

Hrvatski Crveni križ
branka.arlovic@hck.hr
UDK 341.43(094.9)
Stručni članak

NADNACIONALNA I NACIONALNA PRAVNA REGULACIJA AZILA I NJEGOVO KORIŠTENJE U RJEŠAVANJU MIGRACIJSKE KRIZE

Sažetak

Rad se bavi izvorima pravnoga uređivanja traženja azila, njegova odobravanja i uživanja, koji su sadržani u pravnim (i drugim) aktima nadnacionalnoga i nacionalnoga prava. Povod za izradu ovoga rada je migracijska kriza koja se sve više iskazuje kao masovni dolazak migranata, ljudi u pokretu, koji su istodobno tražitelji azila, ali primarno u najbogatijim i najkonsolidiranijim zemljama Europske unije. Osim toga, suvremena europska kretanja u području azila idu u pravcu učestalih zahtjeva i aktivnosti radi njegova priznanja i reguliranja kao subjektivnoga ljudskoga prava i slobode za svaku osobu koja ga zatraži ako je izložena progonu, torturi i pogibiji. Nameće se pitanje može li se azil uopće propisati kao subjektivno pravo pod međunarodnom zaštitom a da se istodobno postignu dva cilja: a) da se postupak traženja, dodjele i uživanja vodi po postupku i pred nadležnim tijelima država članica, a tek supsidijarno pred nadležnim međunarodnim tijelima; b) da se postigne ravnoteža u odobravanju azila u njegovoj zaštiti s javnim interesima država koje ga odobravaju, poglavito u pogledu nacionalne sigurnosti. U radu će se nastojati prikazati i usustaviti najvažniji nadnacionalni i nacionalni izvori izbjegličkoga i azilnoga prava te kroz njihovu obradu dati poneki odgovor na postavljena pitanja.

Ključne riječi: azil, izbjeglice, migracije, nadnacionalni i nacionalni izvori, ljudska prava i temeljne slobode

THE SUPRANATIONAL AND NATIONAL LEGAL REGULATION OF ASYLUM AND ITS USAGE IN THE RESOLUTION OF THE MIGRANT CRISIS

Abstract

The paper deals with the sources of legal organisation of asylum seeking, its approval and utilization, which are included in legal (and other) acts of supranational and national law. The reason to do this paper is the migrant crisis that is evermore showing itself as mass arrival of migrants, people in motion, who are at the same time asylum seekers, but primarily in the richest and most consulatory countries of the European Union. Besides that, the contemporary European movements in the area of asylum goes into the direction of frequent applications and activities regarding its approval and regulation as a subjective human right and freedom for any person that seeks it, if they are exposed to prosecution, torture and death. The question of whether asylum could at all be enacted as a subjective right under international protection is asked, and with the accomplishment of two goals: a) that the procedure of seeking, approval and utilization is held according to the principles and competent bodies of member states, and only subsidiary in front of competent international bodies, b) that balance is achieved in approvals of asylum in its protection with public interests of states which approve it, especially with regard to national security, etc. The paper attempts to show and systematise the most important supranational and national origins of migrant and asylum law, and through the analysis give some of the answers.

Key words: asylum, refugees, migrations, supranational and national origins, human rights and basic freedoms

1. O pojmovima *izbjeglica* i *azil* i njihovu međudnosu

Etimološki riječ azil dolazi od grčkoga oblika riječi *asylon*, koja se u sadržajnom smislu odnosi na pružanje skloništa i zaštite progonjenima za određene ideje i ideale.¹

Povijesno gledajući, azil, kao utočište, imao je različit opseg i sadržaj pa i subjekte koji su ga pružali. Za vrijeme antičkoga doba azil se stjecao u svetim mjestima, gdje je progonjeni dobivao utočište bježeći od krvne osvete. Ta sveta mjesta, skloništa za azilante, bila su „hramovi i svetišta posvećena

¹ Usp. „Azil”, *Politička enciklopedija*, Beograd, 1975., str. 65.

bogovima.”² Tijekom srednjega vijeka njih zamjenjuju crkve i manastiri iz čega su se razvila tzv. crkveno-religiozna utočišta.

Crkveno-religiozno utočište prije svega se odnosilo na „posvećeno mjesto [...] na kojem je prestajala ljudska vlast [...] jer su bila priznata kao utočišta gdje su se sklanjali domaći ljudi da bi izbjegli zahvatu domaćih odnosno lokalnih vlasti.”³ Pored crkveno-religioznih utočišta postojala su i svjetovna utočišta za strance koji su se sklonili u drugu zemlju tražeći tamo utočište, a koje postoji do današnjih dana.⁴

Azil, odnosno utočište, pogotovo ono koje je imalo i svjetovnu dimenziju, nalagalo je potrebu za pravnom regulacijom. Na prostorima Republike Hrvatske ovaj je institut vrlo star i zarana je pravno uređen. Već 1190. godine, doduše, tada na području Dubrovačke Republike, donesen je zakon o pravu na azil. Sam pojam azil u svom esencijalnom značenju doslovno valja poimati kao „nešto što nije predmetom progona“, odnosno „sloboda od progona“. No, jezikoslovci ovom pojmu daju i šire značenje: „sklonište, zaklonište, skrovište, pribježište, utočište, zaštita.”⁵

Zbog toga od pojma azil valja razlikovati pojam *pravo azila* od pojma *prava izbjeglica*. Naime, često se između ovih pojmova stavlja znak jednakosti iako oni u svom sadržaju nisu niti mogu biti jednaki. Pravo azila predmet je pravne regulacije i predmet pravnoga uređenja unutarnjih ustavnopravnih poredaka pojedinih zemalja, a u suvremenim društvenim odnosima i pravne regulacije i predmet pravnoga uređenja međunarodnoga prava.

Sam pojam „azil” nije određen međunarodnim pravom dok je pojam „pravo azila” shvaćen kao onaj pojam koji obuhvaća „zaštitu koju država daje na svom teritoriju pojedincima počiniteljima političkih kaznenih djela, ali i pojedincima koji su u svojoj zemlji progonjeni zbog svoje rase, vjere, nacionalne pripadnosti itd.”⁶ No, neki ovaj pojam shvaćaju u vrlo širokom značenju pa ga

² Isto.

³ Vidi Milan BARTOŠ – Borko NIKOLAJEVIĆ, *Pravni položaj stranaca*, Beograd, 1951. str. 135., koji uz citirano navode na toj stranici i sljedeće: „Pod ovim pojmom podrazumijevalo se u prvo vrijeme pravo stranih političkih i vojnih bjegunaca, da se mogu slobodno nastanjivati u pojedinim zemljama, držeći se njihovih teritorijalnih zakona i apstinirajući od svakog političkog rada.” Preuzeto i citirano prema: Stipe IVANDA, „O pravu na utočište (azil)“, Arsen Bačić (ur.) *Pravo na pošteno suđenje i razumni rok: pravo azila*, Novi Vinodolski, 2003., str. 66.

⁴ Usp. isto.

⁵ Bratoljub KLAČIĆ, „Azil”, *Rječnik stranih riječi*, Zagreb, 1990., str. 131.

⁶ S. IVANDA, n. dj., str. 67.

određuju kao onaj pojam koji „obuhvaća cjelokupnu zaštitu koju neka zemlja pruža izbjeglicama na svom području.“⁷

Međutim, za legislativu, kako međunarodnu tako i unutarnju u pojedinim zemljama, te za pravnu teoriju nema dvojbe da se kod pravnoga određivanja pojma azil i prava izbjeglica ne može i ne smije staviti znak jednakosti. Uostalom, to proizlazi i iz samoga teksta pravnih propisa koji se odnose na ove pojmove.

Tako npr. *Konvencija o statusu izbjeglica*⁸ zajedno s pripadajućim joj *Protokolom o statusu izbjeglica*⁹ pod pojmom izbjeglica smatra osobu „koja bojeći se opravdano da će biti progonjena zbog svoje rase, svoje vjere, svoje nacionalnosti, svoje pripadnosti nekoj socijalnoj skupini ili svojih političkih mišljenja, nađe izvan zemlje čije državljanstvo ona ima i koje ne želi ili, zbog tog straha, neće tražiti zaštitu te zemlje, ili koja nema državljanstvo, a nalazi se izvan zemlje u kojoj je imala svoje stalno mjesto boravka, ne može, ili zbog straha, da se u nju vrati.“¹⁰ Za razliku od pojma *izbjeglica*, pojam *pravo azila* nije izričito određen nijednom odredbom međunarodnoga prava *expressis verbis*.

Pravna je torija, osobito teoretičari koji se bave međunarodnim pravom, na temelju pravnih propisa iskristalizirala stajališta po kojima je pravo azila „ovlaštenje neke države da određenoj osobi koja od nje to zahtjeva pruži utočište na svom teritoriju ili mjestu pod vlašću njezinih tijela.“¹¹ Neki autori, kao npr. akademici Juraj Andrassy i Davor Krapac, određuju ovaj pojam u užem smislu nego što je to odredio Konjić. Tako Andrassy piše da je pravo azila „danas pravo države, ali nije pravo pojedinca da traži i dobije utočište, osim ako to pravo država prizna u svojem ustavnom poretku ili zakonu.“¹² Krapac je izričit: „Sa međunarodnopravnog aspekta, pravo azila je ovlaštenje

⁷ Sara KAURIN, „Azil u suvremenom međunarodnom pravu“, *Pravnik*, god. XLVIII., 2014., br. 96., str. 92.

⁸ Vidi „Konvencija o statusu izbjeglica“, *United Nations Treaty Series*, 1951., br. 189.

⁹ Vidi „Protokol o statusu izbjeglica“, *United Nations Treaty Series*, 1967., br. 606.

¹⁰ Vidi „Konvencija o statusu izbjeglica“, čl. 1. A.; *Službeni list SFRJ*, 1960., br. 5.; *Narodne novine*, 1993., 12.; „Protokol o statusu izbjeglica“, čl. 1.; *Službeni list SFRJ*, 1967., br. 5.; *Narodne novine*, 1993., br. 12.

¹¹ Zdenko KONJIĆ, „Ekstradicija“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 2000., br. 1., str. 20.

¹² Juraj ANDRASSY i dr., *Međunarodno pravo*, Zagreb, 1984., str. 290.

neke države da određenoj osobi, koja to od nje zahtjeva, pruži utočište na svom teritoriju ili mjestu pod vlašću njezinih tijela.¹³

Slično pojmovnu određivanju prava azila pristupa i Smilja Avramov¹⁴ te Vojin Dimitrijević koji piše: „Prema tradicionalnom, široko rasprostranjenom gledištu, nosilac prava utočišta, kao subjektivnog prava može biti samo država.“¹⁵

Na temelju konvencijskoga određenja pojma izbjeglica i citiranih doktrinarnih stajališta o pravu azila moguće je izvući neke od zaključaka koji su zanimljivi i za današnje doba. Prvo, konvencijski pojam izbjeglica znatno je uži pojam od sociološkog pojma izbjeglica. Sociološki gledano, pojam izbjeglice znatno je širi pojam od konvencijskoga jer on pod time „u svakodnevnom govoru najčešće podrazumijeva, obuhvaća sve one ljude koji su bili primorani da napuste svoj dom, da odu s mjesta gdje su stalno boravili, bez obzira na uzroke koji su ih nagnali da tako postupe i na mjesto gdje su se sklonili [...] Izbjeglicama se dakle mogu smatrati i žrtve prirodnih nepogoda i osobe prebjegle u drugi kraj iste zemlje (tzv. unutrašnje izbjeglice). Tako se mogu nazvati i osobe koje su, u ratu, izbjegle ili su evakuirane iz ugroženih oblasti, ili osobe prinuđene da napuste teritorij jedne države i odu na teritorij druge na temelju međunarodnih ugovora.“¹⁶

Za razliku od sociološkoga pojma izbjeglice, konvencijski je pojam jasno određen pravnom normom i izvan nje nijedna se druga osoba po njoj ne može smatrati izbjeglicom. Po samoj *Konvenciji* (čl. 1. F), status izbjeglice ne mogu dobiti one osobe za koje postoje ozbiljni razlozi da su počinile zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovječanstva, težak zločin po međunarodnom pravu te da su krive za postupke koji su u suprotnosti s ciljevima i načelima UN-a. Osim toga, po međunarodnom pravu status izbjeglice ne mogu steći tzv. ekonomski migranti.

Drugo, „klasifikaciju izbjeglica treba razlikovati od pružanja utočišta (davanja azila – moja primjedba). Njome se utvrđuje da li se pravila o pravnom pojamu izbjeglica ili međunarodnoj zaštiti mogu protegnuti na pojedinačni slučaj,

¹³ Davor KRAPAC, *Međunarodna krivičnopravna pomoć: pravo o ekstradiciji i drugim oblicima međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima*, Zagreb, 1987., str. 30. – 31.

¹⁴ Vidi Smilja AVRAMOV – Nenad ĐORĐEVIĆ, *Osnovi međunarodnog prava*, Beograd, 1981.

¹⁵ Vojin DIMITRIJEVIĆ, *Utočište na teritoriju strane države: teritorijalni azil*, Beograd, 1969., str. 21.

¹⁶ *Isto*, str. 110. – 111.

odlukom o pružanju utočišta se izvjesnoj osobi daje zaštita od proganjanja dozvolom boravka ili odbijanjem zahtjeva za izdavanjem. Kako se izbjeglica razlikuje od ostalih stranaca i po tome što ne može da se vrati u svoju zemlju, njemu treba dati i neka prava koja se smatraju apsolutno rezerviranim.¹⁷

Slijedom iskazanoga čini se da bismo mogli reći da se pravo azila spram prava izbjeglica odnosi kao dio prema cjelini u svom dijalektičkom međuodnosu. Naime, pravo azila samo je jedno od prava ili, još točnije, pravnih mogućnosti koje međunarodno pravo utvrđuje kao jedan od pravnih instrumenata za ostvarivanje prava izbjeglica kad one uspostave odnos s državom prihvata.¹⁸ Ono je u svom sadržajnom smislu optimalno i najpotpunije pravo koje država dodjeljuje izbjeglicama za rješavanje njihova statusa. Prije svega riječ je o boravku koji je država izbjeglici odobrila. Putem ostvarena prava na azil u državi prihvata, kao dopuštenu boravku na njezinu teritoriju, izbjeglica je istodobno i pravno prisutan na njezinu teritoriju, a „te podvrgnut njezinoj jurisdikciji u obliku teritorijalnog vrhovništva.“¹⁹

Upravo su zbog takva značaja pravo izbjeglica i pravo azila predmeti od općeg i javnog interesa te su predmet pravne regulacije kako nacionalnog tako i međunarodnoga pravnoga sustava.

2. Izvori izbjegličkoga i azilnoga prava

Razvoj i pravna regulacija prava izbjeglica i u sklopu njega prava azila, kao jednoga od pravnih instrumenata i mogućnosti ostvarenja prava izbjeglica, isprepleteni su s razvojem i pravnom regulacijom ljudskih prava i temeljnih sloboda. I to ne samo zbog toga što će „kao svojevrsni *lex specialis* razrađivati i konkretizirati od države preuzete međunarodnopravne obveze u pogledu zaštite izbjeglica“, već i zbog toga što će „s druge strane, međunarodno izbjegličko pravo nužno imati svoje uporište i u općem sustavu zaštite ljudskih

¹⁷ Isto, str. 115.

¹⁸ Sama *Konvencija o pravnom položaju izbjeglica* omogućuje razlikovanje četiriju stupnjeva veze koje s državom prihvata izbjeglica može ostvariti: 1. odnos puke nadležnosti (jurisdikcije) države prihvata, bez fizičke prisutnosti na njezinu području; 2. odnos fizičke (*de facto*) prisutnosti na području države prihvata; 3. odnos pravne (*de iure*) prisutnosti na području države prihvata; 4. odnos dopuštenoga boravka (npr. azila) na području države prihvata. Davorin LAPAŠ, *Međunarodnopravna zaštita izbjeglica*, Zagreb, 2008., str. 9.

¹⁹ Isto.

prava, kako onom međunarodnopravnom (koji će doći do izražaja u primjenjivosti na izbjeglice i općih međunarodnih dokumenata s područja zaštite ljudskih prava poput dvaju paktova o pravima čovjeka), tako i unutrašnjem, ustavnopravnom sustavu zaštite ljudskih prava unutar pojedine države.²⁰ Samim time nema dvojbe da se legislativne vlasti (neovisno o nacionalnoj i/ili međunarodnoj razini) pri uređivanju izbjegličkoga prava i prava azila trebaju voditi temeljnim idealima i vrijednostima na kojima počivaju suvremene društvene i državne zajednice te ljudskim dostojanstvom i osobnošću svakog čovjeka. Odnosno, svakom čovjeku treba pružiti priznata i pravno zaštićena ljudska prava i temeljne slobode.

Navedena određenja istodobno su temelj određivanju međusobnih odnosa unutar međunarodnoga prava. Konkretno govoreći, riječ je o međuodnosu između tzv. univerzalnoga međunarodnoga i kontinentalnih prava, odnosno međunarodnih asocijacija koje ih kreiraju i donose u sklopu ukupnosti međunarodnoga prava.

Nema dvojbe da odgovarajući akti univerzalnoga međunarodnoga prava, primjerice UN-a, i te kako na političko-pravnoj razini obvezuju njezine članice da ih u primjeni i provedbi razrađuju svojim nacionalnim propisima. Razumljivo je, dakle, samo po sebi da te države i te kako vode brigu da njihove asocijacije (u kojima su članice) ova pitanja uređuju konzistentno i koherentno. Dakako, to nikako ne znači da bilo koja niža asocijacija, odnosno država članica, ne može svojim pravnim propisima utvrditi i zajamčiti ostvarivanje ovih prava na višoj sadržajnoj razini nego što ih propisuju akti tijela više nadnacionalne razine. Dapače, to je prihvatljivo i unutar višeg pravnog propisa, po pravilu i izričito dopušteno, a ako nije izrijekom propisano, tada se podrazumijeva.

Drugo načelo koje je opće prihvatljivo jest načelo supsidijarnosti. Prema ovom načelu izbjeglička prava i pravo azila ostvaruju se primarno pred tijelima država prihvata u skladu s njezinim ustavnopravnim poretkom, a tek kada se ne uspije pred njima, onda pred tijelima međunarodne zajednice sukladno utvrđenim postupovnim i supstancijalnim odredbama *Konvencije* i *Protokola o statusu izbjeglica*.

²⁰ Isto, str. 2.

3. 0 međudnosu nadnacionalnih i nacionalnih izvora prava

Za konzistentnost, koherentnost, odnosno međusobnu usklađenost pravnih propisa iznimno je važan ustavnopravno određen i pravno uređen odnos između nadnacionalnoga i nacionalnoga prava. U novijim ustavima, osobito nakon velikih promjena koje su zahvatile Europu, pa i cijeli svijet, ovaj je međudnos u pravilu uređen normama ustavne snage, dakle, u pravilu samim ustavima. Tako je učinila i Republika Hrvatska.

Republika Hrvatska ustavnim je odredbama propisala odnos između međunarodnoga prava i svoga *Ustava*, njihov odnos prema zakonima te kako se pravni akti međunarodnog prava mogu mijenjati ili ukidati. Ustavna odredba *Ustava* Republike Hrvatske ove odnose uređuje općenito, dakle ne provodeći razliku kod međunarodnih akata između onih koji su univerzalnoga i/ili kontinentalnoga karaktera. Dakako, pod uvjetom da ispunjavaju *Ustavom* propisane uvjete i kriterije ulaska u ovu grupu međunarodnih pravnih propisa. Uvjete i kriterije koje propisuje Ustav Republike Hrvatske lako je iščitati iz njegove odredbe članka 141. koji glasi: „Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava.“²¹

Iz citirane odredbe slijedi:

- a) da su međunarodni pravni akti (ugovori) koji se odnose na pravno uređenje prava izbjeglica i prava azila sastavni dio unutarnjega pravnoga poretka Hrvatske (kao i drugi međunarodni ugovori) ako su sklopljeni i potvrđeni u skladu s *Ustavom* te objavljeni
- b) da su oni po pravnoj snazi iznad zakona; ovakva odredba jasno poručuje da moraju biti u skladu s *Ustavom* Republike Hrvatske
- c) da se mogu mijenjati ili ukidati samo na način i pod uvjetima koje sami propisuju, odnosno ako ne sadrže odredbe kojima sami propisuju kako

²¹ „Ustav Republike Hrvatske”, *Narodne novine*, 2010., br. 85., pročišćen tekst, čl. 141.

se mogu mijenjati ili ukidati; tada se njihova promjena ili ukidanje može učiniti sukladno općim pravilima međunarodnoga prava.

Za odnos između međunarodnih i nacionalnih pravnih propisa važno je uočiti da oni moraju biti u skladu s *Ustavom* Republike Hrvatske, ali da su po svojoj pravnoj snazi iznad njezinih zakona. Iz potonjega slijede sljedeći mogući zaključci. Odnos između nacionalnog zakonodavstva prema pravnim propisima međunarodnoga prava koji se odnose na pravno uređenje izbjeglica i pravo azila, ako ispunjavaju ustavom propisane uvjete, takav je da su oni po svojoj pravnoj snazi iznad nacionalnoga prava koje čine zakonski i drugi propisi. Drugi propisi samim time i zbog toga što oni moraju biti u skladu sa zakonom. Iz toga nadalje slijedi da je zakonodavac Republike Hrvatske prilikom zakonskoga reguliranja ovih pitanja dužan taj zakonski akt uskladiti i s odgovarajućim pravnim propisima međunarodnoga prava i sa svojim ustavom.

Tijela koja provode i primjenjuju ove propise na konkretne slučajeve u dvojbi koju pravnu normu, odnosno pravni akt treba primijeniti, onaj nadnacionalni ili nacionalnoga karaktera, moraju odabrati nadnacionalni. Slično je i s pravnim prazninama koje bi hrvatski zakonodavac mogao učiniti prilikom donošenja zakona kojim uređuje ovo područje propuštanjem da se odnosi, koji se u ovoj oblasti društvenih odnosa pojavljuju ili mogu pojaviti, ponovno urede. Na tako nastalu pravnu prazninu tijelo koje rješava konkretan odnos mora primijeniti neposredno odgovarajuću normu nadnacionalnog prava. Slijedom toga, a polazeći od citirane odredbe članka 141. *Ustava* Republike Hrvatske, razvidno je da su pravni propisi nadnacionalnoga prava kojima se uređuju pitanja izbjeglica i prava azila dobili status subustavnih normi. Koje su to norme bit će razvidno iz strukture izvora prava kojima se nadnacionalno reguliraju ova područja.

3.1. Nadnacionalni izvori

Najznačajniji nadnacionalni pravni akti kojima se pravno uređuju ljudska prava i temeljne slobode svakog čovjeka, pa tako i izbjeglica i tražitelja azila i njegova odobravanja te njihova specifična prava, doneseni su u drugoj polovi-

ci XX. stoljeća te u prvome desetljeću XXI. stoljeća. Ti su dokumenti sastavni dijelovi izbjegličkoga prava i prava azila.

Neki ih autori dijele na univerzalne i regionalne.²² Univerzalni bi bili oni koje su donijeli i kodificirali tijela UN-a, a regionalni oni koji su doneseni kao pravni akti koji se odnose na područje pojedinih kontinenata jer su ih donijela nadležna tijela njihovih kontinentalnih asocijacija. U pristupu pravnoga reguliranja prava izbjeglica polazilo se od subjektivnih individualnih i kolektivnih prava koja se, doduše, međusobno preklapaju, ali su nužna. Subjektivna prava pripadaju pojedincu. Kolektivna su ona koja oni imaju i uživaju na temelju svoga izbjegličkoga statusa, kao kolektivitet.

3.1.1. Univerzalni pravni izvori

Najznačajnije nadnacionalne univerzalne izvore kojima se reguliraju izbjeglička prava i prava azila mogli bismo podijeliti na indirektne i direktne. Indirektni su oni koji sadrže samo pojedine odredbe kojima se uređuju ova pitanja društvenih odnosa dok se u najvećem dijelu svoga preostalog supstancijalnoga sadržaja odnose na druga, često šira i cjelovitija područja društvenih odnosa. Direktni su, pak, oni koji se po svome opsegu i supstancijalnom sadržaju primarno odnose na pravno uređivanje područja izbjegličkoga prava i prava azila.

Kao najznačajnije indirektne međunarodne univerzalne izvore prava koji se odnose na pitanje prava izbjeglica i pravo azila svakako valja istaknuti *Opću deklaraciju o pravima čovjeka*, *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima* te *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*.

U direktne valja svakako navesti prije svega *Konvenciju o statusu izbjeglica*, koja je usvojena 1951., a stupila na snagu 1954., te *Protokol o statusu izbjeglica*, koji je usvojen 1967. i iste godine stupio na snagu.

O svakom tom dokumentu treba reći nekoliko riječi.

3.1.1.1. Opća deklaracija o pravima čovjeka i „paktovi“

Opća deklaracija o pravima čovjeka svakako spada u one međunarodne političko-pravne dokumente koji su najpoznatiji i na koji se često pozivaju svi sudionici u raspravama o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, što

²² Usp. S. KAURIN, *n. dj.*, str. 92. – 106.

pored inog potvrđuje i činjenica da je riječ o tekstu koji je najviše preveden na različite jezike svijeta, odmah poslije Biblije. Ona u svom 14. članku propisuje: „(1) Svatko ima pravo da traži i uživa u drugim zemljama azil od proganjanja. (2) Na ovo se pravo nitko ne može pozivati u slučaju gonjenja koje je zasnovano na krivičnom djelu nepolitičke prirode ili postupku protivnom ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda.“²³

Opća deklaracija o pravima čovjeka po svojoj naravi (kao deklaracija) nije pravno obligatorni akt. No, s obzirom na autoritet svoga donositelja, svoj substancijalni sadržaj kojim uređuje najveće vrijednote općeprihvaćene u svjetskoj zajednici te visokom stupnju svoje prihvatljivosti kod građana svijeta i svih članica UN-a, nezaobilazni je dokument međunarodne zajednice, napose kad je riječ o ljudskim pravima i temeljnim slobodama. Kad je riječ o pravu izbjeglica, uključivo je pravo tražiti, a ako se dobije i uživati azil od progona.

Opća deklaracija prvi je međunarodni pravni dokument koji propisuje pravo traženja azila i njegova uživanja u drugim zemljama. Ona svakom čovjeku omogućuje pravo traženja i uživanja azila u drugim zemljama od progona. Međutim, hoće li azil biti odobren ili ne, to je pravo odlučivanja (diskrecijsko) prepušteno državama. One samostalno odlučuju o odobravanju azila na svome području. Naime, riječ je o teritorijalnom azilu koji država izbjeglici ima pravo odobriti, a pravo je izbjeglice da ga može tražiti. Samim time azil nije subjektivno pravo izbjeglice koje mu bezuvjetno (apsolutno) pripada pa ga mora dobiti, a ni država nema obvezu odobriti ga.

Opća deklaracija ima snagu preporuke državama, i to ne samo članicama UN-a, da načela o pravima izbjeglica i azilnoga prava iz 14. članka razrade u svojem unutrašnjem pravnom sustavu. Na međunarodnoj (univerzalnoj) razini sva njezina načela razrađuju odgovarajuće odredbe sadržane u člancima *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* te u *Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*.²⁴ Međutim, ti ih dokumenti nisu definirali detaljnije kako takvim pristupom ne bi otvorili opasnost od preširokog otvaranja granica. S druge pak strane, ovo je područje već bilo uređeno *Konvencijom o statusu izbjeglica*. Velika je važnost ovih međunarodnih

²³ „Opća deklaracija o ljudskim pravima“, *United Nations General Assembly*, Res. 217 A (III), 1948.; Narodne novine, 2009., br. 12., br. dok. u izd. 143.

²⁴ Vidi „Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima“, *United Nations Treaty Series*, 1966., br. 993., str. 3.

pravnih akata i za pitanja koja se tiču prava izbjeglica te azilnog prava, kao uostalom i za sva druga ljudska prava i temeljne slobode. Naime, treba imati na umu da se gotovo sva ljudska prava i temeljne slobode smatraju univerzalnim i pripadaju svakoj osobi, a to znači da bi se ona odnosila i na izbjeglice, tražitelje azila, odnosno uživatelje azila, ako i kada im je azil odobren. Dakako, uz prethodnu naznaku potrebno je posebno ukazati na značaj 12. članka, 2. stavak, *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* koji propisuje da je svatko „slobodan napustiti ma koju zemlju, uključujući vlastitu.“²⁵ Pravo na slobodu da se može napustiti ma koja zemlja usko je povezano s pravom da se zatraži azil u zemlji prihvata naprosto stoga što je odlučujuća pretpostavka za traženje azila da je osoba koja ga traži izvan zemlje svoga državljanstva.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima priznaje za sve osobe jednaka prava, za sva prava i slobode koje on utvrđuje s jedne strane, a s druge obvezu države (negativna uloga države) da osigura poštivanje i jamstvo tih prava. Za razliku od njega, *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* traži od država da poduzmu odgovarajuće radnje i mjere kojima bi doprinijeli da se na njihovu području uz korištenje svih raspoloživih sredstava stvore uvjeti za ostvarenje svih priznatih prava i sloboda u tom paktu.

Od svih univerzalnih međunarodnih dokumenata pitanjima prava izbjeglica i azilnoga prava najcjelovitije su pristupili *Konvencija o statusu izbjeglica*²⁶ i *Protokol o statusu izbjeglica UN-a*.²⁷

3.1.1.2. Konvencija i Protokol o statusu izbjeglica

Odlučujući razlozi za donošenje *Konvencije o statusu izbjeglica* proizašle su iz strahota Drugoga svjetskoga rata. Drugi svjetski rat je pored dotad u povijesti nezabilježenih stradanja, patnji i broja poginulih vojnika i civila te neviđenih razaranja prouzročio i milijunski broj izbjeglica. Među njima bili su mnogi bez riješena statusa i mogućnosti za njegovo dogledno rješavanje. Zbog toga je nakon Drugoga svjetskoga rata osnovana Međunarodna organizacija za

²⁵ „Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima“, *United Nations Treaty Series*, 1966., br. 999., str. 171.

²⁶ Vidi „Konvencija o statusu izbjeglica“.

²⁷ Vidi „Protokol o statusu izbjeglica“.

izbjeglice (IRO), kao privremena međunarodna organizacija, a potom i Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR).²⁸

Konvenciju o statusu izbjeglica Ujedinjeni su narodi usvojili 28. srpnja 1951. Glavni cilj *Konvencije* bio je da se njome „ne samo revidiraju i konsolidiraju raniji međunarodni sporazumi o pravnom položaju izbjeglica, već da se međunarodnopravna zaštita pruži svim izbjeglicama neovisno o zemlji iz koje su izbjegli te da im se zajamče neka temeljna prava i slobode.“²⁹ Osim vrlo plemenitih i humanih ciljeva, zbog općepolitičkih, gospodarskih pa i socijalno-kulturnih prilika, koje su u svijetu prevladavale u vrijeme njezina donošenja, *Konvencija* je sadržavala određena vremenska i zemljopisna ograničenja „u pogledu definiranja pojma izbjeglice.“³⁰ Ta su ograničenja otklonjena *Protokolom o statusu izbjeglica* koji su 1967. usvojili Ujedinjeni narodi. Kada danas govorimo o konvencijskome reguliranju, podrazumijeva se da tu materiju u obuhvatu čini *Konvencija o statusu izbjeglica* s pripadajućim *Protokolom* iz 1967. godine. Ovi pravni dokumenti zapravo čine temelje današnjega međunarodnoga (univerzalnoga) prava izbjeglica. Njihove postupovne, ali i supstancijalne odredbe, gotovo se u cijelosti mogu primjenjivati (i primjenjuju se) na tražitelje, odobravanje i uživanje azila, ali i na druge vidove dopuštena boravka izbjeglica u zemlji prihvata.

Bez namjere analiziranja cjelovita teksta *Konvencije* s pripadajućim *Protokolom*, ukazat ćemo samo na neke od njihovih odredbi koje, čini se, čine ugaone oslonce na kojima se temelji, ili bi se trebalo temeljiti, današnje izbjegličko pravo.

Prvo, svakako su nezaobilazni 1. članak *Konvencije* i 1. članak *Protokola* kojima se pravno definira što se sve podrazumijeva pod pojmom izbjeglica.

Drugo, propisivanjem zabrane diskriminacije u 3. članku *Konvencije* obveza je država da ju primjenjuju na sve izbjeglice „bez diskriminacije u pogledu rase, vjere ili zemlje podrijetla.“³¹

²⁸ D. LAPAŠ, *n. dj.*, str. 2.

²⁹ *Isto.*

³⁰ *Isto.*

³¹ „Konvencija o statusu izbjeglica”, čl. 3.

Treće, *Konvencija* u 5. članku izričito propisuje da se njezinim odredbama „ne dira u druga prava i povlastice dana izbjeglicama neovisno od ove Konvencije.“³²

Četvrto, za izbjeglice su veoma značajne odredbe sadržane u glavi II. „Pravni položaj“, glavi III. „Lukrativna zaposlenja“ i glavi IV. „Blagostanje“ jer se one odnose na statusna, radna i socijalna pitanja. Slično je i s V. glavom „Administrativne mjere“, koja pored inoga, uređuje, slobodu kretanja, identitet, putne isprave, fiskalne obveze, prijenos imovine, status izbjeglica koje bespravno borave u državi prihvata i izgon. No, svakako u ovoj glavi treba skrenuti pozornost na odredbe sadržane u 32. i 33. članku.

Članak 32. odnosi se na pravno uređivanje prisilnoga udaljenja iz zemlje prihvata. U pravnom uređivanju ovoga pitanja polazi se od stajališta da po međunarodnom pravu država, u okviru svoje suverene vlasti, ima pravo urediti prihvata, boravak pa i prisilno udaljenje stranaca sa svojega područja. Međutim, kada je riječ o izbjeglicama, *Konvencija* u ovom članku propisuje uvjete i kriterije koji se moraju steći te postupke koji se moraju poštovati i provesti da bi se mogao obaviti prisilno udaljenje izbjeglice. Analizom navedena članka razvidno je: a) da izbjeglica, kojeg se želi prisilno udaljiti, mora biti pravno i stvarno prisutan na području države prihvata, dakako uz njezino prethodno dopuštenje; b) da moraju postojati konvencijski razlozi koji dopuštaju prisilno udaljenje izbjeglice, a to su razlozi nacionalne sigurnosti ili javnoga poretka; c) da se prisilno udaljenje izbjeglice može provesti samo na temelju pravomoćne i izvršne odluke koju su donijela nadležna tijela nakon provedenog propisanog postupka.

Propisan postupak podrazumijeva poštivanje načela pristupa sudu, prava na obranu i žalbu te drugih standarda koji podrazumijevaju provedbu poštenog suđenja, npr. u praksi Europskog suda za ljudska prava u Strasbourg.

Prije svega, i nakon tako provedena postupka i raspolaganja valjanim pravomoćnim i izvršnim aktom (odlukom), država dodatno mora poštivati razuman rok kako bi osoba mogla zatražiti dopuštenje za ulazak u drugu zemlju.

Moguće je da u provedbi ovih odredbi dođe do kumulacije ispunjenja uvjeta odredbi iz 1. članka, kada se osoba nađe pod jurisdikcijom države ugovornice,

³² Isto, čl. 5.

i 3. članka *Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda*, zabrana izručivanja sukladno njegovu apsolutnome djelovanju. (O tome vidjeti pod B. 1 Vijeće Europe i Europski sud za ljudska prava, u slučaju *Soering v. UK*.)

Članak 33. *Konvencije* sadrži načelo *non refoulement*, koje je možda i najznačajnije načelo i temeljna komponenta međunarodne pravne zaštite izbjeglica. U svojoj biti po ovome je načelu zabranjeno protjerivanje ili vraćanje izbjeglice na područje država gdje bi „njegov život, tjelesni integritet ili sloboda bili ugroženi, ili ga vratiti u državu odakle mu prijeti daljnje protjerivanje ili ga odbiti na granici.“³³ Članak 33. izuzet je od prava države na stavljanje rezervi u trenutku potpisivanja, ratifikacije ili pristupanja članku 42.³⁴ *Konvencije o statusu izbjeglica i pristupanja Protokolu iz 1967.*, čl. VII, st. 1.³⁵

Države ugovornice na ministarskom su sastanku, održanu u Ženevi 12. i 13. prosinca 2001., donijele *Deklaraciju država ugovornica Konvencije iz 1951. i/ili Protokola o statusu izbjeglica*, (UN Doc. HCR/MMSP/2001/09, 16. I. 2002.), a istu je pozdravila i Opća skupština UN-a *Rezolucijom A/RES/57/187.*, paragraf 4., usvojenom 18. prosinca 2001. Deklaracijom su ponovo potvrdile svoje obveze iz *Konvencije iz 1951. i Protokola iz 1967.*, posebno prihvaćajući da je načelo *non refoulement* ugrađeno u običajno međunarodno pravo.

Na univerzalnoj razini pravne regulacije izbjegličkog i azilnog prava valja spomenuti još i *Deklaraciju o teritorijalnom azilu* koju je jednoglasno donijela Opća skupština UN-a u prosincu 1967. Ona je značajna zbog dodatna poimanja što se podrazumijeva pod azilom i načelom *non refoulement*, zatim kako bi se prema njima trebale odnositi države koje odobravaju azil te obvezu drugih država na poštivanje odobrena azila pojedinim osobama te da svojim aktivnim i pasivnim činima ne smiju dovoditi u pitanje suvremeno pravo drugih država na odobravanje azila. Osim toga, tim se dokumentom otvorio prostor tzv. međunarodnoj solidarnosti (koja osobito može doći do izražaja u slučajevima masovnih izbjegličkih kriza), a odnosi se na pomoć i poduzimanje odgovarajućih mjera kako bi se olakšao teret države na čijim se granicama pojavio masovni priljev izbjeglica. Na žalost, po naravi stvari ova je deklaracija

³³ Isto, čl. 33.

³⁴ Isto, čl. 42.

³⁵ „Protokol o statusu izbjeglica“, čl. VII., st. 1.

pravno neobvezujući akt. Ona na države djeluje autoritetom svoga sadržaja i tijela koje ju je jednoglasno donijelo.

Jedan od oblika takva djelovanja bio je povezan i s pokušajem donošenja konvencije o teritorijalnom azilu, koju je *Deklaracija* predviđela kao mogućnost pravno obligatorne regulacije. Na žalost, sve je zadržano samo na razini sadržajno vrlo zanimljiva nacрта toga dokumenta zbog čega ga ne ćemo razmatrati u ovome radu.

3.1.2. Regionalni (kontinentalni) izvori izbjegličkoga i azilnoga prava

Od kontinentalnih međunarodnih pravnih izvora, pored europskih za uređivanje izbjegličkoga i azilnoga prava značajniji su i oni iz Afrike³⁶ i Amerike.³⁷ No, zbog opsega ovoga rada posvetit ćemo se samo europskim izvorima.

3.1.2.1. Vijeće Europe i Europski sud za ljudska prava

Specifičnost europskih izvora pravnoga uređenja izbjegličkoga i azilnoga prava ogleda se u činjenici da ih je moguće i potrebno razvrstati na one koje je donijelo Vijeće Europe i one koje je donijela Europska unija. Istodobno su izvori Vijeća Europe indirektni dok su EU-a u pravilu direktni ili barem sadržavaju pojedine odredbe čiji članci izravno uređuju ove odnose.

Pravni izvori Vijeća Europe koji se indirektno odnose i na područje izbjegličkoga i azilnoga prava istodobno su najznačajniji i najpoznatiji (i ne samo u Europi) pravni dokumenti kojima se uređuju ljudska prava i temeljne slobode. Riječ je o *Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* s pripadajućim protokolima.³⁸ Sama *Konvencija* ne sadrži odredbe koje se izravno odnose na izbjeglice i azil. Međutim, interpretativnom metodom i sudskim aktivizmom Europski sud za ljudska prava iz Strasbourga (ESLJP) razvio je praksu njihove zaštite, poglavito u pogledu zabrane vraćanja i pro-

³⁶ U Africi se kao najznačajniji pravni izvor zaštite izbjeglica i uređivanja problematike uzima *Konvencija o posebnim vidovima problema izbjeglica u Africi*, usvojena 10. rujna 1969. godine na Skupštini predsjednika država i vlada afričkih država u Adis Abebi.

³⁷ Tako npr. kad su u pitanju zemlje Amerike imam u vidu *Konvenciju o teritorijalnom azilu* u Caracasa, koja je usvojena na desetoj međuameričkoj konferenciji 23. ožujka 1954. godine, te *Ugovor o međunarodnom kaznenom pravu* iz Montevidea koji joj je prethodio. Ugovor je usvojen u Montevideu 23. siječnja 1889. na Prvom južnoameričkom kongresu o međunarodnom privatnom pravu.

³⁸ Tekst *Konvencije* sa pripadajućim *Protokolom* vidjeti kod D. LAPAŠ, *n. dj.*, prilog I/1, str. 95. – 110.

tjerivanja izbjeglica u zemlje gdje im prijeti mučenje, opasnost po život i/ili drugo nečovječno postupanje. Čak štoviše, „Europski sud koristi se ovlašću izdavanja privremene mjere najčešće u situacijama vezanim uz mjere izručenja (extradition), protjerivanja (expulsion) i deportacije (deportation) podnositelja zahtjeva iz države stranke u drugu državu stranku ili neku treću državu u kojoj će podnositelj zahtjeva – prema vlastitim navodima – biti izložen mučenju ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju, što bi bilo suprotno članku 3. Konvencije.“³⁹

Kao važan i prijeloman predmet za praksu ESLJP-a u zaštićivanju izbjeglica (zapravo bilo koje strane osobe), a koji se onda adekvatno uzima i pri tražitelju azila, jest slučaj Soering protiv Ujedinjenoga Kraljevstva.⁴⁰ Taj se predmet odnosio na postupak izručenja SAD-u pri čemu bi podnositelj, u slučaju da njegovo izručenje bude odobreno, bio suočen s mogućnošću smrtne kazne u američkoj saveznoj državi Virdžiniji i s fenomenom čekanja izvršenja smrtne kazne (*death row phenomenon*), kako ga je nazvao Europski sud. Temeljno pitanje na koje je Europski sud u predmetu Soering protiv Ujedinjenog Kraljevstva (1989.) trebao odgovoriti bilo je ovo: „Može li se u konkretnom slučaju primijeniti članak 3. Konvencije kojim se zabranjuje nečovječno postupanje?“⁴¹ Sud je odgovorio pozitivno i u obrazloženju svoje odluke pored ostaloga istaknuo:

86. ... U ovom je slučaju općepoznato da Ujedinjeno Kraljevstvo nema nikakve ovlasti nad praksom i aranžmanima vlasti Virdžinije, koji su predmet podnositeljeva prigovora...

Ti razlozi, međutim, ne mogu osloboditi državu ugovornicu od odgovornosti na temelju članka 3. ... za sve predvidljive posljedice i svaku predvidljivu posljedicu ekstradicije koja se trpi izvan njihove jurisdikcije.

[...]

91. Sažeto, odluka države ugovornice da izruči bjegunca može otvoriti pitanja na temelju članka 3., [...] a time i odgovornost te države na temelju Konvencije, ako supstancijalne osnove upućuju na vjerovanje da će osoba o kojoj je riječ, bude li izručena, biti suočena sa stvarnim rizikom od podvrgavanja mučenju ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju u zemlji izručenja. Ustanovljavanje takve odgovornosti

³⁹ Jasna OMEJEC, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava: Strasbourški acquis*, Zagreb, 2013., str. 256.

⁴⁰ Vidi *Soering protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 14038/88, presuda od 7. VII. 1989.

⁴¹ J. OMEJEC, *n. dj.*, str. 646.

neizbježno uključuje procjenu uvjeta u zemlji koja traži izručenje u odnosu na standarde iz članka 3. Konvencije. [...] U mjeri u kojoj se bilo kakva odgovornost na temelju Konvencije postoji ili se može pojaviti, ta je odgovornost koju ima država ugovornica koja izručuje zbog toga što je poduzela radnju koja kao izravnu posljedicu ima izlaganje pojedinca zabranjenom zlostavljanju.⁴²

S obzirom na slučaj Soering i u njemu zauzetih stajališta, ESLJP dalje je razvijao svoju praksu koja se odnosi na sve oblike izгона.

Polazeći od osnovne teze da države trebaju izvoditi svoje obveze iz članka 3. *Konvencije* i to u svjetlu načela koje je on usvojio:

Prije svega, zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja znači, prema praksi Europskog suda, odgovornost države za takva postupanja na njezinom vlastitom državnom teritoriju. Međutim, odgovornost za takva postupanja moguća je i u situacijama do kojih bi moglo doći u državi u kojoj se pojedinac prisilno transferira. U mnogobrojnim je presudama istaknuo da izgon stranaca [...] u državi primateljici bude podvrgnut postupanju suprotnom članku 3. Konvencije. Europski sud podsjetio je na tu pravnu mogućnost u presudi Loizidou protiv Turske (1995.)⁴³

Također je naglašeno:

62. U ovom pogledu Sud podsjeća na to da, iako članak 1. [...] postavlja granice djelokruga Konvencije, pojam jurisprudencije u toj odredbi nije ograničen na nacionalni teritorij visokih ugovornih stranaka. U skladu sa svojom utvrđenom sudskom praksom, ESLJP smatra, primjerice, da izručenja ili protjerivanje osobe od strane države ugovornice može otvoriti pitanja na temelju članka 3. [...] i tako dovesti do odgovornosti te države na temelju Konvencije.⁴⁴

Prilikom proučavanja sudske prakse Europskoga suda za ljudska prava i na temelju nje zauzetih stajališta te kako se ona odnose na pitanje zaštite izbjeglica tražitelja i/ili uživaoca azila, treba imati u vidu barem dvije činjenice. Prvo, da su odluke i u njima zauzeta stajališta općeobvezatna za sve članice Konvencije i to neovisno o tome je li riječ o odluci koju je ESLJP donio za tu državu ili bilo koju drugu državu. Dakako, ta obvezatnost podrazumijeva obvezu svih državnih tijela koja postupaju pa tako i sudbenih tijela u postupcima zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda (uključivo i zaštite izbjeglica, azila i azilanata) da postupaju poštujući i primjenjujući ove odluke i stajališta ESLJP-a. U tom je smislu praksa ESLJP--a postala stanovit izvor prava za

⁴² Obrazloženje presude citirano prema J. OMEJEC, *n. dj.*, str. 647. – 648.

⁴³ J. OMEJEC, *n. dj.*, str. 645.

⁴⁴ Presuda Loizidou protiv Turske od 23. III. 1995., broj 15318/89., citirana prema J. OMEJEC, *n. dj.*, str. 645.

ova pitanja. Drugo, članak 3. i članak 2. *Konvencije* ne mogu se derogirati jer spadaju u kongentne pravne norme kojima se štite temeljna ljudska prava i slobode. Sukladno tomu ESLJP je u slučajevima koji su se ticali pitanja zaštite izbjeglica i tražitelja azila pozivao i postupao upravo na temelju 3. i 2. članka *Konvencije*, ali i pozivom na članke 4, 5, 6, 8, 9, 10, 13 i 14.⁴⁵

3.1.2.2. Subregionalni sustav Europske unije

Problem pravnoga uređenja cjelovitih odnosa izbjeglica, tražitelja i uživatelja azila u EU posebno je potenciran usvajanjem njezinih glavnih ciljeva o slobodi kretanja ljudi, roba, rada i kapitala, što je rezultiralo otvaranjem granica između njezinih članica. Otvaranje granica samo po sebi povećalo je migriranje stanovništva iz nerazvijenoga Istoka ka razvijenu Zapadu. Uzrok ovih migracija nalazio se ponajprije u socioekonomskim razlozima. Međutim, očekivano su pokrenuti veliki valovi migracije (izbjeglica) s prostora zahvaćenih ratom, elementarnim i drugim nepogodama. Osim toga, neposredan motiv povećanja migriranja prema zapadnim zemljama povezan je sa sustavom europskoga kulturološkoga nasljeđa te sa sustavom vrijednota, sloboda i ideala koji počivaju na vladavini prava i pravnoj sigurnosti, priznanju i zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, dijalogu u rješavanju sporova, toleranciji i uvažavanju drugih i drukčijih kao i drugih demokratskih stečevina. Sve je to utjecalo na to da se tijekom 1999. otvori pitanje azila kroz zajednički europski azilni sustav (CEAS) kao model rješavanja problema migranata općenito, razvijanjem specifičnoga supkontinentalnoga, nadnacionalnoga uređenja sustava azila, kao ideja postizanja željene ravnoteže zaštite izbjeglica i nadzora imigracija.

Ugovorom iz Amsterdama, koji je stupio na snagu 1999. godine, dodano je u Ugovor o Europskoj zajednici novo IV. poglavlje koje obuhvaća odredbe sadržane u člancima 61. – 69. Njima su uređeni minimalni standardi u području azila. Vijeću EU-a dano je ovlaštenje da se mjere o azilu u roku od pet godina usvoje i usklade s *Konvencijom o statusu izbjeglica* i pripadajućim *Protokolom*. Vijeće EU-a donijelo je predviđene mjere u vremenu od 1999. do 2004. godine. Kod njihova donošenja moglo bi se reći da se polazilo od stava:

⁴⁵ Usp. S. KAURIN, *n. dj.*, str. 102.

Razvoj zajedničkog europskog sustava azila tražio je donošenja obvezujućih dokumenata kojima bi se postavili zajednički standardi i operativne strategije. Zajednički minimalni standardi istovremeno su imali namjeru dopustiti državama članicama održanje visoke razine diskrecije u provedbi sustava azila. Prihvaćeno je da bi načela supsidijarnosti i proporcionalnosti trebala biti poznata na području azila i migracija: Zajednica bi trebala djelovati samo u slučaju kada država članica ne bi mogla zadovoljavajuće ispuniti ciljeve predložene i planirane aktivnosti.⁴⁶

Navodimo najvažnije izvore, koji su istodobno i sastavni dio pravne stečevine, za područje azila u EU:

- *Povelja o temeljnim pravima EU-a* (osobito članci 18 i 19)⁴⁷
- *Dubljinska uredba*⁴⁸
- *Direktiva o privremenoj zaštiti*⁴⁹
- *Direktiva o prihvatu*⁵⁰
- *Direktiva o kvalifikaciji*⁵¹
- *Direktiva o postupku*.⁵²

Europska je unija uređivanjem azila *Poveljom o temeljnim pravima Europske unije* učinila velik iskorak na području azila. Prvo, uvrštavanjem i pravnim uređivanjem ovoga pitanja u *Povelji* prvi je put izričito ova problematika regulirana normama nadzakonske (ustavne) snage jer je uvrštena kao sastavni dio *Lisabonskog ugovora*, odnosno ima njegovu snagu. Drugo, jamčenjem prava na azil ojačano je pravo legitimnog očekivanja svakom podnositelju zahtjeva za azil da će ga u državama članicama EU-a dobiti ako za to ispunjava uvjete. Treće, da mu je u ostvarivanju prava na azil osigurana pravna i sudska zaštita kako u zemlji prihvata tako i pred sudbenim tijelima EU-a. Četvrto, 19. je člankom jasno propisana zabrana protjerivanja, izručenja ili izгона svake osobe u državu (bilo koju, a ne samo podrijetla) „u kojoj postoji ozbiljna opasnost da bude osuđen na smrtnu kaznu, mučenje ili drugo neljudsko ili ponižavajuće

⁴⁶ *Isto*, str. 103.

⁴⁷ „Povelja o temeljnim pravima Europske unije”, *Službeni list Europske unije*, 2010., C 83/02, 30. III. 2010.

⁴⁸ „Dubljinska uredba”, br. 343., *Službeni list Europske unije*, 2003., br. 12., 18. II. 2003. izmj. br. 604., 2013., br. 15., 26. VI. 2013.

⁴⁹ „Direktiva o privremenoj zaštiti”, br. 2001/55/EZ, *Službeni list Europske unije*, 2001., br. 8., 20. VII. 2001.

⁵⁰ „Direktiva o prihvatu”, br. 2003/9/EZ, *Službeni list Europske unije*, 2003., br. 12., 27. I. 2003.

⁵¹ „Direktiva o klasifikaciji”, br. 2004/83/EZ, *Službeni list Europske unije*, 2004., br. 12., 29. IV. 2004.

⁵² „Direktiva o postupku”, br. 2005/85/EZ, *Službeni list Europske unije*, 2005., br. 7., 1. XII. 2005.

postupanje ili kaznu.⁵³ Polazeći od sadržaja 18. članka *Povelje*, neke udruge i njihovi volonteri pristupaju pitanju azila kao subjektivnom pravu. No, smatram da je takav pristup još uvijek neutemeljen, dakako polazeći od cjelovite stipulacije 18. članka koji glasi: „Zajamčeno je pravo na azil, uz poštovanje pravila iz Ženevske konvencije od 28. srpnja 1951. i Protokola od 31. siječnja 1967. o statusu izbjeglica te u skladu s Ugovorom o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (dalje u tekstu „Ugovori”).“⁵⁴ Stoga ostaje predmetom daljnjih analiza, a zasigurno i zauzimanja drukčijih stavova.

Što se tiče direktiva, treba istaknuti da po njihovoj pravno-obvezujućoj prirodi najveći dio njih sadrži procesne i materijalne „zajedničke minimalne standarde za države koje pritom mogu birati primjerene metode provedbe i forme za njihovu implementaciju u svoje nacionalne sustave azila. No, za razliku od direktiva, uredbe su izravno primjenjive i u potpunosti obvezujuće za sve države članice.“⁵⁵ Zbog toga ćemo se osvrnuti samo na *Uredbu* (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljaniin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka), tzv. *Dublinsku* (III) *uredbu*. Za uređenje azila veoma su značajne prethodno navedene direktive pa ih se nikako ne bi trebalo zaobići kad se na unutrašnjem planu zakonodavno uređuje ovo područje.

Dublinskom (III) *uredbom* propisano je pravilo da u svakom konkretnom predmetu u vezi s azilom pojedine države moraju biti odgovorne za cjelovito proveden postupak ispitivanja i odobravanja azila. „Uredba se temelji na pretpostavci da će tražitelji azila imati jednak pristup sustavu azila i jednak stupanj zaštite u svakoj državi članici te da je svejedno u kojoj državi će podnijeti zahtjev. Međutim, praksa je pokazala da i dalje postoje velike razlike u sustavima azila država članica EU te da standardi prihvata i kvalitete pružene zaštite nisu ni približno izjednačeni.“⁵⁶ To je osobito došlo do izražaja u posljednje vrijeme kada je masovni priljev izbjeglica na granice i na prostor država članica EU-a pokazao sve proturječnosti i razlike u njihovu pristupu sustavu

⁵³ „Povelja o temeljnim pravima Europske unije”, čl. 19., st. 2.

⁵⁴ *Isto*, čl. 18.

⁵⁵ S. KAURIN, *n. dj.*, str. 104.

⁵⁶ *Isto*, str. 105. – 106.

azila. Sve to je pokrenulo nove inicijative za drukčijim i boljim rješavanjem pitanja sustava azila koji bi bio prihvatljiv i općeobvezatan za sve države članice.

3.2. Nacionalni izvori izbjegličkog i azilnog prava u Republici Hrvatskoj

Cjelovit i pravno zaokružen sustav uređenja izbjegličkih i azilnih prava Republika je Hrvatska ostvarila tek 2015. donošenjem *Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti*.⁵⁷ No, to ne znači da do donošenja ovoga zakona ta pitanja nisu bila pravno regulirana. Uporišno na *Ustav Republike Hrvatske* ona su bila uređena *Zakonom o kretanju i boravku stranaca*⁵⁸ te *Zakonom o azilu*.⁵⁹ Promatratna kumulativno, ta su dva zakona uređivala problematiku izbjeglica te azilna pitanja. Naime, *Zakon o kretanju i boravku stranaca* nije sadržavao odredbe o azilu, nego je sadržavao odredbe o pružanju statusa i pravnoj zaštiti izbjeglica, što dakako nije moguće izjednačiti s azilom. *Zakon o azilu* je, kako mu i ime govori, primarno uređivao pitanja, ali i statusna pitanja izbjeglica i stranaca u mjeri u kojoj su bili povezani s privremenom zaštitom, podnošenjem zahtjeva, odobravanjem i uživanjem azila. Donošenjem i stupanjem na snagu *Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti* prestao je važiti *Zakon o azilu*. Od tog vremena možemo s pravom reći da su ključni pravni akti koji se smatraju izvorom pravnoga uređenja pitanja azila i izbjeglica ustavne odredbe *Ustava Republike Hrvatske*, *Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti* te na temelju njega doneseni provedbeni drugi propisi. To, dakako, ne isključuje međunarodne ugovore (izvore nadnacionalnog prava) koji su na temelju članka 141. *Ustava Republike Hrvatske* sastavni dio ustavno-pravnog poretka Republike Hrvatske. S obzirom na to da smo o njima u prethodnom dijelu teksta pisali, ovdje ćemo posvetiti pozornost samo onima koje bi u užem smislu⁶⁰ mogli nazvati

⁵⁷ Vidi „Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti”, *Narodne novine*, 2015., br. 70.

⁵⁸ Vidi „Zakon o kretanju i boravku stranaca”, *Narodne novine*, 1991., br. 53., 1992., br. 22., 1993, br. 26., 1994., br. 29.

⁵⁹ Vidi „Zakon o azilu”, *Narodne novine*, 2007., br. 79., 2010., br. 88., 2013., br. 143.

⁶⁰ Naime, u širem smislu kao nacionalni izvor prava kojim se uređuju izbjeglički i azilni odnosi, odnosi se i „Zakon o strancima”, *Narodne novine*, 2011., br. 130., 2013., br. 74., koji se, sukladno čl. 3. st. 1. „Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti”, *Narodne novine*, 2015., br. 70., „...na odgovarajući način primjenjuje na tražitelje međunarodne zaštite, azilante, strance pod supsidijarnom zaštitom i strance pod privremenom zaštitom.“

nacionalnim izvorom prava za ove društvene odnose, a to su odgovarajuće odredbe *Ustava Republike Hrvatske* i *Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti*.

Ustav Republike Hrvatske u 3. članku propisuje najviše vrijednote ustavnoga poretka Republike Hrvatske, koje su istodobno temelj njegovu tumačenju.⁶¹ Između ostaloga, njime je kao najviša vrijednota ustavnoga poretka Hrvatske propisano i „poštivanje prava čovjeka.“⁶² Sama ova vrijednota u sadržajnom je smislu u prvome redu temelj za poštivanje i tumačenje svih odredaba *Ustava* kojima se jamče ljudska prava i temeljne slobode svakoga čovjeka bez iznimke, dakle i za izbjeglice, odnosno tražitelje i/ili uživatelje odobrena azila. U tom smislu treba sagledavati i s ovom vrijednotom povezan članak 33., stavak 1. *Ustava Republike Hrvatske* koji glasi:

Strani državljanin i osobe bez državljanstva mogu dobiti utočište u Republici Hrvatskoj, osim ako su progonjeni za nepolitičke zločine i djelatnosti oprečne temeljnim načelima međunarodnog prava. (stavak 1. primjedba moja). Stranac koji se zakonito nalazi na teritoriju Republike Hrvatske ne može biti protjeran ni izručen drugoj državi, osim kad se mora izvršiti odluka donesena u skladu s međunarodnim ugovorom i zakonom.⁶³

Iz citirane odredbe *Ustava* jasno proizlazi da strani državljani i osobe bez državljanstva mogu dobiti utočište – azil – u Republici Hrvatskoj, ali da nemaju pravo na azil kao subjektivno pravo. Nadalje, ako može dobiti to, primjenom argumenta *a contrario* podrazumijeva se da ga ne moraju dobiti ili, još točnije, da će ga dobiti samo onda ako udovoljavaju uvjetima i kriterijima za njegovu dodjelu koje, u skladu s *Ustavom* i međunarodnim pravom, propisuje sama država svojim zakonima i drugim propisima. No, ustavna je pretpostavka *ex constitutiones* da država ne će odobriti azil podnositelju zahtjeva „ako su progonjeni za nepolitičke zločine i djelatnosti oprečne temeljnim načelima međunarodnog prava.“⁶⁴

Ustavni članak 33 u stavku 2. određuje relativno široko utvrđenu zabranu protjerivanja i izručivanja stranaca drugoj državi te iznimke kada se to mora obaviti. Ovako stipulirana odredba *Ustava Republike Hrvatske* daje valjano ustavno uporište za zakonsko reguliranje pitanja protjerivanja, izгона i izručenja stranaca drugoj državi, što je hrvatski zakonodavac i iskoristio kada

⁶¹ „Ustav Republike Hrvatske”, čl. 3.

⁶² *Isto*, čl. 3.

⁶³ *Isto*, čl. 33., st. 1.

⁶⁴ *Isto*, čl. 33. st. 2.

je *Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti* uređivao ova pitanja, odnosno drugim zakonima koji su mu prethodili. Naime, bez namjere njihova analiziranja prilika je podsjetiti da su ovom zakonu prethodili *Zakon o kretanju i boravku stranaca* te *Zakon o azilu*. Za razliku od njih sadašnji *Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti* po svom je sadržaju najobuhvatniji i najcjelovitiji zakonski akt Republike Hrvatske kojim se uređuju pitanja izbjeglica i azila. On po svom obuhvatu u izvjesnu smislu ima karakteristike zakonika jer sadrži i elemente zakona – kodeksa. Naime, on sadrži odredbe koje imaju i pravni akti nadnacionalnoga prava neovisno o tome koliko je to s nomotehničkoga aspekta prihvatljivo.

Izloženo stajalište argumentira i sam zakon time što on već u svom 1. članku propisujeći predmet svoga reguliranja utvrđuje: „Ovim se Zakonom propisuju načela, uvjeti i postupak odobrenja međunarodne zaštite i privremene zaštite, status, prava i obveze tražitelja međunarodne zaštite, azilanata, stranaca pod supsidijarnom zaštitom, stranaca pod privremenom zaštitom te uvjeti i postupak poništenja i prestanak azila, supsidijarne i privremene zaštite.“⁶⁵

Još je izričitiji članak 2. koji utvrđuje:

- (1) Ovim se Zakonom u pravni poredak Republike Hrvatske prenose sljedeće direktive Europske unije:
 - Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba, (SL L 212, 7. 8. 2001.)
 - Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji, (SL L 251, 3. 10. 2003.)
 - Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te za sadržaj odobrene zaštite (preinačena), (SL L 337, 20. 12. 2011.)

⁶⁵ „Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti”, čl. 1.

- Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena), (SL L 180, 29. 6. 2013.)
- Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinačena), (SL L 180/96, 29. 6. 2013.).

(2) Ovim se Zakonom uređuje primjena sljedećih uredbi Europske unije:

- Uredba Komisije (EZ) br. 1560/2003 od 2. rujna 2003. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 343/2003 o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji državljani treće zemlje podnosi u jednoj od država članica, (SL L 222, 5. 9. 2003.)
- Uredba (EU) br. 603/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o uspostavi sustava “Eurodac” za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) br. 604/2013 o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva i o zahtjevima za usporedbu s podacima iz Eurodaca od strane tijela kaznenog progona država članica i Europolu u svrhu kaznenog progona te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (preinaka), (SL L 180, 29. 6. 2013.)
- Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka), (SL L 180, 29. 6. 2013.)
- Provedbena Uredba Komisije (EU) br. 118/2014 od 30. siječnja 2014. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1560/2003 o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 343/2003 o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje

zahtjeva za azil koji državljaniin treće zemlje podnosi u jednoj od država članica, (SL L 39, 8. 2. 2014.).⁶⁶

Dosljedan svom kodifikacijskom pristupu u zakonodavnom reguliranju ovih pitanja hrvatski je zakonodavac učinio dodatni iskorak. U cilju jednoobraznog tumačenja i jednake primjene zakona na istovrsne slučajeve on je sve bitne pojmove pravno (zakonski) definirao. Time je dao zakonu i edukativnu ulogu za svakog njegovog čitatelja omogućujući mu da ga s jedne strane razumije, a s druge da se u njemu lakše snalazi za slučaj potrebe njegova korištenja. Sam *Zakon* valja promatrati kao cjelinu u odnosu na pitanje društvenih odnosa koje on uređuje jer samo cjelina može dati odgovor na svako pitanje koje se u vezi s njim postavlja. Međutim, ipak treba biti svjestan da svaki zakon, pa tako i ovaj, počiva na nekoliko pravnih instituta (ili samo jednom) koji u bitnome određuju ne samo njegov sadržaj u cjelini već i legitimni cilj koji je zakonodavac njegovim donošenjem htio postići. Za *Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti* smatramo da su to oni instituti koji se prije svega odnose na pitanja izbjeglica neovisno u kojem su statusu u državi prihvata i pitanja azila kao najcjelovitije pravne i teritorijalne zaštite izbjeglice i/ili osobe bez državljanstva u državi prihvata. Po mom mišljenju to su: a) načelo zabrane prisilnoga udaljenja ili vraćanja (*non refoulement*); b) načelo cjelovitosti obitelji; c) načelo najboljeg interesa djeteta; d) priznavanje azila i supsidijarna zaštita; e) prestanak međunarodne zaštite (azila); f) odobrenje privremene zaštite; g) pravo na pristup upravnim i sudbenim tijelima u zaštiti izbjegličkih i azilnih prava, odnosno prava na međunarodnu i privremenu zaštitu. Bez namjere da se u ovome radu cjelovito obrađuju sve odredbe *Zakona* sadržane u člancima koji se odnose na pojedini od instituta, vrlo ćemo se kratko osvrnuti samo na ono najbitnije.

a) Načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja (*non refoulement*) uređeno je člankom 6. *Zakona*. Stavkom 1. ovoga članka izričito je propisana zabrana prisilnoga udaljanja ili vraćanja „državljanina treće zemlje ili osobu bez državljanstva u zemlju:

⁶⁶ Isto, čl. 2.

- u kojoj bi njezin život ili sloboda bili ugroženi zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili zbog političkog mišljenja ili
- u kojoj bi mogla biti podvrgnuta mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili
- koja bi ju mogla izručiti drugoj zemlji, čime bi se narušilo načelo iz podstavka 1. i 2. ovoga stavka.⁶⁷

Stavak 2. članka 6 nadalje propisuje kada se može prisilno udaljiti ili vratiti u zemlju u kojoj ne bi bilo narušeno načelo iz njegova 1. stavka državljanina treće zemlje ili osobu bez državljanstva koja ispunjava uvjete za odobrenje međunarodne zaštite ili joj je već odobrena međunarodna zaštita. To je samo u onim slučajevima kada takva osoba „predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost ili je pravomoćno osuđena za teško kazneno djelo radi kojeg predstavlja opasnost za javni poredak.“⁶⁸ Nadalje, *Zakon* u 7. članku uređuje pitanja predaje i izručenja tražitelja, a 8. člankom pitanje nezakonita ulaska ili boravka u Republici Hrvatskoj.

b) Polazeći od *Povelje EU-a o temeljnim pravima*, *UN-ove Konvencije o pravima djeteta* i *Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda*, hrvatski je zakonodavac odredio propisati imperativnom normom članka 9 da će se „prilikom provedbe odredbi ovoga Zakona osigurati [...] primjena načela cjelovitosti obitelji...“⁶⁹

c) Isto tako, zakonodavac je propisao da će se kod provedbe ovoga *Zakona* postupati u skladu s najboljim interesom djeteta.⁷⁰ Nadalje u istom članku, stavak 2., zakonodavac je u smislu ovoga *Zakona* propisao na temelju čega se procjenjuju najbolji interes djeteta, i to riječima: „(2) Najbolji interes djeteta procjenjuje se uzimajući u obzir:

- dobrobit i društveni razvoj djeteta te njegovo podrijetlo
- zaštitu i sigurnost djeteta, osobito ako postoji mogućnost da je žrtva trgovanjama ljudima
- mišljenje djeteta ovisno o njegovoj dobi i zrelosti

⁶⁷ *Isto*, čl. 6., st. 1.

⁶⁸ *Isto*, čl. 6., st. 2.

⁶⁹ *Isto*, čl. 9.

⁷⁰ *Isto*, čl. 9.

- mogućnost spajanja s obitelji i slično.⁷¹

Ostalim odredbama (npr. stavkom 3. članka 10.) propisuje radnje i suradnju s državnim i stranim tijelima te nevladinim organizacijama radi spajanja djeteta s obitelji ako je to u najboljem interesu djeteta.

Članak 11. uređuje suradnju s Uredom Visokog povjerenika UN-a za izbjeglice. Članak 12. uređuje isključenje javnosti, a 13. određuje uvjete za prevoditelje dok 14. uređuje pitanje jezika i pisma za vođenje postupka. Člankom 15. propisuju se posebna postupovna i privatna jamstva, a 16. i 17. člankom uređuju se pitanja osobito ranjive skupine: pitanje djece i djece bez pratnje i slično.

d) Pitanje azila i supsidijarne zaštite, kao i pitanja povezana s time, uređena su u posebnoj II. glavi koja nosi naziv „Uvjeti za odobrenje međunarodne zaštite“. Ova glava obuhvaća odredbe sadržane u člancima 20 do članka 31. Ovim se člancima uređuje: priznavanje azila (čl. 20.), supsidijarna zaštita (čl. 21.), razlozi proganjanja (čl. 22.), djela proganjanja (čl. 23.), načelo „*sur place*“ – opravdan strah može se temeljiti na događajima, aktivnostima nakon što je napustio (čl. 24.); počinitelji proganjanja ili ozbiljne nepravde (čl. 25.), pružanje zaštite u zemlji podrijetla (čl. 26.), unutarnje preseljenje (čl. 27.), procjena činjenica i okolnosti (čl. 28.), blagodat sumnje (čl. 29.), isključenje azila (čl. 30.) i isključenje supsidijarne zaštite.

Svakako je potrebno istaknuti da je članak 20. *Zakona* propisao gotovo imperativnom normom priznanje azila ako tražitelj udovoljava njime pripisanim razlozima za odobrenje. Navedenom odredbom i kod nas se značajno suzilo diskrecijsko pravo države za odobrenje azila. Doduše, odobrenje azila i nadalje je pravo države, ali ona ga ne bi mogla ne odobriti tražitelju ako je stekao uvjete zbog kojih traži azil, što je utvrđeno u ovom članku *Zakona*.

Hrvatski je zakonodavac propisao kada će se tražitelju pružiti supsidijarna zaštita. Supsidijarna je zaštita uređena člankom 21. Ona će se tražitelju priznati ako on ispunjava uvjete za priznavanje azila, ali postoje „opravdani razlozi koji ukazuju da će se povratkom u zemlju podrijetla suočiti sa stvarnim rizikom trpljenja ozbiljne nepravde i koji nije u mogućnosti ili zbog takvog

⁷¹ Isto, čl. 10.

rizika ne želi prihvatiti zaštitu te zemlje.⁷² Što se smatra ozbiljnom nepravdom propisano je stavkom 2. članka 21. *Zakona*.

e) Prestanak i poništenje međunarodne zaštite uređen je IV. odjeljkom III. glave *Zakona*. U ovom je odjeljku člankom 49. propisano kada i pod kojim uvjetima prestaje azil, a člankom 50. poništiti će se međunarodna zaštita.

f) Posebno je zanimljiva, i nadasve danas aktualna, VI. glava *Zakona* koja nosi naslov „Privremena zaštita“. Njezina aktualnost proizlazi iz današnje masovne izbjegličke krize koja je u zadnjih nekoliko godina zahvatila svijet, a osobito se prelama na Europi i zemljama Europske unije.

Privremena zaštita je pravni institut u rješavanju međusobne i privremene zaštite kojom je zakonodavac omogućio da je u skladu sa zakonom „odobrena u izvanrednom postupku, u slučajevima masovnog priljeva ili predstojećeg masovnog priljeva raseljenih osoba iz trećih zemalja koje se ne mogu vratiti u zemlju svog podrijetla, osobito ako postoji rizik da zbog tog masovnog priljeva nije moguće učinkovito provesti postupak odobrenja međunarodne zaštite, radi zaštite interesa raseljenih osoba i drugih osoba koje traže zaštitu.“⁷³

Nadalje je zakonodavac propisao što se smatra raseljenim osobama,⁷⁴ što se smatra masovnim priljevom raseljenih osoba⁷⁵ te tko je i na temelju čega ovlašten donositi odluku o provođenju privremene zaštite. To je Vlada Republike Hrvatske.

Zakonodavac nadalje propisuje trajanje privremene zaštite – vrijeme najduljeg trajanja (tri godine) i vrijeme na koje se odobrava (jedna godina) te vrijeme automatskog produženja – ako nisu nastupile zakonske nemogućnosti za to jer je privremena zaštita prestala *ex lege*. Pored toga, zakonodavac je uredio pitanja kada je isključena privremena zaštita, pitanje dragovoljnog odlaska, suradnju s drugim tijelima, prava i obveze stranaca pod privremenom zaštitom itd.⁷⁶

g) Pravo na pristup upravnim i sudbenim tijelima radi zaštite izbjegličkih i azilnih prava, odnosno prava na međunarodnu i privremenu zaštitu, pristupamo kao ukupnosti procesnih i supsidijarnih (materijalno-pravnih) odredbi

⁷² *Isto*, čl. 21., st. 2.

⁷³ *Isto*, čl. 78.

⁷⁴ *Usp. isto*, čl. 78., st. 1.

⁷⁵ *Usp. isto*, čl. 78., st. 2.

⁷⁶ *Isto*, čl. 79. – 82.

koje sadrži *Zakon*, a odnose se na pravno uređenje postupka i zaštite sveukupnosti prava sudionika u odnosima međunarodne i privremene zaštite. Ove odredbe sadržane su u svim poglavljima uz pojedine institute koje propisuje *Zakon* kao specifične odredbe za realizaciju pravne zaštite u svezi s tim institutom. No cjelovito su propisane i razrađene posebno u člancima koje obuhvaća III. glava „Postupovne odredbe“ s odjeljcima: „Radnje u postupku“ (članci 32. – 37.), „Redovni postupak“ (članci 38. – 40.), „Posebni postupci“ (članci 41. – 48.), „Prestanak i poništenje“, (članci 49. – 50.) te „Pravni lijek“ (članak 51.).

Na kraju, ali ne manje važna problematika koju zakonodavac regulira *Zakonom* odnosi se na prava i obveze tražitelja koje obuhvaća IV. glava i pravno uređuje člancima od 52. do 63.⁷⁷

4. Europska unija i njezine članice u primjeni načela solidarnosti i razmjerne podjele odgovornosti

Nedvojbeno je da međunarodne obveze država članica EU-a, u pogledu izbjeglica i drugih osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita, proizlaze iz činjenice da su sve one i visoke stranke ugovornice UN-ove *Konvencije o statusu izbjeglica* iz 1951. kao i *Protokola* iz 1967. Nadalje, kao članica UN-a svaka od njih prihvaća međunarodnu suradnju jer je „država dužna surađivati u rješavanju međunarodnih problema ekonomske, socijalne ili humanitarne prirode“⁷⁸ Riječ je o vrijednostima na kojima EU počiva i posebno ih čuva: demokracija, vladavina prava, univerzalnosti i nedjeljivosti ljudskih prava i temeljnih sloboda, poštovanje ljudskoga dostojanstva, načela jednakosti i solidarnosti kao i poštovanje načela *Povelje* Ujedinjenih naroda i međunarodnoga prava.⁷⁹

Štoviše, u području međunarodne zaštite izbjeglica same države članice EU-a tražile su konkretne mehanizme za ispunjenje svojih obveza i pritom razradile detaljne norme u područjima koja nisu pokrivena *Konvencijom o sta-*

⁷⁷ Usp. isto, čl. 52. – 63.

⁷⁸ „Povelja Ujedinjenih naroda“, potpisana u San Franciscu 26. lipnja 1945., a stupila je na snagu 24. listopada 1945., s izmjenama koje su stupile na snagu 31. kolovoza 1965., 12. lipnja 1968. i 24. rujna 1973., *Narodne novine*, 1993., br. 15., 1994., br. 77.

⁷⁹ „Ugovor o funkcioniranju Europske unije“, *Službeni list Europske unije*, 2010., C 83/02, čl. 21., st. 1.

tusu izbjeglica iz 1951. Vrijednost koju je važno posebno istaknuti jest razvijen sustav institucija. Među njima je Sud Europske unije, koji je zadužena za autoritativno tumačenje zajedničkih normi, te Europski ured za potporu, ustrojen u području institucionalnih napora europskoga sustav o čemu će više biti riječi u nastavku.

4.1. Direktiva EU-a o privremenoj zaštiti

Direktiva EU-a o privremenoj zaštiti eksplicitno donosi mjere za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica i duhu solidarnosti zajednice.

Naime, tijekom razvoja sustava razvijala su se normativna i praktična rješenja načela solidarnosti. Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba sadrži odredbe o solidarnosti i uređenju uravnotežene podjele tereta među članicama. Predviđena je suradnja unutar EU-a uključujući i premještanje boravka osoba koje uživaju privremenu zaštitu (na temelju zahtjeva država članica i uz suglasnost tih osoba) te mehanizam solidarnosti čiji je cilj doprinijeti postizanju uravnotežena napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata raseljenih osoba u slučaju masovnog priljeva.⁸⁰

Relevantne odredbe članak 24. glase:

„Za mjere predviđene ovom Direktivom koristit će se sredstva iz Europskog fonda za izbjeglice osnovanog Odlukom 2000/596/EZ, pod uvjetima utvrđenima u toj Odluci.“⁸¹

Slijedi članak 25.:

„1. Države članice prihvaćaju osobe koje ispunjavaju uvjete za privremenu zaštitu u duhu solidarnosti Zajednice.“⁸²

⁸⁰ Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba, *Službeni list Europske unije*, 2001., br. 008 P. 49. – 58., preambula citat 20.

⁸¹ *Isto*, čl. 24.

⁸² *Isto*, čl. 25.

Direktiva je donesena i na temelju naučenih lekcija iz velikog priljeva izbjeglih osoba uzrokovana raspadom bivše Jugoslavije. Usvojena je nakon kosovske krize, ali nikada nije primijenjena.

4.2. Ugovor o funkcioniranju Europske unije

Nadalje, kako je već dijelom prethodno razrađeno, Ugovorom iz Lisabona (2009.) znatno su proširene ovlasti Unije u području azila i migracija i one su pretvorene u zajedničke politike. U Ugovoru iz Lisabona naglašeno je da Unija treba razvijati zajedničke politike azila u skladu s *Konvencijom* iz 1951. i *Protokolom* iz 1967. te drugim relevantnim međunarodnim ugovorima, što je stipulirano u 78. i 79. članku UFEU-a. Uslijedile su aktivnosti Europskog parlamenta i Vijeća EU-a te usvojene mjere za razvoj CESA-a. Načelo solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama UFEU-a sadržano je u članku 80, čije relevantne odredbe glase:

Politike Unije određene ovim poglavljem i njihovu provedbu uređuje načelo solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama, uključujući i njegove financijske implikacije. Kada god je to potrebno, akti Unije usvojeni na temelju ovog poglavlja sadržavaju odgovarajuće mjere za primjenu tog načela.⁸³

4.3. Europski sud

Europski sud kao važna institucija, zadužena za autoritativno tumačenje zajedničkih normi, svojim je odlukama doprinio razvijenosti zajedničkoga europskoga azilnoga sustava.

Tako je značajno stajalište Europskoga suda u zajedničkom slučaju N. S. (C411/10) i M. E. i drugi (C493/10) od 21. prosinca 2011., koji se odnosi na vraćanje tražitelja azila podrijetlom iz Afganistana, Irana i Alžira iz dviju država članica – Irske i Ujedinjenoga Kraljevstva – u Grčku, kao državu članicu odgovornu za ispitivanje aplikacije, a sukladno Uredbi 343/2003, članku 3(2), poznatoj kao Dublin II.⁸⁴

⁸³ „Ugovor o funkcioniranju Europske unije”, čl. 80.

⁸⁴ *Europski sud*, zajednički slučaj N. S.(C411/10) i M. E. i drugi (C493/10), odluka od 21. prosinca 2011.

Sud je našao značajne razloge za vjerovati da bi, ako bi bili vraćeni u Grčku, tražitelji azila bili suočeni sa stvarnim rizikom podvrgavanja nehumanu ili ponižavajućemu postupanju u smislu članka 4. *Povelje o temeljnim pravima* jer ne bi bili tretirani u skladu s njihovim temeljnim pravima. U tom slučaju država članica, uključujući i nacionalni sud, ne može vratiti tražitelja azila u državu članicu iako načelno nadležnu, to jest odgovornu za ispitivanje njegova zahtjeva za azil. Sud smatra da države članice ne mogu biti nesvjesne sustavnih nedostataka o uvjetima prihvata i postupku azila u državi odgovornoj u smislu Uredbe br. 343/2003. U svojoj odluci sud se referira i na 80. članak UFEU-a obrazlažući kako taj članak određuje da azilne politike i njihova provedba trebaju biti vođene principom solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti uključujući i financijske implikacije među zemljama članicama.

Nadalje, navodi da je *Direktiva 2001/55 o privremenoj zaštiti* primjer solidarnosti toga cilja te, kao što je navedeno u sudskoj raspravi, solidarnost mehanizam koji se primjenjuje i u izvanrednim situacijama koje potpadaju u opseg te direktive, odnosno pri masovnu priljevu raseljenih osoba.

Uslijedila je izmjena (Dublin II) u Uredbu (EU) br. 604/2013 (Dublin III) Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013, članak 3 (2) prema kojoj je specificirana zabrana vraćanja u države sa sustavnim nedostacima.

4.4. Europski potporni ured za azil

Kako je prethodno istaknuto, da bi se stvorio institucionalni okvir i praktična provedba samog CEAS-a, Uredbom (EU) br. 439/2010 Europskoga parlamenta i Vijeća od 19. svibnja 2010., osnovan je Europski potporni ured za azil. Većina predviđenih mjera operativne su tehničke ili financijske naravi. Ured ima velik potencijal i cilj mu je ispunjavanje postojećih potreba zajedničkoga europskoga azilnoga sustava (CEAS). To čini jačanjem praktične suradnje među državama članicama u području azila, pružanjem znanstvene i tehničke pomoći u vezi s politikom i zakonodavstvom Unije, pružanjem operativne potpore državama članicama koje su suočene s posebnim i nerazmjernim opterećenjem svojih sustava azila i sustava za prihvata, kao posljedicom njihova zemljopisnoga položaja i demografskoga stanja. Potporni bi ured trebao podupirati razvoj solidarnosti unutar Unije.

Neposredne mjere solidarnosti primijenjene su, uključujući i financijske, u 2013. godini u slučaju Bugarske kao države članice kojoj je bila potrebna hitna financijska pomoć i operativna potpora Europskoga ureda za potporu (EASO). Zbog ukazane potrebe s takvom je pomoći nastavljeno i tijekom 2014. i 2015. i prema drugim državama koje su se suočile sa znatnim povećanjem ukupnoga broja migranata, kao što su Grčka, Italija, Malta, a sve radi uspješnijega odgovora i nošenja s tom situacijom.

4.5. Vijeće EU-a i privremene mjere

Od događanja u migracijskim tijekovima i stradavanja migranata na njihovu tegobnome putu u 2013., pitanje migracija dobiva najviše mjesto u dnevnim redovima sastanaka čelnika EU-a. Sukobi i humanitarne krize prouzročili su daljnje prisilne migracije, a mediteranske su zemlje opetovano molile za pomoć jer su se suočile s posebnim i nerazmjernim opterećenjem svojih sustava azila i sustava za prihvata. Priznat je nerazmjerni teret na mediteranske zemlje članice i tražila se znatnija potpora i solidarnost EU-a, sukladno 80. članku UFEU-a. U traženju rješenja donošeni su dokumenti, brojne odluke i mjere. U ožujku 2015. UNHCR je u okviru svojega mandata, sukladno *Konvenciji o statusu izbjeglica i Protokolu*, iznio prijedloge koji se odnose na aktualne i buduće tražitelje azila, izbjeglice i migrante koji dolaze morem. Sukladno eksternoj solidarnosti ponovljeni su prijedlozi o preseljenju (*resettlement*) 20.000 osoba godišnje do 2020. iz trećih zemalja. Predstavljene su preporuke o europskom programu preseljenja, a 25. lipnja 2015. dogovorilo se da će sve države članice sudjelovati u preseljenju 20.000 osoba. Na sjednici Vijeća 20. srpnja 2015. države članice preuzele su tu obvezu prema zaključcima predstavnika svojih vlada.

Sukladno 8. članku Uredbe o EASU-a i primjene solidarnosti unutar članica EU-a, uslijedio je prijedlog izrade plana potpore za Italiju i Grčku, ali i za druge države koje su suočene s posebnim i nerazmjernim opterećenjem. Premještanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu unutar država članica razrađeno je odlukom o premještanju od 22. rujna 2015.

Na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a Vijeće je na prijedlog Europske komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom donijelo dvije odluke o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u ko-

rist Italije i Grčke. One su privremene naravi (na razdoblje od 24 mjeseca) i poduzete su isključivo zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja te hitnosti i ozbiljnosti problema u sustavu azila država članica. Od država se očekuje da poduzmu sve potrebno kako bi prestankom privremenih mjera ponovno bile sposobne nositi se same sa svojim obvezama.

Riječ je o Odluci Vijeća o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke, (EU) 2015/1523, od 14. rujna 2015. na temelju koje je potrebno premjestiti 40.000 podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu iz Italije (24.000) i Grčke (16.000) u druge države članice (s primjenom do 17. IX. 2017.) te o Odluci Vijeća o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke, (EU) 2015/1601, od 22. rujna 2015. po kojoj je potrebno premjestiti 120.000 podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u druge države članice (s primjenom do 26. IX. 2017.): iz Italije 15.600 osoba, iz Grčke 50.400 osoba, a 54.000 osoba po dodatno razrađenu ključu.

„...’premještanje’ znači transfer podnositelja zahtjeva s državnog područja države članice koja je prema kriterijima utvrđenima u poglavlju III. Uredbe (EU) br. 604/2013 navedena kao odgovorna za razmatranje njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu na državno područje države članice premještanja;...

«85

Uslijedile su i daljnje mjere vezane na novonastale okolnosti. Primjerice, kad su se u 2015. druge države članice, Austrija i Švedska, našle pod pritiscima velikog broja migranata, posegnulo se za privremenom suspenzijom mjera prema njima. Naime, Vijeće je donijelo:

1. *Provedbenu odluku Vijeća* o privremenoj suspenziji premještanja 30 % podnositelja zahtjeva dodijeljenih Austriji Odlukom Vijeća (EU) 2015/1601 o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke. Relevantne odredbe 1. članka glase:

„Premještanje 1 065 podnositelja zahtjeva u Austriju dodijeljenih toj državi članici Odlukom Vijeća (EU) 2015/1601 suspendira se do [...] (datuma jednu godinu nakon datuma donošenja ove Provedbene odluke Vijeća)“⁸⁶

⁸⁵ Odluka Vijeća (EU) 2015/1601. od 22. rujna 2015. o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke.

⁸⁶ *Isto*, čl. 1.

2. *Odluku Vijeća* o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Švedske u skladu s člankom 9. Odluke Vijeća (EU) 2015/1523 i člankom 9. Odluke Vijeća (EU) 2015/1601 o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke. Relevantne odredbe 2. članka glase: „...Obveze Švedske kao države članice premještanja u skladu s Odlukom Vijeća (EU) 2015/1523 i Odlukom Vijeća (EU) 2015/1601 suspendiraju se do ...”⁸⁷, to jest godinu dana od datuma donošenja Odluke Vijeća.

Tijekom razdoblja primjene privremenih mjera države primaju operativnu potporu radi pomaganja u suočavanju s iznimnim pritiskom na njihov sustav azila i migracija. Državi se prema potrebi pruža posebna potpora putem relevantnih aktivnosti koje koordinira EASO i, ako je potrebno, druge odgovarajuće agencije. Same države moraju poduzeti dodatne mjere te u zadanim rokovima od stupanja na snagu privremene mjere, koja se na nju odnosi, mora obavijestiti Vijeće i Komisiju o planu i koracima koje namjerava poduzeti radi osiguravanja učinkovitosti svojih sustava azila i migracije u nastavku ispunjavanja svojih obveza.

5. Rješavanje migrantskoga vala u 2015. kroz suradnju s Turskom

Radi smanjenja iznimnoga pritiska koji je na članice EU-a i Europu (gotovo) u cjelini učinio migracijski val u drugoj polovini 2015. godine, EU je u iznalaženju rješenja postigao dogovor s Turskom. Oblikovan je Akcijski plan EU-a i Turske, pokrenut 29. studenoga 2015., a radi njegove implementacije prezentirana je važna *Izjava EU-a i Turske* od 18. ožujka 2016. Njome su usuglašene konkretne provedbene mjere, od kojih su neke već i provedene, a za ostale je dogovorena operativna provedba:

- konstatirano je da je Turska otvorila svoje tržište rada Sirijcima pod privremenom zaštitom
- uvedeni su novi zahtjevi za vize za Sirijce i pripadnike drugih nacionalnosti
- turska obalna straža i policija povećale su mjere sigurnosti i poboljšana je razmjena informacija

⁸⁷ Isto, čl. 2.

- Europska unija počela je s isplatom tri milijarde eura iz instrumenta za izbjeglice u Turskoj za konkretne projekte
- postignut je napredak u radu na liberalizaciji viznoga režima te na pristupnim pregovorima uključujući otvaranje poglavlja 17
- Turska je 7. ožujka 2016. pristala na brzo vraćanje svih migranata koji iz Turske prelaze u Grčku, a kojima nije potrebna međunarodna zaštita, i primanje natrag svih nezakonitih migranata uhvaćenih u turskim vodama
- Turska i EU dogovorili su se i da će nastaviti pojačavati mjere protiv krijumčara migranata te pozdravili uspostavu aktivnosti NATO-a u Egejskom moru.

Radi zaustavljanja nezakonitih migracija iz Turske u EU dogovoreno je:

- da se, počevši od 20. ožujka 2016., vrate u Tursku novi nezakoniti migranti koji iz Turske prelaze na grčke otoke; pritom je nužno poštivati proceduru propisnu pravom EU-a i međunarodnim pravom i isključenje svake vrste kolektivnoga protjerivanja
- da će svi migranti biti zaštićeni u skladu s relevantnim međunarodnim standardima i poštujući načelo zabrane prisilnoga udaljavanja ili vraćanja
- da će migranti koji pristižu na grčke otoke biti propisno registrirani, a grčke će vlasti pojedinačno obraditi svaki zahtjev za azil u skladu s *Direktivom o postupcima azila* i u suradnji s UNHCR-om
- da se migranti koji ne podnesu zahtjev za azil ili za čiji se zahtjev za azil utvrdi da je neutemeljen ili nedopušten u skladu s navedenom direktivom vrate u Tursku
- da Turska i Grčka, uz pomoć institucija i agencija EU-a, poduzmu potrebne korake te dogovore sve potrebne bilateralne aranžmane, među ostalim od 20. ožujka 2016. nazočnost turskih službenika na grčkim otocima i grčkih službenika u Turskoj kako bi se osigurala veza i time olakšalo nesmetano funkcioniranje tih aranžmana
- da troškove operacija vraćanja nezakonitih migranata snosi EU
- da se za svakog Sirijca vraćenog s grčkih otoka u Tursku preseli jedan Sirijac iz Turske u EU uzimajući u obzir UN-ove kriterije ranjivosti.

Razrađena je provedba preseljenja te je predviđeno:

- da se uz pomoć Komisije, agencija EU-a i drugih država članica, kao i UNHCR-a, uspostavi mehanizam kako bi se osiguralo da se to načelo provodi od dana početka vraćanja
- da će prioritet imati migranti koji prethodno u EU nisu ušli niti pokušali ući nezakonito
- da će se preseljenje u okviru toga mehanizma prvo provesti u skladu s obvezama koje su države članice preuzele u zaključcima predstavnika vlada država članica, koji su se sastali u okviru Vijeća 20. srpnja 2015., u sklopu kojih je preostalo 18.000 mjesta za preseljenje
- da se dodatne potrebe za preseljenjem zadovolje putem sličnoga dobrovoljnoga aranžmana do najviše 54.000 dodatnih osoba
- da se predvidi i izmjena odluke o premještanju od 22. rujna 2015. kako bi se omogućilo da se sve obveze u pogledu preseljenja preuzete u okviru toga aranžmana oduzmu od nedodijeljenih mjesta iz te odluke kao i daljnje preispitivanje toga mehanizma.

Za sprječavanje novih pomorskih ili kopnenih ruta za nezakonitu migraciju usuglašeno je da će Turska poduzeti sve potrebne mjere za sprječavanje novih pomorskih ili kopnenih ruta koje bi se otvorile iz Turske u EU te će u tu svrhu surađivati sa susjednim državama, kao i s EU-om.

Aktiviranje dobrovoljnog humanitarnog plana prihvata predviđeno je kada se nezakoniti prelasci granice između Turske i EU-a znatno i održivo smanje, a države članice EU-a dobrovoljno će doprinositi realizaciji toga plana.

Nadalje, razrađeni su ustupci prema Turskoj u pogledu viznoga režima kao i dodatno ubrzanje isplate prvotno dodijeljene tri milijarde eura iz instrumenta za izbjeglice u Turskoj kao i financiranje dodatnih projekata za osobe pod privremenom zaštitom identificirane zahvaljujući brzim informacijama iz Turske. Prednost je dana konkretnim projektima za izbjeglice, osobito u području zdravstva, obrazovanja, infrastrukture, prehrane i drugih troškova života, koje se može brzo financirati iz toga instrumenta.

Kada se u potpunosti iskoriste predviđena sredstva i ako se ispune preuzete obveze, EU će do kraja 2018. mobilizirati dodatna sredstva u iznosu od dodatne tri milijarde eura.

U svojim aktivnostima eksternalizacije EU i države članice rade s Turskom na zajedničkim projektima za poboljšanje humanitarnih uvjeta u Siriji, posebno u određenim područjima blizu turske granice, čime bi se lokalnom stanovništvu i izbjeglicama omogućio život na sigurnijim prostorima. Sukladno dogovoru podnose se mjesečna izvješća (*Operativna provedba izjava EU i Turske*) s relevantnim podacima, evidencijom povrata iz Grčke u Tursku, FRONTEX-a i EASO implementacije.

6. Europska unija u mijeni

6.1. Može li se očuvati nadnacionalno uređenje sustava azila i željena ideja ravnoteže zaštite izbjeglica i nadzora imigracija?

Europski sustav rješavanja izbjegličkoga pitanja te u sklopu njega sustav azila, koji je jedan od najnaprednijih subregionalnih sustava kako u zakonodavnom tako i u političkom smislu, našao se pod pritiskom koji se dodatno multiplicira i zbog želje izbjeglica da svoj izbjeglički status, i to prije svega putem instituta azila, žele rješavati u najrazvijenijim zemljama EU-a. Slabost je i činjenica da je na razini Europske zajednice (EZ), kasnije Europske unije (EU), uspostava zajedničke politike azila i zajedničkoga europskoga sustava azila neujednačena. Na žalost, na temelju 33. i 36. članka Dublinske (III) uredbe i utvrđena prijedloga mnoge države članice nisu voljne dijeliti odgovornost premještanja izbjeglica iz država članica koje su na granici svojih mogućnosti za prihvatom (Italija, Grčka) na područje drugih članica. Članice posežu za svojim rješenjima i sve je više novih restriktivnih nacionalnih politika koje imaju za cilj sprječavanje nezakonitih migracija i zlouporabu sustava azila. Slijedom toga gubi se mogućnost ostvarenja ideje o uravnoteženoj zaštiti izbjeglica i nadzoru imigracija. Stoga nadnacionalno uređenje sustava azila već u toj bitci posustaje pred željom država članica za sve većom kontrolom ulaska i boravka stranaca na svojem teritoriju.

6.2. Svjetski humanitarni sustav suočava se s izazovima bez presedana

Istodobno se i sam svjetski humanitarni sustav suočava s izazovima bez presedana. Oružani sukobi i humanitarne krize događaju se u svim dijelovima svijeta, što je rezultiralo najvećom izbjegličkom krizom od Drugoga svjetskoga rata. Aktivno je gotovo 40 oružanih sukoba u svijetu. I dok se žarišta sukoba, poput Sirije, Libije, Iraka, Jemena i Somalije ne smiruju, prirodne katastrofe (suše, poplave, siromaštvo i glad) čine da je sve više ljudi kojima je potrebna pomoć.

Više nego ikada postoji potreba pozivanja i suradnje na razini cijele međunarodne zajednice. Nijedna država svijeta ne može sama riješiti problem izbjeglih osoba, kako je to konstatirano prilikom kodifikacije sustava u *Konvenciji o statusu izbjeglica* 1951. godine. *Konvencija* računa, kako je to uostalom i činjeno u njezinoj primjeni prilikom zbrinjavanja izbjeglih i raseljenih osoba poslije Drugoga svjetskoga rata, da se prije svega pitanje izbjeglica rješava uz primjenu načela međunarodne solidarnosti, kao i preseljenjem u okviru mandata UNHCR-a uz ravnomjernu podjelu odgovornosti među članicama UN-a, odnosno državama svijeta, za što su potrebne rezolucije i odluke UN-a. Samo s punim angažmanom možemo postići stabilnost, mir i sigurnost te osigurati da ne bude razloga za prisilne migracije te omogućiti da se raseljene osobe vrate u svoje domovine. Međunarodna zajednica putem UN-a stvara pretpostavke i instrumente da se svi ti odnosi među ljudima, narodima i državama rješavaju polazeći od načela međunarodnoga prava o prijateljskim odnosima i suradnji u skladu s Poveljom UN-a. Naime, za međunarodnu su zajednicu mir, sigurnost i stabilnost ne samo općedruštvene vrjednote već i temeljne pretpostavke za ostvarivanje sveukupnoga društvenoga i individualnoga prosperiteta. Ista je odredba unesena u *Deklaraciju o načelima međunarodnog prava* o prijateljskim odnosima i suradnji između država u skladu s *Poveljom Ujedinjenih naroda – dodatak Rezoluciji Opće skupštine UN-a, 2625 (XXV)* od 24. listopada 1970.

Zaključak

Pravno uređivanje problema izbjeglica, a time i pitanja koja su povezana s traženjem, odobravanjem i uživanjem azila, veoma je složeno i slojevito pitanje u ostvarivanju ljudskih prava i sloboda čovjeka u iznimnim i teškim situacijama. Ta su pitanja u naravi stvari osobito značajna jer se povrjedom ljudskih prava i temeljnih sloboda čovjeka povrjeđuju ideali, vrijednote i slobode kako međunarodne zajednice, tako i zemlje podrijetla iz koje potječe izbjeglica, odnosno tražitelj azila, te zemlje koja ga prihvaća zbog čega treba pravno urediti njegov status te ostala prava, obveze i odgovornosti.

Slijedom toga neizbježno je da se ovo područje društvenih odnosa uređuje normama međunarodnoga, kontinentalnoga i supkontinentalnoga prava, ali i unutrašnjega nacionalnoga prava pojedinih država. Sveukupnost pravnih propisa kojima se uređuju ta pitanja čine pravne izvore izbjegličkoga i azilnoga prava.

U regulaciji, ostvarivanju i zaštiti izbjegličkoga i azilnoga prava države prihvata imaju kako aktivnu tako i pasivnu ulogu. Temeljni problem koji je u tim odnosima (reguliranja, ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i sloboda izbjeglica) proizlazi iz same činjenice da je riječ o manjinskim skupinama u odnosu na ukupno stanovništvo države prihvata čija su ljudska prava i slobode teško narušena i ugrožena, a među njima i ona koja se svugdje smatraju temeljna i osnovna kao što su pravo na život, slobodu, zaštitu od mučenja, nečovječnoga i ponižavajućega postupanja ili kažnjavanja. Zbog toga prilikom reguliranja njihova položaja, prava, obveza i odgovornosti, zatim ostvarivanja i zaštite, države prihvata primjenjuju posebne mjere (pozitivnu diskriminaciju) da bi zaštitile njihovo ljudsko dostojanstvo i osobnosti i u tim teškim životnim situacijama.

Republika Hrvatska je pitanja izbjegličkih i azilnih odnosa pravno uredila cjelovito i veoma moderno, u skladu sa svojim *Ustavom* te međunarodnim izvorima nadnacionalnoga i kontinentalnoga prava, napose u skladu s pravnim izvorima koje je uređujući ovu problematiku donijelo Vijeće Europe te nadležna tijela EU-a. Najznačajnije je odredbe preuzela i ugradila u svoj *Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti*, što joj omogućuje da i u uvjetima masovna priljeva izbjeglica na njezine granice postupa u skladu sa „svojim“

zakonom poštujući načela humanosti i solidarnosti te zaštite ljudskih prava i sloboda i ove kategorije ljudi u skladu s najvišim vrijednotama demokratskoga društva, društva ljudskih prava i sloboda, vladavine prava, pravne sigurnosti, ali i humanosti i solidarnosti.

Europska je unija u mijeni i pitanje je može li se sačuvati njezino supkontinentalno, nadnacionalno uređenje sustava azila, kao željena ideja ravnoteže zaštite izbjeglica i nadzora imigracija. Posljedično nadnacionalno uređenje sustava azila već u toj bitci posustaje pred željom država članice za sve većom kontrolom ulaska i boravka stranaca na svojem teritoriju i odluke da odobranje azila ostane samo na nacionalnoj razini.