

Objavljeno: Upravno pravo i upravni postupak u praksi - aktualna pitanja i problemi, Inženjerski biro d.d.
Zagreb, listopad 2006.

O PRAVU AZILA (UTOČIŠTA)

Međunarodno pravo, pravo Europske unije i hrvatsko pravo

Fedora Lovričević-Stojanović, dipl.iur.[\[1\]](#)

1. UVOD

Ustanova utočišta – azila, koja je u rimsko pravo došla iz grčkog prava, sastojala se u tome da nitko (pa ni vlast) okrivljenika, ili čak osuđenika, nije smio uhvatiti ili odvesti u svrhu izvođenja pred sud ili izvršenja kazne, dok bi se on nalazio na nekom mjestu koje je imalo značaj utočišta (unutrašnjost hramova, crkava i dr.). Riječ azil dolazi od grčkih riječi *asylia* ili *azyilon*, latinski oblik je *asylum*, a znači utočište, pribježište ili skrovište, odnosno označava mjesto koje daje sigurnost i zaštitu od progona i opasnosti općenito. Pojam azila (engl. *asylum*; franc. *asile*; njem. *Asyl*) sadrži dva elementa: a) sklonište, koje je više nego privremeno utočište i b) stupanj aktivne zaštite koju pružaju tijela vlasti nadležnih za teritorij na kojemu se daje azil.

Azil može biti teritorijalan – kada ga država daje na svom teritoriju, ili eksteritorijalan – kada ga daje na mjestima koja su pod kontrolom te države, ali izvan njena vlastitoga teritorija i unutar teritorijalne jurisdikcije druge vlasti (u veleposlanstvima, konzularnim uredima, javnim brodovima – ratnim brodovima u stranim vodama, vojnim bazama u inozemstvu ili zrakoplovima izvan teritorija države koja daje azil). Prema tome, za razliku od teritorijalnog, eksteritorijalni – diplomatski azil je tzv. vanjski azil i može se definirati kao pravo utočišta u diplomatskim prostorijama i zgradama ili na drugim mjestima koja su izvan područja države koja ga pruža, ali koja ne podliježu jurisdikciji teritorijalne države.

Diplomatski ili eksteritorijalni azil nije općeprihvaćen kao institut međunarodnog prava, nego postoji kao institut partikularnog međunarodnog prava zemalja Latinske Amerike gdje je i pravno reguliran najprije Konvencijom u Havani 1928. godine, a potom i Konvencijom u Caracasu 1954. godine. Analiza postojeće literature upućuje na konstataciju da opće međunarodno pravo ne priznaje pravo diplomatskog azila.

Suvremeno međunarodno pravo međutim razvilo je značajno pravno područje teritorijalnoga azila kojemu je centralna točka i prekretnica u postavljanju standarda za postupanje prema izbjeglicama: Konvencija Ujedinjenih naroda o statusu izbjeglica iz 1951. (nastavno: Ženevska konvencija) i Protokol o statusu izbjeglica potpisan u New Yorku 1967. godine (nastavno: Protokol iz New Yorka) („Narodne novine“ – Međunarodni ugovori, broj 12/93). Inspiracija za Ženevsku konvenciju bila je duboka globalna predanost nastojanju da se raseljenost i traume nastale zbog proganjanja i razaranja u ratnim godinama II Svjetskog rata u Europi nikada ne ponove. U sljedećim desetljećima Ženevska konvencija je globalizirana te je Protokolom iz 1967. proširen njezin doseg, usporedo sa širenjem problema raseljenosti u svijetu. Tu leže korijeni istinski humanitarnoga karaktera Ženevske konvencije, koji osigurava da njezina osnovna načela ostanu suštinski zdrava.

Treba imati na umu da je valova izbjeglica i „seoba naroda“ bilo uvijek u tijeku povijesti. Ljudi su bježali od građanskih i drugih ratova, od siromaštva, tlačenja i progona u različitim oblicima. Danas su čimbenici koji djeluju kao *pojačivač* motivacije bijega – oružani sukobi unutar državnih granica, kontinuirani ciklusi nasilja i sustavnog kršenja ljudskih prava, poglavito trgovanje i krijumčarenje ljudima. Ženevska konvencija utemeljila je osnovne standarde za zaštitu prava izbjeglica te predstavlja jedinstvenu deklaraciju za 141 državu, koje su trenutno njezine potpisnice, a koje su preuzele obvezu provedbe njezinih odredaba i načela.

2. AZIL U MEĐUNARODNOM PRAVU I PRAVU EUROPSKE UNIJE

Kamen temeljac izbjegličkog prava je **Ženevska konvencija sa Protokolom iz New Yorka** i zajedno pokrivaju tri glavne teme ovoga pravnoga područja:

- osnovnu definiciju izbjeglice, zajedno s uvjetima za prestanak i isključenje iz izbjegličkog statusa,
- pravni status izbjeglica u zemlji azila, njihova prava i obveze, uključujući pravo da budu zaštićeni od prisilnog povratka ili *refoulementa* na teritorij gdje bi njihov život ili sloboda bili ugroženi,
- obveze država, uključujući suradnju s UNHCR-om u obavljanju njegovih funkcija i olakšavanju nadzora primjene Konvencije.

Za praćenje razvoja prava Europske unije trebamo, barem u osnovnim crtama, pojasniti ulogu **Schengenskog sporazuma** te značenje pojma *Schengen acquis*. Schengenski sporazum je potpisan 1985. od strane pet europskih država (Francuske, Belgije, Njemačke, Luxembourga i Nizozemske) kojime se dozvoljava slobodno kretanje njihovih državljana unutar područja tih država. Tom sustavu „Schengen Agreement“ pridružuju se druge europske države stvarajući postupno nova pravila koja se odnose na, najkraće rečeno, kretanja osoba unutar granica EU. Među tim pravilima (koja imaju značajke mjera, odredaba, deklaracija) ističe se odredba o obveznom propisivanju pravila za tražitelje azila. Ta se odredba dalje ugrađuje i razvija putem **Dublnske konvencije**^[2] koja je potpisana 15. lipnja 1990., a stupila na snagu 1. rujna 1997.

Dublnskom konvencijom definiraju se pojmovi stranca, zahtjeva za azilom, ispitivanje zahtjeva tražitelja azila, dozvole boravka i drugih ključnih pojmova, te se određuje država unutar država članica EU koja je nadležna, i u kojim situacijama, za razmatranje zahtjeva za azilom podnietog u jednoj od tih država od strane tražitelja azila, koji su državljani trećih zemalja. Također se propisuju rokovi za rješavanje zahtjeva, precizira postupak u okviru kojega se razmatraju zahtjevi i međusobna komunikacija odnosno suradnja država članica EU.

Spomenuta regulativa naziva se u praksi **Dublin legal system I**. S obzirom da je nadogradnjom odredaba Dublnske konvencije kroz donošenje brojnih odluka i odredaba Vijeća Europe proširena ova pravna problematika, 2003. godine postojeći sustav zamijenjen je sustavom – **Dublin legal system II**. Tako npr. ovaj potonji sustav donosi i propise koji sprječavaju upućivanje tražitelja azila iz države u državu (prevention of the „refugees in orbit“) ili postavljanje više zahtjeva za azilom istodobno („asylum shopping“). Također se određuju rokovi u okviru kojih se postavljani zahtjev za azilom mora riješiti ovisno o različitim situacijama, a posebno valja istaknuti da je pravnim sustavom Dublin II uređen *Eurodac system* pomoću kojega se razmjenjuju otisci prstiju i druga sredstva identifikacije.

U nastavku razvoja suvremenog međunarodnog prava vezanog za azil uslijedilo je donošenje čuvenog **Amsterdamskog sporazuma** (1997.), koji je stupio na snagu 1. svibnja 1999. U članku 63. toga Sporazuma propisano je da će u cilju postupnog stvaranja područja slobode, sigurnosti i pravde, Vijeće Europe, među ostalim, usvojiti, u roku od pet godina nakon njegova stupanja na snagu (do 1. svibnja 2004.):

1. mjere o azilu, sukladno Ženevskoj konvenciji i Protokolu iz New Yorka te sukladno drugim relevantnim međunarodnim ugovorima, u okviru sljedećih područja:

- kriterije i mehanizme za utvrđivanje koja je država odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil kada je državljanin treće zemlje podnio zahtjev u jednoj od država članica,
- minimalne standarde (norme) o prihvatu podnositelja zahtjeva za azil u državama članicama,
- minimalne standarde (norme) u pogledu kriterija koji definiraju državljane trećih zemalja kao izbjeglice,
- minimalne standarde (norme) o postupcima u državama članicama za dodjeljivanje ili uskraćenje statusa izbjeglice,

2. mjere za izbjeglice i prognanike na sljedećim područjima:

- minimalne standarde (norme) za pružanje privremene zaštite prognanicima iz trećih zemalja koji se ne mogu vratiti u zemlju porijekla i za osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita,
- promicanje uravnoteženosti napora koje ulažu države – članice u prihvati i posljedice prihvata izbjeglica itd.

Odredbe o azilu u Amsterdamskom sporazumu ponovno su potvrđene u Zaključcima konferencije u Tampere 15. i 16. listopada 1999. Europsko vijeće je na tome specijalnome sastanku u Tampere utemeljilo zajednički europski sustav azila – Common European Asylum System. Zajednički europski sustav azila, prema **zaključcima iz Tampere**, temelji se na odluci o potpunoj primjeni Ženevske konvencije dopunjene Protokolom iz New Yorka s isticanjem u prvom redu principa nevraćanja: „non – refoulement“. Zaključcima iz Tampere osnažene su odredbe Amsterdamskog sporazuma, a time i Schengenskih sporazuma (jer je Amsterdamski sporazum unio Schengen *acquis* u okvir Europske unije). Amsterdamski sporazum kao i zaključci iz Tampere, osim usvajanja zajedničkog sustava azila, uveo je obvezatne pravne instrumente koji propisuju *minimalne standarde* kojih se države članice EU moraju pridržavati kod donošenja nacionalnih pravnih propisa kojima se regulira područje azila. Primjena ovih obvezatnih instrumenata Zajednice^[3] biti će predmetom zakonskog ispitivanja Europskoga suda.

Sljedeći naprijed spomenute pravne akte Vijeće Europske unije donosi *direktive o minimalnim standardima* koje se regulirajuć pojedina pitanja odnosno komplementarne dijelove ove zahtjevne pravne materije, u svojim uvodnim odredbama obvezno pozivaju na Ženevsku konvenciju i Protokol iz New Yorka, zaključke iz Tampere (Tampere conclusions) odnosno na Amsterdamski sporazum (Treaty of Amsterdam).

Ženevska konvencija uz Protokol iz New Yorka, te konvencije, koje ćemo dalje navesti, uz pravnu stečevinu ili *acquis communautaire* Europske unije, čine stožere u području prava azila. To su:

- Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda s Protokolima broj 1., 4., 6. 7. i 11. uz tu Konvenciju („Narodne novine“ – Međunarodni ugovori, broj 18/1997, 6/1999, 8/1999 – pročišćeni tekst – nastavno: Europska konvencija).
- Konvencija o sprječavanju mučenja i drugog okrutnog, neljudskog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja („Narodne novine“ – Međunarodni ugovori, broj 14/1997),
- Konvencija o pravima djeteta („Narodne novine“ – Međunarodni ugovori, broj 12/1993, 20/1997, 5/2002).

Navedene konvencije smatraju se *ius cogens*, za donošenje daljnjih akata Europske unije od kojih navodimo barem one koje neizostavno moramo imati na umu:

- Rezolucija o očigledno neutemeljenim zahtjevima za azil (London, 30. studenoga i 1. prosinca 1992.),
- Rezolucija vijeća EU od 20. lipnja 1995. o minimalnim jamstvima za procedure azila (Službeni list C 274, od 19. rujna 1996.),
- Direktiva 2001/55/EC od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za davanje privremene zaštite

- u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba i o mjerama promoviranja ravnoteže napora država članica u prijemu takvih osoba i podnošenja posljedica (u nastavku: Direktiva 2001/55),
- Direktiva vijeća 2003/9/EC od 27. siječnja 2003. o minimalnim standardima za prijam tražitelja azila,
 - Direktiva vijeća EU 2003/86/EC od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji,
 - Direktiva vijeća EU 2004/83/EC od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili kao osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita i o sadržaju dodijeljene zaštite (poznata po kraćem nazivu: Qualification Directive – Direktiva o kvalifikacijama),
 - Direktiva vijeća EU 2005/85/EC od 1. prosinca 2005. o minimalnim standardima vezanim za postupke dodjeljivanja i oduzimanja izbjegličkog statusa u državama članicama EU (skraćeno: Asylum Procedures Directive – Direktiva o postupcima).

3. ZAKON O AZILU

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica (Zakon o potvrđivanju toga Sporazuma objavljen je u „Narodnim novinama“ – Međunarodni ugovori, broj 14/2001, a Zakon o provedbi toga Sporazuma u „Narodnim novinama“ – Međunarodni ugovori, broj 15/2001) u članku 69. propisao je: „Stranke pridaju važnost usklađivanju postojećega hrvatskoga zakonodavstva sa zakonodavstvom Zajednice. Hrvatska će nastojati osigurati postupno usklađivanje postojećih zakona i budućega zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice (acquis)“. Iz citirane odredbe Sporazuma stvorena je obveza za hrvatsku zakonodavnu i izvršnu vlast da harmoniziraju buduće propise s pravnom stečevinom europskoga prava, ali i za hrvatske sudove da interpretiraju postojeće propise na način koji je s pravnom stečevinom sukladan. O snazi i prirodi pravnih akata Europskih zajednica te u odnosu naspram nacionalnih prava država članica možemo najsžetije izraziti time što ćemo konstatirati da je pravo EZ nadređeno nacionalnim pravima, i to neograničeno, posljedica čega je njegov neposredni učinak.

K tome treba dodati da je u Nacionalnom programu Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji za 2004. („Narodne novine“ broj 37/04) u III poglavlju (a unutar toga poglavlja u cjelini označenoj kao 3.24.1) dan prioritetan položaj materiji azila, što proizlazi iz odredbe po kojoj će stupanjem na snagu Zakon o azilu sustav azila u Republici Hrvatskoj biti uređen cjelovito i u skladu s relevantnim međunarodnim dokumentima.

Koliko smo do sada uspjeli u usklađivanju hrvatskoga zakonodavstva, ovdje prvenstveno Zakona o azilu, s međunarodnim pravom i sa pravnim propisima Europske unije?

Zakon o azilu donio je Hrvatski sabor 12. lipnja 2003., objavljen je u „Narodnim novinama“, broj 103 od 26. lipnja 2003., a na snazi je od 1. srpnja 2004.

Bez obzira na kritike vezane za ovaj Zakon (kroz pisane radove i na organiziranim seminarima) ostaje činjenica da je po prvi put u Republici Hrvatskoj donesen zakon u čijem je fokusu *azil* i definicije novih pravnih kategorija i pojmova kao što su: *tražitelj azila*, *azilant*, *zemlja podrijetla*, *sigurna treća zemlja*, *maloljetnik bez pratnje*, *privremena zaštita* itd. Stoga slobodno možemo reći da Zakon o azilu ima povijesni karakter jer je u hrvatsko zakonodavstvo uveo ovu složenu pravnu materiju koja prije njega, na ovakav sustavni i sveobuhvatni način nije bila regulirana. Naime, Zakon o kretanju i boravku stranaca ("Narodne novine", broj 53/91, 22/92, 26/93, 29/94) sadržavao je odredbu o mogućnosti priznanja strancu *statusa izbjeglice* u smislu odredaba Ženevske konvencije i doticao je samo neka pitanja vezana za prava izbjeglica dok pojam i instituti azila nisu bili obrađeni.

Po prvi put se susrećemo s odredbom koja regulira *pravo na azil* (članak 4.), koju ovdje u

cijelosti citiramo: „Republika Hrvatska priznat će pravo na azil strancu koji se ne nalazi u zemlji svog podrijetla te se zbog osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja ne može, ili se zbog tog straha ne želi staviti pod zaštitu dotične zemlje, ili osobi bez državljanstva koja se nalazi izvan zemlje prethodnog boravišta, a koja se ne može, ili se zbog tog straha ne želi vratiti u tu zemlju“. Ovdje ističemo da pravo azila – pravo utočišta u određenoj državi, u međunarodnom pravu nikada nije postalo subjektivno pravo stranca, jer međunarodna zajednica polazi od toga da se države ne mogu prisiliti da na svoj teritorij prime neograničen broj stranaca ako bi im to nanijelo ne samo političke nego i gospodarske i druge teškoće. Polazeći od takvih opredjeljenja međunarodne zajednice, Republika Hrvatska unijela je u svoj Ustav *mogućnost davanja utočišta*^[4]. Imajući u vidu navedeni raskorak između Ustavne odredbe o mogućnosti dobivanja utočišta u Republici Hrvatskoj i zakonske definicije *prava na azil* držim da bi u odredbi budućega Zakona o azilu (jer je u pripremi nacrt novoga Zakona o azilu) trebalo izbjeći ovu razliku.

U Zakonu o azilu propisana je zabrana prisilnog udaljenja ili vraćanja izbjeglice u zemlju gdje bi njen život ili sloboda bili ugroženi zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, zbog pripadnost određenoj društvenoj skupini ili zbog političkog mišljenja ili u državu u kojoj bi mogla biti podvrgnuta mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju (članak 3. Zakona). Kroz citiranu odredbu ugrađeno je temeljno načelo područja azila poznato pod nazivom: *non-refoulement*.

Pravni režim koji regulira postupak prema aktualnom Zakonu o azilu, sastavljen je od postupovnih odredaba toga Zakona, Zakona o strancima („Narodne novine“, broj 109/93) i Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 53/91 i 103/96). Spomenuti se zakoni primjenjuju slijedećim redoslijedom: prvenstvena uporaba postupovnih odredaba Zakona o azilu, sekundarna uporaba odgovarajućih odredaba Zakona o strancima, te konačno uporaba adekvatnih odredaba Zakona o općem upravnom postupku. Prema mišljenju autorice ovoga teksta budući Zakon o azilu trebao bi imati u pravilu pretežiti broj vlastitih odredaba koje reguliraju postupak, ako već ne postoji poseban postupovni Zakon u ovoj zahtjevnoj materiji, a što će u budućnosti, držimo, vjerojatno biti.

Neupitno je nadalje da je najmanji broj postupovnih odredaba posvećen nadležnosti. U članku 6. stavku 1. u kojemu je propisano da o zahtjevu za azil odlučuje u prvom stupnju Ministarstvo unutarnjih poslova, nije dan rok u kojemu se odluka mora donijeti. U stavku 2. članka 6. Zakona propisano je da se protiv rješenja Ministarstva unutarnjih poslova može izjaviti žalba Povjerenstvu Vlade Republike Hrvatske za rješavanje o žalbama tražitelja azila i azilanata (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo). O načinu rada Povjerenstva, tj. o žalbenom postupku više ne nalazimo niti jedne odredbe, a s obzirom na osjetljivost materije ostalo je pitanje: hoće li odredbe Zakona o općem upravnom postupku u tom dijelu moći predstavljati zadovoljavajući pravni oslonac? Na isti način može se razmišljati imajući u vidu odredbu stavka 3. članka 6. vrijedećega Zakona koja propisuje da se protiv rješenja Povjerenstva može pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Republike Hrvatske. Jesu li odredbe Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 53/91, 9/92 i 77/92) dostatne u rješavanju ove materije, ostaje također za sada upitnim.

Od članka 8. do 36. Zakona dane su materijalne odredbe među kojima ističemo odredbu članka 10. koja regulira *pomoć podnositelju zahtjeva* (za azil – op.a.) u kojoj se odredbi navodi da tražitelj azila mora biti upoznat s postupkom za dobivanje azila te s pravima i dužnostima koja ima u tom postupku, kao i o mogućnosti stupanja u kontakt i dobivanja besplatne pravne pomoći od predstavnika UNHCR-a i predstavnika drugih organizacija koje se bave zaštitom prava izbjeglica. U toj odredbi vidimo odraz Ustavom proklamirane jednakosti svih građana i stranaca pred sudovima i drugim državnim tijelima koje imaju javne ovlasti, pa time i provedbe načela o zaštiti prava građana i zaštite javnog interesa normiranoga člankom 5. ZUP-a. Suradnja s Uredom UNHCR-a posebno je normirana člankom 11., a što je rezultat Zakona o potvrđivanju ugovora o suradnji između Vlade Republike Hrvatske i Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice („Narodne novine“ – Međunarodni ugovori, broj 11/01). Nadalje, u toj skupini odredaba Zakona ističemo da zakonodavac posebno propisuje skrb za *maloljetnike bez pratnje* (članak 15.). Također, posebno

su normirana prava i obveze tražitelja azila (od članka 20. do 23.), te prava i obveze azilanta (od članka 24. do 36.), kao i prava stranaca kojima se odobrava privremena zaštita (članak 56., te od članka 60. do 65.).

Postupak priznavanja azila normiran je u Glavi III (od članka 37. do 49.). U trenutku kada je ovaj Zakon „već na odlasku“, jer se uvelike priprema donošenje novoga Zakona o azilu, ne nalazimo osobita razloga za iscrpnom analizom odredaba vrijedećega Zakona. No, kada je riječ o postupovnim odredbama, koje su bile predmetom svekolike analize pravnih stručnjaka, izložit ćemo samo one odredbe koje imaju specifičnu težinu i koje će se kod donošenja novoga Zakona trebati preispitati, a k tome i uskladiti sa, u međuvremenu donesenom novom, naprijed navedenom Direktivom o postupcima (Direktiva Vijeća EU 2005/85/EC od 1. prosinca 2005.). Stoga dakle upućujemo na članak 41. vrijedećega Zakona koji propisuje pod kojim će se pretpostavkama zaključkom odbaciti zahtjev tražitelja azila. U točki 2. stavka 1. toga članka propisano je da će se odbaciti zahtjev tražitelja azila kojemu je već prije u Republici Hrvatskoj zahtjev za azil odbijen, odbačen ili je postupak bio obustavljen, a nije priložio dokaze da su se okolnosti na kojima je zasnivao prethodni zahtjev u međuvremenu bitno promijenile. Analitičari smatraju da je tom odredbom zakonodavac suzio mogućnost podnošenja zahtjeva za azilom jer je time došlo do ozakonjivanja pravomoćnosti negativnog upravnog akta, ako je u prethodnom postupku zahtjev istog tražitelja azila bio odbijen.

Odredba članka 42. vrijedećega Zakona normira odbijanje zahtjeva, a među pretpostavkama ističemo kao razlog: za odbijanje i okolnost da je zahtjev „*očito neutemeljen*“. Navedeno upućuje na zaključak da će se zahtjev odbiti zbog njegove očite neutemeljenosti i prije nego što se postupak o azilu provede. Članak 43. propisuje pretpostavke sukladno kojima će se ocijeniti kada je zahtjev *očito neutemeljen*, pa tako navodi da će to biti – ako je tražitelj azila došao u Republiku Hrvatsku isključivo iz ekonomskih razloga, ako je tražitelj azila mogao dobiti učinkovitu zaštitu u drugom dijelu svoje vlastite zemlje, ako zahtjevu očigledno nedostaje vjerodostojnost, odnosno iskaz tražitelja azila je kontradiktoran i nedosljedan, itd. Ovdje valja napomenuti da prema (dostupnom) Nacrtu Zakona (članak 54.) pretpostavke za *očito neutemeljen zahtjev* su proširene (primjerice, ako tražitelj azila već duže boravi na teritoriju Republike Hrvatske i bez opravdanog razloga nije ranije podnio zahtjev). Imajući u vidu navedene primjedbe na pravni institut *očite neutemeljenosti zahtjeva* postavlja se pitanje je li njegovo proširivanje potrebno.

Nesumnjivo su stanovite kritike na vrijedeći Zakon o azilu s jedne strane te stupanje na snagu dviju novih Direktiva EU – naprijed navedena Direktiva o kvalifikacijama i Direktiva o postupcima, utjecali da je u pripremi novi Zakon o azilu. Već je u sadašnjem Nacrtu toga Zakona razvidno da se predviđa ugrađivanje (implementacija) Direktive o kvalifikacijama, jer kao što je vidljivo iz njena naprijed u cijelosti citiranoga naslova, osim pretpostavki za priznanje statusa izbjeglice, propisane su pretpostavke za novu skupinu osoba kojima se može priznati *supsidijarna zaštita*. Vidimo da Nacrt Zakona propisuje uvjete i postupak za priznanje azila, odobravanje supsidijarne zaštite kao i privremene zaštite. S obzirom da se radi zapravo o tri instituta zaštite koju Republika Hrvatska može priznati strancima, uočava se da naziv Zakona ne korespondira sa sadržajem, pa bi možda u konačnici naslov trebao glasiti: Zakon o azilu i drugoj međunarodnoj zaštiti.

Pravo azila u određenoj državi, u međunarodnom pravu nikada nije postalo subjektivno pravo stranca (radi se zapravo o pravnom interesu), ali u odnosu na nadležno državno tijelo stranac ima pravo na pravedan i zakonit postupak. U stvaranju novoga Zakona stoga treba posebno imati u vidu Direktivu o postupcima koja, pozivajući se na Zaključke iz Tampere, inaugurira zajedničke standarde za pravične i zadovoljavajuće postupke (common standards for fair and efficient asylum procedures). Države članice EU trebaju ovu Direktivu ugraditi u nacionalna zakonodavstva do 1. prosinca 2007.).

Direktiva vijeća EU 2005/85/EC od 1. prosinca 2005. (Direktiva o postupcima)

U svom uvodnom dijelu ova Direktiva pored objašnjavanja određenih pojmova propisuje da svaki

podnositelj zahtjeva za azilom mora imati pristup nadležnim tijelima, mogućnost suradnje i zadovoljavajuću komunikaciju s tim tijelima kako bi mogao iznijeti svoj zahtjev u svim fazama postupka.

U Glavi I (Chapter I) dane su precizne definicije ključnih pojmova. Tako npr. *zahtjev* ili *zahtjev za azilom* u tekstu definicije znači da se svaki zahtjev za međunarodnom zaštitom smatra zahtjevom za azilom, osim ako osoba eksplicitno ne zahtijeva drugu vrstu zaštite. Također se obrađuje kategorija odgovorne osobe (responsible authorities) te se predviđa mogućnost da države članice EU donesu propise koji će biti pogodniji za tražitelja azila nego što su to odredbe ove Direktive (more favourable provisions).

U Glavi II (Chapter II) propisani su temeljni principi i garancije među kojima posebice ističemo pravo tražitelja azila da ostane u državi članici sve dok nadležno tijelo ne donese odluku prema odredbama u Glavi III. Isto tako, propisano je da se zahtjev tražitelja azila ne može odbiti niti isključiti iz procedure samo zato što nije podnesen *što je prije moguće*. U članku 10. Direktive detaljno su navedene garancije koje pripadaju tražitelju azila među kojima ističemo odredbu prema kojoj će se tražitelj azila obavijestiti u *razumnom roku* o odluci na kojoj radi nadležno tijelo vezanoj za njegov zahtjev, ali isto tako u članku 11. su taksativno navedene sve obveze na strani podnositelja zahtjeva koje on mora ispuniti na traženje nadležnoga tijela koje vodi postupak. Posebne odredbe, nadalje, razrađuju saslušanje tražitelja azila (personal interview), kao i važnost zapisnika o saslušanju i njegovo korištenje u tijeku postupka te pravo na pravnu pomoć i zastupanje, koje je podrobno razrađeno. Na kraju Glave II reguliran je postupak u slučaju povlačenja zahtjeva, bilo da je on povučen eksplicitno ili implicitno. Članak 17. Direktive sastavljen od niza stavaka i podstavaka, sadrži procesne garancije za maloljetnike bez pratnje.

Nakon preciznih definicija i detaljno razrađenih garancija tek slijedi razrada odredaba koje se odnose na postupak u prvom stupnju, a tome je posvećena Glava III (Chapter III). U tom smislu Direktiva propisuje ispitni postupak zahtjeva za azilom i to kao redovni, kao skraćeni te kao posebni postupak. Potom se razrađuje postupanje nadležnih tijela u slučaju *neprihvatljivih zahtjeva* (inadmissible applications); *neutemeljenih zahtjeva* (unfounded applications) i *naknadnih zahtjeva* (subsequent applications). Dani su koncepti *prve države azila* (the concept of first country of asylum); *sigurne treće zemlje* (the safe third country concept) i *sigurne zemlje podrijetla* (the safe country of origin concept). Uočava se da država članica mora osigurati donošenje prvostupanjske odluke o zahtjevu za azilom u najduljem roku od šest mjeseci.

U Glavi IV (Chapter IV) razrađen je postupak za opoziv statusa izbjeglice, dok je u Glavi V (Chapter V) reguliran žalbeni postupak, sukladno kojemu tražitelj azila ima pravo na učinkovit pravni lijek pred sudom *ili tribunalom* (effective remedy before a court or tribunal). Države članice mogu propisati odnosno odrediti vrijeme (time limits) u kojoj sud *ili tribunal* treba ispitati odluku nadležnog tijela.

Razlog zbog kojega smo prikazali u najkraćim crtama sadržaj Direktive o postupcima je namjera da se skrene pozornost na one pravne kategorije i institute koji su njome propisani, a koji nisu mogli biti obuhvaćeni u važećem Zakonu i koje će biti potrebno na odgovarajući način uključiti u tekst budućega Zakona. To se prije svega odnosi na odredbe koje reguliraju obvezu nadležnoga tijela da upozori podnositelja zahtjeva za azilom na posljedice nepoštivanja postupka i nesuradnje s njegove strane; na specificiranje obveza tražitelja azila; na detaljniju razradu postupka uzimanja iskaza i značaj zapisnika o iskazu u okviru daljnjeg tijeka postupka. Također će biti potrebno detaljnije razraditi odredbe o garancijama za maloljetnike bez pratnje; odredbe o posljedicama odustanka od zahtjeva, kao i postupanje nadležnoga tijela u slučajevima *neprihvatljivoga zahtjeva* i *naknadnoga zahtjeva*. Isto tako biti će potrebno definirati pojam *prve zemlje azila*.

4. KLJUČNI POJMOVI

Nakon upoznavanja s pravnim temeljima prava azila želimo ukazati na nekoliko osnovnih pojmova u ovoj materiji koji su ključni za njeno razumijevanje i čije shvaćanje je nužno za pravilnu i zakonitu primjenu

postojećih propisa.

A) Definicija izbjeglice (refugee) prema Direktivi o kvalifikacijama, a koja sadrži u sebi definiciju iz Ženevske konvencije: Izbjeglica je državljanin treće zemlje koji, radi osnovanog straha da će biti proganjan zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja i pripadnosti određenoj društvenoj skupini, se nalazi izvan države čiji je državljanin te nije u mogućnosti ili se ne želi, zbog takvog straha, staviti pod zaštitu te države, kao i osoba bez državljanstva koja, nalazeći se izvan države svoga ranijega boravišta iz istih navedenih razloga, nije u mogućnosti ili se zbog takvog straha ne želi vratiti u tu državu.

B) Supsidijarna zaštita - Strancu ili osobi bez državljanstva koji ne ispunjava uvjete za priznanje prava na azil, priznat će se *supsidijarna zaštita* (članak 2.E Direktive o kvalifikacijama) kada postoji dovoljno činjenica koje ukazuju da bi ta osoba u slučaju povratka u zemlju iz koje potječe mogla biti izložena teškom zlu odnosno velikoj konkretnoj opasnosti (serious harm), koja je definirana u članku 15. (te Direktive), a na koju (osobu) se ne primjenjuje članak 17. stavak 1. i 2. (te Direktive) i koja zbog te opasnosti (such risk) ne može ili ne želi staviti pod zaštitu te zemlje.

C) Teško zlo – velika konkretna opasnost (serious harm) (članak 15. Direktive o kvalifikacijama) smatra se:

- a) smrtna kazna ili smaknuće,
- b) mučenje ili nečovječno postupanje ili kažnjavanje,
- c) ozbiljna i individualna prijetnja životu zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba, ili drugih ozbiljnih humanitarnih razloga.

D) Princip non-refoulement

Riječ je o kardinalnom načelu cijeloga područja azila, te je evolucijom međunarodnopravne zaštite čovjeka isto načelo sraslo sa zabranom torture. Stoga se nerespektiranje toga načela pokazuje i kao nerespektiranje jedne imperativne (ius cogens) norme međunarodnog prava.

Člankom 33. Ženevske konvencije propisana je zabrana protjerivanja ili vraćanja („refoulement“):

1. Nijedna Država ugovornica neće protjerati ili vratiti („refouler“) izbjeglicu na granici teritorija gdje bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog rasnih, vjerskih, nacionalnih razloga, kao i zbog pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog mišljenja.
2. Olakšicu koju pruža ova odredba, međutim, ne može koristiti izbjeglica kojeg se opravdano smatra opasnim po sigurnost zemlje u kojoj se nalazi ili koji, nakon što je pravovaljano osuđen za posebno težak zločin, predstavlja opasnost po društvo te zemlje.

E) Osnovani strah od proganjanja

Ključna fraza iz definicije izbjeglice prema Ženevskoj konvenciji. Sadrži subjektivan elemenat – strah od proganjanja, kao i objektivni elemenat – strah mora imati objektivno opravdanu osnovu. Proganjanje mora biti povezano s jednom od pet specificiranih osnova: rasa, vjera, nacionalnost, pripadnost određenoj društvenoj skupini i političko mišljenje.

F) Privremena zaštita - je instrument kojim države pružaju zaštitu privremene prirode osobama koje dolaze u velikom broju (en masse) zbog rata, općeg nasilja ili unutarnjih sukoba koji dovode do kršenja ljudskih prava, a zemlja njihova podrijetla nije ih u mogućnosti zaštititi.

G) Sigurna treća zemlja – je zemlja u kojoj je stranac boravio prije dolaska u Republiku Hrvatsku pod uvjetom da je u njoj siguran od proganjanja ili kršenja ljudskih prava zbog rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili zbog političkog mišljenja, odnosno u kojoj je siguran od

izlaganja teškom zlu ili ozbiljnoj opasnosti i koja poštuje princip non-refoulement.

Primjećujemo da poneki pojmovi u svojim definicijama kako ih nalazimo u Zakonu o azilu ne korespondiraju s definicijama danim u međunarodnim propisima. Materijalne i postupovne norme akata EU vrlo su sofisticirane, stoga ih je ponekad teško prevesti u smislu i duhu hrvatskoga jezika, a da se pritom ne ošteti njihov sadržaj. Držimo da bi se nadležna tijela u ovoj materiji, poradi provjere usklađenosti odredaba nacionalnog pravnog propisa s međunarodnim i pravnim propisom EU, uz stručni prijevod toga propisa, trebala služiti i njegovim originalnim tekstom.

5. ZAKLJUČAK

Republika Hrvatska je prihvatila međunarodnopravne obveze na području azila i mora na njih odgovoriti na način da će donijeti zakon usklađen s europskim standardima utvrđenima u pravu Europske unije. Osim jasno i precizno definiranih pojmova (kategorija) bitno je razraditi postupovne norme u Zakonu o azilu, koje ne bi smjele odstupati od *minimalnih standarda* propisanih u pravu EU. Međutim, činjenica da Republika Hrvatska još nije članica EU-a upućuje na postupno i kritičko prihvaćanje normi EU-e pri čemu kriterij moraju činiti Ustav RH i relevantni zakoni: Zakon o općem upravnom postupku i Zakon o upravnim sporovima, te postupovni pozitivni međunarodni ugovori, posebice Ženevska konvencija i Protokol iz New Yorka.

Neformalno je stvorena podloga za modernizaciju upravnog sudstva i upravnog postupanja (referati, „okrugli stolovi“) koja je nužna. Prema mišljenjima pravnih stručnjaka hrvatski sustav sudske kontrole uprave nije usklađen s Europskom konvencijom, jer ona zahtijeva uvođenje usmene kontradiktorne rasprave, prava na žalbu i mogućnost sudske kontrole utvrđivanja činjeničnog stanja u upravnom postupku te osnivanje još jednog dodatnog stupnja upravnih sudova. Uvođenje novih, prvostupanijskih upravnih sudova (za čije osnivanje postoji stvarna potreba i u drugim pravnim područjima) dovelo bi do potpunog usklađenja sudskog sustava sa zahtjevima europskog prava čiji je imperativ dvostupanijsko upravno sudovanje, kojem zahtjevu su uostalom države članice EU (davno) odgovorile (Njemačka, Austrija, Nizozemska i druge). Tek u takvom sustavu u kojemu će stranka (ovdje: tražitelj azila, azilant i drugi) moći izjaviti žalbu drugostupanijskom Upravnom sudu protiv odluke prvostupanijskog suda, moći ćemo govoriti o postignutoj instrumentalnoj svrsi ovog temeljnog pravnog lijeka. Do tada ostaje za vidjeti hoće li Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske iz stavka 2. članka 6. vrijedećega Zakona o azilu (odnosno članka 12. Nacrta Zakona) uspješno odgovoriti na zahtjeve koje postavljaju pred to drugostupanijsko upravno tijelo postupovne odredbe (novoga) Zakona o azilu te supsidijarnoga zakona – Zakona o općem upravnom postupku, kao i odredbe (budućeg) Zakona o strancima. No, imajući u vidu složen prvostupanijski upravni postupak kako ga razrađuje Direktiva o postupcima u navedenoj Glavi III) „teret odgovornosti“ u znatnoj mjeri leži na prvostupanijskim odlukama Ministarstva unutarnjih poslova RH.

U aktualnim diskusijama o sudovima riječ je često o dužini trajanja postupka. Zato poglavito, kada je pred nama suđenje u ovoj materiji treba podsjetiti na postulat iz Konvencije za zaštitu ljudskih prava o *pravu na suđenje u razumnom roku* (članak 6. stavak 1. Konvencije). Nezahvalno bi bilo u ovom trenutku spekulirati o tome koji je „razumni rok“ koji se očekuje od Upravnoga suda, a imajući u vidu kompleksnost ove materije s jedne strane i nedostatak sudske prakse s druge. U ovoj, nazovimo je, pripremnoj fazi, Upravni sud Republike Hrvatske treba putem sastanaka i seminara, uz pomoć međunarodnih pravnih instituta i organizacije – ovdje ističemo - Međunarodnu udrugu sudaca koja se bave izbjegličkim pravom (International Association of Refugee Law Judges – IARLJ), kroz razmjenu iskustava i prakse profilirati stručni krug sudaca koji će uspješno rješavati ovu materiju.

SAŽETAK

Međunarodno pravo i pravo Europske unije razvili su značajno i opsežno pravno područje kojemu je temeljni cilj ujednačen pristup osobama koje zbog osnovanog straha bježe iz države svoga državljanstva ili boravišta jer im je tamo ugrožen život ili su izložene nečovječnom postupanju.

Etnički i vjerski sukobi, diktature i ratovi uvijek su doveli do valova izbjeglica koji traže utočište izvan države svoga podrijetla. No, međutim, kraj XX stoljeća kao i početak ovoga stoljeća doveo je do velikih migracija ljudi koji radi nemogućnosti pronalaženja posla i zarade za život dolaze u zemlje u kojima očekuju rješavanje egzistencijalnog problema. To nisu izbjeglice u smislu navedenih međunarodnih akata kao ni u smislu prava Europske unije o azilu. Radi razlikovanja tih kategorija osoba potrebno je postaviti čvrste definicije određenih ključnih pojmova, osobito pojma: *tražitelj azila*, *azilant*, *osnovani strah od proganjanja*, *teško zlo*, *sigurna treća zemlja itd.*, kako bi država od koje se traži utočište za određeno razdoblje, uključujući i prava propisana uz mogućnost korištenja utočišta, mogla putem svojih tijela pravilno odlučivati.

Postupci koji se trebaju voditi radi priznanja statusa i prava azilanta i drugih titulara međunarodne zaštite, sukladno navedenoj Direktivi o kvalifikacijama i Direktivi o procedurama moraju biti provedeni u skladu s tim pravnim propisima koji će se odgovarajuće ugraditi u nacionalno zakonodavstvo.

Republika Hrvatska još nije država članica Europske unije, stoga za sada navedeno pravo Europske unije ne predstavlja obvezno pravo. Ipak, imajući u vidu Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, kao i Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji za 2004., postoji obveza *postupnog usklađenja* nacionalnoga zakonodavstva s pravom EU.

Suci Upravnog suda Republike Hrvatske i svi oni koji će na odgovarajućim razinama odlučivati o zahtjevima tražitelja međunarodne zaštite na teritoriju Republike Hrvatske, suočit će se sa složenom pravnom materijom. Da bi se toj zadaći moglo adekvatno i na vrijeme odgovoriti potrebno je upoznati se s počecima nastanka i temeljima prava vezanoga za azil i neizostavno pratiti njegov razvoj. S tim ciljem napisan je ovaj referat.

LITERATURA I IZVORI

I

1. Berković, Svjetlan,: Eksteritorijalni (diplomatski) azil, Zbornik diplomatske škole 1997.,
2. Ivanda, Stipe,: O pravu na utočište (azil), Biblioteka PRAVO, Organizator, 2003.,
3. Rodin, Siniša,: Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u pravnom poretku Europske zajednice i Republike Hrvatske, ZBORNIK Pravnog fakulteta u Zagrebu, broj 3-4 iz 2003.,
4. Šprajc, Ivan,: Postupovne odredbe Zakona o azilu: Krićka analiza te usporedba s međunarodnim pravom i pravom Europske unije, ZBORNIK Pravnog fakulteta u Zagrebu, broj 6 iz 2004.,
5. Zsifkovits, Valentin,: O problematici azila, Svesci = Communio, Kršćanska sadašnjost, 1993.,
6. Ured Visokog povjerenstva Ujedinjenih naroda za izbjeglice: Zaštita izbjeglica, Vodič za međunarodno izbjegličko pravo, Priručnik za parlamentarce broj 2 – 2001.,
7. Zbir radova sa seminara održanoga u Budimpešti od 3.-5. studenoga 2005.: International Association of Refugee Law Judges – IARLJ European Chapter, Tema: Council Directive 2004/83/EC of 29. April 2004. – The Qualification Directive

II

1. Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 41/01 – pročišćeni tekst i 55/01 –isp.),
2. Konvencija o statusu izbjeglica i Protokol o statusu izbjeglica iz New Yorka („Narodne novine“ –

- Međunarodni ugovori, broj 12/93),
3. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda s Protokolima („Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst i 8/99),
 4. Konvencija o sprječavanju mučenja i drugog okrutnog, neljudskog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja („Narodne novine“ – Međunarodni ugovori, broj 14/97),
 5. Konvencija o pravima djeteta („Narodne novine“ – Međunarodni ugovori, broj 12/93, 20/97, 5/02),
 6. Zakon o azilu („Narodne novine“, broj 103/03),
 7. Zakon o strancima („Narodne novine“, broj 109/03),
 8. Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 53/91 i 103/96),
 9. Zakon o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 53/91, 9/92 i 77/92),
 10. Zakon o potvrđivanju ugovora o suradnji između Vlade Republike Hrvatske i visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice („Narodne novine“ – Međunarodni ugovori, broj 11/01)
 11. Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica („Narodne novine“ – Međunarodni ugovori, broj 14/01),
 12. Zakon o provedbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica („Narodne novine“ – Međunarodni ugovori, broj 15/01),
 13. Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji za 2004. („Narodne novine“, broj 37/04),
 14. Pravilnik o obrascima i načinu vođenja evidencija za tražitelje azila, azilante i strance pod privremenom zaštitom („Narodne novine“, broj 76/04),
 15. Pravilnik o smještaju tražitelja azila, azilanata i stranaca pod privremenom zaštitom („Narodne novine“, broj 108/04),
 16. Pravilnik o visini novčane pomoći tražiteljima azila, azilantima i osobama pod privremenom zaštitom („Narodne novine“, broj 145/04),
 17. Convention determining the State responsible for examining in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention, Official Journal C 254, 19.8.1997.,
 18. Council regulation (EC) No 2725/2000., of 11. December 2000. – concerning the establishment of „Eurodac“ for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention – Official Journal of the European Communities 15.12.2000.,
 19. Council Directive 2001/55/EC of 20. July 2001. on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof – Official Journal of the European Communities 7.8.2001.,
 20. Council Directive 2003/86/EC of 22. September 2003. on the right to family reunification – Official Journal of the European Communities 3.10.2003.,
 21. Council Directive 2004/83/EC of 29. April 2004. on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted – Official Journal of the European Communities 30.9.2004.,
 22. Council Directive 2005/85/EC of 1. December 2005. on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status - Official Journal of the European Communities 13.12.2005.

[1] Fedora Lovričević-Stojanović, dipl.iur., sutkinja Upravnog suda Republike Hrvatske

[2] Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities signed in Dublin on 15. June 1990., entered into force on 1. September 1997., <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/1vb/133048.htm> od 11. siječnja 2001.

[3] Članak 67. Consolidated version incorporating the changes made by the treaty of Amsterdam, signed on 2. October 1997., <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/index.html> od 9. lipnja 2000.

[4] Članak 33. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 41/01) „Strani državljani i osobe bez državljanstva mogu dobiti utočište u Republici Hrvatskoj, osim ako su progonjeni za nepolitičke zločine i djelatnosti oprečne temeljnim načelima međunarodnog prava“.