

Azil u suvremenom međunarodnom pravu

UDK: 341.43

Sažetak

U ovome radu je sustavno prikazan razvoj prava azila počevši od druge polovice XX. stoljeća pa sve do današnjih dana. Uvodno se obrazlaže uska povezanost izbjegličkog prava s pravom azila budući da je azil vrlo važan institut izbjegličkog prava, potom se izlaže razvoj prava azila koji je isprva tekao paralelno s razvojem međunarodne zaštite ljudskih prava, a kasnije se materija prava azila (kao dijela izbjegličkog prava) izdvojila i razvila vlastiti put na europskom, američkom i afričkom tlu. Izlaganje započinje Općom deklaracijom o pravima čovjeka, Međunarodnim paktovima o građanskim i političkim te ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, zatim se usredotočuje na Konvenciju o pravnom položaju izbjeglica, Deklaraciju o teritorijalnom azilu i nacrt Konvencije o teritorijalnom azilu da bi se završilo s osvrtom na regionalne dokumente pri čemu je posebno značajno izlaganje o pravu azila u Europskoj uniji, koje je inkorporirano u hrvatsko zakonodavstvo i primjenjuje se u Republici Hrvatskoj.

Ključne riječi: izbjeglica, Konvencija o pravnom položaju izbjeglica, načelo non-refoulement, teritorijalni azil, Europska unija

1. Uvod

Azil kao utočište koje se pruža osobi koja traži zaštitu od progona ili opasnosti jedno je od najstarijih civilizacijskih obilježja. Pronađeni su dokazi stari više od 3 500 godina, iz vremena procvata velikih antičkih naroda na Srednjem Istoku (Hetiti, Babilonci, Asirci i stari Grci), koji svjedoče o postojanju instituta azila. Danas se azil svrstava u temelje međunarodnopravne zaštite koja se pruža čovjeku.

Azil, kao sastavni dio izbjegličkog prava, je vrsta zaštite koju država koja prihvaća izbjeglicu (država prihvata) pruža osobi koja bježi iz svoje domovine ili države svoga boravka (države podrijetla) – izbjeglici – jamčeći i pružajući joj određena prava i slobode. Postoji više vrsta azila. Predmet ovoga rada je teritorijalni azil (naziva se još i unutrašnjim ili političkim) koji podrazumijeva utočište ili pribježište koje pruža država prihvata na „svojem teritoriju ili na drugim mjestima koja su pod određenom kontrolom njenih organa“¹ osobi bez državljanstva ili osobi koja ima državljanstvo druge države. Osim teritorijalnog postoje i druge vrste azila, kao što su to primjerice vjerski azil, pomorski azil ili diplomatski (tzv. eksteritorijalni ili vanjski) azil, no oni se ne smatraju institutima općeg međunarodnog prava te neće biti razmatrani u ovome radu.

¹ A. GRAHL-MADSEN, *The Status of Refugees in International Law*, Volume II, Leiden, 1972., str. 6.

Kao što i sam naslov sugerira, ovim radom neće biti obuhvaćeni sami začeci zaštite osoba koje traže utočište ili sklonište od progona od antičkih vremena do danas, već će se prikazati razvoj prava azila putem međunarodnopravnih izvora (univerzalnih i regionalnih) od svršetka Drugog svjetskog rata pa do današnjih dana.

2. Izbjegličko pravo kao uvod u pravo azila

Izbjegličko pravo općenito treba prezentirati u onoj mjeri u kojoj je ono usko povezano s pravom teritorijalnog azila. Uska povezanost izbjegličkog prava i teritorijalnog azila „je nesumnjiva jer izbjeglištvo prethodi teritorijalnom azilu, a teritorijalni azil je za izbjeglicu željena pravna zaštita čijim ostvarenjem osigurava sebi poziciju povoljnijeg tretmana u stranoj državi i pravnu sigurnost od progona. Teritorijalnom azilu prethode sve komponente izbjeglištva, ali svaka izbjeglica nema mogućnost dobivanja teritorijalnog azila.“² Sve ono što je napisano u ovome poglavlju, a odnosi se na izbjeglicu općenito odnosi se u jednakoj mjeri i na tražitelja azila i azilanta koji su ujedno i izbjeglice. Izbjeglica je širi pojam od azilanta jer se pravom teritorijalnog azila obuhvaća samo onaj dio izbjeglica kojemu je država prihvata osigurala jači vid zaštite i pravne sigurnosti odobrivši im pravo na teritorijalni azil.

a. Definicija izbjeglice

U svakodnevnom govoru izbjeglica se može definirati kao osoba koja je prisiljena napustiti mjesto svoga prebivališta zbog događaja koji su izvan njezine kontrole, a ti događaji koji je prisiljavaju na napuštanje mogu nastati prirodnim (prirodne katastrofe – kao što su primjerice potres, tsunami, tajfun, tornado, uragan) ili umjetnim putem (katastrofe koje je prouzročio čovjek – kao što je npr. rat, nuklearna eksplozija, progon i sl.).³

Prema čl. 1. A st. 2. Konvencije o pravnom položaju izbjeglica⁴ iz 1951. (dalje u tekstu: Konvencija) izbjeglica je svaka osoba koja se, uslijed događaja koji su nastali prije 1. siječnja 1951. godine, opravdano se bojeći progona zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj društvenoj skupini ili političkih uvjerenja nađe izvan zemlje čije državljanstvo ima i koja ne želi, ili zbog tog straha neće tražiti zaštitu te zemlje; ili koja, ako nema državljanstvo, a nalazi se izvan zemlje u kojoj je imala svoje redovno boravište uslijed takvih događaja ne može, ili zbog straha ne želi u nju se vratiti. Vremensko ograničenje 'do 1. siječnja 1951.' je, zajedno s mogućnošću teritorijalnog ograničenja Konvencije,⁵ ukinuto Protokolom o pravnom položaju izbjeglica⁶ iz 1967. (dalje u tekstu: Protokol) pa je na taj način omogućeno da se Konvencija odnosi na sve osobe koje su postale izbjeglicama i nakon tog datuma. To se odnosi samo na one države koje su pristupile Protokolu; za one države koje nisu pristupile vrijedi i dalje vremensko ograničenje iz Konvencije.

Međutim, konvencijsko određenje izbjeglice nije konačno i može se proširiti definicijom izbjeglice koju propisuje Konvencija o posebnim vidovima problema izbjeglica u Africi⁷ iz

² S. BERKOVIĆ, Teritorijalni azil (magistarski rad), Zagreb, 1983., str. 2-3.

³ G. STENBERG, Non-Expulsion and Non-Refoulement, Uppsala, 1989., str. 19.

⁴ UNTS, sv. 189, 1954., str. 137-222.; SL SFRJ, Međunarodni ugovori i drugi sporazumi br. 7/60; Odluka o objavljivanju mnogostranih ugovora kojih je RH stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, NN MU 12/93

⁵ Geografsko ograničenje propisano je čl. 1. B st. 1. Konvencije prema kojem svaka država ugovornica može prilikom potpisivanja, ratifikacije ili pristupanja odlučiti koje će značenje primjenjivati prilikom ispunjavanja preuzetih obveza, odnosno hoće li sintagma 'događaji prije 1. siječnja 1951.' za tu državu ugovornicu značiti događaje koji su nastali samo u Europi ili će značiti događaje koji su nastali u Europi ili bilo gdje drugdje.

⁶ UNTS, sv. 606, 1967., str. 267-277.; SL SFRJ, Međunarodni ugovori i drugi sporazumi br. 15/67; Odluka o objavljivanju mnogostranih ugovora kojih je RH stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, NN MU 12/93

⁷ UNTS, sv. 1001, 1976., str. 45-52.

1969. (dalje u tekstu: Afrička konvencija) koja je donesena pod okriljem Organizacije afričkog jedinstva (OAU) – današnje Afričke unije. Afrička konvencija u čl. 1. st. 2. ispod definicije istovjetne onoj koju propisuje Konvencija, samo bez ikakvog vremenskog i geografskog ograničenja, navodi da se pojam izbjeglice odnosi na svaku osobu koja je primorana napustiti mjesto svog redovnog boravišta zbog strane agresije, okupacije, strane dominacije ili događaja koji teško pogađaju javni poredak bilo u dijelu ili u cijeloj zemlji njezinog podrijetla ili državljanstva. „To znači da osobe koje bježe od građanskih nemira, nasilja velikih razmjera i rata imaju pravo zatražiti status izbjeglice u državama koje su stranke Afričke konvencije, bez obzira na to je li njihov strah od proganjanja opravdan ili nije.“⁸ Navedeni razlozi su zapravo i najčešći zbog kojih ljudi napuštaju svoj dom, zemlju podrijetla i odlaze izvan svoje zemlje potražiti utočište i zaštitu koju im njihova država nije u stanju pružiti. U prilog činjenici da su agresija, okupacija i strana dominacija jedan od najčešćih razloga zašto ljudi postaju izbjeglicama i zašto se potonja definicija sve češće uzima u obzir govori podatak da više od polovice izbjeglica u svijetu (55%) dolazi iz politički nestabilnih država gdje su česti državni udari, unutarnja previranja i sukobi, okupacije i agresije na civilno stanovništvo – kao što su Afganistan, Irak, Sirija, Somalija i Sudan.⁹

Deklaracija o izbjeglicama iz Cartagene¹⁰ iz 1984. (dalje u tekstu: Kartagenska deklaracija) u 3. paragrafu III. dijela preporučuje definiciju izbjeglice za primjenu u regiji (Srednje i Južne Amerike) koja, pored toga što sadrži elemente Konvencije i Protokola, među izbjeglice uključuje i osobe koje su pobjegle iz svoje zemlje iz razloga što su njihovi životi, sigurnost i sloboda ugroženi sveopćim nasiljem, stranom agresijom, unutarnjim sukobima, masovnim kršenjima ljudskih prava ili drugim okolnostima koje ozbiljno narušavaju javni poredak. „Iako Kartagenska deklaracija nije pravno obvezujuća, većina država iz Srednje i Južne Amerike primjenjuje njezinu definiciju izbjeglice u praksi: neke su tu definiciju uvrstile i u nacionalno zakonodavstvo.“¹¹

Država stranka Konvencije ne smije u definiciju izbjeglice u svojem zakonodavstvu uvesti restriktivnije kriterije jer ona uspostavlja minimalni standard zaštite izbjeglica ispod kojeg se ne smije ići. Države stranke su, naravno, slobodne svojim zakonodavstvom i praksom omogućiti izbjeglicama veći stupanj zaštite.

b. Opravdan strah od proganjanja

Opravdan strah od proganjanja sastoji se od subjektivnog i objektivnog elementa.

Subjektivni element straha od proganjanja sastavni je dio osobe koja podnosi zahtjev za priznanjem izbjegličkog statusa, podrazumijeva iskren osjećaj straha (od smrti, opasnosti, progona ili neke druge teške posljedice) kojeg ta osoba osjeća i zbog kojega je nemoguć njezin daljnji boravak ili povratak u zemlju njezina podrijetla. Subjektivni element utvrđuje se iz iskaza izbjeglice.

Objektivni element straha, odnosno je li objektivno opravdana osnova za strah od proganjanja, procjenjuje se iz situacije koja vlada u zemlji podrijetla izbjeglice. Potrebno je „da u državi podrijetla izbjeglice doista postoje prilike u kojima bi prosječan čovjek, kada bi bio 'na mjestu' dotičnog izbjeglice, osjećao strah od progona zbog okolnosti navedenih u konvencijskoj definiciji izbjeglice.“¹² Pri tome, nije nužno da je osoba bila podvrgnuta određe-

⁸ K. JASTRAM; M. ACHIRON, UNHCR, Zaštita izbjeglica: Vodič kroz međunarodno izbjegličko pravo, 2004., str. 15.

⁹ UNHCR, Global Trends 2012, Displacement: The New 21st Century Challenge, 2013., str. 3., dostupno na URL: http://www.unhcr.org.uk/fileadmin/user_upload/pdf/UNHCR_Global_Trends_2012.pdf (6.12.2013.)

¹⁰ OAS Document OEA/Ser.L/V/II.66/doc.10, rev. 1, str. 190-193. (1984-85.)

¹¹ G. LALIĆ NOVAK, Pravni i institucionalni aspekti azila (doktorska disertacija), Zagreb, 2012., str. 83.

¹² D. LAPAŠ, Međunarodnopravna zaštita izbjeglica, Zagreb, 2008., str. 5.

nim postupcima od strane tijela države podrijetla niti da je proživjela određena traumatična iskustva već je dovoljno da se učini vjerojatnim da bi i nju snašlo isto proganjanje koje je snašlo druge osobe s kojima dijeli istu rasnu, vjersku, nacionalnu, grupnu pripadnost ili političko istomišljeništvo.¹³ Iako u većini slučajeva osobe najprije budu podvrgnute zastrašivanjima, zlostavljanjima i drugim okrutnim postupcima pa se na odlazak iz svoje zemlje podrijetla odlučuju tek nakon takvih događaja, kada boravak u toj zemlji postane nepodnošljiv. Opravdan strah postoji kada razumna osoba može zaključiti iz vanjskih činjenica da će biti predmetom progona u svojoj domovini.¹⁴ Opravdani strah od proganjanja mora biti u vezi s državom čije državljanstvo izbjeglica ima, odnosno uz državu njezina redovnog boravišta zato što ako strah nije vezan za zemlju podrijetla tada se ne radi o izbjeglici i nema potrebe za međunarodnom zaštitom.¹⁵

Konvencija ne sadrži definiciju proganjanja niti postoji njena općepoznata definicija. No, proganjanjem se može smatrati svaki čin kojim se grubo krše temeljna ljudska prava i slobode (pravo na život, slobodu i osobnu sigurnost, zabrana mučenja ili okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupka ili kazne, zabrana ropstva i sličnih odnosa, sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti, načelo *nullum crimen, nulla poena sine lege*,¹⁶ itd.) zbog nečije rase, vjere, nacionalnosti, političkog uvjerenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini. Tumačenjem čl. 33. st. 1. Konvencije¹⁷ zaključuje se da se proganjanjem smatra ugrožavanje života ili slobode zbog pripadnosti određenoj rasi, vjeri, nacionalnosti, određenoj društvenoj skupini ili zbog političkog uvjerenja. „Djelo ili djela koja predstavljaju proganjanje poduzima ili sama državna vlast ili neko drugo tijelo ili privatna osoba ako nadležna tijela u toj državi nisu u mogućnosti ili ne žele intervenirati u korist pojedinca koji je zlostavljan ili kojem prijete zlostavljanje.“¹⁸ To znači da progon vrši država putem svojih nadležnih tijela, primjerice putem vojske ili policije, no progon mogu vršiti neke privatne, paradržavne, paravojne organizacije ako u određenoj državi vlada anarhija (takvo što se dešavalo u Afganistanu za vrijeme talibanske vladavine, a u ovom trenutku je takva situacija u Somaliji u kojoj je paravojna teroristička organizacija al-Shabaab okupirala polovicu državnog teritorija i provodi strahovladu nad stanovništvom te zemlje).

c. Vrste odnosa koje izbjeglica može ostvariti s državom prihvata

Osoba postaje izbjeglicom onoga trenutka kada napusti svoju zemlju podrijetla zbog osnovanog straha od proganjanja (objektivnim ispunjenjem uvjeta koji su propisani definicijom izbjeglice) ili u trenutku kada se proglašuje izbjeglicom *sur place*.¹⁹ Sukladno tome, priznanje izbjegličkog statusa predstavlja deklarativan akt države prihvata, a imat će za

¹³ *Ibid.*

¹⁴ A. GRAHL-MADSEN, *The Status of Refugees in International Law*, Volume I, Leiden, 1966., str. 174.

¹⁵ LALIĆ NOVAK, *op. cit.* (bilj. 11), str. 86.

¹⁶ Najvažnija prava za ljudsku osobu obuhvaća Opća deklaracija o pravima čovjeka, koja je „tako koncizno i objektivno sročena da se gotovo za sve njezine odredbe može tvrditi da čine načela običajnog međunarodnog prava“ pa se zato i smatraju apsolutno obvezujućim normama međunarodnog prava (*jus cogens*) od kojih nije dopušteno nikakvo odstupanje (sukladno čl. 53. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora iz 1969. godine), obvezuju sve države bez obzira na to jesu li potpisnice Opće deklaracije ili nisu – J. ANDRASSY *et al.*, *Međunarodno pravo 1*, Zagreb, 2010., str. 8., 24., 372. i 374.

¹⁷ Čl. 33. st. 1. – Načelo *non-refoulement*, v. str. 11.

¹⁸ STENBERG, *op. cit.* (bilj. 3), str. 65.

¹⁹ Tzv. 'izbjeglica *sur place*' je osoba koja se kao stranac već nalazi u državi prihvata (primjerice turist, student, radnik, diplomat), a nije bila izbjeglica u trenutku kada je napustila svoju zemlju podrijetla, već je to postala naknadno uslijed određenih okolnosti (npr. državni udar) koje su nastale u zemlji podrijetla tijekom njenog izbijanja te joj je zbog opravdanog straha od progona zbog rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog uvjerenja onemogućen povratak; dakle ona postaje izbjeglicom samom činjenicom da se ne može vratiti u svoju zemlju.

posljedicu razlikovanje u opsegu i prirodi prava koja će se osigurati izbjeglici. Opseg i priroda prava određuju se prema stupnju povezanosti između države prihvata i izbjeglice.

Izbjeglice imaju pravo na širok dijapazon prava zavisno o tome na kojoj se razini nalazi njihov odnos sa zemljom prihvata. „Konvencija omogućuje razlikovanje četiri stupnja veze koje izbjeglica može ostvariti s državom prihvata: 1) odnos puke nadležnosti (jurisdikcije) države prihvata, bez fizičke prisutnosti na njenom području; 2) odnos fizičke (*de facto*) prisutnosti na području države prihvata; 3) odnos pravne (*de iure*) prisutnosti na području države prihvata; 4) odnos dopuštenog boravka (npr. azila) na području države prihvata. Pritom navedeni stupnjevi veze, kao i uz njih vezana prava, katkad se slikovito opisuju kao ‘slojevi’, gdje se svaki sljedeći stupanj veze s pravima koja donosi nadovezuje na prethodni stupanj i njemu imanentna prava. Na taj način, zapravo, svaki viši stupanj veze apsorbira sve niže stupnjeve i prava vezana uz njih.“²⁰

Odnos puke jurisdikcije označava najslabiji stupanj veze s državom prihvata, dok je odnos dopuštenog boravka najviši stupanj veze koji izbjeglica može ostvariti s državom prihvata. Dopušteni boravak pruža izbjeglici najširu zaštitu, tj. jamči najveći opseg prava propisana Konvencijom, a može se ostvariti kroz stjecanje azila ili nekog drugog oblika dopuštenog boravka²¹ u državi prihvata koji nastupa za izbjeglicu nakon uspješnog okončanja postupka za odobrenje pred nadležnim tijelima države prihvata. Sam postupak odobrenja i povlačenja nekog oblika dopuštenog boravka propisuje država prihvata svojim zakonodavstvom, naravno uz poštivanje međunarodnih dokumenata čija je ugovornica, međunarodnih standarda i općih načela prava. Izbjeglici s dopuštenim boravkom dopušten je ostanak u državi prihvata načelno sve dok ne prestanu okolnosti zbog kojih je bila prisiljena napustiti svoju državu podrijetla.

Prava i obveze izbjeglica koja su zajamčena Konvencijom i drugim međunarodnopravnim dokumentima ovisit će o stupnju povezanosti između izbjeglice i države prihvata (što je viši stupanj povezanosti među njima, to će izbjeglica imati veći broj prava na raspolaganju), a ovisit će i o prirodi pojedinog prava, odnosno standardima uz koje je pojedino pravo vezano. Sukladno tome, postoje četiri minimalna standarda u odnosu na državu prihvata:

- 1) ‘standard običnog stranca’ (najniži standard koji previđa Konvencija prema kojem će izbjeglici neko pravo u državi prihvata biti priznato najmanje u opsegu u kojem ga uživa bilo koji stranca);
- 2) ‘standard najpovlaštenijeg stranca’ (prema kojem Konvencija jamči da će se izbjeglici određeno pravo pružati barem u istoj mjeri u kojoj ga država prihvata priznaje državljanima države kojima inače podjeljuje najpovlašteniji status, npr. u obliku međunarodnog ugovora ili faktičnog reciprociteta);
- 3) ‘standard vlastitih državljana’ (prema kojem država prihvata priznaje izbjeglicama uživanje njihovih prava u jednakoj mjeri kao i vlastitim državljanima); i
- 4) ‘standard apsolutne zaštite’ (koji je Konvencija predvidjela za neka najvažnija, temeljna prava, koja su po svojoj prirodi vezana upravo za izbjeglice, kao npr. *non-refoulement*, te je taj standard zajamčen izbjeglicama bez mogućnosti ograničenja; ovaj standard nije ovisan o postupanju države prihvata sa strancima, kao ni s vlastitim državljanima).²²

Važno je ponovo naglasiti da države članice Konvencije uvijek mogu primijeniti na izbjeglice viši standard prava i dodijeliti im veći opseg prava od onog minimalnog kojeg jamči Konvencija.

²⁰ LAPAŠ, *op. cit.* (bilj. 12), str. 9.

²¹ Kao što je primjerice tzv. privremena zaštita. Konvencija ne spominje pojam ‘privremene zaštite,’ no zato je propisuje europska Direktiva o privremenoj zaštiti, v. str. 25.

²² LAPAŠ, *op. cit.* (bilj. 12), str. 23-30.

3. Pravo na azil

Riječ azil (lat. *asylum*, -i, n.) dolazi od „latinskog oblika grčke riječi ‘asylon’ [ασυλον], srednjeg roda pridjeva ‘asylōs’ [ασυλοσ] (što znači ‘nepovrediv’), koja je nastala od ‘a’ (‘ne’) i ‘syle’ [συλη] (‘pravo progona’). Azil doslovno znači ‘nešto što nije predmetom progona’ ili ‘sloboda od progona’.²³ Riječ ‘azil’ nije definirana međunarodnim pravom, no shvaćena kao pojam obuhvaća cjelokupnu zaštitu koju neka zemlja pruža izbjeglicama na svom području. Azil označava neku privremenu osnovnu zaštitu, odnosno zabranu prisilnog povratka (*refoulement*) na granice područja gdje bi život ili sloboda izbjeglice bili ugroženi, uz mogućnost ostanaka u zemlji prihvata dok se situacija u zemlji podrijetla ne smiri ili dok se izbjeglica ne domisli nekom drugom rješenju.²⁴ Primjena načela *non-refoulement* često dovodi do priznanja azila, ali to ne mora uvijek biti tako zato što zemlja prihvata može priznati izbjeglički status samo privremeno ili može protjerati osobu u drugu državu u kojoj nema opasnosti od progona za izbjeglicu i nisu joj ugroženi život ili sloboda.

Odobranje azila predstavlja miroljubiv, apolitičan i humanitaran čin koji nijedna država ne bi trebala smatrati neprijateljskim aktom.²⁵ Može se konstatirati da se danas odobranje azila izbjeglicama temelji na načelu čovječnosti. Pravo azila je pravo države da odobri azil, a nije subjektivno pravo pojedinaca da im se odobri azil, osim u slučaju ako država prihvata nije drugačije uredila u svom zakonodavstvu. Unatoč nekim naporima da se unese u neki međunarodnopravni instrument odredba koja jamči osobi pravo na priznanje azila, države i dalje nemaju međunarodnu obvezu za priznavanje azila već je azil isključivo pravo države koja ga odobrava u okviru svoje suverene vlasti i u skladu sa svojom ekonomskom i političkom situacijom.²⁶

Azil se ne dodjeljuje ekonomskim migrantima²⁷ i osobama za koje se može osnovano smatrati da predstavljaju opasnost za državu prihvata, odnosno za koje se sumnja da su počinile zločin protiv mira, ratni zločin, zločin protiv čovječnosti ili neki drugi težak nepolitički zločin. Atentat se, u međunarodnom pravu, ne smatra političkim zločinom već običnim kaznenim djelom koje bi bilo zaprekom za odobravanjem zahtjeva za azil.

d. Univerzalni međunarodnopravni izvori

Korijeni međunarodnopravne zaštite izbjeglica isprepleteni su s nastankom općeg sustava međunarodne zaštite ljudskih prava. „Opće je prihvaćeno da međunarodno pravo ljudskih prava podupire, ojačava i dopunjuje izbjegličko pravo.“²⁸ Oni najznačajniji međunarodni (i regionalni) dokumenti koji jamče i štite čovjeka pa tako i izbjeglicu, tražitelja azila, azilanta te njihova (temeljna) prava i slobode doneseni su u drugoj polovici XX. stoljeća, stoga se može reći da je i režim izbjegličkog prava proizvod toga doba. Ti su dokumenti sastavni dijelovi izbjegličkog prava (i prava azila) čiju su suvremenu kodifikaciju iznjedrili Ujedinjeni narodi odmah nakon usvajanja Opće deklaracije o pravima čovjeka. Izbjeglicama pripadaju dva skupa prava koja se djelomično preklapaju: prvi obuhvaća prava koja oni uživaju kao pojedinci, zajamčena međunarodnim standardima o ljudskim pravima i nacio-

²³ GRAHL-MADSEN, *op. cit.* (bilj. 1), str. 3.

²⁴ JASTRAM, ACHIRON, *op. cit.* (bilj. 8), str. 17.

²⁵ Kao što je to proglašeno u Deklaraciji o teritorijalnom azilu, Nacrtu Konvencije o teritorijalnom azilu, Afričkoj konvenciji i Kartagenskoj deklaraciji – v. *infra*, str. 13., 18., 19. i 21.

²⁶ BERKOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 2), str. 26-27.

²⁷ Ekonomski migrant je osoba koja dobrovoljno napusti svoju zemlju kako bi se nastanila negdje drugdje, ali ne iz razloga navedenih u definiciji izbjeglice, nego zato što je potaknuta na odlazak isključivo ekonomskim razlozima.

²⁸ LALIĆ NOVAK, *op. cit.* (bilj. 11), str. 61.

nalnim zakonima, dok drugi obuhvaća specijalna prava koja oni uživaju na osnovi svojeg izbjegličkog statusa.²⁹

i. Opća deklaracija o pravima čovjeka i Međunarodni paktovi

Opća deklaracija o pravima čovjeka³⁰ u čl. 14. proglašava da svatko ima pravo tražiti i uživati utočište (azil) od progona u drugim zemljama, no na to se pravo ne može pozivati u slučaju progona koji su izazvani nepolitičkim zločinima ili djelima koja su protivna ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda. Ona je prvi međunarodni dokument koji priznaje pravo tražiti i uživati azil od progona. Prijedlog sastavljača Opće deklaracije da se zajamči i pravo na priznavanje azila nije prihvaćen već je ostavljeno državama da samostalno odlučuju o odobravanju azila na svojem području jer je teritorijalni azil pravo države da ga dade osobi koja ga zatraži, a nije pravo pojedinca da ga dobije niti država ima dužnost da ga odobri. Organi države svojom diskrecijskom ocjenom odlučuju o zahtjevu za azil sukladno propisima te države, kojima su propisani uvjeti i postupak odobravanja azila te prava i obveze azilantata.

Budući da Opća deklaracija nije formalno obvezujući akt (mada se za gotovo sve njezine odredbe može tvrditi da čine načela međunarodnog običajnog prava), već ima snagu preporuke državama, njena su načela detaljno razrađena u dvama paktovima kako bi te opće odredbe postale obvezatne dužnosti njihovih država stranaka. Ni u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima³¹ niti u Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima³² se ne spominje pravo na azil. Postojao je prijedlog da se u paktovima definira i zajamči pravo na traženje i uživanje azila na području država stranaka, međutim Komisija za prava čovjeka nije pravo azila uvrstila kao posebno pravo čovjeka u završni nacrt paktova zbog upućenih prigovora kako bi se na taj način preširoko otvorile granice.³³

Čl. 12. st. 2. MPGPP, kao i čl. 13. st. 2. Opće deklaracije, navodi da svatko ima pravo napustiti bilo koju zemlju, uključujući i vlastitu. Pravo napustiti zemlju usko je povezano s pravom traženja azila, jer se osoba mora naći izvan zemlje svoga državljanstva ili zemlje redovnog boravišta kako bi ispunila uvjet za stjecanje izbjegličkog statusa. Gotovo sva međunarodno priznata građanska prava zajamčena MPGPP (izuzev onih koja su propisana u čl. 25.) smatraju se univerzalnim i pripadaju svakoj osobi bez obzira na njezino državljanstvo ili bezdržavljanstvo, a to ujedno znači da se odnose i na izbjeglicu (tražitelja azila i azilanta). Međutim, ta osnovna građanska prava koja priznaje MPGPP svima neograničeno i bezuvjetno nažalost ne pružaju dovoljnu zaštitu izbjeglicama u onim situacijama u kojima se one nalaze. Čl. 7. MPGPP određuje da nitko ne smije biti podvrgnut mučenju ili okrutnom, nečovječnom ili ponižavajućem postupku ili kazni, a Odbor za prava čovjeka je rastumačio da ova odredba zabranjuje i protjerivanje pojedinaca u zemlje gdje bi bili izloženi takvom tretmanu.

S druge strane, dok MPGPP priznaje jednaka prava svim ljudima bez obzira na državljanstvo i obvezuje svaku državu stranku da poštuje i jamči ta prava, MPESKP obvezuje

²⁹ JASTRAM, ACHIRON, *op. cit.* (bilj. 8), str. 20.

³⁰ Prihvaćena u Općoj skupštini 10.12.1948. (dalje u tekstu: Opća deklaracija); UNGA Resolution 217 A (III); Odluka o objavi Opće deklaracije o ljudskim pravima, NN MU 12/09

³¹ Usvojen 16.12.1966., stupio je na snagu 23.03.1976. (dalje u tekstu: MPGPP); UNTS, sv. 999, 1976., str. 171-186.; SL SFRJ 7/71; Odluka o objavljivanju mnogostranih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, NN MU 12/93

³² Usvojen 16.12.1966., stupio je na snagu 3.01.1976. (dalje u tekstu: MPESKP); UNTS, sv. 993., 1976., str. 3-12.; SL SFRJ 7/71; Odluka o objavljivanju mnogostranih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, NN MU 12/93

³³ BERKOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 2), str. 38. Cf. P. WEIS, The Draft Convention on Territorial Asylum, British Yearbook of International Law, sv. 50., 1. izdanje, 1979., str. 151.

države stranke da poduzmu odgovarajuće mjere unutar granica njihovih mogućnosti kako bi se postepeno postiglo puno ostvarenje prava priznatih u tom Paktu uz korištenje svih raspoloživih sredstava. U čl. 2. st. 3. MPESKP predviđena je mogućnost da zemlje u razvoju, vodeći računa o ljudskim pravima i vlastitom gospodarstvu, odluče u kojoj će mjeri jamčiti ekonomska prava priznata u Paktu osobama koje nisu njihovi građani. Slijedom toga, ekonomska prava izbjeglica zaista mogu biti i jesu ograničena u manje razvijenim državama. Nasuprot tome, Konvencija o pravnom položaju izbjeglica ravnopravno osigurava građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava.

ii. Konvencija i Protokol o pravnom položaju izbjeglica

Nakon Drugog svjetskog rata usvojena je u krilu Ujedinjenih naroda Konvencija o pravnom položaju izbjeglica³⁴ kako bi se objedinili prethodno doneseni dokumenti koji su se bavili problematikom izbjeglica *ad hoc*. Njome su obuhvaćena najvažnija izbjeglička prava, stoga ona predstavlja najvažniji međunarodni dokument o zaštiti izbjeglica. Protokol o pravnom položaju izbjeglica³⁵ samostalni je međunarodni dokument što znači da mu mogu pristupiti i države koje nisu stranke Konvencije. Konvencija s Protokolom čini temelje modernog međunarodnog izbjegličkog prava. Iako je gotovo cijela Konvencija primjenjiva na tražitelje azila kao izbjeglice u odnosu fizičke odnosno pravne prisutnosti i na azilante kao izbjeglice u odnosu dopuštenog boravka, ovdje će biti spomena o dva vrlo važna članka Konvencije, koja su relevantna za pitanje azila – čl. 32. o protjerivanju (eng. *'expulsion'*) i čl. 33. o zabrani protjerivanja i vraćanja izbjeglica u zemlje gdje postoji vjerojatnost od proganjanja (načelo *non-refoulement*).

1. *Non-refoulement*

Temeljno načelo, često nazivano kamenom temeljcem izbjegličkog pa tako i azilnog prava, jest načelo *non-refoulement* prema kojem je zabranjeno protjerati ili prisilno vratiti tražitelja azila (izbjeglicu) na područje gdje bi njegov život, tjelesni integritet ili sloboda bili znatno ugroženi, ili ga vratiti u državu odakle mu prijete daljnje protjerivanje ili ga odbiti na granici. Zabrana vraćanja primjenjuje se od trenutka kada tražitelj azila pokaže namjeru za traženjem azila ili za ulazak na područje države prihvata. Konvencija navodi da niti jedna država ugovornica neće protjerati ili silom vratiti (*refouler*) na bilo koji način izbjeglicu na granice područja gdje bi njezin život ili sloboda bili ugroženi zbog rase, vjere, državljanstva, pripadnosti nekoj društvenoj skupini ili političkih uvjerenja (st. 1.).³⁶ Deklaracija o teritorijalnom azilu, Nacrt Konvencije o teritorijalnom azilu, kao i Afrička konvencija i Kartagenska deklaracija, dopunjuju ovo načelo dodajući odbijanje izbjeglice na granici.

No, prema Konvenciji *non-refoulement* može biti ograničen time što se na njega ne može pozvati izbjeglica koja se opravdano smatra opasnom po sigurnost zemlje podrijetla ili predstavlja društvenu opasnost za zemlju nakon što je pravomoćnom presudom osuđena za naročito teško kazneno djelo (st. 2.). Odstupanje od načela *non-refoulement* pred-

³⁴ Usvojena 28.07.1951., stupila je na snagu 22.04.1954., danas obvezuje 145 država stranaka; za tekst v. *supra*, bilj. 4

³⁵ Donesen je 31.01.1967., stupio je na snagu 4.10.1967., danas obvezuje 146 država stranaka; za tekst Protokola v. *supra*, bilj. 6

³⁶ Osim u Konvenciji, *refoulement* je zabranjen i u mnogim drugim međunarodnim dokumentima, izravno ili neizravno, kao na primjer u: čl. 3. Deklaracije o teritorijalnom azilu, čl. 7 MPGPP-a, čl. 3. Konvencije protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kazni, čl. 45. st. 4. Ženevske konvencije o zaštiti građanskih osoba u vrijeme rata, čl. II. st. 3. Afričke konvencije, 5. paragrafu Kartagenske deklaracije, čl. 22. st. 8. Američke konvencije o pravima čovjeka, čl. 3. Europske konvencije, čl. 19. st. 2. Povelje o temeljnim pravima Europske Unije, a bio je predviđen i u čl. 2. Nacrta Konvencije o teritorijalnom azilu.

viđa i Deklaracija o teritorijalnom azilu iz najvažnijih razloga nacionalne sigurnosti, zaštite stanovništva ili zbog masovnog priljeva. A odstupanje je, također, bila predvidjela i Grupa stručnjaka u Nacrtu Konvencije o teritorijalnom azilu.

Treba naglasiti da na cijeli čl. 33. Konvencije o pravnom položaju izbjeglica nije dopušteno državama staviti rezervu stoga ona obvezuje svih 145 država stranaka Konvencije. Ako se uzme u obzir da trenutno na svijetu postoji oko 200 država onda se može ustvrditi da je brojka od 145 država stranaka jednog međunarodnog ugovora itekako respektabilna jer predstavlja tri četvrtine svijeta pa bi sukladno tome načelo *non-refoulement* (zajedno sa svojim ograničenjem iz st. 2.), propisano Konvencijom kao univerzalno obvezujućim ugovorom, trebalo biti primjenjivano u velikoj većini slučajeva. Pri tome valja imati na umu da europske države veže praksa Europskog suda za ljudska prava koji je zauzeo stajalište o apsolutnoj primjeni³⁷ načela *non-refoulement* negirajući time konvencijsko ograničenje. Također, autori ove odredbe jasno su odlučili da se načelo *non-refoulement* primjenjuje na sve izbjeglice neovisno o tome jesu li one ili nisu zakonito prisutne na području države prihvata (tzv. 'standard apsolutne zaštite').

Neki su autori mišljenja kako je *non-refoulement* postao dijelom običajnog međunarodnog prava.³⁸ Tome u prilog ide i činjenica da su države članice Konvencije 2001. godine donijele Deklaraciju kojom ponovo potvrđuju svoje obveze iz Konvencije iz 1951. i Protokola iz 1967., posebno prihvaćajući da je temeljno načelo *non-refoulement* ugrađeno u običajno međunarodno pravo.³⁹ Jedan autor koji zastupa suprotno stajalište smatra da se ne može tvrditi da je riječ o međunarodnom običajnom pravu iz razloga što velik broj država u praksi ne poštuje načelo *non-refoulement*.⁴⁰ Drugi autor smatra kako današnja dužnost država na *non-refoulement* postoji samo na razini ugovornih međunarodnopravnih obveza te da nema dovoljno dokaza na temelju kojih bi se moglo tvrditi da je ta obveza postala dijelom općeg običajnog međunarodnog prava. No, napominje da bi se moglo smatrati da je obveza na *non-refoulement* ušla u opće običajno međunarodno pravo u pogledu pravno prisutnih izbjeglica i izbjeglica s dopuštenim boravkom, tj. u pogledu onih tražitelja azila koji zakonito borave na području države prihvata.⁴¹ Treći ga smatra izrazom općeg pravnog načela,⁴² što je potvrdila i Konferencija Ujedinjenih naroda o statusu osoba bez državljanstva u svom Završnom aktu (28.09.1954.).⁴³

2. Zabrana protjerivanja (izgona)

Protjerivanje je mjera kojom svaka država, u okviru vršenja svojeg suvereniteta, može udaljiti stranca sa svojeg teritorija. Sukladno međunarodnom pravu država ima pravo, u okviru svoje suverene vlasti, regulirati ulazak i boravak stranaca na svojem području. Što se tiče prava izbjeglica, Konvencija je ograničila suvereno pravo država da odlučuju o ulasku i boravku stranaca na svojem području time što je predvidjela pretpostavke koje moraju biti ispunjene za izgon izbjeglice: 1) izbjeglica mora biti pravno prisutna na području države prihvata; 2) moraju postojati isključivi razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog poretka za

³⁷ V. *infra*, str. 22.

³⁸ Vidi: JASTRAM, ACHIRON, *op. cit.* (bilj. 8), str. 16.; ANDRASSY *et al.*, *op. cit.* (bilj. 16), str. 359.

³⁹ Declaration of States Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (12-13.12.2001.), § 4. Preambule, str. 1. – UN doc. HCR/MMSP/2001/09 od 16. siječnja 2002., dostupno na URL: <http://www.refworld.org/docid/3d60f5557.html> (pristupljeno 6.01.2014.)

⁴⁰ J. C. HATHAWAY, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge, 2005., str. 364-370.

⁴¹ LAPAŠ, *op. cit.* (bilj. 12), str. 33.

⁴² GRAHL-MADSEN, *op. cit.* (bilj. 1), str. 11. i 25.

⁴³ Konvencija o statusu osoba bez državljanstva – UNTS, sv. 360., 1960., str. 117-173.; SL FNRJ, Međunarodni ugovori i drugi sporazumi br. 9/59; Odluka o objavljivanju mnogostranih ugovora kojih je RH stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, NN MU 12/93

izgon; i 3) država može protjerati izbjeglicu samo na temelju odluke donesene u postupku koji je proveden u skladu sa zakonom (što podrazumijeva da izbjeglica ima pravo na obranu, na podnošenje žalbe, određenje zastupnika u postupku, pravo na pošteno suđenje). Također, država mora poštivati načelo *non-refoulement* i ne smije protjerati izbjeglicu na područje gdje bi njen život i sloboda bili ugroženi stoga joj mora, nakon pravomoćnosti odluke o izgonu, dati razuman rok u kojem ona može tražiti da je redovnim putem primi neka druga zemlja, tj. da zatraži zaštitu u nekoj drugoj državi prihvata, dok država prihvata u tom periodu pridržava pravo primjene neophodnih unutarnjih mjera. Konvencija ne određuje sadržaj pojmova nacionalne sigurnosti i javnog poretka već ostaje na svakoj državi stranci da u konkretnom slučaju ocijeni postoje li navedeni razlozi za izgon.

iii. Deklaracija o teritorijalnom azilu

Opća skupština Ujedinjenih naroda jednoglasno je usvojila 14. prosinca 1967. pravno neobvezujuću Deklaraciju o teritorijalnom azilu,⁴⁴ koja državama preporučuje načela na kojima bi trebale temeljiti svoje nacionalne politike azila. Vrlo je kratka, sastoji se od Preambule i svega četiri članka, i uglavnom ponavlja načela sadržana u Konvenciji.

U Preambuli se prvo potvrđuju ciljevi proglašeni u Povelji UN-a,⁴⁵ koji trebaju služiti održavanju međunarodnog mira i sigurnosti, razvijanju prijateljskih odnosa među narodima, postizanju međunarodne suradnje, promicanju i poticanju poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda. Potom potvrđuje i priziva čl. 14. Opće deklaracije (pravo na traženje i uživanje azila uz izuzetak da se na to pravo ne može pozivati u slučaju nepolitičkih zločina i djela protivnih ciljevima i načelima UN-a) i čl. 13. st. 2. Opće deklaracije (svatko ima pravo napustiti neku zemlju, uključujući vlastitu, i u nju se vratiti), a naposljetku utvrđuje da je priznanje azila miroljubiv i humanitaran čin koji nijedna država ne može smatrati neprijateljskim činom.

Čl. 1. st. 1. navodi kako bi se azil u svim državama trebao poštivati kao pravo koje je jedna država, ostvarujući time svoju suverenost, odobrila osobama koje imaju pravo sukladno čl. 14. Opće deklaracije tražiti azil, uključujući osobe koje se bore protiv kolonijalizma. Na pravo traženja i uživanja azila ne može se pozvati ona osoba za koju se ozbiljno smatra da je počinila zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovječnosti (čl. 1. st. 2.). U nadležnosti je države koja odobrava azil da procjenjuje uvjete za dodjelu azila (st. 3.). Ova odredba omogućava zemlji prihvata da odobri azil onim osobama koje bi od toga bile isključene prema međunarodnim i drugim dokumentima koji je obvezuju.

Prema čl. 2. st. 1. azil odobren nekoj osobi, kojeg poštuju druge države, ne smije dovesti u pitanje suverenost drugih država te ciljeve i načela Ujedinjenih naroda koji su od interesa za cijelu međunarodnu zajednicu. Jedina novina koju uvodi Deklaracija nalazi se u čl. 2. st. 2. prema kojem ako se neka država suoči s teškoćama prilikom odobravanja ili nastavljanja odobravanja azila, države će pojedinačno ili zajednički ili preko Ujedinjenih naroda morati razmotriti, u duhu međunarodne solidarnosti, odgovarajuće mjere kako bi se olakšao teret te države. Ovdje dolazi do izražaja ideja pružanja sekundarnog azila kao načina olakšanja toj državi.

U čl. 3. se potvrđuje načelo *non-refoulement*: nijedna osoba ne smije biti podvrgnuta mjerama kao što je odbijanje na granici ili, ako je već ušla na područje gdje traži azil –protjerivanju ili prisilnom povratku u bilo koju državu gdje može biti izložena progonu, a od toga načela se može odstupiti samo iz najvažnijih razloga nacionalne sigurnosti, radi zaštite stanovništva ili zbog masovnog priljeva izbjeglica (st. 2.). Kako ti razlozi nisu precizni i mogu

⁴⁴ UNGA Resolution 2312 (XXII)

⁴⁵ NN MU 15/93, 7/94 - ispravak

dovesti do različitih proizvoljnih rješenja u praksi, Deklaracija o teritorijalnom azilu pokušala je ovu neodređenost iz čl. 3. st. 2. ublažiti preporukom svakoj državi da, u svakom slučaju kada smatra da je odstupanje načela *non-refoulement* opravdano, pod uvjetima koje ona smatra prikladnim razmotri mogućnost pružanja prilike dotičnoj osobi, putem privremenog azila ili na neki drugi način, za ostvarivanje prijema u nekoj drugoj državi (čl. 3. st. 3.).⁴⁶ Članak 3. ove Deklaracije proširuje načelo *non-refoulement* iz Konvencije uvođenjem zabrane odbijanja izbjeglica na samoj granici jer je i to područje gdje država prihvata ima isključivu jurisdikciju, što znači da ona mora već tamo pružiti zaštitu tražitelju azila koji je u dobroj vjeri (*bona fide*).

U čl. 4. se navodi da države koje su odobrile azil ne bi smjele dopustiti uključivanje u aktivnosti koje su suprotne ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda osobama kojima su odobrile azil.

iv. Nacrt Konvencije o teritorijalnom azilu

Bilo je predviđeno da se nakon Deklaracije usvoji konvencija o teritorijalnom azilu, tj. da se ona pretvori u konvenciju, no nažalost unatoč trudu uloženom kroz naredno desetljeće Konferencija Ujedinjenih naroda o teritorijalnom azilu početkom 1977. godine završila je bezuspješno zbog velikih razlika u stavovima država. Stoga je univerzalno međunarodno uređenje instituta teritorijalnog azila zastalo na neusvojenom Nacrtu Konvencije o teritorijalnom azilu.⁴⁷ Navedeni Nacrt sadrži preambulu i 11 članaka kojima se razrađuju pitanja o: odobrenju azila (čl. 1.), načelu *non-refoulement* – zabrani odbijanja na granici, povratka ili protjerivanja (čl. 2.), neizručenju (čl. 3.), privremenom boravku u tijeku razmatranja zahtjeva (čl. 4.), međunarodnoj solidarnosti (čl. 5.), dobrovoljnoj repatrijaciji (čl. 6.), suradnji s Ujedinjenim narodima (čl. 7.), miroljubivom karakteru azila (čl. 8.), pravu kvalifikacije (čl. 9.), režimu za azilante (čl. 10.) i o dobroj vjeri (čl. 11.). Unatoč tome što Nacrt nije prihvaćen od strane država, on predstavlja značajan napredak u razvoju ustanove azila.

Preambula Nacrta slijedi smisao iz Preambule Deklaracije o teritorijalnom azilu: prvo se poziva države ugovornice da sukladno obvezama iz Povelje UN-a promiču univerzalno poštivanje ljudskih prava i sloboda, podsjeća ih se kako narodi trebaju temeljiti svoju suradnju na poštivanju temeljnih ljudskih prava, skreće se pozornost na čl. 13. i 14. Opće deklaracije, zatim se priznaje Deklaraciji o teritorijalnom azilu značajan napredak zbog formuliranja načela na kojima bi države trebale temeljiti svoju praksu koja se odnosi na teritorijalni azil, utvrđuje se općeprihvaćenost načela *non-refoulement* i dobrovoljne prirode repatrijacije koja je izražena u različitim međunarodnim instrumentima usvojenima na univerzalnoj i regionalnoj razini te se na kraju iznosi vjerovanje kako će zaključenje konvencije pomoći državama pri ostvarenju humanitarnih ciljeva, koji su zajednička briga međunarodne zajednice, i jačanju prijateljskih odnosa među državama. Države nisu imale komentara na Preambulu.

U daljnjem tekstu bit će prikazani članci Nacrta iz 1974. godine, kojeg je pripremila radna skupina stručnjaka, prije izmjena i dopuna koje su uvele i izglasale države na Konferenciji o teritorijalnom azilu održanoj u Ženevi od 10. siječnja do 4. veljače 1977.⁴⁸ Prihvaćenim i izglasanim amandmanima koje su uputili predstavnici država Nacrt je višestruko prepravljan, nepovezan i necjelovit. Države se još moraju dogovoriti oko toga koje će od izglasanih predložaka prihvatiti, odnosno odbaciti, te koje nove amandmane će predložiti i izglasati jednom kada se ponovno sazove konferencija o teritorijalnom azilu. Također,

⁴⁶ Cf. čl. 31. st. 3. Konvencije o pravnom položaju izbjeglica

⁴⁷ UNGA, A/AC.96/508/Add.1 od 26. rujna 1974. (dalje u tekstu: Nacrt), dostupno na URL: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c023.html> (7.01. 2014.)

⁴⁸ Više o tome v. WEIS, *op. cit.* (bilj. 33), str. 151-171.

moraju usuglasiti Nacrt s ostalim člancima kako bi činio povezanu cjelinu. Treba imati na umu da je od posljednje konferencije prošlo 37 godina i da stavovi država vjerojatno neće biti isti kao nekada pa je moguće da ovaj Nacrt bude u potpunosti preinačen ako se među državama razvije svijest o drugačijoj formi azilne zaštite. No, saziv nove konferencije ne nazire se u bližoj budućnosti s obzirom da se još uvijek ne nalazi u programu rada Komisije za međunarodno pravo.⁴⁹ U ovome radu su samo mjestimično uzete u obzir konferencijske izmjene i dopune iz razloga što bi takva obrada svakog pojedinačnog članka prelazila opseg ovoga rada.

Čl. 1. st. 1. propisuje da država ugovornica, djelujući u međunarodnom i humanitarnom duhu, treba upotrijebiti svoja najbolja nastojanja za odobrenjem azila na svojem području, što uključuje i dopuštenje za ostanak na njenom području, kako bi svaka osoba koja zbog opravdanog straha od progona zbog rase, vjere, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja, ili zbog borbe protiv apartheida ili kolonijalizma (toč. a), odnosno zbog opravdanog straha od kaznenog progona ili strogih kazni za djela koja proizlaze iz bilo koje od ovih ovdje navedenih okolnosti (toč. b), nije u mogućnosti ili se ne želi vratiti u zemlju svoga državljanstva, a ako je apatrid, u zemlju svojeg prethodnog redovnog boravišta. Člankom 1. konačno se uvodi pravo na priznanje azila izrazom 'države ugovornice će upotrijebiti svoja najbolja nastojanja za odobrenjem azila na svojem području.' Nažalost, na Konferenciji o teritorijalnom azilu neke su države smatrale da se takvom formulacijom ide predaleko te je izglasan tekst 'države ugovornice nastojat će odobriti azil na svojem području' koji je stavio naglasak na suvereno pravo države da odobri ili ne odobri azil. St. 2. navodi kako se azil neće odobriti osobi koju se, zbog postojanja ozbiljnih razloga, smatra kazneno odgovornom za zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovječnosti, ozbiljan udruženi zločin ili za djela koja su protivna ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda, a ni osobi koja traži azil iz potpuno ekonomskih razloga. Prema st. 3. država ne treba odbiti odobriti azil ako jedini razlog zbog kojeg ga odbija odobriti je taj što ta osoba može zatražiti azil od neke druge države.

Prema čl. 2. država ugovornica ne smije nijednu osobu podvrći mjerama, kao što su odbijanje na granici, povratak ili izgon, koje bi je izravno ili neizravno primorale da se vrati ili da ostane na području gdje se opravdano boji proganjanja, kaznenog progona ili kažnjavanja zbog rase, vjere, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj skupini, političkog mišljenja odnosno zbog borbe protiv apartheida ili kolonijalizma. Ovaj članak Nacrta slijedi čl. 3. st. 1. Deklaracije o teritorijalnom azilu time što potvrđuje da *non-refoulement* uključuje i zabranu odbijanja na graničnim prostorima država. U Nacrtu se ne spominju slučajevi kada je moguće odstupanje od načela *non-refoulement*, no taj je nedostatak uočila i nadomjestila prvo Grupa stručnjaka (koja se sastala u Ženevi od 28. travnja do 9. svibnja 1975.), a zatim diplomatski predstavnici država na Konferenciji 1977. godine, uvevši st. 2. i 3. koji slijede formulaciju iz čl. 33. st. 2. Konvencije o pravnom položaju izbjeglica (st. 2. Nacrta) i čl. 3. st. 3. Deklaracije o teritorijalnom azilu (st. 3. Nacrta). St. 2. navodi kako se ovom pogodnošću ne mogu koristiti osobe koje predstavljaju opasnost za zemlju azila, odnosno koje su kazneno odgovorne ili osuđene pravomoćnom presudom ili kažnjavane za naročito teško kazneno djelo ili u slučaju masovnog priljeva. A st. 3. određuje da ako država ugovornica odluči da bi trebala napraviti iznimku od *non-refoulementa*, tada treba razmotriti mogućnost pružanja prilike dotičnoj osobi, pod uvjetima koje ona smatra prikladnima, da ode u neku drugu državu.⁵⁰

Sljedeći članak, treći, sadrži odredbu o neizručenju prema kojem nitko ne može biti izručen onoj državi na čije područje on ne bi mogao biti vraćen sukladno načelu *non-refo-*

⁴⁹ G. S. GOODWIN-GILL, The 1967 Declaration on Territorial Asylum, United Nations Audiovisual Library of International Law, 2012., str. 7.

⁵⁰ WEIS, *op. cit.* (bilj. 33), str. 168.

ulement. Ovu odredbu odbacila je u svom nacrtu Grupa stručnjaka zato što je smatrala da bi takva odredba mogla dovesti do sukoba s postojećim ugovorima o izručenju, posebice onih koji su bilateralnog karaktera.

Sukladno čl. 4. osoba koja je zatražila azil ima pravo na privremeni boravak, na području države koja odlučuje o zahtjevu, do donošenja odluke o njezinom zahtjevu od strane nadležnog tijela, odnosno do donošenja odluke više instance o tome. Grupa stručnjaka je ukinula posljednji dio odredbe o trajanju boravka za vrijeme odlučivanja više instance o zahtjevu.

Čl. 5. o međunarodnoj solidarnosti uglavnom slijedi izričaj iz čl. 2. st. 2. Deklaracije da druge države stranke trebaju, u slučaju poteškoća države u davanju ili nastavljanju pružanja azila zbog iznenadnog ili masovnog priljeva ili zbog nekih drugih nesavladivih razloga, samostalno, zajednički ili putem UN-a ili drugih međunarodnih tijela poduzeti odgovarajuće mjere u duhu međunarodne solidarnosti kako bi se pravedno rasporedio teret te države. No, dok se u Deklaraciji poziva države stranke da 'razmotre' odgovarajuće mjere, u formulaciji Konvencije poziva se stranke da 'poduzmu' odgovarajuće mjere.

Člankom 6. se propisuje da ako azilant izrazi želju za dobrovoljnim povratkom u državu čije državljanstvo ima, odnosno u državu svojeg prethodnog redovnog boravišta ako je apatrid, tada država koja je odobrila azil i ona država čije državljanstvo azilant ima, odnosno država njegova prethodnoga redovnog boravišta ako je apatrid, kao i sve ostale države kojih se to tiče trebaju olakšati njegovu repatrijaciju, tj. ne smiju postavljati nikakve prepreke na putu njegova povratka.

Člankom 7. određena je dužnost suradnje država stranaka s Visokim povjerenikom UN-a za izbjeglice, ili s bilo kojom drugom ustanovom Ujedinjenih naroda osnovanom za tu svrhu, u pogledu primjene Nacrta. Države naročito trebaju obavještavati Visokog povjerenika o svim općim provedbenim mjerama koje su usvojile i trebaju se konzultirati s Uredom Visokog povjerenika povodom pitanja koja proizlaze iz zahtjeva za azil. Ovaj je članak vrlo sličan odredbi čl. 35. Konvencije o pravnom položaju izbjeglica i čl. II. Protokola koji također propisuju dužnost suradnje državnih vlasti s Ujedinjenim narodima.

Ono što je u Deklaraciji o teritorijalnom azilu proklamirano u njezinom 4. paragrafu Preambule i u 1. članku, u Nacrtu je propisano čl. 8. prema kojem je odobrenje azila miroljubiv i humanitaran čin, koji kao takav ne predstavlja neprijateljski čin prema bilo kojoj drugoj državi te treba biti poštivan od strane svih država.

Čl. 9. određuje kako kvalifikaciju uvjeta za dodjelu azila određuje ona država ugovornica na čije područje su dotične osobe ušle ili žele ući. Slično je propisano čl. 1. st. 3. Deklaracije o teritorijalnom azilu, samo što je njime određeno da država koja odobrava azil 'procjenjuje' tj. određuje vrijednost uvjeta za dodjelu azila, dok je u Nacrtu propisano da država koja odobrava azil 'kvalificira' tj. određuje vrijednost, valjanost i prikladnost uvjeta za dodjelu azila kao i primjene navedenih članaka Nacrta.

Čl. 10. st. 1. je u potpunosti istovjetan čl. 4. Deklaracije o teritorijalnom azilu, a određuje zabranu vršenja aktivnosti azilanata, koje su suprotne ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda, u državi prihvata. Čl. 10. st. 2. propisuje međunarodnu odgovornost država, bez obzira na odredbe regionalnih konvencija, za postupke azilanata u jednakoj mjeri kao što bi bila odgovorna za postupke bilo koje druge osobe koja živi na njezinom području.

Prema čl. 11. sva određenja i odluke koje se zahtijevaju pri primjeni ovog Nacrta trebaju biti napravljeni u dobroj vjeri uz dužno uvažavanje svih utvrđenih činjenica. Ovom odredbom se htjelo spriječiti dodjeljivanje azila osobama koje ne zaslužuju da im se dodijeli azil, kao što su primjerice ekonomski migranti. Grupa stručnjaka je odbacila ovu odredbu iz razloga što je smatrala da je načelo dobre vjere već priznato kao načelo međunarodnog prava, pa je ovaj članak izmijenila je nacrtom novoga, koji bolje specificira ono što se htjelo

sprječiti u prethodnom; stoga je nacrtom čl. 11. Grupe stručnjaka određeno da ništa u ovoj Konvenciji ne sprječava državu ugovornicu u dodjeljivanju azila pod povoljnijim uvjetima od onih koji su određeni u Nacrtu ili u dodjeljivanju azila osobama koje nisu obuhvaćene ovim Nacrtom, pri čemu se podrazumijeva da se u potonjem slučaju odredbe ove Konvencije (tj. Nacrta) ne primjenjuju.

b. Regionalni međunarodnopravni izvori

i. Afrika

Afrički kontinent je razvio svoj regionalni sustav zaštite izbjeglica. Konvencija o posebnim vidovima problema izbjeglica u Africi⁵¹ je, proširivši definiciju izbjeglice iz Konvencije, svojom najvažnijom odredbom – čl. I. st. 2. – proširila i opseg zaštite kako bi se na taj način zaštita pružila onim osobama koje je zaista najviše i trebaju. Afrički kontinent se već dugo nalazi u nemirnim vremenima, već se desetljećima suočava s ogromnim brojem izbjeglica (i još većim brojem interno raseljenih osoba) na svojem području pa nije bez razloga da je baš tamo usvojena jedna tako decidirana i egzaktna odredba. Čl. II. Afričke konvencije uređuje pitanje azila, za razliku od Konvencije o pravnom položaju izbjeglica koja riječ azil izričito spominje samo u Preambuli, pa se tako u st. 1. navedenog članka navodi da će države stranke uložiti optimalne napore, sukladno svojim zakonodavstvima, kako bi primile i nastanile na svojem području one izbjeglice koje, iz opravdanih razloga nisu u mogućnosti ili se ne žele vratiti u zemlje svoga podrijetla ili državljanstva. Nastan traje dok se situacija u zemlji podrijetla ne normalizira i dok ne budu stvoreni uvjeti za dobrovoljni povratak. St. 2. potvrđuje ono što je rečeno u Deklaraciji o teritorijalnom azilu, a kasnije u Nacrtu i u Kartagenskoj deklaraciji, da je dodjela azila miroljubiv i humanitaran čin i da se ne bi trebalo smatrati neprijateljskim djelovanjem od strane nijedne države. St. 3. obrađuje načelo *non-refoulement* propisujući da nijedna država članica ne smije podvrgnuti nijednu osobu mjerama, kao što su odbijanje na granici, povratak, protjerivanje, koje bi natjerale tu osobu da se vrati ili da ostane na području na kojem bi njezin život, tjelesni integritet i sloboda bili ugroženi zbog osnovanog straha od progona zbog njezine rase, vjere, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog uvjerenja, odnosno zbog strane agresije, okupacije, strane dominacije ili događaja koji teško pogađaju javni poredak. St. 4., slično kao Deklaracija o teritorijalnom azilu i Nacrt, sadrži izričitu klauzulu (afričke) solidarnosti i međunarodne suradnje s drugim državama članicama Afričke unije (AU), u slučaju da neka od država članica ne bi bila u mogućnosti nositi se s prekomjernim teretom izbjeglica. St. 5. određuje da ako izbjeglica nije dobila pravo boravka u bilo kojoj zemlji prihvata, tada joj se može odobriti privremeno boravište u bilo kojoj državi prihvata u kojoj se prvi put prijavila kao izbjeglica koja čeka uređenje svoga nastanjenja u skladu s klauzulom (afričke) solidarnosti. Stavak 6. propisuje kako zemlje prihvata moraju iz sigurnosnih razloga što je prije moguće smjestiti izbjeglice na razumnoj udaljenosti od granice njihove zemlje podrijetla. Čl. III. Afričke konvencije zabranjuje izbjeglici poduzimanje subverzivnih aktivnosti, što uključuje i iskazivanje političkih i drugih stavova, protiv bilo koje države članice AU ako bi one mogle ili će prouzročiti napetosti između država članica te propisuje dužnost prilagodbe izbjeglice zakonima, propisima i mjerama za održavanje javnog reda u državi prihvata. Države stranke obvezuju se da će izbjeglicama zabraniti boravak na svojem području u slučaju napada na bilo koju državu članicu AU, zatim u slučaju bilo kakvih aktivnosti putem radija ili tiska, a naročito u slučaju aktivnosti nastalih uporabom oružja, koje mogu uzrokovati napetosti između država članica (st. 2.). U čl. VII. se propisuje dužnost suradnje držav-

⁵¹ Usvojena je 10.09.1969. na Skupštini predsjednika država i vlada u Adis Abebi, a stupila na snagu 20.06.1974. Za tekst Afričke konvencije vidi: *supra*, bilj. 7

nih vlasti s Afričkom unijom, a u čl. VIII. s Uredom Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice. U st. 2. čl. VIII. izričito je određeno kako se ova konvencija u Africi smatra učinkovitom regionalnom dopunom Konvencije o pravnom položaju izbjeglica.

Azil se spominje i u čl. 12. st. 3. Afričke povelje o pravima čovjeka i naroda⁵² kojim se proglašava da svaki pojedinac ima pravo u slučaju progonjanja tražiti i dobiti azil u drugim zemljama u skladu sa zakonima tih zemalja i međunarodnim konvencijama. U čl. 12. st. 2. spominje se pravo koje je usko vezano za traženje azila, a to je pravo napustiti bilo koju zemlju, uključujući i vlastitu, kao i pravo vratiti se u svoju zemlju. I ova Povelja, kao čl. 3. Afričke konvencije i čl. 4. Deklaracije o teritorijalnom azilu, u čl. 23. st. 2. toč. a) propisuje državama strankama obvezu sprječavanja osoba koje uživaju pravo azila od poduzimanja subverzivnih radnji protiv zemlje podrijetla ili bilo koje druge države stranke Povelje.

ii. Amerika

Amerika ima zaista dugu tradiciju azila, koji je kao pravni institut je vrlo razvijen na području Latinske Amerike. Još je čl. 16. Ugovora o međunarodnom kaznenom pravu iz Montevidea⁵³ iz 1889. godine prepoznao važnost azila određivši kako političkim izbjeglicama treba biti odobren nepovrediv azil.

Zatim je na Desetoj međuameričkoj konferenciji 23. ožujka 1954. usvojena Konvencija o teritorijalnom azilu iz Caracasa⁵⁴ koja u čl. 1. potvrđuje pravo država stranaka da odobre azil u okviru svoje suverenosti, no ne obvezuje države da azil i dodijele. U čl. 2. proširuje zaštitu na sve one osobe koje su progone zbog svojih uvjerenja, mišljenja, političkih opredjeljenja ili zbog djela koja se smatraju političkim kaznenim djelima. Izbjegličke krize tijekom 80-ih godina prošloga stoljeća potakle su inicijativu za daljnjim radom na unapređivanju zaštite izbjeglica pa je na Skupu o međunarodnoj zaštiti izbjeglica u Srednjoj Americi, Meksiku i Panami, koji se održao od 19-22. studenog 1984. u gradu Cartageni u Kolumbiji usvojena Kartagenska deklaracija koja značajno širi definiciju izbjeglice,⁵⁵ potvrđuje miroљubivu, nepolitičku i isključivo humanitarnu prirodu dodjele azila ili priznanja izbjegličkog statusa i naglašava važnost međunarodno prihvaćenog načela da se ništa ne bi trebalo interpretirati kao neprijateljski čin za državu podrijetla (§ 4). U 5. paragrafu ponavlja se važnost i značenje načela *non-refoulement* (uključujući i zabranu odbijanja na granici) kao kamena temeljca u međunarodnoj zaštiti izbjeglica te se to načelo proglašava imperativom u pogledu izbjeglica koje treba biti smatrano i priznato kao *jus cogens* na ovom stupnju razvoja međunarodnog prava. Deklaracija nije formalno obvezujući akt, no usprkos tome njene su odredbe postale temelj izbjegličkih politika u regiji Srednje i Južne Amerike te su čak i inkorporirane u nacionalne propise određenog broja država.

Što se tiče regionalnih dokumenata koji se bave ljudskim pravima, a u kojima se spominje i pravo na azil valjalo bi spomenuti Američku deklaraciju o pravima i dužnostima čovjeka⁵⁶ koja u čl. XXVII određuje da, u slučaju potjere koja ne proizlazi iz običnih zločina, svaka osoba ima pravo tražiti i dobiti azil na inozemnom području u skladu sa zakonima određene države i međunarodnim sporazumima. Američka konvencija o pravima čovjeka⁵⁷

⁵² Povelja Banjul, usvojena je 27.06.1981. u Nairobiju, a stupila je na snagu 21.10.1986. – UNTS, sv. 1520, 1988., str. 217-292.

⁵³ Usvojen je u Montevideu 23. siječnja 1889. godine na Prvom južnoameričkom kongresu o međunarodnom privatnom pravu, obvezuje Argentinu, Boliviju, Paragvaj, Peru i Urugvaj – OAS, Treaty Series, br. 34

⁵⁴ Stupila je na snagu 29.12.1954. – OAS, Treaty Series, br. 19; UNTS, sv. 1438, 1986., str. 101-125.

⁵⁵ Vidi: *supra*, str. 4.

⁵⁶ Donesena je 1.01.1948. na Devetoj međuameričkoj konferenciji u Bogoti. Za tekst vidi u: AJIL, sv. 43, br. 3., Supplement: Official Documents, 1949., str. 132-139.

⁵⁷ Pakt iz San Joséa, Kostarika od 22.11.1969., stupio na snagu 18.07.1978. – UNTS, sv. 1144, 1979., str. 143-212.

proglašava u čl. 22. st. 7. da svaka osoba ima pravo tražiti azil i dobiti azil na inozemnom području, sukladno zakonodavstvu države i međunarodnim konvencijama, u slučaju progona zbog političkih kaznenih djela ili povezanih udruženih zločina. Ovo je prvi dokument u kojem se, uz pravo traženja azila, jamči pravo na dodjelu azila (*'every person has the right to seek and be granted asylum in a foreign territory'*). St. 8. istog članka Američke konvencije navodi da stranac, ni u kojem slučaju, ne smije biti deportiran ili vraćen u državu, bez obzira na to je li ta država njegova zemlja podrijetla, u kojoj bi njegovo pravo na život i osobnu slobodu bilo u opasnosti od povrede zbog njegove rase, državljanstva, vjeroispovijesti, društvenog položaja ili političkog uvjerenja.

iii. Europa

1. Dokumenti u okviru Vijeća Europe

Najvažniji dokument iz područja zaštite ljudskih prava, kao i najvažniji instrument zaštite izbjegličke zaštite na europskom području svakako je Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda,⁵⁸ nastala u krilu Vijeća Europe (VE)⁵⁹ kao prvi međunarodni ugovor izrađen na načelima Opće deklaracije. Kako se u Europskoj konvenciji pravo na azil ne navodi kao temeljno pravo čovjeka, sustav zaštite tražitelja azila i izbjeglica razvijen je kroz praksu Europskog suda za ljudska prava (ESLJP), posebice glede zabrane vraćanja i protjerivanja osoba u zemlje u kojima im prijete mučenje ili drugo nečovječno postupanje, odnosno kažnjavanje te u pogledu pritvaranja tražitelja azila. Vežano uz praksu koju je razvio ESLJP vrlo je važan predmet *Soering protiv Ujedinjene Kraljevine*⁶⁰ u kojem se prvi put razmatrala zabrana izručenja, a gdje je ESLJP zauzeo stajalište da bi se izručivanje osobe zemlji u kojoj joj prijete izvršenje smrtno kazne smatralo povredom čl. 3. Europske konvencije (zabrana mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja odnosno kažnjavanja) te je kasnije to tumačenje prošireno i na slučajeve u kojima se radilo o odbijenim zahtjevima za azil. Godine 1996. ESLJP je, u predmetu *Chahal protiv Ujedinjene Kraljevine*⁶¹ iz 1996., utvrdio da je zabrana iz čl. 3. apsolutna, stoga je primjenjiva i za tražitelje azila i na slučajeve izručenja. Zabrana mučenja se ne može derogirati jer je temeljeno ljudsko pravo zaštićeno kogentnom normom, stoga ona pruža širu zaštitu tražiteljima azila od one predviđene čl. 33. Konvencije prema kojem će se osoba izgnati ili vratiti na područje gdje joj prijete mučenje ili drugo ugrožavanje ljudskog života ili slobode u slučaju kada ta osoba predstavlja opasnost po sigurnost zemlje prihvata. A ESLJP je, zapravo, i ranije u slučaju *Soering* zauzeo stajalište da se čl. 3. primjenjuje na svakoga 'čak i onda kada je navodno počinio neki gnjusna zločin.'⁶²

U slučajevima koji su se ticali zaštite tražitelja azila i izbjeglica najčešće se pozivalo upravo na čl. 3., no u svojoj se praksi ESLJP susreo i s razmatranjima zabrane protjerivanja u odnosu na kršenja drugih prava zajamčenih Europskom konvencijom, kao što su kršenja prava na život (zajamčeno čl. 2.), zabrane ropstva i prisilnog ili obvezatnog rada (čl. 4.), prava na slobodu i sigurnost (čl. 5.), prava na pravično suđenje (čl. 6.), prava na poštivanje poslovnog i obiteljskog života (čl. 8.), slobode mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti (čl. 9.), slobode izražavanja (čl. 10.), prava na djelotvoran pravni lijek (čl. 13.) i zabrane diskriminacije (čl. 14.).

⁵⁸ Usvojena u Rimu 4.11.1950., stupila je na snagu 3.09.1953. (dalje u tekstu: Europska konvencija); ETS, br. 5; UNTS, sv. 213, 1955., str. 221-270.; NN MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10 (pročišćeni tekst)

⁵⁹ Ona je formalno obvezujući akt za svih 47 država članica Vijeća Europe, a mogu joj pristupiti jedino članice VE te je pristupanje Europskoj konvenciji i uvjet za stjecanje članstva.

⁶⁰ LALIĆ NOVAK, *op. cit.* (bilj. 11), str. 109.; Slučaj *Soering protiv UK*, Zahtjev br. 14038/88, presuda od 7.07.1989.

⁶¹ Zahtjev br. 22414/93, presuda od 15.11.1996

⁶² I. BOCCARDI, *Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy*, The Hague, 2002., str. 24.

2. Pravo azila u Europskoj uniji

Kako bi se ostvarili temeljni ciljevi Europske unije (EU) – osnivanje zajedničkog tržišta i ekonomsko-monetarna unija – bilo je potrebno otvoriti granice između država članica EU, odnosno ukinuti ih, i uspostaviti slobodan promet dobrama, uslugama i ljudima. Otvaranjem granica između država iskrsnuo je problem migracija, a s njime i pitanje usklađivanja nacionalnih politika azila. U okviru Europske unije suradnja između država članica na području migracija i azila počela se razvijati isključivo iz razloga zaštite unutarnje sigurnosti država.

Zajednički sustav azila intenzivnije se počeo razvijati 1999. godine stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama,⁶³ kojim je dodana nova Glava IV. (čl. 61-69.) u Ugovor o Europskoj zajednici (EZ). Amsterdamskim je ugovorom uspostavljen tzv. zajednički europski sustav azila (CEAS) koji se temelji na zajedničkim minimalnim standardima u području azila. Vijeću EU je dano ovlaštenje čl. 73. k Amsterdamskog ugovora (nakon konsolidacije postao je čl. 63. Ugovora o EZ) da u roku od pet godina od njegova stupanja na snagu usvoji mjere o azilu, usklađene s Konvencijom i Protokolom o pravnom položaju izbjeglica i drugim relevantnim ugovorima, koje su usmjerene na: donošenje kriterija i mehanizama za utvrđivanje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil podnesenog od strane državljana treće zemlje u jednoj od država članica, minimalne standarde o prijemu tražitelja azila u državama članicama, minimalne standarde s obzirom na kvalifikaciju državljana trećih zemalja i izbjeglica te na minimalne standarde o postupcima u državama članicama za odobravanje ili ukidanje izbjegličkog statusa. Politika azila je prebačena iz trećeg u nadnacionalni prvi stup EU zajedno s politikom viznog režima, nadzorom vanjskih granica, politikama vezanim uz slobodu kretanja osoba i pravosudnom suradnjom u građanskopravnim pitanjima. Do tada su pitanja azila i migracija, u okviru ostvarivanja međudržavne suradnje na području pravosuđa i unutarnjih poslova, bila dijelom trećeg stupa EU (Policajska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima). „Razvoj zajedničkog europskog sustava azila tražio je donošenje obvezujućih dokumenata kojima bi se postavili zajednički standardi i operativne strategije. Zajednički minimalni standardi istovremeno su imali namjeru dopustiti državama članicama održanje visoke razine diskrecije u provedbi sustava azila. Prihvaćeno je da bi načela supsidijarnosti i proporcionalnosti trebala biti poznata na području azila i migracija: Zajednica bi trebala djelovati samo u slučaju kada država članica ne bi mogla zadovoljavajuće ispuniti ciljeve predložene i planirane aktivnosti.“⁶⁴ U razdoblju od 1999. do 2004. god. Vijeće EU je donijelo mjere predviđene čl. 63. kojima se utvrđuje država odgovorna za razmatranje zahtjeva o azilu, uvjeti prihvata, kriteriji za priznavanje i postupak priznanja izbjegličkog statusa.

Pravo na azil zajamčeno je i čl. 18. Povelje o temeljnim pravima Europske Unije⁶⁵ uz poštivanje pravila Konvencije i Protokola o pravnom položaju izbjeglica te sukladno Ugovoru o EU. U čl. 19. st. 2. Povelje navodi se da nitko ne može biti udaljen, protjeran ili izručen u onu državu u kojoj postoji ozbiljna opasnost da će biti podvrgnut smrtnoj kazni, mučenju ili drugom nehumanom, odnosno ponižavajućem postupku ili kažnjavanju.

Ugovorom iz Lisabona⁶⁶ proširene su ovlasti na području azila i migracija, njime je određeno da EU treba razvijati zajedničku politiku azila sukladno Konvenciji i Protokolu te drugim relevantnim ugovorima kako bi se osigurao odgovarajući status svih državljana trećih zemalja⁶⁷ kojima je potrebna međunarodna zaštita te zaštita načela *non-refoulement*

⁶³ Treaty establishing the European Community (Amsterdam consolidated version); OJ C 340, 10.11.1997.

⁶⁴ G. LALIĆ, Razvoj zajedničkog europskog sustava azila, Hrvatska javna uprava, god. 7., br. 4., 2007., str. 847-848.

⁶⁵ OJ C 364, 18.12.2000.

⁶⁶ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon; OJ C 306, 17.12.2007.

⁶⁷ U kontekstu prava EU pojam 'treća zemlja' označava državu koja nije članice Europske unije.

(čl. 63. st. 1.). U tu svrhu su Europski parlament i Vijeće EU dužni usvojiti mjere za razvoj zajedničkog europskog sustava azila koje uključuju: ujednačen status azila koji vrijedi na području cijele EU za državljane trećih zemalja, ujednačen status privremene zaštite za državljane trećih zemalja, zajednički sustav privremene zaštite za interno raseljene osobe u slučaju masovnog priljeva, zajedničke procedure odobravanja i ukidanja ujednačenog azila i ujednačene supsidijarne zaštite, kriterije i mehanizme za utvrđivanje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil ili supsidijarnom zaštitom, standarde koji se tiču uvjeta za prihvata tražitelja azila ili supsidijarne zaštite, te partnerstvo i suradnju s trećim zemljama radi upravljanja priljevima osoba koje traže azil ili supsidijarnu zaštitu (čl. 63. st. 2.).

Najvažniji dokumenti pravne stečevine EU, uz Osnivačke ugovore i njihove izmjene, na području azila su: Direktiva o privremenoj zaštiti,⁶⁸ Direktiva o prihvatu,⁶⁹ Dublinska uredba,⁷⁰ Direktiva o kvalifikaciji⁷¹ i Direktiva o postupku.⁷² Najveći dio dokumenata o azilu donesen je u obliku direktiva koje su postavile zajedničke minimalne standarde za države koje pritom mogu birati primjerene metode provedbe i forme za njihovu implementaciju u svoje nacionalne sustave azila. No za razliku od direktiva, uredbe su izravno primjenjive i u potpunosti obvezujuće za sve države članice.

Direktiva o privremenoj zaštiti odnosi se na osobe koje su napustile područje oružanog sukoba ili lokalnog nasilja te na one koje su u ozbiljnoj opasnosti od, ili su bile žrtve, sustavnog ili općeg kršenja ljudskih prava. Privremena zaštita označava zaštitu hitnog i privremenog karaktera, bez prethodnog pojedinačnog utvrđivanja izbjegličkog statusa, koju određena država prihvata odobrava u izvanrednom postupku u slučaju masovnog priljeva ili predstojećeg masovnog priljeva raseljenih osoba iz trećih zemalja koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju podrijetla, a naročito ako postoji rizik da zbog masovnog priljeva nije moguće učinkovito provesti postupak za odobrenje azila. Institut privremene zaštite razvio se 90-ih godina nakon što se povećao broj zahtjeva za azilom u EU iz europskih zemalja s područja bivše Jugoslavije te iz neeuropskih zemalja kao što su Afganistan i Irak, a povećanje zahtjeva je dovelo do određenih pritisaka na sustave azila država članica EU pa su ti pritisci pogodovali razvoju ovog paralelnog sustava zaštite kako bi se u ubrzanom postupku odobrila međunarodna zaštita tim osobama. Masovni priljev označava dolazak velikog broja raseljenih osoba iz određene treće zemlje ili s određenog geografskog područja, bez obzira na to je li njihov dolazak spontan ili organiziran.

Predviđeno je da privremena zaštita traje godinu dana, a Vijeće EU može donijeti odluku o produženju privremene zaštite na rok od još jedne godine. Nakon isteka tog roka uslijedit će povratak, s time da države članice moraju osigurati da odredbe koje uređuju dobrovoljni povratak olakšavaju njihov povratak uz poštivanje svakog ljudskog dostojanstva i bez ugrožavanja zdravlja povratnika.

⁶⁸ Direktiva 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za davanje privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba i o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica i snošenja posljedica prihvata tih osoba (dalje u tekstu: Direktiva o privremenoj zaštiti); OJ L 212, 7.08.2001., str. 12-23

⁶⁹ Direktiva 2003/9/EZ od 27. siječnja 2003. o utvrđivanju minimalnih standarda za prihvata tražitelja azila u državama članicama (dalje u tekstu: Direktiva o prihvatu); OJ L 31, 6.02.2003., str. 18-25.

⁷⁰ Uredba Vijeća br. 343/2003 od 18. veljače 2003. kojom se utvrđuju kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahtjeva za azilom državljanina treće zemlje postavljenog u jednoj od članica (dalje u tekstu: Dublinska uredba); OJ L 50, 25.02.2003., str. 1-10.

⁷¹ Direktiva 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljanina trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili kao osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita i o sadržaju dodijeljene zaštite (dalje u tekstu: Direktiva o kvalifikaciji); OJ L 304, 30.09.2004., str. 12-23.

⁷² Direktiva 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim standardima u postupcima dodjele i ukidanja izbjegličkog statusa u državama članicama (dalje u tekstu: Direktiva o postupku); OJ L 326, 13.12.2005., str. 13-34.

Direktiva o prihvatu primjenjuje se na sve državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva koji su podnijeli zahtjev za azil na granici ili na području pojedine države članice sve dok smiju ostati na njezinom području kao tražitelji azila, odnosno kao članovi obitelji ako su obuhvaćeni zahtjevom za azil. Države članice mogu odrediti i povoljnije odredbe o uvjetima prijema tražitelja azila i članova njihovih obitelji u onoj mjeri u kojoj su te odredbe u skladu s Direktivom o prihvatu. Njome se jamči tražitelju azila: pravo na informiranje u razumnom roku od najviše 15 dana o svim pogodnostima i obavezama kojima mora udovoljiti (uvjeti prijema) te o organizacijama koje mu mogu pružiti pomoć, pravo na dokument o pravnom statusu, sloboda kretanja, jedinstvo obitelji, pristup sustavu obrazovanja, strukovna izobrazba, pravo na životni standard koji osigurava njegovo zdravlje i zadovoljavanje životnih potreba. Države članice odredit će vremensko razdoblje u kojem tražitelj azila neće imati pristup tržištu rada koje počinje teći s danom podnošenja zahtjeva. No, ako se prvostupanjska odluka ne donese u roku od godine dana od predaje zahtjeva za azil, a to se kašnjenje ne može pripisati podnositelju zahtjeva, država članica mora odlučiti o uvjetima pod kojima se podnositelju zahtjeva odobrava pristup tržištu rada.

Stupivši na snagu 2003. godine Dublinska uredba (tzv. Dublin II) zamijenila je dotadašnju Dublinsku konvenciju.⁷³ U Uredbi su sadržani kriteriji i mehanizmi za utvrđivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahtjeva za azil, podnesenog u jednoj od država članica od strane državljanina treće zemlje, na temelju pravila koja nalažu tražiteljima azila da zatraže azil u prvoj državi članici EU na čije su područje stupili, neovisno o aktualnoj politici te zemlje. Prema Dublinskoj uredbi u svakom pojedinom slučaju samo jedna država članica EU može i mora biti odgovorna za cjelokupni postupak neovisnog ispitivanja zahtjeva za azil. U III. poglavlju (čl. 5-14.) Uredbe uspostavljena je hijerarhija kriterija za utvrđivanje države odgovorne za razmatranje pojedinog zahtjeva kako bi se osiguralo da o svakom pojedinom zahtjevu odlučuje samo jedna država članica te kako bi se spriječilo višestruko podnošenje zahtjeva za azil od iste osobe. Zahtjev za azil, kojeg je podnio državljanin treće zemlje na granici ili na području bilo koje države EU, razmatra jedna država članica čija je nadležnost utvrđena sukladno kriterijima iz III. poglavlja. Iznimno, svaka država članica može razmotriti zahtjev za azil koji joj je podnesen od državljanina treće zemlje, čak i ako takvo razmatranje nije njezina odgovornost prema dotičnim kriterijima pa u tom slučaju ta država članica postaje odgovorna za odlučivanje o zahtjevu i o tome obavještava državu članicu koja je prethodno bila odgovorna, državu članicu koja vodi postupak za određivanje odgovorne države članice ili državu članicu od koje je zatraženo da preuzme nadležnost ili uzme natrag podnositelja zahtjeva (klauzula suvereniteta – čl. 3. st. 2.). Ovom odredbom daje se ovlast nenadležnoj državi članici da ispita zahtjev za azil, što posebno dolazi do izražaja kod spajanja obitelji, vezano uz čl. 15. st. 1. Uredbe (humanitarna klauzula) prema kojoj bilo koja država članica, čak i ako nije odgovorna, može spojiti članove obitelji iz humanitarnih razloga koji se temelje posebno na obiteljskim ili kulturološkim razlozima. U ovom slučaju država članica, na zahtjev druge države članice, razmatra zahtjev za azil odnosno osobe, a osobe kojih se ovo tiče moraju dati svoj pristanak. Ako druga država članica prihvati odgovornost za ispitivanje zahtjeva, država u kojoj je zahtjev zatražen mora obavijestiti tražitelja azila o odluci da se njegov zahtjev neće ispitivati u toj državi i o obvezi prebacivanja podnositelja zahtjeva u odgovornu državu članicu (čl. 19. st. 1.). Država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil obvezna je preuzeti nadležnost i ispitati zahtjev (čl. 16. st. 1. toč. a i b).

Uredba se temelji na pretpostavci da će tražitelji azila imati jednak pristup sustavu azila i jednak stupanj zaštite u svakoj državi članici te da je svejedno u kojoj državi će podnijeti zahtjev. Međutim, praksa je pokazala da i dalje postoje velike razlike u sustavima azila država

⁷³ Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention; OJ C 254, 19.08.1997.

članica EU te da standardi prihvata i kvalitete pružene zaštite nisu ni približno izjednačeni. Cjelokupni dublinski sustav azila u okviru EU postao je disfunkcionalan. „U teoriji idealno zamišljen i učinkovit mehanizam raspodjele tereta i odgovornosti za preispitivanje zahtjeva za azil između država članica EU, u praksi je imao vrlo problematične posljedice. Države članice EU koje se nalaze na njenim južnim i istočnim granicama morale su podnijeti težak teret“⁷⁴ budući da su one kao glavne točke ulaska, kao i zbog primjene dublinskog sistema vraćanja u države prvog ulaska, bile zaista preopterećene brojem tražitelja azila. „Cijela se situacija još više komplicira jer su upravo te pogranične države često i najproblematičnije u pogledu ne samo ekonomske sigurnosti te dostupnih financijskih i ostalih resursa nego i pitanja zaštite temeljnih ljudskih prava tražitelja azila i ostalih socijalno osjetljivih skupina.“⁷⁵ Nefunkcioniranje dublinskog sustava najrazvidnije je iz primjera Grčke kao države s najvećim zabilježenim brojem ulazaka na teritorij EU, koja zbog svoje ekonomske situacije nije u mogućnosti pružiti zaštitu i određeni standard prihvata tražitelja azila te provesti postupak odlučivanja o zahtjevu za azil u razumnom roku.

Bilo je pokušaja reforme Dublinske uredbe krajem 2008. godine kada je Europska komisija predložila izmjene i dopune navedene uredbe, kojima se namjeravalo osigurati jača zaštita i veća jamstva proceduralnih prava, prava na učinkovito razmatranje zahtjeva za azil, obiteljske povezanosti, prava maloljetnika i sl. Čak se u početnim fazama stvaranja prijedloga nove Uredbe razmatrala mogućnost reforme cjelokupnog sustava raspodjele odgovornosti za postupanje po zahtjevu za azil između država članica. Nažalost, od takve reforme nije došlo. Uredba Dublin III⁷⁶ stupila je na snagu 19. srpnja 2013. godine, no nije donijela neke značajne novine, osim mogućnosti privremene suspenzije prebacivanja osoba u odgovornu državu članicu i mehanizma 'prethodnog upozorenja'.⁷⁷

Direktiva o kvalifikaciji usmjerena je na osiguranje primjene zajedničkih kriterija za identifikaciju osoba kojima je zaista potrebna međunarodna zaštita i na osiguranje dostupnosti minimalnih standarda u svim državama članicama. U definiranju pojma izbjeglice koristi se definicija iz Konvencije o pravnom položaju izbjeglica. Međutim, prema čl. 3. države članice mogu uvesti povoljnije standarde za kvalifikaciju izbjeglice, odnosno osobe koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu, i za određivanje sadržaja međunarodne zaštite, no samo u onoj mjeri u kojoj su ti standardi u skladu s ovom Direktivom. Zaštita se ne pruža onim osobama koji zaštitu mogu potražiti u nekom drugom dijelu svoje zemlje podrijetla (čl. 8.). Ovom Direktivom se uvodi institut supsidijarne zaštite kao zaštite koja se odobrava tražitelju azila koji ne udovoljava uvjetima za odobrenje azila, no za koju se vjeruje da postoje opravdani razlozi koji ukazuju da će se on, ukoliko se vrati u zemlju podrijetla, suočiti sa stvarnim rizikom trpljenja ozbiljne nepravde, a on nije u mogućnosti ili se ne želi zbog takvog rizika staviti pod zaštitu te zemlje. Osim što uvodi supsidijarnu zaštitu, ova Direktiva regulira kvalifikaciju izbjeglice i osobe pod supsidijarnom zaštitom, dodjelu i prestanak statusa izbjeglice i osobe pod supsidijarnom zaštitom, utvrđuje sadržaj međunarodne zaštite (*non-refoulement*, jedinstvo obitelji, dozvola boravka, sloboda kretanja, itd.) i definira vršitelje progona.

Direktiva o postupku odnosi se na državljane trećih zemalja ili apatride koji su podnijeli zahtjev za azil ili kojima je odobren izbjeglički status. Njezina je svrha utvrditi minimalne norme za postupke priznavanja ili ukidanja izbjegličkog statusa u državama članicama

⁷⁴ N. BAČIĆ, Dublinska uredba i problemi pograničnih država članica Europske unije, u: D. ŽUPARIĆ-ILJIĆ (ur.), *Prvih deset godina razvoja sustava azila u Hrvatskoj*, Zagreb, 2013., str. 50

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Uredba Parlamenta i Vijeća br. 604/2013 od 26. lipnja 2013. kojom se utvrđuju kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahtjeva za međunarodnom zaštitom državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva postavljenog u jednoj od država članica (dalje u tekstu: Uredba Dublin III); OJ L 180, 29.06.2013., str. 31-53.

⁷⁷ V. više o tome – BAČIĆ, *op. cit.* (bilj. 74), str. 54-55,

kako bi se ograničila sekundarna kretanja tražitelja azila između država članica, koja bi mogla nastati zbog razlika u pravnim sustavima država članica EU. Države članice mogu uvesti ili zadržati povoljnija pravila u onoj mjeri u kojoj su ta pravila usklađena s ovom Direktivom. Njome se određuju postupovna načela i jamstva za tražitelje azila (pristup postupku, pravo ostanka u državi članici dok traje postupak razmatranja zahtjeva, pravo na informiranje o postupku, pravo iznošenja svojeg slučaja uz usluge prevoditelja, pravo na komuniciranje s UNHCR-om, pravo na usmeno saslušanje, pravo na pravnu pomoć i zastupanje, pravo na dostavu odluke u razumnom roku, pravo na obavijest o ishodu odluke na jeziku kojeg razumiju, jamstva za maloljetnike bez pratnje, zadržavanje), minimalni standardi glede prvostupanjskog i drugostupanjskog postupka te postupka ukidanja statusa izbjeglice, a uspostavljaju se Direktivom i minimalni standardi za neke posebne institute i slučajeve kao što su nedopušteni zahtjevi, pojam prve države azila, pojam sigurne treće zemlje, neosnovani zahtjevi, pojam sigurne zemlje podrijetla, pojam europske sigurne treće zemlje itd.

4. Zaključak

Problem izbjeglica, a samim time i tražitelja azila odnosno azilanata, za međunarodnu zajednicu iskrsnuo je nakon Drugog svjetskog rata kada su se raseljene osobe brojale u milijunima pa je tada postalo jasno kako je potrebno što prije stvoriti pravni sustav njihove zaštite, obvezati države svijeta na poštivanje izbjegličkih prava i posvetiti se pružanju zaštite, pomoći i brinjanju te posebno ranjive skupine ljudi. Može se reći da je to bila moralna dužnost i obveza svih država svijeta, budući da su njihove osvajačke politike i ratovi dovele do ovog problema. Vlade država uobičajeno jamče svojim građanima sigurnost uz poštivanje osnovnih ljudskih prava i sloboda. Ali, kada osoba postane izbjeglicom ova sigurnosna mreža nestaje. Bez određenog pravnog statusa u zemlji utočišta ove bi osobe bile podložne krajnjem izrabljivanju i drugim oblicima zlostavljanja, uhićenjima i protjerivanjima.

Nakon što je u šezdesetak godina stvoren zadovoljavajući međunarodni sustav zaštite izbjeglica, prema recentnoj praksi država one se i dalje teško odlučuju na ustezanje svojih vlastitih interesa pri ograničavanju svojih propisa pa i dalje ima slučajeva kada države odbijaju izbjeglice na granici, deportiraju ih u njihove zemlje podrijetla gdje im predstoji izravna životna opasnost, onemogućuju i otežavaju im pristup postupku podnošenja i utvrđivanja osnovanosti zahtjeva za azil ili im neosnovano odbijaju priznati izbjeglički status u punom opsegu (npr. azil) kojeg zaslužuju budući da udovoljavaju svim uvjetima koji su propisani za tu svrhu. Neke države, kao primjerice Republika Hrvatska, ponekad zaboravljaju da su ugovornice određenih međunarodnih propisa pa ih ne primjenjuju već stavljaju nacionalne propise i nacionalne interese ispred međunarodnopravne zaštite ljudskih prava i sloboda iako ih ti propisi itekako obvezuju te se po pravnoj snazi nalaze iznad nacionalnih zakona. Ipak, pogledavši materiju u cjelini ne može se tvrditi da univerzalni i regionalni međunarodni instrumenti nisu ispunili svoju svrhu jer su se u periodu od Drugog svjetskog rata naovamo dogodila i mnoga poboljšanja – razvili su se mnogi instituti zaštite, stvorena je javna svijest o potrebi rješavanja ovoga problema, države su se obvezale pružati i uglavnom pružaju neki oblik zaštite, stvorena je vrlo značajna međunarodna ustanova (UNHCR) koja se svakodnevno na poprištima sukoba brine o izbjeglicama i uređuje njihov povratak ka normalnom životu pa se može reći kako se razvoj izbjegličkog i azilnog prava nastavlja polaganim i sigurnim korakom.

Pravo azila (utočišta), kao važan dio izbjegličkog prava, poznato je od samih početaka čovječanstva i predstavlja konkretizaciju načela humanosti i solidarnosti. Ono predstavlja najopsežniju zaštitu koju izbjeglica može dobiti u državi prihvata stoga svaka izbjeglica i teži tome da je ostvari. Zadatak je država da osiguraju pružanje zaštite i pomoći onim osobama koje tu zaštitu traže i trebaju kako bi se konačno konkretizirala njihova proklamirana

međunarodna nastojanja pružanja azilne zaštite i osiguravanja njihovih temeljnih prava i sloboda. Unatoč tome što su propali pokušaji da se u međunarodnom pravu konačno zajamči pravo na dodjelu azila izbjeglicama, pa azil i dalje predstavlja samo pravo države (ali ne i dužnost) da ga odobri te nije subjektivno pravo izbjeglice da ga traži, namjera jamstva dodjele azila izražena na Konferenciji davne 1977. postoji dalje, a postoji i nada da će se u skorijoj budućnosti države konačno odvažiti i zajamčiti je. Također, postoji i nastojanje poduprto nastojanjima UNHCR-a da se zabrana protjerivanja, vraćanja i odbijanja na granici, koja predstavlja vrlo bitan dio prava azila, potvrdi kao pravilo općeg običajnog međunarodnog prava koje je nastalo ponavljanim vršenjem država uz prisutnu pravnu svijest. Iako postoji određen broj autora koji djelomično ili u potpunosti zauzimaju takvo stajalište, istinitije bi bilo u ovom trenutku tvrditi kako načelo *non-refoulement* predstavlja institut regionalnog (partikularnog) običajnog prava koje se primjenjuje u Europi (praksa ESLJP), Africi te Srednjoj i Južnoj Americi. Nažalost, još uvijek se ne može tvrditi ni da se načelo *non-refoulement* niti pravo azila, proklamirano kao temeljno pravo čovjeka iz Opće deklaracije, smatra apsolutno imperativnom normom međunarodnog prava budući da ih kao takve još uvijek nije priznala cijela međunarodna zajednica. No, postoji nada da će budućnost ipak donijeti određeni napredak. Sukladno navedenom, može se reći da je pravo azila i dalje u stadiju nastajanja (*in statu nascendi*).

The Asylum in Contemporary International Law

This paper presents a systematic development of the right of asylum since the second half of the twentieth century until present days. Introductory, the paper explains a close correlation between refugee law and right of asylum since the asylum is one of the most important institute of the refugee law. After that, the author elaborates the development of the right of asylum which, at first, has been running parallel with the development of international protection of human rights, but later the content of right of asylum (as a part of refugee law) separated and weaved its own path in African, American and European soil. Paper's exposition starts with Universal Charter of Human Rights, International Covenant on Civil and Political Rights, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, then it focuses on 1951 Convention relating to the Status of Refugees, Declaration on Territorial Asylum and Draft Convention on Territorial Asylum, to be completed with the review on regional documents, where is particularly important the exposition about the asylum in European Union because European set of rules about the right of asylum is incorporated in Croatian legislation and currently is being applied in the Republic of Croatia.

Key words: refugee, Convention relating to the Status of Refugees, the principle of non-refoulement, territorial asylum, European Union