

Međunarodni i europski standardi u zaštiti tražitelja azila: prihvat i pristup sustavu azila

*Goranka Lalić**

UDK 351.756(497.5)
341.43(497.5)

Pregledni znanstveni rad (review scientific paper)

Primljeno 19. 5. 2009.

Prihvaćeno 11. 9. 2009.

Analiziraju se najvažniji međunarodni standardi u zaštiti tražitelja azila u kontekstu pristupa sustavu azila i prijema tražitelja azila u zemlji utočišta. Države, kao dio suvereniteta, imaju pravo na kontrolu ulaska, boravka i protjerivanja stranaca sa svog teritorija, to je pravo ograničeno pravilima međunarodnog prava. Premda se ne može govoriti o pravu na dobivanje azila, pravo zatražiti azil zajamčeno je u međunarodnom pravu i pravu Europske unije. Pristup sustavu azila prvi je korak u omogućivanju ostvarivanja prava na azil, kako je ono predviđeno međunarodnim i europskim dokumentima za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

U članku se, osim temeljnih međunarodnih dokumenata koji uređuju područje izbjegličkog prava, prikazuju i analiziraju preporuke najvažnijih međunarodnih organizacija

* Mr. sc. Goranka Lalić, predavačica *nauke o javnoj upravi i europskog upravnog prostora* studija javne uprave Društvenog veleučilišta u Zagrebu (lecturer of Administrative Science and European Administrative Space at the Public Administration Study, Zagreb Social Sciences Polytechnics)

koje se bave zaštitom izbjeglica, prvenstveno UNHCR-a. Također, analizira se i relevantna pravna stečevina Europske unije u odnosu na pristup sustavu azila i prihvat tražitelja azila u EU.

Ključne riječi: azil, međunarodno pravo, pravna stečevina EU, prihvat tražitelja azila, pristup sustavu azila, međunarodnopravni standardi

1. Uvod**

Migracije kao stalan proces kretanja ljudi nalaze se u središtu političkog interesa ne samo u Europi već i u cijelom svijetu. Migracije su globalni fenomen koji utječe na gotovo sve zemlje svijeta, bilo da je riječ o zemljama podrijetla, tranzita ili odredišta migranata.

Međunarodne migracije, uz zakonite ili slobodne migracije pojedinaca, uključuju i nezakonite migracije, odnosno nedopuštene prelaske granica i nedopušten boravak u drugoj državi, te prisilne migracije, odnosno napuštanje svoje zemlje podrijetla pojedinačno, u strahu od progona ili masovno, zbog rata, oružanog sukoba ili masovnog kršenja ljudskih prava. U kontekstu prisilnih migracija riječ je o osobama kojima je potrebno pružiti međunarodnu zaštitu odnosno zajamčiti mogućnost pristupa teritoriju druge zemlje koja im može pružiti takvu zaštitu. U tom smislu govori se o pružanju azilne zaštite, kada tražitelji azila dolaze individualno, ili privremene zaštite, u slučaju masovnih dolazaka izbjeglica u zemlju utočišta.

Premda se ne može govoriti o pravu na dobivanje azila, pravo zatražiti azil zajamčeno je u međunarodnom i europskom pravu i navode ga različiti dokumenti međunarodnog prava. Tako Opća deklaracija o ljudskim pravima,¹ između ostalih prava, u čl. 14. navodi: »Svatko pred progonom ima pravo tražiti i uživati utočište u drugim zemljama. Na to se pravo ne

** Članak se temelji na magistarskom radu *Uspostava sustava azila u Republici Hrvatskoj: teorijsko-metodološki okvir komparativnog politološko-pravnog istraživanja* izrađenom pod mentorstvom prof. dr. sc. Ivana Padjena i obranjenog na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu u srpnju 2009.

¹ Opća deklaracija o ljudskim pravima, UNGA Res. 217 A(III), 10. prosinca 1948. Premda u formalnom smislu nije obvezujući pravni akt, prevladava mišljenje da je Deklaracija izvor međunarodnog običajnog prava, odnosno pravnoobvezujući instrument (Andrassy et al., 1995: 22).

može pozivati u slučaju progona koji su izravna posljedica nepolitičkih zločina ili djela protivnih ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda.« Lista prava navedenih u Općoj deklaraciji dalje je razrađena u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima i Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.² Premda Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima ne navodi pravo na traženje i uživanje azila, u čl. 12(2) navodi se kako je »svatko slobodan napustiti bilo koju zemlju, uključujući vlastitu«. Prema tumačenju UN Komisije o pravima čovjeka, prava navedena u Paktu ne mogu se ograničiti samo na državljane zemlje, već »moraju biti dostupna svim pojedincima, bez obzira na njihovo državljanstvo ili odsutnost državljanstva, kao što su tražitelji azila i izbjeglice« (Hathaway, 2005: 121).

Odgovornost država za zaštitu izbjeglica prvenstveno proizlazi iz Konvencije o statusu izbjeglica³ iz 1951. (dalje: Konvencija iz 1951.) i Protokola⁴ iz 1967. kojima je postavljen temelj međunarodnog izbjegličkog prava. Svrha i cilj Konvencije iz 1951. jest osigurati zaštitu osobama koje imaju osnovani strah od proganjanja na temelju određenih razloga, a u nedostatku zaštite koju bi im trebala pružiti njihova zemlja podrijetla (Koroula, 1997: 63).

Prema UNHCR-u,⁵ države potpisnice trebaju tumačiti Konvenciju iz 1951. u duhu i skladu s njezinom svrhom,⁶ odnosno, prema Preambuli

² Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 993 UNTS 3, 16. prosinca 1966.; Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, 999 UNTS 172, 16. prosinca 1966., Sl. l. SFRJ 7/71. Navedeni paktovi, s dva fakultativna protokola, uz odredbe o ljudskim pravima iz Povelje UN i Opću deklaraciju o ljudskim pravima, čine Međunarodnu povelju o ljudskim pravima (tako Buergenthal, 1997: 26–27).

³ Konvencija o statusu izbjeglica, 189 UNTS 2545, 28. srpnja 1951., Sl. l. SFRJ, Međunarodni ugovori 15/1960.

⁴ Protokol o statusu izbjeglica, 606 UNTS 8791, 31. siječnja 1967., Sl. l. SFRJ, Međunarodni ugovori i drugi sporazumi 15/67.

⁵ Mandat UNHCR-a jest pružanje međunarodne zaštite izbjeglicama i iznalaženje trajnih rješenja za njihove probleme, na temelju Konvencije iz 1951. i Protokola iz 1967. U tu svrhu, između ostalih aktivnosti, Izvršni odbor UNHCR-a donosi pravno neobvezujuće upute koje predstavljaju mjerodavno tumačenje Konvencije iz 1951. i Protokola iz 1967. (Hathaway, 2005: 112). Prema čl. 35. Konvencije iz 1951., »Države ugovornice obvezuju se da će surađivati s Uredom Visokog povjereništva Ujedinjenih naroda za izbjeglice [...] te da će posebice olakšati njegovu dužnost nadzora primjene odredbi Konvencije.« Premda UNHCR ne može zahtijevati od država da primjenjuju standarde izražene kroz zaključke Izvršnog odbora, na temelju čl. 35. može očekivati primjeren odgovor na izraženu zabrinutost s obzirom na kvalitetu izbjegličke zaštite. Više Hathaway, 2005: 114.

⁶ UNHCR, General Conclusion on International Protection, No. 77 (XLVI), 20 October 1995, para. 19 (e).

Konvencije, osigurati izbjeglicama najveću moguću provedbu osnovnih prava i sloboda sadržanih u Povelji Ujedinjenih naroda⁷ i Općoj deklaraciji o ljudskim pravima.

U Deklaraciji o teritorijalnom azilu iz 1967.⁸ navodi se da priznavanje azila od strane države predstavlja akt u okviru njezina suvereniteta, a osobi koja se poziva na pravo traženja i uživanja azila neće se odbiti ulazak na granici odnosno, ako se nalazi na teritoriju države u kojoj traži azil, neće biti protjerana ili prisilno vraćena u državu u kojoj joj prijete proganjanje.

Bečka deklaracija o ljudskim pravima i Program djelovanja iz 1993. ponavlja da svatko, bez obzira na razlike, ima pravo zbog progona tražiti i uživati azil u drugim zemljama.⁹

U okviru Europske unije suradnja u području azila usmjerena je ponajprije na zaštitu unutarnje sigurnosti, odnosno pojačanu kontrolu vanjskih granica i ograničavanje uvjeta ulaska na teritorij.¹⁰ Prema osnivačkim ugovorima, osnovni su ciljevi Europske zajednice osnivanje zajedničkog tržišta i ekonomsko-monetarna unija. Kako bi se ostvarila ideja zajedničkog tržišta, potrebno je ukinuti unutarnje granice između država članica i uspostaviti neometan protok dobara, usluga, kapitala i ljudi (Guild, 2006: 631). Međutim, u ostvarivanju tog cilja, države članice suočile su se s pitanjem migracija generalno, ali i pitanjem usklađivanja nacionalnih sustava azila. Istodobno, zajedničko uređivanje politika azila i migracija dovelo je do djelomičnog odricanja suverenosti nad kontrolom slobodnog kretanja državljana trećih zemalja.

Pravo na azil uređeno je pravnom stečevinom EU o azilu, a zajamčeno je i Poveljom o temeljnim pravima EU,¹¹ uz obvezu poštovanja Konvencije iz 1951. i Protokola iz 1967.

⁷ Povelja Ujedinjenih naroda, 1 UNTS 16, 26. lipnja 1945., NN – MU 15/93.

⁸ Deklaracija o teritorijalnom azilu, UNGA Res. 2312 (XXIX), 14. prosinca 1967.

⁹ UN World Conference on Human Rights, Vienna Declaration and Programme of Action, 1993, UN doc. A/CONF.157/23, 12. srpnja 1993., para. 23.

¹⁰ Više o razvoju sustava azila u Europskoj uniji Lalić, 2007.

¹¹ Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 303, 14 December 2007, čl. 18.

Najvažniji dokumenti¹² pravne stečevine EU o azilu¹³ u kontekstu pristupa sustavu azila i prihvata tražitelja azila obuhvaćaju Direktivu od 27. siječnja 2003. o utvrđivanju minimalnih standarda za prihvata tražitelja azila u državama članicama¹⁴ (dalje: Direktiva o prihvatu), Uredbu od 18. veljače 2003. kojom se utvrđuju kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahtjeva za azilom državljana treće zemlje postavljenog u jednoj od članica¹⁵ (dalje: Dublinska uredba), Direktivu od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili kao osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita i o sadržaju dodijeljene zaštite¹⁶ (dalje: Direktiva o kvalifikaciji) i Direktivu od 1. prosinca 2005. o minimalnim standardima u postupku priznavanja i oduzimanja izbjegličkog statusa u državama članicama¹⁷ (dalje: Direktiva o postupku).

U nastavku se analiziraju međunarodni¹⁸ i europski standardi u u sustavu azila i prihvata tražitelja azila u zemlji utočišta.

¹² Najveći dio dokumenata o azilu donesen je kao direktive koje su postavile zajedničke minimalne standarde, dok države članice mogu birati najprimjerenije oblike i metode za njihovu provedbu u vlastitim nacionalnim sustavima azila. Direktive su rezultat dogovora između država članica kojima je cilj bio pronalaženje najnižeg zajedničkog nazivnika u odnosu prema standardima zaštite, a ne zaštita izbjeglica *per se*. Više Van Selm, 2005: 11.

¹³ Za potpunu listu dokumenata v. European Commission, DG Justice, Freedom and Security, Consolidated Acquis. URL: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/docs/jha_acquis_1107_en.pdf, 10. 7. 2009.

¹⁴ Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, OJ L 31, 6 February 2003.

¹⁵ Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, OJ L 50, 25 February 2003.

¹⁶ Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, OJ L 304, 30 September 2004.

¹⁷ Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, OJ L 326, 13 December 2005.

¹⁸ Međunarodnim standardom smatramo mjerilo u ocjenjivanju dopustivosti ili prihvatljivosti određenog ponašanja država u njihovim međusobnim odnosima i u različitim drugim situacijama (tako Ibler, 1987: 163). U kontekstu međunarodnog izbjegličkog prava međunarodni standardi postavljeni su prije svega međunarodnim ugovorima, prvenstveno Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. i Protokolom iz 1967. Osim samog teksta ugovora, u obzir je potrebno uzeti i njihov kontekst, odnosno interpretacije, a osobito relevantne zaključke Izvršnog odbora UNHCR-a.

2. Međunarodni standardi u pristupu sustavu azila i prihvata

Važnost postojanja sustava azila i osiguravanje pristupa postupku azila, u skladu s Konvencijom iz 1951., naglašavala se u više zaključaka Izvršnog odbora UNHCR-a.¹⁹

Međunarodni standardi zaštite izbjeglica uključuju, *inter alia*, poštovanje svih temeljnih ljudskih prava i načela *non-refoulement*,²⁰ omogućivanje pristupa svih tražitelja azila pravičnom i efikasnom postupku utvrđivanja izbjegličkog statusa, onemogućivanje odbijanja ulaska tražitelja azila u zemlju bez provedbe postupka utvrđivanja statusa, azil, opskrbu nužnom materijalnom pomoći te pronalaženje trajnih rješenja.²¹

2.1. Odlučivanje o dopustivosti podnošenja zahtjeva za azilom

Ako je tražitelju azila neka zemlja već priznala status izbjeglice (tzv. zemlja prvog azila), takve zahtjeve u pravilu ne bi trebalo razmatrati. Međutim, ako zaštita u zemlji prvog azila nije dostupna i efikasna, osoba ima pravo zaštitu zatražiti u drugoj zemlji. Stoga bi odluka o dopustivosti podnošenja zahtjeva za azilom u slučaju postojanja zaštite u zemlji prvog azila trebala uslijediti nakon utvrđivanja okolnosti svakog pojedinog slučaja.²²

¹⁹ Vidi npr. General Conclusion on International Protection, No. 71 (XLIV) – 1993, 8 October 1993; General Conclusion on International Protection, No. 74 (XLV) – 1994, 7 October 1994; Safeguarding Asylum, No. 82 (XLVIII) – 1997, 17 October 1997; Conclusion on International Protection, 9 October 1998. No. 85 (XLIX) – 1998; General Conclusion on International Protection, No. 87 (L) – 1999, 8 October 1999; Conclusion on International Cooperation and Burden and Responsibility Sharing in Mass Influx Situations, No. 100 (LV) – 2004, 8 October 2004.

²⁰ *Non-refoulement* odnosi se na zabranu protjerivanja ili vraćanja s granice i teritorija, a obuhvaća protjerivanje, vraćanje ili drugi oblik prebacivanja izbjeglica i tražitelja azila na teritorij na kojem bi njihov život ili sloboda direktno bili ugroženi, ili na teritorij na kojem im prijete daljnje protjerivanje, vraćanje ili prebacivanje na drugo područje gdje postoji rizik. Opće je prihvaćeno da je zabrana *refoulementa* dio međunarodnog običajnog prava. V. Andrassy et al., 1995: 288; drugačije Hathaway, 2005: 363-370. Hathaway smatra kako se ne može tvrditi da je riječ o međunarodnom običajnom pravu, s obzirom na to da velik broj država ne poštuje načelo *non-refoulementa*.

²¹ UNHCR, General Conclusion on International Protection, No. 81 (XLVIII) – 1997, 17 October 1997.

²² UNHCR, Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures), 31 May 2001. EC/GC/01/12.

Ako je tražitelj na putu do zemlje u kojoj traži zaštitu prošao kroz zemlju ili boravio u zemlji u kojoj je mogao i trebao zatražiti zaštitu (tzv. sigurna treća zemlja),²³ u svakom pojedinom slučaju trebalo bi utvrditi je li treća zemlja sigurna za tražitelja azila osobno. Pritom, za ocjenu²⁴ je li riječ o sigurnoj trećoj zemlji nisu dovoljni samo formalni kriteriji, npr. da je zemlja članica Konvencije iz 1951. i Protokola iz 1967. odnosno drugih dokumenata za zaštitu ljudskih prava, već je potrebno utvrditi postoji li efikasna i adekvatna azilna zaštita. Također, potrebno je uzeti u obzir osobne okolnosti tražitelja azila.²⁵ To se odnosi i na koncept tzv. sigurne zemlje podrijetla. U odlučivanju je li riječ o sigurnoj zemlji podrijetla, potrebno je voditi računa ne samo o »ratificiranim međunarodnim dokumentima i postojećem zakonodavstvu već i o stupnju poštovanja ljudskih prava i vladavine prava, je li riječ o zemlji iz koje veći broj osoba traži međunarodnu zaštitu, usklađenosti s međunarodnim pravom ljudskih prava te o mogućnosti provjere stanja ljudskih prava od strane međunarodnih i nacionalnih organizacija.«²⁶

2.2. Podnošenje zahtjeva za azilom

Tražitelj azila treba dobiti pomoć i mogućnost da podnese svoj zahtjev što je prije moguće. Premda se od tražitelja azila može zahtijevati podnošenje zahtjeva za azilom u određenom vremenskom roku,²⁷ propuštanje roka ili neispunjavanje drugih formalnih uvjeta ne smije dovesti do neodlučivanja o samom zahtjevu.²⁸

Osoba ima pravo zatražiti azil i ako je nezakonito ušla u državu azila ili boravila u njoj. Prema čl. 31(1) Konvencije iz 1951., »Države ugovornice

²³ Ovaj se koncept primjenjuje npr. nedopuštanjem podnošenja zahtjeva, provedbom ubrzanog postupka u odlučivanju o zahtjevu za azilom ili ograničavanjem prava na žalbu.

²⁴ Zemlje često donose tzv. listu sigurnih trećih zemalja; međutim, odlučivanje je li riječ u pojedinom slučaju o sigurnoj zemlji treba provesti na temelju gore navedenih kriterija.

²⁵ Takve su okolnosti npr. postojanje bliskih srodnika ili druge vrste povezanosti sa zemljom u kojoj se traži zaštita, važni humanitarni razlozi (npr. zdravlje) te prolazak kroz treće zemlje bez zadržavanja, s ciljem dolaska u zemlju u kojoj se traži zaštita.

²⁶ UNHCR, *Global Consultations ...*, para. 39.

²⁷ Ti se rokovi razlikuju od zemlje do zemlje (od 24 sata do godine dana).

²⁸ UNHCR, *Refugees without an Asylum Country*, No. 15 (XXX) – 1979, 16 October 1979.

neće izreći kazne zbog ilegalnog ulaska ili boravka na njihovom teritoriju izbjeglicama koje dolaze direktno s teritorija gdje je njihov život ili sloboda ugrožena u smislu članka 1, a ulaze ili se nalaze na njihovom teritoriju bez dozvole, i ako se bez odgađanja jave vlastima te predoče valjane razloge svog ilegalnog ulaska ili boravka.«

Čl. 31(1), premda se koristi terminom »izbjeglica«, odnosi se i na tražitelje azila: sve do završetka postupka utvrđivanja izbjegličkog statusa, tražitelja azila ne smije se kažnjavati zbog nezakonitog ulaska i boravka.

Pri tumačenju članka 31(1) potrebno je voditi računa o sljedećem:

- a) »kazne« mogu uključiti kazneni progon, novčane kazne i pritvaranje;
- b) termin »direktno« ne treba tumačiti strogo i doslovno, već u skladu s okolnostima slučaja, uključujući pitanje rizika tijekom putovanja;²⁹
- c) termin »valjani razlozi« također treba tumačiti prema konkretnom slučaju: razlozi mogu uključiti strah tražitelja azila, nepoznavanje postupka ili djelovanje u skladu s uputama trećih osoba;
- d) termin »bez odgađanja« ne treba tumačiti kao »odmah«, već vodeći računa o osobnim okolnostima tražitelja azila (nepoznavanje jezika, nedostatak informacija, nepovjerenje) te dostupnosti savjeta (Goodwin-Gill, 2003: 217);
- e) obveza »javljanja vlastima« označuje inicijativu tražitelja azila i tumači se kao postupanje u dobroj vjeri, dok se traženje azila nakon zatjecanja u ilegalnom boravku ili pritvaranja ne bi smatralo izrazom slobodne volje, osim u slučaju ako se razumno ne bi moglo očekivati da je tražitelj azila prije mogao zatražiti zaštitu (Hathaway, 2005: 390–391).

Tražitelji azila imaju pravo na dokumente kojim mogu dokazati svoj status tražitelja azila, koji predstavljaju privremenu dozvolu boravka i trebaju biti valjani do završetka postupka utvrđivanja statusa.³⁰

²⁹ Članakom 31(1) ne zahtijeva se da je tražitelj azila stigao izravno iz zemlje podrijetla, ako bi u državama na putu do zemlje u kojoj se traži zaštitu stvarno ili potencijalno moglo doći do ugrožavanja njegova života ili slobode ili te države ne jamče međunarodnu zaštitu ili na drugi način ograničavaju pristup postupku utvrđivanja izbjegličkog statusa.

³⁰ UNHCR, Conclusion on reception of asylum-seekers in the context of individual asylum systems, No. 93 (LIII) – 2002, 8 October 2002, t. b) v.

Članovima obitelji osobe kojoj je priznat status izbjeglice treba priznati isti status na temelju načela jedinstva obitelji, a u slučaju negativne odluke, potrebno je omogućiti i podnošenje osobnog zahtjeva za azilom.³¹

2.3. Prihvat tražitelja azila

Države su obvezne prihvatiti izbjeglice na svoj teritorij: prihvat u tom smislu obuhvaća zabranu odbijanja izbjeglica na granicama bez provođenja postupka utvrđivanja izbjegličkog statusa³² te postupanje s osobama koje izraze namjeru ili zatraže azil. Nadležna tijela (imigracijska ili ona granične policije) trebaju imati jasne upute što učiniti u slučaju traženja azila na granici, uključujući zračne luke, a u skladu s relevantnim međunarodnim instrumentima.³³ Ulogu djelatnika granične policije treba ograničiti na osiguravanje neometanog pristupa tražitelja azila postupku azila i sprečavanje *refoulementa*.³⁴ Dostupnost pravne pomoći i pristup UNHCR-u važne su mjere zaštite prava na traženje azila.

Prihvat tražitelja azila na razini svake pojedine države trebao bi zadovoljiti barem sljedeće standarde:³⁵

- poštovanje ljudskog dostojanstva i primjenjivih međunarodnih standarda zaštite ljudskih prava;
- osiguravanje pristupa vladinim i nevladinim tijelima radi zadovoljavanja osnovnih životnih potreba (hrana, odjeća, smještaj, zdravstvena zaštita);
- poštovanje spola i dobi tražitelja azila, osobito djece (naročito djece odvojene od roditelja i djece bez pratnje) u postupcima

³¹ UNHCR, Refugee Women and International Protection, No. 64 (XLI) – 1990, 5 October 1990, para. a)(iii); UNHCR, Protection of the Refugee's Family, No. 88 (L) – 1999, 8 October 1999, para. 21).

³² UNHCR, Safeguarding Asylum, No. 82 (XLVIII) – 1997, 17 October 1997; t. d) (iii).

³³ U slučaju traženja azila na granici, pojedine zemlje dopuštaju tražiteljima ulaz na teritorij samo u slučaju redovitog postupka razmatranja njihova zahtjeva, ali ne i u slučaju ubrzanog postupka. U takvim je slučajevima, zbog brzine postupka, i mogućnost pogrešne procjene zamjetno veća.

³⁴ UNHCR, Determination of Refugee Status, No. 8 (XXVIII) – 1977, 12 October 1977, točka e(i).

³⁵ UNHCR, Conclusion on reception of asylum-seekers in the context of individual asylum systems, No. 93 (LIII) – 2002, 8 October 2002; točka b).

prihvata te osobito uzimati u obzir posebne potrebe žrtava seksualnog nasilja, trauma i mučenja, kao i ostalih ranjivih skupina tražitelja azila;

- poštovanje načela jedinstva obitelji, osobito u smještajnim objektima;
- osiguravanje pristupa UNHCR-u.

Tražitelji azila trebaju biti obaviješteni o mogućnost kontaktiranja UNHCR-a i pravnog savjetnika ili zastupnika po svom izboru. Pravna pomoć u svim fazama postupka utvrđivanja statusa važna je pretpostavka za pravičnost i neovisnost azilnog postupka, međutim ne postoji opće pravilo o dostupnosti pravne pomoći u upravnim postupcima. Kada je to moguće, tražiteljima azila također treba omogućiti pristup organizacijama koje pružaju pomoć izbjeglicama ili drugim organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava.

2.4. Postupanje prema ranjivim skupinama

Posebnu pažnju treba obratiti na pojedine skupine tražitelja azila, koje uključuju: žrtve mučenja, žrtve seksualnog nasilja, žene u posebnim okolnostima, djecu – osobito maloljetnike bez pratnje, starije osobe, osobe s psihološkim poteškoćama i osobe bez državljanstva.

3. Pristup sustavu azila i prihvata u pravnoj stečevini Europske unije

Pristup sustavu azila zajamčen je pravnom stečevinom EU o azilu, ali i Schengenskom stečevinom koja je integrirana u pravni okvir EU Ugovorom iz Amsterdama.³⁶ Obilježja schengenskog režima zajednički su propisi glede viza, azila i graničnih pregleda na vanjskim granicama, a slobodu kretanja unutar područja prate »kompenzatorne« mjere koje uključuju koordinaciju policije, carine i sudstva, poduzimanje mjera potrebnih za borbu protiv terorizma i organiziranog kriminala te uspostavu informativnog sustava.

³⁶ Treaty of Amsterdam amending the Treaty of the European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, OJ C 340, 10 November 1997.

Schengenskim kodeksom o granicama (*Schengen Borders Code*)³⁷ utvrđene su sljedeće obveze država članica prema izbjeglicama:

- izbjeglice i osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita predstavljaju iznimku u odnosu na zahtjeve koje moraju ispuniti državljani trećih zemalja za prelazak vanjskih granica (čl. 13.1);
- ulazak može biti odbijen samo na temelju obrazložene odluke koja sadržava razloge za odbijanje (čl. 13.2);
- osobe kojima je odbijen ulazak imaju pravo na žalbu na takvu odluku (čl. 13.3);
- u obavljanju svojih dužnosti, granična policija mora potpuno poštovati dostojanstvo osoba (čl. 6.1).

Prema Direktivi o postupku, države članice EU obvezne su tražiteljima azila osigurati pristup postupku azila, ostanak na teritoriju države, na granici ili u tranzitnoj zoni do završetka ispitivanja zahtjeva za azilom, pravo na žalbu na negativnu odluku, uključujući i odluku o neprihvatljivosti zahtjeva u postupku na granici, te pristup UNHCR-u.

Međutim, u praksi se pristup teritoriju EU ograničava na različite načine. Prikazuju se najvažnije metode ograničavanja pristupa.

3.1. Vizna politika

Zajednička lista zemalja državljanima kojih je potrebna viza za ulazak na teritorij EU (negativna lista)³⁸ sadržava 131 zemlju, od kojih su mnoge upravo one zemlje iz kojih dolazi najveći broj izbjeglica, uključujući Irak,

³⁷ Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 105, 13 April 2006.

³⁸ Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, OJ 2001 L 81/1, 21 March 2001; Council Regulation (EC) No 1932/2006 of 21 December 2006 amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, OJ L 405, 30 December 2006; Council Regulation (EC) No 851/2005 of 2 June 2005 amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement as regards the reciprocity mechanism, OJ L 141, 4 June 2005.

Afganistan, Somaliju, Sudan i Šri Lanku.³⁹ Izbjeglicama i osobama bez državljanstva viza je potrebna ako dolaze iz zemlje s negativne liste, a država članica može odlučiti ne primijeniti vizni režim na izbjeglice koje dolaze i posjeduju putovnicu zemlje za koju viza nije potrebna.⁴⁰

S obzirom na kriterije za odobravanje ili odbijanje vize, mogućnosti dobivanja vize otežane su za tražitelje azila. Prema Zajedničkoj konzularnoj instrukciji,⁴¹ rizične skupine osoba za odobravanje viza uključuju nezaposlene i osobe bez redovitog primanja, što je najčešće slučaj s tražiteljima azila.

3.2. Sankcije za prijevoznike

Direktiva kojom se utvrđuju sankcije za profesionalne prijevoznike koji prevoze državljane trećih zemalja na teritorij EU⁴² propisuje:

- kazne u najmanjem iznosu od 3.000 eura za svaku prevezenu osobu kojoj je odbijen ulazak u EU (čl. 4.1);
- obvezu povratka državljana trećih zemalja (čl. 2);
- odgovornost prijevoznika za pronalaženje sredstava za daljnji prijevoz ako osobu nisu uspjeli vratiti, i snošenje svih troškova, uključujući smještaj (čl. 3).

Direktiva, međutim, ne dovodi u pitanje obveze koje proizlaze iz Konvencije iz 1951. Prijevoznici su također dužni unaprijed obavijestiti nadležna tijela o podacima putnika.⁴³

³⁹ Više o razlozima uključivanja pojedinih zemalja na listu v. Guild, 2003.

⁴⁰ Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, OJ L 81, 21 March 2001, čl. 3.

⁴¹ Council Common Consular Instructions on Visas for the Diplomatic Missions and Consular Posts, OJ C 326, 22 December 2005.

⁴² Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985, OJ L 187, 10 July 2001.

⁴³ Council Directive 2004/82/EC of 29 April 2004 on the obligations of carriers to communicate passenger data, OJ L 261, 6 August 2004.

3.3. Mreža imigracijskih i aerodromskih službenika za vezu

Mreža imigracijskih službenika za vezu (*Immigration Liaison Officers – ILO*) osnovana je Uredbom Vijeća⁴⁴ radi osiguravanja bolje suradnje i razmjene informacija između država članica s ciljem borbe protiv nezakonitih migracija, pomaganja povratka nezakonitih migranata i boljeg upravljanja legalnim migracijskim tokovima. Prema čl. 2/3. Uredbe, imigracijski službenici mogu pružiti pomoć u utvrđivanju identiteta državljana trećih zemalja i pomaganju pri njihovu povratku u zemlje podrijetla.

U praksi, države članice postavljaju svoje imigracijske službenike u diplomatske misije u inozemstvu, uključujući države članice EU, kao i imigracijske službenike u međunarodne zračne i morske luke kako bi pomogli prijevoznicima i nadležnim tijelima u provjeri isprava putnika.⁴⁵

Uredba o uspostavi mreže imigracijskih službenika za vezu ne spominje međunarodne obveze država članica prema izbjeglicama i osobama kojima je potrebna međunarodna zaštita. Međutim, prema Kodeksu postupanja imigracijskih službenika za vezu Međunarodne udruge za zračni promet (IATA), u slučaju traženja azila službenik je dužan uputiti tražitelja azila na ured UNHCR-a, odgovarajuću diplomatsku misiju ili lokalnu nevladinu organizaciju.⁴⁶

I ostale mjere⁴⁷ kojima se kontrolira pristup teritoriju Europske unije, odnosno sprječavaju nezakonite migracije, u praksi ograničavaju i pristup osobama kojima je potrebna međunarodna zaštita. Na takav je način više od 90% tražitelja azila prisiljeno koristiti se nezakonitim metodama ulaska na teritorij EU (ECRE, 2007: 34–38). Kao posljedica, na razini EU često se primjenjuje neki oblik kažnjavanja zbog nezakonitog ulaska na teritorij (najčešće je riječ o detenciji tražitelja azila).

⁴⁴ Council Regulation (EC) No 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network, OJ L 64, 2 March 2004.

⁴⁵ Imigracijski službenici za vezu u najvećem su broju postavljeni u zemlje istočne Europe (Rusija, Ukrajina), Balkana (Srbija, Bosna i Hercegovina), Tursku, Kinu, Pakistan i Keniju. V. ECRE, 2007: 30.

⁴⁶ IATA, A Code of Conduct for Immigration Liaison Officers, October 2002, paragraf 2.3. URL: www.iata.org/WHIP/_Files/WgId_0014/ALOconductOct02.pdf, 1. 7. 2009.

⁴⁷ Biometrijske (vizni informacijski sustav sadržavat će podatke o osobama koje zatraže vizu, uključujući biometrijske podatke i podatke o zahtjevu za vizom) i informacijske baze podataka (EURODAC, Schengenski informacijski sustav) te presretanje na moru. V. ECRE, 2007: 34–38.

3.4. Utvrđivanje odgovornosti za ispitivanje zahtjeva za azilom

Kriteriji za utvrđivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahtjeva za azilom podnesenog u nekoj od država članica uređeni su Dublinskom uredbom, i to na temelju pravila koja nalažu tražiteljima azila da zatraže azil u prvoj državi članici na teritorij koje stupe, neovisno o aktualnoj politici azila konkretne zemlje.

Prema Dublinskoj uredbi, u svakom pojedinom slučaju samo jedna država članica Europske unije može i mora biti odgovorna za cjelokupni postupak ispitivanja zahtjeva za azilom. Uredba uspostavlja hijerarhiju kriterija za utvrđivanje države članice odgovorne za postupanje po pojedinom zahtjevu za azilom, kako bi se osiguralo da svaki takav podneseni zahtjev razmatra i o njemu odlučuje jedna od država članica EU i da bi se spriječilo višestruko podnošenje zahtjeva za azilom iste osobe.⁴⁸

Uredba sadržava i određene standarde u postupanju država prema tražiteljima azila:

- a) Tražitelj azila mora biti u pisanom obliku na jeziku koji razumije obaviješten o primjeni Uredbe, vremenskom okviru i njezinim učincima (čl. 3/4).
- b) U slučaju da država članica prihvati odgovornost za ispitivanje zahtjeva, država u kojoj je azil zatražen mora obavijestiti tražitelja azila o odluci da se njegov zahtjev neće u toj državi ispitivati, kao i da će biti premješten u drugu državu. Ta odluka treba sadržavati podatke o roku u kojem će se premještanje obaviti odnosno, ako je tražitelj azila obavezan samostalno otputovati u državu premještaja, informaciju o mjestu i vremenu u kojem se mora javiti u državu premještaja (čl. 19/1. i 19/2, čl. 20/1. t. f).
- c) Na odluku o premještanju dopuštena je žalba koja ne odgađa premještanje, osim ako u individualnom slučaju nije odlučeno drukčije na temelju nacionalnog zakonodavstva (čl. 19/2, čl. 20/1. t. f).
- d) Ako država članica smatra da je druga država nadležna za ispitivanje zahtjeva, o tome treba nadležnu državu obavijestiti što je prije

⁴⁸ Time se ne ugrožava ovlast nenadležne države članice da ispita zahtjev za azilom (klauzula suvereniteta, čl. 3/2), osobito u odnosu na spajanje obitelji (humanitarna klauzula, čl. 15).

moguće, a najkasnije u roku od tri mjeseca. Ako to propusti učiniti, smatrat će se odgovornom za ispitivanje zahtjeva (čl. 17/1). Pozvana država mora odlučiti o zahtjevu za premještanje u roku dva mjeseca od zaprimanja zahtjeva za premještaj (čl. 18/1). Na zahtjev da primi nazad tražitelja azila, država mora odgovoriti u roku najdulje mjesec dana od upućivanja zahtjeva odnosno u roku dva tjedna ako se zahtjev temelji na podacima iz sustava Eurodac (čl. 20/1. t. b). Premještaj treba izvršiti što je prije moguće, a najkasnije u roku šest mjeseci od prihvaćanja odgovornosti za ispitivanje zahtjeva za azilom ili vraćanja (čl. 19/3). Taj rok može, pod određenim okolnostima, biti produljen na 18 mjeseci (čl. 19/4. i čl. 20/2).

Uredba se temelji na pretpostavci da će tražitelj azila imati jednak pristup sustavu azila i zaštiti u svakoj od država članica. Praksa međutim pokazuje suprotno. Zbog razlika u sustavima azila država članica, zahtjevi za azil osoba koje su transferirane na temelju Dublinskog sustava često se ne razmatraju ili im se čak onemogućuje pristup postupku za utvrđivanje izbjegličkog statusa.⁴⁹

3.5. Odlučivanje o dopustivosti zahtjeva za azil

Prema Direktivi o postupku, zahtjevi za azil mogu se smatrati nedopustivim u sljedećim slučajevima:

- ako je druga država članica priznala osobi izbjeglički status,
- postojanje prve zemlje azila,⁵⁰
- ako se zemlja koja nije država članica EU smatra sigurnom trećom zemljom za tražitelja azila,⁵¹

⁴⁹ O teškim posljedicama koje Dublinska uredba ima na zaštitu ljudskih prava tražitelja azila v. UNHCR, The Dublin II Regulation. A UNHCR Discussion Paper, April 2006. URL: www.unhcr.ch/include/fckeditor/custom/File/Protection/EU%20Allemand/EU_Asyl-DublinII_UNHCRengl.pdf, 13. 7. 2009.; ECRE, 2006.; ECRE, 2008a.

⁵⁰ Zemlja u kojoj je tražitelju azila priznat izbjeglički status koji može uživati ili u kojoj uživa dovoljnu zaštitu, uljučujući zaštitu od refoulementa, pod uvjetom da ga zemlja ponovo prihvati (čl. 25-26). Države članice mogu svojim nacionalnim propisima odrediti koje se treće zemlje smatraju sigurnima, u pojedinačnom slučaju ili u obliku liste zemalja.

⁵¹ Zemlja za koju se može smatrati da u noj ne postoji prijetnja životu i slobodi tražitelja azila na osnovi rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja, u kojoj se poštuje načelo *non-refoulement* i zabrana udaljavanja u odnosu

- ako je tražitelju azila omogućen ostanak u državi na temelju nekog drugog statusa kojim mu se jamče prava i povlastice istovjetne izbjegličkom statusu ili na temelju zabrane *refoulementa*,
- ako je tražitelj azila nakon konačne odluke podnio istovjetan zahtjev za azil,
- ako je tražitelj azila već obuhvaćen zahtjevom za azil člana obitelji.

U navedenim slučajevima o zahtjevu o azilu odlučit će se bez ulaženja u meritum slučaja i tražitelja azila vratit će se na teritorij druge države bez provjere je li ta država uistinu sigurna za odbijenog tražitelja azila, što dovodi u pitanje poštovanje pravila *non-refoulement*.

3.6. Podnošenje zahtjeva za azilom

Svaka pravno i poslovno sposobna osoba ima pravo postaviti zahtjev za azilom u svoje vlastito ime.⁵² Odrasli članovi obitelji mogu biti obuhvaćeni zahtjevom jednog člana obitelji, pod uvjetom da se s time slože. Zahtjev za azilom ne može biti odbijen ili isključen od ispitivanja samo zato što nije postavljen što je prije moguće.⁵³

U slučaju ponovljenog zahtjeva, može se provesti postupak ako je tražitelj azila povukao ili se odrekao prethodnog zahtjeva za azilom ili je donesena odluka o prethodnom zahtjevu. Ako se u prethodnom postupku utvrde nove činjenice ili okolnosti, zahtjev za azilom dalje će se razmatrati.⁵⁴

3.7. Prihvat tražitelja azila

Prihvat tražitelja azila uređen je Direktivom o prihvatu koja se odnosi se na sve državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva koje su na granici ili na teritoriju pojedine države članice zatražile azil. Direktiva o prihvatu ne odnosi se na osobe koje traže zaštitu koju ne predviđa Kon-

na zabranu mučenja i okrutnog, nečovječnog, ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja te u kojoj je moguće zatražiti izbjeglički status i dobiti zaštitu u skladu s Konvencijom iz 1951. (čl. 25. i 27. Direktive o postupku).

⁵² Čl. 6/2. Direktive o postupku.

⁵³ Čl. 8/1. Direktive o postupku. Iznimka je predviđena za tražitelja azila koji dolazi iz sigurne zemlje podrijetla.

⁵⁴ Čl. 32. Direktive o postupku.

vencija iz 1951. (npr. supsidijarnu zaštitu), osim ako država članica ne odluči drugačije.

Standardi uvjeta prihvata⁵⁵ uključuju sljedeća prava i obveze tražitelja azila:

- a) Tražitelj azila ima pravo biti obaviješten u roku od najviše 15 dana od podnošenja zahtjeva za azilom o predviđenim uslugama i obvezama vezanim uz prihvata. U pravilu jamči se pravo na informacije u pisanom obliku, po mogućnosti na jeziku koji tražitelj azila razumije, o organizacijama koje pružaju pravne usluge i zastupanje i mogu mu pomoći u svezi s uvjetima prihvata, uključujući i medicinsku skrb (čl. 5).
- b) Tražitelju azila i članovima obitelji mora se izdati dokument kojim se potvrđuje status tražitelja azila u roku tri dana od podnošenja zahtjeva za azilom (čl. 6).
- c) Tražitelj azila ima pravo na slobodu kretanja, koja može biti ograničena pod određenim pretpostavkama, primjerice radi odlučivanja o zahtjevu za azilom, očuvanja javnog reda ili javnog interesa (čl. 7).
- d) Jamči se jedinstvo obitelji (čl. 8).
- e) Maloljetni tražitelji azila i maloljetni članovi obitelji tražitelja azila imaju pristup sustavu obrazovanja pod sličnim uvjetima koje imaju državljani odnosno države (čl. 10).
- f) Ako se u roku godine dana od podnošenja zahtjeva za azilom, a bez krivnje tražitelja azila, ne donese prvostupanjska odluka, države će članice odlučiti pod kojim će se uvjetima tražitelju azila omogućiti pristup tržištu rada. Države članice će odrediti razdoblje, počevši od dana podnošenja zahtjeva za azilom, tijekom kojega tražitelj azila neće imati pristup tržištu rada (čl. 11).
- g) Tražitelji azila imaju pravo na pristup stručnom usavršavanju, bez obzira na to imaju li pristup tržištu rada (čl. 12).
- h) Tražitelji azila imaju pravo da im se materijalnim uvjetima prihvata omogući životni standard koji osigurava njihovo zdravlje i zadovoljenje životnih potreba, od trenutka traženja azila. To pravo može biti ograničeno ako tražitelj azila ima dovoljno vlastitih sredstava za uzdržavanje. Materijalni uvjeti prihvata mogu biti izraženi u naturi, novcu ili u obliku vaučera, odnosno u njho-

⁵⁵ Uvjeti prihvata predstavljaju skup mjera koje države članice jamče tražiteljima azila (čl. 2.i. Direktive o prihvatu).

voj kombinaciji. Smještaj tražitelja azila može biti organiziran u objektima namijenjenim ispitivanju zahtjeva za azilom iskazanim na granici, prihvatilištima koji osiguravaju adekvatan životni standard i privatnom smještaju, stanovima i hotelima. Prilikom smještaja tražitelja azila potrebno je osigurati poštovanje njihova obiteljskog života te mogućnost kontaktiranja s pravnim zastupnicima i predstavnicima UNHCR-a i nevladinih organizacija (čl. 13. i 14).

- i) Tražitelji azila imaju pravo na nužnu zdravstvenu zaštitu, koja uključuje najmanje hitnu (*emergency*) zaštitu i osnovno liječenje bolesti (čl. 15).
- j) Uvjeti prihvata mogu biti ograničeni ako tražitelj azila napusti mjesto boravka bez obavješćivanja ili dopuštenja nadležnog tijela; ako ne izvršava obvezu javljanja, pružanja informacija ili odazivanja na saslušanje; ako je tražitelj već zatražio azil u istoj državi ili je zatajio novčana sredstva; ako nije u razumnom roku nakon dolaska u državu zatražio azil. Odluka o ograničavanju uvjeta prihvata mora biti donesena pojedinačno za svaki slučaj, objektivno i neovisno, uzimajući u obzir osobne okolnosti tražitelja azila. Na takvu odluku mora postojati mogućnost žalbe, a u žalbenom postupku mora biti dostupna pravna pomoć (čl. 21).

Navedeni standardi smatraju se dovoljnima da osiguraju tražiteljima azila odgovarajući životni standard i uvjete podjednake u svim državama članicama.

Direktiva o prihvatu temelji se na ideji harmonizacije standarda prihvata na području EU. Međutim, u praksi su se pokazali brojni nedostaci,⁵⁶ izazvani prvenstveno velikom mogućnošću diskrecije ostavljene državama članicama u interpretaciji Direktive (ECRE, 2008b).

3.7.1. *Prihvat tražitelja azila na granici*

Države članice koje su prije stupanja na snagu Direktive o postupku primjenjivale postupke na granici koji odstupaju od osnovnih jamstava za tražitelje azila mogu nastaviti primjenjivati takve postupke.⁵⁷

⁵⁶ O primjeni Direktive o prihvatu v. EC, 2007; Odysseus, 2007; Guild, 2004.

⁵⁷ Čl. 35. Direktive o postupku. Uvođenje posebnog postupka na granici moguće je pod uvjetom da su istovrsni postupci bili na snazi u državi članici na dan 1. prosinca 2005.

Posebni postupci na granici, ako su predviđeni, moraju zadovoljiti samo određene minimalne standarde⁵⁸ u odnosu na tražitelje azila, koji imaju pravo:

- ostanka na granici ili u tranzitnoj zoni,
- na prevoditelja ako je nužno,
- da ih sasluša osoba koja poznaje pravo azila i izbjegličko pravo, prije odluke nadležnog tijela o prihvatu na teritorij,
- na mogućnost konzultirati pravnog savjetnika,
- u slučaju maloljetnika bez pratnje, pravo na imenovanog zastupnika,
- na odluku koja sadržava razloge za nedopustivost zahtjeva za azilom.

Ako država članica odluku o prihvatljivosti ne donese u roku četiri tjedna, tražitelju azila mora se dopustiti pristup na teritorij.

3.8. Ranjive skupine

Direktivom o prihvatu predviđena je posebna skrb za ranjive skupine – maloljetnike, maloljetnike bez pratnje, invalide, starije osobe, trudnice, samohrane roditelje s malodobnom djecom te žrtve mučenja i drugog nasilja (čl. 17-20). Tražiteljima azila pripadnicima ranjivih skupina moraju se osigurati odgovarajuće rehabilitacijske usluge (za maloljetne žrtve nasilja, zanemarivanja, iskorištavanja i druge), pravno zastupanje (za maloljetnike bez pratnje) ili nužan tretman (za žrtve nasilja). Kao preduvjet za pomoć, potrebno je ustanoviti sustav identifikacija takvih osoba.

4. Zaključak o međunarodnim i europskim standardima

Pregled i usporedba navedenih međunarodnih i europskih standarda pokazuju razlike u razini zaštite i omogućivanju pristupa sustavu azila i

⁵⁸ Tražitelji azila isključeni su od drugih jamstava pravičnog postupka (pristup postupku azila, zahtjevi za ispitivanje zahtjeva i donošenje odluke, žalba, pravna pomoć, zaštita od detencije, kontaktiranje UNHCR-a, i drugo).

prihvata tražitelja azila. Kao što je prikazano, međunarodni su standardi obuhvatniji, sa zajamčenom visokom razinom zaštite prava osoba koje žele zatražiti azil ili su ga već zatražile na teritoriju neke zemlje.

S obzirom na pomoć izbjeglicama, ali i u kontekstu razvoja standarda njihove zaštite, djelovanje UNHCR-a od velikog je značenja i utječe na razvoj međunarodnih standarda zaštite izbjeglica prema osiguranju šire zaštite tražitelja azila i izbjeglica. Instituti pristupa sustavu azila i prihvata u tom kontekstu imaju posebno značenje, jer bez njihova ostvarivanja cjelokupni sustav međunarodne zaštite izbjeglica gubi svoj izvorni smisao.

Međutim, tumačenje i provedba međunarodnih standarda u zakonodavstvu i praksi razlikuju se od zemlje do zemlje. Pritom, zemlje Europe i Sjeverne Amerike sklone su restriktivnijem tumačenju (Koroula, 1997: 64). Međutim, treba voditi računa o tome da, iako međunarodni standardi nemaju značaj pravnih pravila, ipak služe kao mjerilo u ocjenjivanju dopustivosti ili prihvatljivosti određenog ponašanja država (Ibler, 1987).

Izvorište prava Europske zajednice⁵⁹ također se nalazi u međunarodnom pravu, pa je moguće ustvrditi da je pravo EZ podsustav općeg međunarodnog prava (više u: Seršić, 2005). U tom smislu i Ugovorom iz Amsterdama određuje se da će Vijeće usvojiti »mjere o azilu, u skladu sa Ženevskom konvencijom od 28. srpnja 1951. i Protokolom od 31. siječnja 1967. o statusu izbjeglica te sukladno ostalim relevantnim međunarodnim ugovorima ...« Pozivanjem na navedene međunarodne sporazume, tim je člankom međunarodno pravo azila utvrđeno kao standard (Battjes, 2006: 75) s kojim pravo EU mora biti usklađeno. Međutim, u ocjeni usklađenosti standarda predviđenih pravnom stečevinom EU o azilu s međunarodnim standardima moguće je zaključiti da je »EU režim stroži, s jasnom težnjom za određivanjem jasnih pravila postupanja, manje usmjeren na pojedinačno ispitivanje slučajeva i s naglaskom na kategoriziranje tražitelja azila u skupine koje mogu tražiti azil.« (Banarieh, 2005: 351). I ovdje prikazani standardi EU s obzirom na pristup sustavu azila i prihvata pokazuju odstupanja od onih na međunarodnoj razini, osobito s obzirom na ograničavanje pristupa teritoriju.

Na kraju, važno je napomenuti kako pregled i analiza standarda o pristupu teritoriju i sustavu azila u ovom radu predstavlja tek dio zaštite tražitelja

⁵⁹ Pod pravom EZ smatramo pravo prvog stupa Unije, za razliku od zajedničke vanjske i sigurnosne politike te pravosuđa i unutarnjih poslova kao drugog i trećeg stupa.

azila i izbjeglica.⁶⁰ Međutim, kako je u radu pokazano, bez omogućivanja pristupa sustavu azila nije moguće ostvariti ni ostale obveze zemalja prema izbjeglicama kako ih predviđaju relevantni međunarodni dokumenti i standardi.

Literatura

Pravni izvori i dokumenti

Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 303, 14 December 2007

Council Common Consular Instructions on Visas for the Diplomatic Missions and Consular Posts, OJ C 326, 22 December 2005

Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985, OJ L 187, 10 July 2001

Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, OJ L 31, 6 February 2003

Council Directive 2004/82/EC of 29 April 2004 on the obligations of carriers to communicate passenger data, OJ L 261, 6 August 2004

Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, OJ L 304, 30 September 2004

Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, OJ L 326, 13 December 2005

Council Regulation (EC) No 1932/2006 of 21 December 2006 amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, OJ L 405, 30 December 2006

Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, OJ L 50, 25 February 2003

Council Regulation (EC) No 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network, OJ L 64, 2 March 2004

⁶⁰ Instituti zaštite tražitelja azila i izbjeglica uključuju: pristup sustavu azila, postupak utvrđivanja izbjegličkog statusa, prava i obveze priznatih izbjeglica, prestanak zaštite i trajna rješenja (lokalna integracija, povratak i preseljenje u treće zemlje).

Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, OJ 2001 L 81/1, 21 March 2001

Council Regulation (EC) No 851/2005 of 2 June 2005 amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement as regards the reciprocity mechanism, OJ L 141, 4 June 2005

Green Paper on the Future of the Common European Asylum System, COM (2007) 301 final, 6. lipnja 2007.

IATA, A Code of Conduct for Immigration Liaison Officers, October 2002. URL: www.iata.org/WHIP/_Files/WgId_0014/ALOconductOct02.pdf 1. 7. 2009.

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 993 UNTS 3, 16. prosinca 1966., Službeni list SFRJ, br. 7/71.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, 999 UNTS 172, 16. prosinca 1966., Službeni list SFRJ, br. 7/71.

Opća deklaracija o ljudskim pravima, UNGA Res. 217 A(III), 10. prosinca 1948.

Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 105, 13.4.2006.

Treaty of Amsterdam amending the Treaty of the European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, OJ C 340, 10 November 1997

UNHCR, Conclusion on reception of asylum-seekers in the context of individual asylum systems, No. 93 (LIII) – 2002, 8 October 2002

UNHCR, Determination of Refugee Status, No. 8 (XXVIII) – 1977, 12 October 1977

UNHCR, General Conclusion on International Protection, No. 77 (XLVI) – 1995, 20 October 1995

UNHCR, General Conclusion on International Protection, No. 81 (XLVIII) – 1997, 17 October 1997

UNHCR, Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures), EC/GC/01/12, 31 May 2001

UNHCR, Protection of the Refugee's Family, No. 88 (L) – 1999, 8 October 1999

UNHCR, Refugee Women and International Protection, No. 64 (XLI) – 1990, 5 October 1990

UNHCR, Refugees without an Asylum Country, No. 15 (XXX) – 1979, 16 October 1979

UNHCR, Safeguarding Asylum, No. 82 (XLVIII) – 1997, 17 October 1997

- UNHCR, The Dublin II Regulation. A UNHCR Discussion Paper, April 2006.
URL: www.unhcr.ch/include/fckeditor/custom/File/Protection/EU%20Allemand/EU_Asyl_DublinII_UNHCRengl.pdf, 13. 7. 2009.
- Vienna Declaration and Programme of Action, 1993, UN doc. A/CONF.157/23, 12. srpnja 1993.

Znanstveni i stručni radovi i izvještaji

- Andrassy, J. et al. (1995) Međunarodno pravo I. Zagreb: Školska knjiga
- Banarieh, Ruffer G. (2005) The Cosmopolitics of Asylum Seekers in the European Union. *New Political Science* 27(3): 345–366.
- Battjes, H. (2006) *European Asylum Law and International Law*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers
- Buergenthal, T. (1997) Međunarodna ljudska prava. Zagreb: Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava
- ECRE (2006) ECRE Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe, March 2006. URL: www.ecre.org/resources/Policy_papers/355, 12. 7. 2009.
- ECRE (2007) Defending Refugees' Access to Protection in Europe, November 2007. URL: www.ecre.org/resources/policy_papers/988, 12. 7. 2009.
- ECRE (2008a) Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered, March 2008. URL: www.ecre.org/resources/policy_papers/1058, 12. 7. 2009.
- ECRE (2008b) ECRE Proposals for Revisions to the EC Directive on the Reception of Asylum Seekers, May 2008. URL: www.ecre.org/files/ECRE_Reception%20Directive_May08.pdf, 12. 7. 2009.
- Goodwin-Gill, G. S. (2003) Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: non-penalization, detention, and protection. U: E. Feller et al. (eds.) *Refugee Protection in International Law: UNHCR's global consultations on international protection*. Cambridge: Cambridge University Press, UNHCR
- Guild, E. (2003) The Border Abroad: Visas and Border Controls. U: K. Groenendijk, E. Guild, P. Minderhoud: *In Search of Europe's Borders*. The Hague, Kluwer
- Guild, E. (2004) Seeking asylum: storm clouds between international commitments and EU legislative measures. *European Law Review* 29(2): 198–218.
- Guild, E. (2006) The Europeanisation of Europe's Asylum Policy. *International Journal of Refugee Law* 18(3–4): 630–651.
- Hathaway, J. (2005) *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press
- Ibler, V. (1987) *Rječnik međunarodnog javnog prava*. Zagreb: Informator
- Koroula, P. (1997) *Broadening the Edges: Refugee Definition and International Protection Revisited*. The Hague: Kluwer Law International

- Lalić, G. (2007) Razvoj zajedničkog europskog sustava azila. Hrvatska javna uprava 7(4): 917–929.
- Odysseus (2007) Odysseus – Academic Network for Legal Studies on Immigration, Comparative Overview of the Implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers in the EU Member States, 2007. URL: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/odysseus_synthesis_report_2007_en.pdf, 14. 7. 2009.
- EC (2007) Report from the Commission to the Council and to the European Parliament on the application of Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, COM/2007/0745 final
- Seršić, M. (2005) Odnos prava Europske unije i međunarodnog prava. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 55(5): 1201–1220.
- Van Selm, J. (2005) European Refugee Policy: is there such a thing? UNHCR Research Paper No. 115, May 2005

INTERNATIONAL AND EUROPEAN STANDARDS IN THE
PROTECTION OF ASYLUM SEEKERS: RECEPTION
OF ASYLUM SEEKERS AND ACCESS TO THE ASYLUM SYSTEM

Summary

*The paper analyses the most important international standards concerning the protection of asylum seekers in the context of access to the asylum system and reception of asylum seekers in the asylum country. Independent countries, as part of their sovereignty, have right to control the entrance, residence, and banishment of foreign citizens from their territory. That right is limited by the rules of international law. Although we cannot speak about the right of obtaining asylum, the right to seek asylum is guaranteed by international law and EU law. Access to the asylum system is the first step in the procedure that enables individuals to exercise their right to asylum as it is determined by international and European documents for the protection of human rights and fundamental freedoms. Along with basic international documents governing the field of refugee law, the paper presents and analyses the recommendations of the most important international organisations involved in the protection of refugees, primarily the UNHCR. Further, the paper analyses the relevant EU *acquis communautaire* concerning access to asylum and reception of asylum seekers in the EU.*

*Key words: asylum, international law, EU *acquis communautaire*, reception of asylum seekers, access to the asylum system, international legal standards*