

Izvorni znanstveni rad
UDK:325.254.4 : 341
Primljeno: 15.03.1993.

Milan Mesić
Filozofski fakultet
Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb

MEĐUNARODNO IZBJEGLIČKO PRAVO - OD USPONA DO KRIZE

SAŽETAK

Autor ponajprije daje povijesni pregled nastanka i razvitka međunarodnoga izbjegličkog prava, sve od dvadesetih godina ovoga stoljeća, kada se kao problem međunarodne zajednice prvi put javlja pitanje ruskih izbjeglica nakon oktobarske revolucije. Prati prva nastojanja kako međunarodnopravno odrediti pojam izbjeglica i kako ustanoviti temeljna načela zaštite (u početku pojedinih skupina izbjeglica, a potom svih izbjeglica). Ukazuje i na realne političke interese i ovisnost međunarodne pomoći izbjeglicama o realnim odnosima snaga u svijetu. Posebno se bavi genezom i značajem i danas važećeg temeljnog dokumenta međunarodnog izbjegličkog zakona - *Ženevskom konvencijom o statusu izbjeglica* (1951). Ekspanzija izbjegličkog prava tijekom pedesetih i šezdesetih godina oslanjala se na rastući korpus ljudskih prava, ali - "mekog prava". Naime, iza sve širih prava izbjeglica ne stoji i obveza država i međunarodne zajednice da ih stvarno i provedu. To je jasno došlo do izražaja u azilantskoj krizi od druge polovine osamdesetih, kada bogate zemlje zaoštravaju uvjete za dobivanje azila i statusa izbjeglica, pa i otvoreno krše temeljne norme izbjegličkog zakona. U siromašnim zemljama Trećega svijeta izbjeglice pak lakše ostvaruju pravo prvoga azila, ali im često nisu osigurani ni elementarni uvjeti za preživljavanje. Na mnogim mjestima izbjeglice nemaju, osim toga, ni slobodu kretanja. Na kraju, autor ukazuje da je svjetski sustav pomoći i zaštite izbjeglica u krizi, te da valja razviti novu strategiju koja bi bila usmjerena na otklanjanje temeljnih uzroka izbjegličkih pokreta.

Nastanak i razvitak međunarodnog izbjegličkog prava

Izbjegličko pitanje kao problem međunarodne zajednice pojavilo se u vezi s ruskim izbjeglicama nakon oktobarske revolucije. Nekih milijun i pol ruskih državljana izbjeglo je, mahom u Europu, iz nastajućega Sovjetskog Saveza, koji se odmah našao u međunarodnoj izolaciji. Izbjeglice se nisu željele vratiti u domovinu u kojoj je ustanovljena boljševička diktatura. Njihove putovnice, ukoliko su ih izbjeglice imale, izdane su u državi koja je perstala postojati, i tako su ostali bez pravne zaštite. Srećom za njih, međunarodna zajednica, koja se počela konstituirati oko Lige naroda, vidjela je u pomoći i zaštiti ruskih izbjeglica svoj strateški politički interes u borbi protiv prve socijalističke zemlje, utoliko više što se radilo o ostacima ruske aristokracije i značajnom dijelu ruske inteligencije. Zato je Liga naroda već 1921. imenovala norveškog polarnog istraživača i diplomata F. Nansena za svoga prvog "visokog povjerenika u vezi s problemom ruskih izbjeglica u Europi".

U mandat "visokog povjerenika za izbjeglice" ubrzo je uključena nešto starija zajednica nedobrovoljnih migranata - nekih 300.000 Armenaca koji su 1915. izbjegli iz Anadolije pred pokoljima što ih je nad njima provodila mladoturska vojska. Za ove dvije skupine izbjeglica uvedena je tzv. "Nansenova putovnica", koja je služila kao isprava o identitetu i pružala im međunarodnopravnu zaštitu, umjesto matične države. *Sporazumom o potvrđivanju identiteta ruskih i armenskih izbjeglica*, (Hyndman:49), što ga je Liga naroda usvojila 1926. legalizirana je međunarodnopravna zaštita (određenih) izbjeglica. To bijaše velik iskorak međunarodnog prava jer se dotad pojedinci nisu smatrali njegovim valjanim subjektom.

Prvi pokušaj generalizacije u međunarodnom određenju pojma izbjeglice učinjen je *Konvencijom o međunarodnom statusu izbjeglica* (1933), a da nije ušla u razloge izbjeglištva. Izbjeglički status izvođen je iz činjenice: a) da izbjeglice nemaju zaštitu vlade zemlje porijekla i b) da nemaju državljanstvo. Zbog slabosti Lige naroda ova prva konvencija nije se primjenjivala na sve skupine izbjeglica. Tako je za izbjeglice iz Njemačke, kojih se pitanje našlo pred Skupštinom Lige naroda već u drugoj polovini 1933, ustanovljena posebna institucija Visokog povjerenika. Taj Visoki povjerenik nije bio odgovoran Savjetu Lige naroda, a smio je prikupljati sredstva samo od privatnih donatora. Do ujedinjavanja s Nansenovim uredom došlo je tek 1938. U nadležnosti tako jedinstvenog Visokog povjerenika za izbjeglice zakratko su se našle skupine starih izbjeglica (Rusi, Armenci, Asirci) i izbjeglice iz Njemačke, ali nisu one iz Španjolske nakon pada Republike (preko pol milijuna), koje su mahom prebjegle u Francusku gdje su smještene u improvizirane kampove. Međunarodno priznanje statusa španjolskim izbjeglicama bilo bi, naime, shvaćeno kao politička osuda Frankove vlade, kao represivnog režima koji se temelji na progonu svojih političkih protivnika, a međunarodnoj zajednici iz strateških razloga bijaše stalo da sačuva svoju politiku neutralnosti spram sukobljenih strana u španjolskom građanskom ratu!

Kako se širenjem Trećeg Reicha zaoštravao problem izbjeglica iz Njemačke, Austrije i Čehoslovačke, to je za brigu o njima osnovan 1939. *Međuvladin komitet za izbjeglice*, za čijeg je direktora postavljen Visoki povjerenik za izbjeglice Ser Robert Emerson. Djelovanje *Međuvladinog komiteta* prošireno je u ratu i na druge skupine izbjeglica. Za nas je ovdje bitno primijetiti da su u njegov statut uneseni (zbog iskustva s fašizmom) politički elementi u međunarodnopravnom određenju pojma izbjeglica, gdje se izbjeglicama definiraju one osobe koje moraju emigrirati "zbog političkog stava, vjerskih uvjerenja ili rasne pripadnosti".

Jedna od posljedica drugoga svjetskog rata jest oko 40 milijuna izbjeglica i "raseljenih osoba" raznih kategorija. Velika većina repatriirana je prvih poslijeratnih godina uglavnom zahvaljujući organiziranim akcijama savezničkih komandi i građanskih vlasti. No ostale su još mnoge i mnoge skupine izbjeglica koje se nisu željele vratiti u svoje domovine.

Stoga je po prestanku rada *Međuvladinog komiteta za izbjeglice* 1947. osnovana je *Međunarodna organizacija za izbjeglice* (International Refugee Organization - IRO). Ova je organizacija osnovana da bi se bavila "pravima izbjeglicama i raseljenim osobama, a računala se da je oko 1.5 milijun ljudi u vrijeme njezina osnivanja imalo pravo na međunarodnu zaštitu. Statut navodi koje se skupine nedobrovoljnih migranata nakon rata mogu smatrati izbjeglicama. To su: 1. žrtve nacističkih i fašističkih režima ili režima koji su bili na njihovoj strani u drugom

svjetskom ratu; 2. španjolski republikanci i druge žrtve falangističkog terora; 3. osobe koje su prije drugog svjetskog rata smatrane izbjeglicama. Tome su prethodile žestoke rasprave u Ujedinjenim narodima o tome tko ima pravo na status izbjeglica. Razlikuju se “prave izbjeglice i raseljene osobe”, “ratni zločinci, kvislinzi i izdajice”, te “Nijemci koji su prebačeni u Njemačku iz drugih zemalja ili koji su pobjegli u druge zemlje pred savezničkim trupama”.

Uz pomoć *Međunarodne organizacije za izbjeglice* naseljeno je u treće zemlje preko milijun izbjeglica. No, poslijeratno izbjegličko pitanje nije riješeno, kako se u početku očekivalo do kraja mandata ove organizacije (1951). Stoga se od 1949. u Generalnoj skupštini Ujedinjenih naroda nastavljaju rasprave o problemu izbjeglica. Istočni blok zahtijevao je da se sve izbjeglice bezuvjetno repatriiraju u svoje domovine. Zapad je isticao tradicionalno pravo azila, prihvaćajući samo dobrovoljnu repatrijaciju (što u dotadašnjoj poslijeratnoj praksi nije uvijek bio slučaj). Sukladno, Istok je tražio obustavu međunarodne akcije u regulaciji izbjegličkog problema, a Zapad, mada ne jednodušno, zastupao je nastavak akcija (kao što su naseljavanja u treće zemlje) i rješavanje izbjegličkih pitanja putem međunarodnih mehanizama. Nakon dugih rasprava Generalna skupština OUN-a prihvatila je u prosincu 1949. osnivanje nove institucije *Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice* (United Nations High Commissioner for Refugees - UNCHR) s privremenim mandatom koji je stupio na snagu 1951.

U pripremi *Konvencije o statusu izbjeglica* (1951) (Convention Relating to the Status of Refugees), koja je i danas temeljni međunarodni dokument za priznavanje izbjegličkog prava, nastala su i dva gledišta o određenju pojma izbjeglice: a) kategoričko i b) univerzalističko. Prevagnulo je prvo ublaženo, po kojem se mandat UNCHR-a proteže na izbjeglice iz dotadanje nadležnosti IRO-a, a da, u posebnim slučajevima, Generalna skupština može taj mandat proširiti i na eventualno nove skupine izbjeglica.

Konvencija definira izbjeglicu kao osobu: “koja se, zbog događaja nastalih prije 1. siječnja 1951, a temeljem osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja, nalazi izvan zemlje svojeg državljanstva, te je u nemogućnosti ili se, zbog straha, ne želi staviti pod zaštitu dotične zemlje; odnosno osobu bez državljanstva koja se, zbog spomenutih okolnosti, nalazi izvan zemlje svoga bivšeg stalnog boravišta, te nije u mogućnosti da se vrati, ili se zbog straha ne želi u nju vratiti.”

Ženevska Konvencija o statusu izbjeglica, s jedne strane, izražavala je visoke humanitarne ciljeve, a s druge je bila sredstvo politike hladnoga rata. U ovoj drugoj funkciji poticala je bijeg ideoloških disidenata iz Istočnog bloka koji je notorno bio netolerantan prema svakome političkom otklonu od vladajuće ideologije i k tome zatvoren prema ostalom svijetu. Istovremeno su odredbe i duh Konvencije ignorirale narušavanje svojevrstnih socijalno ekonomskih prava, koje je socijalizam podupirao, kao valjan razlog izbjeglištva.

Djelotvorni angažman UNCHR-a na zbrinjavanju i trajnom naseljavanju u treće zemlje nekih 200.000 mađarskih izbjeglica u vrijeme mađarske izbjegličke krize (1956.) još je

jednom produžila i štoviše učvrstila njegov mandat. *Protokolom* koji je stupio na snagu 1967. skinuto je vremensko i geografsko ograničenje u određivanju statusa izbjeglica. Time je, napokon, međunarodnopravna zaštita izbjeglica dobila univerzalni karakter, mada je konvencijski pojam izbjeglica zadržao svoj uskopolitički i europocentrički smisao. U to vrijeme nije se predviđalo da će ova univerzalizacija u priznavanju statusa izbjeglica dati povoda masovnim izbjegličkim pokretima Trećega svijeta da se dijelom usmjere prema Europi. Ti će izbjeglički tokovi još neko vrijeme završavati na regionalnim destinacijama.

Oslanjajući se na korpus ljudskih prava, međunarodno izbjegličko pravo dalje se utvrđivalo i proširivalo. Do kasnih sedamdesetih razvijen je složen sustav međunarodne, regionalne i nacionalne odgovornosti za izbjeglice, koji je uključivao nekih 30-ak međunarodnih ugovora o izbjeglicama, te 20-ak regionalnih instrumenata za rješavanje aktualnih izbjegličkih problema. Tako je Organizacija Afričkog Jedinstva (OAJ) donijela svoju vlastitu konvenciju koja znatno proširuje ženevsko određenje izbjeglica. *Konvencija OAJ* priznaje izbjeglički status i onim osobama koje su se našle izvan zemalja njihova porijekla "...zbog vanjske agresije, okupacije, strane dominacije, ili događaja koji ozbiljno narušavaju javni poredak". Organizacija Američkih Država u svojoj je konvenciji kao razloge izbjeglištva priznala još - unutarnje sukobe i masovna kršenja ljudskih prava.

Visoki povjerenik za izbjeglice u međuvremenu je proširio svoj mandat, pružajući zaštitu i pomoć ne samo klasičnim tražiteljima azila, nego također i: unutarnjim i vanjskim "raseljenim osobama", *de facto* izbjeglicama, *quota* - izbjeglicama, ljudima u položaju poput izbjegličkog, izbjeglicama pred nasiljem, odnosno izbjeglicama određenim navedenim regionalnim konvencijama.

Kriza azila

David A. Martin s pravom je primijetio da je relativno progresivni karakter međunarodnog zakona na području ljudskih prava, a to vrijedi i za izbjeglički zakon, "uvelike slučajni i ironični nusprodukt, može se reći, desetljeća vladinih hipokrizija. Za to vrijeme, otprilike od 1945. do sedamdesetih godina, iskazi Ujedinjenih Naroda o ljudskim pravima bili su rutinski, nisu podržavali šira očekivanja da imaju ikakva stvarnog utjecaja na političko djelovanje vlada. Veliki dio instrumenata, na koje se danas poziva međunarodni zakon o ljudskim pravima, inicijalno su usvojeni u formi rezolucija, preporuka, deklaracija, zaključaka ili izvještaja koji striktno ne obvezuju države čiji su predstavnici sudjelovali u njihovu stvaranju. Tako je nastala osobita vrsta "mekog zakona", koncept o kojemu danas uvelike raspravljaju međunarodni pravnici." (Martin 1989:552).

Ipak, od druge polovine sedamdesetih pitanja ljudskih prava počinju se djelatno koristiti u unutarnjim i međunarodnim političkim nadmetanjima. Stanje ljudskih prava u nekoj zemlji (danas primjerice u novoustanovljenim "istočnoeuropskim demokracijama") Zapad uzima kao bitan kriterij demokratičnosti i pretpostavku za pružanje materijalne potpore. S druge strane, zemlje porijekla izbjeglica i azilanata mogu u novije vrijeme isto tako koristiti korpus ljudskih prava u kritici Zapada zbog sve oštrije politike spram primitka izbjeglica i azilanata.

Naime, sve do sredine osamdesetih europske zemlje uglavnom su primjenjivale liberalnu politiku glede priznanja statusa izbjeglica, odnosno azilanata. Preporuke Europskog savjeta iz 1976. upućivale su zemlje članice na takvu politiku. Osim toga, dok je glavnina tražitelja azila dolazila iza "željezne zavjese", a ukupni godišnji kontingenti ostajali relativno mali, Zapad je u prihvaćanju prebjega iz komunističkog svijeta nalazio svoj strateški interes (Hataway 1992:41). Primitak tih azilanata bio je olakšan sličnošću kultura i često izrazito natproporcionalnom razinom obrazovanja i kvalificiranosti te njihovom spremnošću na brzu socijalnu integraciju u društva primitka.

Početak osamdesetih skokovito počinju rasti izbjeglički kontingenti iz Trećeg svijeta usmjereni prema Europi i Sjevernoj Americi (mada i dalje golema većina ostaje u regijama izbjegličkih kriza). Radi se o skupinama izbjeglica u širem smislu toga pojma koji dolaze iz Srednjeg Istoka, Južne Azije i dijelova Afrike (a kad je riječ o Sjevernoj Americi - iz Kariba i Središnje Amerike). Mnogi od tih izbjegličkih pokreta uzrokovani su vanjskim ili unutarnjim agresijama ili sistemstskim kršenjem ljudskih prava.

Tijekom prve polovine sedamdesetih, prosječno je godišnje 13.000 osoba tražilo azil u zapadnoeuropskim zemljama. Taj je prosjek od 1986. do 1988. narastao na 195.000 (Widgren 1989:601). Politička kriza i slom realnog socijalizma i dalje su jačali akcelerirajući porast tražitelja azila u Europi. Najbolji primjer jest SR Njemačka koja je zbog svoje liberalne azilantske politike temeljene na svom Ustavu (članak 16) bila glavna zemlja destinacije. Tako je 1990. registrirano 193.000 tražitelja azila, 1991. 256.000, a 1992. 438.000. Istovremeno je stopa priznavanja azila pala od 6.9% u 1991. na 4.3% u 1992 (Marshall 1993). To valja usporediti s prosječnom stopom pozitivnih rješenja azilantskih zahtjeva koja se za cijelu EEZ 1983. kretala na razini od 50% odnosno 30% u 1987. Podaci očito indiciraju da su uvjeti i postupak za dobivanje azila u ovoj ključnoj zemlji postali vrlo rigidni. Druge europske zemlje počele su primjenjivati striktnije tumačenje *Ženevske konvencije* još prije Njemačke.

Napuštanjem liberalne europske azilantske tradicije političari pokušavaju racionalizirati sve raširenijim uvjerenjem u javnosti da je među azilantima mnogo lažnih ili barem onih koji svjesno ili nesvjesno zloupotrebljavaju pravo azila da bi se domogli socijalnih beneficija društva obilja, a onda i tržišta rada. Neki socijalni istraživači potkrepljuju ovo uvjerenje sofisticiranim argumentima. Tako se govori o "novim tražiteljima azila" koji se ne ponašaju više u skladu sa starim pravilima izbjegličkog zakona. David Martin opisuje rastući fenomen "spontanih" tražitelja azila koji su doveli Zapad u neočekivan i svakako neželjen položaj zemalja prvog azila. Gilbert Jaeger razvija koncept "iregularnih pokreta". On se tiče onih azilanata koji traže azil u trećoj zemlji premda su negdje drugdje, izvan zemlje iz koje bježe, već dobili sigurno utočište ("save heaven"). Udio "neregularnih izbjeglica" dosiže, prema procjeni, do 30% svih neplaniranih ("unscheduled") dolazaka na Zapad (Martin 1988:217).

Drugi društveni istraživači, polazeći od analize ljudskih prava, dolaze do drukčijih nalaza. Mark Gibney, Vanessa Dalton i Marc Vockel analizirali su američku politiku tijekom prvog desetljeća nakon usvajanja Izbjegličkog zakona (1980), da bi utvrdili odnos između razine političkog terora u pojedinim zemljama i politike SAD spram izbjeglica, odnosno azilanata iz tih zemelja. Našli su umjerenu povezanost između razine političkog terora i

dobivanja azila, što indicira da je američka izbjeglička politika, barem u to vrijeme, bila prikriveno imigrantska politika. Ipak, unatoč ponavljanim izjavama tadanje Reaganove administracije, velika većina tražitelja azila u SAD je došla iz nekih (ne svih!) zemalja s hipotekom raširenog političkog nasilja vlasti nad političkim protivnicima (Gibney et al. 1992).

Ukratko, članice EEZ-a i druge zemlje Zapada od sredine osamdesetih uvode restriktivnu azilantsku i izbjegličku politiku, kako bi zaustavili, odnosno preusmjerili izbjegličke pokrete. U tu svrhu uvedene su različite mjere kao nova kontrola viza, sužavanje kriterija podobnosti, osnivanje ispitnih ("detention") kampova na mjestima ulaska, ubrzani ali neprimjereni način tretiranja tražitelja azila, sankcije protiv avionskih kompanija za prijevoz putnika bez odgovarajućih dokumenata i prisilna repatrijacija tražitelja azila (Refugee Studies Programme 1989:9). Barem zadnja mjera predstavlja otvoreno kršenje temeljnog izbjegličkog prava zajamčenog i *Ženevskom konvencijom* - prava zaštite od nedobrovolje repatrijacije ("non-refoulement"). Europski je parlament još 1987. kritizirao europske granične vlasti za "flagrantno kršenje ljudskih prava i međunarodnog zakona prisilnim vraćanjem sve većeg broja tražitelja azila". Ova politika naišla je i na osudu UNCHR u čijem se godišnjem izvještaju nove mjere ocjenjuju kao suprotne "liberalnoj humanitarnoj tradiciji tih država" (ibidem:27).

Kako politika ograničenih prava azila ima vrlo upitnu legalnu osnovu i teško da bi bila prihvaćena u zajedničkim tijelima EEZ-a, vlade članice pripremaju je u diskreciji, ako ne u tajnosti, putem neformalnih međuvladinih tijela, kao što su *Schengen grupa* i *Ad hoc grupa o imigraciji*. Prva (sastavljena od predstavnika Francuske, Njemačke, Italije, Španjolske, Portugala, Nizozemske, Belgije i Luxemburga) donijela je tzv. Schengen sporazum koji omogućuje:

- pojačanu policijsku kontrolu granica;
- uvođenje ujednačene "Schengen vize" i usklađene liste zemalja čiji državljani trebaju vize;
- uvođenje novčanih kazni za avionske i brodarske kompanije za prijevoz putnika bez odgovarajućih putnih dokumenata;
- *postupak* po kojem tražitelji azila imaju samo jednu priliku za podnošenje zahtjeva u samo jednoj od zemalja u sporazuma.

Druga grupa (obuhvaća funkcionare ministarstava odgovornih za imigraciju 12 članica EEZ-a) sastavila je *Dublinsku konvenciju* koja određuje jednu državu članicu odgovornu za pojedini slučaj azilantskog zahtjeva (British Refugee Council...4).

Europsko kretanje prema usklađivanju azilantske procedure rezultiralo je, naravno, do snižavanja standarda i dovelo u pitanje temeljne humanitarne principe na kojima počiva međunarodni izbjeglički zakon. Izbjeglicama sa B-statusom već je uskraćeno pravo na rad, putovanje, obrazovanje, socijalna primanja, kao i pravo spajanja s užom obitelji. Tražitelji azila u Njemačkoj ne uživaju slobodu kretanja, a u Francuskoj su nedavno izgubili pravo na rad. U Belgiji, izbjeglice ne mogu stanovati u društvenim stanovima. U isto vrijeme tražitelji

azila često su napadani u medijima i od ekstremnih političara kao "lažni", čak i prije nego su imalu priliku izložiti svoj slučaj. To samo podražava rasizam i ksenofobiju, koji eskaliraju do nasilničkih napada na izbjeglice (i strance općenito) (British Refugee Council...5).

Izbjeglice i azilanti u novije vrijeme pojavljuju se u znatnijim skupinama u srednjoistočnim zemljama (Poljskoj, Mađarskoj, Češkoj, Slovačkoj i Sloveniji), u nadi da im je to usputna stanica do Zapada (Charzykiewicz and Marek 1992: 12; Dovenyi 1992: 6-7). U tim se zemljama pojavljuje strah da im Zapadna Europa namjenjuje ulogu tampona za zadržavanje izbjeglica, azilantata i drugih migranata. Može se očekivati da će vlade tih zemalja također razvijati restriktivnu izbjegličko-azilantsku politiku. U Sloveniji primjerice, izbjeglice nemaju slobodu kretanja u zemlji.

Hrvatska se nalazi u posebno delikatnoj situaciji spram još nezaustavljenim izbjegličkim pokretima iz Bosne i Hercegovine. Na početku bosansko-hercegovačke izbjegličke krize Hrvatska je praktički bila otvorena za sve izbjeglice iz susjedne zemlje, uglavnom Hrvate i Muslimane. Broj izbjeglica smještenih u Hrvatskoj naglo je rastao od početka 1992. i sredinom godine popeo se na preko 360.000. Otada oscilira da bi u studenom dosegao vrhunac od oko 383.000 osoba. U međuvremenu, kroz Hrvatsku su u tranzitu prošle stotine tisuća izbjeglica, manji dio se i vratio, da bi ih krajem travnja 1993. bilo registrirano 266.000. Sve registrirane izbjeglice dobile su početkom ove godine tromjesečne dozvole boravka koje su nedavno produžene. U jednom trenutku, na zahtjev bosansko-hercegovačke vlade, hrvatske su vlasti počele vraćati vojne obveznike, ali je na upozorenje UNCHR-a to ubrzo napušteno. Izbjglicama treba dodati i podjednaki broj "raseljenih osoba". Ima li se u vidu da je zemlja razorena ratom i sustavnim uništavanjem infrastrukture, privrednih dobara i kulturnih spomenika, a međunarodna pomoć za izbjeglice više nego nedostatna, može se shvatiti težina položaja Hrvatske u izbjegličkoj krizi. Unatoč tome, međunarodna zajednica očekuje od Hrvatske da i dalje prima i zbrinjava nove skupine izbjeglica iz susjedne Bosne i Hercegovine. Da bi upozorila na dramatičnost situacije, Vlada povremeno onemogućava ili ograničava (barem legalni) ulazak izbjeglica u zemlju, osim ako su u tranzitu. Valja istaći da uz pomoć i smještaj koji dobivaju, izbjeglice u Hrvatskoj uživaju i punu slobodu kretanja, čak i kad su u tranzitu.

Ljudska prava izbjeglica

U zemljama Trećeg svijeta ulazak u zemlju, pa i dobivanje statusa izbjeglica uglavnom je znatno lakše u usporedbi s bogatim zemljama Zapada. Time, međutim, nije osigurano ni elementarno ljudsko pravo na goli život. Neke zemlje koje su primile velike skupine izbjeglica iz susjednih zemalja, u relativno daleko većoj proporciji u odnosu na ukupno stanovništvo nego jedna Njemačka, primjerice, ne mogu prehranjivati ni svoje stanovništvo. Međunarodna humanitarna pomoć nedovoljna je i po ocjeni UNCHR-a, dopire samo do svakog drugog izbjeglice u svijetu, uglavnom do onih koji su smješteni u izbjegličke kampove i centre. Spontano naseljene skupine izbjeglica, pomiješane s domaćim stanovništvom, prepuštene su same sebi ili svojim domaćinima (Keen 1992: 13). Primijećeno je da razina pomoći uvelike varira s političkim značenjem neke skupine izbjeglica za glavne donatore, a

manje ovisi o stvarnim potrebama izbjeglica. Istraživanja su utvrdila da je racioniranje hrane za izbjeglice opasno nedovoljno, ne samo u izvanrednim prilikama.

Nedostaci u postojećem međunarodnom sustavu pomoći nisu samo pitanje nedovoljnog milosrđa; oni su izraz zanemarivanja temeljnih izbjegličkih ljudskih prava. Taj sustav počiva zapravo na racioniranju prava na život. No to pravo jest apsolutno pravo (Keen 1992:2). Univerzalna deklaracija ljudskih prava, članak 3, utvrđuje da "svatko ima pravo na život", a članak 11. potvrđuje "temeljno pravo svakoga da bude oslobođen od gladi" (United Nations: 1,2).

Međutim, jasno iskazano pravo izbjeglica na pomoć i skrb nije osigurano potrebnom odgovornošću međunarodne zajednice da pomoć osigura. Izvorni mandat najvažnije međunarodne agencije za izbjeglice UNCHR-a ostao je ograničen na pitanja njihove pravne zaštite, dočim krajnja odgovornost za "zbrinjavanje" izbjeglica implicitno leži na vladama domaćina. Nevladine humanitarne organizacije igraju sve važniju ulogu u međunarodnoj pomoći, ali nije utvrđena njihova jasna odgovornost za njihov rad, koji je stoga nepredvidiv. Ukratko, u praksi međunarodni sustav pomoći uvelike je temeljen ne na sigurnosti prava i dužnosti nego na nesigurnosti milosrđa.

U još težem položaju osiguranja svojih elementarnih ljudskih prava nalaze se "raseljene osobe". UNCHR, Međunarodni komitet Crvenog križa i druge međunarodne organizacije moraju se oslanjati na suradnju vlada, koje su često same odgovorne za nepoštivanje ljudskih prava i raseljavanja svojih građana. Kad je u pitanju i golo preživljavanje izbjeglica, kako se može očekivati da su zaštićena njihova druga ljudska prava?

Uobičajena je pretpostavka da kad su ljudi gladni njihove "više" potrebe postaju nevažne za njih. Same izbjeglice ne osjećaju tako. Baš suprotno, mnogi su pokazali spremnost da prodaju ili zamijene dio hrane koju dobivaju da bi dobili sredstva za zadovoljavanje drugih, socijalnih i kulturnih potreba. Jedna studija iz ranih osamdesetih o ugandskim izbjeglicama koji su izbjegli na sjever u Sudan pokazala je kako je za njih važno da osiguraju potrepštine za sahranu, u nekim slučajevima i na račun sredstava za život (Harrel-Bond 1986). U drugim slučajevima, prijelaz s tradicionalne prehrane na prehranu pomoći vodio je ozbiljnim mentalnim traumama i čak odbijanju hrane. Agencije pomoći dosta su neosjetljive na različite etničke i religijske tradicije u izboru i pripremi hrane, a to je važan dio kulturnog identiteta i digniteta ljudi. Često se događa, kao sada u Bosni i Hercegovini, da kanale međunarodne humanitarne pomoći koriste nesavjesni funkcionari u raznim vladinim i privrednim strukturama bogatih donatora kako bi se riješili zastarjelih zaliha hrane čiji je rok upotrebe istekao, prebacujući tako troškove pražnjenja skladišta na humanitarne organizacije.

Na mnogim mjestima izbjeglice imaju ograničenu slobodu kretanja, primjerice Mozambikanci u naselju Ukvimi u Zambiji. To osobito pogađa izbjeglice u zatvorima sličnim ispitnim centrima.

Kriza svjetskog izbjegličkog sustava pomoći

Dramatični rast izbjegličkih pokreta i pojava novih žarišta s jedne strane, te relativno smanjivanje fondova pomoći i zatvorenost bogatih zemalja za izbjeglice, s druge, vode svjetski sustav pomoći u duboku krizu. Na kraju dvadesetog stoljeća rastuće skupine izbjeglica imaju sve veće poteškoće u ostvarenju ljudskih prava, zajamčenih međunarodnim izbjegličkim zakonom. To je navelo i Vatikan da se rezolutno oglasi dokumentom, naslovljenim: "Izbjeglice - izazov solidarnosti". Dajući podršku ljudskim pravima izbjeglica i "raseljenih osoba" dokument podsjeća vlade da njihova zaštita "nije samo jednostavna koncesija koja se daje izbjeglici: izbjeglica nije objekt pomoći, nego prije subjekt prava i dužnosti. Svaka zemlja ima odgovornost da poštuje prava izbjeglica i da osigura da se ta prava poštuju u istoj mjeri kao i prava njezinih vlastitih državljana" (Vatican...1992).

Kada se međunarodni izbjeglički zakon proširivao, u kontekstu "hladnoga rata" i posebnih interesa zemalja koje su ga izvorno promovirale, činilo se da će se on dalje razvijati prema pravima izbjeglica na ulazak u željenu zemlju, čak i na račun nacionalnog suvereniteta zemalja primitka. U novije vrijeme James Hathaway (1991), polazeći od "ljudskih prava" ("human rights approach"), zagovara rekonceptualizaciju izbjegličkog zakona i zaštite. Njegove su ideje izazvale široku raspravu. Neki sudionici u raspravi njegovo su motrište shvatili kao izazov suverenom pravu država da odlučuju tko su njihovi državljani, a tko stranci ("who will be insiders and who will be outsiders"), odnosno kao prijedlog za ustanovljenje jednoga međunarodnog mehanizma s ovlastima da obvezuje države na primitak stanovitih kontingenata izbjeglica (Refugee Law....1992:162, 165).

U debati, Hathaway je odgovorio da je on jedino zastupao striktnu dužnost privremenog azila, jer bilo kakav smislen sistem mora osigurati da oni kojima je zaštita potrebna, mogu do zaštite i doći. Time je, zapravo, ponovno naglasio temeljni princip izbjegličkog zakona - zaštitu od nedobrovoljne repatrijacije ("non-refoulement"). Kako sam kaže: "Originalno u mom projektu jest razdvajanje obveze prvoga azila od obveze osiguranja srednjoročnih-dugoročnih uvjete zaštite do sigurnog povratka izbjeglice u njezinu (1) domovinu." Hathaway je dalje istakao (što tradicionalni azilantski zakon ne prihvaća kao pretpostavku) da se većina izbjeglica teži vratiti u svoje matične zajednice. Stoga, "...umjesto daljnjeg oslanjanja na Izbjegličku konvenciju koja stavlja težište na omogućavanje trajnog azila usko definiranih izbjegličkih skupina, ja vjerujem da međunarodni izbjeglički sustav treba da bude na usluzi široko definiranim grupama nedobrovoljnih migranata, ali da isto tako treba ponajprije usmjeriti izbjeglice na njihovo pravo da se vrate svojoj zajednici" (Refugee Law... 1992:170).

Novi koncept nazvan "privremena zaštita" razvija se od kraja "hladnog rata" kao temelj "novog pristupa" ili "nove strategije" UNCHR-a. Primijenjen je prvi put u Iraku, stvaranjem "sigurnih zona" ("save havens") za Kurde. U ovom je slučaju jedna nacionalna manjina pretvorena u unutarnje raseljene ljude, dobila tako međunarodnu zaštitu, potpomognutu međunarodnim vojnim snagama, na račun iračkog nacionalnog suvereniteta. Slična strategija pokušava se koncipirati i za Bosnu i Hercegovinu. Radi se, očigledno, o pragmatičnom koraku

koji proizlazi iz interesa bogatog svijeta da zadrži potencijalne nove izbjeglice unutar njihovih matičnih zemalja. "Težište novoga pristupa jest na ulozi UNCHR-a u zemlji izbjegličke krize. Prevencija se sastoji od "posredne prevencije" i "neposredne prevencije". Posredna prevencija uključuje rano-upozoravajuće aktivnosti, uz podržavanje aktivnosti Generalnog sekretara Ujedinjenih naroda na stvaranju i održavanju mira, preventivne mjere na području promocije ljudskih prava koje Visoki povjerenik može djelotvorno poduzeti u zemlji porijekla..." Neposredna prevencija uključuje "...poduzimanje posebnih aktivnosti unutar zemalja porijekla, tako da se ljudi ne osjećaju primoranim da prijeđu granicu u potrazi za zaštitom..." Takve mjere mogle bi biti - praćenje temeljnih ljudskih prava i fizičke sigurnosti unutarnje raseljenih osoba (Jaeger 1993:20).

Ostaje pitanje u kojoj mjeri ljudska prava unutarnje raseljenih skupina (često manjinskih) mogu doista biti osigurana u uvjetima izolacije od svijeta i istovremene ovisnosti o njemu. Riječ je ponajprije o područjima koja su prethodno u ratu ili drugim konfliktima ekonomski opustošena, čije su političke, pa i socijalne strukture razorene, a etnički i religijski sastav često radiklano izmijenjen.

Može li se *novi poredak* konstruirati na bazi visokih standarda ljudskih i manjinskih prava ako su fundamentalna ljudska prava dramatično rastućih milijuna izbjeglica i raseljenika sve ugroženija? U drugu ruku, nekontrolirani masovni priljev izbjeglica u neku zemlju može voditi preopterećenju njezinih socijalnih fondova i drugih resursa, i stoga rastu socijalnih tenzija, i konačno do otvorenog konflikta između izbjegličkih zajednica i domaćeg stanovništva. Zahtjev za potpuno otvorenim granicama koje bi omogućile neposredni ulazak izbjeglica u zemlje primitka, osobito u situaciji rastućih izbjegličkih tokova u svijetu, ne bi bio realističan i provediv.

Stoga, po našem mišljenju, međunarodna zajednica treba uspostaviti takav svjetski poredak koji bi odlučno i pravovremeno poduzimao akcije da spriječi pojavu i rast kriza što ih izazivaju izbjeglice. Ako pak, unatoč svemu, dođe do nekoga izbjegličkog pokreta, svjetska zajednica morala bi usmjeriti svoje akcije na osiguranje povratka tih izbjeglica, uz punu međunarodnu zaštitu njihovih ljudskih (i manjinskih) prava.

Dosad je odnos međunarodne zajednice prema izbjegličkoj krizi u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini dobar primjer loše politike, suprotan iznesenom konceptu. Sve dok se svijet ne okrene rješavanju temeljnih uzroka izbjegličkog problema u ovim zemljama, i sve dok se od Hrvatske traži da služi kao "čamac za spasavanje" za mnogobrojne skupine izbjeglica i reseljenika, postoji stvarna opasnost da će se Hrvatska, kao relativno mala zemlja s ograničenim resursima, slomiti pred naraslom težinom i da će se "čamac za spasavanje" prevrnuti, pa će sve rasprave o ljudskim pravima ovih izbjeglica biti bespolodne. Naravno, to isto vrijedi i za druge, izbjeglicama preopterećene, zemlje prvog azila.

LITERATURA

1. Alt, Jorg. "Root-Causes of Forced Migration", referat prezentiran na europskom seminaru Pax Christi, Herzogewrath, 26.09. 1992.
2. Briotish Refugee Council and Danish Refugee Council. *Refugees and the New Europe*. A joint information project funded by the European Commission's Development Education Fund.
3. Charzykiewicz, G; E. Marek "Poland and Current International Migration", referat prezentiran na IAS-IIASA-IF Mass Migration in Europe, Implications in East and West, Wien, 1992.
4. Clark, L. "International Refugees - the Hidden Half", u: *World Refugees Survey: 1988 in Review*. Washington, D.C., US Committee for Refugees, 1989.
5. Devenyi, Z. "The Role of Hungary in the European Migration of Twentieth Century", referat na IAS-IIASA-IF Mass Migration in Europe, Implications in East and West, Wien, 1992.
6. Gibney, Mark; Vanessa Daltan and Marc Vockell. "USA Refugee Policy: A Human Rights Analysis Update", *Journal of Refugee Studies*, vol. 5, No. 1, 1992, pp. 31-34.
7. Harrel-Bond, Barbara. *Imposing Aid: Emergency Assistance to Refugees*. Oxford University Press, 1986.
8. Hataway, James, C. "The Emerging Politics of Non-Entree", *Refugees*, December, 1992.
9. Hataway, James, C. "Reconceiving Refugee Law as Human Rights Protection", *Journal of Refugee Studies*, vol. 4, No. 2, 1991, pp. 113- 131.
10. Hyndman, Patricia. "The 1951 Convention Definition of Refugee: An Appraisal with Particular Reference to the Case of Sri Lankan Tamil Applicants", *Human Rights Quarterly*, vol. 9, No. 1, 1987, pp. 49-73.
11. Jaeger, Gilbert. "The Recent Concept and Policy of Preventive Protection", *Refugee Participation Network*, No. 13, January 1993.
12. Keen, David. *Refugees: Rationing the Right to Life - the Crisis in Emergency relief*. London and New Jersey: Zed Books, 1992.
13. Marshall, Barbara. "Migration and Asylum in German Politics", referat prezentiran na seminaru Reception and Assistance for Asylum Seekers in Europe, Oxford, 22-26 March, 1993.
14. Martin, David, A. "Effects of International Law on Migration Policy and Practice: The Uses of Hipocrisy", *International Migration Review*, vol. 23, No. 3, 1989, pp. 547-578.
15. Porter, Jack, N. "Interdiction", u Jack N. Porter (ed.) *Genocid and Human Rights: A Global Anthology*. Washington, D.C., University Press of America, 1989, pp. 2-33-

16. "Refugee Law and Human Rights: Warner and Hathaway in Debate", *Journal of Refugee Studies*, vol 5, No. 2, 1992, pp. 162-171-
17. Refugee Studies Programme. *The Refugee Crisis - British and Canadian Responses (Report of Preecedings)*. International Symposium co-organized by the Refugee Studies Programme, University of Oxford, and the Centre for Refugee Studies, York University (Canada), 4 - 7 January, 1989.
18. United Nations. *Human Rights: A Compilation of International Instruments*. New York, 1988.
19. Vatican. "Vatican Document Supports World's Displaced-Refugees", *Refugees*, No. 91, December, 1992.
20. Widgren, Jonas. "Asylum Seekers in Europe in the Context of South- North Movements", *International Migration Review*, vol. 23, No. 3, 1989, pp. 599-605

INTERNATIONAL REFUGEE LAW - ITS DEVELOPMENT TILL THE CRISIS

SUMMARY

At the beginning of the paper, the author presents a review of the emergence and development of international refugee law, starting from the 1920s, when the international community was confronted, for the first time, with the problem of Russian refugees after the October Revolution. The author then describes early efforts made to provide an international definition of the concept of refugees and to formulate basic principles of protection, at first for some groups of refugees, and then for all refugees. He also indicates actual political interests and the dependence of international aid to refugees on the relations of power in the world. Special attention is given to the genesis and significance of the still valid basic document of international refugee law - the Geneva Convention on the Status of Refugees (1951). Expansion of refugee law in the 1950s and 1960s rested on a growing body of accepted human rights, as a form of "soft law". Namely, greater and greater refugee rights are not supported by an obligation of states and of the international community to actually realize them. This became evident during the asylum crisis in the later half of the 1980s, when wealthy countries tightened conditions for receiving asylum and refugee status, and also openly violated the basic norms of refugee law. In the poor countries of the Third World refugee can more easily realize their right to a first place of asylum, but often they cannot secure for themselves even elementary conditions for survival. In many places refugees do not have even freedom of movement. Finally, the author indicates that the international system of aid and protection of refugees is in crisis, and that a new strategy should be developed which would be directed to eliminating the fundamental causes of refugee flows.