice iz Čilea” (Applicability of the Cessation Clauses to Refugees from Chile), 28. mart 1994, „Mogućnost primene klauzula o prestanku na izbeglice iz Malavija i Mozambika” (Applicability of the Cessation Clauses to Refugees from Malawi and Mozambique), 31. Decembar 1996, „Mogućnost primene klauzula o prestanku na izbeglice iz Bugarske i Rumunije” (Applicability of the Cessation Clauses to Refugees from Bulgaria and Romania), 1. oktobar 1997, „Mogućnost primene klauzula o prestanku okolnosti, klauzula o prestanku na izbeglice iz Etiopije pre 1991. godine” (Applicability of the Cessation Clauses to pre-1991 Refugees from Ethiopia), 23. septembar 1999, i „Deklaracija o prestanku – Timor Leste” (Declaration of Cessation – Timor Leste), 20. decembar 2002.

4 „Rezime zaključaka o prestanku izbegličkog statusa, Globalne konsultacije o međunarodnoj zaštiti, Okrugli ekspertski sto u Lisabonu” (Summary Conclusions on Cessation of Refugee Status, Global Consultations on International Protection, Lisbon Expert Roundtable), maj 2001, zaključak br. B917). Videti, takođe, UNHCR, *Priručnik*, stav 135.

5 Videti, između ostalog, UNHCR, *Priručnik*, stav 116.

luci da lice o kojem je reč nikada nije ni trebalo da bude priznato kao izbeglica. To je slučaj, na primer, ako se ustanovi da su materijalne činjenice koje su bile od esencijalne važnosti za ishod samog postupka utvrđivanja statusa pogrešno predstavljene, ili ako se ustanovi da bi jedna od klauzula o isključenju bila primenjena da su sve relevantne činjenice bile odmah poznate. Prestanak se, takođe, razlikuje od ukidanja statusa, do kojeg može da dođe ukoliko se izbeglica naknadno angažuje u nekim aktivnostima koje potpadaju pod član 1F(a) ili 1F(c).

## II. SUPSTANCIJALNA ANALIZA

5. Okvir za supstancijalnu analizu koji je opisan u nastavku izveden je iz člana 1C(5) i 1C(6) Konvencije iz 1951. godine, i uzima u obzir i Zaključak Izvršnog komiteta br. 69, naknadna dešavanja u pogledu razvoja zakonodavstva i državne prakse.

### A. OPŠTA RAZMATRANJA

6. U tumačenju klauzula o prestanku, važno je da se ima na umu širi kontekst zaštite izbeglica i iznalaženje trajnih rešenja, što treba da bude predmet i cilj ovih klauzula. U brojnim zaključcima Izvršnog komiteta, potvrđeno je da je cilj Konvencije iz 1951. godine i načela zaštite izbeglica iznalaženje trajnih rešenja za izbeglice.<sup>6</sup> Način prestanka statusa treba stoga da bude u skladu sa ciljem iznalaženja trajnih rešenja. Prema tome, prestanak statusa ne treba da za posledicu ima to da lice ostane u zemlji prihvata sa nesigurnim statusom. Isto tako, prestanak statusa ne treba da za posledicu ima ni prisiljavanje lica da se vrati u rizičnu situaciju, jer bi se time ugrozila verovatnoća trajnog rešenja, i tako prouzrokovala dodatna ili ponovna nestabilnost u situaciji koja se inače poboljšava, čime se rizikuje stvaranje budućih izbegličkih priliva. Uzimanjem u obzir tih razmatranja, osigurava se da se izbeglice neće suočiti sa prisilnim povratkom u situacije koje mogu da dovedu do ponovnog bega i potrebe za priznavanjem izbegličkog statusa. To podržava i princip da uslovi u zemlji porekla moraju da se fundamentalno i trajno promene pre nego što mogu da se primene klauzule o prestanku.

7. Za primenu klauzula o prestanku na osnovu člana 1C(5) i 1C(6) nije neophodna saglasnost ili dobrovoljni čin same izbeglice. Prestankom izbegličkog statusa ukidaju se i prava koja proističu iz tog statusa. Prestanak može da za rezultat ima povratak lica u njegovu zemlju porekla i da, na taj način, pokida njegove veze sa porodicom, društvenim okruženjem i zaposlenjem u zajednici u kojoj se naselio. Imajući to u vidu, prevremena ili nedovoljno utemeljena primena klauzula o prestanku okolnosti može da ima ozbiljne posledice. Te klauzule stoga treba tumačiti restriktivno i treba osigurati da postupak odlučivanja o opštem prestanku bude pravičan, jasan i transparentan.

### B. PROCENA PROMENE OKOLNOSTI U ZEMLJI POREKLA

8. Član 1C(5) i (6) predviđa prestanak izbegličkog statusa ukoliko su „prestale da postoje okolnosti usled kojih je licu priznat izbeglički status”. Da bi olakšao procenu toga da li su se okolnosti u zemlji porekla promenile i u kojoj meri, pre nego što uopšte može da se pozove na klauzule o „prestanku okolnosti”, Izvršni komitet UNHCR-a izradio je instrukcije u obliku Zaključka Izvršnog komiteta br. 69 (XLIII) (iz 1992. godine), koji u jednom svom delu glasi:

[P]rilikom donošenja odluke o primeni klauzula o prestanku na osnovu „prestanka okolnosti”, države moraju da pažljivo procene fundamentalni karakter promena do kojih je došlo u zemlji državljanstva ili porekla, uključujući opštu situaciju u vezi sa ljudskim pravima, kao i konkretni uzrok na kojem je utemeljen strah od progona, kako bi se na objektivan i nepristrasan način potvrdilo da je situacija koja opravdava priznavanje izbegličkog statusa prestala da postoji.

...[O]snovni element takve procene koju vrše države je fundamentalan, stabilan i trajni karakter promene, procenjen na osnovu odgovarajućih informacija koje su s tim u vezi dostupne, između ostalog, od strane relevantnih specijalizovanih organa, uključujući, posebno, UNHCR.

6 Videti, na primer, zaključke Izvršnog komiteta (EXCOM Conclusions) br.29 (XXXIV) (1983), br. 50 (XXXIX) (1988), br. 58 (XL) (1989), br. 79 (XLVII) (1996), br. 81 (XLVIII) (1997), br. 85 (XLIX) (1998), br. 87 (L) (2000) i br. 90 (LII) (2001).

9. Ključni elementi koji su relevantni za procenu obima i trajnosti promene, koju je neophodno obaviti pre nego što može da se donese odluka o tome da su prestale da postoje okolnosti na osnovu kojih je priznat izbeglički status prestale, navedeni su u nastavku.

### Fundamentalni karakter promena

10. Da bi mogle da se primene klauzule o prestanku, promena mora da bude fundamentalne prirode, tako da izbeglica „ne može i dalje da odbija zaštitu zemlje čije državljanstvo ima” (član 1C(5)) ili, ukoliko se radi o licu bez državljanstva, tako da „može da se vrati u zemlju poslednjeg prebivališta” (član 1C(6)). Prema tome, prestanak koji se zasniva na prestanku okolnosti stupa na snagu samo ukoliko je došlo do promena kojima su rešeni uzroci raseljavanja na osnovu kojih je priznat izbeglički status.

11. Ukoliko je zaista utvrđeno da postoji „poseban uzrok za strah od progona”,<sup>7</sup> uklanjanje tog uzroka ima veći značaj nego promena ostalih faktora. Međutim, različite okolnosti u zemlji su često međusobno povezane, bilo da se radi o oružanom sukobu, ozbiljnim kršenjima ljudskih prava, teškoj diskriminaciji manjina, ili nepostojanju dobre vladavine, što za rezultat može da ima to da rešavanje jednog faktora doprinosi poboljšanju ostalih faktora. Shodno tome, treba uzeti u obzir sve relevantne faktore. Prestanak neprijateljstva, potpuna promena političke situacije i obnavljanje mira i stabilnosti i dalje su najčešće situacije u kojima se primenjuje član 1C(5) i (6).

12. Masovna spontana repatrijacija izbeglica može da bude pokazatelj promena koje se događaju ili su se dogodile u zemlji porekla. Međutim, ukoliko bi povratak bivših izbeglica verovatno ponovno stvorio tenzije u zemlji porekla, onda takva situacija, sama po sebi, ukazuje na to da promene nisu efektivne i fundamentalne. Isto tako, ukoliko su se određene okolnosti koje uzrokuju napuštanje zemlje ili sprečavaju vraćanje u zemlju promenile samo tako što su samo zamenjene drugačijim okolnostima koje takođe mogu da budu osnov za priznavanje izbegličkog statusa, onda se ne može pozivati na član 1C(5) i (6).

### Trajna priroda promena

13. Pre nego što se donese bilo kakva odluka o prestanku statusa, treba ostaviti dovoljno vremena da se događaji za koje se čini da ukazuju na to da je došlo do značajnih i fundamentalnih promena konsoliduju. U nekim slučajevima, moguće je proceniti da li su fundamentalne promene koje su se desile trajne prirode i nakon relativno kratkog vremena. To se, na primer, dešava u slučaju mirnih promena, do kojih dolazi u okviru ustavnog procesa, u slučaju slobodnih i pravičnih izbora koji su doveli do stvarne promene vladajućih struktura, koje su sada voljne da poštuju osnovna ljudska prava, kao i u slučaju uspostavljanja relativne političke i ekonomske stabilnosti u zemlji.

14. Ukoliko je do promene došlo nasilnim putem, na primer zbacivanjem režima, onda treba da protekne duži vremenski period pre nego što može da se proceni trajnost samih promena. U tim okolnostima, treba posebno pažljivo ispitati situaciju u vezi poštovanja ljudskih prava. Treba ostaviti dovoljno vremena za proces nacionalne obnove, i moraju se pažljivo nadgledati svi mirovni sporazumi između suprotstavljenih militantnih grupacija. To je naročito značajno u periodu nakon završetka sukoba u kojima su učestvovalе različite etničke grupe, jer se u takvim slučajevima pokazalo da je proces istinskog pomirenja zaista težak izazov. Političke promene do kojih je došlo neće biti trajnog karaktera ukoliko nacionalno pomirenje ne bude jasno ukorenjeno u samom sistemu i ukoliko u potpunosti ne bude obnovljen mir.

### Obnavljanje zaštite

15. U odlučivanju o tome da li su se okolnosti promenile u tolikoj meri da opravdavaju prestanak u skladu sa članom 1C(5) i (6), pitanje koje je od ključne važnosti je to da li izbeglica može da se ponovo stavi pod zaštitu svoje zemlje.<sup>8</sup> Shodno tome, takva zaštita mora da bude

7 Videti Zaključak Izvršnog komiteta br. 69. (XLI) (EXCOM Conclusion No. 69 (XLI)) (1992), stav (a).

8 Videti član 12(4) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (International Covenant on Civil and Political Rights) iz 1966. godine, u kojem se navodi: „Niko ne sme da bude proizvoljno lišen prava da ude u svoju vlastitu zemlju”, kao i Generalni komentar Komisije za ljudska prava, komentar br. 27. (Human Rights Committee, General Comment No. 27), član 12. (sloboda kretanja), 1999

efektivna i dostupna. To ne podrazumeva samo fizičku sigurnost i bezbednost, već i postojanje funkcionalnih organa vlasti i osnovnih administrativnih struktura, što, na primer, može da se dokaže postojanjem funkcionalnog zakonskog i sudskog sistema i adekvatne infrastrukture koja stanovnicima predmetne zemlje omogućava da ostvaruju svoja prava, uključujući i pravo na osiguranje osnovne ekonomske egzistencije.

16. S tim u vezi, značajan pokazatelj je opšta situacija u vezi sa poštovanjem ljudskih prava u predmetnoj zemlji. Faktori koji imaju posebnu težinu u toj proceni su stepen razvoja demokratije u zemlji, uključujući i održavanje slobodnih i pravičnih izbora, poštovanje odredbi međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima, kao i slobodan pristup nezavisnih nacionalnih i međunarodnih organizacija koje verifikuju poštovanje ljudskih prava. Ne postoji preduslov da moraju da budu dostignuti najviši standardi ljudskih prava. Ono što je važno je to da je došlo do značajnog poboljšanja, koje se odražava barem u poštovanju prava na život i slobodu i zabrani mučenja; značajnom napretku u uspostavljanju nezavisnog sudstva, pravičnog suđenja i pristupa sudovima; kao i zaštiti, između ostalog, fundamentalnih prava na slobodu izražavanja, udruživanja i veroispovesti. Bitno je napomenuti da u specifične pokazatelje spadaju i javna proglašenja amnestije, ukidanje represivnih zakona i ukidanje bivših službi bezbednosti.

### C. DELIMIČNI PRESTANAK

17. Konvencija iz 1951. godine ne sprečava objave prestanka statusa za pojedinačne podgrupe izbegličke populacije iz određene zemlje, na primer, za izbeglice koje beže od određenog režima, ali ne i za one koji su pobjegli iz zemlje nakon pada tog režima.<sup>9</sup> Za razliku od toga, promene koje su se desile samo u jednom delu zemlje iz koje potiču izbeglice, u principu, ne bi trebalo da dovedu do prestanka izbegličkog statusa. Izbeglički status može da prestane samo ukoliko je eliminisan osnov progona, bez postavljanja preduslova izbeglicama da moraju da se vrate na siguran deo teritorije svoje zemlje da ne bi bile izložene progonu. Isto tako, ukoliko lica nemaju mogućnost da se slobodno kreću ili da se slobodno nastane u svojoj zemlji porekla, to ukazuje na to da promene koje su se desile nisu fundamentalnog karaktera.

### D. POJEDINAČNI PRESTANAK

18. Striktno tumačenje člana 1C(5) i (6) dozvoljava njihovu primenu na pojedinačnoj osnovi. U navedenom članu se navodi: „Ova Konvencija prestaje da se primenjuje (...) na svako lice (...) ako, *s obzirom da su prestale da postoje okolnosti usled kojih je to lice priznato za izbeglicu*, ono ne može i dalje da odbija zaštitu” svoje zemlje porekla (naglasak dodat). Pa ipak, član 1C(5) i (6) retko se primenjuje u pojedinačnim slučajevima. Države ne vrše periodične revizije pojedinačnih slučajeva na osnovu fundamentalnih promena u zemlji porekla. Takva praksa odražava potrebu da se, što je više moguće, očuva osećaj stabilnosti izbeglica. To je, takođe, u skladu sa članom 34. Konvencije iz 1951. godine, u kojem se države podstiču da „u najvećoj mogućoj meri (omogućavaju) asimilaciju i naturalizaciju izbeglica”. Ukoliko se klauzule o prestanku primenjuju na pojedinačnoj osnovi, ne treba ih primenjivati radi ponovnog saslušanja.

### E. IZUZECI OD PRESTANKA

#### Potreba za kontinuitetom međunarodne zaštite

19. Čak i ako su se okolnosti generalno promenile u tolikoj meri da izbeglički status više nije neophodan, uvek mogu da postoje posebne okolnosti u svakom pojedinom slučaju koje opravdavaju kontinuiranu međunarodnu zaštitu. Zbog toga je opšti princip da svim izbeglicama na koje se odnosi opšti prestanak mora da se omogućiti da podnesu zahtev da se u njihovom slučaju preispita primena opšteg prestanka, na osnovu razmatranja osnova za međunarodnu zaštitu koji su relevantni u njihovom pojedinačnom slučaju.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Ovakav pristup je jednom prilikom zauzeo UNHCR.

<sup>10</sup> Zaključak Izvršnog komiteta br. 69. (XLIII) (EXCOM Conclusion No. 69 (XLIII)) (1992), stav (d).

## „Uverljivi razlozi“

20. Oba stava tog člana, i 1C(5) i 1C(6), sadrže i izuzetak od primene odredbe o prestanku i omogućavaju izbeglicama da se pozovu na „uverljive razloge“ za odbijanje da se stave pod zaštitu svoje zemlje porekla. Cilj tog izuzetka je da se obuhvate slučajevi u kojima su izbeglice ili članovi njihove porodice pretrpeli posebno okrutan progon i kada, zbog tog razloga, od njih ne može da se očekuje da se vrate u zemlju porekla ili poslednjeg prebivališta.<sup>11</sup> Takvi slučajevi obuhvataju, na primer, „bivše logoraše ili zatvorenike, žrtve ili očevice nasilja nad članovima porodice, uključujući seksualno nasilje, kao i teško istraumatizovane osobe. Pretpostavlja se da su takve osobe pretrpele izuzetno ozbiljan progon, uključujući progon od strane elemenata lokalnog stanovništva, i da se stoga od njih ne može razumno očekivati da se vrate.“<sup>12</sup> Takođe, s tim u vezi, posebnu pažnju treba obratiti na decu, jer ona često mogu da se pozovu na „uverljive razloge“ zbog kojih odbijaju da se vrate u zemlju porekla.

21. Primena tog izuzetka „uverljivog razloga“ tumači se tako da prevazilazi aktuelni tekst te odredbe i da se primenjuje na izbeglice iz člana 1A(2). Time se odražava opšti humanitarni princip koji je sada utemeljen u državnoj praksi.<sup>13</sup>

### Lica sa dugotrajnim boravkom

22. Osim toga, Izvršni komitet u svom Zaključku br. 69. preporučuje državama da razmotre „odgovarajuće aranžmane“ za lica „od kojih ne može da se očekuje da napuste zemlju azila zbog toga što u njoj borave dugi niz godina i što, kao rezultat toga, imaju jake porodične, društvene i ekonomske veze s tom zemljom“. U takvim situacijama, zemlje azila ohrabruju se, što one često i čine, da tim licima odobre alternativni boravak, na osnovu kojeg ona zadržavaju prethodno stečena prava, iako im, u nekim slučajevima, prestaje izbeglički status. Iako se usvajanje takvog pristupa za izbeglice koje dugotrajno borave u zemlji azila ne zahteva izričito u Konvenciji iz 1951. godine, to je u skladu sa humanitarnom svrhom tog instrumenta i na taj način se poštuju prethodno stečena prava, na način na koji su definisana u navedenom Zaključku Izvršnog komiteta br. 69. i u međunarodnim standardima ljudskih prava.<sup>14</sup>

## F. PRESTANAK I MASOVNI PRILIV

### Grupno utvrđivanje statusa po principu *prima facie* na osnovu Konvencije iz 1951. godine

23. Situacije masovnog priliva često podrazumevaju da se čitavim grupama ljudi priznaje status izbeglice na grupnoj osnovi zbog toga što postoje očigledni i objektivni razlozi za napuštanje zemlje porekla. Princip *prima facie* u utvrđivanju izbegličkog statusa, ili grupno priznavanje, počeo je da se primenjuje u situacijama u kojima pojedinačno utvrđivanje statusa jednostavno nije bilo izvodljivo.<sup>15</sup> Na takve grupe primenjuju se opšti principi za prestanak statusa.

### Privremena zaštita u situacijama masovnog priliva kojom su obuhvaćena lica na koja se odnosi Konvencija iz 1951. godine

24. Neke države uspostavile su sistem „privremene zaštite“,<sup>16</sup> u okviru kojeg se pomoć i zaštita od prisilnog proterivanja (*refoulement*) produžavaju na grupnoj osnovi, bez utvrđivanja izbegličkog statusa za celu grupu po principu *prima facie* i bez pojedinačnog utvrđivanja statusa

11 Videti, između ostalog, UNHCR, *Priručnik*, stav 136.

12 Vidi studiju UNHCR-a i UNHCHR-a, „*Neizvesna budućnost: Žene pripadnice manjina: Prepreke za njihov povratak i integraciju (Daunting Prospects: Minority Women: Obstacles to their Return and Integration)*, Sarajevo, Bosna i Hercegovina, april 2000.

13 Videti, generalno, dokumentat *Zaštita izbeglica u međunarodnom pravu: Globalne konsultacije o međunarodnoj zaštiti*, deo „Prestanak zaštite izbeglica“ (Cessation of Refugee Protection, Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection), Dž. Flcpatrik i R. Bonoan (J. Fitzpatrick i R. Bonoan), urednici, E. Feler, V. Turk i F. Nikolson (E. Feller, V. Türk i F. Nicholson) (Cambridge University Press, novo izdanje 2003).

14 Videti, na primer, fusnotu 8. u prethodnom delu.

15 Videti, „Zaštita izbeglica u situacijama masovnog priliva: Sveukupan okvir za zaštitu, Globalne konsultacije o međunarodnoj zaštiti“ (Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework, Global Consultations on International Protection), EC/GC/01/4, 19. februar 2001.

16 Videti, na primer, Direktivu Evropske unije o privremenoj zaštiti (European Union Directive on Temporary Protection), 2001/55/EC, 20. jul 2001.

za pojedine pripadnike grupe. Iako se ne primenjuje zvanično doktrina o prestanku statusa, taj vid zaštite zasniva se na Konvenciji iz 1951. godine, tako da pripadnici grupe isto tako mogu da budu ili da uključuju i izbeglice na osnovu Konvencije. Shodno tome, pre nego što država uopšte donese odluku o prestanku privremene zaštite, treba detaljno ispitati eventualne promene do kojih je došlo u zemlji porekla. Prilikom donošenja takvih odluka, onima koji nisu voljni da se vrate i koji traže međunarodnu zaštitu treba uvek omogućiti pristup postupku azila. U tom kontekstu, bilo bi primereno i da države omogućе izuzetke za lica koja mogu da se pozovu na „uverljive razloge” koji proističu iz progona koji su preživeli u prošlosti.

### III. PROCEDURALNA PITANJA

**25.** Kao što je već rečeno, objava opšteg prestanka statusa ima potencijalno ozbiljne posledice za priznate izbeglice. Takvom objavom priznaje se gubitak izbegličkog statusa i prava koja proističu iz tog statusa, što može da znači povratak tih lica u njihovu zemlju porekla. Iz tog razloga, treba poštovati sledeće proceduralne aspekte:

#### Opšta razmatranja

- i. Prilikom procene situacije u zemlji porekla, države i UNHCR moraju da utvrde „na objektivčan način, koji može da se verifikuje, da je situacija na osnovu koje je priznat izbeglički status prestala da postoji”.<sup>17</sup> Kao što je već pomenuto, takva procena treba da uključuje razmatranje različitih faktora, uključujući i opštu situaciju u vezi poštovanja ljudskih prava.
- ii. Teret dokazivanja da je u zemlji porekla došlo do fundamentalne i trajne promene i da je pozivanje na član 1C(5) ili (6) opravdano leži na zemlji azila. Moguće je da se opšti prestanak neće primenjivati na određene grupe, jer su i dalje izložene riziku od progona.
- iii. Važno je da i proces objave prestanka i planovi za sprovođenje prestanka budu konsultativni i transparentni, kao i da u njih bude uključen, pre svega, UNHCR, s obzirom na njegovu nadzornu ulogu.<sup>18</sup> Nevladine organizacije i izbeglice, takođe, treba da budu uključeni u taj konsultativni proces. Kad god je to moguće, treba organizovati „idi vidi” posete u zemlji porekla, kako bi se na licu mesta ispitali uslovi u zemlji porekla, kao i situacija u kojoj se nalaze izbeglice koje su se tamo već dobrovoljno vratile.
- iv. Opšta objava prestanka statusa treba da ima javni karakter.
- v. Savetovanje izbeglica, razmena informacija i, po potrebi, osiguranje pomoći za povratnike od ključnog su značaja za uspešno sprovođenje opšteg prestanka.
- vi. Postupci kojima se operacionalizuje objava prestanka treba da se sprovedu na fleksibilan način i postepeno, naročito u zemljama u razvoju, koje su prihvatile veliki broj izbeglica. Od momenta objave do početka sprovođenja, treba da prođe izvesno vreme, da bi mogle da se završe sve neophodne pripreme za povratak, kao i da se pripreme aranžmani za lica koja dugotrajno borave u zemlji i koja imaju stečena prava.
- vii. Imajući u vidu potencijalni uticaj koji opšti prestanak može da ima na izbeglice i na njihove porodice, treba im omogućiti da se, na njihov zahtev, njihov slučaj ponovo razmatra u skladu sa osnovima koji su relevantni za njihov pojedinačni slučaj, da bi moglo da se odluči da li na se njih primenjuju izuzeci od prestanka ili ne.<sup>19</sup> Međutim, u takvim slučajevima, ne treba preduzimati nikakve mere za ukidanje prava koja ta lica uživaju sve dok se ne donese konačna odluka.
- viii. UNHCR zadržava svoju ulogu pružanja pomoći za povratak lica na koja se odnosi objava prestanka statusa ili za integraciju lica kojima je odobren dalji boravak, imajući u vidu da oni ostaju određeni period pod mandatom UNHCR-a.

17 Takav rigorozni standard odražen je u Zaključku Izvršnog komiteta br. 69. (XLIII) (EXCOM Conclusion No. 69 (XLIII)) (1992), stav (a).

18 Videti stav 8(a) Statuta UNHCR-a, član 35. Konvencije iz 1951. godine i član II Protokola iz 1967. godine, i posebno drugi preambularni stav Zaključka Izvršnog komiteta br. 69. (XLIII) (EXCOM Conclusion No. 69 (XLIII)) (1992).

19 Videti stavove 19 – 22. ovih smernica i Zaključak Izvršnog komiteta br. 69. (XLIII) (EXCOM Conclusion No. 69 (XLIII)) (1992).

## Zahtevi za izbeglički status podneseni nakon objave prestanka statusa

- ix. Objava opšteg prestanka ne može da se smatra automatskom zabranom podnošenja zahteva za izbeglički status, kako u vreme objave, tako i nakon objave. Iako objava opšteg prestanka statusa može da se odnosi na određenu zemlju, to ni na koji način ne sprečava lica koja tu zemlju napuštaju da zatraže izbeglički status. Na primer, iako je u nekoj zemlji možda došlo do fundamentalnih promena, pripadnici određene podgrupe koja se jasno može identifikovati – kao što su podgrupe koje se temelje na nacionalnoj pripadnosti, veroispovesti, rasnoj pripadnosti ili političkim uverenjima – i dalje mogu da se suočavaju sa određenim okolnostima koje opravdavaju priznavanje izbegličkog statusa. Ili, na primer, određeno lice može da ima osnovani strah od progona od strane nekog fizičkog lica ili grupe lica koje organi vlasti nisu sposobni ili nisu voljni da kontrolišu, kao što je, na primer, rodno zasnovani progon.



**UNHCR**United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

## SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 4:

### „Alternativa internog bega ili internog preseljenja” u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine

UNHCR donosi ove smernice u skladu sa svojim mandatom, koji je sadržan u *Statutu Kancelarije Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice*, i članu 35. *Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine*. Ove smernice predstavljaju dopunu UNHCR-ovog *Priručnika o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglice na osnovu Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i pratećeg Protokola iz 1967. godine* (Reizdanje, Ženeva, januar 1992. godine). One zamenjuju dokument UNHCR-a *Klauzule o prestanku: Smernice za primenu* (Ženeva, april 1999. godine) u delu u kojem se odnose na klauzule o „prestanku okolnosti“, i predstavljaju, između ostalog, rezultat Drugog kruga Globalnih konsultacija o međunarodnoj zaštiti u toku kojeg je ova tema razmatrana na ekspertskom sastanku u Lisabonu, u maju 2001. godine. One, osim toga, zamenjuju *Stav UNHCR-a o internom preseljenju kao razumnoj alternativni za traženje azila – (takozvana „alternativa internog bekstva“ ili „princip internog preseljenja“)* (Ženeva, februar 1999. godine). Smernice su, između ostalog, rezultat Drugog kruga Globalnih konsultacija o međunarodnoj zaštiti na kojem je ova tema razmatrana na zasedanju stručnjaka u Sanremu, Italija, u septembru 2001. godine. Smernice su izrađene s ciljem da se objedine relevantni standardi i prakse u vezi sa ovim problemom, u svetlu najnovijih dešavanja u praksi različitih država.

Svrha ovih smernica je da daju odgovarajuće pravne instrukcije vladama, pravnim stručnjacima, donosiocima odluka i sudstvu, kao i zaposlenima u UNHCR-u koji sprovode postupak utvrđivanja izbegličkog statusa na terenu.

## I. UVOD

---

1. Alternativa internog bega ili internog preseljenja je pojam koji lica koja vode postupak sve više uzimaju u razmatranje u procesu utvrđivanja izbegličkog statusa. Tom pojmu se, do danas, nije pristupalo na konzistentan način, što je dovelo do neusaglašene prakse kako unutar pojedinih jurisdikcija, tako i između različitih jurisdikcija. Imajući u vidu takve različite pristupe ovom problemu, ove smernice izrađene su s ciljem da se donosiocima odluka ponudi celovitiji pristup analizi ovog aspekta utvrđivanja izbegličkog statusa.

2. Koncept alternative internog bega ili internog preseljenja nije nezavisan princip u izbegličkom pravu i ne može se primenjivati kao nezavisan test u postupku utvrđivanja izbegličkog statusa. Konvencijska izbeglica je lice koje ispunjava kriterijume utvrđene u članu 1A(2) *Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine* (u nastavku teksta: Konvencija iz 1951. godine). Te kriterijume treba tumačiti u liberalnom i humanitarnom duhu, u skladu sa njihovim uobičajenim značenjem, kao i u svetlu cilja i načela Konvencije iz 1951. godine. U kriterijumima se ne poziva izričito na pojam alternative internog bega ili internog preseljenja. Međutim, u okviru postupka utvrđivanja izbegličkog statusa, može da se postavi pitanje da li je podnosiocu na raspolaganju alternativa internog bega ili internog preseljenja.

3. Neki povezuju pojam alternative internog bega ili internog preseljenja sa odredbom „osnovani strah od progona”, na koji se poziva u definiciji izbeglice, a drugi sa odredbom „nije voljan (...) ili ne može (...) da se stavi pod zaštitu te zemlje”. Ta dva pristupa ne moraju da budu međusobno kontradiktorna, jer definicija izbeglice podrazumeva primenu holističkog testa, čiji elementi su međusobno povezani. To u kakvom međusobnom odnosu su ti elementi, kao i koliki značaj treba dati pojedinim elementima, mora da se utvrdi na osnovu činjenica u svakom pojedinom slučaju.<sup>1</sup>

4. Prema međunarodnom pravu, nije neophodno da ugrožena lica iscrpe sve mogućnosti koje su im na raspolaganju u njihovoj vlastitoj zemlji pre nego što zatraže azil u nekoj drugoj zemlji, odnosno azil se ne posmatra kao poslednje rešenje. Shodno tome, na pojam alternative internog bega ili internog preseljenja ne treba se pozivati na način kojim će se podrivati osnovni principi zaštite ljudskih prava na kojima se zasniva režim međunarodne zaštite, pre svega pravo napuštanja vlastite zemlje, pravo traženja azila i zaštita od proterivanja (*refoulement*). Osim toga, s obzirom na to da se taj pojam pojavljuje samo u kontekstu razmatranja izbegličkog zahteva na osnovu merituma, on ne može da se primeni radi uskraćivanja pristupa postupcima utvrđivanja izbegličkog statusa. U razmatranju internog bega ili internog preseljenja, moraju se uzeti u obzir lične okolnosti svakog pojedinog podnosioca zahteva i uslovi u zemlji koja se predlaže za alternativu internog bega ili internog preseljenja.<sup>2</sup>

5. Razmatranje mogućih područja za interno preseljenje nije relevantno za izbeglice koje potpadaju pod okrilje člana I(2) Konvencije Organizacije afričkog jedinstva iz 1969. godine, koja se odnosi na određene aspekte problema izbeglica u Africi. U članu 1(2), u kojem je eksplicitno razjašnjena definicija izbeglice, navodi se sledeće: „svako ko je zbog strane agresije, okupacije, strane dominacije ili događaja kojima su ozbiljno narušeni javni red u jednom delu ili na čitavoj teritoriji svoje zemlje državljanstva, primoran da napusti svoje mesto prebivališta i izbegne u neko drugo mesto izvan svoje zemlje porekla ili zemlje državljanstva.”<sup>3</sup>

---

1 Više informacija možete pronaći u UNHCR, „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 nastavku teksta: UNHCR, „Tumačenje člana 1”, stav 12.

2 *Ibid.*, stavovi 35–37.

3 Naglasak dodat naknadno. U odredbama Deklaracije iz Kartahene iz 1984. godine takođe se poziva, posebno, na član I(2) Izbegličke konvencije Organizacije afričkog jedinstva.

## II. SUPSTANCIJALNA ANALIZA

### A. Deo holističke procene izbegličkog statusa

6. Konvencija iz 1951. godine ne zahteva, i čak ni ne sugeriše, da strah od progona mora obavezno da se odnosi na čitavu teritoriju zemlje porekla izbeglice o kojoj je reč.<sup>4</sup> Pojam alternative internog bega ili internog preseljenja odnosi se, prema tome, na konkretno područje relevantne zemlje, na kojem nije prisutan rizik od osnovanog straha od progona i na kojem se, imajući u vidu specifične okolnosti u konkretnom slučaju, od lica o kojem je reč može razumno očekivati da se tamo nastani i normalno živi.<sup>5</sup> Kao posledica toga, u toku razmatranja alternative internog bega ili internog preseljenja u kontekstu utvrđivanja izbegličkog statusa, mora se identifikovati određeno područje koje će biti ponuđeno i podnosiocu zahteva mora da se omogući da na odgovarajući način odgovori na tu ponudu.

7. U kontekstu holističke procene zahteva za izbeglički status u kojoj je ustanovljeno da postoji osnovani strah od progona po jednom od osnova iz Konvencije na određenim delovima zemlje porekla, neophodno je izvršiti dve analize da bi moglo da se odluči da li postoji mogućnost internog preseljenja ili ne i u okviru tih analiza treba odgovoriti na sledeća pitanja:

#### I. Analiza relevantnosti

- a. *Da li je područje internog preseljenja licu dostupno sa aspekta praktičnosti, bezbednosti i zakonitosti?* Ukoliko ijedan od tih uslova nije ispunjen, razmatranje alternative internog preseljenja unutar te zemlje nije relevantno.
- b. *Da li je počinilac progona država?* Uobičajena pretpostavka je da nacionalni organi vlasti imaju ovlašćenja na čitavoj teritoriji zemlji. Ali ako su organi vlasti u stvari počinioци progona od kojeg strahuje lice o kojem je reč, u principu, pretpostavka je da alternativa internog bega ili internog preseljenja nije moguća.
- c. *Da li je počinilac progona nedržavni akter?* Ukoliko postoji rizik da će na predloženom području podnosilac zahteva biti izložen progону od strane nekog nedržavnog aktera, onda se to područje ne može smatrati alternativom internog bega ili internog preseljenja. Ta odluka zavisice od toga koliko je verovatno da će počinilac progona progoniti lice koje je podnelo zahtev i na predloženom području, kao i da li je na tom području dostupna zaštita od strane države od povrede od koje to lice strahuje.
- d. *Da li bi podnosilac zahteva nakon internog preseljenja bio izložen riziku od progona ili druge ozbiljne povrede?* To podrazumeva prvobitni oblik ili eventualni novi oblici progona ili druge teške povrede na području internog preseljenja.

#### II. Analiza razumnosti

- a. *Da li podnosilac zahteva, u kontekstu predmetne zemlje, može da vodi relativno normalan život, bez neprimerenih teškoća?* Ukoliko ne može, onda se od njega ne može razumno očekivati da se tamo preseli.

#### Obim procene

8. Za odluku o tome da li je područje koje je predloženo za interni beg ili interno preseljenje odgovarajuća alternativa u datom slučaju, neophodno je napraviti dugoročnu procenu, pri čemu u obzir treba uzeti ne samo okolnosti koje su prouzrokovale strah od progona, a samim tim i napuštanje prvobitnog područja, nego i to da li će predloženo područje predstavljati razu-

4 Videti, UNHCR, *Priručnik o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglice (Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status)* (Ženeva, 1979, reizdanje 1992) (u nastavku teksta: UNHCR, Priručnik), stav 91.

5 Više informacija o teretu dokazivanja prilikom utvrđivanja tih pitanja možete pronaći u odeljku III(A) u nastavku.

mnu alternativu za to lice i u budućnosti. Procena u kojoj se u obzir uzima i buduća perspektiva ima još veći značaj imajući u vidu da odluka može za posledicu da ima prisilno vraćanje, iako odbijanje statusa ne pokreće automatski određene mere.

## B. Analiza relevantnosti

9. Pitanja navedena u stavu 7. mogu da se detaljnije analiziraju na sledeći način:

### Da li je područje internog preseljenja licu dostupno sa aspekta praktičnosti, bezbednosti i zakonitosti?

10. Nijedno područje ne može da se smatra alternativom za interni beg ili interno preseljenje ukoliko postoje prepreke koje licu o kojem je reč onemogućavaju da uđe na to područje i koje ne mogu, razumno, da se prevaziđu. Na primer, od podnosioca zahteva ne treba tražiti da se na putu do tog područja suočava sa fizičkim opasnostima, kao što su minska polja, gerilske borbe, pomeranje borbenih linija, razbojništvo ili drugi vidovi uznemiravanja ili zloupotrebe.

11. Ukoliko podnosilac zahteva za izbeglički status mora da prođe kroz prvobitno područje u kojem je trpeo progon da bi stigao do predloženog područja, onda to područje ne može da se smatra alternativom za interni beg ili interno preseljenje. Isto tako, prolaz preko aerodroma može da podrazumeva nesiguran pristup, posebno u slučajevima u kojima je počinilac progona država ili u kojima je počinilac progona nedržavna grupa koja kontroliše aerodrom.

12. Predloženo područje mora da bude dostupno i sa aspekta zakonitosti, što znači da lice mora da ima zakonsko pravo na otputuje, uđe i boravi na datom području. Osećaj nesigurnosti zbog nesigurnog pravnog statusa može da primora lice da se s tog područja preseli na neko drugo nesigurno područje ili čak da se vrati na područje prvobitnog progona. Na taj problem treba posebno obratiti pažnju u slučaju lica bez državljanstva ili lica koja nemaju nikakve isprave.

### Da li je počinilac progona država?

13. Potreba za analizom mogućnosti internog preseljenja javlja se jedino ukoliko je strah od progona ograničen na određeni deo zemlje izvan kojeg povreda od koje se strahuje ne može da se materijalizuje. To, praktično, isključuje sve slučajeve u kojima strah od progona proizlazi od državnih aktera ili je prećutno odobran ili tolerisan od strane državnih aktera, uključujući i stranku na vlasti u jednostranačkim državama, budući da se pretpostavlja da oni imaju ovlašćenja na čitavoj teritoriji zemlje.<sup>6</sup> U takvim okolnostima, lice je izloženo pretnjama od progona na čitavoj teritoriji zemlje, osim ako nije izričito jasno ustanovljeno da rizik od progona proističe od državnog organa čija vlast je ograničena na određeno područje ili ako sama država drži kontrolu samo u određenim delovima zemlje.<sup>7</sup>

14. Ako rizik od progona potiče od lokalnih ili regionalnih tela, organa ili uprava unutar države, najčešće se neće razmatrati mogućnost internog preseljenja, budući da, generalno, može da se pretpostavi da ti lokalni ili regionalni organi dobijaju ovlašćenja od države. Mogućnost internog preseljenja može da bude relevantna samo ako postoje jasni dokazi da organ koji je počinilac progona nema uticaja izvan svog regiona i ako postoje određene okolnosti kojima može da se objasni nesposobnost nacionalnih vlasti da reaguju na takvu lokalizovanu povredu.

### Da li je počinilac progona nedržavni akter?

15. Ako podnosilac zahteva strahuje od progona od strane nekog nedržavnog aktera, osnovne procene treba da uključuju procenu motivacije samog počinioca progona, procenu sposobno-

---

6 Videti Rezime zaključaka – Alternativa interne zaštite/internog preseljenje/internog bega, 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. (u nastavku: „Rezime zaključaka – Alternativa interne zaštite/preseljenja/bega”), stav 2; UNHCR, Tumačenje člana 1, stavovi 12–13.

7 Videti, takođe, stavove 16, 17. i 27. ovih smernica.

sti počinioca progona da sledi podnosioca zahteva do predloženog područja, kao i procenu zaštite koja je podnosiocu zahteva dostupna na tom području od strane državnih vlasti. Kao i u vezi drugih pitanja koja se, generalno, odnose na zaštitu od strane države, to poslednje podrazumeva razmatranje sposobnosti i spremnosti države da podnosioca zahteva zaštiti od povrede od koje strahuje. Na primer, država je možda izgubila efektivnu kontrolu nad svojom teritorijom i kao posledica toga više nije sposobna da osigura neophodnu zaštitu. Zakoni i mehanizmi na osnovu kojih podnosilac zahteva treba da dobije zaštitu od države mogu da ukazuju na to da je država spremna da mu pruži zaštitu, ali ako se oni ne primenjuju u praksi, onda, sami po sebi, ne ukazuju na dostupnost zaštite. Dokaz da država nije sposobna ili nije spremna da zaštiti podnosioca zahteva na prvobitnom području progona je, takođe, relevantan. Ukoliko država nije sposobna ili nije spremna da zaštiti lice na jednom delu svoje teritorije, može da se pretpostavi da, takođe, nije sposobna ili nije spremna da mu pruži zaštitu ni na drugim područjima. To se odnosi posebno na slučajeve rodno zasnovanog progona.

16. Ne može svaki izvor moguće zaštite da se izjednači sa državnom zaštitom. Na primer, ukoliko je neko područje pod kontrolom neke međunarodne organizacije, ne treba odbijati izbeglički status samo na osnovu pretpostavke da lice koje je izloženo pretnji može da zaštiti ta organizacija. Činjenice u svakom pojedinom slučaju su posebno važne. Opšte pravilo je da nije primereno da se određena administrativna ovlašćenja i kontrola nad nekim delom teritorije koju međunarodne organizacije vrše na prelaznoj ili privremenoj osnovi izjednačavaju sa nacionalnom zaštitom koju treba da pruži država. U skladu sa međunarodnim pravom, međunarodne organizacije nemaju attribute države.

17. Isto tako, nije primereno da se ustanovi da će podnosilac zahteva biti zaštićen od strane lokalnog klana ili milicije na području na kojem oni nemaju priznata ovlašćenja i/ili koje oni kontrolišu samo privremeno. Zaštita mora da bude efektivna i trajne prirode: mora da bude obezbeđena od strane organizovanog i stabilnog organa vlasti koji ima punu kontrolu nad predmetnom teritorijom i stanovništvom.

#### **Da li bi podnosilac zahteva nakon internog preseljenja bio izložen riziku od progona ili druge ozbiljne povrede?**

18. Nije dovoljno samo ustanoviti da prvobitni počinitelj progona *još uvek* nije prisutan na predloženom području. Umesto toga, mora postojati osnovani razlog da se smatra da će uticaj počinioca progona verovatno i dalje biti lokalizovan izvan područja koje je određeno za interno preseljenje.

19. Od podnosioca zahteva ne može da se očekuje ili da se zahteva da prikriva svoje političke ili verske stavove ili druge zaštićene karakteristike da bi izbegao progon na području internog bega ili internog preseljenja. Alternativa internog preseljenja ne može da bude bilo koje „sigurno utočište” izvan prvobitnog područja.

20. Osim toga, od lica za koje je ustanovljeno da strahuje od progona po jednom od pet osnova iz Konvencije na jednom delu zemlje ne može da se očekuje da se preseli u drugi kraj zemlje gde bi moglo da bude izloženo ozbiljnoj povredi. Ukoliko bi podnosilac zahteva bio izložen novoj ozbiljnoj povredi, uključujući rizik po život, sigurnost, slobodu i zdravlje, ili pak teškoj diskriminaciji,<sup>8</sup> ne dovodi se u pitanje alternativa internog bega ili internog preseljenja, bez obzira na to da li postoji veza sa jednim od osnova iz Konvencije.<sup>9</sup> Shodno tome, u proceni novih rizika, treba uzeti u obzir i ozbiljne povrede koja su, generalno, obuhvaćene komplektnim oblicima zaštite.<sup>10</sup>

21. Isto tako, predloženo područje ne može da se smatra alternativom internog bega ili internog preseljenja ukoliko su uslovi na tom području takvi da će podnosilac zahteva možda biti

8 Videti UNHCR, *Priručnik*, stavovi 51–52.

9 Opštije pravo da lice ne bude vraćeno u zemlju u kojoj mu pretil 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, 1984, član 7. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, 1966, i član 3. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda, 1950.

10 Videti dokumente Ujedinjenih nacija EC/50/SC/CRP.18, 9. jun 2000, i EC/GC/01/18, 4. septembar 2001.

prisiljen da se vrati na prvobitno područje progona ili da ode u neki drugi deo zemlje gde postoji stvarna opasnost od progona ili drugih oblika ozbiljne povrede.

## C. Analiza razumnosti

22. Osim preduslova da na području alternativnog bega ili preseljenja ne postoji strah od progona, i sve ostale okolnosti moraju da budu razumne da bi podnosilac zahteva mogao da se tamo preseli. Test „razumnosti“ usvojen je u velikom broju jurisdikcija. Taj test naziva se i test za preispitivanje „neprimerenih teškoća“ ili „stvarne zaštite“.

23. Iako ne proizilazi izričito iz teksta Konvencije iz 1951. godine, „test razumnosti“ pokazao se kao koristan i dovoljno fleksibilan pravni instrument za procenu razumnosti očekivanja da se određeni podnosilac zahteva, u svim postojećim okolnostima, preseli na predloženo područje kako bi prevladao svoj osnovani strah od progona. Ta analiza se ne zasniva na tome šta bi od neke hipotetičke „razumne osobe“ moglo da se očekuje da uradi. Pitanje je šta je razumno, kako objektivno, tako i subjektivno, s obzirom na ličnost svakog pojedinog podnosioca zahteva i postojeće uslove na području koje je predloženo kao alternativa za interni beg ili interno preseljenje.

**Da li podnosilac zahteva, u kontekstu predmetne zemlje, može da vodi relativno normalan život, bez neprimerenih teškoća?**

24. Da bi moglo da se odgovori na to pitanje, neophodno je proceniti lične okolnosti podnosioca zahteva, postojanje ranijeg progona, njegovu sigurnost i bezbednost, poštovanje ljudskih prava i mogućnost ekonomskog opstanka.

### Lične okolnosti

25. U razmatranju toga da li bi određeno lice bilo izloženo neprimerenim teškoćama, zbog čega od njega ne bi moglo da se razumno očekuje da se preseli na predloženo područje, uvek treba dati odgovarajući značaj ličnim okolnostima tog lica. Faktori koji su značajni za donošenje te odluke su starosna dob, pol, zdravstveno stanje, invalidnost, porodična situacija i odnosi, socijalna ili druga ugroženost, etnička, kulturološka ili verska pitanja, političke ili društvene veze i usklađenost, jezičke sposobnosti, obrazovna, profesionalna i radna istorija i mogućnosti, kao i progon pretrpljen u prošlosti i psihološke posledice istog. Nepostojanje etničkih ili drugih kulturoloških veza može, posebno, za posledicu da ima izolaciju, pa i diskriminaciju, tog lica u zajednicama u kojima su bliske veze takve vrste dominantna karakteristika svakodnevnog života. Faktori koji, sami po sebi, ne sprečavaju interno preseljenje, mogu da stvore takvu situaciju ako se u obzir uzmu njihovi kumulativni efekti. U zavisnosti od pojedinačnih okolnosti, faktori koji mogu da osiguraju materijalno i psihološko blagostanje datog lica, kao što je prisustvo članova porodice ili druge bliske društvene veze na predloženom području, mogu da imaju veći značaj u odnosu na ostale faktore.

### Raniji progon

26. Psihološka trauma koja je posledica ranijeg progona može da bude relevantna za odlučivanje o tome da li se od podnosioca zahteva može razumno očekivati da se preseli na predloženo područje. Psihološka procena kojom se potvrđuje objektivna mogućnost daljih psiholoških trauma nakon povratka trebalo bi da spreči donošenje odluke da je interno preseljenje na to područje razumna alternativa. U nekim zakonodavstvima, činjenica da je lice ranije već pretrpelo progon je, sama po sebi, dovoljna da se alternativa internog preseljenja ne razmatra.

### Sigurnost i bezbednost

27. Podnosiocu zahteva mora da bude omogućeno da nađe sigurnost i bezbednost i da ne bude izložen opasnosti i riziku od povrede. To mora biti trajnog karaktera, a ne iluzorno i nepredvidivo. U mnogim slučajevima, zemlje zahvaćene oružanim sukobom nisu bezbedne za interno preseljenje, naročito u svetlu čestog pomeranja borbenih linija, što može iznenada da

stvari nesigurnu situaciju na području koje se do tada smatralo bezbednim. U situacijama kada je predloženo područje za interni beg ili interno preseljenje pod kontrolom oružane grupe i/ili entiteta sa karakteristikama države, mora se pažljivo ispitati trajnost postojeće situacije i sposobnost entiteta koji drži kontrolu da osigura zaštitu i stabilnost.

### Poštovanje ljudskih prava

28. Ukoliko je situacija u pogledu poštovanja osnovnih standarda ljudskih prava, uključujući pre svega, poštovanje neotuđivih prava, na predloženom području očigledno problematična, to područje ne može da se smatra razumnom alternativom. To ne znači da uskraćivanje bilo kojih građanskih, političkih ili društveno-ekonomskih ljudskih prava na predloženom području automatski znači da to područje nije razumna alternativa internog bega ili internog preseljenja. To zahteva da se, iz praktične perspektive, proceni da li su prava koja se ne poštuju ili koja nisu zaštićena fundamentalna za lice o kojem je reč, kao i da li je uskraćivanje tih prava dovoljno štetno da to područje može da se okvalifikuje kao nerazumna alternativa.

### Ekonomski opstanak

29. Za ovaj deo analize relevantni su društveno-ekonomski uslovi na predloženom području. Ukoliko je situacija takva da podnositelj zahteva neće imati mogućnost da zarađuje za život ili da neće imati pristup odgovarajućem smeštaju, ili ukoliko mu zdravstvena nega nije dostupna ili je očigledno neadekvatna, onda to područje možda nije razumna alternativa. Bilo bi nerazumno, između ostalog i iz perspektive ljudskih prava, očekivati da se neko preseli negde gde će se suočavati sa ekonomskim siromaštvom ili životom ispod odgovarajućeg egzistencijalnog nivoa. Na drugom kraju tog spektra, samo smanjenje životnog standarda ili pogoršanje ekonomske situacije možda nije dovoljno da se predloženo područje odbije iz razloga nerazumnosti. Uslovi na datom području moraju da omoguće relativno normalan život u kontekstu predmetne zemlje. Na primer, ukoliko neko lice nema porodične veze i ne može da dobije podršku u okviru neformalnih mreža podrške, onda interno preseljenje možda nije razumno, osim ako to lice nema neku drugu mogućnost da vodi relativno normalan život, na nivou iznad pukog minimuma neophodnog za egzistenciju.

30. Ukoliko bi licu o kojem je reč bio uskraćen pristup teritoriji, sredstvima i zaštiti na predloženom području zbog toga što ne pripada nekom dominantnom klanu, plemenu, etničkoj, verskoj i/ili kulturološkoj grupi, onda interno preseljenje na to područje ne bi bilo razumno. Na primer, u mnogim delovima Afrike i Azije i u drugim krajevima sveta, zajednički etnički, plemenski, verski i/ili kulturološki faktori omogućavaju pristup teritoriji, sredstvima i zaštiti. U takvim situacijama, ne bi bilo razumno da se očekuje od nekoga ko ne pripada dominantnoj grupi da se tamo nastani. Takođe, ne treba ni od koga tražiti da se preseli na područja kao što sirotinjske četvrti u urbanim područjima, gde bi morao da živi u krajnje teškim uslovima.

## D. Interno preseljenje i interno raseljena lica

31. Prisustvo interno raseljenih lica koja primaju međunarodnu pomoć u određenom delu zemlje, nije, samo po sebi, dovoljan dokaz da je razumno da se podnositelj zahteva tamo preseli. Na primer, standard i kvalitet života interno raseljenih lica često su nedovoljni da bi mogli da podrže odluku da bi život na tom području predstavljao razumnu alternativu begu. Osim toga, ukoliko je interna raseljenost posledica politike „etničkog čišćenja“, odbijanje izbegličkog statusa na osnovu koncepta internog bega ili internog preseljenja može da se protumači kao prećutno odobravanje postojeće situacije na terenu i, shodno tome, predstavlja dodatne razloge za zabrinutost.

32. Hiljade raseljenih lica ne uživaju osnovna prava i nemaju mogućnost da ostvare pravo na traženja azila izvan svoje zemlje i to je realnost. Prema tome, iako danas postoje standardi koji su, u velikoj meri, prihvaćeni od strane međunarodne zajednice, njihovo sprovođenje u praksi nije zagarantovano. Osim toga, u Principu 2(2) *Vodećih principa interne raseljenosti*, potvrđuje se, posebno, da te principe ne treba tumačiti tako da „ograničavaju, modifikuju ili narušavaju odredbe bilo kojeg od instrumenata međunarodnog prava ljudskih prava ili međunarodnog



humanitarnog prava ili prava zagaranтованиh u skladu sa nacionalnim zakonom”, i naročito, da oni „ničim ne ograničavaju pravo traženja i uživanja azila u drugim zemljama”.<sup>11</sup>

### III. PROCEDURALNA PITANJA

#### A. Teret dokazivanja

33. Primena koncepta internog preseljenja ne treba da podrazumeva dodatni teret za tražioce azila. I u ovom slučaju, primenjuje se standardno pravilo, odnosno teret dokazivanja navoda leži na onome ko te navode iznosi. To je u skladu sa stavom 196. *Priručnika* koji glasi:

iako teret dokaza, u principu, leži na podnosiocu zahteva, za utvrđivanje i procenu svih relevantnih činjenica odgovorni su jednako i podnosilac zahteva i lice koje vodi postupak. Nesumnjivo, u nekim slučajevima, lice koje vodi postupak treba da iskoristi sva raspoloživa sredstva da bi pribavio neophodne dokaze koji treba da potkrepe opravdanost zahteva.

34. Prema tome, ukoliko se donese odluka da je analiza mogućnosti preseljenja relevantna u datom slučaju, teret dokazivanja leži na donosiocu te odluke. Ukoliko se smatra da je to relevantno, onda strana koja to tvrdi treba da identifikuje područje koje će biti predloženo za interno preseljenje i da osigura dokaze kojim se potvrđuje da je to razumna alternativa za lice o kojem je reč.

35. U skladu sa osnovnim pravilima o pravičnosti postupka, tražilac azila treba da bude obavešten, na jasan i adekvatan način, o tome da se takva mogućnost razmatra.<sup>12</sup> Takođe, mora da mu se omogući da iznese argumente o tome: (a) zašto razmatranje alternativne lokacije nije relevantno u njegovom slučaju, i (b) ukoliko jeste relevantno, zašto predloženo područje nije razumna alternativa.

#### B. Skraćeni ili prethodni postupci

36. S obzirom na kompleksnu i materijalnu prirodu istrage, nije primereno ispitivati alternativu internog bega ili internog preseljenja u skraćenim postupcima ili u odlučivanju o tome da li lice ispunjava kriterijume prihvatljivosti u prethodnom postupku za pokretanje redovnog postupka utvrđivanja statusa.<sup>13</sup>

#### C. Informacije o zemlji porekla

37. Iako ispitivanje relevantnosti i razumnosti potencijalnog područja za interno preseljenje uvek mora da podrazumeva procenu posebnih okolnosti koje se odnose na konkretno lice, komponente koje su, takođe, važne za svrsishodnost takvog ispitivanja su dokumentovane, kvalitetne i ažurne informacije i istraživanja o uslovima u zemlji porekla su. Međutim, u slučajevima u kojima je situacija u zemlji porekla nestabilna ili u kojima su moguće iznenadne promena na područjima koja su se do tada smatrala bezbednim, korisnost takvih informacija može da da bude prilično ograničena. Takve promene možda nisu ni evidentirane do trenutka iznošenja zahteva.

11 Videti, takođe, V. Kélin (W. Källin), *Vodeći principi interne raseljenosti: Tumačenje (Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations)*, Studije transnacionalne pravne politike, br. 32, 2000, (Američko udruženje za međunarodno pravo, Institut „Brookings“, Projekat o internoj raseljenosti, str. 8–10.

12 Videti Rezime zaključaka – Alternativa interne zaštite/internog preseljenje/internog bega (*Summary Conclusions – Internal Protection/Relocation Flight Alternative*), stav 7.

13 Videti Rezime zaključaka – Alternativa interne zaštite/internog preseljenje/internog bega (*Summary Conclusions – Internal Protection/Relocation Flight Alternative*), stav 6; Zaključak Izvršnog komiteta br. 87 (L) (Executive Committee Conclusion No. 87 (L)), 1999, stav j; i Belešku o međunarodnoj zaštiti (Note on International Protection), 1999, stav. 26 (UN doc. A/AC.96/914, 7. jul 1999).



## IV. ZAKLJUČAK

38. Koncept alternative internog bega ili internog preseljenja ne pominje se izričito u kriterijumima iz člana 1A(2) Konvencije iz 1951. godine. Međutim, pitanje da li podnosilac zahteva možda ima alternativu internog bega ili internog preseljenja javlja u toku holističkog utvrđivanja izbegličkog statusa. Taj koncept je relevantan samo u nekim slučajevima, posebno u slučajevima u kojima progon potiče od nedržavnih aktera. Čak i kada jeste relevantan, njegova primena zavisice od razmatranja svih okolnosti u datom slučaju u potpunosti, kao i od razumnosti internog preseljenja na drugo područje u zemlji porekla.



## SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 5:

### Primena klauzula o isključenju: član 1F Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine

UNHCR donosi ove smernice u skladu sa svojim mandatom, koji je sadržan u *Statutu Kancelarije Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice*, u vezi sa članom 35. *Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine* i/ili pratećeg *Protokola iz 1967. godine*. Ove smernice predstavljaju dopunu UNHCR-ovog *Priručnika o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglice na osnovu Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i pratećeg Protokola iz 1967. godine* (Reizdanje, Ženeva, januar 1992. godine). U njima je sumirana *Informacija o primeni klauzula o isključenju: član 1F Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine* (4. septembar 2003. godine), koja čini sastavni deo stava UNHCR-a o tom pitanju. Smernicama su zamenjeni dokumenti *Smernice za primenu klauzula o isključenju* (UNHCR, Ženeva, 1. decembar 1996. godine) i *Beleška o klauzulama o isključenju* (UNHCR, Ženeva, 30. maj 1997. godine), i one predstavljaju rezultat, između ostalog, Drugog kruga globalnih konsultacija o međunarodnoj zaštiti tokom kojeg je ova tema proučavana na zasedanju eksperata u Lisabonu (Portugal), maja 2001. godine. Smatrano je da je neophodno da se smernice inoviraju u svetlu najnovijih promena u oblasti međunarodnog prava.

Svrha ovih smernica je da daju odgovarajuće pravne instrukcije vladama, pravnim stručnjacima, donosiocima odluka i sudstvu, kao i zaposlenima u UNHCR-u koji sprovode postupak utvrđivanja izbegličkog statusa na terenu.

# I. UVOD

---

## A. Istorijski pregled

1. Stav 7(d) Statuta UNHCR-a iz 1950. godine, član 1F Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine (u nastavku teksta: Konvencija iz 1951. godine) i član 1(5) Konvencije Organizacije afričkog jedinstva iz 1969. godine o određenim aspektima problema izbeglica u Africi (u nastavku teksta: Afrička konvencija) obavezuju države i UNHCR da uskrate prednosti statusa izbeglice određenim licima koja bi se u protivnom smatrala izbeglicama. Te odredbe se zajednički nazivaju „klauzule o isključenju“. U ovim smernicama, dat je kratak pregled ključnih pitanja vezanih za te odredbe – detaljnija uputstva mogu se naći u UNHR-ovom dokumentu pod nazivom Informacija o primeni klauzula o isključenju: član 1F Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine (u nastavku teksta: „Informacija“), koji je sastavni deo ovih smernica.

2. Razlog za definisanje klauzula o isključenju, koji treba imati na umu prilikom razmatranja zahteva, jeste to da su neka dela toliko teška da se njihovim počiniocima ne može odobriti pravo na međunarodnu zaštitu koja je dostupna izbeglicama. Osnovna svrha tih klauzula je da se krivci za okrutna dela i teške masovne zločine liše međunarodne zaštite izbeglica i da se osigura da takva lica ne zloupotrebjavaju instituciju azila da bi izbegla zakonsku odgovornost za dela koja su počinili. Klauzule o isključenju moraju da se primenjuju „skrupulozno“, da bi se zaštitio integritet institucije azila, što je potvrđeno i u Zaključku br. 82 (XLVIII) Izvršnog komiteta UNHCR-a iz 1997. godine. U isto vreme, s obzirom na moguće ozbiljne posledice isključenja, važno je da se primenjuju s velikim oprezom i samo nakon što su u potpunosti procenjene pojedinačne okolnosti u slučaju. Shodno tome, klauzule o isključenju treba uvek tumačiti na restriktivan način.

3. Klauzule o isključenju u Konvenciji iz 1951. godine su iscrpne. To treba imati na umu kad se tumači član 1(5) Afričke konvencije, koji je pisan gotovo identičnim jezikom. U članu 1F Konvencije iz 1951. godine navodi se da se odredbe te Konvencije „ne primenjuju na lica za koja postoje ozbiljni razlozi da se veruje:

- (a) da su počinila zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovečnosti, kako je to definisano u međunarodnim instrumentima donesenim radi uključivanja odredbe o takvim zločinima;
- (b) da su počinila teško nepolitičko krivično delo izvan zemlje izbeglištva pre nego što su u nju primljena kao izbeglice;
- (c) da su kriva za dela koja su u suprotnosti sa ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija.

## B. Odnos prema drugim odredbama Konvencije iz 1951. godine

4. Član 1F Konvencije iz 1951. godine treba razlikovati od člana 1D, koji se primenjuje na posebnu kategoriju lica koja uživaju zaštitu ili pomoć od drugih organa i agencija Ujedinjenih nacija, osim UNHCR-a.<sup>1</sup> Član 1F također treba razlikovati i od člana 1E, koji se odnosi na lica koja nemaju potrebu za međunarodnom zaštitom (što je suprotno uživanju zaštite). Osim toga, klauzule o isključenju ne treba mešati ni sa članovima 33. i 33(2) Konvencije, od kojih se jedan bavi proterivanjem, a drugi ukidanjem zaštite od proterivanja (*refoulement*) priznatim izbeglicama za koje se ustanovi da predstavljaju opasnost za državu prihvata (na primer, zbog teških krivičnih dela koja su tu počinili). Član 33(2) odnosi se na rizik koji takve izbeglice mogu da predstavljaju za državu prihvata.

## C. Vremenski okvir

5. Članovi 1F(a) i 1F(c) odnose se na zločine bez obzira na to kada i gde su počinjeni. Suprotno

---

<sup>1</sup> Videti UNHCR, „Beleška o mogućnosti primene člana 1D Konvencije iz 1951. o statusu izbeglica na palestinske izbeglice“ (Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees), oktobar 2002.

tome, član 1F(b) eksplicitno se odnosi na zločine počinjene izvan zemlje izbeglištva, pre prijema u tu zemlju u statusu izbeglice.

## D. Poništenje ili ukidanje na osnovu isključenja

5

6. Kada činjenice koje bi dovele do isključenja izađu na videlo tek nakon što je odobren izbeglički status, to opravdava **poništenje** statusa izbeglice na osnovu isključenja. Suprotan slučaj je kada, zbog informacija koje dovode u sumnju osnov po kojem je lice isključeno, treba preispitati da li su ispunjeni uslovi za sticanje izbegličkog statusa. Ukoliko je izbeglica bio uključen u dela iz člana 1F(a) ili 1F(c), to će pokrenuti primenu klauzula o isključenju i **ukidanju** statusa izbeglice, pod uslovom da su zadovoljeni svi kriterijumi za primenu tih klauzula.

## E. Odgovornost za odlučivanje o isključenju

7. Države ugovornice Konvencije iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine, odnosno Afričke konvencije, i UNHCR treba da razmotre da li se klauzule o isključenju primenjuju u kontekstu utvrđivanja statusa izbeglice. Premda stav 7(d) Statuta UNHCR-a obuhvata slične razloge kao i član 1F Konvencije iz 1951. godine, službenici UNHCR-a treba da se oslanjaju na tekst člana 1F, jer on sadrži noviju i precizniju formulaciju.

## F. Posledice isključenja

8. Iako je državama zabranjeno da licima koja su isključile odobre izbeglički status na osnovu Konvencije iz 1951. godine ili na osnovu Afričke konvencije, one nisu ničim obavezane kad je reč o tome kako će dalje postupati u vezi sa tim licima. Država može da odluči da odobri boravak isključenoj osobi po drugim osnovima, ali obaveze po međunarodnom pravu mogu da zahtevaju da se ta osoba krivično goni ili da se izruči. Odluka UNHCR-a da nekoga isključi iz postupka priznavanja statusa izbeglice znači da ta osoba više ne može da dobije zaštitu ili pomoć od UNHCR-a.

9. Isključena osoba može ipak da bude zaštićena od povratka u zemlju u kojoj bi bila izložena riziku od zlostavljanja na osnovu drugih međunarodnih instrumenata. Na primer, Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovečnih i ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja iz 1984. godine apsolutno zabranjuje povratak osobe u zemlju u kojoj postoji rizik da će biti podvrgnuta mučenju. I drugi međunarodni i regionalni instrumenti u oblasti ljudskih prava sadrže slične odredbe.<sup>2</sup>

## II. SUPSTANCIJALNA ANALIZA

### A. Član 1F(a): Zločini protiv mira, ratni zločini i zločini protiv čovečnosti

10. Među brojnim međunarodnim instrumentima koji nude uputstva o rasponu tih međunarodnih zločina jesu Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida iz 1948. godine, četiri Ženevske konvencije za zaštitu žrtava rata iz 1949. godine i dva dodatna Protokola iz 1977. godine, statuti Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju i Ruandu, Povelja međunarodnog vojnog suda iz 1945. godine (Londonska povelja), kao i odnedavno, Statut međunarodnog krivičnog suda iz 1998. godine, koji je stupio na snagu 1. jula 2002. godine.

11. Prema Londonskoj povelji, **zločin protiv mira** uključuje „planiranje, pripremanje, pokretanje ili vršenje agresije ili rata kojima se krše međunarodni dogovori, sporazumi i garancije, ili učestvovanje u zajedničkom planiranju ili zaveri u cilju postizanja nekog od navedenih dela”. S obzirom na prirodu tog zločina, mogu da ga počine samo lica na visokim položajima vlasti, koja

2 Više detalja možete pronaći u Aneksu A Informacije uz ove smernice.

predstavljaju državu ili subjekt sličan državi. Nadležni organi se retko pozivaju na ovu odredbu u praksi.

12. Određena kršenja međunarodnog humanitarnog prava predstavljaju **ratne zločine**.<sup>3</sup> Iako takvi zločini mogu da budu počinjeni i u međunarodnim i nemeđunarodnim oružanim sukobima, sadržaj zločina zavisi od prirode sukoba. Ratni zločini obuhvataju takva dela kao što je namerno ubijanje i mučenje civila, pokretanje nesistematskih napada na civile i namerno lišavanje civila i ratnih zarobljenika prava na pravično i redovno suđenje.

13. Osnovna karakteristika **zločina protiv čovečnosti**,<sup>4</sup> u koje spadaju dela kao što su genocid, ubijanje, silovanje i mučenje, jeste da su počinjeni u okviru sveobuhvatnog i sistematskog napada usmerenog protiv civilnog stanovništva. Ali i jedno izolovano delo može da predstavlja zločin protiv čovečnosti, ukoliko je deo opšteg sistema ili serije sistematskih i ponavljanih dela. S obzirom da takvi zločini mogu da se dešavaju i u mirnodopskom periodu i za vreme oružanog sukoba, to je i najšira kategorija iz člana 1F(a).

## B. Član 1F(b): Ozbiljna nepolitička krivična dela

14. Ova kategorija ne obuhvata manje ozbiljna krivična dela i zabrane zakonitog ostvarivanja ljudskih prava. U odlučivanju o tome da li je određeno delo dovoljno ozbiljno, međunarodni standardi su relevantniji od lokalnih standarda. Treba uzeti u obzir sledeće faktore: priroda krivičnog dela, stvarna nanesena povreda, oblik postupka krivičnog gonjenja, priroda kazne, kao i da li bi većina sudova to smatrala teškim krivičnim delom. Tako bi se, na primer, ubistvo, silovanje i oružana pljačka nesumnjivo okarakterisali kao teška krivična dela, dok sitna krađa očigledno ne bi bila teško krivično delo.

15. Teško krivično delo treba smatrati **nepolitičkim** ukoliko su dominantna karakteristika konkretnog krivičnog dela drugi motivi (kao što su lični razlozi ili dobit). Ukoliko ne postoji jasna veza između krivičnog dela i navodnog političkog motiva za to delo ili ukoliko je to delo nesrazmerno s navodnim političkim ciljem, prevladavaju nepolitički motivi.<sup>5</sup> Motivacija, kontekst, metode i srazmernost krivičnog dela ciljevima tog dela predstavljaju značajne faktore u ocenjivanju političke prirode dela. Činjenica da je određeno krivično delo označeno kao nepolitičko jeste značajna za sporazum o izručenju, ali nije, sama po sebi, presudna. Dela flagrantnog nasilja, kao što su dela za koje se najčešće smatra da su „terorističke“ prirode, gotovo će sigurno pasti na testu srazmernosti jer su potpuno nesrazmerna s bilo kakvim političkim ciljem. Osim toga, da bi za neko krivično delo moglo da se smatra da je političke prirode, politički ciljevi tog dela treba da budu u skladu sa principima zaštite ljudskih prava.

16. Član 1F(b) podrazumeva, takođe, da je krivično delo počinjeno „izvan zemlje izbeglištva, pre nego što je lice prihvaćeno u njoj kao izbeglica“. Osobama koje počine „teška nepolitička krivična dela“ u zemlji izbeglištva sudiće se u postupku po krivičnom zakonu te zemlje, a u slučaju naročito teških krivičnih dela, po članu 32. i 33(2) Konvencije iz 1951. godine.

## C. Član 1F(c): Dela suprotna ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija

17. S obzirom na široko definisane, opšte uslove ciljeva i načela Ujedinjenih nacija, obuhvat ove kategorije je prilično nejasno određen i stoga treba da se tumači u užem smislu. I zaista, taj član se retko primenjuje i vrlo je verovatno da će u većini slučajeva biti primenjen član 1F(a) ili 1F(b). Član 1F(c) primenjuje se u ekstremnim okolnostima i podrazumeva mere kojima se zadire u samu osnovu koegzistencije međunarodne zajednice. Takve mere moraju da imaju međunarodnu dimenziju. U tu kategoriju spadaju zločini koji mogu da utiču na međunarodni mir, sigurnost i miroljubive odnose među državama, kao i ozbiljne i istrajne povrede ljudskih prava. S obzirom da su u članovima 1. i 2. Povelje Ujedinjenih nacija, u suštini, postavljeni osnovni principi kojih države moraju da se pridržavaju u uzajamnim odnosima, čini se da su, u principu, samo

3 Što se tiče instrumenata kojima su definisani ratni zločini videti Aneks B Informacije.

4 Što se tiče instrumenata kojima su definisani zločini protiv čovečnosti videti Aneks C Informacije.

5 Videti stav 152. UNHCR-ovog Priručnika o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglice, Ženeva, redigovano izdanje, 1992.

osobe koje su u poziciji moći u državi ili subjektu sličnom državi u mogućnosti da počine takva dela. U slučajevima koji uključuju teroristički napad, korektna primena člana 1F(c) podrazumeva procenu mere u kojoj taj čin predstavlja kršenje na međunarodnom planu – u zavisnosti od težine, međunarodnog uticaja i implikacija dela po međunarodni mir i bezbednost.

## D. Lična odgovornost

18. Da bi isključenje bilo opravdano, mora da se utvrdi lična odgovornost za zločin iz člana 1F. Posebna razmatranja vezana za zločine protiv mira i dela protiv ciljeva i načela Ujedinjenih nacija već su data u prethodnom delu. Uopšteno gledajući, lična odgovornost proističe od pojedinca koji je počinio ili u značajnoj meri doprineo činjenju krivičnog dela, pri čemu je bio svestan da njegovo delo ili propust da deluje predstavlja krivično delo. Nije neophodno da konkretno lice fizički počinio spomenuto krivično delo. Dovoljno je podsticanje, pomaganje, saučestvovanje i učestvovanje u zajedničkom krivičnom delu.

19. Činjenica da je lice u određeno vreme bilo na višem položaju u represivnoj vladi ili da je bilo član organizacije koja je bila uključena u nezakonito nasilje ne povlači, sama po sebi, ličnu odgovornost za dela koja povlače isključenje. Pretpostavka o odgovornosti može, međutim, da postoji ako je to lice i nakon toga i dalje bilo član vlade koja očigledno vrši aktivnosti koje potpadaju pod član 1F. Osim toga, ciljevi, aktivnosti i metode nekih grupa su izrazito nasilne prirode i, shodno tome, dobrovoljna pripadnost takvim grupama može da pokrene pretpostavku lične odgovornosti. U pokretanju pretpostavke lične odgovornosti treba biti posebno oprezan i treba razmotriti stvarne aktivnosti grupe o kojoj je reč, njenu organizacionu strukturu, položaj konkretnog lica u toj strukturi, njegovu mogućnost da u značajnoj meri utiče na aktivnosti te grupe, kao i eventualnu fragmentaciju grupe. Osim toga, u kontekstu postupka azila, takve pretpostavke mogu da budu i opovrgnute.

20. Kad se radi o bivšim borcima, ne treba obavezno smatrati da treba da budu isključeni, ukoliko, naravno, u konkretnom slučaju nisu zabeležene ozbiljne povrede međunarodnih instrumenata kojima se utvrđuju ljudska prava i međunarodnog humanitarnog prava ili ukoliko ne postoje indicije takvih povreda.

## E. Osnov za odbijanje lične odgovornosti

21. Krivična odgovornost se, po pravilu, može pokrenuti samo ukoliko je lice počinilo materijalne elemente krivičnog dela, svesno i sa namerom. Ukoliko nije zadovoljen **mentalni element**, na primer, zbog toga što lice nije bilo svesno neke ključne činjenice, lična krivična odgovornost ne može da se utvrdi. U nekim slučajevima, lice možda nema mentalnu sposobnost da se smatra odgovornim za zločin, na primer, zbog ludila, mentalnog hendikepa, prisilne opijenosti ili, u slučaju dece, zbog nezrelosti.

22. Treba razmotriti faktore za koje se generalno smatra da predstavljaju **odbranu** od krivične odgovornosti. Na primer, odbrana koja se temelji na naredbi pretpostavljenog primenjivaće se samo ako je lice bilo obavezno po zakonu da poštuje naredbu, ako nije bilo svesno nezakonitosti naredbe i ako naredba, sama po sebi, nije bila očigledno nezakonita. Što se tiče prisile, odbrana na temelju prisile primenjuje se ako je konkretno delo počinjeno zbog toga što je bilo nužno i razumno da bi lice o kojem je reč izbeglo pretnju neposredne smrti ili stalnu ili neposrednu pretnju od telesne povrede nanesene njemu ili drugom licu, kao i ako lice nije imalo nameru da nanese veću povredu od one koju je želelo da izbegne. Delo počinjeno u samoodbrani ili odbrani drugih lica ili imovine mora da bude razumno i srazmerno pretnji.

23. Ukoliko se smatra da je došlo do **okajanja** krivičnog dela, primena klauzula o isključenju možda više neće biti opravdana. To može da bude slučaj ako je lice odslužilo kaznu za dato krivično delo, ili možda ako je prošlo dosta vremena od kada je delo počinjeno. Relevantni faktori bili bi ozbiljnost krivičnog dela, vreme koje je proteklo od krivičnog dela i svaki izraz kajanja koje je lice o kojem je reč pokazalo. U razmatranju učinka svakog pomilovanja ili amnestije, treba razmotriti da li to odražava demokratsku volju relevantne zemlje i da li je lice odgovorno

na neki drugi način. Međutim, neka krivična dela su toliko teška i okrutna da se primena člana 1F i dalje smatra opravdanom, uprkos postojanju pomilovanja ili amnestije.

## F. Razmatranja u pogledu srazmernosti

24. Uključivanje testa srazmernosti u razmatranje isključenja i posledica isključenja predstavlja koristan analitički instrument kojim se osigurava da se klauzule o isključenju primenjuju na način koji je konzistentan, pre svega, sa humanitarnim ciljem i svrhom Konvencije iz 1951. godine. Taj koncept je evoluirao naročito u vezi sa članom 1F(b) i predstavlja fundamentalni princip u mnogim oblastima međunarodnog prava. Kao i u vezi svakog izuzetka od zagarantovanih ljudskih prava, klauzule o isključenju moraju da se primenjuju na način koji je srazmeran njihovom cilju, pri čemu težina krivičnog dela o kojem se radi mora da odmeri u odnosu na posledice isključenja. Takva analiza srazmernosti, po pravilu, neće biti neophodna u slučaju zločina protiv mira, zločina protiv čovečnosti i dela iz člana 1F(c), jer su ta dela okvalifikovana kao teški zločini. Međutim, i dalje je relevantna za zločine iz člana 1F(b) i manje ozbiljne ratne zločine iz člana 1F(a).

## G. Posebna dela i specijalni slučajevi

25. I pored toga što međunarodno usaglašena definicija **terorizma** ne postoji,<sup>6</sup> dela za koja se obično smatra da su teroristička dela obično potpadaju pod klauzule o isključenju, iako član 1F ne može da se smatra isključivo odredbom o borbi protiv terorizma. Međutim, razmatranje klauzula o isključenju često nije neophodno jer osumnjičeni terorista možda i ne ostvaruje pravo na izbeglički status, budući da je strah koji on oseća strah od legitimnog krivičnog gonjenja, a ne od progona po jednom od osnova iz Konvencije.

26. Od svih klauzula o isključenju, član 1F(b) može da bude najrelevantniji budući da dela terorističkog nasilja najčešće nisu u srazmeri ni sa kakvim proglašenim političkim ciljem. Svaki slučaj zahteva pojedinačno razmatranje. Činjenica da je neko lice na državnoj ili međunarodnoj listi lica osumnjičenih za terorizam (ili da je pripadnik neke proglašene terorističke organizacije) trebalo bi da pokrene razmatranje klauzula o isključenju, ali generalno ne predstavlja, sama po sebi, dovoljan dokaz da može da opravda isključenje. Isključenje ne treba da se bazira samo na pripadništvu određenoj organizaciji, mada pretpostavka o ličnoj odgovornosti može da se pokrene ako je ta organizacija poznata u javnosti kao izrazito nasilna i ako je lice pripadnik te organizacije na dobrovoljnoj osnovi. U takvim slučajevima, neophodno je ispitati ulogu tog lica i njegovu poziciju u organizaciji, njegove lične aktivnosti, kao i povezana pitanja kao što je već pomenuto u tački 19. u prethodnom delu.

27. Budući da će dela **otmice aviona** gotovo sigurno biti okvalifikovana kao „teško krivično delo“ prema članu 1F(b), neisključenje mogu da opravdaju samo izuzetno uverljive okolnosti. Dela **mučenja** su zabranjena po međunarodnom pravu. U zavisnosti od konteksta, takva dela su, generalno, osnov za isključenje prema članu 1F.

28. Klauzule o isključenju primenjuju se, u principu, i na **maloletna lica**, ali samo ako su navršili najnižu starosnu dob za krivičnu odgovornost i ako su mentalno sposobni da se smatraju odgovornim za predmetno krivično delo. S obzirom na ugroženost dece, u razmatranju isključenja koja se odnose na maloletna lica, treba biti posebno pažljiv i odbranu, kao što je prinuda, treba pažljivo ispitati. Ukoliko UNHCR sprovodi utvrđivanje statusa izbeglice u skladu sa svojim mandatom, u takvim slučajevima, pre donošenja konačne odluke treba se obratiti Sedištu UNHCR-a.

29. Ukoliko je glavni podnosilac zahteva isključen iz izbegličkog statusa, članovi njegove porodice moraće da uspostave svoj vlastiti osnov za priznanje izbegličkog statusa. Ako im taj status bude priznat, lice koje je isključeno iz statusa ne može da dobije izbegličku zaštitu ili pomoć na osnovu prava na jedinstvo porodice.

---

6 Što se tiče instrumenata o terorizmu, videti Aneks D Informacije.



30. Klauzule o isključenju mogu da se primenjuju i u situacijama **masovnog priliva**, iako neophodne pojedinačne skrining provere u praksi mogu da prouzrokuju operativne i praktične poteškoće. Uprkos tome, sve dok te provere ne budu obavljene, sva lica treba da dobiju zaštitu i pomoć, pri čemu oružani elementi treba, naravno, da budu odvojeni od civilne izbegličke populacije.

### III. PROCEDURALNA PITANJA

31. S obzirom na teške posledice isključenja, od posebne je važnosti da se u postupak odlučivanja o isključenju ugrade stroge **zaštitne proceduralne mere**. U principu, odluke o isključenju treba donositi u kontekstu **redovnog postupka utvrđivanja izbegličkog statusa**, a ne u prethodnom ili skraćenom postupku, tako da može da se napravi potpuna činjenična i pravna procena slučaja. Izuzetna priroda člana 1F sugerise da uključenje treba, generalno, razmatrati pre isključenja, s tim da striktna formula u vezi toga ne postoji. Isključenje se, u izuzetnim okolnostima, može razmatrati i bez posebnog pozivanja na pitanja uključanja (i) u slučaju optužnice međunarodnog krivičnog suda; (ii) u slučajevima u kojima postoji očigledan i dostupan dokaz koji snažno ukazuje na uključenost podnosioca zahteva u teške zločine, posebno u dela iz člana 1F(c), i (iii) u fazi razmatranja žalbe, u slučajevima u kojima se razmatra isključenje.

32. U okviru nadležne institucije za utvrđivanje izbegličkog statusa, mogla bi da se osnuju **specijalizovana odeljenja za isključenje**, koja bi ekspeditivno radila na slučajevima isključenja. Možda bi bilo dobro da se o isključenju ne odlučuje sve dok se ne okončaju svih domaći krivični postupci, budući da bi isključenje moglo da ima ozbiljne implikacije na zahtev za azil. Međutim, izbeglički zahtev, generalno, mora da se reši konačnom odlukom pre izvršenja bilo kakvog naloga za izručenje.

33. U svakom trenutku, mora se poštovati **poverljivost** zahteva za azil. U izuzetnim okolnostima, kontakti sa zemljom porekla mogu biti opravdani iz razloga nacionalne bezbednosti, ali čak i u tim okolnostima, nije dozvoljeno obelodanjivati podatke o zahtevu za azil.

34. **Teret dokazivanja** koji se odnosi na isključenje leži na državi (ili na UNHCR-u) i, kao i u svim postupcima za utvrđivanje izbegličkog statusa, u nedostatku dokaza o suprotnom, treba odlučiti u korist podnosioca zahteva. Međutim, ukoliko je lice o kojem se radi optuženo od strane međunarodnog krivičnog suda, ili ukoliko se pretpostavlja da ima ličnu odgovornost za dela koja povlače isključenje, na način opisan u stavu 19. ovih smernica, teret dokazivanja se preokreće i stvara se pretpostavka za isključenje koja je osporiva.

35. Da bi se zadovoljio **standard dokaza** prema članu 1F, neophodan je jasan i verodostojan dokaz. Nije neophodno da je podnosilac zahteva osuđen za krivično delo, kao ni da je zadovoljen krivični standard dokaza. Priznanja i iskazi svedoka mogu, na primer, da budu dovoljni pod uslovom da su pouzdani. Odbijanje saradnje podnosioca zahteva, samo po sebi, ne predstavlja krivicu na osnovu koje bi podnosilac zahteva bio isključen u nedostatku jasnog i uverljivog dokaza. Međutim, razmatranje isključenja može da bude irelevantno ako odbijanje saradnja znači da ne može da se utvrdi osnov za zahtev za azil.

36. Odluka o isključenju ne sme da se zasniva na **osetljivom dokazu** koji lice o kojem se radi ne može da opovrgne. U izuzetnim okolnostima, može se uzeti u obzir anonimni dokaz (čiji je izvor sakriven), ali samo ukoliko je to apsolutno neophodno da se zaštiti sigurnost svedoka i ukoliko to ne utiče na mogućnost tražioca azila da opovrgne suštinu dokaza. U odlučivanju o isključenju, ne treba se oslanjati na tajne dokaze ili na dokaze koji se iznose *in camera* (gde je suština dokaza takođe sakrivena). U slučaju pitanja kojima se ugrožava nacionalna bezbednost, to može da se reši uvođenjem proceduralnih zaštitnih mera kojima će se istovremeno poštovati i pravo tražioca azila na zakoniti postupak.



## SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 6:

### **Zahtevi za priznavanje izbegličkog statusa utemeljeni na veroispovesti u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine**

UNHCR donosi ove smernice u skladu sa svojim mandatom, koji je sadržan u *Statutu Kancelarije Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice*, u vezi sa članom 35. *Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine*. Ove smernice predstavljaju dopunu UNHCR-ovog *Priručnika o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglice na osnovu Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i pratećeg Protokola iz 1967. godine* (Reizdanje, Ženeva, januar 1992. godine). Smernice su, između ostalog, rezultat okruglog stola koji su UNHCR i Svetska crkvena služba organizovali u Baltimoru, u državi Merilend, u Sjedinjenim Američkim Državama, u oktobru 2002. godine, kao i analize relevantnih državnih iskustava i međunarodnog prava.

Svrha ovih smernica je da daju odgovarajuće pravne instrukcije vladama, pravnim stručnjacima, donosiocima odluka i sudstvu, kao i zaposlenima u UNHCR-u koji sprovode postupak utvrđivanja izbegličkog statusa na terenu.

## I. UVOD

1. Zahtevi za izbeglički status utemeljeni na veroispovesti spadaju u najkompleksnije zahteve. Donosioci odluka nisu uvek imali dosledan pristup, posebno kad je reč o upotrebi izraza „vera“ (ili „veroisповest“), koji je sadržan u definiciji izbeglice u Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine, kao i kad je reč o odlučivanju o tome šta može da predstavlja „progon“ u tom kontekstu. Zahtevi za izbeglički status utemeljeni na veroispovesti mogu da se preklapaju sa jednim ili više drugih osnova iz definicije izbeglice, ili često mogu da uključuju preobraćanje nakon napuštanja zemlje porekla, odnosno takozvane zahteve *sur place*. Iako njihova prvobitna svrha nije da se ponudi konačna definicija izraza „vera“, u ovim smernicama definisani su vodeći parametri koji donosiocima odluka, u takvim slučajevima, treba da olakšaju sprovođenje postupka utvrđivanja izbegličkog statusa.

2. Pravo na slobodu mišljenja, savesti i veroispovesti je jedno od fundamentalnih prava u međunarodnom pravu ljudskih prava. Stoga je, u odlučivanju o zahtevima utemeljenim na veroispovesti, korisno, između ostalog, pozvati se na član 18. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine (u nastavku teksta: Univerzalna deklaracija) i na članove 18. i 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine (u nastavku teksta: Međunarodni pakt). Takođe, relevantan je i dokument pod nazivom Opšti komentari, koji je objavio Komitet za ljudska prava,<sup>1</sup> kao i Deklaracija o eliminisanju svih oblika netolerancije i diskriminacije koji se temelje na veroispovesti i verovanju iz 1981. godine, Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, verskim i jezičkim manjinama iz 1992. godine, kao i zbirka izveštaja specijalnog izvestioca o verskoj netoleranciji.<sup>2</sup> Navedeni interni standardi u oblasti ljudskih prava određuju i način definisanja izraza „veroisповest“ u kontekstu međunarodnog izbegličkog prava, na osnovu čega mogu da se preispituju aktivnosti koje države preduzimaju na ograničavanju ili zabrani određenih praksi.

## II. SUPSTANCIJALNA ANALIZA

### A. Definicija „veroisповesti“

3. U definiciji izbeglice koja je sadržana u članu 1A(2) Konvencije iz 1951. godine navodi se sledeće:

A. Izraz izbeglica se u svrhu ove konvencije primenjuje na svakoga:

(2) ko se usled (...) osnovanog straha od progona po osnovu svoje rasne pripadnosti, veroispovesti, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili svojih političkih uverenja nalazi izvan zemlje svog državljanstva i ko ne može, ili zbog tog straha ne želi da se stavi pod zaštitu te zemlje; ili ko se, s obzirom da nema državljanstvo, a zbog gore navedenih razloga, nalazi izvan zemlje poslednjeg prebivališta, i ne može, ili zbog tog straha ne želi da se u nju vrati.

4. Na osnovu pripremljenih dokumenata (*travaux préparatoires*) za Konvenciju iz 1951. godine, može se videti da je progon po verskom osnovu bio integralni i prihvaćeni deo definicije izbeglice u toku celog procesa izrade Konvencije. Međutim, nije pokušano da se taj pojam definiše kao takav.<sup>3</sup> Premda univerzalno prihvaćena definicija „veroisповesti“ ne postoji, instrumenti navedeni u stavu 2. ovih smernica sigurno predstavljaju osnov za tumačenje izraza „veroispo-

1 Videti, posebno, Komitet za ljudska prava, Opšti komentar br. 22 (General Comment No. 22), usvojen 20. jula 1993, UN doc. CCPR/C/21/Rev.1/ADD.4, 27. septembar 1993.

2 Taj poslednji dokument možete pronaći na <http://www.unhchr.ch/huridocda/huridocda.nsf/FramePage/intolerance+En?OpenDocument>. Relevantni regionalni instrumenti uključuju član 9. Evropske konvencije o ljudskim pravima iz 1950. godine (European Convention on Human Rights); član 12. Američke konvencije o ljudskim pravima iz 1969. godine (American Convention on Human Rights); član 8. Afričke povelje o ljudskim pravima i pravima naroda iz 1981. godine (African Charter on Human and Peoples' Rights).

3 Ključni osnov u tim razmatranjima država bila je definicija izbeglice utvrđena u *Ustavu Međunarodne organizacije za izbeglice (IRO) iz 1946. godine (Constitution of the International Refugee Organisation (IRO))*. Ta definicija obuhvata lica koja su navela valjane razloge zbog kojih ne mogu da se vrate jer imaju strah od progona po osnovu „rasne pripadnosti, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili političkih uverenja. (Peti osnov za progon, pripadnost određenoj društvenoj grupi, odobren je naknadno u pregovorima o Konvenciji iz 1951. godine).

vest“ u kontekstu međunarodnog izbegličkog prava. Shodno tome, uzimajući u obzir način na koji je upotrebljen u Konvenciji iz 1951. godine, može da smatrati da taj izraz obuhvata sloboda mišljenja, svesti i veroispovesti.<sup>4</sup> Kao što je to naveo Komitet za ljudska prava, izraz „veroispovest“ nije „ograničen (...) na tradicionalne religije, niti na veru i uverenja sa institucionalnim karakteristikama i praksom koja je analogna praksi tradicionalnih religija”.<sup>5</sup> On, generalno, obuhvata i dela nepoštovanja ili odbijanja poštovanja neke vere ili zastupanja određenog verovanja i odbijanje ili nepoštovanje određene verske prakse, odnosno nezastupanje određenih verskih uverenja. Međutim, taj izraz ipak nije u potpunosti neograničen, i međunarodno pravo ljudskih prava predviđa brojna zakonska ograničenja uživanje verskih sloboda – što je detaljnije razmotreno u stavovima 15. i 16. ovih smernica.

5. Zahtevi utemeljeni na „veroispovesti” mogu da uključuju jedan ili više elemenata koji su navedeni u nastavku:

(a) verovanje (uključujući i neverovanje);

(b) veroispovest kao identitet;

(c) veru kao način života.

6. „Verovanje”, u ovom kontekstu, treba tumačiti tako da uključuje teistička, neteistička i ateistička uverenja. Verovanje može da se manifestuje kao verovanju u ili vrednovanje božanske ili najviše stvarnosti ili duhovne sudbonosnosti čovečanstva. Podnosioci zahteva mogu da budu percipirani i kao jeretici, otpadnici od vere, šizmatici, pagani ili praznovernici, čak i od strane drugih sledbenika njihove vere, i zbog toga mogu da budu izloženi progону.

7. „Identitet” ne se odnosi u tolikoj meri na teološka verovanja, koliko na pripadnost određenoj zajednici, i vezan je za zajednička verovanja, rituale, tradiciju, etničku i nacionalnu pripadnost i poreklo. Podnosilac zahteva može da se identifikuje sa određenom grupom ili zajednicom, ili može da ima osećaj pripadništva toj grupi ili zajednici, ili može da bude percipiran od strane drugih kao pripadnik određene zajednice ili grupe. U mnogim slučajevima, meta počinilaca progona najčešće su verske grupe koje su različita od njih, jer počinioци progona vide verski identitet tih grupa kao pretnju njihovom vlastitom identitetu ili legitimitetu.

8. Za neke osobe, „vera” je vitalni aspekt njihovog „načina života” i kompletnog ili parcijalnog odnosa prema svetu. Oni mogu da izražavaju svoju veru nošenjem prepoznatljive odeće ili obavljanjem određenih verskih obreda, uključujući poštovanje verskih praznika ili pravila koja se tiču ishrane. Takve prakse mogu se činiti trivijalnim onima koji se toga ne pridržavaju, ali za sledbenike te vere to može da predstavlja suštinski element njihove vere.

9. Utvrđivanje iskrenosti verovanja, identiteta i/ili određenog načina života nije nužno relevantno u svakom slučaju.<sup>6</sup> Na primer, to nije relevantno u slučaju lica (ili grupe lica) koje želi da se deklarise kao pripadnik određene vere ili da zastupa određena verska uverenja i da obavlja verske obrede, ili u slučaju da je počinilac progona nametnuo ili pripisao određenu veru, verovanje ili obavljanje obreda određenom licu ili grupi lica. Kao što je već rečeno u stavu 31. ovih smernica, takođe, nije neophodno ni da podnosilac zahteva zna bilo šta o toj religiji, ukoliko je on identifikovan od strane drugih ljudi kao pripadnik te grupe, zbog čega strahuje od progona. Pojedinaц (ili grupa) može da bude izložen progону po verskom osnovu čak i kada on ili drugi članovi njegove grupe uporno poriču da njihovo verovanje, identitet i/ili način života predstavljaju „veru”.

10. Isto tako, činjenica da se neko rodio u određenoj verskoj zajednici ili bliska korelacija između rasne i/ili etničke pripadnosti, s jedne strane, i vere, s druge strane, mogu da isključe potrebu da se ispituje da li dato lice zaista upražnjava određenu veru i da li je njegova tvrdnja da je pripadnik te zajednici istinita, ukoliko mu se pripisuje da je sledbenik te vere.

4 Videti, takođe, UNHCR, Priručnik o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglice (*Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*), 1979, Ženeva, reizdanje iz 1992. (u nastavku teksta: „UNHCR, Priručnik”), stav 71.

5 Komitet za ljudska prava, Opšti komentar br. 22. (General Comment No. 22), fusnota 1. u prethodnom delu, stav 2.

6 Detaljniju analizu problema verodostojnosti možete pronaći u stavovima 28–33. u nastavku teksta.

## B. Osnovani strah od progona

### a) Opšte informacije

11. Pravo na slobodu veroispovesti podrazumeva slobodu izražavanja vere ili verskih uverenja, bilo pojedinačno ili u zajednici sa drugima, javno ili privatno, u vidu bogoslužjenja, poštovanja vere, obavljanja verskih obreda i verskog podučavanja.<sup>7</sup> Okolnosti u kojima je dozvoljeno ograničavanje slobode veroispovesti izričito su navedene u članu 18(3) Međunarodnog pakta, o čemu će biti reči u stavovima 15. i 16. u nastavku.

12. Progon po verskoj osnovi može, prema tome, da ima različite oblike. U zavisnosti od posebnih okolnosti u svakom pojedinom slučaju, uključujući i posledice koje ostavlja na žrtvu, u relevantne primere progona spadaju zabrana pripadanja nekoj verskoj zajednici, zabrana bogoslužjenja u zajednici sa drugima, javno ili privatno, zabrana verske nastave, ili teške diskriminatorske mere koje se izriču pojedincima zbog toga što praktikuju svoju veru, što pripadaju određenoj verskoj zajednici ili što su identifikovani kao pripadnici određene verske zajednice, ili zbog toga što su promenili veru.<sup>8</sup> Isto tako, u zajednicama u kojima je dominantna jedna vera ili u kojima su državne i verske institucije blisko povezane, diskriminacija zbog nepriklanjaanja dominantnoj veri ili zbog neobavljanja verskih obreda može da predstavlja progon u određenim slučajevima.<sup>9</sup> Progon može da bude inter-religijski (odnosno, da bude usmeren na sledbenike ili zajednice različite vere), intrareligijski (između različitih sekti unutar jedne vere ili između pripadnika unutar jedne sekte) ili može istovremeno da bude i inter-religijski i intrareligijski. Podnosilac zahteva može da pripada verskoj manjini ili većini. Zahteve utemeljene na veroispovesti podnose i lica koja su u mešovitom braku.

13. Ukoliko se primene isti standardi kao i za ostale osnove iz Konvencije – može se smatrati da su verska uverenja, identitet i način života fundamentalni za ljudski identitet i da, shodno tome, niko ne bi trebalo da bude primoran da ih prikriva, menja ili da ih se odrekne da bi izbegao progon.<sup>10</sup> I zaista, Konvencija ne bi pružala nikakvu zaštitu od progona po verskom osnovu ako bi postojao uslov da lice o kojem je reč mora da preduzme određene korake – razumne ili ne – da se spreči protivljenje željama počinioca progona. Svedočenje rečima i delima često je povezano sa verskim uverenjima.<sup>11</sup>

14. Svaki pojedini zahtev treba razmatrati u meritumu, na osnovu situacije u kojoj se nalazi podnosilac zahteva. Faktori koje treba uzeti u obzir u razmatranju uključuju individualni profil i lična iskustva podnosioca, njegova verska uverenja, identitet i/ili način života, značaj koju podnosilac zahteva pridaje tom pitanju, kakve posledice su zabrane ostavile na podnosioca zahteva, kakva je njegova uloga i aktivnosti koje obavlja u okviru svoje vere, da li je počinilac progona upoznat ili da li bi mogao da bude upoznat sa tim aktivnostima, kao i da li bi te aktivnosti mogle da uzrokuju postupanje koje bi moglo da se izjednači sa progonom. U tom kontekstu, osnovani strah „ne mora da bude utemeljen na ličnom iskustvu podnosioca zahteva”. Na primer, ono što se dogodilo prijateljima ili rođacima podnosioca zahteva, ili drugim pripadnicima njegove verske zajednice, odnosno licima koji se nalaze u sličnom položaju, „može da bude dovoljan pokaza-

7 Videti član 18. Univerzalne deklaracije i član 18(1) Međunarodnog pakta.

8 UNHCR, *Pravilnik*, fusnota 4. u prethodnom delu, stav 72.

9 U ovom kontekstu, član 27. Međunarodnog pakta glasi: „U državama u kojima postoje etničke, verske ili jezičke manjine, lica koja pripadaju tim manjinama imaju pravao da zajedno sa drugim pripadnicima svoje zajednice uživaju svoj posebni kulturni život, da ispoljavaju i upražnjavaju svoju vlastitu veru i da koriste svoj vlastiti jezik.”

10 Prelazni izveštaj specijalnog izvištopca o verskoj netoleranciji, „Sprovođenje Deklaracije o eliminaciji svih vidova netolerancije i diskriminacije utemeljenih u veri ili verskim uverenjima” (Interim Report of the Special Rapporteur on Religious Intolerance, „Implementation of the Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief”), UN doc. A/53/279, 24. avgust 1998, stav 129.

11 Videti, takođe, UNHCR-ov dokument *Smernice o međunarodnoj zaštiti: Pripadnost određenoj društvenoj grupi u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine (Guidelines on International Protection: „Membership of a particular social group” within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees)*, HCR/GIP/02/03, 7. maj 2002. godine, stav 6. Slično tome, u slučajevima internog bega ili internog preseljenja, od podnosioca zahteva ne treba očekivati ili zahtevati da prikriva svoje verske stavove kako bi izbegao progon na području internog bega ili internog preseljenja. Videti UNHCR-ov dokument *Smernice o međunarodnoj zaštiti: Alternativa internog bega ili internog preseljenja u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine (Guidelines on International Protection: „Internal Flight or Relocation Alternative” within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees)*, HCR/GIP/03/04, 23. juli 2003. godine, stavovi 19. i 25.

telj da je njegov strah da će, pre ili kasnije, i on postati žrtva progona – osnovan”.<sup>12</sup> Sama pripadnost određenoj verskoj zajednici, u normalnim okolnostima, nije dovoljan osnov za zahtev za izbeglički status. Međutim, kao što je navedeno i u UNHCR-ovom Priručniku, u određenim slučajevima, dovoljna je i sama pripadnost, posebno ako se u obzir uzme sveukupna politička i verska situacija u zemlji porekla – koja može da ukazuje na klimu istinske nesigurnosti kad su u pitanju pripadnici verske zajednice o kojoj je reč.<sup>13</sup>

## b) Restrikcije ili ograničenja prava na slobodu veroispovesti

15. Član 18(3) Međunarodnog pakta dozvoljava određena ograničenja „slobode izražavanja vere ili verskih uverenja” pod uslovom da su ta ograničenja „propisana zakonom i neophodna za zaštitu javne bezbednosti, reda, zdravlja ili morala ili fundamentalnih prava i sloboda drugih ljudi”. Kao što je primetio Komitet za ljudska prava: „Ograničenja mogu da se primenjuju samo u svrhe za koja su i propisana i moraju da budu direktno povezana sa ili srazmerna posebnim potrebama za koje su i uspostavljena. Restrikcije ne smeju da se nameću s ciljem diskriminacije i ne smeju da se primenjuju na diskriminatorni način.”<sup>14</sup> U proceni legitimiteta određene restrikcije ili ograničenja neophodno je stoga pažljivo analizirati zbog čega i na koji način je nametnuta. Dopuštene restrikcije ili ograničenja mogu da uključuju mere za sprečavanje kriminalnih radnji (na primer, ritualnih ubijanja) ili štetnih tradicionalnih praksi i/ili za ograničavanje verskih praksi kojima se povređuje najbolji interes deteta, u skladu sa međunarodnim pravnim standardima. Još jedna opravdana, ako ne i neophodna restrikcija, može da bude karakterizacija govora mržnje kao krivičnog dela, uključujući i onda kada je počinjeno u ime vere. Činjenica da restrikciju određene verske slobode podržava većinsko stanovništvo u zemlji porekla podnosioca zahteva i/ili da je restrikcija ograničena na izražavanje vere u javnosti – nije relevantna.

16. U odlučivanju o tome da li restrikcije ili ograničenja verskih sloboda mogu da se izjednače s progonom, donosioci odluka ne treba da uzmu u obzir samo međunarodne standarde ljudskih prava, uključujući zakonita ograničenja verskih sloboda, već i obim restrikcije i težinu kazni koje se izriču za nepoštovanje tih restrikcija. Takođe, relevantan je i značaj ili centralno mesto koje praktikovanje vere ima za datu veru i/ili za svakog pojedinca ponaosob. Donosilac odluke treba da pažljivo proceni ta pitanja, uzimajući u obzir činjenicu da ono što nekome sa strane može da izgleda trivijalno, može da ima centralnu važnost kad je reč o uverenjima podnosioca zahteva. Ukoliko ograničenje praktikovanja vere nije toliko važno za samog pojedinca, ali jeste važno za datu religiju, malo je verovatno da će moći da se izjednači sa progonom, ako ne postoje i drugi faktori. Za razliku od toga, ukoliko ograničenje praktikovanja vere nije toliko važno za datu veru, ali je veoma značajno za lice o kojem se radi, u tom slučaju, to može da predstavlja progon po osnovu njegove savesti ili uverenja.

## c) Diskriminacija

17. Zahtevi utemeljeni na veroispovesti često podrazumevaju diskriminaciju.<sup>15</sup> Iako međunarodno pravo ljudskih prava zabranjuje diskriminaciju po verskom osnovu, to ne znači da svaka diskriminacija može da se izjednači sa progonom koji je neophodan za priznavanje izbegličkog statusa. U razmatranju zahteva za azil, treba napraviti razliku između diskriminacije koja za posledicu ima samo drugačije postupanje prema nekome i diskriminacije koja predstavlja progon, koja na agregatnoj osnovi ili sama za sebe, ozbiljno ograničava ostvarivanje fundamentalnih ljudskih prava. Primeri diskriminacije koji mogu da se izjednače s progonom uključuju, ali nisu ograničeni na, diskriminaciju koja ima materijalno štetne posledice po podnosioca zahteva, kao što je ozbiljno ograničavanje prava na osiguranje ekonomske egzistencije ili prava pristupa obrazovnim ustanovama ili zdravstvenim uslugama koje su drugima dostupne. To, takođe, može da bude slučaj i ukoliko nametnute ekonomske mere „onemogućavaju ekonomsku egzistenciju“ određene verske grupe.<sup>16</sup>

12 UNHCR, *Priručnik*, fusnota 4. u prethodnom delu, stav 73.

13 UNHCR, *Priručnik*, fusnota 4. u prethodnom delu, stav 43.

14 Videti Komitet za ljudska prava, Opšti komentar br. 22 (General Comment No. 22), fusnota 1. u prethodnom delu, stav 8.

15 Videti, generalno, UNHCR, *Priručnik*, fusnota 4. u prethodnom delu, stavovi 54. i 55.

16 UNHCR, *Priručnik*, fusnota 4. u prethodnom delu, stavovi 54. i 63.

18. U normalnim okolnostima, postojanje diskriminatornih zakona, samo po sebi, ne čini progona, ali može da bude značajan, pa čak i indikativni faktor, koji treba uzeti u obzir. Procena sprovođenja tih zakona u praksi i efekata tih zakona, u svakom slučaju, je od ključne važnosti za odlučivanje o postojanju progona. Isto tako, postojanje zakona o verskim slobodama, samo po sebi, ne znači da su pojedinci zaštićeni. U mnogim slučajevima, takvi zakonski propisi se ne sprovode u praksi, ili su običaji ili tradicija koji se sprovode u praksi jači od zakona.

19. Diskriminacija, takođe, može da poprimi oblik nametnutih restrikcija ili ograničenja u pogledu verskih uverenja ili prakse. Na primer, restrikcije uključuju kazne zbog dobrovoljnog prelaska na drugu veru (apostazija) ili zbog preobraćanja na drugu veru (prozelićacija) ili zbog proslavljanja verskih praznika koji su karakteristični za datu veru. Prisilna registracija verskih grupa i nametanje posebnih propisa kojima se ograničava podržavanje određenih verskih uverenja, takođe, mogu da imaju diskriminatorni cilj ili rezultate. Takva dela su legitimna samo ako su „propisana zakonom, objektivna, razumna i transparentna, i ako, shodno tome, nemaju za cilj ili za posledicu diskriminaciju”.<sup>17</sup>

#### **d) Prisilno obraćanje na drugu veru**

20. Prisilno obraćanje na drugu veru predstavlja teško kršenje fundamentalnog ljudskog prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti, i često zadovoljava uslov objektivne komponente progona. Podnosilac zahteva ipak treba da dokaže i da ima subjektivni strah da će prisilno obraćanje za njega lično predstavljati progona. Generalno, taj preduslov je zadovoljen ukoliko lice o kojem je reč ima uverenja ili veru ili jasan identitet ili način života koji pripadaju drugoj veri, ili ukoliko je on sam izabrao da ne bude povezan ni sa jednom verskom zajednicom ili grupom. Ukoliko podnosilac zahteva nije imao posebna verska uverenja (uključujući ateizam) i nije se poistovećivao sa nekom posebnom verom ili verskom zajednicom pre nego što je preobraćen ili što mu je prećeno preobraćanjem, neophodno je da se proceni uticaj takvog preobraćanja na podnosioca (na primer, to može da predstavlja čin koji nema neke korelativne lične posledice).

#### **e) Prisilno upražnjavanje ili poštovanje verskih praksi**

21. Prisilno poštovanje verske prakse može, na primer, da bude u obliku obavezne verske nastave koja nije u skladu sa verskim uverenjima, identitetom ili načinom života deteta ili detetovih roditelja.<sup>18</sup> Isto tako, to može da uključuje obavezno prisustvovanje verskim ceremonijama ili polaganje zakletve ili odanosti određenom verskom simbolu. U odlučivanju o tome da li takvo prisilno poštovanje predstavlja progona, potrebno je razmotriti politiku i dela koja dato lice ili grupa lica moraju da poštuju, u kojoj meri su ta politika ili dela u suprotnosti sa uverenjima tog lica, njegovim identitetom ili načinom života, kao i kaznu koja se izriče za čin nepoštovanja. Takvo prisilno poštovanje može da se izjednači sa progonom ukoliko preraste u nepodnošljivo mešanje u vlastita verska uverenja lica o kojem je reč, njegov identitet ili način života i/ili ukoliko bi kazna za nepoštovanje bila nesrazmerna samom činu nepoštovanja.

22. Prisilno poštovanje može, takođe, da bude u obliku nametanja određenih krivičnih ili građanskih zakonika, koji su navodno zasnovani na verskoj doktrini, sa kojima se oni koji nisu sledbenici te vere ne slažu. Ukoliko takav zakonik sadrži materijalne ili proceduralne zaštitne mere koje su diskriminatorne prirode, a naročito ukoliko propisuje različito stepenovanje kazne za sledbenike i nesledbenike te vere, može se smatrati da ima karakter progona. Ukoliko zakon propisuje nesrazmerne kazne za kršenje zakona (na primer, zatvor za bogohuljenje ili za upražnjavanje druge vere, ili smrt zbog preljube), bez obzira na to da li se radi o sledbenicima ili nesledbenicima te vere, onda on predstavlja progona. Takvi slučajevi su uobičajeniji u državama u kojima država i religija nisu jasno razgraničeni ili nisu uopšte odvojeni.

23. Određeni verski zakonik može da ima karakter progona ne samo onda kada se nameće

17 Privremeni izveštaj specijalnog izvestioca o slobodi veroispovesti ili verskih uverenja koji se nalazi u prilogu Beleške generalnog sekretara, Eliminacija svih oblika verske netolerancije (Special Rapporteur on freedom of religion or belief, interim report annexed to Note by the Secretary-General, Elimination of All Forms of Religious Intolerance), UN doc. A/58/296, 19. avgust 2003. godine, stavovi 134. i 135.

18 Time će se verovatno podrivati i nastojanja države da poštuju slobodu roditelja ili zakonitih staratelja da za svoju decu osiguraju versku ili moralnu nastavu koja bi bila u skladu sa njihovim vlastitim uverenjima prema članu 18(4) Međunarodnog pakta.



nesledbenicima, nego i kada se primenjuje na disidente unutar verske grupe ili pripadnike iste vere. Na primer, sprovođenje zakona koji sadrže odredbe protiv bogohuljenja može se često koristiti da bi se prigušile političke debate među istovernicima i može da predstavlja progon po verskom i/ili po političkom osnovu čak i ako se sprovodi protiv pripadnika iste vere.

## C. Posebna razmatranja

### a) Rodna pripadnost

24. U izbegličkim zahtevima utemeljenim na veroispovesti, posebnu pažnju treba obratiti na uticaj rodne pripadnosti, s obzirom da muškarci i žene mogu da doživljavaju progon po verskom osnovu na drugačiji način. Zahtevi u pogledu odevanja, ograničenje kretanja, štetne tradicionalne prakse, ili nejednako ili diskriminatorno postupanje, uključujući podvrgavanje diskriminatornim zakonima i/ili kaznama, mogu isto tako da budu relevantni.<sup>19</sup> U nekim zemljama, mlade devojke se zavetuju u ime vere na vršenje tradicionalnih ropskih dužnosti ili pružanje seksualnih usluga sveštenstvu ili drugim muškarcima. One, takođe, mogu da budu prisiljene na rani brak ili da budu kažnjene za „nečasna“ dela u ime vere ili mogu da budu podvrgavane prisilnom sakaćenju genitalija iz verskih razloga. Druge mogu da budu podnesene kao žrtve bogovima i kasnije mogu da ih otkupe pojedinci koji veruju da će im ispuniti određene želje. U nekim zajednicama, žene se još uvek identifikuju kao „veštice“ i spaljuju se ili kamenuju na smrt.<sup>20</sup> Iako je takva praksa možda kulturološki odobrena u zajednici porekla podnosioca zahteva, ipak predstavlja progon. Osim toga, pojedinci mogu da budu izloženi progono zbog toga što su u braku ili u vezi sa pripadnikom ili pripadnicom druge vere. Ukoliko državni akteri nisu spremni da zaštite podnosioca zahteva od takvog postupanja zbog njegove ili njene rodne pripadnosti, to ne treba mešati sa privatnim konfliktom, i treba smatrati da je to opravdan osnov za priznavanje izbegličkog statusa.

### b) Prigovor savesti

25. Neke vere ili verske sekte uzdržavaju se od vojne obaveze, što je jedan od osnovnih principa njihove vere, i zato značajan broj podnosioca zahteva utemeljenih na veroispovesti traži zaštitu na osnovu toga što odbijaju služenje vojske. U zemljama u kojima je služenje vojnog roka obavezno, nepoštovanje te obaveze često je kažnjivo zakonom. Osim toga, bez obzira na to da li je služenje vojnog roka obavezno ili ne, dezertiranje u svakom slučaju predstavlja krivično delo.<sup>21</sup>

26. Ukoliko je služenje vojnog roka obavezno, izbeglički status može da se prizna ukoliko je lice o kojem je reč odbilo da služi vojni rok zbog istinskih političkih, verskih ili moralnih uverenja, ili zbog opravdanog prigovora savesti.<sup>22</sup> U takvim zahtevima, postavlja se pitanje razlike između krivičnog gonjenja i progona. Krivično gonjenje i kažnjavanje u skladu sa zakonom koji je u opštoj primeni, u principu, ne predstavljaju progon,<sup>23</sup> iako su zabeleženi i izuzeci od tog pravila. U slučaju prigovora savesti, zakon koji je u opštoj primeni može, u zavisnosti od okol-

19 Više informacija o tome možete pronaći u UNHCR, *Smernice o međunarodnoj zaštiti: Rodno zasnovani progon u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine (Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees)*, HCR/GIP/02/01, 7. maj 2002, naročito stavovi 25. i 26.

20 Takve prakse su detaljnije objašnjene u dokumentu pod nazivom Integracija ljudskih prava žena i nasilje nad ženama iz rodne perspektive, Izveštaj specijalnog izvišćioca o nasilju nad ženama, uzrocima i posledicama tog nasilja, gospođe Radike Kumarasvami, podnet u skladu sa Rezolucijom Komisije za ljudska prava br. 2001/4, Kulturološke prakse u porodici koja predstavljaju nasilje prema ženama (Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective Violence against Women, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, submitted in accordance with Commission on Human Rights Resolution 2001/49, Cultural practices in the family that are violent towards women), E/CN.4/2002/83, 31. januar 2002, dostupno na [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/0/42E7191FAE543562C1256BA7004E963C/\\$ File/G0210428.doc?OpenElement](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/0/42E7191FAE543562C1256BA7004E963C/$ File/G0210428.doc?OpenElement); "Droits Civils et Politiques et, Notamment: Intolérance Religieuse", Rapport soumis par M. Abdelfattah Amor, Rapporteur spécial, conformément à la résolution 2001/42 de la Commission des droits de l'homme, Additif. "Étude sur la liberté de religion ou de conviction et la condition de la femme au regard de la religion et des traditions", E/CN.4/2002/73/Add.2, 5 avril 2002, available (only in French) at <http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/2848af408d01e-c0ac1256609004e770b/9fa99a4d3f9eade5c1256b9e00510d7?OpenDocument&Highlight=2,E%2FCN.4%2F2002%2F73%2FAdd.2>.

21 Videti, generalno, UNHCR, *Priručnik*, fusnota 4. u prethodnom delu, stavovi 167–174.

22 UNHCR, *Priručnik*, fusnota 4. u prethodnom delu, stav 170.

23 UNHCR, *Priručnik*, fusnota 4. u prethodnom delu, stavovi 55-60.

nosti, ipak da ima karakter progona ukoliko, na primer, različito utiče na različite grupe, ukoliko se primenjuje ili sprovodi na diskriminatorski način, ukoliko je kazna, sama po sebi, preterana ili nesrazmerno teška, ili ukoliko je nerazumno da se od lica o kojem je reč očekuje da služi vojni rok zbog njegovih istinskih ubeđenja ili verskih uverenja. Ukoliko su obavezni alternativni načini služenja vojnog roka, kao što je civilna služba, onda, po pravilu, ne postoji osnov za priznavanje izbegličkog zahteva. I pored toga, neki oblici civilne službe mogu da budu toliko teški da predstavljaju jedan oblik kazne, a civilna služba može da zahteva vršenje dela koja su očigledno u suprotnosti sa verskim uverenjima podnosioca zahteva. Osim toga, podnosilac zahteva može da ima opravdan zahtev za izbeglički status i u slučaju kada se odbijanje služenja vojnog roka ne kažnjava teškim kaznama, ali dati pojedinac ipak oseća osnovani strah od teškog zlostavljanja, diskriminacije ili nasilja od strane drugih pojedinaca (na primer, vojnika, lokalnih vlasti ili komšija) zbog toga što je odbio da služi vojni rok.

### **III. PROCEDURALNA PITANJA**

#### **a) Opšte informacije**

27. U nastavku teksta razmotrena su neka od opštih pitanja koja su posebno relevantna za razmatranje izbegličkih zahteva utemeljenih na veroispovesti:

- a. Verske prakse, tradicije ili uverenja mogu da budu kompleksni i mogu da se razlikuju u različitim ograncima religija ili verskim sektama, u različitim zemljama i u okviru različitih religija. Imajući to u vidu, potrebno je osigurati pouzdane, tačne, ažurirane informacije o određenoj zemlji ili regionu, kao i određenom ogranku ili sektu.
- b. U utvrđivanju izbegličkog statusa po osnovu veroispovesti, mogu da pomognu i nezavisni stručnjaci koji imaju *specijalističko* znanje o zemlji, regionu i kontekstu koji su predmet određenog zahteva i/ili potkrepljujuća svedočenja drugih sledbenika iste vere.
- c. Donosioci odluka treba da budu objektivni i da ne donose zaključke samo na osnovu vlastitih iskustava, čak ako su i oni sami pripadnici iste vere kao i podnosilac zahteva. Treba izbegavati generalne pretpostavke o određenoj veri ili o njenim sledbenicima.
- d. U razmatranju izbegličkih zahteva utemeljenih na veroispovesti, donosioci odluka treba da uzmu u obzir čestu međusobnu povezanost vere i rodne pripadnosti, rasne pripadnosti, etničke pripadnosti, kulturoloških normi, identiteta, načina života i drugih faktora.
- e. Prilikom odabira lica koja će voditi postupak i prevodilaca, treba voditi računa o kulturološkim, verskim i rodnim aspektima koji bi mogli da otežavaju otvorenu komunikaciju.<sup>24</sup>
- f. Lica koje vode postupak treba, takođe, da imaju na umu potencijalne neprijateljske predrasude koje prevodilac može da ima prema podnosiocu zahteva, bilo zato što jeste ili zato što nije pripadnik iste vere, ili potencijalni strah koji podnosilac zahteva može da oseća u vezi toga, što može da se negativno odrazi na njegovo svedočenje. Kao i u slučaju ostalih izbegličkih zahteva, od ključnog značaja je da prevodioci dobro poznaju terminologiju koja treba da se koristi.

#### **b) Verodostojnost**

28. U izbegličkim zahtevima utemeljenim na veroispovesti, verodostojnost predstavlja centralno pitanje. Iako donosioci odluka često smatraju da je korisno da u toku preliminarne istrage i pripreme za intervju naprave spisak pitanja koja će postaviti u toku intervjua, preopširno ispitivanje ili testiranje znanja o religiji ili verskih uverenja samog podnosioca zahteva ne mora uvek da bude neophodno, a ni korisno. U svakom slučaju, u testiranju znanja, u obzir se moraju uzeti i lične okolnosti, imajući u vidu, posebno, da poznavanje određene religije može u velikoj meri

---

<sup>24</sup> Videti, takođe, UNHCR, *Smernice o rodno zasnovanom progону*, (*Guidelines on Gender-Related Persecution*), fusnota 19. u prethodnom delu.

da zavisi od socijalnog, ekonomskog ili kulturološkog miljea iz kojeg potiče lice o kojem je reč i/ili od njegove starosne dobi ili pola.

29. Iskustvo pokazuje da je dobro da se koristi narativni oblik ispitivanja, uključujući takozvana otvorena pitanja, kojima se podnosiocu zahteva dozvoljava da objasni kakav značaj vera ima za njega lično, da opiše prakse koje upražnjava (ili koje je izbegavao da upražnjava iz straha od progona) ili bilo koje druge faktore koji su relevantni za njegov strah od progona. Informacije o verskim iskustvima lica o kojem je reč mogu da se dobiju tako što ćete ga, na primer, zamoliti da detaljno opiše na koji način je primio tu veru, mesto i način vršenja obreda ili rituala koje upražnjava, značaj koji data vera ima za njega, ili vrednosti koje, prema njegovom mišljenju, ta vera zastupa. Na primer, lice možda neće znati da navede svih deset zapovesti ili imena svih dvanaest imama, ali može da pokaže da, generalno, shvata osnovne principe date religije. Traženje informacija o verskom identitetu ili načinu života datog lica često može da bude primerno, veoma korisno, a ponekad čak i neophodno. Takođe, treba imati u vidu da to što podnosioc zahteva ima detaljno znanje o religiji ne mora nužno da ukazuje na iskrenost njegovih uverenja.

30. Kao što je navedeno u stavu 9. ovih smernica, ljudi mogu da budu izloženi progonu po verskom osnovu čak i ako imaju malo ili nikakvo suštinsko znanje o ideologiji ili praksama date religije. Nedostatak znanja može da se objasni detaljnijim istraživanjem pojedinih praksi date religije na predmetnom području ili boljim razumevanjem subjektivnih i ličnih aspekata u datom slučaju. Na primer, zbog stepena represalija protiv određene verske grupe u nekom društvu, datom licu može da ozbiljno bude ograničena mogućnosti da izučava ili da praktikuje svoju veru. Čak i ako je u mogućnosti da u datom okruženju dobije versko obrazovanje, to obrazovanje možda mu nisu preneli ljudi koji su za to kvalifikovani. Ženama je posebno često uskraćen pristup verskom obrazovanju. Ljudi u geografski udaljenim zajednicama mogu da iskazuju pripadnost određenoj veri i da, kao posledica toga, budu izloženi progonu, a da ipak ne poznaju dobro formalne verske prakse. Neke zajednice mogu da vremenom usvoje posebne verske prakse ili uverenja za vlastite potrebe, ili mogu da ih kombinuju sa tradicionalnim praksama i uverenjima, naročito u slučaju da se data vera uvodi u zajednicu koja već ima dugotrajne tradicije. Na primer, podnosioc zahteva možda neće znati koje prakse su hrišćanske, a koje animističke.

31. Manje formalno znanje, takođe, može da se traži od nekoga ko je datu veru stekao rođenjem i nije je puno upražnjavao. Podnosioc zahteva kojem se pripisuju određena verska uverenja ili zastupanje verskih uverenja, ne mora da zna ništa o toj veri.

32. Međutim, od lica koja tvrde da su verske vođe ili koja imaju značajno versko obrazovanje može da se očekuje da imaju bolje poznavanje religije. Takva nastava ili poduke ne moraju neophodno da budu u potpunosti u skladu sa objektivno testiranim standardima, imajući u vidu da u različitim regionima i zemljama mogu da se razlikuju, ali određena razjašnjenja o tome kakva je njihova uloga i kakav je značaj određenih praksi ili obreda za tu religiju mogu da budu relevantna. Čak i podnosioci zahteva koji poseduju visok stepen verskog obrazovanja, na moraju da poznaju učenja i prakse koji su po svojoj prirodi kompleksniji, formalniji ili opskurniji.

33. Ukoliko su pojedine izjave ili tvrdnje podnosioca zahteva nekompatibilne sa njegovim prethodnim izjavama ili sa generalnim poimanjem verskih praksi ostalih pripadnika te vere na predmetnom području ili regionu, moguće je da će biti neophodni naknadni i dodatni intervjui. Podnosiocima zahteva mora da se omogućiti da razjasne sve nedoslednosti ili nesuglasice koje postoje u njihovom iskazu.

### c) Preobraćanje na drugu veru nakon napuštanja zemlje porekla

34. Ukoliko lica pređu na drugu veru nakon što su napustila svoju zemlju porekla, to može da bude osnov za podnošenje zahteva *sur place*.<sup>25</sup> U takvim situacijama javljaju se određeni problemi u vezi sa verodostojnošću, pa je neophodno rigoroznije i detaljnije ispitati okolnosti i iskrenost prihvatanja druge vere. Pitanja koja donosioci odluka treba da razmotre uključuju

25 Osnov za podnošenje takvog zahteva može da bude i to što je podnosioc zahteva stupio u brak sa licem druge vere u zemlji azila ili što odgaja decu tu drugoj veri, i što bi zemlja porekla to iskoristila kao osnov za progon.

prirodu i vezu između verskih uverenja koja je dati pojedinac imao u zemlji porekla i onih koje sada zastupa, otuđenje od vere koje se pridržavao u zemlji porekla zbog, na primer, stava te religije o rodnim pitanjima ili seksualnoj orijentaciji, na koji način je podnosilac zahteva saznao za novu veru u zemlji azila, kakva su njegova iskustva u vezi sa tom verom, njegovo psihološko stanje i postojanje dokaza koji podupiru njegovo upražnjavanje nove vere i osećaj pripadnosti novoj veri.

35. I posebne okolnosti u zemlji azila i okolnosti u konkretnom slučaju mogu da opravdaju dodatno istraživanje određenog zahteva. Na primer, ukoliko lokalne verske grupe u zemlji azila sprovode sistematsko i organizovano obraćanje podnosilaca zahteva na drugu veru, radi omogućavanja preseljenja u tu zemlju, i/ili ukoliko je uobičajeno „instruisanje“ ili „mentorisanje“ podnosilaca zahteva, ispitivanje znanja ima ograničenu vrednost. Umesto toga, lica koja vode postupak treba da postavljaju otvorena pitanja i treba da nastoje da od podnosilaca zahteva saznaju koji je motiv za njihov prelazak na drugu veru i na koji način je prelazak na drugu veru uticao na život podnosilaca zahteva. Naravno, osnovni test je i dalje to da li podnosilac zahteva ima osnovani strah od progona po jednom od osnova iz Konvencije ukoliko bude vraćen u svoju zemlju porekla. Stoga treba voditi računa o tome da li su organi vlasti u zemlji porekla podnosioca zahteva upoznati sa njegovim prelaskom na drugu veru i na koji način će ti organi najverovatnije posmatrati taj čin.<sup>26</sup> Da bi moglo da se utvrdi da li je strah od progona objektivno osnovan, neophodne su detaljne informacije o zemlji porekla.

36. Aktivnosti koje su same sebi cilj ne izazivaju osnovani strah od progona po jednom od osnova iz Konvencije u zemlji porekla podnosilaca zahteva ukoliko je oportunistički karakter tih aktivnosti očigledan svima, uključujući i organe vlasti u zemlji porekla, i da u slučaju da lice o kojem je reč bude vraćeno u svoju zemlju porekla, ne bi došlo do ozbiljnih negativnih posledica. Pa ipak, u svakom slučaju, moraju se razmotriti sve moguće posledice vraćanja u zemlju porekla i eventualna povreda koja može sa bude osnov za priznavanje izbegličkog statusa ili komplementarni oblik zaštite. Ukoliko se ustanovi da je zahtev sam sebi cilj, ali da podnosilac tog zahteva ipak oseća osnovani strah od progona u slučaju povratka, neophodna je međunarodna zaštita. Međutim, ukoliko je oportunistički karakter njegovog čina sasvim očigledan, onda to može da bude od presudnog značaja u postupku razmatranja potencijalnih trajnih rešenja koja mogu da budu dostupna u takvim slučajevima, kao i na, recimo, vrstu boravišnog statusa.

---

26 UNHCR, *Priručnik*, fusnota 4. u prethodnom delu, stav 96.

**UNHCR**United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

## SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 7:

### **Primena člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine na žrtve trgovine ljudima i na lica koja su izložena riziku da postanu žrtve trgovine ljudima**

UNHCR donosi ove smernice u skladu sa svojim mandatom, koji je sadržan u *Statutu Kancelarije Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice*, u vezi sa članom 35. *Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine*. Ove smernice predstavljaju dopunu UNHCR-ovog *Priručnika o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglice na osnovu Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i pratećeg Protokola iz 1967. godine* (Reizdanje, Ženeva, januar 1992. godine). Uz to, ove smernice treba čitati u vezi sa UNHCR-ovim Smernicama o međunarodnoj zaštiti po osnovu rodne pripadnosti u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine (HCR/GIP/02/01) i Smernicama o međunarodnoj zaštiti po osnovu „pripadnosti određenoj društvenoj grupi“ u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine (HCR/GIP/02/02), koje su obe izdate 7. maja 2002. godine.

Svrha ovih smernica je da daju odgovarajuće pravne instrukcije vladama, pravnim stručnjacima, donosiocima odluka i sudstvu, kao i zaposlenima u UNHCR-u koji sprovode postupak utvrđivanja izbegličkog statusa na terenu.

## I. UVOD

1. Trgovina ljudima, čiji je prevashodni cilj zarada na osnovu izrabljivanja ljudskih bića, zabranjena je u skladu sa međunarodnim pravom i kažnjiva je u skladu sa odredbama nacionalnih zakona u sve većem broju država. Premda se raspon dela koja spadaju u okvire definicije trgovine ljudima u različitim državama razlikuje, države imaju obavezu da se bore protiv trgovine ljudima i da pruže zaštitu i pomoć žrtvama trgovine ljudima.

2. Problem trgovine ljudima poslednjih godina privlači veliku pažnju, ali ta pojava nije od skorijeg datuma. Brojnim zakonskim instrumentima, još od kraja devetnaestog veka pa nadalje, nastojalo se da se stane na put različitim vidovima i pojavnim oblicima trgovine ljudima.<sup>1</sup> Ti instrumenti su i dalje na snazi i relevantni su za savremeno razumevanje problema trgovine ljudima i najboljih načina za borbu protiv tog problema. Protokol o sprečavanju, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudima, naročito ženama i decom (u nastavku teksta: Protokol o trgovini ljudima) iz 2000. godine,<sup>2</sup> kojim je dopunjena Konvencija Ujedinjenih nacija o transnacionalnom organizovanom kriminalu (u nastavku teksta: Konvencija o transnacionalnom kriminalu)<sup>3</sup> iz 2000. godine, sadrži međunarodnu definiciju trgovine ljudima. To je ključni korak unapred u naporima da se stane na put trgovini ljudima i da se u potpunosti obezbedi poštovanje prava lica koja su žrtve trgovine ljudima.

3. Trgovina ljudima u kontekstu trgovine seksualnim uslugama dobro je dokumentovana i pogađa pre svega žene i decu koji su prinuđeni da se bave prostitucijom i koji su žrtve i drugih vidova seksualnog izrabljivanja.<sup>4</sup> Trgovina ljudima, međutim, nije ograničena na trgovinu seksualnim uslugama, kao ni na žene. Ona, u najmanju ruku, uključuje i prisilni rad ili pružanje usluga, ropstvo ili prakse slične ropstvu, ropski rad i trgovinu organima.<sup>5</sup> U zavisnosti od okolnosti, trgovina ljudima može da predstavlja zločin protiv čovečnosti, a u okviru oružanog sukoba, i ratni zločin.<sup>6</sup> Zajednička karakteristika svih vidova trgovine ljudima jeste to da se sa žrtvama trgovine postupa kao sa robom, „vlasništvom“ trgovaca ljudima, koji ne vode nimalo računa o njihovim ljudskim pravima i dostojanstvu.

4. Po nekim svojim aspektima, trgovina ljudima podseća na krijumčarenje migranata, čime se bavi jedan drugi protokol uz Konvenciju o transnacionalnom kriminalu.<sup>7</sup> Kao i u slučaju trgovine ljudima, krijumčarenje migranata često se dešava u opasnim i/ili ponižavajućim okolnostima koje uključuju kršenje ljudskih prava. Ipak, to je dobrovoljni postupak koji podrazumeva plaćanje naknade krijumčarima za određenu uslugu. Odnos između migranta i krijumčara obično se završava kad migrant stigne na krajnje određište migranta ili tako što migrant bude ostavljen negde na putu. Žrtve trgovine ljudima razlikuju se od migranata koji su prokrijumčarani zbog dužine trajanja izrabljivanja kojem su izložene i koje uključuje teška i trajna kršenja ljudskih prava od strane trgovaca ljudima. Međutim, mreže krijumčarenja migranata i mreže trgovine ljudima često su blisko povezane, jer je u oba slučaja prisutno nastojanje da se iskoristi ranjivost ljudi koji traže međunarodnu zaštitu ili pristup tržištu rada u nekoj drugoj zemlji. Migranti koji se

1 Procenjuje se da je, u periodu između 1815. i 1957. godine, usvojeno oko tri stotine međunarodnih sporazuma u cilju suzbijanja različitih vidova ropstva, uključujući, na primer, Međunarodnu konvenciju o suzbijanju trgovine belim robljem (International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic) iz 1910. godine, Deklaraciju o opštem ukidanju trgovine robljem (Declaration Relative to the Universal Abolition of the Slave Trade) iz 1915. godine, Konvenciju o ropstvu (Slavery Convention) iz 1926. godine, Konvenciju o suzbijanju trgovine ljudima i izrabljivanja lica koja se bave prostitucijom (Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others) iz 1949. godine i Konvenciju o ukidanju ropstva, trgovine robljem i institucija i praksi sličnih ropstvu (Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade and Institutions and Practices Similar to Slavery) iz 1956. godine.

2 Stupio na snagu 25. decembra 2003.

3 Stupio na snagu 29. septembra 2003.

4 Imajući u vidu da su žrtve trgovine ljudima uglavnom žene i devojke, u razmatranju njihovih zahteva za priznavanje statusa izbeglice, rod je relevantan faktor. Videti, takođe, UNHCR: Smernice o međunarodnoj zaštiti od rodno zasnovanog progona u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine (Gender-related persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees) (u nastavku teksta: „UNHCR-ove Smernice o rodno zasnovanom progону“), HCR/GIP/02/01, 7. maj 2002, stav 2.

5 Videti član 3(a) Protokola o trgovini ljudima, koji se pominje u stavu 8 u nastavku.

6 Videti, na primer, članove 7(1c), 7(1g), 7(2c) i 8(2xxii) Statuta Međunarodnog krivičnog suda iz 1998. godine (Statute of the International Criminal Court), A/CONF.183/9, u kojima su konkretno „porobljavanje“, „seksualno ropstvo“ i „prisilna prostitucija“ definisani kao zločini protiv čovečnosti i kao ratni zločini.

7 Protokol o krijumčarenju migranata kopnenim, morskim ili vazdušnim putevima (Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air) iz 2000. godine (stupio na snagu 28. januara 2004).

protivzakonito oslanjaju na usluge krijumčara, takođe, mogu da postanu žrtve trgovine ljudima, ukoliko se usluge koje su prvobitno tražili preobrazu u zlostavljivačke i izrabljivačke postupke trgovine ljudima.

5. UNHCR je, u suštini, uključen u problem trgovine ljudima na dva načina. Kao prvo, Komesarijat ima odgovornost da se stara o tome da izbeglice, lica koja traže azil, interno raseljena lica (IRL), lica bez državljanstva i druga lica koja su predmet interesovanja UNHCR-a ne postanu žrtve trgovine ljudima. Kao drugo, Komesarijat ima odgovornost da se stara da licima koja su bila žrtve trgovine ljudima i licima koja strahuju od toga da će biti izložena progonu po povratku u zemlju porekla ili da će biti žrtve trgovine ljudima, a čiji zahtev za dobijanje međunarodne zaštite spada u okvire definicije sadržane u Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećem Protokolu iz 1967. godine (u nastavku teksta: Konvencija iz 1951. godine), bude priznat izbeglički status i da im bude dodeljena odgovarajuća međunarodna zaštita.

6. Ne spadaju sve žrtve ili potencijalne žrtve trgovine ljudima u okvire definicije izbeglice. Da bi nekom licu bio priznat status izbeglice, moraju da budu zadovoljeni svi elementi iz definicije izbeglice. U ovim smernicama sadržana su uputstva o primeni člana 1A(2) Konvencije iz 1951. godine na potencijalne žrtve trgovine ljudima. Smernice, takođe, obuhvataju i pitanja koja se tiču žrtava trgovine ljudima i koja se pojavljuju u kontekstu Konvencije o statusu lica bez državljanstva iz 1954. godine i Konvencije o smanjenju broja lica bez državljanstva iz 1961. godine. Zaštita žrtava ili potencijalnih žrtava trgovine ljudima o kojoj je reč u ovim smernicama predstavlja dodatnu zaštitu i razlikuje se od zaštite koja se razmatra u Odeljku II Protokola o trgovini ljudima.<sup>8</sup>

## II. SUPSTANCIJALNA ANALIZA

### a) Pitanje definicije

7. Osnovna funkcija Konvencije o transnacionalnom kriminalu i njenih dodatnih protokola o trgovini ljudima i krijumčarenju migranata jeste suzbijanje kriminala. Ti dokumenti izrađeni su s namerom da se definišu krivična dela i da se državama pruže uputstva o tome kako da se na najbolji način bore protiv kriminala. Oni sadrže i korisne smernice u vezi sa nekim od aspekata zaštite žrtava, pa stoga predstavljaju značajnu polaznu tačku u svakoj analizi potreba za međunarodnom zaštitom koje su posledica trgovine ljudima.

8. Član 3. Protokola o trgovini ljudima glasi:

U smislu ovog protokola:

(a) „Trgovina ljudima” znači regrutovanje, prevoz, prebacivanje, smeštaj ili prihvatanje ljudi pod pretnjom sile ili korišćenjem sile ili drugih vidova prinude, otmice, prevare, obmane, zloupotrebe moći ili teške situacije žrtve, ili posredstvom davanja ili uzimanja novca ili koristi da bi se dobila saglasnost lica koje ima kontrolu nad nekim drugim licem, a u svrhu izrabljivanja. Izrabljivanje uključuje, u najmanju ruku, izrabljivanje lica koja se bave prostitucijom ili druge vidove seksualnog izrabljivanja, ropstvo ili prakse slične ropstvu, ropски rad ili trgovinu ljudskim organima;

(b) Saglasnost žrtve trgovine ljudima da prihvati nameravano izrabljivanje navedeno u tački ovog člana je irelevantna u slučaju da je upotrebljen bilo koji od postupaka navedenih u tački (a);

(c) Regrutovanje, prevoz, prebacivanje, smeštaj ili prihvatanje deteta u svrhu izrabljivanja smatraće se „trgovinom ljudima” čak i ako ne uključuje nijedan od postupaka navedenih u tački (a) ovog člana;

(d) „Dete” je svako lice mlađe od osamnaest godina starosti.

<sup>8</sup> Odeljak II Protokola o trgovini ljudima tiče se zaštite žrtava trgovine ljudima. Taj odeljak pokriva oblasti kao što su obezbeđivanje zaštite privatnosti i identiteta žrtava; pružanje informacija žrtvama o relevantnim sudskim i administrativnim postupcima, kao i pomoći da bi im se omogućilo da izlože svoje stavove i razloge za zabrinutost u odgovarajućim fazama krivičnog postupka protiv prestupnika; pružanje podrške žrtvama radi fizičkog, psihološkog i društvenog oporavka; odobravanje žrtvama privremenog ili trajnog boravka na teritoriji date države; repatrijacija žrtava uz dužnu brigu o njihovoj bezbednosti, i druge mere.



9. Prema tome, Protokol o trgovini ljudima definiše trgovinu ljudima na osnovu tri bitna i međusobno povezana skupa elemenata:

Delo: regrutovanje, prevoz, prebacivanje, smeštaj ili prihvatanje ljudi;

Sredstva: pod pretnjom sile ili korišćenjem sile ili drugih vidova prinude, otmice, prevare, obmane, zloupotrebe moći ili teške situacije žrtve, ili posredstvom davanja ili uzimanja novca ili koristi da bi se dobila saglasnost lica koje ima kontrolu nad žrtvom;

Svrha: izrabljivanje žrtve, uključujući tu, na prvom mestu, izrabljivanje lica koja se bave prostitucijom ili druge vidove seksualnog izrabljivanja, ropstvo ili prakse slične ropstvu, ropски rad ili trgovinu ljudskim organima.<sup>9</sup>

10. Važan aspekt te definicije jeste shvatanje trgovine ljudima kao procesa koji se sastoji od izvesnog broja međusobno povezanih radnji, a ne od jedne pojedinačne radnje u datom trenutku. Kada se ostvari inicijalna kontrola nad žrtvom, žrtva se obično premešta na neko drugo mesto gde postoji tržište za njene usluge, a to je često mesto u kojem žrtva ne zna jezik i nema druga osnovna znanja koja bi mogla da joj pomognu da potraži pomoć. Premda se sve te radnje mogu odigrati unutar granica jedne zemlje,<sup>10</sup> moguće je, takođe, da prelaze državne granice i da se regrutovanje vrši u jednoj zemlji, a prihvatanje i izrabljivanje žrtve u nekoj drugoj zemlji. Bez obzira na to da li dolazi do prelaska međunarodne granice ili ne, čitav proces temelji se na nameri da se izrabljuju lica o kojem je reč.

11. U članu 3. Protokola o trgovini ljudima, navodi se da, ukoliko se primeni jedno od sredstava navedenih u definiciji, saglasnost žrtve sa nameranim izrabljivanjem nije relevantna.<sup>11</sup> U slučajevima kada je žrtva trgovine dete,<sup>12</sup> pitanje saglasnosti je, samim tim, još manje relevantno, budući da svaki vid regrutovanja, prevoza, prebacivanja, smeštaja ili prihvata dece u svrhu izrabljivanja predstavlja oblik trgovine ljudima, bez obzira na to koja sredstva se pri tom koriste.

12. Neke žrtve ili potencijalne žrtve trgovine ljudima mogu da spadaju u okvire definicije izbeglice iz člana 1A(2) Konvencije iz 1951. godine i, shodno tome, mogu da imaju pravo na međunarodnu zaštitu izbeglica. Takva mogućnost podrazumeva se, posebno, u klauzuli o izuzeću članu 14. Protokola o trgovini ljudima, koji glasi:

---

9 Za potrebe ovih smernica, definicija iz Protokola o trgovini ljudima koristi se budući da predstavlja trenutni međunarodni konsenzus o značenju pojma trgovine ljudima. Da bi se u potpunosti razumeo pravni smisao pojmova korišćenih u okviru definicije sadržane u Protokolu, ipak je neophodno pozvati se i na druge pravne instrumente, na primer, na neke konvencije Međunarodne organizacije rada, uključujući tu Konvenciju br. 29 o prinudnom ili obaveznom radu (Convention No. 29 on Forced or Compulsory Labour) iz 1930. godine, Konvenciju br. 105 o ukidanju prinudnog rada (Convention No. 105 on the Abolition of Forced Labour) iz 1957. godine, Konvenciju br. 143 o radnicima migrantima (dodatne odredbe) (Convention No. 143 on Migrant Workers (Supplementary Provisions)) iz 1975. godine i Konvenciju br. 182 o najgorim vidovima rada dece (Convention No. 182 on the Worst Forms of Child Labour) iz 1999. godine. Na te instrumente se u svome prvom izveštaju poziva specijalni izvestilac o trgovini ljudima, naročito ženama i decom, gospođa Sigma Huda, E/CN.4/2005/71, 22. decembar 2004, stav 22. Njen drugi izveštaj, naslovljen: „Integracija ljudskih prava žena i perspektive roda” (“Integration of the Human Rights of Women and a Gender Perspective”), E/CN.4/2006/62, 20. februar 2006, detaljnije se bavi tim pitanjima u stavovima 31–45. Specijalni izvestilac imenovan je 2004. godine, u skladu sa novim mandatom koji mu je poveren na šezdesetom zasedanju Komisije za ljudska prava (Rezolucija 2004/110).

10 Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima (Convention on Action against Trafficking in Human Beings), koja je otvorena za potpisivanje maja 2005. godine, neposredno se bavi pitanjima trgovine ljudima unutar nacionalnih granica.

11 Član 3(b) Protokola o trgovini ljudima. Videti, takođe, drugi izveštaj specijalnog izvestioca za trgovinu ljudima, naveden u fusnoti 9. ovog teksta, stavovi 37–43. o „irelevantnosti saglasnosti”.

12 Član 3(c) Protokola o trgovini ljudima sledi Konvenciju o pravima deteta iz 1989. godine i definiše dete kao „svako lice mlađe od osamnaest godina starosti”.



1. Ništa u ovom protokolu ne utiče na prava, obaveze i odgovornosti država i pojedinaca prema međunarodnom pravu, uključujući tu i međunarodno humanitarno pravo, odredbe međunarodnog prava ljudskih prava, i naročito, u slučajevima u kojima je primenljiva, Konvenciju o statusu izbeglica iz 1951. godine i prateći Protokol iz 1967. godine, kao i princip zabrane proterivanja izbeglica (*non-refoulement*) sadržan u tim instrumentima.<sup>13</sup>

2. Mere navedene u Protokolu moraju da se tumače i primenjuju na način koji nije diskriminatoran prema licima koja su žrtve trgovine ljudima. Tumačenje i primena tih mera moraju da budu u saglasnosti sa međunarodno priznatim principima zabrane diskriminacije.

13. Žrtva ili potencijalna žrtva trgovine ljudima može da podnese zahtev za dobijanje međunarodne zaštite u više različitih situacija. Žrtva trgovine ljudima mogla je da bude prebačena na mesto podnošenja zahteva sa teritorije neke druge države, mogla je tamo pobege na trgovača ljudima i da traži zaštitu države u kojoj se u tom momentu nalazi. Žrtva je mogla da bude predmet trgovine ljudima u okviru nacionalnih granica, mogla je da pobege od trgovača ljudima i ode u neku stranu zemlju u potrazi za međunarodnom zaštitom. Lice o kojem je reč možda nije bilo žrtva trgovine ljudima, ali može da strahuje od toga i stoga je moglo da pobege u neku stranu zemlju, u potrazi za međunarodnom zaštitom. U svim tim slučajevima, mora se ustanoviti da lice o kojem je reč ima „osnovani strah od progona“ povezan sa jednim ili više osnova iz Konvencije, da bi mogao da mu bude priznat status izbeglice.

## b) Osnovani strah od progona

14. Šta sve može da predstavlja osnovani strah od progona zavisi od konkretnih okolnosti u svakom pojedinačnom slučaju.<sup>14</sup> Može se smatrati da progon uključuje ozbiljna kršenja ljudskih prava, uključujući pretnju po život ili slobodu, kao i druge vidove ozbiljnih povreda ili nepodnošljivo teških situacija, u skladu sa procenom utemeljenom na mišljenjima, osećanjima i psihološkom sklopu tražioca azila.

15. U tom pogledu, razvoj međunarodnog prava u oblasti krivičnog gonjenja dela trgovine ljudima može da donosi odluka pomogne da zakluče da li različita dela vezana za trgovinu ljudima imaju karakter progona ili ne. Shodno tome, zahteve za azil koje su podnele žrtve ili potencijalne žrtve trgovine ljudima treba detaljno razmotriti da bi se utvrdilo da li povrede od kojih se strahuje zbog posledica doživljene trgovine ljudima ili zbog straha od mogućnosti trgovine ljudima predstavljaju progon u konkretnom slučaju. U okviru procesa trgovine ljudima, inherentno su prisutni teški oblici izrabljivanja kao što su otmica, lišavanje slobode, silovanje, seksualno ropstvo, prinudna prostitucija, prisilni rad, trgovina organima, premlaćivanje, izgladnjivanje i uskraćivanje medicinske pomoći. Svi ti postupci predstavljaju teške povrede ljudskih prava koje, generalno, predstavljaju progon.

16. U slučajevima u kojima je iskustvo trgovine ljudima koje je podnosilac zahteva za azil doživeo određeno pojedinačnim činom trgovine ljudima u prošlosti, za koji nije izvesno da li će se ponoviti ili ne, još uvek može biti primereno da se takvom licu prizna status izbeglice ukoliko za to postoje uverljivi razlozi koji su proistekli iz ranijeg progona, i ukoliko su zadovoljeni i drugi, međusobno povezani elementi iz definicije izbeglice. To bi uključivalo situacije u kojima je progon pretrpljen zbog doživljene trgovine ljudima, i pored toga što je to sada stvar prošlosti, bio

13 Plan za zaštitu (The Agenda for Protection), A/AC.96/965/Add.1, 2002, Svrha 2, Cijl 2, apeluje na države da se postaraju o tome da njihovi sistemi azila budu otvoreni za primanje zahteva pojedinačnih žrtava trgovine ljudima. To tumačenje klauzule o isključenju sadržane u članu 14, u smislu da se njime zadaje obaveza državama da razmotre međunarodne potrebe za zaštitom žrtava trgovine ljudima, osnaženo je stavom 377. pratećeg tumačenja Konvencije Saveta Evrope. U njemu se, u vezi sa članom 40. te konvencije, kaže: „Činjenica da je neko žrtva trgovine ljudima ne može da isključuje pravo na traženje i uživanje azila, i države ugovornice moraju da se postaraju da žrtve trgovine ljudima imaju odgovarajući pristup pravičnim i efektivnim procedurama azila. Države ugovornice, takođe, moraju da preduzmu sve neophodne korake da u potpunosti obezbede poštovanje principa zabrane proterivanja (*non-refoulement*)”. Uz to, Preporučeni principi i smernice o ljudskim pravima i trgovini ljudima (“Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking”) Visokog komesarijata za ljudska prava (OHCHR), podneti Savetu za ekonomska i socijalna pitanja kao dodatak izveštaju Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za ljudska prava, E/2002/68/Add.1, 20. maj 2002, dostupni na sajtu: [www.ohchr.org/english/about/publications/docs/trafficking.doc](http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/trafficking.doc) – naglašavaju, u Smernici 2.7, značaj obezbeđivanja postupaka i procedura razmatranje zahteva za azil podnetih od strane žrtava trgovine ljudima (kao i od strane prokrijumčarenih lica koja traže azil), kao i poštovanja principa zabrane proterivanja (*non-refoulement*) u svakom trenutku.

14 UNHCR, *Priručnik o procedurama i kriterijumima za određivanje statusa izbeglice (Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status)*, 1979, reizdanje 1992, stav 51 (u nastavku teksta: *Priručnik UNHCR-a*).

posebno okrutnog karaktera, i kada lice o kojem je reč i dalje ima psihološke traume zbog kojih bi mu povratak u zemlju porekla bio nepodnošljiv. Drugim rečima, to lice i dalje trpi posledice ranijeg progona. Priroda ranije pretrpljenih povreda uticaće, takođe, na mišljenje, osećanja i psihološki sklop tražioca azila, a samim tim i na procenu o tome da li strah od eventualne buduće povrede ili teške situacije predstavlja progon u konkretnom slučaju.

17. Osim progona, žrtve trgovine ljudima mogu da se suočavaju i sa pretnjom od odmazde i/ili ponovne trgovine ljudima ako se budu vratile na teritoriju odakle su pobile ili gde su bile žrtve trgovine ljudima.<sup>15</sup> Saradnja žrtve sa vlastima u zemlji azila ili u zemlji porekla u istrazi može, na primer, da dovede do opasnosti od osvete od strane trgovaca ljudima po povratku u zemlju porekla, naročito ako su počinio trgovine ljudima međunarodne mreže trgovine ljudima. Odmazda od strane trgovaca ljudima mogla bi da predstavlja progon u zavisnosti od toga da li postupci od kojih se strahuje uključuju teška kršenja ljudskih prava ili druge ozbiljne povrede ili nepodnošljivo teške situacije, kao i u zavisnosti od procene njihovog uticaja na lice o kojem je reč. Trgovci ljudima, takođe, mogu da sprovedu odmazdu nad članovima porodice žrtve, zbog čega bi žrtvin strah od progona mogao da bude osnovan čak i ako ona sama nije neposredno bila izložena takvoj odmazdi. Imajući u vidu teška kršenja ljudskih prava koja su obično u to uključena, kao što je već rečeno u stavu 15. u prethodnom delu, ponovno izlaganje trgovini ljudima najčešće predstavlja progon.

18. Osim toga, žrtva može da strahuje i od toga da će po povratku biti izložena ostracizmu, diskriminaciji ili kažnjavanju od strane porodice i/ili lokalne zajednice, a u nekim slučajevima i od strane vlasti. Takvo postupanje je naročito relevantno u slučajevima lica koja su, kao posledica trgovine ljudima, primorana na bavljenje prostitucijom. U pojedinačnim slučajevima, teški oblici ostracizma, diskriminacije ili kažnjavanja mogu da se izjednače sa progonom, naročito ako je situacija otežana traumom doživljenom u toku procesa trgovine ljudima i kao posledica takve trgovine. U slučajevima u kojima žrtva strahuje od takvog postupanja, njen strah od progona se razlikuje, ali ništa manji od straha od progona proisteklog iz trajnog izlaganja nasilju koje je sastavni deo procesa trgovine ljudima. Čak i ukoliko ostracizam ili kažnjavanje od strane porodice ne dostiže nivo proganjanja, takvo odbijanje i izolovanje od mreža socijalne podrške može, u stvari, da poveća rizik od ponovnog izlaganja trgovini ljudima ili odmazde, što bi moglo da bude opravdan razlog za osnovani strah od progona.

### c) Žene i deca žrtve trgovine ljudima

19. Prisilno regrutovanje žena i dece ili regrutovanje žena i dece na prevaru radi prinudnog bavljenja prostitucijom ili seksualnog izrabljivanja je jedan od oblika rodno zasnovanog nasilja, koji može da predstavlja progon.<sup>16</sup> Žene i deca žrtve trgovine ljudima mogu da budu posebno izloženi teškim odmazdama od strane trgovaca ljudima posle bekstva i/ili po povratku, i mogu da budu izloženi stvarnoj pretnji od ponovnog izlaganja trgovini ljudima ili teških oblika ostracizma i/ili diskriminacije od strane porodice ili zajednice.

20. U nekim situacijama, deca bez pratnje ili deca odvojena od roditelja<sup>17</sup> naročito su pod-

15 Videti „Izveštaj sa 26. zasedanja Radne grupe o savremenim oblicima ropstva“ (“Report of the Working Group on Contemporary Forms of Slavery on its twenty-ninth session”), E/CN.4/ Sub.2/2004/36, 20. jul 2004, Odeljak VII, Preporuke usvojene na 29. zasedanju, str. 16, stav 29. Ovim se „pozivaju sve države da se postaraju da zaštiti i pružanje podrške žrtvama budu u središtu svih mera protiv trgovine ljudima, i da se konkretno postaraju za to da: (a) nijedna žrtva trgovine ljudima ne bude primorana da napusti zemlju u kojoj je našla utočište ukoliko postoji razumna verovatnoća da će takvo lice ponovo biti izloženo trgovini ljudima ili trpeti neke druge ozbiljne povrede, bez obzira na to da li takvo lice odluči da saraduje u postupku krivičnog gonjenja ili ne”.

16 Videti UNHCR-ove Smernice o rodno zasnovanom progonu, fusnota 4. u prethodnom delu, stav 18. Komisija za ljudska prava je, takođe, zaključila da takvo nasilje može da predstavlja progon u smislu definicije izbeglice, kada je apelovala na države „da osiguraju da rodna perspektiva bude integralni deo svake politike i svakog programa, uključujući tu nacionalnu politiku imigracije i azila, propise i praksu, u skladu sa okolnostima, kako bi promovisale i zaštitile prava svih žena i devojaka, uključujući tu i razmatranje koraka za uzimanje u obzir progona i rodno zasnovanog nasilja u proceni osnovanosti priznavanja izbegličkog statusa i azila”. Videti Rezoluciju 2005/41, Eliminacija nasilja nad ženama (Resolution 2005/41, Elimination of violence against women), 57. zasedanje, 19. april 2005, stav 22.

17 Kao što je naznačeno u *Meduagencijskim smernicama u vezi sa decom bez pratnje ili decom odvojenom od roditelja* (Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children), 2004, „deca odvojena od roditelja su deca koja su odvojena od oba roditelja ili od prethodnog zakonskog ili običajnog staratelja, ali ne nužno i od drugih rodaka”, dok su deca bez pratnje „deca koja su odvojena od oba roditelja i od drugih rodaka, o kojima se ne stara nijedno odraslo lice koje je po zakonu ili običajnom pravu odgovorno da se stara o detetu”.

ložna riziku od trgovine ljudima.<sup>18</sup> Takva deca mogu da budu predmet trgovine ljudima radi nezakonitog usvajanja. Do toga može da dođe uz znanje i uz saglasnost roditelja deteta ili bez njihovog znanja i saglasnosti. Na meti trgovaca ljudima mogu da budu i deca koja su siročad. U proceni potrebe za međunarodnom zaštitom dece koja su bila žrtve trgovine decom, od suštinske je važnosti da se strogo vodi računa o poštovanju principa najboljeg interesa deteta.<sup>19</sup> Svi slučajevi koji uključuju decu izloženu trgovini ljudima zahtevaju pažljivo razmatranje moguće uključenosti članova porodice ili staratelja u dela kojima je pokrenuta trgovina ljudima.

## d) Počinioci progona

21. U okviru definicije izbeglice, prepoznati su i državni i nedržavni počinioci progona. Premda su počinioci progona uglavnom državne vlasti, to često mogu da budu i pojedinci, ukoliko su postupci koji predstavljaju progon „namerno tolerisani od strane vlasti ili ako vlasti odbiju da pruže ili nisu sposobne da pruže efikasnu zaštitu”.<sup>20</sup> U većini situacija koje uključuju žrtve ili potencijalne žrtve trgovine ljudima, čin progona potiče od pojedinaca, odnosno od trgovaca ljudima ili zločinačkih udruženja, a u nekim situacijama i od članova porodice ili zajednice. U takvim okolnostima, mora da se razmotriti i to da li su vlasti u zemlji porekla sposobne i spremne da žrtvi ili potencijalnoj žrtvi pruže zaštitu po povratku u zemlju.

22. To da li su vlasti u zemlji porekla sposobne da zaštite žrtve ili potencijalne žrtve trgovine ljudima zavisice od toga da li postoje zakonodavni i administrativni mehanizmi za sprečavanje i borbu protiv trgovine ljudima i mehanizmi za pružanje zaštite i pomoći žrtvama, kao i od toga da li se ti mehanizmi efikasno primenjuju u praksi.<sup>21</sup> U Odeljku II Protokola o trgovini ljudima, od država se traži da preduzmu određene mere u cilju zaštite žrtava trgovine ljudima, što može da bude od pomoći u proceni adekvatnosti obezbeđene zaštite i pomoći. Te mere odnose se ne samo na zaštitu privatnosti i identiteta žrtava trgovine ljudima, već i za njihov fizički, psihološki i društveni oporavak.<sup>22</sup> Član 8. Protokola o trgovini ljudima zahteva, takođe, od država ugovornica koje omogućavaju povratak svojih državljana ili stalno naseljenih lica koja su bila žrtve trgovine ljudima da posvete dužnu pažnju bezbednosti tih lica kada ih prihvataju kao povratnike. Mere zaštite navedene u Odeljku II Protokola o trgovini ljudima nisu sveobuhvatne i treba ih posmatrati u svetlu drugih relevantnih obavezujućih i neobavezujućih instrumenata i smernica o zaštiti ljudskih prava.<sup>23</sup>

23. Mnoge države nisu usvojile ili nisu primenile dovoljno stroge mere za krivično gonjenje i sprečavanje trgovine ljudima i za osiguranje potreba žrtava trgovine ljudima. Ukoliko država nije preduzela sve razumne korake koji su u njenoj nadležnosti da spreči trgovinu ljudima i pru-

18 Postoji više međunarodnih instrumenata u kojima su sadržana konkretna uputstva u vezi sa potrebama i pravima dece. Tim instrumentima treba posvetiti dužnu pažnju u odlučivanju o zahtevima dece žrtava trgovine ljudima. Videti, na primer, Konvenciju o pravima deteta (Convention on the Rights of the Child) iz 1989. godine, Fakultativni protokol uz Konvenciju o trgovini decom, dečijoj prostituciji i dečijoj pornografiji (Optional Protocol to that Convention, on the sale of children, child prostitution and child pornography) iz 2000. godine, Hašku konvenciju br. 28 iz 1980. godine o građanskim aspektima međunarodne otmice dece (Hague Convention No. 28 on the Civil Aspects of International Child Abduction), Protokol o trgovini ljudima iz 2000. i Konvenciju br. 182 Međunarodne organizacije rada iz 1999. o zabrani najgorih vidova dečijeg rada (Trafficking Protocol and the 1999 ILO Convention No. 182 on the Prohibition of the Worst Forms of Child Labour). Videti, takođe, uopšteno, Komitet za prava deteta, „Opšti komentar br. 6 (2005): Postupanje sa decom bez pratnje i decom odvojenom od roditelja izvan njihove zemlje porekla” (“General Comment No. 6 (2005) Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin”), CRC/CG/2005/6, 1. septembar 2005.

19 Videti: UNHCR, *Smernice o zvaničnom određivanju najboljih interesa deteta (Guidelines on Formal Determination of the Best Interests of the Child)*, čije je objavljivanje planirano za april 2006. godine; Fond za decu Ujedinjenih nacija (UNICEF), „Smernice za zaštitu dece žrtava trgovine ljudima” (“Guidelines for Protection of the Rights of Child Victims of Trafficking”), maj 2003. godine, koje su u procesu ažuriranja.

20 Videti *Priručnik UNHCR-a*, naveden u fusnoti 14. u prethodnom delu, stav 65; UNHCR, „Tumačenje člana 1 Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine” (“Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees”) (u nastavku teksta: *Tumačenje člana 1*), april 2001, stav 19; UNHCR, Smernice o rodno zasnovanom progону, u fusnoti 4. U prethodnom delu, stav 19.

21 Videti Odeljak II Protokola o trgovini ljudima, u fusnoti 8. u prethodnom delu.

22 *Ibid.*

23 Videti Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za ljudska prava, „Preporučeni principi za ljudska prava i trgovinu ljudima” (“Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking”), navedeno u fusnoti 13. u prethodnom delu, gde se u principu br. 2 kaže: „Prema međunarodnom pravu, države imaju odgovornost da sa dužnom marljivošću rade na sprečavanju trgovine ljudima, da sprovedu istragu i krivično gone trgovce ljudima, i da pružaju pomoć i zaštitu žrtvama trgovine ljudima”. U brojnim obavezujućim i neobavezujućim instrumentima, istaknuta je obaveza država da osiguraju ljudska prava žrtava trgovine ljudima. Videti, na primer, Konvenciju Saveta Evrope navedenu u fusnoti 10. u prethodnom delu, Konvenciju o sprečavanju i borbi protiv trgovine ženama i decom radi prostitucije (Convention on Preventing and Combating Trafficking in Women and Children for Prostitution) Južnoazijske asocijacije za regionalnu saradnju (SAARC) iz 2002, i Akcioni plan za borbu protiv trgovine ljudima (Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings) Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) iz 2003.

ži efikasnu zaštitu i pomoć žrtvama, strah od progona je verovatno osnovan. Postojanje zakona koji zabranjuje trgovinu ljudima nije, samo po sebi, dovoljno da isključi mogućnost progona. Ako takav zakon postoji, ali se ne primenjuje na efikasan način, ili ako postoje administrativni mehanizmi za pružanje zaštite i pomoći žrtvama, ali lice o kome je reč nema pristup takvim mehanizmima, može se smatrati da država nije sposobna da pruži zaštitu žrtvama ili potencijalnim žrtvama trgovine ljudima.

24. U nekim situacijama, vlasti *de facto* tolerišu ili prećutno odobravaju trgovinu ljudima ili čak korumpirani državni zvaničnici aktivno pomažu trgovinu ljudima. U takvim okolnostima, počini-lac progona može da bude i sama država, koja postaje odgovorna, bilo neposredno ili zbog nečinjenja, zato što nije zaštitila lica koja su u njenoj nadležnosti. Da li je to tako, zavisice od uloge koju imaju nadležni zvaničnici i od toga da li deluju u svoje lično ime, izvan okvira državne vlasti, ili na osnovu pozicije vlasti koju imaju unutar struktura vlasti koje podržavaju ili prećutno odobravaju trgovinu ljudima. U tom poslednjem slučaju, može se smatrati da dela progona potiču od same države.

## e) Mesto progona

25. Da bi se na podnosioca zahteva mogle da se primene odredbe člana 1A(2) Konvencije iz 1951. godine, potrebno je da se nalazi izvan svoje zemlje porekla i da, zbog osnovanog straha od progona, ne može ili ne želi da se stavi pod zaštitu te zemlje. Zahtev da lice mora da se nalazi izvan teritorije svoje zemlje ne znači, međutim, da je to lice moralo da napusti svoju zemlju zbog osnovanog straha od progona.<sup>24</sup> Ukoliko se takav strah pojavio nakon što je lice napustilo svoju zemlju porekla, to lice bilo bi izbeglica *sur place*, pod uslovom da su zadovoljeni i ostali elementi iz definicije izbeglice. Shodno tome, iako žrtve trgovine ljudima možda nisu napustile zemlju porekla zbog osnovanog straha od progona, takav strah može da se javi nakon napuštanja zemlje porekla. U takvim slučajevima, o zahtevu za priznavanje izbegličkog statusa treba odlučivati na tom osnovu.

26. Bilo da se strah od progona javio pre napuštanja zemlje porekla ili nakon toga, mesto na kojem dolazi do progona predstavlja ključni element za opravdano odlučivanje o zahtevima za azil koje su podnele žrtve trgovine ljudima. Konvencija iz 1951. godine nalaže da izbeglica mora da dokaže osnovanost straha od progona u vezi sa zemljom čiji je državljanin ili u kojoj ima prebivalište. Ukoliko je neko lice bilo žrtva trgovine ljudima u sopstvenoj zemlji, ili ukoliko se plaši da bi moglo da bude izloženo trgovini ljudima, pa pobegne u neku drugu zemlju i traži međunarodnu zaštitu, veza između straha od progona, razloga za bekstvo i odsustva želje za povratkom je očigledna, i potreba za međunarodnom zaštitom utvrđuje se uvek u odnosu na opasnost kojoj bi tom licu pretila ukoliko bude primorano da se vrati u zemlju čiji je državljanin ili u kojoj ima prebivalište. Ukoliko ne može da se utvrdi postojanje takvog osnovanog straha u vezi sa zemljom porekla, država u kojoj je podnet zahtev za azil može, opravdano, da odbije zahtev i da ne prizna status izbeglice.

27. Okolnosti u zemlji porekla ili prebivališta podnosioca zahteva predstavljaju glavni orijentir na osnovu kojeg se utvrđuje osnovanost straha od progona. Međutim, čak i ukoliko se izrabljivanje koje je preživela žrtva trgovine ljudima dešava, u najvećoj meri, izvan zemlje porekla, to ne isključuje mogućnost postojanja osnovanog straha od progona u zemlji porekla. Trgovina ljudima koja prelazi okvire državnih granica podrazumeva složene situacija koje iziskuju analizu širokog obima, u kojoj se uzimaju u obzir različite povrede koje su nastale u različitim etapama u lancu trgovine ljudima. Treba uzeti u obzir kontinuiranu prirodu i međusobnu povezanost niza postupaka koji predstavljaju činove progona i koji postoje u kontekstu međunarodne trgovine ljudima. Osim toga, trgovina ljudima uključuje veliki broj učesnika, počev od onih koji su odgovorni za regrutovanje u zemlji porekla, preko onih koji organizuju i pomažu transport, prebacivanje i/ili prodaju žrtava, pa sve do krajnjeg „kupca“. Svaki od tih učesnika ima svoj interes u mreži trgovine ljudima i mogao bi da predstavlja realnu opasnost za žrtvu. U zavisnosti od sofisticiranosti mreže trgovine ljudima, podnosioci zahteva mogli su da budu žrtve zlostavljanja i da još uvek imaju strah od povrede na više lokacija, uključujući tu i zemlje tranzita, zemlju u

24 Videti Priručnik UNHCR-a, naveden u fusnoti 14. U prethodnom delu, stav 94.

kojoj se podnosi zahtev za dobijanje azila i zemlju porekla. U takvim okolnostima, postojanje osnovanog straha od progona treba da se procenjuje u odnosu na zemlju porekla podnosioca zahteva.

28. Žrtva trgovine ljudima kojoj je priznat izbeglički status može i dalje da oseća strah od odmazde, kažnjavanja ili ponovnog izlaganja trgovini ljudima u zemlji azila. Ukoliko je lice koje ima status izbeglice izloženo riziku u zemlji utočišta, ili ukoliko ima posebne potrebe koje ne mogu da se zadovolje u zemlji azila, treba razmotriti mogućnost preseljenja tog lica u neku treću zemlju.<sup>25</sup>

7

#### f) Uzročno-posledična veza („po osnovu” ili „iz razloga“)

29. Da bi neko lice ispunjavalo uslove za priznavanje statusa izbeglice, njegov osnovani strah od progona mora da bude povezan sa jednim ili više osnova navedenih u Konvenciji, odnosno, taj strah mora da bude „po osnovu” (ili „iz razloga“) rasne pripadnosti, veroispovesti, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih uverenja. Dovoljno je da osnov iz Konvencije bude relevantan faktor progona; nije neophodno da to bude i jedini ili čak dominantni uzrok. U mnogim državama, uzročno-posledična veza („po osnovu ili „iz razloga“) mora da bude izričito ustanovljena, dok se u drugim državama uzročna povezanost ne tretira kao posebno pitanje za analizu, već je uključeno u okviru holističke analize definicije izbeglice.<sup>26</sup> Kada je reč o zahtevima za azil koji se odnose na trgovinu ljudima, donosilac odluke će verovatno imati problem da uspostavi vezu između osnovanog straha od progona i jednog od osnova iz Konvencije. Ako počinitelj progona pripisuje podnosiocu zahteva jedan od osnova iz Konvencije, to je dovoljno da se zadovolji kriterijum postojanja uzročno-posledične veze.<sup>27</sup>

30. U slučajevima u kojima postoji rizik od progona od strane nedržavnih počinitelja po jednom od osnova iz Konvencije, uzročno-posledična veza postoji bez obzira na to da li je državna zaštita uskraćena po jednom od osnova iz Konvencije ili ne. S druge strane, ako rizik od progona od strane nedržavnih počinitelja nije vezan za jedan od osnova iz Konvencije, ali država nije sposobna ili nije spremna da pruži zaštitu iz razloga vezanog za jedan od osnova iz Konvencije, uzročno-posledična veza, takođe, postoji.

31. Trgovina ljudima je komercijalna delatnost, čiji je osnovni motiv zarada, a ne progon po jednom od osnova iz Konvencije. Drugim rečima, žrtve trgovine će verovatno biti mete trgovaca ljudima zbog toga što oni u njima vide izvor zarade ili potencijalni izvor zarade. Taj osnovni, ekonomski motiv, međutim, ne isključuje mogućnost da se žrtve biraju iz određenog razloga koji može da bude povezan sa jednim od osnova iz Konvencije. Okolnosti koje pogoduju razvoju trgovine ljudima često se poklapaju sa situacijama u kojima potencijalne žrtve mogu da budu izložene riziku od trgovine ljudima upravo zbog karakteristika koje su navedene u definiciji izbeglice iz Konvencije iz 1951. godine. Na primer, u zemljama koje su pogođene velikim društvenim previranjima i/ili ekonomskom tranzicijom, ili u kojima su se vodili oružani sukobi koji su uzrokovali bezakonje i narušavanje poretka – civilno stanovništvo će verovatno biti izloženo siromaštvu i oskudici i biće primorano da napušta svoje domove. Tu se javlja mogućnost za organizovani kriminal da iskoristi nesposobnost ili nespремnost organa reda i zakona da očuvaju zakonski poredak, posebno u slučaju da ti organi nisu sposobni da pruže adekvatnu zaštitu rizičnim grupama stanovništva.

32. Pripadnici određene rase ili etničke grupe u datoj zemlji mogu da budu posebno izloženi riziku od trgovine ljudima i/ili manje efikasno zaštićeni od strane vlasti države porekla. Žrtve mogu da budu na meti trgovaca ljudima zbog svoje etničke ili nacionalne pripadnosti ili verskih i političkih uverenja, u kontekstu u kojem su lica određenih profila već izložena većem riziku od izrabljivanja i različitih vidova zlostavljanja. Pojedinci takođe mogu da budu na meti trgovaca ljudima zbog pripadnosti određenoj društvenoj grupi. Na primer, među opštom populacijom dece ili žena, određene podgrupe dece ili žena mogu da budu posebno izložene riziku od trgovine

25 UNHCR, *Priručnik o preseljenju (Resettlement Handbook)*, izdanje od novembra 2004, poglavlje 4.1.

26 Videti UNHCR, Smernice o rodno zasnovanom progona, navedene u fusnoti 4. u prethodnom delu, stav 20.

27 Videti UNHCR, „Tumačenje člana 1.”, navedeno u fusnoti 20. u prethodnom delu, stav 25.

Ljudima i mogu da predstavljaju posebnu društvenu grupu u smislu definicije izbeglice. Prema tome, čak i ako lice nije izloženo trgovini ljudima isključivo po jednom od osnova iz Konvencije, jedan ili više tih osnova mogli su da budu relevantni za izbor žrtve od strane trgovaca ljudima.

## g) Osnovi iz Konvencije

33. Uzročno-posledična veza može da se uspostavi sa bilo kojim od osnova iz Konvencije ili istovremeno sa više osnova. Premda je za opravdan zahtev za priznavanje izbegličkog statusa dovoljno da se utvrdi postojanje uzročno-posledične veze samo sa jednim od navedenih osnova, detaljnija analiza slučajeva trgovine ljudima često može da pokaže da postoji veza sa više međusobno povezanih, kumulativnih osnova.

### Rasna pripadnost

34. U smislu definicije izbeglice, rasna pripadnost uključuje „sve etničke grupe koje se u svakodnevnom govoru nazivaju rasama”.<sup>28</sup> U situacijama oružanih sukoba u kojima se sprovodi smišljena politika izrabljivanja ili viktimizacije određenih rasnih ili etničkih grupa, progon može da se manifestuje u vidu trgovine pripadnicima tih grupa. Takav izbor žrtava može da ima i ekonomske motive i može za osnovi cilj da ima sticanje finansijske dobiti. U odsustvu oružanog sukoba, pripadnici određene rasne grupe mogu i dalje da posebno budu na meti trgovaca ljudima u različite svrhe ukoliko država nije sposobna ili nije spremna da ih zaštiti. Ukoliko je cilj trgovine ljudima trgovina seksualnim uslugama, žene i devojke mogu da budu posebno izložene zbog zahteva tržišta za pripadnicima određene rase (ili određene nacije). Prema zapažanju specijalnog izvestioca za trgovinu ljudima, takva potražnja „je često dodatno zasnovana na disparitetu društvene moći u vezi sa rasom, nacionalnom pripadnošću, kastom i bojom kože”.<sup>29</sup>

### Veroispovest

35. Kao što je već navedeno, određena lica mogu da budu na meti trgovaca ljudima i zbog pripadnosti određenoj verskoj zajednici, odnosno zbog toga što njihova vera ili uverenja ukazuju na to da su pripadnici ugrožene grupe u određenim okolnostima, na primer, ako je poznato da vlasti ne pružaju adekvatnu zaštitu određenim verskim grupama. I u tom slučaju, presudni motiv može da bude sticanje zarade, ali to ne umanjuje značaj veroispovesti kao faktora na osnovu kojeg su profilisane i birane žrtve. Osim toga, trgovina ljudima može da predstavlja i odabrani način progona pripadnika određene vere.<sup>30</sup>

### Nacionalna pripadnost

36. Nacionalna pripadnost ima šire značenje od državljanstva i može se odnositi i na pripadnost nekoj etničkoj ili jezičkoj grupi i da se preklapa sa pojmom „rasne pripadnosti”.<sup>31</sup> Trgovina ljudima može da predstavlja odabrani način progona pripadnika određene nacije u kontekstu međuetničkih sukoba unutar države, u kojem neke grupe imaju manje garancije u pogledu zaštite od drugih. I u tom slučaju, čak i ako je primarni motiv trgovaca ljudima finansijska dobit, nečija nacionalna pripadnost može da znači da je to lice izloženo većem riziku od trgovine ljudima.

---

<sup>28</sup> Priručnik UNHCR-a, stav 68.

<sup>29</sup> Videti Izveštaj specijalnog izvestioca, „Integracija ljudskih prava žena i perspektive roda” (Report of the Special Rapporteur, “Integration of the Human Rights of Women and a Gender Perspective”), naveden u fusnoti 9. u prethodnom delu, stavovi 48. i 66.

<sup>30</sup> Videti, generalno uzev, UNHCR, „Smernice o međunarodnoj zaštiti: zahtevi za priznavanje izbegličkog statusa utemeljeni na veroispovesti u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine” (“Guidelines on International Protection: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/ or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees”), HCR/GIP/04/06, 28. april 2004.

<sup>31</sup> Priručnik UNHCR-a, stav 74.



37. Žrtve i potencijalne žrtve trgovine ljudima mogu da ispunjavaju uslove za priznavanje izbegličkog statusa ukoliko mogu da dokažu da imaju strah od progona po osnovu pripadnosti određenoj društvenoj grupi. U utvrđivanju postojanja tog osnova, nije neophodno da se pripadnici određene grupe međusobno poznaju ili druže.<sup>33</sup> Međutim, neophodno je da imaju određenu zajedničku karakteristiku, osim izloženosti riziku od trgovine ljudima, ili da ih društvo percipira kao posebnu grupu. Ta zajednička karakteristika često je nešto što je urođeno, nepromenljivo ili nešto što je na neki drugi način od fundamentalnog značaja za nečiji identitet i svest ili za ostvarivanje ljudskih prava.<sup>34</sup> Postupci progona određene grupe mogu da budu relevantni jer povećavaju vidljivost te grupe, iako se ne odnose na neku od karakteristika na osnovu kojih je ta grupa definisana.<sup>35</sup> Kao i u slučaju drugih osnova iz Konvencije, veličina navodne društvene grupe nije relevantan kriterijum za odlučivanje o tome da li neka društvena grupa postoji u smislu člana 1A(2).<sup>36</sup> Premda podnosilac zahteva još uvek mora da dokaže osnovanost straha od progona po osnovu pripadnosti određenoj društvenoj grupi, ne mora da dokaže da su svi pripadnici te grupe izloženi riziku od progona da bi moglo da se utvrdi postojanje te grupe.<sup>37</sup>

38. Žene predstavljaju primer društvene podgrupe čije su pripadnice definisane urođenim i nepromenljivim karakteristikama i prema kojima se često postupa drugačije nego prema muškarcima. Može se smatrati da one, kao takve, čine jednu posebnu društvenu grupu.<sup>38</sup> Faktori na osnovu kojih žene mogu da budu targetirane od strane trgovaca ljudima generalno su povezani sa njihovom ugroženošću u određenim socijalnim situacijama; shodno tome, i određene društvene podgrupe žena mogu da predstavljaju posebne društvene grupe. Muškarci ili deca, ili određene društvene podgrupe tih grupa, takođe, mogu da se smatraju posebnim društvenim grupama. Primeri društvenih podgrupa žena ili dece mogli bi da budu, u zavisnosti od konteksta, neudate žene, udovice, razvedene žene, nepismene žene, deca odvojena od roditelja ili deca bez pratnje, siročad ili deca ulice. Činjenica pripadnosti takvoj posebnoj grupi mogla bi da bude jedan od faktora koji doprinose strahu nekog lica od toga da će biti izloženo progona, na primer, seksualnom izrabljivanju kao posledica trgovine ljudima, bilo da je to lice stvarno bilo izloženo takvoj trgovini ljudima ili da samo strahuje od toga.

39. Može se smatrati da nekadašnje žrtve trgovine ljudima, takođe, čine posebnu društvenu grupu na temelju nepromenljive, zajedničke i istorijske karakteristike da su preživele trgovinu ljudima. Neko društvo, može, u zavisnosti od konteksta, smatrati da osobe koje su bile izložene trgovini ljudima čine prepoznatljivu grupu u okviru toga društva. Pa ipak, određene društvene grupe ne mogu da se definišu isključivo na osnovu progona koje trpe pripadnici grupe ili na osnovu zajedničkog straha od progona.<sup>39</sup> Shodno tome, treba imati na umu da je, u takvim slučajevima, jedan od elementa koji definišu tu grupu iskustvo trgovine ljudima doživljeno u prošlosti, pre nego trenutni strah od progona u budućnosti u vidu ostracizma, kažnjavanja, odmazde ili ponovne opasnosti od trgovine ljudima. Prema tome, u takvim situacijama, ta grupa ne bi bila definisana isključivo na osnovu straha od progona u budućnosti.

### Politička uverenja

40. Pojedinci mogu da budu na meti trgovaca ljudima zbog svojih političkih uverenja ili zato što se smatra da imaju određena politička uverenja. Isto se odnosi i na druge osnove iz Konvencije, odnosno, u zavisnosti od okolnosti, pojedinci mogu da budu na meti napada zbog svojih stvarnih ili percipiranih političkih uverenja, koja ih čine ugroženim i zbog kojih je manje verovatno da će dobiti efikasnu zaštitu od države.

32 Videti, generalno uzev, UNHCR, „Smernice o međunarodnoj zaštiti: pripadnost određenoj društvenoj grupi u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i pratećeg Protokola iz 1967. godine” (“Guidelines on International Protection: Membership of a Particular Social Group within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees”), HCR/GIP/02/02, 7. maj 2002.

33 *Ibid.*, stav 15.

34 *Ibid.*, stav 11.

35 *Ibid.*, stav 14.

36 *Ibid.*, stav 18.

37 *Ibid.*, stav 17.

38 *Ibid.*, stav 12. Videti, takođe, UNHCR, Smernice o rodno zasnovanom progona, navedene u fusnoti 4. u prethodnom delu, stav 30.

39 Videti UNHCR, Smernice o pripadnosti određenoj društvenoj grupi, navedene u fusnoti 32. u prethodnom delu, stav 14.

### III. LICA BEZ DRŽAVLJANSTVA I TRGOVINA LJUDIMA

41. Konvencijom o statusu lica bez državljanstva iz 1954. godine i Konvencijom o smanjenju broja lica bez državljanstva iz 1961. godine uspostavljen je pravni okvir kojim su definisana prava lica bez državljanstva, obaveze država ugovornica da se uzdržavaju od postupaka koji bi mogli da dovedu do gubitka državljanstva, kao i koraci koje treba preduzeti da bi se rešili slučajevi lica bez državljanstva. Konvencija iz 1954. godine primenjuje se na svakoga ko se „ne smatra državljaninom bilo koje države prema zakonima te države”,<sup>40</sup> odnosno, primenjuje se na lica koja su lišena državljanstva u skladu sa zakonom neke države. Konvencija iz 1961. godine, generalno, zahteva od država da se uzdrže od postupaka koji bi mogli da dovedu od gubitka državljanstva i izričito zabranjuje uskraćivanje nacionalnosti ako bi to moglo za rezultat da ima gubitak državljanstva.<sup>41</sup> To podrazumeva zabranu postupaka koji bi mogli da dovedu do gubitka državljanstva, kao i obavezu izbegavanja situacija u kojima do gubitka državljanstva može da dođe nečinjenjem ili nehatom. Jedini izuzetak od te zabrane su situacije u kojima je lice steklo državljanstvo prevarom.<sup>42</sup>

42. Kada se vrši procena i traži rešenje za situaciju nekog lica koje je bilo žrtva trgovine ljudima, važno je da se sagledaju potencijalne implikacije u pogledu gubitka državljanstva. Sama činjenica da je neko lice bilo žrtva trgovine ljudima *per se* ne znači da je to lice lišeno državljanstva. Žrtve trgovine ljudima i dalje imaju državljanstvo koje su imale kada su pale u ruke trgovcima ljudima. Ako su im, međutim, trgovci ljudima oduzeli lične isprave, što se obično dešava da bi se uspostavila i vršila kontrola nad žrtvama, ta lica možda neće biti u mogućnosti da dokažu svoje državljanstvo. Neposredovanje dokumenata i privremena nemogućnost utvrđivanja identiteta nisu nužno karakteristike samo žrtava trgovine ljudima. Takvu situaciju treba prevazići, i to je, u mnogim slučajevima, lako izvodljivo uz saradnju vlasti države porekla.<sup>43</sup>

43. Svako ima pravo na to da se vrati u sopstvenu zemlju.<sup>44</sup> Države treba da pružaju diplomatsku zaštitu svojim državljanima u inostranstvu. To podrazumeva omogućavanje povratka u zemlju, između ostalog i u slučaju žrtava trgovine ljudima koje su se našle u inostranstvu. Međutim, ukoliko država uskrati takvu pomoć i ne pošalje dokumenta koja bi takvom licu omogućila povratak u zemlju, jedna praktična posledica toga mogla bi da bude to da to lice faktički ostane bez državljanstva.<sup>45</sup> Čak i ako ta lica nisu do tada smatrana za lica bez državljanstva od strane njihove države, može se desiti da praktično budu tako tretirana ukoliko pokušaju da se stave pod zaštitu te države.<sup>46</sup> U skladu sa mandatom UNHCR-a koji se odnosi na lica bez državljanstva, to može da podrazumeva da je potrebno da UNHCR preduzme određene mere da bi pružio pomoć licima koja su u takvoj situaciji.<sup>47</sup>

44. U određenim situacijama, lica bez državljanstva mogu da budu odvedena iz zemlje prebivališta kao posledica trgovine ljudima. Zbog toga što nemaju dokumente i što nemaju dr-

40 Videti član 1(1) Konvencije iz 1954.

41 Videti član 8(1) Konvencije iz 1961.

42 Pored Konvencija o licima bez državljanstva i smanjenju broja lica bez državljanstva iz 1954. i 1961. godine, i drugi međunarodni i regionalni instrumenti sadrže slične principe. Videti, na primer, Konvenciju o eliminisanju svih vidova rasne diskriminacije (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) iz 1965. godine, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (International Covenant on Civil and Political Rights) iz 1966. godine, Konvenciju o eliminisanju svih vidova diskriminacije žena (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) iz 1979. godine, Evropsku konvenciju o državljanstvu (European Convention on Nationality) iz 1997. godine, Američku konvenciju o ljudskim pravima (American Convention on Human Rights) iz 1969. godine i Afričku povelju o pravima i dobrobiti deteta (African Charter on the Rights and Welfare of the Child) iz 1990. godine.

43 U takvim okolnostima, neophodno je poštovati principe zaštite poverljivosti informacija. Ti principi nalažu, između ostalog, da u bilo kakvom kontaktu sa državom porekla ne treba stavljati do znanja da je lice o kojem je reč podnelo zahtev za azil, niti da je bilo žrtva trgovine ljudima.

44 Opšta deklaracija o ljudskim pravima (Universal Declaration of Human Rights) iz 1948. godine, član 13(2). Videti, takođe, član 12(4) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (International Covenant on Civil and Political Rights), gde se kaže: „Niko ne sme da bude proizvoljno lišen prava da uđe u sopstvenu zemlju”.

45 Videti Zaključak br. 90 Izvršnog komiteta UNHCR-a (LII) (Executive Committee Conclusion No. 90 (LII)), 2001, stav (s), u kojem Komitet izražava bojazan da mnoge žrtve trgovine ljudima praktično ostaju bez državljanstva zbog nemogućnosti da se utvrdi njihov identitet i državljanstvo.

46 Do toga dolazi i pored relevantnih obaveza države sadržanih u Konvenciji o smanjenju broja lica bez državljanstva iz 1961. i u članu 8. Protokola o trgovini ljudima.

47 Kada je Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva iz 1961. stupila na snagu, Generalna skupština Ujedinjenih nacija ovlastila je UNHCR da, u svojstvu organa Ujedinjenih nacija, deluje u ime lica bez državljanstva. Od 1975. godine pa do danas, rezolucijama Generalne skupštine detaljnije su precizirane odgovornosti UNHCR-a u vezi sa sprečavanjem gubitka državljanstva i zaštitom lica bez državljanstva.



žavljanstvo, takva lica možda ne mogu više da se vrate u svoju zemlju prebivališta. Premda to, samo po sebi, ne znači da su ta lica izbeglice, ona mogu da ispunjavaju uslove za priznavanje izbegličkog statusa ukoliko je odbijanje zemlje prebivališta da im dozvoli povratak povezano sa jednim od osnova iz Konvencije i ukoliko nemogućnost povratka u zemlju prebivališta dovodi do ozbiljne povrede ili do ozbiljnih kršenja ljudskih prava koja mogu da se izjednače sa progonom.

#### IV. PROCEDURALNA PITANJA

45. Imajući u vidu veliki broj različitih situacija u kojima slučajevi trgovine ljudima izlaze na videlo i u kojima se identifikuju žrtve trgovine ljudima, važno je da se na nacionalnom nivou uspostave mehanizmi za fizički, psihološki i društveni oporavak žrtava trgovine ljudima. To uključuje obezbeđivanje smeštaja, pravne pomoći i informacija, medicinsku, psihološku i materijalnu pomoć, kao i mogućnosti za zapošljavanje, obrazovanje i obuku, pri čemu će se uzeti u obzir starosna dob, rod i posebne potrebe žrtava trgovine ljudima.<sup>48</sup> Takođe, neophodno je da se osigura da žrtve trgovine ljudima imaju pristup pravičnim i delotvornim postupcima azila, u zavisnosti od potrebe,<sup>49</sup> kao i da imaju pristup adekvatnoj pravnoj pomoći, da bi im se omogućilo da na efekatan način podnesu zahtev za azil. Imajući u vidu složenu prirodu zahteva za azil koje podnose žrtve ili potencijalne žrtve trgovine ljudima, takvi zahtevi, po pravilo, treba da se razmatraju u meritumu u okviru redovnih postupaka.

46. Prilikom prihvata podnosilaca zahteva koji tvrde da su bili žrtve trgovine ljudima i prilikom obavljanja intervjua sa takvim licima, od najveće važnosti je da se stvori atmosfera podrške, kako bi ta lica bila uverena u to da će informacije o njihovom podnošenju zahteva biti poverljive. U vezi sa tim, od naročite važnosti može da bude to da lice koje vodi postupak bude istog pola kao i podnosilac zahteva. Lica koje vode takve intervjue treba da imaju u vidu i to da žrtve koje su pobile od trgovaca ljudima mogu da imaju strah od toga da otkriju stvarne razmere progona koji su pretrpele. Neke žrtve mogu da budu istraumatizovane i može im biti potrebna stručna medicinska i/ili psihosocijalna pomoć, kao i stručno savetovanje.

47. Pomoć žrtvama trgovine ljudima treba pružati tako da se vodi računa o njihovoj starosnoj dobi i rodnoj pripadnosti. U velikom broju slučajeva, trgovina ljudima, naročito trgovina ljudima u cilju izrabljivanja drugih lica i primoravanja na prostituciju i drugih vidova seksualnog izrabljivanja, ostavlja nesrazmerno teške posledice na žene i decu. Takva lica mogu da se, s pravom, smatraju žrtvama rodno zasnovanog progona. Verovatno je da su u velikom, ako ne i u najvećem broju slučajeva, ta lica trpela ozbiljna kršenja osnovnih ljudskih prava, uključujući nehumano ili ponižavajuće postupanje, a u nekim slučajevima i mučenje.

48. Žene mogu, posebno, da osećaju sramotu zbog onoga što su preživele ili mogu da pate zbog traume prouzrokovane seksualnim zlostavljanjem i nasiljem, kao i zbog okolnosti pod kojima su pobile od trgovaca ljudima. U takvim situacijama, strah od trgovaca ljudima biće veoma stvaran. Pored toga, žrtve mogu da imaju strah i od odbacivanja i/ili odmazde od strane porodice i/ili zajednice, što treba uzeti u obzir u razmatranju njihovih zahteva. U tom kontekstu, da bi se osiguralo da zahtevi žena koje su bile žrtve trgovine ljudima budu valjano razmotreni u postupku utvrđivanja izbegličkog statusa, treba imati u vidu izvestan broj mera. Te mere opisane su u Odeljku III UNHCR-ovih Smernica o međunarodnoj zaštiti od rodno zasnovanog progona i primenljive su i u kontekstu zahteva za azil koji se odnose na trgovinu ljudima.<sup>50</sup>

49. Deci je, takođe, neophodna posebna pažnja i staranje, kao i pomoći u podnošenju zah-

48 Videti član 6. u Odeljku II Protokola o trgovini ljudima.

49 Videti Plan za zaštitu (Agenda for Protection), Svrha 2, Cilj 2, kao i Kancelarije Visokog komesarijata za ljudska prava (OHCHR), „Preporučeni principi i smernice o ljudskim pravima i trgovini ljudima“ (“Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking”), fusnota 13. u prethodnom delu, Smernica 2.7, Konvencija Saveta Evrope, Obrazloženje (Council of Europe Convention, Explanatory Report), stav 377.

50 Videti UNHCR-ove Smernice o rodno zasnovanom progonu, fusnota 4. u prethodnom delu. Detaljnije informacije mogu se pronaći u: Svetska zdravstvena organizacija, Londonska škola higijene i tropske medicine i Daphne program Evropske komisije, Etičke i zdravstvene preporuke Svetske zdravstvene organizacije za obavljanje intervjua sa ženama koje su bile žrtve trgovine ljudima (WHO Ethical and Safety Recommendations for Interviewing Trafficked Women), 2003, dostupno na <http://www.who.int/gender/documents/en/final%20recommendations%2023%20oct.pdf>.

teva za azila. U tom kontekstu, treba uspostaviti procedure za brzu identifikaciju dece žrtava trgovine ljudima, kao što su specijalizovani programi i politike zaštite i podrške deci žrtvama trgovine ljudima, uključujući imenovanje staratelja, obezbeđivanje savetovanja koje je posebno prilagođeno uzrastu deteta, kao i napore na traženju članova porodice deteta, pri čemu će se voditi računa o poverljivosti informacija i o stvaranju sigurnog okruženja za dete. Detaljnije informacije o primerenom postupanju sa zahtevima koje podnose deca žrtve trgovine ljudima mogu se pronaći u UNICEF-ovim „Smernicama o zaštiti prava dece žrtava trgovine ljudima”,<sup>51</sup> u „Preporučenim principima i smernicama o ljudskim pravima i trgovini ljudima” Kancelarije Visokog komesarijata za ljudska prava<sup>52</sup> i u Opštem komentaru br. 6 Komiteta za prava deteta.<sup>53</sup>

50. Još jedno specifično pitanje koji treba imati u vidu je to da procena osnovanosti zahteva za azil ne treba da se dovodi ni u kakvu u vezu, bilo otvoreno ili implicitno, sa spremnošću žrtve trgovine ljudima da pruži informacije koje mogu da se upotrebe protiv trgovaca ljudima u sudskom postupku. Pružanje informacija na osnovu kojih mogu da se identifikuju i krivično gone trgovci ljudima može da dovede do specifičnih problema vezanih za zaštitu, koji treba da se reše u okviru specijalnih programa zaštite svedoka. Činjenica da se neko lice saglasilo da će pružiti takve informacije ne čini tu osobu nužno izbeglicom, osim ako posledice za koje strahuje da će uslediti po povratku u zemlju porekla ne mogu da se izjednače sa progonom i da se dovedu u vezu sa jednim ili više osnova iz Konvencije. Nasuprot tome, na osnovu toga što žrtva trgovine ljudima odbija da pruži informacije, ne treba donositi negativne zaključke u vezi sa njenim zahtevom za azil.

---

51 Videti fusnotu 19. u prethodnom delu.

52 Videti fusnotu 13. u prethodnom delu. Smernica br. 8. bavi se posebnim merama zaštite i podrške za decu žrtve trgovine ljudima.

53 Videti fusnotu 18. u prethodnom delu, posebno stavove 64-78.

**UNHCR**United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

## SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 8:

**Zahtevi za azil koje podnose deca u kontekstu člana 1(A)2 i 1(F) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola o statusu izbeglica iz 1967. godine**

UNHCR donosi ove smernice u skladu sa svojim mandatom, koji je sadržan u *Statutu Kancelarije Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice*, u vezi sa članom 35. *Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine*. Ove smernice predstavljaju dopunu UNHCR-ovog *Priručnika o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglice na osnovu Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i pratećeg Protokola iz 1967. godine* (Reizdanje, Ženeva, januar 1992. godine).

Svrha ovih smernica je da daju odgovarajuće pravne instrukcije vladama, pravnim stručnjacima, donosiocima odluka i sudstvu, kao i zaposlenima u UNHCR-u koji sprovode postupak utvrđivanja izbegličkog statusa na terenu.

## I. UVOD

1. Ove smernice predstavljaju supstancijalna i proceduralna uputstva o vođenju postupka utvrđivanja izbegličkog statusa na način koji je posebno prilagođen deci. U smernicama su naglašena posebna prava i potrebe zaštite dece u postupku azila. Iako se definicija izbeglice sadržana u članu 1 (A)2 Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i u pratećem Protokolu iz 1967. godine (u nastavku teksta: „Konvencija iz 1951. godine“ i „Protokol iz 1967. godine“) odnosi na sve, bez obzira na starosnu dob, tradicionalno se tumači u svetlu iskustava odraslih. To znači da se mnogi zahtevi za priznavanje izbegličkog statusa koje su podnela deca razmatraju na neadekvatan način ili da se potpuno prevlađuju.<sup>1</sup>

2. Specifične okolnosti s kojima se suočavaju deca tražioci azila kao lica koja su podnela pojedinačni zahtev za priznavanje izbegličkog statusa, generalno, se ne shvataju na pravi način. Deca se posmatraju pre kao članovi porodice, nego kao pojedinci s vlastitim pravima i interesima. To se, u određenoj meri, može objasniti podređenom ulogom, položajem i statusom koji deca još uvek imaju u mnogim društvima širom sveta. Veća je verovatnoća da će zahtevi dece razmatrati pojedinačno ako se radi o deci bez pratnje, nego ako se radi o deci koja su zajedno sa porodicom. Čak ni u tim slučajevima, ne uzima se uvek u obzir njihovo jedinstveno iskustvo proгона, zbog faktora kao što su starosna dob i stepen zrelosti i razvoja, kao i zbog njihove zavisnosti o odraslima. Deca možda nisu u stanju da formulišu svoje zahteve za priznavanje izbegličkog statusa na isti način kao što to mogu odrasli i zbog toga može da im bude potrebna posebna pomoć u tom postupku.

3. Globalna svest o nasilju, zlostavljanju i diskriminaciji koju doživljavaju deca<sup>2</sup> je u porastu, što se odražava i u razvoju međunarodnih i regionalnih standarda ljudskih prava. Premda ta dostignuća još uvek nisu u potpunosti inkorporirana u postupak utvrđivanja izbegličkog statusa, mnogi nacionalni organi nadležni za pitanja azila sve više prihvataju činjenicu da deca mogu da podnose i pojedinačne zahteve za priznavanje izbegličkog statusa. U dokumentu *Zaključci o deci koja su izložena riziku* (2007), Izvršni komitet UNHCR-a ističe potrebu da se deca priznaju kao „aktivni subjekti prava“ u skladu sa međunarodnim pravom. Izvršni komitet je potvrdio, takođe, da deca mogu da dožive posebne oblike i manifestacije proгона.<sup>3</sup>

4. Usvajanje tumačenja Konvencije iz 1951. godine u kojem se uzimaju u obzir posebne potrebe dece, naravno, ne znači da dete tražilac azila ima automatski pravo na priznavanje izbegličkog statusa. Dete koje traži azil mora da dokaže da ima opravdani strah od proгона po osnovu rasne pripadnosti, veroispovesti, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih uverenja. Isto kao i rodna pripadnost, i starosna dob je relevantna za definiciju izbeglice.<sup>4</sup> Kao što to navodi Odbor Ujedinjenih nacija za prava deteta, definicija izbeglice:

mora da se tumači na način koji je posebno prilagođen starosnoj dobi i rodnoj pripadnosti, uzimajući u obzir određene motive, oblike i manifestacije proгона koje doživljavaju deca. Progon od strane rodbine, regrutovanje maloletnika, trgovina decom radi prostitucije i seksualnog izrabljivanja i podvrgavanje sakaćenju ženskih genitalija, samo su neki od posebnih oblika i manifestacija proгона koji mogu da opravdaju priznavanje izbegličkog statusa, ukoliko su takva dela povezana

1 UNHCR, *Smernice o politici i postupcima prema deci bez pratnje koja traže azil* (Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum), Ženeva, 1997 (u nastavku teksta: „UNHCR, Smernice o deci bez pratnje koja traže azil“), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3360.html>, posebno odeljak 8.

2 Videti, na primer, Opšta skupština UN-a, Prava deteta: Saopštenje Generalnog sekretara (Rights of the Child: Note by the Secretary-General), A/61/299, 29. avgust 2006. (u nastavku teksta: „Studija UN-a o nasilju nad decom“), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453780fe0.html>; Komisija UN-a o statusu žena, Eliminisanje svih oblika diskriminacije i nasilja nad devojkicama (The elimination of all forms of discrimination and violence against the girl child), E/CN.6/2007/2, 12. decembar 2006., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46c5b30c0.html>; Opšta skupština UN-a, Uticaj oružanih sukoba na decu: Saopštenje Generalnog sekretara (Impact of armed conflict on children: Note by the Secretary-General) („Mašel studija“), A/51/306, 26. avgust 1996, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f2d30.html>, i strateški prikaz kojim je obeležena desetogodišnjica Mašel studije, Generalna skupština UN-a, Saopštenje specijalnog izvištopca Generalnog sekretara za pitanja dece i oružanih sukoba, A/62/228, 13. avgust 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47316f602.html>.

3 Zaključak Izvršnog komiteta UN-a o deci koja su izložena riziku (Conclusion on Children at Risk), 5. oktobar 2007, br. 107 (LVIII)-2007, (u nastavku teksta: „Izvršni komitet, Zaključak br. 107.“), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html>, stav (b)(x)(viii).

4 UNHCR, *Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 1: Rodno zasnovani progon u kontekstu člana 1A(2) Konvencije iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine* (Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution Within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees), 7. maj 2002. (u nastavku teksta: „UNHCR, Smernice o rodno zasnovanom progonu“), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f1c64.html>, stavovi 2.4.

s jednim od razloga za priznavanje izbegličkog statusa koji se navode u Konvenciji iz 1951. godine. Shodno tome, u svojim nacionalnim postupcima za utvrđivanje izbegličkog statusa, države moraju da posvete najveću moguću pažnju takvim posebnim oblicima progona dece i manifestacijama tih oblika progona, kao i rodno zasnovanom nasilju.<sup>5</sup>

Da bi se osigurala primena odgovarajućih kriterijuma za utvrđivanje izbegličkog statusa, pored starosne dobi, treba uzeti u obzir i druge faktore što su: posebna prava deteta, stepen razvoja deteta, poznavanje i/ili sećanja o uslovima u zemlji porekla, kao i ranjivost deteta.<sup>6</sup>

5. Primena definicije izbeglice koja je posebno prilagođena deci je u skladu s Konvencijom o pravima deteta iz 1989. godine (u nastavku teksta: „Konvencija o pravima deteta“).<sup>7</sup> Odbor za prava deteta naveo je sledeća četiri člana Konvencije o pravima deteta kao opšte principe za primenu Konvencije:<sup>8</sup> član 2: obveza država da na području vlastite jurisdikcije uvažava i osigura sva prava predviđena Konvencijom svoj deci, bez ikakve diskriminacije;<sup>9</sup> član 3 (1): najbolji interes deteta treba da ima prednost u svim aktivnostima koje se odnose na decu;<sup>10</sup> član 6: urođeno pravo deteta na život i obveza država ugovornica da osiguraju, u najvećoj mogućoj meri, opstanak i razvoj deteta;<sup>11</sup> i član 12: pravo deteta da slobodno izrazi svoje mišljenje „u svim stvarima koje se tiču deteta“, kao i da se tome prida odgovarajući značaj.<sup>12</sup> Ti principi uključeni su u materijalne i procesne aspekte odlučivanja o zahtevu deteta za priznavanje izbegličkog statusa.

## II. PITANJE DEFINICIJE

6. Ove smernice odnose se na svu decu tražioce azila, uključujući decu koja imaju pratnju, decu bez pratnje, kao i decu odvojenu od roditelja, koja mogu da imaju pojedinačne zahteve za priznavanje izbegličkog statusa. Svako dete ima pravo da podnese pojedinačni zahtev za azil, bez obzira na to da li se nalazi u pratnji odrasle osobe ili ne. „Deca odvojena od roditelja“ su deca odvojena od oba roditelja ili od zakonskih ili uobičajenih staratelja, ali ne nužno i od ostalih rođaka. Za razliku od toga, „deca bez pratnje“ su deca koja su odvojena od oba roditelja i ostalih rođaka, o kojima se ne brine odrasla osoba koja je, u skladu sa zakonom ili običajnim pravom, odgovorna da se brine o detetu.<sup>13</sup>

5 Odbor za prava deteta UN-a, *Opšti komentar br. 6. (2005.): Postupanje s decom bez pratnje i decom odvojenom od roditelja koja se nalaze izvan svoje zemlje porekla (General Comment No. 6 (2005)-Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin)*, CRC/GC/2005/6, septembar 2005. (u nastavku teksta: „Konvencija o pravima deteta, Opšti komentar broj 6.“), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42dd174b4.html>, stav 74.

6 UNHCR, *Smernice o deci bez pratnje koja traže azil*, op cit., str. 10.

7 Konvencija o pravima deteta, koja je gotovo univerzalno ratifikovana i koja je najratifikovaniji sporazum u oblasti ljudskih prava, dostupna je na <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>. Prava sadržana u Konvenciji primenjuju se na svu decu pod jurisdikcijom određene države. Što se tiče detaljne analize odredbi Konvencije o pravima deteta, videti UNICEF, *Priručnik za primenu Konvencije o pravima deteta (Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child)*, treće revidirano izdanje, septembar 2007. (u nastavku teksta: UNICEF, „Priručnik za primenu“). Može se naručiti na: [http://www.unicef.org/publications/index\\_43110.html](http://www.unicef.org/publications/index_43110.html).

8 Konvencija o pravima deteta (CRC), *Opšti komentar br. 5. (2003.): Opšte mere za primenu Konvencije o pravima deteta (General Comment No. 5 (2003): General Measures of Implementation for the Convention on the Rights of the Child)* (član 4, član 42. i član 44, stav 6.), CRC/GC/2003/5, 3. oktobar 2003. (u nastavku teksta: „Konvencija o pravima deteta, Opšti komentar broj 5.“), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4538834f11.htm>, stav 12.

9 Konvencija o pravima deteta CRC, *Opšti komentar br. 6. (General Comment No. 6)*, stav 18.

10 *Ibid.*, stavovi. 19–22. Videti, takođe, Izvršni komitet, Zaključak broj 107 (*Conclusion No. 107*), stav (b)(5), o sprovođenju analize „najboljeg interesa“ deteta u odlučivanju, UNHCR, *Smernice o utvrđivanju najboljeg interesa deteta (Guidelines on Determining the Best Interests of the Child)*, Ženeva, maj 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>.

11 Konvencija o pravima deteta, *Opšti komentar br. 6. (General Comment No. 6)*, stavovi 23-24.

12 *Ibid.*, stav 25. Videti, takođe, Konvencija o pravima deteta, *Opšti komentar br. 12: Pravo deteta na iznošenje vlastitog mišljenja (General Comment No. 12: The right of the child to be heard)* (2009) CRC/GC/12, 20. srpnja 2009. (u nastavku teksta: „Konvencija o pravima deteta, Opšti komentar br. 12.“), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae562c52.html>.

13 Konvencija o pravima deteta, *Opšti komentar br. 6. (General Comment No. 6)*, stavovi 7-8. Videti, takođe, *Smernice o deci bez pratnje koja traže azil*, op cit., str. 5, stavovi 3.1-3.2. Videti, takođe, UNHCR, UNICEF et al, *Meduagencijski vodeći principi o deci bez pratnje i deci odvojenoj od roditelja (Interagency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children)*, Ženeva, 2004 (u nastavku teksta: „Meduagencijski vodeći princip“), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4113abc14.html>, str. 13.

7. Za potrebe ovih smernica, „deca“ su definisana kao lica mlađa od 18 godina starosti.<sup>14</sup> Svako lice mlađe od 18 godina starosti, koje je tražilac azila, ima pravo na zaštitne proceduralne mere koje su posebno prilagođene deci. Smanjenje starosne granice za uzrast deteta ili primena restriktivnih metoda za utvrđivanje starosne dobi, u cilju tretiranja dece kao odraslih osoba u postupcima azila, može da ima za posledicu povredu njihovih prava u okviru međunarodnih normi o ljudskim pravima. Zbog svog uzrasta i ranjivosti, deca mogu da budu posebno podložna progonu. Shodno tome, u izuzetnim slučajevima, ove smernice primenjuju se čak i na podnosiocima zahteva koji su napunili 18 godina i malo više. To je posebno slučaj ukoliko progon otežava psihološki razvoj podnosioca zahteva, tako da njegov stepen psihološke zrelosti ostaje na nivou deteta.<sup>15</sup>

8. Čak i u veoma ranom uzrastu dete može da se smatra podnosiocem pojedinačnog zahteva za azil.<sup>16</sup> Roditelj, staratelj ili druga osoba koja zastupa dete imaju veliku ulogu u tome da osiguraju da budu izneti svi relevantni faktori koji utiču na detetov zahtev za azil.<sup>17</sup> Ipak, treba uzeti u obzir i pravo dece da izraze svoje mišljenje u svim pitanjima koja ih se tiču, uključujući i pravo da budu saslušana u svim sudskim i upravnim postupcima.<sup>18</sup> Dete koje je podnosilac zahteva za azil, koje se nalazi u pratnji roditelja, članova šire porodice ili zajednice, odnosno osoba koje su prema zakonu ili običajnom pravu odgovorne za dete, ima pravo da, u ostvarenju svojih prava, od njih dobije odgovarajuća uputstva i savete, na način koji je prilagođen sposobnostima deteta koje se još uvek razvijaju.<sup>19</sup> Ukoliko je dete podnosilac pojedinačnog zahteva za azil, faktori koji su značajni u odlučivanju o zahtevu uključuju starosnu dob deteta i posledični stepen zrelosti i psihološkog razvoja deteta, kao i njegovu sposobnost izražavanja stavova ili mišljenja.

9. U slučaju da roditelji i staratelji traže azil zbog straha da će njihovo dete biti žrtva progona, dete će biti glavni podnosilac zahteva, čak i ako se nalazi u pratnji svojih roditelja. U takvim slučajevima, kao i u slučajevima, kada dete može da zasnjuje svoj izbeglički status na priznatom izbegličkom statusu roditelja, i roditelju može, *mutatis mutandis*, da bude priznat izbeglički status na osnovu priznatog izbegličkog statusa deteta.<sup>20</sup> U slučajevima u kojima su i roditelj, odnosno roditelji, i njihova deca podneli pojedinačne zahteve za priznavanje izbegličkog statusa, preporučuje se da se svaki zahtev razmatra pojedinačno. Primena mnogih proceduralnih i dokaznih mera, nabrojanih u odeljku IV u nastavku, može da doprinese boljoj vidljivosti dece

14 U Konvenciji o pravima deteta, u članu 1, navodi se da „pojam dete podrazumeva svako ljudsko biće mlađe od osamnaest godina starosti, osim ako se, po pravu koje se primenjuje na dete, punoletnost ne stiće ranije“. Pored toga, u Direktivi Saveta Evropske unije 2004/83/EC od 29. aprila 2004. godine o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbeglica, ili kao osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita, i o sadržaju dodeljene zaštite (EU Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted), 19. maj 2004, 2004/83/EC, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4157e75e4.html>, navodi se da „maloletnici bez pratnje“ označavaju državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva mlađe od osamnaest godina starosti, koje pristignu na teritoriju države članice bez pratnje odrasle osobe koja je za njih odgovorna, bilo po zakonu ili po običajnom pravu, i to sve dok se ne uspostavi efektivno staranje takve osobe; ovaj pojam uključuje i maloletnike koji su ostali bez pratnje nakon što su ušli na teritoriju države članice“, član 2 (i).

15 Tribunal za imigracione žalbe Velike Britanije (sada Tribunal za azil i imigraciju) smatrao je da je „prihvatanje strogosti u ovom pogledu, ipak, prema našem shvatanju, propust da se prizna da se u mnogim delovima sveta čak i danas tačan datum i godina rođenja neprecizno navode. Bolje je biti plemenit i pogrešiti u korist deteta“; *Sardžoj Džakitaj protiv državnog sekretara za unutrašnje poslove* (Sardjaj Jakitay v. Secretary of State for the Home Department), Žalba br. 12658 (nije izvešteno), U.K. IAT, 15. decembar 1995. Također, videti, *Odluka VA0-02635* (Decision VA0-02635), VA0-02635, Kanada, Veće za imigraciju i izbeglice (u nastavku teksta: „IRB“), 22. mart 2001, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b18dec82.html>.

16 Videti, na primer, Čen Ši Haj protiv ministra za imigraciju i multikulturalna pitanja (*Chen Shi Hai v. The Minister for Immigration and Multicultural Affairs*), [2000] HCA 19, Australija, Visoki sud, 13. april 2000, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6d4.html>. U ovom predmetu koji se odnosio na dečaka starosti 3,5 godine, navodi se da „prema zakonima Australije, dete ima pravo na vlastita prava utvrđena zakonom. On nije u svakom pogledu podređen identitetu i pravnom položaju svojih roditelja“, stav 78.

17 Također, videti UNHCR, *Deca izbeglice: Smernice o zaštiti i staranju* (Refugee Children: Guidelines on Protection and Care), Ženeva, 1994., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3470.html>, stavovi 97-103.

18 Konvencija o pravima deteta (CRC), član 12.(2.); Konvencija o pravima deteta, Opšti komentar br.12 (General Comment No. 12), stavovi 32, 67, 123.

19 Konvencija o pravima deteta (CRC), član 5.

20 UNHCR, *Smernice o zahtevima za izbeglički status koje se temelje na sakaćenju ženskih genitalija* (Guidance Note on Refugee Claims relating to Female Genital Mutilation), maj 2009. godine (u nastavku teksta: „UNHCR, Smernice o sakaćenju ženskih genitalija“), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a0c28492.html>, stav 11. Videti, također, UNHCR, Zaključak Izvršnog komiteta o zaštiti izbegličkih porodica (Conclusion on the Protection of the Refugee's Family), br. 88 (L), 1999, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c4340.html>, stav (b)(iii).

koja bi možda trebalo da budu glavni podnosioci zahteva u svojoj porodici. Međutim, ukoliko iskustva deteta čine deo zahteva za priznavanje izbegličkog statusa roditelja, a ne predstavljaju samostalni zahtev deteta, važno je da se takav zahtev razmatra i sa pozicije deteta.<sup>21</sup>

### III. SUPSTANCIJALNA ANALIZA

#### a) Osnovani strah od progona

10. Može se smatrati da izraz „progon”, iako nije izričito definisan u Konvenciji iz 1951. godine, podrazumeva ozbiljne povrede ljudskih prava, uključujući pretnju po život ili slobodu, kao i ostale vrste ozbiljnih povreda ili nepodnošljivo teških situacija koje se utvrđuju u odnosu na starosnu dob, mišljenje, osećaje i psihološki sklop podnosioca zahteva.<sup>22</sup> Diskriminacija može da predstavlja progon u određenim situacijama u kojima postupci koji su se desili, ili za koje se strahuje da će se desiti, imaju ozbiljne štetne posledice po dete.<sup>23</sup> Princip najboljeg interesa deteta zahteva da se takva povreda analizira iz perspektive deteta. To može da uključuje analizu načina na koji ta povreda utiče ili može da utiče na prava ili interese deteta. Zlostavljanje koje kod odraslih osoba ne mora nužno da doseže nivo progona, u slučaju deteta može da se izjednači sa progonom.<sup>24</sup>

11. Za utvrđivanje činjenice da li dete, koje je podnosilac zahteva za azil, ima osnovan strah od progona, relevantni su i objektivni i subjektivni faktori.<sup>25</sup> Precizna procena mora da obuhvata ažurnu analizu i poznavanje specifičnih okolnosti vezanih za decu u zemlji porekla, uključujući i postojanje službi za zaštitu dece u toj zemlji. Odbijanje zahteva za azil koje je podnelo dete na osnovu pretpostavke da počinioci progona ne bi smatrali stavove deteta ozbiljnim, ili da ih ne bi smatrali stvarnom pretnjom, može da bude pogrešno. Moguće je da dete nije sposobno da izrazi strah kada bi se to očekivalo, ili suprotno tome, možda preuveličava strah. U takvim slučajevima, lica koja odlučuju o zahtevu za azil moraju da objektivno procene rizik sa kojim se dete suočava u datoj situaciji, bez obzira na detetov strah.<sup>26</sup> To zahteva razmatranje dokaza iz brojnih različitih izvora, uključujući specifične podatke koji se odnose na decu u zemlji porekla. Ukoliko roditelj ili staratelj deteta ima osnovani strah od progona deteta, može da se pretpostavi da i dete ima isti strah, čak i ako ga ne izražava ili ne oseća.<sup>27</sup>

12. Pored starosne dobi, i ostale činjenice koje su vezane za identitet deteta, kao i ekonomske i socijalne karakteristike deteta, kao što su porodično poreklo, pripadnost određenoj društvenoj

21 Videti, na primer, *EM (Liban) (podnosilac žalbe) protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova (optuženi) (EM (Lebanon) (FC) (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent))*, Dom lordova Velika Britanija, 22. oktobar 2008. godine, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/490058699.html>; Izbeglička žalba br. 76250 & 76251, Br. 76250 & 76251, Novi Zeland, Organ za izbegličke žalbe (u nastavku teksta: „Organ za žalbe”), 1. Decembar 2008. godine, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/494f64952.html>.

22 Videti UNHCR, *Priručnik o postupcima i kriterijima za utvrđivanje statusa izbeglice prema Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine i pratećem Protokolu iz 1967. godine (Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the Konvencija iz 1951. godine and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees)*, 1979., revidirano izdanje, Ženeva, januar 1992. godina (u nastavku teksta: UNHCR, „Priručnik”) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3314.html>, stavovi 51-52; UNHCR, *Smernice o međunarodnoj zaštiti broj 7: Primena člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine na žrtve trgovine ljudima i na lica koja su izložena riziku da postanu žrtve trgovine ljudima (Guidelines on International Protection No. 7: The Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons at Risk of Being Trafficked)*, 7. april 2006. (u nastavku teksta: „UNHCR, Smernice o žrtvama trgovine ljudima”), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/443679fa4.html>, stav 14.

23 UNHCR, *Priručnik*, stavovi 54-55.

24 Videti, na primer, Kancelarija SAD-a za državljanstvo i imigraciju, *Smernice za zahteve za azil koje podnose deca (Guidelines For Children's Asylum Claims)*, 10. decembar 1998. (u nastavku teksta: „SAD Smernice za zahteve za azil koje podnose deca”), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f8ec0574.html>, u kojima se navodi se da „međutim, povreda od koje dete strahuje, ili koja je detetu nanesena, može da bude relativno manje ozbiljna od povrede naneseone odrasloj osobi, a da se ipak tretira kao progon”, Videti, također, Čen Ši Haj, op. cit. (Chen Shi Hai, op. cit), predmet u kojem je sud procenio da „ono što može da se smatra prihvatljivom primenom zakona i programa koji se generalno primenjuju u slučaju roditelja, može da predstavlja progon u slučaju deteta”, stav 79.

25 UNHCR, *Priručnik*, stavovi 40-43.

26 Videti UNHCR, *Priručnik*, stavovi 217-219. Videti, također, *Jusuf protiv Kanade (ministar za zapošljavanje i imigraciju) Yusuf v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 F.C. 629; F.C.J. 1049, Kanada, Savezni sud, 24. oktobar 1991, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/403e24e84.html>. Sud je zaključio: „ja nisam sklon da verujem da zahtev za izbeglički status može da bude odbijen samo na osnovu činjenice da je podnosilac zahteva dete ili osoba sa mentalnim invaliditetom, te da nije sposobno da oseća strah za koji postoje objektivni razlozi”, str. 5.

27 Videti, na primer, *Kanada (ministar za državljanstvo i imigraciju) protiv Patela (Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Patel)*, 2008 FC 747, [2009] 2 F.C.R. 196, Kanada, Savezni sud, 17. jun 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a6438952.html>, na 32-33.



klasi ili kasti, zdravstveno stanje i stepen obrazovanja, kao i visina prihoda, mogu da povećaju rizik od povrede, da utiču na vrstu postupaka koji dovode do progona i da otežaju posledice povrede koja je nanesena detetu. Na primer, deca beskućnici, koja su napuštena ili koja su, iz nekog drugog razloga, ostala bez roditeljskog staranja, mogu da budu izložena većoj opasnosti od seksualnog nasilja i izrabljivanja, kao i od regrutovanja ili iskorišćavanja od strane vojnih snaga/ grupacija ili kriminalnih bandi. Deca ulice mogu da budu, posebno, privođena i pritvarana u ponižavajućim uslovima ili mogu da budu izložena drugim oblicima nasilja, uključujući i ubistva kao meru „čišćenja društva”.<sup>28</sup> Deci s invaliditetom može da bude onemogućen pristup lekaru ili rutinskim tretmanima lečenja ili mogu da budu žrtve ostracizma od strane njihove porodice ili zajednice. Deca za koju se smatra da potiču iz nekonvencionalnih porodica, kao što su, na primer, vanbračna deca, deca rođena u situaciji kršenja prisilnih porodičnih pravila,<sup>29</sup> ili u situaciji silovanja, mogu da se suočavaju sa zlostavljanjem ili ozbiljnim oblicima diskriminacije. Trudne devojke mogu da budu odbačene od strane porodice i da budu izložene uznemiravanju, nasilju, prisilnoj prostituciji ili drugim oblicima ponižavajućeg rada.<sup>30</sup>

## Posebna prava deteta

13. Prema savremenom shvatanje progona, u kojem se uzimaju u obzir posebne potrebe dece, progon obuhvata čitav niz različitih vrsta povreda ljudskih prava, uključujući i povrede posebnih prava deteta. Prilikom utvrđivanja prirode dela počinjenih protiv deteta i toga da li ta dela imaju prirodu progona, posebno je važno da se analiziraju standardi iz Konvencije o pravima deteta i drugih međunarodnih instrumenata u oblasti ljudskih prava koji se odnose na decu.<sup>31</sup> Deca imaju pravo na zaštitu svojih posebnih prava navedenih u Konvenciji o pravima deteta, u kojima su uzeti u obzir njihova starosna dob i zavisni položaj i koja su od fundamentalnog značaja za njihovu zaštitu, razvoj i opstanak. Ta prava uključuju, ali nisu ograničena na, sledeće: pravo da ne budu odvojena od roditelja (član 9.); zaštitu od svih oblika fizičkog i psihološkog nasilja, povreda, zanemarivanja i izrabljivanja (član 19.); zaštitu od tradicionalnih praksi koje su štetne po zdravlje dece (član 24.); životni standard koji omogućava razvoj deteta (član 27.); pravo deteta da ne bude uhapšeno ili pritvoreno, osim u slučaju kad je to krajnja mera (član 37.); i zaštitu maloletne dece od regrutovanja (član 38.). Konvencija o pravima deteta, također, priznaje pravo deci izbeglicama i deci koja traže izbeglički status na odgovarajuću zaštitu i humanitarnu pomoć u ostvarivanju prava sadržanih u Konvenciji o pravima deteta i u drugim međunarodnim instrumentima u oblasti ljudskih prava ili drugim humanitarnim instrumentima (član 22.).

14. Socijalnoekonomske potrebe dece često su veće od potreba odraslih, posebno imajući u vidu njihovu zavisnost o odraslima, kao i njihove posebne razvojne potrebe. Shodno tome, u proceni zahteva za azil koje su podnela deca, gubitak ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava može da bude jednako značajan kao i gubitak građanskih i političkih prava. Važno je da se ne pridaje automatski veći značaj povredama pojedinih prava, već da se analizira sveobuhvatni uticaj povrede na dete. Povreda jednog prava često može da izloži dete i drugim zloupotrebama; na primer, uskraćivanje prava na obrazovanje ili prava na odgovarajući životni standard može da dovede do povećanog rizika od drugih oblika povreda, uključujući nasilje i zlostavljanje.<sup>32</sup> Osim toga, mogu da postoje politički, rasni, rodni, ili verski ciljevi ili namere protiv određene grupe dece ili njihovih roditelja, koji za posledicu imaju primenu diskriminatornih mera

28 „Čišćenje društva” upućuje na postupak izdvajanja nepoželjne grupe iz određenog područja i može da uključuje ubistvo, nestanak, nasilje i druge oblike zlostavljanja. Videti UNICEF, *Priručnik za primenu*, stavovi 89, 91, 287. Videti, također, *Predmet „Deca ulice” (Viljagran-Morales i drugi) protiv Gvatemale (Case of the “Street Children” (Villagrán-Morales et al.) v. Guatemala)*, Međunarodni sud za ljudska prava (u nastavku teksta „IACTHR”), presuda od 19. novembra 1999, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17bc442.html>, stavovi 190-191. Sud je utvrdio da postoji opšteprihvaćeni obrazac nasilja nad decom ulice u Gvatemali. Oslanjajući se na Konvenciju o pravima deteta za tumačenje člana 19. Američke konvencije o ljudskim pravima iz 1969. godine, „Pakt San Hozea” (Pact of San Jose), Kostarika (u nastavku teksta: „ACHR”), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36510.html>, sud navodi da je država povredila njihov fizički, psihički i moralni integritet, kao i njihovo pravo na život, te da je propustila da preduzme mere kojima bi sprečila da žive u bedi, čime je onemogućila postojanje minimalnih preduslova za dostojanstven život.

29 Videti dalje, UNHCR, *Beleška o zahtevima za priznavanje izbegličkog statusa koji se temelje na zakonima ili praksama prisilnog planiranja porodice (Note on Refugee Claims Based on Coercive Family Planning Laws or Policies)*, avgust 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4301a9184.html>.

30 UNHCR, *Smernice o rodno zasnovanom progono, op cit.*, stav 18.

31 U kontekstu Afrike, treba razmotriti i Afričku povelju o pravima i blagostanju deteta (African Charter on the Rights and Welfare of the Child) (u nastavku teksta: „Afrička povelja”), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38c18.html>.

32 Konvencija o pravima deteta (CRC), *Opšti komentar br. 5, op cit. (General Comment No. 5, op cit.)*, stavovi 6-7. Videti dalje pod: povrede ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.



u pogledu pristupa i ostvarivanja njihovih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Kao što to navodi Odbor Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava:

Nedovoljne mogućnosti za obrazovanje dece često povećavaju njihovu podložnost različitim drugim oblicima kršenja ljudskih prava. Na primer, deca koja žive u krajnjoj bedi i koja nisu u mogućnosti da vode zdrav život su posebno ranjiva i izložena prisilnom radu i ostalim oblicima izrabljivanje. Osim toga, postoji direktna veza između, na primer, stope upisa devojčica u osnovnu školu i značajnog smanjenja broja dečijih brakova.<sup>33</sup>

### Posebni oblici manifestacije progona dece

15. Premda deca mogu da se suočavaju sa sličnim ili istim oblicima povreda kao i odrasle osobe, ona mogu da ih doživljavaju na drugačiji način. Dela ili pretnje koji možda ne dosežu prag progona kada se radi o odrasloj osobi, u slučaju deteta mogu da se izjednače sa progonom, i to samo zbog činjenice da se radi o detetu. Ne zrelost, ranjivost, nerazvijeni odbrambeni mehanizmi i položaj zavisnosti, kao i različiti stepeni razvoja i ograničene sposobnosti, mogu da direktno utiču na to kako dete doživljava povredu ili na način na koji izražava strah od te povrede.<sup>34</sup> Lične okolnosti vezane za dete, uključujući starosnu dob deteta, mogu da budu značajni faktori za odlučivanje o tome da li određena povreda može da se izjednači sa progonom, posebno ako se radi o zahtevima u kojima je povreda koja je nanesena ili strah da će do nje doći ozbiljnija nego od običnog uznemiravanja, ali manje ozbiljna od pretnje po život ili slobodu. Da bi se na pravilan način analizirala ozbiljnost pojedinih dela i njihov uticaj na dete, moraju se ispitati svi detalji u slučaju i prag progona mora da se prilagodi detetu o kojem je reč.

16. U slučaju kada je podnosilac zahteva dete, psihološka povreda koja je nanesena detetu može da bude posebno značajan faktor koji treba razmotriti. Decu najčešće pogađaju situacije neprijateljstava, ona su sklona da veruju i neuverljivim pretnjama ili emotivno ih pogađaju nepoznate okolnosti. Dete mogu dugo da progone sećanja na traumatične događaje i to može da dovede do povećanog rizika od novih povreda deteta u budućnosti.

17. Deca su također osetljivija na radnje koje su usmerene protiv njihovih bliskih rođaka. Povrede koje se nanose članovima porodice deteta mogu da kod deteta dovedu do osnovanog straha od progona. Na primer, dete koje bilo svedok nasilja protiv roditelja ili osobe od koje zavisi, ili dete koje je bilo svedok nestanka ili ubistva tih osoba, može da ima opravdani strah od progona, iako te radnje nisu bile direktno usmerene protiv njega.<sup>35</sup> U određenim okolnostima, prisilno razdvajanje deteta od roditelja zbog diskriminatornih odredbi zakona o staranju ili zbog pritvaranja detetovih roditelja može da predstavlja progon.<sup>36</sup>

### Posebni oblici progona dece

18. Deca, također, mogu da budu izložena posebnim oblicima progona, koji su uslovljeni njihovim uzrastom, nezrelošću ili ranjivošću. Činjenica da je podnosilac zahteva za izbeglički status dete može da bude odlučujući faktor za nanesenu povredu ili strah od nanošenja povrede, zbog toga što se, na primer, navodni pogon vrši samo nad decom ili što nesrazmerno često utiče na decu ili zbog toga što su povređena posebna prava deteta. Izvršni odbor UNHCR-a potvrdio je da posebni oblici progona dece mogu da uključuju: regrutaciju maloletnika, trgovinu decom i sakaćenje ženskih genitalija (u nastavku teksta: „SŽG“).<sup>37</sup> Ostali primeri uključuju, ali

33 Odbor UN-a za ekonomska, socijalna i kulturna prava (u nastavku teksta: „CESCR“), *Opšti komentar br. 11: Plan aktivnosti za osnovno obrazovanje (član 14. Povelje) (General Comment No. 11: Plans of Action for Primary Education (Art. 14 of the Covenant))*, E/1992/23, 10. maj 1999, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4538838c0.html>, stav 4.

34 Videti dalje, Save the Children i UNICEF, *Razvojni kapaciteti deteta (The evolving capacities of the child)*, 2005, <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/evolving-eng.pdf>.

35 Videti, na primer, Čiček protiv Turske (Cicek v. Turkey), Predstavka br. 67124/01, Evropski sud za ljudska prava (u nastavku teksta „ECtHR“), 18. januar 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42d3e7ea4.html>, stavovi 173-174; *Bazorkina protiv Rusije (Bazorkina v. Russia)*, Predstavka br. 69481/01, ECtHR, 27. maj 2006, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/44cdf4ef4.html>, stavovi 140-141.

36 Videti *EM (Liban) (FC) (podnosilac žalbe) protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova (optuženi)*, op. cit. (*EM (Lebanon) (FC) (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*), op. cit.), zbeglička žalba br. 762226 i 76227, Br. 76226 i 76227, Novi Zeland, Organ za žalbe, 12. januar 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49a6ac0e2.html>, stavovi 112-113.

37 Izvršni odbor, *Zaključak br 107 (Conclusion No. 107)*, stav (g)(viii).

nisu ograničeni na, nasilje u porodici, prisilni brak ili rani brak,<sup>38</sup> rad dece u ponižavajućim ili opasnim uslovima, prisilni rad,<sup>39</sup> prisilnu prostituciju i dječiju pornografiju.<sup>40</sup> Takvi oblici progona obuhvataju i povrede prava na opstanak i razvoj, kao i ozbiljnu diskriminaciju dece rođene izvan strogih pravila o planiranju porodice,<sup>41</sup> kao i decu bez državljanstva koja su to postala usled gubitka državljanstva i prava koja proističu iz državljanstva. U nastavku teksta opisani su neki od najčešćih posebnih oblika progona dece koji se javljaju u kontekstu zahteva za azil.

## i. Regrutovanje maloletnika

19. Postoji sve veći konsenzus o zabrani regrutovanja i korišćenja dece mlađe od 18 godina starosti u oružanim sukobima.<sup>42</sup> Međunarodno humanitarno pravo zabranjuje regrutovanje i učestvovanje dece mlađe od 15 godina u neprijateljstvima, bilo da se radi o međunarodnim<sup>43</sup> ili nemeđunarodnim oružanim sukobima.<sup>44</sup> U članu 38. Konvencije o pravima deteta, ponovno su naglašene obveze država ugovornica koje proizlaze iz međunarodnog humanitarnog prava. U Rimskom statutu Međunarodnog krivičnog suda, regrutovanje dece mlađe od 15 godina u vojstvu i njihovo uključivanje u oružane snage za vreme oružanih sukoba kvalifikovano je kao ratni zločin.<sup>45</sup> Specijalni sud za Sjevernu Leone zaključio je da regrutovanje dece mlađe od 15 godina i njihovo uključivanje u oružane snage predstavlja krivično delo prema međunarodnom pravu.<sup>46</sup>

20. Što se tiče uključivanja dece u oružane sukobe, u Fakultativnom protokolu uz Konvenciju o pravima deteta navodi se da su države ugovornice dužne da preduzmu sve neophodne mere da se osigura da pripadnici njihovih oružanih snaga koji su mlađi od 18 godina ne učestvuju u neprijateljstvima, kao i da se lica mlađa od 18 godina ne regrutuju prisilno u oružane snage.<sup>47</sup> Fakultativni protokol propisuje apsolutnu zabranu regrutovanja i iskorišćavanja dece mlađe od 18 godina starosti, u svim okolnostima, od strane oružanih grupacija koje nisu oružane snage države.<sup>48</sup> Protokolom je izmenjen član 38. Konvencije o pravima deteta i povećana je najniža

38 Konvencija o pravima deteta (CRC), član 24(3); Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (International Covenant on Civil and Political Rights) (u nastavku teksta: „ICCPR“), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html>, član 23.; Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36c0.html>, član 10; Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3970.html>, član 16.

39 Konvencija o pravima deteta, članovi 32-36; Međunarodna organizacija rada, Konvencija o najtežim oblicima rada dece (Worst Forms of Child Labour Convention), C182 (u nastavku teksta: „MOR Konvencija o najtežim oblicima rada dece“), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d3db6e0c4.html>; Konvencija o najnižoj starosnoj (Minimum Age Convention), C138, (u nastavku teksta „MOR Konvencija o najnižoj starPariškosnoj granici“), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/421216a34.html>, članovi 2. (3), 2.(4).

40 Konvencija o pravima deteta (CRC), član 34.; Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima deteta o prodaji dece, dječijoj prostituciji i dječijoj pornografiji (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38bc.html>.

41 Videti, na primer, *Ksju Jun Žang protiv Gonzalesa (Xue Yun Zhang v. Gonzales)*, br. 01-71623, Deveti oblasni žalbeni sud SAD-a, 26. maj 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17c7082.html>; Cen Ši Haj, op. cit (Chen Shi Hai, op. cit).

42 Videti UNICEF, Pariski principi i Smernice o deci pridruženoj oružanim snagama ili oružanim grupacijama (The Paris Principles and Guidelines on Children Associated With Armed Forces or Armed Groups), februar 2007, (u nastavku teksta: „Pariski principi“). Iako nisu obvezujući, Pariski principi odražavaju odlučan trend potpune zabrane regrutacije maloletnika. Videti, također, Rezolucija Saveta bezbednosti UN-a 1612 (UN Security Council resolution 1612) (2005.) (o deci u oružanim sukobima), 26. maj 2005, S/RES/1612, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43f308d6c.html>, stav 1; Rezolucija 1539. o zaštiti dece pogođene oružanim sukobima, S/RES/1539, 22 april 2004, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/411236fd4.html>.

43 Dodatni Protokol uz Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949. godine, koji se odnosi na zaštitu žrtava međunarodnih oružanih sukoba (Protokol I) (Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36b4.html>, član 77(2).

44 Dodatni Protokol uz Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949. godine, koji se odnosi na zaštitu žrtava nemeđunarodnih oružanih sukoba (Protokol II) (Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II)), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b37f40.html>, član 4(3).

45 Generalna skupština UN-a, Rimski statut Međunarodnog krivičnog suda (*Rome Statute of the International Criminal Court*), A/CONF. 183/9, 17. maj 1998. (u nastavku teksta: „Statut MKS-a“), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3a84.html>, član 8 (2) (b) [xxvi] i (e)[vii].

46 Videti *Tužilac protiv Sema Hinga Normana*, Predmet br. SCSL-2004-14-AR72(E), Odluka o preliminarnom zahtevu zasnovanom na nedostatku nadležnosti (regrutovanje dece) (*Prosecutor v. Sam Hinga Norman, Case No. SCSL-2004-14-AR72(E)*, Decision on Preliminary Motion Based on Lack of Jurisdiction (Child Recruitment)), 31. maj 2004, stavovi 52-53.; SAveT bezbednosti UN-a, Izveštaj Generalnog sekretara o osnivanju posebnog suda za Sjevernu Leone (Report of the Secretary-General on the establishment of a Special Court for Sierra Leone), 4. oktobar 2000, S/2000/915, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6afb4.html>, stav 17, u kojem je priznat običajni karakter zabrane regrutovanja dece.

47 Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima deteta o uključivanju dece u oružane sukobe (The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47fdfb180.html>, članovi 1-2. Fakultativni protokol do sada je potpisalo 127 država. Videti, također, Afričku povelju, u kojoj je starosna granica od 18 godina utvrđena kao najniža starosna granica za prisilno regrutovanje, članovi 2. i 22.2., MOR Konvencija o najtežim oblicima rada dece, koja u definiciji najtežih oblika rada dece obuhvata i prisilno regrutovanje dece mlađe od 18 godina, članovi 2. i 3. (a).

48 Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima deteta o uključivanju dece u oružane sukobe (The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict), član 4.

starosna granice za dobrovoljno pristupanje vojsci.<sup>49</sup> Države se obvezuju i da će preduzeti sve neophodne mere da zabrane i kriminalizuju regrutovanje maloletnika i korišćenje dece vojnika od strane nedržavnih oružanih grupacija.<sup>50</sup> Odbor za prava deteta naglašava da:

regrutovanje maloletnika (uključujući i iskorišćavanje devojčica za pružanje seksualnih usluga vojnicima ili sklapanje prisilnih brakova s vojnicima), kao i direktno ili indirektno učesće u neprijateljstvima, predstavljaju ozbiljno kršenje ljudskih prava, a samim tim i progon, što treba da dovede do priznavanja izbegličkog statusa, ukoliko se osnovani strah od takvog regrutovanja ili učesća u neprijateljstvima zasniva na „rasnoj pripadnosti, veroispovesti, nacionalnoj pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili na političkim uverenjima” (član 1 A(2), Konvencije iz 1951. godine).<sup>51</sup>

8

21. Prema stavu UNHCR-a, prisilno regrutovanje dece mlađe od 18 godina starosti u oružane snage države ili regrutovanje radi direktnog učestvovanja u neprijateljstvima smatra se progonom. Taj stav odnosi se na i situacije u kojima je dete u opasnosti od ponovnog prisilnog regrutovanja ili kada mu preti kazna zbog izbegavanja prisilnog regrutovanja ili napuštanja oružanih snaga države. Isto tako, regrutovanja deteta mlađeg od 18 godina starosti od strane nedržavne oružane grupe smatralo bi se progonom.

22. Dobrovoljno regrutovanje dece starije od 16 godina od strane države dozvoljeno je u skladu sa Fakultativnim protokolom o uključivanju dece u oružane sukobe.<sup>52</sup> Međutim, državne vlasti koji vrše regrutaciju treba da uspostave garancije kojima će se osigurati da regrutacija zaista bude dobrovoljna, da se vrši uz informisanu saglasnost roditelja, kao i da se od dece koja se na taj način regrutuju zahteva da pre regrutacije predoče uverljiv dokaz starosne dobi. U takvim slučajevima, važno je da se utvrdi da je regrutacija zaista bila dobrovoljna, imajući pri tom na umu da su deca posebno podložna zavođenju, manipulaciji i prisilama, kao i da je malo verovatno da će se opirati regrutaciji. Deca mogu da pristupe vojsci pod prisilom, u samoodbrani, da bi izbegla nanošenje povreda članovima svoje porodice, da bi potražila zaštitu od neželjenog braka ili seksualnog zlostavljanja unutar svojih domova ili da bi imala pristup osnovnim uslovima za preživljavanje, kao što su hrana i smeštaj. I pored rizika i opasnosti koje to podrazumeva, i porodica može da podstiče decu da učestvuju u oružanim sukobima.

23. Pored toga, deca mogu da imaju osnovani strah od progona koji proizlazi iz postupanja kojem su izložena i/ili iz radnji koje pripadnici oružanih snaga ili oružanih grupacija od njih traže da obavljaju. Od dečaka i devojčica, koji su se pridružili oružanim snagama ili oružanim grupacijama, može se tražiti da budu kuhari, nosači, kuriri, špijuni, ili da direktno učestvuju u neprijateljstvima. Devojčice, posebno, mogu da budu prisiljavane na seksualne odnose s pripadnicima vojske.<sup>53</sup> Također, važno je da se ima na umu i to da deca koja su puštena iz oružanih snaga ili grupacija i koja su se vratila u svoju državu ili zajednicu, mogu da budu u opasnosti od zlostavljanja, ponovnog regrutovanja, odmazde, uključujući i pritvaranje ili vansudsko pogubljenje.

## ii. Trgovina decom i dečiji rad

24. Kao što je to potvrđeno u nekoliko jurisdikcija, deca koja su predmet trgovine ljudima ili deca koja strahuju od trgovine ljudima mogu da imaju opravdan zahtev za priznavanje izbegličkog statusa.<sup>54</sup> Smernice UNHCR-a o žrtvama trgovine ljudima i licima koja su izložena riziku da

49 *Ibid.*, član 3.

50 *Ibid.*, član 4.

51 Konvencija o pravima deteta (CRC), Opšti komentar br. 6 (*General Comment, No. 6*). Videti, takođe, stav 58.

52 Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima deteta o uključivanju dece u oružane sukobe (The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict), član 3. Od država ugovornica traži se da povećaju najnižu starosnu granicu za dobrovoljno regrutovanje, na način utvrđen u članu 38, stav 3. Konvencije o pravima deteta, tako što će povećati starosnu granicu sa 15 na 16 godina.

53 U Pariskim principima, deca koja su se pridružila oružanim snagama ili oružanim grupacijama definisana su na sledeći način: „Dete pridruženo oružanim snagama ili oružanim grupacijama je svaka osoba mlađa od 18 godina, koje se pridružilo ili je regrutovano od strane oružanih snaga ili oružane grupacije i korišćeno u bilo kojem smislu, što uključuje, i ne ograničava se na, korišćenje dečaka i devojčica kao boraca, kuhara, nosača, kurira, špijuna ili korišćenje za seksualne potrebe. To se ne odnosi samo na dete koje učestvuje ili koje je direktno učestvovalo u neprijateljstvima.” Član 2.1.

54 Videti, na primer, *Ogbeide protiv držanog sekretara unutrašnjih poslova (Ogbeide v. Secretary of State for the Home Department)*, Br. HX/08391/2002, U.K. IAT, 10. maj 2002. (nije izvešteno); *Li i drugi protiv ministra državljanstva i imigracije (Li and Others v. Minister of Citizenship and Immigration)*, IMM-932-00, Kanada, Federalni sud, 11. decembar 2000, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b18d3682.html>.

postanu žrtve trgovine ljudima jednako se primenjuju i na zahteve za azil koje podnose deca. Treba uzeti u obzir i posebne posledice preživljene trgovine ljudima, kao i povrede posebnih prava deteta.<sup>55</sup>

25. Do trgovine decom dolazi iz različitih razloga, ali svi ti razlozi svode se na jedan zajednički cilj –sticanje dobiti na osnovu izrabljivanja ljudi.<sup>56</sup> U tom kontekstu, važno je da se uzme u obzir da svaki vid vrbovanja, prevoza, premeštanja, smeštaja i prihvata dece u svrhu izrabljivanja predstavlja oblik trgovine ljudima, bez obzira na sredstvo koje je pri tom korišćeno. Prema tome, nije uopšte relevantno da li je dete dalo saglasnost za određenu radnju ili ne.<sup>57</sup>

26. Trgovina decom predstavlja ozbiljnu povredu fundamentalnih ljudskih prava i, shodno tome, predstavlja progon. U ta prava spadaju pravo na život, pravo na opstanak i razvoj, pravo na zaštitu od svih oblika nasilja, uključujući zaštitu od seksualnog izrabljivanja i zlostavljanja, kao i pravo na zaštitu od dečijeg rada i otimanja dece, prodaje dece i trgovine decom, što je izričito utvrđeno u članu 35. Konvencije o pravima deteta.<sup>58</sup>

27. Uticaj odmazde od strane mreže lica uključenih u trgovinu ljudima, socijalna isključenost, izolacija i/ili diskriminacija<sup>59</sup> deteta koje se kao žrtva trgovine ljudima vratilo u svoju domovinu, treba analizirati na način kojim će se uvažiti činjenica da se radi o detetu. Na primer, devojčica koja je bila žrtva trgovine ljudima radi seksualnog izrabljivanja može, u slučaju povratka, da bude odbačena od strane svoje porodice i može da bude socijalno izopštena iz svoje zajednice. Dečak kojeg su roditelji poslali u inostranstvo u nadi i očekujući da će se školovati, raditi u inostranstvu i slati novac porodici, također, može da bude isključen iz porodice, ako se sazna da je bio žrtva trgovine ljudima i prisilnog rada. Takva deca, žrtve trgovine ljudima, po povratku kući, imaju veoma ograničene mogućnosti pristupa i ostvarivanja ljudskih prava, uključujući i pravo na preživljavanje.

28. Kada se odlučuje u postupku azila, u slučajevima koji uključuju decu žrtve trgovine ljudima, donosioci odluka moraju da obrate posebnu pažnju na pokazatelje mogućeg učešća roditelja dece i ostalih članova porodice ili staratelja deca u uključivanju deteta u mrežu trgovine ljudima ili u davanju saglasnosti za navedene radnje. U takvim slučajevima, mora se posebno pažljivo razmotriti sposobnost i spremnost države da osigura zaštitu detetu. Za decu koja se nalaze u opasnosti od (ponovnog) regrutovanja ili od ozbiljne odmazde, treba smatrati da imaju osnovni strah od progona u smislu definicije izbeglice.

29. Osim trgovine ljudima, međunarodno pravo zabranjuje i ostale najteže oblike rada, kao što su ropstvo, dužničko ropstvo, kao i ostali oblici prisilnog rada i iskorišćavanje dece za prostituciju, pornografiju i nezakonite radnje (na primer, za trgovinu narkoticima).<sup>60</sup> Takve prakse predstavljaju ozbiljne povrede ljudskih prava i, samim tim, smatraju se progonom, bilo da su izvršene kao zasebno delo ili kao u okviru trgovine ljudima.

30. Međunarodno pravo zabranjuje, takođe, rad u uslovima koji narušavaju zdravlje, sigurnost ili moral deteta, što je poznato i kao „opasan rad“.<sup>61</sup> U utvrđivanju opasnosti uslova rada, moraju se razmotriti sledeći uslovi: rad koji decu izlaže fizičkom ili psihološkom nasilju; rad koji se obavlja pod zemljom, u vodi, na opasnim visinama ili u skućenom prostoru; rad za koji je

55 Videti UNHCR, *Smernice o žrtvama trgovine ljudima*. Videti, također UNICEF, *Smernice o zaštiti dece žrtava trgovina ljudima (Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking)*, decembar 2006, [http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef\\_Victims\\_Guidelines\\_en.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf), u kojima se poziva na priznavanje izbegličkog statusa deci koja su bila žrtve trgovine ljudima.

56 Ti razlozi uključuju, ali nisu ograničeni na, prisilni dečiji rad, dužničko ropstvo, seksualno izrabljivanje, regrutovanje od strane oružanih snaga i grupacija, te nezakonito usvajanje. Devojčice, posebno, mogu da budu uključene u trgovinu ljudima radi seksualnog izrabljivanja ili radi ugovorenog braka, dok dečaci mogu da budu u opasnosti od trgovine ljudima zbog različitih oblika prisilnog rada.

57 Što se tiče definicije obima „trgovine ljudima“, videti sledeće međunarodne i regionalne instrumente: Protokol o prevenciji, suzbijanju i kažnjavanju trgovanja ljudima, posebno ženama i decom, koji dopunjuje Konvenciju UN-a protiv transnacionalnog organiziranog kriminala (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime), 15. novembar 2000, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4720706c0.html>, posebno član 3.; Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima (Convention on Action against Trafficking in Human Beings), CETS broj 197, 3. maj 2005. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43fded544.html>.

58 Detaljnu analizu okvira ljudskih prava koji se odnose trgovinu decom možete pronaći u UNICEF, *Priručnik za primenu, op cit.*, posebno u stavovima 531-542.

59 UNHCR, *Smernice o žrtvama trgovine ljudima, op. cit.*, stavovi 17-18.

60 MOR *Konvencija o najtežim oblicima rada dece*, član 3. (a-c).

61 *Ibid.*, član 3.(d).

potreban opasni alat ili koji zahteva ručno prenošenje teškog tereta; predug radni dan i nezdrava radna sredina.<sup>62</sup> Međunarodni standardi zabranjuju i rad dece koja su mlađa od najniže starosne granice za obavljanje te vrste rada i za koji se smatra da sprečava obrazovanje deteta i potpuni razvoj deteta.<sup>63</sup> Takvi oblici rada mogu da predstavljaju progon, što se utvrđuje na osnovu iskustva koje je doživelo dete o kojem je reč, starosne dobi deteta i ostalih okolnosti u slučaju. Na primer, u slučaju da se malo dete primorava da obavlja štetne poslove koji ugrožavaju njegovo fizičko i/ili mentalno zdravlje i razvoj, to može da predstavlja progon.

### iii. Sakaćenje ženskih genitalija

31. Svi oblici SŽG<sup>64</sup> smatraju se štetnima i predstavljaju povredu niza ljudskih prava,<sup>65</sup> što je potvrđeno u sudskoj praksi na međunarodnom i nacionalnom nivou, kao i u pravnoj doktrini. U mnogim jurisdikcijama, prihvaćen je stav da SŽG podrazumeva nanošenje ozbiljne povrede koja može da se izjednači da progonom.<sup>66</sup> Imajući u vidu da ta praksa nesrazmerno često pogađa devojčice,<sup>67</sup> može da se smatra posebnim oblikom progona deteta. Detaljnije informacije o SŽG u kontekstu utvrđivanja izbegličkog statusa mogu se naći u Uputstvu UNHCR-a o zahtevima za izbeglički status koji se odnose na sakaćenje ženskih genitalija.<sup>68</sup>

### iv. Nasilje protiv dece u porodici

32. Konvencijom o pravima deteta zabranjen je svaki vid nasilja nad decom o kojima se staraju roditelji ili druga lica, uključujući fizičko, psihološko i seksualno nasilje.<sup>69</sup> Nasilje nad decom u privatnoj sferi vrše lica koja su povezana s decom po osnovu krvnog srodstva, bliskog prijateljstva ili zakonskih veza.<sup>70</sup> Iako se nasilje često vrši u ime discipline, važno je da se ima na umu da vaspitanje i odgoj dece obično zahtevaju fizičke mere i intervencije koje se preduzimaju u cilju zaštite deteta, ali da su to potpuno različite aktivnosti od svesne i represivne upotrebe sile s ciljem nanošenja bola ili ponižavanja.<sup>71</sup> Određeni oblici nasilja, posebno ako su usmereni protiv jako male dece, mogu da dovedu do trajne povrede, pa čak i smrti deteta, iako možda počiniteljima nije bio cilj da nanese takvu povredu.<sup>72</sup> Nasilje u porodici može da posebno negativno utiče na decu jer ona najčešće nemaju alternativni oblik podrške.<sup>73</sup>

33. U nekim jurisdikcijama, prepoznato je da određena dela fizičkog, seksualnog i psihološkog nasilja u porodici mogu da se smatraju progonom.<sup>74</sup> Primeri takvih dela uključuju premlaćivanje deteta, seksualno zlostavljanje u kući, incest, primenu štetnih oblika tradicionalne prakse,

62 *Ibid.*, član 4. u vezi sa MOR *Najteži oblici dečijeg rada*, Preporuke, 1999, R190, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ddb6ef34.html>, na 3. i 4. 3.(d). *Ibid.*

63 MOR *Konvencija o najnižoj starosnoj granici*, član 2.

64 SŽG obuhvata sve postupke kojima se delimično ili potpuno uklanja spoljni deo ženskih genitalija ili kojima se na drugi način ozleđuju ženski genitalni organi iz nemedicinskih razloga. Videti dalje, OHCHR, UNAIDS et al., *Uklanjanje sakaćenja ženskih genitalija: Međuagencijsko saopštenje (Eliminating Female Genital Mutilation: An Interagency Statement)*, februar 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47c6aa6e2.html>.

65 To uključuje pravo na život, pravo na zaštitu od mučenja i okrutnog, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja, zaštitu od fizičkog i psihičkog nasilja, te pravo na najviši mogući standard zdravstvene zaštite.

66 Videti, na primer, *Mlle Diop Aminata*, 164078, Komisija za žalbe izbeglica (Commission des Recours des Réfugiés) (u nastavku: „CRR“), Francuska, 17. maj 1991., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b7294.html>; *Kadra Hasan Fara, Mahad Dahir Buraleh, Hodan Dahir Buraheh* (Khadra Hassan Farah, Mahad Dahir Buraleh, Hodan Dahir Buraleh), Kanada, IRB, 10. maj 1994., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b70618.html>; *In re Fazija Kasinga* (*In re Fauziya Kasinga*), 3278, SAD Odbor za žalbe vezane uz imigraciju (u nastavku teksta: „Odbor za žalbe“), 13. jun 1996, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47bb00782.html>.

67 Sakaćenju genitaliju podvrgavaju se uglavnom devojčice do 15 godina starosti, iako i starije devojčice i žene mogu, također, da budu žrtve te prakse.

68 UNHCR, *Uputstvo o sakaćenju ženskih genitalija*, op. cit. (*Guidance Note on FGM, op cit.*).

69 Konvencija o pravima deteta (CRC), članovi 19, 37.

70 Deklaracija o eliminisanju nasilja nad ženama (Declaration on the Elimination of Violence Against Women), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/docid/3b00f25d2c.html>, član 2(a).

71 Videti, Konvencija o pravima deteta (CRC), Opšti komentar br. 8. (2006.): Pravo deteta na zaštitu od fizičkog kažnjavanja i drugih oblika okrutnog i ponižavajućeg kažnjavanja (članci 19; 28, stav 2; i 3.7, *inter alia*) (*General Comment No. 8 (2006): The Right of the Child to Protection from Corporal Punishment and Other Cruel or Degrading Forms of Punishment* (Arts. 19; 28, Para. 2; and 37, *inter alia*), CRC/C/GC/8, 2. mart 2007. (u nastavku teksta: „Konvencija o pravima deteta, Opšti komentar br. 8.“), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/460bc7772.html>, stavovi 13-14, 26.

72 Studija UN-a o nasilju nad decom (UN study on violence against children), op. cit., stav 40.

73 Videti dalje UNICEF, *Nasilje u porodici koje se provodi nad ženama i devojčicama (Domestic Violence Against Women and Girls)*, Innocenti Digest br. 6, 2000, <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest6e.pdf>.

74 Videti UNHCR, *Priručnik za zaštitu žena i devojčica (Handbook for the Protection of Women and Girls)*, februar 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cfc2962.html>, stavovi 142-144. Videti, također, *Rosalba Agire Servantes odnosno Marija Esperanca Kastiljo protiv Službe za imigraciju i naturalizaciju (Rosalba Aguirre-Cervantes a.k.a. Maria Esperanza Castillo v. Immigration and Naturalization Service)*, Žalbeni sud SAD-a za devetu oblast, 21. mart 2001, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f37adc24.html>.



krivična dela počinjena iz časti, rane i prisilne brakove, silovanje, kao i nasilje koje se odnosi na komercijalno seksualno izrabljivanje.<sup>75</sup> U nekim slučajevima, psihološko nasilje može da bude jednako štetno za žrtvu kao i fizičke povrede, pa i to može da predstavlja progon. Takvo nasilje može da uključuje ozbiljne oblike ponižavanja, uznemiravanja i zlostavljanja, izolaciju, kao i druge postupke kojima se nanosi ili može da se nanese psihološka povreda.<sup>76</sup> Nasilje u porodici, također, može da podrazumeva mučenje i druge oblike nečovečnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.<sup>77</sup> Da bi takvi postupci mogli da se izjednače sa progonom, mora da postoji najniži neophodni stepen težine dela. U utvrđivanju stepena težine povrede, treba uzeti u obzir nekoliko faktora, kao što su: učestalost, način izvršenja i trajanje povrede, kao i posledice koje su pri tom nastale za dete. Također, treba uzeti u obzir starosnu dob deteta, njegovu zavisnost o počiniocu povrede, kao i dugoročne posledice koje utiču na fizički i psihološki razvoj deteta i na njegovo blagostanje.

## v. Povrede ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava

34. Uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava zauzima centralno mesto u opstanku i razvoju deteta.<sup>78</sup> Odbor Ujedinjenih nacija za prava deteta navodi da:

pravo na opstanak i razvoj može da se ostvari samo na holistički način, primenom svih ostalih odredaba Konvencije, uključujući pravo na zdravlje, odgovarajuću ishranu, socijalnu sigurnost i odgovarajući životni standard, zdravo i sigurno okruženje, kao i obrazovanje i igru.<sup>79</sup>

Premda Konvencija o pravima deteta i Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine predviđaju progresivno ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, ti instrumenti ujedno nameću državama ugovornicama različite obveze koje imaju neposredne efekte.<sup>80</sup> Te obveze uključuju izbegavanje primene retrogresivnih mera, zadovoljavanje najosnovnijih zagarantovanih elemenata svakog prava i osiguranje nediskriminacije u ostvarivanju tih prava.<sup>81</sup>

35. Povreda ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava može da predstavlja progon ukoliko nisu zadovoljeni najosnovniji zagarantovani elementi tih prava. Na primer, uskraćivanje prava na odgovarajući standard života deci ulice (uključujući pravo na hranu, vodu i smeštaj), može da dovede do nepodnošljivo teške situacije, koja ugrožava razvoj i opstanak deteta. Slično tome, uskraćivanje lečenja, posebno u slučaju da dete pati od oboljenja opasnog po život, može da predstavlja progon.<sup>82</sup> Postojanje progona, također, može da se utvrdi na kumulativnom osnovu, tako što će se veći broj manje ozbiljnih povreda prava posmatrati zajedno.<sup>83</sup> Na primer, to može da bude slučaj ukoliko deca s invaliditetom ili deca bez državljanstva nemaju pristup

75 Komisija UN-a za ljudska prava Rezolucija 2005/41 o ljudskim pravima: Eliminisanje nasilja nad ženama (Human Rights Resolution 2005/41: Elimination of violence against women, E/CN.4/RES/2005/41, 19. april 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45377c59c.html>, stav 5.

76 Konvencija o pravima deteta (CRC), *Opšti komentar br. 8. (General Comment No. 8)*, op cit., stav 11. Videti, također, Studija UN-a o nasilju nad decom (UN study on violence against children), op. cit., stav 42.; UNICEF, *Nasilje u porodici koje se provodi nad ženama i devojčicama (Domestic Violence Against Women and Girls)*, op cit., stavovi 2-4.

77 Konvencija o pravima deteta (CRC), *Opšti komentar br. 8. (General Comment No. 8)*, op cit., stav 12.; Savet za ljudska prava, Saopštenje specijalnog izvestioca o mučenju i ostalim oblicima okrutnog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment), A/HRC/7/3, 15. januar 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47c2c5452.html>, stavovi 45-49.

78 Konvencija o pravima deteta (CRC), član 6.2.

79 Konvencija o pravima deteta (CRC), *Opšti komentar br.7: Ostvarivanje prava deteta u ranom detinjstvu (General Comment No. 7: Implementing Child Rights in Early Childhood)*, CRC/C/GC/7/Rev.1, 20. septembar 2006, u nastavku teksta: „Konvencija o pravima deteta, Opšti komentar br. 7“) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/460bc5a62.html>, stav 10.

80 Videti CESCR, *Opšti komentar br. 3: Priroda obveza država potpisnica (General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations)* (član 2, stav 1. Pakta), E/1991/23, 14. decembar 1990, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4538838e10.html>, stav 1; Konvencija o pravima deteta, *Opšti komentar br. 5 (General Comment No. 5)*, stav 6.

81 Videti, Komisija UN-a za ljudska prava, Verbalna nota Stalne misije Holandije pri Ujedinjenim nacijama, Kancelarija u Ženevi, od 86/12/05, naslovljeno na Centar za ljudska prava (Note verbale dated 86/12/05 from the Permanent Mission of the Netherlands to the United Nations Office at Geneva addressed to the Centre for Human Rights) („Limburški principi“), 8. januar 1987., E/CN.4/1987/17 na B.16, 21-22., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd5790.html>; Međunarodna komisija pravnika, Smernice iz Mastrihta o kršenju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava (Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights), 26. januar 1997, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd5730.html>, na II.9 i 11.

82 Videti, na primer, *RRT Predmet br. N94/04178, N94/04178*, Australija, Tribunal za žalbe o izbegličkom statusu (u nastavku teksta: „RRT“), 10. jun 1994, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6300.html>

83 UNHCR, *Priručnik*, stav 53. Videti, također, *Kanada (državljanstvo i imigracija) protiv Oh (Canada (Citizenship and Immigration) v. Oh)*, 2009 FC 506, Kanada, Federalni sud, 22. maj 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a897a1c2.html>, na 10.

upisu u matične knjige rođenja, pa im je, kao posledica toga, uskraćen pristup obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti i drugim uslugama.<sup>84</sup>

36. Mere diskriminacije mogu da predstavljaju progon ukoliko uzrokuju posledice koje su u značajnoj meri štetne za dete.<sup>85</sup> Dete bez staranja i podrške odrasle osobe, koje je siročić, napušteno ili odbačeno od strane roditelja i koje beži od nasilja u porodici, može, posebno, da bude izloženo takvim oblicima diskriminacije. Iako je jasno da svi diskriminatorni postupci koji dovode do uskraćivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava ne moraju nužno da predstavljaju progon, važno je da se utvrde posledice takvih postupaka, u datom trenutku i u budućnosti, za svako pojedino dete. Na primer, treba imati u vidu značaj obrazovanja i ozbiljne posledice koje će uskraćivanja tog prava imati na budućnost deteta i, shodno tome, ako se detetu sistematski uskraćuje pravo na obrazovanje, to može da dovede do nastanka ozbiljne povrede.<sup>86</sup> U nekim situacijama, društvo ne toleriše obrazovanje devojčica,<sup>87</sup> ili je prisustvovanje nastavi neizdrživo zbog povreda koje dete doživljava po osnovima rasne ili etničke pripadnosti.<sup>88</sup>

## b) Počinioci progona

37. U zahtevima za azil koje su podnela deca počinioci progona su često nedržavni akteri. To mogu da budu vojne grupacije, kriminalne bande, roditelji i drugi staratelji, zajednica i verske vođe. U takvim situacijama, procena opravdanosti straha mora da uključuje i razmatranje sposobnosti i spremnosti države da žrtvi pruži zaštitu.<sup>89</sup> Potrebno je proceniti u svakom pojedinom slučaju da li su država ili njeni predstavnici preduzeli sve neophodne mere da zaštite dete.

38. Procena slučaja zavisice ne samo od postojanja pravnog sistema u kojem su okriminisani i sankcionisani postupci koji predstavljaju progon, već i od činjenice da li vlasti osiguravaju da se takvi slučajevi uspešno istraže, da se identifikuju odgovorna lica i da se ona na odgovarajući način kazne.<sup>90</sup> Prema tome, donošenje zakona kojima se zabranjuje ili osuđuje određena praksa koja predstavlja progon dece, samo po sebi, nije dovoljan dokaz za odbacivanje zahteva za priznavanje izbegličkog statusa koji je podnelo dete.<sup>91</sup>

84 Videti Predmet *Jean i Bosico deca protiv Dominikanske Republike (Case of the Yean and Bosico Children v. The Dominican Republic)*, IACtHR, 8. septembar 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/44e497d94.html>. Dvema devojčicama, poreklom s Haitija, uskraćeno je pravo na državljanstvo i obrazovanje, jer, između ostalih razloga, nisu imale rodni list; Predmet „Institut za maloletničko preusmeravanje“ protiv Paragvaja (Case of the „Juvenile Reeducation Institute“ v. Paraguay), IACtHR, 2. septembar 2004, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17bab62.html>. Sud je utvrdio da odbijanje da se osigura pristup osnovnoj zdravstvenoj zaštiti za nekoliko marginalizovanih grupa predstavlja kršenje prava na život prema ACHR. Videti, također, Konvencija o pravima deteta (CRC), Opšti komentar br. 7 (General Comment No. 7), stav 25.; Konvencija o pravima deteta, Opšti komentar br. 9. (2006.): Prava dece s invaliditetom (General Comment No. 9 (2006): The Rights of children with disabilities), CRC/C/GC/9, 27. februar 2007. (u nastavku teksta: „Konvencija o pravima deteta, Opšti komentar br. 9.”), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/461b93f72.html>, stavovi 35-36.

85 UNHCR, Priručnik, stav 54.

86 Videti *RRT Predmet br. V95/03256*, [1995] RRTA 2263, Australija, RRT, 9. oktobar 1995, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17c13a2.html>, u kojem je Tribunal utvrdio da je „diskriminatorno uskraćivanje prava na osnovno obrazovanje uskraćivanje fundamentalnih ljudskih prava, koje predstavlja progon“, na 47.

87 Videti *Ali protiv ministra za državljanstvo i imigraciju (Ali v. Minister of Citizenship and Immigration)*, IMM-3404-95, Kanada, IRB, 23. septembar 1996, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b18e21b2.html>, koji se odnosi na slučaj devetogodišnje devojčice iz Avganistana. Sud je zaključio da je „obrazovanje fundamentalno ljudsko pravo i upućuje se organ koji donosi odluku da treba da joj se prizna izbeglički status prema Konvenciji“.

88 U odlukama donetim u Kanadi i Australiji potvrđeno je da nasilje i uznemiravanje u školi može da predstavlja progon. Videti, na primer, Odluka VA1-02828 (Decision VA1-02828), VA1-02826, VA1-02827 i VA1-02829, VA1-02828, VA1-02826, VA1-02827 kao i VA1-02829, Kanada, IRB, 27. februar 2003., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b18e03d2.html>, stav 36.; *RRT Predmet br. N03/46534*, [2003] RRTA 670, Australija, RRT, 17. maj 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17bfd62.html>.

89 Videti, Konvencija o pravima deteta (CRC), član 3, koji državama ugovornicama nameće obvezu da osiguraju zaštitu i staranje dece kroz aktivnosti koje sprovode javne ili privatne institucije; ACHR, članovi 17. i 19.; Afrička povelja, članovi 1.(3), 81. Videti, također, UNHCR, Priručnik, stav 65;

UNHCR, *Smernice o rodno zasnovanom progono*, stav 1.; *Savetodavno mišljenje o pravnim uslovima i ljudskim pravima deteta (Advisory Opinion on Juridical Condition and Human Rights of the Child)*, br. OC-17/02, IACtHR, 28. oktobar 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4268c57c4.html>.

90 Videti, na primer, *Predmet Velasquez Rodriguez (Velasquez Rodriguez Case)*, Serija C, br. 4, IACtHR, 29. maj 1988., stav 174. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40279a9e4.html>; *M.C. protiv Bulgarske (M.C. v. Bulgaria)*, Predstavka br. 39272/98, ECtHR, 3. decembar 2003., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b19f492.html>. Videti, također, Odbor UN-a za eliminisanje diskriminacije nad ženama, Opšte preporuke, brojevi 19. i 20, usvojene na jedanaestoj sednici, 1992. (sadržane u dokumentu A/47/38), A/47/38, 1992., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453882a422.html>, stav 9; Komisija UN-a za ljudska prava, standard dužne pažnje kao sredstvo za eliminisanje nasilja nad ženama. Saopštenje specijalnog izvestioca o nasilju nad ženama, njegovim uzrocima i posledicama (The due diligence standard as a tool for the elimination of violence against women: Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, Its Causes and Consequences), Jakin Ertirk (Yakin Ertürk), E/CN.4/2006/61, 20. januar 2006, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45377afb0.html>.

91 UNHCR, *Smernice o rodno zasnovanom progono*, stav 11.

39. Pristup deteta mehanizmima zaštite od strane države, također, zavisi i od sposobnosti i spremnosti roditelja deteta i drugih staratelja deteta da ostvaruju određena prava i dobiju zaštitu za dete. To može da uključuje podnošenje prijave u policiji, pred administrativnim organima ili javnim institucijama. Međutim, nemaju sva deca odraslu osobu koja može da ih zastupa u određenom slučaju, kao, na primer, deca bez pratnje ili siročad i deca čiji je roditelj ili staratelj počinilac progona. Važno je da se zapamti da deca, zbog svog uzrasta, možda neće biti sposobna da se obrate policijskim službenicima ili da izraze osećaj straha na isti način kao i odrasli. Neki službenici možda lakše odbijaju decu, možda ne shvataju decu ozbiljno ili možda nemaju veštine koje su neophodne za intervjuisanje ili saslušavanje dece.

## c) Osnovi iz Konvencije iz 1951. godine

40. Kao i u slučaju zahteva za priznavanje izbegličkog statusa odraslima, potrebno je utvrditi da li dete ima osnovani strah od progona koji se temelji na jednom od pet osnova navedenih u članu 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica. Dovoljno je da je osnov iz Konvencije faktor koji je relevantan za progon i nije neophodno da to bude jedini ili dominantni uzrok.

### Rasna i nacionalna ili etnička pripadnost

41. Rasna i nacionalna ili etnička pripadnost su osnov na kojem su utemeljeni zahtevi za azil koje podnose deca u različitim okolnostima. U tu kategoriju spadaju prakse kojima se deci određene rasne ili etničke pripadnosti uskraćuje pravo na državljanstvo ili pravo da budu upisana u matične knjige po rođenju,<sup>92</sup> ili politike kojima se deci određene etničke pripadnosti uskraćuje pravo na obrazovanje ili pravo na zdravstvenu zaštitu. Ovaj osnov iz Konvencije iz 1951. godine odnosi se i na prakse koje imaju za cilj odvajanje dece od roditelja zbog određenog rasnog, etničkog ili autohtonog porekla. U okviru ovog osnova iz Konvencije iz 1951. godine mogu se razmatrati i slučajevi sistematskog targetiranja devojčica koje pripadaju etničkim manjinama radi silovanja, trgovine ljudima ili radi uključivanja u oružane snage ili grupe.

### Veroispovest

42. Kao i u slučaju odraslih, dete koje ima određena verska uverenja ili dete koje odbija takva uverenja može da bude u opasnosti od progona. Da bi se utvrdilo postojanje ovog osnova iz Konvencije iz 1951. godine, nije nužno da dete aktivno praktikuje veru. Dovoljno je da se smatra da dete ima određena verska uverenja ili da pripada određenoj sekti ili verskoj grupi, na primer, zbog verskih uverenja koja imaju njegovi roditelji.<sup>93</sup>

43. Deca imaju malo uticaja ili uopšte nemaju uticaja na to kojoj veri pripadaju ili koju veru poštuju, pa veroispovest može da biti gotovo urođena karakteristika, kao i etnička ili rasna pripadnost. U nekim državama, deci su dodeljene određene uloge na osnovu vere ili je njihovo ponašanje određeno verom. Ukoliko, u takvom slučaju, dete ne ispunjava svoju ulogu ili odbija da poštuje verski kod ponašanja i ako mu zbog toga preti kazna, ono može da ima osnovani strah od progona po osnovu veroispovesti.

44. Razlozi za progon koji su utemeljeni na odbijanju deteta da poštuje propisane rodne uloge, također, mogu da se razmatraju u okviru ovog osnova za progon. Devojčice mogu, posebno, da budu izložene progону po osnovu veroispovesti. Od devojčica adolescentskog uzrasta može da se zahteva da obavljaju tradicionalne ropske dužnosti ili da pružaju seksualne usluge. Od njih, također, može da se zahteva da se podvrgnu SŽG ili može da im preti kazna za dela povrede časti, u ime vere.<sup>94</sup> Pored toga, deca – podjednako i dečaci i devojčice – mogu da učestvuju u oružanim grupama ili u oružanim snagama države u sprovođenju verskih ili sličnih ideologija.

92 Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (Universal Declaration of Human Rights), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html>, član 15.; ICCPR, članovi 24(2) i (3); Konvencija o pravima deteta (CRC), član 7.

93 UNHCR, *Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 6: Zahtevi za priznavanje izbegličkog statusa utemeljeni na veroispovesti u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. Godine (Guidelines on International Protection No. 6: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees)*, HCR/GIP/04/06, 28. april 2004. (u nastavku teksta: „UNHCR, Smernice o progону po verskom osnovu”), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4090f9794.html>.

94 *Ibid.*, stav 24.



45. Primena osnova za progon iz Konvencije iz 1951.godine koji se odnosi na „politička uverenja“ nije ograničena samo na zahteve koje podnose odrasli. Zahtev koji se temelji na političkim uverenjima zasniva se na pretpostavci da podnosilac zahteva ima, ili se smatra da ima, uverenja koje vlasti ili zajednica ne tolerišu, kao i da su takva uverenja kritički usmerena prema opšteprihvaćenoj politici, tradiciji ili metodima. To da li je dete sposobno da ima politička uverenja ili ne je činjenično pitanje i treba da se utvrdi na osnovu procene stepena zrelosti i razvoja deteta, stepena obrazovanja i sposobnosti deteta da izrazi svoja uverenja. Važno je prihvatiti činjenicu da dete može da bude politički aktivno i da može da ima politička uverenja, nezavisno od mišljenja odraslih, i da zbog toga može da ima strah od progona. Mnoge nacionalne oslobodilačke pokrete ili proteste vode studenti aktivisti, uključujući i decu školskog uzrasta. Na primer, deca mogu da rasturaju letke, mogu da učestvuju u demonstracijama, mogu da budu kuriri ili učesnici u subverzivnim aktivnostima.

46. Pored toga, vlasti ili nedržavni akteri mogu da pripisuju deci stavove ili uverenja odraslih, na primer, njihovih roditelja.<sup>95</sup> To može da bude slučaj čak i ako dete nije sposobno da izražava politička uverenja ili da shvati aktivnosti svojih roditelja, što uključuje i situacije u kojima roditelji namerno kriju takve informacije pred detetom da bi ga zaštitili. Takvi slučajevi moraju da se razmatraju ne samo prema osnovu političkih uverenja, već i prema osnovu pripadnosti određenoj društvenoj grupi (u ovom slučaju, to će biti „porodica“).

47. U zahtevima za azil koje podnose deca često se preklapaju osnov (pripisanih) političkih uverenja i osnov veroispovesti. U nekim društvima, uloge dodeljene ženama i devojkama mogu da budu određene zahtevima koje postavlja država ili službena religija. Državne vlasti ili drugi počinioci progona mogu da smatraju da devojčice koje ne poštuju te dodeljene uloge ne poštuju veru ili nemaju verska uverenja. Istovremeno, nepoštovanje tih zahteva može da se tumači i kao zastupanje neprihvatljivih političkih uverenja koje predstavljaju pretnju za temeljne strukture moći. To može da bude slučaj posebno u društvima u kojima nije jasno utvrđena granica između verskih i državnih institucija i između prava i verske doktrine.<sup>96</sup>

### Pripadništvo određenoj društvenoj grupi

48. Zahtevi za priznavanje izbegličkog statusa koje su podnela deca najčešće se razmatraju u kontekstu osnova iz Konvencije iz 1951. godine koji se odnosi na „pripadništvo određenoj društvenoj grupi“, iako možda mogu da se primene i drugi osnovi iz Konvencije iz 1951. godine. Prema Smernicama UNHCR-a:

određena društvena grupa je grupa lica koja imaju zajedničku karakteristiku, pored rizika od progona, ili koje društvo smatra posebnom grupom. Ta karakteristika je često urođena, nepromenjiva ili na neki drugi način fundamentalna za nečiji identitet, svest ili ostvarivanje ljudskih prava.<sup>97</sup>

49. Iako starosna dob, u užem smislu te reči, nije urođena ili stalna kategorija, budući da se stalno menja, biti dete u praksi predstavlja nepromenjivu karakteristiku u svakom datom trenutku. Jasno je da dete nikako ne može da promeni svoj uzrast da bi izbeglo progon od kojeg

95 Videti *Predmet Timnit Danijel i Simret Danijel (Matter of Timnit Daniel and Simret Daniel)*, A70 483 789 & A70 483 774, U.S. BIA, 31. januar 2002. (neobjavljena odluka, ne predstavlja presedan). Sud je izneo stanovište da „je irelevantno to što su stranke u postupku bile premlade da bi imale stvarna politička uverenja, već da je dovoljno da su službenici smatrali da oni podržavaju EPLF.“

96 UNHCR, *Smernice o rodno zasnovanom progono, op. cit.* stav 26.

97 UNHCR, *Smernice o međunarodnoj zaštiti broj 2: Pripadnost određenoj društvenoj grupi u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951.godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine (Guidelines on International Protection No. 2: 'Membership of a Particular Social Group' within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees.)*, HCR/GIP/02/02, 7. maj 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f23f4.html>, stav 11.

strahuje.<sup>98</sup> Činjenica da će dete postepeno odrastati nije relevantna za identifikaciju određene društvene grupe, budući da se zahtev za azil zasniva na činjenicama koje su u navedene u zahtevu. Činjenica da se radi o detetu direktno je povezana sa identitetom osobe, kako u očima zajednice, tako i iz perspektive samog deteta. U politikama mnogih vlada uzima se u obzir uzrast, što je, na primer, slučaj kod utvrđivanja starosne granice za vojnu obvezu, propisivanja najniže starosne granice za dobrovoljno stupanje u seksualne odnose, najniže starosne granice za stupanje u brak, starosne dobi za polazak u školu i za završetak školovanja. Deca, također, imaju brojne zajedničke karakteristike, kao što su nevinost, relativna nezrelost, osetljivost i sposobnosti koje su još uvek u razvoju. U mnogim društvima, deca su odvojena od odraslih osoba, jer se smatra da im je potrebna posebna pažnja ili staranje, i opisuju se čitavim nizom deskriptora, kao što su „mlad“, „malo dete“, „dete“, „dečak“, „devojčica“ ili „adolescent“. U identifikaciji društvene grupe, može se uzeti u obzir i činjenica da deca imaju zajedničko društveno konstruisano iskustvo, kao što je nasilje, napuštanje, siromaštvo ili raseljavanje unutar države.

50. Čitav niz različitih grupa dece mogu da imaju osnov za podnošenje zahteva za priznavanje izbegličkog statusa po osnovu „pripadnosti određenoj društvenoj grupi“. Isto tako, kao što su i „žene“ prepoznate u nekim jurisdikcijama kao određena društvena grupa, i „deca“ ili manje podgrupe dece, mogu da čine određenu društvenu grupu.<sup>99</sup> Starosna dob ili neke druge karakteristike mogu da budu osnov za identifikaciju određenih grupa kao što su „napuštena deca“,<sup>100</sup> „deca s invaliditetom“, „siročad“, ili deca rođena u situaciji kojom se krši politika prisilnog planiranja porodice ili u nedozvoljenim brakovima, koja su poznata i kao „crna deca“.<sup>101</sup> Porodica podnosioca zahteva, također, može da predstavlja određenu društvenu grupu.<sup>102</sup>

51. Pripadnost društvenoj grupi koja obuhvata decu neće nužno prestati zbog činjenice da se detinjstvo određenog deteta završilo. Posledice ranije pripadnosti toj društvenoj grupi možda neće prestati da deluju čak i ako se ključni faktor (starosna dob podnosioca zahteva) promeni. Na primer, zajedničko iskustvo iz prošlosti može da bude karakteristika koja je nepromenjiva i na osnovu koje mogu da se identifikuju grupe kao što su „bivša deca vojnici“<sup>103</sup> ili „deca žrtve trgovine ljudima“, kod kojih postoji strah od progona u budućnosti.<sup>104</sup>

52. Neke od najistaknutijih društvenih grupa uključuju sledeće:

i. **Deca ulice** mogu da se smatraju određenom društvenom grupom. Deca koja žive i/ili rade na ulici su među najvidljivijom decom, koju zajednica često prepoznaje kao društveno odbačene osobe. Takva deca imaju zajedničke karakteristike koje proističu iz njihovog

98 Videti *Predmet S-E-G*, i drugi (*Matter of S-E-G*, et al.), 24 I&N Dec. 579 (BIA 2008), U.S. BIA, 30. maj 2008., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4891da5b2.html>, u kojem se navodi sledeće: „Mi priznajemo da se promenljivost starosne dobi ne može kontrolisati i ukoliko je pojedina osoba u prošlosti bila žrtva progona po osnovu pripadnosti određenoj društvenoj grupi koja je utemeljena na starosnoj dobi, ili ako se suočava sa progonom u vreme kada prema svom uzrastu ulazi u tu društvenu grupu, zahtev za azil još uvek može da se podvede pod tu kategoriju.“ (str. 583); *LK (Starosna dob: nepromenjiva karakteristika) Avganistan protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova*, (*LQ (Age: Immutable Characteristic) Afghanistan v. Secretary of State for the Home Department*), [2008] U.K. AIT 00005, 15. mart 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47a04ac32.html>, u kojem se navodi da podnosioc zahteva, „iako će, uz pretpostavku da preživi, u dogledno vreme prestati da bude dete, on je nesporno bio dete u vreme razmatranja njegovog slučaja“, na 6.; Odluka V99-02929, V99-02929, Kanada, IRB, 21.februar 2000, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b18e5592.html>, koji navodi da „ranjivost deteta proizlazi iz statusa deteta dok je maloletno. Ranjivost maloletnika je urođena i nepromenjiva karakteristika, iako će dete odrasti i postati punoletna osoba“.

99 U predmetu *In re Fazija Kasinga (In re Fauziya Kasinga)*, op. cit., smatra se da „mlada žena“ može da bude pripadnica određene društvene grupe.

100 U predmetu V97-03500, Kanada, Odeljenje za utvrđivanje izbegličkog statusa po Konvenciji, 31. maj 1999, prihvaćeno je da napuštena deca u Meksiku mogu da predstavljaju određenu društvena grupu. (Rezime je dostupan na [http://www2.irbcisr.gc.ca/en/decisions/reflex/indexe.htm?action=article\\_view&id=1749](http://www2.irbcisr.gc.ca/en/decisions/reflex/indexe.htm?action=article_view&id=1749)). Videti, također, RRT Predmet br. 0805331, [2009] RRTA 347, Australija, RRT, 30. april 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a2681692.html>, u kojem Tribunal smatra da određena društvena grupa kojoj pripada podnosioc zahteva (dvogodišnje dete) obuhvata „decu progonjenih disidenata“.

101 To je potvrđeno u nekoliko odluka donetih u Australiji. Videti, na primer, Čen Šaj Haj (Chen Shi Hai), op. cit. kao i nedavno u RRT Predmet br. 0901642, [2009] RRTA 502, Australija, RRT, 3. jun 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a76ddb2f2.html>.

102 Videti *Aguire-Servantes (Aguire-Cervantes)*, op. cit., u kojem sud navodi da „je jasno da je porodična pripadnost nepromenjiva karakteristika, fundamentalna za identitet osobe“, i dalje se navodi da je „nesporno dokazano da je cilj gospodina Aguirra bio da dominira i progoni članove svoje bliže porodice“.

103 U predmetu *Lukwago protiv Eskrofta, državnog tužioca (Lukwago v. Ashcroft, Attorney General)*, 02-1812, SAD Žalbeni sud za treću oblast, 14. maj 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47a7078c3.html>. Sud je utvrdio da se „pripadnost grupi bivše dece vojnika koji su izbegli zarobljeničtvo od strane LRA u potpunosti uklapa u stav BIA-e da zajedničko prošlo iskustvo može da bude dovoljna veza između pripadnika „određene društvene grupe“.

104 UNHCR, *Smernice o žrtvama trgovine ljudima*, stav 39. Videti, također, RRT Predmet br. N02/42226, [2003] RRTA 615, Australija, RRT, 30. jun 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17c2b02.html>, koji se odnosi na mladu ženu iz Uzbekistana. Identifikovana grupa u tom slučaju je „uzbekistanska žena koja je prisiljena na prostituciju u inostranstvu i za koju se smatra da je prekršila društvene norme“.

uzrasta i života na ulici i/ili zarađivanja za život na ulici. Način života je osnov nečijeg identiteta, posebno za decu koja odrastaju u takvim okolnostima, i teško se menja. Mnoga od te dece prihvatila su izraz „deca ulice“, jer im on daje osećaj identiteta i pripadnosti, iako možda žive i/ili rade na ulici iz različitih razloga. Takva deca mogu da imaju zajednička iskustva, kao što su nasilje u porodici, seksualno nasilje i izrabljivanje, ili činjenicu da je dete siroče ili da je napušteno.<sup>105</sup>

- ii. **Deca zaražena virusom HIV/ AIDS**, uključujući decu koja su HIV-pozitivna, kao i decu čiji roditelji ili drugi rođaci su HIV-pozitivni, također mogu da se smatraju određenom društvenom grupom. Činjenica da je lice HIV-pozitivno postoji nezavisno od progona, koji može da nastane kao posledica HIV statusa. Takav status deteta ili nekog od članova njegove porodice može da dovede do njihovog odbacivanja i ostaće nepromenljiv sve dok je stane pod kontrolom i/ili dok može da se primenjuje odgovarajuća terapija.<sup>106</sup>
- iii. Ukoliko se deca targetiraju radi regrutacije ili uključivanja u oružane snage ili grupe, ona mogu da predstavljaju određenu društvenu grupu zbog urođene i nepromenjive prirode svoje starosne dobi, kao i zbog činjenice da ih zajednica u kojoj žive smatra za posebnu grupu. Kao i u slučaju odraslih, može se smatrati da dete koje izbegava regrutaciju, koje je dezertiralo ili koje na neki drugi način izbegava učešće u oružanim snagama ima politička uverenja. U tom slučaju, može da se utvrdi postojanje veze s osnovom iz Konvencije iz 1951. godine koji se odnosi na politička uverenja.<sup>107</sup>

#### d) Alternativa internog „bega” ili internog „preseljenja”

53. Razmatranje alternative internog preseljenja obuhvata dva dela: relevantnost takve mogućnosti i razumnost predloženog područja za preseljenje.<sup>108</sup> U razmatranju relevantnosti i razumnosti, treba uvek poći od najboljeg interesa deteta.

54. Kao i u slučaju odraslih, interno preseljenje **relevantno** je samo ako podnosilac zahteva može da na siguran i zakonit način uđe na područje preseljenja.<sup>109</sup> Nepostojanje zaštite od strane države u jednom delu zemlje može da bude pokazatelj toga da država možda neće biti u stanju ili neće biti spremna da zaštititi dete ni drugom delu zemlje. To se naročito odnosi na slučajeve rodno zasnovanog progona, kao što su slučajevi nasilja u porodici i SŽG, koji predstavljaju tipične primere dela počinjenih od strane privatnih lica.<sup>110</sup> Ako dete treba da bude preseljeno iz ruralnog u urbani deo zemlje, treba pažljivo razmotriti faktore rizika koji mogu da se pojave u mestu preseljenja, uzimajući pri tom u obzir starosnu dob deteta, kao i razvijenost odbrambenih mehanizama deteta.

55. U slučajevima u kojima se interno preseljenje smatra relevantnim rešenjem, mesto koje se predlaže za preseljenje koje može da bude **razumno** za odrasle osobe, ne mora nužno da bude razumno i za dete. „Test razumnosti” primenjuje se na svakog podnosioca zahteva posebno i,

<sup>105</sup> Videti, na primer, *Predmet B-F-O- (Matter of B-F-O-)*, A78 677 043, U.S. BIA, 6. Novembar 2001. (neobjavljena odluka koja nije presedan). Sud je utvrdio da je podnosilac zahteva, napušteno dete ulice, imao osnovani strah od progona, utemeljen na pripadnosti određenoj društvenoj grupi. Videti, također, *LK (Starosna dob: Nepromenjiva karakteristika) Avganistan protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova (LQ (Age: Immutable Characteristic) Afghanistan v. Secretary of State for the Home Department)*, op. cit. Tribunal je utvrdio da strah podnosioca zahteva od povrede koja bi mu bila nanesena budući da je siroče i dete ulice „proizlazi iz činjenice pripadnosti delu grupe koja ima nepromenjive karakteristike i koja, za potrebe Konvencije o statusu izbeglica, čini određenu društvenu grupu”, na 7.

<sup>106</sup> Videti dalje, Konvencija o pravima deteta (CRC), *Opšti komentar br. 3: HIV/AIDS i prava deteta (General Comment No. 3: HIV/AIDS and the Rights of the Child)*, 17. mart 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4538834e15.html>.

<sup>107</sup> UNHCR, *Priručnik*, stavovi 169-171.; UNHCR, *Smernice o progonu po verskom osnovu*, stavovi 25-26.

<sup>108</sup> UNHCR, *Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 4: „Alternativa internog bega ili internog preseljenja” u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine (Guidelines on International Protection No. 4: “Internal Flight or Relocation Alternative” Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees)*, HCR/GIP/03/04, 23. maj 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f2791a44.html>

<sup>109</sup> *Ibid.*, stav 7.

<sup>110</sup> *Ibid.*, stav 14.

shodno tome, ne može se bazirati na tome šta bi uradila hipotetička „razumna osoba”. Faktori koje treba uzeti obzir u proceni održivosti predloženog mesta internog preseljenja su starosna dob i najbolji interesi deteta.<sup>111</sup>

56. Kada se radi o deci bez pratnje, koja se ne vraćaju u zemlju porekla zajedno sa porodicom ili u pratnji odrasle osobe, posebnu pažnju treba obratiti na to da li je takvo preseljenje razumno. Na primer, alternative internog bega ili internog preseljenja ne bi bile razumno rešenje ukoliko deca bez pratnje nemaju poznate rođake u zemlji porekla, koji bi bili spremni da im pomognu ili koji bi mogli da se o njima brinu, i predlaže se da se deca presele u zemlju porekla gde bi živela sama, bez odgovarajućeg državnog staranja i pomoći. Ono što bi za jednu odraslu osobu moglo da bude samo nepraktično, može da predstavlja neprimerene teškoće za dete, naročito ako nema prijatelja ili rodbine.<sup>112</sup> Takvo preseljenje može da dovede do kršenja osnovnog ljudskog prava na život, opstanak i razvoj, principa zastupanja najboljeg interesa deteta, kao i prava da dete ne bude izloženo nečovečnom postupanju.<sup>113</sup>

57. Ukoliko je jedina moguća opcija za interno preseljenje smeštanje deteta u instituciju dečije zaštite, moraju se na odgovarajući način proceniti nega, zdravstvena zaštita i obrazovne mogućnosti koje bi dete u tom slučaju imalo, uzimajući u obzir i dugoročnu perspektivu odraslih osoba koje su smeštene u institucije kao deca.<sup>114</sup> Postupanje prema siročadi i drugoj deci koja su smeštena u institucije dečije zaštite, kao i društvene i kulturne percepcije te dece, moraju se pažljivo proceniti, imajući u vidu da deca mogu da budu žrtve osuda, predrasuda ili nasilja i da, u takvim okolnostima, predloženo mesto za preseljenje možda ne predstavlja razumno rešenje.

#### e) Primena klauzula o isključenju na decu

58. Klauzule o isključenju sadržane u članu 1F Konvencije iz 1951. godine propisuju da su određena dela toliko teška da njihovi počinitelji ne zaslužuju međunarodnu zaštitu izbeglica.<sup>115</sup> Imajući u vidu da član 1F ima svrhu da zaštiti integritet azila, treba ga primenjivati „skrupulozno”. Kao i u slučaju drugih izuzetaka od zagarantovanih ljudskih prava, klauzule o isključenju moraju da se tumače restriktivno, uzimajući u obzir moguće posledice isključenja za lice o kojem je reč.<sup>116</sup> Klauzule o isključenju su izričito navedene u članu 1F i u pogledu njih nisu dopuštene rezerve.<sup>117</sup>

59. Imajući u vidu posebne okolnosti i ranjivost dece, u primeni klauzula o isključenju na decu treba uvek biti izuzetno oprezan. U slučaju male dece, klauzule o isključenju možda ne mogu

111 *Ibid.*, stav 25. Videti dalje faktore u Konvenciji o pravima deteta (CRC), *Opšti komentar br. 6 (General Comment No. 6)*, stav 84, o povratku u zemlju porekla. Iako su definisani u drugom kontekstu, ti faktori relevantni su i za procenu mogućnosti internog bega ili internog preseljenja.

112 Videti, na primer, *Elmi protiv ministra za državljanstvo i imigraciju (Elmi v. Minister of Citizenship and Immigration)*, Kanada, Federalni sud, br. IMM-580-98, 12. mart 1999, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17c5932.html>

113 Konvencija o pravima deteta (CRC), članovi 3, 6. i 37. Videti, također, *Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga protiv Belgije (Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium)*, Predstavka br. 13178/03, ECtHR, 12. oktobar 2006, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/docid/45d5cef72.html>, koja se odnosi na vraćanje petogodišnje devojčice bez pratnje (a ne na interno preseljenje). Sud je „pogoden propustom da se osigura odgovarajuća priprema, nadzor i sigurnosne mere za njenu deportaciju”, te dalje navodi da su takvi „uslovi doveli do ekstremne teskobe kod devojčice i da su pokazali potpuni nedostatak humanosti prema licu njenog uzrasta, koje je bez pratnje, što je dovelo do nečovečnog postupanja (kršenja člana 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima)”, stavovi 66, 69.

114 Videti Konvenciju o pravima deteta, *Opšti komentar br. 6 (General Comment No. 6)*, stav 85. Videti, također, *Međugencijske vodeće principe, op cit.*, u kojima se navodi da institucionalna zaštita treba da predstavlja poslednje rešenje, budući da „institucionalni smeštaj retko može da omogući detetu razvoju zaštite i neophodnu podršku i često ne može da osigura prihvatljiv standard zaštite”, str. 46.

115 Uputstva i tumačenja UNHCR-a o materijalnim i proceduralnim standardima za primenu člana 1F mogu se naći u UNHCR; *Smernice o međunarodnoj zaštiti broj 5: Primena klauzula o isključenju: Član 1F Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine (Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees)* HCR/GIP/03/05, 4. septembar 2003, (u nastavku teksta: „UNHCR, *Smernice o isključenju*”) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857684.html>; UNHCR, *Informacija o primeni klauzula o isključenju: Član 1F Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine (Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees)*, 4 septembar 2003, (u nastavku teksta „UNHCR, *Informacija*”), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html>; UNHCR, *Saopštenje o članu 1F Konvencije iz 1951. godine (Statement on Article 1F of the 1951 Convention)*, maj 2009, (u nastavku teksta: „UNHCR, *Saopštenje o članu 1F*”), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a5de2992.html>, i UNHCR, *Priručnik*, stavovi 140-163.

116 UNHCR, *Smernice o isključenju*, stav 2.; UNHCR *Informacija*, stav 4. UNHCR, *Priručnik*, stav 149. Videti, također, Zaključak Izvršnog odbora br. 82 (XLVIII), *Osiguravanje azila (Safeguarding Asylum)*, 17. oktobar 1997, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c958.html>, stav (v); br. 102 (LVI) 2005., *Opšti zaključak o međunarodnoj zaštiti (General Conclusion on International Protection)*, 7. oktobar 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43575ce3e.html>, stav (i); br. 103 (LVI), *Zaključak o pružanju međunarodne zaštite uključujući komplementarne oblike zaštite (Conclusion on the Provision on International Protection Including Through Complementary Forms of Protection)*, 7. oktobar 2005., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43576e292.html>, stav (d).

117 UNHCR, *Smernice o isključenju*, stav 3; UNHCR, *Informacija*, stav 7.

uopšte ni da se primenjuju. Ukoliko se tvrdi da su deca navodno počinila krivična dela u situacijama u kojima su im bila povređena njihova prava (na primer, dok su bila pripadnici oružanih snaga ili oružanih grupa), važno je imati na umu da takva deca mogu da budu i žrtve dela koja su protivna međunarodnom pravu, a ne samo počinioci.<sup>118</sup>

60. Iako se u klauzulama o isključenju iz člana 1F ne pravi razlika između odraslih i dece, član 1F može da se primeni na dete samo ako je dete, u vreme izvršenja dela na koje se primenjuje isključenje, napunilo najnižu starosnu granicu za krivičnu odgovornost, u skladu sa odgovarajućim odredbama međunarodnog i/ili nacionalnog prava.<sup>119</sup> To znači da dete koje je mlađe od utvrđene najniže starosne dobi ne može da se smatra odgovornim za dela koja povlače isključenje.<sup>120</sup> Premda član 40. Konvencije o pravima deteta zahteva od država ugovornica da utvrde najnižu starosnu granicu za krivičnu odgovornost, opšteprihvaćena najniža starosna granica ne postoji.<sup>121</sup> U različitim jurisdikcijama, najniža starosna granica kreće se od 7 godina pa naviše, sve do 16 ili 18 godina. Najniža starosna granica ustanovljena u Statutu Specijalnog suda za Sijera Leone<sup>122</sup> i u Statutu Međunarodnog krivičnog suda<sup>123</sup> je 15 godina, odnosno 18 godina.

61. Imajući u vidu neusklađenost u pogledu najniže starosne granice za krivičnopravnu odgovornost u različitim državama i u različitim jurisdikcijama, treba proceniti emocionalnu, mentalnu i intelektualnu zrelost svakog deteta iznad odgovarajuće starosne granice utvrđene za takvu odgovornost na nacionalnom nivou posebno, da bi se utvrdilo da li dete ima dovoljnu mentalnu sposobnost da može da bude odgovorno za počinjeno krivično delo iz člana 1F. Takva razmatranja su posebno važna u slučajevima u kojima je propisana starosna granica niža, ali i u slučajevima u kada nema sigurnih dokaza o starosnoj dobi, pa ne može da se utvrdi da li je dete prešlo propisanu starosnu granicu za krivičnopravnu odgovornost ili ne. Što je dete mlađe, veća je i verovatnoća da u relevantno vreme nije imalo neophodnu mentalnu sposobnost.

62. Ukoliko postoje indikacije da je dete učestvovalo u određenom postupku koji može da dovede do isključenja iz statusa izbeglice, kao i inače u razmatranju mogućnosti isključenja, treba izvršiti analizu koja se sastoji od tri koraka.<sup>124</sup> U tom postupku: (i) treba da se razmotre dela o kojima se radi u odnosu na osnove za isključenje, uzimajući u obzir prirodu dela, kao i sve pojedinačne okolnosti u kojima su počinjena; (ii) treba da se utvrdi, u svakom pojedinačnom slučaju, da je dete izvršilo krivično delo navedeno u članu 1F, ili da je dete učestvovalo u izvršenju takvog krivičnog dela na način koji podrazumeva krivičnopravnu odgovornost, u skladu sa važećim međunarodnim standardima; i (iii) treba da se ustanovi, u slučajevima u kojima je utvrđena pojedinačna odgovornost, da su posledice isključenja iz statusa izbeglice srazmerne ozbiljnosti počinjenog dela.<sup>125</sup>

63. Važno je da se iscrpno i na individualnoj osnovi ispituju sve okolnosti u svakom pojedinom

118 U Pariskim principa navodi se: „Deca optužena za krivična dela po međunarodnom pravu, koja su navodno počinjena za vreme dok su bila pripadnici oružanih snaga ili oružanih grupa, treba da se smatraju prvenstveno žrtvama dela koja dovode do povrede međunarodnog prava, a ne samo počiniteljima. Prema takvoj deci treba postupati, u okviru obnove vladavine prava i rehabilitacije društva, u skladu sa međunarodnim pravom, koje deci daje posebnu zaštitu kroz brojne sporazume i principe“, stav 3.6. Također, treba napomenuti da je tužilac Specijalnog suda za Sijera Leone (SCSL) odlučio da neće krivično goniti decu od 15 do 18 godina starosti, jer su i ona sama bila žrtve međunarodnih krivičnih dela.

119 UNHCR, *Smernice o isključenju*, stav 28.

120 UNHCR, *Informacija*, stav 91. Ako je starosna granica za krivičnopravnu odgovornost viša u zemlji porekla nego u zemlji utočišta, tu činjenicu treba uzeti u obzir i primeniti u korist deteta.

121 Odbor za prava deteta pozvao je države ugovornice da ne smanjuju starosnu granicu na 12 godina i navodi da više starosne granice, kao što su 14 ili 16 godina, „doprinosu sistemu maloletničkog pravosuđa, kojim (...) su obuhvaćena deca koja su povredila zakon, bez vođenja sudskog postupka“; videti, Konvencija o pravima deteta (CRC), *Opšti komentar br. 10. (2007): Prava dece u maloletničkom pravosuđu (General Comment No. 10 (2007): Children's Rights in Juvenile Justice)*, CRC/C/GC/10, 25. april 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4670fca12.html>, stav 33. Videti, također, Generalna skupština Ujedinjenih nacija, Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za upravljanje poslovima maloletničkog pravosuđa (United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice) („Pekinška pravila“), A/RES/40/33, 29. novembar 1985, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f2203c.html>, u kojima se navodi da „donja granica starosnog raspona ne treba da bude postavljena previše nisko, imajući u vidu činjenice emocionalne, mentalne i intelektualne zrelosti“; član 4.1.

122 Savet bezbednosti UN-a, Statut Specijalnog suda za Sijera Leone (Statute of the Special Court for Sierra Leone), 16. januar 2002, član 7.

123 Statut Međunarodnog krivičnog suda (ICC Statute), član 26.

124 Više informacija o mogućnosti isključenja iz statusa izbeglice koje se odnosi na decu vojnike možete pronaći u UNHCR, *Savetodavno mišljenje Komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) o međunarodnim standardima za isključenje dece vojnika iz izbegličkog statusa (Advisory Opinion From the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Regarding the International Standards for Exclusion From Refugee Status as Applied to Child Soldiers)*, 12. septembar 2005, (u nastavku teksta „UNHCR, Savetodavno mišljenje o primeni klauzula o isključenju na decu vojnike“), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/440eda694.html>.

125 UNHCR, Saopštenje o članu 1F, str. 7.

slučaju. Ukoliko se radi o detetu, u razmatranju mogućnosti isključenja iz statusa izbeglice, treba uzeti u obzir ne samo opšte principe koji su neophodni za isključenje, već i pravila i principe koji uvažavaju posebni status, prava i zaštitu dece, u skladu sa međunarodnim i nacionalnim pravom, u svim fazama postupka azila. Treba, posebno, uzeti u obzir princip najboljeg interesa deteta, mentalnu sposobnost deteta i sposobnost deteta da shvati i pristane na radnje koje se od njega traže ili koje su mu naređene. Takođe, od ključne važnosti je i stroga primena pravnih i procesnih standarda isključenja.<sup>126</sup>

64. U skladu sa navedenim, u primeni klauzula o isključenju na radnje koje su počinila deca, od najveće važnosti je da se razmotri sledeće:

- i. U utvrđivanju lične odgovornosti za radnje koje povlače isključenje iz statusa izbeglice, centralno pitanje u razmatranju odgovarajućih faktora je to da li dete ima neophodnu **mentalnu sposobnost** (*mens rea*), odnosno da li je dete postupalo s namerom i svešću koji su neophodni da bi se utvrdila lična odgovornost za delo koje povlači isključenje. U toj analizi treba razmotriti elemente kao što su emocionalni, mentalni i intelektualni razvoj deteta. Pri tom je važno da se utvrdi da li dete ima dovoljan stepen zrelosti da može da shvati prirodu i posledice svojih postupka, kao i izvršenja ili učestvovanja u izvršenju krivičnog dela. Razlozi koji mogu da dovedu do smanjene mentalne sposobnosti su, na primer, ozbiljan mentalni invaliditet deteta, prisilno opijanje ili nezrelost.
- ii. Ako je ustanovljeno da dete ima mentalnu sposobnost, treba ispitati i ostale razloge za **odbacivanje lične odgovornosti**, posebno, to da li je dete postupalo pod pretnjom, prisilom ili u odbrani sebe ili drugih osoba. Ti faktori su od posebnog značaja u razmatranju izbegličkih zahteva koje su podnela deca bivši vojnici. Faktori koje, takođe, treba uzeti u obzir mogu da uključuju: starosnu dob deteta u momentu kada se priključilo oružanim snagama ili grupi; razloge zbog kojih je dete pristupilo oružanim snagama ili grupama i razloge zbog kojih ih je napustilo; dužinu vremena koje je dete provelo kao pripadnik tih snaga/ grupa; posledice odbijanja pristupanja tim snagama/ grupama; prisilnu upotrebu droge, alkohola ili lekova; stepen obrazovanja deteta i sposobnost da razume događaje o kojima je reč, kao i traume, nasilje ili zlostavljanje koje je doživelo.<sup>127</sup>
- iii. Konačno, ukoliko je ustanovljena lična odgovornost, treba utvrditi da li su posledice isključenja iz statusa izbeglice srazmerne težini počinjenog dela.<sup>128</sup> To, generalno, podrazumeva upoređivanje težine krivičnog dela sa ozbiljnošću progona od kojeg dete strahuje ukoliko se bude vratilo u svoju zemlju. Ako je verovatno da će podnosilac zahteva da bude izložen ozbiljnom progonu, krivično delo o kojem je reč mora da bude izuzetno ozbiljne prirode da bi podnosilac mogao da se isključi iz priznavanja izbegličkog statusa. Treba razmotriti i sve olakšavajuće i otežavajuće okolnosti koje su relevantne za taj slučaj. U razmatranju zahteva koji je podnelo dete, čak i kada na osnovu okolnosti u slučaju ne može da se ustanovi odbrana, faktori kao što su starosna dob, zrelost i ranjivost deteta imaju veliki značaj. Kada se radi o deci vojnicima, takvi faktori uključuju zlostavljanje od strane pripadnika vojske, kao i okolnosti koje su postojale za vreme obavljanja vojne službe. Također, treba razmotriti i posledice i postupanje kojima bi dete bilo izloženo po povratku u svoju zemlju (na primer, ozbiljno kršenje ljudskih prava kao posledica toga što je dete pobešlo iz oružanih snaga ili grupa).

126 Detaljniju analizu o procesnim pitanjima koja se odnose na isključenje možete pronaći u, UNHCR, *Smernice o isključenju*, stavovi 31-36. i UNHCR, *Informacija*, stavovi 98-113.

127 U presudama u Francuskoj potvrđeno je da deca koja su počinila krivična dela, koja bi u načelu povlačila primenu klauzula o isključenju, mogu da budu oslobođena krivice ako su bila u posebno ranjivim situacijama. Videti, na primer, 459358, *M.V.; Isključenje (M.V.; Exclusion)*, CRR, 28. april 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43abf5cf4.html>; 448119, *M.C.*, CRR, 28. januar 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17b5d92.html>. Videti, također, *MH (Sirija) protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova (MH (Syria) v. Secretary of State for the Home Department); DS (Avganistan) protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova (DS (Afghanistan) v. Secretary of State for the Home Department)*, [2009] EWCA Civ 226, Žalbeni sud (Velika Britanija), 24 mart 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49ca60ae2.html>, stav 3. Detaljnina uputstva o razlozima za odbijanje lične odgovornosti možete pronaći u, UNHCR, *Smernice o isključenju*, stavovi 21-24. UNHCR, *Informacija*, stavovi 91-93. UNHCR, *Savetodavno mišljenje o primeni klauzula o isključenju na decu vojnike*, op cit. str. 10-12.

128 Detaljnija uputstva o srazmernosti možete pronaći u UNHCR, *Smernice o isključenju*, stav 24.; UNHCR, *Informacija*, stavovi 76-78.



## IV. PROCEDURALNA I DOKAZNA PITANJA

65. Imajući u vidu njihov uzrast, položaj zavisnosti i relativnu nezrelost, deca treba da imaju posebne proceduralne i dokazne zaštitne mere da bi se osiguralo da se u postupku utvrđivanja izbegličkog statusa na pravičan način odluči po njihovim zahtevima.<sup>129</sup> U okviru opštih mera koje su opisane u nastavku navedeni su i najniži neophodni standardi za postupanje sa decom u toku postupka azila. Oni ne isključuju primenu detaljnih smernica sadržanih, na primer, u dokumentu organizacije Borba za prava dece (ARC) pod nazivom Paket resursa,<sup>130</sup> i u Međuagencijskim principima o deci bez pratnje i deci odvojenoj od roditelja, kao i u nacionalnim smernicama.<sup>131</sup>

66. Zahteve za azil koje podnose deca, bilo da su u pratnji ili bez pratnje, treba uzeti u postupak na prioritetnoj osnovi, imajući u vidu da deca često imaju potrebu za posebnom zaštitom i pomoći. Prioritetni postupak podrazumeva skraćeno vreme čekanja u svim fazama postupka azila, uključujući i fazu odlučivanja o zahtevu za azil. Ipak, pre početka postupka, deci treba dati dovoljno vremena da se pripreme za davanje iskaza o svojim iskustvima i da razmisle o sadržaju iskaza. Deci treba vremena da izgrade odnos poverenja sa svojim starateljima i drugim stručnim licima i da se osećaju sigurno. Ako je zahtev za priznavanje izbegličkog statusa deteta direktno povezan sa zahtevima članova porodice u čijoj se pratnji dete nalazi, ili ako dete podnosi zahtev za azil na osnovu priznatog statusa člana porodice, takav zahtev ne mora, generalno, da ima prioritet, ukoliko ne postoje i druge okolnosti koje zahtevaju razmatranje u prioritetnom postupku.<sup>132</sup>

67. Ne postoji opšte pravilo u pogledu toga u čije ime se podnosi zahtev za priznavanje izbegličkog statusa za dete, posebno ako se radi o izuzetno malom detetu, ili ako se zahtev temelji na strahu roditelja za sigurnost deteta. To će zavisiti od važećih nacionalnih propisa. I pored toga, neophodan je određeni stepen fleksibilnosti i mogućnosti da se promeni ime glavnog podnosioca zahteva u toku postupka ako se, na primer, zaključuje da je primerenije da glavni podnosilac zahteva bude dete, nego njegov roditelj. Takva fleksibilnost osigurava to da se postupak ne odužuje nepotrebno zbog administrativnih i tehničkih pitanja.<sup>133</sup>

68. Kada se radi o deci bez pratnje i deci odvojenoj od roditelja, potrebno je uložiti napore da se, što je pre moguće, pokrene postupak traženja članova porodice i spajanja sa roditeljima i ostalim članovima porodice. Međutim, i što se tiče tih prioriteta, mogući su izuzeci ukoliko se dođe do informacija koje ukazuju na to da bi traženje porodice ili spajanje s porodicom moglo da dovede u opasnost roditelje ili druge članove porodice, da bi dete moglo da bude izloženo zlostavljanju ili zanemarivanju, i/ili da su roditelji ili članovi porodice umešani ili da su učestvovali u progonu deteta.<sup>134</sup>

129 Primenljiva starosna granica za pravo na dodatne proceduralne zaštitne mere koje se pominju u ovom odeljku odnosi se na dan donošenja zahteva za azil, a ne na dan donošenja odluke po zahtevu. To treba odvojiti od razmatranja izbegličkog zahteva u meritumu u kojem, zbog eventualne prirode zahteva, starosna dob u trenutku donošenja odluke može, također, da bude relevantna.

130 Borba za prava dece (ARC) Paket resursa, sredstva za zaštitu dece u hitnim situacijama i nakon takvih situacija (*ARC Resource Pack, a capacity building tool for child protection in and after emergencies*), dokument koji su izradili organizacija Save the Children, UNHCR, UNICEF, OHCHR, International Rescue Committee i Terre des Hommes, 7. decembar 2009, <http://www.savethechildren.net/arc>.

131 Videti, na primer, Velika Britanija, Uputstva za postupak azila, *Procesuiranje zahteva za azil koji je podnelo dete* (Asylum Instruction, *Processing an Asylum Application from a Child*), 2. Novembar 2009, <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumprocessguidance/specialcases/guidance/processingasylumapplication1.pdf?view=Binary>; Velika Britanija, Pravila granične službe za zaštitu dece od povreda (Border Agency Code of Practice for Keeping Children Safe from Harm), decembar 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4948f8662.html>; Finska, Uprava za imigraciju, Smernice za vođenje intervjua s decom (odvojenom od roditelja) (*Guidelines for Interviewing (Separated) Minors*), mart 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/430ae8d72.html>; SAD, Smernice za zahteve za azil koje podnose deca (*Guidelines For Children's Asylum Claims*), op cit.; Kanada, IRB, Smernice koje donosi Predsedavajući u skladu sa članom 65(4) Zakona o imigraciji: Smernica 3. – Dete tražilac izbegličkog statusa: Proceduralna i dokazna pitanja (*Guidelines Issued by the Chairperson Pursuant to Section 65(4) of the Immigration Act: Guideline 3 – Child Refugee Claimants: Procedural and Evidentiary Issues*), 30. septembar 1996, br. 3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b31d3b.html>.

132 UNHCR, *Procesni standardi za utvrđivanje izbegličkog statusa u skladu sa mandatom UNHCR-a (Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate)*, 20. novembar 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42d66dd84.html>, str. 3.25, 4.21-4.23.

133 To je posebno relevantno za zahteve koji se odnose, na primer, na SŽG ili na prisilni brak, u kojima roditelji beže sa svojim detetom u strahu za život deteta, iako samo dete možda ne shvata u potpunosti razloge za beg.

134 Traženje članova porodice i spajanje porodice pominju se u brojnim zaključcima Izvršnog odbora, uključujući nedavni *Zaključak br.107*. (*Conclusion No. 107*), stav (h)(iii). Videti, također, UNHCR, *Smernice o utvrđivanju najboljeg interesa deteta*, op. cit.; *Konvencija o pravima deteta*, *Opšti komentar broj 6*. (*Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, op cit.; CRC, *General Comment No. 6*), stav 81.

69. Deci bez pratnje i deci odvojenoj od roditelja treba bez odlaganja imenovati nezavisnog, stručnog staratelja, što treba da bude besplatno. Deca koja su podnosioci zahteva za azil, također, imaju pravo na pravnog zastupnika u postupku azila.<sup>135</sup> Pravni zastupnik treba da prođe odgovarajuću obuku i treba da pruža pomoć detetu u svim fazama postupka.

70. Pravo deteta da izrazi svoja mišljenja i da učestvuje u postupku na sadržajan način je, također, važno u kontekstu postupka azila.<sup>136</sup> Iskaz deteta o doživljenim iskustvima često je od najveće važnosti za utvrđivanje pojedinačnih potreba za zaštitom deteta, i u velikom broju slučajeva, dete će biti jedini izvor informacija. Da bi se osiguralo da dete bude u stanju da izrazi svoja mišljenja i da objasni svoje potrebe, neophodno je da se uspostave i integrišu sigurne procedure, posebno prilagođene potrebama dece, kao i okruženje koje će podsticati poverenje u svim fazama postupka azila. Važno je da deca dobiju sve neophodne informacije o mogućim opcijama i posledicama svake od opcija, na jeziku i na način koje mogu da razumeju.<sup>137</sup> To uključuje informacije o tome da imaju pravo na privatnost i poverljivost, što će im omogućiti da izraze svoja mišljenja bez prisile, pritiska i straha od odmazde.<sup>138</sup>

71. Treba odabrati odgovarajući metod komunikacije u svakoj od faza postupka, uključujući i intervju sa detetom u postupku azila, pri čemu treba uzeti u obzir starosnu dob, rod, kulturno poreklo i zrelost deteta, kao i okolnosti napuštanja zemlje porekla i način dolaska.<sup>139</sup> Neverbalne metode komunikacije koje su korisne u radu sa decom mogu da uključuju igranje, crtanje, pisanje, igru podele uloga, pričanje priča i pevanje. U radu sa decom s invaliditetom treba koristiti „bilo koji način komunikacije koji detetu omogućava da izrazi svoja mišljenja“.<sup>140</sup>

72. Od dece se ne može očekivati da opišu svoja iskustva na način na koji bi to činili odrasli. Deci može da bude teško da opišu strah iz niza razloga, uključujući traume, upute roditelja, nedovoljno obrazovanje, strah od državnih vlasti ili lica na pozicijama moći, davanje unapred pripremljenih svedočenja koja su sastavili krijumčari ljudima ili strah od osвете. Deca mogu da budu premlada ili suviše nezrela i možda ne mogu da pravilno procene značaj neke informacije ili da objasne ono što su videli kao svedoci ili što su doživeli na način na koji odrasli to mogu da razumeju. Neka deca mogu da izostave ili da iskrive ključne informacije ili možda nisu u stanju da razlikuju imaginarno od stvarnog. Deca, također, teško shvataju apstraktne pojmove, kao što su vreme ili udaljenost. Tako, ono što u slučaju odraslih može da bude laž, ne mora nužno da bude laž kada se radi o detetu. Prema tome, važno je da je lice koje ispituje dete prošlo neophodnu obuku i da poseduje neophodne veštine koje će mu omogućiti da pravilno proceni pouzdanost i značaj detetovog iskaza.<sup>141</sup> To može da zahteva uključivanje stručnjaka u intervju sa decom izvan formalnog okruženja, ili posmatranje dece i komuniciranje s decom u okruženju u kojem se ona osećaju sigurno, na primer, u izbegličkom centru.

73. Iako je u slučaju zahteva za azil odraslih teret dokazivanja, po pravilu, podeljen između podnosioca zahteva i lica koje vodi postupak, kod zahteva za azil koje podnose deca, lice koje vodi postupak možda će morati da preuzme na sebe veći teret dokazivanja, posebno ako se radi o detetu bez pratnje.<sup>142</sup> Ukoliko činjenice u određenom slučaju ne mogu da se dokažu i/ili ukoliko dete nije sposobno da u potpunosti iznese svoj zahtev, lice koje vodi postupak treba da odluči na osnovu svih poznatih okolnosti, što može da podrazumeva i liberalnu primenu prin-

135 „Staratelj“ ovde označava nezavisno lice koje ima specijalizovane veštine i koje zastupa najbolji interes deteta i brine o opštem blagostanju deteta. Postupak imenovanja staratelja ne može da bude manje povoljan od postojećih nacionalnih administrativnih ili sudskih postupaka koji se primenjuju za imenovanje staratelja deci koja su državljani. „Pravni zastupnik“ odnosi se na pravnik ili drugo lice koje je kvalifikovano da detetu pruža pravnu pomoć i informacije u postupku azila, kao i da zastupa dete pred vlastima u pravnim pitanjima. Videti Zaključak Izvršnog odbora br.107( *Conclusion No. 107* ), stav (g)(viii). Više detalja možete pronaći u, Konvencija o pravima deteta, *Opšti komentar br. 6. (General Comment No. 6)*, stavovi 33-38, 69. Također, videti, UNHCR, *Smernice o deci bez pratnje koja traže azil, op cit.*, str. 2. i stavovi 4.2., 5.7., 8.3., 8.5.

136 Konvencija o pravima deteta (CRC), član 12. Konvencija o pravima deteta ne propisuje najnižu starosnu granicu za pravo deteta da slobodno izrazi svoju volju, s obzirom da je jasno da je dete od veoma rane dobi u stanju da formira sopstveno mišljenje, i da ono to i čini.

137 Konvencija o pravima deteta (CRC), *Opšti komentar br. 6. (General Comment No. 6)*, stav 25; Konvencija o pravima deteta, *Opšti komentar br. 12. (General Comment No. 12)*, stavovi 123-124.

138 Konvencija o pravima deteta (CRC), članovi 13, 17.

139 Program Deca odvojena od roditelja u Evropi, *SCEP Načela dobre prakse (Separated Children in Europe Programme, SCEP Statement of Good Practice)*, treće izdanje, 2004., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/415450694.html>, stav 12.1.3.

140 Konvencija o pravima deteta (CRC), *Opšti komentar br. 9. (General Comment No. 9)*, stav 32.

141 Izvršni odbor, *Zaključak br. 107. (Conclusion No. 107)*, stav (d).

142 *Ibid.*, stav (g)(viii), u kojem je data preporuka da države treba da razviju prilagođene kriterijume dokazivanja.



cipa odlučivanja u korist podnosioca u nedostatku dokaza o suprotnom.<sup>143</sup> Isto tako, ukoliko postoje određeni razlozi za zabrinutost u vezi sa verodostojnošću nekih od delova detetovog zahteva za azil, u principu, treba verovati detetu.<sup>144</sup>

74. Isto kao što podaci o zemlji porekla mogu da odražavaju pre muška iskustva, nego ženska, i iskustva dece mogu da budu zanemarena. Pored toga, deca mogu da imaju ograničeno znanje o uslovima u zemlji porekla, ili možda nisu u stanju da objasne razloge zbog kojih ih progone. Imajući to u vidu, organi vlasti koji vode postupak azila moraju da preduzmu posebne napore na prikupljanju relevantnih podatke o zemlji porekla i drugih neophodnih dokaza.

75. Procena starosti deteta vrši se u slučajevima u kojima postoje sumnje u pogledu starosti deteta i mora da bude deo sveobuhvatne procene, u kojoj će se uzeti u obzir fizički izgled i psihološka zrelost lica.<sup>145</sup> Važno je da se takve procene vrše na siguran način, osetljiv prema potrebama dece i rodu, uz poštovanje ljudskog dostojanstva. Polje slobodne procene koje inherentno postoji u svim metodima procene starosti treba da se primenjuje tako da se, ukoliko starost nekog lica ne može da se utvrdi sa sigurnošću, to lice smatra detetom.<sup>146</sup> Imajući u vidu da se starosna dob ne računa svuda na isti način i da joj se ne pridaje svuda isti značaj, treba biti oprezan u donošenju negativnih zaključaka o verodostojnosti zahteva, ako je, na osnovu kulturnih ili državnih standarda, starost deteta povećana ili smanjena. Decu treba jasno informisati o svrsi i postupku procene starosti, na jeziku koji razumeju. Važno je da se detetu imenuje stručni nezavisni staratelj pre procene starosti.

76. U normalnim okolnostima, DNK analiza vrši se samo ako je to dopušteno zakonom i ako je lice o kojem je reč dalo saglasnost za takvu analizu, i pod uslovom da se svim licima koja su podvrgnuta analizi u potpunosti objasne razlozi zbog kojih se vrši analiza. Ipak, u nekim slučajevima, deca neće moći da daju saglasnost zbog svog uzrasta, nezrelosti, nemogućnosti da shvate šta sve taj postupak može da podrazumeva ili zbog drugih razloga. U takvim slučajevima, imenovani staratelj deteta (u odsustvu člana porodice) treba da, u ime deteta, da ili odbije saglasnost, uzimajući u obzir mišljenje deteta. DNA analiza treba da se koristi samo nakon što su se iscrpeli svi ostali načini za potvrđivanje starosti deteta. DNK analiza može da bude, posebno, korisna ukoliko se sumnja da je dete žrtva trgovine ljudima od strane lica koje tvrde da su mu roditelji, brat ili sestra, ili drugi rođaci.<sup>147</sup>

77. Deci treba saopštiti odluke na jeziku i na način koji mogu da razumeju. Deca treba da budu obavještena o odluci koja je doneta u postupku lično, uz prisustvo staratelja, zakonskih predstavnika i/ili drugih osoba koje im pomažu, u sigurnom okruženju, u kojem se neće osećati ugroženo. Ako se radi o negativnoj odluci, da bi se sprečio ili smanjio psihološki stres ili povreda deteta, takvu odluku treba saopštiti detetu posebno pažljivo i treba mu objasniti moguće dalje korake.

143 UNHCR, *Priručnik*, stavovi. 196, 219.

144 *Međuagencijski vodeći principi*, op. cit., str. 61.

145 Izvršni odbor, *Zaključak br. 107*. (Conclusion No. 107), stav (g)(ix).

146 *Ibid.*, stav (g)(ix); UNHCR, *Smernice o politici i postupcima koja se primenjuju na decu bez pratnje koja traže azil* (Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum), op. cit., stavovi 5.11, 6.

147 UNHCR, *Beleška o DNK analizi radi utvrđivanja porodičnih veza u kontekstu izbeglica* (Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context), jun 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48620c2d2.html>.



**UNHCR**United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

## SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 9:

9

### **Zahtevi za priznavanje izbegličkog statusa zasnovani na seksualnoj orijentaciji i/ili rodnom identitetu u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine**

UNHCR izdaje ove *smernice* u skladu sa svojim mandatom, sadržanim u *Statutu Kancelarije Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice*, u vezi sa članom 35. *Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine* i članom II *pratećeg Protokola iz 1967. godine*. Ove smernice predstavljaju dopunu *Priručnika UNHCR-a o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglica na osnovu Konvencije iz 1951. godine* (Reizdanje, Ženeva, 2011. godina). Konkretno, trebalo bi ih čitati zajedno sa *Smernicama UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti br. 1: Rodno zasnovani progon u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine* (maj 2002. godine); *Smernicama UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti br. 2: „Pripadnost određenoj društvenoj grupi” u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine* (maj 2002. godine); i *Smernicama UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti br. 6: Zahtevi za priznavanje izbegličkog statusa utemeljeni na veroispovesti u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine* (april 2004. godine). Navedene smernice zamenjuju UNHCR-ove *Smernice o izbegličkim zahtevima zasnovanim na seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu* (novembar 2008. godine).

*Smernice* imaju za cilj da pruže uputstva za tumačenje zakonskih odredbi vladama, pravnicima, donosiocima odluka i pravosuđu, kao i zaposlenima u UNHCR-u koji, u okviru mandata UNHCR-a, rade na utvrđivanju izbegličkog statusa.

*Priručnik UNHCR-a o postupcima i kriterijumima za određivanje statusa izbeglice* i *Smernice o međunarodnoj zaštiti* dostupni su u obliku zbirke na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>.

## I. UVOD

1. U mnogim delovima sveta, ljudi doživljavaju ozbiljna kršenja ljudskih prava i druge oblike progona zbog svoje stvarne ili percipirane seksualne orijentacije i/ili rodnog identiteta. Iako progon lezbijских, gej, biseksualnih, transrodnih i interseksualnih osoba (u daljem tekstu: „LGBTI“)<sup>1</sup> i onih za koje se smatra da su LGBTI nije nova pojava,<sup>2</sup> u mnogim zemljama azila, postoji sve veća svest o tome da ljudi koji beže od progona po osnovu njihove seksualne orijentacije i/ili rodnog identiteta mogu da ispunjavaju uslove za priznavanje izbegličkog statusa u skladu sa članom 1A (2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećim Protokolom iz 1967. godine (u daljem tekstu „Konvencija iz 1951. godine“).<sup>3</sup> Ipak, primena definicije izbeglica u ovoj oblasti još uvek je nedosledna.

2. Široko je dokumentovano da su, u svim delovima sveta, LGBTI osobe mete ubistava, seksualnog i rodno zasnovanog nasilja, fizičkih napada, mučenja, proizvoljnog pritvora, optužbi za nemoralno ili devijantno ponašanje, uskraćivanja prava na okupljanje, izražavanje uverenja i informisanje, kao i diskriminacije u pogledu zapošljavanja, zdravlja i obrazovanja.<sup>4</sup> Mnoge zemlje imaju stroge zakonske odredbe kojima se kažnjavaju dobrovoljni istopolni odnosi, a u jednom broju krivičnih zakona za to je predviđena kazna zatvora, telesno kažnjavanje i/ili smrtna kazna.<sup>5</sup> U tim i u drugim zemljama, moguće je da vlasti nisu spremne ili sposobne da zaštite pojedince od zlostavljanja i progona od strane nedržavnih počinitelja, što za rezultat ima nekažnjavanje počinitelja i, implicitno, ako ne i eksplicitno, tolerisanje takvih vidova zlostavljanja i progona.

3. Drugi neodvojivi faktori koji mogu da doprinesu nasilju i diskriminaciji i povećaju efekte nasilja i diskriminacije uključuju pol, starost, nacionalnost, etničku/ rasnu pripadnost, socijalni i ekonomski status i status HIV pozitivne osobe. Zbog takvih višestrukih slojeva diskriminacije, LGBTI osobe su, često, izrazito marginalizovane u društvu i izolovane od zajednice u kojoj žive i od sopstvene porodice. Takođe, neke osobe neretko osećaju sram i/ili internalizovanu homofobiju. Zbog tih i drugih faktora, moguće je da nisu uvek spremne da priznaju onima koji odlučuju o zahtevima za azil da je njihov stvarni strah od progona zasnovan na njihovoj seksualnoj orijentaciji i/ili rodnom identitetu.

4. Iskustva LGBTI osoba se razlikuju i na njih, u velikoj meri, utiče njihovo kulturno, ekonomsko, porodično, političko, versko i društveno okruženje. Poreklo podnosioca izbegličkog zahteva može da uslovljava način na koji izražava svoju seksualnu orijentaciju i/ili rodni identitet, odnosno može da objasni razloge zbog kojih ne živi otvoreno kao LGBTI osobe. Važno je da se

1 Vidite diskusiju o terminima, u delu III. Terminologija, u nastavku. Za potrebe ovih smernica, „rodni identitet“ obuhvata i „interseksualne“ osobe.

2 Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine sastavljena je kao odgovor na progon u toku Drugog svetskog rata, tokom kojeg su netolerancija i nasilje koštali života hiljade ljudi LGBTI opredeljenja. Videti, UNHCR, *Rezime zaključaka: Tražioci azila i izbeglice koji traže zaštitu zbog svoje seksualne orijentacije i rodnog identiteta (Summary Conclusions: Asylum-Seekers and Refugees Seeking Protection on Account of their Sexual Orientation and Gender Identity)*, novembar 2010. godine, Ekspertski okrugli sto koji je organizovao UNHCR, Ženeva, Švajcarska, 30. septembar–1. oktobar 2010. godine (u nastavku teksta: „UNHCR, *Rezime zaključaka rodnog stola*“), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cff99a2.html>, stav 3.

3 Generalna skupština UN-a, *Konvencija o statusu izbeglica*, 28. jul 1951. godina; *Protokol o statusu izbeglica*, 31. januar 1967. godine.

4 Videti, Savet za ljudska prava UN-a, *Izveštaj Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za ljudska prava o diskriminatornim zakonima i praksama i delima nasilja nad pojedincima na osnovu njihove seksualne orijentacije i rodnog identiteta (Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on Discriminatory Laws and Practices and Acts of Violence against Individuals based on their Sexual Orientation and Gender Identity)*, 17. novembar 2011, (u nastavku teksta: OHCHR, *Izveštaj o seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu*), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ef092022.html>. Videti, takođe, pregled sudske prakse i doktrine u Međunarodna komisija pravnik (u nastavku teksta: ICJ), *Seksualna orijentacija i rodni identitet u pravu o ljudskim pravima, pozivanje na nadležnost i doktrinu sistema zaštite ljudskih prava Ujedinjenih nacija (Sexual Orientation and Gender Identity in Human Rights Law, References to Jurisprudence and Doctrine of the United Nations Human Rights System)*, 2010, četvrto dopunjeno izdanje, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c627bd82.html>; ICJ, *Seksualna orijentacija i rodni identitet u pravu o ljudskim pravima, pravne, zakonodavne i doktrinarne reference Saveta Evrope i Evropske unije (Sexual Orientation and Gender Identity in Human Rights Law, Jurisprudential, Legislative and Doctrinal References from the Savet Evrope and the European Union)*, oktobar 2007, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bbb5d.html>; ICJ, *Seksualna orijentacija i rodni identitet u pravu o ljudskim pravima, pravne, zakonodavne i doktrinarne reference Saveta Evrope i Evropske unije (Sexual Orientation and Gender Identity in Human Rights Law, Jurisprudential, Legislative and Doctrinal References from the Savet Evrope and the European Union)*, oktobar 2007, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bbb5d.html>; ICJ, *Seksualna orijentacija i rodni identitet u pravu o ljudskim pravima: Upućivanje na jurisprudenciju i doktrinu međuaeričkog sistema (Sexual Orientation and Gender Identity in Human Rights Law: References to Jurisprudence and Doctrine of the Inter-American System)*, jul 2007, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ad5b83a2.html>.

5 Videti, Međunarodno lezbijско, gej, biseksualno, trans i interseks asocijacija, *Homofobija koju sponzorise, svetsko istraživanje zakona koji zabranjuju dobrovoljne istospolne aktivnosti između odraslih (State-sponsored Homophobia, A World Survey of Laws Prohibiting Same-Sex Activity between Consenting Adults)*, maj 2012, dostupno na: [http://old.ilga.org/Statehomophobia/ILGA\\_State\\_Sponsored\\_Homophobia\\_2012.pdf](http://old.ilga.org/Statehomophobia/ILGA_State_Sponsored_Homophobia_2012.pdf).

odluke o zahtevima LGBTI izbeglica ne zasnivaju na površnom razumevanju onoga što su ta lica doživela ili na pogrešnim, kulturološki neprimerenim ili stereotipnim pretpostavkama. Ove smernice predstavljaju suštinske i proceduralne smernice za utvrđivanje izbegličkog statusa pojedinaca na osnovu seksualne orijentacije i/ili rodnog identiteta, s ciljem da se osigura pravilno i usklađeno tumačenje definicije izbeglice iz Konvencije iz 1951. godine.<sup>6</sup>

## II. MEĐUNARODNO PRAVO O LJUDSKIM PRAVIMA

9

5. U članu 1. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima navodi se da se „sva ljudska bića rađaju slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima”, a u članu 2. propisano je da „svakome pripadaju sva prava i slobode proglašene u ovoj deklaraciji”.<sup>7</sup> Svi ljudi, uključujući LGBTI osobe, imaju pravo na zaštitu koja je predviđena međunarodnim pravom ljudskih prava na osnovu jednakosti i nediskriminacije.<sup>8</sup>

6. Iako pravo na jednakost po osnovu seksualne orijentacije i/ili rodnog identiteta<sup>9</sup> nije izričito priznato u najvažnijim međunarodnim sporazumima u oblasti ljudskih prava, u skladu sa međunarodnim pravom ljudskih prava,<sup>10</sup> smatra se da je diskriminacija po tom osnovu zabranjena. Na primer, za diskriminaciju po utvrđenim osnovima „pola” i „drugih statusa”, koji su definisani u klauzulama o nediskriminaciji u najvažnijim međunarodnim sporazumima o ljudskim pravima, prihvaćeno je da obuhvataju seksualnu orijentaciju i rodni identitet.<sup>11</sup> Budući da su poštovanje fundamentalnih prava i principa nediskriminacije osnovni aspekti Konvencije iz 1951. godine i međunarodnog izbegličkog prava,<sup>12</sup> definicija izbeglice mora da se tumači i primenjuje uz poštovanje istih, uključujući i zabranu diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta.

7. Principe iz Džogdžakarte o primeni zakona o međunarodnim ljudskim pravima vezanim za seksualnu orijentaciju i rodni identitet usvojila je, 2007. godine, grupa stručnjaka za ljudska prava i, iako nisu obavezujući, odražavaju čvrsto ustanovljena načela međunarodnog prava.<sup>13</sup> Tim principima definisan je primenljivi okvir zaštite ljudskih prava u kontekstu seksualne orijentacije i/ili rodnog identiteta. Princip br. 23. odnosi se na pravo traženja i uživanja azila zbog progona po osnovu seksualne orijentacije i/ili rodnog identiteta:

Svako ima pravo da traži i uživa u drugim zemljama utočište od progona, uključujući i progon po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta. Država ne sme da vrati, protera ili izručiti osobu bilo kojoj državi u kojoj ta osoba može da se suoči sa osnovanim strahom od mučenja, progona ili bilo kojeg drugog oblika okrutnog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja zbog njegove ili njene seksualne orijentacije ili rodnog identiteta.

6 Ove smernice predstavljaju dopunu *Smernica* o međunarodnoj zaštiti br. 1: Rodno zasnovani progon u kontekstu člana 1A (2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola o statusu izbeglica iz 1967. godine, 7. maj 2002. (u nastavku teksta: UNHCR, *Smernice o rodno zasnovanom progono*), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f1c64.html>.

7 Generalna skupština UN-a, *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima*, 10. decembar 1948. godine.

8 OHCHR, *Izveštaj o seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu*, stav 5.

9 Međutim, nekim regionalnim instrumentima izričito je zabranjena diskriminacija po osnovu seksualne orijentacije. Videti, na primer, *Povelju u osnovnim pravima Evropske*, član 21, 18 decembar 2000, i *Rezoluciju Organizacije američkih država o ljudskim pravima, seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu (Resolution of the Organization of American States on Human Rights, Sexual Orientation, and Gender Identity)*, AG/RES. 27/21 (XLI-O/12), 4 jun 2012.

10 „[D]iskriminaciju”, na način na koji se koristi u Paktu [o građanskim i političkim pravima], treba tumačiti tako da podrazumeva svaku različitost, isključivanje, ograničenje ili sklonost koja se zasniva na bilo kojoj osnovi kao što su rasa, boja kože, pol, jezik, veroispovest, politička ili druga uverenja, nacionalno ili socijalno poreklo, imovinsko stanje, rođenje ili drugi status i čija svrha ili efekat je poništavanje ili narušavanje priznavanja, uživanja ili ostvarenja svih prava i sloboda svih osoba, na jednakoj osnovi.”, Komitet UN-a za ljudska prava, *CCPR, Opšti komentar br. 18: Nediskriminacija (General Comment No. 18: Non-Discrimination)*, 10. novembar 1989, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453883fa8.html>, stav 7.

11 Komitet UN-a za ljudska prava presudio je 1994. godine u prelomnoj presudi *Tunen protiv Australije (Toonen v. Australia)* da je *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima* (usvojen od strane Generalne skupštine UN-a 16. decembra 1966. godine, u nastavku teksta: "ICCPR") zabranjuje diskriminaciju po osnovu seksualne orijentacije, videti CCPR/C/50/D/488/1992, 4. april 1994, (u nastavku teksta: *Tunen protiv Australije*) dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48298b8d2.html>. To je naknadno potvrdilo i nekoliko drugih organa UN-a za ljudska prava, uključujući i priznanje da je rodni identitet obuhvaćen zabranjenim osnovima diskriminacije. Videti i OHCHR, *OHCHR, Izveštaj o seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu*, stav 7.

12 Konvencija iz 1951. godine, Preambularni deo, stav 1, član 3.

13 ICJ, *Principi iz Džogdžakarte - Principi primene međunarodnog prava o ljudskim pravima u vezi sa seksualnom orijentacijom i rodnom identitetom (Yogyakarta Principles - Principles on the Application of International Human Rights Law in relation to Sexual Orientation and Gender Identity)*, (u nastavku teksta: *Principi iz Džogdžakarte*), mart 2007, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48244e602.html>.

### III. TERMINOLOGIJA

8. Ove smernice zamišljene su tako da uključuju i da budu relevantne za niz zahteva koji se odnose na seksualnu orijentaciju i/ili rodni identitet. Koncepti seksualne orijentacije i rodno identiteta definisani su u Principima iz Džogdzakarte i ta terminologija koristi se u ovim smernicama. Seksualna orijentacija odnosi se na: „sposobnost svake osobe da oseća emocionalnu, fizičku ili seksualnu privlačnost, u intimnim ili seksualnim odnosima, sa osobama različitog ili istog roda ili i sa osobama istog roda i sa osobama različitog roda”.<sup>14</sup> Rodni identitet odnosi se na: „duboko unutrašnje i lično shvatanje svog roda, koje može, ali i ne mora, da se podudara sa polom koji je osobi pripisan rođenjem, uključujući lični osećaj u pogledu sopstvenog tela i druge vidove ispoljavanja roda koji osoba oseća načinom oblačenja, govorom ili ponašanjem.”<sup>15</sup>

9. Seksualna orijentacija i rodni identitet su široko definisani pojmovi koji ostavljaju prostor za samoopredeljenje. Višedecenijska istraživanja pokazala su da seksualna orijentacija može da se kreće u određenom kontinuumu, uključujući isključivu i neisključivu privlačnost prema istom ili suprotnom polu.<sup>16</sup> Rodni identitet i njegovo izražavanje takode imaju veliki broj različitih oblika, pri čemu se neke osobe ne identifikuju ni kao muškarci, ni kao žene, ili se identifikuju istovremeno i kao muškarci i kao žene. Nezavisno od toga šta određuje nečiju seksualnu orijentaciju, genetski, hormonalni, razvojni, socijalni i/ili kulturni uticaji (ili određena kombinacija tih uticaja), većina ljudi oseća da ima jako malo izbora ili da uopšte nema izbora u pogledu svoje seksualne orijentacije.<sup>17</sup> Dok se kod većine ljudi seksualna orijentacija ili rodni identitet određuju u ranoj dobi, kod drugih mogu da nastave da se razvijaju do kraja života. Različiti ljudi shvataju da su LGBTI u različitim fazama života i njihov način seksualnog i polnog izražavanja može da se razlikuje u zavisnosti od njihove starosne dobi i drugih društvenih i kulturnih faktora.<sup>18</sup>

10. Izbegličke zahteve zasnovane na seksualnoj orijentaciji i/ili rodnom identitetu često podnose pripadnici određenih podgrupa, odnosno lezbijke, gej muškarci, biseksualne, transrodne, interseksualne i kvir<sup>19</sup> osobe (za njih se, obično, koristi skraćenica „LGBT”, „LGBTI” ili „LGBTIK”<sup>20</sup>). Pripadnici različitih grupa i, kao što je već navedeno u stavu 4, pojedini pripadnici u okviru jedne grupe, često će imati različita iskustva. Prema tome, od suštinskog je značaja da donosioci odluka razumeju i kontekst svakog izbegličkog zahteva i lične iskaze koji ne mogu tako lako da se preslikaju na grupno iskustvo ili obeležja.<sup>21</sup>

#### Lezbijke

Lezbijka je žena koja trajno oseća fizičku, romantičnu i/ili emocionalnu privlačnost prema drugim ženama. Lezbijke često trpe višestruku diskriminaciju zbog svog pola, često nižeg socijalnog i/ili ekonomskog statusa, osim po osnovu seksualne orijentacije. Lezbijke su često žrtve nasilja od strane nedržavnih počinitelja progona, uključujući i dela kao što su „korektivno” silovanje, odmazda od strane bivšeg partnera ili muža, prisilni brak i zločin iz „časti” počinjen od strane člana porodice. Neke lezbijke podnosioci izbegličkog zahteva nisu bile žrtve ranijeg progona; na primer, ako su imale mali broj lezbejskih veza ili ih uopšte nisu ni imale. Lezbijke su možda imale heteroseksualne veze, često, ali ne i neophodno, zbog društvenog pritiska da sklope brak i rađaju decu. One će tek kasnije u životu stupiti u lezbijske veze ili će se izjasniti kao lezbijke. Kao i u pogledu drugih izbegličkih zahteva, važno je da se osigura da se u proceni straha od progona osobe koja je lezbijka ima u vidu buduća perspektiva i da se odluke ne zasnivaju na stereotipnim predodžbama o lezbijkama.

14 Principi iz Džogdzakarte, Preambularni deo.

15 Ibid.

16 Američko udruženje psihologa, *Seksualna orijentacija i homoseksualnost (Sexual Orientation and Homosexuality)* (u nastavku teksta: *APA, Seksualna orijentacija i homoseksualnost*), dostupno na: <http://www.apa.org/helpcenter/sexual-orientation.aspx>.

17 Među naučnicima ne postoji konsenzus u pogledu tačnih razloga zbog kojih se razvija određena seksualna orijentacija. Videti, *APA, Seksualna orijentacija i homoseksualnost*.

18 Žalba br. 76175 (*Application No. 76175*), Novozelandski sud za žalbe, 30. april 2008, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/482422f62.html>, stav 92.

19 Izraz „kvir” je tradicionalno pogrdan izraz, međutim, neke LGBT osobe su ga prisvojile i tako se opisuju.

20 UNHCR se opredelio za izraz „LGBTI” osobe, s ciljem da se obuhvati široki spektar osoba koji imaju strah od progona zbog svoje seksualne orijentacije i/ili rodno identiteta. Videti i UNHCR, *Rad sa lezbijskim, gej, biseksualnim, transrodnim i interseksualnim osobama u prisilnom raseljenu (Working with Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender & Intersex Persons in Forced Displacement)*, 2011, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e6073972.html>. Više informacija o terminologiji, možete naći, na primer, u Gej i lezbijka alijansa protiv klevete, *Vodič za medije: Resurs za novinare (Media Reference Guide: A Resource for Journalists)*, dopunjeno u maju 2010, dostupno na: <http://www.glaad.org/reference>.

21 Razmatranja koja se odnose na pojedine grupe objedinjena su i u drugim delovima ovih smernica.

## Gej muškarci

Izraz „gej” najčešće se koristi za opisivanje muškarca koji osećaju trajnu fizičku, romantičnu i/ili emocionalnu privlačnost prema drugim muškarcima, premda može da se koristi za opisivanje i gej muškaraca i gej žena (lezbijki). Gej muškarci su daleko brojniji što se tiče podnosilaca izbegličkih zahteva zasnovanih na seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu, ali njihovi zahtevi ne bi trebalo da se koriste kao „šablon” za druge slučajeve zasnovane na seksualnoj orijentaciji i/ili rodnom identitetu. Gej muškarci su često vizibilniji od ostalih LGBTI grupa u javnom životu u mnogim društvima i mogu da postanu težište negativnih političkih kampanja. Važno je, međutim, da se izbegnu pretpostavke da su svi gej muškarci otvoreni u pogledu svoje seksualnosti u javnosti ili da svi gej muškarci imaju „ženskasto” ponašanje. Imajući u vidu da su odbili muške privilegije i prisvojili ulogu i karakteristike koje se smatraju „ženskim”, homoseksualci se mogu posmatrati kao „izdajnici”, bez obzira na to da li su „ženskasti” ili ne. Njima može da preti poseban rizik od zlostavljanja u zatvorima, vojsci<sup>22</sup> i drugim okruženjima i na radnim mestima gde tradicionalno dominiraju muškarci. Neki gejevi mogu da imaju i heteroseksualne veze zbog društvenog pritiska, između ostalog, da se ožene i/ili imaju decu.

## Biseksualci

*Biseksualac* je osoba koju fizički, romantično i/ili emocionalno privlače i muškarci i žene. Izraz „biseksualnost” najčešće se tumači i primenjuje nedosledno i često je previše usko definisan. Biseksualnost ne mora da uključuje privlačnost prema oba pola istovremeno, niti mora da uključuje jednak stepen privlačnosti ili jednak broj odnosa sa oba pola. Biseksualnost je jedinstven identitet, koji treba posebno da se ispita kao takav. U nekim zemljama, progon može da bude usmeren izričito na gej ili lezbijsko ponašanje, ali može i da obuhvata dela pojedinaca koji se izjašnjavaju kao biseksualci. Biseksualci svoju seksualnu orijentaciju često opisuju kao „fluidnu” ili „fleksibilnu” (detajnije u nastavku teksta, u odeljku 47).

## Transrodne osobe

Transrodna osoba je osoba čiji se rodni identitet i/ili rodno izražavanje razlikuje od biološkog pola koji mu je pripisan rođenjem.<sup>23</sup> Transrodnost je rodni identitet, a ne seksualna orijentacija i transrodna osoba može da bude heteroseksualna, gej, lezbijka ili biseksualna.<sup>24</sup> Transrodne osobe se oblače ili ponašaju na način koji je često različit od onoga što društvo, generalno, očekuje na osnovu njihovog pola koji im je pripisan rođenjem. Takođe, takve osobe ne moraju da se uvek pojavljuju u tom izdanju i da se uvek ponašaju na taj način. Na primer, neke osobe mogu da odaberu svoj izabrani pol samo u određenim trenucima, u okruženju u kojem se osećaju sigurno. Imajući u vidu se ne uklapaju u društveno prihvaćene binarne percepcije muškarca i žene, mogu se posmatrati kao pretnja po društvene norme i vrednosti. Njihova različitost izlaže ih riziku od nasilja. Transrodne osobe su često marginalizovane i njihovi navodi mogu da uključuju i to da su doživeli teško fizičko, psihološko i/ili seksualno nasilje. U slučaju da njihovo samoopredeljenje i fizički izgled ne odgovaraju zvaničnom polu zabeleženom u službenoj dokumentaciji i ličnim dokumentima, transrodne

- 22 Videti, na primer, *RRT Predmet br. 060931294 (RRT Case No. 060931294)*, [2006] RRTA 229, Australija, RRTA, 21. decembar 2006, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47a707ebd.html>; *MS Rizik – homoseksualnost – vojna služba (MS Risk – Homosexuality – Military Service) Makedonija protiv SSHD (Macedonia v. SSHD)*, CG [2002] UKIAT 03308, Tribunal za imigraciju i azil Velike Britanije, jul 2002, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46836aba0.html>, koji je utvrdio da bi „užasni zatvorski uslovi” u datoj zemlji predstavljali kršenje prava podnosioca žalbe zagarantovanih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (ECHR), član 3. Lezbijke, takođe, mogu da budu izložene riziku u takvim sredinama. Videti, *Smit protiv ministra za državljanstvo i imigraciju (Smith v. Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1194, Kanada, Federalni sud, novembar 2009, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b3c7b8c2.html>.
- 23 Taj izraz može da uključuje, ali nije ograničen na, transseksualce (stariji termin koji je nastao u medicinskim i psihološkim krugovima), krosdresere i osobe sa drugim rodним varijantama. Videti dalje, APA, *Odgovori na vaša pitanja o transrodnim ljudima, rodnom identitetu i rodnom izražavanju (Answers to Your Questions about Transgender People, Gender Identity and Gender Expression)*, dostupno na: <http://www.apa.org/topics/sexuality/transgender.aspx>.
- 24 Videti takođe, *RRT Predmet br. 0903346 (RRT Case No. 0903346)*, [2010] RRTA 41, Australija, Tribunal za reviziju izbegličkih zahteva, 5. februar 2010, (u nastavku teksta: *RRT Predmet br. 0903346*) dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b8e783f2.html>, koji se odnosi na transrodnu podnositeljku zahteva koja je imala strah od progona zbog svog rodno identiteta.



osobe izložene su posebnom riziku.<sup>25</sup> Proces tranzicija i promene pola nije trenutna i može da uključuje niz ličnih, zakonskih i medicinskih promena. Ne odlučuju se sve transrodne osobe na medicinski tretman i druge korake koji će im pomoći da se njihov spoljašnji izgled poklopi sa njihovim unutrašnjim identitetom. Zato je važno da donosioci odluka ne stavljaju preveliki naglasak na operaciji promene pola.

### Interseksualne osobe

Izraz „interseksualna osoba” ili „poremećaji polnog razvoja” (DSD)<sup>26</sup> odnosi se na osobe koje su rođene sa reproduktivnom ili seksualnom anatomijom i/ili hromozomskim obrascima koji, čini se, ne odgovaraju tipičnim biološkim predodžbama o muškarcu ili ženi. Takvo stanje može da budu vidljivo odmah, po rođenju, može da se pojavi u pubertetu ili može da se otkrije tek kasnije, tokom lekarskog pregleda. Osobe koje imaju taj poremećaj ranije su nazivane „hermafrodit”, međutim taj izraz se smatra zastarelim i ne treba ga koristiti ukoliko ga sam podnosilac zahteva ne koristi.<sup>27</sup> Interseksualna osoba može da se izjašnjava kao muškarac ili kao žena, a po seksualnoj orijentaciji može da bude lezbijka, gej, biseksualna ili heteroseksualna.<sup>28</sup> Interseksualne osobe mogu da budu izložene progonu po osnovima koji se odnose na njihovu atipičnu anatomiju. Mogu da se suočavaju sa diskriminacijom i zloupotrebama zbog fizičkog invaliditeta ili zdravstvenog stanja ili zbog neusklađenosti sa očekivanim telesnim izgledom žena i muškaraca. Neka interseksualna deca nisu upisana u matične knjige pri rođenju, što može za posledicu da ima niz povezanih rizika i uskraćivanje ljudskih prava. U nekim zemljama, interseksualnost se posmatra kao nešto zlo ili kao kletva i, kao posledica toga, cela porodica može da bude meta zlostavljanja.<sup>29</sup> Slično kao i transrodnima osobama, i interseksualnim osobama pretili rizik od nasilja u toku prelaska na odabrani pol, na primer, zato što u njihovim identifikacionim dokumentima nije naveden njihov odabrani pol. Osobe koji se izjašnjavaju kao interseksualne osobe može da posmatra kao transrodne osobe, jednostavno zato što u datoj kulturi ne postoji razumevanje o interseksualnom stanju.

11. Ne identifikuju se svi podnosioci izbegličkih zahteva sa LGBTI terminologijom i konstruktima koji su opisani u prethodnom delu ili možda nisu svi upoznati sa tim oznakama. Neki su, možda, sposobni da koriste samo one (pogrdne) izraze koje koristi njihov progonitelj. Prema tome, donosioci odluka treba da budu oprezni i da izbegavaju nefleksibilnu primenu takvih oznaka, jer bi to moglo da dovede do negativne ocene verodostojnosti i do nepriznavanja opravdanog zahteva. Na primer, prilikom razmatranja izbegličkih zahteva, biseksualci se često stavljaju ili u kategoriju gejeva ili u kategoriju lezbijki ili u kategoriju heteroseksualnih osoba, interseksualne osobe se uopšte ne izjašnjavaju kao LGBTI osobe (na primer, ne smatraju da je njihovo stanje povezano sa njihovim identitetom), a muškarci koji imaju seks sa muškarcima ne smatraju uvek da su gej. Takođe, važno je da se napravi jasna razlika između seksualne orijentacije i rodnog identiteta. To su dva zasebna koncepta i, kao što je već objašnjeno u stavu 8, predstavljaju različite aspekte ličnog identiteta.

25 Evropski sud za ljudska prava utvrdio je da vlasti moraju da pravno priznaju promenu pola. Videti, *Gudvin protiv Velike Britanije (Go-odwin v. United Kingdom)*, Predstavka br. 28957/95, Evropski sud za ljudska prava, 11. jul 2002, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dad9f762.html>, koji je utvrdio povredu prava podnosioca predstavke na privatnost, uz napomenu da se „stres i otuđenost koji proizilaze iz neusklađenosti između položaja u društvu koje je imao transseksualac nakon operacije i statusa nametnutog zakonom, koji ne omogućava priznanje promene pola, ne mogu, po stavu Suda, smatrati manjom neprijatnošću koja je nastala usled formalnosti”, stav 77, i da: „U skladu sa članom 8. Konvencije, pojam lične autonomije predstavlja važno načelo na kojem se zasniva tumačenje njegovih garancija, zaštita se pruža u ličnoj sferi svakog pojedinca, uključujući pravo na utvrđivanje podataka o njihovom identitetu kao osobe”, stav 90. Videti, takođe, *Preporuku Saveta Evrope CM/Rec (Savet Evrope Recommendation CM/Rec) (2010) 5* Komiteta ministara državama članicama o merama za borbu protiv diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, u kojoj je prepoznato da „države članice treba da preduzmu odgovarajuće mere kako bi garantovale potpuno zakonsko priznanje promene roda u svim oblastima života, posebno omogućavanjem promene imena i pola u službenim dokumentima na brz, transparentan i dostupan način.”, sa navršenih 21 godina starosti.

26 Treba primetiti da neke osobe koriste (i/ili u njihovoj medicinskoj dokumentaciji koristi se) medicinski naziv svog posebnog stanja, kao što je kongenitalna nadbubrežna hiperplazija ili sindrom neosetljivosti na androgene, umesto da koriste termin interseksualna osoba ili DSD.

27 Služba za državljanstvo i imigraciju SAD-a, *Smernice o odlučivanju o lezbijskim, gej, biseksualnim, transrodnim i interseksualnim (LGBTI) zahtevima za izbeglički status i azil (Guidance for Adjudicating Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex (LGBTI) Refugee and Asylum Claims)*, 27. decembar 2011. (u nastavku teksta: USCIS, *Smernice za odlučivanje o LGBTI zahtevima*), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f269cd72.html>, str.13.

28 Videti dalje, veb stranicu Zagovornika informisanog izbora: <http://aiclegal.org/faq/#whatisintersex>.

29 Jill Schnobelen, *Navodi o bacanju kletvi, zaštita izbeglica i ljudska prava: pregled dokaza (Witchcraft Allegations, Refugee Protection and Human Rights: A Review of the Evidence)*, UNHCR, New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 169, januar 2009, dostupno na: <http://www.unhcr.org/4981ca712.pdf>.



## IV. SUPSTANCIJALNA ANALIZA

### A. Istorijski pregled

12. U adekvatnoj analizi podesnosti LGBTI podnosioca zahteva i ispunjenosti uslova za priznavanje izbegličkog statusa u skladu sa Konvencijom iz 1951. godine, mora se poći od pretpostavke da podnosioci imaju pravo da žive u društvu takvi kakvi jesu i da to ne treba da kriju.<sup>30</sup> Kao što je i potvrđeno stavom koji je usvojen u jednom broju jurisdikcija, seksualna orijentacija i/ili rodni identitet su osnovni aspekti ljudskog identiteta, koji su ili urođeni ili nepromenljivi, i niko ne treba da ih se odriče i da ih krije.<sup>31</sup> Dok nečija seksualna orijentacija i/ili rodni identitet mogu da se otkriju na osnovu njegovog ili njenog seksualnog ponašanja ili seksualne prakse, ili na osnovu fizičkog izgleda ili odeće, to, takođe, može da se dokaže i nizom drugih faktora, uključujući i način života podnosioca zahteva u društvu ili način na koji on ili ona izražava (ili želi da izrazi) svoj identitet.<sup>32</sup>

13. Seksualna orijentacija i/ili rodni identitet podnosioca zahteva mogu da budu relevantni za razmatranje izbegličkog zahteva u slučaju da strahuje od progona po osnovu stvarne ili percipirane seksualne orijentacije i/ili rodnog identiteta, koji nisu u skladu ili za koje se smatra da nisu u skladu sa prevladavajućim političkim, kulturnim ili društvenim normama. Presek roda, seksualne orijentacije i rodnog identiteta je sastavni deo razmatranja zahteva koji se odnose na seksualnu orijentaciju i/ili rodni identitet. Povreda koja je posledica neusklađenosti sa očekivanim rodnim ulogama često je centralni element takvih tvrdnji. U UNHCR-ovim Smernicama o rodno zasnovanom progону prepoznato je sljedeće:

Izbeglički zahtevi zasnovani na različitoj seksualnoj orijentaciji sadrže rodni element. Seksualnost ili seksualno ponašanje podnosioca zahteva mogu da budu relevantni za izbeglički zahtev u slučaju da je podnosilac zahteva bio žrtva progona zbog svoje seksualnosti ili seksualnog ponašanja. U velikom broju takvih slučajeva, podnosilac zahteva je odbio da se pridržava društveno ili kulturološki definisanih uloga ili očekivanih načina ponašanja koji se pripisuju njegovom ili njenom polu.<sup>33</sup>

14. Uticaj pola je relevantan za izbegličke zahteve koje podnose i LGBTI muškarci i LGBTI žene.<sup>34</sup> Donosioci odluka moraju da uzmu u obzir razlike u pogledu njihovih iskustava zbog njihovog pola/roda. Na primer, norme ili informacije iz određene zemlje koje se odnose na heteroseksualne ili gej muškarce ne mogu da se primenjuju na iskustva lezbijki, čiji položaj u

30 UNHCR, *HJ (Iran) i HT (Kamerun) protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova - Predmet prvog umešača (HJ (Iran) and HT (Cameroon) v. Secretary of State for the Home Department – Case for the First Intervener)* (Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice), 19. april 2010, (u nastavku teksta: UNHCR, HJ i HT), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bd1abb2.html>, stav 1. Radi poređenja sa drugim osnovama Konvencije, pogledajte tačku 29. podneska. Videti, takođe, *(HJ (Iran) i HT (Kamerun) protiv državnog sekretara za Ministarstvo unutrašnjih poslova) (HJ (Iran) and HT (Cameroon) v. Secretary of State for the Home Department)*, Velika Britanija, [2010] UKSC 31, Vrhovni sud, 7. jul 2010 (u nastavku teksta: HJ i HT), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c3456752.html>.

31 Videti, na primer, *Kanada (generalni tužilac) protiv Vorda (Canada (Attorney General) v. Ward)*, [1993] 2 S.C.R. 689, Kanada, Vrhovni sud, 30. jun 1993 (u nastavku teksta: *Kanada protiv Vorda*), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b673c.html>; Đovani Hernandez-Montiel protiv Službe za imigraciju i naturalizaciju (*Geovanni Hernandez-Montiel v. Immigration and Naturalization Service*), SAD, 225 F.3d 1084, A72-994-275, (Deveti oblasni sud, 2000), 24. avgust 2000, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ba9c1119.html>, kasnije potvrđeno u *Morales protiv Gonzalesa (Morales v. Gonzales)*, SAD, 478 F.3d 972, No. 05-70672, (Deveti oblasni sud, 2007), 3. januar 2007, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4829b1452.html>; Žalosci S395 / 2002 i S396 / 2002 protiv ministra za imigraciju i multikulturna pitanja (*Appellants S395/2002 and S396/2002 v. Minister for Immigration and Multicultural Affairs*), [2003] HCA 71, Australija, Viši sud, 9. decembar 2003 (u nastavku teksta: "S395/2002"), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3fd9eca84.html>; *Izbeglička žalba br. 74665 (Refugee Appeal No. 74665)*, Novi Zeland, Nadležni organ za odlučivanje o žalbama o izbegličkom statusu, 7. jul 2004. (u nastavku teksta: *Izbeglička žalba br. 74665*), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42234ca54.html>; *HJ i HT*, fusnota 30. u prethodnom delu, stavovi 11, 14, 78.

32 Principi iz Džogdžakarte, Princip 3, koji potvrđuje da je samoopredeljena seksualna orijentacija i rodni identitet svake osobe sastavni deo njihove ličnosti i jedan od najosnovnijih aspekata samoopredeljenja, dostojanstva i slobode. Videti dalje, S395/2002, stav 81; *Predmet Tobozo-Alfonso (Matter of Toboso-Alfonso)*, Američki odbor za imigracione žalbe, 12. mart 1990, (u nastavku teksta: *Predmet Tobozo-Alfonso*), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6b84.html>; *Naser Mustafa Karuni protiv Alberta Gonzalesa (Nasser Mustapha Karouni v. Alberto Gonzales)*, Državni tužilac, SAD, br. 02-72651, (Deveti oblasni sud, 2005), 7. mart 2005. (u nastavku teksta: *Karuni*), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4721b5c32.html>, at III[6]; *Lorens i dr. protiv Tekasa (Lawrence, et al. v. Texas)*, Američki vrhovni sud, 26. jun 2003, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f21381d4.html>, u kojem je utvrđeno da „Kada seksualnost nade iskren izraz u intimnom ponašanju sa drugom osobom, takvo ponašanje može da bude samo jedan od elementa lične veze koja je trajnija.”, str.6.

33 UNHCR, *Smernice o rodno zasnovanom progону*, stav 16.

34 UNHCR, *Smernice o rodno zasnovanom progону*, stav 3.

datom kontekstu može da bude sličan položaju drugih žena u tom društvu. Treba uzeti u obzir, u potpunosti, različite i evoluirajuće identitete i njihove načine izražavanja, stvarne okolnosti u kojima osoba živi, kao i kulturni, zakonski, politički i društveni kontekst.<sup>35</sup>

15. Društveno neodobranje različitih seksualnih identiteta ili različitih načina njihovog izražavanja obično podrazumeva više od samog neodobranja određenog seksualnog ponašanja. To često podrazumeva i reakciju zbog nepoštovanja očekivanih kulturnih, rodni i/ili društvenih normi i vrednosti. Društvene norme u pogledu toga ko su muškarci i žene i kako treba da se ponašaju obično se zasnivaju na heteronormativnim standardima. I muškarci i žene mogu da budu žrtve nasilnih dela s ciljem da se primoraju da se usklade sa rodnom ulogama u društvu i/ili da posluže kao primer, da bi se zastrašili i drugi. Takva povreda može da bude „seksualizovana” kao sredstvo za dalje ponižavanje, objektivizaciju i kažnjavanje žrtve zbog njene seksualne orijentacije i/ili rodno identiteta, ali može da ima i druge oblike.<sup>36</sup>

## B. Osnovani strah od progona

16. Iako izraz „progon“ nije izričito definisan u Konvenciji iz 1951. godine, može se smatrati da uključuje ozbiljna kršenja ljudskih prava, uključujući pretnju po život ili slobodu, kao i druge vrste ozbiljnih povreda. Pored toga, manje ozbiljni oblici povreda mogu, na kumulativnoj osnovi, da predstavljaju progon. To šta sve može da se smatra za progon zavisi od okolnosti slučaja, uključujući starosnu dob, pol, opredeljenja, osećanja i psihološki sklop podnosioca zahteva.<sup>37</sup>

17. Diskriminacija je čest element u iskustvima velikog broja LGBTI osoba. Kao i u slučaju drugih izbegličkih zahteva, diskriminacija predstavlja progon ukoliko je kao posledica diskriminatornih mera, na pojedinačnoj ili kumulativnoj osnovi, osobi naneta ozbiljna povreda.<sup>38</sup> Procena toga da li je kumulativni efekat takve diskriminacije toliki da može da se smatra progonom treba da se zasniva na pouzdanim, relevantnim i ažurnim informacijama o situaciji u zemlji porekla.<sup>39</sup>

18. Ne moraju svi LGBTI podnosioci zahteva neophodno da budu žrtve ranijeg progona (videti u nastavku teksta, stavove 30-33, o prikrivanju kao vidu progona, i stav 57, o zahtevima *sur place*). Raniji progon nije preduslov za priznavanje izbegličkog statusa i, u stvari, osnovanost straha od progona treba da se zasniva na proceni teškoća sa kojima bi podnosilac zahteva morao da se suoči ukoliko bi se vratio u zemlju porekla.<sup>40</sup> Podnosilac zahteva ne mora da dokaže da su vlasti znale za njegovu seksualnu orijentaciju i/ili rodni identitet pre nego što je napustio zemlju porekla.<sup>41</sup>

19. Nečije ponašanje i aktivnosti mogu da se odnose na njegovu ili njenu orijentaciju ili identitet na kompleksne načine. To može da se izrazi ili otkrije na niz različitih suptilnih ili očiglednih načina, izgledom, govorom, ponašanjem, oblačenjem i manirizmima; ili uopšte ne može da se otkrije na osnovu tih stvari. Iako određena aktivnost kojom se izražava ili otkriva nečija seksualnu orijentaciju i/ili rodni identitet, u nekim slučajevima, može da smatra trivijalnom, ono što je bitno su posledice koje bi usledile zbog takvog ponašanja. Drugim rečima, aktivnost povezana

---

35 UNHCR, *Rezime zaključaka radnog stola*, stav 5.

36 UNHCR, *Rezime zaključaka radnog stola*, stavovi 6, 16.

37 UNHCR, *Priručnik o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglice prema Konvenciji iz 1951. godine i Protokolu o statusu izbeglica iz 1967. godine (Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the Konvencija iz 1951. godine and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees)*, HCR/1P/4/ENG/REV. 3 (u nastavku teksta: UNHCR, *Priručnik*), stavovi 51–53.

38 *Ibid*, stavovi 54–55.

39 *Molnar protiv Kanade (ministra državljanstva i imigracija) (Molnar v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration))*, 2005 FC 98, Canada, Federal Court, 21. januar 2005 (u nastavku teksta: *Molnar protiv Kanade*) dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fe81df72.html>.

40 Videti, na primer, *Brumfield protiv Makasija (Bromfield v. Mukasey)*, SAD, 543 F.3d 1071, 1076-77 (Deveti oblasni sud, 2008), 15. septembar 2008, dostupno na: <http://www.unhcr.org/ref-world/docid/498b08a12.html>, *RRT Predmet br. 1102877 (RRT Case No. 1102877)*, [2012] RRTA 101, Australija, Tribunal za reviziju izbegličkih zahteva, 23. februar 2012, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f8410a52.html>, stav 91.

41 UNHCR, *Priručnik*, stav 83.

sa seksualnom orijentacijom može samo otkriti ili razotkriti stigmatizovani identitet, a ne i izazvati progon ili biti osnov progona. Po mišljenju UNHCR-a, razlika između načina izražavanja koji se odnose na „osnovnu” seksualnu orijentaciju i drugih načina izražavanja je, prema tome, irelevantna za procenu postojanja osnovanog straha od progona.<sup>42</sup>

## Progon

20. LGBTI osobe često navode u svojim navodima da im je prećeno ozbiljnim zlostavljanjem i nasiljem. Fizičko, psihičko i seksualno nasilje, uključujući i silovanje,<sup>43</sup> generalno, dostiže prag koji je neophodan da bi se utvrdilo postojanje progona. Silovanje je, posebno, prepoznato kao oblik mučenja, nakon kojeg „žrtva ima duboke psihološke ožiljke”.<sup>44</sup> Identifikovano je da se silovanje koristi za „zastašivanje, degradaciju, ponižavanje, diskriminaciju, kažnjavanje, kontrolu ili uništenje osobe. Poput mučenja, i silovanje je način povrede ličnog dostojanstva”.<sup>45</sup>

21. U mnogim društvima, na primer, homoseksualnost, biseksualnost i/ili transrodno ponašanje i osobe i dalje se smatraju bolešću, mentalnim poremećajem ili nemoralnim, i primenjuju se različite mere koje za cilj imaju da promene ili izleče seksualnu orijentaciju i/ili rodni identitet takvih osoba. Napori da se silom ili prinudom promeni nečija seksualna orijentacija ili rodni identitet mogu da predstavljaju mučenje ili nečovečno ili ponižavajuće postupanje i mogu da podrazumevaju i druga ozbiljna kršenja ljudskih prava, uključujući pravo na slobodu i sigurnost ličnosti. Ekstremni primeri koji, sami po sebi dostižu, stepen nasilja koje može da se izjednači sa progonom uključuju prinudno institucionalizaciju, prisilne operacije promene pola, prisilnu terapiju elektro šokovima i prisilno ubrizgavanje lekova i hormonske terapije.<sup>46</sup> Nedobrovoljni medicinski i naučni eksperimenti se, takođe, izričito navode kao oblik mučenja ili nečovečnog i ponižavajućeg postupanja u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima.<sup>47</sup> Neke interseksualne osobe mogu da budu primorane da se podvrgnu operaciji koja treba da ih „unormali” i, u slučaju da se takve operacije izvode bez njihovog pristanka, to verovatno predstavlja progon. Takođe, važno je da se napravi razlika između takvih operacija koje su neop-

42 *Savezna Republika Nemačka protiv Y. (Bundesrepublik Deutschland v. Y)* (C-71/11), Z (C-99/11), C-71/11 i C-99/11, CJEU, 5. septembar 2012, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/505ace862.html>, stav 62; *RT (Zimbabve) i ostali protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova (RT (Zimbabwe) and others v Secretary of State for the Home Department)*, [2012] UKSC 38, Velika Britanija, Vrhovni sud, 25. Jul 2012, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/500fdac2.html>, stavovi 75–76 (Lord Kerr); *Izjava UNHCR-a o verskom progonu i tumačenju člana 9 (1) Direktive o kvalifikaciji EU i UNHCR-a UNHCR (Statement on Religious Persecution and the Interpretation of Article 9(1) of the EU Qualification Directive)* i UNHCR, *Državni sekretar unutrašnjih poslova (podnosilac žalbe) protiv RT (Zimbabve), SM (Zimbabve) i AM (Zimbabve) (tuženi) i Visokog komesara Ujedinjenih nacija za izbeglice (umešač) - Predmet za umešača (Secretary of State for the Home Department (Appellant) v. RT (Zimbabwe), SM (Zimbabwe) and AM (Zimbabwe) (Respondents) and the United Nations High Commissioner for Refugees (Intervener) – Case for the Intervener)*, 25. maj 2012, Predmet br. 2011/0011, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fc369022.html>, stav 12(9).

43 Međunarodni krivični sudovi u svojoj sudskoj praksi proširili su opseg krivičnih dela seksualnog nasilja koja se mogu procesuirati kao silovanje i uključili su oralni seks i vaginalnu i analnu penetraciju predmetima ili bilo kojim delom tela počinioca. Videti, na primer, *Tužila protiv Ante Furundžije (Prvostepena presuda) (Prosecutor v. Anto Furundžija (Trial Judgment))*, IT-95-17/1-T, Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju (ICTY), 10. decembar 1998, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40276a8a4.html>, stav 185; *Tužila protiv Dragoljuba Kunarca, Radomira Kovača i Zorana Vukovića (Žalbena presuda) (Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic (Appeal Judgment))*, IT-96-23 & IT-96-23/1-A, ICTY, 12. jun 2002, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3debaafe4.html>, stav 128. Videti, takođe, Međunarodni krivični sud, *Elementi krivičnih dela, (Elements of Crimes)*, 2011, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ff5dd7d2.html>, članovi 7 (1) (g)-1 and 8(2)(b)(xxii)-1. Za sudsku praksu koja se tiče izbeglica, videti *Ajala protiv američkog generalnog tužioca (Ayala v. US Attorney General)*, SAD, br. 09-12113, (Jedanaesti oblasni sud, 2010), 7. maj 2010 (u nastavku teksta: *Ajala protiv američkog generalnog tužioca*), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c6c04942.html>, u kojem je utvrđeno da oralno silovanje predstavlja progon.

44 *Ajdin protiv Turske (Aydin v. Turkey)*, 57/1996/676/866, Savet Evrope, Evropski sud za ljudska prava, 25. septembar 1997, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b7228.html>, stav 83. Videti, takođe, *HS (homoseksualci: maleolitelji, rizik od povratka) Iran protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova (HS (Homosexuals: Minors, Risk on Return) Iran v. Secretary of State for the Home Department)* [2005] UKAIT 00120, Velika Britanija, Tribunal za azil i imigraciju(AIT), 4. avgust 2005, dostupno na <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47fdafe0.html>, u kojem je seksualni napada kojem je podnosilac predstavke bio izložen dok je bio u pritvoru prepoznat kao mučenje, stavovi 57, 134; *Predmet br. 37 527 (Arrêt n° 36 527)*, Belgija: Savet za parnice stranaca, 22. decembar 2009, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dad94692.html>, u kojem se navodi da mučenje i teške povrede fizičkog integriteta podnosioca za vreme boravka u zatvoru predstavljaju progon.

45 *Tužila v. Žanpola Akajesua (Prvostepena presuda) (Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu (Trial Judgment))*, ICTR-96-4-T, Međunarodni krivični sud za Ruandu, 2. septembar 1998, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40278fb4.html>, stav 687.

46 Principi iz Džogdžakarte, Princip br.18: „Bez obzira sve suprotne klasifikacije, nečiji seksualna orijentacija i rodni identitet nisu, sami po sebi, medicinska stanja i ne mogu se lečiti, izlečiti ili suzbijati”. Videti, takođe, *Alja Konstantinova Pičerskaja protiv Službe za imigraciju i naturalizaciju (Alja Konstantinova Pitcherskaia v. Immigration and Naturalization Service)*, SAD, 95-70887, (Deveti oblasni sud,1997), 24. jun 1997, (u nastavku teksta: *Pičerskaja protiv INS-a*), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/do-cid/4152e0fb26.html>.

47 *ICCPR, član 7, ... Niko ne sme da bude podvrgnut mučenju ili okrutnom, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju. Posebno je zabranjeno podvrgavati osobu medicinskom ili naučnom testiranju bez njenog slobodnog pristanka*“. Kao što su potvrdili Komitet UN-a protiv mučenja i specijalni izvestilac UN-a za mučenje i drugo okrutno, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje, to uključuje ispitivanje homoseksualnog ponašanja nedobrovoljnim analnim pregledima s ciljem da se dokaže homoseksualnost. Videti dalje, OHCHR, *Izveštaj o seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu*, stav 37.

hodne da bi se sačuvalo nečiji život ili zdravlje i operacija u kozmetičke svrhe ili radi društvenog konformizma. Procena mora da se zasniva na tome da li je operacija ili lečenje bilo dobrovoljno i da li su izvedeni uz informisani pristanak osobe.<sup>48</sup>

22. Pritvor, uključujući zatvaranje u psihijatrijske i medicinske ustanove, isključivo zbog seksualne orijentacije i/ili rodnog identiteta, smatra se kršenjem međunarodne zabrane lišavanja slobode i najčešće predstavlja progon.<sup>49</sup> Osim toga, kao što je primetio specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija za mučenje i drugo surovo, nečovečno i ponižavajuće postupanje i kažnjavanje, u pritvornim objektima obično postoji stroga hijerarhija i oni koji su na dnu te hijerarhije, kao što su LGBTI zatvorenici, trpe višestruku diskriminaciju. Transrodni muškarci koji se izjašnjavaju kao žene posebno su izloženi riziku od fizičkog i seksualnog zlostavljanja ukoliko su smešteni zajedno sa opštom muškom zatvoreničkom populacijom.<sup>50</sup> Administrativna segregacija ili zatvaranje lica u samicu samo zato što je LGBTI, takođe, može za posledicu da ima ozbiljnu psihološku povredu.<sup>51</sup>

23. Društvene norme i vrednosti, uključujući i takozvanu porodičnu „čast“, obično su usko isprepletene u izbegličkim zahtevima LGBTI osoba. Iako „puko“ neodobravanje od strane porodice ili zajednice ne predstavlja progon, to može da bude važan faktor u opštem kontekstu zahteva. Ukoliko se, na primer, neodobravanje od strane porodice ili zajednice manifestuje u vidu pretnji ozbiljnim fizičkim nasiljem ili čak ubistvom članova porodice ili šire zajednice, koje bi bilo počinjeno iz „časti“, to očigledno predstavlja progon.<sup>52</sup> Ostali oblici progona uključuju prisilni ili rani brak, prisilnu trudnoću i/ili silovanje u braku (više o silovanju, videti u prethodnom delu, u stavu 20). U kontekstu slučajeva zasnovanih na seksualnoj orijentaciji i/ili rodnom identitetu, takvi oblici progona se, često, koriste kao sredstvo za negiranje ili „ispravljanje“ neusklađenosti. Lezbijke, biseksualne žene i transrodne osobe posebno su izložene riziku od takvih povreda zbog široko rasprostranjenih rodnih nejednakosti koje im ograničavaju autonomiju u odlučivanju o seksualnosti, reprodukciji i porodičnom životu.<sup>53</sup>

24. Takođe, LGBTI osobe nisu u mogućnosti da u potpunosti ostvare svoja ljudska prava u oblasti privatnog i porodičnog prava, uključujući nasledstvo, starateljstvo, prava na viđanje dece i prava na penziju.<sup>54</sup> Mogu im biti ograničena prava na slobodu izražavanja, udruživanja i okupljanja.<sup>55</sup> Takođe, može im biti uskraćen i niz ekonomskih i socijalnih prava, uključujući pravo na stanovanje, obrazovanje,<sup>56</sup> i zdravstvenu zaštitu.<sup>57</sup> Mladim LGBTI osobama može da bude onemogućeno da pohađaju školu i mogu da budu izložene uznemiravanju i maltretiranju i/ili proterane. Ostracizam u okviru zajednice može da negativno utiče na mentalno zdravlje

48 Videti, Komitet UN-a za eliminaciju svih oblika diskriminacije protiv žena (CEDAW), *Komunike br. 4/2004 (Communication No. 4/2004)*, 29. avgust 2006, CE-DAW/C/36/D/4/2004, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fdb288e2.html>, u kojem se nedobrovoljno sterilizacija smatra kršenjem prava žena na informisani pristanak i dostojanstvo, stav 11.3. Kada je reč o hirurškim intervencijama pri rođenju, primarni cilj treba da bude najbolji interes deteta, uzimajući u obzir prava i odgovornosti njegovih ili njenih roditelja, zakonskog staratelja ili drugog pravnog lica odgovornog za dete (Konvencija o pravima deteta (CRC), član 3). Ako se seksualna rekonstrukcija ili rekonstruktivna hirurgija razmatra kasnije, u kasnijem detinjstvu, „države potpisnice dužne su da obezbede detetu koje je sposobno za samouzražavanje, pravo da slobodno izrazi svoje stavove o svim pitanjima koja ga se tiču, i stavovima deteta daće se odgovarajuća težina, u skladu sa starosnom dobi i zrelošću deteta.“ (CRC, član 12 (1)).

49 Videti, Radna grupa UN-a o proizvodnjom pritvoru, *Mišljenja br. 22/2006 o Kamerunu i br. 42/2008 o Egiptu (Opinions No. 22/2006 on Cameroon and No. 42/2008 on Egypt)*; A/HRC/16/47, aneks, stav 8(e). Videti, takođe, UNHCR, *Smernice o kriterijumima i standardima koji se primenjuju u vezi sa pritvorom lica koja traže azil i alternativama pritvora (Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention)*, 2012, (u nastavku teksta: UNHCR, *Smernice o pritvoru*), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/503489533b8.html>.

50 OHCHR, Izveštaj o seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu, stav 34.

51 Kao što se navodi u UNHCR-ovim Smernicama o pritvoru, „samica nije prikladan način za kontrolu takvih osoba ili za obezbeđivanje zaštite takvim osobama“, stav 65.

52 Komitet UN-a za ljudska prava i Međuamerička komisija za ljudska prava zaključili su da odsustvo reakcije i aktivnosti države na pretnje smrću predstavlja kršenje prava na život. Videti takođe, *RRT Predmet br. 0902671 (RRT Case No. 0902671)*, [2009] RRTA 1053, Australija, Tribunal za reviziju izbegličkih zahteva, 19. novembar 2009. godine, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b57016f2.html>, u kojem je utvrđeno da je „verovatnoća da će se podnosilac suočiti sa ozbiljnom povredom i, eventualno ubistvom iz časti, ako se vrati u [zemlju porekla] sada ili u razumno predvidljivoj budućnosti, stvarna i da predstavlja ozbiljnu povredu... buduću da je namerna ili promišljena i da uključuje progon po osnovu iz Konvencije“. Videti, takođe, *Muckette protiv ministra državljanstva i imigracije (Muckette v. Minister of Citizenship and Immigration)*, FC 1388 2008, Kanada, Savezni sud, 17. decembar 2008, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4989a27e2.html>. Predmet je vraćen na ponovno razmatranje, jer niža instanca „nije uspeła da utvrdi da li su pretnje smrću imale određeni stepen stvarnosti za njih i odbacila ih je, u suštini, budući da podnosioca niko nije stvarno pokušao da ubije“.

53 OHCHR, Izveštaj o seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu, stav 66.

54 *Ibid*, stavovi 68–70.

55 *Ibid*, stavovi 62–65.

56 *Ibid*, stavovi 58–61.

57 *Ibid*, stavovi 54–57.

onih koji su meta takvog ostracizma, posebno ako traje duže vreme i ako je nekažnjen ili terisan. Kumulativni efekat takvih ograničenja u pogledu ostvarivanja ljudskih prava može da predstavlja progon u konkretnom slučaju.

25. LGBTI osobe mogu, takođe, da budu žrtve diskriminacije u pogledu pristupa zaposlenja i očuvanju zaposlenja.<sup>58</sup> Njihova seksualna orijentacija i/ili rodni identitet mogu da biti otkriveni na radnom mestu, što može za posledicu da ima uznemiravanje, premeštanje na niže radno mesto ili otpuštanje. Nemogućnost zaposlenja, često u kombinaciji sa nemanjem smeštaja i podrške porodice, može primorati, pre svega, transrodne osobe da se bave seksualnim radom i da se izlažu različitim fizičkim opasnostima i zdravstvenim rizicima. Iako se otpuštanje s posla, generalno, ne smatra progonom, čak i ako je bazirano na diskriminaciji ili ako je nepravedno, ukoliko data osoba može da dokaže da će zbog svog LGBTI identiteta imati izuzetno malu verovatnoću da nađe bilo kakvo lukrativno zaposlenje u svojoj zemlji porekla, to može da predstavlja progon.<sup>59</sup>

### Zakonske odredbe koje se tiču kažnjavanja istopolnih odnosa

26. Veliki broj lezbijki, gejeva i biseksualnih osoba koje su podnele izbeglički zahtev potiču iz zemalja u kojima dobrovoljni istopolni odnosi predstavljaju krivično delo. Prihvaćeno je da su takvi krivični zakoni diskriminatorni i da se njima krše međunarodne norme u oblasti ljudskih prava.<sup>60</sup> U slučaju da ljudima preti progon ili kazna, kao što je smrtna kazna, zatvorska kazna ili teško telesno kažnjavanje, uključujući bičevanje, posebno je očigledno da takve kazne imaju karakter progona.<sup>61</sup>

27. Čak i ako se sprovede neredovno ili retko ili ako se nikada ne sprovede, odredbe krivičnog zakona koje zabranjuju istopolne odnose mogu da predstavljaju nepodnošljiv problem za LGB osobu, koji može da se izjednači sa progonom. U zavisnosti od konteksta predmetne zemlje, kriminalizacija istopolnih odnosa može da stvori ili da pogorša ugnjetavajuću atmosferu i netrpeljivost i može da stvori pretnju od krivičnog gonjenja zbog istopolnih odnosa. Vlasti i nedržavni počinioci mogu da koriste takve zakone za ucenjivanje i iznude i mogu da promovišu takvu političku retoriku, koja LGB osobe može da izloži riziku od progona. Oni, takođe, mogu da otežavaju LGB osobama da traže i dobiju zaštitu od države.

28. Procena „osnovanog straha od progona” u takvim slučajevima mora da se zasniva na činjenicama i mora da se fokusira na individualne i na kontekstualne okolnosti u konkretnom slučaju. Treba ispitati pravni sistem u dotičnoj zemlji, uključujući sve relevantne zakonske propise, njihovo tumačenje, primenu i stvarne efekte na podnosioca zahteva.<sup>62</sup> Element „straha” odnosi se ne samo na one na kojima su takvi zakoni već primenjeni, već i na one koji žele da izbegnu rizik da takvi zakoni budu na njima primenjeni. Ako se na osnovu podataka o zemlji porekla ne može utvrditi da li se takvi zakoni primenjuju u praksi ili ne, ili u kojoj meri se zaista primenjuju,

58 *Ibid*, stavovi 51–53.

59 USCIS, Smernice za odlučivanje o LGBTI zahtevima, str.23. Videti, takođe, *Kadri protiv Makasija (Kadri v. Mukasey)*, SAD, br. 06-2599 & 07-1754, (Prvi oblasni sud, 2008), 30. septembar 2008, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/498b0a212.html>. Premet je vraćen na razmatranje standarda ekonomskog progona, pozivajući se na *In re T-Z*, 24. I & N. Dec. 163 (Američki odbor za imigracione žalbe, 2007), i utvrđeno je da „nefizička] povreda ili patnja . . . kao što je namerno nametanje teškog ekonomskog nepovoljnog stanja ili lišavanje slobode, hrane, stana, zaposlenja ili drugih osnovnih uslova za život osnova, može da se izjednači sa progonom”.

60 Videti, na primer, *Tunen protiv Australije*, fusnota 11. u prethodnom delu, u kojem je utvrđeno da zakon sodomije na dotičnoj teritoriji krši prava na privatnost i jednakost pred zakonom.

61 Evropska unija, Evropski parlament, *Direktiva 2011/95/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 13. decembra 2011. godine o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, o jedinstvenom statusu za izbeglice ili za lica koja ispunjavaju uslove za subvencioniranu zaštitu i o sadržaju garantovane zaštite (izmenjena)*, (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 (recast)) (u nastavku teksta: EU direktiva o kvalifikacijama), član 9; COC i Vrije univerzitet iz Amsterdama, *Beg od homofobije, zahtevi za azil koji se odnose na seksualnu orijentaciju i rodni identitet u Evropi* (Fleeing Homophobia, Asylum Claims Related to Sexual Orientation and Gender Identity in Europe), septembar 2011. (u nastavku teksta: *Izveštaj o begu od homofobije*), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ebba7852.html>, str.22–24. Videti, takođe, *Predmet br. 50 966 (Arrêt n° 50 966)*, Belgija, Savet za parnice stranca, 9. novembar 2010, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dad967f2.html>, koji se tiče lezbijke, u kojem je utvrđeno je da zatvorska kazna za homoseksualno ponašanje u trajanju od 1 do 5 godina i novčana kazne od 100.000 do 1.500.000 franaka CFA i činjenica da je društvo bilo homofobično predstavljaju dovoljnu osnovu za izjednačavanje sa progonom, u okolnostima datog slučaja, stav 5.71. Slično i u *Predmetu br. 50 966 (Arrêt n° 50 966)*, Belgija, Savet za parnice stranca, 9. novembar 2010, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dad97d92.html>, koji se tiče gej muškarca.

62 UNHCR, Priručnik, stav 45.



opšta i raširena klima homofobije u zemlji porekla mogla bi da bude dokaz da LGBTI osobe ipak jesu na meti progona.

29. Čak i ako dobrovoljni istopolni odnosi nisu kriminalizovani posebnim zakonskim odredbama, zakoni koji su u opštoj primeni, na primer, zakoni o javnom moralu ili o javnom redu (na primer, zabrana zadržavanja) mogu da se primenjuju selektivno, protiv LGBTI osoba, na diskriminatoran način, i mogu da podnosiocu zahteva učine život nepodnošljivim i da, shodno tome, predstavljaju progon.<sup>63</sup>

### Prikrivanje seksualne orijentacije i/ili rodnog identiteta

30. LGBTI osobe često kriju određene aspekte, a ponekad i velike delove svog života. Mnogi od njih nisu živeli otvoreno kao LGBTI osobe u svojoj zemlji porekla, a neki od njih možda nisu nikad ni imali intimne veze. Veliki broj njih suzbijaju svoju seksualnu orijentaciju i/ili rodni identitet da bi izbegli teške posledice ukoliko bi se to obelodanilo, uključujući i rizik od strogih krivičnih kazni, proizvoljnih racija po kućama, diskriminacije, društvenog neodobravanja ili izopštavanja iz porodice.

31. Argument da podnosilac zahteva može da izbegne progon ukoliko bude krio svoju seksualnu orijentaciju ili rodni identitet ili ukoliko bude „diskretan”, ili da je to ranije već činio, nije opravdan razlog za nepriznavanje statusa izbeglice. Kao što je potvrđeno u nizu odlukama u nizu jurisdikcija, izbeglički status ne može da se uskratiti na osnovu zahteva da podnosilac treba da promeni ili krije svoj identitet, uverenja ili karakteristike da bi izbegao progon.<sup>64</sup> LGBTI osobe imaju jednako pravo na slobodu izražavanja i udruživanja kao i svi ostali.<sup>65</sup>

32. Imajući u vidu taj opšti princip, pitanje koje se postavlja i koje treba razmotriti je sa kakvim problemima bi se podnosilac zahteva suočio ukoliko se bude vratio u zemlju porekla. To podrazumeva da treba da se ispituju konkretne činjenice o tome šta može da se desi ako se podnosilac zahteva vrati u zemlju državljanstva ili prebivališta, kao i da li to predstavlja progon. Pitanje nije da li bi podnosilac zahteva mogao da živi diskretno u toj zemlji i da ne privlači štete posledice. Važno je napomenuti da čak i ako su podnosioci zahteva do sada uspeali da izbegnu povredu tako što su se krili, njihove okolnosti mogu, vremenom, da se menjaju i prikrivanje možda neće biti moguća opcija tokom celog njihovog života. Takođe, rizik od otkrivanja ne mora nužno da bude ograničen na ponašanje samog podnosioca zahteva. Gotovo uvek postoji mogućnost da će biti otkriven protiv njegove volje, na primer, igrom slučaja, na osnovu glasina ili sve većih sumnji.<sup>66</sup> Isto tako, važno je da se shvati da čak i ako kriju svoju seksualnu orijentaciju ili rodni identitet, LGBTI osobe i dalje mogu da budu izložene riziku i posledičnoj povredi

63 *RRT Predmet br. 1102877 (RRT Case No. 1102877)*, [2012] RRTA 101, Australija, Tribunal za reviziju izbegličkih zahteva, 23. februar 2012, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f8410a52.html>, stavovi 89, 96; *RRT Predmet br. 071862642 (RRT Case No. 071862642)*, [2008] RRTA 40, Australija: Tribunal za reviziju izbegličkih zahteva, 19. februar 2008, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4811a7192.html>.

64 Na primer, *HJ i HT*, fusnota 30. u prethodnom delu; UNHCR, *HJ i HT*, fusnota 30. u prethodnom delu, stavovi 26–33; *S395/2002*, fusnota 31. u prethodnom delu; *Izbeglička žalba br. 74665*, fusnota 31. u prethodnom delu; *Karuni*, fusnota 32. u prethodnom delu; *KHO:2012-1*, Finska, Vrhovni administrativni sud, 13. januar 2012, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f3cdf7e2.html>. Videti, takođe, UNHCR, *Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 2: „Pripadnost određenoj društvenoj grupi” u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine (Guidelines on International Protection No. 2: “Membership of a Particular Social Group” Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees)*, 7. maj 2002, HCR/GIP/02/02 (u nastavku teksta: UNHCR, *Smernice o određenoj društvenoj grupi*), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f23f4.html>, stavovi 6, 12; UNHCR, *Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 6: Zahtevi za priznavanje izbegličkog statusa utemeljeni na veroispovedi u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine (Guidelines on International Protection No. 6: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees)*, 28. april 2004, HCR/GIP/04/06, (u nastavku teksta: UNHCR, *Smernice o religiji*), stav 13; UNHCR, Državni sekretar za unutrašnje poslove (podnosilac žalbe) protiv RT (Zimbabve), SM (Zimbabve) i AM (Zimbabve) (ispitanici) i Visokog komesara Ujedinjenih nacija za izbeglice (umešač) – Predmet za umešača (Secretary of State for the Home Department (Appellant) v. RT (Zimbabve), SM (Zimbabve) and AM (Zimbabve) (Respondents) and the United Nations High Commissioner for Refugees (Intervener) - Case for the Intervener), 25. maj 2012, 2011/0011, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fc369022.html>, stav 9.

65 Kao što je primetio Vrhovni sud Velike Britanije u predmetu *HJ i HT*, fusnota 30. u prethodnom delu: „Temeljno obrazloženje u Konvenciji je... da ljudi treba da imaju mogućnost da žive slobodno, ne plašeći se da mogu da pretrpe povredu dovoljnog intenziteta ili trajanja, jer su, recimo, crne boje kože ili potomci nekog bivšeg diktatora ili gej osobe. U nedostatku naznaka koje bi govorile u korist suprotnog, implikacija toga je da oni moraju da budu slobodni da žive otvoreno na taj način, bez straha od progona. Tako što će im omogućiti da žive otvoreno i oslobode se tog straha, država ih prima i pruža im zaštitu koja je surogat zaštite koju je trebalo da im pruži njihova država porekla.”, stav 53.

66 395/2002, fusnota 31. u prethodnom delu, stavovi 56–58.

zbog nepoštovanja očekivanih društvenih normi (na primer, brak i rađanje dece). Odsustvo određenih očekivanih aktivnosti i ponašanja predstavlja razliku između njih i ostalih ljudi i može da ih izloži riziku od povrede.<sup>67</sup>

33. To što je neko prisiljen da krije svoju seksualnu orijentaciju i/ili rodni identitet, takođe, može za posledicu da ima značajne psihološke i druge povrede. Diskriminatorni i osuđujući stavovi, norme i vrednosti mogu da ostave ozbiljne posledice po mentalno i fizičko zdravlje LGBTI osoba<sup>68</sup> i, u posebnim slučajevima, mogu da dovedu do nepodnošljivih teškoća koje mogu da se izjednače sa progonom.<sup>69</sup> Osećaj samoodricanja, teskobe, sramote, izolacije, pa čak i mržnja prema samom sebi, koja može da nastane kao odgovor na nesposobnost da se otvoreno prizna sopstvena seksualnost ili rodni identitet, su faktori koje treba uzeti u obzir, između ostalog, i u dugoročnoj perspektivi.

## Počinioci progona

34. U okviru definicije izbeglice, prepoznat je progon od strane državnih i nedržavnih počini-laca. Progon od strane države može da bude, na primer, u obliku kriminalizacije dobrovoljnog istopolnog ponašanja i primene zakona koji to zabranjuju, ili može da bude posledica povre-da nanetih od strane državnih službenika ili organa koji su pod kontrolom države, kao što su policija ili vojska. I pojedinačni postupci „loših” službenika mogu da se smatraju progonom od strane države, posebno ako je taj službenik pripadnik policije i drugih organa koji su ovlašćeni da pružaju zaštitu stanovništvu.<sup>70</sup>

35. U situacijama kada pretnja od povrede dolazi od strane nedržavnih počinitelaca, postojanje progona može da se utvrdi ukoliko država nije u stanju ili ne želi da pruži zaštitu od takve povre-de. Nedržavni počinioci, uključujući članove porodice, komšije i širu zajednicu, mogu da budu direktno ili indirektno uključeni u radnje progona, uključujući zastrašivanje, uznemiravanje, nasilje u porodici i druge oblike fizičkog, psihološkog i seksualnog nasilja. U nekim zemljama, oružane i nasilne grupe, kao što su paravojne i pobunjeničke grupacije, kao i kriminalne bande i samostalni sprovodioci pravde, mogu posebno da imaju na meti LGBTI osobe.<sup>71</sup>

36. U scenarijima u kojima su počinioci progona nedržavni akteri, zaštita koju država treba da pruži protiv straha od takvog progona mora da bude dostupna i efikasna.<sup>72</sup> Smatra se da zaštita od strane države nije dostupna, ni efikasna, na primer, ukoliko policija ne odgovora na zahteve za zaštitu ili ukoliko vlasti odbijaju da s dužnom pažnjom pokrenu istragu protiv (nedržavnih) počinitelja nasilja nad LGBTI osobama, da ih procesuiraju i kažnjavaju.<sup>73</sup> Zavisno od situacije u zemlji porekla, zakoni kojima se kažnjavaju istopolni odnosi obično su znak da zaštita za LGB osobe nije dostupna. Ako u zemlji porekla postoje takvi zakoni, bilo bi nerazumno očekivati da

67 *SV (Izbjike – primenjen predmet HJ i HT) Jamajka protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova (SW (lesbians - HJ and HT applied) Jamaica v. Secretary of State for the Home Department)*, Velika Britanija, CG [2011] UKUT 00251(IAC), Viši tribunal (Veće za imigraciju i azil), 24. jun 2011, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e0c3fae2.html>.

68 Diskriminacija LGBTI osoba povezana je sa problemima mentalnog zdravlja. Studije su pokazale da su internalizovani negativni stavovi prema neheteroseksualnosti kod LGB osoba povezani sa problemima u pogledu samopoštovanja, depresije, psihosocijalnih i psiholoških problema, zdravstvenih problema, ostvarenja intimnih odnosa, nedovoljne socijalne podrške, kvaliteta odnosa i nemogućnosti napredovanja u karijeri. Videti dalje, APA, *Praktične smernice za LGB klijente, smernice za psihološku praksu sa lezbijskim, gej i biseksualnim klijentima (Practice Guidelines for LGB Clients, Guidelines for Psychological Practice with Lesbian, Gay, and Bisexual Clients)* (u nastavku teksta: APA, *Praktične smernice za LGB klijente*), dostupno na: <http://www.apa.org/pi/lgbt/resources/guidelines.aspx?item=3>.

69 *Patmakantan protiv Holdera (Pathmakanthan v. Holder)*, SAD, 612 F.3d 618, 623 (Sedmi oblasni sud, 2010), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d249efa2.html>.

70 Videti predmet *Ajala protiv američkog generalnog tužioca*, fusnota 42. u prethodnom delu. Postupanje od strane grupe policajaca (pljačka i seksualni napad) predstavljalo je progon i smatra se da uzrok bila seksualna orijentacija podnosioca.

71 *P.S., a/k/a S.J.P., protiv američkog generalnog tužioca (P.S., a/k/a S.J.P., v. Holder, Attorney General)*, SAD, No. 09-3291, Agencijski br. A99-473-409, (Treći oblasni sud, 2010), 22. jun 2010, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fbf263f2.html>, koji se odnosi na gej muškarca koji je bio žrtva nedržavne oružane grupe. Videti, takođe, *RRT Predmet br. N98/22948 (RRT Case No. N98/22948)*, [2000] RRTA 1055, Australija, Tribunal za reviziju izbegličkih zahteva, 2. novembar 2000, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b7a97fd2.html>, u kojem je utvrđeno da je podnosilac bio izložen riziku od progona od strane grupe samostalnih sprovodilaca pravde. Identifikacija siromašnih gej muškaraca kao „potrošne robe” dovela ih je u opasnost od operacija „čišćenja društva”.

72 UNHCR, Priručnik, stavovi 97–101; Komitet UN-a za ljudska prava, Opšti komentar br. 31 [80], Priroda opšte pravne obaveze nametnute državama potpisnicama Pakta, 26. maj 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/478b26ae2.html>, stavovi 8, 15–16; CEDAW, Opšta preporuka br. 28 o osnovnim obavezama država potpisnica prema članu 2 Konvencije o elimini-sanju svih oblika diskriminacije protiv žena, 19. oktobar 2010, CEDAW/C/2010/47/GC.2, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d467ea72.html>, stav 36.

73 Videti, na primer, *Ministarstvo unutrašnjih poslova Velike Britanije, Pitanja seksualne orijentacije u zahtevu za azil (Sexual Orientation Issues in the Asylum Claim)*, 6. oktobar 2011, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4eb8f0982.html>, str.6.

podnositelj zahteva prvo zatraži od države zaštitu od povrede po osnovu onoga što je, po zakonu, krivično delo. U takvim situacijama, treba pretpostaviti, u nedostatku dokaza u korist suprotnog, da data zemlja nije u stanju ili da ne želi da pruži zaštitu podnosiocu zahteva.<sup>74</sup> Isto kao i u slučaju drugih vrsta zahteva, podnositelj zahteva ne mora da dokaže da se obratio vlastima i da je tražio zaštitu pre nego što je pobjegao iz zemlje. Za razliku od toga, on mora da dokaže da zaštita nije bila dostupna ili da je malo verovatno da će zaštita biti dostupna ili efektivna ukoliko bude vraćen u tu zemlju.

37. U slučaju da se pravna i društveno-ekonomska situacija LGBTI osoba u zemlji porekla poboljšava, dostupnost i efikasnost zaštite od strane države treba pažljivo procenjivati na osnovu pouzdanih i ažurnih podataka o zemlji porekla. Reforme moraju da bude više od puke tranzicije. Ako su ukinuti zakoni kojima se kažnjava istopolno ponašanje ili ako su preduzete druge pozitivne mere, to možda neće uticati u neposrednoj ili u predvidivoj budućnosti na to na koji način društvo, generalno, percipira ljude različitog seksualnog opredeljenja i/ili rodnog identiteta.<sup>75</sup> Postojanje određenih elemenata, kao što su zakoni protiv diskriminacije ili prisustvo LGBTI organizacija i LGBTI događaji, ne mora nužno da umanjuje opravdanost straha podnosioca zahteva.<sup>76</sup> Moguće je da stavovi društva ne podržavaju zakon i da su predrasude preduboko ukorenjene i da rizik i dalje postoji ako vlasti ne primenjuju zakone o zaštiti.<sup>77</sup> Promena treba da bude *de facto* promena, a ne samo *de jure* promena, i analiza okolnosti u svakom pojedinačnom slučaju je od ključne važnosti.

### C. Uzročno-posledična veza („po osnovu” ili „iz razloga”)

38. Kao i u slučaju drugih vrsta izbegličkih zahteva, opravdani strah od progona mora da „se zasniva” na najmanje jednom od pet osnova utvrđenih u definiciji izbeglice u članu 1A (2) Konvencije iz 1951. godine. Osnov iz Konvencije treba da bude faktor koji doprinosi opravdanom strahu od progona, ali ne mora da bude i jedini, pa čak ni najvažniji uzrok straha.

39. Počinioци mogu da racionalizuju nasilje koje vrše nad LGBTI osobama tako što će se pozivati se na nameru da ih „izvedu na pravi put”, „izleče” ili „leče”.<sup>78</sup> Namera ili motiv počinioца nasilja može da bude relevantan faktor za utvrđivanje „uzročno-posledične veze”, ali ne predstavlja neophodan preduslov.<sup>79</sup> Za uspostavljanje uzročno-posledične veze nije neophodno da je počinilac imao kaznenu nameru.<sup>80</sup> Težište je na razlozima zbog kojih je podnositelj zahteva imao strah od povrede u opštem kontekstu slučaja i na tome kakvu povredu bi pretrpe, a ne na namerama i razmišljanjima počinioца nasilja. S druge strane, ukoliko može da se pokaže da počinilac pripisuje ili nameće podnosiocu zahteva neki od osnova iz Konvencije, to je dovoljno za uspostavljanje uzročno-posledične veze.<sup>81</sup> U slučaju da je počinilac nedržavni akter, uzročno-posledična veza može da se uspostavi ako je verovatno da će nedržavni akter naneti povredu LGBTI osobi zbog jednog od razloga iz Konvencije ili ako je verovatno da država neće pružiti zaštitu podnosiocu zahteva zbog jednog od razloga iz Konvencije.<sup>82</sup>

74 UNHCR, *Rezime zaključaka radnog stola*, stav 8.

75 *RRT Predmet br. 0905785 (RRT Case No. 0905785)*, [2010] RRTA 150, Australija, Tribunal za reviziju izbegličkih zahteva, 7. mart 2010, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c220be62.html>, u kojem je utvrđeno da dekriminalizacija homoseksualnih odnosa u određenoj zemlji verovatno neće imati neposredan uticaj na to kako ljudi gledaju na homoseksualnost, stav 88.

76 USCIS, *Smernice za odlučivanje o LGBTI zahtevima*, str.25. Videti, takođe, *Gerero protiv Kanade (ministra za državljanstvo i imigracije (Guerrero v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration))*, 2011 FC 860, Kanada, Federalni sud, 8. jul 2011, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fa952572.html>, u kojem se navodi da je prisustvo brojnih nevladinih organizacija koje se bore protiv diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije, samo po sebi, indikativni faktor u razmatranju uslova u datoj zemlji.

77 Videti, *Presuda br. 616907 (Judgment No. 616907)*, K, Francuska, Nacionalni sud za azi, 6. april 2009. godine, rezime, preuzeto iz *Contentieux des réfugiés: Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile – Année 2009. godine*, 26. oktobar 2010, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dad9db02.html>, str.61–62, u kojoj je priznat status izbeglice gej muškarcu sa određene teritorije na osnovu činjenice da je zakonom iz 2004. zabranjena svaka diskriminacija po osnovu seksualne orijentacije, a da su oni koji su javno pokazivali svoju homoseksualnost redovno bili izloženi uznemiravanju i diskriminaciji, bez mogućnosti da uživaju zaštitu vlasti.

78 *Principi iz Džogdžakarte*, Princip 18.

79 UNHCR, *Priručnik*, stav 66.

80 *Pičerskaja protiv INS-a*, fusnota 45. u prethodnom delu, u kojoj je utvrđeno da zahtev podnosioca za dokazivanje kaznene namere počinioца nije opravdan.

81 UNHCR, *“Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees”*, April 2001, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b20a3914.html>, stav 19.

82 UNHCR, *Smernice o određenoj društvenoj grupi*, stav 23.



## D. Osnovi iz Konvencije

40. Pet osnova koji su definisani u Konvenciji, odnosno rasna pripadnost, veroispovest, nacionalna pripadnost, pripadnost određenoj društvenoj grupi i politička uverenja, nisu međusobno isključivi i mogu da se preklapaju. U nekim slučajevima, moguće je da je relevantno i nekoliko osnova iz Konvencije. Izbeglički zahtevi zasnovani na seksualnoj orijentaciji i/ili rodnom identitetu najčešće se priznaju po osnovu „pripadnosti određenoj društvenoj grupi”. I drugi osnovi mogu da budu relevantni, u zavisnosti od političkog, verskog i kulturnog konteksta zahteva. Na primer, navodi LGBTI aktivista i boraca za ljudska prava (ili percipiranih aktivista/ boraca za ljudska prava) mogu da budu zasnovani na političkim uverenjima ili na veroispovesti ili na oba ta osnova, ako se, na primer, smatra da su njihove aktivnosti na zagovaranju u suprotnosti sa preovlađujućim političkim ili verskim stavovima i/ili praksom.

41. Ljudi mogu da budu izloženi progonu zbog svoje stvarne ili percipirane seksualne orijentacije ili rodno identiteta. Državni ili nedržavni počinitelj progona može da pripiše podnosiocu zahteva određeno opredeljenje, verovanje ili pripadnost LGBTI grupi, čak i ako on ili ona, u stvari, nije LGBTI osoba, i na osnovu te percepcije, podnosilac zahteva može da bude žrtva progona, kao posledica toga. Na primer, za žene i muškarce čiji izgled ne odgovara stereotipima o izgledu i stereotipnim ulogama može da se smatra da su LGBTI osobe. Moguće je da oni uopšte nisu LGBTI osobe.<sup>83</sup> Transrodne osobe često doživljavaju povrede na osnovu pripisane seksualne orijentacije. Za partnere transrodnih osoba može da se smatra da su gej ili lezbijke ili, jednostavno, da ne prihvataju opšteprihvaćene rodne uloge i ponašanje ili da su u vezi sa transrodnim osobama.

### Veroispovest

42. Ako se za nekog smatra da ne prihvata stavove određene religije zbog svoje seksualne orijentacije ili rodno identiteta i ako, kao posledica toga, ta osoba pretrpi ozbiljnu povredu ili kažnjavanje, ta osoba može da ima osnovani strah od progona po osnovu veroispovesti.<sup>84</sup> Najveće svetske religije imaju različite stavove o seksualnoj orijentaciji i/ili rodnom identitetu i neki od tih stavova su se vremenom promenili u određenim kontekstima, počev od strogog osuđivanja, uključujući posmatranje homoseksualnosti kao „prokletstva”, „greha”, „poremećaja” ili jeresi, pa do potpunog prihvatanja različitih seksualnih opredeljenja i/ili rodno identiteta. Osobe koje nisu LGBTI, takođe, mogu da budu izložene progonu po osnovu veroispovesti, na primer, ako ih drugi (pogrešno) doživljavaju kao LGBTI osobe ili ako podržavaju ili se smatra da podržavaju LGBTI osobe i njihova prava.

43. Negativni stavovi verskih grupa i zajednica prema LGBTI osobama mogu da se iskazuju na različite načine, od obeshrabrivanja istopolnih aktivnosti ili transrodnog ponašanja ili izražavanja identiteta, pa sve do aktivne opozicije, uključujući proteste, premlaćivanje, javno prozivanje/ sramoćenje i „ekskomunikaciju”, pa čak i njihovo pogubljenje. Osnov veroispovesti i osnov političkog uverenja mogu da se preklapaju ukoliko ne postoji jasno razdvajanje između verskih i državnih institucija.<sup>85</sup> Verske organizacije mogu da pripisuju LGBTI osobama da se protive njihovom stavovima ili vlasti, bez obzira na to da li je to tačno ili ne. LGBTI podnosioci zahteva mogu i dalje da se pridržavaju vere u kojoj su bili izloženi povredi ili pretnji od povrede.

### Pripadnost određenoj društvenoj grupi

44. Konvencija iz 1951. godine ne sadrži konačnu listu određenih društvenih grupa. Umesto toga, „frazu pripadnost određenoj društvenoj grupi treba shvatiti na evolutivan način, koji je

83 UNHCR, *Smernice o rodno zasnovanom progonu*, stav 32; UNHCR, *Savetodavno mišljenje UNHCR-a Tokijskoj advokatskoj komori u vezi sa izbegličkim zahtevima zasnovanim na seksualnoj orijentaciji (Advisory Opinion by UNHCR to the Tokyo Bar Association Regarding Refugee Claims Based on Sexual Orientation)*, 3. septembar 2004, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4551c0d04.html>, stav 5. Videti, takođe, *Kvazi Amanfi protiv Džona Aškrofta, generalnog tužioca (Kwasi Amanfi v. John Ashcroft, Attorney General)*, SAD, br. 01-4477 i 02-1541, (Treći oblasni sud, 2003), 16. maj 2003, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471dfb2c1a.html>, koji se odnosio na podnosioca zahteva koji je tvrdio da je bio žrtva progona zbog pripisane homoseksualnosti.

84 UNHCR, *Smernice o rodno zasnovanom progonu*, stav 25. Videti, po analogiji, *In Re S-A*, Privremena odluka br. 3433, Američki odbor za imigraciju, 27. jun 2000, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6f224.html>.

85 UNHCR, *Smernice o rodno zasnovanom progonu*, stav 26.

otvoren za raznolik i promenljivu prirodu grupa u različitim društvima i međunarodnim standardima ljudskog prava koji se još uvek razvijaju”.<sup>86</sup> UNHCR definiše određenu društvenu grupu na sledeći način:

grupa ljudi koji imaju neku zajedničku karakteristiku, a da to nije rizik od progona, ili koje njihovo društvo percipira kao posebnu grupu. Ta karakteristika često može da bude urođena, nepromenljiva ili na neki drugi način fundamentalna za nečiji identitet, svest ili ostvarenje ljudskih prava.<sup>87</sup>

45. Ta dva pristupa – „zaštićene karakteristike” i „društvena percepcija” – za identifikovanje „određenih društvenih grupa”, odražena u ovoj definiciji, su *alternativni*, a ne kumulativni testovi. U pristupu „zaštićenih karakteristika”, ispituje se da li je određena grupa formirana na osnovu toga što pripadnici grupe imaju zajedničku karakteristiku koja je *ili* urođena i nepromenljiva *ili* toliko važna za ljudsko dostojanstvo da niko ne bi smeo da bude primoran da je se odrekne. S druge strane, u pristupu „društvene percepcije”, ispituje se da li određena društvena grupa ima zajedničku karakteristiku koja je čini prepoznatljivom ili na osnovu koje se pripadnici te grupe razlikuju od društva u celini.

46. Bez obzira na to koji se pristup primenjuje, pristup „zaštićenih karakteristika” ili pristup „društvene percepcije”, opšte je prihvaćeno da su, uz pravilnu primenu bilo kojeg od ta dva pristupa, lezbijke,<sup>88</sup> homoseksualci,<sup>89</sup> biseksualci<sup>90</sup> i transrodne osobe<sup>91</sup> pripadnici „određenih društvenih grupa” u smislu definicije izbeglice.<sup>92</sup> Interseksualne osobe podnose relativno manji broj zahteva, ali i oni bi se kvalifikovali kao pripadnici određene društvene grupe ukoliko bi se primenio bilo koji od navedena dva principa.

47. Seksualna orijentacija i/ili rodni identitet smatraju se urođenim i nepromenljivim karakteristikama ili karakteristikama koje su toliko važne za ljudsko dostojanstvo da niko ne bi smeo da se primorava da ih se odrekne. Ukoliko se identitet podnosioca zahteva još uvek razvija, on bi mogao da svoju seksualnu orijentaciju i/ili rodni identitet opiše kao fluidne ili bi mogao da izrazi zbunjenost ili nesigurnost u pogledu svoje seksualnosti i/ili identiteta. U obe te situacije, mora se smatrati da su te karakteristike, u svakom slučaju, fundamentalne za njegov identitet koji evoluira i da svakako potpadaju pod osnov pripadanja određenoj društvenoj grupi.

48. Definicija izbeglice ne sadrži uslov da članovi društvene grupe moraju da se udružuju ili da moraju da budu društveno vidljivi. „Društvena percepcija” ne podrazumeva postojanje osećaja zajedništva ili identifikovanja sa grupom koji možda imaju članovi neke organizacije ili udruženja. Prema tome, moguće je da pripadnici određene društvene grupe nisu prepoznatljivi ni jedni drugima.<sup>93</sup>

49. Donosioci odluka treba da izbegavaju oslanjanje na stereotipe i pretpostavke, uključujući vidljiva obeležja ili nedostatak vidljivih obeležja. To može da navede na pogrešnu odluku o pripadnosti podnosioca zahteva određenoj društvenoj grupi. Ne moraju sve LGBTI osobe da

86 UNHCR, *Smernice o određenoj društvenoj grupi*, stav 3.

87 UNHCR, *Smernice o određenoj društvenoj grupi*, stav 11, Naglasak dodatak

88 Videti, na primer, *Pičerskaja protiv INS-a*, fusnota 45. u prethodnom delu; *Odluke VAO-01624 i VAO-01625 (u privatnim odajama sudije) (Decisions VAO-01624 and VAO-01625 (In Camera))*, Kanada, Odbor za imigraciju i izbeglice, 14. maj 2001, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48246f092.html>; *Islam (A.P) protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova (Islam (A.P) v. Secretary of State for the Home Department); R protiv v. Imigracionog apelacionog suda i drugog, ex parte Šah (A.P) (R v. Immigration Appeal Tribunal and Another, Ex Parte Shah (A.P.))*, Dom lordova Ujedinjenog Kraljevstva (Sudski komitet), 25. Mart 1999, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dec8abe4.html>, str.8–10.

89 Videti, na primer, *Predmet Tobozo-Alfonso*, fusnota u prethodnom delu 32; *Izbeglička žalba br. 1312/93 (Refugee Appeal No. 1312/93)*, Re GJ, Novi Zeland, Nadležni organ za žalbe o statusu izbeglica, 30. avgust 1995, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6938.html>.

90 Videti, na primer, *VRAV protiv ministra za imigraciju i multikulturalna i starosedelačka pitanja (VRAW v. Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs)*, [2004] FCA 1133, Australija, Federalni sud, 3. septembar 2004, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dada05c2.html>; *Odluka T98-04159 (Decision T98-04159)*, Odbor za imigraciju i izbeglice Kanade, 13. mart 2000, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dada1672.html>.

91 Videti, na primer, *RRT Predmet br. 0903346*, fusnota 24. u prethodnom delu, *CE, SSR, 23. jun 1997, 171858, Ourbih, 171858*, Francuska, Državni savet, 23. jun 1997, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b67c14.html>.

92 Seksualna orijentacija i/ili rodni identitet izričito su uključeni u definiciju izbeglice u nekim regionalnim i nacionalnim zakonodavstvima. Na primer, Evropska unija usvojila je definiciju određene društvene grupe i prepoznala je da „u zavisnosti od okolnosti u zemlji porekla, određena društvena grupa može da uključuju grupu formiranu na bazi zajedničke karakteristike seksualne orijentacije.”, EU Direktiva o kvalifikaciji, član 10.

93 UNHCR, *Smernice o određenoj društvenoj grupi*, stavovi 15–16.

izgledaju i da se ponašaju u skladu sa stereotipima. Pored toga, iako određeni atribut ili karakteristika koja je vidljivo izražena mogu da potvrde zaključak da podnositelj zahteva pripada LGBTI društvenoj grupi, to nije preduslov za priznavanje pripadnosti grupi.<sup>94</sup> U stvari, moguće je da grupa izbegava javne manifestacije njihove zajedničke karakteristike u društvu upravo da bi pokušali da izbegnu progon (videti stavove 30-33. u prethodnom delu).<sup>95</sup> U pristupu „društvene percepcije”, nije neophodno ni da zajednički atribut bude vidljiv golim okom, ni da taj atribut bude lako prepoznatljiv široj javnosti.<sup>96</sup> Takođe, nije neophodno da određeni članovi grupe ili njihove zajedničke karakteristike budu javno poznate u društvu. Pripadnost grupi utvrđuje se samo na osnovu toga da li je grupa „prepoznatljiva” ili „odvojena od društva” u opštijem, apstraktnom smislu.

## Politička uverenja

50. Izraz „politička uverenja” treba tumačiti tako da uključuje sva uverenja o svim mogućim pitanjima u kojima mogu da se angažuju mehanizmi države, društva ili politike.<sup>97</sup> To može da obuhvata uverenja o očekivanim rodnim ulogama u porodici ili uverenja u pogledu obrazovanja, posla ili drugih aspekata života.<sup>98</sup> Izražavanje različite seksualne orijentacije i rodnog identiteta može se, u određenim okolnostima, smatrati političkim izražavanjem, posebno u zemljama u kojima se smatra da takva neusklađenost predstavlja neprihvatanje vladine politike ili u kojima se to doživljava kao pretnja za preovlađujuće društvene norme i vrednosti. Izjave protiv LGBTI osoba mogu da budu deo zvanične državne retorike, na primer, negiranje postojanja homoseksualnosti u zemlji ili tvrdnje da se gej muškarci i lezbijke ne smatraju delom nacionalnog identiteta.

## E. ALTERNATIVA INTERNOG BEGA ILI INTERNOG PRESELJENJA

51. Koncept alternative internog bega ili internog predlaganja (IFA) odnosi se na razmatranje mogućnosti za preseljenje podnosioca zahteva u određeno područje u zemlji gde njegov ili njen strah od progona ne bi bio osnovan i gde bi moglo opravdano da se očekuje, imajući u vidu posebne okolnosti slučaja, da će moći da se nastani i živi normalnim životom.<sup>99</sup> Trebalo bi da zaštita koja je dostupna bude stvarna i značajna. Agencije Ujedinjenih nacija, nevladine organizacije, civilno društvo i drugi nedržavni akteri nisu adekvatna zamena za zaštitu koju mora da pruži država.

52. U kontekstu holističke procene zahteva za odobravanje izbegličkog statusa, procena postojanja mogućnosti za IFA zahteva dve osnovne analize: (i) analizu relevantnosti<sup>100</sup> i (ii) analizu opravdanosti.<sup>101</sup> U razmatranju relevantnosti i razumnosti predloženog mesta za interni beg ili interno preseljenje, mora se uzeti u obzir i pitanje roda.

53. Što se tiče analize relevantnosti, ukoliko su u zemlji u kojoj se radi kriminalizovani istopolni odnosi i ukoliko se ti zakonski propisi sprovode u praksi, obično se pretpostavlja da su

94 *Presuda br. 634565/08015025*, C, Francuska, Nacionalni sud za azil, 7. jul 2009, rezime preuzet iz Contentieux des réfugiés: Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile - Année 2009, godine, 26. oktobar 2010, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dad9db02.html>, str.58–59, u kojoj je priznat izbeglički status gej muškarcu koji nije ni tvrdio, ni otvoreno manifestovao, da je homoseksualac.

95 UNHCR, *HJ i HT*, fusnota 30. u prethodnom delu, stav 26.

96 Videti, na primer, UNHCR, *Valdiviezo-Galdamez protiv Holdera, generalnog tužioca. Podnesak Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice kao Amicus Curiae predstavnika peticije (Valdiviezo-Galdamez v. Holder, Attorney General. Brief of the United Nations High Commissioner for Refugees as Amicus Curiae in Support of the Petitioner)*, 14. april 2009, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49ef25102.html>; *Gatimi i ostali protiv Holdera, generalnog tužioca (Gatimi et al. v. Holder, Attorney General)*, br. 08-3197, Sedmi oblasni apelacioni sud Sjedinjenih Država, 20. avgust 2009, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4aba40332.html>.

97 *Kanada protiv Vorda*, fusnota 31. u prethodnom delu.

98 UNHCR, *Smernice o rodno zasnovanom progonu*, stav 32.

99 Videti UNHCR, *Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 4: „Alternativa internog bega ili internog preseljenja” u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine (Guidelines on International Protection No. 4: 'Internal Flight or Relocation Alternative' Within the Context of Član 1A(2) of the Konvencija iz 1951. godine and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees)*, 23. jul 2003, HCR/GIP/03/04 (u nastavku teksta: UNHCR, *Smernice o alternativni internog bega*), stav 6.

100 Elementi koji se ispituju u okviru te analize su sledeći: Da li je područje za preseljenje praktično, sigurno i legalno dostupno za tu osobu? Da li je počinitelj progona državni ili nedržavni akter? Da li bi podnositelj zahteva bio izložen riziku od progona ili drugoj ozbiljnoj povredi nakon preseljenja?

101 Kriterijum koji se ispituje u okviru te analize je: Da li podnositelj zahteva može da vodi relativno normalan život bez neprimerenih teškoća?

ti zakoni primenljivi na celoj teritoriji zemlje. Ukoliko se strah od progona odnosi na te zakone, razmatranje mogućnosti za IFA nije relevantno. Zakoni koji transrodnoj ili interseksualnoj osobi onemogućavaju da ima pristup i dobije odgovarajuće lečenje ukoliko ga zatraži ili da promeni rodna obeležja u ličnim dokumentima takođe se, obično, primenjuju na celoj teritoriji zemlje i trebalo bi ih uzeti u obzir prilikom razmatranja predloženog mesta za preseljenje.

54. Osim toga, netolerancija prema LGBTI osobama, u većini situacija, prisutna je u celoj zemlji, pa alternativa internog bega ili internog preseljenja često nije dostupna. Preseljenje nije relevantna alternativa ako bi podnosilac zahteva bio izložen prvobitnim ili eventualno još i novim oblicima progona. Ne treba se oslanjati na IFA ukoliko preseljenje podrazumeva da će osoba koja je preseljena morati da (ponovo) krije svoju seksualnu orijentaciju i/ili rodni identitet da bi bila sigurna (videti stavove 30-33).<sup>102</sup>

55. U nekim zemljama, ostvaren je društveni i politički napredak koji je ponekad lokalizovan u urbanim područjima, i te lokacije mogu, u određenim okolnostima, da predstavljaju alternativu za preseljenje. U tom kontekstu, važno je da se podsetimo da donosilac odluke snosi teret dokazivanja da je analiza preseljenja relevantna u konkretnom slučaju, uključujući i identifikaciju predloženog mesta za preseljenje i prikupljanje podataka iz zemlje porekla o mestu preseljenja (videti stav 66, u nastavku teksta).<sup>103</sup>

56. U odlučivanju o tome da li interni beg predstavlja razumno rešenje, donosilac odluke treba da proceni da li bi povratak na predloženo mesto preseljenja prouzrokovao teškoće, između ostalog i tako što će ispitati lične okolnosti podnosioca zahteva;<sup>104</sup> postojanje ranijeg progona; bezbednost i sigurnost; poštovanje ljudskih prava; i mogućnost za ekonomski opstanak.<sup>105</sup> Podnosilac zahteva mora da ima mogućnost da ostvari minimalna zagarantovana politička, građanska i društveno-ekonomska prava. Žene mogu da imaju manje ekonomskih mogućnosti od muškaraca ili možda ne mogu da žive odvojeno od muških članova porodice i to treba proceniti u opštem kontekstu slučaja.<sup>106</sup>

## F. ZAHTEVI SUR PLACE

57. Zahtev *sur place* je zahtev koji je podnesen nakon dolaska u zemlju azila, bilo kao rezultat aktivnosti podnosioca zahteva u zemlji azila ili kao posledica događaja koji su se dogodili ili se dešavaju u zemlji porekla podnosioca zahteva nakon što je napustio zemlju.<sup>107</sup> Do potrebe za podnošenjem zahteva *sur place* može da dođe i zbog promene ličnog identiteta ili rodnog izražavanja podnosioca zahteva nakon što je došao u zemlju azila. Treba napomenuti da se neki LGBTI podnosioci zahteva nisu izjašnjavali kao LGBTI osobe pre nego što su došli u zemlju azila, ili da su možda svesno odlučili da ne poduzimaju ništa u skladu sa svojom seksualnom orijentacijom ili rodnim identitetom u zemlji porekla. Shodno s tim, njihov strah od progona može da se javi ili da pronade svoj izraz u toku njihovog boravka u zemlji azila, što može da ih podstakne da podnesu zahtev za priznavanje izbegličkog statusa. Veliki broj takvih zahteva podnose LGBTI osobe koje se bave političkim aktivizmom ili medijskim radom ili osobe čiju seksualnu orijentaciju je obelodanio neko drugi.

102 Videti, na primer, *Okoli protiv Kanade (ministra za državljanstvo i imigracije) (Okoli v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration))*, 2009 FC 332, Kanada, Federalni sud, 31. mart 2009. godine, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a5b4bfa2.html>, u kojem je utvrđeno da je prikrivanje nepromenljive osobine, odnosno seksualne orijentacije podnosioca, bilo „nedopustiv zahtev“ za procenu mogućnosti za alternativu internog bega, stavovi 36–37, 39; *HJ i HT*, fusnota 30. u prethodnom delu, stav 21.

103 UNHCR, *Smernice o alternativni internog bega*, stavovi 33–34.

104 *Ber-Sedano protiv Gonzalesa (Boer-Se.dano v. Gonzales)*, SAD, 418 F.3d 1082, (Deveti oblasni sud, 2005), 12. avgust 2005, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4821a2ba2.html>, u kojem je utvrđeno da zbog zdravstvenog stanja podnosioca [HIV-pozitivan status] preseljenje nije razumno rešenje.

105 UNHCR, *Smernice o alternativni internog bega*, stavovi 22–30.

106 UNHCR, *Smernice o rodno zasnovanom progono*.

107 UNHCR, *Priručnik*, stavovi 94, 96.

## V. PROCEDURALNA PITANJA

### Opšti deo

58. LGBTI osobama je potrebno sigurno okruženje i podrška u toku postupka utvrđivanja izbegličkog statusa, uključujući i prethodni skrining, da bi im se omogućilo da iznesu svoj zahtev u potpunosti i bez straha. Sigurno okruženje je jednako važno i za vreme konsultacija sa pravnim zastupnicima.

59. Diskriminacija, mržnja i nasilje u svim svojim oblicima mogu da imaju negativan uticai na sposobnost podnosioca da podnese zahtev. Neki podnosioci mogu da budu duboko potreseni osećanjem srama, internalizovanom homofobijom i traumama i, kao posledica toga, njihova sposobnost da predstave svoj slučaj može da umanjena. Ako se podnosilac zahteva još uvek nije pomirio sa svojim identitetom ili ako se boji da otvoreno ispoljava svoju seksualnu orijentaciju i rodni identitet, moguće je da neće biti raspoložen da prizna stvarne razmere progona koji je pretrpeo ili straha koji je osećao.<sup>108</sup> Generalno, ne bi trebalo donositi nepovoljan sud zato što neko nije obelodanio svoju seksualnu orijentaciju ili rodni identitet u fazi skrininga ili u početnoj fazi intervju. Imajući u vidu njihovu često složenu prirodu, zahtevi zasnovani na seksualnoj orijentaciji i/ili rodnom identitetu, uglavnom, nisu pogodni za razmatranje u skraćenom postupku ili za primenu koncepta „sigurne zemlje porekla”.<sup>109</sup>

60. Da bi se osiguralo da izbeglički zahtevi zasnovani na seksualnoj orijentaciji i/ili rodnom identitetu budu, na adekvatan način, razmotreni u procesu utvrđivanja izbegličkog statusa, treba imati na umu sledeće mere:

- i. Otvoreno i uverljivo okruženje često je od presudne važnosti za uspostavljanje poverenja između lica koje vodi postupak i podnosioca zahteva i može da pomogne u otkrivanju ličnih i osetljivih podataka. Na početku intervju, lice koje vodi postupak mora da uveri podnosioca zahteva da će svi aspekti njegovog ili njenog zahteva biti poverljivi.<sup>110</sup> Prevodioci, takođe, treba da se obavežu na poverljivost.
- ii. Lica koja vode postupak i donosioci odluka moraju da zadrže objektivni pristup kako ne bi došli do zaključaka koji su zasnovani na stereotipnom, netačnom ili neprimerenom shvatanju LGBTI osoba. U zaključivanju o tome da li podnosilac zahteva ima ili nema datu seksualnu orijentaciju ili rodni identitet, ne treba se oslanjati na prisustvo ili odsustvo određenih stereotipnih načina ponašanja ili stereotipnog izgleda.<sup>111</sup> Ne postoje univerzalne karakteristike ili osobine koje imaju sve LGBTI osobe, isto kao i u slučaju heteroseksualnih osoba. Njihova životna iskustva mogu se značajno razlikovati, čak i ako dolaze iz iste zemlje.
- iii. Lice koje vodi postupak i prevodilac moraju da pokušaju da verbalno ili govorom tela ne izražavaju bilo kakav sud o seksualnoj orijentaciji, rodnom identitetu, seksualnom ponašanju ili šablonu intimnih odnosa podnosioca zahteva. Lica koja vode postupak i prevodioci koji ne odobravaju različitu seksualnu orijentaciju i rodni identitet mogu nehotice pokazati govorom tela da su se distancirali od sagovornika ili da ponižavaju sagovornika. Prema tome, samosvest i specijalizovana obuka (videti tačku iv.) su aspekti koji su od presudnog značaja za pravično utvrđivanje statusa.

108 Neki LGBTI podnosioci zahteva mogu, na primer, da menjaju navode u toku postupka tako što prvobitno izjavljuju da im se pripisuje određena seksualna orijentacija ili podnose zahtev po osnovu koji nije vezan za njihovu seksualnu orijentaciju ili rodni identitet, da bi na kraju izjavili da su LGBTI.

109 UNHCR, *Izjava o pravu na efikasan pravni lek u vezi sa skraćenim postupkom azila (Statement on the right to an effective remedy in relation to accelerated asylum procedures)*, 21. maj 2010, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bf67fa12.html>, stavovi 11–12.

110 UNHCR, *Smernice o rodno zasnovanom progону*, stavovi 35, 36.iv.

111 Ovim problemom bavili su se brojni američki sudovi: Šahinaj protiv Gonzalesa (*Shahinaj v. Gonzales*), 481 F.3d 1027, (Osmi oblasni sud, 2007), 2. april 2007, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4821bd462.html>; *Razkane protiv Holdera, glavnog tužioca (Razkane v. Holder, Attorney General)*, br. 08-9519, (Deseti oblasni sud, 2009), 21. april 2009, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a5c97042.html>; *Todorović protiv glavnog tužioca SAD-a (Todorovic v. US Attorney General)*, br. 09-11652, (Jedanaesti oblasni sud, 2010), 27. septembar 2010, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cd968902.html>.

- iv. Specijalizovana obuka za donosiocce odluka, lica koja vode postupak, prevodiocce, advokate i pravne zastupnike o određenim aspektima LGBTI izbegličkih zahteva je od presudnog značaja.
- v. Upotreba vokabulara koji nije uvredljiv i koji pokazuje pozitivno raspoloženje prema različitoj seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu, naročito na maternjem jeziku podnosioca zahteva, je od suštinskog značaja.<sup>112</sup> Korišćenje neprimerene terminologije može otežati podnosiocima zahteva da opišu stvarnu prirodu svog straha. Korišćenje uvredljivih izraza može da bude deo progona, na primer, u delima maltretiranja ili uznemiravanja. Čak i naizgled neutralni ili naučni pojmovi mogu da imaju isti efekat kao i pogrdni izrazi. Na primer, iako je u širokoj upotrebi, izraz „homoseksualac” se, takođe, smatra pogrdnim izrazom u nekim zemljama.
- vi. Posebne zahteve podnosioca zahteva u pogledu pola lica koje vodi postupak ili prevodioca treba uzeti u obzir. To može da pomogne podnosiocu zahteva da govori što je moguće otvorenije o osetljivim pitanjima. Ako je prevodilac iz iste zemlje, ako je iste veroispovesti ili istog kulturnog porekla, to može da pojača osećaj stida kod podnosioca zahteva i može da mu oteža da u potpunosti iznese sve relevantne aspekte svog zahteva.
- vii. Ispitivanje o incidentima seksualnog nasilja treba voditi sa istim senzibilitetom kao u slučaju bilo koje druge žrtve seksualnog nasilja, nezavisno od toga da li je žrtva muškarac ili žena.<sup>113</sup> Vodeći princip, u svakom trenutku, treba da bude poštovanje ljudskog dostojanstva tražioca azila.<sup>114</sup>
- viii. Za zahteve zasnovane na seksualnoj orijentaciji i/ili rodnom identitetu koje podnose žene, dodatne zaštitne mere opisane su u *Smernicama UNHCR-a o rodno zasnovanom progону*.<sup>115</sup> Žene koje traže azil trebalo bi, na primer, intervjuisati odvojeno, a ne u prisustvu muških članova porodice, kako bi se osiguralo da imaju priliku da samostalno iznesu svoj slučaj.
- ix. U slučaju podnosioca zahteva koji su deca, primenjuju se posebne proceduralne zaštitne mere, uključujući razmatranje zahteva na prioritetnoj osnovi i imenovanje kvalifikovanog staratelja, kao i pravnog zastupnika.<sup>116</sup>

61. U slučaju da osoba traži azil u zemlji u kojoj su istopolni odnosi kriminalizovani, takvi zakoni mogu da mu onemoguće pristup postupku azila ili da ga odvrate od pominjanja svoje seksualne orijentacije ili rodnog identiteta u intervjuima u procesu utvrđivanja statusa. U takvim situacijama, može biti potrebno da se UNHCR direktno uključi u slučaj, između ostalog i tako što će utvrditi izbeglički status u okviru svog mandata.<sup>117</sup>

## Verodostojnost i utvrđivanje seksualne orijentacije i/ili rodnog identiteta podnosioca zahteva

62. Utvrđivanje LGBTI prošlosti podnosioca zahteva je, u suštini, pitanje verodostojnosti. Pro-

112 Što se tiče preporučene odgovarajuće terminologije, videti stavove 9–12 u prethodnom delu.

113 UNHCR, *Smernice o rodno zasnovanom progону*, stav 36 viii, xi.

114 UNHCR, *Rezime izveštaja, neformalni sastanak eksperata o izbegličkim zahtevima koji se odnose na seksualnu orijentaciju i rodni identitet (Summary Report, Informal Meeting of Experts on Refugee Claims relating to Sexual Orientation and Gender Identity)*, 10. septembar 2011. (u nastavku teksta: UNHCR, *Rezime izveštaja sa neformalnog sastanka stručnjaka*), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fa910f92.html>, stav 34.

115 UNHCR, *Smernice o rodno zasnovanom progону stavovi 35–37*.

116 UNHCR, *Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 8: Zahtevi za azil koje podnose dece u kontekstu članova 1(A)2 i 1(F) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine (Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Člans 1(A)2 and 1(F) of the Konvencija iz 1951. godine and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees)*, 22. decembar 2009, HCR/GIP/09/08, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b2f4f6d2.html>, stavovi 65–77.

117 Obično, samo u slučaju da države još uvek nisu pristupile međunarodnim izbegličkim instrumentima, ili ako su pristupile, ali još uvek nisu uspostavile nacionalne procedure, ili ako te procedure nisu u potpunosti funkcionalne, UNHCR bi mogao da se pozove da utvrdi pojedinačni izbeglički status i prizna izbeglice u okviru svog mandata. Ta funkcija se, dakle, može obavljati ili u državi koja je potpisnica ili u državi koja nije potpisnica međunarodnih izbegličkih instrumenata. U tim situacijama, UNHCR vrši utvrđivanje izbegličkog statusa za potrebe zaštite (u cilju zaštite izbeglica od prisilnog proterivanja i pritvora, na primer) i/ili radi iznalaženja trajnog rešenja. Videti, na primer, UNHCR, *MM (Iran) protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova - Pismeni podnesak u ime Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (MM (Iran) v. Secretary of State for the Home Department - Written Submission on Behalf of the United Nations High Commissioner for Refugees)*, 3. avgust 2010, C5/2009/2479, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c6aa7db2.html>, stav 11.



cena verodostojnosti, u takvim slučajevima, treba da se vrši pojedinačno i pažljivo. Ispitivanje elemenata koji se odnose na lične percepcije, osećanja i iskustva različitosti, stigme i stida podnosioca zahteva može pre da pomogne donosiocu odluke da utvrdi seksualnu orijentaciju ili rodni identitet podnosioca zahteva, nego stavljanje težišta na seksualne prakse.<sup>118</sup>

63. I otvorena i konkretna pitanja koja su formulisana na neosuđujući način mogu da omogućе podnosiocu zahteva da objasni svoj zahtev na nekonfliktni način. Sastavljanje liste pitanja u toku priprema za intervju može da bude od pomoći, ali važno je da se ima na umu da ne postoji čarobna formula pitanja koja treba postaviti i da nema „ispravnih” odgovora. Korisne oblasti za ispitivanje mogu da obuhvataju sljedeće:

- i. **Samoopredeljenje:** Ukoliko se podnosilac zahteva samoopredeljuje kao LGBTI osoba, to treba uzeti kao pokazatelj njegove seksualne orijentacije i/ili rodnog identiteta. Društveno i kulturno poreklo podnosioca zahteva može da utiče na to kako se osoba samoopredeljuje. Neke LGB osobe, na primer, osećaju duboko ukorenjen stid i/ili internalizovanu homofobiju, što ih primorava da negiraju svoju seksualnu orijentaciju i/ili da usvoje verbalno i fizičko ponašanje koje je u skladu sa heteroseksualnim normama i ulogama. Podnosiocima koji dolaze iz izrazito netolerantnih zemalja, na primer, nije lako da se izjasne kao LGBTI osobe. To, samo po sebi, ne bi trebalo isključuje mogućnost da podnosilac zahteva podnese zahtev zasnovan na seksualnoj orijentaciji ili rodnom identitetu, ukoliko su prisutni drugi pokazatelji.
- ii. **Detinjstvo:** U nekim slučajevima, pre nego što su bili u stanju da u potpunosti shvate sopstveni identitet, LGBTI osobe su se možda osećale „drugačije” kao deca. U slučajevima u kojima je to relevantno, detaljnije ispitivanje tog osećanja „različitosti” može da bude korisno za utvrđivanje identiteta podnosioca zahteva. Osnovne privlačnosti, koje su osnov seksualne orijentacije u odraslom dobu, mogu se pojaviti između perioda srednjeg detinjstva i rane adolescencije,<sup>119</sup> dok će neki možda doživeti istopolnu privlačnost tek kasnije, kad budu stariji. Slično tome, neko možda nije svestan svog rodnog identiteta sve do adolescencije, ranog odraslog doba ili kasnije, sve do odrasle životne dobi, jer su u mnogim društvima rodni kodeksi u detinjstvu manje preskripcioni ili manje strogi nego oni u (ranog) odrasloj dobi.
- iii. **Samospoznavanje:** Izraz „javno otkrivanje” može značiti i da se LGBTI osoba pomirila sa svojim ličnim LGBTI identitetom i/ili da obelodanjuje svoj identitet drugima. Pitanja o oba ta procesa, o „javnom otkrivanju” i o procesu samospoznaje, mogu da budu korisni načini da podnosilac zahteva počne da govori o svom identitetu, kako za vreme dok je bio u zemlji porekla, tako i u zemlju azila. Neki ljudi su bili svesni da su LGBTI dosta vremena pre nego što, na primer, stvarno počeli da stupaju u veze sa drugim ljudima i/ili otvoreno izražavaju svoj identitet. Neki, na primer, mogu da stupaju u seksualne odnose (sa istopolnim partnerima i/ili partnerima suprotnog pola) pre nego što stave jasnu etiketu na svoju seksualnu orijentaciju. Predrasude i diskriminacija mogu da otežavaju ljudima da se suoče sa sopstvenom seksualnom orijentacijom i/ili rodnim identitetom i, kao posledica toga, to može da bude dug proces.<sup>120</sup>
- iv. **Rodni identitet:** Činjenicu da transrodni podnosilac zahteva nije bio podvrgnut nikakvom medicinskom tretmanu, ili da nije preduzeo druge korake da svoj fizički izgled približi svom izabranom identitetu, ne treba uzimati kao dokaz da osoba nije transrodna. Neki transrodni ljudi identifikuju se sa svojim izabranim identitetom i bez medicinskog tretmana kao jednog od koraka u toku tranzicije, dok drugi nemaju pristupa takvom tretmanu. Možda je prikladno da postavite pitanja o tome da li je transrodni podnosilac zahteva preduzeo bilo kakve korake u toku svoje tranzicije.
- v. **Neusklađenost:** LGBTI podnosioci zahteva su možda odrasli u kulturama u kojima su njihova seksualnost i/ili rodni identitet predstavljali sramotu ili tabu. Kao posledica toga, oni

118 UNHCR, *Rezime izveštaja sa neformalnog sastanka stručnjaka*, stav 32.

119 APA, *Seksualna orijentacija i homoseksualnost*.

120 APA, *Seksualna orijentacija i homoseksualnost*.

moгу imati poteškoće da prihvate svoju seksualnu orijentaciju ili rodni identitet u određenom trenutku u života. To može da ih udalji od njihove porodice ili da ih dovede u situaciju da se suprotstavljaju svojoj porodici, prijateljima, zajednici i društvu uopšte. Iskustva neodobranja i osećaj da su „različiti” ili „drugačiji” mogu da imaju za posledicu osećaj srama, stigmatizaciju i izolaciju.

- vi. Porodični odnosi: Podnosioci zahteva mogu, ali i ne moraju, da otkriju svoju seksualnu orijentaciju i/ili rodni identitet bliskim članovima porodice. Takva otkrivanja mogu da budu jako teška i mogu da dovedu do nasilnih i fizičkih reakcija od strane članova porodice. Kao što je već navedeno u prethodnim stavovima, podnosilac zahteva može da bude u braku, može da bude razveden i/ili može da ima decu. Ti faktori, sami po sebi, ne znače da podnosilac zahteva nije LGBTI osoba. Ukoliko se pojavi zabrinutost u pogledu verodostojnosti podnosioca zahteva koji je u braku, možda bi bilo prikladno da podnosiocu zahteva postavite nekoliko pitanja koja se odnose na razlog stupanja u brak. Ako podnosilac zahteva može da da dosledno i razumno objašnjenje zašto je u braku i/ili ima decu, treba zaključiti da je taj deo svedočenja verodostojan.<sup>121</sup>
- vii. Romantične veze i intimni odnosi: veze podnosioca zahteva sa partnerima i privlačnost prema partnerima ili njihove nade da će u budućnosti imati veze obično je deo njihovog iskaza o tome da su LGBTI osoba. Međutim, neće sve LGBTI osobe, i posebno svi mladi LGBTI ljudi, imati romantične veze ili intimne odnose. Činjenica da podnosilac zahteva nije nikada imao odnose u zemlji porekla ne mora neophodno da znači da on ili ona nije LGBTI osoba. To pre može da bude pokazatelj da je nastojao da izbegne povredu. Ako pretpostavljaju da je podnosilac zahteva bio u istopolnoj vezi, donosioci odluka moraju da pažljivo postavljaju pitanja o prošlim i trenutnim vezama, jer to podrazumeva lične informacije o kojima podnosilac zahteva možda ne želi da govori u toku intervju. Treba izbegavati detaljna pitanja o seksualnom životu podnosioca zahteva. To nije efikasan način za utvrđivanje opravdanosti straha podnosioca zahteva od progona zbog njegove seksualne orijentacije i/ili rodnog identiteta. Lica koja vode postupak i donosioci odluka moraju da imaju na umu da su seksualna orijentacija i rodni identitet povezani sa identitetom osobe, bez obzira na to da li se taj identitet manifestuje u vidu intimnih odnosa ili ne.
- viii. Odnos sa zajednicom: Pitanja o tome da li podnosilac zahteva poznaje LGBTI osobe, grupe i aktivnosti u zemlji porekla i u zemlji azila mogu da budu korisna. Važno je, međutim, napomenuti da podnosioci zahteva koji nisu bili otvoreni o svojoj seksualnoj orijentaciji ili rodnom identitetu u zemlji porekla možda nemaju informacije o LGBTI klubovima ili kulturama. Na primer, nepoznavanje opštepoznatih mesta za okupljanje i aktivnosti LGBTI grupa ne mora nužno da ukazuje na neverodostojnost podnosioca zahteva. Nepovezivanje sa drugim članovima LGBTI zajednice ili nepristupanje LGBTI grupama u zemlji azila može se objasniti i ekonomskim faktorima, geografskim položajem, jezičkom i/ili kulturnom barijerom, nedostatkom takvih mogućnosti, ličnim izborom ili strahom od izloženosti.<sup>122</sup>
- ix. Verospovest: Ako je lični identitet podnosioca zahteva povezan sa njegovom verom, veroispovešću i/ili verskim uverenjima, može da bude korisno da se to ispita, kao dodatni iskaz o njihovoj seksualnoj orijentaciji ili rodnom identitetu. Uticaj vere na život LGBTI osoba može da bude složen i dinamičan i može da bude izvor ambivalentnosti.<sup>123</sup>

## Dokazna pitanja

64. Svedočenje samog podnosioca zahteva je primarni, a često i jedini izvor dokaza, posebno ako se radi o progonu od strane članova porodice ili pripadnika zajednice. Ukoliko nisu dostupne informacije o zemlji porekla, donosilac odluke moraće da se oslanja samo na izjave podnosioca zahteva. Intervju bi obično trebalo da bude dovoljan da se otkrije slučaj podnosioca

121 USCIS, *Smernice za odlučivanje o LGBTI zahtevima*, str.39–40.

122 *Essa protiv Kanade* (ministra za državjanstvo i imigracije) (*Essa v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*), 2011 FC 1493, Kanada, Federalni sud, 20. decembar 2011, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f901c392.html>, stavovi 30–31, u kojem je utvrđeno da insistiranje Odbora da podnosilac zahteva mora da posećuje ili da ima saznanja o gej klubovima u zemlji azila da bi bio gej nije bilo razumno.

123 APA, *Praktične smernice za LGB klijente*.



zahteva.<sup>124</sup> Od podnosioca zahteva ne treba nikad očekivati ili tražiti da podnesu dokumentarne ili fotografske dokaze o intimnim radnjama. Takođe, nije razumno očekivati od para da fizički demonstriraju svoju seksualnu orijentaciju u toku intervjuja.

65. Medicinsko „testiranje” seksualne orijentacije podnosioca zahteva predstavlja kršenje osnovnih ljudskih prava i nije dozvoljeno.<sup>125</sup> S druge strane, medicinski dokazi o hirurškim intervencijama vezanim za tranziciju, hormonalnoj terapiji ili menjanju bioloških karakteristika (u slučaju interseksualnih osoba) mogu da potkrepe njihov lični iskaz.

66. Često nisu dostupne relevantne i konkretne informacije o zemlji porekla, o situaciji i postupanju sa LGBTI osobama. To ne bi trebalo da automatski dovede do zaključka da je zahtev podnosioca neosnovan ili da u toj zemlji ne progone LGBTI osobe.<sup>126</sup> U velikom broju zemalja, međunarodne organizacije i druge grupe i dalje imaju veoma ograničene mogućnosti da prate i dokumentuju nasilje protiv LGBTI osoba. Intenziviranje aktivizma često je praćeno napadima na borbe za ljudska prava, što im onemogućava da dokumentuju kršenja prava. Stigma povezana sa pitanjima seksualne orijentacije i/ili rodnog identiteta, takođe, doprinosi tome da se incidenti ne prijavljuju. O određenim grupama, posebno o biseksualcima, lezbijkama, transrodnim i interseksualnim osobama, dostupno je jako malo informacija. Od ključne važnosti je da se izbegne automatsko donošenje zaključaka na osnovu informacija o nekoj grupi; međutim, u određenim okolnostima, to može da posluži i kao pokazatelj situacije podnosioca zahteva.

124 UNHCR, *Priručnik*, stavovi 196, 203–204.

125 Videti dalje, *Komentari UNHCR-a o praksi falometrije u Češkoj radi utvrđivanja verodostojnosti zahteva za azil zasnovanih na progonu zbog seksualne orijentacije (UNHCR's Comments on the Practice of Phallometry in the Czech Republic to Determine the Credibility of Asylum Claims based on Persecution due to Sexual Orientation)*, april 2011, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4daeb07b2.html>.

126 Videti, na primer, *Molnar protiv Kanade*, fusnota 39. u prethodnom delu.



## SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 10:

10

**Zahtevi za priznavanje izbegličkog statusa koji se odnose na vojnu službu u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine**

UNHCR izdaje ove *smernice* u skladu sa svojim mandatom, sadržanim u *Statutu Kancelarije Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice*, u vezi sa članom 35. *Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine* i članom II pratećeg *Protokola iz 1967. godine*. Ove *smernice* predstavljaju dopunu *Priručnika UNHCR-a o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglica na osnovu Konvencije iz 1951. godine* (Reizdanje, 2011. godina) i, pre svega, trebalo bi ih čitati zajedno sa *Smernicama UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti br. 6: Zahtevi za priznavanje izbegličkog statusa utemeljeni na veroispovesti u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine* i *Smernicama UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti br. 8: Izbeglički zahtevi koje su podnela deca*. Navedene *smernice* zamenjuju UNHCR-ov *Stav o određenim vrstama izbegavanja vojne obaveze* (1991).

*Smernice*, koje su rezultat širokih konsultacija, sadrže uputstva za tumačenje zakonskih odredbi za vlade, pravnike, donosiocce odluka i pravosuđe, kao i za zaposlene u UNHCR-u koji rade na utvrđivanju izbegličkog statusa u okviru mandata UNHCR-a.

*Priručnik UNHCR-a o postupcima i kriterijumima za određivanje statusa izbeglice* i *Smernice o međunarodnoj zaštiti* dostupni su u obliku zbirke na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>.

## I. UVOD

1. Situacija „dezertera i lica koje izbegavaju vojnu obavezu” izričito je obrađena u *Priručniku UNHCR-a o postupcima i kriterijima za utvrđivanje statusa izbeglica na osnovu Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i pratećeg Protokola iz 1967. godine* [Priručnik UNHCR-a].<sup>1</sup> Od objavljivanja *Priručnika UNHCR-a*, došlo je do značajnih razvoja i u pogledu prakse država, i u pogledu ograničenja vojne službe u međunarodnom pravu. Imaju u vidu ta dešavanja, kao i razlike u pogledu sudske prakse, UNHCR objavljuje ove *smernice* s ciljem da se olakša dosledna i principijelna primena definicije izbeglice iz člana 1A (2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine u takvim slučajevima. U ovim *smernicama*, ispituje se položaj lica koja traže međunarodnu zaštitu da bi izbegli regrutovanje i služenje vojske u državnim oružanim snagama, kao i prisilno regrutovanje od strane nedržavnih oružanih grupa.

2. Ove *smernice* bave se definicijom ključnih pojmova [Deo II], nakon čega je dat pregled najnovijih dešavanja u oblasti međunarodnog prava koja se odnose na vojnu službu [Deo III]. U Delu IV, ispituju se kriterijumi za utvrđivanje izbegličkog statusa koji se primenjuju na zahteve koji se odnose na vojnu službu. U Delu V, razmatraju se proceduralna i dokazna pitanja. *Smernice* se fokusiraju na tumačenje ključnih komponenti za priznavanje statusa iz definicije izbeglice. Odredbe o isključenju se ne razmatraju, iako u slučaju takvih zahteva može da se postavi pitanje njihove primene i moraće da se pravilno proceni.<sup>2</sup> Osim toga, pitanja koja se odnose na očuvanje civilnog i humanitarnog karaktera azila, iako su često relevantna za takve zahteve, nisu predmet ovih *smernica*.<sup>3</sup>

## II. TERMINOLOGIJA

3. Za potrebe ovih *smernica*, sledeći pojmovi definisani su na sledeći način:

**Alternativna služba** odnosi se na službu u javnom interesu koju umesto obavezne vojne službe u državnim oružanim snagama služe lica koja odbijaju vojnu službu zbog prigovora savesti [„prigovarači savesti”]. Alternativna služba može da bude u obliku civilne službe van oružanih snaga ili neborbenih zadataka u vojsci.<sup>4</sup> Civilna služba može da uključuje, na primer, rad u državnim zdravstvenim ustanovama ili dobrovoljni rad u dobrotvornim organizacijama u zemlji ili u inostranstvu. Neborbeni zadaci u vojsci uključivali bi položaje kao što su kuvar ili administrativni službenici.

**Prigovor savesti** na vojnu službu odnosi se na prigovor na takvu službu koji je „utemeljen na principima i razlozima savesti, uključujući duboka uverenja, proistekla iz verskih, moralnih, etičkih, humanitarnih ili sličnih motiva”.<sup>5</sup> Takav prigovor nije ograničen na **apsolutno savesne prigovarače** [pacifiste], odnosno one koji se apsolutno protive svakom vidu upotrebe oružane sile i učešću u ratu uopšte. Ta definicija obuhvata i one koji smatraju da je „upotreba sile u nekim okolnostima opravdana, ali da u drugim okolnosti nije opravdana, i koji, prema tome, u tim drugim slučajevima, imaju prigovor” [**parcijalni ili selektivni prigovor**

1 UNHCR, *Priručnik UNHCR-a o postupcima i kriterijima za utvrđivanje statusa izbeglica na osnovu Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i pratećeg Protokola iz 1967. godine* (Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugee), (Reizdanje, Ženeva, 2011), (“Priručnik UNHCR-a”), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4f33c8d92.pdf>, stavovi 167-174.

2 Umesto toga, upućuje se na UNHCR, *Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 5: Primena klauzula o isključenju: član 1F Konvencije o statusu izbeglica* (Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Član 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees), HCR/GIP/03/05, 4. septembar 2003, (“Smernice UNHCR-a o isključenju”), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857684.html>.

3 Videti, Izvršni komitet, Zaključak br. 94 (LII) (Conclusion No. 94 (LII)), 2002, o civilnom i humanitarnom karakteru azila, stav (c)(vii).

4 Videti, dalje, na primer, Komisija UN-a za ljudska prava, *Analički izveštaj o prigovoru savesti na vojnu službu: Izveštaj Visokog komesarijata za ljudska prava Ujedinjenih nacija* (Analytical report on conscientious objection to military service: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights), A/HRC/23/22, 3. Jun 2013, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/51b5c73c4.html>.

5 Videti, Savet UN-a za ljudska prava, Rezolucija 1998/77, „Prigovor savesti na vojnu službu” (Resolution 1998/77, “Conscientious Objection to Military Service”, E/CN.4/RES/1998/77, 22. april 1998, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/3b00f0be10.html>. Komisiju je zamenio Savet UN-a za ljudska prava 2006. godine.

na vojnu službu].<sup>6</sup> Prigovor savesti može da se razvije vremenom, pa tako i oni koji su prvobitno bili dobrovoljci mogu, u nekoj fazi, da podnesu zahtev na osnovu prigovora savesti, kako apsolutnog, tako i selektivnog.

**Dezerterstvo** podrazumeva napuštanje dužnosti ili službe bez dozvole ili neodazivanje na vojni poziv.<sup>7</sup> U zavisnosti od nacionalnih zakona, čak i osoba u starosnoj dobi za služenje vojnog roka, koja je odslužila vojni rok u državnoj vojsci i koja je demobilisana, ali se i dalje smatra da podleže služenju vojne obaveze, u određenim okolnostima može da se smatra dezertierom. Izraz „dezertiranje” može da se odnosi na dezertiranje iz policijskih snaga, žandarmerije ili sličnih bezbednosnih službi, a se koristi se i za dezertiere iz nedržavnih oružanih grupa. Dezertiranje može da bude zasnovano na prigovoru savesti ili na drugim razlozima.

**Izbegavanje vojne obaveze** nastaje kada se osoba ne prijavi ili ne odgovori na poziv ili regrutovanje u obaveznu vojnu službu. Izbegavanje vojne obaveze može da bude rezultat toga što je lice koje izbegava vojnu obavezu pobeglo u inostranstvo, ili može, između ostalog, da uključuje vraćanje vojnog poziva vojnim organima. U tom drugom slučaju, ta osoba se, u nekim slučajevima, može opisati i kao lice koje odbija vojnu službu, a ne lice koje izbegava vojnu obavezu, međutim, u ovim *smernicama*, izraz „lice koje izbegava vojnu obavezu” koristi se za oba ta scenarija. Takođe, izbegavanje vojne obaveze može da bude i anticipatorno, u smislu da određene radnje mogu da budu preduzete unapred, u očekivanju stvarnog poziva za regrutaciju ili javljanje na dužnost. Izbegavanje vojne obaveze odnosi se, isključivo, na obavezno uvođenje u evidenciju obveznika vojne službe [„regrutaciju“]. Izbegavanje vojne obaveze može da bude zasnovano na prigovoru savesti ili na drugim razlozima.

**Prisilna regrutacija** je izraz koji se u ovim *smernicama* koristi za prinudno, obavezno ili nedobrovoljno regrutovanje u državne oružane snage ili u nedržavnu oružanu grupu.

**Vojna služba** se, pre svega, odnosi na službu u državnim oružanim snagama. Vojna služba može da se izvršava u mirnodopskom periodu ili za vreme oružanih sukoba, na dobrovoljnoj ili na obaveznoj osnovi. Obavezna državna vojna služba poznata je i kao **vojna obaveza** ili **„regrutacija”**. Ukoliko se neko dobrovoljno priključi državnoj vojsci, to se naziva **dobrovoljno pristupanje**.

**Rezervisti** su lica u rezervnom sastavu državnih oružanih snaga. Za njih se ne smatra da su na aktivnoj dužnosti, ali moraju da budu na raspolaganju i da se odazovu na vojni poziv u vanrednim situacijama.

4. Ukoliko alternative za obaveznu vojnu službu nisu dostupne, prigovor savesti može da se izrazi izbegavanjem vojne obaveze ili dezertiranjem. Međutim, izbegavanje vojne obaveze i dezertiranje nisu sinonimi za prigovor savesti, jer mogu da uključuju i druge motive, kao što su strah od vojne službe ili uslova takve službe. Do prigovora savesti, izbegavanja vojne obaveze i dezertiranja može da dođe u mirnodopskom periodu, kao i za vreme trajanja oružanih sukoba. Štaviše, iako su prigovor savesti i izbegavanje vojne obaveze/ dezertiranje obično povezani sa regrutacijom, do njih može da dođe i ako je prvobitna odluka o pridruživanju oružanim snagama bila dobrovoljna ili ako je obavezno služenje vojnog roka bilo prvobitno prihvaćeno.<sup>8</sup>

6 Videti, UN *Prigovor savesti na vojnu službu (Conscientious Objection to Military Service)*, E/CN.4/Sub.2/1983/30/Rev.1, 1985 (*„Izveštaj Ejd i Mubanga-Čipoya”* (*“Eide and Mubanga-Chipoya report”*), dostupno na: <http://www.refworld.org/pdfid/5107cd132.pdf>, stav 21. Videti, takođe, stavove 128-135. o progonu u kontekstu prigovora savesti na sukobe kojima su protivni osnovnim pravilima ljudskog ponašanja.

7 Videti, Evropski sud za ljudska prava, *Feti Demirtaş protiv Turske (Feti Demirtaş c. Turquie)*, Predstavka br. 5260/07, 17. januar 2012, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ff5996d2.html>.

8 Videti, na primer, Komisija UN-a za ljudska prava, Rezolucija 1998/77 (Resolution 1998/77), preambularni stav, videti fusnotu 5. u prethodnom delu.

### III. MEĐUNARODNO PRAVO KOJE SE ODNOSI NA VOJNU SLUŽBU

#### A. Pravo država da nameću vojnu obavezu

5. Države imaju pravo na samoodbranu i u skladu sa Poveljom Ujedinjenih nacija i u skladu sa običajnim međunarodnim pravom.<sup>9</sup> Države imaju pravo da zahtevaju od građana da služe vojnu službu u vojne svrhe;<sup>10</sup> to, samo po sebi, ne predstavlja kršenje ljudskih prava.<sup>11</sup> To je izričito navedeno u odredbama o ljudskim pravima koje se tiču prisilnog rada, kao što je član 8. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine [ICCPR].<sup>12</sup> Države mogu, takođe, da propisuju kazne za lica koje napuste ili izbegavaju vojnu službu ukoliko njihovo napuštanje ili izbegavanje vojne službe nije zasnovano na opravdanom prigovoru savesti, pod uslovom da su takve kazne i prateći postupci u skladu sa međunarodnim standardima.<sup>13</sup>

6. Pravo države da propisuje obavezu služenja vojske za svoje građane ne podleže drugim zahtevima u međunarodnom pravu ljudskih prava, kao ni u međunarodnom humanitarnom pravu i međunarodnom krivičnom pravu [videti delove III.B. i III.C. u nastavku]. Generalno, da bi regrutacija i vojna služba bili opravdani, moraju da ispunjavaju određene kriterijume koji su propisani zakonom i koji se primenjuju na način koji nije proizvoljan i diskriminatorski, a vojne funkcije i disciplina moraju da se zasnivaju na vojnim potrebama i planovima i moraju da budu sudski osporivi u svetlu zakona.<sup>14</sup>

7. Položaj nedržavnih oružanih grupa razlikuje se od položaja država, jer samo države mogu da zahtevaju služenje obaveznog vojnog roka. U skladu sa međunarodnim pravom, nedržavne oružane grupe, bez obzira na to da li *de facto* imaju kontrolu nad određenim delom teritorije, nemaju pravo da regrutuju stanovništvo na obaveznoj ili prisilnoj osnovi.

#### B. Pravo na prigovor savesti na obaveznu vojnu službu

8. Pravo na prigovor savesti na državnu vojnu službu je izvedeno pravo, zasnovano na interpretaciji prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti, sadržanog u članu 18. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i u članu 18. ICCPR-a. Međunarodna sudska praksa o ovom pravu se još uvek razvija. U sudskoj praksi Komiteta UN za ljudska prava [HRC], to pravo se više ne

9 Član 51. Povelje UN-a (UN Charter). Videti, takođe, Međunarodni sud prave, *Predmet koji se odnosi na vojne i paravojne aktivnosti u i protiv Nikaragve (Nikaragva protiv Sjedinjenih Američkih Država) (Meritum) (Case concerning the Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) (Merits))*, 27. jun 1986, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/4023a44d2.html>, stavovi 187-201.

10 To ne obuhvata regrutaciju lica koji nisu državljani koja se nalaze na okupiranim teritorijama u kontekstu međunarodnog oružanog sukoba: videti član 51. Ženevske konvencije iz 1949. godine o zaštiti civila za vreme rata (Ženevska konvencija IV), u kojoj se navodi da „okupaciona sila ne sme da primorava zaštićene osobe da služe u njenim oružanim ili pomoćnim snagama.” U tom kontekstu, izraz „zaštićene osobe” odnosi se na civile koji se nalaze na okupiranoj teritoriji i koji nisu državljani te okupacione sile.

11 Komitet UN-a za ljudska prava (“HRC”) primetio je to u vezi sa žalbom na diskriminaciju (član 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine) (1966 International Covenant on Civil and Political Rights (“ICCPR”). Videti, *M.J.G (ime obrisano) protiv Holandije (M.J.G. (name deleted) v. Netherlands)*, CCPR/C/32/D/267/1987, 24. mart 1988, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/50b8eca22.pdf>, stav 3.2; Videti, isto, i raniji predmet *R.T.Z. (ime obrisano) protiv Holandije (R.T.Z. (name deleted) v. Netherlands)*, CCPR/C/31/D/245/1987, 5. novembar 1987, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/50b8ed122.pdf>. Da se pravo ljudskih prava, posebno ICCPR, odnosi na pripadnike vojske, kao i na civile, ustanovio je izričito HRC u predmetu *Vulan protiv Finske (Vuoilanne v. Finland)*, CCPR/C/35/D/265/1987, 2. maj 1989, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/50b8ee372.pdf>.

12 Član 8(3)(c)(ii) ICCPR-a izuzima od zabrane prisilnog rada ili radne obaveze (iz člana 8(3)(a)), „Svaku službu vojnog karaktera i, u zemljama u kojima je priznat prigovor savesti, obavezivanje prigovarača savesti na svaki vid nacionalne vojne obaveze.” Pored toga, član 2(2) (a) Konvencije Međunarodne organizacije rada iz 1930 godine br. 29: Konvencija o prisilnom radu (Convention No. 29: Forced Labour Convention) izuzima od prisilnog rada ili radne obaveze (član 1(f)), „svaku vrstu rada ili službe koja se izvršava na osnovu zakona o vojnoj obavezi za rad čisto vojnog karaktera.” Upućivanje na „zakone o vojnoj službi” ukazuje na to da da bi takvo isključenje bilo valjano, ono mora da bude utvrđeno zakonom. Videti, takođe, presude HRC-a u predmetima *Venije i Nikolas protiv Francuske (Venier and Nicholas v. France)*, CCPR/C/69/D/690/1996, 1. avgust 2000, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/50b8ec0c2.pdf> i *Fua protiv Francuske (Foin v. France)*, CCPR/C/67/D/666/1995, 9. novembar 1999, u kojima je HRC ustanovio da u skladu sa članom 8. ICCPR-a države mogu da nameću službu vojnog karaktera, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a3a3aebf.html>, stav 10.3.

13 U vezi procedura, u Evropskom sudu za ljudska prava, videti *Savda protiv Turske (Savda c. Turquie)*, Predstavka br. 42730/05, 12. jun 2012, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/4fe9a9bb2.html>, Videti, takođe, *Feti Demirtaş protiv Truske (Feti Demirtaş c. Turquie)*, videti fusnotu 7. u prethodnom delu.

14 Međuamerička komisija za ljudska prava (“IACHR”), „Četvrti izveštaj o situaciji ljudskih prava u Gvatemali (“Fourth report on the situation of human rights in Guatemala”), OEA/Ser.L/V/II.83, Doc. 16. izdanje, 1. jun 1993, poglavlje V. Videti, takođe, IACHR, *Piče Kuka protiv Gvatemale (Piché Cuca v. Guatemala)*, izveštaj br. 36/93, predmet 10.975, odluka o meritumu, 6. oktobar 1993, u kojem je ukazano na to da proces regrutacije mora da bude osporiv na sudu, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/5020dd282.html>.

karakteriše kao pravo koje je izvedeno iz prava na „manifestovanje” vere ili verskih uverenja i koje, shodno tome, podleže određenim ograničenjima iz člana 18 (3),<sup>15</sup> i sada se posmatra kao pravo koje je „inherentno pravu” na slobodu misli, savesti i veroispovesti, definisanom u samom članu 18(1).<sup>16</sup> To je značajan pomak i o tome postoje različita suprotna mišljenja.<sup>17</sup> Prema HRC-u, to pravo, stoga, „omogućava licu da bude oslobođeno vojne obaveze ako je to u suprotnosti sa njegovom verom ili ubeđenjima. To pravo ne sme da se naruši prisilom”.<sup>18</sup> HRC je dalje pojasnio da „država može, ukoliko želi, da obaveže prigovarača savesti da služi civilnu ili alternativnu službu, van vojne sfere, ali ne pod vojnom komandom. Alternativna služba ne sme da bude kaznene prirode. To mora da bude stvarna služba koja će služiti zajednici i mora da bude kompatibilna sa poštovanjem ljudskih prava.”<sup>19</sup> Čak i u ranijoj sudskoj praksi, kada je HRC svoje odluke zasnivao na pravu na *manifestaciju* vere ili verskih ubeđenja [iz člana 18 (3), ukoliko se čita u vezi sa članom 18(1) ICCPR-a], država je morala da dokaže zbog čega je takvo ograničenje „neophodno”, s obzirom na to da mnoge druge zemlje uspevaju da usklade interese pojedinca sa interesima države tako što omogućavaju alternativnu službu.<sup>20</sup>

9. Shodno tome, prava prigovarača savesti u skladu sa članom 18. ICCPR-a poštuju se ukoliko je (i) oslobođen služenja vojne obaveze ili (ii) ukoliko je dostupna odgovarajuća alternativna služba. Prilikom ocenjivanja prikladnosti alternativne službe, po pravilu se smatra se da takva služba mora da bude kompatibilna sa razlozima na kojima je utemeljen prigovor savesti; da mora da bude neborbenog ili civilnog karaktera; u javnom interesu; i nekažnjivog karaktera.<sup>21</sup> Na primer, za lica koji se direktno suprotstavljaju svakoj vezi sa vojskom, bila bi neophodna civilna služba pod civilnom upravom.<sup>22</sup> Međutim, ako se prigovor odnosi, konkretno, na nošenje oružja, može da bude prikladna i opcija neborbenih zadataka u vojsci. Mnoge države izbegavaju problem procene iskrenosti navoda o prigovoru savesti tako što je tim osobama omogućeno da imaju slobodan izbor između vojne i alternativne službe.<sup>23</sup> U nekim državama, pravo na

15 Član 18(3) ICCPR-a propisuje određena ograničenja u pogledu prava na ispoljavanje vere ili verskih uverenja, naime „propisana zakonom i (...) neophodna za zaštitu javne bezbednosti, reda, zdravlja ili morala ili osnovnih prava i sloboda drugih. Detaljnu analizu možete pronaći u UNHCR, *Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 6: Zahtevi za priznavanje izbegličkog statusa utemeljeni na veroispovesti u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. Godine (Guidelines on International Protection No. 6: Religion-Based Refugee Claims under Član 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees)*, HCR/GIP/04/06, 28. april 2004, („Smernice UNHCR-a o zahtevima utemeljenim na veroispovesti”), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4090f9794.html>, stav 15. Štaviše, za razliku od drugih prava iz Pakta, ograničenja iz razloga nacionalne bezbednosti nisu uopšte dozvoljena. Kao što je napomenuo HRC, „... takva ograničenja ne smeju da ugroze samu suštinu predmetnog prava.” Videti HRC, Jun i Čoj protiv Republike Koreje (*Yoon and Choi v. Republic of Korea*), CCPR/C/88/D/1321-1322/2004, januar 2007, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd57dd.html>, stav 8.3, i *Eu Min Jung i ostali protiv Republike Koreje (Eu-min Jung and Others v. Republic of Korea)*, CCPR/C/98/D/1593-1603/2007, 30. april 2010, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4c19e0322.pdf>, stav 7.4.

16 Videti, HCR, *Min Kju Jeng i ostali protiv Republike Koreje (Min-Kyu Jeong et al v. Republic of Korea)*, CCPR/C/101/D/1642-1741/2007, 27. april 2011, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ff59b332.html> stavovi 7.3 - 7.4; *Atasoj i Sarkut protiv Turske (Atasoy and Sarkut v. Turkey)*, CCPR/C/104/D/1853-1854/2008, 19. jun 2012, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ff5b14c2.html>, stavovi 10.4 - 10.5; i *Jong Nam Kim i ostali protiv Republike Koreje (Jong-nam Kim et al v. Republic of Korea)*, CCPR/C/106/D/1786/2008, 1. februar 2013, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/532a9fa4.html>, stavovi 7.4 - 7.5.

17 Videti, Lično mišljenje člana Odbora, g. Džerarda L. Nojmana, zajedno sa članovima g. Juijem Iwasavom, g. Majklom O'Flaertijem i g. Volterom Keilinom (saglasni) (Individual opinion of Committee member Mr. Gerard L. Neuman, jointly with members Mr. Yuji Iwasawa, Mr. Michael O'Flaherty and Mr. Walter Kaelin (concurring)), *Atasoj i Sarkut protiv Turske (Atasoy and Sarkut v. Turkey)* *ibid*.

18 *Min Kju Jeng i ostali protiv Republike Koreje (Min-Kyu Jeong et al v. Republic of Korea)*, stav 7.3; *Atasoj i Sarkut protiv Turske (Atasoy and Sarkut v. Turkey)*, stav 10.4. i *Jong Nam Kim i ostali protiv Republike Koreje (Jong-nam Kim et al v. Republic of Korea)*, stav 7.4, videti prethodnu fusnotu.

19 *Ibid*.

20 Videti, Jun i Čoj protiv Republike Koreje (*Yoon and Choi v. Republic of Korea*), stav 8.4, i *Eu Min Jung i ostali protiv Republike Koreje (Eu-min Jung and Others v. Republic of Korea)*, stav 7.4, videti prethodnu fusnotu 15. u vezi oba predmeta.

21 Komisija UN-a za ljudska prava, Rezolucija 1998/77 (Resolution 1998/77), stav 4, videti fusnotu 5. u prethodnom delu. Videti, takođe, fusnotu 18. u prethodnom delu.

22 Videti, *Min Kju Jeng i ostali protiv Republike Koreje (Min-Kyu Jeong et al v. Republic of Korea)*, stav 7.3; *Atasoj i Sarkut protiv Turske (Atasoy and Sarkut v. Turkey)*, stav 10.4; i *Jong Nam Kim i ostali protiv Republike Koreje (Jong-nam Kim et al v. Republic of Korea)*, stav 7.4, fusnota 16. u prethodnom delu.

23 Opšti pregled državne prakse možete pronaći u, *Analički izveštaj o prigovoru savesti na vojnu službu: Izveštaj Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za ljudska prava (Analytical report on conscientious objection to military service: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights)*, videti fusnotu 4. u prethodnom delu. Videti, takođe, War Resisters' International, *Svetsko istraživanje o regrutaciji i prigovoru savesti na vojnu službu (World Survey of Conscript and Conscientious Objection to Military Service)*, dostupno na: <http://www.wri-irg.org/co/rtba/index.html>. Što se tiče evropskih zemalja, videti, takođe, presudu Evropskog suda za ljudska prava u *Bayatjan protiv Jermenije (Bayatyan v. Armenia)*, Predstavka br. 23459/03, 7. jul 2011, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e254eff2.html>, stav 110.



prigovor savesti odobrava se samo pripadnicima određenih verskih zajednica. Međutim, kao što je već navedeno, to nije u skladu sa obimom prava na slobodu mišljenja, savesti i veroispovesti, kao ni sa zabranom diskriminacije.<sup>24</sup>

10. Pravo na prigovor savesti potvrđeno je i u regionalnim instrumentima, bilo izričito ili interpretativno,<sup>25</sup> kao i u brojnim međunarodnim dokumentima kojima su utvrđeni standardi.<sup>26</sup>

11. Pravo na prigovor savesti odnosi se na apsolutne, parcijalne ili selektivne prigovarače [videti pod II.],<sup>27</sup> dobrovoljce i regrute, pre i posle pridruživanja oružanim snagama; u mirnodopskom periodu i za vreme trajanja oružanog sukoba<sup>28</sup> i obuhvata prigovore na vojnu službu zasnovane na moralnim, etičkim, humanitarnim i sličnim motivima.<sup>29</sup>

## C. Zabrana regrutovanja maloletnika i njihovog učešća u neprijateljstvima

12. Postoje eksplicitne zaštitne mere za sprečavanje učešća dece u vojnoj službi.<sup>30</sup> Svako regrutovanje [kako obavezno, tako i dobrovoljno] u državne oružane snage i svako učešće u

24 Videti, na primer, HRC, *Opšti komentar br. 22: Pravo na slobodu misli, savesti i vere (član 18) (General Comment No. 22: The Right to Freedom of Thought, Conscience and Religion (Član 18))*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, 30. jul 1993, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/453883fb22.pdf>, u kojem se navodi da se „... ne pravi razlika između prigovora savesti na osnovu prirode njihovih konkretnih uverenja ...“, stav 11. U vezi sa državnim praksom u pogledu priznavanja prigovora savesti čak i ako su utemeljeni na stavovima koji nisu stavovi neke od formalnih religija, videti, *Analytical report on conscientious objection to military service: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, stav 12, videti fusnotu 4. u prethodnom delu. Videti, takođe, *Brinkhof protiv Holandije (Brinkhof v. Netherlands)*, CCPR/C/48/D/402/1990, 29. jul 1993, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a3a3ae913.html>.

25 Pravo na prigovor savesti izričito je priznato u dva regionalna sporazuma: u Povelji o osnovnim pravima Evropske unije (Charter of Fundamental Rights of the European Union) iz 2000. godine, član 10 (2); i u Ibero-američkoj konvenciji o pravima mladih (Ibero-American Convention on Young People's Rights) iz 2005. godine, član 12 (3). To pravo proizlazi i iz prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti iz regionalnih sporazuma o ljudskim pravima i prepoznato je kao takvo od strane Evropskog suda za ljudska prava (videti *Bajlatjan protiv Jermenije (Bayatyan v. Armenia)*, stav 110, fusnota 28. u prethodnom delu, pa zatim *Feti Demirtaş protiv Truske (Feti Demirtaş c. Turquie)*, fusnota 7. u prethodnom delu; *Savda protiv Turske (Savda c. Turquie)*, videti fusnotu 13. u prethodnom delu; i *Tarhan protiv Turske (Tarhan c. Turquie)*, Predstavka br. 9078/06, 17. jul 2012, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/51262a732.html>) i od strane IACHR (videti *Kristijan Danijel Sahli i ostali protiv Čilea (Cristián Daniel Sahlí Vera et al. v. Chile)*, Predmet 12.219, Izveštaj br. 43/05, 10. mart 2005, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4ff59edc2.pdf>; Videti, takođe, mirnu nagodbu u predmetu *Alfredo Dijaz Bustos protiv Bolivije (Alfredo Diaz Bustos v. Bolivia)*, Predmet 14/04, Izveštaj br. 97/05, 27. oktobar 2005, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4ff59fbc2.pdf>, stav 19). Videti, takođe, IACHR, Godišnji izveštaj, 1997, Poglavlje VII: Preporuka 10, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/50b8bd162.html>; Parlamentarna skupština Saveta Evrope, Preporuka 1518 (2001) o ostvarivanju prava na prigovor savesti na vojnu službu u državama članicama Saveta Evrope, 23. maj 2001, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/5107cf8f2.html>; Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka br. R (87) 8, 9. april 1987, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/5069778e2.html>; i Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka CM/Rec (2010) 4 o ljudskim pravima pripadnika oružanih snaga, 24. februar 2010, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/506979172.html>.

26 Videti, Rezolucija Generalne skupštine UN-a, 33/165, 1978, o statusu lica koja odbijaju službu u vojsci ili u policijskim snagama koje sprovode aparthejd, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/3b00f1ae28.html>. Videti HRC, *Opšti komentar br. 22: Pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti (član 18) (General Comment No. 22: The Right to Freedom of Thought, Conscience and Religion (Član 18))*, stav 11, videti fusnotu 24. u prethodnom delu, kao i HRC-ova Zaključna zapažanja o Ukrajini (Concluding Observations on Ukraine), CCPR/CO/73/UKR, 12. novembar 2001, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3cbbebc4.html>, stav 20, i ona o Kirgistanu, CCPR/CO/69/KGZ, 24. jul 2000, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/507572ef2.html>, stav 18. Bivša Komisija UN-a za ljudska prava takođe je potvrdila da pravo na prigovor savesti proizlazi iz prava na slobodu mišljenja, savesti i veroispovesti (Komisija UN-a za ljudska prava, Rezolucija, *Prigovor savesti na vojnu službu (Conscientious objection to military service)*, E/CN.4/RES/1989/59, 8. mart 1989, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f0b24.html>, koja je potvrđena i razrađena u rezolucijama E/CN.4/RES/1993/84, 10. mart 1993, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f1228c.html>; E/CN.4/RES/1995/83, 8. mart 1995, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f0d220.html>; E/CN.4/RES/1998/77, videti fusnotu 5. u prethodnom delu, E/CN.4/RES/2000/34, 20. april 2000, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00efaf128.html>; E/CN.4/RES/2002/45, 23. april 2002, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/5107c76c2.html>; i E/CN.4/RES/2004/35, 19. april 2004, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/415be85e4.html>). Njen naslednik, Savet UN-a za ljudska prava, odobrio je taj stav u svojoj Rezoluciji iz 2012. godine o prigovoru savesti (A/HRC/RES/20/2, 16. jul 2012, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/501661d12.html>) i poslednju put u Rezoluciji iz 2013. godine (A/HRC/24/L.23, 23. septembar 2013, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/526e3e114.html>).

27 Iako HRC nije raspravljao o parcijalnim ili selektivnim prigovorima savesti ni u *Opštem komentaru br. 22: Pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti (član 18) (General Comment No. 22: The Right to Freedom of Thought, Conscience and Religion (Član 18))*, videti fusnotu 29. u prethodnom delu, ni u svojim nedavnim odlukama o pojedinačnim žalbama, izvestan broj zemalja omogućava selektivne ili parcijalne prigovore savesti. Videti, na primer, *Analički izveštaj o prigovoru savesti na vojnu službu: Izveštaj Visokog komesarijata za ljudska prava Ujedinjenih nacija (Analytical report on conscientious objection to military service: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights)*, stav 47, videti fusnotu 4. u prethodnom delu.

28 Videti, Deo II o terminologiji.

29 Videti, takođe, *Savda protiv Turske (Savda c. Turquie)*, stav 96, fusnota 13. u prethodnom delu.

30 Videti, s tim u vezi, Savet bezbednosti UN-a, *Rezolucija 1882 (2009) o deci i oružanom sukobu (Resolution 1882 (2009) on children and armed conflict)*, S/RES/1882 (2009), 4. avgust 2009, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a7bdb432.html>.



neprijateljstvima<sup>31</sup> dece mlađe od 15 godina zabranjeno je u skladu sa međunarodnim ugovornim pravom.<sup>32</sup> Takvo regrutovanje dece predstavlja ratni zločin.<sup>33</sup> Nezavisno od toga da li da ga sprovodi vlada ili nevladine oružane grupe, obavezno regrutovanje lica mlađih od 18 godina takođe je zabranjeno prema Fakultativnom protokolu o učešću dece u oružanim sukobima iz 2000. godine uz Konvenciju o pravima deteta iz 1989. godine „CRC“ [„Fakultativni protokol uz CRC“].<sup>34</sup> Slično ograničenje propisano je i Konvencijom Međunarodne organizacije rada o najgorim oblicima dečijeg rada iz 1999. godine.<sup>35</sup> Fakultativni protokol iz 2000. godine obavezuje država da „preduzmu sve izvodljive mere“ da spreče da deca mlađa od 18 godina starosti „direktno učestvuju u neprijateljstvima“, bilo da su pripadnici državnih oružanih snaga ili drugih oružanih snaga, i izričito zabranjuje svaki vid dobrovoljnog regrutovanja dece mlađe od 18 godina starosti u nedržavne oružane grupe.<sup>36</sup> Iako je dobrovoljno pristupanje dece od 16 i više godina starosti u državne oružane snage dozvoljeno, država je dužna da uspostavi zaštitne mere koje treba da osiguraju, između ostalog, da svako takvo regrutovanje zaista bude dobrovoljno.<sup>37</sup> I pored različitih starosnih granica koje su propisane u međunarodnom pravu, UNHCR smatra da prisilno regrutovanje i/ili direktno učešće u neprijateljstvima deteta mlađeg od 18 godina starosti u redovima državnih oružanih snaga ili od strane nedržavne oružane grupe predstavlja progon.<sup>38</sup> Regionalni instrumenti, takođe, propisuju zabranu regrutovanja i direktnog učešća dece u neprijateljstvima.<sup>39</sup>

## IV. SUPSTANCIJALNA ANALIZA

### A. Osnovani strah od progona

13. To šta sve predstavlja osnovani strah od progona zavisi od konkretnih okolnosti u slučaju, uključujući poreklo i prošlost, profil i iskustva podnosioca zahteva, u svetlu ažurnih informacija o njegovoj zemlji porekla.<sup>40</sup> Važno je da se u obzir uzmu lična iskustva podnosioca zahteva, kao i iskustva drugih koji se nalaze u sličnoj situaciji, jer na osnovu toga može da se pokaže da postoji razumna verovatnoća da će se povreda od koje podnosilac zahteva strahuje pre ili kasnije i materijalizovati.<sup>41</sup> Pitanje koje treba postaviti u prvom redu je: *S kakvim problemima [posledicom ili posledicama] bi se podnosilac zahteva suočio ako bi se vratio?* Drugo pitanje

31 Tehnički, u međunarodnom humanitarnom pravu ne pravi se razlika između nemeđunarodnog oružanog sukoba i međunarodnog oružanog sukoba u tom pogledu. U međunarodnom oružanom sukobu (član 4(3)(c), u Dodatnom protokolu II Ženevske konvencije iz 1949. godine, koji se odnosi na zaštitu žrtava nemeđunarodnog oružanog sukoba („Dodatni protokol II“), zabrana se odnosi na korišćenje dece u neprijateljstvima. U međunarodnom oružanom sukobu (član 77(2), Dodatni protokol I Ženevskih konvencija iz 1949. godine, koji se odnosi na zaštitu u međunarodnom oružanom sukobu („Dodatni protokol I“)), ograničena je na direktno učešće u neprijateljstvima. U Konvenciji o pravima deteta („CRC“) usvojena je uže definisana norma „direktno učešće u neprijateljstvima“, videti član 38(2), CRC.

32 Član 77(2), Dodatni protokol I; član 4(3)(c), Dodatni protokol II; član 38(2) CRC.

33 Videti, član 8(2)(b)(xxvii) i 8(2)(e)(vii) Statuta Međunarodnog krivičnog suda (Statute of the International Criminal Court) iz 1998. godine („Statut ICC-a“) u kojem su navedeni ratni zločini uključujući „regrutovanje ili uključivanje dece mlađe od petnaest godina u nacionalne oružane snage ili njihovo korišćenje za aktivno učestvovanje u neprijateljstvima.“ Videti, takođe, Međunarodni krivični sud (“ICC“), *Situacija u Demokratskoj Republici Kongo, u predmetu Tužilac protiv Tomasa Lubanga Dilla (Situation in the Democratic Republic of the Congo, in the case of the Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo)*, ICC-01/04-01/06, 14 March 2012, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f69a2db2.html>; Specijalni sud za Sijera Leone (“SCSL“), *Tužilac protiv Ise Hasana Seseje, Morisa Kalona i Augustina Gbaa (optuženi pripadnici RUF snaga) (Privostepena presuda) (Prosecutor v. Issa Hassan Sesay, Morris Kallon and Augustine Gbao (the RUF accused) (Trial judgment))*, Predmet br. SCSL-04-15-T, 2. mart 2009, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49b102762.html>, stav 184. (u kojem se konstatuje da je takvo regrutovanje zabranjeno prema međunarodnom običajnom pravu). Detaljnije razmatranje o tome šta sve može da predstavlja ratni zločin može se naći u SCSL, *Tužilac protiv Čarlsa Gankeja Tejlora (Prosecutor v. Charles Ghankay Taylor)*, SCSL-03-01-T, 18. maj 2012, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/50589aa92.html>

34 Članovi 2. i 4, Fakultativni protokol iz 2000. godine uz Konvenciju o pravima deteta o učešću dece u oružanom sukobu (2000 Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict).

35 Član 3(a), Konvencija MOR-a iz 1999. godine br. 182 o najgorim oblicima dečijeg rada (1999 ILO Convention No. 182 on Worst Forms of Child Labour).

36 Članovi 1. i 4, Fakultativnog protokola iz 2000. godine uz Konvenciju o pravima deteta.

37 Član 3, Fakultativni protokol iz 2000. godine uz Konvenciju o pravima deteta. Videti, takođe, *Smernice UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti br. 8: Zahtevi za azil koje podnose dece u kontekstu članova 1(A)2 i 1(F) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili Pratećeg Protokola iz 1967. godine (UNHCR Guidelines on International Protection No. 8 Child Asylum Claims under Članovi 1A(2) and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees)*, HCR/GIP/09/08, 22. decembar 2009, (“UNHCR-ove Smernice o zahtevima za azil koje su podnela deca”), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b2f46d2.html>, stav 22.

38 *UNHCR-ove Smernice o zahtevima za azil koje su podnela deca*, stav 21.

39 Videti, član 22(2), Afričke povelje o pravima i dobrobiti deteta (African Charter on the Rights and Welfare of the Child) iz 1990. godine, i član 12(3), Iberoameričke konvencije o pravima mladih (Ibero-American Convention on Young People's Rights) iz 2005. godin.

40 *Priručnik UNHCR-a*, stavovi 51-53, videti fusnotu 1. u prethodnom delu.

41 *Priručnik UNHCR-a*, stavovi 42-43, videti fusnotu 1. u prethodnom delu, i *Smernice UNHCR-a o zahtevima utemeljenim na veroispovesti*, stav 14, videti fusnotu 15. u prethodnom delu.

koje treba postaviti je: *Da li ti problemi (ili posledice) mogu da se izjednače sa progonom?* Standard dokaza za utvrđivanje rizika je razumna verovatnoća.<sup>42</sup>

14. Može se utvrditi da postoji progon ako licu pretil opasnost po život ili slobodu,<sup>43</sup> druga ozbiljna kršenja ljudskih prava ili druga ozbiljna povreda.<sup>44</sup> Na primer, nesrazmerna ili proizvoljna kazna za odbijanje državne vojne službe ili učestvovanja u izvršenju dela koja su u suprotnosti sa međunarodnim pravom – kao što su prekomerno stroge zatvorske kazne ili telesno kažnjavanje – predstavljao bi oblik progona. Druga ljudska prava koja su ugrožena u takvim zahtevima uključuju zabranu diskriminacije i pravo na pravično suđenje, kao i zabranu mučenja ili nečovečnog postupanja, prinudnog rada i ropstva/ praksi sličnih ropstvu.<sup>45</sup>

15. U proceni rizika od progona, važno je da se u obzir uzmu ne samo direktne posledice nečijeg odbijanja služenja vojne obaveze [na primer, krivično gonjenje i kažnjavanje], već i sve negativne indirektno posledice koje bi to moglo da ima. Takve indirektno posledice mogu da uzrokuju nevojni i nedržavni akteri, na primer, fizičko nasilje, teška diskriminacija i/ili uznemiravanja od strane zajednice. Drugi oblici kaznene odmazde za izbegavanje vojne obaveze ili dezerterstvo mogu se očitovati i u drugim situacijama, kao što su oduzimanje prava na posedovanje zemljišta, pohađanje škole ili univerziteta ili pristup socijalnim uslugama.<sup>46</sup> Takve vrste povreda mogu da predstavljaju progon ako su, sami po sebi, dovoljno ozbiljne ili ako njihovi kumulativni efekti za posledicu imaju ozbiljna ograničenja osnovnih ljudskih prava podnosioca zahteva, koja su mu život učinila nepodnošljivim.

16. Zahtevi koji se odnose na vojnu službu mogu se pojaviti u različitim situacijama. U ovom odeljku, opisano je pet najčešćih vrsta takvih zahteva, s tim da među njima postoje i određena preklapanja.

#### **(i) Prigovor savesti na državnu vojnu službu [apsolutni i selektivni prigovarači savesti]**

17. Prilikom procene toga koje sve vrste postupanja bi mogle da predstavljaju progon u slučajevima kada je podnosilac zahteva prigovarač savesti [videti deo V. pod A. u nastavku teksta, o pitanjima koja se tiču verodostojnosti i istinitosti uverenja podnosioca zahteva], ključno pitanje je da li su prigovarači savesti tretirani na adekvatan način u nacionalnom zakonu o vojnoj službi tako što su: (i) oslobođeni od vojne službe ili (ii) imaju mogućnost da služe odgovarajuću alternativnu službu. Kao što je već pomenuto u delu III, države mogu da legitimno zahtevaju od građana da služe vojnu ili alternativnu službu. Međutim, ukoliko se to radi na način koji nije u skladu sa međunarodnim standardima, regrutacija može da predstavlja progon.

18. U slučaju zemalja u kojima nije moguće ni oslobađanje, ni alternativna služba, treba pažljivo ispitati posledice koje prete podnosiocu zahteva. Na primer, ukoliko bi lice bilo prisiljeno da stupi u vojnu službu ili da učestvuje u neprijateljstvima protiv svoje svesti, ili ukoliko mu pretil krivično gonjenje i nesrazmerna ili proizvoljna kazna zbog odbijanja vojne službe, to bi predstavljalo progon. Osim toga, pretnja od takvog gonjenja i kažnjavanja, kojom se stavlja pritisak

42 Videti, UNHCR, *Beleška o teretu i standardu dokazivanja (Note on the Burden and Standard of Proof)*, 16. decembar 1998, ("*Beleška o teretu i standardu dokazivanja*"), dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3338.html>, stav 10; UNHCR, *Tumačenje člana 1. Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine (Interpreting Član 1 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees)*, april 2001, ("*UNHCR Tumačenje člana 1.*"), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b20a3914.html>, stavovi 16-17.

43 Član 33(1), Konvencije iz 1051. godine.

44 Videti, *Priručnik UNHCR-a*, stav 51-53, videti fusnotu 1. u prethodnom delu. Videti, takođe, UNHCR, *Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 7: Primena člana 1(A)2 Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine na žrtve trgovine ljudima i lica kojima pretil rizik od trgovine ljudima (Guidelines on International Protection No. 7: The Application of Član 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons At Risk of Being Trafficked)*, HCR/GIP/06/07, 7. april 2006, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/443679fa4.html>, stav 14, i *Priručnik UNHCR-a*, stavovi 54-55, videti fusnotu 1. u prethodnom delu.

45 Videti, na primer, IACHR, "*Četvrti izveštaj o situaciji ljudskih prava u Gvatemali*" ("*Fourth report on the situation of human rights in Guatemala*"), OEA/Ser.L/V/II.83, Doc. 16. izdanje, 1. jun 1993, poglavlje V.

46 Što se tiče onemogućavanja pohađanja škole ili fakulteta, videti, na primer, UNHCR, *Smernice o podesnosti za procenu potreba za međunarodnom zaštitom tražilaca azila iz Eritreje (Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Eritrea)*, april 2009, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/49de06122.html>, str. 13; što se tiče oduzimanja prava na vlasništvo zemljišta i onemogućavanja pristupa javnim uslugama, videti na primer, UNHCR, *Smernice o podesnosti za procenu potreba za međunarodnom zaštitom tražilaca azila iz Eritreje (Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Eritrea)*, 20. april 2011, HCR/EG/ERT/11/01, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/4d4afe0ec2.html>, str. 10, odnosno str. 25.

na prigovarače savesti da promene svoja uverenja i krši njihovo pravo na slobodu misli, savesti ili uverenja, takođe bi mogla da se izjednači sa progonom.<sup>47</sup>

19. To ne bi moglo da se izjednači sa progonom u zemljama koje ne omogućavaju alternativnu službu, ali u kojima je jedina posledica teorijski rizik od vojne službe, jer se u praksi regrutovanja ne sprovodi ili može da se izbegne plaćanjem administrativne naknade.<sup>48</sup> Isto tako, ukoliko je lice koje izbegava vojnu službu oslobođeno vojne obaveze ili ukoliko je dezertneru omogućen „častan otpust” iz službe, ne postavlja se pitanje progona, ukoliko ne postoje i neki drugi faktori.

20. Ukoliko je alternativna služba dostupna, ali je kaznene prirode i primenjuje se na način koji predstavlja kažnjavanje, zbog same vrste službe koja je dostupna ili zbog njenog nesrazmerno dugog trajanja, to bi ipak moglo da predstavlja progon. Nesrazmerno trajanje alternativne službe, samo po sebi, ne može da se izjednači sa progonom. Ako se, na primer, trajanje alternativne službe zasniva na objektivnim i razumnim kriterijumima, kao što je priroda te službe ili neophodna posebna obuka za vršenje takve službe, to ne bi predstavljalo progon.<sup>49</sup> Međutim, ukoliko alternativna služba, na primer, postoji samo u teoriji, jer relevantna zakonska odredba nije nikada primenjena; jer je postupak podnošenja zahteva za alternativnu službu proizvoljan i/ili nije regulisan; ili jer je taj postupak otvoren za neke, ali ne i za sve zainteresovane, potrebna je detaljnija istraga. U slučaju da podnosilac zahteva nije iskoristio mogućnost pristupa postupcima koji su dostupni, važno je da razume iz kojih razloga to nije uradio. Ukoliko se utvrdi da se ti razlozi odnose na opravdani strah od progona zbog javnog izražavanja njegovih uverenja, to bi trebalo uzeti u obzir u opštoj analizi.

## (ii) Prigovor na vojnu službu u toku sukoba koji je u suprotnosti sa osnovnim pravilima ljudskog ponašanja

21. Izbeglički zahtevi koji se odnose na vojnu službu mogu da se zasnivaju i na prigovoru na (i) konkretan oružani sukob ili (ii) na sredstva i načine ratovanja [ponašanje određene strane u sukobu]. Prvi prigovor odnosi se na nezakonitu upotrebu sile [*jus ad bellum*], a drugi se odnosi na sredstva i metode ratovanja i način na koji su regulisani u međunarodnom humanitarnom pravu [*jus in bello*], kao i u međunarodnom pravu ljudskih prava i međunarodnom krivičnom pravu.<sup>50</sup> Takvi prigovori se kolektivno odnose na prisiljavanje na učešće u određenim radnjama u toku sukoba za koje podnosilac zahteva smatra da su u suprotnosti sa osnovnim pravilima ljudskog ponašanja.<sup>51</sup> Ti prigovori mogu da se izraze i kao prigovor iz razloga savesti i, kao takvi, mogu da se tretiraju kao slučaj „prigovora savesti” [videti deo (i) u prethodnom delu]; međutim, to nije uvek slučaj. Na primer, neko može da se protivi učešću u određenim vojnim aktivnostima jer smatra da je to neophodno zato što ta aktivnosti nije skladu sa vojnim kodeksom ponašanja, ili može da odbije da učestvuje u aktivnostima koje predstavljaju kršenje međunarodnog humanitarnog ili krivičnog prava ili međunarodnog prava ljudskih prava.

47 Videti, Komisija UN-a za ljudska prava, *Građanska i politička prava, uključujući pitanje mučenja i pritvora: Izveštaj Radne grupe za proizvodnju pritvor (Civil and Political Rights, Including the Question of Torture and Detention: Report of the Working Group on Arbitrary Detention)*, E/CN.4/2001/14, 20. decembar 2000, Preporuka br. 2, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/3b00f54d18.html>, stavovi 91-94.

48 Prekomerne administrativne takse čiji cilj je odvratanje istinskih prigovarača savesti od sluzjenja alternativne službe ili za koje se smatra da su kaznenog karaktera, smatrale bi se diskriminativnim i, na kumulativnoj osnovi, mogle bi da predstavljaju progon.

49 Videti pristup HRC-a u predmetu *Foa protiv Francuske (Foin v. France)*, videti fusnotu 12. u prethodnom delu. Videti, isto, *Rišar Maje protiv Francuske (Richard Maille v. France)*, CCPR/C/69/D/689/1996, 31. jul 2000, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f588efd3.html>, i *Venije i Nikola protiv Francuske (Venier and Nicholas v. France)*, videti fusnotu 12. u prethodnom delu.

50 *Jus ad bellum* odnosi se na ograničenja upotrebe sile u međunarodnom pravu, a *jus in bello* reguliše ponašanje strana u oružanom sukobu. To drugo se, tradicionalno, odnosi na međunarodno humanitarno pravo, ali relevantni standardi sadržani su i u primenljivim odredbama međunarodnog prava ljudskih prava i međunarodnog krivičnog prava.

51 Videti, *Priručnik UNHCR-a*, stavovi 170-171, fusnota 1. u prethodnom delu. Što se tiče stava 171: „Ukoliko, međutim, vrstu vojne akcije, sa kojom pojedinac ne želi da bude povezan, međunarodna zajednica osuđuje kao suprotnu osnovnim pravilima ljudskog ponašanja, kazna za dezertiranje ili izbegavanje vojne obaveze, u svetlu svih drugih zahteva iz te definicije, smatra se, sama po sebi, progonom.”, videti, takođe, na regionalnom nivou, Savet Evropske unije, „Direktiva Saveta 2004/83/EC od 29. aprila 2004. godine o minimalnim uslovima za kvalifikaciju i položaju državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva za sticanje statusa izbeglice, odnosno statusa lica kojima je potrebna međunarodna zaštita, i sadržaj garantovane zaštite” (“*Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted*”), OJ/L 304/12, 30. septembar 2004, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4157e75e4.html>. Član 9(2)(e) koji uključuje, kao jedan od oblika progona: „krivično gonjenje ili kažnjavanje za odbijanje sluzjenje vojne službe u toku sukoba, ukoliko bi sluzjenje vojne uključivalo krivična dela ili radnje koje potpadaju pod primenu klauzula o isključenju iz člana 12(2).”

22. Priznavanje prava na prigovor po takvim osnovama i priznavanje izbegličkog statusa je u skladu sa obrazloženjem na kojem se zasnivaju klauzule o isključenju iz Konvencije iz 1951. godine. Članovi 1F (a) i 1F (c) isključuju iz zaštite lica za koje postoje ozbiljni razlozi da se veruje da su počinili zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovečnosti ili da su krivi za dela koja su u suprotnosti sa ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija, i za koja se, zbog toga, smatra da ne zavređuju međunarodnu zaštitu za izbeglice. Obaveza uzdržavanja od činjenja određenih dela u toku oružanog sukoba, koja je propisana međunarodnim humanitarnim i međunarodnim krivičnim pravom, mogla bi da nađe odraz u međunarodnom izbegličkom pravu u slučaju lica kojima pretila opasnost od kažnjavanja zato što su odbili da počine određeno delo jer su bili obavezani međunarodnim pravom da odbiju [videti stav 14]. S tim u vezi, važno je primetiti da se odbrana ne temelji na izvršenju očigledno nezakonitih naredbi pretpostavljenog.<sup>52</sup>

#### *Prigovor na učešće u nezakonitom oružanom sukobu*

23. Ako se smatra da je oružani sukob u suprotnosti sa međunarodnim pravom [krši *jus ad bellum*], nije neophodan uslov da podnosiocu zahteva pretil rizik od pojedinačne krivične odgovornosti ukoliko bude učestvovao u takvom sukobu. Za razliku od toga, podnosilac zahteva morao bi da dokaže da je njegov prigovor verodostojan i da mu zbog tog prigovora pretil rizik od progona. Lična odgovornost za zločin agresije proizlazi samo iz međunarodnog prava i to za osobe koje su bile na položaju vlasti u predmetnoj državi.<sup>53</sup> Vojnici koji su dobrovoljno pristupili vojsci pre ili za vreme sukoba o kome je reč mogu takođe da imaju prigovor, na osnovu novih saznanja ili uverenja u pogledu nezakonitosti upotrebe sile koja su stekli vremenom.

24. U utvrđivanju zakonitosti određenog sukoba, osuda međunarodne zajednice jeste snažan dokaz, ali nije od suštinskog značaja za donošenje zaključka da upotreba sile predstavlja kršenje međunarodnog prava. Takve osude se ne iznose uvek, u svim slučajevima sukoba, čak i ako se objektivno radi o činu agresije. Prema tome, nezakonitost upotrebe sile treba da se utvrdi primenom važećih principa međunarodnog prava. Relevantne norme podrazumevaju obavezu država da se uzdrže od pretnji silom ili upotrebe sile protiv drugih država; pravo na pojedinačnu ili kolektivnu samoodbranu; i odobrenje upotrebe sile u skladu sa ovlašćenjima Saveta bezbednosti UN-a radi očuvanja mira i bezbednosti.<sup>54</sup>

25. Ako je objektivno ocenjeno da sukob ne predstavlja nezakoniti oružani sukob prema međunarodnom pravu, izbeglički zahtev, po pravilu, neće biti rešen pozitivno, ukoliko ne postoje i drugi faktori. Isto tako, ako još uvek nije utvrđeno da li je oružani sukob zakonit po međunarodnom pravu li ne, zahtev može da se oceni u skladu sa tačkom (i) u prethodnom delu, kao slučaj prigovarača savesti.

#### *Prigovor na sredstva i načine ratovanja [ponašanje strana u sukobu]*

26. Ako se prigovor podnosioca zahteva odnosi na načine i sredstva koja su korišćena u oružanom sukobu [odnosno na ponašanje jedne ili više strana u sukobu], mora se proceniti razumna verovatnoća da je lice prisiljeno da učestvuje u radnjama kojima se krše standardi međunarodnog prava. Relevantni standardi sadržani su u međunarodnom humanitarnom pravu [*jus in bello*], međunarodnom krivičnom pravu, kao i međunarodnom pravu ljudskih prava, u zavisnosti od slučaja.

27. Ratni zločini i zločini protiv čovečnosti predstavljaju ozbiljna kršenja koja, po međunarodnom pravu [ugovornom i običajnom], podrazumevaju direktnu ličnu odgovornost. U određivanju vrsta ponašanja ili načina ratovanja koji predstavljaju takve zločine, mora se uzeti u obzir

52 Videti, na primer, Član 33, Statuta ICC-a, videti fusnotu 33. u prethodnom delu.

53 Videti, na primer, Međunarodni krivični sud, *Elementi krivičnih dela (Elements of Crimes)*, ICC-ASP/1/3 at 108, U.N. Doc. PCNICC/2000/1/Add.2 (2000), član 8 bis, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4ff5dd7d2.pdf>.

54 Videti, takođe, članove 2(4), 51. i 42. Povelje Ujedinjenih nacija. Videti, takođe, Generalna skupština UN-a, *Deklaracija o neprihvatljivosti intervencija i mešanja u unutrašnje poslove država (Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States)*, 9. decembar 1981, A/RES/36/103, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/3b00f478f.html>.

proces razvoja razumevanja elemenata takvih zločina.<sup>55</sup> Osim toga, u proceni vrsta dela koja neko može da bude prisiljen da počini u toku oružanog sukoba, mogu da budu relevantne i druge povrede međunarodnog humanitarnog prava, na kumulativnoj osnovi. Važno je da se ima u vidu i relevantnost međunarodnog prava ljudskih prava u međunarodnim ili nemeđunarodnim situacijama oružanih sukoba.

28. Utvrđivanje postojanja razumne verovatnoće da će neko da bude primoran da izvrši određeno delo ili dela kojima se krše osnovni pravila ljudskog ponašanja ili da će snositi odgovornost za takva dela obično zavisi od procene celokupnog ponašanja u sukobu o kojem se radi. Shodno tome, relevantan je i stepen u kojem su prekršena osnovna pravila ljudskog ponašanja u toku tog sukoba. Međutim, bitan je rizik da će neko da bude primoran da učestvuje u izvršenju jednog ili više dela, a ne sam sukob, pa, prema tome, moraju da se ispituju i pojedinačne okolnosti podnosioca zahteva, imajući u vidu zadatak na koji će da bude raspoređen.

29. Ako je verovatno da će podnosilac zahteva da bude raspoređen na zadatak koji isključuje izlaganje riziku od učešća u izvršenju predmetnog dela ili predmetnih dela – na primer, ako će da bude raspoređen na neborbeni zadatak, kao što je kuvar ili isključivo logistička ili tehnička podrška – onda to verovatno neće predstavljati progon, pod uslovom da ne postoje i drugi dodatni faktori. Ti dodatni faktori mogu da uključuju vezu između uloge podnosioca zahteva u logističkoj ili tehničkoj podršci i predvidljivosti izvršenja [ili doprinosa izvršenju] krivičnih dela kojima se krši međunarodno humanitarno ili međunarodno krivično pravo. Osim toga, razlozi na kojima je utemeljen prigovor podnosioca zahteva – bez obzira na predvidljivost ili malu verovatnoću izvršenja krivičnih dela povezanih sa njegovim aktivnostima – mogu da budu dovoljni da ga kvalifikuju kao prigovarača savesti [videti tačku (i) u prethodnom delu].

30. Za razliku od toga, ukoliko postoji razumna verovatnoća da neko možda neće moći da izbegne raspoređivanje na borbeni zadatak koji će ga izložiti riziku od izvršenja nezakonitih dela, smatralo bi se da je njegov strah od progona opravdan [videti stav 14]. U nekim slučajevima, predmetni sukob može da bude sukob koji uglavnom ne karakteriše kršenje međunarodnog prava. Međutim, lice o kojem se radi može da bude raspoređeno u jedinicu čiji zadaci podrazumevaju da će biti posebno umešan u kršenje osnovnih pravila ljudskog ponašanja ili da postoji veća verovatnoća da će se to desiti. U takvim okolnostima, može da postoji razumna verovatnoća da će to lice da bude primorano da počini, na primer, ratne zločine ili zločine protiv čovečnosti. Ukoliko postoji mogućnost da bude otpušten iz vojske, premešten [uključujući alternativnu službu] ili da dobije efikasan pravni lek protiv nadređenih ili vojske, koji će da bude adekvatno ispitan i neće uključivati odmazdu, neće biti postavljeno pitanje progona, pod uslovom da ne postoje i drugi faktori.<sup>56</sup>

### (iii) Uslovi državne vojne službe

31. U slučajevima koji se odnose uslove u državnim oružanim snagama, lice očigledno nije izbeglica ako je njegov jedini razlog da dezertiranje ili izbegavanje vojne službe isključivo odbojnost prema državnoj vojnoj službi ili strah od borbe. Međutim, ukoliko su uslovi državne vojne službe toliko teški da mogu da se izjednače sa progonom, postoji potreba za međunarodnom

55 Pregled možete pronaći u UNHCR-ovoj *Informaciji o isključenju (Background Note on Exclusion)*, 4. septembar 2003, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html>, stavovi 30-32. Primeri ratnih zločina u kontekstu međunarodnog oružanog sukoba uključuju namerno ubijanje civila, vojnika ili ratnih zarobljenika; mučenje; ubijanje ili mučko ranjavanje pripadnika neprijateljske vojske; namerno usmeravanje napada na civilno stanovništvo; silovanje; regrutovanje dece mlade od petnaest godina starosti u oružane snage ili njihovo korišćenje za aktivno učestvovanje u neprijateljstvima; i upotreba bojnih otrova. U međunarodnom oružanom sukobu, ratni zločini uključuju namerno usmeravanje napada na civile; ubijanje ili mučko ranjavanje protivnika; silovanje; regrutovanje dece mlade od petnaest godina starosti u oružane snage ili grupe ili njihovo korišćenje za aktivno učestvovanje u neprijateljstvima.

56 Videti, na primer, *Analički izveštaj o prigovoru savesti na vojnu službu: Izveštaj Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za ljudska prava (Analytical report on conscientious objection to military service: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights)*, videti fusnotu 4. u prethodnom delu, koji se tiče prakse u nekim državama da se vojnicima koji su dobrovoljno pristupili oružanim snagama dozvoli prekomanda u drugu jedinicu koja nije borbena jedinica ukoliko razviju prigovor savesti na određeni sukob ili uopšte na nošenje oružja, stavovi 26-27. Moguće je da da ta opcija ipak nije dostupna za lica čiji prigovor na određeni sukob nije utemeljen na prigovoru savesti.



zaštitom.<sup>57</sup> To bi se, na primer, odnosilo na slučaj da uslovi ili načini vojne službe predstavljaju mučenje ili drugo okrutno ili nečovečno postupanje,<sup>58</sup> ili kršenje prava na sigurnost<sup>59</sup> i integritet osobe,<sup>60</sup> ili ako uključuju prisilni rad ili radnu obavezu,<sup>61</sup> ili oblike ropstva ili prakse slične ropstvu [uključujući i seksualno ropstvo].<sup>62</sup>

32. Takvi slučajevi mogu, posebno, da uključuju diskriminaciju po osnovu etničke ili rodne pripadnosti. Ukoliko se radi o strahu od zlostavljanje u državnim oružanim snagama od strane pripadnika vojske, mora se proceniti da li su takve prakse sistemske i/ili odobrene u praksi, da li se tolerišu ili osuđuju od strane vojne hijerarhije. Mora se proceniti i dostupnost obeštećenja za takvo zlostavljanje.

33. Prema međunarodnom pravu, zabrana „prisilnog rada ili radne obaveze”<sup>63</sup> ne obuhvata vojnu ili alternativnu službu. Ipak, ukoliko može da se utvrdi da se obavezna vojna služba koristi za prisiljavanje regruta da izvode javne radove i da ti radovi nisu „čisto vojnog karaktera” ili da se ne izvode u slučaju vanredne situacije i da nisu neophodni za nacionalnu odbranu i da ne potpadaju pod redovnu građansku dužnost, takav rad predstavlja prisilni rad.<sup>64</sup> Prema Međunarodnoj organizaciji rada, uslov „čisto vojnog karaktera” ima za cilj, posebno, sprečavanje regrutacije radi izvođenja javnih radova.<sup>65</sup> U slučaju vanredne situacije koja pretila da ugrozi postojanje države ili blagostanje celokupnog stanovništva ili jednog dela stanovništva, ipak je dozvoljeno pozivanje regruta radi izvođenja nevojnih radova. Trajanje i obim obavezne službe, kao i svrhe za koje se koristi, moraju da se ograniče na ono što je strogo neophodno u datoj situaciji.<sup>66</sup> Korišćenje regruta za sticanje dobiti, na osnovu njihove eksploatacije [na primer, ropstvo, seksualno ropstvo, prakse slične ropstvu i ropski rad] zabranjeno je međunarodnim pravom i kriminalizovano je u nacionalnom zakonodavstvu u sve većem broju država.

34. Kao i u slučaju drugih izbegličkih zahteva koji su opisani u tačkama (i)-(ii) u prethodnom delu, ukoliko podnosilac zahteva ima mogućnost otpusta iz službe, premeštanja [uključujući od-

57 Videti, na primer, Zakoni vrhovnog sudiye *in obiter dictum* „Trebalo naglasiti da je očigledno (zaista je neosporno) da postoje okolnosti u kojima prigovarač savesti s pravom može da tvrdi da bi kazna za izbegavanje vojne obaveze predstavljala progon: u kojima vojna služba u koju je pozvan uključuje dela, sa kojima on može da bude povezan, koja su u suprotnosti sa osnovnim pravilima ljudskog ponašanja; u kojima su uslovi vojne službe toliko teški da predstavljaju progon na osnovu činjenja; u kojima je kazna nesrazmerno oštra ili stroga. Ovdje odlučujem o slučaju u kojem nijedan od tih dodatnih faktora ne postoji” u predmetu *Jasin Sepet, Erdem Bulbul protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova (Yasin Sepet, Erdem Bulbul v. Secretary of State for the Home Department)*, C/2777; C/2000/2794, Velika Britanija; Žalbeni sud (Engleska i Vels), 11. maj 2001, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3fbcb024.html>, stav 61. Videti Radna grupa UN-a za proizvoljni pritvor, Mišljenje br. 24/2003 (Izrael), E/CN.4/2005/6/Add.1, 19. novembar 2004, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/470b77b10.pdf>. Isto tako, HRC, Opšti komentar br. 32: Pravo na jednakost pred sudovima i tribunalima i na pravično suđenje (General Comment No. 32: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial) (član 14), 23. avgust 2007, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/478b2b2f2.html>, u kojem se navodi da „Ponovljeno kažnjavanje prigovarača savesti zbog nepoštovanja ponovljene naredbe da služe u vojsci može da predstavlja kaznu za isto krivično delo, ako je takvo naknadno odbijanje zasnovano na istoj konstantnoj odluci utemeljenoj iz razloga savesti.”, stav 55; videti, takođe, Komisija UN-a za ljudska prava, Rezolucija 98/77 (Resolution 98/77), stav 5, videti fusnotu 5. u prethodnom delu. Nakon presude HRC-a u vezi člana 18. i prava na prigovor savesti u predmetu *Jun i Čoj protiv Republike Koreje (Yoon and Choi v. Republic of Korea)*, videti prethodnu fusnotu, Radna grupa UN-a za proizvoljni pritvor izjavila je da zatvaranje prigovarača savesti zbog odbijanja vojne službe predstavlja proizvoljni pritvor, jer predstavlja kršenje prava zagarantovanih članom 18. ICCPR-a, kao i članom 9. ICCPR-a: Mišljenje br. 16/2008 (Turska), A/HRC/10/21/Add.1, 4. februar 2009, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/5062b12e2.pdf>. Videti, takođe, Evropski sud za ljudska prava, koji su smatrao da je kumulativni efekat ponovljenog krivičnog gonjenja i kažnjavanja prigovarača savesti zbog dezertiranja bila njihova „građanska smrt”, koja je predstavljala ponižavajuće postupanje suprotno članu 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Videti *Ilke protiv Turske (Ülke v. Turkey)*, Predstavka br. 39437/98, 24. januar 2006, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4964bd752.html>, kao i *Savda protiv Turske (Savda c. Turquie)*, fusnota 13. u prethodnom delu, i *Tarhan protiv Turske (Tarhan c. Turquie)*, fusnota 21. u prethodnom delu, i *Feti Demirtaş protiv Turske (Feti Demirtaş c. Turquie)*, videti fusnotu 7. u prethodnom delu.

58 Videti, član 7. ICCPR-a.

59 Videti, član 9. ICCPR-a.

60 Videti radi tumačenja, članove 7, 9. i 17. ICCPR-a.

61 Videti, član 8(3) ICCPR-a i član 1(b) Konvencije o ukidanju prisilnog rada iz 1957. godine (br. 105) (Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)).

62 Videti, član 8(1) ICCPR-a i član 6. Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije protiv žena iz 1979. godine (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) („CEDAW”).

63 Videti, član 8. ICCPR-a.

64 Konvencija MOR-a iz 1930. godine br. 29 o prisilnom radu ili radnoj obavezi (1930 ILO Convention No. 29 concerning Forced or Compulsory Labour). Videti, takođe, IACHR, „Četvrti izveštaj o situaciji ljudskih prava u Gvatemali” (“Fourth report on the situation of human rights in Guatemala”), OEA/Ser.L/V/II.83, Doc. 16. izdanje, 1. jun 1993, poglavlje V.

65 Ima svoju posledicu u članu 1(b) Konvencije o ukidanju prisilnog rada iz 1957. godine (br. 105) (Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)), koja zabranjuje korišćenje prisilnog rada ili radne obavezne „kao načina mobilizacije i upotrebe radne snage u svrhe ekonomskog razvoja.”

66 MOR, Komitet eksperata za primenu konvencija i preporuka (CEACR), CEACR: *Direktni pojedinačni zahtev u vezi s Konvencijom o prisilnom radu iz 1930. godine (br. 29) Eritreja (CEACR: Individual Direct Request concerning Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) Eritrea)* (ratifikacija: 2000), 2010.

govarajuću alternativnu službu] i/ili efikasnog pravnog leka, koji ne uključuje odmazdu, pitanje progona neće se postavljati, ukoliko ne postoje i drugi faktori.

#### (iv) Prisilno regrutovanje i/ili uslovi službe u nedržavnim oružanim grupama

35. Što se tiče prisilnog regrutovanja u nedržavne oružane grupe, treba se podsetiti da nedržavne oružane grupe nemaju pravo na regrutaciju prisiljavanjem ili silom.<sup>67</sup> Lice koje traži međunarodnu zaštitu u inostranstvu zbog straha od prisilne regrutacije ili ponovne regrutacije od strane nedržavnih oružanih grupa može da ispunjava uslove za priznavanje izbegličkog statusa, pod uslovom da su ispunjeni i drugi elementi definicije izbeglice; pre svega, da država nije u stanju ili da ne želi da mu pruži zaštitu od takvog regrutovanja [videti stavove 42-44. i 60-61. u nastavku]. Isto tako, prisilno regrutovanje od strane nevladinih grupa radi izvođenja nevojnih radova moglo bi, između ostalog, da predstavlja prisilni rad, ropstvo i/ili prakse slične ropstvu i moglo bi da predstavlja progon.<sup>68</sup>

36. Ukoliko bi podnosilac zahteva bio izložen uslovima služenja vojne službe koji predstavljaju ozbiljne povrede međunarodnog humanitarnog ili međunarodnog krivičnog prava,<sup>69</sup> ozbiljna kršenja ljudskih prava ili druge ozbiljne povrede, to bi predstavljalo progon.<sup>70</sup>

#### (v) Nezakonito regrutovanje dece

37. Ukoliko deci preti rizik od prinudnog regrutovanja i vojne službe, postavlja se pitanje neophodnosti posebne zaštite.<sup>71</sup> Isto se odnosi i na decu koja su se možda „dobrovoljno prijavila” za učešće u vojnim aktivnostima u redovima državnih oružanih snaga ili nedržavnih oružanih grupa. Zbog svoje ranjivosti i nezrelosti, dete je posebno podložno prinudnom regrutovanju i poslušnosti u državnim oružanim snagama ili nedržavnim oružanim grupama; to se mora uzeti u obzir.

38. Kao što je navedeno u delu III.C. u prethodnom delu, u međunarodnom pravu ljudskih prava i u međunarodnom humanitarnom pravu postoje važna ograničenja u pogledu regrutovanja dece i učešća dece u neprijateljstvima, nezavisno od toga da li se odnose na međunarodni ili nemeđunarodni oružani sukob, na državne oružane snage ili na nedržavne oružane grupe.<sup>72</sup> Deca se moraju zaštititi od takvih kršenja; dete koje izbegava prisilno regrutovanje ili krivično gonjenje i/ili kažnjavanje ili druge oblike ozbiljne odmazde za dezertiranje imalo bi opravdan strah od progona.

39. U nekim slučajevima, deca su se „dobrovoljno prijavila” pod pritiskom, ili su ih njihovi roditelji ili zajednice poslali u borbu. Takvi slučajevi, takođe, mogu da ispunjavaju uslove za priznavanje izbegličkog statusa. Ključno pitanje je kolika je verovatnoća da će dete biti regrutovano i/ili primorano da se bori i to treba da se proceni na osnovu ažurnih podataka o državi porekla, uzimajući u obzir i profil deteta i ono što je doživelo u prošlosti, kao i iskustva dece koja su u sličnoj situaciji. Važno je da se u razmatranju izbegličkih zahteva koji se odnose na kršenje ograničenja u pogledu regrutovanja dece i učešća dece u neprijateljstvima ne postavlja dodatni zahtev da mora da se razmotri i pitanje prigovora savesti.

40. Progon, takođe, može da proizađe iz prirode postupanja kojem bi dete bilo izloženo za vreme boravka u vojsci ili u oružanoj grupi. S tim u vezi, važno je napomenuti da se, osim što

67 Videti, stav 7. u prethodnom delu.

68 Videti, član 8(3) ICCPR-a, član 1(b) Konvencije o ukidanju prisilnog rada iz 1957. godine (br. 105) (Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)); član 8(1) ICCPR-a; i član 6. CEDAW-a.

69 Videti, član 3. koji je zajednički za četiri ženevske konvencije iz 1949. godine; član 8, Rimski statut MKS-a (Rome Statute of the ICC) (poslednji put revidiran 2010), 17. jul 1998, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3a84.html>.

70 Na primer, mučenje ili drugo okrutno, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje (videti član 7, ICCPR), kršenja prava na bezbednost (videti član 9, ICCPR-a) i lični integritet (videti zob tumačenja članove 7, 9. i 17. ICCPR-a), prisilni rad ili radna obaveza (videti član 8(3) ICCPR-a i član 1(b) Konvencije o ukidanju prisilnog rada iz 1957. godine (br. 105) (Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)), ili različite oblike ropstva (uključujući seksualno ropstvo, videti član 8(1) i član 6. CEDAW-a).

71 UNHCR-ove *Smernice o zahtevima za azil koje su podnela deca*, videti fusnotu 37. u prethodnom delu.

72 Videti, generalno, Komitet UN-a za prava deteta, Opšti komentar CRC-a br. 6: *Tretiranje dece bez pratnje i dece razdvojene od roditelja/staratelja izvan njihove zemlje porekla* (CRC General Comment No. 6: *Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, ("Opšti komentar CRC-a br. 6"), CRC/GC/2005/6, 1. septembar 2005, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42dd174b4.html>, stav 59.

aktivno učestvuju u neprijateljstvima, deca koriste i kao špijuni, glasnici, kuriri, sluge, robovi [uključujući seksualne robove] i/ili za postavljanje ili uklanjanje mina. Bez obzira na funkciju koju dete ima, ono može da bude izloženo teškim ili višestrukim oblicima povreda i, između ostalog, može da dođe u položaj svedoka teških zločina.<sup>73</sup>

41. Progon može da postoji i u slučaju da postoji rizik od zlostavljanja po povratku u zemlju porekla, na primer, zbog prošlosti deteta i zbog toga što je ranije bilo pripadnik državnih oružanih snaga ili nedržavnih oružanih grupa, bilo kao vojnik/ redovni borac/ neredovni borac ili da je imalo neku drugu ulogu. Država ili nedržavna oružana grupa mogu da smatraju takvu decu za „neprijatelje” i, kao posledica toga, preti im opasnost od odmazde, uključujući fizičke napade, ili će biti izopšteni iz zajednice u toj meri da će im život biti nepodnošljiv. U svim takvim slučajevima, mora da se posveti posebna pažnja posebnoj ugroženosti i najboljem interesu dece koja su podnela izbeglički zahtev.<sup>74</sup>

### Počinioci progona

42. U okviru definicije izbeglice, prepoznat je progon od strane državnih i nedržavnih počinilaca. U zemljama u kojima je u toku građanski rat, opšte nasilje, pobune ili fragmentacija države, pretnja od prisilnog regrutovanja često dolazi od nedržavnih oružanih grupa. To može da bude posledica toga što je država izgubila kontrolu nad delovima svoje teritorije. U drugom slučaju, država može da osnažuje, usmerava, kontroliše ili toleriše aktivnosti nedržavnih oružanih grupa [na primer, paravojnih jedinica ili privatnih bezbednosnih grupa]. Moguće je da neće uvek biti jasno na koji način i zbog čega se interesi države i nedržavne oružane grupe podudaraju. Drugi nedržavni akteri mogu, takođe, da budu počinitelji drugih oblika progona, osim prisilnog regrutovanja, na primer, nasilje i diskriminacija od strane članova porodice i komšija prema deci koja su bivši pripadnici vojske, za koje se smatra da su pomagali neprijatelju.

43. U svim slučajevima koji se odnose na povredu od strane nedržavnih oružanih grupa i drugih nedržavnih aktera, treba preispitati u kojoj meri je država sposobna i/ili voljna da pruži zaštitu od takvih povreda.

44. Ako se izbeglički zahtev zasniva na riziku od primoravanja na izvršenje dela koja su u surotnosti sa osnovnim pravilima ljudskog ponašanja, treba ispitati u kojoj meri se takva kršenja dešavaju, kao i sposobnost i/ili spremnost vlasti, i to posebno vojnih vlasti, da spreče takva kršenja u budućnosti. Izolovana kršenja principa *jus in bello*, koja su vojne vlasti efikasno istražile i procesuirale, ukazujuće na postojanje dostupne i efikasne zaštite od strane države. Takvi odgovori države uključivali bi preduzimanje radnji protiv odgovornih lica i preduzimanje mera za sprečavanje ponavljanja tih dela.

45. Što se tiče zlostavljanja od strane drugih vojnika, kao i u slučaju ozbiljnog maltretiranja ili ritualnog grupnog ponižavanja i zlostavljanja novih regruta, treba utvrditi da li vojne vlasti odobravaju takva dela, i da li su u sistemu vojske ili na drugom mestu u strukturi države dostupni efikasni načini obeštećenja.

### Amnestija i pomilovanje

46. Po završetku sukoba, država može da ponudi amnestiju licima koja su izbegla vojnu službu, posebno prigovaračima savesti. U okviru takvih inicijativa, može se garantovati imunitet od krivičnog gonjenja ili ponuditi službeno priznanje statusa prigovarača savesti, čime se eliminiše rizik od povrede kao posledica takvog krivičnog gonjenja ili kažnjavanja. Pa ipak, mora se pažljivo proceniti uticaj amnestije na strah nekog lica. Amnestija možda ne obuhvata sve dezertere i one koji su izbegli vojnu službu. Osim toga, treba ispitati da li je zaštita efikasna u praksi; da li to lice još uvek može da bude regrutovano u oružane snage; da li će biti izloženo drugim oblicima progona, osim krivične odgovornosti koja ukinuta amnestijom; i/ili da li je ta osoba izložena riziku da

73 Videti fusnotu 70. u prethodnom delu; Videti, takođe, *UNHCR-ove Smernice o zahtevima za azil koje su podnela deca*, stav 23, videti fusnotu 37. u prethodnom delu.

74 *UNHCR-ove Smernice o zahtevima za azil koje su podnela deca*, stavovi 4. i 5, videti fusnotu 37. u prethodnom delu, i Opšti komentar CRC-a br. 6, videti fusnotu 72. u prethodnom delu.



će biti na meti napada nedržavnih aktera, uključujući, na primer, zajednicu, zato što ga smatraju izdajnikom, bez obzira na zakonske propise koje je država usvojila. Konkretno, lica koja su bili svedoci izvršenja ratnih zločina i drugih teških dela i koja su, kao rezultat toga, dezertirala, mogu da imaju opravdan strah od progona u određenim okolnostima, ako bi, na primer, od njih bilo zahtevano da svedoče u krivičnom postupku po povratku u zemlju, što bi ih izložio ozbiljnoj povredi.

## B. Osnovi iz Konvencije

47. Kao i u slučaju drugih izbegličkih zahteva, opravdani strah od progona mora da bude povezan sa jednim ili više osnova navedenih u definiciji izbeglice u članu 1A (2) Konvencije iz 1951. godine; odnosno, mora da bude utemeljen „na osnovu“ rasne pripadnosti, veroispovesti, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih uverenja. Osnov iz Konvencije mora da bude samo faktor koji doprinosi opravdanom strahu od progona; nije neophodan uslov da se pokaže da je to dominantan ili čak i jedini uzrok straha. Osim toga, moguće je da je relevantan jedan ili više osnova iz Konvencije; osnovi iz Konvencije nisu međusobno isključivi i mogu da se preklapaju.

48. Namera ili motiv počinioca progona može da bude relevantan faktor za uspostavljanje uzročno-posledične veze između straha od progona i osnova iz Konvencije, ali nije i presudan faktor, između ostalog i zato što se često teško može utvrditi.<sup>75</sup> Za uspostavljanje uzročno-posledične veze, nije neophodno da je počinilac imao kaznenu nameru; težište je na razlozima zbog kojih je podnosilac zahteva imao probleme i na tome koliko je verovatno da bi pretrpeo povredu. Čak i kada se prema nekome postupa na isti način kao i prema većini stanovništva, to ne isključuje mogućnost postojanja progona po osnovu iz Konvencije. Isto tako, ako počinilac progona podnosiocu zahteva pripisuje ili nameće određeni osnov iz Konvencije, to je dovoljno da se uspostavi uzročno-posledična veza. Ako je počinilac progona nedržavni oružani akter, uzročno-posledična veza može da se uspostavi ukoliko je počinilac progona naneo povredu podnosiocu zahteva iz jednog od razloga iz Konvencije ili ukoliko država nije zaštitila podnosioca zahteva iz jednog od razloga iz Konvencije.<sup>76</sup>

### Veroispovest

49. Osnov veroispovesti nije ograničen na sisteme verovanja [„teistički, ne-teistički i ateistički”]<sup>77</sup> i obuhvata i pojmove identiteta i načina života.<sup>78</sup> Uklapa se sa članom 18. ICCPR-a i obuhvata šire aspekte mišljenja i savesti, uključujući moralne, etičke, humanitarne i slične stavove. Osnov veroispovesti je, stoga, posebno relevantan u slučajevima prigovora savesti, uključujući i one u kojima je prigovor izražen u formi izbegavanja vojne obaveze ili dezertiranja, kao što je već objašnjeno u delu III.B. Što se tiče zahteva koje su podneli prigovarači savesti, u UNHCR-ovom Priručniku navodi se sledeće:

Odbijanje vojne službe može da se zasniva i na verskim uverenjima. Ako podnosilac zahteva može da dokaže da su njegova verska uverenja iskrena i da ih vlasti njegove zemlje nisu uzele u obzir kada su mu nametnule vojnu obavezu, to lice može da podnese zahtev za izbeglički status. Takav zahtev moraće, naravno, da bude potkrepljen dodatnim indikacijama da su podnosilac zahteva ili njegova porodica imali i drugih problema zbog svojih verskih uverenja.<sup>79</sup>

50. Osnov veroispovesti može da bude relevantan i u slučajevima koji se zasnivaju na vojnoj službi i u drugim situacijama, a ne samo u situacijama prigovora savesti. Regruti mogu da budu izloženi pritvoru, zlostavljanju [kao što je premlaćivanje ili jaki psihološki pritisci] i ozbiljnoj dis-

<sup>75</sup> Priručnik UNHCR-a, stav 66, videti fusnotu 1. u prethodnom delu.

<sup>76</sup> Videti, UNHCR, *Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 2: „Pripadnost određenoj društvenoj grupi” u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine (Guidelines on International Protection No.2: “Membership of a particular social group” within the context of Član 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees)*, HCR/GIP/02/02, 7. maj 2002, („Smernice UNHCR-a o određenoj društvenoj grupi”), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f23f4.html>, stav 23.

<sup>77</sup> *Smernice UNHCR-a o zahtevima utemeljenim na veroispovesti*, stav 6, videti fusnotu 15. u prethodnom delu.

<sup>78</sup> *Ibid*, stavovi 4. i 8.

<sup>79</sup> Priručnik UNHCR-a, stav 172, videti fusnotu 1. u prethodnom delu.

kriminaciji zbog svojih verskih uverenja, identiteta ili praksi. Na njih se, takođe, može da bude vršen pritisak da se odreknu svojih verovanja i da se preobrate.

## Politička uverenja

51. Osnov političkih uverenja je širi od pripadnosti određenom političkom pokretu ili ideologiji i odnosi se na „sva uverenja o svim mogućim pitanjima u kojima mogu da se angažuju mehanizmi države, vlade, društva ili politike”.<sup>80</sup> Osim toga, taj osnov obuhvata i stvarna politička uverenja i izražavanje tih uverenja i političku neutralnost, kao i slučajeve u kojima su podnosiocu zahteva pripisana određena politička uverenja, čak i ako ne zastupa takve stavove.<sup>81</sup> To poslednje može da se odnosi se slučajeve u kojima država ili nedržavna oružana grupa pojedincu pripisuje određeni politički stav.

52. O slučajevima koji se odnose na prigovor na vojnu službu može da se odlučuje na osnovu postojanja veze sa osnovom političkih uverenja iz Konvencije iz 1951. godine. U zavisnosti od činjenica, prigovor na vojnu službu – posebno prigovor utemeljen na stavu da sukob krši osnovna pravila ljudskog ponašanja [videti IV. A. (ii) u prethodnom delu] – može da se posmatra kroz prizmu stvarnih ili pripisanih političkih uverenja. Što se tiče pripisanih uverenja, vlasti mogu da protumače protivljenje lica da učestvuje u sukobu ili u određenoj radnji ili radnjama kao manifestaciju političkog neslaganja sa politikom vlasti. Čin dezertiranja ili izbegavanja obaveze, sam po sebi, može da bude shvaćen kao izraz političkih stavova.

53. Osnov političkih uverenja može da bude relevantan i u drugim okolnostima. Na primer, izbeglički zahtev koji je podneo vojnik koji je postao svestan kriminalnih aktivnosti koje pripadnici vojske vrše ili tolerišu u kontekstu sukoba, kao što su nezakonita prodaja oružja, iznuđivanje civila ili trgovina narkoticima ili ljudima, i koji ima prigovor na takve aktivnosti i strahuje od progona zbog suprotstavljanja takvim aktivnostima, može se razmatrati u vezi sa osnovom političkih uverenja. Bez obzira na to da li je taj vojnik javno izneo svoje bojazni kao uzbunjivač ili ne, vlasti mogu da pokušaje bekstva iz vojne službe shvate kao dokaz političkog protivljenja. Prigovor na regrutovanje u nedržavne oružane grupe, takođe, može da bude izraz političkih uverenja.

54. Osnov političkih uverenja može da se primenjuje i na članove porodice prigovarača savesti, lica koje izbegava vojnu obavezu ili dezertera kojeg je država ili nedržavna oružana grupa identifikovala kao zagovarača određenog političkog cilja. U takvim slučajevima, progon može da se dovede u vezu sa pripisanim političkim uverenjima, na osnovu toga što se pretpostavlja da i član porodice ima iste stavove kao i oni koji su pripisani prigovaraču savesti, onom koji izbegava vojnu obavezu ili dezertera. Relevantan osnov u takvim slučajevima može da bude i „porodica” kao društvena grupa [videti stav 58. u nastavku].

## Rasna ili nacionalna pripadnost

55. Rasna pripadnost i nacionalnost, u smislu etničke pripadnosti, često su bitni faktori u slučajevima koji su povezani sa vojnom službom. Osnovani strah od progona može da bude zasnovan direktno na rasnoj pripadnosti podnosioca zahteva, na primer, ukoliko se regruti koji su pripadnici određene rasne grupe suočavaju sa težim uslovima od ostalih regruta ili ukoliko se, u stvarnosti, samo oni regrutuju. Isto tako, deca mogu da se suoče sa prisilnim regrutovanjem zato što pripadaju ciljanoj etničkoj grupi. Slučajevi zasnovani na uslovima vojne službe koji predstavljaju progon mogu, takođe, da se odnose na diskriminaciju po osnovu rasne i/ili etničke pripadnosti i mogu da se pozivaju na ovaj osnov.

80 UNHCR, *Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 1: Rodno zasnovani progon u kontekstu člana 1A (2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine (Guidelines on International Protection No. 1: Guidelines on Gender-Related Persecution Within the Context of Član 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/02/01, 7. maj 2002, (“UNHCR Guidelines on Gender-Related Persecution”), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f1c64.html>, stav 32, preneseno iz G. Goodwin-Gill, *Izbeglica u međunarodnom pravu (The Refugee in International Law)*, Clarendon Press 1983, 1. izdanje, str. 31, i poslednje 3. izdanje, Oxford University Press 2007 sa J. McAdam, str. 87, i citirano u predmetu Kanada (državni tužilac protiv Vorda (Canada (Attorney General) v. Ward), [1993] 2 S.C.R. 689, Kanada: Vrhovni sud, 30. jun 1993, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b673c.html>.

81 Videti UNHCR, Državni sekretar unutrašnjih poslova (podnosilac žalbe) protiv RT (Zimbabve), SM (Zimbabve) i AM (Zimbabve) (tuženi) i Visokog komesara Ujedinjenih nacija za izbeglice (umešač) - Predmet za umešača (Secretary of State for the Home Department (Appellant) v. RT (Zimbabve), SM (Zimbabve) and AM (Zimbabve) (Respondents) and the United Nations High Commissioner for Refugees (Intervener) - Case for the Intervener), 25. maj 2012, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fc369022.html>, stav 8.

## Pripadnost određenoj društvenoj grupi

56. Konvencija iz 1951. godine ne sadrži konačnu listu određenih društvenih grupa. Umesto toga, „frazu pripadnost određenoj društvenoj grupi treba shvatiti na evolutivan način, koji je otvoren za raznolikost i promenljivu prirodu grupa u različitim društvima i međunarodnim standardima ljudskog prava koji se još uvek razvijaju”.<sup>82</sup> UNHCR definiše određenu društvenu grupu na sledeći način:

Određena društvena grupa je grupa ljudi koji imaju neku zajedničku karakteristiku, a da to nije rizik od progona, ili koje njihovo društvo percipira kao posebnu grupu. Ta karakteristika često može da bude urođena, nepromenljiva ili na neki drugi način fundamentalna za nečiji identitet, svest ili ostvarenje ljudskih prava.<sup>83</sup>

10

57. Ta dva pristupa - „zaštićene karakteristike” i „društvena percepcija” – za identifikovanje „određenih društvenih grupa”, odražena u ovoj definiciji, su alternativni, a ne kumulativni testovi. U pristupu „zaštićenih karakteristika”, ispituje se da li je određena grupa formirana na osnovu toga što pripadnici te grupe imaju zajedničku karakteristiku koja je ili nepromenljiva ili toliko važna za ljudsko dostojanstvo da niko ne bi smeo da bude primoran da je se odrekne. Nepromenljiva karakteristika „može da bude urođena [kao što je pol ili etnička pripadnost] ili nepromenljiva iz drugih razloga [kao što su istorijske činjenice o ranijem udruživanju, zanimanju ili statusu]”.<sup>84</sup> U pristupu „društvene percepcije”, ispituje se da li određena društvena grupa ima zajedničku karakteristiku koja je čini prepoznatljivom ili na osnovu koje se pripadnici te grupe razlikuju od društva u celini. Taj drugi pristup ne zahteva da ta zajednička karakteristika mora da bude lako prepoznatljiva široj javnosti ili da može da se vidi golim okom. Podnosilac zahteva ne mora da dokaže da su svi pripadnici određene društvene grupe izloženi riziku od progona da bi se utvrdilo postojanje određene društvene grupe.<sup>85</sup> Osim toga, bez obzira na to koji pristup se primenjuje, određena društvena grupa može da postoji čak i ako obuhvata veliki broj ljudi.<sup>86</sup> Pa ipak, ne moraju svi koji spadaju u određenu društvenu grupu nužno da budu izbeglice; neophodno je da imaju opravdan strah od progona zbog pripadnosti toj grupi.

58. Prema bilo kojem od tih pristupa, „prigovori savesti” su posebna društvena grupa, s obzirom na to pripadnici te grupe dele uverenje koje je od suštinskog značaja za njihov identitet i da društvo može da ih, takođe, percipira kao posebnu grupu. Lica koja su doživela ista iskustva u prošlosti, kao što su deca vojnici, takođe, mogu da čine određenu društvenu grupu. To se, takođe, odnosi na lica koja izbegavaju vojnu obavezu i dezertere, budući da obe te vrste podnosilaca zahteva imaju zajedničku karakteristiku koja je nepromenljiva; istoriju izbegavanja vojne službe ili izbegnutu vojnu službu. U nekim društvima, dezerteri mogu da se posmatraju kao posebna društvena grupa, imajući u vidu opšti stav prema vojnoj službi kao znaku lojalnosti zemlji i/ili zbog različitog postupanja prema takvim licima [na primer, diskriminacija u pogledu pristupa zapošljavanju u javnom sektoru], što za posledicu ima to da se odvajaju ili percipiraju kao posebna grupa. Isto važi i za lica koja izbegavaju vojnu obavezu. Rekruti mogu da spadaju u posebnu društvenu grupu koju karakteriše njihova mladost, prisilna regrutacija u vojne snage ili njihov inferiorni status zato što nemaju iskustva i što imaju nizak čin.

59. Žene čine posebnu društvenu grupu, koja je definisana urođenim i nepromenljivim karakteristikama, i često se tretiraju različito od muškaraca.<sup>87</sup> To može da bude relevantan osnov za zahteve koji se odnose na seksualno nasilje protiv žena vojnika ili žena i devojčica koje su prisiljene da budu seksualne robinje; iako to ne isključuje i primenu drugih osnova. Devojčice su podgrupa te društvene grupe. Deca, takođe, čine posebnu društvenu grupu i to može da bude relevantan osnov u slučajevima koji se tiču straha od prisilnog regrutovanja maloletnika.<sup>88</sup>

82 UNHCR, *Smernice o određenoj društvenoj grupi*, stav 3, videti fusnotu 81. u prethodnom delu.

83 *Ibid*, stav 11.

84 *Ibid*, stav 6.

85 *Ibid*, stav 17.

86 *Ibid*, stavovi 18-19.

87 *Smernice UNHCR-a o rodno zasnovanom progonu*, stav 30, videti fusnotu 80. u prethodnom delu.

88 *Smernice UNHCR-a o zahtevima za azil koje su podnela deca*, stav 48. i nadalje, videti fusnotu 37. u prethodnom delu.

## C. Alternativa internog bega ili internog preseljenja

60. Ukoliko progon od kojeg se strahuje potiče od države i/ili ga odobrava ili toleriše država i/ili državni akteri, alternativa internog bega ili internog preseljenja uglavnom neće biti dostupna, jer može da se pretpostavi da državni akteri imaju kontrolu i moć na čitavoj teritoriji zemlju. U slučaju prigovarača savesti na državnu vojnu službu, gde država ne predviđa oslobođenje od vojne obaveze ili alternativnu službu i gde je strah od progona povezan sa takvim zakonima i/ili praksom i njihovom primenom, razmatranje alternative internog bega ili internog preseljenja [IFA] ne bi bilo *relevantno* jer može da se pretpostavi da će se prigovarač savesti biti žrtva progona na teritoriji cele zemlje.<sup>89</sup>

61. Prilikom utvrđivanjem dostupnosti IFA u slučajevima u kojima rizik progona potiče od nedržavnih oružanih grupa, mora se proceniti sposobnost i/ili spremnost države da zaštiti podnosioca zahteva od povrede od koje strahuje. U oceni treba uzeti u obzir da li je državna zaštita efikasna i trajne prirode i da li je obezbeđuje organizovani i stabilan organ koji ima punu kontrolu nad teritorijom zemlje i nad stanovništvom. U posebnom kontekstu nemeđunarodnog oružanog sukoba, treba posebno razmotriti profil podnosioca zahteva i to da li je regrutovan u i/ili učestvovao u aktivnostima nedržavne oružane grupe za koju se smatra da se protivi vlastima, kao i da li je verovatno da će vlasti zbog toga sprovesti represalije. Ne može se razumno očekivati da se bivši nedržavni borci presele na teritoriju koja je pod kontrolom vlasti u situaciji sukoba koji je još uvek u toku, posebno ako taj sukob ima verske ili etničke dimenzije.

## V. PROCEDURANA I DOKAZNA PITANJA

### A. Utvrđivanje relevantnih činjenica

62. Procena verodostojnosti odnosi se na postupak utvrđivanja, u svetlu svih informacija koje su dostupne donosiocu odluke, toga da li se izjave podnosioca zahteva koje se odnose na materijalne elemente zahteva mogu, u celini, prihvatiti kao istinite za potrebe utvrđivanja ispunjenosti uslova za priznavanje izbegličkog statusa. Ukoliko, i pored istinskog nastojanja podnosioca zahteva da iznese dokaze kojima će potkrediti materijalne činjenice, i dalje postoje određene sumnje u vezi sa nekim činjenicama u njegovim navodima, treba verovati, u nedostatku dokaza o suprotnom, da su tvrdnje podnosioca zahteva za koje nedostaje dokazni materijal istinite, pod uslovom da donosilac odluke nema sumnje u pogledu opšte verodostojnosti zahteva.<sup>90</sup>

63. U zahtevima koji se odnose na vojnu službu, pouzdane i relevantne informacije o državi porekla, uključujući stepen u kojem je dostupno oslobođenje od vojne obaveze ili alternativna služba, način regrutacije i postupanje sa pojedincima ili grupama u oružanim snagama zemlje porekla, mogu da pomognu u proceni istinitosti tvrdnji podnosioca zahteva i u utvrđivanju oblika postupanja sa bi kojim mogli da se suoče ukoliko se budu vratili u tu zemlju i verovatnoće da će se sa njama suočiti.<sup>91</sup>

64. Utvrđivanje verodostojnosti i/ili ličnog značaja verovanja, razmišljanja i/ili etičkih stavova podnosioca zahteva ima ključnu ulogu u razmatranju zahteva za priznavanje izbegličkog statusa na osnovu prigovora na vojnu službu i, posebno, prigovora savesti [videti tačke IV. A. (i) - (ii)].<sup>92</sup> Podnosiocu zahteva treba se pružiti prilika u toku pojedinačnog intervjua da objasni koliko su za njega lično važni razlozi na kojima je utemeljen njegov prigovor, kao i na koji način ti razlozi utiču na njegovu sposobnost da se služi vojnu službu. Pitanja koja za cilj imaju dobijanje infor-

89 Smernice UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti br. 4: „Alternativa internog bega ili internog preseljenja” u kontekstu člana 1A (2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine (UNHCR Guidelines on International Protection No. 4: “Internal Flight or Relocation Alternative” within the Context of Član 1A (2) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees), HCR/GIP/03/04, 23. jul 2003, (“UNHCR Internal Flight Guidelines”), dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/3f2791a44.html>.

90 Priručnik UNHCR-a, stav 204, videti fusnotu 1. u prethodnom delu.

91 Priručnik UNHCR-a, stavovi 196. i 203-204, videti fusnotu 1. u prethodnom delu, i UNHCR Tumačenje člana 1, stav 10, videti fusnotu 42. u prethodnom delu. Pogledajte Svetsko istraživanje o regrutaciji i prigovoru savesti na vojnu službu (World Survey of Conscientious and Conscientious Objection to Military Service), koje sadrži analizu po zemljama, videti fusnotu 28. u prethodnom delu.

92 Opštu diskusiju o verodostojnosti zahteva zasnovanih na slobodi misli, savesti i veroispovesti možete pronaći u Smernice UNHCR-a o zahtevima utemeljenim na veroispovesti, stavovi 28-29, videti fusnotu 15. u prethodnom delu.

macija o prirodi navodnih razloga, okolnostima u kojima je podnosilac zahteva usvojio takva uverenja, zbog čega su takva uverenja nepomirljiva sa vojnom službom, kao i o važnosti tih razloga za verski ili moralni/ etički kodeks podnosioca zahteva, su prikladna i pomažu u utvrđivanju verodostojnosti izjava podnosioca zahteva.

65. Ukoliko je prigovor na vojnu službu utemeljen na formalnoj religiji, može da bude relevantno da se pokuša doći do informacija o verskim iskustvima tog lica, na primer, tako što će se od njega tražiti da opiše kako je usvojio tu veru, mesto i način bogoslužjenja ili rituala koje obavlja, koliki značaj ima vera na njega lično ili koje vrednosti, po njegovom mišljenju, ta vera podržava, posebno u vezi nošenja oružja. I pored toga što je rečeno, detaljno ispitivanje ili testiranje nećijih verskih načela ili poznavanja vere možda nije uvek neophodno, ili korisno, pre svega zato što će se ta znanja značajno razlikovati u zavisnosti od ličnih okolnosti tog lica. Ako podnosilac zahteva zna sve o svojoj religiji, to ne mora nužno da bude u korelaciji sa iskrenošću njegovih uverenja i obrnuto.

66. Bilo je i slučajeva u kojima su uverenja podnosioca zahteva u pogledu stavova određene religije o nošenju oružja bila pogrešna. Ukoliko se radi o pogrešnim uverenjima, trebalo bi utvrditi da podnosilac zahteva, nezavisno od pogrešnih uverenja, i dalje ima opravdan strah od progona iz jednog ili više osnova iz Konvencije.<sup>93</sup>

67. Prigovarači čiji prigovor je utemeljen na mišljenjima ili na savesti [a ne na veroispovesti] neće moći da se pozivaju na prakse ili stavove verske zajednice da bi potkrepili svoje tvrdnje. Međutim, oni treba da budu u stanju da opišu moralni ili etički osnov na kojem su utemeljena njihova ubedenja. Takva ubedenja mogu da se temelje na društvenim ili kolektivnim stavovima ili praksama, na uverenjima roditelja ili na filozofskim stavovima ili stavovima o zaštiti ljudskih prava. Njihovo ponašanje i iskustva u prošlosti mogu da osvetle njihove stavove.

68. Ako podnosilac zahteva greši u vezi prirode određenog sukoba, na primer, u vezi toga da li je sukob u skladu sa međunarodnim pravom ili ne, to ne umanjuje automatski verodostojnost navodnih razloga na kojima je utemeljen njegov prigovor na vojnu službu. U takvim situacijama, verodostojnost treba da se proceni u svetlu objašnjenja podnosioca zahteva u vezi sa tim zašto je učešće u sukobu nespojivo sa njegovim verskim ili moralnim uverenjima i sa realnošću situacije na terenu. Pa ipak, iako je verodostojno da oni imaju prigovor, ako je takav prigovor utemeljen netačnim premisama, to ne bi predstavljalo rizik od progona, ukoliko se to lice ne suočava i sa drugim posledicama progona zbog dezertiranja ili izbegavanja vojne obaveze i ukoliko se ne utvrdi veza sa jednim od osnova iz Konvencije.

69. U slučajevima koji se odnose na lica koja su se dobrovoljno prijavila za vojnu službu ili su se odazvala na vojni poziv i koja su naknadno dezertirala, važno je da se prepozna da verska ili druga uverenja mogu da se razviju i da se menjaju vremenom, što se odnosi i na uslove te vojne službe. Shodno tome, ne bi trebalo donositi negativan sud o verodostojnosti podnosioca zahteva na osnovu činjenice da je on prvobitno dobrovoljno pristupio vojnoj službi; treba pažljivo ispitati sve okolnosti koje se tiču nećijih uverenja i situacije u kojoj se nalazi.

## B. Zahtevi koje su podnela deca

70. Imajući u vidu starosnu dob, zavisnost i relativnu nezrelost dece, u razmatranju izbegličkih zahteva koje su podnela deca, moraju se primenjivati posebna proceduralna i dokazna zaštitna pravila.<sup>94</sup> Tačnije, deca koja su određeno vreme bila vojnici/ redovni borci/ neredovni borci ili koja su bila u ulozi podrške oružanim grupama mogu da pate od posledica teške traume i mogu da imaju strah od predstavnika vlasti. To može da utiče na njihovu sposobnost da u svom iskazu opišu ono što su doživeli na jasan i razumljiv način. Shodno tome, od suštinskog značaja su

<sup>93</sup> *Ibid*, stav 30.

<sup>94</sup> Detaljnu diskusiju o najmanjim neophodnim zaštitnim merama možete pronaći u *UNHCR-ovim Smernicama o zahtevima za azil koje su podnela deca*, stavovi 65-77, videti fusnotu 37. u prethodnom delu. Videti, takođe, Izvršni komitet, *Zaključak u deci kojoj preti rizik (Conclusion on Children at Risk)*, br. 107 (LVIII), 5. oktobar 2007, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html>, stav g(viii). Da li je podnosilac zahteva dete za potrebe takvih zaštitnih mera, zavisice od njegove starosti na dan podnošenja zahteva za izbeglički status.

odgovarajuće tehnike intervjuisanja u postupku utvrđivanja izbegličkog statusa, kao i stvaranje sigurnog okruženja za intervju, u kojem se dete neće osećati ugroženo.

71. U slučajevima koji se tiču dece, na donosiocima odluka ležaće veći teret dokazivanja u odnosu na ostale vrste izbegličkih zahteva, posebno ako se radi o detetu bez pratnje.<sup>95</sup> S obzirom na njihovu nezrelost, od dece se ne može očekivati da opišu svoja iskustva na način na koji bi ih opisali odrasli. Ukoliko činjenice u slučaju ne mogu da se utvrde i/ili ukoliko dete nije u stanju da u potpunosti iznese svoj zahtev, odluka se mora se doneti na osnovu svih okolnosti koje su poznate.

72. Procena starosne dobi može da bude posebno važna u razmatranju izbegličkih zahteva koji se odnose na vojnu službu u kojima postoje sumnje u pogledu starosne dobi podnosioca zahteva. To se odnosi ne samo za zahteve koji se tiču regrutacije, već i na slučajeve u kojima dete smatra da se „dobrovoljno prijavilo”, s obzirom na postavljena ograničenja dobrovoljnog služenja vojske u međunarodnom pravu [videti III.B. u prethodnom delu]. Procena starosne dobi, koja može da bude deo sveobuhvatne procene u kojoj se u obzir uzima i fizički izgled i psihološka zrelost lica, treba da vrši se na bezbedan način, uzimajući u obzir potrebe i pol deteta, i uz dužno poštovanje ljudskog dostojanstva.<sup>96</sup> Ukoliko se u toku procene ne može utvrditi sa sigurnošću da li se radi o detetu ili ne, mora se smatrati da je podnosilac zahteva dete. Pre procene, treba imenovati nezavisnog staratelja koji će informisati dete o svrsi i postupku procene, što mora da bude jasno objašnjeno na jeziku koji dete razume. DNK testiranje, u normalnim okolnostima, treba da se vrši samo ako je to dopušteno zakonom i uz informisani pristanak lica na koje se to odnosi.

---

95 *Smernice UNHCR-a o zahtevima za azil koje su podnela deca*, stav 73, videti fusnotu 37. u prethodnom delu.

96 Videti dalje, *Smernice UNHCR-a o zahtevima za azil koje su podnela deca*, stavovi 75-76, videti fusnotu 37. u prethodnom delu.



**UNHCR**

United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

## SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 11:

11

### Priznavanje izbegličkog statusa po principu *prima facie*

UNHCR izdaje *ove smernice* u skladu sa svojim mandatom, sadržanim u *Statutu Kancelarije Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice*, u vezi sa članom 35. *Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine* i članom II pratećeg *Protokola iz 1967. godine*. Ove smernice predstavljaju dopunu *Priručnika UNHCR-a o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglica na osnovu Konvencije iz 1951. godine* (Reizdanje, Ženeva, 2011. godina) i drugih smernica o međunarodnoj zaštiti.

Smernice su izrađene u širokim konsultacijama i imaju za cilj da pruže pravna uputstva vladama, pravnicima, donosiocima odluka i pravosuđu, kao i zaposlenima u UNHCR-u koji, u okviru mandata UNHCR-a, rade na utvrđivanju izbegličkog statusa i/ili savetuju vlade u pogledu primene pristupa *prima facie*.

Priručnik UNHCR-a o postupcima i kriterijumima za određivanje statusa izbeglice i Smernice o međunarodnoj zaštiti dostupni su na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>.

Pozivi za javne konsultacije o budućim smernicama objavljiivaće se na: <http://www.unhcr.org/544f59896.html>.



## I. UVOD

1. Pristup *prima facie* podrazumeva priznavanje izbegličkog statusa od strane države ili UNHCR-a na osnovu očiglednih, objektivnih okolnosti u zemlji porekla ili, u slučaju tražilaca azila bez državljanstva, u zemlji poslednjeg prebivališta.<sup>1</sup> U pristupu *prima facie*, priznaje se da su oni koji su prisiljeni da beže od takvih okolnosti izloženi riziku od povrede i da, na osnovu toga, potpadaju pod primenu definicije izbeglice.<sup>2</sup>

2. Iako pristup *prima facie* može da se primenjuje u okviru pojedinačnih postupaka za utvrđivanje izbegličkog statusa (videti Deo III. D ovih smernica), češće se primenjuje u grupnim situacijama, na primer, u situacijama masovnih izbegličkih pokreta, kada je pojedinačno utvrđivanje statusa nepraktično, nemoguće ili nepotrebno. Pristup *prima facie* može da se primenjuje i na druge primere grupnih izbegličkih pokreta, na primer, ukoliko je očigledno da grupa lica, koja su u sličnoj situaciji, ima izbeglički karakter.

3. Priznavanje izbegličkog statusa na osnovu principa *prima facie* je uobičajena praksa i država i UNHCR-a već više od 60 godina. Uprkos tome što je u uobičajenoj upotrebi i uprkos činjenici da je većina svetskih izbeglica priznata po principu *prima facie*,<sup>3</sup> jedinstveni standardi za primenu te prakse još uvek nisu utvrđeni na adekvatan način. U ovim smernicama, razmatraju se pravni osnov i određeni proceduralni i dokazni aspekti primene principa *prima facie*. Opisani su standardi za opštu primenu od strane država i UNHCR-a, iako neke od njih (na primer, one koji se odnose na zakonske uredbe) mogu da primenjuju samo države. Smernice se fokusiraju, pre svega, na grupno utvrđivanje statusa, iako će u III delu. D biti reči i o tome na koji način pristup *prima facie* može da se primenjuje u pojedinačnim postupcima.

### A. Definicija i opis

4. „*Prima facie*“ znači, generalno, „na prvi pogled“<sup>4</sup> ili „sudeći po izgledu“.<sup>5</sup> U *Priručniku UNHCR-a o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje izbegličkog statusa* opisan je postupak grupnog utvrđivanja statusa na osnovu principa *prima facie*, na sledeći način:

U nekim situacijama [...] čitave grupe ljudi raseljene su pod okolnostima koje ukazuju na to da pripadnici te grupe mogu, pojedinačno, da se smatraju izbeglicama. U takvim situacijama, potreba za pružanjem pomoći često je izuzetno hitna i, iz čisto praktičnih razloga, možda nije moguće da se pojedinačno utvrđuje izbeglički status za svakog od pripadnika grupe. Shodno tome, bilo je neophodno takozvano „grupno utvrđivanje“ izbegličkog statusa, pri čemu se svaki od pripadnika grupe smatra izbeglicom po principu *prima facie* (odnosno, u nedostatku dokaza o suprotnom).<sup>6</sup>

5. Izbeglički status po principu *prima facie* priznaje se u skladu sa jednom od važećih definicija izbeglice, uključujući:

- Član 1A (2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine (u daljem tekstu: Konvencija iz 1951. godine);<sup>7</sup>

1 UNHCR, „Zaštita izbeglica u situacijama masovnog priliva: Opšti okvir zaštite“ (“Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework”), 19. februar 2001, EC/GC/01/4, dostupno na: <http://www.unhcr.org/3ae68f3c24.html>, stav 6.

2 Ajvor S. Džekson (Ivor C. Jackson), „Koncept izbeglica u grupnim situacijama“ (“The Refugee Concept in Group Situations”) (Martinus Nijhoff, 1999), str. 3.

3 Podaci UNHCR-a govore da je u 2012. godini na grupnoj osnovi priznat status 1.121.952 izbeglica i da su 239.864 izbeglice priznate na pojedinačnoj osnovi. Svim izbeglicama priznatim na grupnoj osnovi status je priznat na osnovu pristupa *prima facie*.

4 Izraz vodi poreklo iz latinskog jezika. „Predmet u kojem postoje dokazi koji su dovoljni da podrže navode iznete u istom i koji je verodostojan ukoliko nema dokaza za pobijanje tih navoda.“: *Ozbornov sažeti rečnik pravnih termina (Osborn's Concise Law Dictionary)* (10. Izdanje, Thomson Sweet & Maxwell, 2005).

5 Oksfordski rečnik engleskog jezika (The Oxford English Dictionary) (prvo izdanje 1933, ponovljeno izdanje 1978, onlajn izdanje, dostupno na: <http://www.oed.com/view/Entry/151264?redirected-From=prima+facie#eid>)

6 UNHCR, *Priručnik o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglica na osnovu Konvencije iz 1951. godine i pratećeg Protokola iz 1967. godine (Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees)*, reizdanje decembar 2011, HCR/1P/4/ENG/REV.3 (u nastavku teksta: „UNHCR, *Pravilnik*“), stav 44.

7 Priznavanje statusa na osnovu principa *prima facie* može se primeniti i na palestinske izbeglice u skladu sa članom 1D Konvencije iz 1951. godine, u okolnostima kada je zaštita ili pomoć UNRWA prestala.



- jednu od definicija iz regionalnih izbegličkih instrumenata;<sup>8</sup>
- Statut UNHCR-a i njegov mandat u pogledu zaštite izbeglica, koji se dalje razvijaju pod nadležnošću Generalne skupštine Ujedinjenih nacija.<sup>9</sup>

Definicije izbeglice u regionalnim instrumentima definisane su, jednim delom, s namerom da se odgovori na situacije masovnog priliva ljudi koji su prinuđeni na beg zbog objektivnih okolnosti u zemljama u kojima žive, kao što su oružani sukob, okupacija, masovno kršenje ljudskih prava, opšte nasilje i događaji kojima se ozbiljno narušava javni red i koji su, shodno tome, podesni za različite oblike grupnog priznavanja statusa. Iako se najčešće povezuje sa definicijom izbeglice sadržanom u Konvenciji Organizacije afričkog jedinstva (Afričke unije) iz 1969. godine o određenim aspektima problema izbeglica u Africi (u daljnjem tekstu: Afrička konvencija),<sup>10</sup> usvajanje pristupa *prima facie* nije jedinstveno samo za Afriku. Bez obzira na to koji instrument se primenjuje, procena se zasniva na očiglednim, objektivnim okolnostima u zemlji porekla, ili u zemlji poslednjeg prebivališta, koja je relevantna za primenu definicije izbeglice (II. A).

6. Pristup *prima facie* odnosi se samo na priznavanje izbegličkog statusa. Odluke o odbacivanju zahteva moraju da budu zasnovane na pojedinačnoj proceni.

## B. Status izbeglica i primenljiva prava

7. Sve izbeglice priznate po principu *prima facie* uživaju sve beneficije koje proističu iz izbegličkog statusa u zemlji u kojoj im je priznat status i imaju sva prava sadržana u važećoj konvenciji/instrumentu. Priznavanje izbegličkog statusa po principu *prima facie* ne treba da se meša sa privremenim ili provizornim statusom, koji treba da bude potvrđen. Za razliku toga, nakon što je utvrđen izbeglički status po principu *prima facie*, takav status ima neograničen rok važenja u zemlji u kojoj je utvrđen, ukoliko se ne ispune uslovi za prestanak statusa<sup>11</sup> ili ukoliko ne bude na neki drugi način poništen<sup>12</sup> ili oduzet.<sup>13</sup>

8. Izbeglice priznate po principu *prima facie* treba informisati na odgovarajući način i treba im izdati dokumente kojima se potvrđuje njihov status.<sup>14</sup>

8 Videti, na primer, proširene regionalne definicije izbeglice u: Organizacija afričkog jedinstva (Afrička unija), Konvencija o određenim aspektima problema izbeglica u Africi (Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa), 10. septembar 1969 (u nastavku teksta: „Afrička konvencija“), član I(2); Deklaracija o izbeglicama iz Kartagene (Cartagena Declaration on Refugees), usvojenu na Kolokvijumu o međunarodnoj zaštiti izbeglica u Centralnoj Americi, Meksiko i Panama, 22. novembar 1984 (u nastavku teksta: „Deklaracija iz Kartagene“), Zaključak III(3).

9 UNHCR, „Beleška o mandatu Visokog komesara za izbeglice i njegovoj Kancelariji“ (“Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office”), oktobar 2013, str. 3, u kojoj je opisan mandat UNHCR-a u oblasti zaštite izbeglica tako da obuhvata „sva lica koja se nalaze izvan njihove zemlje porekla zbog toga što strahuju od progona, sukoba, opšteg nasilja ili drugih okolnosti kojima se ozbiljno narušava javni red i kojima je, kao posledica toga, neophodna međunarodna zaštita“.

10 Konvencija Organizacija afričkog jedinstva (Afrička konvencija), član 1.

11 Videti UNHCR, „Klauzule o prestanku okolnosti: Smernice za njihovu primenu“ (“The Cessation Clauses: Guidelines on their Application”), 26. april 1999, dostupno na: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3c06138c4>, stav 2, i UNHCR, „Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 3: Prestanak izbegličkog statusa u kontekstu člana 1C (5) i (6)“, (“Guidelines on International Protection No. 3: Cessation of Refugee Status under Article 1C (5) and (6)”), 10. februar 2003, HCR/GIP/03/03, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/3e50de6b4.html> (u nastavku teksta: “UNHCR, Smernice o prestanku okolnosti”), stav 1.

12 Videti UNHCR, „Beleška o prestanku izbegličkog statusa“ (“Note on the Cancellation of Refugee Status”), 22. novembar 2004, dostupno na: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=41a5dfd94> (u nastavku teksta: “UNHCR, Beleška o prestanku okolnosti”), stav 1(i).

13 Videti UNHCR, „Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 5: Primena klauzula o isključenju: član 1F Konvencije iz 1951. godine o statusu izbeglica“ (“Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees”), 4. septembar 2003, HCR/GIP/03/05, dostupno na: <http://www.unhcr.org/3f7d48514.html> (u nastavku teksta: “UNHCR, Smernice o isključenju na osnovu člana 1F”), stav 6.

14 Izvršni komitet, Zaključak br. 8 (XXVIII) od 12. oktobra 1977. godine o utvrđivanju izbegličkog statusa (Conclusion No. 8 (XXVIII)), 12. Oktobar 1977 on the Determination of Refugee Status), dostupno na: <http://www.unhcr.org/3ae68c6e4.html>, para (v).

## C. Uslovi za primenu principa *prima facie* i situacije u kojima se primenjuje

9. Pristup *prima facie* je prikladan, posebno, u situacijama masivnog priliva izbeglica. Masovne izbegličke situacije karakteriše pristizanje ljudi kojima je potrebna međunarodna zaštita, koji prelaze međunarodnu granicu u tolikom broju i tolikom brzinom da pojedinačno utvrđivanje njihovih zahteva nije izvodljivo.<sup>15</sup>

10. Pristup *prima facie* može, takođe, da bude prikladan za grupe lica koja su u sličnom položaju koja ne pristižu u masovnom broju, ali kojima pretili zajednički, očigledan rizik od povrede. Karakteristike koje dele lica u sličnom položaju mogu da budu, na primer, njihova etnička pripadnost, nekadašnje mesto prebivališta, veroispovest, rod, politička prošlost ili starosna dob ili kombinacija nekih od tih faktora, koja ih izlaže riziku.

11. Pristup *prima facie* može da se primenjuje u urbanim uslovima, u ruralnim uslovima, kao i u uslovima izbegličkih kampova i van izbegličkih kampova.

12. Moguće je da pristup *prima facie* nije uvek prikladan u svim navedenim situacijama, uzimajući u obzir bezbednosne, pravne ili operativne faktore. U nekim situacijama, mogu da budu podesniji alternativni oblici zaštite, kao što su skrining ili drugi postupci (npr. privremena zaštita) i, u nekim uslovima, pojedinačno utvrđivanje statusa.<sup>16</sup>

## II. SUPTANCIJALNA ANALIZA

### A. Očigledne, objektivne okolnosti

13. Priznavanje statusa po principu *prima facie* zasniva se na očiglednim, objektivnim okolnostima u zemlji porekla, ili u zemlji poslednjeg prebivališta, koje se procenjuju u odnosu na definiciju izbeglice koja se primenjuje na tu situaciju.

14. U određivanju odgovarajućeg instrumenta na osnovu kojeg će se priznavati izbeglički status po principu *prima facie*, treba, generalno, prvo razmotriti kriterijume iz Konvencije iz 1951. godine, koja predstavlja univerzalni i primarni pravni instrument za izbeglice, ukoliko ne postoje opravdani razlozi za suprotno.<sup>17</sup>

15. Što se tiče definicije iz Konvencije iz 1951. godine, ukoliko postoje dokazi o progonu čitave grupe ljudi po jednom od osnova iz Konvencije iz 1951. godine, izbeglički status treba priznati na osnovu Konvencije iz 1951. godine. Smatra se da u takvim okolnostima nije neophodna pojedinačna procena elementa straha, jer je na osnovu samih događaja ili situacije koji su prozurokovali izbeglištvo očigledno da strah postoji.

16. Što se tiče definicija izbeglice iz regionalnih instrumenata, izbeglički status može da bude priznat alternativno ili dodatno, prema proširenim definicijama izbeglice iz Afričke konvencije ili

15 UNHCR, „Smernice o primeni klauzula o isključenju iz člana 1F Konvencije iz 1951. godine o statusu izbeglica u situacijama masovnog priliva” (“Guidelines on the Application in Mass Influx Situations of the Exclusion Clauses of Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees”), 7. februar 2006, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/43f48c0b4.html> (u nastavku teksta: „UNHCR, Smernice o isključenju u situaciji masovnog priliva”), stav 1. „Masovni pokret” ili „masovno pristizanje” su izrazi koji su odabrani za potrebe ovih smernica, iako se napominje da se u drugim smernicama koriste i drugi izrazi, kao što je „masovni priliv”. Nije zvanično utvrđen broj osoba koji je neophodan da bi situacija mogla da se opiše „masovni pokret” ili „masovno pristizanje”. Za razliku od toga, situacije se proglašavaju masovnim po slobodnoj odluci države dolaska, pri čemu se imaju u vidu pitanja kao što su kapaciteti za registraciju, obradu zahteva i pomoć u pružanju zaštite, kao i brzina pristizanja i broj novopridošlih na dnevnom ili mesečnom nivou.

16 Svi alternativni oblici zaštite ne dovode u pitanje i ne smeju da ugroze režim zaštite uspostavljen na osnovu Konvencije iz 1951. godine ili drugih pravnih instrumenata koje je država potpisala. Videti deo II. E o privremenim aranžmanima zaštite ili boravka.

17 Videti UNHCR, „Rezime zaključaka o međunarodnoj zaštiti lica koje beže zbog oružanih sukoba i drugih situacija nasilja; Okrugli sto i 14. septembar 2012., Kejptaun, Južna Afrika” (“Summary Conclusions on International Protection of Persons Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence; Roundtable and 14 Septembar 2012, Cape Town, South Africa”), 20. decembar 2012, stav 6, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/50d32e5e2.html>. U Završnim zaključcima primećeno je da su neke države usvojile različite prakse: neke države usvojile se preporučeni sekvencijalni pristup, u kojem procena na osnovu kriterijuma definicije izbeglice iz Konvencije iz 1951. godine prethodi primeni jedne od proširenih definicija; druge države prihvatile su pristup „prirode bega”, u kojem prevladajuća situacija u zemlji porekla (na primer, oružani sukob) pokreće početnu primenu proširene definicije, a ne definicije izbeglice iz Konvencije iz 1951. godine; i druge situacije zahtevale su pragmatičan pristup, u kojem se radi efikasnosti i jednostavnosti primenjuje proširena definicija (stav 31).

Deklaracije iz Kartahene.<sup>18</sup> U takvim slučajevima, države se usaglašavaju, na redovnoj osnovi, o karakteru pojedinih situacija koje „proizvode izbeglice” i primenjuju pristup *prima facie*.

17. Informacije o predmetnim zemljama imaju važnu ulogu u utvrđivanju očiglednih okolnosti koje su osnov za donošenje odluke o priznavanju izbegličkog statusa po principu *prima facie*.<sup>19</sup> Takve informacije treba da budu relevantne, ažurne i iz pouzdanih izvora. Istovremeno, zbog složenosti događaja u zemlji porekla, ili u zemlji poslednjeg prebivališta, barem u početku, moguće je da su dostupne oskudne ili oprečne informacije. Imajući u vidu njegov međunarodni mandat pružanja zaštite izbeglicama, uključujući i nadzornu odgovornost,<sup>20</sup> prisustvo na terenu i operativne aktivnosti, UNHCR je često u jedinstvenom položaju koji mu omogućava da prikuplja informacije iz prve ruke o uzrocima i motivima izbegličkih pokreta. U skladu sa svojom dugogodišnjom ustaljenom praksom, u takvim situacijama, UNHCR preporučuje vladama primenu principa *prima facie*. Ukoliko su informacije nesigurne ili ukoliko je situacija promenljiva, u početnim fazama izbegličke situacije, pre nego što se aktivira pristup *prima facie*, mogu da budu prikladni drugi oblici zaštite (kao što je privremena zaštita, videti deo II. E. u nastavku).

## B. Dokazi u korist suprotnog

18. Nakon što se usvoji pristup *prima facie*, primenjuje se na sva lica koja pripadaju određenoj klasi korisnika, ukoliko u pojedinačnom slučaju ne postoje dokazi u korist suprotnog. Dokaz u korist suprotnog podrazumeva informacije koje se odnose konkretno na neko lice i koje ukazuju na to ono ne bi trebalo da se smatra izbeglicom - bilo zato što nije pripadnik određene grupe ili, iako je pripadnik grupe, ne bi trebalo da mu se prizna izbeglički status iz nekih drugih razloga (na primer, razloga za isključenje).

19. Primeri dokaza u korist suprotnog uključuju, ali nisu ograničeni na, informacije da podnositelac zahteva:

- i. nije iz predmetne zemlje porekla, ili zemlje poslednjeg prebivališta, ili nema zajedničku karakteristiku na osnovu koje je utvrđena određena grupa;
- ii. nije izbegao u toku utvrđenog vremenskog perioda;
- iii. izbegao je iz drugih razloga koji se ne odnose na zaštitu i koji nisu povezani sa predmetnom situacijom/ događajem i ne ispunjava uslove za podnošenje zahteva *sur place*;
- iv. ima odobren boravak u zemlji azila i nadležne vlasti te zemlje priznaju mu sva prava i obaveze koje proističu iz državljanstva te zemlje (član 1E, Konvencija iz 1951. godine);<sup>21</sup>
- v. potpada pod primenu klauzula o isključenju iz člana 1F Konvencije iz 1951. godine ili relevantnih regionalnih instrumenata.<sup>22</sup>

20. Iz razloga pravne sigurnosti, svaki dokaz u korist suprotnog trebalo bi da se evidentira i proceni što je pre moguće po dolasku lica u zemlju. Takve informacije mogu da se otkriju, na primer, u toku registracije (videti deo III. B. u nastavku). Ako se u dokazi u korist suprotnog pojave u toku registracije, moguće je da će biti potrebno da se koriste različite strategije upravljanja predmetima (videti deo III. B. u nastavku). Kao što je već navedeno u stavu 6, princip *prima facie* odnosi se samo na priznavanje izbegličkog statusa. Odluke o odbacivanju zahteva moraju da budu zasnovane na pojedinačnoj proceni.

21. Moguće je da se dokazi o suprotnom koji su već postojali u momentu priznavanja statusa otkriju tek nakon što je priznat izbeglički status i, u tom slučaju, pokreću se postupci za ukidanje statusa.<sup>23</sup>

18 Videti stav 5. ovih smernica.

19 Videti, generalno, UNHCR, Informacije o zemlji porekla: u pravcu unapredene međunarodne saradnje”, (“Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation”), februar 2004, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/403b2522a.html>, stav 14.

20 Videti UNHCR, „Beleška o mandatu” (“Note on the Mandate”).

21 UNHCR, „Beleška o tumačenju člana 1E Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. Godine” (“Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees”), mart 2009, dostupno na: <http://www.refworld.org/pdfid/49c3a3d12.pdf>.

22 UNHCR, „Smernice o isključenju na osnovu člana 1F”.

23 Videti UNHCR, „Beleška o prestanku okolnosti”.

## C. Postupanje prema borcima ili oružanim elementima

22. Imajući u vidu civilni i humanitarni karakter azila, borci i drugi oružani elementi ne ispunjavaju uslove za međunarodnu zaštitu, sve dok se ne utvrdi da su se istinski i trajno odrekli vojnih ili oružane aktivnosti.<sup>24</sup> U kontekstu masovnih izbegličkih pokreta koji su posledica oružanog sukoba, borci i drugi oružani elementi treba da se identifikuju u početnoj fazi i da se odvoje od civilnog stanovništva, pomoću mehanizma pažljive provere, odnosno skrininga.<sup>25</sup> Čak i ako su se istinski i trajno odrekli svojih vojnih ili oružanih aktivnosti i, na taj način, stekli pravo na priznavanje izbegličkog statusa, njihovi izbeglički zahtevi, po pravilu, moraju da se razmatraju u detaljnom pojedinačnom postupku (pre svega, zato što je moguće da su učestvovali u radnja- ma koje predstavljaju osnov za isključenje).<sup>26</sup>

23. Moraju da se uspostave posebni postupci za decu koja su ranije učestvovala u oružanim aktivnostima.<sup>27</sup>

24. Civilnim članovima porodice boraca može se priznavati izbeglički status po principu *prima facie*, pod uslovom da u pojedinačnom slučaju ne postoje dokazi u korist suprotnog.<sup>28</sup>

## D. Zahtevi *sur place*

25. Licima koja su napustila svoju zemlju porekla ili poslednjeg prebivališta pre početka situacije/ događaja na osnovu kojih se primenjuje pristup *prima facie*, takođe, može da se prizna izbeglički status po principu *prima facie*.<sup>29</sup> Ako lice ima boravak u zemlji azila i ako mu nadležni organi te zemlje priznaju sva prava i obaveze koje proističu iz državljanstva te zemlje, može da se primenjuje član 1E Konvencije iz 1951. godine (videti stav 19).

## E. Veza sa privremenim aranžmanima zaštite ili boravka

26. Izbeglički status priznat po principu *prima facie* treba razlikovati od privremenih aranžmana zaštite ili boravka. Takvi aranžmani imaju dugu istoriju upotrebe i primenjuju se kao hitni odgovori u situacijama masovnih pokreta ljudi kojima je neophodna međunarodna zaštita i podrazumevaju zaštitu od prisilnog proterivanja (*refoulement*) i odgovarajući tretman u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava.<sup>30</sup> Nije im cilj da budu zamena za postojeće mere zaštite (kao što je priznavanje statusa po principu *prima facie*) i češće se primenjuju u zemljama koje nisu ugovornice relevantnih međunarodnih i regionalnih instrumenata za zaštitu izbeglica ili kao regionalni pristup u određenim krizama u regionima u kojima većina zemalja nisu ugovornice takvih instrumenata.<sup>31</sup>

24 Izvršni komitet, „Civilni i humanitarni karakter azila“ (“Civilian and Humanitarian Character of Asylum”), 8 oktobar 2002, Zaključak br. 94 (LIII), dostupno na: <http://www.unhcr.org/3dafdd7c4.html>, stav (c)(vii) (u nastavku teksta: „Zaključak Izvršnog komiteta br. 94”).

25 *Ibid.* stav (c)(iii).

26 UNHCR, „Smernice o isključenju na osnovu člana 1F“, stav 15; potvrđene u UNHCR, „Operativne smernice o očuvanju civilnog i humanitarnog karaktera azila“ (“Operational Guidelines on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum”), septembar 2006, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/452b9bca2.html>, str. 33 (u nastavku teksta: UNHCR, „Operativne smernice o održavanju civilnog i humanitarnog karaktera azila”).

27 UNHCR, „Operativne smernice o očuvanju civilnog i humanitarnog karaktera azila“, Deo 2J; UNHCR, „Smernice UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti br. 8: Zahtevi za azil koje podnose dece u kontekstu članova 1(A)2 i 1(F) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine“ (“Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees”), decembar 2009, HCR/GIP/09/08, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>, stav 51; UNHCR, „Smernice UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti br. 10: Zahtevi za priznavanje izbegličkog statusa koji se odnose na vojnu službu u kontekstu člana 1A (2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine“ (“Guidelines on International Protection No. 10: Claims to Refugee Status related to Military Service within the context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees”), 3. decembar 2013, HCR/GIP/13/10/Corr. 1, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/529ee33b4.html>, stavovi 12, 37–41.

28 Zaključak Izvršnog komiteta br. 94, stav (c)(vi).

29 UNHCR, *Pravilnik*, stavovi 94–96.

30 UNHCR, „Smernice o privremenim aranžmanima zaštite ili boravka“ (“Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements”), februar 2014, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/52fba2404.html> (u nastavku teksta: „UNHCR, Smernice o privremenim aranžmanima zaštite ili boravka”). U smernicama su identifikovane četiri situacije u kojima bi privremena zaštita ili boravak mogli da predstavljaju pogodno rešenje, u stavu 9: (i) masovni prilivi tražilaca azila ili druge slične humanitarne krize; (ii) složeno ili mešovito prekogranično kretanje stanovništva, uključujući pristizanje čamaca i brodice i scenarije spasavanja na moru; (iii) promenljivi ili prelazni konteksti; ili (iv) drugi vanredni i privremeni uslovi u zemlji porekla koji zahtevaju međunarodnu zaštitu i koji sprečavaju siguran i dostojanstven povratak.

31 UNHCR, „Smernice o privremenim aranžmanima zaštite ili boravka“, stavovi 3 i 8.

27. U nekim scenarijima, moguće je da treba da se primene privremeni aranžmani zaštite ili boravka, kao uvod u primenu pristupa *prima facie* ili na kraju, nakon prestanka primene tog principa, čak i u državama ugovornicama relevantnih instrumenata. U promenljivim ili prelaznim kontekstima, kao što je početak izbegličke krize, kada se još uvek ne može sa sigurnošću utvrditi tačan uzrok i karakteristike izbegličkog pokreta i, shodno tome, ne može se odmah doneti odluka o priznavanju statusa po principu *prima facie*, ili na kraju krize, kada je možda potrebno dodatno proceniti motive za nove dolaske, privremena zaštita ili boravak može da predstavlja odgovarajući oblik zaštite.<sup>32</sup>

## F. Prestanak statusa

28. Za razliku od članova 1C(1)-(4), koji se primenjuju zbog nečijih ličnih postupaka, klauzule o „prestanku okolnosti” iz člana 1C(5)-(6) Konvencije iz 1951. godine („opšti prestanak”) aktiviraju države, na široj osnovi, i primenjuju se na izbeglice priznate na osnovu principa *prima facie*.<sup>33</sup> U vezi sa tim poslednjim, iako sve priznate izbeglice na koje se odnose uslovi proglašenja opšteg prestanka okolnosti automatski gube status izbeglice - nakon što proglašenje opšteg prestanka okolnosti stupi na snagu, mora da im bude omogućeno, pre dana stupanja na snagu prestanka okolnosti, da podnesu zahtev za isključenje od prestanka statusa („postupci isključenja”). Iako su opšte okolnosti možda prestale da postoje, određeni broj izbeglica može i dalje da ima opravdan strah od progona ili zbog određenih okolnosti u prošlosti ili zbog novonastalih okolnosti, ili uverljive razloge utemeljene na ranijem progonu, koji opravdavaju njihovu kontinuiranu potrebu za međunarodnom zaštitom.<sup>34</sup>

## III. DOKAZNI I PROCEDURALNI ASPEKTI

29. Odluka o usvajanju pristupa *prima facie* zasniva se na proceni nadležnog organa u zemlji azila ili UNHCR-a, u okviru njegovog mandata, da očigledne, objektivne okolnosti u zemlji porekla ili poslednjeg prebivališta, zbog kojih su ljudi primorani da napuštaju svoju zemlju (ili borave izvan svoje zemlje) zadovoljavaju važeću definiciju izbeglice. Standardna praksa uključuje konsultovanje UNHCR-a pri aktiviranju i okončanju primene pristupa *prima facie*, kao i nastojanje da se osigura ujednačen pristup na regionalnom nivou.

### A. Formalna odluka u skladu sa zakonom

30. Odluka o primeni pristupa *prima facie* donosi se u skladu sa nacionalnim zakonskim okvirom. Različite države usvojile su različite načine priznavanja statusa izbeglice po ovom osnovu, a najčešće je to odluka izvršnog organa vlasti, kao što je nadležno ministarstvo ili odluka predsednika ili kabineta. Takođe, takvu odluku može da donese i parlament ili administrativni organ nadležan za izbeglička pitanja u zemlji azila, koji utvrđuje izbeglički status na redovnoj osnovi. U svakom slučaju, taj organ mora da ima zakonsko ovlašćenje za donošenje te odluke. Odluka može da bude u obliku objavljene deklaracije, uredbe ili naredbe (za potrebe ovih smernica, u daljem tekstu: „odluka“).<sup>35</sup>

32 *Ibid.*, stav 9(iii).

33 UNHCR, „Smernice o prestanku okolnosti”, para 23.

34 UNHCR, „Smernice o postupcima isključenja u vezi sa proglašenjem prestanka okolnosti” (“Guidelines on Exemption Procedures in respect of Cessation Declarations”), decembar 2011, dostupno na: <http://www.refworld.org/do-cid/4eef5c3a2.html>.

35 Izvršne vlasti su, u nekim slučajevima, odlučile da priznaju izbeglice na osnovu principa *prima facie* bez donošenja zvanične odluke i, umesto toga, obavestile su UNHCR o takvoj odluci u dopisu. Iako UNHCR pozdravlja formalno obaveštavanje o Odluci o priznavanju izbegličkog statusa na osnovu principa *prima facie*, to bi trebalo da predstavlja dodatak formalnijim procedurama opisanim u stavovima 30–31.

### 31. Generalno, u odluci treba utvrditi sledeće:

- i. važeći nacionalni zakon kojim je dato ovlašćenje za odlučivanje o primeni pristupa *prima facie*;
- ii. naslov Konvencije iz 1951.godine ili regionalnog instrumenta na osnovu kojeg se priznaje izbeglički status, kao i prava i dužnosti koje proističu iz izbegličkog statusa;
- iii. opis događaja/ okolnosti u zemlji porekla ili poslednjeg prebivališta na kojima se temelji odluka, ili karakteristike klase korisnika na koje se odnosi taj pristup;
- iv. periodični pregled i modaliteti za prestanak primene.

32. Primeri odluka koje se odnose na dve različite situacije opisane u stavovima 9-10. dati su u aneksima A i B ovih smernica.

33. U skladu sa svojim mandatom, UNHCR je ovlašćen da priznaje izbeglički status na osnovu principa *prima facie*. Države imaju obavezu da sarađuju s UNHCR-om u vršenju njegovih dužnosti u pogledu pružanja međunarodne zaštite i iznalaženja rešenja za probleme izbeglica u saradnji sa vladama i drugim relevantnim akterima.<sup>36</sup>

## B. Identifikacija i registracija

34. Postupci registracije su od ključnog značaja za primenu pristupa *prima facie* i predstavljaju primarni način za identifikaciju pojedinaca u obradi zahteva na grupnoj osnovi.<sup>37</sup> Postupci registracije imaju za cilj da osiguraju kako odgovarajuću identifikaciju osoba na koje može da se primeni pristup *prima facie*, tako i kanalisanje onih za koje je neophodna eventualna dodatna pojedinačna procena. I pored toga što treba primetiti da vrsta i obim prikupljenih podataka mogu da se razlikuju u zavisnosti od situacije,<sup>38</sup> cilj registracije u toku primene pristupa *prima facie* bio bi prikupljanje dovoljnih podataka o pojedincu i članovima njegove porodice neophodnih da se utvrdi njihova pripadnost određenog klasi korisnika. Postavljanje odgovarajućih pitanja koja za cilj imaju otkrivanje informacija koje bi predstavljale dokaze u korist suprotnog, uključujući i lica koja potencijalno mogu da se isključe, takođe treba da bude deo postupka registracije.<sup>39</sup> Po pravilu, registracija treba da se vrši što je pre moguće po dolasku.<sup>40</sup>

35. Lica za koja postoje dokazi o suprotnom treba da budu upućena u detaljniji proces registracije, radi prikupljanja dodatnih informacija. Ukoliko i nakon toga i dalje postoje određena pitanja koja nisu razjašnjena, lice treba uputiti u redovan postupak utvrđivanja izbegličkog statusa, da bi se na adekvatan način procenila pitanja verodostojnosti i/ili isključenja. U slučaju da redovan postupak utvrđivanja statusa nije funkcionalan, moguće je da će biti potrebno da se procena dokaza o suprotnom odloži, istovremeno vodeći računa o tome da se ta informacija jasno evidentira u sistemu registracije. Na taj način, omogućiće se preispitivanje podobnosti za priznavanje statusa izbeglice ili moguće poništavanje statusa u kasnijoj fazi, kada pojedinačna obrada zahteva postane izvodljiva i/ili funkcionalna.<sup>41</sup> U međuvremenu, takvim osobama trebalo bi odobriti alternativni oblik boravka.

36 UNHCR, „Beleška o mandatu”, str. 3–4. Videti Konvenciju iz 1951. godine, član 35; Protokol iz 1967. godine, član II, kao i Deklaraciju iz Kartagene, Zaključak II(2); Konvenciju OAU-a, Art. VIII(1); i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (Treaty on the Functioning of the European Union), 13. decembar 2007, OJ C 115/47 od 9.05.2008, član 78 (1) u kojem se poziva na Konvenciju iz 1951. godine; Deklaracija 17. iz Ugovora iz Amsterdama (Treaty of Amsterdam), Deklaracija o članu 73k Ugovora o osnivanju Evropske zajednice (Treaty establishing the European Community), SL C 340/134 od 10.11.1997; Direktiva Saveta EU 2005/85/EC o minimalnim standardima u postupcima dodele i oduzimanja izbegličkog statusa u državama članicama (EU Council Directive 2005/85/EC on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status), OJ L 326/13 od 13.12.2005, član 21.

37 Videti UNHCR Izvršni komitet, „Registracija izbeglica i tražilaca azila” (“Registration of Refugees and Asylum-Seekers”), 5. oktobar 2001, Zaključak br. 91 (LI), dostupno na: <http://www.unhcr.org/3bd3e1d44.html>, stav (a).

38 UNHCR, „Priručnik za registraciju” (“Handbook for Registration”), septembar 2003, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/3f967dc14.html>, str. 21, 30, 32, 41 i 53 (u nastavku teksta: „UNHCR, Priručnik za registraciju”); Registracija je sistematski način za identifikaciju, evidentiranje, potvrđivanje, ažuriranje i upravljanje informacijama o pojedincima u cilju zaštite, dokumentovanja i pomoći (ukoliko i kada je to potrebno). Registracija je, takođe, početni i osnovni korak u iznalaženju trajnih rešenja.

39 Videti UNHCR, „Smernice o isključenju u situaciji masovnog priliva”, stavovi 51–53. Videti deo II. B ovih smernica.

40 UNHCR, „Priručnik za registraciju”, str. 7.

41 Videti UNHCR, „Smernice o isključenju u situaciji masovnog priliva”, stavovi 54–55.



## C. Odluka o prekidu primene pristupa *prima facie* i povratku na redovan postupak pojedinačnog utvrđivanja statusa

36. Pristup *prima facie* može da se primenjuje sve dok očigledne okolnosti koje prevladavaju u zemlji porekla ili poslednjeg prebivališta i dalje opravdavaju primenu grupnog pristupa u priznavanju izbegličkog statusa. Shodno tome, odluka o primeni pristupa *prima facie* treba da podleže periodičnim pregledima, da bi se osiguralo da je kontinuirana upotreba te prakse bazirana na nameri. Isto tako, registracija, profil lica i njihovi razlozi za izbeglištvo mogu da se prate na stalnoj osnovi.

37. Ukoliko dođe do promene okolnosti, treba pažljivo razmotriti mogućnost prestanka primene pristupa *prima facie*. Takvi pregledi baziraju se na situaciji u zemlji porekla, uz istovremeno priznavanje potrebe za doslednošću i stabilnošću u pogledu pristupa koji se primenjuje za priznavanje izbegličkog statusa.<sup>42</sup>

38. Kao i u slučaju odluka o priznavanju izbegličkog statusa na osnovu principa *prima facie*, odluku o prestanku primene tog pristupa donosi nadležni organ u zemlji azila. Odluka o prestanku primene pristupa *prima facie* mora da se objavi na isti način (odnosno, u deklaraciji, dekretu ili naredbi) kao i prvobitna odluka o početku primene pristupa *prima facie*, uz navođenje krajnjeg roka. U takvoj odluci, kao i javnoj komunikaciji i obraćanju, treba jasno navesti da prestanak primene pristupa *prima facie* ne utiče na izbeglički status lica koja su već priznata na osnovu tog pristupa (njihov status mogao bi da prestane samo u skladu sa članom 1C Konvencije iz 1951. godine, videti II F). Isto tako, takva odluka ne utiče na pravo tražilaca azila da podnesu zahtev za azil u pojedinačnom postupku. Prestanak primene pristupa *prima facie* signalizira da se sistem azila vraća u normalu i da će se izbeglički zahtevi razmatrati u pojedinačnim postupcima utvrđivanja izbegličkog statusa.

39. Primer odluke o prestanku primene pristupa *prima facie* dat je u aneksu C.

## D. Pristup *prima facie* u okviru pojedinačnih postupaka

40. Iako je u ovim smernicama težište stavljeno na grupnu primenu pristupa *prima facie*, izvestan broj država primenjuje pristup *prima facie* u okviru pojedinačnih postupaka. U kontekstu pojedinačnih postupaka, pristup *prima facie*, može se, takođe, primenjivati u okviru pojednostavljenih ili skraćenih postupaka, zasnovanih na očigledno utemeljenoj prirodi određene klase zahteva ili na pretpostavci priznavanja statusa.<sup>43</sup> Primena pristupa *prima facie* u pojedinačnim postupcima treba da omogućiti podnosiocu zahteva da ima „dokaznu korist“<sup>44</sup> u vidu prihvatanja određenih objektivnih činjenica. Izbeglički status priznavao bi se onima koji mogu da dokažu da pripadaju određenoj unapred utvrđenoj „klasi korisnika“, pod uslovom da nema dokaza u korist suprotnog.

41. Primena pristupa *prima facie* u pojedinačnim postupcima ima brojne prednosti, od kojih su možda najvažnije pravičnost i efikasnost. U pogledu pravičnosti, takav pristup omogućava da se slični slučajevi tretiraju na isti način, barem što se tiče toga da donosioci odluka moraju da prihvate određene objektivne činjenice koje se odnose na rizike koji su prisutni u zemlji porekla ili poslednjeg prebivališta. U pogledu efikasnosti, takvim pristupom bi se, generalno, skratilo vreme neophodno za iznošenje slučajeva, budući da se od podnosioca zahteva traži da dokaže samo da je državljanin određene zemlje porekla ili, u slučaju tražilaca azila bez državljanstva, da je imao poslednje prebivalište u toj zemlji, (ii) da pripada identifikovanoj grupi i/ili (iii) da se predmetni događaj/ situacija odigrala u određenom vremenskom periodu.<sup>45</sup>

42 UNHCR, Zaključak Izvršnog komiteta o vanteritorijalnom efektu izbegličkog statusa (ExCom Conclusion on the Extraterritorial Effect of Refugee Status), br. 12 (XXIX), 17. oktobar 1978, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c4447.html>, stav (b).

43 Poznato i kao „skraćena pozitivna“ obrada, ili pod sličnim nazivom.

44 Ž.-F. Durije je tu dokaznu korist nazvao „dokaznom prećicom“ u „Mnogo lica *prima facie*: Dokazi zasnovani na grupnom utvrđivanju izbegličkog statusa“ (J.-F. Durieux, „The Many Faces of “Prima Facie”: Group-Based Evidence in Refugee Status Determination”) (2008) 25(2) *Refugee* 151.

45 UNHCR, „Beleška o teretu i standardu dokazivanja u izbegličkim zahtevima“ (“Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims”), 16. decembar 1998, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3338.html>, stav 8.

## Aneks A: Primer odluke o primeni pristupa *prima facie* u situaciji masovnog priliva izbeglica

### Deklaracija o priznavanju statusa na osnovu pristupa *prima facie*

RADI IZVRŠENJA ovlašćenja dodeljenih u skladu sa [nacionalni zakon], [nadležni organ] izjavljuje sledeće:

1. Stupanjem na snagu [uneti datum], svim licima koja su izbegla iz [zemlja porekla] i koja su stigla u [zemlja azila] na dan ili nakon [datum] zbog [okolnosti/ događaj] priznaje se izbeglički status, na osnovu principa *prima facie*.
2. Svim licima koja su stigla u [zemlja azila] iz [zemlja porekla ili, u slučaju tražilaca azila bez državljanstva, zemlja poslednjeg prebivališta] pre [datum] i nisu u mogućnosti ili ne žele da se vrate u [zemlja porekla ili poslednjeg prebivališta] zbog [okolnosti/ događaj] takođe će biti priznat izbeglički status na osnovu principa *prima facie* (priznavanje po principu *sur place*).
3. Sva lica koja su priznata kao izbeglice u skladu sa [članom 1A(2) Konvencije iz 1951. godine/ Protokola iz 1967. godine i/ili regionalnom definicijom izbeglice] i [relevantni nacionalni zakon] uživaju sva prava i beneficije koje proističu iz izbegličkog statusa u skladu sa [Konvencijom iz 1951. godine/ regionalnim instrumentom o zaštiti izbeglica, u zavisnosti od slučaja] i dužna su da poštuju nacionalne zakone i propise.
4. Ova odluka o priznavanju izbeglica na osnovu pristupa *prima facie* podleže periodičnom preispitivanju i ostaje na snazi sve dok, nakon dužnog razmatranja informacija o zemlji porekla i konsultacija sa UNHCR-om, ne bude ukinuta u skladu sa [zvanična odluka nadležnog organa].

[potpis]

[pečat]

[datum]



## Aneks B: Primer odluke o primeni pristupa *prima facie* na grupe lica u sličnom položaju

Deklaracija o priznavanju statusa na osnovu pristupa *prima facie* za [opis grupe]

RADI IZVRŠENJA ovlašćenja dodeljenih u skladu sa [nacionalni zakon], [nadležni organ] izjavljuje sledeće:

1. Stupanjem na snagu [uneti datum], sledeći, licima priznaje se izbeglički status, na osnovu principa *prima facie*:
  - [uneti opis grupe]
2. Sva takva lica koja su priznata kao izbeglice u skladu sa [članom 1A(2) Konvencije iz 1951. godine/ Protokola iz 1967. godine i/ili regionalnom definicijom izbeglice] i [relevantni nacionalni zakon] uživaju sva prava i beneficije koje proističu iz izbegličkog statusa u skladu sa [Konvencijom iz 1951. godine/ regionalnim instrumentom o zaštiti izbeglica, u zavisnosti od slučaja] i dužna su da poštuju nacionalne zakone i propise.
3. Sve odluke o priznavanju izbeglica na osnovu pristupa *prima facie* podležu periodičnom preispitivanju i ostaju na snazi sve dok, nakon dužnog razmatranja informacija o zemlji porekla i konsultacija sa UNHCR-om, ne budu ukinute u skladu sa [zvanična odluka nadležnog organa].

[potpis]

[pečat]

[datum]

## Aneks C: Primer odluke o prekidu primene pristupa *prima facie*

Odluka o ukidanju priznavanja statusa po osnovu pristupa *prima facie* za [opis]

RADI IZVRŠENJA ovlašćenja dodeljenih u skladu sa [nacionalni zakon], [nadležni organ] izjavljuje sledeće:

1. Odluka [uneti broj i datum odluke] koju je doneo [nadležni organ] o priznavanju izbegličkog statusa na osnovu pristupa *prima facie* licima iz [naziv zemlje porekla/ okolnost/ događaj] je, nakon dužnog razmatranja trenutne situacije u zemlji porekla i nakon konsultacija sa UNHCR-om, prestala da važi u skladu sa [primenljivi nacionalni zakon], sa stupanjem na snagu dana [uneti datum].
2. Ova odluka o ukidanju pristupa *prima facie* ni na koji način ne utiče na pravo tražilaca azila da podnesu zahtev za azil ili druge oblike međunarodne zaštite u okviru redovnog postupka utvrđivanja statusa.
3. Ova odluka ni na koji način ne utiče na izbeglički status lica kojima je status priznat na osnovu ovog pristupa u skladu sa [datum i broj odluke o proglašenju priznavanja na osnovu pristupa *prima facie*]. Ta lica se i dalje priznaju kao izbeglice sve dok njihov status ne prestane u skladu sa članom 1C Konvencije iz 1951. godine.

[potpis]

[pečat]

[datum]



**UNHCR**

United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

## SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 12:

12

**Zahtevi za priznavanje izbegličkog statusa koji se odnose na situacije oružanih sukoba i nasilja u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine i regionalnih definicija izbeglice.**

UNHCR izdaje ove smernice o međunarodnoj zaštiti u skladu sa svojim mandatom, sadržanim, između ostalog, u *Statutu Kancelarije Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice*, tačnije u članu 8(a), u vezi sa članom 35. *Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine* i članom II pratećeg *Protokola iz 1967. godine*, članom VIII(1) *Konvencije Organizacije afričkog jedinstva o određenim aspektima problema izbeglica u Africi iz 1969. godine* i Obavezom II(e) iz *Deklaracije o izbeglicama iz Kartahene iz 1984. godine*.

U ovim smernicama, detaljnije je razjašnjen je stav 164. *Priručnika UNHCR-a o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglica na osnovu Konvencije iz 1951. godine*, i one inače predstavljaju dopunu Priručnika. Treba ih čitati zajedno sa ostalim smernicama UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti.

Smernice, koje su izrađene u širokim konsultacijama, imaju za cilj da pruže pravna uputstva vladama, pravnicima, donosiocima odluka i pravosuđu, kao i zaposlenima u UNHCR-u koji rade na utvrđivanju izbegličkog statusa.

*Priručnik UNHCR-a o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglica na osnovu Konvencije iz 1951. godine* i *Smernice o međunarodnoj zaštiti* dostupni su na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>.

Pozivi za javne konsultacije o budućim smernicama o međunarodnoj pomoći objavljiivaće se na veb sajtu: <http://www.unhcr.org/544f59896.html>.

# SADRŽAJ

---

I. UVOD.....	218
A. Predmet i terminologija.....	218
B. Odnos između definicije izbeglice iz Konvencije iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine i regionalnih definicija i supsidijarna zaštita od strane EU.....	219
Supsidijarna zaštita od strane EU.....	220
II. SUPSTACIJALNA ANALIZA ČLANA 1A(2) KONVENCIJE IZ 1951. GODINE.....	220
A. Osnovani strah od progona.....	221
Relevantnost međunarodnog humanitarnog i krivičnog prava.....	221
Relevantnost odstupanja od međunarodnog prava ljudskih prava.....	222
Pojedinačni i grupni rizik.....	222
Stepen rizika.....	223
Ne postoji diferencijalni rizik.....	223
Procena rizika sa težištem na budućoj perspektivi.....	224
Progon na seksualnoj i rodnoj osnovi.....	224
Počinioци progona.....	225
Izbeglice <i>sur place</i> .....	226
B. „Iz razloga” ili „zbog” jednog ili više osnova iz Konvencije.....	226
„Iz razloga” ili „zbog” (uzročno-posledična veza).....	226
Osnovi iz Konvencije.....	226
C. Alternativa internog bega ili internog preseljenja.....	228
III. SUPTANCIJALNA ANALIZA ČLANA I(2) AFRIČKE KONVENCIJE IZ 1969. GODINE.....	229
A. Preliminarna razmatranja koja treba da pomognu u tumačenju.....	229
Obuhvat definicije izbeglice iz Afričke konvencije iz 1969. godine.....	230
B. Elementi definicije izbeglice iz Afričke konvencije iz 1969. godine.....	230
Primorani da napuste svoje mesto prebivališta.....	230
Izbeglice <i>sur place</i> .....	230
Situacije koje primoravaju ljude na beg.....	231
C. Alternativa internog bega ili internog preseljenja.....	232

<b>IV. SUPSTANCIJALNA ANALIZA ZAKLJUČKA III(3) DEKLARACIJE IZ KARTAHENE IZ 1984. GODINE</b> .....	<b>232</b>
A. Preliminarna razmatranja koja treba da pomognu u tumačenju .....	232
Obuhvat definicije izbeglice iz Deklaracije iz Kartahene .....	233
B. Elementi definicije izbeglice iz Deklaracije iz Kartahene.....	233
Izbeglice <i>sur place</i> .....	234
Okolnosti koje primoravaju ljude na beg.....	234
Pretnja po život, bezbednost ili slobodu.....	236
Nasilje od strane bandi ili organizovanih kriminalnih grupa .....	236
C. Alternativa internog bega ili internog preseljenja .....	236
<b>V. PROCEDURALNA I DOKAZNA PITANJA</b> .....	<b>237</b>
A. Pristupi u primeni definicije izbeglice iz Konvencije iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine i regionalnih definicija.....	237
B. Utvrđivanje činjenica.....	237
Informacije o zemlji porekla .....	237
Teret dokazivanja.....	238

# I. UVOD

## A. Predmet i terminologija

1. Situacije oružanog sukoba i nasilja danas su glavni uzroci izbegličkih pokreta. U većini tih situacija, progon se vrši po osnovu političkih uverenja, veroispovesti, etničke ili socijalnije pripadnosti ili roda. Konvencija iz 1951. godine o statusu izbeglica<sup>1</sup> i/ili prateći Protokol iz 1967. godine<sup>2</sup> (Konvencija iz 1951. godine) primenjuju se direktno na civile koji su raseljeni u situacijama oružanog sukoba i nasilja.

2. Cilj ovih smernica je da se daju materijalne i proceduralne smernice za razmatranje zahteva za priznavanje izbegličkog statusa koji se odnose na situacije oružanog sukoba i nasilja, kao i da se promovise jednoobrazna primena Konvencije iz 1951. godine i regionalnih definicija izbeglice.<sup>3</sup>

3. Ove smernice sadrže smernice koje se odnose na ključne aspekte priznavanja statusa iz definicije izbeglice iz:

- člana 1A(2) Konvencije iz 1951. godine i pratećeg Protokola iz 1967. godine (deo II ovih smernica),
- člana VIII(1) Konvencije Organizacije afričkog jedinstva o određenim aspektima problema izbeglica u Africi iz 1969. godine<sup>4</sup> (Afrička konvencija iz 1969. godine) (deo III ovih smernica), i
- Zaključka III(3) Deklaracije o izbeglicama iz Kartahene iz 1984. godine (Deklaracija iz Kartahene) (deo IV ovih smernica).<sup>5</sup>

Obuhvatanje regionalnih izbegličkih definicija u ovim smernicama odnosi se na njihovu primenu na zahteve za priznavanje izbegličkog statusa koji se odnose na situacije oružanog sukoba i nasilja i ne dovodi u pitanje primenu tih definicija u drugim situacijama.

4. U ovim smernicama, ne razmatraju se pitanja isključenja<sup>6</sup> i prestanka statusa,<sup>7</sup> pitanja koja se odnose na civilni i humanitarni karakter azila<sup>8</sup> i zahtevi koji se odnose na vojnu služ-

1 *Convention Relating to the Status of Refugees* (28. jul 1951) 189 UNTS 137 (Konvencija iz 1951. godine), <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>.

2 *Protocol Relating to the Status of Refugees* (31. januar 1967) 606 UNTS 267 (Protokol iz 1967. godine), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>.

3 Dodatne informacije o pozadini i razlozima za izradu ovih smernica možete pronaći u, UNHCR, *Sažeti zaključci o međunarodnoj zaštiti osoba koje beže od oružanog sukoba i drugih situacija nasilja; Okrugli sto 13. i 14. septembra 2012. godine, Kejptaun, Južna Afrika (Summary Conclusions on International Protection of Persons Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence; Roundtable 13 and 14 September 2012, Cape Town, South Africa)*, 20. decembar 2012, („Sažeti zaključci UNHCR-a iz Kejptauna“), <http://www.refworld.org/docid/50d32e5e2.html>.

4 *OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa* (10. septembar 1969) 1001 UNTS 45 (Afrička konvencija iz 1969. godine), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html>

5 *Deklaracija o izbeglicama iz Kartahene*, Kolokvijum o međunarodnoj zaštiti izbeglica u Centralnoj Americi, Meksiku i Panami (*Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama*), 22. novembar 1984, (Deklaracija iz Kartahene), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>. Deklaracija iz Kartahene iz 1984. godine nije ugovor u smislu člana 1(a) Bečke konvencije o ugovornom pravu iz 1969. godine (1969 Vienna Convention on the Law of Treaties) (23. maj 1969) 1155 UNTS 331.

6 UNHCR, *Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 5: Primena klauzula o isključenju: Član 1F Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine (Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F the 1951 Convention relating to the Status of Refugees)*, 4. septembar 2003, HCR/GIP/03/05, <http://www.refworld.org/docid/3f5857684.html>. Videti, takode, UNHCR, *Smernice o primeni klauzula o isključenju iz člana 1F Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine u situacijama masovnog priliva izbeglica (Guidelines on the Application in Mass Influx Situations of the Exclusion Clauses of Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees)*, 7. februar 2006, <http://www.refworld.org/docid/43f48c0b4.html>.

7 UNHCR, *Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 3: Prestanak izbegličkog statusa u kontekstu člana 1C(5) i (6) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine (Guidelines on International Protection No. 3: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees) (klauzule o „prestanku okolnosti“)*, 10. februar 2003, HCR/GIP/03/03, <http://www.refworld.org/docid/3e50de6b4.html>.

8 Zaključak Izvršnog komiteta br. 94 (LIII), 2002, stav (c)(viii). UNHCR, *Operativne smernice o očuvanju civilnog i humanitarnog karaktera azila (Operational Guidelines on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum)*, septembar 2006, <http://www.refworld.org/docid/452b9bca2.html>.

bu,<sup>9</sup> koja se razmatraju u drugim smernicama. Ove smernice ne bave se ni priznavanjem izbegličkog statusa po principu *prima facie*, što je obuhvaćeno Smernicama o međunarodnoj zaštiti br. 11.<sup>10</sup> Međutim, ove smernice bave se odnosom između definicije izbeglice iz Konvencije iz 1951. godine i regionalnih definicija izbeglice, kao mogućim pristupima u primeni različitih definicija (stavovi 86. do 88. ovih smernica). Smernice se fokusiraju na izbeglički status i ne bave se, posebno, supsidijarnim ili komplementarnim oblicima međunarodne zaštite.<sup>11</sup>

5. Za potrebe ovih smernica, izraz „situacije oružanog sukoba i nasilja“ odnosi se na situacije koje karakteriše značajan nivo ili širenje nasilja, čiji efekti pogađaju civilno stanovništvo. Takve situacije mogu da uključuju nasilje između državnih i nedržavnih aktera, uključujući organizovane bande,<sup>12</sup> kao i nasilje između različitih društvenih grupa. Osim toga, takve situacije mogu da uključuju nasilje između dve ili više država, između država i nedržavnih oružanih grupa, ili između različitih nedržavnih oružanih grupa. Konkretna klasifikacija oružane grupe, na primer kao kriminalne ili političke grupe, nije neophodan ili odlučujući faktor za utvrđivanje izbegličkog statusa. Osim toga, iako u određenim okolnostima, situacije oružanog sukoba i nasilja iz ovih smernica mogu da se svrstaju u međunarodne (MOS)<sup>13</sup> i nemeđunarodne (NMOS)<sup>14</sup> oružane sukobe u smislu međunarodnog humanitarnog prava (MHP), takva kategorizacija nije neophodna za utvrđivanje izbegličkog statusa.<sup>15</sup> Mnoge situacije oružanog sukoba i nasilja nisu okategorisane kao oružani sukob za potrebe međunarodnog priznanja, ali upotrebljena sredstva i njihove posledice mogu da budu jednako nasilne ili štetne. Donosioci odluka koriste i druge oznake - kao što je situacija opšteg<sup>16</sup> ili neselektivnog<sup>17</sup> nasilja - za opisivanje oružanih sukoba i nasilja. Bez obzira na to kako je sukob okarakterisan, način procene zahteva za priznavanje izbegličkog statusa je isti – na predmetnu situaciju mora se u potpunosti i inkluzivno primeniti definicija izbeglice, na način utvrđen u ovim smernicama.

- 
- 9 UNHCR, *Smernice UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti br. 10: Zahtevi za priznavanje izbegličkog statusa koji se odnose na vojnu službu u kontekstu člana 1A (2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine (Guidelines on International Protection No. 10: Claims to Refugee Status related to Military Service within the context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees)*, 3. decembar 2013, HCR/GIP/13/10/Corr. 1, („Smernice UNHCR-a o vojnoj službi“), <http://www.refworld.org/docid/529ee33b4.html>.
- 10 UNHCR, *Smernice UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti br. 11: Priznavanje izbegličkog statusa po principu prima facie (Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status)*, 24. juna 2015, HCR/GIP/15/11, („Smernice UNHCR-a o priznavanju statusa po principu prima facie“), <http://www.refworld.org/docid/555c335a4.html>.
- 11 U stavu 9. ovih smernica poziva se na odnos između Konvencije iz 1951. godine i statusa supsidijarne zaštite prema zakonu Evropske unije (EU).
- 12 UNHCR, *Uputstvo o izbegličkim zahtevima koji se odnose na žrtve organizovanih bandi (Guidance Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Gangs)*, 31. mart 2010 („Uputstvo UNHCR-a o bandama“), <http://www.refworld.org/docid/4bb21fa02.html>.
- 13 Zajednički član 2(1) Ženevskih konvencija iz 1949. godine, uključujući Ženevsku konvenciju o zaštiti građanskih lica za vreme rata (Četvrta ženevska konvencija) (Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (Fourth Geneva Convention)), 12. avgust 1949, 75 UNTS 287, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36d2.html> i član 1(4) Dodatnog protokola uz Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949. godine, koji se odnosi na zaštitu žrtava međunarodnih oružanih sukoba (Protokol II) (Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol II)), 8. jun 1977, 1125 UNTS 3, („Protokol I uz Ženevske konvencije“), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36b4.html>. Videti, takođe, Međunarodni komitet Crvenog krsta (ICRC), *Kako je termin „oružani sukob“ definisan u međunarodnom humanitarnom pravu? (How is the Term “Armed Conflict” Defined in International Humanitarian Law?)*, mart 2008, str. 1 do 3, <http://www.refworld.org/docid/47e24eda2.html> i Međunarodni komitet Crvenog krsta (ICRC), *Međunarodno humanitarno pravo i izazovi savremenih oružanih sukoba (International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts)*, oktobar 2016, 32IC/15/11, <http://www.refworld.org/docid/58047a764.html>.
- 14 Zajednički član 3. Ženevskih konvencija iz 1949. godine, uključujući Četvrtu ženevsku konvenciju, fusnota 13. u prethodnom delu, i član 1. Dodatnog protokola uz Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949. godine, koji se odnosi na zaštitu žrtava nemeđunarodnih oružanih sukoba (Protokol II) (Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II)), 8. jun 1977, 1125 UNTS 609, („Protokol II uz Ženevske konvencije“), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b37f40.html>. Videti, takođe, Međunarodni komitet Crvenog krsta (ICRC) 2008, fusnota 13. u prethodnom delu, str. 3 do 5 i Međunarodni komitet Crvenog krsta (ICRC) 2016, fusnota 13. u prethodnom delu.
- 15 Po analogiji s tim, to je stav koji je zauzeo Sud Evropske unije (CJEU) u vezi sa značenjem unutrašnjeg oružanog sukoba u Direktivi o kvalifikaciji EU, u predmetu *Abubakar Djakite protiv komesara za izbeglice i lica bez državljanstva (Aboubacar Diakité v. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides)*, C-285/12, Evropska unija: Sud Evropske unije, 30. januar 2014, stav 23., <http://www.refworld.org/docid/52ea51f54.html>. CJEU je smatrao da „iako je [MHP] osmišljeno, između ostalog, radi zaštite civilnog stanovništva u zoni sukoba, ograničavanjem efekata rata na ljude i imovinu, ono ne predviđa... međunarodnu zaštitu za određene civile koji se nalaze izvan zone sukoba i na teritoriji sukobljenih strana“.
- 16 Videti stavove 71. do 73. ovih smernica.
- 17 U Evropskoj uniji, u kontekstu međunarodne zaštite, izraz „neselektivno nasilje“ koristi se u članu 15c Direktive Evropske unije o kvalifikaciji (izmenjena) (Direktiva EU o kvalifikaciji (izmenjena)). Prema CJEU, neselektivno nasilje „podrazumeva da može da se proširi na ljude bez obzira na njihove lične okolnosti“, u predmetu *Elgafadži protiv državnog sekretara za pravosuđe (Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie)*, C-465/07, Evropska unija: Sud Evropske unije, 17. februar 2009, stav 34, <http://www.refworld.org/docid/499aaee52.html>.

## B. Odnos između definicije izbeglice iz Konvencije iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine i regionalnih definicija i supsidijarna zaštita od strane EU

6. Regionalni izbeglički instrumenti, kao što su Afrička konvencija iz 1969. godine i Deklaracija iz Kartahene, predstavljaju dopune Konvencije iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine, koji su i dalje univerzalni i primarni instrumenti pravne zaštite izbeglica.<sup>18</sup> U svim regionalnim instrumentima, sadržana je definicija izbeglice iz Konvencije iz 1951. godine, ali su definisani i takozvani širi kriterijumi za priznavanje izbegličkog statusa (koji se nazivaju i „regionalne definicije“). Osnovna svrha i Afričke konvencije iz 1969. godine i Deklaracije iz Kartahene je osiguranje zaštite izbeglicama u specifičnim humanitarnim situacijama, uključujući masovne dolaske ljudi koji beže iz određenih situacija ili okolnosti u svojoj zemlji porekla.<sup>19</sup>

7. U određenim scenarijima u praksi, za jedan zahtev za priznavanje izbegličkog statusa mogu da budu relevantne i primenljive i definicija iz Konvencije iz 1951. godine i jedna od regionalnih definicija i može da se postavlja pitanje koju definiciju treba primeniti (videti stavove 86. do 88. ovih smernica). U drugim situacijama, lice može da bude izbeglica prema jednoj od regionalnih definicija, ali ne i prema definiciji iz Konvencije iz 1951. godine, uključujući i slučajeve kada ne može da se utvrdi uzročno-posledična veza između straha od progona i jednog od osnova iz Konvencije. U takvim okolnostima, primenom regionalnih definicija proširuje se broj lica koja ispunjavaju uslove za priznavanje izbegličkog statusa.

8. Iako se dve regionalne definicije neznatno razlikuju u pogledu načina na koji su formulisane, vrste situacija i okolnosti na koje se odnose i koje treba da obuhvate mogu da se, u velikoj meri, asimiliraju. Osim toga, iako su regionalne definicije detaljne, nijedan od regionalnih instrumenata nema za cilj da ponudi sveobuhvatnu definiciju koja bi obuhvatila sve moguće situacije u kojima su ljudi primorani da napuste svoju zemlju porekla i da pređu međunarodnu granicu. Što se tiče priznavanja prava, i u skladu sa Konvencijom iz 1951. godine i u skladu sa regionalnim instrumentima, licu se priznaje izbeglički status i sva prava iz Konvencije iz 1951. godine.<sup>20</sup> Shodno tome, u većini slučajeva, konkretna definicija u skladu sa kojom je nekom priznat izbeglički status nema materijalne posledice. Međutim, za potrebe pravne sigurnosti, neophodno je pravilno tumačenje svake definicije, uz preporučivanje sekvencijalnog pristupa u odlučivanju (videti stavove 86. do 88. ovih smernica). Donosioci odluka, takođe, moraju da imaju u vidu da su regionalni sistemi zaštite zamišljeni tako da se primenjuju na način kojim se dopunjava i jača režim iz Konvencije iz 1951. godine.<sup>21</sup>

### *Supsidijarna zaštita od strane EU*

9. Direktiva EU o kvalifikaciji (izmenjena) predviđa supsidijarnu zaštitu koja je komplementarna zaštiti izbeglica predviđenom Konvencijom iz 1951. godine i Protokolom iz 1967. godine,<sup>22</sup> i primenjuje se na ona lica koja se ne ispunjavaju uslove za priznavanje izbegličkog statusa, ali

18 Zaključak Izvršnog komiteta br. 87 (L) 1999, stav (f) i Zaključak Izvršnog komiteta br. 89 (L) 2000. Videti, takođe, Konvenciju OAU iz 1969. godine, fusnota 4. u prethodnom delu, deveti preambularni stav, u kojem se Konvencija iz 1951. godine i Protokol iz 1967. godine pominju kao osnovni i univerzalni instrumenti zaštite izbeglica.

19 Smernice UNHCR-a o priznavanju statusa po principu *prima facie*, fusnota 10. u prethodnom delu, stav 5.

20 U Konvenciji OAU iz 1969. godine prihvaćeno je da se prava iz Konvencije iz 1951. godine primenjuju na izbeglice priznate prema Konvenciji OAU iz 1969. godine, videti Konvenciju OAU iz 1969. godine, fusnota 4. u prethodnom delu, deseti preambularni stav i član VIII(2). Videti, takođe, M. Šarp (M Sharpe), „Afrička konvencija o izbeglicama iz 1969. godine: inovacije, zablude i propusti“ (”The 1969 African Refugee Convention: In-novations, Misconceptions, And Omissions”), *McGill Law Journal* (2012) 58, str. 126 do 145. U Deklaraciji iz Kartahene je, takođe, prihvaćeno da se prava iz Konvencije iz 1951. godine primenjuju na izbeglice priznate u skladu sa Zaključkom III(3), i zemlje u regionu se izričito pozivaju da primenjuju Američku konvenciju o ljudskim pravima (Američka konvencija o ljudskim pravima) iz 1969. godine na postupanje sa izbeglicama i da priznaju osnovni princip ujedinjenja porodice, videti Deklaraciju iz Kartahene, fusnota 5. u prethodnom delu, Zaključak III(f), III(8) i III(13).

21 Zaključak Izvršnog komiteta br. 89 (L), 2000 i Zaključak Izvršnog komiteta br. 103 (LV), 2005, uključujući stav (b).

22 Evropska unija, Evropski parlament, *Direktiva 2011/95/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 13. decembra 2011. godine o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, o jedinstvenom statusu za izbeglice ili za lica koja ispunjavaju uslove za supsidijarnu zaštitu i o sadržaju garantovane zaštite (izmenjena)*, (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 (recast)), 20. decembar 2011, OJ L 337; decembar 2011, str. 9-26, preambula, recital 33, <http://www.refworld.org/docid/4f197df02.html> („Direktiva EU o kvalifikaciji (izmenjena)”). CJEU je priznao dva različita sistema zaštite u predmetu *Salahadin Abdula i drugi protiv Savezne Republike Nemačke (Salahadin Abdulla and Others v. Bundesrepublik Deutschland)*, C-175/08; C-176/08; C-178/08 & C-179/08, Evropska unija: Sud Evropske unije, 2. mart 2010, stav 78, <http://www.refworld.org/docid/4b8e6ea22.html>. Videti, takođe, Zaključak Izvršnog komiteta br. 103 (LV), 2005, stavovi (b), (l) i (k).



kojima preti stvarni rizik od ozbiljne povrede, između ostalog, ukoliko postoji „ozbiljna i pojedinačna pretnja po život ili ličnost civila koja je posledica neselektivnog nasilja u situacijama međunarodnog ili unutrašnjeg oružanog sukoba.”<sup>23</sup> U određenim situacijama u praksi, kriterijumi za zaštitu izbeglica u skladu sa Konvencijom iz 1951. godine i kriterijumi za supsidijarnu zaštitu mogu da se, u određenoj meri, preklapaju. Imajući u vidu primat koji ima zaštita izbeglica, kao i ograničenja u pogledu supsidijarne zaštite, koja se odnosi samo na lica koja ne ispunjavaju uslove za priznavanje izbegličkog statusa, zahtevi koji se odnose na situacije oružanog sukoba i nasilja moraju se prvo razmatrati u skladu sa kriterijumima za zaštitu izbeglica. Samo ako podnosilac zahteva ne ispunjava uslove za priznavanje izbegličkog statusa, zahtev treba da se razmatra u skladu sa kriterijumima za supsidijarnu zaštitu.<sup>24</sup>

## II. SUPSTACIJALNA ANALIZA ČLANA 1A(2) KONVENCIJE IZ 1951. GODINE

10. U skladu sa uobičajenim značenjem izraza koji se koriste i u svetlu konteksta, kao i cilja i svrhe Konvencije iz 1951. godine,<sup>25</sup> član 1A(2) primenjuje se na lica koja beže iz situacija oružanog sukoba i nasilja. U stvari, u definiciji izbeglice iz Konvencije iz 1951. godine, ne pravi se razlika između izbeglica koje beže od mirnodopskog i od „ratnog” progona. U analizi neophodnoj u skladu sa članom 1A(2), težište je na opravdanom strahu od progona zbog jednog ili više osnova iz Konvencije. Frazu „lica primorana da napuste zemlju porekla kao posledica međunarodnih ili nacionalnih oružanih sukoba, po pravilu, se ne smatraju izbeglicama prema Konvenciji iz 1951. ili Protokolu iz 1967. godine”, sadržanu u stavu 164. Priručnika UNHCR-a, treba shvatiti kao tako da se odnosi isključivo na situacije u kojima ne postoji uzročno-posledična veza između nečijeg osnovanog straha od progona i jednog od osnova iz Konvencije iz 1951. godine.

### A. Osnovani strah od progona

11. Opasnost po život ili slobodu i druga ozbiljna kršenja ljudskih prava mogu da predstavljaju progon u skladu sa definicijom izbeglice iz Konvencije iz 1951. godine.<sup>26</sup> Pored toga, manje ozbiljni oblici povreda mogu da predstavljaju progon na kumulativnoj osnovi.<sup>27</sup> Diskriminacija će predstavljati progon ukoliko su efekti takve diskriminacije doveli do situacije koja je nepodnošljiva ili ukoliko su suštinski štetni za lica koje je žrtva diskriminacije.<sup>28</sup> Isto tako, postupci koji podrazumevaju ozbiljna kršenja MHP-a mogu da predstavljaju progon (videti stavove 14. i 15. ovih smernica).<sup>29</sup> Šta sve može da predstavlja progon, zavisi i od ličnih okolnosti podnosioca zahteva, uključujući njegovu starosnu dob, pol, uverenja, zdravstveno stanje, osećanja i psihološki sklop.<sup>30</sup>

23 Direktiva EU o kvalifikaciji (izmenjena), fusnota 22. u prethodnom delu, član 2(f), u skladu sa kojim „lice koje ispunjava uslove za supsidijarnu zaštitu „znači državljanin treće zemlje ili lice bez državljanstva koje se ne kvalifikuje kao izbeglica, ali za koje je dokazano da postoje značajni razlozi da se veruje da bi se dotično lice, ako se bude vratilo u svoju zemlju porekla, ili u slučaju lica bez državljanstva, u svojoj zemlji poslednjeg prebivališta, suočilo sa stvarnim rizikom od ozbiljne povrede na način definisan u članu 15., a na koju se ne primenjuje član 17(1) i (2), i koje nije u mogućnosti ili, zbog takvog rizika, ne želi da se stavi pod zaštitu te zemlje”. Ozbiljna povreda, na način kako je definisana u članu 15. Direktive EU o kvalifikaciji (izmenjene) obuhvata: „(a) smrtnu kaznu ili pogubljenje; ili (b) mučenje ili nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje podnosioca zahteva u zemlji porekla; ili (c) ozbiljne i pojedinačne pretnje po život ili ličnost civila zbog neselektivnog nasilja u situacijama međunarodnog ili unutrašnjeg oružanog sukoba”.

24 *H. N. protiv ministra pravde, jednakosti i zakonodavne reforme, generalni tužilac (H. N. v Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General)*, C-604/12, Evropska unija: Sud Evropske unije, 8. maj 2014, stav 35, <http://www.refworld.org/docid/5375e84f4.html>. Ukoliko bi se prvo primenili kriterijumi supsidijarne zaštite, jer su, na primer, u skladu sa njima lakše ili se percipira da je lakše utvrditi postojanje nasilja i sukoba na osnovu široko dostupnih informacija o zemlji porekla, nego na osnovu osnovanog straha od progona po jednom ili više osnova iz Konvencije, to bi bilo u suprotnosti sa Zajedničkim evropskim sistemom azila, Ugovorom Evropske unije i Konvencijom iz 1951. godine.

25 Zaključak Izvršnog komiteta br. 103 (LVI), 2005, stav (c).

26 UNHCR, *Priručnik UNHCR-a o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglica na osnovu Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i pratećeg Protokola iz 1967. godine (Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and 1067 Protocol Relating to the Status of Refugees)*, decembar 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, stav 51, <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>. („Priručnik UNHCR-a”).

27 *Ibid.*, stav 53.

28 *Ibid.*, stav 54.

29 UNHCR, *Ekspertski skup o komplementarnosti između međunarodnog prava o izbeglicama, međunarodnog krivičnog prava i međunarodnog prava ljudskih prava: sažeti zaključci (Expert Meeting on Complementarities between International Refugee Law, International Criminal Law and International Human Rights Law: Summary Conclusions)*, jul 2011, stavovi 13-21, („Sažeti zaključci UNHCR-a iz Aruše”), <http://www.refworld.org/docid/4e1729d52.html>.

30 Priručnik UNHCR-a, fusnota 26. u prethodnom delu, stavovi 52. i 55.

12. Standardi navedeni u stavu 11. u prethodnom delu ne bi trebalo da se primenjuju na drugačiji način ni u kontekstu ljudi koji beže iz situacija oružanog sukoba i nasilja. Nije neophodno da povreda ima veći stepen strogosti ili ozbiljnosti da bi predstavljala progon u situacijama oružanog sukoba i nasilja u poređenju sa drugim situacijama, kao što nije relevantno, a ni primereno, da se procenjuje da li bi se prema podnosiocima zahteva postupalo na gori način od onoga što, generalno, može da se „očekuje” u situacijama oružanog sukoba i nasilja. Opšti kontekst situacije oružanog sukoba i nasilja može da podrazumeva kumulativni efekat višestrukih povreda nanetih jednoj osobi, koji, u određenim okolnostima, može da prouzrokuje povredu koja predstavlja progon. Na primer, dugotrajne situacije oružanog sukoba i nasilja mogu da imaju ozbiljne štetne posledice na fizičko i psihičko zdravlje podnosilaca zahteva ili na njihov lični razvoj, što treba da se proceni uzimajući u obzir njihov karakter, poreklo, društveni položaj, starosnu dob, rod i druge faktore.<sup>31</sup>

13. Situacije oružanog sukoba i nasilja često uključuju izlaganje ozbiljnim kršenjima ljudskih prava ili drugim ozbiljnim povredama koji predstavljaju progon. Takav progon može da uključuje, ali nije ograničen na, situacije genocida<sup>32</sup> i etničkog čišćenja;<sup>33</sup> mučenje i druge oblike nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja;<sup>34</sup> silovanje i druge oblike seksualnog nasilja;<sup>35</sup> prisilnu regrutaciju, uključujući i prisilnu regrutaciju dece;<sup>36</sup> proizvoljno hapšenje i pritvor; otimanje talaca i prisilne ili proizvoljne nestanke; kao i širok spektar drugih oblika ozbiljnih povreda proisteklih iz okolnosti koje su opisane, na primer, u stavovima 18. i 19. ovih smernica.

#### *Relevantnost međunarodnog humanitarnog i krivičnog prava*

14. Mnogi od pomenutih kršenja ljudskih prava i drugih ozbiljnih povreda, takođe, mogu da predstavljaju ratne zločine, ukoliko su počinjeni u kontekstu oružanog sukoba i ukoliko su povezani sa oružanim sukobom u smislu MHP-a, i/ili zločine protiv čovečnosti, ukoliko su deo široko rasprostranjenih ili sistematskih napada na civilno stanovništvo.<sup>37</sup> Deportacije i prisilno premeštanje ili raseljavanje, koje može da ima i oblik etničkog čišćenja ili genocida, mogu, takođe, da predstavljaju ratne zločine, ukoliko su počinjeni u kontekstu oružanog sukoba i ukoliko su povezani sa oružanim sukobom u smislu MHP-a, i zločine protiv čovečnosti, ukoliko su deo široko rasprostranjenih ili sistematskih napada na civilno stanovništvo.<sup>38</sup>

15. Za potrebe utvrđivanja izbegličkog statusa, kada se odlučuje o tome da li određeni postupak predstavlja progon u smislu Konvencije iz 1951. godine, kršenje MHP-a može da ima informativnu, ali ne i presudnu važnost. Od podnosioca zahteva ne može da se očekuje da utvrdi da je postojalo kršenje MHP-a ili da li je počinjeno međunarodno krivično delo da bi donosilac

31 *Ibid.*, stav 43. UNHCR, *Smernice UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti br. 8: Zahtevi za azil koje podnose dece u kontekstu članova 1(A)2 i 1(F) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine (Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and /or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees)*, 22. decembar 2009, HCR/GIP/09/08, stav 10, <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>.

32 *Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide)* (9. decembar 1948) 78 UNTS 277, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ac0.html>. Član 6, *Rimski statut Međunarodnog krivičnog suda (Rome Statute of the International Criminal Court)* (1. jul 2002) 2187 UNTS 3, („Rimski statut MKS-a”), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3a84.html>.

33 Etničko čišćenje je definisano kao „svrsishodna politika koju je osmislila jedna etnička ili verska grupa s ciljem uništenja, upotrebom nasilnih i terorističkih sredstava, civilnog stanovništva druge etničke ili verske grupe na određenom geografskom području”, *Savet bezbednosti UN-a, Izveštaj Ekspertske komisije Usvojen u skladu sa Rezolucijom 780. Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija (1992) (Report of the Commission of Experts Es-tablished Pursuant to United Nations Security Council Resolution 780 (1992))*, 27. maj 1994, S/1994/674, <http://www.refworld.org/docid/582060704.html>.

34 Videti, između ostalog, član 7, *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (International Covenant on Civil and Political Rights)* (16. decembar 1966) 999 UNTS 171, (ICCPR), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html> i *Konvencija protiv mučenja i drugog okrutnog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)* (10. decembar 1984) 1465 UNTS 85, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3a94.html>.

35 Videti stavove 26. i 27. ovih smernica.

36 Smernice UNHCR-a o vojnoj službi, fusnota 9. u prethodnom delu, stavovi 35. i 37. do 41. („nezakonita regrutacija dece”).

37 Rimski statut MKS-a, fusnota 32. u prethodnom delu, članovi 7. i 8.

38 Sažeti zaključci UNHCR-a iz Aruše, fusnota 29. u prethodnom delu, stavovi 9. i 10. Treba imati u vidu da je, u kontekstu međunarodnog oružanog sukoba u smislu MHP-a, dozvoljena evakuacija iz bezbednosnih ili imperativnih vojnih razloga, u skladu sa članom 49. Ženevske konvencije o poboljšanju špoložaja ranjenika i bolesnika u kopnenim oružanim snagama (Prva ženevska konvencija) (*Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field (First Geneva Convention)*), 12. avgust 1949, 75 UNTS 31, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3694.html>. U kontekstu međunarodnog oružanog sukoba, videti član 17. Protokola II uz Ženevske konvencije, fusnota 14. u prethodnom delu.

odluke, na osnovu toga, mogao da utvrdi da određena vrsta povrede predstavlja progon.<sup>39</sup> Ni kriterijumi za postojanje progona kao zločina protiv čovečnosti, na način na koji su definisani u međunarodnom krivičnom zakonu,<sup>40</sup> nisu primenljivi u postupku utvrđivanja izbegličkog statusa. Međunarodni krivični sudovi i tribunalni bave se, prevashodno, povredom koja je počinjena u prošlosti za potrebe krivičnog gonjenja; njihov mandat ne obuhvata širu humanitarnu svrhu pružanja međunarodne zaštite civilima. Oslanjanje na MHP i međunarodno krivično pravo, u njihovom najstrožem smislu, za potrebe utvrđivanja izbegličkog statusa, moglo bi da ugrozi ciljeve međunarodne zaštite iz Konvencije iz 1951. godine i da ostavi van obuhvata zaštite lica kojima prete ozbiljni rizici po život ili slobodu.<sup>41</sup> Osim toga, čak i ako određeni postupak nije zabranjen po MHP-u ili po međunarodnom krivičnom pravu, to ne menja činjenicu da, u skladu sa međunarodnim izbegličkim pravom, takav postupak može da predstavlja progon.<sup>42</sup>

### *Relevantnost odstupanja od međunarodnog prava ljudskih prava*

16. Države ugovornice relevantnih sporazuma o ljudskim pravima mogu da odstupe od ograničenog broja ljudskih prava u toku trajanja vanredne situacije, u kojoj je ugrožen život cele nacije.<sup>43</sup> Ukoliko je zvanično proglašena vanredna situacija, odstupanje od koje mogu da budu otuđiva ne mora nužno da predstavlja progon, ako su usvojene mere strogo neophodne u datoj situaciji.<sup>44</sup> Međutim, da bi moglo da se odluči o zahtevu za priznavanje izbegličkog statusa koji je podnelo lice koje je izbeglo iz takve situaciju, moraju se razmotriti sve okolnosti u slučaju. Vanredno stanje može da bude nezakonito ili može da uključuje i mere koje nisu strogo neophodne u datim okolnostima ili mere koje utiču i na neotuđiva prava od kojih se ne može odstupiti.

### *Pojedinačni i grupni rizik*

17. U situacijama oružanog sukoba i nasilja, podnosiocu zahteva može da preti rizik da će da bude izdvojen od ostalih ili da će biti na meti progona. Isto tako, u takvim situacijama, čitavoj grupi ljudi ili kategoriji društva može da preti rizik od progona, pri čemu je svaki pripadnik te grupe izložen riziku.<sup>45</sup> Činjenica da mnogim ili svim pripadnicima određene zajednice preti rizik

39 Na primer, zahtevi u pogledu diskriminatorne namere i toga da zločin mora da bude deo široko rasprostranjenog ili sistemskog napada na civilno stanovništvo u međunarodnom krivičnom pravu nisu neophodni prema međunarodnom izbegličkom pravu, videti, Sažeti zaključci UNHCR-a iz Aruše, fusnota 29. u prethodnom delu, stav 15.

40 Rimski statut MKS-a, fusnota 32. u prethodnom delu, član 7(1)(h).

41 Sažeti zaključci UNHCR-a iz Aruše, fusnota 29 u prethodnom delu, stav 15.

42 Takvo ponašanje može, na primer, da predstavlja ozbiljno kršenje ljudskih prava. Međunarodno pravo ljudskih prava ne prestaje da se primenjuje u situacijama oružanog sukoba, osim jednim delom, kroz efekte odredbi o odstupanju od prava koje se mogu naći, na primer, u članu 4. ICCPR, fusnota 34. u prethodnom delu. Videti, *Zakonitost pretnje ili upotrebe nuklearnog oružja, savetodavno mišljenje (Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion)*, I.C.J. Izveštaji 1996, str. 226, Međunarodni sud pravde (MSP), 8. jul 1996, stav 15, <http://www.refworld.org/docid/4b2913d62.html>; *Savetodavno mišljenje o pravnim posledicama izgradnje zida na okupiranoj palestinskoj teritoriji (MSK) (Advisory Opinion Concerning Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory (ICJ))*, Međunarodni sud pravde (MSP), 9. jul 2004, stav 106, <http://www.refworld.org/docid/414ad9a719.html>; i Komitet UN-a za ljudska prava (HRC), *Opšti komentar br. 31[80], Priroda opšte pravne obaveze država potpisnica Pakta (General comment no. 31[80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant.)*, 26. maj 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, stav 11, <http://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html>. Videti, *takođe, AF (Sirija) (AF (Syria))*, [2012] NZIPT 800388, Novi Zeland: Tribunal za imigraciju i zaštitu, 20. decembar 2012, stavovi 45. do 49, <http://www.refworld.org/docid/54c127434.html>.

43 ICCPR, fusnota 34. u prethodnom delu, član 4. Takođe, Komitet UN-a za ljudska prava (HRC), *Opšti komentar CCPR-a br. 29: član 4: Odstupanja od prava za vreme vanrednog stanja (CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency)*, 31. avgust 2001, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, („Opšti komentar HRC-a br. 29.”), <http://www.refworld.org/docid/453883fd1f.html>, države mogu da odstupe samo od posebno utvrđenih prava i mogu to da učine samo u onoj meri u kojoj to strogo zahtevaju potrebe, takve odluke moraju da budu u skladu s drugim obavezama međunarodnog prava i ne smeju da budu zasnovane na diskriminaciji ili da za rezultat imaju diskriminaciju. Usvajene mere moraju da budu srazmerne i privremene trajanja, a o odstupanju treba da bude obavešteno odgovarajuće telo za ljudska prava. Na regionalnom nivou, klauzule o odstupanju predviđene su u Savet Evrope, *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, sa izmenama i dopunama sadržanim u Protokolima br. 11. i 14. (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14)*, 4. novembar 1950, ETS 5, član 15, (ECHR), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html>; i Organizacija američkih država (OAS), *Američka konvencija o ljudskim pravima, „Pakt iz San Hozea”, Kostarika (American Convention on Human Rights, „Pact of San Jose”, Costa Rica)*, 22. novembar 1969, član 27, (Američka konvencija o ljudskim pravima), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36510.html>.

44 *MS (koptski hrišćani) Egipat CG protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova (MS (Coptic Christians) Egypt CG v Secretary of State for the Home Department)*, [2013] UKUT 00611 (IAC), Velika Britanija: Viši sud (Veće za imigraciju i azil), 3. decembar 2013, stav 120, <http://www.refworld.org/docid/52a5b86e4.html>.

45 Rizikom od povrede koje preti opštem stanovništvu usled izuzetno visokog stepena nasilja bavio se Evropski sud za ljudska prava, između ostalog, u predmetu *Sufi i Elmi protiv Ujedinjenog Kraljevstva (Sufi and Elmi v. United Kingdom)*, Predstavke br. 8319/07 i 11449/07, Savet Evrope: Evropski sud za ljudska prava, 28. jun 2011 <http://www.refworld.org/docid/4e09d29d2.html> i *L.M. i drugi protiv Rusije (L.M. and Others v. Russia)*, Predstavke br. 40081/14, 40088/14 i 40127/14, Savet Evrope: Evropski sud za ljudska prava, 15. oktobar 2015, <http://www.refworld.org/docid/561f770f4.html>.

ne umanjuje verodostojnost zahteva pojedinih podnosilaca.<sup>46</sup> Test za to je to da li je nečiji strah od progona opravdan ili ne. U nekim slučajevima, činjenica da efekti situacije oružanog sukoba i nasilja pogađaju čitavu zajednicu ili sve civile uopšteno je upravo ono što osnažuje, a ne ono što umanjuje, opravdanost straha od progona koji oseća određeno lice.<sup>47</sup>

18. U situacijama oružanog sukoba i nasilja, čitave zajednice mogu da budu pogođene i izložene riziku od vazdušnih napada, upotrebe kasetne municije, eksplozivnih buradi ili hemijskog oružja, artiljerijske ili snajperske vatre, improvizovanih eksplozivnih naprava, mina, automobilskih bombi ili, na primer, akcija bombaša samoubica, ili taktike opsade. Sistematično uskraćivanje hrane i sanitetskog materijala, prekid snabdevanja vodom i strujom, uništavanje imovine ili militarizacija ili zatvaranje bolnica i škola, takođe, mogu da predstavljaju ozbiljna kršenja ljudskih prava ili MHP-a koja pogađaju čitave zajednice.<sup>48</sup> Izloženost takvim radnjama može da predstavlja progon u smislu člana 1A(2) Konvencije iz 1951. godine, kako na pojedinačnoj, tako i na kumulativnoj osnovi.

19. I direktne i indirektne posledice situacija oružanog sukoba i nasilja, takođe, mogu da predstavljaju progon, uključujući dugoročne posledice tih situacija, kao što su rušenje vitalne infrastrukture, nesigurna situacija i teško siromaštvo. Konkretnije, situacije oružanog sukoba i nasilja mogu da, u ozbiljnoj meri, utiču na vladavinu zakona, kao i na državne i društvene strukture i sisteme podrške. Situacije oružanog sukoba i nasilja mogu da dovedu do potpunog ili delimičnog propadanja državnih institucija i službi, političkih institucija i policije i pravosudnog sistema. Vitalne usluge kao što su vodosnabdevanje, snabdevanje strujom i kanalizacija mogu da budu poremećene. Može da dođe i do povećanja stope kriminala; pljački i korupcije; nesigurnosti hrane, neuhranjenosti ili gladi; ograničenja pristupa obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti; i ozbiljnog ekonomskog pada, uništavanja mogućnosti za osiguranje ekonomske egzistencije i siromaštva. Takve posledice situacija oružanog sukoba i nasilja mogu da budu dovoljno ozbiljne, kako na pojedinačnoj, tako i na kumulativnoj osnovi, da predstavljaju progon i uzrokuju opravdani strah od progona. To se odnosi i na slučajeve kada rizik progona potiče od nedržavnih aktera (videti stavove 28. do 30. ovih smernica).

20. Ostali faktori koje treba uzeti u obzir uključuju propagandu, koja može da stvori ili da doprine ugnjetavajućoj atmosferi netolerancije prema jednoj ili više grupa, i koja može da promoviše rizik od progona ili da uzrokuje rizik od progona.<sup>49</sup>

### Stepen rizika

21. Nečiji strah od progona je opravdan ako može se utvrditi, u razumnoj meri, da mu je stalni boravak u zemlji porekla postao ili da bi mu postao nepodnošljiv.<sup>50</sup> To ne zahteva izračunavanje verovatnoće,<sup>51</sup> na osnovu, na primer, broja ubijenih, povređenih ili raseljenih, ali zahteva

46 UNHCR, *Tumačenje člana 1 Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine (Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees)*, april 2010, stav 20, <http://www.refworld.org/docid/3b20a3914.html>.

47 Prema Evropskom sudu za ljudska prava: „u vezi sa zahtevima za azil zasnovanim na opštem riziku koji je dobro poznat, kada se informacije o takvom riziku mogu slobodno utvrditi iz velikog broja izvora, obaveze država u skladu sa članovima 2. i 3. Konvencije u predmetima priverivanja podrazumevaju da vlasti vrše procenu tog rizika na sopstveni predlog“, videti: *F.G. protiv Švedske (F.G. v. Sweden)*, Predstavka br. 43611/11, Savet Evrope: Evropski sud za ljudska prava, 23. marta 2016, stav 126, <http://www.refworld.org/docid/56fd485a4.html>.

48 Relevantni kriterijumi za procenu intenziteta sukoba formulisani su u predmetu *Velika Britanija, Tribunal za azil i imigraciju/Apelaciono veće za imigraciju, AM i AM (oružani sukob: kategorije rizika) Somalija protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova (AM & AM (Armed Conflict: Risk Categories) Somalia v. Secretary of State for the Home Department)*, [2008 ] UKAIT 00091, Velika Britanija: Tribunal za azil i imigraciju/Apelaciono veće za imigraciju, 27. januar 2009, <http://www.refworld.org/docid/4934f7542.html> i potvrdio ih je Evropski sud za ljudska prava u predmetu *Sufi i Elmi protiv Velike Britanije (Sufi and Elmi v. United Kingdom)*, fusnota 45. u prethodnom delu, stav 241, i *L.M. i drugi protiv Rusije (L.M. and Others v. Russia)*, fusnota 45. u prethodnom delu, stav 121.

49 Na primer, u Ruandi, 1994. godine, žene iz naroda Tutsi su u medijima koji su bili pod kontrolom Hutua prikazivane kao „zavodljive agentkinje neprijateljca“, čime je „definisan [okvir] koji je seksualne napade na žene Tutsi učinio predvidljivom posledicom uloge koja ima je pripisana“, videti *Tužilac protiv Ferdinanda Nejmana, Žan-Bosko Barayagwiza, Hasana Ngeze (presuda i kazna) (The Prosecutor v. Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza, Hassan Ngeze (Judgement and Sentence))*, ICTR-99-52-T, Međunarodni krivični sud za Ruandu (ICTR), 3. decembar 2003, stav 1079, <http://www.refworld.org/docid/404468bc2.html>.

50 Priručnik UNHCR-a, fusnota 26. u prethodnom delu, stav 42.

51 *Služba za imigraciju i naturalizaciju protiv Kardoza-Fonseka (Immigration and Naturalization Service v. Cardoza-Fonseca)*, 480 US 421; 107 S. Ct. 1207; 94 L. Ed. 2d 434; 55 U.S.L.W. 4313, Vrhovni sud Sjedinjenih Američkih Država, 9. mart 1987, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b68d10.html>, u odbacivanju računice, Stevens Dž. (Stevens J.) smatrao je: „Analiza standarda Ujedinjenih nacija koju je izvršio visoki komesar je u skladu sa našim vlastitim ispitivanjem porekla definicije iz Protokola, kao i sa zaključcima mnogih stručnjaka koji su proučavali to pitanje. U definiciji Ujedinjenih nacija, jednostavno, nema mesta za zaključak da zato što podnosilac zahteva ima samo 10% šanse da bude upucan, mučen ili progonen na neki drugi način, on ili ona nema „osnovan strah“ od događaja koji se dešavaju.

analizu i kvantitativnih i kvalitativnih informacija, koje treba proceniti u zavisnosti od okolnosti u kojima se nalazi podnosilac zahteva (videti stavove 89. do 92. ovih smernica, u kojima se govori o utvrđivanju činjenica).

### *Diferencijalni rizik ne postoji*

22. Kao što je već pomenuto u stavu 17. ovih smernica, neko može da ima osnovani strah od progona, koji je zajednički i za veliki broj drugih lica, pri čemu ti drugi mogu da imaju sličan ili isti stepen straha.<sup>52</sup> Podnosilac zahteva koji beži od situacije oružanog sukoba i nasilja ne mora da dokaže da je rizik od povrede od kojeg strahuje veći od onog koji imaju lica u sličnom položaju (što se naziva i „diferencijalni test“).<sup>53</sup> Ne postoji zahtev da stepen rizika u situaciji oružanog sukoba i nasilja mora da bude viši od stepena rizika u drugim situacijama da bi moglo da se utvrdi da postoji osnovani strah od progona.

23. Osim toga, neki sudovi pozvali su se na „diferencijalni rizik“ da bi naglasili zahtev uspostavljanja uzročno-posledične veze između rizika (odnosno, osnovanog straha od progona) i razloga na kojima je utemeljen progon (odnosno, jednog ili više osnova iz Konvencije). Međutim, takve formulacije mogu da dovedu do poistovećivanja elementa rizika sa zahtevom postojanja uzročno-posledične veze – koji se razmatra u stavovima 32. i 33. ovih smernica – i nije u skladu sa pravilnom primenom definicije izbeglice iz Konvencije iz 1951. godine.<sup>54</sup>

### *Procena rizika sa težištem na budućoj perspektivi*

24. Konvencija iz 1951. godine obezbeđuje zaštitu onima kojima – u vreme odlučivanja – preti rizik od progona u njihovoj zemlji porekla, bez obzira na to da li su već pretrpeli progon ili ne. Odluka o tome da li neko ima osnovan strah od progona zahteva da se procene sve relevantne činjenice u slučaju, uzimajući u obzir buduću perspektivu (videti stavove 89. do 92. ovih smernica). Ukoliko u međuvremenu nije došlo do relevantne promene okolnosti, pretpostavlja se da licima koja su u prošlosti pretrpela progon i dalje preti rizik od progona.<sup>55</sup>

25. U proceni rizika, važno je da se u obzir uzme promenljivi karakter mnogih savremenih situacija oružanog sukoba i nasilja. Promene stepena nasilja ili promene u pogledu toga ko drži kontrolu nad određenom teritorijom i stanovništvom uobičajene su u situacijama oružanog sukoba i nasilja. Na primer, čak i ako je stepen nasilja u vreme odlučivanja relativno nizak, situacija oružanog sukoba i nasilja može, vremenom, da se menja i stepen rizika može da se poveća i da uzrokuje osnovani strah. Stepens nasilja može, iz određenih razloga, da bude niži u određenom trenutku, na primer za vreme pregrupisanja ili reorganizacije strana u sukobu ili za vreme privremenog primirja. Isto tako, čak i ako određeni deo zemlje još uvek nije pogođen nasiljem, može se pretpostaviti da će se nasilje proširiti i na te krajeve, na osnovu opšteg konteksta i istorije situacije oružanog sukoba i nasilja, uzroka i mapiranja nasilja, dinamike moći koja je u igri i drugih uslova u zemlji porekla podnosioca zahteva. Efekti ranijeg nasilja mogu i dalje da dostižu stepen progona, uprkos tome što su neprijateljstava privremeno obustavljena, i moraju da se pažljivo procene. Pored toga, sprovođenje mirovnih sporazuma i sporazuma o demobilizaciji može da dovede do preuzimanja vlasti od strane novih oružanih aktera ili do konsolidovanja grupa sastavljenih od bivših pripadnika koji nisu razoružani i koji su se reintegrisali u društvo. To, takođe, zahteva detaljnu analizu, koja će biti evolutivna i koja će pratiti lokalna dešavanja u zemlji porekla.

52 *Surajnarain i drugi protiv ministra za državljanstvo i imigracije (Surajnarain and Others v. Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 1165, Kanada: Federalni sud, 16. oktobar 2008, stav 17, <http://www.refworld.org/docid/497f3bdc2.html>.

53 *Ministar za imigraciju i multikulturalna pitanja protiv Hadži Ibrahima (Minister for Immigration and Multicultural Affairs v. Haji Ibrahim)*, [2000] HCA 55, Australija: Viši sud, 26. oktobar 2000, <http://www.refworld.org/docid/3deb737f7.html>, stavovi 66- i 70. „Diferencijalni test“ razmotrio je Lord Lloyd od Berвика (Lord Lloyd of Berwick) u predmetu *R protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova, ex parte Adan (R v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Adan)*, CO/872/98, Velika Britanija: Dom lordova (Sudska komisija), 2. april 1998, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b6c914.html>. Videti, takođe, *AM i AM (oružani sukob: kategorije rizika) Somalia protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova (AM & AM (Armed Conflict: Risk Categories) Somalia v. Secretary of State for the Home Department)*, fusnota u prethodnom delu, stav 72.

54 *Izbeglička žalba br. 71462/99, Tamil i građanin Demokratske socijalističke republike Šri Lanke protiv Kancelarije za status izbeglica Novozelandske službe za imigraciju (Refugee Appeal No. 71462/99, Tamil and a Citizen of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka v. Refugee Status Branch of the New Zealand Immigration Service)*, 71462/99, Novi Zeland: Uprava za žalbe u vezi sa statusom izbeglica, 27. septembar 1999, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b73cc.html>.

55 Priručnik UNHCR-a, fusnota 26. u prethodnom delu, stav 45.



## Progon na seksualnoj i rodnoj osnovi

26. Seksualno i rodno zasnovano nasilje, uključujući silovanje, trgovinu ljudima, seksualno ropstvo i bračno ropstvo/ prisilni brak, predstavljaju oblike progona koji su uobičajeni u velikom broju situacija oružanog sukoba i nasilja.<sup>56</sup> Seksualno i rodno zasnovano nasilje može da se koristi kao nezakonita i kriminalna taktika, strategija ili politika u toku situacija oružanog sukoba i nasilja, s ciljem da se protivnik nadvlada i oslabi, direktno ili indirektno, viktimizacijom žena i devojaka i/ili muškaraca i dečaka.<sup>57</sup> Bez obzira na to šta je motiv pojedinih počinilaca nasilja, seksualno i rodno zasnovano nasilje može da bude deo namerne vojne ili političke strategije s ciljem unižavanja, ponižavanja, zastrašivanja ili uništavanja civilnog stanovništva radi ostvarivanja širih ciljeva, ili može da bude ukorenjeno u diskriminaciji po osnovu rodne pripadnosti i drugim oblicima diskriminacije, što ga, samim tim, povezuje sa jednim ili više osnova iz Konvencije.<sup>58</sup>

27. Mnoge žrtve seksualnog i rodno zasnovanog nasilja, mučenja i drugih telesnih povreda i psiholoških trauma, mogu da osećaju posledice povrede i dugo vremena nakon što je počinjeno prvobitno nasilno delo i nakon što je okončana situacija oružanog sukoba i nasilja. Može da im prethodi ponovljena povreda<sup>59</sup> i/ili psihološke posledice onoga što su preživele mogu da, same po sebi, predstavljaju progon,<sup>60</sup> posebno ukoliko su preživele izrazito surovu povredu zbog čega im je povratak u zemlju porekla nepodnošljiv čak i ako ne postoji rizik od ponovne povrede u budućnosti.<sup>61</sup>

## Počinioci progona

28. U situaciji oružanog sukoba i nasilja, progon može da potiče od državnih ili nedržavnih aktera, kao i od jedne ili više strana koje učestvuju u situaciji oružanog sukoba i nasilja.<sup>62</sup> Izbe-

- 
- 56 UNHCR, *Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 1: Rodno zasnovani progon u kontekstu člana 1A (2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola o statusu izbeglica iz 1967. godine (Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees)*, 7. maj 2002, HCR/GIP/02/01, stav 9, („Smernice UNHCR-a o rodno zasnovanom progono”), <http://www.refworld.org/docid/3d361c64.html>. UNHCR, *Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 9: Zahtevi za priznavanje izbegličkog statusa zasnovani na seksualnoj orijentaciji i/ili rodnom identitetu u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine (Guidelines on International Protection No. 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees)*, 23. oktobar 2012, HCR/GIP/12/01, stav 20, („Smernice UNHCR-a o seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu”), <http://www.refworld.org/docid/50348afc2.html>. Silovanje se, na primer, smatra ozbiljnim kršenjem ljudskih prava koje predstavlja progon u predmetu: *SS (Adan - seksualno nasilje - pismo UNHCR-a) Burundi protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova (SS (Adan - Sexual Violence - UNHCR Letter) Burundi v. Secretary of State for the Home Department)*, CG [2004] UKIAT 00290, Velika Britanija: Tribunal za azil i imigraciju/Apelaciono veće za imigraciju, 29. oktobar 2004, stav 16, <http://www.refworld.org/docid/46836b180.html>. Generalni sekretar UN-a (UNSG), *Seksualno nasilje za vreme sukoba: izveštaj Generalnog sekretara (Sexual violence in conflict: report of the Secretary-General)*, 14. mart 2013, A/67/792-S/2013/149, („Izveštaj generalnog sekretara UN-a o seksualnom nasilju za vreme sukoba”), <http://www.refworld.org/docid/5167bd0f4.html>.
- 57 Videti, na primer, *Tužilac protiv Ise Hasane Seseje, Morisa Kalona i Augustine Gbaa (optuženi pripadnici snaga RUF) (Prvostepena presuda) (Prosecutor v. Issa Hassan Sesay, Morris Kallon and Augustine Gbao (the RUF accused) (Trial judgment))*, Predmet br. SCSL-04-15-T, Specijalni sud za Sijera Leone, 2. mart 2009, stav 1347, <http://www.refworld.org/docid/49b102762.html>. In re B (FC) (Podnosilac) (2002), *Kraljica protiv specijalnog sudije, Ex parte Hodža (FC) (In re B (FC) (Appellant) (2002). Regina v. Special Adju-dicator, Ex parte Hoxha (FC)*, [2005] UKHL 19, Velika Britanija: Dom lordova (Sudski komitet), 10. mart 2005, stav 30, <http://www.refworld.org/docid/423ec7784.html>. Savet bezbednosti, *Rezolucija 2106 (2013) Saveta bezbednosti [o seksualnom nasilju u oružanom sukobu] (Security Council resolution 2106 (2013) [on sexual violence in armed conflict])*, 24. jun 2013, S/RES/2106 (2013), stav 1, <http://www.refworld.org/docid/51d6b5e64.html>.
- 58 Sažeti zaključci UNHCR-a iz Kejptauna, fusnota 3. u prethodnom delu, stavovi 25. i 26. Izveštaj generalnog sekretara UN-a o seksualnom nasilju za vreme sukoba, fusnota 56. u prethodnom delu, stav 5.
- 59 *Predmet A-T (Matter of A-T)*, 25. I&N, 4. decembar (BIA 2009), Odbor za imigracione žalbe Sjedinjenih Američkih Država, 4. jun 2009, <http://www.refworld.org/docid/4a293b4a2.html>. *Bah protiv. Y. (Bah v. Y)*, *Dijalo protiv Odeljenja za unutrašnju bezbednost (Diallo v. Department of Homeland Securii), Dijalo protiv Odeljenja za unutrašnju bezbednost (Diallo v. Department of Homeland Securii)*, 529 F.3d 99, 103 (Drugi oblasni sud, 2008), Drugi oblasni apelacioni sud Sjedinjenih Američkih Država, 11. jun 2008, <http://www.refworld.org/docid/48d8a32c2.html>.
- 60 *In re B (FC) (Podnosilac) (2002). Kraljica protiv specijalnog sudije, Ex parte Hodža (FC) (In re B (FC) (Appellant) (2002). Regina v. Special Adju-dicator, Ex parte Hoxha (FC)*, fusnota 57. u prethodnom delu, stav 36. u kojem je baronessa Hejli od Ričmonda (Baroness Hale of Richmond) smatrala: „[t]ripiti uvredu i omalovažavanje zato što vas vlastita zajednica smatra „prljavim i kontaminiranim” jer ste pretrpeli grubo postupanje koje je uključivalo posebno brutalna i dehumanizujuća silovanja ... je svojevrsno kumulativno oduzimanje ljudskog dostojanstva koje... svakako može da predstavlja progon”.
- 61 *In re Y-T-L*, 23 I&N Dec. 601 (BIA 2003), Odbor za imigracione žalbe Sjedinjenih Američkih Država, 22. maj 2003, str. 607, <http://www.refworld.org/docid/40449fa94.html>. *Kadija Mohamed protiv Alberta R. Gonzalesa, generalnog tužioca; Kadija Ahmed Mohamed protiv Alberta R. Gonzalesa, generalnog tužioca (Khadija Mohammed v. Alberto R. Gonzales, Attorney General; Khadija Ahmed Mohamed v. Alberto R. Gonzales, Attorney General)*, A79-257-632; 03-72265; 03-70803, Deveti oblasni apelacioni sud Sjedinjenih Američkih Država, 10. mart 2005, str. 3085 do 3086, <http://www.refworld.org/docid/423811c04.html>. UNHCR, *Intervencija UNHCR-a pred Domom lordova u slučaju Zejnab Ester Fornah (tužilac) protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova (optuženi) (UNHCR intervention before the House of Lords in the case of Zainab Esther Fornah (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent))*, 14. jun 2006, stav 24(2), <http://www.refworld.org/docid/45631a0f4.html>.
- 62 Priručnik UNHCR-a, fusnota 26. u prethodnom delu, stav 65.

glički status može se garantovati licima kojima preti povreda od strane aktera sa obe strane, ili sa svih strana koje učestvuju u tim situacijama. Počinioci progona mogu da uključuju državne oružane snage, državne organe za sprovođenje reda ili bezbednosne snage ili druge državne organe ili grupe i pojedince za koje je odgovorna država ili čiji postupci mogu da se pripišu državi.<sup>63</sup> Država može da jača, usmerava, kontroliše, podržava ili toleriše aktivnosti takozvanih nedržavnih aktera, pa se, u nekim slučajevima, njihova dela mogu pripisati državi.<sup>64</sup> Počinioci progona uključuju i nedržavne aktere, kao što su paravojne grupe, milicija, pobunjenici, razbojnici, gusari, kriminalne bande ili organizacije,<sup>65</sup> terorističke organizacije, privatne vojne ili bezbednosne kompanije i druge grupe i pojedinci koji učestvuju u situacijama oružanog sukoba i nasilja. U analizi tih aktera, treba uzeti u obzir i to da njihov karakter može da se menja i da nekada spadaju u jednu od tih kategorija, a nekada u drugu, ili da ne mogu uopšte da se podvede ni pod jednu od kategorija. Nedržavni akteri uključuju, takođe, komšije, članove porodice i druga lica.

29. U velikom broju situacija oružanog sukoba i nasilja, podela na državne i nedržavne aktere nije uvek jasno definisana, posebno ako se strane u sukobu često smenjuju na vlasti, ako se situacije preklapaju i ako se savezi menjaju ili ako su nedržavni akteri prodri u državne institucije i/ili agencije za sprovođenje zakona ili oružane snage države ili ako vrše korupciju u tim institucijama.<sup>66</sup> Na primer, nesigurnost za vreme pokušaja državnog udara, u toku ili za vreme uspešnog državnog udara, takođe, može da zamagliti takve razlike. Međutim, nije od presudnog značaja da se tačno odredi od koga bi mogla da potiče povreda od koje se strahuje; za utvrđivanje osnovanog straha od progona dovoljno je da može da se utvrdi da pretnja postoji.

30. U slučajevima koji uključuju nedržavne aktere ili neidentifikovane aktere, potrebno je preispitati u kojoj meri je država sposobna i/ili voljna da pruži zaštitu od progona.<sup>67</sup> Specifične karakteristike situacije oružanog sukoba i nasilja biće relevantan faktor, budući da država može da bude sprečena da pruži zaštitu stanovništvu koje je pogođeno, na primer, ako je izgubila kontrolu nad teritorijom i stanovništvom, ili ako je takva kontrola promenljiva ili neizvesna. U takvim situacijama, moguće je i da država nije spremna da pruži zaštitu.

### *Izbeglice sur place*

31. Osnovani strah od progona može da se pojavi i nakon što je podnosilac zahteva napustio svoju zemlju porekla, zbog okolnosti koje su nastale u zemlji porekla kad podnosilac zahteva više nije bio u zemlji i/ili kao rezultat njegovih vlastitih aktivnosti nakon što je napustio zemlju, što bi značilo da je taj podnosilac zahteva izbeglica *sur place*.<sup>68</sup> U kontekstu zahteva za priznavanje izbegličkog statusa koji se odnose na situacije oružanog sukoba i nasilja, lice može da postane izbeglica *sur place* zbog toga što je, na primer, došlo do izbijanja situacije oružanog sukoba i nasilja, ili zaoštravanja već postojeće, ali latentne situacije oružanog sukoba i nasilja u njegovoj zemlji porekla,<sup>69</sup> ili zato što je izrazilo prigovor ili zauzelo određeni stav protiv oružanih sukoba i nasilja.

63 Komisija za međunarodno pravo, Članci o odgovornosti država za međunarodna nezakonita dela, *Godišnjak Komisije za međunarodno pravo (Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Yearbook of the International Law Commission)*, 2001, tom II (drugi deo), <http://www.refworld.org/docid/3ddb8f804.html>. Videti, takođe: Rezolucija Generalne skupštine UN-a 58/83 (UNGA Res. 56/83), 12. decembar 2001; Rezolucija Generalne skupštine UN-a 59/35 (UNGA Res. 59/35), 2. decembar 2004; i Rezolucija Generalne skupštine UN-a 71/133 (UNGA Res. 71/133), 13. decembar 2016. U skladu sa članom 10. pomenutih članaka, predvođenje ustaničkog pokreta ili drugog pokreta smatra se državnim aktom po međunarodnom pravu ukoliko taj pokret postane nova vlada ili ukoliko uspe da uspostavi novu državu na delu teritorije već postojeće države ili na teritoriji nad kojom ima upravu.

64 *Ibid.*, članovi 8. i 9. Smernica UNHCR-a o vojnoj službi, fusnota 9. u prethodnom delu, stav 42.

65 Uputstvo UNHCR-a o bandama, fusnota 12. u prethodnom delu, stav 4.

66 Videti, na primer, UNHCR, *Serijska zemlje porekla: Gvatemala: Informacije o zemlji (Country of Origin Series: Guatemala: Background Paper)*, oktobar 2013, RBA/COI/GUA/13/01, str. 11, <http://www.ref-world.org/docid/53832fe84.html>.

67 Smernice UNHCR-a o vojnoj službi, fusnota 9. u prethodnom delu, stav 43.

68 Priručnik UNHCR-a, fusnota 26. u prethodnom delu, stavovi 94. do 96.

69 Na primer, Mozambikanci koji su se nalazili u Južnoj Africi u periodu od 1980. do 1985. godine mogu da se smatraju izbeglicama, videti *Južna Afrika: Uputstvo za kontrolu pasoša br. 20 iz 1994. godine - Smernice za utvrđivanje statusa izbeglice Mozambikancima u Južnoj Africi (South Africa: Passport Control Instruction No. 20 of 1994 - Guidelines for Refugees Status Determination of Mozambicans in South Africa)*, 1994, stav 5. [smernica] <http://www.refworld.org/docid/3ae6b5082c.html>.

## B. „Iz razloga” ili „zbog” jednog ili više osnova iz Konvencije

„Iz razloga” ili „zbog” (*uzročno-posledična veza*)

32. Namera ili motiv počinioca progona može da bude relevantan faktor za uspostavljanje uzročno-posledične veze između straha od progona i osnova iz Konvencije iz 1951. godine. Međutim, namera ili motiv počinioca progona nije presudni faktor, između ostalog i zato što se, često, teško može utvrditi,<sup>70</sup> posebno u situacijama oružanog sukoba i nasilja. Uzročno-posledična veza, takođe, može da se uspostavi i na osnovu strategija, taktika ili sredstava i načina ratnih dejstava počinioca progona ili na osnovu nesposobnosti ili nespremnosti države da pruži zaštitu, ili na osnovu efekta, odnosno efekata, situacije oružanog sukoba i nasilje. Pitanje koje treba da usmeri donosioca odluke je: da li se uzroci teškoća od kojih lice strahuje, u ukupnom kontekstu zemlje, odnose na jedan od osnova iz Konvencije?<sup>71</sup>

33. Situacije oružanih sukoba i nasilja mogu da budu ukorenjene, motivisane ili prouzrokovane i/ili mogu da se vode zbog rasnih, etničkih, verskih ili političkih podela, rodni ili socijalnih razlika, ili mogu da pogađaju ljude zbog tih faktora. U stvari, ono što se može činiti neselektivnim ponašanjem (odnosno, postupci počinioca progona koji nisu posebno usmereni na određene pojedince),<sup>72</sup> u stvarnosti može da bude usmereno na čitave zajednice ili na područja čiji stanovnici stvarno podržavaju ili se smatra da podržavaju jednu od strana u situaciji oružanog sukoba i nasilja. U današnje vreme, situacije oružanog sukoba i nasilja retko karakteriše nasilje koje nije ni na koji način usmereno na neku određenu populaciju ili koje ne pogađa nesrazmerno neku određenu populaciju i pri čemu ne može da se uspostavi uzročno-posledična veza sa jednim ili više osnova iz Konvencije. To ko su pripadnici ili za koga se smatra da su povezani sa jednom od strana u situaciji oružanog sukoba i nasilja, u takvim situacijama, često se interpretira prilično široko i može da uključuje čitav niz ljudi, uključujući i članove porodice boraca, kao i sve one koji pripadaju istim verskim ili etničkim zajednicama ili koji žive u određenim četvrtima, selima ili gradovima. Određenim grupama ljudi se redovno pripisuje neki od osnova iz Konvencije zbog njihove porodice, zajednice, geografskih ili drugih veza.<sup>73</sup>

### Osnovi iz Konvencije

34. Razlozi na kojima je utemeljen strah od progona mogu da budu višestruki. Može da bude relevantan jedan ili više osnova iz Konvencije. Ti osnovi nisu međusobno isključivi i često se preklapaju.<sup>74</sup> Osnov iz Konvencije mora da bude samo faktor koji doprinosi strahu od progona; to ne mora da bude i dominantni ili jedini uzrok straha od progona.

35. Situacije oružanog sukoba i nasilja redovno su ukorenjene na različitim motivima ili se vode zbog različitih motiva ili imaju posledice koje pogađaju različite grupe. Situacije oružanog sukoba i nasilja gotovo uvek uključuju određenu kombinaciju etničkih, verskih, društvenih i političkih dimenzija, a strane u sukobu sprovode operacije po etničkim, verskim ili društvenim linijama razdvajanja i imaju – ili smatra se da imaju – određene političke i/ili verske ciljeve.

36. Čak i ako se, na prvi pogled, može učiniti da su motivi i pokretači nasilnih ili na drugi način štetnih postupaka koji su posledica situacija oružanog sukoba i nasilja ili koji prevladavaju u situacijama oružanog sukoba i nasilja, kriminal ili ostvarenje dobiti, oni su gotovo uvek povezani

70 Priručnik UNHCR-a, fusnota 26. u prethodnom delu, stav 66. Smernica UNHCR-a o vojnoj službi, fusnota 9. u prethodnom delu, stav 48.

71 *Izbeglička žalba br. 72635/01 (Refugee Appeal No. 72635/01)*, 72635/01, Novi Zeland: Uprava za žalbe o izbegličkom statusu, 6. septembar 2002, stav 168, <http://www.refworld.org/docid/402a6ae14.html>. Dž. S. Hatavej i M. Foster (J C Hathaway and M Foster), *Zakon o izbegličkom statusu (The Law of Refugee Status)* (Cambridge University Press, 2014), str. 376 do 379.

72 *Elgafadži protiv državnog sekretara za pravosuđe (Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie)*, fusnota 17. u prethodnom delu, stav 34.

73 UNHCR, *Međunarodna razmatranja o zaštiti ljudi koji beže iz Sirijske Arapske Republike, Izdanje IV (International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update IV)*, novembar 2015, stav 17, <http://www.refworld.org/docid/5641ef894.html>. Hapšenje br. 122 129, 122 129, Belgija: *Savet za parnice za strance (Arrest nr. 122 129, 122 129, Belgium: Conseil du Contentieux des Etrangers)*, 4. april 2014, (na holandskom; obrazac dostupan na engleskom jeziku), <http://www.refworld.org/docid/582068524.html>.

74 Priručnik UNHCR-a, fusnota 26. u prethodnom delu, stav 67.



sa osnovama iz Konvencije.<sup>75</sup> Na primer, oružane grupe mogu da osnivaju zločinačka preduzeća za potrebe finansiranja etničkog, verskog ili političkog sukoba, ili nasilja od strane bandi ili drugih oružanih grupa, uključujući, na primer, narko-kartele, čiji prevashodni cilj je dobit, ali mogu da imaju za cilj i konsolidovanje ili proširenje baze moći u društvu, zbog čega će nasilje moći se okarakterisati i kao politički motivisano.<sup>76</sup> Usmeravanje nasilja na pojedince, kao i na cela područja i stanovništvo, često ima etničke, verske i/ili političke motive ili je povezano sa tim motivima.

37. Izražavanje prigovora protiv ili zauzimanje neutralnog ili ravnodušnog stava prema strategijama, taktikama ili postupcima strana u situacijama oružanog sukoba i nasilja ili odbijanje pridruživanja, podrške, finansijskog doprinosa, zauzimanje strane ili na drugog načina podržavanja normi i običaja strana koje učestvuju u sukobu mogu da se – u očima počinioca progona – smatraju za kritikovanje njegovih političkih ciljeva, ili za odstupanje od verskih ili društvenih normi ili praksi počinioca progona.<sup>77</sup> Takvi prigovori, stavovi ili ponašanja mogu da ukazuju na to ili da stvore percepciju u očima počinioca progona da to lice zastupa određeno političko mišljenje ili da ima (ili nema) određena verska uverenja, zato što podržava ili pripada određenoj etničkoj ili društvenoj grupi.

38. Lica koja se bave određenim zanatima, zanimanjima ili profesijama mogu da budu izložena riziku zbog, na primer, njihovih stvarnih ili percipiranih političkih uverenja ili verovanja, odnosno neverovanja.<sup>78</sup> Njihove aktivnosti, uloga ili status u društvu koji proizilaze iz ili su povezani sa njihovim zanatom, zanimanjem ili profesijom mogu da se smatraju stvarnim ili percipiranim mišljenjem o određenom pitanju u kojem može da se angažuje mašine države, vlade, društva ili politike,<sup>79</sup> naročito u zemlji koja je pogođena sukobom. Na primer, novinari i drugi medijski radnici, borci za ljudska prava i vladavinu zakona, mogu činjenično ili kritički izveštavati o postupcima određenih aktera, za medicinske radnike koji leče borce suprotne strane može se smatrati da podržavaju suprotnu stranu, za humanitarne radnike koji nastavljaju sa humanitarnim radom može se smatrati da pomažu „neprijatelju”,<sup>80</sup> a verski lideri mogu da stanu na stranu ili da se smatra da su stali na stranu jedne od strana u sukobu.

75 *Izbeglička žalba br. 76289 (Refugee Appeal No. 76289)*, br. 76289, Novi Zeland: Uprava za žalbe o izbegličkom statusu, 8. maj 2009, stav 43, <http://www.refworld.org/do-cid/4a2e2a5e2.html>. *Emilija Del Sokoro Gutierrez Gomez protiv državnog sekretara za unutrašnje poslove (Emilia Del Socorro Gutierrez Gomez v. Secretary of State for the Home Department)*, 00/TH/02257, Velika Britanija: Tribunal za azil i imigraciju/Apelaciono veće za imigraciju, 24. novembar 2000, stavovi 43, 44, 50, 51. i 73(XI), <http://www.refworld.org/do-cid/40487df64.html>. *Osorio protiv Službe za imigraciju i naturalizaciju (Osorio v. Immigration and Naturalization Service)*, 18 F.3d 1017: 1994 U.S. App. LEKSIS 4170, Drugi oblasni apelacioni sud Sjedinjenih Američkih Država, 7. mart 1994, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b70e7.html>.

76 Videti, na primer, *NS (Društvena grupa - žene - prisilni brak) Avganistan protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova (NS (Social Group - Women - Forced Marriage) Afghanistan v. Secretary of State for the Home Department)*, CG [2004] UKIAT 00328, Velika Britanija: Tribunal za azil i imigraciju/Apelaciono veće za imigraciju, 30. decembar 2004, stav 69, <http://www.refworld.org/do-cid/42c928984.html>; i *Emilija Del Sokoro Gutierrez Gomez protiv državnog sekretara za unutrašnje poslove (Emilia Del Socorro Gutierrez Gomez v. Secretary of State for the Home Department)*, fusnota 75. u prethodnom delu, stav 40.

77 *RT (Zimbabve) i ostali protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova (RT (Zimbabwe) and others v Secretary of State for the Home Department)*, [2012] UKSC 38, Velika Britanija: Vrhovni sud, 25. jul 2012, stav 42, <http://www.refworld.org/docid/5f00fdacb2.html>. UNHCR, Državni sekretar unutrašnjih poslova (tužilac) protiv RT (Zimbabve), SM (Zimbabve) i AM (Zimbabve) (optuženi) i Visokog komesara Ujedinjenih nacija za izbeglice (umešač) - Predmet za umešača (*Secretary of State for the Home Department (Appellant) v. RT (Zimbabwe), SM (Zimbabwe) and AM (Zimbabwe) (Respondents) and the United Nations High Commissioner for Refugees (Intervener) - Case for the Intervener*), 25. maj 2012, 2011/0011, stav 10, <http://www.refworld.org/docid/4fc369022.html>. *Suad Nun protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova (Suad Noun v Secretary of State for the Home Department)*, C 2000/2669, Velika Britanija: Žalbeni sud (Engleska i Vels), 6. decembar 2000, Schiemann LJ, stavovi 8(5) i 28(5), <http://www.refworld.org/docid/558bcbad4.html>.

78 M. Foster, „Najmanje jasan osnov”: uporedna studija razvoja sudske prakse koja se odnosi na „pripadništvo određenoj društvenoj grupi” (*The 'Ground with the Least Clarity': A Comparative Study of Jurisprudential Developments relating to 'Membership of a Particular Social Group'*), avgust 2012, UNHCR PPLA/2012/02, poglavlje 5.7.3, <http://www.refworld.org/docid/4f7d94722.html>. *Emilija Del Sokoro Gutierrez Gomez protiv državnog sekretara za unutrašnje poslove (Emilia Del Socorro Gutierrez Gomez v. Secretary of State for the Home Department)*, fusnota 75. u prethodnom delu, stav 46.

79 Dž.S. Gudvin-Gil i Dž. Mekadam (G S Goodwin-Gill and J McAdam), *Izbeglica u međunarodnom pravu (The Refugee in International Law)* (Oksford: Oxford University Press, 2007), str. 87. *Kanada (glavni tužilac) protiv Vorda (Canada (Attorney General) v. Ward)*, [1993] 2 S.C.R. 689, Kanada: Vrhovni sud, 30. jun 1993, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b673c.html>.

80 UNHCR, *Smernice UNHCR-a o podesnosti za procenu potreba međunarodne zaštite tražilaca azila iz Iraka (UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Iraq)*, 31. maj 2012, HCR/EG/IRQ/12/03, str. 20 i 31, <http://www.refworld.org/docid/4fc77d522.html>.

39. Zahtevi koji su utemeljeni na rodno zasnovanom progonu mogu da se analiziraju u odnosu na bilo koji od osnova iz Konvencije, odnosno u odnosu na stvarna ili percipirana politička uverenja, etničku pripadnost<sup>81</sup> i/ili veroispovest ili pripadnost određenoj društvenoj grupi (rodu).<sup>82</sup>

## C. Alternativa internog bega ili internog preseljenja

40. U situacijama oružanog sukoba i nasilja, treba pažljivo proceniti relevantnost alternative internog bega ili internog preseljenja. Situacije oružanog sukoba i nasilja, često, karakterišu borbe na velikom delu teritorije, koje su, često, promenljive prirode, pri čemu se menjaju linije fronta i/ili dolazi do eskalacije nasilja, i u kojima, često, učestvuju različiti državni i nedržavni akteri, koje možda nije lako prepoznati i koji su aktivni u različitim geografskim područjima. Osim toga, takve situacije, često, ozbiljno pogađaju državne i društvene strukture i sisteme podrške (videti stav 19. ovih smernica) i uzrokuju probleme za civilno stanovništvo. Humana situacija civilnog stanovništva koje živi u područjima pogođenim oružanim sukobom i nasiljem često je teška, što, između ostalog, može da bude i posledica blokiranja linija snabdevanja i ograničavanja humanitarne pomoći i slobode kretanja. Uzimajući u obzir te faktore, u velikom broju situacija oružanog sukoba i nasilja, možda nije ni primereno, a ni razumno, primenjivati alternativu internog bega ili internog preseljenja.

41. Procena alternative internog bega ili internog preseljenja relevantna je samo ukoliko su situacija oružanog sukoba i nasilja i njen uticaj teritorijalno ograničeni i ograničeni na određeni deo zemlje.<sup>83</sup> U takvim situacijama, treba pažljivo ispitati koliko je identifikovano alternativno područje praktično, pravno i sigurno dostupno za lice o kojem se radi, kao i u kojoj meri je država ili neki drugi entitet sposoban da pruži efikasnu zaštitu. Zaštita mora da bude pružena od strane organizovanog i stabilnog organa, koji ima potpunu kontrolu nad predmetnom teritorijom i stanovništvom.<sup>84</sup> Vršenje određenih administrativnih ovlašćenja i kontrole nad teritorijom od strane međunarodnih organizacija ili nedržavnih aktera ne može se izjednačavati sa nacionalnom zaštitom koju pruža država.<sup>85</sup> Takva kontrola često je prelaznog ili privremenog karaktera i ne podrazumeva niz funkcija koje je država obavezna da vrši, uključujući mogućnost ponovnog prihvatanja državljanina na teritoriju zemlje ili vršenje drugih osnovnih funkcija vlasti. Tačnije, nedržavni entiteti i tela nemaju atribute države. Njihova sposobnost da sprovedu zakon je ograničena. Osim toga, prilikom odlučivanja o tome da li alternativa internog bega ili internog preseljenja predstavlja razumno rešenje, potrebno je pažljivo proceniti da li je lice o kojem se radi sposobno da tu živi bezbedno i sigurno, bez nepotrebnih teškoća i da li može da ostvari svoja ljudska prava. Pored toga, treba posebno uzeti u obzir verovatnoću da će se situacija oružanog sukoba i nasilja proširiti na nova područja (videti stavove 25. i 40. ovih smernica).<sup>86</sup> Ne može se razumno očekivati da se neko preseli u zonu aktivnog oružanog sukoba i nasilja.

42. Prisustvo interno raseljenih lica, uključujući korisnike međunarodne pomoći, u jednom delu zemlje, ne mora, nužno, da bude dokaz razumnosti predložene alternative internog bega ili internog preseljenja u tom delu zemlje.<sup>87</sup> Interno raseljena lica često ne uživaju ni osnovna prava<sup>88</sup> i mogu da se suočavaju sa ekonomskim siromaštvom ili nedostatkom sredstava za izdržavanje, što bi bio dokaz nerazumnosti predložene alternative internog bega ili internog

81 Stvarna ili percipirana etnička pripadnost potpada pod osnov iz Konvencije koji se odnosi na veroispovest i/ili nacionalnu pripadnost, videti, na primer, Priručnik UNHCR-a, fusnota 26. u prethodnom delu, stavovi 68. i 74. i Smernice UNHCR-a o rodno zasnovanom progonu, fusnota 56. u prethodnom delu, stavovi 24. (rasna pripadnost) i 27. (nacionalna pripadnost).

82 Smernice UNHCR-a o rodno zasnovanom progonu, fusnota 56. u prethodnom delu, stavovi 25. (veroispovest), 28. do 31. (pripadništvo određenoj društvenoj grupi), i 32. do 34. (politička uverenja). Smernice UNHCR-a o seksualnoj orijentaciji i/ili rodnom identitetu, fusnota 56. u prethodnom delu, stavovi 42. i 43. (veroispovest), 44. do 49. (pripadništvo određenoj društvenoj grupi), i 50. (politička uverenja).

83 Priručnik UNHCR-a, fusnota 26. u prethodnom delu, stav 91. Što se tiče smernice UNHCR-a o adekvatnoj proceni alternative internog bega ili internog preseljenja, videti UNHCR, *Smernice UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti br. 4: „Alternativa internog bega ili internog preseljenja” u kontekstu člana 1A (2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine (UNHCR Guidelines on International Protection No. 4: “Internal Flight or Relocation Alternative” within the Context of Član 1A (2) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees)*, 23. jul 2003, HCR/GIP/03/04, („Smernice UNHCR-a o IFA”), <http://www.refworld.org/docid/3f2791a44.html>.

84 Smernice UNHCR-a o IFA, fusnota 83. u prethodnom delu, stav 17.

85 *Ibid.*, stavovi 16. i 17.

86 *Ibid.*, stavovi 17. i 27. do 30.

87 *Ibid.*, stav 31.

88 *Ibid.*, stav 32

preseljenja.<sup>89</sup> Takođe, potrebno je razmotriti i sposobnost lokalnih vlasti da obezbede zaštitu od povrede, kao i u kojoj meri se poštuju ljudska prava, i to posebno neotuđiva prava.<sup>90</sup> Osim toga, u nekim situacijama, interno raseljavanje može biti posledica politike etničkog čišćenja, čime se krše zabrane prisilnog premeštanja i proizvoljnog raseljavanja prema MHP-u u kontekstu oružanog sukoba. U takvim okolnostima, ne treba pretpostaviti da postoji alternativa internog bega ili internog preseljenja.<sup>91</sup>

43. Isto tako, „zaštićene zone”<sup>92</sup> ili „sigurne zone”<sup>93</sup> i druga slična područja ne moraju nužno da se smatraju relevantnom ili razumnom alternativnom internog bega ili internog preseljenja. Prema MHP-u, zaštićene zone, utvrđene u dogovoru između zaraćenih strana, uspostavljene su kao mere za zaštitu civilnog stanovništva i drugih kategorija zaštićenih osoba (na primer, ranjenika i bolesnika, uključujući ranjene i bolesne redovne borce/ neredovne borce) od posledica oružanog sukoba. Isto tako, „sigurne zone” i druga slična područja uspostavljena na osnovu rezolucija Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija imaju za cilj da spreče da određena područja i ljudi padnu u ruke neprijatelja, i pored toga što se njihovo uspostavljanje i primena razlikuju od „zaštićenih zona” u smislu MHP-a. I pored opšte svrhe tih zona i područja, sigurnost ljudi koji žive u takvim zonama i područjima može da bude ugrožena, kao posledica opsade ili napada na zonu ili područje i stanovništvo koje se u njima nalazi.

### III SUPTANCIJALNA ANALIZA ČLANA I(2) AFRIČKE KONVENCIJE IZ 1969. GODINE

44. U članu I(1) Afričke konvencije iz 1969. godine, ponovljena je definicija izbeglice iz Konvencije iz 1951. godine, koja je sadržana u članu 1A(2) Konvencije iz 1951. godine, i izmenjena i dopunjena u Protokolu iz 1967. godine,<sup>94</sup> a u članu I(2) pravo na zaštitu izbeglica zagarantovano je:

„svakom ko je zbog spoljne agresije, okupacije, strane dominacije ili događaja kojima se ozbiljno narušava javni red u bilo kojem delu zemlje ili u celoj zemlji porekla ili državljanstva, primoran da napusti svoje prebivalište i da potraži utočište na drugom mestu, izvan njegove države porekla ili državljanstva.“

#### Preliminarna razmatranja koja treba da pomognu u tumačenju

45. U primeni definicije iz Afričke konvencije iz 1969. godine, treba imati u vidu primat Konvencije iz 1951. godine i njen status „osnovnog i univerzalnog instrumenta” za zaštitu izbeglica.<sup>95</sup> Nakon usvajanja Protokola iz 1967. godine, koji je Konvenciju iz 1951. godine učinio globalnim instrumentom za zaštitu izbeglica, Afrička konvencija iz 1969. godine usvojena je, u velikoj meri, sa namerom da se odgovori na specifične izazove sa kojima su se suočavale afričke države u obezbeđenju odgovora na izbegličke krize na tom kontinentu.

89 *Ibid.*, stav 29. Videti, takođe, *Sufi i Elmi protiv Velike Britanije (Sufi and Elmi v. United Kingdom)*, fusnota 45. u prethodnom delu, stav 291. Smernice UNHCR-a o IFA, fusnota 83. u prethodnom delu, stav 28.

91 *Ibid.*, stav 31.

92 Izraz „zaštićene zone” je sveobuhvatni izraz koji Međunarodni komitet Crvenog krsta (ICRC) koristi za sva relevantna područja predviđena Ženevskim konvencijama iz 1949. godine i Dodatnim protokolom I i pravilima MHP-a, u: J.M. Henkerts i L. Doswald-Bek (J.-M. Henkaerts i L. Doswald-Beck (ur.), *Običajno međunarodno pravo, tom I: Pravila (Customary International Law, Volume I: Rules)* (Cambridge University Press, 2005), str. 119-126. Prve ženevske konvencije, fusnota 38. u prethodnom delu, član 14. (bolnice i bezbednosne zone i lokaliteti) i 15. (neutralisana područja) Četvrte ženevske konvencije, fusnota 13. u prethodnom delu, i član 59. (nebranjena mesta) i 60. (demilitarizovane zone) Protokola I uz Ženevske konvencije, fusnota 13. u prethodnom delu.

93 U više slučajeva, Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija pozvao je na uspostavljanje „sigurnih zona”, videti, na primer, rezolucije Saveta bezbednosti UNSC Res. 787 (1992), novembar 1992; UNSC Res. 819 (1993), 16. april 1993; UNSC Res. 824 (1993), 6. maj 1993; UNSC Res. 918 (1994), 17. maj 1994; and UNSC Res. (1994), 22. jun 1994.

94 Suprotno članu 1A(2) Konvencije iz 1951. godine, član I(1) Afričke konvencije iz 1969. godine ne uključuje vremensko ograničenje postojanja osnovanog straha koji je posledica „događaja koji su se desili pre 1. januara 1951. godine”; to vremensko ograničenje je naknadno ukinuto u Protokolu iz 1967. godine, član I(2).

95 Afrička konvencija iz 1969. godine, fusnota 4. u prethodnom delu, deveti preambularni stav.

46. Afrička konvencija iz 1969. godine je široko ratifikovani, pravno obavezujući instrument,<sup>96</sup> koji je orijentisan na zaštitu i humanitarne aktivnosti<sup>97</sup> i koji predstavlja odraz transafričke solidarnosti.<sup>98</sup> U Konvenciji je, posebno, potvrđen značaj institucije azila,<sup>99</sup> principa zabrane proterivanja (*non-refoulement*)<sup>100</sup> i nediskriminacije,<sup>101</sup> dužnosti izbeglica<sup>102</sup> i iznalaženja trajnih rešenja, uključujući poštovanje dobrovoljnog karaktera repatrijacije.<sup>103</sup> Naglašena je i saradnja sa Afričkom unijom i UNHCR-om,<sup>104</sup> i sve države članice OAU (današnja Afrička unija) pozivaju se da pristupe Konvenciji iz 1951. godine.<sup>105</sup>

*Obuhvat definicije izbeglice iz Afričke konvencije iz 1969. godine*

47. U skladu sa uobičajenim značenjem korišćenih izraza, definicija iz Afričke konvencije iz 1969. godine odnosi se na sva lica koja su u nadležnosti države ugovornice, i nije ograničena na lica koja dolaze iz zemalja porekla ili državljanstva u Africi.

48. U članu I(2) Afričke konvencije iz 1969. godine data je prva definicija izbeglice te vrste, koja je definisana s namerom da se napravi odmak od postupaka progona i da se ide u pravcu opštijih ili takozvanih „objektivno” prepoznatljivih situacija. Definicijom OAU iz 1969. godine potvrđeno je da ljudi mogu da budu primorani da napuste svoju zemlju ne samo zbog određenih postupaka državnih ili nedržavnih aktera u zemlji porekla izbeglice, već i kao posledica toga što su vlasti izgubile vlast ili kontrolu usled spoljne agresije, okupacije, strane dominacije ili događaja kojima se ozbiljno narušava javni red.<sup>106</sup> U definiciji OAU iz 1969. godine, težište je stavljeno na situacije koje ljude primoravaju da napuste svoju zemlju u potrazi za sigurnošću i utočištem.

## B. Elementi definicije izbeglice iz Afričke konvencije iz 1969. godine

49. U skladu sa članom I(2) Afričke konvencije iz 1969. godine, pravo na zaštitu izbeglica imaju lica koja su (i) izvan svoje zemlje porekla,<sup>107</sup> (ii) primorana da napuste svoje mesto prebivališta, (iii) zbog toga što se u njihovoj zemlji porekla ili državljanstva dešava jedna ili više situacija navedenih u definiciji. Navedeni elementi definicije iz Afričke konvencije iz 1969. godine detaljnije su razmotreni u nastavku teksta i treba ih smatrati integralnim delom sveobuhvatne procene zahteva za priznavanje izbegličkog statusa.

*Primorani da napuste svoje mesto prebivališta*

50. Uključivanjem jezika „prisile” u definiciju u članu I(2) Afričke konvencije iz 1969. godine naglašava se ozbiljnost situacije. Glagol „primorati” znači „bespogovorno naterati, prinuditi, obvezati, prisiliti”.<sup>108</sup> Izraz „mesto prebivališta” treba da se shvati u kontekstu primoravanja ljudi da ga napuste i potraže utočište izvan nečije zemlje porekla ili državljanstva, odnosno ta situacija

96 Konvenciju OAU iz 1969. godine do danas je ratifikovalo 46 od 54 države članice Afričke unije (AU). Džibuti, Eritreja, Madagaskar, Mauricijus, Namibija, Sao Tome i Principe i Somalija potpisali su, ali nisu ratifikovali ili nisu pristupili Konvenciji iz 1969. godine. Samo Arapska Demokratska Republika Saharavi (SADR) nije ni potpisala, ni ratifikovala, ni pristupila Konvenciji OAU iz 1969. godine. Maroko je potpisnica Afričke konvencije iz 1969. godine, ali nije država članica Afričke unije.

97 Afrička konvencija iz 1969. godine, fusnota 4 u prethodnom delu, drugi preambularni stav.

98 *Ibid.*, osmi preambularni stav.

99 *Ibid.*, član II. Pravo na traženje i dobijanje azila prepoznato je u članu 12(3) Afričke povelje o ljudskim i ljudskim pravima (African Charter on Human and Peoples' Rights), Organizacije afričkog jedinstva (OAU), *Afrička povelja o ljudskim i ljudskim pravima („Bandžulska povelja”)* (African Charter on Human and Peoples' Rights (“Banjul Charter”)), 27. jul 1981, CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3630.html>

100 Afrička konvencija iz 1969. godine, fusnota 4. u prethodnom delu, član II(3).

101 *Ibid.*, član IV.

102 *Ibid.*, član III.

103 *Ibid.*, član II(5), koji se odnosi na dozvolu boravka, dozvolu privremenog boravka i preseljenje. Pravo na dobrovoljnu repatrijaciju regulisano je članom V Afričke konvencije iz 1969. godine.

104 *Ibid.*, jedanaesti preambularni stav i članovi VII i VIII

105 Do danas, od 54 države članice Afričke unije, samo Komori, Eritreja, Libija, Mauricijus i Južni Sudan nisu ni potpisali, ni ratifikovali Konvenciju iz 1951. godine ili prateći Protokol iz 1967. godine. Madagaskar je potpisnica Konvencije iz 1951. godine, ali ne i Protokola iz 1967. godine. Madagaskar i Republika Kongo i dalje priznaju teritorijalno ograničenje Konvencije iz 1951. godine. I konačno, Zelenortska Ostrva su potpisnica Protokola iz 1967. godine, ali ne i Konvencije iz 1951. godine.

106 Dž. S. Hatavej (J.C. Hathaway), *Zakon o izbegličkom statusu (The Law of Refugee Status)* (Butterworths, 1991), 17.

107 Izraz „zemlja porekla ili državljanstva” odnosi se na zemlju čije državljanstvo lice o kome je reč ima, ili u slučaju lica bez državljanstva, pominjanje „zemlje porekla” može da se tumači kao „država poslednjeg prebivališta” iz člana 1A(2) Konvencije iz 1951. godine. Da bi ispunio uslove iz Afričke konvencije iz 1969. godine, podnosilac zahteva mora da se nalazi izvan svoje zemlje porekla ili državljanstva.

108 eng. compel, v. *The Oxford English Dictionary* 2. izdanje, OED onlajn izdanje, 2015, Oxford University Press.

mora da utiče na mesto prebivališta lica o kojem se radi. Element „mesta prebivališta” nema drugi ili poseban pravni efekat. Prema tome, ukoliko je predmetna situacija dovoljno ozbiljna da je objektivno razumno da lice napusti svoje mesto prebivališta i potraži utočište u drugoj zemlji, mora mu se pružiti zaštita.<sup>109</sup>

51. Član I(2) Afričke konvencije iz 1969. godine ne zahteva postojanje personalizovane ili diskriminatorske pretnje ili rizika od povrede.<sup>110</sup> Čitava grupa ljudi ili celokupno stanovništvo mogu da budu pogođeni određenom situacijom i primorani da napuste svoje mesto prebivališta zbog te situacije. Imajući u vidu da je u članu I(2) naglašena procena ozbiljnosti predmetne situacije više od motiva za beg ili rizika od povrede, donosioci odluka treba da procene da li je beg iz zemlje porekla ili državljanstva objektivno razuman.

### *Izbeglice sur place*

52. Zahtevi *sur place* prihvataju se na osnovu Afričke konvencije iz 1969. godine u skladu sa tumačenjem Konvencije iz 1951. godine (videti stav 31. ovih smernica).

### *Situacije koje primoravaju ljude na beg*

53. Situacije navedene u članu I(2) Afričke konvencije iz 1969. godine treba da imaju svoje uobičajeno značenje u kontekstu i u svetlu njihovog cilja i svrhe (koji su orijentisani na zaštitu).<sup>111</sup> Takođe, kad god je to moguće, treba ih tumačiti tako da budu relevantne i primenljive na situacije koje nisu bile predvidive u vreme izrade Afričke konvencije iz 1969. godine.

54. Navedene situacije mogu da budu prouzrokovane „spoljnom agresijom”, odnosno agresijom uz upotrebu oružanih snaga države protiv suvereniteta, teritorijalnog integriteta ili političke nezavisnosti druge države, ili mogu da nastanu na bilo koji drugi način koji nije u skladu sa Poveljom Ujedinjenih nacija.<sup>112</sup> Takve situacije mogu da uključuju oružane sukobe koji su podstaknuti izvana ili koji su se prelili iz susednih država, uključujući prisustvo (pripadnika) oružanih snaga druge države ili upade stranih oružanih grupa.

55. Situacije oružanog sukoba i nasilja mogu, takođe, da uslede posle „okupacije” ili da budu posledica „okupacije”, odnosno situacije u kojoj se teritorija zaista nalazi pod nadležnošću ili efektivnom kontrolom neprijateljskih oružanih snaga neprijateljske države.<sup>113</sup> To može da bude slučaj i u drugim situacijama koje nisu klasifikovane kao „okupacija” u kontekstu MHP-a, u kojima oružana grupa (ili grupe) iz zemlje ili iz inostranstva imaju kontrolu nad teritorijom.<sup>114</sup> Situacije oružanog sukoba i nasilja, takođe, mogu da uslede posle „strane dominacije” ili da budu

109 *Radadžabu protiv predsedavajućeg Stalnog odbora za pitanja izbeglica (Radjabu v. The Chairperson of the Standing Committee for Refugee Affairs)*, 8830/2010, Južna Afrika: Viši sud, 4. septembar 2014, stav 6, <http://www.refworld.org/docid/540874f94.html>. Kriterijum „objektivno razumno da napusti” odnosi se na uobičajeno značenje reči „primoravanje”. Prema mišljenju Suda, preovlađujući faktor je prinuda, a ne volja, pri čemu je za odlučivanje o tome da li se osoba kvalifikuje za status izbeglice prema regionalnoj definiciji neophodna procena postojanja objektivno utvrđenih okolnosti u zemlji porekla date osobe, koja odgovara jednoj od okolnosti definisanih u definiciji, kao i procena toga da li je uticaj tih okolnosti na datu osobu bio takav da ga je naterao da napusti mesto u kojem je do tog momenta imao prebivalište.

110 U članu I(2) Afričke konvencije iz 1969. godine, nije nepoznat rizik od povrede, što može da se vidi iz izraza „primoran je da napusti” iz definicije, ako se čita u vezi sa principom zabrane proterivanja (*non-refoulement*) iz člana II(3) OAU Konvencije iz 1969. godine, koji štiti ljude od vraćanja na teritoriju na kojoj bi im bio ugrožen život, fizički integritet ili sloboda. Međutim, prema ovoj regionalnoj definiciji, pretnja ili rizik od povrede nije neophodan uslov za dobijanje zaštite.

111 Zaključak Izvršnog komiteta br. 103 (LVI), 2005, stav (c).

112 Ujedinjene nacije, *Povelja Ujedinjenih nacija (Charter of the United Nations)*, 24. oktobar 1945, 1 UNTS XVI, član 2(4) i Poglavlje VII, („Povelja UN-a”), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3930.html>. Član 1, Generalna Skupština Ujedinjenih nacija, *Definicija agresije (Definition of Aggression)*, 14. decembar 1974, A/RES/3314, <http://www.refworld.org/docid/3b00ffc57c.html>, i član 3, koji uključuje neiscrpnu listu dela koja se kvalifikuju kao akt agresije. Videti, takođe, član 8bis Rimskog statuta MKS-a, fusnota 32. u prethodnom delu.

113 *Haška konvencija (IV) o poštovanju zakona i običaja rata na kopnu i njen Aneks: propisi o zakonima i običajima rata na kopnu (Hague Convention (IV) Respecting the Laws and Customs of War on Land and Its Annex: Regulations Concerning the Laws and Customs of War on Land)*, oktobar 1907, član 42, <http://www.refworld.org/docid/4374cae64.html>. Videti, takođe, *Čiragov i drugi protiv Jermenije (Chiragov and Others v. Armenia)*, Predstavka br. 13216/05, Savet Evrope: Evropski sud za ljudska prava, 16. jun 2015, stav 96, <http://www.refworld.org/docid/5582d29d4.html>.

114 Afrička komisija za ljudska prava i prava naroda, *Izjava Afričke komisije o trenutnoj situaciji u vezi s ljudskim pravima u Maliju (Statement by the African Commission on the Present Human Rights Situation in Mali)*, 18. januar 2013, <http://www.refworld.org/docid/5108d96a2.html>.

posledica „strane dominacije”, odnosno političke, ekonomske ili kulturne kontrole na državom od strane (agenata) jedne ili više drugih država, zajednice država ili međunarodnih organizacija pod upravom države.<sup>115</sup>

56. Izraz „događaji kojima je ozbiljno narušen javni red” treba tumačiti, u skladu sa humanitarnim ciljem i svrhom Afričke konvencije iz 1969. godine, tako da uključuje događaje koji negativno utiču na očuvanje javnog reda (*ordre public*), koji se zasniva na poštovanju vladavine zakona i ljudskog dostojanstva, u tolikoj meri da su život, bezbednost i sloboda ljudi u opasnosti.<sup>116</sup> Prag „ozbiljnosti” odnosi se na događaje javnih nereda koji bi mogli da poremete redovno funkcionisanje državnih institucija i koji bi mogli da utiču na unutrašnju i spoljnu bezbednost i stabilnost države i društva. Takvi događaji mogu da se okategorišu kao međunarodni oružani sukob (MOS) ili nemeđunarodni oružani sukob (NMOS) u smislu MHP-a, ali mogu da uključuju i događaje koji nisu okategorisani kao oružani sukob u smislu MHP-a, uključujući nasilje od strane različitih društvenih grupa ili između države i nedržavnih aktera.<sup>117</sup> „Događaji kojima je ozbiljno narušen javni red” je, čini se, osnovni element člana I(2) Afričke konvencije iz 1969. godine na osnovu kojeg se utvrđuje izbeglički status.<sup>118</sup>

57. Ozbiljno narušavanje javnog reda može da bude podstaknuto jednokratnim delima ili incidentima ili nizom dela ili incidenata sistematskog ili kumulativnog karaktera, od kojih država ili nije spremna ili nije sposobna da osigura zaštitu. U skladu sa uobičajenim značenjem izraza korišćenih u definiciji, „događaji kojima se ozbiljno narušava javni red” mogu da se dešavaju u jednom delu ili na celoj teritoriji zemlje. Situacije koje su primorale vladu da proglašava vanredno stanje mogu da budu važan, ali ne i neophodan, pokazatelj osnova i svaku situaciju treba procenjivati na pojedinačnoj osnovi.<sup>119</sup>

58. „Događaji kojima se ozbiljno narušava javni red” uključuju i slučajeve opšteg nasilja, odnosno široko rasprostranjenog nasilja, koji pogađaju velike grupe ljudi ili stanovništvo u celini, ozbiljna i/ili masovna kršenja ljudskih prava ili događaje koje karakterišu gubitak kontrole od strane vlasti i nesposobnost ili nespremnost vlasti da pruže zaštitu svom stanovništvu, uključujući situacije koje karakterišu represivna i prisilna društvena kontrola od strane nedržavnih aktera, koja se često sprovodi pomoću zastrašivanja, uznemiravanja i nasilja.

59. Činjenični pokazatelji događaja kojima se ozbiljno narušava javni red uključuju: proglašeno vanredno stanje; kršenja međunarodnog humanitarnog prava, uključujući ratne zločine,<sup>120</sup> dela terorizma; značajan broj ubijenih, zatvorenih ili raseljenih; zatvaranje škola; nedostatak hrane, medicinskih usluga i potrepština i drugih vitalnih usluga kao što su vodosnabdevanje, struja i sanitarne usluge; promena ili urušavanje državnih institucija i službi, političkih sistema ili sistema policije i pravde; nametanje paralelnih ili neformalnih pravnih i administrativnih sistema; i/ili kontrolu nad teritorijom države od strane nedržavnih aktera.

## C. Alternativa internog bega ili internog preseljenja

60. Razmatranje mogućnosti internog preseljenja, generalno, nije relevantno za utvrđivanje izbegličkog statusa prema članu I(2) Afričke konvencije iz 1969. godine.<sup>121</sup> Član I(2) obuhvata i situacije koje utiču na „jedan deo” teritorije i situacije koje utiču na „celu” teritoriju zemlje

115 Bandžulska povelja (Banjul Charter), fusnota 97. u prethodnom delu, član 20(3): „Svi narodi imaju pravo na pomoć država potpisnica ove povelje u oslobodilačkoj borbi protiv strane dominacije, bilo da se radi o političkoj, ekonomskoj ili kulturnoj dominaciji”.

116 UNHCR, *Lica na koja se odnosi Konvencija OAU o određenim aspektima problema izbeglica u Africi i Deklaracija o izbeglicama iz Kartahene (podnete od strane Afričke grupe i Latinoameričke grupe) (Persons covered by the OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa and by the Deklaracija iz Kartahene on Refugees (Submitted by the African Group and the Latin American Group))*, 6. april 1992, EC/1992/SCP/CRP6, <http://www.refworld.org/docid/3ae-68cd214.html>.

117 Videti stav 5. ovih smernica. Videti, takođe, član 1(2) Protokola II uz Ženevske konvencije, fusnota 14. u prethodnom delu

118 M. Šarp (M Sharpe), „Afrička konvencija o izbeglicama iz 1969. godine u kontekstu pojedinačnog utvrđivanja izbegličkog statusa” (The 1969 OAU Refugee Convention in the Context of Individual Refugee Status Determination), u V. Tirk, A. Edvards i S.Vuters (ur.) (V Türk, A Edwards and C Wouters (eds.)), *U begu od sukoba i nasilja. Konsultacije UNHCR-a o izbegličkom statusu i drugim oblicima međunarodne zaštite (In Flight from Conflict and Violence. UNHCR's Consultations on Refugee Status and Other Forms of International Protection* (Cambridge University Press i UNHCR, predstojeće izdanje 2017), 133.

119 ICCPR, fusnota 34. u prethodnom delu, član 4. Takođe, Opšti komentar HRC-a br. 29, fusnota 43. u prethodnom delu.

120 Rimski statut MKS-a, fusnota 32. u prethodnom delu, član 8.

121 Smernice UNHCR-a o IFA, fusnota 83. u prethodnom delu, stav 5.



izbeglice.<sup>122</sup> Imajući u vidu da je u članu II(2) težište na situacijama kojima se ozbiljno narušavaju državne i društvene strukture, ne može se tražiti ni od koga da se preseli u druge delove zemlje, čak i ako je situacija u tim delovima zemlje možda manje narušena. Jedini izuzetak bile bi situacije koje su neosporno ograničene na određeni deo zemlje ili na određeni region ili grad, u kojima je država sposobna i voljna da zaštiti svoje građane u drugim krajevima zemlje. Verovatnoću da će se situacija i prateće nasilje i neredi proširiti na druge krajeve zemlje treba pažljivo proceniti, uzimajući u obzir buduću perspektivu.

#### IV. SUPSTANCIJALNA ANALIZA ZAKLJUČKA III(3) DEKLARACIJE IZ KARTAHENE IZ 1984. GODINE

##### A. Preliminarna razmatranja koja treba da pomognu u tumačenju

61. Deklaracija o izbeglicama iz Kartahene je regionalni instrument zaštite koji je 1984. godine usvojila grupa stručnjaka iz nekoliko zemalja Srednje i Južne Amerike.<sup>123</sup> Deklaracija je rezultat kolokvija o međunarodnoj zaštiti izbeglica i raseljenih osoba u Centralnoj Americi, Meksiku i Panami, koji je održan u Kartaheni de Indijas, u Kolumbiji. Njeno usvajanje predstavljalo je humanitarnu i pragmatičnu reakciju na pokrete ljudi koji su bežali od sukoba i drugih situacija koje su karakterisale neselektivne pretnje po život, bezbednost ili slobodu. Deklaracija iz Kartahene potvrđuje mirnu, nepolitičku i isključivo humanitarnu prirodu azila i princip zabrane proterivanja (*non-refoulement*); važnost aktivnog traženja trajnih rešenja; i neophodnost koordinacije i harmonizacije univerzalnih i regionalnih sistema i napora na nacionalnom nivou.<sup>124</sup>

62. U Zaključku III(3) Deklaracije iz Kartagine preporučuje se da se u izbeglice uključe:

„lica koja su napustila svoju zemlju zbog toga što su im život, sigurnost ili sloboda bili ugroženi kao posledica opšteg nasilja, strane agresije, unutrašnjih sukoba, masovnih kršenja ljudskih prava ili drugih okolnosti kojima je ozbiljno narušen javni red“.<sup>125</sup>

63. Definicija izbeglice iz Kartahene dobila je određeni značaj u regionu, između ostalog, imajući u vidu i to da je inkorporirana u nacionalne zakone i da se primenjuje u praksi.<sup>126</sup> Autoritet definicije izbeglice iz Kartehene potvrđen je naknadno i od strane Međuameričkog suda za ljudska prava (IACtHR),<sup>127</sup> kao i u Deklaraciji iz San Hozea o izbeglicama i raseljenim licima (1994),<sup>128</sup> Meksičkoj deklaraciji i akcionom planu za jačanje međunarodne zaštite izbeglica u Latinskoj Americi (2004),<sup>129</sup> Deklaraciji iz Brazilije o zaštiti izbeglica i osoba bez državljanstva u Amerikama (2011)<sup>130</sup> i u Brazilskoj deklaraciji i akcionom planu (2014).<sup>131</sup>

122 *Zbirka odluka (br. 2 - 2008), Benin: Odbor za podobnost za izbeglički status (Recueil des décisions (No 2 - 2008), Benin: Comité d'éligibilité au statut de réfugié)*, 2008, str. 97, <http://www.refworld.org/docid/563cede14.html>. Videti, takode, A. Edwards (A. Edwards), „Utvrđivanje izbegličkog statusa u Africi“ (*Refugee Status Determination in Africa*) (2006) 14 *Afr J Intl Comp L* 227.

123 Belize, Kolumbija, Kostarika, El Salvador, Gvatemala, Honduras, Meksiko, Nikaragva, Panama i Venecuela.

124 Videti, redom, Zaključak III(4) o pravu na azil; Zaključak III(5) o principu zabrane proterivanja (*non-refoulement*); Zaključak III(11) o integraciji i Zaključak III(12) o dobrovoljnoj repatrijaciji; i zaključke III(4) do (17) o saradnji, koordinaciji i harmonizaciji.

125 U izvornom tekstu Zaključka III(3) Deklaracije iz Kartahene na španskom jeziku, koristi se izraz „*seguridad*“, koji se na engleski jezik pravilno prevodi kao „bezbednost“, a ne „sigurnost, što je izraz koji se koristi u engleskom prevodu Deklaracije iz Kartahene, fusnota 5. u prethodnom delu.

126 Definicija izbeglice iz Kartahene do danas je inkorporirana u nacionalne zakone u 14 zemalja: u Argentini, Belizeu, Boliviji, Brazilu, Čileu, Kolumbiji, El Salvadoru, Gvatemali, Hondurasu, Meksiku, Nikaragvi, Paragvaju, Peruu i u Urugvaju. Pored toga, Ustavni sud Ekvadora naložio je vraćanje regionalne definicije u nacionalni pravni okvir u septembru 2014. godine: *Presuda br. 002-14-SIN-CC*, Ekvador: Ustavni sud (*Sentencia No 002-14-SIN-CC*, Ecuador: Corte Constitucional), 14. avgust 2014, <http://www.refworld.org/docid/578f56084.html>.

127 *Savetodavno mišljenje OC-21/14 od 19. avgusta 2014. godine, koje su zatražile Argentina, Federativna Republika Brazil, Republika Paragvaj i Orijentalna Republika Urugvaj: Prava i garancije dece u kontekstu migracija i/ili kojima je potrebna Međunarodna zaštita (Advisory Opinion OC-21/14 of August 19, 2014 requested by the Argentine Republic, the Federative Republic of Brazil, the Republic of Paraguay and the Oriental Republic of Uruguay: Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection)*, OC-21/14, Međuamerički sud za ljudska prava (IACtHR), 19. avgust 2014, stavovi 76, 77, 79, i 249, <http://www.refworld.org/docid/424bf6914.html>.

128 *San José Declaration on Refugees and Displaced Persons*, 7. decembar 1994, <http://www.refworld.org/docid/4a54bc3fd.html>.

129 *Mexico Declaration and Plan of Action to Strengthen International Protection of Refugees in Latin America*, 16. novembar 2004, <http://www.refworld.org/docid/424bf6914.html>.

130 *Brasilia Declaration on the Protection of Refugees and Stateless Persons in the Americas*, 11. novembar 2010, <http://www.refworld.org/docid/4cdd44582.html>.

131 *Brazil Declaration and Plan of Action*, 3. decembar 2014, <http://www.refworld.org/docid/5487065b4.html>.

64. Budući da je instrument zaštite, Deklaracija iz Kartahene utemeljena je na obavezi da se prema svim izbeglicama postupa na način koji je predviđen Konvencijom iz 1951. godine.<sup>132</sup> Inspiracija za Deklaraciju iz Kartahene bila je Afrička konvencija iz 1969. godine, kao i doktrina Međuameričke komisije o ljudskim pravima (IACHR).<sup>133</sup> Deklaraciju treba tumačiti u skladu sa međunarodnim i regionalnim pravom i, posebno, u skladu sa normama i standardima Američke deklaracije o pravima i dužnostima čoveka iz 1948. godine<sup>134</sup> i Američke konvencije o ljudskim pravima iz 1969. godine,<sup>135</sup> i u skladu sa evolutivnom sudskom praksom međuameričkih tela za ljudska prava.

65. Osim toga, Deklaracija iz Kartahene, kao instrument koji je orijentisan na humanitarne mere i zaštitu, poziva na inkluzivno, evolutivno i fleksibilno tumačenje definicije izbeglice.<sup>136</sup> U slučaju da uobičajeno značenje nije jasno, tekstu treba dati svrsishodno ili teleološko tumačenje.

#### *Obuhvat definicije izbeglice iz Deklaracije iz Kartahene*

66. U skladu sa definicijom izbeglice iz Kartahene, pravo na međunarodnu zaštitu imaju ljudi koji beže od pretnji proizašlih iz „objektivno” utvrdivih okolnosti kojima je ozbiljno narušen javni red. Okolnosti koje se pominju u definiciji izbeglice u Deklaraciji iz Kartahene karakterišu neselektivna, nepredvidiva ili kolektivna priroda pretnji po život ili živote, bezbednost ili slobodu pojedinca ili grupe ljudi, ili čak stanovništva u celini. U definiciji izbeglice iz Kartahene, težište je stavljeno na izloženost ljudi pretnjama koje su inherentne okolnostima o kojima je reč.

67. Imajući u vidu da je u definiciji izbeglice iz Kartahene težište na neselektivnim pretnjama, donosiocima odluka savetuje se usvajanje doslednog pristupa za lica koja beže iz sličnih okolnosti u istoj zemlji. To doprinosi rešavanju problema u pogledu praznina u zaštiti u regionu i doslednijim ishodima u pojedinim slučajevima.

## **B. Elementi definicije izbeglice iz Deklaracije iz Kartahene**

68. Prema definiciji izbeglice iz Kartahene, pravo na zaštitu izbeglica imaju lica koja su (i) izvan svoje zemlje,<sup>137</sup> (ii) jer im je ugrožen život, sigurnost ili sloboda, (iii) kao posledica okolnosti navedenih u definiciji koje postoje u njihovoj zemlji. Pojedinačni elementi definicije izbeglice iz Kartahene razmotreni su u nastavku teksta. Te elemente treba smatrati integralnim delom sveobuhvatne procene.

#### *Izbeglice sur place*

69. Zahtevi *sur place* prihvataju se na osnovu definicije izbeglice iz Deklaracije iz Kartahene u skladu sa tumačenjem Konvencije iz 1951. godine (videti stav 31. ovih smernica).

#### *Okolnosti koje primoravaju ljude na beg*

70. Okolnosti koje se navode u definiciji izbeglice iz Kartahene uključuju, ali nisu ograničene na, opšte nasilje, stranu agresiju, unutrašnje sukobe i masovno kršenje ljudskih prava. Osim toga, druge okolnosti koje ozbiljno narušavaju javni red u zemlji mogu, takođe, da za posledicu imaju pretnje po život, sigurnost ili slobodu ljudi i mogu da ih primoraju da izbegnu iz svoje zemlje. Imajući u vidu zaštitnu svrhu Deklaracije iz Kartahene, okolnosti pomenute u definiciji

132 Deklaracija iz Kartahene, fusnota 5. u prethodnom delu, Zaključak III(8). Videti, takođe, Preporuka E Završnog akta Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija iz 1951. godine o statusu izbeglica i lica bez državljanstva, Konferencija opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica i lica bez državljanstva (Recommendation E of the Final Act of the 1951 United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons), 25. jul 1951, A/CONF.2/108/Rev.1, <http://www.refworld.org/docid/40a8a7394.html>.

133 Videti tekst Deklaracije iz Kartahene, fusnota 5. u prethodnom delu, Zaključak III(3).

134 Međuamerička komisija za ljudska prava (IACHR), *Američka deklaracija o pravima i dužnostima čoveka (American Declaration of the Rights and Duties of Man)*, 2. maj 1948, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3710.html>.

135 Deklaracija iz Kartahene, fusnota 5 u prethodnom delu, Zaključak III(8) i (10) u kojem se eksplicitno pominje Američka konvencija o ljudskim pravima iz 1969. godine, fusnota 43. u prethodnom delu.

136 Zaključak Izvršnog komiteta br. 103 (LVI), 2005, stav (c).

137 Za potrebe definicije iz Deklaracije iz Kartahene, upućivanje na „njihovu zemlju”, u izrazu „osobe koje su pobegle iz svoje zemlje”, treba tumačiti u skladu sa Konvencijom iz 1951. godine, kao zemlju državljanstva te osobe ili, u slučaju lica bez državljanstva, kao zemlju poslednjeg prebivališta.



izbeglice iz Kartahene treba da imaju njihovo uobičajeno značenje, kad god je to moguće, i treba ih tumačiti evolutivno, tako da budu relevantne i za situacije koje nisu bile predvidljive u vreme sastavljanja Deklaracije iz Kartahene.

71. Izraz „opšte nasilje” nije pravni termin i nema strogo ili utvrđeno značenje. Imajući u vidu pristup od slučaja do slučaja, taj izraz obuhvata situacije koje karakteriše nasilje koje je neselektivno i/ili dovoljno široko rasprostranjeno da utiče na velike grupe ljudi ili na čitavo stanovništvo. Ako se u utvrđivanju prevladavajuće situacije opšteg nasilja oslonimo na međunarodno pravo ljudskih prava, bilo bi primereno utvrditi činjenične pokazatelje koji se odnose na broj i vrstu bezbednosnih incidenata, kao i ukupan stepen nasilja u zemlji porekla i uticaj takvog nasilja na civilno stanovništvo.<sup>138</sup> Situacije opšteg nasilja uključuju situacije masovnog i/ili ozbiljnog kršenja ljudskih prava ili MHP-a. Opšte nasilje utvrđuje se na osnovu intenziteta nasilja ili geografske raširenosti nasilja ili na osnovu kombinacije tih faktora.

72. Budući da se izraz „opšte nasilje” ne se koristi u MHP-u, ne može se ograničiti na situacije oružanog sukoba u smislu MHP-a, ali može da obuhvata i te situacije ukoliko su ispunjeni uslovi za primenu MHP-a. Videti takođe stav 5. ovih smernica, u vezi sa ograničenom relevantnošću kategorisanja situacije kao oružanog sukoba prema MHP-u u utvrđivanju podesnosti za priznavanje izbegličkog statusa.

73. Situacije opšteg nasilja obuhvataju nasilje od strane državnih ili nedržavnih aktera. Predmet diskusije je situacija na terenu i rizici koji proističu iz takvog nasilja.

74. Izraz „strana agresija” ima isto značenje kao i u izrazima „agresija”, „rat protiv agresije” i „akt agresije”, na način na koji su definisani u međunarodnom pravu, kao i u izrazu „spoljna agresija” iz Afričke konvencije iz 1969. godine (videti stav 54. ovih smernica).<sup>139</sup> U skladu sa ciljem i svrhom Deklaracije iz Kartahene, strana agresija može da se izjednači sa zločinom koji uzrokuje MOS u smislu MHP-a,<sup>140</sup> i može da se odnosi i na situacije koje nisu svrstane u tu kategoriju po MHP-u. Takve situacije mogu da uključuju sukobe izazvane spoljnim delovanjem ili sukobe koji su se proširili iz susjednih država, uključujući prisustvo (pripadnika) oružanih snaga druge države ili upade stranih oružanih grupa.

75. Izraz „unutrašnji sukobi” iz definicije izbeglice iz Kartahene uključuje NMOS u smislu MHP-a.<sup>141</sup> Međutim, imajući na umu svrhu zaštite na osnovu Deklaracije iz Kartahene, izraz „unutrašnji sukobi” odnosi se na unutrašnje oružane sukobe koji nisu klasifikovani kao NMOS u smislu MHP-a. MHP se smatra informativnim, ali ne i odlučujućim faktorom na osnovu kojeg se utvrđuje da li postoji unutrašnji sukob. Isto tako, kvalifikacije od strane strana koje učestvuju u sukobu ili koje su pogođene sukobom, takođe, se smatraju informativnim, ali ne i odlučujućim faktorima

138 IACrHR je utvrdio da je u El Salvadoru u ranim 80-ima postojala situacija opšteg i neselektivnog nasilja i da se odnosila na sistematsko nasilje koje neselektivno pogađa veliki broj ljudi tokom dužeg vremenskog perioda. Videti *Masakri u El Mozoteu i okolnim mestima protiv El Salvadora (The Massacres of El Mozote and nearby places v. El Salvador)*, Međamerički sud za ljudska prava (IACrHR), 25. oktobar 2012, stavovi 70. i 193, <http://www.refworld.org/docid/564ecfee4.html>. Međamerička komisija za ljudska prava (IACHR) pozvala se na slične pokazatelje kada je opisivala situacije „široko rasprostranjenog nasilja”. Te situacije podrazumevaju sledeće: a) izuzetno veliki broj nasilnih incidenata, kao i žrtava tih incidenata; b) prevladavajuće nasilje kojim se prouzrokuju teške patnje za stanovništvo; c) nasilje koje se manifestuje u najtežim oblicima, kao što su masakri, mučenja, sakaćenja, okrutni, nečovečni i ponižavajući postupci, smrtne kazne po prekom sudu, otmice, nestanci osoba i gruba kršenja MHP-a; d) izvršenje dela nasilja koje je često usmereno na izazivanje straha i, na kraju, stvaranje takve situacije u kojoj pojedinci nemaju drugu mogućnost osim da napuste ugroženo područje; e) nasilje koje može da potiče od državnih i nedržavnih agenata, a ukoliko potiče od tih prvih, ili od tih drugih koji deluju na inicijativu ili uz pristanak državnih vlasti, počincioci uživaju nekažnjivost; f) nasilje koje potiče od nedržavnih aktera, pri čemu vlasti nisu u stanju da ih efikasno kontrolišu; i g) nivo i stepen nasilja koji su toliki da je redovno funkcionisanje društva ozbiljno narušeno. Videti, na primer, Međamerička komisija za ljudska prava (IACHR), *Izveštaj o stanju ljudskih prava na Jamajci (Report on the Situation of Human Rights in Jamaica)*, 10. avgust 2012, OEA/Ser.L/V/II.144, str. 5 i 27, <http://www.refworld.org/docid/51ff65004.html>.

139 Videti prethodnu fusnotu 112. i *Predmet koji se odnosi na vojne i paravojne aktivnosti u i protiv Nikaragve (Nikaragva protiv Sjedinjenih Američkih Država); Odluka o meritumu (Case Concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America); Merits)*, Međunarodni sud pravde (MSP), 27. jun 1986, <http://www.refworld.org/docid/4023a44d2.html>.

140 Videti, Zajednički član 2(1) Ženevskih konvencija iz 1949. godine, fusnota 13. u prethodnom delu, koji se primenjuje na IAC i odnosi se na „slučajeve proglašenog rata ili bilo kojeg drugog oružanog sukoba koji može da nastane između dve ili više visokih strana ugovornica”, videti, takođe, član 1(4) Protokola I uz Ženevske konvencije, fusnota 13. u prethodnom delu, koji se dalje poziva na „oružane sukobe u kojima se narodi bore protiv kolonijalne dominacije i strane okupacije i protiv rasističkih režima u borbi za ostvarenje prava na samoopredeljenje”.

141 Videti, Zajednički član 3. Ženevskih konvencija iz 1949. godine, fusnota 38. u prethodnom delu, član 1. Protokola II uz Ženevske konvencije, fusnota 14. u prethodnom delu, i *Tužilac protiv Duška Tadića, zvanog „Dule” (Odluka o zahtevu odbrane za podnošenje interlokutarne žalbe na nadležnost Suda) (Prosecutor v. Dusko Tadic aka “Dule” (Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction))*, IT-94-1, Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju (MKSJ), 2. oktobar 1995, stav 70, <http://www.refworld.org/docid/47fd6b520.html>.

(videti stav 5. ovih smernica).<sup>142</sup> Za potrebe definicije izbeglice iz Kartahene, situacije koje ne dosežu prag za NMOS u smislu MHP-a mogu da se na bolji način obuhvate u osnovu „opšteg nasilja” ili „masovnog kršenja ljudskih prava”.

76. Za utvrđivanje prevladavajuće situacije „masovnog kršenja ljudskih prava”, posebno je relevantno pozivanje na sudsku praksu IACrTHR-a. Izraz „masovno” odnosi se na obim ili veličinu povrede, bez obzira na njeno trajanje i, kao takvo, kršenje može da bude posledica jednog pojedinačnog događaja.<sup>143</sup> Ukoliko efekti kršenja ljudskih prava prevazilaze stvarne/ neposredne žrtve i pogađaju velike segmente stanovništva, ili čak društvo u celini, takva situacija može da se klasifikuje i kao „masovno kršenje ljudskih prava”. Elementi planiranja i organizacije od strane počinioca, bilo da je reč o državnom ili nedržavnom akteru, takođe mogu da ukazuju na situaciju „masovnog kršenja ljudskih prava”, ali ne predstavljaju neophodan uslov. U slučaju kršenja ljudskih prava od strane nedržavnih aktera, situacija „masovnog kršenja ljudskih prava” može postojati ukoliko država nije u stanju ili nije spremna da zaštići svoje građane, budući da nije sprečila, istražila, procesuirala ili sankcionisala takve povrede.<sup>144</sup> U tom kontekstu, raseljavanje može da bude pokazatelj „masovnog kršenja ljudskih prava” ili može da uzrokuje ozbiljna kršenja ljudskih prava. U definiciji izbeglice iz Deklaracije iz Kartahene, ne pravi se razlika između ugroženih prava po vrstama prava.

77. Postojeće presude ili privremene mere IACrTHR-a<sup>145</sup> ili mere predostrožnosti izrečene od strane IACHR-a<sup>146</sup> koje se odnose na datu situaciju predstavljale bi jak dokaz da postoji situacija masovnog kršenja ljudskih prava. Izjave tela ili sudova za ljudska prava, takođe, mogu da predstavljaju relevantne pokazatelje. Međutim, takve presude ili mere nisu neophodne da bi se određena situacija kvalifikovala kao „masovno kršenje ljudskih prava”. To je činjenična procena, koju treba da izvrši odgovarajući organ nadležan za odlučivanje o azilu, na osnovu relevantnih informacija i dokaza, uključujući i lično svedočenje podnosioca zahteva.

78. Od svih okolnosti navedenih u definiciji izbeglice iz Kartahene, prilikom odlučivanja o izbegličkim zahtevima prema definiciji izbeglice iz Kartahene, nadležni nacionalni organi najređe primenjuju osnov „druge okolnosti kojima je ozbiljno narušen javni red”.<sup>147</sup> Pojam „javnog reda”, iako nema opšteprihvaćenu definiciju, može da se tumači u kontekstu definicije izbeglice iz Kartahene, tako da se odnosi na mir, unutrašnju i spoljnu bezbednost, na stabilnost države i društva, kao i na redovno funkcionisanje državnih institucija, zasnovano na poštovanju vladavine zakona i ljudskog dostojanstva. Okolnosti kojima je ozbiljno narušen javni red mogu da se dešavaju za vreme trajanja oružanih sukoba u smislu MHP-a, kao i u mirnodopskom periodu. Videti takođe stavove 56. do 59. ovih smernica.

79. U sudskoj praksi IACrTHR-a, okolnosti kojima se ozbiljno narušava javni red definisane su, jednim delom, pozivanjem na dela država koje su odstupile od svojih obaveza poštovanja ljud-

142 Na primer, iako je klasifikacija sukoba kao NMOS u smislu MHP-a od strane Saveta bezbednosti UN-a dovoljna da se ispune uslovi iz definicije izbeglice iz Kartahene, to ne može da bude i uslov. Videti, takođe, Sažeti zaključci UNHCR-a iz Aruše, fusnota 29. u prethodnom delu, stav 24.

143 *Predmet masakr „Las Dos Eres” protiv Gvatemale (Case of the “Las Dos Erres” Massacre v. Guatemala)*, Međuamerički sud za ljudska prava (IACrTHR), 24. novembar 2009, stavovi 73, 79. i 152, <http://www.refworld.org/docid/564ed31a4.html>; *Río Negro masakri protiv Gvatemale (Río Negro Massacres v. Guatemala)*, Međuamerički sud za ljudska prava (IACrTHR), 4. septembar 2012, stavovi 56, 58-60. i 63, <http://www.refworld.org/docid/564ed2714.html>.

144 *Gonzales i drugi („Polje pamuka”) protiv Meksika (González et al. (“Cotton Field”) v. Mexico)*, Međuamerički sud za ljudska prava (IACrTHR), 16. novembar 2009, stav 236, <http://www.refworld.org/docid/564ed5234.html>.

145 Privremene mere su instrument koji IACrTHR koristi za sprečavanje nenadoknadive povrede prava i sloboda zagarantovanih Američkom konvencijom o ljudskim pravima protiv lica koja se nalaze u krajnje ozbiljnoj i hitnoj situaciji. Mere se izvršavaju po naređenju po službenoj dužnosti ili na zahtev stranke i za rezultat imaju zahtev za zaštitu navodne žrtve od strane tužene države. Videti, Američka konvencija o ljudskim pravima, fusnota 43. u prethodnom delu, član 63(2) i Organizacija američkih država (OAS), *Poslovnik o radu Međuameričkog suda za ljudska prava (Rules of Procedure of the Inter-American Court of Human Rights)*, 16. i 29. novembar 2009, član 27, <https://www.cidh.oas.org/Basico/English/Basic20.Rules%20of%20Procedure%20of%20the%20Court.htm>.

146 Organizacija američkih država (OAS), *Poslovnik o radu Međuameričke komisije za ljudska prava (Rules of Procedure of the Inter-American Commission of Human Rights)*, 1. avgust 2013, <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/rulesiachr.asp>, član 25, kojim se utvrđuje da Komisija, u ozbiljnim i hitnim situacijama, može, na vlastitu inicijativu ili na zahtev stranke, da zatraži da država preduzme mere predostrožnosti s ciljem da se spreči nenadoknadiva povreda protiv lica ili predmeta u postupku u vezi sa peticijom ili predmetom koji je u toku, kao i protiv lica koja su pod nadležnošću dotične države, nezavisno od peticije ili predmeta koji je u toku.

147 UNHCR, *Sažeti zaključci o tumačenju proširene definicije izbeglice u Deklaraciji iz Kartahene iz 1984. godine; okrugli sto 15. i 16. oktobra 2013. godine, Montevideo, Urugvaj (Summary Conclusions on the interpretation of the extended refugee definition in the 1984 Deklaracija iz Kartahene; roundtable 15 and 16 October 2013, Montevideo, Uruguay)*, 7. jul 2014, str. 7, <http://www.refworld.org/docid/53c52e7d4.html>.

skih prava za vreme trajanja vanrednog stanja.<sup>148</sup> Međutim, proglašenje vanrednog stanja ne treba posmatrati kao preduslov za postojanje okolnosti kojima je ozbiljno narušen javni red, iako bi to, po pravilu, bilo indikativno za takvu situaciju.

80. Korišćenje prideva „druge” u izrazu „druge okolnosti” u definiciji izbeglice iz Kartahene omogućava državama da pružaju zaštitu i u okolnostima koje nisu obuhvaćene u četiri situacije koje se navode u definiciji izbeglice iz Kartahene.

#### *Pretnja po život, bezbednost ili slobodu*

81. Treći element definicije iz Kartahene je veza između okolnosti koja se dešavaju u zemlji porekla i pretnje po život, bezbednost i slobodi lica koja borave u toj zemlji. Element „pretnje” ili rizika iz definicije odražava mogućnost nanošenja povrede pojedincu, grupi ili stanovništvu u celini; to ne podrazumeva da povreda mora stvarno i da se materijalizuje. Vezu između okolnosti i pretnje ne treba tumačiti tako da se nepotrebno sužava ili ograničava obuhvat međunarodne zaštite koja se pruža licima koja beže iz njihove zemlje, na primer, tako što će se zahtevati pojedinačna procena rizika po život, bezbednost ili slobodu. U stvari, prostorna ili geografska blizina tih okolnosti određenom licu dovoljna je da stvori pretnju koja bi ga primorala da napusti zemlju.

82. Imajući u vidu da je definicija izbeglice iz Kartahene orijentisana na okolnosti koje pogađaju grupe ljudi ili stanovništvo u celini, težište nije na ličnim okolnostima pojedinca koji beži od opasnosti po život, sigurnost ili slobodu, već na objektivnim okolnostima u zemlja porekla.

83. Pozivanje na život, sigurnost ili slobodu ljudi treba tumačiti u širem smislu, tako da obuhvata fizički i mentalni integritet, sigurnost, slobode, ljudsko dostojanstvo i osiguranje ekonomske egzistencije, sa osvrtom na međunarodno i regionalno priznata ljudska prava.

#### *Nasilje od strane bandi ili organizovanih kriminalnih grupa*

84. Ljudi koji beže od nasilja koje potiče od bandi ili organizovanih kriminalnih grupa mogu da ispunjavaju uslove za priznavanje izbegličkog statusa prema Konvenciji iz 1951. godine.<sup>149</sup> Ljudi koji beže od takvog nasilja, također, mogu da potpadaju pod jednu ili više okolnosti navedenih u definiciji izbeglice iz Kartahene.

### **C. Alternativa internog bega ili internog preseljenja**

85. U definiciji izbeglice iz Kartahene, težište je stavljeno na situacije koje ozbiljno narušavaju državne i društvene strukture. U takvim okolnostima, od ljudi se ne može tražiti da se presele u druge delove zemlje, čak i ako je situacija u tim delovima zemlje možda manje narušena. Jedini izuzetak bile bi situacije koje su neosporno ograničena na određeni deo zemlje ili na određenu regiju ili grad, u kojima je država sposobna i voljna da zaštiti svoje građane u drugim krajevima zemlje. Verovatnoću da će se situacija i prateće nasilje i neredi proširiti na druge krajeve zemlje treba pažljivo proceniti, uzimajući u obzir buduću perspektivu.

<sup>148</sup> Američka konvencija o ljudskim pravima, fusnota 43. u prethodnom delu, član 27(1), koji omogućava državama da preduzimaju mere za odstupanje od otuđivih prava za vreme rata, javne opasnosti ili druge vanredne situacije koja ugrožava nezavisnost ili bezbednost države potpisnice. Videti, *Habeas corpus u vanrednim situacijama (Habeas Corpus in Emergency Situations)* (čl. 27(2), 25(1) i 7(6) Američke konvencija o ljudskim pravima), OK-8/87, Međuamerički sud za ljudska prava, 30. januar 1987, stavovi 19. i 20, <http://www.refworld.org/docid/402795714.html>.

<sup>149</sup> O primeni Konvencije iz 1951. godine na takve situacije, videti: Uputstvo UNHCR-a o bandama, fusnota 12. u prethodnom delu.

## V. PROCEDURALNA I DOKAZNA PITANJA

### A. Pristupi u primeni definicije izbeglice iz Konvencije iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine i regionalnih definicija

86. Različite definicije izbeglice se međusobno ne isključuju. U skladu sa svakom od njih, lice se priznaje kao izbeglica i time se pokreću se standardi postupanja predviđeni Konvencijom iz 1951. godine (videti stav 8. ovih smernica).

87. U primeni definicija izbeglice, preporučuje se sekvencijalni pristup, pri čemu se status izbeglice prvo procenjuje na osnovu definicije Konvencije iz 1951. godine, pre procene u skladu sa regionalnim definicijama, koja se vrši ukoliko se utvrdi da lice o kojem je reč nije izbeglica prema Konvenciji iz 1951. godine. Takvim pristupom naglašava se univerzalni karakter definicije izbeglice u članu 1A(2) Konvencije iz 1951. godine, primat te Konvencije,<sup>150</sup> kao i eksplicitno komplementarni karakter regionalnih definicija.<sup>151</sup>

88. Međutim, u grupnim situacijama ili u određenim regionalnim kontekstima,<sup>152</sup> bilo bi praktičnije i efikasnije primenjivati regionalne definicije, pod uslovom da su ispunjeni standardi postupanja predviđeni Konvencijom iz 1951. godine.

### B. Utvrđivanje činjenica

89. Zahtevi za priznavanje izbegličkog statusa koji se odnose na situacije oružanog sukoba i nasilja mogu da podrazumevaju složena činjenična pitanja, zasnovana na specifičnim okolnostima podnosioca zahteva koje se procenjuju u odnosu na uzroke, karakter i efekte situacije oružanog sukoba i nasilja. Ukoliko se izbeglički status ne priznaje na osnovu principa *prima facie*, zahteve za priznavanje izbegličkog statusa treba razmatrati u meritumu u svakom pojedinačnom slučaju, uzimajući u obzir ažurne i relevantne informacije o zemlji porekla.

#### *Informacije o zemlji porekla*

90. Ažurirane i relevantne informacije o zemlji porekla su važne za razumevanje situacije oružanog sukoba i nasilja, kao i za razumevanje toga da li je zemlja porekla pogođena jednom od situacija ili okolnosti navedenih u regionalnim definicijama.<sup>153</sup>

91. Relevantne informacije o zemlji porekla uključuju i kvalitativne i kvantitativne informacije. Kvalitativne informacije su posebno relevantne za izbegavanje nesporednosti, stereotipizacije i generalizacije, i omogućavaju dublje razumevanje situacije oružanog sukoba i nasilja, odnosno istorije i razvoja situacije, aktera koji su uključeni u tu situaciju, sredstava i načina ratovanja, korišćenih strategija i taktika i efekta te situacije na zemlju i ljude koji se u njoj nalaze.<sup>154</sup> Kvantitativne informacije u vezi sa situacijama oružanog sukoba i nasilja treba koristiti uz odgovarajući oprez. Različiti izvori mogu da koriste različite metodologije, koje često zavise od njihovih motiva za prikupljanje podataka, što za posledicu ima i značajna odstupanja podataka iz različitih izvora. Iako statistički podaci mogu da predstavljaju pokazatelje efekata određene situacije na stanovništvo, takvi podaci mogu da budu neuverljivi ili nepouzđani što se tiče rizika, povrede, relevantnog osnova iz Konvencije iz 1951. godine i/ili uzročno-posledične veze između rizika od povrede i osnova, ili okolnosti navedenih u regionalnim definicijama. Statistički podaci imaju tendenciju da se fokusiraju na merljive karakteristike situacije, kao što su broj civilnih žrtava ili

150 Zaključak Izvršnog komiteta br. 87 (L) 1999, stav (f); Zaključak Izvršnog komiteta br. 89 (LI) 2000. Videti, takođe, Afrička konvencija iz 1969. godine, fusnota 4. u prethodnom delu, deveti preambularni stav, u kojem se Konvencija iz 1951. godine/Protokol iz 1967. godine pominju kao osnovni i univerzalni instrumenti za zaštitu izbeglica.

151 Još jedan argument za sekvencijalni pristup u okviru Afričke konvencije iz 1969. godine je struktura člana 1, gde je u stavu 1. ponovljena definicija izbeglice iz Konvencije iz 1951. godine, pre nego što je u stavu 2. data regionalna definicija.

152 Smernice UNHCR-a o priznavanju statusa po principu *prima facie*, fusnota 10. u prethodnom delu, stavovi 2. i 5.

153 *Raddžabu protiv predsedavajućeg Stalnog odbora za pitanja izbeglica (Radjabu v. The Chairperson of the Standing Committee for Refugee Affairs)*, fusnota 107. u prethodnom delu, stav 6, u kojem je, prema mišljenju Sudu, odlučivanje o tome da li određeno lice ispunjava uslove za izbeglički status prema proširenoj definiciji zahteva procenu postojanja objektivno utvrđenih okolnosti u zemlji porekla tog lica, koja odgovara jednoj od okolnosti predviđenih u definiciji.

154 *Sufi i Elmi protiv Velike Britanije (Sufi and Elmi v. United Kingdom)*, fusnota 45. u prethodnom delu, stav 241.

broj raseljenih, i možda ne obuhvataju druge oblike povrede – direktno ili indirektno izazvane oružanim sukobom ili nasiljem – koje pogađaju ljude, državne strukture ili društva.

92. U proceni zahteva za priznavanje izbegličkog statusa, zemlje porekla mora da bude relevantna za posebne okolnosti podnosioca zahteva. Pribavljanje pouzdanih i tačnih informacija o zemlji porekla, koje se odnose na konkretnu situaciju određenih grupa podnosilaca zahteva, uključujući decu,<sup>155</sup> ili osobe različitog rodnog identiteta i/ili seksualne orijentacije,<sup>156</sup> često predstavlja ozbiljan problem. Taj problem može da bude posebno izražen u situacijama oružanog sukoba i nasilja. Slično tome, raspoložive informacije o zemlji porekla koji se odnose na situacije oružanog sukoba i nasilja ne moraju uvek da odražavaju specifične okolnosti žena ili muškaraca, uključujući prevalentnost rodno specifičnih oblika povrede, i ne moraju uvek da uzimaju u obzir promenljivi sastav i ponašanje aktera u sukobu.<sup>157</sup> Donosioci odluka moraju da uvažavaju tu činjenicu na odgovarajući način. U situacijama oružanog sukoba i nasilja, nepostojanje informacija o zemlji porekla koje se odnose na situaciju pojedinih grupa ne bi treba tumačiti kao indicaciju da se te grupe ne suočavaju sa specifičnim pretnjama.

### *Teret dokazivanja*

93. Iako teret dokazivanja, generalno, leži na licu koje podnosi zahtev, obavezu prikupljanja i analiziranja svih relevantnih činjenica i pratećih dokaza dele jednako i podnosilac zahteva i donosilac odluke.<sup>158</sup> Ta podeljena odgovornost je posebno važna ukoliko je zemlja porekla pogođena situacijom oružanog sukoba i nasilja, jer to otežava pribavljanje informacija i dokumentacije uopšte, kao i u odnosu na lice o kojem se radi.<sup>159</sup> Ljudi koji beže iz takvih situacija verovatno će se suočiti sa ozbiljnim problemima u pogledu davanju detaljnih iskaza i opisivanja događaja na osnovu kojih će pokazati da imaju potrebu za međunarodnom zaštitom i/ili u pogledu pribavljanja dokaza kojima bi potkrepili svoj zahtev. U takvim okolnostima, često je nepohodno da se veruje, u odsustvu dokaza o suprotnom, da podnosioci zahteva govore istinu.<sup>160</sup>

155 UNHCR, *Smernice UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti br. 8: Zahtevi za azil koje podnose dece u kontekstu članova 1(A)2 i 1(F) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine (Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees)*, 22. decembar 2009, HCR/GIP/09/08, stav 74, <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>.

156 Smernice UNHCR-a o rodno zasnovanom progonu, fusnota 56. u prethodnom delu, stav 37. Smernice UNHCR-a o seksualnoj orijentaciji i/ili rodnom identitetu, fusnota 56. u prethodnom delu, stav 66.

157 Sažeti zaključci UNHCR-a iz Kejptauna, fusnota 3. u prethodnom delu, stav 23.

158 Priručnik UNHCR-a, fusnota 26. u prethodnom delu, stav 196. Videti, takođe, UNHCR, *Više od dokaza, procena verodostojnosti u sistemima azila u EU: Potpuni izveštaj (Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report)*, may 2013, str. 86-88, <http://www.refworld.org/docid/519b1fb54.html>.

159 *Izbeglička žalba br. 71462/99, Tamil i građanin Demokratske socijalističke republike Šri Lanke protiv Kancelarije za status izbeglica Novozelandske službe za imigraciju (Refugee Appeal No. 71462/99, Tamil and a Citizen of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka v. Refugee Status Branch of the New Zealand Immigration Service)*, 71462/99, fusnota 54. u prethodnom delu, stav 51.

160 Priručnik UNHCR-a, fusnota 26. u prethodnom delu, stav 203.



**UNHCR**United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

## SMERNICE O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI BR. 13:

### Primena člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine na palestinske izbeglice

13

UNHCR izdaje ove smernice u skladu sa svojim mandatom, sadržanim u *Statutu* Kancelarije, u vezi sa članom 35. *Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine* i članom II pratećeg *Protokola iz 1967. godine*, kao i relevantnim regionalnim instrumentima. Ove smernice predstavljaju dopunu *Priručnika UNHCR-a o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglica na osnovu Konvencije iz 1951. godine* (Reizdanje, Ženeva, 2011. godina) i drugih smernica o međunarodnoj zaštiti. Ove smernice zamenjuju *Revidiranu belešku o primeni člana 1D Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine na palestinske izbeglice*, iz oktobra 2009. godine i sve prethodne relevantne smernice. Za razliku od toga *Beleška UNHCR-a o tumačenju člana 1D Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i člana 12(1) (a) Direktive o kvalifikaciji EU u kontekstu palestinskih izbeglica koje traže međunarodnu zaštitu*, iz maja 2013. godine, ostaje na snazi.

Smernice, koje su izrađene u širokim konsultacijama, imaju za cilj da pruže uputstva za tumačenje zakonskih odredbi vladama, pravnicima, donosiocima odluka i pravosuđu, kao i zaposlenima u UNHCR-u koji rade na utvrđivanju mandatnog izbegličkog statusa u okviru mandata UNHCR-a.

Smernice su izređene u bliskoj saradnji sa Agencijom Ujedinjenih nacija za pomoć palestinskim izbeglicama na Bliskom istoku ("UNRWA").

U svetlu UNHCR-ove politike jednakosti i nediskriminacije, u svim slučajevima u kojima se u izvornom tekstu međunarodnog sporazuma koristi rodno određeni jezik i kada predmet diskusije nije rod, taj tekst, u današnje vreme, treba čitati i razumeti tako da se jednako odnosi na muškarce i na žene; iz tog razloga, tekstovi citirani u publikacijama UNHCR-a odražavaju taj princip i odgovarajući izrazi stavljeni su u kvadratne zagrade.

*Priručnik UNHCR-a o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglica na osnovu Konvencije iz 1951. godine* i *Smernice o međunarodnoj zaštiti* dostupni su na:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>.

Pozivi za javne konsultacije o budućim smernicama o međunarodnoj pomoći objavljiivaće se na veb sajtu: <http://www.unhcr.org/544f59896.html>.



## I. UVOD

1. U članu 1D Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine („Konvencija iz 1951. godine“),<sup>1</sup> prepoznato je da određene kategorije izbeglica mogu da imaju pravo na posebne aranžmane zaštite ili pomoći od strane drugih organa ili agencija Ujedinjenih nacija, osim Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice („UNHCR“). Član 1D se, trenutno, odnosi na palestinske izbeglice, za koje je osnovana Agencija Ujedinjenih nacija za pomoć palestinskim izbeglicama na Bliskom Istoku (UNRWA),<sup>2</sup> koja treba da pruži odgovor na njihovu situaciju.<sup>3</sup>

2. Član 1D Konvencija iz 1951. godine glasi:<sup>4</sup>

Konvencija ne odnosi se na lica koja sada uživaju zaštitu ili pomoć nekog organa ili agencije Ujedinjenih nacija, osim Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice.

Ukoliko ta zaštita ili pomoć prestane iz ma kog razloga, a da sudbina tih lica nije definitivno rešena u skladu sa odgovarajućim rezolucijama koje je usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija, ta će lica ipso facto imati pravo da koriste režim predviđen ovom konvencijom.<sup>4</sup>

Iako se član 1D Konvencije iz 1951. godine često se naziva i „klauzula o isključenju“, on sadrži i isključne i uključne apsekte,<sup>5</sup> i dva stava tog člana moraju se čitati datim redosledom. Drugim rečima, prvo se mora utvrditi da li lice ispunjava uslove iz prvog stava, pre nego što može da se pređe na uslove iz drugog stava. U skladu sa prvim stavom, iz zaštite na osnovu Konvencije iz 1951. godine isključene su, generalno, one palestinske izbeglice koje su korisnici zaštite ili pomoći od strane UNRWA, dok su u drugom stavu člana 1D te iste palestinske izbeglice uključene ukoliko ta zaštita ili pomoć prestanu. Nakon što zaštita ili pomoć prestanu (videti odeljak II E u nastavku), one imaju ipso facto pravo na zaštitu u skladu sa Konvencijom iz 1951. godine. Budući da su već priznati kao izbeglice od strane međunarodne zajednice,<sup>6</sup> nije neophodna posebna ili dodatna procena u skladu sa članom 1A(2) da bi se utvrdilo da ispunjavaju uslove

1 1951 Convention relating to the Status of Refugees (28. jul 1951) 189 UNTS 137 (Konvencija iz 1951. godine), <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>, i prateći Protokol o statusu izbeglice (Protocol Relating to the Status of Refugees) (31. januar 1967) 606 UNTS 267 (Protokol iz 1967. godine), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>.

2 U skladu sa Rezolucijom 302 (IV) Generalne skupštine UN-a, *Pomoć za palestinske izbeglice* (UN General Assembly Resolution 302 (IV), *Assistance to Palestine Refugees*), 8. decembar 1949, A/RES/302, uspostavljena je agencija UNRWA, koja je odgovorna za pružanje pomoći i zaštite palestinskim izbeglicama. Uloga agencije UNRWA prepoznata je, takođe, od strane suda: videti, na primer, predmet *Bolbol protiv Ureda za imigraciju i državljanstvo (Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal)*, („*Bolbol*“), C-31/09, Sud Evropske unije („CJEU“), 17. jun 2010, stav 44, <http://www.refworld.org/docid/4c1f62d42.html>; „Nije sporno da je UNRWA jedan od organa ili agencija Ujedinjenih nacija, osim UNHCR-a, koji se pominju u članu 12(1)(a) Direktive i u članu 1D Ženevske konvencije...“. Videti, takođe, *AD (Palestina) (AD (Palestine))*, („AD Palestina“) [2015] NZIPT 800693-695, Novi Zeland: Sud za imigraciju i zaštitu, 23. decembar 2015, stavovi 101-116, <http://www.refworld.org/docid/56b1bcc24.html>.

3 Pre uspostavljanja agencije UNRWA, Ujedinjene nacije su, takođe, osnovale Komisiju UN-a za pomirenje za Palestinu („UNCCP“) s ciljem da se, između ostalog „olakša repatrijacija, preseljenje i ekonomska i socijalna rehabilitacija izbeglica i isplata nadoknade, kao i da se održe bliski odnosi sa direktorom Ujedinjenih nacija za pomoć palestinskim izbeglicama i, preko njega [ili nje], sa odgovarajućim organima i agencijama Ujedinjenih nacija“. Rezolucija 194 (III) Generalne skupštine UN-a, *Palestina - Izveštaj o napretku posrednika Ujedinjenih nacija* (UNGA Resolution 194 (III), *Palestine - Progress Report of the United Nations Mediator*), 11. decembar 1948, A/RES/194, stav 11. Do 1951. godine, UNCCP je obavestavao Generalnu skupštinu i konstatovao je, u godišnjim izveštajima, da nije u stanju da iznađe način za ostvarenje napretka u primeni stava 11. Rezolucije 194 (III). Videti, UNCCP, *Izveštaj o napretku Komisije za pomirenje Ujedinjenih nacija za Palestinu (Progress Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine)*, UN Doc. A/1985, 20. novembar 1951, u stavovima 79. i 80. u prvom izveštaju, i u novije vreme, *Izveštaj UNCCP-a*, 13. avgust 2015, A/70/319, aneks; Rezolucija 69/86 Generalne skupštine UN-a (UN General Assembly Resolution 69/86).

4 U ovim smernicama, UNHCR pominje prvi stav člana 1D kao „član 1D(1)“, a drugi stav kao „član 1D(2)“.

5 Francuski predstavnik na Konferenciji opunomoćenika, g. Rošfor (Rochefort), izjavio je da je „predmetna klauzula upravo klauzula koja predviđa odloženo priznavanje“. Konferencija opunomoćenika o statusu izbeglica i lica bez državljanstva, Rezime trećeg sastanka (Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, Summary of the Third Meeting), 19. novembar 1951, UN doc. A/Conf.2/SR.3, str. 10. Svi dokumenti UN-a dostupni su u okviru baze podataka u Sistemu zvaničnih dokumenta UN-a na <http://www.un.org/en/documents/index.html>. Videti, takođe, Džejms Hatavej i Mišel Foster (James Hathaway and Michelle Foster) *Zakon o izbegličkom statusu (The Law of Refugee Status)*, (Kembridž: Cambridge Universiti Press, drugo izdanje, 2014), 513; i Leks Takenberg (Lex Takkenberg), *Status palestinskih izbeglica u međunarodnom pravu (The Status of Palestinian Refugees in International Law)* (Oksford: Oxford University Press, 1998), str. 66. Videti, takođe, Gaj Gudvin-Gil i Džejn Mekadam (Guy Goodwin-Gill and Jane McAdam), koji navode da član 1D „ne treba da se, u tolikoj meri, smatra klauzulom o „isključenju“, već „klauzulom o mogućem priznavanju“. *Izbeglice u međunarodnom pravu (The Refugee in International Law)*, (Oksford: Oxford University Press, treće izdanje, 2007), 153; i Atli Gral-Medsen (Atle Grahl-Madsen), koji tu klauzulu naziva „klauzulom o suspenziji“, *Status izbeglica u međunarodnom pravu*, Karakter izbeglice, tom I (*The Status of Refugees in International Law*, Volume I Refugee Character), A.V. Sijthoff-Leiden (A.V. Sijthoff Lajden), 1966, str. 263.

6 „[P]alestinske izbeglice - i nema sumnje da su raseljeni Palestinci, u svim relevantnim fazama, smatrani izbeglicama - u Ujedinjenim nacijama i van njih smatrani su pripadnicima posebne kategorije.“ *Amer Mohamed El-Ali protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova i Daraz protiv državnog unutrašnjih poslova (Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice, umesjač) (Amer Mohammed El-Ali v. The Secretary of State for the Home Department and Daraz v. The Secretary of State for the Home Department (The United Nations High Commissioner for Refugees, Intervener))*, („*El-Ali*“) Velika Britanija: Apelacioni sud (Engleske i Velsa), 26. jul 2002, [2002] EVCA Civ 1103, [http://www.refworld.org/cases,GBR,CA\\_CIV,3f278a3a4.html](http://www.refworld.org/cases,GBR,CA_CIV,3f278a3a4.html), stav 15.

za zaštitu po osnovu Konvencije. Podnosioci zahteva moraju samo da dokažu da ispunjavaju uslove iz člana 1D.

3. Sve države ugovornice Konvencije iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine moraju da osiguraju da član 1D bude inkorporiran u potpunosti u njihovo nacionalno zakonodavstvo i praksu. Potpuno uključivanje ove odredbe u nacionalno zakonodavstvo i praksu predstavlja jednu od obaveza država ugovornica koje proističu iz međunarodnih izbegličkih instrumenata.

4. Ove smernice bave se tumačenjem člana 1D Konvencije iz 1951. godine u vezi sa palestinskim izbeglicama koje podnose zahteve za zaštitu na osnovu Konvencije iz 1951. godine *izvan* područja delovanja agencije UNRWA. U smernicama je dato meritorno tumačenje člana 1D od strane UNHCR-a (Deo II), i razmotrena su brojna proceduralna i dokazna pitanja (Deo III), oslanjajući se na državnu praksu, međunarodnu i nacionalnu sudsku praksu, kao i na stavove vodećih pravnika i akademskih stručnjaka.

## II. ANALIZA

### A. Cilj i svrha

5. U tumačenju člana 1D, treba uzeti u obzir cilj i svrhu, kao i kontekst tog člana, uključujući pripremne dokumente u procesu izrade (*travaux préparatoires*) Konvencije iz 1951. godine i druge savremene međunarodne instrumente usvojene sa namerom da se razmotre pitanja zaštite palestinskih izbeglice i institucionalnih odgovornosti za palestinske izbeglice. Član 1D treba tumačiti u širem smislu, na osnovu namere strana ugovornica koja je izražena u uobičajenim značenjima izraza korišćenih u tom dokumentu, posmatranih u kontekstu i u svetlu cilja i svrhe tog člana.<sup>7</sup> Ukoliko se tumači na takav način, jasno je da član 1D Konvencije iz 1951. godine ima dve povezane svrhe koje su odlučujuće za njegovo tumačenje i primenu. Prva svrha je da se osigura da palestinske izbeglice i dalje budu prepoznate kao posebna klasa<sup>8</sup> i da i dalje dobijaju zaštitu i da imaju prava koja proističu iz te zaštite sve dok njihov položaj ne bude konačno rešen u skladu sa odgovarajućim rezolucijama Generalne skupštine Ujedinjenih nacija.<sup>9</sup> Ta svrha se, takođe, ogleda u razgovorima o izradi Statuta Kancelarije Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice, u kojima je naglašeno da palestinskim izbeglicama treba i dalje priznavati poseban status.<sup>10</sup> Takođe, prepoznato je da je neophodno i da se osigura kontinuitet zaštite<sup>11</sup> Palestinaca, kao *sui generis* klase izbeglica prema Konvenciji iz 1951. godine.

6. Druga svrha člana 1D je da se izbegne dupliranje i preklapanje nadležnosti UNHCR-a i agencije UNRWA. Odgovornosti te dve agencije treba da se nadopunjuju.<sup>12</sup> S tim u vezi, napominje se da iako UNHCR-a ima globalni mandat, u njegovu nadležnost „ne spadaju lica ... koja još

7 Član 31. *Bečke konvencije o ugovornom pravu (Vienna Convention on the Law of Treaties)*, 23. maj 1969, Ujedinjene nacije, Serije ugovora, tom 1155, str. 331, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3a10.html>. Videti, takođe, Ijan Braunli (Ian Brownlie), *Principi međunarodnog javnog prava (Principles of Public International Law)*, (Oksford: Oxford University Press, sedmo izdanje, 2008), 631.

8 „Ovaj član, u osnovi, ima za cilj da se osigura trajna zaštita Palestinaca, kao lica čiji izbeglički karakter je već utvrđen“. *AD (Palestina)*, stav 159, fusnota 2. u prethodnom delu. Član 1D „odnosi se na postojeću kategoriju izbeglica u vezi sa kojom je Generalna skupština već preduzela određene mere“. Takenberg, fusnota 5. u prethodnom delu, 97.

9 Videti, takođe, *Mostafa Abed El Karem El Kot i drugi protiv Ureda za imigraciju i državljanstvo (Mostafa Abed El Karem El Kott and Others v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal)*, C-364/11, Evropska unija: Sud Evropske unije, 19. decembar 2012, („*El Kot*“), [http://www.refworld.org/cases\\_ECJ\\_50d2d7b42.html](http://www.refworld.org/cases_ECJ_50d2d7b42.html), stav 62, u kojem je CJEU potvrdio da je cilj člana 1D da se „osigura da palestinske izbeglice nastave da dobijaju zaštitu, kao palestinske izbeglice, sve dok njihov položaj ne bude konačno rešen...“.

10 Generalna skupština, Peta sednica, Službeni zapisi, Treći komitet, 328. sednica, 27. novembar 1950, stavovi 52, 55. (gospodin Barudi (Baroodi), Saudijska Arabija), UN Doc. A/C.3/SR.328, dostupno u okviru baze podataka u Sistemu zvaničnih dokumenata UN-a na <http://www.un.org/en/documents/index.html>. Takođe, citirano u intervenciji UNHCR-a pred Apelacionim sudom Engleske i Velsa u slučaju *El-Ali*, <http://www.refworld.org/docid/3dfc73c04.html> („*Intervencija UNHCR-a u predmetu El-Ali*“).

11 Generalna skupština, Peta sednica, Službeni zapisi, Treći komitet, 344. sednica, 11. decembar 1950, stavovi 24-25, (gospodin Barudi (Baroodi), Saudijska Arabija); stav 28 (gospodin Lesaž (Lesage), Kanada); stavovi 29-30 (gospodin Davin, Novi Zeland); stav 39. (gospodin Norijega (Noriega), Meksiko); stav 42. (gospodin Rafat (Raafat), Egipat), UN Doc. A/C.3/SR.344, dostupno u okviru baze podataka u Sistemu zvaničnih dokumenata UN-a na <http://www.un.org/en/documents/index.html>. Takođe, citirano u *Intervencija UNHCR-a u predmetu El-Ali*, fusnota (10) u prethodnom delu.

12 Videti Godvin-Gil i Mekadam, fusnota 5. u prethodnom delu, 152. Značaj te komplementarnosti ogleda se u postojećoj praksi te dve agencije. Od 2005. godine, UNHCR i UNRWA održavaju godišnje sastanke na visokom nivou radi rešavanja problema od zajedničkog interesa; a od 2010. godine, osnovana je zajednička radna grupa koja održava redovne kontakte i koja se sastaje dva puta godišnje.

uvek uživaju zaštitu ili pomoć od drugih organa ili agencija Ujedinjenih nacija”.<sup>13</sup> Za razliku od toga, agencija UNRWA nadležna je za Jordan, Libanon, Sirijsku Arapsku Republiku, Zapadnu obalu (uključujući Istočni Jerusalem) i Gazu.<sup>14</sup> Te teritorije, zajedno, čine područja delovanja UNRWA-e, u kojima ta agencija pruža zaštitu<sup>15</sup> i pomoć stanovništvu koje čini više od pet miliona palestinskih izbeglica.<sup>16</sup>

## B. *Ratione personae*: Personalni obuhvat člana 1D

7. Sledeće grupe lica potpadaju po obuhvat člana 1D:

**Palestinske izbeglice:** Lica koja su „palestinske izbeglice”<sup>17</sup> u smislu Rezolucije 194 (III) Generalne skupštine UN-a od 11. decembra 1948. godine<sup>18</sup> i naknadnih rezolucija Generalne skupštine UN-a, i koja su, kao posledica arapsko-izraelskog sukoba 1948. godine, raseljena iz tog dela mandatne Palestine, koji je postalo Izrael, i koja nisu mogla da se tamo vrate.

**Raseljena lica:** Lica koja su „raseljena lica” u smislu Rezolucije 2252 (ES-V) Generalne skupštine UN-a od 4. jula 1967. godine i naknadnih rezolucija Generalne skupštine UN-a, i koja su, kao posledica sukoba iz 1967. godine, raseljena sa palestinske teritorije koju je okupirao Izrael nakon 1967. godine, i koja nisu mogla da se tamo vrate.<sup>19</sup> Takođe, taj izraz uključuje i one koji su raseljeni kao posledica „naknadnih neprijateljstava”.<sup>20</sup>

**Potomci:** Izraz „potomci” odnosi se na sva lica čiji su roditelji palestinske izbeglice ili raseljena lica, na način definisan u prethodnim stavovima.<sup>21</sup> Na osnovu principa rodne ravnopravnosti i nediskriminacije po osnovu pola, kao i principa jedinstva porodice, za te potomke, bez obzira

- 
- 13 *Statut Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees)*, („Statut”), 14. decembar 1950, A/RES/428(V), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html>, stavovi 1. i 7(c). S obzirom na razlike između jezika Statuta („nastavlja da dobija”) i jezika člana 1D („sada uživa”), prema tumačenju UNHCR-a, te dve fraze imaju isto značenje. „Iz razloga koji nisu jasni (ali koji su možda nametnuti vremenskim ograničenjima), nacrt Konvencije o statusu izbeglica nije izmenjen i uskladen sa Statutom UNHCR-a pre nego što je upućen Konferenciji opunomoćenika”. Godvin-Gil i Mekadam, fusnota 5. u prethodnom delu, str. 154. Videti, takođe, u vezi mandata UNHCR-a, UNHCR, *Beleška o mandatu visokog komesara za izbeglice i njegove Kancelarije (Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office)*, oktobar 2013, <http://www.refworld.org/docid/5268c9474.html>.
- 14 Videti, na primer, Rezoluciju 58/95 Generalne skupštine (General Assembly Resolution 58/95) od 17. decembra 2003. i, u novijem periodu, Rezoluciju 71/91 Generalne skupštine, *Pomoć za palestinske izbeglice: Rezolucija koju je usvojila Generalna skupština (UNGA Resolution 71/91, Assistance to Palestine refugees: Resolution adopted by the General Assembly)*, 22. decembar 2016, A/RES/71/91: <http://www.refworld.org/docid/586cbe334.html>.
- 15 Važno je napomenuti da je UNRWA imala mandat zaštite počev od svog osnivanja. Ipak, funkcija zaštite vremenom je rasla i od 2010. godine, proširena je usvajanjem politike zaštite i razvojem alata i standarda zaštite. Videti UNRWA, *Pružanje zaštite palestinskim izbeglicama (Protecting Palestine Refugees)*, 2015, <http://www.refworld.org/docid/5703647f4.html> i <https://www.unrwa.org/what-we-do/protection>. Međutim, UNRWA „ne poseduje, ne vrši administraciju i nema upravu u izbegličkim kampovima, jer to je odgovornost vlasti zemlje domaćina”. <https://www.unrwa.org/palestine-refugees>. Videti, takođe, fusnotu 48. u nastavku.
- 16 Najnovije cifre agencije UNRWA možete pronaći u: <http://www.unrwa.org/>.
- 17 Generalna skupština nikada nije izričito definisala izraz „palestinske izbeglice”. Međutim, rane radove na tumačenju tog izraza možete pronaći u UN Doc. W/61/Add.1, *Prilog definiciji „izbeglice” u stavu 11. Rezolucije Generalne skupštine od 11. decembra 1948. godine (Addendum to Definition of a “Refugee” Under Paragraph 11 of the General Assembly Resolution of 11 December 1948)*, 29. maj 1951, koji treba čitati zajedno sa pratećom Napomenom glavnog sekretara (Note by the Principal Secretary), UN Doc. A/AC.25/V/61, <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/418E7BC6931616B-485256CAF00647CC7>. Operativna definicija izraza „palestinska izbeglica” koju koristi UNRWA za potrebe registracije razvijala se vremenom, jer su palestinske izbeglice u početku bile potkategorija lica koja su „u potrebi”. Od 1984. godine, to su „lica čije je uobičajeno mesto prebivališta u periodu od 1. juna 1946. godine do 15. maja 1948. godine bila Palestina i koja su kao posledica sukoba u toku 1948. godine izgubila dom i mogućnost za osiguranje ekonomske egzistencije”.
- 18 Generalna skupština UN-a odlučila je u stavu 11. Rezolucije 194 (III) da „izbeglicama koje žele da se vrate u svoje domove i žive u miru sa svojim susedima treba dozvoliti da to urade što je pre moguće”, kao i da „treba da bude plaćena naknada za imovinu onima koji odluče da se ne vrate, kao i za gubitak i oštećenje imovine”.
- 19 Rezolucija 2452 (XXIII) A Generalne skupštine UN-a (UN General Assembly Resolution 2452 (XXIII) A) od 19. decembra 1968. godine, poziva na povratak „raseljenih lica”, što je ponovljeno i u godišnjim rezolucijama Generalne skupštine UN-a, <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/0F32DC9EB80EE553852560DF004F1352>. Videti, takođe, *Bolbol*, (fusnota 2. u prethodnom delu), stav 47: „[N]e može se tvrditi, kao argument protiv uključivanja lica raseljenih nakon neprijateljstava iz 1967. godine pod primenu člana 1D Ženevske konvencije, da su samo oni Palestinci koji su postali izbeglice usled sukoba iz 1948. godine, koji su uživali zaštitu ili pomoć od strane UNRWA u vreme kada je sačinjena prva verzija Ženevske konvencije 1951. godine, obuhvaćeni članom 1D te Konvencije [...]”.
- 20 Videti Rezoluciju Generalne skupštine UN-a A/RES/37/120 (UN General Assembly Resolution A/RES/37/120) od 16. decembra 1982. godine, kojom je mandat agencije UNRWA proširen tako da obuhvata i one koji su raseljeni kao posledica naknadnih neprijateljstava; <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r120.htm>.
- 21 *Konsolidovana uputstva agencije UNRWA o podobnosti i registraciji (UNRWA's Consolidated Eligibility and Registration Instructions)*, 1. januar 2009. („CERI UNRWA (2009)”) <http://www.refworld.org/docid/520cc3634.html>, u delu III(A)(1), str. 3, predviđaju da „palestinski izbeglice i potomci palestinskih izbeglica muškaraca, uključujući i zakonski usvojenu decu, ispunjavaju uslove za registraciju za dobijanje usluga UNRWA.” Za potomke žena koje su registrovane izbeglice i koje su (ili koje su bile) u braku sa muževima koji nisu registrovane izbeglice ne smatra se da ispunjavaju kriterijume agencije UNRWA za palestinske izbeglice, ali oni (uključujući decu koja su zakonski usvojena) „ispunjavaju uslove za registraciju za dobijanje usluga UNRWA”, deo II(A)(2).

na to da li su potomci po muškoj ili po ženskoj liniji,<sup>22</sup> smatraće se da spadaju u područje primene člana 1D.<sup>23</sup> To uključuje i potomke koji su rođeni izvan područja delovanja UNRWA i koji nikada nisu boravili u područjima delovanja UNRWA, pod uslovom da su ispunjeni kriterijumi za primenu člana 1D.

8. Za potrebe ovih smernica, izraz „palestinske izbeglice” obuhvata „izbeglice od Palestine”, „raseljena lica” i „potomke” ili jednu ili više tih grupa, čiji položaj nije konačno rešen u skladu sa odgovarajućim rezolucijama Generalne skupštine UN-a.

9. Ne spadaju svi Palestinci u klasu palestinskih izbeglica na koje se primenjuje član 1D.<sup>24</sup> Takvi slučajevi treba da se procenjuju na isti način kao i ostali podnosioci zahteva za priznavanje izbegličkog statusa, u skladu sa članom 1A(2).

### C. Sekvencijalno čitanje

10. Dva stava člana 1D moraju da se čitaju zajedno i imaju sekvencijalno dejstvo. To znači da donosioci odluka moraju da procene (i) da li podnosilac zahteva spada u klasu Palestinaca na koje se ne primenjuje zaštita na osnovu Konvencije iz 1951. godine jer „sada uživaju” zaštitu ili pomoć od strane UNRWA; i ukoliko je to tačno, (ii) da li taj podnosilac zahteva ipak ispunjava uslove iz drugog stava, zbog prestanka takve zaštite ili pomoći.

### D. „Klauzula o isključenju” iz člana 1D (1): Palestinske izbeglice koje uživaju ili imaju pravo na zaštitu ili pomoć od strane UNRWA

11. „Isključenje” iz zaštite na osnovu Konvencije iz 1951. godine u skladu sa članom 1D(1) ne znači da se lica koja potpadaju pod primenu te odredbe ne smatraju izbeglicama. Upravo suprotno, izričita namera autora bila je da se obezbedi poseban režim za čitavu klasu osoba koje već uživaju posebne prednosti i zaštitu organa ili agencija UN-a. Prema tome, član 1D zamišljen je sa jasnom namerom da obuhvati sve palestinske izbeglice „koje spadaju pod mandat agencije UNRWA, bez obzira na to kada su ili jesu li uopšte registrovane pri toj agenciji i da li stvarno uživaju pomoć”.<sup>25</sup> Tumačenje člana 1D (1) kao klauzule o isključenju, u tom smislu, bilo bi netačno, jer bi se time ignorisao karakter člana 1D kao „klauzule o uslovnom priznavanju statusa”.<sup>26</sup> Takođe, to bi bilo u neskladu i sa ciljem i svrhom Konvencije iz 1951. godine i, posebno, sa ciljem samog člana 1D, odnosno osiguravanjem kontinuiteta zaštite za klasu lica koju je međunarodna zajednica već priznala kao izbeglice.

12. Štaviše, cilj i svrha Konvencije iz 1951. godine i njenih odredbi koje se odnose na Palestince zahtevaju da se izraz „sada uživaju” iz prvog stava člana 1D tumači tako da znači (i) „lica koje su uživala i/ili sada uživaju” zaštitu ili pomoć, ili (ii) koja ispunjavaju uslove za takvu zaštitu ili pomoć. Palestinci koji ispunjavaju te uslove opisani su u stavu 8. Obuhvatanjem i onih koji zaista uživaju zaštitu ili pomoć od strane UNRWA i onih koji ispunjavaju uslove za dobijanje zaštite ili pomoći od strane UNRWA u skladu sa članom 1D(1) priznaje se trajni izbeglički karakter palestinskih izbeglica, kao i njihovo pravo na zaštitu.

13. Prema mišljenju UNHCR-a, ukoliko se u primenu tog člana ne bi uključile i palestinske izbeglice koje nisu uživale zaštitu ili pomoć od strane UNRWA, iako su na to imale pravo, i kojima je,

22 Uključivanje potomaka palestinskih žena izbeglica i muškarca koji nisu izbeglice u prvi stav člana 1D Konvencije iz 1951. godine je u skladu sa principom nediskriminacije po osnovu pola i, na taj način, izbegavaju se ozbiljne posledice po jedinstvo porodice. Nadalje, pristup usvojen u ovim smernicama, u kojima su priznati potomci palestinskih izbeglica, u skladu je s opštim pristupom UNHCR-a u dugotrajnim izbegličkim situacijama u kojima su deca čiji su roditelji izbeglice u egzilu registrovana kao izbeglice sve dok se ne iznade trajno rešenje.

23 Neki od tih potomaka su možda stekli državljanstvo roditelja koji nije izbeglica/nepalestinskog roditelja, pa je zbog toga neophodna pojedinačna procena, u kojoj će se uzimati u obzir i princip jedinstva porodice.

24 Na primer, Palestinac koji je poreklom sa Zapadne obale, koji nikada nije bio raseljen.

25 Gaj Gudvin Gil i Sjuzan M. Akram (Guy Goodwin Gill and Susan M. Akram), „Kratki amicus curiae”, *Palestinski godišnjak međunarodnog prava* ('Brief Amicus Curiae', *Palestine Yearbook of International Law*), 2000/2001, tom XI, 185, na str. 236. Videti, takođe, *AD (Palestina)*, fusnota 2. u prethodnom delu, u kojem je utvrđeno da se član 1D odnosi i na lica „koja se nisu stvarno stavila pod zaštitu i primala pomoć na koje su inače imali pravo”, stav 160, i videti stavove 150-153. u kojima se razmatraju problemi u primeni pristupa „stvarnog stavljanja pod zaštitu”.

26 Videti fusnotu 5.

i pored toga, potrebna zaštita na osnovu Konvencije iz 1951. godine u skladu sa drugim stavom člana 1D, to bilo bi nespojivo sa ciljem i svrhom člana 1D.<sup>27</sup> Tako usko tumačenje prvog stava člana 1D imalo bi za posledicu, u stvari, uskraćivanje zaštite velikom broju palestinskih izbeglica, čiji je izbeglički karakter već utvrđen, i stvorilo bi praznine u režimu zaštite.<sup>28</sup>

14. Štaviše, lica u sličnom položaju koja su raseljena kao posledica istog sukoba podlagala bi različitom postupanju u zavisnosti od toga da li su uživala pomoć ili ne i u zavisnosti od toga odakle su pobegla. O nekima bi se odlučivalo u skladu sa članom 1D, a o drugima u skladu sa članom 1A(2). Tumačenje na osnovu kojeg se pravi razlika između lica koja su u sličnom položaju je „očigledno nerazumno i u suprotnosti sa namerama autora dokumenta”.<sup>29</sup>

15. Isto tako, tumačenje člana 1D tako da ne obuhvata one palestinske izbeglice koje ispunjavaju uslove za zaštitu ili pomoć od strane UNRWA dovelo bi do dupliranja mandata UNHCR-a i agencije UNRWA za istu izbegličku populaciju *unutar* područja delovanja UNRWA. Po mišljenju UNHCR-a, isto to tumačenje je osnov i za tumačenje te odredbe *izvan* područja delovanja agencije UNRWA. Shodno tome, tu odredbu treba tumačiti tako da odražava komplementarne mandate te dve agencije, unutar i izvan područja delovanja agencije UNRWA.<sup>30</sup>

16. Takođe, bilo bi pogrešno čitati član 1D tako da se odnosi samo na ona lica koja su bile palestinske izbeglice 1951. godine.<sup>31</sup> To bi bilo u suprotnosti sa namerama autora nacrtu Konvencije koji su želeli da obezbede kontinuitet zaštite za određenu klasu lica koja se pominju u članu 1D sve dok njihov položaj ne bude konačno rešen, što se i dalje odnosi ne samo na one koji su bili palestinske izbeglice 1951. godine, već i na lica koja su raseljena kao posledica sukoba iz 1967. godine, kao i na njihove potomke. Osim toga, time bi se zanemarila promena koja je od kritične važnosti i koja je izvršena u Protokolu iz 1967. godine, kojim je ukinuto vremensko ograničenje iz Konvencije iz 1951. godine, sa ciljem, kako je to izraženo u Preambuli, da se obezbedi „jednak status“ za sve izbeglice obuhvaćene definicijom iz Konvencije bez obzira na rok 1. januar 1951. godine”.<sup>32</sup>

## E. „Klauzula o uključenju” iz člana 1D: zaštita ili pomoć su prestali iz ma kojeg razloga

17. Palestinske izbeglice (videti stav 8.) imaju pravo na zaštitu prema Konvenciji iz 1951. godine, u skladu sa članom 1D(2), kada prestane zaštita ili pomoć od strane UNRWA. Čitana u svetlu svog uobičajenog značenja, u kontekstu i uz poštovanje cilja i svrhe Konvencije iz 1951. godine,<sup>33</sup> fraza „prestala iz ma kojeg razloga” ne može da se tumači restriktivno. Kao što je poznato u sudskoj praksi, isključenje od primene Konvencije iz 1951. godine koje se odnosi na palestinske izbeglice u članu 1D „trebalo je da bude uslovno i privremeno, a ne apsolutno i trajno”.<sup>34</sup>

18. Međutim, primena drugog stava člana 1D neograničena.<sup>35</sup> Zaštita prema Konvenciji iz 1951.

27 To tumačenje se razlikuje od stava koji je zauzeo CJEU u predmetu *Bolbol* (fusnota 2. u prethodnom delu), u kojem je smatrano da samo oni koji su se „stvarno stavili pod” tu zaštitu ili primali pomoć potpadaju pod prvi stav člana 1D, na osnovu „jasne formulacije” iz člana 1D (stav 51). U vezi toga na koji način treba pristupiti tom pristupu i uskladiti ga sa pitanjima evropskog prava, UNHCR primećuje da član 3. Direktive o kvalifikaciji predviđa da države članice mogu da propišu ili zadržati povoljnije standarde za određivanje ispunjenosti uslova za sticanje statusa izbeglice. Shodno tome, državama članicama preporučuje se da usvoje povoljnije tumačenje koje je izneo UNHCR, koje je više u skladu sa ciljem i svrhom člana 1D.

28 Videti UNHCR, Beleška o UNHCR-ovom tumačenju člana 1D Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i člana 12(1)(a) Direktive EU o kvalifikaciji u kontekstu palestinskih izbeglica koje traže međunarodnu zaštitu (*Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection*), maj 2013, <http://www.refworld.org/docid/518cb8c84.html>.

29 Brenda Godard (Brenda Goddard), „UNHCR i međunarodna zaštita palestinskih izbeglica” (*UNHCR and the International Protection of Palestinian Refugees*), (2009) 28 *Refugee Survey Quarterly*, 475 do 493.

30 *AD (Palestina)*, fusnota 2. u prethodnom delu, stav 159.

31 „Istorijski” argument da je član 1D ograničen samo na ona lica koja su bile palestinske izbeglice 1951. godine, koji je prihvatio Apelacioni sud Velike Britanije u predmetu *El-Ali*, fusnota 6. u prethodnom delu, odbacio je CJEU u predmetu *Bolbol*, fusnota 2. u prethodnom delu, stavovi 47-48. Videti, takođe, odbijanje generalnog advokata Šarpston (Sharpston), stavovi 62, 65-68, u njenom mišljenju u predmetu *Bolbol*, <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009CC0031>.

32 Protokol iz 1967. godine, preambula, treći stav, fusnota 1, u prethodnom delu. Videti, takođe, Gudvin-Gil i Mekadam, fusnota 5. u prethodnom delu, str. 158, fusnota 110.

33 *Bečka konvencija o ugovornom pravu (Vienna Convention on the Law of Treaties)*, član 31, fusnota 7. u prethodnom delu.

34 *AD (Palestina)*, fusnota 2. u prethodnom delu, stav 99f.

35 „Samo odsustvo iz tog područja ili dobrovoljna odluka da se napusti to područje ne može se smatrati prestankom pomoći.”, *El Kot (El Kott)*, fusnota 9. u prethodnom delu, stav 59.



godine ne odnosi se na one podnosiocima zahteva koji su izvan područja delovanja UNRWA i koji odbijaju da se (ponovo) stave pod zaštitu ili da primaju pomoć od strane UNRWA iz razloga sopstvenih pogodnosti.<sup>36</sup> I pored toga, razlozi zbog kojih je neko napustio područje delovanja UNRWA (na primer, zbog posla ili studija ili zbog zaštite) nisu, sami po sebi, presudni. Ono što je najvažnije je to da li je zaštita ili pomoć od strane UNRWA prestala zbog jednog ili više „objektivnih razloga” zbog kojih su lica napustila ta područja ili koji ih sprečavaju da se (ponovo) stave pod zaštitu ili da primaju pomoć od strane UNRWA, na način definisan u stavu 22. u nastavku (videti, takođe, stav 26ff o zahtevima *sur place*). Ukoliko lice nema objektivnih razloga da se (ponovo) ne stavi pod zaštitu ili prima pomoć od strane UNRWA, onda se ne može smatrati da je takva zaštita ili pomoć prestala u smislu drugog stava člana 1D, pod uslovom da palestinska izbeglica može da bezbedno uđe na područje delovanja agencije UNRWA.

19. U proceni ispunjenosti uslova, ne treba uzimati u obzir samo mandat i operacije agencije UNRWA, već i okolnosti lica o kojem je reč i relevantne i ažurirane informacije o njegovoj zemlji porekla (IOZP).<sup>37</sup>

### Objektivni razlozi na osnovu kojih se na podnosioca zahteva primenjuje drugi stav člana 1D

20. Iako su autori teksta Konvencije iz 1951. godine predvideli da se drugi stav primenjuje, pre svega, u slučaju prestanka mandata UNRWA, fraza „iz ma kojeg razloga” je dovoljno široko definisana da uključuje i druge okolnosti, a ne samo prestanak mandata UNRWA. To tumačenje potvrđeno je u pripremnim dokumentima u procesu izrade (*travaux préparatoires*) Konvencije iz 1951. godine.<sup>38</sup> Ono što je od posebne važnosti je to da tamo gde su autori teksta želeli da ograniče primenu odredbi u drugim delovima Konvencije to su izričito i uradili i utvrdili su moguća isključenja.<sup>39</sup>

21. Objektivni razlozi,<sup>40</sup> na osnovu kojih na podnosioca zahteva može da se primeni drugi stav člana 1D uključuju:

#### (i) Prestanak mandata UNRWA<sup>41</sup>

a. U principu, za prestanak mandata UNRWA bi bila neophodna rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija. Shodno tome, taj element odnosio bi se na čitavu klasu Palestinaca, a ne samo na pojedina lica.

#### (ii) Nesposobnost UNRWA da vrši svoj mandat pružanja zaštite ili pomoći

b. Da bi moglo da se utvrdi da je došlo do prestanka zaštite ili pomoći od strane UNRWA, koji bi se odnosio na sve Palestince, trebalo bi da se činjenično utvrdi da je na nekom od područja delovanja ili na celoj teritoriji zemlje došlo do prestanka. To bi moglo da se desi ukoliko bi agenciji UNRWA, bez obzira na to što i dalje postoji, postalo nemoguće da vrši

36 Videti, *El Kot (El Kott)*, fusnota 9 u prethodnom delu, stavovi 49-51. i 59-63. Videti, takođe, po analogiji, što se tiče ličnih prednosti, Statut Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees), stavovi 6(ii)(e) i (f), fusnota 13. u prethodnom delu.

37 „Informacije o zemlji (IOZP) su informacije koje se koriste u postupcima razmatranja zahteva za priznavanje izbegličkog statusa ili drugih oblika međunarodne zaštite. IOZP su podrška pravnim savetnicima i donosiocima odluka o međunarodnoj zaštiti u njihovoj proceni: ljudskih prava i bezbednosne situacije; političke situacije i pravnog okvira; kulturnih aspekata i društvenih stavova; humanitarne i ekonomske situacije; događaja i incidenta; kao i geografije zemlje porekla podnosioca zahteva (ili, u slučaju lica bez državljanstva, zemlje poslednjeg prebivališta) ili zemlje tranzita. Da bi se informacija kvalifikovala kao IOZP, neophodno je da izvor informacije nema nikakav interes u pogledu ishoda pojedinačnog zahteva za međunarodnu zaštitu.” Austrijski centar za istraživanje i dokumentaciju informacija o zemlji porekla i zemlji azila (ACCORD), *Istraživanje informacija o zemlji porekla: Priručnik za obuku (Researching Country of Origin Information: Training Manual)*, oktobar 2013, <http://www.refworld.org/docid/5273a56b4.html>.

38 Videti, na primer, izjavu delegata iz Egipta, gospodina Rafata (Raafat), General Assembly, Peta sednica, Službeni zapisi, Treći komitet, 344. sednica, 11. decembar 1950, stav 13, UN doc. A/C.3/SR.344. Videti, takođe, stavove francuskog delegata, gospodina Rošfora (Rochefort), na Konferenciji opunomoćenika, Rezime drugog sastanka, 20. jul 1951, UN doc. A/CONF.2/SR.2, str. 27. Oba dokumenta dostupna su u okviru baze podataka u Sistemu zvaničnih dokumenata UN-a na <http://www.un.org/en/documents/index.html>.

39 Na primer, autori Konvencije iz 1951. godine utvrdili su, na jasno ograničen način, listu osnova zbog kojih može da se smatra da je izbeglički status prestao na osnovu člana 1C Konvencije iz 1951. godine. Videti, *El Kot (El Kott)*, fusnota 9. u prethodnom delu, stav 57.

40 U predmetu *El Kot (El Kott)*, CJEU je smatrao da „objektivni razlozi” uključuju „razloge koji su izvan kontrole lica o kojem je reč” (odnosno, koji su nezavisni od njihove volje), fusnota 9. u prethodnom delu, stav 58. UNHCR smatra da ne postoji značajna razlika između objektivnih razloga i razloga koji nisu van kontrole osobe, osim, kao što je navedeno u stavovima 26-28. u vezi sa zahtevima *sur place*, u slučajevima u kojima se presuda CJEU-a mora čitati s posebnom pažnjom, jer se ne odnosi na zahteve *sur place*.

41 Videti fusnotu 2. i stav 7. u prethodnom delu.

svoju misiju.<sup>42</sup> Dokazi o postojanju te okolnosti mogu da se utvrde, na primer, na osnovu rezolucije Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, godišnjih izveštaja UNRWA, izjava UNRWA da je prekinula svoje aktivnosti ili drugih dokaza podnetih od strane podnosioca zahteva.<sup>43</sup>

- c. „Zaštita ili pomoć” su alternative: podnosilac zahteva ne mora da utvrdi da su *i* zaštita i pomoć od strane UNRVA prestali. Međutim, u vezi sa prestankom pomoći, podnosilac zahteva trebalo bi da utvrdi da je pomoć u skladu sa mandatom agencije UNRWA prestala.<sup>44</sup>

**(iii) Pretnja po život, fizički integritet, bezbednost ili slobodu podnosioca zahteva ili drugi ozbiljni razlozi koji se odnose na zaštitu**

- d. Za palestinske izbeglice – kao izbeglice koje je međunarodna zajednica već priznala u skladu sa različitim rezolucijama Generalne skupštine UN-a – nije neophodno da se pojedinačno utvrđuje da postupanje prema njima predstavlja progon u smislu člana 1A(2) Konvencije iz 1951. godine ili da ispunjavaju ostale uslove iz definicije izbeglice iz tog stava, da bi mogli da potpadnu pod dejstvo člana 1D.<sup>45</sup> I pored toga, palestinska izbeglica kojoj preti progon u smislu člana 1A(2) očigledno bi spadala pod primenu drugog stava člana 1D.
- e. Pored toga, postoji čitav niz pretnji koje mogu da primoraju nekog Palestinca da napusti područje delovanja UNRWA, što bi za rezultat imalo to da bi mu zaštita i pomoć od strane UNRWA-e prestali. Prema mišljenju UNHCR-a, i grupne i pojedinačne pretnje kvalifikovale bi se kao okolnosti koje su van kontrole podnosioca zahteva. Primeri grupnih pretnji uključuju oružane sukobe ili druge situacije nasilja, kao što su građanski nemiri, opšta nesigurnost ili događaja kojima se ozbiljno narušava javni red.<sup>46</sup> Pretnje koje su više pojedinačne prirode, koje bi takođe mogle da primoraju nekog Palestinca da napusti područje delovanja UNRWA zbog razloga koji su van njegove kontrole, uključuju seksualno ili rodno zasnovano nasilje, mučenje, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje, trgovinu ljudima i eksploataciju, prisilno regrutovanje, ozbiljnu diskriminaciju,<sup>47</sup> ili proizvoljno hapšenje ili pritvor.
- f. Ukoliko neka od navedenih pretnji potiče od vlasti, bi bila neophodna zaštita prema članu 1D. Isto tako, ukoliko vlasti nisu sposobne ili nisu voljne da pruže zaštitu od pretnji koje potiču od nedržavnih aktera, takođe bi se primenjivala zaštita prema članu 1D (2). Za utvrđivanje mogućnosti primene člana 1D u tim slučajevima, neophodna je posebna procena, od slučaja do slučaja.<sup>48</sup>

42 *El Kot (El Kott)*, fusnota 9. u prethodnom delu, stav 56. Obustava sporednih usluga na kratak vremenski period ne bi bila dovoljna.

43 Može se uporediti sa UNCCP-om, koji i dalje postoji, ali godišnje podnosi izveštaj Generalnoj skupštini da nije u mogućnosti da izvrši svoj mandat: videti fusnotu 3. u prethodnom delu.

44 „S obzirom na dugogodišnju i trajnu realnost nedovoljnih finansijskih sredstava, ukoliko UNRWA nastavi da postoji, ali ne bude u mogućnosti da pruža efikasnu zaštitu ili pomoć zbog nedostatka finansijskih sredstava, u načelu, nema razloga da se to, takođe, ne kvalifikuje kao prestanak aktivnosti prema članu 1D, koji izričito predviđa da se usled prestanka „iz ma kojeg razloga” aktivira klauzula o priznavanju”. *AD (Palestina)*, fusnota 2. u prethodnom delu, stav 172. Videti, takođe, *El Kot (El Kott)*, fusnota 9. u prethodnom delu, stavovi 63, 65.

45 Videti, na primer, odluku belgijskog Conseil du Contentieux des Étrangers (Savet za parnice stranaca), u kojoj se navodi da se priznavanje izbegličkog statusa ne zasniva na postojanju stvarnog rizika po ličnu sigurnost, već se automatski dodeljuje na osnovu člana 1D, imajući u vidu da je dotično lice već izbeglica i da je pokazalo da više ne može da uživa pomoć od strane UNRWA. *Predmet br. 144 563 (Arrêt No. 144 563)*, Belgija: Conseil du Contentieux des Étrangers, 30. april 2015, [http://www.refworld.org/cases/BEL\\_CCE\\_5963b1794.html](http://www.refworld.org/cases/BEL_CCE_5963b1794.html).

46 Videti, UNHCR, *Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 12: Zahtevi za priznavanje izbegličkog statusa koji se odnose na situacije oružanih sukoba i nasilja u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine i regionalnih definicija izbeglice (Guidelines on International Protection No. 12: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions)*, 2. decembar 2016, HCR/ GIP/16/12, <http://www.refworld.org/docid/583595ff4.html>

47 To, često, ali ne i uvek, uključuje sistematsku diskriminaciju ili šablone konsistentne diskriminacije. Videti, UNHCR, *Tumačenje člana 1. Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine (Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees)*, april 2001, <http://www.refworld.org/docid/3b20a3914.html>, u stavu 17. To, takođe, uključuje mere diskriminacije koje „imaju posledice koje su izrazito štetnog karaktera [...] na primer] do ozbiljnih ograničenja prava na osiguranje ekonomske egzistencije, prava na praktikovanje vere ili pristupa obrazovnim ustanovama koje su inače dostupne”. UNHCR, *Priručnik UNHCR-a o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglica na osnovu Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i pratećeg Protokola iz 1967. godine (Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and 1067 Protocol Relating to the Status of Refugees)*, decembar 2011, HCR/IP/14/ENG/REV. 3, <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>, („Priručnik UNHCR-a”), stav 54.

48 Pružanje usluga od strane UNRWA nije relevantno za tu procenu. Nedržavni akteri, uključujući međunarodne organizacije, nemaju atribute države i nisu u stanju da pružaju zaštitu i sprovedu vladavinu zakona na isti način kao država.



**(iv) Praktične, pravne i/ili sigurnosne prepreke koje sprečavaju podnosioca zahteva da se (ponovo) stavi pod zaštitu ili da prima pomoć od strane UNRWA**

- g. Praktične prepreke uključuju prepreke koje sprečavaju pristup područjima delovanja UNRWA, na primer, zbog zatvaranja granica.
- h. Pravne prepreke uključivale bi to da lice ne poseduje dokumente koji su mu neophodni da bi mogao da otputuje u ili da prođe kroz, ili da (ponovo) uđe u i boravi na relevantnom području delovanja UNRWA. U slučaju da vlasti odbiju (ponovni) prijem ili obnavljanje putnih ili drugih neophodnih dokumenata, biće ispunjeni uslovi iz drugog stava člana 1D. Podnosilac zahteva, međutim, ne bi imao pravo na zaštitu na osnovu Konvencije iz 1951. godine u skladu sa članom 1D(2), ako bi pokušao da onemogući svoj (ponovni) prijem i boravak tako što bi odbijao saradnju, na primer, u postupku pribavljanja dokumenata.<sup>49</sup>
- i. Prepreke koje se odnose na sigurnost ili ličnu bezbednost koje sprečavaju (ponovno) stavljanje pod zaštitu ili primanje pomoći mogu da uključuju opasnosti na putu, kao što su minska polja, gerilske borbe, promenljive borbene linije ili pretnje drugim oblicima uznemiravanja, nasilja ili zloupotrebe, koje bi podnosiocu zahteva onemogućile bezbedan povratak. Neophodne su ažurne informacije o realnim izgledima da se lice ponovo stavi pod zaštitu ili da prima pomoć. Izvodljivost (ponovnog) stavljanja pod zaštitu ili primanja pomoći ne može da se procenjuje apstraktno.
- j. Iako je u članu 1D težište na prestanku zaštite ili pomoći od strane UNRWA, situacija u državi u čijoj jurisdikciji UNRWA deluje je ne samo relevantna, već može da bude i presudna za odlučivanje o zaštiti u skladu sa Konvencijom iz 1951. godine. Na primer, država domaćin ili organi vlasti države domaćina – a ne UNRWA – kontrolišu da li će palestinskim izbeglicama biti dozvoljeno da (ponovo) uđu na teritoriju zemlje i da se tamo (ponovo) nastane, uključujući i to da li će moći da dobiju neophodne isprave i dokumente na osnovu kojih se dobija dozvola boravka u toj državi ili na toj teritoriji.<sup>50</sup> Rizik sa kojim se podnosilac zahteva suočava može da potiče, na primer, direktno od vlasti. Takve procene treba da se zasnivaju na pouzdanim i ažurnim informacijama, a slučajevi u kojima je situacija promenljiva ili nejasna moraju se razmatrati iz posebnu obzirnost.
- k. Nijedna država ne može da, sa sigurnošću, pretpostavi da će bilo koja palestinska izbeglica moći da ima pristup zaštiti ili pomoći od strane UNRWA u području u kojem nikada nije živela, ili na drugom mestu u kojem je ranije boravila. Imajući to u vidu, donosioci odluka ne bi trebalo da procenjuju zakonitost povratka u odnosu na područje delovanja UNRWA sa kojim lice u kojem je reč nema nikakve ranije veze. Time bi se podnosiocima zahteva nametnule nerazumne i nepremostive prepreke i zanemarilo bi se opšte funkcionisanje sistema međunarodnih odnosa među državama i suverenosti država. Štaviše, u skladu sa opštim načelima međunarodnog izbegličkog prava, procena toga da li je zaštita ili pomoć od strane UNRWA licu koje je ranije boravilo na području delovanja UNRWA prestala treba da se vrši u odnosu na područje delovanja UNRWA u kojem je podnosilac zahteva ranije imao boravak.<sup>51</sup> Procena ne treba da se vrši u odnosu sva područja delovanja UNRWA, već u odnosu na jedno područje delovanja UNRWA.<sup>52</sup>

22. Navedene okolnosti su alternativne, a ne konjunktivne i, u zavisnosti od slučaja, moguće je da postoji jedna ili više navedenih okolnosti, na osnovu kojih na podnosioca zahteva može

49 Član 2. Konvencije iz 1951. godine predviđa da sve izbeglice imaju dužnosti prema zemlji u kojoj se nalaze, što podrazumeva, posebno, da su dužne da poštuju zakone i propise te zemlje, kao i mera koje se preduzimaju za očuvanje javnog reda.

50 Na primer, što se tiče Zapadne obale, stav izraelskih vlasti biće odlučujući. Isto tako, za prelazak preko granice u Gazu iz Egipta, verovatno će biti potrebna dozvola Egipta, uz napomenu da je granica ponekad zatvorena.

51 Videti, takođe, *El Kot (El Kott)*, fusnota 9. u prethodnom delu, stav 77: „... lice o kojem je reč prestaje da bude izbeglica ako može da se vrati u područje delovanja agencije UNRWA u kojem je ranije boravilo, jer okolnosti koje su dovele do toga da se to lice kvalifikuje kao izbeglica više ne postoje”.

52 U prilog tome govori i jezik koji je CJEU koristio u predmetu *El Kot (El Kott)*, u kojem se više puta koristi izraz „područje delovanja” u jednini, koji se odnosi na obim procene koja treba da se izvrši. *El Kot (El Kott)*, fusnota 9. u prethodnom delu, stavovi 49, 50, 55, 58, 61, 62, 63, 64, 65.

da se primeni član 1D(2).<sup>53</sup> O dokaznim aspektima utvrđivanja postojanja navedenih okolnosti biće reči u delu III.

## Lične okolnosti podnosioca zahteva

23. Lične okolnosti podnosioca zahteva relevantne su za utvrđivanje postojanja jednog od objektivnih razloga koji opravdavaju primenu drugog stava člana 1D. Shodno tome, treba odlučivati o meritumu u svakom pojedinačnom zahtevu posebno, da bi se omogućilo da se razmotre faktori koji su specifični za podnosioca zahteva.<sup>54</sup> Takve lične okolnosti mogu da uključuju starosnu dob, pol, rod, seksualnu orijentaciju i rodni identitet, zdravstveno stanje, invalidnost, građanski status, porodičnu situaciju i odnose, socijalne ili druge ranjivosti, etnička, kulturna ili verska pitanja, političke i društvene veze i usklađenost, jezičke sposobnosti i sva prethodna iskustva pretrpljene ozbiljne povrede i psihološke efekte koji su posledica toga.

## Interno preseljenje

24. Ukoliko lice ima pristup i mogućnost da dobije zaštitu ili pomoć od UNRWA na nekom drugom mestu u istom području delovanja UNRWA, neće se smatrati da su zaštita ili pomoć od strane UNRWA prestali. Na primer, ako je izbeglički kamp uništen kao posledica oružanog napada i ako je zaštita ili pomoć od strane UNRW dostupna na nekom drugom mestu, u drugom delu zemlje ili teritorije i ako lice ima pristup takvoj zaštiti ili pomoći, onda uslovi iz drugog stava člana 1D ne bi bili ispunjeni, ukoliko ne postoje i neki dodatni faktori. Međutim, ne može se očekivati da se podnosilac zahteva preseli (ili da bude vraćen) u drugu zemlju ili na teritoriju sa kojom nema nikakve ranije veze.<sup>55</sup>

## Potrebe za zaštitom *sur place*

25. Zahtev *sur place* podnosi se nakon dolaska u zemlju azila, bilo kao posledica aktivnosti podnosioca zahteva u zemlji azila ili kao posledica događaja koji su se desili ili koji se dešavaju u zemlji porekla podnosioca zahteva nakon što je napustio zemlju.<sup>56</sup> Priznavanje zahteva *sur place* koje podnose palestinske izbeglice prema članu 1D je u skladu sa opštim načelima međunarodnog izbegličkog prava primenjivog na član 1. Konvencije iz 1951. godine, prema kojem se izbeglički zahtevi *sur place* prihvataju na osnovu toga što je prepoznato da zbog promena koje se dešavaju u zemlji porekla za vreme njihovog boravke u inostranstvu oni mogu da postanu izbeglice.<sup>57</sup> Na primer, ako mandat ili aktivnosti UNRWA prestanu na način opisan u stavu 22. u prethodnom delu, za vreme dok lice boravi izvan područja delovanja UNRWA, to lice bi ispunjavalo uslove za zaštitu na osnovu Konvencije iz 1951. godine, u skladu sa članom 1D.

26. Iako izraz „prestala iz ma kojeg razloga” obično ne uključuje razlog isključivo ličnih pogodnosti za odbijanja (ponovnog) stavljanja pod zaštitu ili primanja pomoći od strane UNRWA (kao što je već rečeno u stavu 19.),<sup>58</sup> nije relevantno da li je podnosilac zahteva napustio područje delovanja UNRWA na dobrovoljnoj osnovi (na primer, zbog školovanja ili zbog posla) ili ne. Oni i dalje imaju pravo na zaštitu iz Konvencije iz 1951. godine u skladu sa članom 1D ukoliko ispunjavaju uslove iz tog člana.<sup>59</sup> Morale bi se pažljivo ispitati okolnosti u svakom pojedinom slučaju.

53 Uključni aspekti člana 1D(2) primenjuju se u slučaju da je podnosilac zahteva bio prisiljen da napusti područje delovanja agencije UNRWA, u kojem mu je ozbiljno ugrožena lična sigurnost i u kojem UNRWA ne može da mu garantuje životne uslove koji su u skladu sa misijom te organizacije, ali podnosilac zahteva ne mora da utvrdi da su oba ta uslova ispunjena. U predmetu *El Kot (El Kott)* (fusnota 9. u prethodnom delu), CJEU je prihvatio, u kontekstu iznesenih činjenica, da bi takve okolnosti „spadale” u drugi stav člana 1D (stav 65). CJEU ipak nije iscrpio druge okolnosti u kojima bi se smatralo da je takva zaštita ili pomoć prestala, jer to zavisi od konkretnog slučaja. Tumačenje na osnovu kojeg se zahteva i jedno i drugo dovelo bi do suprotnih rezultata. Na primer, ako je lična sigurnost podnosioca zahteva ozbiljno ugrožena, pomoć koju pruža UNRWA u vidu novčane pomoći ili sledovanja hrane bila bi irelevantna u poređenju sa njegovom potrebom za zaštitom.

54 Jedan od izuzetaka bile bi okolnosti u kojima je UNRWA prestala da deluje kao agencija (videti stav 22(i) u prethodnom delu).

55 UNHCR, *Smernice UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti br. 4: „Alternativa internog bega ili internog preseljenja” u kontekstu člana 1A (2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine (UNHCR Guidelines on International Protection No. 4: “Internal Flight or Relocation Alternative” within the Context of Član 1A (2) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees)*, 23. jul 2003, HCR/GIP/03/04, <http://www.refworld.org/docid/3f2791a44.html>.

56 Priručnik UNHCR-a, fusnota 47. u prethodnom delu, stavovi 94-96.

57 *Ibid.* Nema razloga da se na palestinske podnosiocce zahteva iz člana 1D primenjuje drugačiji pristup.

58 To tumačenje je usko usklađeno sa državnim praksom, koja uglavnom nije prihvatila automatsko pravo na član 1D iz razloga što je jednostavno izvan područja delovanja UNRWA.

59 *El Kot (El Kott)*, fusnota 9. u prethodnom delu, stav 59.

27. Lice može da postane izbeglica *sur place* u zemlji u kojoj traži azil zbog sopstvenih postupaka, kao što je udruživanje sa već priznatim izbeglicama ili izražavanje političkih uverenja u zemlji utočišta.<sup>60</sup> Od palestinskih izbeglica koje su politički aktivne i koje mogu da privuku pažnju zbog svojih uverenja ili aktivnosti, i pri tom izlažu velikom riziku i sebe i svoju porodicu, ne može se tražiti da prestanu sa takvim aktivnostima, kao preduslov za zaštitu u skladu sa članom 1D; time bi se ugrozili cilj i svrha Konvencije iz 1951. godine.<sup>61</sup>

## F. Automatsko ili *ipso facto* pravo na zaštitu iz Konvencije iz 1951. godine

28. Ukoliko se utvrdi da je zaštitu ili pomoć od strane agencije UNRWA prestala iz ma kojeg od razloga navedenih u stavu 22, palestinska izbeglica automatski ili *ipso facto* ima pravo na zaštitu iz Konvencije iz 1951. godine,<sup>62</sup> pod uslovom se na njega ne primenjuju članovi 1C, 1E ili 1F Konvencije iz 1951. godine (videti delove G, H i I u nastavku).<sup>63</sup> Izraz „*ipso facto*” bio bi potpuno suvišan kada bi ta odredba značila samo da palestinska izbeglica može da podnese zahtev za međunarodnu zaštitu u skladu sa opštim pravilima i na isti način kao i svi ostali tražioci azila, na osnovu člana 1A(2) Konvencije iz 1951. godine.<sup>64</sup>

29. Izraz „režim iz ove Konvencije” u drugom stavu člana 1D odnosi se na materijalna prava sadržana u članovima 2. do 34. Konvencije iz 1951. godine, koja proističu is statusa izbeglice, na način definisan u članu 1. Konvencije iz 1951. godine. Izraz „režim” ne može da znači jednostavno pristup postupku azila i utvrđivanja statusa izbeglice, jer član 1, sam po sebi, ne predviđa nikakav režim prednosti – on jednostavno definiše to ko *ima* i ko *nema* pravo na pristup tom režimu.<sup>65</sup> To tumačenje potvrđeno je i u francuskoj verziji člana 1D, koja je jednako verodostojna, u kojoj se koristi izraz „*bénéficient de plein droit du régime de cette convention*”. Prednost koju dobijaju je primena zakona i „pravo” koje stiču kada ispune kriterijume iz člana 1D.<sup>66</sup>

30. Palestinske izbeglice koje su zaštićene članom 1D imaju pravo na sva prava, prednosti i standarde postupanja koje imaju i druge izbeglice priznate na osnovu člana 1A(1) ili 1A(2), što znači da izbeglice iz člana 1D nemaju povoljniji tretman u odnosu na druge izbeglice. Svi oni uživaju prednosti iz Konvencije o statusu izbeglica, utvrđene u članovima 2. do 34.<sup>67</sup>

60 Priručnik UNHCR-a, fusnota 47. u prethodnom delu, stav 96.

61 Po analogiji sa opštim stavom da se ni od koga ne može zahtevati da krije svoju zaštićenu karakteristiku ili da bude diskretan, videti X, Y, Z protiv ministra za imigraciju i azil (X, Y, Z v Minister voor Immigratie en Asiel), C-199/12 - C-201/12, Evropska unija: Sud Evropske unije, 7. novembar 2013, <http://www.refworld.org/docid/527b94b14.html>; UNHCR, Zapažanja u predmetu X, Y i Z (Observations in X, Y and Z), 28. septembar 2012, <http://www.refworld.org/docid/5065c0bd2.html>; Savezna Republika Nemačka protiv Y i Z, Presuda Suda (Veliko veće) (Bundesrepublik Deutschland v Y and Z, Judgment of the Court (Grand Chamber)) od 5. septembra 2012, <http://www.refworld.org/pdfid/505ace862.pdf>; RT (Zimbabve) i drugi protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova (RT (Zimbabwe) and others v Secretary of State for the Home Department), [2012] UKSC 38, Velika Britanija: Vrhovni sud, 25. jul 2012, <http://www.refworld.org/docid/500fdacb2.html>.

62 Videti UNHCR, Pismena intervencija pred Sudom Evropske unije u predmetu El Kot (Written Intervention before the Court of Justice of the European Union in the case of El Kott), 27. oktobar 2011, stav 4.3, C-364/11, <http://www.refworld.org/docid/4eaa95d92.html> i UNHCR, Usmena intervencija pred Sudom Evropske unije u predmetu El Kot i drugi protiv Mađarske (Oral intervention before the Court of Justice of the European Union in the case of El Kott and Others v. Hungary), 15. maj 2012, C-364/11, <http://www.refworld.org/docid/4fbd1e112.html>, stavovi 10, 12-14. („UNHCR Oral intervention in El Kott”). U predmetu El Kot (El Kott), Sud je prihvatio stavove UNHCR-a, fusnota 9. u prethodnom delu, stavovi 80-81.

63 „Nema nikakve sumnje da kategorija izbeglica koja se posmatra u ovom stavu podleže primeni klauzula o isključenju iz člana 5 E i F, kao i klauzula o prestanku okolnosti sadržanim u članu 1C Konvencije o izbeglicama”, fusnota 5. u prethodnom delu, 142.

64 Usmena intervencija UNHCR-a u predmetu El Kot (UNHCR Oral intervention in El Kott), fusnota 63. u prethodnom delu, stav 13. Iako je uobičajeno tumačenje ove odredbe da ona samo daje pravo licu da bude razmotreno na osnovu člana 1A(2) i da lice i dalje mora da ispunjava standard osnovanog straha „to nije pravilno tumačenje člana 1D, ako se čita u svetlu njegove istorije i svrhe zaštite. Jasno značenje pojma „*ipso facto*” podrazumeva da za procenu situacije ne moraju da se koriste nikakvi drugi kriterijumi – ta lica su, zapravo, na osnovu samog tog uslova, izbeglice *de jure* prema Konvenciji iz 1951. godine i, shodno tome, trebalo bi da imaju pravo na izbeglički status u svakoj od država potpisnica Konvencije iz 1951. godine.” Mutaz M. Kafišeh (Mutaz M. Qafisheh) i Valentina Azarov, „Član 1D” (Article 1D), u A. Cimerman (A. Zimmermann) (urednik), Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine i preteći Protokol iz 1967. godine: Komentar (The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary, (Oxford University Press, 2011), 537-569, str. 567.

65 *Ibid.*, Usmena intervencija UNHCR-a u predmetu El Kot (UNHCR Oral intervention in El Kott). Taj stav podržan je korišćenjem izraza „prednosti” u drugim delovima u Konvenciji statusu izbeglica, na primer, u članovima 5. i 7, u kontekstu koji može da znači samo materijalna prava dodeljena u skladu sa Konvencijom o statusu izbeglica. Izraz „prednosti” ne može da se odnosi ni samo na zabranu proterivanja (*non-refoulement*).

66 El Kot (El Kott), fusnota 9. u prethodnom delu, stavovi 70-71. Videti, takođe, AD (Palestina), fusnota 2. u prethodnom delu, stav 192.

67 Videti, Usmena intervencija UNHCR-a u predmetu El Kot (UNHCR Oral intervention in El Kott), stav 16, fusnota 70. u prethodnom delu. U predmetu El Kot (El Kott), CJEU je odbacio argumentaciju diskriminacije, fusnota 9. u prethodnom delu, stav 78.

## G. Primena člana 1C

31. Konvencija iz 1951. godine može da prestane da se primenjuje u određenim uslovima koji su jasno definisani u članu 1C.<sup>68</sup> Član 1C se, načelno, primenjuje na palestinske izbeglice koje su korisnici zaštite iz Konvencije iz 1951. godine na pojedinačnoj osnovi. Iako bi, na osnovu doslovnog tumačenja člana 1C, u kojem se izričito pominju samo izbeglice priznate prema „članu 1A” Konvencije iz 1951. godine, to značilo da se taj član ne primenjuje na palestinske izbeglice iz člana 1D, takvo tumačenje više ne odražava realnost i činjenicu da je izvestan broj palestinskih izbeglica dobio državljanstvo i zaštitu drugih zemalja,<sup>69</sup> i da im, shodno tome, više nije neophodna zaštita iz Konvencije iz 1951. godine. Bez obzira na posebnu situaciju palestinskih izbeglica koja je predviđena članom 1D, odredbe člana 1C mogu da se primene, uzimajući u obzir značajno vreme koje je proteklo, promenljive okolnosti, praksu država i činjenicu da su se mnogi Palestinci nastanili u drugim državama, u kojima su često dobili novo državljanstvo. Takvim tumačenjem Konvencije iz 1951. godine ne dovodi se nužno u pitanje značenje izraza „palestinski narod“, kao i izraza „izbeglice“ i „raseljena lica“, i načina na koji se ti izrazi koriste u brojnim rezolucijama Generalne skupštine UN-a i Saveta bezbednosti UN-a.

32. Uprkos odluci Generalne skupštine UN-a iz 2012. godine<sup>70</sup> da se Palestini dodeli status države nečlanice posmatrača u Ujedinjenim nacijama, član 1D treba da se tumači i primenjuje onako kako je navedeno u ovim smernicama, sve dok situacija Palestinaca ne bude konačno rešena u skladu sa rezolucijama Generalne skupštine. Još uvek je prerano da se smatra da bi zaštita iz Konvencije iz 1951. godine trebalo da prestane da se primenjuje na palestinske izbeglice, samo zato što je Palestina dobila status nečlanice posmatrača.

## H. Primena člana 1E

33. Činjenica da neke palestinske izbeglice žive u zemljama u kojima imaju sva prava i obaveze koji, po pravilo, proističu iz državljanstva te zemlje može da znači da bi, u njihovom slučaju, mogao da se primeni član 1E.<sup>71</sup> U slučaju dece i drugih potomaka palestinskih izbeglica koji mogu da uživaju prava i obaveze koji su identični onima koje uživaju državljani zemlje u kojoj žive, trebalo bi, takođe, razmotriti primenu člana 1E Konvencije iz 1951. godine.<sup>72</sup>

34. Istorijski gledano, države ugovornice *Protokola o postupanju prema Palestincima u arapskim državama* Arapske lige („Protokol iz Kazablanke”)<sup>73</sup> obavezale su se da će palestinskim izbeglicama pružiti niz prava koja imaju i njihovi građani, ali to se, u velikom delu, ne sprovodi u praksi. Pre primene člana 1E na osnovu *Protokola iz Kazablanke*, trebalo bi pažljivo ispitati situaciju na terenu.

## I. Primena člana 1F

68 UNHCR, „Klauzule o prestanku okolnosti: Smernice za njihovu primenu“ (“The Cessation Clauses: Guidelines on their Application”), 26. april 1999, <http://www.refworld.org/docid/3c06138c4.html> i UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 3: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees (Klauzule o „prestanku okolnosti”)*, 10. februar 2003, HCR/GIP/03/03, <http://www.refworld.org/docid/3e50de6b4.html>.

69 „Veliki broj palestinskih izbeglica sa prebivalištem u Jordanu stekle su jordansko državljanstvo u skladu sa odgovarajućim odredbama Zakona o državljanstvu od 4. februara 1954. godine. Državljanstvo je takođe dobio veliki broj palestinskih izbeglica koje žive u Iraku, Kuvajtu, Libanu, Saudijskoj Arabiji i drugim zemljama u regionu. Kao rezultat sticanja novog državljanstva, takva lica više se ne moraju smatrati izbeglicama u smislu Konvencije iz 1951. godine” [u zavisnosti od toga da li su ispunjeni relevantni kriterijumi iz člana 1C, stav 3.]. Takenberg, fusnota 5. u prethodnom delu, 127 (fusnote izostavljene).

70 Rezolucija 67/19 Generalne skupštine UN-a, *Status Palestine u Ujedinjenim nacijama* (UN General Assembly Resolution 67/19, *Status of Palestine in the United Nations*), 29. novembar 2012, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/67/19](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/19).

71 „Konvencija se ne primenjuje na lica kojem su nadležni organi zemlje u kojoj boravi priznali sva prava i obaveze koje proističu iz državljanstva te zemlje”. Član 1E Konvencije iz 1951. godine, fusnota 1 u prethodnom delu.

72 Videti UNHCR, fusnota o *Tumačenju člana 1E Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine (Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees)*, mart 2009, <http://www.refworld.org/pdfid/49c3a3d12.pdf>.

73 Arapska liga, *Protokol o postupanju prema Palestincima u arapskim državama (Protocol for the Treatment of Palestinians in Arab States)* („Protokol iz Kazablanke”), 11. septembar 1965, <http://www.refworld.org/docid/460a2b252.html>. Protokol iz Kazablanke predviđa pravo na zaposlenje koje je jednako onom koje imaju državljani, prava boravka, putne isprave, pravo na odlazak iz zemlje i povratak u zemlju. Međutim, Protokol se ne primenjuje dosledno i 1991. godine oslabljen je usvajanjem Rezolucije 5093 koja omogućava državama da sprovedu Protokol „u skladu sa pravilima i zakonima koji su na snazi u svakoj od država”. Videti, takođe, Godard, fusnota 29. u prethodnom delu, 507.

35. Lica za koja postoje ozbiljni razlozi da se smatra da su počinila neko delo iz člana 1F Konvencije iz 1951. godine<sup>74</sup> nemaju pravo na međunarodnu zaštitu izbeglica.<sup>75</sup>

### III. PROCEDURALNA I DOKAZNA PITANJA

#### A. Pojedinačna procena

36. Iako je u članu 1D prepoznata posebna klasa izbeglica koje uživaju zaštitu ili pomoć od strane entiteta Ujedinjenih nacija, koji nije UNHCR, mogućnost primene člana 1D procenjuje se, po pravilu, na pojedinačnoj osnovi.<sup>76</sup>

#### B. Vreme procene

37. Procena se odnosi na to da li je, u vreme razmatranja pojedinačnog zahteva, zaštita ili pomoć od strane UNRVA prestala, i usled toga, podnosilac zahteva nije u stanju ili ne želi da se (ponovo) stavi pod takvu zaštitu ili da prima pomoć zbog objektivnog razloga koji je van njegove kontrole.

#### C. Teret i standard dokazivanja

38. U zahtevima za izbeglički status ili zaštitu, uključujući i one iz člana 1D, teret dokazivanja, generalno, leži na podnosiocu zahteva, koji treba da dostavi sve moguće dokaze kojima će u najvećoj mogućoj meri podržati svoje izjave i potkrepiti svoj zahtev. Podnosilac zahteva dužan je da na istinit način opiše činjenice koje su relevantne za njegov zahtev, ako su mu dostupne određene informacije i ako se može razumno očekivati da ih dostavi donosiocu odluke. Donosilac odluke deli obaveznu utvrđivanja činjenica koje su relevantne za utvrđivanje statusa.<sup>77</sup>

39. U skladu sa članom 1D, neophodno je da se ispita da li (i) podnosilac zahteva spada u kategoriju palestinskih izbeglica koje uživaju zaštite ili pomoći od strane UNRWA ili koje ispunjavaju uslove za dobijanje zaštite ili pomoći od strane UNRWA i (ii) da je zaštita ili pomoć od strane UNRWA prestala iz ma kojeg razloga. To su činjenične stvari. Donosilac odluke dužan je da podrobno ispita slučaj i da uzme u obzir sve dostupne dokaze.

40. U proceni mora da se uzme u obzir da li, u vreme razmatranja zahteva lica o kojem je reč, to lice nije u mogućnosti ili ne želi da se (ponovo) stavi pod zaštitu ili da prima pomoć od strane UNRWA iz razloga koji je van njegove kontrole. Takođe, treba istražiti postojeće okolnosti u predmetnoj državi ili organu, kao i lične okolnosti podnosioca zahteva (videti stavove 22. (j) i 25.).<sup>78</sup> U slučaju da su je utvrđeno da bi podnosilac zahteva mogao da se interno preseli unutar istog područja delovanja UNRWA, ili da ne postoje drugi faktori, i da može bezbedno i sa odgovarajućim dokumentima, navedenim u stavu 22(iv) u prethodnom delu, da uđe na teritoriju tog područja, teret dokazivanja leži na nadležnim organima koji su doneli tu odluku.

74 Član 1F predviđa da se odredbe Konvencije iz 1951. godine „ne primenjuju na lica za koja postoje ozbiljni razlozi da se misli: (a) da su počinila zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovečanstva, u smislu međunarodnih instrumenata koji su izrađeni za predviđene odredbe o tim zločinima; (b) da su počinila težak zločin prema međunarodnom pravu izvan zemlje koja ih je prihvatila pre nego što su u nju primljeni kao izbeglice; (c) da su kriva za postupke koji su u suprotnosti sa ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija”.

75 UNHCR *Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 5: Primena klauzula o isključenju: Član 1F Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine (Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees)*, 4. septembar 2003, HCR/GIP/03/05, <http://www.refworld.org/docid/3f5857684.html>. Videti, takođe, *Informacija o primeni klauzula o isključenju: Član 1F Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine (Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees)*, 4. septembar 2003, <http://www.refworld.org/docid/3f5857d24.html>.

76 Grupni pristup, kao i priznavanje izbegličkog statusa po principu *prima facie*, može da bude prikladan u određenim okolnostima: videti UNHCR, *Smernice UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti br. 11: Priznavanje izbegličkog statusa po principu prima facie (Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status)* („Smernice o pristupu *prima facie*”), 24. jun 2015, HCR/GIP/15/11, <http://www.refworld.org/docid/555c335a4.html>.

77 Priručnik UNHCR-a, fusnota 47. u prethodnom delu, stavovi 196-205; UNHCR, fusnota o *Teretu i standardu dokazivanja u izbegličkim zahtevima (on the Burden and Standard of Proof in Refugee Claims)*, 16. decembar 1998, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3338.html>.

78 Mogućnost palestinskih izbeglica da prelaze iz jednog područja delovanja u drugo zavisi od toga da im je priznat ili dodeljen pravni status od strane vlade zemlje domaćina u prihvatnom području, kao i od ličnih okolnosti konkretne palestinske izbeglice. To se, takođe, odnosi i na lica koja nikada nije boravilo u području delovanja agencije UNRWA.

## Registracija pri UNRWA

41. Ukoliko je lice registrovano pri UNRWA ili poseduje dokumente koje je izdala UNRWA, to bi bio konačan, ali ne i neophodan, dokaz da potpada pod primenu člana 1D(1).<sup>79</sup> U nedostatku takvih dokumenata ili drugih relevantnih dokaza, donosioci odluka mogu da se oslone na druge dokaze u datom predmetu, uključujući, na primer, lične izjave podnosioca zahteva, izjave drugih lica ili podnošenje druge relevantne dokumentacije.<sup>80</sup> Dokaz o registraciji pri UNRWA, međutim, ne bi trebalo smatrati neophodnim preduslovom za priznavanje statusa.<sup>81</sup> Na primer, „raseljena lica” nisu „registrovana” u sistemu registracije UNRWA, ali UNRWA vodi „neophodnu evidenciju” takvih lica.<sup>82</sup> I konačno, po definiciji, lice koje nije dobilo zaštitu i pomoć od strane UNRWA, uprkos tome što je imalo pravo da ih dobije, ne može ni da bude registrovano, ni da ima dokaz o registraciji. I pored toga, takva lica mogu da potpadaju pod član 1D.

### Dokazi o postojanju objektivnih razloga na osnovu kojih se na podnosioca zahteva primenjuje drugi stav člana 1D

42. Dokazi koji se odnose na uključni deo procene mogu da potiču iz različitih izvora. Podnositelj zahteva može da pruži dokaze koji su relevantni u svojim izjavama. Izjava agencije UNRWA da je obustavila aktivnosti u određenom području delovanja bila bi jasan dokaz da je to učinila. Dokazi iz drugih izvora da je UNRWA prekinula svoje aktivnosti, takođe, bi mogli da budu uverljivi. Važno je, međutim, to da podnositelj zahteva nije dužan da dostavi ili da ukaže na bilo koju takvu izjavu koja može da postoji.<sup>83</sup> Ukoliko bi se postavio takav zahtev, to bi predstavljalo preveliki teret za UNRWA, koji agencija možda ne bi mogla da ispuni u svim slučajevima, na primer, zbog ograničenih resursa ili zbog logističkih razloga ili zbog zaštite poverljivosti.<sup>84</sup> Konačno, od podnosioca zahteva ne bi trebalo tražiti da direktno kontaktira UNRWA, imajući u vidu praktične probleme koje bi to podrazumevalo.<sup>85</sup> Moguće je i da postoje okolnosti koje su relevantne za konkretnog podnosioca zahteva o kojima UNRWA nema saznanja i o kojima ne bi mogla da pruži relevantne informacije.

## D. Pojedinačni postupci

43. U okviru pravičnih i efikasnih postupaka utvrđivanja izbegličkog statusa u skladu sa Konvencijom iz 1951. godine, mora se posebno voditi računa o zahtevima koji se odnose na član 1D i moraju se jasno identifikovati pitanja koja su relevantna za Palestince.

44. Kada zatraže azil, podnosiocima zahteva mora da se da odgovarajuće vreme da ostvare svoja prava, uključujući, između ostalog, i pravo da budu informisani, na jeziku koji razumeju, o procedurama koje moraju da se poštuju, o njihovim pravima i obavezama u toku postupka, o mogućim posledicama neispunjavanja obaveza i nesaradnje sa vlastima, o pravu na obezbeđenje usluga prevodioca i o pravu da na efikasan način konsultuju pravnog savetnika ili drugog savetnika. Pristup pravnom savetovanju je od najveće važnosti za pravičan postupak azila i

79 UNRWA, *CERI*, 2009, Odeljak III.A.1, strana 3, fusnota 21. u prethodnom delu. CJEU je ustanovio da je „[i]ako je registracija pri UNRWA dovoljan dokaz da lice stvarno dobija pomoć od te agencije, u stavu 45. u prethodnom delu, objašnjeno da se takva pomoć može pružiti i bez registracije, i da u tom slučaju korisniku mora da bude dozvoljeno da na drugi način podnese dokaze o takvoj pomoći.” *Bolbol*, fusnota 2. u prethodnom delu, stavovi 46. i 52.

80 Posebnu pažnju trebalo bi posveti potomcima palestinskih žena izbeglica koje su u braku sa osobama koje nisu palestinske izbeglice registrovane pri UNRWA, pošto one nisu registrovane u okviru *CERI* UNRWA kao palestinske izbeglice, ali mogu da budu evidentirane na neki drugi način za potrebe korišćenja usluga. Videti fusnotu 21. u prethodnom delu.

81 „Registracija pri UNRWA je deklarativnog karaktera, i pre potvrđuje, nego što utvrđuje da lice potpada pod mandat agencije UNRWA.” Takenberg, fusnota 5. u prethodnom delu, 100.

82 UNRWA, *CERI*, 2009, Odeljak III.B - „Lica koja ispunjavaju uslove za korišćenje usluga bez registracije u sistemu registracije UNRWA” (“Persons eligible to receive services without being registered in UNRWA’s registration system”), strana 6, fusnota 21. u prethodnom delu.

83 To da li je zaštita ili pomoć prestala je činjenična stvar i podložno je dokazivanju na uobičajeni način.

84 Ovde se može napraviti analogija sa stavom UNHCR-a u vezi sa informacijama koje se odnose na priznavanje mandata, vidi podnesak u predmetu *I. A. protiv državnog sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova : Predmet za umešača (I. A. v. Secretary of State for the Home Department: Case for the Intervener)*, 27. oktobar 2013, Vrhovni sud Velike Britanije, UKSC2012/0157, <http://www.refworld.org/docid/52a098e34.html>.

85 Međutim, od agencije UNRWA može da se traži potvrda da je lice registrovano kao „palestinska izbeglica” ili da je evidentirano kao korisnik usluga te agencije.



često predstavlja preduslov za osiguranje efikasnog pristupa pravnim lekovima.<sup>86</sup>

45. Za Palestince koji ne potpadaju pod pojedinačnu primenu člana 1D, po pravilu, nakon toga vršiće se procena u skladu sa članom 1A(2).

46. Iako se o pravu na zaštitu u skladu sa članom 1D, po pravilu, odlučuje u pojedinačnim postupcima, u nekim situacijama, grupi palestinskih izbeglica može da se prizna status i na osnovu principa *prima facie*. Na primer, ukoliko je mandat UNRWA prestao u jednom od njenih područja delovanja ili ukoliko je prestala okolnost koja je van kontrole lica na koje se to odnosi, kao što je međunarodni ili nemeđunarodni oružani sukob, za takva lica smatraće se, na grupnoj osnovi, da ne uživaju zaštitu ili pomoć od strane UNRWA.<sup>87</sup>

47. Ukoliko podnosilac zahteva podnese i zahtev za izbeglički status i zahtev lica bez državljanstva, pri čemu je ovaj drugi zahtev podnet u skladu sa *Konvencijom o statusu lica bez državljanstva* iz 1954. godine, važno je da se oba zahteva razmotre i da oba ta statusa budu izričito priznata.<sup>88</sup>

48. Najbolja državna praksa podrazumeva da se osigura da se palestinske izbeglice priznate na osnovu člana 1D na adekvatan način evidentiraju i da se posebno registruju u nacionalnoj statistici o azilu.

## E. Regionalni izbeglički instrumenti

49. Palestinske izbeglice, kao i svi drugi podnosioci zahteva za azil, imaju pravo da podnesu zahtev za priznavanje izbegličkog statusa u skladu sa bilo kojim od važećih regionalnih izbegličkih instrumenata, ukoliko se nalaze u zemlji u kojoj se ti instrumenti primenjuju.<sup>89</sup>

## F. Izbeglički status i supsidijarna ili komplementarna zaštita

50. Zahtevi za zaštitu koje su podneli Palestinci za koje je utvrđeno da ne spadaju u područje primene člana 1D mogu da se razmatraju prema članu 1A(2). Ukoliko ne ispunjavaju uslove ni iz jedne od odredbi, oni imaju pravo, kao i svi drugi podnosioci zahteva za azil, na nacionalne ili regionalne oblike supsidijarne ili komplementarne zaštite; i, takođe, imaju pravo na zaštitu u skladu sa međunarodnim pravom ljudskih prava.

86 UNHCR, *Javna izjava u vezi sa predmetom Brahim Samba Dijuf protiv ministra rada, zapošljavanja i imigracija pred Sudom Evropske unije (Public statement in relation to Brahim Samba Diouf v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration pending before the Court of Justice of European Union)*, 21. maj 2010, <http://www.refworld.org/docid/4bf67fa12.html>, stavovi 12-16.

87 UNHCR, *Smernice o principu prima facie*, fusnota 82. u prethodnom delu.

88 UNHCR, *Priručnik o zaštiti lica bez državljanstva (Handbook on Protection of Stateless Persons)*, 30. jun 2014, <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>, stav 78.

89 Videti, Organizacija afričkog jedinstva, *Konvencija o određenim aspektima problema izbeglica u Africi (Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa)*, 10. septembar 1969, 1001 UNTS 45, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html>; *Deklaracija o izbeglicama iz Kartahene, Kolokvijum o međunarodnoj zaštiti izbeglica u Centralnoj Americi, Meksiku i Panami (Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama)*, 22. novembar 1984, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>.





# INDEKS POJMOVA

*Brojevi označavaju stavove, a slova se odnose na Priručnik (P) i na numerisane smernice o međunarodnoj zaštiti (S1 do S13).*

abortus, S1:13

Afrika

    OUA, *videti* Organizacija afričkog jedinstva

    preseljenje, interno preseljenje, S4:30

Agencija Ujedinjenih nacija za obnovu Koreje (UNKRA), P:142

Agencija Ujedinjenih nacija za pomoć palestinskim izbeglicama na Bliskom istoku (UNRWA), P:142-143, *videti* S13

alternativa internog bega/ internog preseljenja, S4

    deca, S8:53-57

    definicija izbeglice iz Afričke Konvencije, S12:60

    definicija izbeglice iz Deklaracije iz Kartahene, S12:85

    dostupnost, S4:10-12

    koncept, S4:1-4

    LGBTI osobe, primena na, S9:51-56

    nedržavni akteri, S4:15-17, S10:60-61

    oružani sukob, primena na, S12:40-43

    ozbiljna povreda, S4:18-21

    postupci, S4:36

    pretpostavka, S4:14

    procena, S4:6-8

    progon po verskom osnovu, S6:13

    razumnost, S4:22-32, S8:55, S13:24

    teret dokazivanja, S4:33-35

    teškoće, S4:24

    zaštita od strane države, S16 ,15 ,4:7, S56 ,8:54

    zemlja porekla, S4:37

alternativa preseljenja, *videti* alternativa internog bega/ preseljenja

Amerike, P:20-21

amnestija, oprost P:157, S3:16, S5:23, S10:46

aranžmani boravka, S11:26-27

Azija, S4:30

azil, P:110, 159, 194,

    civilni i humanitarni (karakter), S10:2, S11:22, S12:4, 61

    diplomatski i teritorijalni, P:21

    odobranje, P:20, 24-25, 160-161

    institucija azila, S5:2, S12:46

    intervjui, S1:36

    integritet azila, S8:58

    lica koja imaju pravo na azil, P:20

    kao poslednje pribežište, S4:4

    nadležni organi, S8:3, 74, S11:29

    postupak (postupci) azila, S3:24, S5:19, S7:45, S8:63, 65, 66, 69-71, S9:61, S11:38

    pravo na azil, S4:32, S9:7

*sur place*, *videti* *sur place*

    zemlja azila, P:184, S3:22, 25, S7:34-35, S7:28, S11:19, 25, 29, 30, 38

Bečka konvencija o diplomatskim odnosima (Vienna Convention on Diplomatic Relations) (1961), P:88

beskućnici, S8:12

bezbednost

    fizička, S3:15, S9:21

    incidenti, S12:71

međunarodna, P:148, S5:17  
nacionalna, P:148, S5:33, 36  
neosiguravanje, S7:31  
osećaj, P:135  
preseljenje, S4:27, 29  
pretnje po, S12:61-62, 66, 68, 70, 81-83, S13:21  
pristup *prima facie*, u vezi sa, S11:12  
sigurnost i, S3:15, S4:24, 27, S5:36, S7:22, S8:67, S9:56, S10:31, S12:41, S13:21  
skupine/ snage/ grupe, S10:42, S12:28  
službe, S3:16, S10:3  
socijalna, S8:34  
vanjska, S12:56, 78

bivši borci, S5:20

Bliski istok, P:143

bogoslužjenje, P:71-72, S6:11-12, S10:65

brak,

dečiji/ rani brak, S8:14, 49, S9:23

mešoviti, S6:12, 24

prisilni, S6:24, S8:18, 33, S9:10, 23, S12:26

ugovoreni, S8:25

utvrđivanje verodostojnosti, S9:63

venčani list, P:121

civilno stanovništvo, S5:13, 30, S7:31, S11:22, S12:5, 14, 26, 40, 43, 71

Član 1A, *videti* definicija izbeglice

Član 1C, *videti* prestanak

Član 1D, P:140-141, S5:4, S11:5, S13

Član 1E, *videti* isključenje

Član 1F, *videti* isključenje

čast, ubistvo/ zločin iz časti S1:36, S8:44, S23 ,9:10

čišćenje društva, S8:12

čovečnost, odsustvo, S8:56

građanska i politička prava, S1:36, S4:28, S6:2, S8:14

građansko pravo, S2:8

deca, S8

bez državljanstva, S8:18, 35

bez pratnje, *videti* deca bez pratnje

bez roditeljskog staranja, S8:12

deca LGBTI roditelja, S9:10, 24,

deca palestinskih izbeglica, S13:33

devojčica, S1:8, 31, 41, 44

diskriminacija, *videti* diskriminacija

identitet, S8:12, 49

interseksualna, S9:10

jedinstvo porodice, P:182, 185, 213

krivična odgovornost, *videti* krivična odgovornost

klauzule o isključenju, S5:28, S8:58-64, *videti, takođe*, isključenje

najbolji interes, *videti* najbolji interes deteta

napuštena, S8:12, 36, 49-50, 52

nasilje protiv, S1:27, S8:3, 4, 12-14, 17-18, 23, 30, 32-33, 36, 52

pravo na zaštitu od, S8:26, 31-32

određena društvena grupa, *videti* pripadništvo određenoj društvenoj grupi

osnovi iz Konvencije, S8:40-42, 45, 47-48

prava, S7:20, S8:5, 13-14, 26, 34-36, 70, 77

pornografija, S7:20, S8:18, 29

posebno prilagođen deci, koji uzima u obzir potrebe dece, S8:1, 4-5, 7, 13, 27, 75  
 preseljenje, interno preseljenje, S8:53-57  
 preživljavanje, P:33  
 rad, S8: 29-30  
 regrutovanje, S10:12, 37-41  
 regrutovanje maloletnika, S8:4, 13, 18-23, 41, 44, 52, S10:12, 37-41, 55, 59, S12:13  
 sa invalidnošću, S8:12, 35, 50, 71  
 sakaćenje ženskih genitalija, S6:24, S8:31, 44, 54  
 smernice, nacionalne, S8:65  
 strah od progona, P:213, 215, 218, S8:10-11, 21, 23, 28, 40  
     manifestacije progona koje se posebno odnose na decu, S8:15-17  
     oblici progona kojima su posebno izložena deca, S8:3-4, 8, 13, 18-36  
     seksualna orijentacija i/ ili rodni identitet, S9:13  
 tražioci azila, S8:2, 4, 6-9  
 trudna, S8:12  
 ulica, S8:12, 52  
 veroispovest, *videti* veroispovest  
 volja deteta, P:219  
 zahtevi koje podnose deca, S10:70-72  
 zemlja porekla, S12:92  
 žrtve trgovine ljudima, S7:2-3, 8, 11, 19-20, 32, 34, 38, 47, 49, S8:24-29, 41, 51, 76  
 deca bez pratnje/ odvojena deca  
     adolescent, P:215  
     izbeglički status, P:214  
     preseljenje, S8:56  
     staratelj, S8:39, 69  
     teret dokazivanja, S8:73, S10:71  
     tražioci azila, S8:6  
     žrtve trgovine ljudima, S7:20  
 deca ulice, S8:12, 52  
 dečije ropstvo, S7:3, 8-9, S10:14, 31, 33, 35  
 Dečiji fond Ujedinjenih nacija (UNICEF), S7:20, 49  
 definicija izbeglice, P:32, 34, S6:3, S9:1, 6, 34, 38, 46, 48, S10:1-2, 35, 42, 47, S11:1, 5, 13, 29, S12:2-5, 11, S13:21  
     na osnovu nacionalnog porekla, P:3  
     regionalne definicije, S11:5, 16, S12:6-9, 44, 48, 63, 65-70, 75-76, 78, 80, 82, 84-85, 87  
 Deklaracija o eliminaciji nasilja nad ženama (Declaration on the Elimination of Violence against Women (1993), S1:5, S8:32  
 Deklaracija o eliminaciji svih oblika netolerancije i diskriminacije na osnovu religije ili verovanja (Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and Discrimination based on Religion or Belief) (1981), S6:2, 12  
 Deklaracija o izbeglicama iz Kartahene (1984), S11:16, S12:3, 6, 61-85  
 Deklaracija o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, verskim i jezičkim manjinama (Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities) (1992), S6:2  
 Deklaracija o teritorijalnom azilu (Declaration on Territorial Asylum) (1967), P:25  
 deportacija, P:145, S8:56, S12: 14  
 devojke, *videti* deca  
 dezertar/ dezertiranje, P:167-169, 171, S6:25, S10:1, 3-4, 31, 46, 69  
     kao izraz političkih uverenja, S10:51-54  
     kao „određena društvena grupe”, S10: 58  
     kazna za, P:167, 169, 171, S6:26, S10:5, 14-15, 18, 38  
 diplomatski, P:12  
     azil, P:21, 88  
     odnosi, P:166  
     zaštita, P:146 ,3, S7:43  
 diskretnost, *videti* prikrivanje  
 diskriminacija

dece, S7:19, S8:3, 5, 10, 12, 14, 18, 27, 34, 36, S10:42  
 manjine, S3:11  
 kumulativna, S1:16, S3:20, S4:35, S12:11  
 oblici/ mere, P:53-55, 72, S1:14-15, S6:12, S8:36  
     politička uverenja, P:83, S1:32  
     rasna, P:68-69  
     verska, P:72, S6:12, 17, 19, 26  
     seksualna orijentacija, S1:3, 16-17  
 progona, kao, P:54-55, S1:14-15, 31-32, S2:20, S6:17, S8:10, 36, S9:17, 20, S10:15, S12:11  
 rod, S1:3, 15, S12:26  
 seksualna orijentacija, S9:2-3, 6, 10, 17, 20, 22, 25, 30, 37, 59  
 vojna služba, S10:11, 15, 32, 50, 55, 58  
 zabrana diskriminacije, P:64, S8:34, S9:5, S10: 14, S12:46  
 žena, S7:19  
 žrtve trgovine ljudima, S1:18, S7:18, 19, S8:27  
 diskriminatorna, diskriminatorne, diskriminatorni  
 dela/ prakse, P:65, S1:16, 17, 19, S2:20, S8:36  
 mere, P:55, 63, S6:22, S8:14  
 postupak, S6:24, S9:25, 33  
 primena, P:59, S6:15, 16  
 rezultati, S6:19  
 zakoni, S6:18, 24, S8:17, S9:26, 29  
 DNK analiza, S8:76, S10:72  
 dobrovoljni, dobrovoljna, dobrovoljno  
     *videti* prestanak  
     migracija, P:62  
     napuštanje zaštite od strane UNRWA, S13:26  
     operacija promene pola, S9:21  
     ponovno stavljanje pod zaštitu države, P:119  
     vojna služba, *videti* S10  
 dokaz, P:44, 48, 195-197, 203-205, S1:25-26, 36-37, S3:13, 15, S4:14-15, 31, 33-34, S5:26, 31, 35-36, S6:34, S7:50, S8:11, 38, 74, S9:28, 36, 64-66, S10:24, 53, 62, S11:4, 15, 18-21, 24, 34-35, 40, S12:42, 77, 89-93, S13: 38-40, 42  
 dozvola ulaska, P:122  
 Drugi svetski rat, P:5, 147, 150  
 društvena grupa, *videti* pripadništvo određenoj društvenoj grupi  
 društvene norme, S1:3, 12, 30, 36, S8:51  
 državljanstvo, P:74, 87, 144, S1:27, S7:36, 41-42, 44  
 državna zaštita, *videti* zaštita  
 dužničko ropstvo, S8:29  
  
 ekonomska, socijalna i kulturna prava, dece, S8:14, 34, 36  
 ekonomski migranti, P:62-64  
 ekonomski motivi, S7:31, 34  
 ekonomski opstanak, S4:24, S9:56  
 element  
     Afričke konvencije (OAU Convention), S12:49-50, 56  
     definicije izbeglice, P:37, S1:8, S7:6, 16, 25, S10:35  
     definicije izbeglice iz Kartahene, S12:68, 76, 81  
     kumulativni, P:53, 55  
     materijalni, S5:21, S10: 62  
     mentalni, S5:21  
     objektivni, P:38, 42, 205, 206, 211, S8:11  
     oružani, S5:30, S11:22  
     osnovni, S8:34, 35  
     povrede, S9:13  
     politički, P:64, 152  
     rizika, S12:23

straha, S9: 28, S11: 15, S12:21, 34  
subjektivni, P:37, 38, 40, 41, 52, 206, 211, S8:11  
zajednički, S2:15, S9:17  
etnička pripadnost, S2:6, S3:25, S6:7, 10, 27, S7:32, S8:41, 43, S9:3, S10:32, 55, 57, S11:10, S12:33, 39  
etnički, etničko, etničke, etnički S6:12  
čišćenje, S4:31, S12:13-14, 42  
dimenzije, S10:61, S12:35  
grupa, grupe, P:63, 68, 74-75, 91, S1:24, 27, S2:17, S3:14, S4:30, S7:32, 34, 36, S8:41, S12:33, 37  
identitet, S1:24  
konflikt, S12:36  
manjine, S6:2, S8:41  
osnovi, S8:36  
pitanja, S4:25, 30, S13:23  
poreklo, P:144  
progon, P:91, S12:1  
sukobi, P:91  
Evropa, P:20, 108  
dogadjaji u, P:109-110  
Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms) (1950), S1:5  
  
genocid, S5:10, 13, S12:13-14  
geografsko ograničenje, P:7, 15, 17, 22  
glad, P:39  
gonjenje  
imunitet od, S10:46  
krivično, S12:15  
legitimno, S5:25  
odsustvo, S1:37  
pretnja/ rizik od, S9:27, S10:18  
strah od, P:58, 167  
za opšte krivično delo, P:56-59, S1:12  
za političko krivično delo, *videti* krivično delo, zločin  
zbog dezertiranja, *videti* dezertiranje  
*videti, takođe*, progon  
govor mržnje, S6:15  
grupa, *videti* etnička grupa, pripadništvo posebnoj grupi, ugrožene grupe  
  
Haška konvencija o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece (Hague Convention, No. 28 on the Civil Aspects of International Child Abduction) (1980), S7:20  
HIV, S8:52, S9:3  
homoseksualnost/ homoseksualac, *videti* seksualna orijentacija  
  
imigracioni službenik, P:192  
incest, S8:33  
institucionalna nega, S8:57  
interno raseljena lica (IRL)  
preseljenje, S4:31-32, S7:5, S12:42  
invalidnost/ invalidnosti, S4:25, S13:23  
deca sa, S8:12, 35, 50, 71  
mentalna, S8:64  
invazija, strana, P:165, *videti, takođe*, strana dominacija; okupacija  
isključenje, S5,  
dece, *videti* deca  
izdržavana lica, S5:29, P:188  
klauzule, P:31, 33, 117, 140-141, S5:1, 3, S10:22  
Član 1D, P:142-143, S5:4, S13: 11-16

Član 1E, P:144-146, S5:4, S13:33-34

Član 1F, P:147-163, 177-179, S3:4, S2:5, S5:1, 3, 4, 18, 23-26, 31, 35, S8:58-64, S11:18, S13:35

kriminalci, P:147

krivična dela, *videti* krivična dela

masovni priliv, S5:30

odgovornost, *videti* krivična odgovornost

priroda/ opravdanje, P:180, S5:2, S8:58

priznavanje po principu *prima facie*, S11:18-19

proceduralna pitanja, S5:31-36, S8:62-64

poništenje, P:117, S3:4, S5:6, S11:21

posledice, S5:8-9

srazmernost, S5:15, 24, 26, S8:62, 64

tumačenje klauzula o isključenju, P:149, 179, S5:2

Ujedinjene nacije, *videti* Ujedinjene nacije

ukidanje, S5:6

uključenje pre isključenja, P:31, 177, S5:31

utvrđivanje statusa, P:30, S5:7

žene, S2:19

isključivanje iz društva, S8:27

izbeglica „*sur place*”, *videti* izbeglice *sur place*

izbeglice *sur place* P:83, 94-96, S6:1, S7:25, S9:57, S11:25, S12:31, 52, 69, S13:25-27

izbeglički prilivi, S3:6

izbegličko pravo, S1:38, S4:2

međunarodno izbegličko pravo, S6:2, 4, S9:6, S10:22, S12:15, S13:21, 25

pravni status izbeglica, P:12

legalni tretman izbeglica, P:24

izbori, S3:13, 16

izrabljivanje, S4:10, S13:21

dece, S7:47, S8:4, 12-14, 25-26, 33, 52

izloženost, S7:32, S8:12

oblici, S7:15

rad, S10:33

saglasnost, S7:11

seksualno, *videti* seksualno izrabljivanje

trgovina ljudima, S7:1, 4, 8-11, 27, 32, 34, 38, 47, S8:25-26

izraz, slobode, S3:16, S9:24, 31

izručenje, P:21, S5:15, 32

izuzeci, S6:26, S8:68, S13:21

*videti, takođe*, prestanak

izvedeni status, S8:9, 66

Izvršni komitet (UNHCR-a)

deca, S8:3

postupak (utvrđivanja statusa), P:192-193

rod, S1:2

javni red, P:22, 59, 148, S4:5, S9:29, S11:5, S12:44, 48, 56-59, 62, 66, 70, 78-79, S13:21

jedinstvo porodice

deca, S8:2, P:182, 185

pravo na, P:181

princip, P:181-188, 213, S13:7

zaštita, P:181-182, S5:29

jednostranačke države, S4:13

jurisdikcija

građansko pravo, S2:8

opšte pravo, S1:20, S2:5

teritorijalna, P:88



Karakas, P:21  
 kasta, S7:34, S8:12  
 kazne, P:61, 167, S1:17, 36, S6:19, 26, S9:30, S10:5  
 kazneno delo, *videti* krivično delo, zločin  
 kažnjavanje, P:56-60  
     nesrazmerno, S1:12, S10:18  
     ponižavajuće, S9: 7, S13: 21 dece, S8:33  
     silovanje (kao vid kažnjavanja), S9:20  
     telesno, S9:2, 26 S10:14  
     za dezertiranja, *videti* dezertiranje  
     za političko krivično delo, *videti* krivično delo, zločin  
     zbog neusklađenosti sa verskim praksama, S6:16, 21, 22, 24  
     zbog odbijanja služenja vojne službe, S10:13-15  
     zbog seksualne orijentacija, *videti* seksualna orijentacija  
     *videti, takođe*, gonjenje  
 Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava, S8:14  
 Komitet Ujedinjenih nacija za prava deteta, S7:20, 49, S8:4-5, 20, 34, 60  
 Konferencija opunomoćenika, P:5, 25-26  
 Konvencija o borbi protiv trgovine ljudima (Convention on Action against Trafficking in Human Beings) (2005), S7:10  
 Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) (1979), S1:5  
 Konvencija o međunarodnom procesnom pravu (Treaty on International Penal Law), P:21  
 Konvencija o političkim pravima žena (Convention on the Political Rights of Women) (1953), S1:5  
 Konvencija o pravima deteta (Convention on the Rights of the Child) (1989), S1:5, S7:11, 20, S8:5-8, 12-13, 19-20, 22, 26, 32, 34, 41, 52, 60, S10:12  
 Konvencija Organizacije afričkog jedinstva o određenim aspektima problema izbeglica u Africi (OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa) (1969), P:20, 22, 164, S4:5, S5:1, 3, 7-8, S8:13, S11:5, 16, S12:3, 6, 44-60, 64, 74  
 Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva (Convention on the Reduction of Statelessness) (1961), S7:6, 41, 43  
 Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide) (1948), S5:10  
 Konvencija o statusu lica bez državljanstva (Convention Relating to the Status of Stateless Persons) (1951), S7:6, 41, S13:47  
 Konvencija protiv mučenja i drugog okrutnog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) (1984), S1:5, S4:20, S5:9  
 Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (Convention against Transnational Organized Crime) (2000), S7:2, 4, 7, 25  
 krađa, P:158, S5:14  
 kretanje, pokret  
     sloboda, S1:18, S12:40  
     ljudi/ izbeglica (masovni), S11:22, 26-27, S12:1, 61  
 krijumčarenje, S7:4, 7  
 krivična sankcija, S5:23  
 krivično delo, zločin P:153, 156, 158, S5:5, 21, S7:7, S10:40, S12:19  
     agresije: S10:22  
     iz časti, S1:36, S6:24, S8:33, 44  
     opšte krivično delo, P:56-58, 151-152, 154, S1:12, S5:2, S8:58  
     motivacija, S5:15  
     nepolitičko, P:150, 155, 157, 159, 179, S5:3, 14-16  
     od strane deteta/ maloletnika, S8:59, 62, 64  
     okajanje, S5:23  
     organizovani, S7:31  
     otmica aviona, P:158-159  
     ozbiljno, P:154-155, S5:2, 4, 17, 27, 31  
     političko, P:151-152, *videti, takođe*, politička uverenja

priroda, P:156-158,  
 protiv čovečnosti, P:146, 149-150, 162, 178, S5:3, 10, 13, 24, S7:3, S10:22, 27, 29, S12:14-15  
 protiv mira, P:146, 149-150, 162, 178, S5:3, 10-11, 18, 24, S10:22  
 ratno, *videti* ratni zločini  
 terorista/ terorizam, S5:15, 17, 25-26  
 krivična odgovornost, S5:21  
 individualna odgovornost, S5:18, 23, S8:62, 64, S10:23  
 najniža starosna dob za, S5:21, 28, S8:60-61  
 odbrana/ samoodbrana, S5:22, S8:22  
 kumulativni, kumulativna  
 diskriminacija, *videti* diskriminacija  
 efekt, P:201, S4:25  
 element, P:55  
 osnovi iz Konvencije, *videti* osnovi iz Konvencije  
 progon: S9: 16-17, 24, S10: 15, S12: 11, 18-19  
  
 Latinska Amerika, P:21, 88  
*videti, takođe*, Deklaracija o izbeglicama iz Kartahene (Cartagena Declaration on Refugees) (1984)  
 LGBTI osobe (koncept), S9:10  
 lica bez državljanstva,  
 bez nacionalnosti, P:101, 137, 139, S3:2, 10  
 deca, S8:18, 35  
 gubitak državljanstva, P:127  
 izbeglice, P:101-102, 105, 133  
 prestanak, P:137-139  
 lišavanje državljanstva, S7:41  
 mandat UNHCR-a, S7:43-44  
 neposedovanje isprava, S4:12, S7:42-44  
 preseljenje, S4:12  
 trgovina, S7:41-44  
 zemlja/ zemlje poslednjeg prebivališta, P:104  
 Londonski sporazum i povelja (London Agreement and Charter), *videti* Povelja Međunarodnog  
 vojnog suda  
 lice koje izbegava vojnu obavezu/ izbegavanje vojne obaveze, *videti* dezertar/ dezertiranje  
 lice koje vodi postupak, ispitivač, S1:36, S6:27, 35, S7:46, S9:60  
 lične okolnosti, S4:4, 24-25, S9:56, S10:65, S12:82, S13:23  
 Liga naroda, P:2  
 ludilo, S5:21  
  
 ljudska prava  
 borci za S9:40, 66, S12:38  
 definicija, S8:31  
 instrumenti i smernice, S3:16, S5:9, S7:22  
 međunarodno pravo, S1:5, 9, S2:3, S4:20, 32, S6:2, S7:12, S8:7, S9:5-7, S10:5-7, 8, 21, 26-27,  
 S12:16, 71, 83, S13:51  
 norme, S1:13, S2:3, 6, S6:2, S9:44, S10:56, S11:27  
 odstupanje od, S12:16, 79  
 ograničenja, S10:15  
 ostvarivanje, S5:14, S6:17, S8:48  
 poštovanje, S3:16, S28, 4:24, S9:56, S12:42  
 povrede, kršenja P:51, 68, S1:5, 13, S3:11, S5:17, 20, S7:3, 4, 14, 15, 17, 44, 47, 55, S8:7, 10, 13-  
 14, 20, 29, 31, 64, S9:16, 21, 26, 65, S10:14, 36, 38, S11:5, S12:11, 13-14, 18, 58, 62, 70, 75-77  
 principi, P:60, S4:4, S5:15  
 procena, S3:8, 13-14, 16, 25  
 standardi, P:59, S1:5, 10, S3:16, 22, S4:28, S6:2, 16, S8:3  
 sporazum, S8:5  
 uskraćivanje, S9:10, 24

uverenja o, S10:68  
uživanje, S8:27  
zagarantovana, S4:24, S5:24, S8:58, S12:41  
zloupotrebe, S9:1  
*videti, takođe*, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima  
ljudsko dostojanstvo, P:69, S2:6, 9, S8:75, S9:45, 47, 60, S10:57, 72, S12:56, 78, 83

maloletna, *videti* deca  
maloletnici, *videti* deca

mandat  
izbeglice, P:16-17, S11:33  
međunarodni krivični sudovi/ tribunali, S12:15  
nacionalne vlasti, S11:29  
UNRWA, S13:7, 12, 16, 20-21  
prestanak, S13:22, 26, 47  
utvrđivanje izbegličkog statusa, S5:28, S9:61, S11:5

manjina, manjine  
diskriminacija protiv, S3:11  
etnička, P:74, S8:41  
nacionalna, P:74, 76  
rasna, P:68  
verska, S6:12

masovni priliv, S3:23-24, S5:30

medicinski, medicinska  
analize, S9:65  
dokazi, S1:36  
eksperimenti, S9:21  
izveštaj, P:208  
lečenje, S7:15, S8:12, S9:10, 53, 63  
uskraćivanje, S8:35  
materijal, S12:18, 59  
nega, S4:29  
pomoć, S7:45-46  
radnici, S12:38  
savet, P:208  
ustanove, S9:22  
zdravstveno stanje, S9:10

međuetnički sukob, S7:36

Međunarodna organizacija rada (MOR), P:32-33

Međunarodna organizacija rada, konvencije S7:9

međunarodna zajednica, P:1, 33, 163, 171, S4:32, S5:17, S10:24, S13:2, 11, 21

međunarodna zaštita

definicija izbeglice iz Deklaracije iz Kartahene, S12:66  
diskriminacija, S1:14  
kontinuitet, P:33  
međunarodni sudovi/ tribunali, S12:15  
ne zavređuju, S10:22  
obim, S12:81  
od prisilnog regrutovanja, S10:35  
palestinske izbeglice, S13:2, 28-30  
podobnost za, S11:22  
potrebe, P:90, 100, S7:7, 20, 26, S11:28, S12:93  
pristup/ priznavanje statusa po principu *prima facie*, S11:9, 26  
pružanje, P:14, S6:36  
režim, S4:4  
UNHCR, S11:17, 33  
za razliku od državne zaštite, P:106

međunarodne agencije, P:173

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (International Covenant on Civil and Political Rights), H: 60, 71, S1:5, S3:15, S6:2, 11-12, 15, 21, S7:41, 43, S9:21, S10:5, 8, 9, 49  
 Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), P:60, S1:5, S8:34  
 Međunarodni krivični sud, S1:5, S5:10S8:19, 60  
 međunarodni krivični sudovi, S1:5, S5:10, 31, 34  
 Međunarodni krivični sudovi za bivšu Jugoslaviju i Ruandu, S1:5, S5:10  
 međunarodni standardi, S8:30, S10:5  
 međunarodno humanitarno pravo, S4:32, S5:12, 20, S7:12, S8:19, S10:21-22, 26-27, 38, S12:5  
 međunarodno krivično pravo, S1:9, S10:6, 21-22, 26, 36, S12:15  
 međunarodno pravo, S1:5, 9, S4:4, 16, S5:8, 24, 27, S6:15, S7:1, 12, 15, 22, S8:3, 19, 29-30, 59, S9:7, S10:1, 5, 7, 12, 14, 17, 23-27, 30, 33, 67, 72  
 međunarodno pravo ljudskih prava, *videti* ljudska prava  
 Meksička deklaracija i akcioni plan za jačanje međunarodne zaštite izbeglica u Latinskoj Americi (Mexico Declaration and Plan of Action to Strengthen International Protection of Refugees in Latin America) (2004), S12:63  
 Meksiko, S8:50, S12:61  
 mentalitet, P:214  
 mentalna, mentalni, mentalno
 

- bolest, S9:21
- element, S5:21
- integritet, S12:83
- invalidnost, S8:11, 64
- nasilje, S8:13, 30, 33
- nasilje u porodici, S8:33
- patnja, S1:9
- povreda, *videti* povreda
- razvoj, P:214, S8:30, 64
- sposobnost, S5:28, S8:61, 63, 64
- stanje, S7:34, S8:64
- zdravlje, S8:30, S9:24, 33
- zrelost, P:216, S8:61

 mentalno poremećene osobe, P:206-212  
 migrant, migranti
 

- ekonomski, P:62-64
- krijumčarenje, S7:4
- radnici, P:95

 mir, mirovni, S10:24, S12:78
 

- aranžmani, S3:14, S12:25
- situacija, S3:11
- zločin protiv, *videti* krivična dela, zločini

 mirnodopski period, S10:3-4, S12:10, 78  
 mišljenja, savesti i veroispovesti, sloboda, P:71, S3:16, S6:2, 11, 20, S6:13, S10:8, *videti, takođe*, vera, veroispovest, religija  
 Montevideo, P:21  
 Montreal, P:160  
 motivacija, motiv
 

- izbegavanje vojne obaveze/ dezertiranje, S10:4
- počinioca dela/ progona, S1:36, S4:15, S12:26
- za beg: S11:17, 27

 motiv ostvarenja dobiti, S7:1, 31, 35, S8:25  
 mučenje
 

- dela mučenja, S5:12-13, 27, S8:33
- oružani sukob, S12:13, 27
- pravo da ne bude vraćen, S4:20, S5:9
- pretnje mučenjem, S13:21
- prisilna prostitucije ili seksualno izrabljivanje, S1:18
- rod, S1:35-36, S7:47

seksualna orijentacija, S9:2, 7, 20-23  
*videti, takođe*, Konvencija protiv mučenja  
*videti, takođe*, nečovečno ili ponižavajuće postupanje

nacionalna manjina, *videti* manjina, manjine  
nacionalni zakon/ nacionalno zakonodavstvo, P:60, S7:1, S8:60, 63, S13:3  
definicija izbeglice iz Deklaracije iz Kartahene, S12:63  
vojna služba, S10:3, 17, 33

nacionalnost, nacionalna pripadnost, državljanstvo  
Afrička konvencija, S12:44, 47, 49-51  
bez nacionalnosti, *videti* bez državljanstva  
dvojno ili višestruko, P:106, 107, 117  
gubitak, S8:18  
nedržavljeni, P:121  
novo, P:113-114, 129-132  
osnov iz Konvencije, P:74-76, S9:3, 40, S10:47  
deca, S8:41  
lica koja izbegavaju vojnu obavezu, P:169, S10:58  
rod, S1:4, 20, 22, 27  
trgovina, S7:36  
*za razliku od* pripadništva određenoj društvenoj grupi, P:77

ponovno sticanje, P:113-114, 126 128  
pasoš, *videti* pasoš  
prava i obaveze koji proističu iz, S13: 34  
sticanje, S13:31  
uskraćivanje, S7:41  
vojna služba, u odnosu na, S10:55  
zemlja državljanstva, P:6, 22, 87-91, 98, 106-107, 113, 118-122, 124, 134, S3:2, 8, 10, S4:5,  
S7:26, 43, S8:4, S9:32, S11:19, 25

nadzorna odgovornost, *videti* UNHCR  
najbolji interes deteta, S6:15, S8:5, 10, 53  
namera, P:63, 119, 123, 128, S8:14, S9:39  
izrabljivanja, S7:10  
strana ugovornica/ autora, S13:5, 11, 14, 16

Nansenov pasoš, P:33  
napuštena, *videti* deca  
narkotici, droga, S8:64

nasilje  
globalna svest o, S8:3  
nasilje od strane bandi/ nasilje, od strane oružanih kriminalnih grupa, S12:84  
nedržavni akteri, S2:20  
nezakonito, S5:19  
okrutna dela nasilja, S5:15, *videti, takođe*, krivično delo, zločin  
opšte, S10:42, S11:5, S12:5, 58, 7-73, 75  
oružani sukob i, *videti* S12, S13:21  
počinioci, P:175-179, S1:36, S8:32  
političko, P:175  
pretnja nasiljem, S13:21  
protiv dece, *videti* deca  
rodno zasnovano, *videti* nasilje  
seksualno, *videti* seksualno nasilje  
svedoci nasilja, S3:20  
trgovina, *videti* trgovina  
u porodici, *videti* nasilje u porodici

nasilje u porodici, S1:3, 9, 15  
deca, S8:18, 32, 33, 52, 54  
LGBTI osobe, S9:35  
nasilje u vezi sa mirazom, S1:9

naturalizacija, S3:3  
 nečovečno ili ponižavajuće postupanje, S1:18, S5:9, S7:47, S8:56, S9:7, 21-22, S10:14, 31, S12:13, S13:21  
 nediskriminacija, zabrana diskriminacije, S7:12, S8:34, S9:5-6, S10:14, S12:46, S13:7  
 nedržavni akter, akteri, *videti* počinioci progona  
 nekažnjavanje, S1:15, S9:2, 24  
 neotuđiva prava, S4:28, S12:16, 42  
 nepolitička krivična dela, *videti* krivična dela, nepolitička  
 nepravda, P:56  
 neprimerene teškoće, S4:8, 22, 24, S8:56, S9:56, S12:41  
 neusaglašenost, S9:10, 50, 63  
 nevladine organizacije (NVO), S3:25, S9:51,

obaveze države
 

- ekonomska, socijalna i kulturna prava, S8:34
- isključenje, P:145, S5:8
- lica bez državljanstva, S7:41
- međunarodno humanitarno pravo, S8:19
- ograničenja, P:7, 108

objektivni element, *videti* element

obrazovanje, S8:30
 

- devojčice, S8:36
- nedovoljno, S8:72
- pravo na, S8:14, 34, 41, S9:2, 24
- pristup, S8:35-36
- stepen, S1:36, S6:32, S8:12, 45, 64
- versko, S6:21, 30

obrazovni, obrazovna, obrazovne
 

- mogućnosti, S7:45, S8:14
- sprema, S4:25, S6:28
- ustanove, P:54, S1:14, S6:17, S8:57

Odbor za ljudska prava, S3:15, S6:2, 4, 15, S10:8  
 Odbor za prava deteta, S7:20, 49, S8:4-5, 20, 34, 60

odgovornost
 

- krivična, *videti* krivična odgovornost
- nadzorna, *videti* UNHCR

odlučivanje u korist, u nedostatku dokaza o suprotnom, P:196, 203-205, 219, S5:34, S8:73, S12:93

odmazda, strah od, S8:23, 70, S10:15, 30, 34

određena društvena grupa, *videti* pripadništvo određenoj društvenoj grupi

odvojena deca, *videti* deca bez pratnje/ odvojena deca

okupacija, *videti, takođe*, invazija
 

- vojna P:22, 165, S4:5, S11: 5, S12:44, 48, 55
- profesionalna S10:57, S12: 38

opasan rad, S8:30

organi, trgovina organima, S1:17, S7:3, 8-9, 15

Organizacija afričkog jedinstva, P:22, S11:5

oružani sukob, P:164-165, S3:11, S4:27, S5:12-13, S7:3, 31, 34, S8:3, S10:61, S11:22,
 

- videti* S12, S13:21, 46
- i nasilje, *videti* S12
- ke
  - oružane snage, P:175, S8:12, 19-21, 23, 41, 59, 64, S12:28-29, 54-55
  - regrutovanje od strane, S8:41S10:5-7, S12:13
  - učesće dece u, S8:19-23, 52, 59, S10:12, 37-41, 70-72
  - videti, takođe*, deca pripadnici oružane grupe, S12:5, 36

oslobodilački pokreti, P:175, S8:45

osnovani strah
 

- alternativa interne zaštite/ bega/ preseljenja, P:91, S4:3, 6, 7, 8, 13, 20, 22-23

deca, P:213, 215, 217, 218, 219, S8:4, 11, 17, 23-24, 28, 37, 43, 72  
 definicija izbeglice, P:6, 34, S6:3, S8:4, S10:47-48, 57, S12:10-30  
 elementi, P:37-38, 39, 42, 206, 211, S6:20, S7:11, S8:11, *videti, takođe*, element  
 isključenje, P:156, 158, 161, 180, S5:25, S8:64  
 lica bez državljanstva, P:104  
 nacionalna pripadnost, P:74, 76, 89, 90, 98, 100, 107, 126, 131, S7:26-27  
 nakon napuštanja zemlje porekla, S6:35-36  
 oružani sukob i nasilje, S12:11, 17-19, 21-25, 29, 31  
 politička uverenja, P:80, 82-84, 86, S1:32, S8:45  
 prebivalište, P:103, S7:26, 27  
 prestanak, P:113, 114, 115, 126, 131, 135, S3:8, 11, 25, S11:28  
 preuveličani, P:41, 209, S8:11  
 pripadništvo određenoj društvenoj grupi, P:70, 77, 79, S2:1, 2, 14, 16, 19, 20, S7:37-39, S8:51  
 procena, P:41, 43, 45-49, 52, 55, 58, 66, 96, 209, S4:7, 15, S6:14, 26, S6:29, S7:17, S8:11, 37, 40  
 ratne izbeglice, P:165-166  
 rodno zasnovani progon, S1:4, 9, 10, 20, 23, 25, 32, 35, 36, S2:19, S6:24,  
     *videti, takođe*, rodno zasnovani progon  
 seksualna orijentacija, S9:16-19, 28, 38-39, 42  
*sur place*, P:94, 96, S7:25  
 teret dokazivanja, P:67  
 trgovina, S7:5, 11, 17, 18, 23, 25-28, 37, 48, S8:24, 28  
 vojna služba, S10:20  
     dezertiranje/ izbegavanje vojne obaveze, P:167, 168, 169, S10:46  
     rasna/ nacionalna pripadnost, S10:55  
     regrutovanje dece, S10:38  
     vera, S10 66  
 osnovi, *videti* osnovi iz Konvencije  
 osnovi iz Konvencije, H: 66-67, S10:47-59, 66, 67, S12:10, 23, 26, 32-39  
     faktor koji doprinosi, S1:20, S7:29, S8:40, *videti, takođe*, uzročno-posledična veza  
     kumulativni, P:53, S1:14, 23, S7:33  
     međusobno povezani S2:4  
     seksualna orijentacija, S9:40-41  
     *videti* rasna pripadnost; veroispovest; nacionalna pripadnost; pripadnost određenoj grupi;  
     politička uverenja  
     *videti, takođe*, deca; rodno zasnovani progon  
 ostracizam, S1:18, S7:19, 39, S8:27, S9:24  
 otmica, S1:17-18, S7:8-9, 15, S8:22, 26  
     dece, S8:22  
 otmica aviona, P:158-159, S5:27  
  
 Palestina, P:142-143, S13:32  
 palestinske izbeglice, S13:5, 7-9  
 pasoš  
     konfiskacija, oduzimanje, S1:18  
     Nansenov, P:33  
     odbijanje izdavanja, P:99  
     organ koje je izdao, P:93  
     podnošenje zahteva za, P:120-121  
     posedovanje, P:47-50, 93, 122-125, 134  
     ekonomski, P:93  
 plemena, S2:1, S4:30  
 počinioci progona, P:65, S1:19- 20, S7:21, S9:34-37, S10:42-45, S12:28-30  
     državni akteri, S4:7, 13-14, S7:21, 24, S8:21, S9:34,  
     nedržavni akteri, S1:21, S2:20-23, S4:7, 15-17, 38, S7:21, 30, S8:37, S9:35-36, S10:43, S12:30  
 podobnost, uverenje o, P:33  
 pojedinačni postupci (utvrđivanja izbegličkog statusa), S11:40-41, S13:46  
 pol  
     definicija, S1:3, 5



faktor, kao, S4:25, S6:28  
 prevodioca, S1:35, S7:46  
 zabrana diskriminacije, po osnovu, S13:7  
 posebni oblici progona, S1:9, 16  
 operacija promene pola, S9:10, 21  
 istopolni, *videti* seksualna orijentacija  
 robovi, S10:40, 59, *videti, takođe*, ropstvo, seksualni rad, S9:25  
*za razliku od* roda, S1:3  
*videti, takođe*, pripadništvo određenoj društvenoj grupi  
 policija, P:17, S8:39, S9:34, 36, S10:3, S12:19, 59  
 politička izbeglica, S1:33  
 politička prava, *videti* građanska i politička prava  
 politička uverenja, P:80-86  
   deca, S8:4, 45-47  
   kažnjavanje/ krivično gonjenje zbog, P:84-86  
   nametnuta, S1:26, 32  
   neizražavanje, P:47  
   oružani sukob, S12:37-39  
   osnov iz Konvencije, S9:40, 43, S10:47  
   regrutovanje maloletnika, S8:20, 52  
   rod, S1:4, 26, 28, 32-34, 36, S9:50  
   seksualna orijentacija, S9:50  
   trgovina, S7:40  
   vojna služba, S10:51-54  
   *za razliku od* ekonomskog motiva, P:64  
   *za razliku od* nacionalnosti, P:75  
 političko krivično delo, *videti* krivično delo, zločin  
 pomirenje/ obnova, S3:14  
 poništavanje izbegličkog statusa, P:117, 141, S3:1, 4, S5:6, S11:21, 35  
 ponovno nastanjivanje u državi porekla, P:114, 133-134, S3:1  
 ponovno stavljanje pod zaštitu države, P:114, 118-125, 127, S3:15  
 pornografija, *videti* deca  
 porodica  
   članovi, S11:24, 34, S12:33  
   isključenje, P:188, S9:30  
   izvedeni status, P:184-187, S8:66  
   nasilje, S1:3, S8:18, S9:63, S10:42  
   određena društvena grupa, *videti* pripadništvo posebnoj društvenoj grupi  
   ostracizam/ odbijanje, S1:18, 35, S7:18-19, 48, S8:12, 27  
   planiranje, S1:3, 13, S8:18, 50  
   podnosioca zakona, P:172, S1:36, S2:20, S7:17, S8:8-9, 17  
   podrška, S3:22, S4:29, S9:25  
   politička uverenja, S10:54  
   poreklo, P:41, 216, 218, S4:25, S7:20, S8:12, 22, 28, 56, S9:4, S13:23  
   potomci, S13:8  
   prestanak, P:187, S2:7, 20, 22, 25  
   progon, P:136, S7:21, S8:18, S9:10, 23, 35, 64, S12:28  
   razlozi, P:62  
   rodne uloge, S9:50  
   spajanje, S8:68  
   šira, S8:8  
   traženje članova porodice, S8:68  
   verska uverenja, S10:49  
   zakon, S9:24  
 posebno prilagođeno uzrastu  
   pomoć, S7:47  
   savetovanje i traženje članova porodice, S7:49  
   utvrđivanje statusa izbeglice, S8:1, S8:7

Povelja Međunarodnog vojnog suda (Charter of the International Military Tribunal) (1945), P:150, S5:10-11

poverljivost, S1:35-6, S5:33, S7:42, 46, S7:49, S8:70, S9:60,

povratak

- dece, S8:23, 27
- definicija izbeglice, P101-105
- mesto preseljenja, S9:56
- mogućnost, S13:7, 21
- posledice, S1:32, S6:36, S8:64, S10:13, 46, 63
- pravo na, S7:43
- preduslov za, S3:17
- prethodna dozvola za, P:50
- prisilni, S4:8
- stvaranje tenzija, S3:12
- zakonitost, S13:21
- zaštita od, S5:9
- zemlja porekla/ državljanstva, S9:18, 32, S10:41, S12:27
- žrtve trgovine ljudima, S7:22, 43

povreda, S1:6, 9, 15, 17, 18, 25, 36, S2:20, 22, S4:7, 13-20, 28, S5:14, 22, S6:36, S7:14-17, 27, 44, S8:10, 14-18, 22, 30, 32, 36, 77

- psihološka, S8:16, 33
- rizik od, S7:17, S8:12, S9:32, S10:46, S11:10, S12:22, 28, 51, 91
- strah, *videti* osnovani strah

pravo ljudskih prava, S1:13, S3:22

- međunarodno, S1:5, S6:2, 4
- povrede, kršenja, S5:20,

pravni savet, S1:36, S13:44

pravni zastupnik, S8:69, 77, S9:58, 60

preljuba, nesrazmerno stroga kazna za, S6:22

preobraćanje, *videti* progon po verskom osnovu

prestanak, S3, P:30, S11:7, S12:4, S13:31

- dobrovoljni, P:113-134, S3:7
- fundamentalne promene/ promenjene okolnosti, P:135-136, 141, S3:1, 10, 12-13, 15, 18
- klausule, P:31, 33, 111-116, 118-119, 125, 129, 133, 137-138, 143, 187, S3:1, 4, 8
- izbegličkog statusa, S3
- izuzeci, P:88, 136, S3:19-22, 24, S3:25
- masovni priliv, S3:23-24
- ново državljanstvo, P:113, 129-132
- objava prestanka, S3:3, 17, 25
- opšta razmatranja, S3:6-7
- pojedinačni, S3:18
- ponovno nastanjivanje, P:114, 133, 134, S3:1
- ponovno stavljanje pod zaštitu, P:118
- prestanak okolnosti, P:113, 115, 135, 138, S3, S3:1-2, 7-10, 18, S11:28
- proceduralna pitanja, S3:25
- tumačenje, S3:18
- uverljivi razlozi, P:113, 135, 137, S3:2, 20-21, 24, S7:16
- zaštite/ pomoći/ mandata agencije UNRWA, S13:10, 20, 21

pretnja po život ili slobodu, P:51, S7:14, S8:10, 15, S9:16, S10:14

prevara, S1:17, S7:8-9, 41

prevodilac, prevodioci, P:192, S1:36, S6:27, S9:60, S13:45

prigovor savesti, P:170-174, S6:25-26, S10:3-4, 8-11, 21, 39, 49-50, 64, *videti, takođe*, progon po verskom osnovu

prijem

- na teritoriju, P:148, 153, S5:5, 16
- stranaca, P:191
- u postupak utvrđivanja izbegličkog statusa, P:194

prikrivanje, S9:18, 30-33, 54

*prima facie, videti* S11

pretpostavka, P:93

izbeglica, P:44, S3:23-24, S12:89,

primena instrumenata/ zakona/ standarda, P:12, S4:32, S6:18, S8:5, S12:25

primoravanje, S7:8-9, S8:64, 70, S9:21, S10:8, 35

Principi iz Džogdžakarte (Yogyakarta Principles), S9: 7

pripadništvo određenoj društvenoj grupi, S2, P:77-79

deca, S7:32, 38, S8:4, 46, 48-52, S8:20, S10:59

definicija, S2:10, S8:48, S10:56-57

dezertar/ lice koje izbegava vojnu obavezu, P:169

društvena klasa, S2:9

društvena percepcija, S2:7, 8, 9, 13

građansko pravo, S2:8

homoseksualci, S2:6, 7, 20

identitet, S1:29, S2:11-13, S7:37, S8:48, 51-52

karakteristike, S1:29, S2:11-13

kohezivnost, ne postoji zahtev, S2:15

ljudska prava, S1:29, S2:11-12, S7:37, S8:48

nepromenljive karakteristike, S2:6, 9, 12, 13

nedržavni akteri, S2:20-23

okupacija, S2:1, 6, 9, 13

oružani sukob, odnos sa, S12:33, 37

osnovi iz Konvencije, S10:47

plemena, S2:1

pol, S1:30, S2:6,12, 15

porodica, S1:33, S2:1, 6-7, S8:46, 50, 52, S10:54

prigovarači savesti, S10:58

progon, uloga progona, S2:2, 14, 17

rodno zasnovano, S1:28-31, S7:38, S8:14, S10:59, S12:39

seksualna orijentacija, S9:40, 44-49

starosna dob, S8:49, 50, 51, 52

trgovina, S7:32, 37-39

tumačenje, S2:2

veličina, relevantnost, S2:18-19

zaštićene karakteristike, S13, 12, 11, 8, 2:6

žene, S1:4, 20, 30-31, 33, S2:1, 6-7, 12, 15, 19-20, S7:32, 38, S8:50

prirodna nepogoda, P:39

prisilni brak, S1:36, S8:20, 33, 67

prisilni rad, S7:3, 8-9, 15, S8:14, 18, 27, 29, S10:31, 33

prisilno regrutovanje, S8:20-21, S10:3, 12, 42, S13:21

pritvor, S8: 17, S9:2, 22, S10:50, S12:13, S13:21

Privatnost

zaštita, S7:6, 22

pravo na, S8:70

privremena zaštita, S3:23-24, S11:12, 17, 26-27

procena, razmatranje P:40-41, 83, S1:7-8, 32, S3:8-9, 16, 25, S4:4, 6-8, 15, 20, 25-26, 28, 37, S5:2, 17, 31, S6:18, S7:16, S8:7-8, 11, 14, 37-38, 53, 57, 64, 75, S9:13, 18-19, 21, S10:26, 72, S11:5-6, 15, 87, S13:36

Afrička konvencija, u skladu sa, S12:49, 51

alternativa internog bega ili internog preseljenja, S12:41

definicija izbeglice, S8:4

Deklaracija iz Kartahene, u skladu sa, S12:68, 77, 81

dostupnost pravnog leka S10:32

faktori, S1:36, S4:25, S6:28, S8:2, 8, 12, 15, 30, 33, 64, 71, 76, S9:3, S12:12, S10:58

krivična odgovornost, *videti* krivična odgovornost

pojedinačna, neophodni kontekst za priznavanje po principu *prima facie*, S11:6, 20, 35

preseljenje, interno preseljenje, S8:54, 55

pripadnost određenoj društvenoj grupi, S8:49-52 p, S8:10, 15, 18, 30

priznavanje po principu *prima facie*, S11:5, 29  
 psihološka procena, S4:26, S8:7-8  
 rizik, S12: 24-25  
 starosna dob, *videti* procena starosne dobi  
 verodostojnost, kredibilitet S9: 62-63, S10: 67  
 proces prikupljanja činjenica, P:200-201  
 progon  
   definicija, P:51-53, S1:9, S7:14, S6:12, S8:10, S9:16  
   izbegavanje, S4:19, S6:13, S9:49  
   kumulativni osnovi za, *videti* kumulativni osnovi  
   nametnuta politička uverenja, S10:54  
   oružani sukob, u odnosu sa, *videti* S11, S12:12-13, 18  
   osnov za, S9:19  
   područje/ mesto progona, P:91, S4:11-12, 20, S7:25-28  
   počinilac, počinioci, *videti* počinioci progona  
   posebno okrutni oblici, P:136, S3:20, S7:16  
   *prima facie*, S11: 15  
   rizik od, S10:15, 23, 67, S12:17, 24-25  
   rodno zasnovani, *videti* rodno zasnovani progon  
   seksualna orijentacija, S9  
   strah od, *videti* osnovani strah  
   u prošlosti/ raniji, P:113-115, 135-137, S4:24-26, S7:16, S9:10, 18, 56, S11:28, S12:25  
   vanredne situacije, u kontekstu, S12:16  
   *za razliku od* kažnjavanja, P:56-59  
   *za razliku od* krivičnog gonjenja, S6:26  
 progon po verskom osnovu, S6  
   deca, S6:16, 21  
   diskriminacija, P:54, S2:4, S6:17-19  
   oblici, P:65, 72, S1:14, S6:12  
   preobraćanje  
   prisilno, S6:20  
   motivacija, S6:35  
   nakon napuštanja zemlje porekla, S6:1, 34-35  
   prigovor savesti, P:170-174, S6:25-26, S10:49-50  
   prisilno poštovanje, S6:21-22  
   proceduralna pitanja, S1:36, S3:25, S6:27-36  
   rod, S1:22-23, S6:24, 27, 34  
 promena režima, P:136, S3:14, 17  
 prostitucija  
   dečija, S7:20, S8:4, 12, 18, 29  
   prisilna, S1:18, S7:3, 15, 19  
   trauma, S7:18  
   trgovina, S1:18, S7:3, 15, 19, 47  
   *videti, takođe*, seksualno izrabljivanje  
 proterivanje, P:145, 154, S5:4  
 proterivanje (*refoulement*), P:192, S3:24, S4:4, S5:4, S11:26  
 putne isprave, P:20, 33, 125, 134, 191  
 putne olakšice, P:20  
  
 rasa, rasna pripadnost, P:68-70  
   kao neodvojivi faktor, S9:3  
   oružani sukob, u vezi sa, S12:33  
   deca, S8:4, 20, 41  
   lica koja izbegavaju vojnu obavezu, P:169, S10:58  
   rod, S1:24  
   vojna služba, u vezi sa, S10:55  
   trgovina, S7:32, 34  
   vera, S6:10, 27, S8:43

za *razliku od* pripadnosti određenoj društvenoj grupi, P:77  
 za *razliku od* nacionalne pripadnosti, P:74, S1:27, S7:36  
 raseljavanje, S6:35, S7:28  
 rat, ratni  
     državna zaštita, P:98  
     građanski, S10:42  
     izbeglice, P:164-166  
     kriminalci, P:148  
     prigovor savesti, *videti* S10  
     zatvorenici, P:95  
     zločini, P:147, 150, 162, 178, S5:3,12, 24, S7:3, S10:12, 22, 30, 46, S12:14, 59  
 ratovanje, S10:21, S12:32  
     načini, S10:21, 27, S12:91  
     prigovor na sredstva i načine, S10:26-30  
 razumnost, test/ analiza, S4:7, 8, 22-30, S8:53, 55  
     područja za preseljenje, S4:37-38, S9:52-54, S12:42 *videti, takođe*, alternativa internog  
     bega/ preseljenja  
 razvod, P:120, 187, S8:17, S9:63  
 repatrijacija, P:122, S12:46  
     zahtev za, P:122  
     spontana, S3:12  
 represalije, S1:18, 35, S7:17, 19, 28, 39, 48, S8:28, S10:61  
     strah od, S1:35, S8:72  
     *videti, takođe*, trgovina, posledice, S8:27  
 Rimski statut Međunarodnog krivičnog suda (Rome Statute of the International Criminal Court),  
 S1:5, S8:19  
 rod, rodni  
     dimenzija, S1:12  
     diskriminacija, S10:32  
     element, S1:16, S9:13  
     identitet, S9:62-63, S12:92, S13:7, 23  
     izraz, S9:9, 57  
     lica koje vodi postupak/ prevodioca, S9:60  
     nejednakosti, S9:23  
     oružani sukob, po osnovu, S12:12, 26-27, 33  
     oznake, S9:53  
     rodno zasnovani zahtevi, S1:1, 3, 10, 15, 20, 33, 35-36  
     rodno zasnovano nasilje, S1:2-3, 9, 16, 18, 36-37, S7:19, 48 S8:3-4, 31, 64, S9:2, S12:27, S13:21  
     smernice, nacionalne, S1:35, 38  
     uloge, S1:32-33, S8:44, S9:13, 15, 41, 50  
     *videti, takođe*, pol; žene  
 rodna osetljivost/ osetljivo  
     informacije o zemlji porekla, S8:74  
     intervjui, S1:36, S6:27, S8:71  
     pomoć, S7:45, 47  
     poverljivost, S1:35  
     proceduralna pitanja, S1:35-37, S3:25  
     procene, S8:75, S10:72  
     sprovođenje, S1:38  
     tumačenje, S1:1-2, 4-6, 8, S8:4  
 rodno zasnovani progon, S1, S9  
     abortus, S1:13  
     definicija, S1:3, S12:11  
     definicija izbeglice, S1:1, 6  
     dokaz, S1:37, S7:50  
     kodeks oblačenja, S1:17  
     muškarci, S1:3  
     nepružanje zaštite od strane države, S4:15, S6:24, S8:37, S8:54

oružani sukob, zbog, S12:1, 11, 26-27  
 osnovani strah, *videti* osnovani strah  
 osnovi iz Konvencije, S1:22-34, S12:39  
 preljuba, nesrazmerno stroga kazna za, S6:22  
 priroda, S1:3  
 prestanak, S3:25  
 sakaćenje ženskih genitalija, *videti* sakaćenje ženskih genitalija  
 seksualno izrabljivanje, *videti* seksualno izrabljivanje  
 seksualno nasilje, *videti* seksualno nasilje  
 seksualna orijentacija, *videti* seksualna orijentacija  
 štetne tradicionalne prakse, *videti* štetne tradicionalne prakse  
 trgovina ljudima, *videti* trgovina ljudima  
 uzročno-posledična veza, S1:20-21  
 žene, S36 ,33 ,31-30 ,27-25 ,18-17 ,12 ,8 ,5-3 ,1:1, S30 ,6:24, S48-47 ,38 ,34 ,32 ,19 ,7:3,  
*videti, takođe*, pripadnost određenoj društvenoj grupi; trgovina ljudima  
 ropstvo, S8:29  
     seksualno, S10:31, 33, S12:26  
     trgovina ljudima, S7:2, 3, 9  
  
 sakaćenje ženskih genitalija (SŽG), S1:3, 9, 11, 36, S6:24, S8:4, 18, 31, 44, 54, 67  
 savetovanje  
     izbeglica, S3:25  
     posebno prilagođeno uzrastu, S7:49  
     pravno, S7:45  
     psihosocijalno, S1:36, S7:46  
 seksualne usluge, S6:24, S8:20, 44  
 seksualni napad, S1:36, S9:60  
 seksualno izrabljivanje  
     deca, S8:4, 25-27, 33  
     homoseksualnost/ homoseksualan, S1:3, 5, 16-17, 30, S2:1, 6-7, 20, S12:92, S13:23  
     rodno zasnovani progon, S1:15-17, S6:34  
     seksualna orijentacija, *videti* S9  
     trgovina ljudima radi, S1:18, S7:3, 8, 9, 19, 38, 47  
     *videti, takođe*, transrodan/ transseksualan/ transvestit  
 seksualno nasilje, S1:2, 3, 9, 24, 27, 36-37, S3:20, S7:48, S8:12, 22, 33, 52, S9:10, 20, 35, 60,  
 S10:59, S12:13, 26-27, S13:21  
 seksualno ropstvo, S7:15  
 sigurnost, *videti* bezbednost  
 Sijera Leone, Specijalni sud za, S8:19, 60  
 sila, korišćenje, P:175-177, 179, S1:13, S7:8-9  
 silovanje  
     deca rođena kao posledica, S8:12  
     nasilje u porodici, S8:33  
     mučenje, S1:36  
     oružani sukob, S12:13  
     ozbiljna nepolitička krivična dela, S5:14  
     rodno zasnovano nasilje, S1:9, S12:26  
     seksualna orijentacija, u vezi sa, S9:20  
         korektivno silovanje, S9: 10,23  
     sistematsko targetiranje, S8:41  
     trgovina, S7:15,  
     zločini protiv čovečnosti, S5:13  
 siročad, S7:20, 38, S8:36, 39, 50, 52, 57  
 siromaštvo, S7:31, S8:14, S12:19  
 skraćeni postupci  
     alternativa internog bega/ preseljenja, S4:36  
     isključenje, S5:31  
 smeštaj, S7:45, S8:35, S9:24-25

spoljna agresija, P:22, S4:5, S12:44, 48, 54, 74  
srazmernost, *videti* isključenje  
staratelj, starateljstvo  
    dete, P:214, S7:49, S8:39, 66, 69, 75-77, S9:60, S10:72  
    jedinstvo porodice, P:182  
    mentalno poremećene osobe, P:210  
starosna dob, S6:28, S8:7  
status, P:12-13, 77, 131, 145, 184, 195, S1:3, S2:6, S3:1, 3, 6, 22, 25, S4:12, 29, S6:36, S8:2, 52, 63  
    deklaratorna priroda, P:28  
    ekonomski, S9:3, 10  
    izvedeni, *videti* izvedeni status  
    „jednak status”, S13:16  
    nečlanice posmatrača, S13:33  
    palestinskih izbeglica, S13:5  
    prigovarač savesti, S10:46  
    privremeni, S11:7  
statutarna izbeglica, P:4, 32-33, 136  
stečena prava, S3:22  
sterilizacija, S1:13  
strah, *videti* osnovani strah  
strana dominacija, P:22, 165, S4:5  
standard dokazivanja, S5:35, S10:13, S13:38-40  
subjektivni element, *videti* element  
sudska praksa, jurisprudencija, S1:5, S8:31, S10:1, 8, S12:76, 79, S13:4, 17  
sudovi, P:192, S2:6, S3:16, S12:15, 23, 77  
  
štetne tradicionalne prakse, S1:5, 36, S6:15, 24, S8:31, 33  
  
teret dokazivanja, P:196, 210, S3:25, S4:33-34, S5:34, S8:73, S9:55, S10:71, S12:93, S13:38-40  
terorizam/ terorista, *videti* krivično delo, zločin  
trajna rešenja, S3:6, S6: 36, S12:46, 61  
transrodni/ transseksualni/ transvestit, S1:16, 30, *videti* S9  
trauma, S1:35-36, S4:26, S7:16, 18, 48, S8:64, 72, S9:59, S10:70, S12:27  
traženje članova porodice, S7:49, S8:68  
tražilac azila,  
    deca, S8:2, 4, 6-9  
    dodatni teret, S4:33  
    lica bez državljanstva, S11:1, 41  
    ličnost, S1:7  
    pravičnost postupka, S4:35, S5:36  
    prestanak priznavanja po principu *prima facie*, S11:38  
    žene, S1:3, S1:36  
    žrtve trgovine ljudima, *videti* trgovina ljudima  
    trgovina, S7, S10:53, S12:26, S13:21  
    bez državljanstva, *videti* lica bez državljanstva  
    deca, S7:3, 19-20, 47, 49, S8:4, 18, 24-30  
    definicija, S7:7-13  
    dokaz, obezbeđivanje, S7:50  
    državna zaštita, S7:22-24  
    krijumčarenje, *videti* krijumčarenje  
    medicinska/ psihosocijalna pomoć, S7:46-47, 49  
    mreže, S7:4, 27, S8:27  
    narkotici, S10:53  
    nasilje, S1:18, S7:18-19, 48  
    oblici, S7:3, 15  
    osnovani strah od progona, *videti* osnovani strah u okviru nacionalnih granica, S7:10, 13  
    osnovi iz Konvencije, S7:6, 29-31, 33-40  
    počinioci progona, S7:21-24



ponovna trgovina, S7:17-18, 28  
 pravni instrumenti, S7:1-2  
 privatnost i identitet žrtve, S7:22  
 proceduralna pitanja, S7:45-49  
 Protokol, *videti* Protokol o sprečavanju, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudima  
 prostitucija, *videti* prostitucija  
 raseljavanje, S7:28  
 rodno zasnovano nasilje, S1:19  
 ropski rad, S7:3, 8-9  
 ropstvo, S7:2, 3, 9  
 saglasnost žrtve, S7:11  
 seksualno izrabljivanje, *videti* seksualno izrabljivanje  
 sila, upotreba, S7:8-9  
 trgovina organima, S7:3, 8–9, 15  
 učešće UNHCR-a, S7:5  
 žene, S7:3,19, 32, 34, 38, 47-48  
 žrtve, S7:5, 12-13, 15-17, 25-26, 49, 50, S8:24, 28  
 trgovina ljudima, *videti* trgovina  
 trgovina narkoticima, S8:29, S10:53  
 trgovina organima, *videti* trgovina  
 trgovina seksualnim uslugama, S7:3, 34  
  
 ubistvo, P:155, S5:13-14, S8:12, S9:23  
 ugrožene grupe  
   deca, S8:7, 14  
   trgovina, S7:20, 31-32, 35-36, 40  
 Ujedinjene nacije  
   ciljevi i načela, P:162-163, S5:17  
   klauzule o isključenju, P:140, S5:3-4, S10:22, S11:19  
   zaštita ili pomoć, P:143-142, S5:3  
 ukidanje, S3:4, S5:6, S11:7  
 Uključenje  
   aspekti definicije izbeglice, S10:2, S12:3  
   Član 1D, S13: 17-19  
   jedinstvo porodice, P:185  
   klauzule, P:30-110, 176, S5:31  
   kriterijumi, P:177  
   pretpostavka, S11: 40,  
   rod, S1:2  
 Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (Universal Declaration of Human Rights) (1950)  
   azil, u duhu, P:25  
   prava i slobode, P:71, 181, S6:2 S7:43, S8:41, S9:5, S10:8  
 usklađenost, S6:21-22  
   neusklađenost S1:12, S6:16, 21  
 usvajanje, P:182, S7:20, S8:25  
 uzročno-posledična veza  
   krivično delo, zločin, P:152  
   osnovi iz Konvencije, S10:48, S12:7, 10, 23, 32-33, 91  
   nedržavni akteri, S2:20-23  
   politička uverenja, P:81  
   rodno zasnovani progon, S1:20-21, S9:38-39  
   trgovina ljudima, S7:29-33  
  
 vera, veroispovest, religija  
   definicija, S6:1, 4  
   identitet, S6:7-9, 13, *videti* verovanje, versko uverenje  
   osnov iz Konvencije, P:71-73  
   deca, S8:42-44, 47

oružani sukob, S12:33  
 prigovor savesti/ vojan služba, S10:8, 49-50, 65-66,  
 rod, S1:25-26, S12:39  
 seksualna orijentacija, S9:42-43, 63  
 trgovina, S7:35  
 pravo na slobodu, P:71, S3:16, S6:2, 11, 20, S6:13  
   ograničenja, S6:15-16  
 pristup *prima facie*, S11:10  
 znanje o, S6:9, 29-32  
 verodostojnost, kredibilitet, P:41-42, 93, 195, 204-205, S1:36, S6:28-33, 34, S8:73, 75, S9:11, 62-63, S10:17, 62, 64, 67, 69, S11:35  
 verovanje, versko uverenje S6:6-7, 9, 16, 21, 29-30, 35, S9:41, 63, S10:8, 50, 58, 64-69, S12:37-38  
   sloboda, S6:11, 15, S10:18  
   *videti, takođe*, vera, veroispovest, religija  
 veza (*nexus*), *videti* uzročno-posledična veza  
 viktimizacija, P:34  
 Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR)  
   Izvršni komitet, *videti* Izvršni komitet  
   mandatne izbeglice, *videti* mandat  
   mandat u vezi lica bez državljanstva, S7:43-44  
   nadležnost, S3:3, S13: 6  
   nadzorna odgovornost, P:12, 19, S3:25  
   obaveze, S5:1  
   osnivanje, P:14  
   Statut, P:13-19  
 višestruki osnovi, *videti* osnovi iz Konvencije  
 vojna obaveza, S8:49, S10:3-4, 7, 17, 19, 63, 72  
 vojna služba, P:167-168, 170, 172-174, S6:25-26, S10  
 alternativna služba, S10:3, 8-9  
 obavezna, S10:3, 4, 32  
 zabrana proterivanja (*non-refoulement*), *videti* proterivanje (*refoulement*)  
 Zaključci Izvršnog komiteta  
   alternativa interne zaštite/ bega/ preseljenja, S4:36  
   deca, S8:3, 18  
   klauzule o isključenju, S5:2  
   lica bez državljanstva, S7:43  
   prestanak, S3:5, 8, 22, 25  
   trajna rešenja, S3:6  
   žene, S1:2, 30, 36, S3:5  
 zakon i red, P:175, S7:31  
 zakoni koji imaju karakter progona, S1:10-13  
 zakoniti postupak, S5:36  
 zanemarivanje, S7:41, S8:13, 68  
 zatvaranje, S1:18, S7:15  
 zaštita  
   adekvatna, S7:35  
   alternativni oblici zaštite, S11:12, 17  
   dete, *videti, takođe*, deca  
     potrebe, S8:1  
     pristup, S8:39  
     usluge, S8:11, 66  
   vojna služba/ regrutacija, S10:37  
   državna, S9:27, 36-37, 51, S10:44, 61 lica bez državljanstva, P:101  
   diplomatska, P:3, 146, 166, S7:43  
   efikasna, P:65, 166, S1:19, S2:20, S7:21, 23, 40  
   garancije, S7:36  
   interni beg/ preseljenje, *videti* alternativa internog bega/ preseljenja  
   isključenje iz, S5

komplementarni oblici, S4:20, S6:36, S13:50  
 kontinuitet, S13: 5, 11, 16  
 međunarodna, *videti* međunarodna zaštite,  
 nepružanje, P:164  
 porodica, *videti* porodica; jedinstvo porodice  
 odsustvo, S1:21, S7:30  
 pristup, S13:24  
 programi za zaštitu svedoka, S7:50  
*videti, takođe*, počinioci progona  
 Protokol o sprečavanju, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudima (2000), S1:18, S7:2, 6-9,  
 11-12, 22  
 Protokol o statusu izbeglica (1967), P:9-12, 16-17, 19-20, 22-23, 25-26, 29, 35, 164, 183, 185,  
 189, 191-194, 220, S4:2, S5:7, S7:5, S8:1, S11: 5  
 regionalni sistemi, S12:8,  
     *videti, takođe*, Konvencija Organizacije afričkog jedinstva o određenim aspektima pro-  
 blema izbeglica u Africi (1969)  
     *videti, takođe*, Deklaracija o izbeglicama iz Kartahene (1984)  
 restoracija, obnova, S3:15-16  
 sposobnost i/ ili spremnost, S1:15, 17, S2:22-23, S6:24, S7:22, S8:28, 37, S9:35, S10:43,  
 S12:30, 32, 41, 57  
 supsidijarna, S12:9, S13:50  
 privremena, S11:26-27  
 Ujedinjene nacije, P:142-143  
 značajna, S4:22 državna, P:49, 90, 97, 106, 113-114, 118-120, 129-130, S3:2, 10, S4:16  
     odbijanje, P:83  
     ponovno stavljanje pod zaštitu, *videti* ponovno stavljanje pod zaštitu države  
     uskraćivanje, P:98-100  
 zaštitne mere  
     diskriminatorne, S6:22  
     proceduralne, S1:38, S5:31, 36  
         za decu, S8:7, 65, S10:12, 70  
         za zahteve zasnovane na seksualnoj orijentaciji, S9:60  
 zdravlje  
     dete, S8:12, 13, 30, 57  
     faktori, S4:25, S8:12, S13:23  
     opasnosti po, S4:20, S9:25, 33, S12:12  
     operacija promene pola (prisilna), S9:21  
     pravo na, S8:34, 41, S9:2, 24  
     pristup zdravstvenoj zaštiti, S6:17, S8:35, 41, S12:19  
     zaštita, S6:15  
 zemlja domaćin, P:16, 166, S7:17, S8:60  
 zemlja porekla, P:153, 164, 166, S1:8, S4:5-7, 38, S6:34, S7:25-26, S11:25, S12:10, 21, 47-51, 81-82,  
 S13:25  
     definicija, S3:1  
     državljanstvo zemlje porekla, P:87  
     informacije o, S1:36, 37, S4:37, S6:35, S8:11, 74, S9:64, 66, S10:13, 39, 63, S12:90-92  
     kontakt sa, P:121, S5:33  
     LGBTI osobe u, S9:25, 28, 30, 32, 36-37, 57, 63,  
     nezakonito napuštanje ili nezakonit boravak izvan, P:61  
     okolnosti/ uslovi/ situacija u, P:37, 42, 53, 63, 95, 112, 136, 218, S1:7, S3:1, 6, 8, 17-18, 23-24,  
     S4:37, S6:14-15, S7:27, S8:4, 11, S11:1, 5, 13, 17, 29, 31, 36-37, 41, S12:6, 31, 44, 81-82  
     povratak i ponovno nastanjivanje u, P:133, S3:1, 7, 12, 20, S6:36, S7:5, 16, 50, S8:56, S10:41,  
     S12:27  
     procena, S3:8, 25, S4:7, S11:41, S12:24-25, S13:19  
     „sigurna zemlja porekla”, S9:59  
     zakoni, P:43  
     zaštita od strane, P:123, S3:18, 20  
     vlasti u, P:50, 83, 96, S6:35, S7:17, 21-22, 32

zemlja utočišta/ azila, P:12, 133, 146, 150, 153-154, 158, 184, S5:3, 5, 16, S7:28, S9:57, S11:19, 25, 29, S13:25

zlostavljanje u porodici, S2:22

zloupotreba/ izrabljivanje, S1:16, S8:13, 57, 64

deteta, S8:3, 12, 14, 68

moći, S1:17, S7:8-9

od strane supruga, S2:20

osnovi za, S1:36

rodno zasnovano, S1:18

seksualno izrabljivanje, S8:26

zasnovano na seksualnoj orijentaciji, S9:1-2, 20, 22

zaštita od, S8:15

žene, S1

društvena podgrupa, kao, S2:12, S7:38

kao određena društvena grupa, *videti* pripadništvo određenoj društvenoj grupi

nasilje protiv, S10:59

rod, *videti* rod; rodno zasnovani progon

seksualna orijentacija, S9:10, 14-15, 23, 41, 56, 60

tražioci azila, *videti* tražioci azila

uloge/ kodeksi dodeljeni ženama, S1:25-26, S8:47

veštice, S6:24

žrtve trgovine ljudima, *videti* trgovina

Ženevske konvencije o zaštiti žrtava rata (Geneva Conventions for the Protection of Victims of War) (1949), P:164, S5:10

žrtve

dete, S7:27-28, 49, S8:27-28, 33, 37, 59, *videti* deca

kršenja ljudskih prava, S12:76

napada, S9:60

progona, P:39, 54, 63

seksualnog nasilja, S1:36, S12:27

trgovine, *videti* trgovina





**UNHCR**  
The UN Refugee Agency