

Međunarodnopravna zaštita izbjeglica

Copyright © 2008.
DAVORIN LAPAŠ

Recenzent
prof. dr. sc. BUDISLAV VUKAS

Urednica
GORANKA LALIĆ

Knjiga prof. dr. sc. Davorina Lapaša *Međunarodnopravna zaštita izbjeglica* pripremljena je i tiskana u sklopu projekta "Zaštita tražitelja azila u Republici Hrvatskoj i regiji" koji financira Europska komisija – AENEAS program.

Za sadržaj ove knjige u potpunosti je odgovoran HPC pa je isključeno bilo kakvo povezivanje toga sadržaja sa stajalištima financijera navedenog Projekta.

Davorin Lapaš

Međunarodnopravna zaštita izbjeglica



Zagreb, 2008.

ISBN 978-953-6635-04-7

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu
pod brojem 708027.

PREDGOVOR

Izlazak iz tiska knjige prof. dr. sc. Davorina Lapaša Međunarodnopravna zaštita izbjeglica obilježava završetak jednog trogodišnjeg ciklusa djelovanja Hrvatskog pravnog centra (HPC) u području prava azila koji se vremenski i većim dijelom sadržajno preklapa s izvođenjem projekta "Zaštita tražitelja azila u Republici Hrvatskoj i regiji", financijski poduprtog od Europske komisije – AENEAS program. To se naše djelovanje u Republici Hrvatskoj preklapalo i s razdobljem intenzivne aktivnosti svih relevantnih čimbenika sustava azila u procesu njegove izgradnje u skladu s međunarodnim standardima i europskim pravom, čemu je također težio navedeni projekt. Iako se danas hrvatski sustav azila smatra funkcionalnim, potrebno je njegovo daljnje unapređivanje, a s aspekta nevladinih organizacija i stalno promicanje ideje o poštivanju prava čovjeka kao temeljne vrijednosti našeg ustavnog i suvremenog međunarodnopravnog poretka.*

Izbjeglice su posebno ranjiva skupina ljudi, kako piše prof. Lapaš: "Teško je i zamisliti čovjeka u gorem položaju od onoga koji je nerijetko izgubio sve osim vlastitog života koji želi spasiti tražeći utočište u stranoj zemlji."

S pravnog aspekta, humani i moralni imperativ zaštite izbjeglica nalazi svoje uporište u općem sustavu zaštite ljudskih prava: međunarodnopravnom i unutrašnjem ustavnopravnom sustavu svake demokratske države.

Međutim, koliko god "...humanisti i borci za ljudska prava težili širenju međunarodnopravne zaštite izbjeglica, toliko će države uvijek ukazivati na nesporne mogućnosti zloupotrebe tih prava, kao i na potrebu da štiteći svoje interese zaštite ta ista ljudska prava vlastitih državljana..." (D. Lapaš). Takvi interesi država suprotstavljeni ideji univerzalne zaštite ljudskih prava u odnosu na strance (apatride), određuju i karakter izbjegličkog prava, međunarodnog i unutrašnjeg. No, nesumnjivo je da postoje kognitivne međunarodnopravne norme, kao i da države mogu svojim propisima ili praksom u njihovoj primjeni pružiti izbjeglicama i veći standard zaštite uvažavajući opći sustav zaštite ljudskih prava.

Stoga izbor teme ove knjige i način njene obrade korespondiraju ponajprije s nastojanjima HPC-a da se u zaštiti izbjeglica naglasi važnost poštivanja normi međunarodnog izbjegličkog prava i opće međunarodnopravne zaštite ljudskih prava.

Knjiga sadržajno ima tri cjeline. U prvoj autor prikazuje pravni položaj izbjeglica prema međunarodnom pozitivnom pravu, analizirajući pritom i primjenu općih normi o pravima čovjeka na tu ugroženu skupinu. Jedan dio knjige posvećen

* Vidjeti: Zaključci i preporuke s okruglog stola HPC-a, Zakonodavstvo i praksa u sustavu azila u Hrvatskoj – stanje i perspektive, Rijeka, 9. studenoga 2008., Bilten projekta "Zaštita tražitelja azila u Republici Hrvatskoj i regiji", godište 3, br. 3–4/2008, str. 6.

je međunarodnim vladinim i nevladinim organizacijama koje pružaju pomoć izbjeglicama, dakle, kojima se izbjeglice mogu obraćati za zaštitu svojih temeljnih prava i sloboda zajamčenih univerzalnim i regionalnim međunarodnopravnim dokumentima. U prilogima, pored teksta temeljnog međunarodnopravnog izvora za zaštitu izbjeglica – Konvencije o pravnom položaju izbjeglica iz 1951. s Protokolom iz 1967., nalazimo obrasce i upute pojedincima kao mogući oblik pomoći pri obraćanju određenim tijelima međuvladinih organizacija, nadležnosti kojih su opisane u drugom dijelu knjige.

Ova je knjiga namijenjena pravnicima koji se bave izbjegličkim pravom, ponajprije praktičarima u nevladinim organizacijama i državnoj upravi te sucima i odvjetnicima. Nadamo se da knjiga može biti interesantna i svima koji iz pravnog ili nekog drugog rakursa nastoje sagledati određene društvenopolitičke fenomene u zaštiti izbjeglica. Knjiga će biti korisna i studentima prava i drugih visokoškolskih ustanova na kojima postoje kolegiji posvećeni međunarodnoj zaštiti prava čovjeka, naglašava prof. Vukas u svojoj recenziji.

Mogu li i hoće li naša očekivanja biti ostvarena, odgovorit će čitatelji. Bit ćemo im zahvalni za sve primjedbe koje nam mogu pomoći u našem daljnjem radu u području izbjegličkog prava.

Ovom prigodom želimo zahvaliti dr. sc. Davorinu Lapašu, profesoru Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, što se poduhvatio pisanja ove knjige kao i recenzentu dr. sc. Budislavu Vukasu, profesoru Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu u mirovini. Smatramo to velikim doprinosom projektu “Zaštita tražitelja azila u Republici Hrvatskoj i regiji”, a ujedno i potporom dosadašnjem i budućem djelovanju HPC-a u cilju promicanja vladavine prava u RH.

Vesna Grubić
izvršna direktorica HPC-a

KRATKI SADRŽAJ

1. Uvod	1
2. Pojam izbjeglice	3
3. Prava izbjeglica prema međunarodnom pravu	23
4. Dužnosti izbjeglica prema međunarodnom pravu	68
5. Međuvladine organizacije i tijela u zaštiti izbjeglica	69
6. Međunarodne nevladine organizacije i zaštita izbjeglica	85

PRILOZI

Prilog I.

Konvencija o pravnom položaju izbjeglica iz 1951. i Protokol o pravnom položaju izbjeglica iz 1967.	95
--	----

Prilog II.

Obrasci za individualne podneske međunarodnim tijelima	119
II/1. Obrazac za obraćanje Odboru za prava čovjeka (HRC), Odboru protiv mučenja (CAT) i Odboru za ukidanje rasne diskriminacije (CERD).	119
II/2. Obrazac za obraćanje Odboru za ukidanje diskriminacije prema ženama (CEDAW)	125
II/3. Obrazac za obraćanje Europskom sudu za ljudska prava (ECHR) i punomoć za zastupanje	131

Prilog III.

Podsjetnici za provjeru prilikom podnošenja individualnih podnesaka međunarodnim tijelima	137
III/1. Obraćanje Odboru za prava čovjeka (HRC)	137
III/2. Obraćanje Odboru protiv mučenja (CAT)	139
III/3. Obraćanje Odboru za ukidanje rasne diskriminacije (CERD)	140
III/4. Obraćanje Odboru za ukidanje diskriminacije prema ženama (CEDAW)	141
III/5. Obraćanje Europskom sudu za ljudska prava (ECHR).	143
Stvarno kazalo	145
Popis važnijih kratica	149



SADRŽAJ

Predgovor	V
1. Uvod	1
2. Pojam izbjeglice	3
2.1. Vrste izbjeglica prema stupnju veze s državom prihvata	9
2.1.1. Izbjeglice u odnosu puke nadležnosti (jurisdikcije)	9
2.1.2. Izbjeglice u odnosu fizičke (<i>de facto</i>) prisutnosti	10
2.1.3. Izbjeglice u odnosu pravne (<i>de iure</i>) prisutnosti	11
2.1.4. Izbjeglice u odnosu dopuštenog boravka	14
2.1.4.1. Azil	14
2.1.4.2. Privremena zaštita	17
2.2. Prestanak izbjegličkog statusa	18
2.2.1. Repatrijacija	18
2.2.2. Dobrovoljni povratak izbjeglica (osim repatrijacije)	20
2.2.3. Novo nastanjenje izbjeglica	22
2.2.4. Naturalizacija	22
3. Prava izbjeglica prema međunarodnom pravu	23
3.1. Prava izbjeglica u odnosu puke nadležnosti (jurisdikcije).	30
3.1.1. Temeljna ljudska prava i slobode	30
3.1.2. Pravo na <i>non-refoulement</i>	30
3.2. Prava izbjeglica u odnosu fizičke (<i>de facto</i>) prisutnosti	31
3.2.1. Pravo na <i>non-refoulement</i>	32
3.2.1.1. Sadržaj i priroda prava na <i>non-refoulement</i>	32
3.2.1.2. Ovlaštenici prava na <i>non-refoulement</i>	34
3.2.1.3. Slučaj masovnog priljeva izbjeglica	35
3.2.2. Temeljna ljudska prava i slobode	36
3.2.2.1. Pravo na fizičku sigurnost	37
3.2.2.2. Pravo na pošteno suđenje	38
3.2.2.3. Pravo na nužne životne potrepštine	39
3.2.2.4. Pravo vlasništva	41
3.2.2.5. Sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti	42
3.2.3. Sloboda ograničenog kretanja	43
3.3. Prava izbjeglica u odnosu pravne (<i>de iure</i>) prisutnosti.	44
3.3.1. Sloboda od kažnjavanja zbog nezakonitog ulaska na područje države prihvata	44
3.3.2. Sloboda kretanja na području države prihvata	46

3.3.3.	Pravo vlasništva	46
3.3.4.	Pravo na obavljanje samostalnih zanimanja	46
3.3.5.	Jednakost u davanjima	47
3.3.6.	Jedinstvo obitelji	48
3.3.7.	Pravo na obrazovanje.	50
3.3.8.	Pravo na isprave o identifikaciji i statusu	50
3.3.9.	Pravo na pomoć u sudskim i upravnim stvarima.	51
3.3.10.	Zaštita od izгона	53
3.4.	Prava izbjeglica u odnosu dopuštenog boravka	54
3.4.1.	Pravo na putne isprave	54
3.4.2.	Sloboda kretanja na području države prihvata	57
3.4.3.	Pravo na zapošljavanje	57
3.4.4.	Pravo na zaštitu prema propisima radnog i socijalnog zakonodavstva	60
3.4.5.	Pravo na javnu pomoć	62
3.4.6.	Pravo na stanovanje	63
3.4.7.	Pravo na zaštitu intelektualnog vlasništva	64
3.4.8.	Sloboda izražavanja i udruživanja	64
3.4.9.	Pomoć u pristupu sudu	67
4.	Dužnosti izbjeglica prema međunarodnom pravu	68
5.	Međuvladine organizacije i tijela u zaštiti izbjeglica	69
5.1.	Općenito	69
5.2.	Opći uvjeti dopustivosti individualnih podnesaka	70
5.3.	Pojedine organizacije i tijela	72
5.3.1.	Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (<i>United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR</i>)	72
5.3.2.	Međunarodna organizacija za migracije (<i>International Organization for Migration – IOM</i>)	74
5.3.3.	Odbor za prava čovjeka (<i>Human Rights Committee – HRC</i>)	76
5.3.4.	Odbor za ukidanje rasne diskriminacije (<i>Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD</i>)	78
5.3.5.	Odbor protiv mučenja (<i>Committee against Torture – CAT</i>).	79
5.3.6.	Odbor za ukidanje diskriminacije prema ženama (<i>Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW</i>)	81
5.3.7.	Europski sud za ljudska prava (<i>European Court of Human Rights – ECHR</i>)	83
6.	Međunarodne nevladine organizacije i zaštita izbjeglica.	85
6.1.	Međunarodni Crveni križ.	86
6.2.	Amnesty International	88
6.3.	Catholic Relief Services	88
6.4.	International Rescue Committee	89
6.5.	International Refugee Rights Initiative (IRRI)	90
6.6.	Caritas Europa	91
6.7.	European Reintegration Support Organizations (ERSO)	91

PRILOZI

Prilog I.

Konvencija o pravnom položaju izbjeglica iz 1951. i Protokol o pravnom položaju izbjeglica iz 1967.

I/1. Konvencija o pravnom položaju izbjeglica	95
Glava I. OPĆE ODREDBE	
Članak 1. Definicija izraza “izbjeglica”	96
Članak 2. Opće obveze	97
Članak 3. Nediskriminacija	98
Članak 4. Vjera	98
Članak 5. Prava dana neovisno od ove konvencije	98
Članak 6. Izraz “pod istim okolnostima”	98
Članak 7. Oslobođenje od reciprociteta	98
Članak 8. Oslobođenje od iznimnih mjera	98
Članak 9. Privremene mjere.	99
Članak 10. Stalnost boravka	99
Članak 11. Izbjeglice pomorci	99
Glava II. PRAVNI POLOŽAJ	
Članak 12. Osobni status	99
Članak 13. Pokretna i nepokretna imovina	100
Članak 14. Umjetnička prava i industrijsko vlasništvo.	100
Članak 15. Pravo udruživanja	100
Članak 16. Pristup sudovima	100
Glava III. LUKRATIVNA ZAPOSLENJA	
Članak 17. Nesamostalna zanimanja	100
Članak 18. Samostalna zanimanja	101
Članak 19. Slobodna zanimanja	101
Glava IV. BLAGOSTANJE	
Članak 20. Opskrba.	101
Članak 21. Stanovanje	101
Članak 22. Opće obrazovanje	102
Članak 23. Javna pomoć	102
Članak 24. Radno i socijalno zakonodavstvo	102
Glava V. ADMINISTRATIVNE MJERE	
Članak 25. Administrativna pomoć.	103

Članak 26. Sloboda kretanja	103
Članak 27. Isprave o identitetu	103
Članak 28. Putne isprave	103
Članak 29. Fiskalne obveze.	104
Članak 30. Prijenos imovine	104
Članak 31. Izbjeglice koji bespravno borave u državi prihvata	104
Članak 32. Izgon	104
Članak 33. Zabrana izгона i vraćanja	105
Članak 34. Naturalizacija.	105

Glava VI.

IZVRŠNE I PRIJELAZNE ODREDBE

Članak 35. Suradnja državnih vlasti s Ujedinjenim narodima	105
Članak 36. Podaci o nacionalnom zakonodavstvu	105
Članak 37. Odnos prema ranijim konvencijama	106

Glava VII.

ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 38. Rješavanje sporova	106
Članak 39. Potpisivanje, ratifikacija i pristup	106
Članak 40. Klauzula o teritorijalnoj primjeni	106
Članak 41. Federalna klauzula	107
Članak 42. Rezerve	107
Članak 43. Stupanje na snagu	107
Članak 44. Otkazivanje	107
Članak 45. Revizija.	108
Članak 46. Notifikacija glavnog tajnika Ujedinjenih naroda.	108
Dodatak (para. 1. – 16.).	108
Prilog (Obrazac putne isprave)	111

I/2. Protokol o pravnom položaju izbjeglica 115

Članak I. Opće odredbe	115
Članak II. Suradnja državnih vlasti s Ujedinjenim narodima.	115
Članak III. Podaci o nacionalnom zakonodavstvu.	116
Članak IV. Rješavanje sporova	116
Članak V. Pristup Protokolu	116
Članak VI. Federalna klauzula	116
Članak VII. Rezerve i izjave	117
Članak VIII. Stupanje na snagu	117
Članak IX. Otkazivanje	117
Članak X. Notifikacije glavnog tajnika Ujedinjenih naroda	117
Članak XI. Deponiranje u arhivu Tajništva Ujedinjenih naroda.	117

Prilog II.

Obrasci za individualne podneske međunarodnim tijelima

II/1. Obrazac za obraćanje Odboru za prava čovjeka (HRC), Odboru protiv mučenja (CAT) i Odboru za ukidanje rasne diskriminacije (CERD) . . .	119
II/2. Obrazac za obraćanje Odboru za ukidanje diskriminacije prema ženama (CEDAW)	125
II/3. Obrazac za obraćanje Europskom sudu za ljudska prava (ECHR) i punomoć za zastupanje	131

Prilog III.

Podsjetnici za provjeru prilikom podnošenja individualnih podnesaka međunarodnim tijelima

III/1. Obraćanje Odboru za prava čovjeka (HRC)	137
III/2. Obraćanje Odboru protiv mučenja (CAT)	139
III/3. Obraćanje Odboru za ukidanje rasne diskriminacije (CERD)	140
III/4. Obraćanje Odboru za ukidanje diskriminacije prema ženama (CEDAW)	141
III/5. Obraćanje Europskom sudu za ljudska prava (ECHR).	143
Stvarno kazalo	145
Popis važnijih kratica	149



1. UVOD

Nikad ranije u ljudskoj povijesti čovjek kao pojedinac nije imao toliko prava koliko mu međunarodno pravo, kao i unutrašnji pravni poreci država jamče danas u sve razvijenijem sustavu zaštite ljudskih prava i sloboda. Svako ljudsko biće u naše vrijeme, već samim rođenjem postaje nositeljem brojnih subjektivnih prava slojevito svrstanih u tzv. “generacije”, i prema njihovu nastanku, i prema njihovoj važnosti. Tako, najznačajnija, prava prve generacije (poput prava na život, slobode od ropstva, mučenja i dr.) postala su u naše doba već predmetom zaštite kogentnih međunarodnopravnih normi koje države moraju poštivati neovisno od nekog svog posebnog pristanka, zapravo samom činjenicom što žele biti dijelom suvremene međunarodne zajednice. Zakucao je tako čovjek – pojedinac po prvi put izravno i na vrata subjektiviteta u međunarodnom pravu, stoljećima predviđenog samo za države.

Pa ipak, istodobno u tom istom svijetu postoje osobe čiji stvarni položaj, uslijed političkih okolnosti nastalih uglavnom posve izvan njihova utjecaja, nalikuje onome iz vremena kada je i sama ideja ljudskih prava još pripadala dalekoj budućnosti. Među njima nesumnjivo su izbjeglice, njih danas preko 23 milijuna diljem svijeta.¹ Teško je i zamisliti čovjeka u gorem položaju od onoga koji je nerijetko izgubio sve osim vlastitog života koji želi spasiti tražeći utočište u stranoj zemlji.

Međunarodno pravo tek je u novije doba, u prvoj polovini 20. stoljeća, usmjerilo svoju zaštitu na izbjeglice. Nastao je tako Sporazum o pravnom položaju ruskih i armenskih izbjeglica iz 1928. koji je predvidio za izbjeglice međunarodno jamstvo nekih od prava koja uživaju i danas na temelju suvremenih međunarodnopravnih dokumenata, poput zaštite od izгона i vraćanja u državu iz koje su izbjegli, prava na rad, prava pristupa sudu, jednakosti u davanjima i dr. Osim toga, Sporazum je bitno utjecao i na Konvenciju o međunarodnom položaju izbjeglica, usvojenu pod okriljem Lige naroda 1933. koja dodatno proširuje prava izbjeglica jamčeći im pravo na osnovnu zdravstvenu zaštitu, kao i na pristup obrazovanju u državi u koju su izbjegli. Međutim, praksa država u primjeni Konvencije bila je skromna, dijelom zbog još zacijelo suviše progresivnih rješenja, a dijelom nesumnjivo zbog velike gospodarske krize koja je u razdoblju od 1929. do 1933. bila zahvatila svijet.

Potom, 1936., također pod okriljem Lige naroda nastaje Privremeni sporazum o položaju njemačkih izbjeglica čije je usvajanje potaknuo sve veći broj izbjeglica

¹ Vidi: <http://www.unhcr.org/protect.html>

iz Hitlerova Trećeg Reicha, čemu je uslijedilo i usvajanje Konvencije o položaju njemačkih izbjeglica već 1938.

Drugi svjetski rat uz sva dotad u povijesti gotovo neviđena stradanja, dodatno je ukazao na nužnost međunarodnopravnog uređenja zaštite izbjeglica među kojima su se našli milijuni ljudi. Osnovana je tako nakon Drugog svjetskog rata Međunarodna organizacija za izbjeglice (IRO) kao privremena međunarodna organizacija, a potom i Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR), (v. ad 5.3.1.).

Nastali su tako u drugoj polovini 20. stoljeća danas najznačajniji međunarodnopravni dokumenti u zaštiti izbjeglica: Konvencija o pravnom položaju izbjeglica, usvojena pod okriljem Ujedinjenih naroda 28. srpnja 1951. s ciljem da se ne samo revidiraju i konsolidiraju raniji međunarodni sporazumi o pravnom položaju izbjeglica, već da se međunarodnopravna zaštita pruži svim izbjeglicama neovisno o zemlji iz koje su izbjegli te da im se zajamče neka temeljna prava i slobode. Uz Konvenciju usvojen je 1967. i Protokol koji je, otklonivši geografska i vremenska ograničenja koja je u pogledu definiranja pojma izbjeglice sadržavala Konvencija, dodatno pridonio razvoju međunarodnopravne zaštite izbjeglica. Također, osim na univerzalnoj razini, razvoj međunarodnopravne zaštite izbjeglica napredovao je i na regionalnoj razini, ponajprije zaslugom regionalnih međunarodnih organizacija. Tako je pod okriljem Organizacije afričkog jedinstva (OAU), današnje Afričke unije, 1969. usvojena Konvencija o posebnim vidovima problema izbjeglica u Africi, koja dodatno proširuje pojam izbjeglice u odnosu na spomenutu konvenciju iz 1951., tražeći istodobno od država stranaka da ulože najveće napore u skladu sa svojim zakonodavstvom da prihvate izbjeglice i osiguraju im prihvata sve dok ne bude moguć njihov povratak. Spomenute konvencije jamče i pravo izbjeglica da ne budu vraćeni u zemlju iz koje su izbjegli (tzv. pravo na *non-refoulement*), kao i pravo na slobodu i fizički integritet. S druge pak strane, Opća je skupština Organizacije američkih država (OAS) 1984. usvojila Deklaraciju iz Cartagene kao preporuku državama članicama Organizacije u postupanju s izbjeglicama.

Pa ipak, ni danas nije lako “uvjeriti” sve države u potrebu, a katkad i obvezu ulaska u pravni odnos s izbjeglicom. U pozadini tih teškoća nesumnjivo će biti suprotstavljenost vlastitih interesa države s idejom univerzalne zaštite ljudskih prava. Na “sjecištu” tih interesa nastaje međunarodno izbjegličko pravo, kao dio međunarodnopravnog sustava zaštite ljudskih prava. Stoga će takvi uvjeti njegova nastanka bitno odrediti i njegove temeljne značajke: međunarodno izbjegličko pravo nipošto ne umanjuje značaj unutrašnjeg, ponajprije upravnog prava države u kojoj se izbjeglica nalazi. Štoviše, upravno će pravo nerijetko kao svojevrsni *lex specialis* razrađivati i konkretizirati od države preuzete međunarodnopravne obveze u pogledu zaštite izbjeglica. S druge strane, međunarodno će izbjegličko pravo nužno imati svoje uporište i u općem sustavu zaštite ljudskih prava, kako onom međunarodnopravnom (koji će doći do izražaja u primjenjivosti na izbjeglice i općih međunarodnopravnih dokumenata s područja zaštite ljudskih prava poput dvaju paktova o pravima čovjeka), tako i unutrašnjem, ustavnopravnom sustavu zaštite ljudskih prava unutar pojedine države.

U tom smislu treba istaknuti još jedan aspekt odnosa unutrašnjeg prava države i međunarodnopravne zaštite izbjeglica: međunarodno pravo svojim obvezama državama nameće tek minimalne standarde u ostvarenju te zaštite, što ih nipošto ne priječi da svojim propisima, ili pak praksom u njihovoj primjeni izbjeglicama pruže i veći standard zaštite, tj. djeluju *in meius*, dakako vodeći računa o općoj obvezi nediskriminacije.

Nadalje, bitna odrednica, pa i *ratio* sveg izbjegličkog prava – kako međunarodnog, tako i onog unutrašnjeg – jest privremenost, jer je po definiciji izbjeglički status nužno privremen, što nažalost ne znači nužno i kratkotrajan.

Napokon, vrijedi ponoviti da je međunarodno izbjegličko pravo nastalo kao rezultat “kompromisa” između interesa država i humanog, moralnog imperativa zaštite izbjeglica. Koliko god stoga humanisti i borci za ljudska prava težili širenju međunarodnopravne zaštite izbjeglica, toliko će države uvijek ukazivati na nesporne mogućnosti zloupotrebe tih prava, kao i na potrebu da štiteći svoje interese zaštite ta ista ljudska prava vlastitih državljana.

Sukladno tomu, svrha je ovoga rada više prikazati pravni položaj izbjeglica kakvog poznaje pozitivno međunarodno pravo, nego njegovim ekstenzivnim tumačenjima i prijedlozima *de lege ferenda* poticati njegov “progresivni razvoj”. U njegovu nastanku koristili smo se stoga i praksom država u tumačenju i primjeni međunarodnopravnih dokumenata, u prvom redu Konvencije o pravnom položaju izbjeglica, koju sakuplja i objavljuje UNHCR (v. *infra*, bilj. 82). Uostalom, u tom smislu valja istaknuti da svrha izbjegličkog prava nije “usrećiti” izbjeglice pa čak ni anulirati njihove patnje prouzročene okolnostima koje su ih dovele u taj položaj, već tek ublažiti ih kroz pravno uređenje njihova statusa vodeći računa o interesima države koja im je pružila utočište.

2. POJAM IZBJEGLICE

Prema Konvenciji o pravnom položaju izbjeglica² iz 1951., izbjeglica je svaka osoba koja se nalazi izvan zemlje koje je državljanin, zbog opravdanog straha od progona zbog rase, vjeroispovijesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili zbog političkog uvjerenja i nemoguće joj je da se koristi, ili se zbog straha ne želi koristiti zaštitom te zemlje.

² Za tekst Konvencije vidi: *Službeni list SFRJ – međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 7, 1960; vidi i: *infra*, Prilog I. Vidi i Odluku o objavljivanju mnogostranih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, *Narodne novine – međunarodni ugovori*, br. 12, 1993.

Iz tog su razloga izbjeglice u posebno nepovoljnom položaju jer su po definiciji lišeni jednoga od tradicionalno najefikasnijih sredstava zaštite prava pojedinca u međunarodnom pravu – diplomatske zaštite države njegovu državljanstva.

Također, pod istim uvjetima izbjeglica može biti i osoba bez državljanstva koja se nalazi izvan zemlje svoga ranijeg uobičajenog boravišta, a ne može se ili se zbog straha ne želi vratiti u tu zemlju (čl. 1. A, st. 2. Konvencije).

Radi lakšeg razumijevanja, državu koju je izbjeglica iz u definiciji spomenutih razloga, morao napustiti, označavat ćemo kao “državu podrijetla”, dok ćemo državu u koju je izbjegao nazvati “država prihvata”.

Pritom, važno je spomenuti da ako se radi o osobi koja ima više od jednoga državljanstva, takva osoba čak ako i izgubi zaštitu jedne od država svog državljanstva neće biti smatrana izbjeglicom u smislu navedene definicije sve dok postoji mogućnost zaštite od strane druge države njezina državljanstva. Tako navodi Konvencija, osoba koja ima više državljanstava smatrat će se državljaninom svake od država koje državljanstvo ima te se neće smatrati da je lišena zaštite ijedne od tih zemalja ako bez valjanog razloga zasnovanog na opravdanom strahu nije tražila i njezinu zaštitu.

U svakom slučaju, izbjeglica mora nužno biti stranac za državu prihvata, dakle strani državljanin ili osoba bez državljanstva (apatrid), jer međunarodno pravo ne poznaje mogućnost da se bude izbjeglica u vlastitoj državi. Štoviše, Konvencija predviđa stjecanje državljanstva države prihvata upravo kao jedan od razloga prestanka izbjegličkog statusa. Upravo stoga od izbjeglica treba razlikovati pojam “raseljenih osoba” koje su uslijed ratnih ili drugih prilika morale napustiti svoje domove nalazeći smještaj u nekom drugom dijelu iste – svoje države.

Konvencija je, međutim, državama strankama omogućila da primjenu njezinih odredbi ograniče ne samo vremenski, već i geografski. Tako, osim što se odnosi samo na izbjeglice koji su to postali uslijed događaja nastalih prije 1. siječnja 1951., Konvencija je državama ponudila i mogućnost da primjenu njezinih odredbi ograniče samo na izbjeglice iz Europe dajući o tome izjavu prilikom potpisivanja, ratifikacije ili pristupa Konvenciji. Dakako, Konvencija je ostavila državama i mogućnost da naknadno uklone to ograničenje te prihvate primjenu Konvencije za sve izbjeglice notifikacijom upućenom glavnom tajniku Ujedinjenih naroda.

Napokon, 1967. usvojen je Protokol o pravnom položaju izbjeglica³ koji za države stranke uklanja spomenuto vremensko i geografsko ograničenje obuhvaćajući pojmom izbjeglica sve osobe koje i ubuduće ispunjavaju uvjete iz gore spomenute konvencijske definicije. Međutim, za države koje su se već ranije bile odlučile na geografsko ograničenje definiranja izbjeglica, ono se i dalje primjenjuje i nakon stupanja Protokola na snagu, dok za ostale države, kao i za nove stranke Konvencije Protokol takvo ograničenje više ne dopušta. Konvencija, kao i Protokol

³ Za tekst Protokola vidi: *Službeni list SFRJ – međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 15, 1967; vidi i: *infra*, Prilog I. Vidi i Odluku o objavljivanju mnogostranih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, *Narodne novine – međunarodni ugovori*, br. 12, 1993.

široko su prihvaćeni međunarodni ugovori te svaki od njih ima danas više od 120 država stranaka.

Bivša SFRJ bila je stranka i Konvencije i Protokola pa je tako i Republika Hrvatska notifikacijom o sukcesiji postala strankom obaju dokumenata.

Još šire određenje pojma izbjeglice donosi Konvencija o posebnim vidovima problema izbjeglica u Africi iz 1969. koja izbjeglicom smatra i osobu koja je prisiljena napustiti svoje uobičajeno boravište zbog strane agresije, okupacije, strane dominacije ili događaja koji teško pogađaju javni poredak i koja zato traži utočište izvan svoje zemlje. Iako je ta konvencija okupila znatno manje država stranaka nego Konvencija o pravnom položaju izbjeglica i Protokol uz nju, takvo šire poimanje izbjeglica nalazi svoju primjenu sve više u radu Opće skupštine Ujedinjenih naroda i UNHCR-a. Danas stoga i za države koje tom konvencijom formalno nisu vezane nije suvišno pojam izbjeglice promatrati na taj način, posebice stoga što se “dodatne” okolnosti iz odnosne konvencije koje su uzrokovale pojavu izbjeglica lako mogu podvesti pod one koje spominje i Konvencija o pravnom položaju izbjeglica, barem pod opći razlog opravdanog straha od povratka u vlastitu zemlju.

Pritom strah koji Konvencija uzima kao jedan od temeljnih uvjeta za stjecanje izbjegličkog statusa nije samo subjektivno stanje duha. Konvencija, naime, traži da on bude opravdan, dakle određen i objektivnim elementom što će podrazumijevati 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. U tom smislu, na strani tijela države prihvata dovoljno je tek općenito poznavanje prilika u državi podrijetla izbjeglice, bez potrebe bilo kakvog detaljnijeg istraživanja. Isto tako, nije nipošto neophodno da izbjeglica strah dokazuje proživljenim vlastitim iskustvima. Sasvim je dovoljno da učini vjerojatnim da bi progon koji je snašao osobe s kojima dijeli istu rasnu, nacionalnu, vjersku, društvenu pripadnost ili političko uvjerenje, ondje snašao i njega. Pritom nije nužno niti da spomenute osobe osobno pozna. Tako se katkad, posebice kod masovnog priljeva izbjeglica, neće utvrđivati opravdani strah svakog pojedinog od njih, već se pristupa tzv. “skupnom utvrđivanju” takva straha. Međutim, nasuprot tome, putativni strah neće se smatrati dostatnim u smislu Konvencije, jednako kao ni bilo kakvo suosjećanje ili solidariziranje s doista progonjenim osobama.

Također i stanje bezvlašća u državi podrijetla može biti razlogom priznanja izbjegličkog statusa nekoj osobi, jer “progon” koji spominje definicija izbjeglica iz Konvencije, ne mora nužno potjecati od državnih tijela, već može i od privatnih, paradržavnih, paravojnih formacija djelovanje kojih odnosna država nije u mogućnosti suzbiti.⁴ Progon stoga treba uzeti kao svako organizirano ugrožavanje temeljnih ljudskih prava. Naprotiv, neorganizirana, pojedinačna protupravna ponašanja kojima bi osoba u državi podrijetla bila izložena, obična su kaznena djela, a ne pro-

⁴ Vidi tako: R v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Adan, Ex parte Aitseguer, (2001) 2 WLR 143, 19 December 2000 (UK House of Lords); <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b73b0>

gon u smislu konvencijske definicije. Stoga, primjerice, strah od krvne osvete praksa država nije uzimala kao dostatan razlog za priznanje izbjegličkoga statusa.⁵

Uz to, praksa UNHCR-a doprinijela je ekstenzivnijem tumačenju pojma izbjeglice koji time obuhvaća, barem u državama koje prihvate takvo tumačenje, još neke kategorije osoba. Tako, premda je izbjeglica nužno civil, ne vojnik i osoba koja izbjegava vojnu službu u državi podrijetla mogla bi iznimno biti izbjeglica, no samo ako bi takva vojna služba bila u jasnoj suprotnosti s međunarodnopravnim normama, tj. uključivala postupanje koje bi značilo međunarodni zločin.⁶

Pojam rase također, u kontekstu konvencijske definicije izbjeglica, treba shvaćati u njegovu širem značenju, kao što to uostalom čini i Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, određujući rasnu diskriminaciju kao svaku diskriminaciju na temelju rasne pripadnosti, boje kože, ali i nacionalnog ili etničkog podrijetla. Pritom, međutim, sama pripadnost nekoj rasi, nacionalnoj ili etničkoj skupini različitoj od većinskog stanovništva u državi podrijetla neće biti dovoljan razlog za stjecanje izbjegličkog statusa izostane li opravdan strah od progona upravo po toj osnovi.

Vjeroispovijest osobe različita od one većine stanovništva u državi podrijetla također sama za sebe neće biti dostatnom osnovom za stjecanje izbjegličkog statusa. U smislu konvencijske definicije ona će to postati tek ako biva temeljem progona osobe u državi njezina podrijetla, primjerice zbog pripadnosti određenoj vjerskoj skupini, obavljanja vjerskih obreda, vjerskog obrazovanja djece i sl. Međutim, u svojoj procjeni tijela države prihvata trebaju postupati doista razumno te uzeti u obzir i zahtjeve javnog poretka države podrijetla, a u kontekstu općepriznatih, kogentnim međunarodnopravnim normama zaštićenih, temeljnih ljudskih prava.

Slično će biti i s političkim uvjerenjem kao osnovom za priznanje izbjegličkog statusa u smislu Konvencije. Ono će omogućiti osobi status izbjeglice tek onda budu li joj zbog njega ugrožena temeljna ljudska prava u državi podrijetla. Naprotiv, samo neslaganje osobe s politikom njezine zemlje nipošto samo za sebe nije dostatno za stjecanje statusa izbjeglice. Isto tako, važno je spomenuti i to da počinitelj općenito smatranog teškog kaznenog djela, a iz političkih motiva ne ulazi pod konvencijski pojam izbjeglice, već se na njega, naprotiv, odnose iznimne odredbe njezina članka 33. stavka 2., ili čak članka 1.F. Tako, primjerice, međunarodno pravo atentat neće smatrati političkim deliktom, već običnim, štoviše teškim kaznenim djelom.

Konačno, pojam “društvene skupine” iz konvencijske definicije izbjeglice također treba pojasniti. Naime, njega ne treba tumačiti tražeći bilo kakvu organizacijsku povezanost ili međuzavisnost osoba koje takvoj skupini pripadaju. Posve je do-

⁵ Vidi npr.: *STCB v. Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs* (2006) HCA 61, 14 December 2006 (High Court of Australia); <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/refworld/rwmain?docid=466823d62>; također i: *Secretary of State for the Home Department v. Skenderaj* (2002) EWCA Civ. 567, 26 April 2002 (England and Wales Court of Appeal); <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/refworld/rwmain?docid=3fe711024>

⁶ Usp. Jastram, K., Achiron, M., UNHCR, *Zaštita izbjeglica: Vodič za međunarodno izbjegličko pravo*, UNHCR, 2001, str. 44.

voljno da te osobe društvo prepoznaje kao različite na temelju nekog zajedničkog im obilježja. Budu li potom uslijed takvog razlikovanja za njih nastale okolnosti iz spomenute definicije, pripadnici skupine mogu postati izbjeglicama.⁷

Nadalje, UNHCR ističe da se status izbjeglice treba priznati i ženi kojoj je napuštanje područja države podrijetla bilo jedini način da izbjegne grubu diskriminaciju koja znači povredu njezinih temeljnih ljudskih prava, pa i njezine malodobne djece (primjerice, seksualno nasilje, prisilna sterilizacija, spolno sakaćenje i sl.).⁸

Konačno i spolna bi orijentacija neke osobe mogla, u značenju progona zbog pripadnosti takvoj društvenoj skupini, dati osnova da osoba bude smatrana izbjeglicom, no samo ako bi zbog toga u njezinoj državi podrijetla bila povrijeđena njezina temeljna ljudska prava (npr. pravo na život, sloboda od mučenja i sl.).⁹

Pritom naravno treba imati na umu da svako suviše ekstenzivno poimanje ljudskih prava i njihove zaštite kao osnova priznanja izbjegličkog statusa neke osobe s jedne strane, često dovodi do neuspješnog nametanja stranih kulturnih standarda društvima koja ih ne prihvaćaju, dok s druge strane generira nove izbjeglice i njihove probleme za što u konačnici nisu spremne ni zemlje koje takve standarde nameću. Iz tog razloga u svim takvim tumačenjima kao polazište treba uzeti temeljna, općepriznata ljudska prava zaštićena na razini cjelokupne međunarodne zajednice uglavnom kogentnim međunarodnopravnim normama.

Konvencija, nadalje, otklanja svoju primjenu na osobe koje prema pravu države prihvata imaju prava i dužnosti vezane za posjedovanje njezina državljanstva (čl. 1.E). Također, Konvencija izuzima od pojma izbjeglice osobe za koje postoji ozbiljna sumnja da su počinile zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovječnosti, da su počinile drugi težak zločin prema međunarodnom pravu izvan države prihvata prije no što ih je ona primila kao izbjeglice, ili da su počinile druga djela u suprotnosti s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda (čl. 1.F).

U kontekstu međunarodnopravne zaštite izbjeglica kao posebno važno javlja se pitanje kada i pod kojim uvjetima neka osoba postaje izbjeglicom. To se pitanje čini tim važnije što je realizacija gotovo svih prava koje izbjeglicama jamče međunarodnopravni dokumenti u konačnici ostavljena djelovanju tijela države prihvata, pa stoga uvelike i primjeni njezina unutrašnjeg prava. Međutim, primjena unutrašnjeg prava države nužno će djelovati kao realizacija i konkretizacija njezinih međunarodnopravnih obveza jer će se u protivnom država naći u položaju počinitelja međunarodno protupravnog čina sa svim posljedicama koje iz toga u međunarodnoj zajednici za nju mogu nastupiti. Drugim riječima, neka osoba za međunarodno pravo ne postaje izbjeglicom priznanjem izbjegličkog statusa od strane neke države,

⁷ Islam v. Secretary of State for the Home Department; R v. Immigration Appeal Tribunal and Another, ex parte Shah (1999) UKHL 20, 25 March 1999 (UK House of Lords); <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3dec8abe4>

⁸ Tako npr. Cheung v. Canada (Minister of Employment and Immigration) (1993) 2 F.C. 314, 1 April 1993 (Canada Federal Court of Appeal); <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b70b18>

⁹ U tom smislu i: *Refugee Appeal No. 1312/93, Re GJ*, 30 August 1995 (New Zealand Refugee Status Appeals Authority): <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b6938>

već objektivnim ispunjenjem uvjeta iz definicije izbjeglice koju donose spomenuti međunarodnopravni dokumenti.

Pritom nije čak ni neophodno da osoba kao izbjeglica uđe na područje države prihvata, već je moguće da se i otprije kao stranac ondje nalazi te izbjeglicom može postati ondje samom činjenicom što se u određenom trenutku pojave okolnosti zbog kojih joj povratak u državu podrijetla postane nemoguć zbog opravdanog straha od progona zbog rase, vjeroispovijesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili zbog političkog uvjerenja, dakle okolnosti iz spomenute definicije izbjeglica koju donosi Konvencija. To su tzv. "izbjeglice *sur place*".

Konvencija također predviđa i pojam izbjeglica pomoraca određujući u svojoj odredbi članka 11. da u slučaju kad se radi o izbjeglicama redovito zaposlenima kao članovi posade na nekom brodu koji vije zastavu neke od država stranaka Konvencije, ta država treba s blagonaklonošću ispitati mogućnost da takvim izbjeglicama odobri nastanjenje na svom području te im izda putne isprave, ili da ih barem privremeno primi na svom području kako bi olakšala njihov odlazak i nastanjenje u drugoj zemlji.¹⁰

Tako, budući da međunarodnopravna zaštita izbjeglica nastupa objektivnim ispunjenjem uvjeta kojima Konvencija definira pojam izbjeglice, priznanje izbjegličkog statusa od strane države prihvata imat će za posljedicu tek razlikovanje u opsegu i prirodi prava koja će ovisno o stupnju veze s odnosnom državom, ona izbjeglici osigurati.

Međutim, ponekad države širom svijeta znaju odlučiti da izbjeglicama s državljanstvom određenih država ne priznaju status izbjeglice u svom zakonodavstvu. Nađe li se takva osoba pod jurisdikcijom odnosne države, ona će mu zacijelo odbiti priznati prava koja mu međunarodnopravna zaštita izbjeglica jamči, unatoč činjenici što ta osoba potpada pod navedenu definiciju izbjeglice sadržanu u Konvenciji. Naravno, to će otvoriti pitanje usklađenosti takvih zakonskih rješenja dotične države s njezinim preuzetim međunarodnopravnim obvezama. Spomenimo ovdje također i Protokol o azilu za državljane država članica Europske unije u Prilogu Ugovora o Europskoj zajednici (Protokol br. 29. iz 1997.) kojim su se države članice sporazumjele o načelnoj uskrati azila na svom području osobama koje su državljani neke druge države članice Europske unije.

Međunarodnopravna zaštita izbjeglica, kao što smo već i spomenuli, vodi pritom računa o suverenosti država ne samo time što je spomenuta zaštita uglavnom utemeljena na međunarodnom ugovornom pravu kojim se po definiciji, države obvezuju svojom slobodnom voljom, već i time što je, uz iznimku nekolicine kogentnih pravila međunarodnog izbjegličkog prava, ono u ostatku uvelike prepušteno provedbi kroz norme unutrašnjeg, uglavnom upravnog prava država, ali i kroz doista velika diskrecijska ovlaštenja njihovih tijela.

Tako, većina prava koja izbjeglicama jamči Konvencija o pravnom položaju izbjeglica pa i međunarodno izbjegličko pravo uopće, bitno su oslonjena na njihov pravni odnos s državom prihvata.

¹⁰ Pravnim položajem izbjeglica pomoraca posebno se bavi Sporazum o izbjeglicama pomorcima iz 1957., kao i Protokol uz taj sporazum iz 1973. Za tekstove tih ugovora vidi: *United Nations Treaty Series*, sv. 506. i 965.

2.1. Vrste izbjeglica prema stupnju veze s državom prihvata

Opseg i priroda prava izbjeglica ovisit će o stupnju veze koji izbjeglica ima s državom prihvata. U tom smislu Konvencija o pravnom položaju izbjeglica omogućuje razlikovanje četiri stupnja veze koje s državom prihvata izbjeglica može ostvariti:

- 1) odnos puke nadležnosti (jurisdikcije) države prihvata, bez fizičke prisutnosti na njezinu području;
- 2) odnos fizičke (*de facto*) prisutnosti na području države prihvata;
- 3) odnos pravne (*de iure*) prisutnosti na području države prihvata; te
- 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 apsorбира sve niže stupnjeve i prava vezana uz njih. Tako izbjeglica koji je fizički prisutan na području države prihvata u pravilu je i podvrgnut njezinoj jurisdikciji. Pravno prisutni izbjeglica bit će uglavnom i fizički prisutan na području države prihvata, dok će izbjeglica s dopuštenim boravkom u državi prihvata nesumnjivo biti pravno prisutan na njezinu području, a onda i fizički prisutan te podvrgnut njezinoj jurisdikciji u obliku teritorijalnog vrhovništva.

2.1.1. Izbjeglice u odnosu puke nadležnosti (jurisdikcije)

Kao posljedica činjenice da jurisdikcija države ne završava nužno na njezinim granicama, javlja se mogućnost da neka osoba bude podvrgnuta jurisdikciji neke države i izvan njezina državnog područja. Tako npr. međunarodno pravo poznaje mogućnost vršenja jurisdikcije države na otvorenom moru, kako prema brodovima vlastite zastave, osobama i stvarima na njima, tako u nekim slučajevima i prema stranim brodovima. Također, mogućnost vršenja jurisdikcije država može imati i na području koje nije pod suverenosti nijedne države. Jednako tako, međunarodno pravo predviđa mogućnost jurisdikcije države na području druge države,¹¹ posebice kada ga u slučaju oružanog sukoba privremeno zauzme kao ratni okupant. Vršenje

¹¹ Tako, suprotno shvaćanju Europskog suda za ljudska prava koji je u slučaju *Banković et al. v. Belgium et al.*, a u povodu bombardiranja ciljeva u SR Jugoslaviji od strane država članica NATO-a, odbio djelovanje oružanih snaga spomenutih država izvan njihova područja smatrati vršenjem jurisdikcije kao temelja odgovornosti za povredu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Međunarodni se sud (ICJ) u svom savjetodavnom mišljenju o pitanju izgradnje izraelskoga zida na okupiranim palestinskim područjima 2004. priklonio stajalištu “efektivne jurisdikcije” (*effective jurisdiction*) prema kojemu jurisdikcija (a tada posljedično i odgovornost) države postoji gdje god efektivno njezina tijela vrše svoje funkcije. Sud je time, čini nam se, posve ispravno jurisdikciju države postavio na načelo efektiviteta, a ne teritorijalnosti. Detaljnije vidi: *Banković et al. v. Belgium et al.*, ECHR, Decision as to the Admissibility of Application no. 52207/99, 12 December 2001, para. 82. Vidi i: *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports* 2004, paras. 109-110. i 112.

te jurisdikcije tada je ne samo njezino pravo, već i njezina međunarodnopravna obveza ponajprije radi osiguranja reda i sigurnosti na okupiranom području. To područje, iako nipošto nije dio državnog teritorija države okupanta, jest dakle pod njezinom jurisdikcijom, zajedno s osobama i stvarima koje se ondje nalaze. Nema sumnje da se u tom položaju tada mogu naći i izbjeglice.

Pod jurisdikcijom države, mada izvan njezina područja naći će se i izbjeglica koji se skloni u njezinu diplomatsku misiju ili konzularni ured na području druge države – u pravilu države podrijetla izbjeglice.

Takva situacija nužno će uključiti i primjenu pravila diplomatskog, odnosno konzularnog prava, a u smislu međunarodnopravnog uređenja tzv. diplomatskog ili konzularnog azila (v. ad 2.1.4.1.).

Ipak, možda u praksi najčešći slučaj kada se izbjeglice nađu u ovome, najslabijem stupnju veze s državom prihvata jest onaj kada su izbjeglice zaustavljeni na granici odnosne države, što uključuje i tzv. međunarodne zone u zračnim lukama, tražeći ulazak u državu prihvata.

Iako su takve “međunarodne zone”, baš kao uostalom i tzv. “međugranični prostor” između dva granična prijelaza zapravo međunarodnopravno ipak dio državnog područja, a ne primjerice “ničija zemlja” (*terra nullius*), uzima se kao svojevrsna pravna fikcija da unatoč vršenju jurisdikcije odnosne države, izbjeglica boraveći ondje još nije ušao u državu prihvata.

Uz jamstvo temeljnih ljudskih prava (prava na život, slobode od mučenja, nečovječnih i ponižavajućih postupaka, slobode od ropstva itd.), predviđenih ne samo ugovornim, već i običajnim, čak kogentnim međunarodnopravnim normama, izbjeglica će i ovdje uživati već neku, najosnovniju zaštitu Konvencije o pravnom položaju izbjeglica.

2.1.2. Izbjeglice u odnosu fizičke (*de facto*) prisutnosti

Puku fizičku (*de facto*) prisutnost, kao sljedeći stupanj veze s državom prihvata, izbjeglice ostvaruju samom činjenicom što su se zatekli na području države prihvata, a da nisu svoj ulazak i prisutnost na njezinu području prijavili ijednom njezinu tijelu.

Dakle, izbjeglicu u ovom stupnju veze treba svakako razlikovati s jedne strane, od pravno (*de iure*) prisutnog izbjeglice, a s druge strane od ilegalnih migranata. Naime, iako su po svom položaju slični ilegalnim migrantima, izbjeglice od njih razlikuje razlog zbog kojeg su ušli u državu prihvata, a on je određen samom definicijom izbjeglice: strah od progona zbog rase, vjeroispovijesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili zbog političkog uvjerenja, a u širem smislu i kao posljedica strane agresije, okupacije, strane dominacije ili događaja koji teško pogađaju javni poredak njihove države podrijetla. Iz tih razloga pravni je položaj izbjeglice prisutnog *de facto*, svakako lošiji od onoga prisutnog *de iure*, no ujedno i bolji od ilegalnih migranata jer je ipak, vidjet ćemo, zaštićen nekim temeljnim pravima koje mu jamči Konvencija o pravnom položaju izbjeglica.

2.1.3. Izbjeglice u odnosu pravne (*de iure*) prisutnosti

Izbjeglica ostvaruje pravnu (*de iure*) prisutnost, kao viši stupanj veze s državom prihvata, trenutkom kada svoju fizičku prisutnost prijavi, a u slučaju ilegalnog ulaska i opravda njezinim nadležnim tijelima. Pritom je važno razlikovati pravno prisutnog izbjeglicu od onog kojemu je već odobren azil ili neki drugi oblik dopuštenog boravka. Naime, izbjeglica postaje pravno prisutan legalnim ulaskom na područje države prihvata ili pak valjanom prijavom i opravdanjem ilegalnoga ulaska u smislu članka 31. Konvencije. Tako, među prava koja, vidjet ćemo, Konvencija jamči pravno prisutnim izbjeglicama, pripadat će i ovlaštenje za kratkotrajni boravak (makar i svega nekoliko sati) u državi prihvata barem za trajanja postupka za odobrenje azila, ili drugog oblika dopuštenog boravka u toj državi, kao i ovlaštenje za tranzit prema trećoj državi. Međutim, samo pokretanje spomenutog postupka Konvencija ne uzima dostatnim za ostvarenje pravne prisutnosti fizički (*de facto*) prisutnog izbjeglice pa tako ni za stjecanje prava vezanih uz taj viši stupanj veze s državom prihvata.

Naime, ostvarenjem pravne prisutnosti izbjeglice povećava se i opseg prava koja mu jamči Konvencija. No, članak 31. Konvencije ostvarenje pravne prisutnosti u slučaju ilegalnog ulaska izbjeglice na područje države prihvata uvjetuje zapravo trima kumulativno ispunjenim uvjetima: pravodobnom prijavom, valjanim razlogom takva ulaska na područje države prihvata te izravnim dolaskom iz države podrijetla izbjeglice.

Međutim, istodobno Konvencija u odredbi članka 31. spomenutu prijavu određuje i kao obvezu izbjeglica tražeći da se bez odlaganja prijave vlastima države prihvata. Naime, važno je napomenuti da izbjeglica za čiju prisutnost u državi prihvata njezina tijela saznaju tek kada bude uhićen, ili koji pak tek po uhićenju zatraži priznanje izbjegličkog statusa, odnosno azil neće uživati zaštitu koju Konvencija pruža pravno prisutnim izbjeglicama. Unatoč tome i tada izražena namjera za podnošenjem zahtjeva za azil morala bi se od strane tijela države prihvata bez odlaganja zaprimiti, što izbjeglice neće automatski osloboditi od odgovornosti za ilegalan ulazak na područje države prihvata, niti ih pretvoriti u pravno prisutne, no neće ni biti smetnja da naknadno dobiju azil okonča li se postupak o azilu u njihovu korist.

Iznimku će činiti samo izbjeglice koje objektivno nisu imali vremena, odnosno mogućnosti da se prijave jer su prije toga, primjerice već na samom ilegalnom prelasku granice, bili uhićeni. Njima za stjecanje statusa pravne prisutnosti pa shodno tome i slobode od kažnjavanja u smislu članka 31. Konvencije, treba samo utvrditi ispunjavaju li preostale uvjete koje odnosna konvencijska odredba za to traži.

Također, pravna prisutnost priznat će se i izbjeglicama koje su se u dobroj vjeri (*bona fide*) obratili pogrešnom, za prijavu nenadležnom tijelu države prihvata.¹² S druge pak strane i dobrovoljno obraćanje izbjeglice, primjerice policajcu prije legitimiranja, a radi spomenute prijave, treba svakako uzeti kao valjano za stjecanje statusa pravne prisutnosti u smislu čl. 31. Konvencije, pa time i kao osnovu, budu li

¹² To je svojevrsna iznimka od općega pravnog načela *ignorantia iuris nocet* koju ovdje sadrži izbjegličko pravo.

ispunjene i preostale za to Konvencijom predviđene pretpostavke, da takav izbjeglica uživa slobodu od svakog kažnjavanja u smislu spomenute konvencijske odredbe.

Konvencija, dakle, ne precizira rok te prijave, već zahtijeva da to bude odmah, tj. “bez odlaganja” (engl. *without delay*; fran. *sans délai*). Međutim, pri procjeni pravodobnosti te prijave država prihvata trebala bi postupati razumno te uzeti u obzir okolnosti konkretnog slučaja i konkretne osobe. Naime, psihičko stanje, posebice traumatiziranost, kao i fizičku sposobnost i zdravstveno stanje nužno je uzeti u obzir. Jednako tako treba voditi računa i o obrazovanosti, pismenosti, ali i kulturnim razlikama i običajima sredine kojoj izbjeglica pripada, o jezičnim barijerama, kao i drugim okolnostima kojih će sagledavanje biti nužno da bi diskrecijska odluka države prihvata bila donesena u dobroj vjeri. Praksa država u razumijevanju pravodobnosti prijave varira najčešće između 5 do 15 dana od fizičkog ulaska na područje države prihvata.

Nadalje, Konvencija prava vezana uz pravnu prisutnost izbjeglice uvjetuje i valjanim razlogom protupravnog ulaska na područje države prihvata, što izbjeglica mora predočiti nadležnom tijelu države prihvata. S tim u vezi valjani razlog bit će neki od onih sadržanih u samoj definiciji pojma izbjeglice, no istodobno će morati opravdati i ilegalan ulazak na područje države prihvata (npr. hitnost ili neka s obzirom na konkretne okolnosti, objektivna nemogućnost udovoljenja graničnim formalnostima, npr. udaljenost najbližeg graničnog prijelaza pa i neposjedovanje putnih, kao i drugih identifikacijskih isprava).

Švicarski je Savezni sud kao valjani razlog ilegalnog ulaska izbjeglici priznao čak i osnovani strah da će na granici biti odbijen.¹³

Također, ističu neki autori, priznanje pravne prisutnosti u državi prihvata trebalo bi dati i tzv. “presumptivnim izbjeglicama”, tj. osobama koje su ilegalno ušle u odnosnu državu misleći u dobroj vjeri da ispunjavaju uvjete iz definicije izbjeglica te da postoje razlozi koji bi opravdali ilegalan ulazak, mada potom država prihvata ne ustanovi postojanje spomenutih uvjeta i razloga.¹⁴

Napokon, ostvarenje pravne prisutnosti izbjeglice u državi prihvata Konvencija uvjetuje i izravnim dolaskom iz države podrijetla. Tako npr. izbjeglice koje su u međuvremenu neuspješno pokušali dobiti azil u nekoj trećoj državi (tzv. “zemlji prvog dolaska”) ne mogu više opravdati svoj ilegalni ulazak u državu prihvata, već ih ona može, ako želi, procesuirati i sankcionirati zbog toga. Pritom, međutim, treba reći da činjenica što izbjeglica nije dobio azil u drugoj državi nikako ne znači da on ne bi mogao ostvariti pravnu prisutnost pa možda i dopušteni boravak u odnosnoj državi prihvata. To, naprotiv, znači samo da nije stigao *izravno* pa stoga mora udovoljiti zakonskim uvjetima države prihvata za ulazak na njezino područje. Dakle, takav izbjeglica ne uživa slobodu od kažnjavanja zbog nezakonitog ulaska na područje države prihvata. No, pritom je važno istaknuti da zbog toga on nipošto

¹³ Vidi: Hathaway, J. C., *The Rights of Refugees Under International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, str. 393.

¹⁴ Vidi: *ibid.*, str. 389.

ne gubi pravnu mogućnost u smislu Konvencije da mu u toj državi naknadno bude odobren dopušteni boravak, odnosno azil. Jednako tako, uskrata azila ili uopće dopuštenog boravka u zemlji prvog dolaska ni na koji način ne veže kasnije državu prihvata pri odlučivanju o tome, iako je ništa ne sprječava da uzme u obzir razloge kojima se pri donošenju svoje odluke zemlja prvog dolaska rukovodila. Država prihvata će svoju odluku utemeljiti na svom unutrašnjem pravu i na njemu zasnovanim ovlastima za to nadležnih tijela, poštujući, dakako, norme međunarodnog prava.

Međutim, izravnim dolaskom smatrat će se i slučajevi kada je izbjeglica zbog hitnosti da bi spasio život prebjegao u prvu državu, kako bi čim bude u prilici dospio u kasniju državu prihvata kao svoje pravo odredište. Njegov se dolazak tada ipak može smatrati izravnim, a navedene okolnosti i kao moguće opravdanje ilegalnog ulaska.

Nadalje, pri procjeni radi li se o izravnom dolasku iz države podrijetla, treba tolerirati nužni tranzit kroz drugu državu na putu do države prihvata, pa čak i kratki boravak, no svakako bez pokušaja ostvarenja dopuštenog boravka ondje.

Konačno, smatrat će se da se radi o izravnom dolasku izbjeglice čak i onda kada u zemlji prvog dolaska zbog isključivo faktične (a nikako pravne) nemogućnosti nije mogao tamo ostati (npr. nije se uspio nigdje smjestiti). Također, faktičnom nemogućnosti trebalo bi ovdje smatrati i situaciju kada u zemlji prvog dolaska ne postoji, nepristupačan je, ili očito ne funkcionira mehanizam odlučivanja o odobrenju azila, ili drugog oblika dopuštenog boravka izbjeglica (usp. *infra*, uz bilj. 36.). Takav će izbjeglica morati pri prijavi vlastima države prihvata dodatno objasniti i razloge zbog kojih nije bio ostao u toj zemlji.

S druge pak strane, spomenuli smo već, izbjeglica koji je legalno ušao na područje države prihvata već samim time ostvaruje pravnu prisutnost u toj državi zajedno s pravima koja mu pripadaju na temelju toga stupnja veze s odnosnom državom.

Pravna prisutnost izbjeglice u državi prihvata može prestati na neki od sljedećih načina:

- a) ako je vremenski ograničena, istekom roka;
- b) ako je vezana uz neki uvjet, tada ispunjenjem toga uvjeta (npr. dok izbjeglica ne napusti područje države prihvata);
- c) ako je uz državu prihvata i neka druga država suodgovorna za izbjeglicu, tada prestaje kada ta druga država faktički preuzme odgovornost za nj (npr. postane nova država prihvata);
- d) kada država prihvata odluči o tome u skladu sa svojim zakonodavstvom i međunarodnim pravom (npr. izgon izbjeglice u smislu čl. 32. Konvencije); te
- e) ako izbjeglica prestane udovoljavati uvjetima definicije izbjeglica (npr. trajno prestanu okolnosti zbog kojih je morao napustiti državu podrijetla, ili je u međuvremenu stekao državljanstvo države prihvata ili neke treće države).

2.1.4. Izbjeglice u odnosu dopuštenog boravka

Dopušteni boravak najviši je stupanj veze koji izbjeglica može ostvariti s državom prihvata. On nastupa po za nj uspješnom okončanju postupka pred nadležnim (upravnim ili sudskim) tijelima vlasti odnosne države. Pritom je važno spomenuti da dopušteni boravak ne mora značiti da je izbjeglica ostvario i prebivalište na području države prihvata. Izbjeglica s dopuštenim boravkom nije više samo pravno prisutan na području države prihvata, već mu je dopušten ostanak ondje, načelno sve dok ne prestanu okolnosti zbog kojih je bio prisiljen napustiti svoju državu podrijetla.

Dopušteni boravak daje izbjeglici najširu zaštitu, tj. najveći opseg prava zajamčenih Konvencijom o pravnom položaju izbjeglica. On može biti rezultat stjecanja azila, ali i drugog oblika dopuštenog boravka u državi prihvata (npr. tzv. "privremene zaštite").

2.1.4.1. Azil

Pravo na traženje i uživanje azila predviđeno je već odredbom članka 14. stavka 1. Opće deklaracije o pravima čovjeka iz 1948. godine. Pritom se misli na teritorijalni azil, dakle utočište dano izbjeglici izvan područja njegove države podrijetla.

Međutim, nužno je ovdje istaknuti dvije činjenice: Opća deklaracija formalno nije obvezujući akt, već ima tek snagu preporuke državama. S druge strane, spomenuta odredba Deklaracije govori o pravu na traženje i uživanje azila od strane izbjeglice – tražitelja azila, no to nipošto ne uključuje dužnost države da takvom zahtjevu udovolji, tj. odobri azil. Teritorijalni azil jest pravo države da ga dade izbjeglici – njegovu tražitelju, a ne pravo izbjeglice da azil dobije. Izbjeglica ima samo pravo na zahtjev za odobrenjem azila, dok odluku donosi zamoljena država diskrecijskom ocjenom. U međunarodnom pravu nikad nije sklopljena univerzalna konvencija o teritorijalnom azilu, već je sve ostalo na neusvojenom Nacrtu konvencije te neobvezujućoj Deklaraciji Opće skupštine Ujedinjenih naroda o teritorijalnom azilu iz 1967. godine,¹⁵ a i sama je Deklaracija u odredbi svoga članka 1. stavka 3. ostavila zamoljenoj državi da sama procijeni postojanje osnove za odobrenjem azila u konkretnom slučaju.

U okviru Organizacije američkih država usvojena je, doduše 1954. u Caracasu, regionalna Konvencija o teritorijalnom azilu, no i ona samo potvrđuje pravo država stranaka da u vršenju svoje suverenosti odobravaju azil na svome području (čl. I.), nepredviđajući pravo izbjeglica da ga steknu.

To međutim ne znači da se u običajnom međunarodnom pravu ili pak možda i više na razini općih načela prava, ipak nisu razvila neka pravila o teritorijalnom azilu. Moguće ih je izdvojiti barem tri:

- pravo je svake države da odobri azil njegovu tražitelju;
- načelno je dužnost države da pravno prisutnog izbjeglicu-tražitelja azila ne vraća na granice države u kojoj mu prijete progon iz, u definiciji izbjeglice navedenih razloga (osim doista iznimno, primjerice u slučaju masovnog priljeva iz

¹⁵ Vidi: A/RES./2312 (XXII) od 14. prosinca 1967.

bjeglica,¹⁶ ili zbog konkretne opasnosti koju bi ta osoba predstavljala za nacionalnu sigurnost odnosno države; v. 3.1.2. i 3.2.2.1.); te

– dužnost je azilanta da poštuje pravni i društveni poredak države prihvata koja mu je odobrila azil.¹⁷

Jednako tako neke odredbe spomenute Deklaracije kao i Nacrta danas je moguće promatrati barem kao međunarodnopravni okvir uređenja azila. Tako se primjerice ističe da je odobrenje azila po svojoj prirodi miroljubiv i humanitarni čin te da kao takav ne može biti shvaćen kao neprijateljski akt od strane druge države.

Azil se ne dodjeljuje osobama za koje postoji osnovana sumnja da su počinile zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovječnosti, u smislu određenja tih zločina u relevantnim međunarodnopravnim dokumentima pa niti drugi općeprihvaćeno težak zločin koji nema politički karakter. Pritom, spomenuli smo već, suvremeno međunarodno pravo atentat ne uzima kao politički, već kao običan, težak zločin te ga treba uzeti kao zapreku odobrenju azila.

Također, ističe se u spomenutom Nacrtu, pravo na azil ne pripada tzv. “ekonomskim izbjeglicama” kao osobama koje su svoju zemlju napustili isključivo iz ekonomskih razloga, jer one uostalom i nisu izbjeglice u smislu konvencijske definicije.

Međutim, izbjeglica kojem je država prihvata odobrila azil, ne može biti izgnan, kao ni prisilno vraćen u državu podrijetla dok mu ondje prijete opasnosti zbog kojih je morao napustiti njezino područje postavši izbjeglicom. Isto vrijedi i za tek pravno prisutne izbjeglice u državi prihvata, uz iznimku odredbe članka 32. Konvencije o pravnom položaju izbjeglica (v. i ad 3.3.10.).

Spomenuta Konvencija o teritorijalnom azilu iz Caracasa navedeno pravo izrijeckom priznaje i izbjeglici koji je protupravno ušao na područje države prihvata (čl. V.).

Pritom se ističe i obveza države prihvata da ne dopusti azilantu da na njezinu području sudjeluje u bilo kakvim aktivnostima koje bi bile u suprotnosti s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda. U protivnom će država prihvata odgovarati za njegova djela jednako kao i za ona bilo koje druge osobe koja se nalazi na njezinu području.

Nasuprot teritorijalnom azilu, susreće se katkad i pojam diplomatskog, pa čak i konzularnog azila. Za razliku od teritorijalnog azila, ovdje je riječ o tzv. eksteritorijalnom azilu koji njegov tražitelj zahtijeva na području svoje države podrijetla, no u zgradi diplomatske misije ili konzularnog ureda druge države ondje. Takva se osoba pritom može skloniti u zgradu veleposlanstva, poslanstva ili konzulata, ali i u nekom drugom prostoru koji uživa nepovredivost, tj. na temelju pravila diplomatskog, odnosno konzularnog prava je izuzet od jurisdikcije tijela vlasti države primateljice (zamislimo npr. okućnica diplomatske misije, vozilo misije, rezidencija šefa

¹⁶ *Ibid.*, čl. 3. st. 2.

¹⁷ Vidi: Vukas, B., “Some Comments on the Draft Convention on Territorial Asylum”, *Revue égyptienne de droit international*, sv. 30, 1974, str. 99.

misije i sl.). Bečka konvencija o diplomatskim odnosima u članku 22. određuje doduše da su prostorije diplomatskog predstavništva nepovredive pa tijela države primateljice u njih smiju ući samo uz pristanak šefa tog predstavništva, no, preambula iste konvencije jasno ističe da svrha diplomatskih povlastica i imuniteta nije ostvarenje povlaštenog položaja pojedinca, nego osiguranje djelotvornog obavljanja funkcija diplomatskih predstavništava kao predstavnika države šiljateljice u državi primateljici. Iz tog razloga diplomatski azil nije prihvaćen u općem međunarodnom pravu pa se bjegunac koji se skloni u zgradu diplomatske misije ili konzularnog predstavništva države šiljateljice predaje tijelima vlasti države primateljice bez posebnog postupka izručenja.

Pravo diplomatskog azila postoji međutim samo kao partikularno običajno pravo u državama Latinske Amerike gdje je uređeno i nekim međunarodnim ugovorima između tih država. Na toj osnovi diplomatska predstavništva tih država ondje pružaju azil osobama koje se u njih sklone zbog političkog progona ili zbog straha od takva progona. Međutim i takvo partikularno, regionalno međunarodno pravo tretira diplomatski azil kao pravo države, a ne pojedinca koji ga traži. Stoga čak i ovdje vrijedi stajalište da nijedna država (odnosno njezino diplomatsko predstavništvo) nema obvezu pružiti diplomatski azil, već se opet radi o diskrecijskoj ocjeni odnosne države u čije se predstavništvo izbjeglica sklonio.¹⁸

Od diplomatskog azila, međutim, trebalo bi razlikovati tzv. “privremeno utočište”. Ono uopće nije uređeno međunarodnim pravom, a njegov bi sadržaj bio mogućnost da diplomatska misija ili konzularni ured na teritoriju države primateljice u kojoj su izbili neredi, nasilni prevrati, građanski rat i u drugim sličnim prilikama kada dođe do nefunkcioniranja pravnog sustava uslijed čega osobi prijeti opasnost pred nelegalnim progonom, a time i opasnost za život ili slobodu, privremeno pruži utočište ugroženoj osobi, no samo za trajanja takvoga stanja bezvlašća. Međutim, čim takvo stanje prestane, tj. ponovno profunkcionira pravni poredak na tom području, takvo privremeno utočište prestaje.¹⁹

Za razliku od diplomatskog azila, mogućnost konzularnog azila ne postoji čak ni kao partikularno, regionalno pravo. To proizlazi iz činjenice da imuniteti konzularnih ureda i konzula nisu opći kao što je to slučaj s diplomatskim predstavništvima i diplomatskim agentima, već isključivo funkcionalni, ograničeni samo na obavljanje njihovih konzularnih funkcija.

Međutim, mogućnost davanja “privremenog utočišta” i ovdje bi se mogla opravdati pod istim izvanrednim okolnostima, što zbog toga što nije riječ o međunarodnim pravom posebno uređenom institutu, a što zbog činjenice postojanja okolnosti koje traže hitno postupanje u zaštiti ljudskog života, što je nesumnjivo blisko i općem pravnom institutu “stanja nužde” (*state of necessity*). Dakako, prestankom opisanih okolnosti nefunkcioniranja pravnog sustava države primateljice, nužno će i ovdje prestati pruženo privremeno utočište, jer bi se njegovo produljenje nakon toga pretvorilo u nedopušteni konzularni azil.

¹⁸ Berković, S., *Diplomacija i diplomatska profesija*, Dubrovnik, Urban-Media, 2006, str. 120–122.

¹⁹ *Ibid.*, str. 122.

2.1.4.2. Privremena zaštita

Od privremenog utočišta, s jedne, ali i od azila (posebice eksteritorijalnog, diplomatskog) s druge strane, treba razlikovati tzv. “privremenu zaštitu” (*temporary protection; temporary protected status*). To je zapravo oblik dopuštenog boravka koji izbjeglicama priznaju neke države (npr. SAD, države članice EU), ponekad i kako bi “zaobišle” davanje azila. Privremena zaštita, međutim, poput teritorijalnog azila jest pružanje teritorijalnoga utočišta na području države prihvata, dakle izvan područja države podrijetla izbjeglice.

Konvencija o pravnom položaju izbjeglica kao ni mnogi drugi dokumenti s područja međunarodnog izbjegličkog prava ne poznaju pojam privremene zaštite. Radi se zapravo o svojevrsnom blanketnom obliku pružanja utočišta stranim državljanima koji mogu, ali i ne moraju nužno udovoljavati definiciji izbjeglice (npr. može se raditi i o osobama koje su zbog neke elementarne nepogode bile prisiljene napustiti svoju zemlju).²⁰

Države članice Europske unije privremenu zaštitu odobravaju prvenstveno u slučaju masovnog priljeva izbjeglica, u iščekivanju odluke o konačnoj zemlji azila, koja dakako može biti i odnosna država koja je izbjeglici pružila takvu privremenu zaštitu budući da je na temelju odredbe članka 17. stavka 1. europske Direktive o privremenoj zaštiti dužnost izbjeglice da ondje pokrene postupak za odobrenje azila.²¹

Također i hrvatski Zakon o azilu (*NN*, br. 79/2007.) u svom članku 7. predviđa “supsidijarnu zaštitu” kao svojevrsni oblik privremene zaštite izbjeglica kojima u Republici Hrvatskoj nije odobren azil unatoč činjenici što za njih postoji konkretna opasnost od progona obuhvaćena definicijom izbjeglice u slučaju povratka u državu podrijetla.

Za razliku od pravne prisutnosti koja nužno uključuje i boravak u državi prihvata, no u pravilu samo dok traje postupak odlučivanja o odobravanju dopuštenog boravka izbjeglice, ili eventualno samo za trajanja tranzita prema trećoj državi,

²⁰ Za SAD vidi npr.: “Temporary Protected Status: Current Immigration Policy and Issues”, CRS Report for Congress, January 27, 2006.

²¹ Tako Direktiva EU o privremenoj zaštiti određuje: “‘temporary protection’ means a procedure of exceptional character to provide, in the event of a mass influx or imminent mass influx of displaced persons from third countries who are unable to return to their country of origin, immediate and temporary protection to such persons, in particular if there is also a risk that the asylum system will be unable to process this influx without adverse effects for its efficient operation, in the interests of the persons concerned and other persons requesting protection.” Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof; *Official Journal* L 212, 07/08/2001 P. 0012-0023 (EU Temporary Protection Directive). Više vidi npr.: Boccardi, I., *Europe and refugees: towards an EU asylum policy*, The Hague, Kluwer Law International, 2002; Goldner, I., “EU and member state migration and asylum law policy – Croatia”, u: Higgins, I.(ur.), *Migration and Asylum Law and Policy in the European Union – FIDE, National Reports*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, str. 45–64. Vidi i: Šprajc, I., “Postupovne odredbe Zakona o azilu: kritička analiza te usporedba s međunarodnim pravom i pravom Europske unije”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, sv. 54, br. 6, 2004, str. 1057–1112.

privremena zaštita, baš kao i azil oblici su dopuštenog boravka odobrenog od strane države prihvata. Po definiciji, stoga oni su trajniji, no za razliku od azila koji načelno traje sve dok postoje okolnosti u državi podrijetla izbjeglice zbog kojih je bio prisiljen napustiti njezino područje, države “privremenu zaštitu” često shvaćaju ograničenije u sadržaju prava izbjeglica, a njezino trajanje uzimaju ovisnim prvenstveno o vlastitoj odluci.

Međutim, Konvencija o pravnom položaju izbjeglica s obzirom na česte nevoljkosti država za podjeljivanjem azila, kao i uopće otezanja postupka priznanja dopuštenog boravka izbjeglicama, u članku 17. stavku 2. predviđa zapravo za izbjeglice koje u smislu pravne prisutnosti borave više od tri godine na području države prihvata, jednak opseg prava u pogledu zapošljavanja koji jamči izbjeglicama s dopuštenim boravkom (v. ad 3.4.3.). Također i odredba članka 7. stavka 2. Konvencije oslobađa izbjeglice koji borave na području države prihvata više od tri godine svakog zakonodavnog reciprociteta.

2.2. Prestanak izbjegličkog statusa

Prestanak izbjegličkog statusa nastupa načelno u četiri slučaja:

- 1) u slučaju repatrijacije;
- 2) u slučaju dobrovoljnog povratka izbjeglice u svoju državu podrijetla i prije no što su se ostvarili uvjeti za repatrijaciju;
- 3) u slučaju novog nastanjenja izbjeglice; te
- 4) u slučaju tzv. naturalizacije, dakle stjecanja državljanstva države prihvata, ili pak neke treće države.

Neki od tih razloga opće su naravi, tj. djeluju prema svima za razliku od onih kod kojih izbjeglički status neke osobe prestaje samo u odnosu na dotadašnju državu prihvata. No, krenimo redom.

2.2.1. Repatrijacija

Repatrijacija je povratak izbjeglice u njegovu državu podrijetla po prestanku okolnosti zbog kojih je kao izbjeglica bio prisiljen napustiti njezino područje. UNHCR repatrijaciju ističe kao najpoželjnije rješenje u pogledu prestanka izbjegličkoga statusa, dakako, onda kada je ona moguća.²² Tako i Konvencija o pravnom položaju izbjeglica ukazuje na repatrijaciju kao redoviti način prestanka izbjegličkog statusa, određujući prestanak primjene svojih odredbi ako je došlo do prestanka okolnosti zbog kojih je izbjeglica odbijao zaštitu države čije državljanstvo ima (ili u kojoj kao apatrid ima uobičajeno boravište), osim ako bi mogao dokazati činjenicu svog ranijeg progona od strane te države, dakle i prije nastanka okolnosti koje su ga prisilile da napusti njezino područje, a da je progon bio uvjetovan njegovom rasnom, vjerskom, nacionalnom pripadnošću, pripadnošću određenoj društvenoj skupini, ili

²² Vidi: UNHCR Executive Committee Conclusion No. 89, 2000.

pak političkim uvjerenjem (čl. 1. C, st. 5. i 6.). Pritom takav strah od progona mora biti stvaran, a ne tek putativan. Jednako tako, subjektivne psihološke zapreke, primjerice uslijed proživljenih trauma na području države podrijetla neće biti zaprekom repatrijaciji. No, zaprekom repatrijaciji kako navodi spomenuta odredba Konvencije bit će, zamislimo, slučaj kada je neposredan razlog izbjeglištvu bio rat u državi podrijetla izbjeglice, mada je on i prije rata ondje bio izložen okolnostima zbog kojih je mogao tražiti izbjeglički status u državi prihvata. Prestankom rata izbjeglica može dokazivati da zbog mogućnosti ponavljanja ranijih progona iz već navedenih razloga u toj državi za njega još nisu nastupili uvjeti za repatrijaciju.

Shvaćanje upravo repatrijacije kao redovitog načina prestanka izbjegličkog statusa nažalost ne znači nužno da se radi ujedno i o najčešćem načinu, već ukazuje na njezinu sukladnost samoj prirodi toga statusa koji je po definiciji privremen, trajanja određenog ponajprije prestankom okolnosti koje su ga uvjetovale.

Nastupe li doista okolnosti za repatrijaciju u pogledu konkretnog izbjeglice, država prihvata može uskratiti daljnje priznavanje izbjegličkog statusa na svome području te tražiti od izbjeglice da napusti to područje čak i onda kada bi jedina mogućnost bila upravo povratak u državu podrijetla. Tako, zaključi li država prihvata da su uvjeti za repatrijaciju ispunjeni, dotični će izbjeglica za nju postati tek običan stranac na njezinu području koji, želi li ondje ostanuti, mora za to naći neki drugi pravni temelj u pravu te države.

Premda je, dakako, poželjno da izbjeglica pristane na repatrijaciju, država prihvata ne mora čekati takav pristanak izbjeglice, već ga može vratiti i bez njegove volje.

Dobrovoljnost kao uvjet povratka postojat će samo onda ako se izbjeglica želi vratiti u državu podrijetla iako država prihvata još ne smatra da su uvjeti za njegovu repatrijaciju nastupili (v. ad 2.2.2.).

Iz toga naravno proizlazi i zaključak da repatrijacija isključuje *refoulement*, jer trenutkom kada se ostvare uvjeti za repatrijaciju prestaje osnova za *non-refoulement*.

Kako bi se među državama, barem donekle, osiguralo ujednačeno prosuđivanje okolnosti koje bi omogućile repatrijaciju izbjeglica, UNHCR je definirao tri uvjeta za repatrijaciju:

1) da su se okolnosti u državi podrijetla temeljito izmijenile u odnosu na one zbog kojih je izbjeglica bio prisiljen napustiti njezino područje i njezinu zaštitu (npr. konačni prestanak rata, promjena vlasti i temeljita promjena politike u državi podrijetla, prestanak rasne diskriminacije, ostvarenje poštivanja temeljnih ljudskih prava i sl.);

2) da je takva temeljna izmjena navedenih okolnosti očekivano trajna, dakle ne tek privremenog, prolaznog karaktera; te

3) da tako izmijenjene okolnosti u državi prihvata ne znače samo odsustvo opasnosti za konkretnog izbjeglicu, već ponovno ostvarenje ukupne zaštite od strane njegove države podrijetla.²³

²³ Vidi: UNHCR Ceased Circumstances Guidelines; HRC/GIP/03/03, 10 February 2003.

O ispunjenju uvjeta za repatrijaciju, mada poželjno u skladu s navedenim smjernicama UNHCR-a, pa i uz savjetovanje s UNHCR-om, odlučuje svaka država prihvata svojom diskrecijskom ocjenom, dakako uz obvezu da pritom postupaju u dobroj vjeri (*bona fide*).

Tako, procjena uvijek mora biti vezana uz konkretnu osobu ili skupinu izbjeglica te uz konkretne prilike u državi podrijetla. Primjerice, treba konkretno procijeniti do koje mjere prisutnost minskih polja ondje preostalih nakon rata predstavlja zapreku repatrijaciji. Isto vrijedi i za druge okolnosti.

Dakako, pokaže li se da je repatrijacija objektivno bila “preuranjena”, odnosno da država prihvata pri donošenju odluke nije postupala u dobroj vjeri, ona će biti odgovorna za povredu obveze na *non-refoulement*.

Međutim, smatra li UNHCR suprotno državi prihvata da uvjeti za repatrijaciju u državi podrijetla izbjeglica još nisu ispunjeni, preostaje mu samo pokušati utjecati na odluku države te se u konačnici i sam uključiti u pomoć izbjeglicama pri takvoj “preuranjenoj” repatrijaciji. Pritom ocjena UNHCR-a, pa ni činjenica njegove pomoći u takvoj repatrijaciji sama za sebe ne može biti argument kršenju obveza iz Konvencije od strane odnosne države prihvata, niti će automatski takvu “preuranjenu” repatrijaciju “pretvoriti” u protupravni “*refoulement*”.²⁴ Takvo stajalište dade se opravdati ne samo u međunarodnom pravu uvijek prisutnim uvažavanjem interesa država, već i činjenicom svjesnog promicanja viših standarda zaštite izbjeglica od strane UNHCR-a, pa tako i uvjeta za repatrijaciju, koju uostalom UNHCR i sam priznaje.

UNHCR u svojim smjernicama također zahtijeva:

a) da država prihvata mora provoditi repatrijaciju u apsolutno sigurnim prilikama za fizičko i duševno zdravlje izbjeglica. To podrazumijeva zadovoljavajuće zdravstvene i higijenske prilike, dostupnu zdravstvenu zaštitu izbjeglica tijekom repatrijacije, kao i siguran prijevoz uključujući tu i zahtjev za sigurnošću prometnica (npr. od mina, napada i dr.);

b) da pri repatrijaciji država prihvata osigura poštivanje dostojanstva izbjeglica, kao i poštivanje temeljnih ljudskih prava. To će uključivati zaštitu izbjeglica od javne radoznalosti, zaštitu njihova vlasništva, ali i poseban odnos prema ženama, kao i zaštitu izbjeglica od svakog oblika grubosti i ponižavanja i sl.;

To će značiti primjerice i dužnost da se izbjeglice zaštite od uvredljivih natpisa od strane domaćeg stanovništva poput onih na koje su ruandske izbjeglice nailazile u Tanzaniji, s porukom “Rwandans, go home!”

c) da se i pri repatrijaciji poštuje jedinstvo obitelji, tj. barem spriječi razdvajanje supružnika i maloljetne djece, kao i djece ovisne o roditeljskoj skrbi.

2.2.2. Dobrovoljni povratak izbjeglica (osim repatrijacije)

Dobrovoljni povratak izbjeglice u državu podrijetla njegovo je svakodobno neotuđivo subjektivno pravo koje proizlazi iz temeljnog ljudskog prava svake osobe da

²⁴ Tako: Hathaway, *op. cit.*, (bilj. 13), str. 932–933.

napusti ma koju zemlju, uključujući i svoju, kao i da se u svoju vlastitu zemlju vrati. To je pravo izrijekom zajamčeno odredbom članka 12. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Stoga, unatoč opasnostima koje bi za izbjeglicu još postojale u državi podrijetla, država prihvata nema ga pravo spriječiti ako se želi vratiti u tu državu, dakako, osim ako bi u državi prihvata bio zakonito lišen slobode.

Dobrovoljni povratak izbjeglice i prije nego što su ostvareni uvjeti za repatrijaciju također je jedan od načina prestanka izbjegličkoga statusa. Njega predviđa i Konvencija o pravnom položaju izbjeglica u svojoj odredbi članka 1.C, stavka 4., čime ujedno prestaju i sva uzajamna prava i obveze koje su dotad na temelju izbjegličkog statusa postojali između dotičnog izbjeglice i države prihvata.

Ipak, osim u spomenutom slučaju kada bi izbjeglica bio zakonito lišen slobode u državi prihvata, pravo na dobrovoljni povratak u državu podrijetla može katkad biti ograničeno i od njezine strane, primjerice iz razloga zaštite javnog poretka i nacionalne sigurnosti koja bi mogla biti ugrožena masovnim povratom izbjeglica koji bi premašio mogućnosti odnosne države da ih sigurno odjednom primi. U takvom slučaju bilo bi dopušteno državi podrijetla organizirati postupni povratak izbjeglica na svoje područje, ali treba naglasiti da primjena takvih mjera mora biti doista nužna, dakle opravdana i razmjerna konkretnim okolnostima.

S druge pak strane, u međunarodnoj praksi nailazimo i na slučajeve kada države prihvata u želji da ubrzaju dobrovoljni povratak izbjeglica daju im novčane poticaje kako bi ih potaknule da se vrate u svoju državu. Takva praksa može biti u najmanju ruku moralno dvojbeno postupiti li država prihvata na taj način iako je svjesna još uvijek nezadovoljavajućih prilika u državi podrijetla tih izbjeglica, čime se takva mjera zapravo svodi na “plaćeni *refoulement*”.

Naprotiv, praksa u nekim državama bilježi i prijetnje i ucjene izbjeglicama ne bi li ih se potaklo da se odluče vratiti u svoju državu podrijetla i unatoč opasnostima koje za njih ondje još traju. Nema sumnje da se u takvim slučajevima radi o kršenju odredbi Konvencije za koje je država prihvata odgovorna bilo izravno ako takve prijetnje i ucjene dolaze od njezinih tijela, ili pak neizravno ako dolaze od njezinih državljana ili drugih osoba pod njezinom jurisdikcijom, a ona ništa ne učini da to spriječi.

Međutim, kada je riječ o dobrovoljnom povratku izbjeglice u državu podrijetla kao načinu prestanka izbjegličkog statusa izrazito je važno napomenuti da se sama činjenica njegove privremene fizičke prisutnosti ondje, makar i posve dobrovoljne, ne smatra povratkom. Konvencija u spomenutoj odredbi stoga koristi glagol “nastaniti se” (engl. *re-established*; fr. *s'établir*), a ne “vratiti se” (engl. *returned*; fr. *retourner*),²⁵ tražeći da povratak bude trajan, ne samo kao vremenski unaprijed neograničen, već i u značenju ponovne pravne i socijalne integracije osobe u svoju sredinu.

Tako, primjerice, ne može se smatrati povratkom u značenju prestanka izbjegličkog statusa slučaj kada izbjeglica po povratku u državu podrijetla, makar

²⁵ Navedeni su izrazi bili predloženi u Nacrtu konvencije, no upravo zbog navedene razlike u značenju nisu bili prihvaćeni. Detaljnije vidi: *ibid.*, str. 961.

ondje boravio i više mjeseci, ne može sigurno prenoćiti u vlastitoj kući, ako se mora skrivati, ili pak ako ondje na bilo koji način mora kriti svoj identitet.

Jednako tako, povratkom se neće smatrati dobrovoljni odlazak izbjeglice u državu podrijetla samo kako bi se ondje uvjerio u postojanje uvjeta za povratak.

Ipak, važno je u ovom kontekstu spomenuti i to da ako je za trajanja izbjegličkog statusa izbjeglica iz bilo kojih razloga izgubio državljanstvo države podrijetla, a potom ga naknadno dobrovoljno stekne, samim time izgubit će izbjeglički status i zaštitu Konvencije u smislu njezine odredbe članka 1.C, stavka 2.

2.2.3. Novo nastanjenje izbjeglica

Novo nastanjenje izbjeglice specifičan je način prestanka izbjegličkog statusa jer tada status prestaje samo za dotadašnju državu prihvata, odnosno u međusobnom odnosu između nje i konkretnog izbjeglice, dok istodobno izbjeglica isti status zadržava zasnivajući prava i obveze koje iz njega proizlaze s nekom drugom državom prihvata. Drugim riječima, osoba ostaje izbjeglicom i dalje uživajući odgovarajuću zaštitu odredbi Konvencije o pravnom položaju izbjeglica, a jedino prestaje njegov izbjeglički status s obzirom na pravni poredak bivše države prihvata uslijed novog nastanjenja u nekoj drugoj državi prihvata.

U tom smislu Konvencija u odredbi članka 30. nameće obvezu državama strankama da odobre izbjeglicama prijenos imovine koju su unijeli na njihovo područje, a radi odlaska u treću zemlju kao novu državu prihvata.

Isto tako, u tom kontekstu javlja se i obveza države prihvata u smislu nekažnjavanja izbjeglica zbog protupravnog ulaska na njezino područje u smislu članka 31. Konvencije, čak i ako je izbjeglica kratko, prolazno boravio na području tzv. "zemlje prvog dolaska" (v. ad 2.1.3.).

2.2.4. Naturalizacija

Naturalizacija je način prestanka izbjegličkog statusa koji nastupa ako izbjeglica (pod istim uvjetima kao i bilo koji stranac useljenik) dobije državljanstvo dotadašnje države prihvata, ili pak, rjeđe, neke treće zemlje. Stjecanje državljanstva, dakle, ravnat će se kao i uvijek prema zakonodavstvu države koja državljanstvo podjeljuje. Pritom valja napomenuti kako je državljanstvo dvostrani pravni odnos koji rezultira uzajamnim pravima i dužnostima države i njezina državljanina. Budući da se temelji na dobrovoljnosti obiju strana, prema međunarodnom pravu državljanstvo nikome pa tako ni izbjeglici ne može biti nametnuto. S druge strane i ovdje će vrijediti opća obveza nediskriminacije izbjeglica u odnosu na druge strance u državi prihvata pod istim okolnostima pa stoga i uvjeti za stjecanje državljanstva nekoj osobi ne smiju biti nepovoljniji samo zbog činjenice da se u odnosnoj državi nalazi kao izbjeglica.

Budući da izbjeglica po definiciji ne može biti državljanin države prihvata, stjecanje državljanstva nedvojbeno je način prestanka izbjegličkog statusa. Naturalizacija je u tom smislu predviđena i samom Konvencijom o pravnom položaju izbjeglica u odredbi njezina članka 1.C, stavka 3. koja predviđa prestanak izbjeg-

gličkog statusa stjecanjem “novoga državljanstva”, iz čega proizlazi da će do iste posljedice doći i ako izbjeglica stekne državljanstvo bilo koje treće države.

Prestanak izbjegličkog statusa naturalizacijom rezultirat će naravno i prestankom zaštite koju je dotadašnjem izbjeglici jamčila spomenuta konvencija. Njegov položaj bit će nadalje pravno uređen zakonodavstvom države novog državljanstva, uz mogućnost diplomatske zaštite svoga državljanina u inozemstvu, ali dakako i međunarodnopravnim pravilima s područja zaštite ljudskih prava uključujući i ona primjenjiva na postupanje države sa svojim vlastitim državljanima.

3. PRAVA IZBJEGLICA PREMA MEĐUNARODNOM PRAVU

Međunarodnopravna zaštita izbjeglica dio je sustava međunarodnopravne zaštite ljudskih prava pa je u tom smislu dijelom međunarodnog javnog prava. Ona se stoga i temelji na istim formalnim izvorima kao i međunarodno pravo uopće – na međunarodnim ugovorima, ali i na običajnim međunarodnopravnim normama pa i na drugim izvorima međunarodnog prava. Sva međunarodnopravna pravila koja štite ljudska prava primjenjiva su i na izbjeglice i to u dva smjera. S jedne strane, temeljna ljudska prava koja bi na osnovi njih osoba uživala, za nju ne prestaju činjenicom što je postala izbjeglica. Uostalom i Odbor za prava čovjeka svojim je Zaključkom iz 2004. potvrdio primjenjivost Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima na sve osobe neovisno o državljanstvu ili nacionalnosti, uključivši tu izrijeком tražitelje azila, kao i izbjeglice uopće.²⁶ Konačno, i sama Konvencija o pravnom položaju izbjeglica u odredbi članka 5. izrijeком navodi kako niti jedna njezina odredba ne dira u druga prava i povlastice dane izbjeglicama neovisno od nje.

Tako je primjerice na izbjeglice primjenjiva i zaštita odgovarajućih normi s područja međunarodnog radnog i socijalnog prava, ponajprije onih sadržanih u konvencijama Međunarodne organizacije rada (ILO). Jednako tako, primjenjiva je na izbjeglice i opća pravna zaštita koju međunarodno pravo priznaje strancima, dakle osobama koje nisu državljani države na području koje se nalaze. Eventualna ograničenja ljudskih prava za izbjeglice moguća su, međutim, ako bi ih predvidjela neka specijalnija međunarodnopravna norma.

Tako npr. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima u čl. 22. st. 1. jamči svakoj osobi slobodu udruživanja, dok Konvencija o pravnom položaju izbjeglica (kao *lex specialis*) to pravo priznaje tek izbjeglicama s dopuštenim boravkom u državi prihvata (čl. 15.).

²⁶ Vidi: Human Rights Committee, General Comment No. 31(80) Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant: 26/05/2004; CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. (General Comments), para. 10.

S druge pak strane, na sva pitanja položaja izbjeglica koja nisu posebno uređena Konvencijom o pravnom položaju izbjeglica, ili drugim izvorima međunarodnog izbjegličkog prava primjenjivat će se (kao *lex generalis*) pravila međunarodnopravne zaštite ljudskih prava općenito. Tako, iako Konvencija neka od temeljnih ljudskih prava ne spominje posebno (npr. pravo na život, slobodu od ropstva, slobodu od mučenja, nečovječnih i ponižavajućih postupaka, pravo na osobnu sigurnost, zaštitu obitelji, djece i privatnosti, slobodu od retroaktivne primjene kaznenih zakona i dr.), nema sumnje da će sva ta prava, poput svake osobe, uživati i izbjeglice. Ta su prava sadržana danas ne samo u odredbama međunarodnih ugovora (poput npr. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima,²⁷ Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima²⁸ i dr.), već su dijelom postala i dio općeg običajnog pa i kogentnog međunarodnog prava te ih sve države svijeta moraju poštivati bez obzira na to jesu li stranke odnosnih međunarodnih ugovora. Tu pripadaju, primjerice, pravo na život, pravo svake osobe na pravnu osobnost, zabrana rasne diskriminacije, genocida, ropstva, samovoljnog kažnjavanja i oduzimanja slobode, zabrana mučenja, okrutnog, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja, kao i sloboda od retroaktivne primjene kaznenih zakona i dr.

Također, važno je istaknuti da sva prava koja izbjeglicama jamči međunarodno pravo uključuju i obvezu država, u prvom redu stranaka Konvencije o pravnom položaju izbjeglica, da u vlastitim zakonodavstvima omoguće izbjeglicama ostvarenje tih prava. To će tim više doći do izražaja što je neko od prava izbjeglica u većoj mjeri oslonjeno na unutrašnje propise države prihvata (npr. prava vezana uz radno zakonodavstvo).

Prava izbjeglica zajamčena Konvencijom o pravnom položaju izbjeglica, ali i drugim međunarodnim ugovorima pa i uopće drugim izvorima međunarodnog prava, uvelike će ovisiti, tj. biti razmjerna stupnju veze koji izbjeglica ima s državom prihvata – od odnosa puke nadležnosti sve do dopuštenog boravka na njezinu području. Viši stupanj veze donosit će izbjeglici veći broj prava. Međutim, “minimalni standard” nekog od prava zajamčenih izbjeglicama ovisit će i od prirode toga prava, a ne samo stupnja veze. Moguće je tako razlikovati četiri “minimalna standarda” uz koja je pojedino pravo izbjeglice vezano.

1) “**Standard običnog stranca**” značit će da će izbjeglici neko pravo biti priznato najmanje u opsegu u kojem će ga u državi prihvata uživati bilo koji stranac. Konvencija uz taj standard vezuje nekoliko prava izbjeglica. To je ujedno i najniži od standarda koje Konvencija predviđa određujući ga načelno za sva prava izbjegli-

²⁷ Za tekst vidi: *Službeni list SFRJ – međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 7, 1971. Vidi i u: Lapaš, D., Šošić, T. M.(ur.), *Međunarodno javno pravo – izbor dokumenata*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 2005, str. 366–383.

²⁸ Za tekst vidi: *Službeni list SFRJ – međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 7, 1971. Vidi i u: Lapaš, Šošić (ur.), *ibid.*, str. 391–400. Međutim, kada je riječ o pravima iz toga Pakta treba imati na umu da će prava zajamčena njegovim odredbama katkada biti manje primjenjiva na izbjeglice u zemljama u razvoju nego u bogatijim zemljama, jer sam Pakt u odredbi članka 2. stavka 3. daje mogućnost ovim prvima da ovisno o stanju svoga nacionalnog gospodarstva osobama koje nisu njihovi državljani ograniče ekonomska prava zajamčena Paktom.

ca u državi prihvata ako za pojedino pravo nije Konvencijom predviđen neki povoljniji “minimalni standard” (čl. 7. st. 1.).

Neka prava izbjeglica Konvencija, međutim, izrijeком vezuje za “standard običnog stranca”. Tako u pogledu stjecanja pokretne i nepokretne imovine i drugih imovinskih prava određuje da će se prema izbjeglicama primjenjivati što je moguće povoljniji postupak, no nipošto manje povoljan od onoga koji se pod istim okolnostima primjenjuje u državi prihvata na strance uopće (čl. 13.). Slično tomu i pravo izbjeglica na obavljanje samostalnih zanimanja (čl. 18.), kao i slobodnih zanimanja (čl. 19.) Konvencija vezuje uz isti standard, iako to posljednje pravo podjeljuje tek izbjeglicama s dopuštenim boravkom u državi prihvata. Jednako tako i pravo na stanovanje Konvencija priznaje izbjeglicama s dopuštenim boravkom u državi prihvata prema uvjetima koji bi trebali biti što je moguće bolji, no nikako lošiji od onih koji se pod istim okolnostima primjenjuju na strance općenito (čl. 21.), a isti standard prava predviđa i za slobodu kretanja na čitavom području države prihvata, kao i za slobodu izbora mjesta boravka na tom području za pravno prisutne izbjeglice, kao i za izbjeglice s dopuštenim boravkom u odnosnoj državi. Uređeno, dakako, unutrašnjim propisima države prihvata, uživanje tih sloboda za spomenute izbjeglice ne može biti nepovoljnije od onoga kojega pod istim okolnostima imaju općenito stranci na njezinu području (čl. 26.). Napokon, još je jedno pravo Konvencijom vezano uz isti standard – pravo na srednje i visoko obrazovanje izbjeglica (čl. 22. st. 2.), dok je za osnovno obrazovanje izbjeglica, vidjet ćemo, predviđen povoljniji standard prava.

2) **“Standard najpovlaštenijeg stranca”** vezan je uz prava kojih uživanje na području država stranaka Konvencija izbjeglicama jamči barem u mjeri u kojoj ista prava konkretna država prihvata priznaje i državljanima države kojima inače podjeljuje najpovlašteniji status (primjerice na temelju nekog međunarodnog ugovora, ili čak faktičnog reciprociteta, npr. u obliku tzv. klauzule najpovlaštenije nacije). Pritom, važno je napomenuti, Konvencija predviđa da sva prava koja stranim državljanima odnosna država prihvata priznaje na osnovi reciprociteta, bivaju u istoj mjeri priznata i izbjeglici koji boravi više od tri godine na području te države (čl. 7. st. 2.).

Dva su, međutim, prava koja Konvencija izbjeglicama odmah jamči vezano uz “standard najpovlaštenijeg stranca”: pravo nepolitičkog udruživanja (čl. 15.) te pravo na zapošljavanje u smislu obavljanja nesamostalnih zanimanja (čl. 17.). Oba prava Konvencija priznaje samo izbjeglicama s dopuštenim boravkom u državi prihvata. Pravo nepolitičkog udruživanja obuhvatit će i mogućnost strukovnog udruživanja, osnivanje sindikata pa i drugih oblika udruživanja koja nemaju politički, ali ni lukrativni cilj. Iako ovdje, baš kao i kod prava na zapošljavanje, slovo Konvencije odmah određuje “standard najpovlaštenijeg stranca” ne spominjući, kao kod prava vezanih uz “standard običnog stranca”, poticaj državi prihvata za primjenom što je moguće povoljnijeg postupka, nema sumnje, kako smo ranije i spomenuli, da odnosna država, želi li to, na izbjeglice i ovdje primijeni povoljniji postupak te ih izjednači s vlastitim državljanima. No, to nije njezina obveza.

3) “**Standard vlastitih državljana**”, kako mu i sam naziv govori, značit će izjednačavanje položaja izbjeglice u pogledu uživanja nekog prava u državi prihvata s položajem njezinih vlastitih državljana.

Konvencija donosi niz prava izbjeglica u pogledu kojih traži od države prihvata da njihovo uživanje izbjeglicama prizna u jednakoj mjeri kao i vlastitim državljanima. Neka od njih doduše podjeljuje tek izbjeglicama koje su ostvarile dopušteni boravak u državi prihvata, poput prava na javnu pomoć i potpore od strane odnosne države (čl. 23.), pravo na zaštitu njezinih propisa s područja radnog i socijalnog zakonodavstva (čl. 24.), kao i pravo na pristup sudu, uključujući i pravo na pravnu pomoć i oslobođenje od obveze predumjivanja troškova sudskog postupka (*cautio iudicatum solvi*) koje Konvencija izrijeком podjeljuje izbjeglicama s dopuštenim boravkom u državi prihvata (čl. 16.), slično kao i prava na zaštitu intelektualnog vlasništva (čl. 14.). Naprotiv, za druga prava izbjeglica koja vezuje uz isti “minimalni standard”, Konvencija ne pravi tu razliku, već ih jednostavno priznaje općenito izbjeglicama na području država stranaka kao država prihvata. Tako je svaki izbjeglica u državi prihvata posve izjednačen s državljanima dotične države u pogledu uživanja slobode vjeroispovijesti, uključujući i slobodu vjerskog odgoja djece-izbjeglica (čl. 4.), prava na pristup i opskrbu živežnim namirnicama i drugim osnovnim potrepštinama (čl. 20.), već spomenutoga prava na osnovno obrazovanje (čl. 22. st. 1.) te u pogledu slobode od negativne fiskalne diskriminacije, tj. podvrgavanja izbjeglica težim fiskalnim obvezama od onih koje bi snosili državljanima države prihvata (čl. 29.).

Pri vezivanju prava izbjeglica za spomenute standarde Konvencija uglavnom koristi izraz “pod istim okolnostima”. U odredbi članka 6. Konvencija objašnjava taj izraz navodeći da on podrazumijeva da svi uvjeti za priznanje i uživanje nekog konkretnog prava na strani njegova nositelja moraju biti ispunjeni, osim onih koje izbjeglica zbog prirode svog položaja ne može ispuniti. Drugim riječima, izbjeglica će uživati isti standard prava kao i osoba uz koju je taj standard redovito vezan ako ispuni uvjete koji se redovito za stjecanje toga prava traže. To ne znači pozitivnu diskriminaciju izbjeglica u stjecanju konkretnoga prava, već samo izostanak negativne diskriminacije koja bi proizlazila iz njihova izbjegličkog statusa.

Međutim, treba primijetiti da će svi navedeni standardi biti uvijek relativne naravi jer će stvarni položaj izbjeglica biti oslonjen na standard poštivanja istih prava koje konkretna država prihvata inače priznaje strancima, povlaštenim strancima ili pak vlastitim državljanima, što će se nerijetko razlikovati od države do države. Stoga je za neka najvažnija, temeljna prava Konvencija predvidjela apsolutnu zaštitu.

4) “**Standard apsolutne zaštite**” nije ovisan od postupanja države prihvata sa strancima, kao ni s vlastitim državljanima. On je Konvencijom zajamčen izbjeglicama bez mogućnosti ograničenja, dakle posve neovisno od toga kako će u istoj situaciji odnosna država prihvata postupiti s bilo kojim strancem na svom području, ili čak s vlastitim državljaninom. Taj se standard uglavnom i odnosi na ona prava koja su po svojoj prirodi vezana upravo za izbjeglice pa stoga njihovo vezivanje uz ranije opisane “minimalne standarde” u pravilu ne bi ni bilo moguće. To se odnosi

na obvezu države da izbjeglice ne vraća u zemlju iz koje su izbjegli iz razloga navedenih u definiciji izbjeglice (tzv. *non-refoulement*) predviđenih člankom 33. Konvencije, kao i na slobodu od kažnjavanja zbog nezakonitog ulaska u državu prihvata, dakako, ostvari li izbjeglica pravnu prisutnost već opisanim postupkom prijave nadležnim tijelima države prihvata (čl. 31.). Isti “standard apsolutne zaštite” vezan je i uz pravo izbjeglica na priznanje statusnih i stečenih prava (čl. 12.). Pritom je dužnost države prihvata poštivati odnosna prava izbjeglica prosuđujući ih prema materijalnom pravu njihove države podrijetla u kojoj su stečena, osim kada bi to bilo u suprotnosti s javnim poretkom (*ordre public*) države prihvata. Dakle, pitanja osobnog statusa poput primjerice poslovne sposobnosti, kao i nasljednopravni odnosi, obiteljska prava, posebice bračna prava (npr. postojanje ili prestanak braka, ali i pitanja postojanja skrbništva, posvojenja, priznanja i dr.) prosuđivat će se prema pravu države podrijetla. Pojavi li se pritom problem kvalifikacije nekog instituta pravnog poretka te države u pravu države prihvata, doći će do primjene normi međunarodnog privatnog prava države prihvata jednako kao što bi to bio slučaj i da se radi o običnom strancu – državljaninu iste države podrijetla. Takvo rješenje proizlazi iz odredbe članka 12. stavka 2. Konvencije. S druge pak strane, vodi li se o takvom statusnom, obiteljskom ili stečenom pravu postupak pred tijelom države prihvata (npr. brakorazvodna parnica, ostavinski postupak i dr.) odnosno će tijelo redovito primjenjivati vlastito procesno pravo države prihvata (*lex fori*).

Također, apsolutna je i zaštita izbjeglica od diskriminacije, što ovdje podrazumijeva zabranu rasne diskriminacije kako među različitim skupinama izbjeglica, tako i uopće, u smislu iste kogentne obveze sadržane u općem sustavu zaštite ljudskih prava. Uz to, međunarodno izbjegličko pravo tu zabranu diskriminacije upotpunjuje i izričitom zabranom diskriminacije na temelju vjeroispovijesti, kao i države podrijetla izbjeglica (čl. 3. Konvencije). U tom smislu vrijedno je ponoviti da je u međunarodnom pravu pojam “rasne diskriminacije” mnogo širi od diskriminacije na osnovi rasne pripadnosti. Naime, prema Međunarodnoj konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1966. pojam “rasne diskriminacije” obuhvaća svako nepovoljno razlikovanje osoba koje bi se zasnivalo “na rasi, boji, precima, nacionalnom ili etničkom podrijetlu” (čl. 1. st. 1.). Jednako tako, sloboda od diskriminacije svakoj je osobi pa tako i izbjeglicama zajamčena i člankom 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji zabranjuje diskriminaciju na temelju rase, boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, roda pa i imovinskog stanja (čl. 2. st. 1. te čl. 26.).

Također, spomenimo i ovdje da će “standard apsolutne zaštite” biti vezan i za sva druga temeljna ljudska prava, bez obzira na to jesu li ona izrijeком zajamčena Konvencijom, ili pak drugim međunarodnim ugovorima s područja zaštite ljudskih prava, odnosno pravilima običajnog međunarodnog prava. Njihovo poštivanje obveza je svih država svijeta i ne ovisi ni od kakvog reciprociteta. Štoviše, njihovo kršenje nijedna država ne može opravdati pozivanjem na jednako kršenje od strane druge države.

Međutim, uz iznimku spomenutih temeljnih ljudskih prava, mnoga prava izbjeglica mogu na ovaj ili onaj način biti ograničena, odnosno razlikovati se od države do države.

Ponajprije, već sama spomenuta definicija izbjeglica koju donosi Konvencija, a onda posljedično i primjena njezinih odredbi ovisit će u prvom redu od toga je li konkretna država stranka odabrala mogućnost geografskog ograničenja primjene Konvencije samo na europske izbjeglice, kao i je li postala strankom Protokola o pravnom položaju izbjeglica iz 1967. koji uklanja vremensko ograničenje sadržano u samoj Konvenciji u pogledu primjene njezinih odredbi samo na izbjeglice koje su to postale uslijed događaja nastalih prije 1. siječnja 1951. godine.

Nadalje, Konvencija dopušta stavljanje rezervi na mnoge svoje odredbe uz iznimku odredbi koje štite najvažnija prava izbjeglica poput obveze nediskriminacije prema izbjeglicama (čl. 3.), slobode vjeroispovijesti (čl. 4.), prava izbjeglica na pristup sudu (čl. 16. st. 1.) te zabrane izгона ili povrata (*non-refoulement*) izbjeglica u zemlju u kojoj bi njihov život ili sloboda bili ugroženi iz razloga zbog kojih su i postali izbjeglice (čl. 33.).²⁹

Isto tako, opet uz iznimku temeljnih ljudskih prava sadržanih i u pravilima međunarodnog običajnog prava, opseg prava izbjeglica ovisit će i o tome je li njihova država prihvata stranka drugih međunarodnih ugovora, i univerzalnih i regionalnih s područja zaštite ljudskih prava, a odredbe kojih bi barem kao *lex generalis* također mogle biti primjenjive u zaštiti izbjeglica.

Napokon, još neke mogućnosti ograničenja prava izbjeglica predviđa i sama Konvencija o pravnom položaju izbjeglica. Tako njezin članak 9. omogućuje državama strankama da u vrijeme rata ili u vrijeme drugih teških i iznimnih okolnosti poduzmu u odnosu na pojedinu osobu – izbjeglicu privremene mjere koje smatraju neophodnima za nacionalnu sigurnost. Te mjere sastojat će se u ograničenju onih prava izbjeglica zajamčenih Konvencijom za koje država prihvata smatra da bi mogla biti zloupotrijebljena od strane konkretne osobe, a na štetu interesa njezine nacionalne sigurnosti. Pritom konvencijski izraz “teške i iznimne okolnosti” ne uključuje razloge ekonomske naravi, tj. pozivanje države na “ozbiljne ekonomske teškoće”. Također, nije dovoljno niti općenito pozivanje na “javni poredak” ili pak “interese nacionalne sigurnosti”.³⁰ Slično tomu, ni činjenica masovnog priljeva izbjeglica u državu prihvata neće sama po sebi biti smatrana opasnošću za nacionalnu sigurnost države prihvata u smislu članka 9. Konvencije, iako međunarodno pravo, vidjet ćemo kasnije, u takvom slučaju ipak daje odnosnoj državi izvjesne pravne mogućnosti u odgovoru na takvu situaciju u interesu zaštite svoje nacionalne sigurnosti. Konvencija, naime, traži da izbjeglica na kojeg se takve privremene mjere ograničenja prava odnose doista predstavlja konkretnu opasnost za nacionalnu sigurnost države prihvata, odnosno da je primjena odnosnih mjera prema toj osobi nužna u interesu nacionalne sigurnosti te države. Izbjeglica će se tako vjerojatno naći zahvaćen takvim mjerama u slučajevima teških povreda svojih dužnosti prema državi prihvata, a koje ozbiljno zadiru u njezinu sigurnost, primjerice, bavi li se špijunažom na štetu države prihvata, ali i na štetu trećih država uključujući tu i njegovu

²⁹ Uz to, Konvencija ne dopušta posebnu rezervu na odredbe članka 1. koji definira pojam izbjeglica, ili bolje, određuje osobe na koje će se Konvencija primjenjivati, a ne dopušta ni rezerve na “tehničke”, uglavnom prijelazne i završne odredbe.

³⁰ Tako, Hathaway, *op. cit.*, (bilj.13), str. 262.

državu podrijetla jer time nesumnjivo šteti odnosima države prihvata s tim državama. Jednako tako, bavi li se izbjeglica pripremom ili vršenjem terorističkih čina, ne samo da će primjena spomenutih restriktivnih mjera u pogledu njegovih izbjegličkih prava prema Konvenciji biti posve opravdana, već će time potaknuti i odgovornost države prihvata pod čijim se teritorijalnim vrhovništvom nalazi, da ga spriječi, procesuirati i sankcionirati za takav međunarodni zločin.

Uostalom, u ovom kontekstu nije suvišno ponoviti ni činjenicu da Konvencija izuzima od svoje primjene sve osobe za koje postoji osnovana sumnja da su počinile ratne zločine, zločine protiv mira, zločine protiv čovječnosti, kao i druge teške međunarodne zločine (čl. 1.F).

Naravno, na strani države prihvata uvijek će postojati obveza da, iako opravdanost primjene takvih restriktivnih mjera prosuđuje diskrecijskom odlukom svojih nadležnih tijela, takva odluka bude donesena u dobroj vjeri (*bona fide*), na temelju razumne i objektivne procjene stvarne opasnosti koju konkretna osoba predstavlja za nacionalnu sigurnost. Ustanovi li da je tomu uistinu tako, država prihvata toj osobi može uskratiti sva izbjeglička prava, pa čak i *non-refoulement*, tj. može ga ne samo izgnati, već i vratiti u državu podrijetla u smislu odredbe članka 33. stavka 2. Konvencije. Država prihvata tada će uzeti da za tu osobu u državi podrijetla ne postoji opasnost koja bi priječila njezin povrat.³¹

Ipak, obvezu na *non-refoulement* predviđaju i neki drugi međunarodnopravni dokumenti s područja zaštite ljudskih prava (npr. Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kazni iz 1984.,³² ili Europska konvencija o izručenju³³) te će ta obveza na osnovi tih dokumenata neovisno postojati, tj. primjenjivati se na tu osobu prema uvjetima koje ti dokumenti predviđaju.

Međutim, posebno je pritom važno napomenuti da je primjena takvih iznimnih, privremenih restriktivnih mjera Konvencijom predviđena samo u odnosu na pojedinca, tj. konkretnu osobu koja iz konkretnih, razumno i objektivno utvrđenih razloga predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost države prihvata. Objekt tih mjera stoga ne može biti skupina izbjeglica.

Protivna Konvenciji bila bi primjerice, primjena restriktivnih mjera prema "izbjeglicama iz zemalja gdje je prisutna Al-Qaida", jer nije konkretizirana u smislu gore navedenih uvjeta članka 9. Konvencije.

U tom smislu, Konvencija u odredbi članka 8. predviđa i to da države stranke neće takve iznimne mjere primjenjivati samo na osnovi državne pripadnosti izbjeglica, u slučaju kada bi pravom odnosne države prihvata iste nepovoljne mjere bile predviđene općenito za državljane njihove države podrijetla. Svrha je te odredbe ne samo personalizacija restriktivnih mjera iz članka 9., već i posve pravič-

³¹ *Ibid.*, str. 336.

³² Za tekst Konvencije vidi: *Službeni list SFRJ – međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 9, 1991.

³³ Za tekst Konvencije vidi: *Narodne novine – međunarodni ugovori*, br. 14, 1994; vidi i: ETS, br. 24.

no oslobođenje vezanosti izbjeglica za nepovoljne posljedice koje bi im donosilo posjedovanje državljanstva države podrijetla iz koje su sami bili prisiljeni izbjegli, tj. napustiti njezinu zaštitu.

S druge pak strane, treba napomenuti da privremene restriktivne mjere predviđene člankom 9. Konvencije nemaju prirodu sankcije, čak ni u slučaju već počinjenoga delikta. One su svojevrsne zaštitne mjere o kojima država, uz navedene uvjete, diskrecijski odlučuje u interesu zaštite svoje nacionalne sigurnosti. Iz toga proizlazi da one, ako je to doista nužno, mogu biti primijenjene i preventivno, dakle prije no što je konkretna osoba počinila delikt protiv sigurnosti države prihvata. One stoga mogu biti primijenjene prema izbjeglici i za vrijeme postupka odlučivanja o njegovu statusu u državi prihvata (npr. odlučivanja o dopustivosti boravka) te mogu i trajati za sve vrijeme toga postupka.

U tom smislu i prestanak privremenih mjera može nastupiti za izbjeglicu nepovoljnim okončanjem toga postupka kada će morati napustiti odnosnu državu prihvata, ili naprotiv prestankom postojanja okolnosti koje su uvjetovale njihovu primjenu, što će se nerijetko podudarati s odobrenjem dopuštenog boravka te osobe u državi prihvata.

3.1. Prava izbjeglica u odnosu puke nadležnosti (jurisdikcije)

Prava izbjeglica koji su u takvom, najslabijem stupnju veze s državom prihvata malobrojna su, svedena tek na ona najosnovnija. Neka od prava koja izbjeglicama jamči već opći međunarodnopravni sustav zaštite ljudskih prava, posebice ona zajamčena kogentnim normama svakako će pripadati i ovim izbjeglicama.

3.1.1. Temeljna ljudska prava i slobode

Izbjeglice u odnosu tek puke nadležnosti nesumnjivo će uživati pravo na život, pravo na pravnu osobnost, slobodu od rasne diskriminacije, genocida, ropstva, samovoljnog kažnjavanja i oduzimanja slobode, kao i slobodu od mučenja, okrutnog, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja. Jednako tako, tim će izbjeglicama nužno pripadati i neka od prava koja Konvencija svojim odredbama podjeljuje svim izbjeglicama, bez mogućnosti da se u odnosu na njih neka od država stranaka ogradi rezervom na konkretnu odredbu. Sloboda vjeroispovijesti predviđena odredbom članka 4. na taj način također pripada izbjeglicama i u ovom stupnju veze, baš kao i sloboda od diskriminacije predviđena člankom 3. Konvencije. Sva ta prava izbjeglica istodobno su i međunarodnopravne obveze države od trenutka kada se izbjeglica nađe pod jurisdikcijom njezinih tijela vlasti.

3.1.2. Pravo na *non-refoulement*

Među malobrojnim pravima ovih izbjeglica nesumnjivo će od posebnog značaja biti njihovo pravo na *non-refoulement*, kao konvencijska obveza države prihvata da

izbjeglice ne vraća u njihovu državu podrijetla, ili uopće na granice područja gdje bi njihov život ili sloboda bili ugroženi zbog njihove rase, vjere, državljanstva, pripadnosti nekoj društvenoj skupini ili zbog njihovih političkih uvjerenja (čl. 33.).

Svaki izbjeglica samom činjenicom što se našao pod jurisdikcijom, makar i eksteritorijalnom države prihvata, bit će ovlaštenik toga prava, dakako uz ranije spomenutu iznimku osobe koja predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost odnosne države.

U tom smislu pravo na *non-refoulement* neće uživati osoba kojoj država prihvata sprječava ulazak na svoje područje (tj. fizičku prisutnost) upravo iz razloga što je smatra opasnom za vlastitu nacionalnu sigurnost.

Jednako tako, pravo na *non-refoulement* ne pripada osobi optuženoj ili osumnjičenoj za ratne zločine, zločine protiv mira, zločine protiv čovječnosti, kao i druge teške međunarodne zločine jer je, uostalom, prema odredbi članka 1. F Konvencije i isključena iz definicije izbjeglice, kao i pravne zaštite koju njezine odredbe jamče izbjeglicama.

Također, pravo na *non-refoulement* država može uskratiti i osobi optuženoj ili osumnjičenoj da je počinila neko općepriznato teško kazneno djelo u drugoj državi. Takvu osobu države mogu smatrati pukim bjeguncem od pravde, a ne izbjeglicom u međunarodnopravnom smislu te u pogledu nje one naprotiv imaju obvezu izručenja, ili eventualno procesuiranja pred vlastitim sudskim tijelima, u smislu općega načela *aut dedere, aut iudicare*. Pritom će težina kaznenog djela dijelom ovisiti od kaznenog zakonodavstva konkretne države, no nema sumnje da će najteža kaznena djela poput onih protiv života i tijela, morala i dr. ući pod taj pojam. Teškim kaznenim djelima države će uglavnom smatrati ubojstvo, nanošenje teških tjelesnih ozljeda, silovanje, razbojništvo, nedopuštenu trgovinu narkoticima, ali i tešku krađu, gospodarski kriminal i sl. (više v. ad 3.2.1.2.).

Neke države pritom primjenjuju mogućnost davanja opcije takvim osobama u smislu izbora da budu izručene državi koja traži njihovo izručenje, ili da ostanu u državi prihvata trajno lišeni slobode u smislu izdržavanja kazne doživotnog zatvora. Takva opcija dolazi do primjene uglavnom u slučajevima kada počinitelju kaznenog djela u državi koja traži njegovo izručenje prijeti smrtna kazna.³⁴

3.2. Prava izbjeglica u odnosu fizičke (de facto) prisutnosti

Prava izbjeglica, spomenuli smo već, postaju brojnija, a i sadržajno sve šira proporcionalno stupnju veze koji osoba kao izbjeglica ostvari s državom prihvata. Prava izbjeglica u odnosu fizičke prisutnosti obuhvaćaju sva ona prava iz nižeg stupnja veze – odnosa puke nadležnosti – ali i neka druga.

³⁴ Vidi: Hathaway, *op. cit.*, (bilj.13), str. 352.

3.2.1. Pravo na *non-refoulement*

3.2.1.1. Sadržaj i priroda prava na *non-refoulement*

Sadržaj toga prava isti je kao i kod izbjeglica iz odnosa puke nadležnosti, kao što je uostalom isti uvijek, barem u smislu obveze države prihvata da izbjeglice ne vraća u njihovu državu podrijetla, ili riječima Konvencije, uopće na granice područja gdje bi njihov život ili sloboda bili ugroženi zbog njihove rase, vjere, državljanstva, pripadnosti nekoj društvenoj skupini ili zbog njihovih političkih uvjerenja (čl. 33.). Jednako tako, opasnost od mučenja ili okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kazni, kao i opasnost za tjelesni integritet izbjeglice u državi podrijetla bit će valjani razlog obvezi poštivanja prava na *non-refoulement* od strane države prihvata.

Međutim, u praksi država razvila su se različita tumačenja u pogledu sadržaja toga prava. Tako neke države pokušavaju “zaobići” obvezu na *non-refoulement* nudeći izbjeglicama novac da se vrate u državu podrijetla. Takvo postupanje, spomenuli smo ga već ranije kao tzv. “plaćeni *refoulement*”, katkad je teško spojivo s moralnošću, a prijeti li ondje izbjeglicama još uvijek progon zbog kojeg su napustili tu zemlju, ono će biti i međunarodno protupravni čin odnosne države prihvata.

S druge pak strane, neke države tzv. “*non entrée* politikom” (npr. viznim režimom) uvelike onemogućuju izbjeglicama kao državljanima određenih zemalja dopušteni ulazak na svoje područje. Na taj se način nerijetko problem izbjeglica “prevaljuje” na “zemlju prvog dolaska”, što će u pravilu biti neka od zemalja susjednih državi podrijetla izbjeglica.

Neke su pak države, primjerice unutar Europske unije, razvile tzv. pravilo “sigurne treće zemlje” koje omogućuje državi prihvata da izbjeglicu vrati u bilo koju državu kroz koju je na svom putu iz države podrijetla prošao, a u kojoj mu ne prijeti povrat u državu podrijetla kao tzv. “posredni *refoulement*”, kao ni okolnosti zbog kojih je bio prisiljen napustiti područje te države.³⁵ Naime, i u slučaju posrednog *refoulementa*, država prihvata povrijedit će svoju obvezu na *non-refoulement* ako je izbjeglicu izručila trećoj državi, makar to bila i “zemlja prvog dolaska”, za koju je postojala ozbiljna vjerojatnost da će ga potom vratiti u državu podrijetla. Tako, pri procjeni radi li se o doista “sigurnoj trećoj zemlji” država prihvata mora, prije no što izbjeglicu ondje vrati, u dobroj vjeri prosuditi kakva će biti sigurnost konkretnog izbjeglice u toj zemlji. Pritom nije dovoljno utvrditi da je neka zemlja stranka Konvencije o pravnom položaju izbjeglica, Protokola uz Konvenciju, ili bilo kojeg drugog međunarodnog ugovora da bi bila smatrana “sigurnom trećom zemljom”, već je, smatra UNHCR, važnije procijeniti stvarno sigurnosno stanje za izbjeglicu kao konkretnog pojedinca u toj zemlji, što znači ustanoviti i stvarno poštivanje preuzetih međunarodnopravnih obveza od strane te zemlje.

Međutim, unutar Europske unije razvilo se i pravilo tzv. “super sigurne treće zemlje” prema kojem izbjeglica može biti vraćen samo u državu koja ne samo da

³⁵ Vidi: Council Directive on minimum standards of procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, Doc. 8771/04, Asile (April 30, 2004), čl. 27. st. 1.

udovoljava navedenim uvjetima “sigurne treće zemlje”, već je i stranka Konvencije o pravnom položaju izbjeglica, ali i Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te koja poštuje odredbe tih dokumenata i ima djelotvorni mehanizam odlučivanja o zahtjevu za stjecanjem azila.³⁶

Napokon, neke države poput Francuske, Njemačke, Švicarske, Ujedinjene Kraljevine i dr. primjenjuju i pravilo tzv. “sigurne zemlje podrijetla”, pri čemu imaju tzv. “bijele liste” sigurnih država za koje presumiraju da njihovi državljani nemaju razloga biti izbjeglice. Takva presumpcija, međutim, ipak nije neoboriva, no teret dokaza ležat će na državljaninu takve “sigurne države” da dokaže suprotno. Sličnu politiku provode države članice Europske unije između sebe, uskraćujući na svom području izbjeglički status državljanima drugih država članica Unije.

Ipak, treba priznati da dužnost država na *non-refoulement* postoji danas još uvijek prvenstveno na razini ugovornih međunarodnopravnih obveza. Drugim riječima, danas se još smatra da nema dovoljno dokaza da bismo mogli ustvrditi da je ta obveza u istom opsegu postala i dio općeg običajnog međunarodnog prava. Naime, možda bi se moglo tvrditi da je u opće običajno međunarodno pravo obveza na *non-refoulement* ušla barem u pogledu pravno prisutnih izbjeglica i onih s dopuštenim boravkom, izuzimajući počinitelje teških kaznenih djela i međunarodnih zločina, kao i osobe koje država prihvata smatra opasnim za vlastitu nacionalnu sigurnost (v. ad 3.2.1.2.).

Naprotiv, praksa država diljem svijeta u pogledu odbijanja izbjeglica na granici, čak i kada to nužno znači njihov povrat u državu podrijetla, suviše je prisutna što onemogućuje da sadržaj obveze na *non-refoulement* glede izbjeglica u odnosu puke nadležnosti (jurisdikcije) države prihvata uzmemo kao dio općeg običajnog međunarodnog prava.

Naime, pravna svijest država o tome još bi se i mogla pronaći. Tako su, primjerice, države članice Konvencije o pravnom položaju izbjeglica u Deklaraciji iz San Rema o načelu *non-refoulement* 2001. godine izjavile da smatraju da obveza *non-refoulementa* ima uporište u običajnom međunarodnom pravu.³⁷ No, čak i kada bi to prihvatili kao dokaz pravne svijesti (*opinio iuris*), međunarodna praksa u poštivanju te obveze, kao drugi nužan element običajnog prava, ostaje danas još uvelike sporna. UNHCR bilježi brojna kršenja načela *non-refoulement* u Africi, Aziji, ali i u drugim dijelovima svijeta. Uostalom i Komisija Ujedinjenih naroda za prava čovjeka 1997. bila je izrazila osudu zbog njegova nepoštivanja. Tako primjerice, električne ograde kojima se države, ne samo tzv. “trećeg svijeta”, štite od izbjeglica govore u prilog iznesenom zaključku, jednako kao i, mada doista iznimna, mjera dopuštenog odbijanja izbjeglica na granici prijeti li masovni priljev izbjeglica ozbiljnom ugrožavanju nacionalne sigurnosti države (v. ad 3.2.1.3.).

³⁶ Detaljnije vidi: Hathaway, *op. cit.*, (bilj.13), str. 295. Za tekst Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda vidi: *Narodne novine – međunarodni ugovori*, br. 6, 1999. (pročišćeni tekst); ispravak u br. 8, 1999.

³⁷ Vidi: San Remo Declaration on the Principle of *Non-refoulement*, International Institute of Humanitarian Law in San Remo, 2001.

Ipak, donekle ohrabrujuće djeluje podudarnost obveze na *non-refoulement* koju sadrži sve veći broj međunarodnopravnih dokumenata, što ukazuje na moguću tendenciju prerastanja navedene obveze u opće običajno međunarodno pravo, ili barem prisutnost te obveze u obliku općega načela prava i u širem opsegu, tj. onome koji propisuje međunarodno ugovorno pravo, ponajprije Konvencija o pravnom položaju izbjeglica.

3.2.1.2. Ovlaštenici prava na *non-refoulement*

Pravo izbjeglica na *non-refoulement* jedno je od najosnovnijih izbjegličkih prava vezano uz samu bit izbjegličkog statusa. Kao takvo bilo je predviđeno već u prvim suvremenim međunarodnopravnim dokumentima s područja zaštite prava izbjeglica, primjerice u Konvenciji o međunarodnom položaju izbjeglica usvojenoj 1933. u okviru Lige naroda. Ono se primjenjuje na sve izbjeglice koji se na bilo koji način nađu pod nadležnošću države prihvata, tj. njezinih tijela, makar i izvan njezina državnog područja, osim ako je nekim posebnim pravilom međunarodnog prava predviđeno drukčije.

Tako npr. osoba koja se skloni u zgradu diplomatske misije države prihvata tražeći tzv. "diplomatski azil", morat će, kako smo spomenuli, na temelju odredbi Bečke konvencije o diplomatskim odnosima biti predana tijelima vlasti države primateljice, uz iznimku regionalnog običajnog (pa i ugovornog) pravila o diplomatskom azilu u Latinskoj Americi.

Važno je ponoviti da čak i ako država prihvata odbije izbjeglici odobriti dopušteni ostanak na svom području pa čak i ako mu ni ne dopusti fizičku prisutnost, tj. ulazak na svoje područje, ona i tada kao stranka Konvencije mora poštovati pravo izbjeglice na *non-refoulement*. Ta dužnost za odnosnu državu nastaje samom činjenicom što se izbjeglica našao pod jurisdikcijom njezinih tijela.

Dakako i ovdje vrijedi ranije navedena iznimka prema kojoj pravo na *non-refoulement* neće uživati osoba koju država prihvata ocijeni kao konkretnu opasnost za svoju nacionalnu sigurnost, kao ni osobe koje su osumnjicene ili optužene da su počinile teške međunarodne zločine ili druga teška kaznena djela. Za izbjeglicu koji je opasan za sigurnost države prihvata, ili pak pravomoćno osuđen za teško kazneno djelo to izrijeком proizlazi iz odredbe stavka 2. članka 33. Konvencije o pravnom položaju izbjeglica.³⁸ Naprotiv, osobe koje su počinile teške međunarodne zločine već su odredbom članka 1.F Konvencije isključene od primjene njezinih odredbi pa tako i one o pravu na *non-refoulement*. Takve bi osobe pravo na *non-refoulement* mogle eventualno izvesti iz neke druge pravne osnove (primjerice nekog drugog međunarodnog ugovora koji bi odnosno pravo proširio i na njih), no Konvencija slovom spomenutih odredbi takvu osnovu za njih ne daje. Država prihvata bit će stoga dužna utvrditi postoji li njezina obveza na *non-refoulement* i u pogledu takvih osoba zasnovana izvan Konvencije na nekoj drugoj pravnoj osnovi.

³⁸ Vidi i: Andrassy, J., Bakotić, B., Vukas, B., *Međunarodno pravo*, sv. 1, Zagreb, Školska knjiga, 1998, str. 295. Tako i UNHCR, *Priručnik o postupku i uvjetima za utvrđivanje statusa izbjeglica*, Ženeva, UNHCR, siječanj 1988, §§ 147–163, str. 37–41.

Svako ekstenzivnije tumačenje prava na *non-refoulement* jasno je u suprotnosti s tekstom Konvencije, a onda i s voljom država njezinih stranaka, koje bi, kada bi na posvemašnje ukidanje *refoulementa* bile spremne, zacijelo izmijenile ili ukinule odnosne konvencijske odredbe, baš kao što su to bile učinile Protokolom iz 1967. u pogledu nekih ranije spomenutih odredbi članka 1.

Naravno, ništa ne priječi državu prihvata da primjerice iz razloga čovječnosti ipak ne primijeni *refoulement* ni prema takvim osobama. S druge strane, kada se radi o počiniteljima međunarodnih zločina koje spominje odredba članka 1.F Konvencije, država prihvata može odlučiti i da umjesto *refoulementa* takvoj osobi (u smislu načela *aut dedere, aut iudicare*) sama sudi. Takva mogućnost tim je prihvatljivija imamo li na umu da su međunarodni zločini po definiciji zločini prema cjelokupnoj međunarodnoj zajednici (*erga omnes*) pa otud i njezin interes, ali i obveza na njihovo procesuiranje.

Nadalje, kao pravo izbjeglica *non-refoulement* neće se odnositi niti na osobu koja je državljanin države prihvata, čak ni u slučaju kada ona ima dvojno državljanstvo, dakle i ono države iz koje je izbjegla jer se takva osoba niti u jednoj od država čije državljanstvo ima ne može smatrati izbjeglicom u smislu međunarodnopravnog razumijevanja toga pojma. Za takvu će osobu u državi u kojoj se nalazi, naprotiv, vrijediti spomenuto načelo *aut dedere, aut iudicare*, osim naravno ako odnosna država smatra da je razlog progona političke prirode. Pritom je važno i ovdje spomenuti da atentat, baš kao ni politički motivirane terorističke čine međunarodno pravo ne smatra političkim, već običnim, štoviše teškim kaznenim djelima.

3.2.1.3. Slučaj masovnog priljeva izbjeglica

Masovni priljev izbjeglica jedna je od okolnosti koje međunarodno izbjegličko pravo također predviđa kao okolnost zbog koje država prihvata može ograničiti neka prava izbjeglica, u osnovi opet zbog nužnosti zaštite vlastite nacionalne sigurnosti.

Tako UNHCR smatra da masovni priljev izbjeglica postoji ako je prisutna barem jedna od sljedećih okolnosti:

- a) dolazak odjednom znatnog broja osoba na granicu države prihvata;
- b) brzi porast broja izbjeglica koje ondje pristižu;
- c) brojnost nadolazećih izbjeglica premašuje sposobnost države da ih prihvati;

ili

d) redovita procedura odlučivanja o dopustivosti boravka u odnosnoj državi prihvata ne može biti provedena s obzirom na broj izbjeglica koje pristižu.³⁹

I u tim okolnostima UNHCR potvrđuje obvezu poštivanja prava na *non-refoulement*, no ističe obvezu trećih država da pravodobno priskoče u pomoć državi prihvata suočenoj s masovnim priljevom izbjeglica, u smislu načela solidarne podjele tereta njihova zbrinjavanja, kako bi otklonile opasnost za njezinu nacionalnu sigurnost koja bi mogla biti uzrokovana tim okolnostima. Jedan od pritom nesumnjivo najučinkovitijih načina jest da treće zemlje same prime dio izbjeglica,

³⁹ UNHCR, Executive Committee Conclusion, No. 100, 2004.

ili barem dostatno materijalno pomognu odnosnoj državi u njihovu zbrinjavanju. Nažalost, treće države nerijetko znaju zanemariti to načelo solidarnosti. Tako, ako bi to doista bio jedini način zaštite nacionalne sigurnosti, država može odbiti izbjeglice na svojoj granici. Takav postupak treba shvatiti kao doista krajnju iznimku od obveze na *non-refoulement* i to samo onda pokaže li se jedinom realnom mogućnošću zaštite nacionalne sigurnosti države koja bi masovnim priljevom izbjeglica bila ozbiljno ugrožena.⁴⁰ Takvu iznimku utoliko je lakše razumjeti prisjetimo li se da je državama koje su nesumnjivo najvažniji tvorci međunarodnopravnih normi vlastita nacionalna sigurnost primarni interes.

Praksa država, spomenuli smo već, bilježi tako postavljanje čak električnih ograda, kao i izgradnju zidova uz granicu s državom iz koje prijeti priljev izbjeglica.

3.2.2. Temeljna ljudska prava i slobode

Konvencija o pravnom položaju izbjeglica ne govori mnogo o izbjeglicama koji su uslijed nezakonitog ulaska na područje države prihvata ondje samo fizički prisutni. Osnovni razlog tomu zapravo je u obvezi koju Konvencija nameće takvim izbjeglicama da se bez odlaganja prijave nadležnim tijelima države prihvata te tako ostvare pravnu prisutnost u odnosnoj državi, kao i izuzeće od kažnjavanja zbog nezakonitog ulaska ako, spomenuli smo ranije, dolaze izravno iz države podrijetla, a tijelima države prihvata iznesu valjane razloge za nezakoniti ulazak na njezino područje. No, izbjeglice katkad iz najrazličitijih razloga to ne čine pa tako ostaju u odnosu tek *de facto*, fizičke prisutnosti na području te države. Ipak, nema sumnje da će izbjeglice i u tom nepovoljnom odnosu ipak uživati određenu međunarodnopravnu zaštitu. Osim prava na *non-refoulement* ti će izbjeglice uživati i sva ostala prava koja međunarodno pravo jamči izbjeglicama u nižem stupnju veze s državom prihvata – u odnosu puke nadležnosti. Stoga će i izbjeglice u odnosu fizičke prisutnosti nesumnjivo uživati pravo na život, pravo na pravnu osobnost, slobodu od rasne diskriminacije, genocida, ropstva, samovoljnog kažnjavanja i oduzimanja slobode, kao i slobodu od mučenja, okrutnog, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja. Jednako tako, pripadat će im i sloboda vjeroispovijesti predviđena odredbom članka 4. Konvencije, kao i sloboda od diskriminacije predviđena njezinim člankom 3.

Bude li ipak takav izbjeglica uhićen od strane tijela države prihvata, neće time postati pravno prisutan u državi prihvata pa tako neće ni uživati slobodu od procesuiranja i kažnjavanja zbog nezakonitog ulaska na područje odnosne države. No pritom će država prihvata morati poštivati sva gore spomenuta temeljna prava uključujući i pravo na *non-refoulement*. Međutim, praksa država u pogledu poštivanja prava izbjeglica nije uvijek u skladu sa zahtjevima međunarodnog prava. Na taj način problem se produbljuje jer zbog nepoštivanja tih prava (primjerice zbog straha od *refoulementa*) te se izbjeglice ne usuđuju prijaviti tijelima vlasti države prihvata, pogoršavajući time svoj stvarni, ali i pravni položaj. Tako, posve suprotno intenciji članka 31. Konvencije da što prije ostvare pravnu prisutnost u odnosnoj državi sa svim pravima vezanima za taj stupanj veze, izbjeglice ostaju u takvom ilegalnom

⁴⁰ Hathaway, *op. cit.*, (bilj.13), str. 360.

“statusu” pa time i lišeni mogućnosti ostvarenja odgovarajuće pravne zaštite, prepušteni strahu, skrivanju pa onda nerijetko i najgoroj sudbini.

3.2.2.1. Pravo na fizičku sigurnost

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima jamči svakom ljudskom biću pravo na život (čl. 6. st. 1.), slobodu od mučenja, okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kazni, kao i prisilnog podvrgavanja liječničkim ili znanstvenim pokusima (čl. 7.), ali i pravo na slobodu i osobnu sigurnost što obuhvaća i slobodu od samovoljnog lišenja slobode ili pritvaranja (čl. 9. st. 1.).

Također, Pakt jamči i zaštitu obitelji (čl. 23.), kao i zaštitu svakog djeteta bez ikakve diskriminacije (čl. 24.). Uz to, prava svakog djeteta pa tako i djece-izbjeglica uređena su i Konvencijom o pravima djeteta iz 1989. godine. Uz ostala prava koja ta konvencija jamči svakom djetetu (poput zaštite od nasilja, zloupotreba, zanemariivanja, iskorištavanja i dr.),⁴¹ njezin članak 22. posebno se odnosi na zaštitu djece-izbjeglica predviđajući za njih prikladnu zaštitu i pomoć u uživanju prava djeteta predviđenih Konvencijom. Pritom se Konvencija obraća državama strankama kao državama prihvata neovisno od stupnja veze koji bi takvo dijete-izbjeglica imalo s odnosnom državom.

Također, Deklaracija o ukidanju nasilja prema ženama usvojena u Općoj skupštini Ujedinjenih naroda 1993., unatoč činjenici što za države nema obvezujuću snagu, u svojoj preambuli posebno ističe specifičan položaj i potrebu posebne zaštite žena-izbjeglica.⁴²

Jedno od svakako najznačajnijih prava ovdje jest pravo na život. Odbor za prava čovjeka ističe ga kao “najviše pravo”,⁴³ dok se u Međunarodnom sudu ono spominjalo i kao kogentno.⁴⁴ Jednako tako i Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. jamči pravo svakoj osobi na život (čl. 2. st. 1.). Nema sumnje da isto pravo uživaju i izbjeglice. Stoga država podrijetla područje koje izbjeglice napuštaju, odgovara za poštivanje toga prava jednako kao i država prihvata. Zato su međunarodnopravno nedopustivi slučajevi bombardiranja ili drugih napada na izbjegličke kolone. Jednako tako, država prihvata odgovarat će za povredu toga prava i zbog nečinjenja, primjerice, zbog uskrate zaštite izbjeglicama od bandi ili paravojnih formacija koje djeluju na njezinu području. Dakako, odgovornost države prihvata neće postojati ako ona doista nije znala za *de facto* prisutne izbjeglice koji su ilegalno ušli na njezino područje pa im stoga nije ni mogla pružiti zaštitu. No, činjenica protupravne prisutnosti izbjeglica na njezinu području sama za sebe ne može osloboditi državu spomenute odgovornosti.

⁴¹ Vidi npr. odredbe članaka 19, 20, 22, 34–37. Za tekst Konvencije vidi: *Službeni list SFRJ – međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 15, 1990.

⁴² Vidi: A/RES/48/104, od 20. prosinca 1993.

⁴³ Vidi: Human Rights Committee, General Comment No. 14: Nuclear weapons and the right to life (Art. 6): 09/11/84; CCPR General Comment No. 14. (General Comments); para. 1.

⁴⁴ Vidi: Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, Dissenting opinion of Judge Weeramantry, *I.C.J. Reports*, 1996, p. 506.

Štoviše, država će za poštivanje odnosnih temeljnih prava izbjeglica odgovarati i izvan svoga područja, dakle i u odnosu na izbjeglice u odnosu tek puke nadležnosti, primjerice na otvorenom moru⁴⁵ nađu li se oni pod stvarnom jurisdikcijom njezinih tijela vlasti (v. ad 3.1.1.).

Također, država prihvata dužna je izbjeglice na svom području zaštititi od mučenja, okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kazni. Prema istoimenoj konvenciji pojam mučenja određen je kumulativnom ispunjenošću četiriju uvjeta: da se radi o ozbiljnoj fizičkoj ili duševnoj patnji; da postoji namjera mučenja, tj. nanošenja takvih patnji; da se takva patnja nanosi sa svrhom dobivanja priznanja, ponižavanja ili diskriminacije; te da je počinitelj službena osoba u obavljanju službene funkcije (čl. 1. st. 1.).⁴⁶ Pa ipak, čak i ako neki od posljednja dva uvjeta i nije ispunjen da bi se radilo o mučenju, može se raditi o jednako zabranjenim nečovječnim ili ponižavajućim postupcima. Jednako tako i Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u članku 3. zabranjuje mučenje, kao i nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kazne. Izbjeglice koji nisu ostvarili pravnu prisutnost u državi prihvata nisu izuzeti od procesuiranja i kažnjavanja u skladu s propisima odnosne države zbog nezakonitog ulaska na njezino područje, no samim tim će navedena prava za njih biti još od većeg značaja. U tom smislu i odredba članka 10. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima predviđa obvezu država da sa svakom osobom lišenom slobode moraju postupati čovječno i s poštovanjem dostojanstva ljudske osobe. Također, u smislu odredbe članka 7. stavka 1. Konvencije o pravnom položaju izbjeglica, položaj ni ovih izbjeglica ne smije biti lošiji od položaja bilo kojeg stranca pod istim okolnostima, dakle, stranca koji je nezakonito ušao na područje odnosne države. Naprotiv, spomenuli smo ranije, položaj fizički prisutnih izbjeglica Konvencijom je ipak uređen povoljnije od onoga ilegalnih migranata.

3.2.2.2. Pravo na pošteno suđenje

Izbjeglice koje nisu ostvarile pravnu prisutnost u državi prihvata, spomenuli smo već, nisu izuzete od procesuiranja i kažnjavanja u skladu s propisima odnosne države zbog nezakonitog ulaska na njezino područje. Tako će se budu li otkriveni i uhićeni, protiv njih provesti postupak pred nadležnim tijelom te države. Uhićenjem, kao ni sudjelovanjem u tom postupku izbjeglice neće ostvariti odnos pravne prisutnosti s državom prihvata, što dakako ne znači da im ona poriče pravnu osobnost koja im je uostalom zajamčena kao i svakoj osobi kogentnim međunarodnopravnim normama kao temeljno ljudsko pravo.⁴⁷ To objašnjava njihovu sposobnost da sudjeluju u postupku koji se protiv njih vodi te da imaju deliktnu sposobnost kao subjekti prava u državi prihvata, a onda posljedično i da snose odgovornost za povredu njezinih imigracijskih propisa. Iz tih razloga pravo na pošteno suđenje za

⁴⁵ Vidi npr. Hathaway, *op. cit.*, (bilj.13), str. 454.

⁴⁶ Za tekst Konvencije vidi: *supra*, bilj. 32.

⁴⁷ Tako članak 16. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima predviđa: "Svatko ima pravo da mu svagdje bude priznata pravna sposobnost." Za tekst Pakta vidi: *supra*, bilj. 27.

takve će izbjeglice biti od velikog značaja. U tom će smislu na te izbjeglice svakako biti primjenjiva odredba članka 14. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koja jamči njihovo pravo da nadležno, nezavisno i nepristrano tijelo odlučuje u postupku koji se protiv njih vodi. Jednako tako i Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u članku 6. jamči svakoj osobi pravo na pošteno suđenje zahtijevajući da postupak bude proveden od strane zakonom ustanovljenog, neovisnog i nepristranog suda, pravično, javno i u razumnom roku.

Tumačenje spomenute odredbe članka 14. Pakta svest će se ovdje na barem pet zahtjeva:

- 1) sud mora primjenjivati formalne izvore prava u pravnom poretku države prihvata;
- 2) sud mora biti nadležan za odlučivanje o predmetu koji je pred njega iznesen;
- 3) sud mora biti nezavisan;
- 4) sud mora biti nepristran te primjenjivati pravilo *audiatur et altera pars* pri čemu činjenica da je stranka u postupku izbjeglica nipošto ne smije utjecati na pravičnost sudskog odlučivanja; te napokon,
- 5) pristup sudu mora biti moguć, u prvom redu lagan i brz, bez neopravdanog odlaganja.⁴⁸

Jednako tako, treba napomenuti i to da će pravo na sudsku zaštitu vrijediti jednako čak i u međunarodnim zonama, dakle svakako i prije no što izbjeglica ostvari pravnu prisutnost na području države prihvata. Takvo stajalište zauzeo je i Europski sud za ljudska prava.⁴⁹

3.2.2.3. Pravo na nužne životne potrepštine

Odbor za ekonomska, socijalna i kulturna prava u svrhu primjene Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima kao temeljne obveze država stranaka određuje one koje zapravo jamče svakoj osobi upravo nužne životne potrepštine ističući među njima: osnovnu zdravstvenu zaštitu, slobodu od gladi, pristup vodi, nužni smještaj te osnovne higijenske uvjete.⁵⁰ Budući da Pakt u odredbi članka 11. navedena temeljna prava jamči svakoj osobi, nema sumnje da ih priznaje i izbjeglicama. U tom smislu postoji ne samo negativna obveza države prihvata da izbjeglice ne liši nužnih životnih potrepština, već i pozitivna obveza da im te potrepštine osigura. Otud možemo opravdano smatrati da je obveza države prihvata da prihvati humanitarnu pomoć trećih država ili međunarodnih organizacija u slučaju da takvim temeljnim potrebama osoba na svom području sama ne može udovoljiti.⁵¹

⁴⁸ Vidi: Hathaway, *op. cit.*, (bilj.13), str. 653–654.

⁴⁹ Vidi: ECHR *Amuur v. France*, No. 17/1995/523/609; 25 June 1996, para. 43.

⁵⁰ Vidi: Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14: The Right to the highest attainable standard of health; E/C.12/2000/4 (General Comments).

⁵¹ U tom smislu vidi i: Institut de Droit international, *Résolution de Bruges 2003; L'assistance humanitaire*, (Rapporteur B. Vukas).

Dakako da će uživanje svih tih prava biti lakše zamislivo za izbjeglice u višim stupnjevima veze s državom prihvata (onima u odnosu pravne prisutnosti, kao i dopuštenog boravka), no ne treba zaboraviti da će ta prava, premda nužno skromnije, pripadati i izbjeglicama u odnosu tek puke fizičke prisutnosti. Tako primjerice, čak i izbjeglicama koje se nisu prijavile tijelima vlasti države prihvata te ilegalno borave na njezinu području, ona je dužna, sazna li za njih, osigurati nužne životne potrepeštine, ili barem ne oduzimati ih ako ih izbjeglice već posjeduju, jednako kao i ne sprječavati takvim izbjeglicama da sami na dopušten način dođu do njih. Također, država prihvata dužna ih je smjestiti u za to predviđene prihvatne centre s odgovarajućim higijenskim i drugim uvjetima.

Neke države kršenjem navedenih obveza, npr. oduzimanjem živežnih namirnica i drugih nužnih potrepeština koje su izbjeglice donijeli sa sobom, ili pak sprječavanjem da dođu do vode ili hrane, nastoje prisiliti izbjeglice da napuste njihovo područje. Praksa u nekim državama bilježi tako izglednivanje izbjeglica, držanje u nehigijenskim i uopće u neljudskim uvjetima.⁵²

U tom smislu, odredba članka 20. Konvencije o pravnom položaju izbjeglica u pogledu pristupa živežnim namirnicama i drugim osnovnim potrepeštinama govori o izbjeglicama općenito, dakle ne tražeći posebno određeni stupanj veze s državom prihvata te uz to pravo vezuje “standard vlastitih državljana” upravo stoga što je riječ o temeljnom ljudskom pravu koje pripada svakoj osobi koja se zatekne na području, pa i uopće pod jurisdikcijom tijela vlasti odnosno države.

Dakako da uvjeti života nisu isti u različitim državama širom svijeta. Razlikuje se tako postupanje država prema vlastitim državljanima pa će se takva realnost nužno odražavati i na izbjeglice u pojedinoj državi budući da Konvencija pravo na nužne životne potrepeštine vezuje uz spomenuti standard dajući mu time tek relativnu zaštitu u smislu obveze država na nediskriminaciju izbjeglica u odnosu na vlastite državljane.

Ipak, UNHCR je pokušao dati preporuku u smislu nekih apsolutnih standarda. Tako UNHCR preporuča državi prihvata da osigura 15–20 litara vode dnevno po osobi za piće i održavanje osobne higijene. Jednako tako, preporuča i osiguranje ishrane s barem 2100 kcal mjesečno po osobi.

Nadalje, na izbjeglice će se, baš kao i na svaku osobu odnositi pravo na duševno i tjelesno zdravlje predviđeno odredbom članka 12. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. To će pravo za izbjeglice u odnosu tek fizičke prisutnosti s državom prihvata teško značiti više od najosnovnije zdravstvene zaštite. Međutim, opća obveza nediskriminacije izbjeglica u odnosu na ostale strance pod istim okolnostima, predviđena člankom 7. stavkom 1. Konvencije, vrijedit će i ovdje. No, treba istodobno istaknuti i to da je odnosno pravo jedno od onih koje zemlje u razvoju mogu ograničiti osobama koje nisu njihovi državljani u smislu odredbe članka 2. stavka 3. Pakta.

S druge pak strane i ovo pravo ima svoj negativni sadržaj u smislu obveze države prihvata da ne sprječava pristup izbjeglica zdravstvenoj zaštiti na svome

⁵² Vidi npr. Hathaway, *op. cit.*, (bilj. 13), str. 465.

području. Tako Odbor za ekonomska, socijalna i kulturna prava ističe obvezu država stranaka Pakta da se uzdrže od uskrate ili ograničavanja jednakog pristupa zdravstvenoj zaštiti za sve osobe, uključujući izrijekom i tražitelje azila, ali i ilegalne migrante.⁵³

U tom smislu, treba voditi računa o konkretnoj situaciji i konkretnoj osobi koja treba zdravstvenu zaštitu. Stoga ta zaštita mora biti s obzirom na situaciju u kojoj se osoba nalazi, stručna i objektivno očekivano učinkovita, a s obzirom na samu osobu iskoristiva. Tako primjerice, za ženske izbjeglice iz nekih sredina (npr. nekih islamskih zemalja) bit će socijalno neprihvatljiv posjet muškom liječniku pa takva zdravstvena zaštita za njih zacijelo ne bi bila iskoristiva.

3.2.2.4. Pravo vlasništva

Pravo vlasništva jedno je od prava koje međunarodnopravna zaštita ljudskih prava također priznaje svakoj osobi pa tako i izbjeglicama. Tako sustav Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950., tj. Protokol iz 1952. usvojen uz Konvenciju, jamči pravo vlasništva svakoj fizičkoj ili pravnoj osobi, uz mogućnost ograničenja samo u javnom interesu i uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnog prava (čl. 1. Protokola).

Također i Opća deklaracija o pravima čovjeka, unatoč formalno neobvezujućoj prirodi svojih odredbi, proklamira pravo vlasništva određujući da “svatko ima pravo da posjeduje imovinu” te da “nitko ne smije biti lišen svoje imovine”.⁵⁴

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, kao i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima usvojeni 1966. pretočili su mnoge odredbe Opće deklaracije u svoje odredbe učinivši ih tako ugovornim međunarodnopravnim obvezama država koje su im postale stranke. Ipak, ideološka suprotstavljenost dvaju “blokova” toga vremena došla je posebno do izražaja upravo u pogledu prava vlasništva pa je to glavni razlog zašto to pravo kao nesumnjivo jedno od temeljnih ljudskih prava, nije pronašlo svoje mjesto u odredbama dvaju paktova. Danas, kada je spomenuta ideološka suprotstavljenost i “blokovska podjela” svijeta odavno iza nas, izvan svake je sumnje da pravo vlasništva svake osobe uživa zaštitu na razini općega međunarodnog prava, kako normi općega običajnog prava, tako nesumnjivo i na razini najopćenitijeg međunarodnopravnog izvora – općih načela prava priznatih od civiliziranih naroda.

Tako, iz opće međunarodnopravne zaštite prava vlasništva kao jednoga od temeljnih ljudskih prava proizlazi i sloboda izbjeglica od konfiskacije njihove imovine, kao uostalom i svakog izvlaštenja bez naknade od strane države prihvata.

Neke afričke države poznaju u svom zakonodavstvu oduzimanje neke imovine izbjeglicama, npr. zapljenu i klanje životinja koje izbjeglice unesu u državu prihvata. Također, poznaju i mogućnost oduzimanja vozila u vlasništvu izbjeglica

⁵³ Vidi: Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14, (bilj. 50), para. 34.

⁵⁴ Za tekst Deklaracije na hrvatskom jeziku vidi: Lapaš, Šošić (ur.), *op. cit.*, (bilj. 27), str. 361–365.

od strane tijela vlasti države prihvata kako bi ista bila upotrijebljena za prijevoz izbjeglica i dobara za njih, bez kompenzacije ili obveze na naknadu štete koja bi pri takvoj upotrebi eventualno mogla nastati. Takva praksa svakako nije u skladu s pravilima međunarodnog prava.

3.2.2.5. Sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti

Sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti izbjeglica pojavljuje se kao tim važnije pitanje što je u konkretnoj državi prihvata stupanj vjerske tolerancije prema osobama čija je vjerska pripadnost različita u odnosu na većinsko stanovništvo niži te u kojima su demokratski standardi slabije razvijeni. Ipak, članak 4. Konvencije slobodu vjeroispovijesti izbjeglica vezuje uz “standard vlastitih državljana”.

Sloboda vjeroispovijesti jedno je od prava Konvencijom zajamčenih izbjeglicama neovisno o stupnju veze u kojem se nalaze u odnosu prema državi prihvata. Također, ono je izbjeglicama zajamčeno bez mogućnosti ograničenja rezervom država stranaka Konvencije. Tako, sloboda vjeroispovijesti zajamčena je izbjeglicama neovisno o mjeri u kojoj istu slobodu uživaju drugi stranci na području države prihvata. Pritom ta se sloboda ne iscrpljuje samo u pravu izbjeglica na sudjelovanje u vjerskim obredima, već obuhvaća i pravo na vjersko obrazovanje djece koje Konvencija i izrijekom jamči (čl. 4.), kao i isticanje vjerskih oznaka, oblačenje u skladu sa zahtjevima svoje vjere, kao i uopće slijeđenje vlastitih vjerskih načela u svakodnevnome životu, barem u mjeri u kojoj je to dopušteno državljanima države prihvata.

Neke su države, poput Kine, pokušale uvesti restriktivnije tumačenje ovoga prava ističući da se prakticiranje vjere mora prilagoditi društvenim prilikama u državi prihvata, kao i društvenom poretku, zakonima i ustavu te države. Premda UNHCR nije bio sklon prihvatiti takvo tumačenje,⁵⁵ izvan svake je sumnje da će za svaku državu zahtjevi javnog poretka (*ordre public*) i javnog morala predstavljati granicu vjerskih, a i svakih drugih sloboda. Stoga može otvorenim ostati tek pitanje strogoće takvih zahtjeva. Tako uostalom i Konvencija izrijekom navodi u članku 2. opće ograničenje prava i sloboda izbjeglica u obliku obveze poštivanja pravnog sustava i javnog poretka države prihvata, a i samu slobodu vjeroispovijesti vezuje uostalom u odredbi članka 4. uz “standard vlastitih državljana”.

S druge pak strane, ista sloboda zabranjuje i svaku prisilu ili diskriminaciju prema ateistima ili čak prema osobama iste vjerske pripadnosti kao većinsko stanovništvo države prihvata, no koje odbijaju na isti način ili u istoj mjeri slijediti vjerska načela ili obrede. To je stoga jedan od rijetkih aspekata izbjegličkog prava u kojem asimilacija izbjeglica u smislu izjednačavanja u uživanju nekog prava s državljanima države prihvata, odnosno većinskim stanovništvom neće nužno biti zadovoljavajući standard.

Slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti jamči i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (čl. 18.), kao i članak 13. stavak 3. Međunarodnog pakta

⁵⁵ Vidi: Report of the Special Rapporteur on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief, UN Doc. E/CN.4/1999/58, January 11, 1999.

o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima jamčeći slobodu vjerskog odgoja djece.

Pritom država prihvata nije dužna financirati, niti na bilo koji drugi način aktivno omogućavati ostvarenje vjerskih sloboda izbjeglica, već je ovdje njezina obveza tek negativnog sadržaja u smislu njihova nesprječavanja, dakako u granicama zahtjeva vlastitog pravnog sustava i javnog poretka.

3.2.3. Sloboda ograničenog kretanja

Osim slobode od samovoljnog pritvaranja i uopće samovoljnog lišenja slobode koju izbjeglica kao opće, temeljno ljudsko pravo nesumnjivo uživa i neovisno od ostvarenja odnosa pravne prisutnosti s državom prihvata, Konvencija donosi i određenu slobodu kretanja unutar države prihvata predviđenu odredbom članka 31. stavka 2. Konvencije o pravnom položaju izbjeglica. Ta sloboda kretanja, međutim, bit će znatno više ograničena nego za izbjeglice u odnosu pravne prisutnosti na koje će se odnositi članak 26. Konvencije (v. ad 3.3.2.). Naime, sloboda kretanja izbjeglica u odnosu fizičke prisutnosti spomenutom odredbom članka 31. ograničena je blanketno, davanjem ovlasti državi prihvata da primijeni sva privremena ograničenja koja smatra potrebnima dok se trajnije ne uredi položaj izbjeglice ondje, tj. dok ne ostvari pravnu prisutnost, ili dok se ne odluči o nekom obliku dopuštenog boravka u toj državi, ili pak dok izbjeglica ne bude preseljen u neku treću državu. Tako primjerice, država prihvata katkad određuje privremeno lišenje slobode za izbjeglicu koji je zatražio prihvata u nekoj trećoj zemlji dok ondje traje postupak odlučivanja o njegovu zahtjevu.

Također, smatra se da ni kratko pritvaranje (detencija) nije u suprotnosti s odredbom članka 31. ako je neophodno radi utvrđivanja identiteta izbjeglice, ili zbog nekih drugih opravdanih okolnosti, no nipošto ne smije imati svrhu kažnjavanja te ne smije trajati dulje od vremena koje je doista nužno da se ostvari njegova svrha. Neopravdano produljenje takva pritvora pretvorilo bi ga od sigurnosne u arbitrarnu punitivnu mjeru protivnu Konvenciji. Ipak, treba ponoviti da procjenu opravdanosti takvog pritvaranja Konvencija odredbom članka 31. stavka 2. prepušta odlučivanju u dobroj vjeri svakoj državi prihvata.

Takvo pritvaranje, dakle, nije sankcija pa ga stoga treba razlikovati od mjere lišenja slobode koju bi izrekao sud zbog počinjenog kaznenog djela ili prekršaja.

Tako i UNHCR ističe da se pritvaranje izbjeglica može odrediti ako, i toliko dugo koliko to traži njihova identifikacija, ili pak utvrđivanje njihova statusa, ali i onda ako bi to bilo neophodno radi zaštite nacionalne sigurnosti i javnog poretka.⁵⁶ U tom bi smislu takvo privremeno ograničenje slobode kretanja izbjeglicama i u slučaju masovnog priljeva moglo biti opravdano.⁵⁷ U svakom slučaju, takvo pritva-

⁵⁶ Vidi: UNHCR Executive Committee Conclusion, (Detention Guidelines), No. 44, 1986, para. b).

⁵⁷ Suprotno vidi: Hathaway, *op. cit.*, (bilj. 13), str. 240.

ranje izbjeglica i uopće ograničenje slobode njihova kretanja u smislu spomenute konvencijske odredbe treba uvijek biti shvaćeno kao mjera primjena koje dolazi u obzir samo ako je doista nužna, a i tada država prihvata treba nastojati da, ako to ocijeni mogućim, od te mjere izuzme žene, posebno trudnice, djecu te starije i nemoćne osobe.

S druge pak strane, za trajanja takvog pritvora s izbjeglicama se mora postupati čovječno, s poštivanjem njihova osobnog dostojanstva. Pritom izbjeglice ne smiju biti pritvoreni s osobama optuženima za kaznena djela. Jednako tako, treba ponovno naglasiti da za trajanja takvog pritvora izbjeglica ostaje nositeljem svih ranije opisanih temeljnih ljudskih prava i sloboda.

Tako je primjerice, Odbor za prava čovjeka utvrdio kao povredu prava izbjeglice kada je protivno savjetu liječnika bio vraćen u imigracijski pritvor. Također, Odbor je ocijenio kao povrede prava izbjeglica situaciju kada je u pritvoru izbjeglica morao spavati na podu, ili mu je bio spriječen kontakt s obitelji, jednako kao i kada je izbjeglicama u pritvoru bilo davano samo pet minuta dnevno za obavljanje osobne higijene, ili pak isto toliko vremena za izlazak na svjež zrak.⁵⁸

3.3. Prava izbjeglica u odnosu pravne (*de iure*) prisutnosti

Kako je sustav međunarodnopravne zaštite izbjeglica “slojevito” strukturiran tako da svaki viši stupanj veze izbjeglice s državom prihvata u sebi uključuje i niže stupnjeve, isto vrijedi i za njihova prava. Stoga će izbjeglica u odnosu pravne prisutnosti uživati sva prava vezana uz niže stupnjeve veze s državom prihvata, no uz njih će mu biti zajamčena i neka druga prava.

3.3.1. Sloboda od kažnjavanja zbog nezakonitog ulaska na područje države prihvata

Konvencija o pravnom položaju izbjeglica u članku 31. jamči izbjeglicama koji svoj nezakoniti ulazak na područje države prihvata prijave i opravdaju njezinom nadležnom tijelu, tj. time svoju fizičku prisutnost pretvore u pravnu, slobodu od kažnjavanja zbog takvog nezakonitog ulaska. Pritom, objasnili smo ranije, ta prijava mora biti učinjena bez odlaganja te je potrebno da je izbjeglica stigao izravno iz države podrijetla te da je naveo valjane razloge nezakonitog ulaska na područje države prihvata. Drugim riječima, slobodu od kažnjavanja neće uživati svi takvi izbjeglice koji su se pravodobno prijavili, već samo oni koji udovolje i preostalim dvama spomenutim uvjetima. Iz tog razloga za ostale će izbjeglice koji su u državu prihvata ušli nezakonito, svakako biti od značaja i pravo na pošteno suđenje (v. ad 3.2.2.2.).

⁵⁸ Vidi: Human Rights Committee (Madafferi v. Australia), Comm. No. 1011/2001, UN Doc. CCPR/C/81/D/1011/2001; July 26, 2004; te (Párkányi v. Hungary), Comm. No. 410/1990, UN Doc. CCPR/C/41/D/410/1990; March 22, 1991.

Jednako tako, slobodu od kažnjavanja zbog nezakonitog ulaska na područje države prihvata uživati će, pod uvjetima iz članka 31. Konvencije, samo konkretni izbjeglica, a ne i osobe u njegovoj pratnji, ma koliko mu njihova pomoć bila neophodna. Te osobe moraju same, svaka za sebe dokazivati ispunjenje uvjeta iz članka 31., ili naprotiv, na područje države prihvata ući legalno.

Sadržaj odnosne slobode za izbjeglicu koji ostvari tražene uvjete sastojat će se u izuzimanju od bilo koje sankcije, kaznene ili prekršajne, novčane ili one lišenja slobode, koja bi za nezakonit ulazak bila predviđena u zakonodavstvu odnosne države prihvata.

S druge pak strane, UNHCR je radi usklađivanja standarda za prihvata tražitelja azila u državama Europske unije izdao preporuke u kojima, uz navođenje prava izbjeglica, navodi i upute državama o postupanju s izbjeglicama već od njihova prihvata na graničnim prijelazima. Tako se u tim preporukama navodi da prihvata na graničnim prijelazima, uključujući i zračne luke, podrazumijeva osiguranje osnovnih uvjeta za život kao što su hrana, smještaj te osnovni higijenski i zdravstveni uvjeti. Također, čak i u slučajevima kratke pravne prisutnosti izbjeglica, treba osigurati zaštitu obitelji i privatnost, odvojeni smještaj muškaraca i žena, a zajednički smještaj obitelji. Uz to, preporuke UNHCR-a traže da službene osobe koje dolaze u kontakt s izbjeglicama, posebice tražiteljima azila trebaju biti upoznate sa sadržajem međunarodnopravnih dokumenata i domaćih zakona vezanih uz zaštitu izbjeglica. U tu svrhu, navodi se, službene osobe trebaju proći obuku o načinu zaprimanja zahtjeva za azil. Pritom će uloga djelatnika granične policije uključivati osiguravanje neometanog pristupa tražitelja azila postupku za odobrenje azila u državi prihvata te sprječavanje prisilnog vraćanja izbjeglica (*refoulement*). Također, izbjeglica već dolaskom na granični prijelaz treba dobiti neophodnu pomoć koja uključuje kako dobivanje informacija o svojim pravima, kao i o pokretanju postupka za odobrenjem azila, ili drugog oblika dopuštenog boravka u državi prihvata, pa i usluge prevoditelja, tako i zadovoljenje osnovnih životnih potreba kao što su hrana, piće, odjeća, pa i nužni smještaj. U tom smislu, kao i ostala prava izbjeglica u nižem stupnju veze s državom prihvata – odnosu tek fizičke prisutnosti – izbjeglice pravno prisutni na području odnosne države imat će i pravo na nužne životne potrepštine, što će za njih uključivati i pravo na određeni iznos džeparca visinu kojeg određuje država prihvata.

Isto tako, ističe se u preporukama UNHCR-a, standardi za prihvata izbjeglica u državi prihvata trebaju posebice voditi računa o posebnim potrebama djece, kao što su medicinske, psihološke, rekreacijske i druge. Djeci odvojenoj od roditelja treba osigurati odgovarajuću zaštitu, kao što je smještaj u odgovarajućem udomiteljskom domu, ili u posebnom prihvatilištu i to što je moguće prije po njihovu dolasku u državu prihvata te istodobno pokrenuti postupak traženja članova njihovih obitelji. Potrebno je imenovati što je moguće prije i zakonskog zastupnika te djece koji će se brinuti o socijalnim i pravnim potrebama djece odvojene od roditelja radi što je moguće bolje zaštite njihovih interesa u državi prihvata. Pritom posebnu pozornost treba posvetiti sprječavanju mogućnosti zloupotrebe djece i trgovanja djecom. Također i poslovno nesposobnom izbjeglici potrebno je da nadležno tijelo države prihvata imenuje skrbnika.

Nadalje, posebnu zaštitu treba, već od dolaska izbjeglica na granični prijelaz države prihvata, posvetiti ženama-izbjeglicama. One trebaju dobiti odvojen i siguran smještaj, što vrijedi čak i onda kada su izbjeglice zadržane u tzv. međunarodnim zonama u zračnim lukama. Liječnička pomoć koja im se treba staviti na raspolaganje mora uključivati i savjetovanje o problemima vezanima za reproduktivno zdravlje.

Također i starijim osobama treba već od samog dolaska na granicu države prihvata osigurati odgovarajuću pomoć i zaštitu sukladno stanju u kojem se nalaze.

Uz ta prava vezana već uz sam ulazak izbjeglica na područje države prihvata, njihova pravna prisutnost donijet će im još niz prava zajamčenih Konvencijom o pravnom položaju izbjeglica, kao i drugim međunarodnopravnim dokumentima s područja opće zaštite ljudskih prava.

3.3.2. Sloboda kretanja na području države prihvata

Za razliku od fizički prisutnih izbjeglica i njihove ograničene slobode kretanja predviđene odredbom članka 31. stavka 2. Konvencije o pravnom položaju izbjeglica, izbjeglice u odnosu pravne prisutnosti uživati će na temelju članka 26. Konvencije tzv. slobodu “unutrašnjeg kretanja” po području države prihvata. Spomenuta odredba pravno prisutnim izbjeglicama daje pravo da na području odnosne države izaberu mjesto svoga boravka te da se slobodno kreću unutar njezina područja, vezujući, međutim, ta prava uz minimalni “standard običnog stranca”. Iz tog razloga navedena sloboda može biti ograničena i za te izbjeglice, no samo pod uvjetima pod kojima bi je odnosna država prihvata ograničila i bilo kojem strancu (primjerice zabranom pristupa na neki dio njezina područja iz razloga nacionalne sigurnosti).

3.3.3. Pravo vlasništva

Uz sav sadržaj istoga prava kojega izbjeglica uživa već u statusu fizičke prisutnosti na području države prihvata, ostvarenjem pravne prisutnosti sadržaj i toga prava se širi. Tako, u smislu odredbe članka 13. Konvencije o pravnom položaju izbjeglica, država prihvata dužna je izbjeglici omogućiti što je moguće povoljniji postupak stjecanja vlasništva nad pokretninama i nekretninama na svome području, pri čemu taj postupak ne može biti nepovoljniji od onoga kojeg u konkretnoj državi pod istim okolnostima uživaju stranci općenito.

Premda spomenuta odredba Konvencije govori o izbjeglicama uopće, tj. ne precizira stupanj njihove veze s državom prihvata, u stvarnosti će njezin sadržaj rjeđe biti vezan uz izbjeglice u nižem stupnju veze s odnosnom državom.

3.3.4. Pravo na obavljanje samostalnih zanimanja

Pravo na obavljanje samostalnih zanimanja Konvencija o pravnom položaju izbjeglica spominje u odredbi članka 18. Budući da za razliku od drugih prava na lukrativna zaposlenja poput prava na obavljanje nesamostalnih i slobodnih zanimanja

(v. ad 3.4.3.) Konvencija ovo pravo podjeljuje već izbjeglicama koji se “redovno”, rekli bismo ovdje radije “pravno” nalaze na području država prihvata (engl. “*refugee lawfully in their territory*”; fr. “*réfugiés se trouvant régulièrement sur leur territoire*”), izvjesno je da je izbjeglica koji je ostvario tek pravnu prisutnost na području države prihvata već postao nositelj tog prava. Svrha te odredbe Konvencije zapravo je pomoći izbjeglicama, a time i samoj državi prihvata, da ostvare svoje samostalno uzdržavanje kroz vrijeme dok čekaju okončanje postupka u povodu zahjete tijelima odnosne države za odobrenjem dopuštenog boravka.

Pritom konvencijski pojam “neplaćenih profesija” koji sadrži naš službeni prijevod Konvencije, nikako ne znači nelukrativnih, na što uostalom upućuje i sam naziv glave III. Konvencije unutar koje se spomenuta odredba nalazi (“Lukrativna zaposlenja”). Taj je pojam ostao u našem službenom tekstu Konvencije jer je nastao na tragu francuskog izvornika pa time i pojma “*professions non salariées*” u nazivu članka 18. Daleko je jasniji, međutim, naziv istoga članka u engleskom izvorniku (“*self-employment*”), u značenju samozapošljavanja, odnosno samostalnog rada.

Među takvim samostalnim zanimanjima spomenuta odredba Konvencije tako izrijeком spominje rad u poljoprivredi, industriji, zanatstvu i trgovini, kao i mogućnost osnivanja trgovačkih i industrijskih društava, određujući da u ostvarenju toga prava država prihvata treba izbjeglicama osigurati što je moguće povoljniji postupak, ili barem onakav kakav pod istim okolnostima primjenjuje na strance općenito.

3.3.5. Jednakost u davanjima

Jednakost u davanjima odnosi se ponajprije na pravo izbjeglica da u pogledu fiskalnih obveza, plaćanja svih poreza, pristojbi i drugih fiskalnih davanja bez obzira na naziv u državi prihvata ne budu nepovoljno diskriminirani u odnosu na njezine vlastite državljane, pod istim okolnostima (čl. 29. Konvencije). Jednako tako, ovo će se pravo na izbjeglice odnositi i u pogledu oporezivanja njihovih prihoda iz samostalnog rada (čl. 18.). U svakom slučaju, nema sumnje da i ovdje država prihvata može izbjeglice tretirati povoljnije od spomenutoga “minimalnog standarda”. Neke države oslobađaju izbjeglice carina za uvoz osobnih stvari.

Istodobno, premda se odnosi na sva davanja u državi prihvata, navedena odredba članka 29. Konvencije u stavku 2. plaćanje troškova izdavanja izbjeglicama upravnih dokumenata uključujući identifikacijske isprave vezuje, međutim, uz “minimalni standard” prava tek običnog stranca pa će se na izbjeglice tu primjenjivati jednake odredbe koje u tom smislu vrijede za strance općenito u odnosnoj državi prihvata.

Naravno, niti ovdje nema zapreke da država umjesto takvoga “standarda običnog stranca”, za izbjeglice također primijeni “standard vlastitih državljana”, no to nije njezina obveza.

Nadalje, važno je ovdje spomenuti da se pravo na jednakost u davanjima ne odnosi samo na izjednačenje izbjeglica u pogledu visine fiskalnih davanja, već i na njihovo ukupno pravno uređenje. Tako će primjerice, izbjeglice s državljanima države prihvata biti izjednačeni npr. i u pogledu uvjeta za povrat poreza predviđenih zakonodavstvom odnosne države prihvata, duljini rokova zastare i dr.

U nekim će slučajevima, međutim, katkad doći do situacije u kojoj će davanja izbjeglice biti faktično i veća od onih državljana države prihvata, premda bez povrede konvencijske obveze na jednakost u davanjima. Prije svega, ranije objašnjena konvencijska sintagma “pod istim okolnostima” ovdje će značiti da izbjeglica, oporezivan na isti način kao i državljanin države prihvata može platiti veći iznos poreza, dakako ako su mu oporezivi prihodi bili veći. Nadalje, izbjeglica može platiti veći porez od državljana države prihvata kada se u odnosnoj državi oporezuje njegova imovina ili prihod iz inozemstva po višoj stopi ako bi se i vlastitom državljaninu u državi prihvata takav inozemni prihod ili imovina obračunavala na isti način. Konačno, ne bi bilo protivno Konvenciji niti različito oporezivanje izbjeglica koji imaju uobičajeno boravište, ili prebivalište u državi prihvata, od onih izbjeglica koji to nemaju ako bi ista razlika u oporezivanju vrijedila i među državljanima države prihvata.

3.3.6. Jedinstvo obitelji

Problem razdvojenih izbjegličkih obitelji uvijek je težak, a posebice kada je riječ o djeci odvojenoj od roditelja, starijim i nemoćnim osobama odvojenima od članova svojih obitelji o čijoj pomoći redovito ovise i sl. Taj je problem nesumnjivo još teži ako se članovi iste obitelji pritom još nađu i u različitim državama prihvata. Razdvojenost obitelji nesumnjivo dodatno otežava ionako težak položaj izbjeglica. Neke zemlje (npr. Švicarska) osobi kojoj priznaju pravni status izbjeglice, a posebice u smislu odobrenja dopuštenog boravka, isto pravo priznaju i bračnom drugu i maloljetnoj djeci, ili djeci ovisnoj o roditeljskoj skrbi, čak ako tim osobama ne prijetite opasnosti koje bi načelno bile razlogom priznanja izbjegličkog statusa.

Praksa država članica Europske unije zasnovana na Direktivi o spajanju obitelji⁵⁹ priznaje dopušteni boravak bračnom drugu izbjeglice kojem je dopušten boravak na području države članice, kao i njegovoj maloljetnoj djeci (uključujući i posvojenu) koja nisu u braku pa i odraslim osobama ovisnim o skrbi roditelja-izbjeglice ako nisu sklopile brak. Također, države članice mogu odlučiti dopustiti boravak i roditeljima izbjeglice, posebice kada su ovisni o njegovoj skrbi.

Ako se pak radi o izvanbračnoj zajednici, ostavljeno je svakoj državi članici Unije da sama odluči o dopuštenju boravka izvanbračnog druga izbjeglice, dok za poligamne brakove nije predviđena takva mogućnost. Oni će baš kao i istospolne zajednice ovisiti načelno o rješenju u okviru međunarodnog privatnog prava države prihvata, no i o njezinu obiteljskom pravu, njezinog pravnog pa i uopće javnog poretka.

Završni akt Konferencije o pravnom položaju izbjeglica iz 1951. u Preporuci B ističe da je jedinstvo obitelji bitno pravo izbjeglica te preporuča svim državama da osiguraju spajanje obitelji, posebice kad je “glava obitelji” ostvario uvjete za prijam u državi prihvata. Tada, ističe se u Preporuci, i članove njegove ili njezine obitelji također treba smatrati izbjeglicama. Također se u Preporuci posebno poziva države da zaštite izbjegle maloljetne osobe ako su bez pratnje.

⁵⁹ Vidi: Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification; *Official Journal* L 251, 03/10/2003 P. 0012 – 0018; čl. 4. st. 1.

Jednako tako kad je riječ o obiteljima izbjeglica ne treba zaboraviti da se barem kao općenitija norma (*lex generalis*), dakle u mjeri spojivoj s njihovim pravnim položajem izbjeglice u konkretnoj državi prihvata i na njih odnose prava iz drugih međunarodnopravnih dokumenata s područja zaštite ljudskih prava, primjerice ona koja im ovdje jamči Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima poput prava na privatni život, obitelj, dom ili dopisivanje (čl. 17.), prava na zaštitu obitelji i prava na brak (čl. 23.), prava na nediskriminaciju i zaštitu djece (čl. 24.) i dr. Pravo na zaštitu i pomoć obitelji, a posebice majkama i djeci predviđa i odredba članka 10. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Istodobno, međutim, uživanje navedenih prava izbjeglica u državi prihvata morat će biti u skladu s njezinim javnim poretkom (*ordre public*), baš kao i s njezinim cjelokupnim pravnim poretkom.

Tako primjerice, spomenuti poligamni brakovi, ili pak istospolne zajednice izbjeglica svakako neće moći uživati zaštitu u državi prihvata u kojoj bi oni bili u suprotnosti s njezinim javnim, odnosno pravnim poretkom. Jednako tako, u takvim državama izbjeglice neće moći niti zasnivati takve brakove i zajednice pozivanjem primjerice na spomenutu odredbu članka 23. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, ili bilo koje drugo pravilo s područja međunarodnopravne zaštite ljudskih prava.

Država prihvata će u realizaciji navedenih prava izbjeglica vezanih uz jedinstvo obitelji također često odlučivati diskrecijski, nastojeći spriječiti zloupotrebe tih prava, prvenstveno sa svrhom da spriječi neželjeni priljev migranata pod izlikom izbjeglištva, a onda i spajanja obitelji. Međutim, u svakom će se slučaju njezina tijela i pri donošenju diskrecijske odluke morati rukovoditi općom dužnošću da svaku odluku u svakom konkretnom slučaju donesu u skladu s pravom i u dobroj vjeri (*bona fide*).

U tom smislu treba istaknuti ne samo pozitivni aspekt ostvarenja jedinstva obitelji u smislu omogućavanja njihova spajanja od strane države prihvata izbjeglica, već i onaj negativni, u smislu obveze odnosne države da ne razdvaja članove obitelji izbjeglica koji su na njezino područje došli zajedno (npr. u različita izbjeglička prihvatilišta u različitim dijelovima zemlje).

U kontekstu svega rečenog pojaviti će se i pitanje koliko široko treba shvatiti pojam obitelji izbjeglice. Treba uzeti da se pravo na jedinstvo obitelji odnosi samo na užu obitelj. Dakako, ni značenje toga pojma ne mora biti jednako u svim državama. Tako primjerice, Europski sud za ljudska prava dopušta pritom široku slobodu procjene (tzv. *margin of appreciation*), navodeći da pri određivanju pojma uže obitelji države trebaju uzeti u obzir biološke i sociološke realnosti u prosuđivanju obiteljskih veza.⁶⁰ Slično je stajalište u tom smislu bio zauzeo i Odbor za prava čovjeka.⁶¹

⁶⁰ Vidi: *Kroon et al. v. The Netherlands*, ECHR, Judgment, Application no. 18535/91, 27 October 1994.

⁶¹ Vidi: Human Rights Committee, General Comment No. 16: The right to respect of privacy, family, home and correspondence, and protection of honour and reputation (Art. 17) : 08/04/88; CCPR General Comment No. 16. (General Comments), para. 5.

3.3.7. Pravo na obrazovanje

Pravo na obrazovanje bit će svakako od posebnog značaja za djecu-izbjeglice, posebice iz razloga očuvanja nacionalnog i kulturnog identiteta u državi prihvata, ali i njihova materinskog jezika. To će biti tim važnije što će vrijeme koje će provesti u izbjeglištvu biti dulje, tj. što će okolnosti koje priječe njihov povratak u državu podrijetla dulje trajati. Jednako tako, obrazovanje treba u takvim slučajevima biti usmjerenom i ka ostvarenju mogućnosti zapošljavanja izbjeglica i samostalnog uzdržavanja u državi prihvata. Nažalost, prema podacima UNHCR-a, manje od 50% djece-izbjeglica u svijetu dobiva osnovnoškolsko obrazovanje.

Međunarodnopravno uređenje toga prava izbjeglica uzima pritom u obzir i ekonomske realnosti u državi prihvata. Tako članak 13. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima predviđa pravo na školovanje pa štoviše i pravo na besplatno osnovno obrazovanje. Istu odredbu sadrži i Opća deklaracija o pravima čovjeka u članku 26. tražeći da osnovno obrazovanje za sve bude besplatno i obvezatno. No, to je jedno od prava za koja Pakt dopušta zemljama u razvoju da ga ograniče za osobe koje nisu njihovi državljani. Konvencija o pravnom položaju izbjeglica, međutim, donosi u članku 22. specijalniju, dakle na izbjeglice primarno primjenjivu normu određujući da države stranke Konvencije u pogledu osnovnog obrazovanja moraju prema izbjeglicama primjenjivati isti postupak, dakle isti standard prava kao prema vlastitim državljanima. Drugim riječima, sve države stranke Konvencije koje nisu stavile rezervu na odnosnu odredbu morat će osigurati izbjeglicama osnovnoškolsko obrazovanje pod istim uvjetima kao vlastitim državljanima. Pritom, važno je napomenuti da niti Konvencija, niti drugi međunarodnopravni dokumenti to pravo ne vežu isključivo za djecu, već ga izriječno priznaju svakoj osobi. Iz tog bi razloga uskrata osnovnog obrazovanja izbjeglici-odrasloj osobi prema istim uvjetima pod kojima to pravo uživaju vlastiti državljani u državi prihvata, bilo kršenje Konvencije.

S druge pak strane, pravo izbjeglica na obrazovanje više od osnovnoga također nalazi svoje uporište u članku 13. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, no i ovdje će primat imati posebna odredba stavka 2. spomenutoga članka 22. Konvencije koja odnosno pravo izbjeglica vezuje uz minimalni “standard običnog stranca” pod istim okolnostima u državi prihvata. U tom smislu spomenuta odredba Konvencije traži da postupak prema izbjeglicama, ne samo u pogledu srednjeg i visokog obrazovanja, već i priznavanja svjedodžbi i diploma, kao i drugih uvjerenja o obrazovanju izdanih u inozemstvu, ali i u pogledu plaćanja školarina i drugih davanja, kao i pristupa stipendijama bude što povoljniji, a nipošto lošiji od onoga koji se pod istim okolnostima primjenjuje u državi prihvata na strance općenito.

3.3.8. Pravo na isprave o identifikaciji i statusu

Pravo izbjeglica da na temelju svoje pravne prisutnosti dobiju identifikacijske isprave, kao i druge dokumente kojima mogu potvrditi svoj status u državi prihvata jedno je od najvažnijih njihovih prava, posebice stoga što se ono u stvarnosti javlja

kao praktična pretpostavka za ostvarenje mnogih drugih prava koja izbjeglice uživaju upravo na temelju takvoga svoga statusa.

U sadržaj toga prava pripadat će obveza države prihvata na izdavanje tzv. “izbjegličkih kartona” i drugih isprava kojima izbjeglice dokazuju svoj identitet i status te na temelju kojih mogu ostvarivati svoja prava u toj državi, među kojima naravno i slobodu “unutrašnjeg kretanja” po njezinu području.

Konvencija o pravnom položaju izbjeglica u odredbi članka 27. tako predviđa obvezu država stranaka da svakom izbjeglici koji ne posjeduje valjanu putnu ispravu izdaju identifikacijsku ispravu. Pritom, premda Konvencija govori o *svakom* izbjeglici pa dakle i onom tek fizički prisutnom, jasno je da će odnosno pravo, prvenstveno zbog često šire slobode kretanja, uglavnom biti od posebnog značaja za izbjeglice koji su ostvarili barem pravnu prisutnost na području države prihvata. S druge strane, država prihvata ne mora izdati takvu ispravu izbjeglici koji još uvijek ima valjanu putnu ispravu države podrijetla barem tako dugo dok je ona valjana.

Identifikacijska isprava mora sadržavati samo osobno ime, dan i mjesto rođenja te trenutnu adresu izbjeglice u državi prihvata. To je, naime, privremena isprava jer je uostalom i status pravne prisutnosti privremen budući da će se okončati ostvarenjem dopuštenog boravka u državi prihvata, ili pak uskratkom toga boravka te preseljenjem u treću zemlju ili, nažalost rjeđe, prestankom okolnosti u državi podrijetla koje su dovele do pojave izbjeglica, odnosno nastupanjem neke druge konvencijske osnove za prestanak izbjegličkog statusa (v. ad 2.2.). Nadalje, važno je naglasiti da takva identifikacijska isprava nije putovnica te ne omogućuje izbjeglici putovanje izvan područja države prihvata, jer takvo pravo “vanjskog kretanja” stječu tek izbjeglice u odnosu dopuštenog boravka u odnosnoj državi. Iz tog razloga, Konvencija pravo na izdavanje putnih isprava i vezuje samo uz izbjeglice s dopuštenim boravkom u državi prihvata (v. ad 3.4.1.).

Isto tako, država prihvata dužna je izbjeglici izdati sve dokumente koji bi se u upravnom ili sudskom postupku pod istim okolnostima izdali i običnom strancu u toj državi, ne ulazeći u to hoće li oni poslužiti izbjeglici i za svrhe koje želi ostvariti izvan njezina područja (npr. potvrda istovrijednosti ili priznanje isprava izdanih u drugoj zemlji, uključujući svjedodžbe, diplome, vozačke dozvole i dr.).

S druge pak strane, treba naglasiti da takve isprave o identifikaciji i statusu izbjeglice treće države ne moraju priznati. Te isprave imaju pravni značaj samo pred tijelima države prihvata koja ih je izdala.

3.3.9. Pravo na pomoć u sudskim i upravnim stvarima

Izbjeglice, po definiciji nedržavljeni države prihvata, u upravnim su i sudskim postupcima načelno u slabijem položaju od državljana odnosno države. S druge pak strane, pristup izbjeglica sudskim i upravnim tijelima države prihvata od iznimne je važnosti za ostvarenje njihovih prava i regulaciju njihova statusa u toj državi jer o tome upravo ta (u prvom redu upravna) tijela odlučuju.

Pravo pristupa tim tijelima, kao i pravo na poštenu postupak (v. ad 3.2.2.2.) jamče mnogi međunarodnopravni dokumenti s područja zaštite ljudskih prava. Tako uz odredbu članka 14. stavka 1. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koja svakoj osobi jamči pravo na jednakost pred sudom, kao i spomenutu odredbu članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Konvencija o pravnom položaju izbjeglica ovom pravu posvećuje dva svoja članka. Članak 16. stavak 1. Konvencije jamči izbjeglicama slobodan i lagan pristup pred sudove države prihvata. Štoviše, to pravo Konvencija drži toliko važnim da isključuje mogućnost stavljanja rezervi država stranaka na tu odredbu. S druge strane, u članku 25. Konvencija jamči pomoć izbjeglicama u upravnim stvarima na području država stranaka, obvezujući državu prihvata da tu pomoć izbjeglici osigura bilo putem svojih tijela, ili uz pomoć nekog međunarodnog tijela koje bi izbjeglicama prvenstveno olakšalo izdavanje identifikacijskih i drugih isprava u svrhu reguliranja njihova statusa. Pritom se prvenstveno misli na pomoć UNHCR-a.

Po završetku Drugog svjetskog rata Pripremna komisija (*Preparatory Commission of the International Refugee Organisation – PCIRO*), a kasnije Međunarodna organizacija za izbjeglice (*International Refugee Organisation – IRO*) pružali su izbjeglicama tzv. kvazikonzularnu zaštitu u sudskim i upravnim stvarima. Danas, međutim, UNHCR nema tako široke ovlasti niti prema svom Statutu, niti na temelju Konvencije o pravnom položaju izbjeglica i Protokola uz nju, no to ne znači da država prihvata ne može takve ovlasti priznati UNHCR-u ili barem usko surađivati s njim i u tom smislu.

Pravo izbjeglica na pomoć u sudskim i upravnim stvarima, baš kao i ranije spomenuto pravo na identifikacijske i druge isprave država prihvata treba staviti u službu ostvarenja drugih prava izbjeglica, tj. shvatiti ga kao neophodno sredstvo da bi izbjeglice mogle ostvariti prava koja im jamči njezin pravni poredak i međunarodno pravo. Iz tog razloga ta prava Konvencija ne veže uz potrebu ostvarenja dopuštenog boravka izbjeglice na području odnosne države, jer i za trajanja postupka odlučivanja o dopuštenom boravku, izbjeglicama će na području države prihvata morati biti omogućeno ostvarivati sva ona prava vezana uz njihovu prisutnost ondje. S druge strane i samo ostvarenje dopuštenog boravka bit će često olakšano (mada Konvencijom nije uvjetovano) ranijom regulacijom statusa pravne prisutnosti izbjeglice, čemu odnosna prava također služe.

Pravo na pomoć u sudskim i upravnim stvarima vrijedit će ne samo u prvostupajskim postupcima, već i u povodu svih redovitih i izvanrednih pravnih lijekova koje u tim postupcima poznaje zakonodavstvo države prihvata. Jednako tako, u tom je smislu posebno važno istaknuti ne samo primjenjivost ranije spomenutih odredbi Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda vezanih uz pravo na pošteno suđenje, već i značaj slijeđenja prakse Europskog suda za ljudska prava, kako u smislu tumačenja odredbi spomenute konvencije, tako i u smislu razumijevanja sudskih standarda poput primjerice “suđenja u razumnom roku” imajući na umu njihovu jednaku primjenjivost i na izbjeglice na području države prihvata koja je stranka odnosne konvencije.

3.3.10. Zaštita od izгона

Zaštita od izгона koju izbjeglicama pravno prisutnima na području države prihvata jamči Konvencija u svom članku 32. nipošto ne ukida u potpunosti mogućnost da odnosna država odredi izgon takvog izbjeglice sa svoga područja. Uostalom, izbjeglica je za nju i dalje stranac. Ipak, imajući na umu već po prirodi teži položaj izbjeglica od onog ostalih stranaca, Konvencija u pogledu izbjeglica mogućnost izгона bitno ograničava. Tako spomenuta konvencijska odredba državi prihvata omogućava izgon izbjeglice u odnosu pravne prisutnosti na njezinu području samo iz razloga nacionalne sigurnosti i javnog poretka. I tada, izgon može uslijediti samo na temelju odluke donesene u skladu s postupkom predviđenim zakonom odnosno države, što će uključivati i pritom relevantna, već spomenuta prava koja izbjeglici pripadaju (npr. pravo na pošteno suđenje, pravo na pomoć u sudskim i upravnim stvarima i dr.). U tom smislu, ističe Konvencija, izbjeglici treba biti dopušteno da iznosi dokazna sredstva, da si odredi zastupnika u postupku, kao i da se u povodu pravnih lijekova predviđenih zakonodavstvom odnosno države obraća prizivnim instancama u tom postupku. Izričitim uključivanjem prava priziva Konvencija je nastojala spriječiti da u nekim državama izbjeglica bude izgnan primjerice pukom policijskom odlukom.

S druge strane i ovdje vrijedi općeniti “minimalni standard” izbjegličkih prava iz Konvencije prema kojem položaj izbjeglica načelno ne bi smio biti lošiji od onoga običnog stranca pod istim okolnostima u državi prihvata. U tom smislu, izgon izbjeglice može doći u obzir samo onda kada bi u toj državi iz istog razloga bio određen izgon i bilo kojem strancu, pri čemu za izbjeglice Konvencija i izrijeком traži da razlog izгона mora u konačnici biti opravdan razlozima nacionalne sigurnosti i javnog poretka. Naravno, Konvencija pritom, kao niti jedan drugi međunarodnopravni dokument ne određuje sadržaj tih pojmova ostavljajući ih na razini blanketnih normi. Stoga će uvijek biti na pojedinoj državi prihvata da u konkretnom slučaju ocijeni postojanje spomenutih razloga za izgon vodeći računa o konvencijskim odredbama i drugim međunarodnopravnim obvezama, kao i o obvezi postupanja u dobroj vjeri (*bona fide*). U svakom slučaju izgon bi trebalo uzeti kao nužnu, posljednju (*in ultima linea*) mjeru.

Također valja istaknuti da razlog izгона izbjeglice ne može biti impersonalan, poput npr. siromaštva države prihvata, teških prilika u njoj i sl., već mora biti vezan uz konkretnu osobu i njezinu odgovornost za ugrožavanje nacionalne sigurnosti i javnog poretka države prihvata. U tom smislu treba spomenuti i odredbu sadržanu u članku 4. Protokola broj 4. uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koja izrijeком zabranjuje svako kolektivno protjerivanje stranaca, kao i odredbu članka 1. Protokola broj 7. uz istu Konvenciju koji predviđa mogućnost protjerivanja stranca s dopuštenim boravkom na području države stranke Konvencije samo radi izvršenja odluke donesene u skladu sa zakonom odnosno države te uz prethodno danu mogućnost da iznese razloge protiv svog protjerivanja, da traži ponovno razmatranje svoga slučaja te da pritom bude zastupan pred nadležnim tijelom koje o tome odlučuje. Imamo li na umu već spomenutu odredbu članka 7. stavka 1. Konvencije o pravnom položaju izbjeglica koja općenito jamči za izbje-

glice tretman barem onakav kakav se u državama strankama primjenjuje prema strancima uopće, primjena spomenutih odredbi na izbjeglice u državama članicama Vijeća Europe, među kojima je i Hrvatska, kao i gotovo sve europske države, danas biva neupitna.

Nadalje, posebno je važno ovdje istaknuti da čak i u slučaju izгона, izbjeglica i dalje biva nositeljem jednoga od temeljnih izbjegličkih prava – prava na *non-refoulement*. Stoga država prihvata ni u slučaju izгона ne bi smjela izbjeglicu automatski vratiti u državu podrijetla, tj. na područje gdje bi mu život ili sloboda bili ugroženi zbog rase, vjere, državljanstva, pripadnosti nekoj društvenoj skupini ili zbog političkih uvjerenja.

Međutim, spomenuli smo ranije (v. ad 3.1.2. i 3.2.1.2.), pravo na *non-refoulement* neće uživati osoba koju država prihvata ocijeni kao konkretnu opasnost za svoju nacionalnu sigurnost, kao ni osobe koje su osumnjičene ili optužene da su počinile teške međunarodne zločine ili druga teška kaznena djela. Stoga, iako izgon izbjeglice treba razlikovati od *refoulementa*, moguće je da dođe i do svojevrsnog preklapanja u smislu da upravo opasnost za nacionalnu sigurnost ili javni poredak kao razlog izгона ujedno liši osobu i prava na *non-refoulement* te ona bude izgnana u državu podrijetla. U tom bi smislu ipak opasnost za nacionalnu sigurnost i javni poredak države prihvata trebalo tumačiti još restriktivnije, tj. tražiti veći stupanj te opasnosti za *refoulement* od onoga koji bi bio razlogom samo za izgon.

Kada odluka o izgonu bude pravomoćna, država prihvata dužna je izbjeglici dati razuman rok da bi mu omogućila da traži da ga redovitim, zakonitim putem primi neka druga zemlja (čl. 32. st. 3.). Kroz to vrijeme, međutim, država prihvata može, smatra li to potrebnim, posebice imajući na umu razloge zbog kojih je izgon određen, izbjeglicu lišiti slobode, ili poduzeti druge privremene mjere ograničenja njegovih prava koje smatra nužnim.

3.4. Prava izbjeglica u odnosu dopuštenog boravka

Prava izbjeglica, spomenuli smo već, rastu svojim brojem i sadržajem proporcionalno stupnju veze koji izbjeglica ostvaruje s državom prihvata, pri čemu svaki viši stupanj veze u pravilu apsorbira prava iz nižih stupnjeva. Tako će izbjeglica koji u državi prihvata ostvari dopušten boravak kao najviši stupanj veze time steći i najviše prava. Uz sva ona koja je uživao već na osnovi svoje pravne prisutnosti u državi prihvata, ostvarenje dopuštenog boravka donijet će mu i niz novih prava.

3.4.1. Pravo na putne isprave

Izbjeglice vrlo često nemaju sa sobom putovnicu svoje države podrijetla, bilo da je nisu ni imali, ili je nisu stigli ponijeti, ili je pak uništena nerijetko sa svim ostalim što su posjedovali. Nakon Prvog svjetskog rata u međunarodnoj se zajednici javila zamisao o potrebi da se izbjeglicama olakša putovanje iz zemlje u zemlju, kako u potrazi za zaposlenjem, tako i u potrazi za nekim trajnijim boravištem. U tu je svrhu za izbjeglice uvedena posebna vrsta putne isprave, tzv. Nansenova putovnica,

u početku za ruske izbjeglice, a kasnije i za izbjeglice iz Njemačke te ubrzo i za druge kategorije izbjeglica. Na tom tragu nastalo je i rješenje koje u tu svrhu donosi Konvencija o pravnom položaju izbjeglica. Naime, za razliku od tek pravno prisutnih izbjeglica koje, vidjeli smo, imaju, slobodu “unutrašnjeg kretanja” po području države prihvata te shodno tome i pravo da dobiju za to potrebne isprave, izbjeglice kojima je država prihvata odobrila dopušten boravak na svom području stječu i pravo “vanjskog kretanja”, tj. pravo da putuju izvan granica te države. Dakako, da bi to pravo mogli ostvariti, izbjeglicama je bilo nužno osigurati mogućnost dobivanja putnih isprava. Tako Konvencija u članku 28. donosi odredbu kojom predviđa načelnu obvezu država stranaka da izbjeglicama koji dopušteno borave na njihovu području izdaju putnu ispravu (tzv. *Convention Travel Document – CTD*) radi putovanja u inozemstvo. Razlog zbog kojeg izbjeglica želi putovati u inozemstvo pritom je irelevantan. To može biti privatno ili poslovno putovanje, ili uopće putovanje s bilo kojom svrhom koja nije u suprotnosti s pravnim propisima države prihvata primjenjivima i na njezine vlastite državljane.

U Dodatku i Prilogu Konvencije su detaljnije odredbe kao i obrazac u skladu s kojim takve putne isprave trebaju biti izdane, a u svrhu postizanja što je moguće većeg stupnja unifikacije među državama strankama. Spomenutim se odredbama tako ponajprije osigurava priznavanje takvih isprava od strane svih drugih država stranaka Konvencije, kao i mogućnost izdavanja viza na te isprave. Putna isprava mora biti izdana na najmanje dva jezika od kojih barem jedan mora biti engleski ili francuski. Najčešće se putne isprave tako izdaju na službenom jeziku države prihvata te na engleskom ili francuskom jeziku. Država prihvata određuje rok valjanosti takve putne isprave na jednu ili dvije godine, a može odrediti u njoj i eventualna druga ograničenja (primjerice zabraniti izbjeglici putovanje u određenu zemlju, mada Konvencija traži valjanost putne isprave za što je moguće veći broj zemalja). Također, država prihvata može dopustiti da u takvu putnu ispravu budu uključena i djeca izbjeglice kojem je isprava izdana pa eventualno i neke odrasle osobe izbjeglice (npr. članovi obitelji izbjeglice kojoj je izdana putna isprava).

Pritom je važno napomenuti da izdavanje putne isprave od strane države prihvata izbjeglici ne daje pravo na diplomatsku zaštitu te države, posebice ne daje pravo na zaštitu u inozemstvu od strane diplomatskih misija ili pak konzularnih ureda odnosno države, niti obvezuje treće države stranke Konvencije da priznaju tim misijama i uredima pravo da takvu zaštitu pruže izbjeglici s putnom ispravom njihove države šiljateljice. Rezultat je to činjenice da izdavanje putne isprave ni na koji način ne dira u državljanstvo koje izbjeglica ima, tj. on unatoč dobivanju takve isprave od strane države prihvata ostaje i dalje državljaninom države (ili država) kojih je državljanstvo dotad imao, ili pak ostaje osoba bez državljanstva (apatrid) ako je to i ranije bio.

S druge pak strane, vrlo je važno naglasiti da se izbjeglica ne smije obraćati u državi prihvata ili u bilo kojoj trećoj zemlji diplomatskim misijama ili konzularnim uredima svoje države podrijetla te tražiti od njih bilo koji oblik zaštite, jer bi time izgubio status izbjeglice prema odredbi članka 1.C, stavka 1. Konvencije o pravnom položaju izbjeglica pa time i zaštitu Konvencije.

Jednako tako, treće države mogu izbjeglici ulazak na svoje područje uvjetovati pribavljanjem vize na takvu putnu ispravu neovisno od toga trebaju li istu vizu i državljani države prihvata koja je putnu ispravu izdala.

Dakako, moguća je, iako ne i vrlo vjerojatna situacija da treća država ne traži vizu za izbjeglicu, iako je inače traži za ostale državljane njegove države podrijetla, ili pak za državljane države prihvata.

Pritom, treća država može i odbiti izdati vizu izbjeglici, no samo iz razloga zbog kojeg bi ju odbila izdati i bilo kojem strancu pod istim okolnostima. Isto tako, paragraf 10. Dodatka Konvenciji određuje da pristojbe za izdavanje bilo koje vize (ulazne, tranzitne pa i izlazne) ne smiju biti više od najnižih koje se primjenjuju za bilo koju stranu putovnicu.

Nadalje, važno je naglasiti da činjenica što treća država priznaje izbjeglici valjanost putne isprave izdane u skladu s Konvencijom, jednako kao i činjenica što mu je na tu ispravu izdala bilo kakvu vizu nipošto ne znači da mu time na svom području priznaje status izbjeglice. On je tek stranac koji s valjanom putnom ispravom boravi na njezinu području, dok je sama putna isprava za treće države (stranke Konvencije) samo dokaz izbjegličkog statusa koji je njezin nositelj ostvario u državi prihvata koja mu je tu ispravu izdala. Ipak, treba zaključiti da je putna isprava i za treće države valjan identifikacijski dokument njezina nositelja, baš kao što bi to bila i bilo koja od nje priznata putovnica.

Država prihvata, međutim, navodi Konvencija, može putnu ispravu izdati i svakom izbjeglici na svom području, dakle i onome u nekom od nižih stupnjeva veze, primjerice u odnosu tek pravne prisutnosti (čl. 28.). To, međutim, nije obveza države prihvata pa tu konvencijsku odredbu treba shvatiti kao konkretizaciju opće mogućnosti koja uvijek stoji na raspolaganju državam strankama da primijene na izbjeglice i bolji postupak ili viši standard prava od minimuma koji Konvencija jamči, drugim riječima da postupe *in meus*. Međutim, ako država prihvata izda putnu ispravu izbjeglici koji nije ostvario dopušteni boravak na njezinu području te on na temelju te isprave napusti njezino područje, ona će ga biti dužna ponovno primiti odluči li se za trajanja valjanosti te isprave vratiti na njezino područje.⁶²

Jednako tako, budući da izbjeglička putna isprava po definiciji nije vezana uz državljanstvo, a Konvencija predviđa obvezu njezina izdavanja za svaku državu u kojoj je izbjeglica ostvario dopušteni boravak, moguće je, premda ne često, da izbjeglica ima i više od jedne takve putne isprave ako bi doista u više država prihvata ostvario dopušteni boravak,⁶³ ili pak ako bi u nekoj od njih, kako smo spomenuli, i u nekom nižem stupnju veze stekao tu ispravu.

Nasuprot tomu, Konvencija ostavlja državi prihvata i mogućnost da izbjeglici koji je ostvario dopušteni boravak na njezinu području ipak uskrati pravo na putnu ispravu traže li to "imperativni razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog poretka". Isto tako, državi prihvata pri izdavanju putne isprave izbjeglicama stoje na raspolo-

⁶² Vidi: Hathaway, *op. cit.*, (bilj. 13), str. 850.

⁶³ *Ibid.*, str. 853.

ganju i druge Konvencijom predviđene mogućnosti ograničenja. Spomenuli smo već da država prihvata može odlučiti hoće li valjanost putne isprave ograničiti na razdoblje od jedne ili dvije godine. Nadalje, od važenja putne isprave mogu biti izuzete neke zemlje čime se onemogućuje izbjeglici da onamo putuje.

Time neke države (npr. SAD) onemogućuju izbjeglicama da putuju u zemlje koje te države smatraju neprijateljskima (*“enemy states”*).

Takvo ograničenje neće biti u suprotnosti s Konvencijom jer Dodatak Konvenciji traži od država stranaka da putnu ispravu izdaju tek “za što je moguće veći broj zemalja”. Konačno, država prihvata uvijek može i odbiti produljenje putne isprave izbjeglici ako smatra da je prestao njegov status izbjeglice s dopuštenim boravkom na njezinu području, ili pak status izbjeglice uopće, kao i onda kada smatra da su nastupile okolnosti zbog kojih mu uopće ne bi bila dužna izdati putnu ispravu, npr. spomenuti “razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog poretka”.

3.4.2. Sloboda kretanja na području države prihvata

Slobodu “unutrašnjeg kretanja” na području države prihvata, kao što je navedeno uživaju izbjeglice već u odnosu pravne prisutnosti (v. ad 3.3.2.). Konvencija o pravnom položaju izbjeglica isti opseg toga prava priznaje i izbjeglicama u odnosu dopuštenog boravka u državi prihvata. Tako će odredba članka 26. Konvencije biti u jednakoj mjeri primjenjiva i na azilante, tj. izbjeglice kojima je odobren dopušteni boravak na području države prihvata. I oni će slobodu “unutrašnjeg kretanja” u državi prihvata uživati pod uvjetima predviđenima njezinim propisima, pod kojima je isto pravo pod istim okolnostima ondje priznato i bilo kojem strancu. U tom smislu država prihvata može pod istim uvjetima i izbjeglicama s dopuštenim boravkom, kao i strancima uopće ograničiti kretanje dijelom svoga područja, primjerice iz zdravstvenih razloga, razloga nacionalne sigurnosti i sl.

3.4.3. Pravo na zapošljavanje

Pravo na zapošljavanje u užem će smislu značiti ovdje pravo izbjeglica na obavljanje plaćenih nesamostalnih zanimanja uređeno odredbom članka 17. Konvencije o pravnom položaju izbjeglica, dok će u širem smislu ono obuhvaćati pravo izbjeglica na sve oblike lukrativnih zaposlenja, uključujući i slobodna zanimanje (čl. 19.), kao i samostalna zanimanja koje spominje članak 18. Konvencije.

To pravo treba promatrati, s jedne strane, u kontekstu samostalnog uzdržavanja izbjeglice za njegova boravka na području države prihvata, dok mu s druge strane, ono omogućuje i bavljenje svojom profesijom unatoč činjenici što je bio prisiljen napustiti svoju zemlju gdje se tom profesijom redovito bavio. U svakom slučaju, poštivanje tih prava će svakako glede izbjeglica olakšati državi prihvata ispunjenje obveze iz Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u smislu osiguranja svakoj osobi nužnih potreština za život, kao uostalom i ispunjenje obveze sličnog sadržaja koju nalazimo i u samoj Konvenciji (čl. 20.).

Spomenuta tri članka Konvencije, međutim, prave određenu razliku između ovlaštenika prava na obavljanje samostalnih zanimanja u odnosu na ovlaštenike u

pogledu slobodnih i nesamostalnih zanimanja. Dok obavljanje samostalnih zanimanja odredba članka 18. vezuje uz izbjeglice koji se “pravno” nalaze na području država prihvata (engl. “*refugee lawfully in their territory*”; fr. “*réfugiés se trouvant régulièrement sur leur territoire*”), odredbe članaka 17. i 19. obavljanje nesamostalnih i slobodnih zanimanja ostavljaju samo za izbjeglice koji “dopušteno borave” na tom području (engl. “*lawfully staying*”; fr. “*réfugié résidant régulièrement*”). Iz toga slijedi da se prvo pravo odnosi već na izbjeglice u odnosu pravne prisutnosti, dok su posljednja dva prava dana samo izbjeglicama s dopuštenim boravkom na području države prihvata.

U tom smislu, zanimanje (profesiju) ovdje možemo shvatiti i uže – kao djelatnost za obavljanje koje se traži formalna kvalifikacija, obično potvrđena nekom sveučilišnom ili drugom diplomom, svjedodžbom, odnosno potvrdom neke državne ustanove, ili nekog tijela nadležnog na temelju propisa države u kojoj je dotični dokument izdan. U profesionalne djelatnosti pripadaju djelatnosti liječnika, farmaceuta, stomatologa, veterinara, pravnika, strojara, arhitekta i dr.⁶⁴ Istodobno, slobodnim zanimanjem smatra se djelatnost koju pojedinac radi samostalno, a ne kao državni službenik ili uopće zaposlenik nekog poslodavca.⁶⁵ Europski je sud (ECJ) pojam “slobodne profesije” tako odredio s četiri kumulativna uvjeta: intelektualnim karakterom djelatnosti; visokoškolskom kvalifikacijom; postojanjem jasnih pravila odnosne struke; te osobnim karakterom u smislu značajnog stupnja neovisnosti u radu.⁶⁶ U svakom slučaju, ako djelatnost izbjeglice i ne udovolji navedenom određenju slobodnih zanimanja kao uvjetima za primjenu članka 19. Konvencije, na njega će se moći primijeniti odredbe članka 17. za nesamostalni profesionalni rad, ili pak članka 18. za samostalni neprofesionalni rad.⁶⁷

Međutim, neke od gore navedenih profesionalnih djelatnosti izbjeglica može obavljati kao nesamostalni, ali i kao samostalni rad. Ovisno o tome će se primjenjivati odredba članka 17. ili 19., dok će neprofesionalne djelatnosti za koje se često ne traži formalna kvalifikacija (npr. poljoprivreda, zanatstvo, trgovina) izbjeglica ionako u pravilu obavljati kao samostalan rad, na što će, na temelju članka 18. Konvencije, steći pravo već ostvarenjem same pravne prisutnosti u državi prihvata (v. ad 3.3.4.).

U tom smislu važno je primijetiti razliku u izričaju odredbe članka 17. u odnosu na čl. 18. i 19. Naime, dok prava u pogledu slobodnih profesija (čl. 19.) i samostalnih neprofesionalnih djelatnosti (čl. 18.) Konvencija izravno vezuje uz minimalni “standard običnog stranca” tek apelirajući na primjenu što je moguće povoljnijeg postupka, u pogledu prava na obavljanje zanimanja u smislu nesamostalnog rada članak 17. izrijekom kao “minimalni standard” prava postavlja “standard najpovlaštenijeg stranca”.

⁶⁴ *Ibid.*, str. 798.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Vidi: ECJ, *Urbing-Adam v. Administration de l’Enregistrement et des Domaines*; Dec. No. C-267/99 (ECJ, 2nd Ch., October 11, 2001).

⁶⁷ Vidi: *Hathaway, op. cit.*, (bilj.13), str. 800.

Profesionalni rad izbjeglica često će biti od najveće koristi upravo u radu sa samim izbjeglicama u državi prihvata, prvenstveno zbog poznavanja jezika, običaja, prilika u zajedničkoj državi podrijetla i sl. Tako primjerice, zdravstveni radnici, nastavnici, socijalni radnici i dr. imaju važnu ulogu. Stoga države malokad brane izbjeglicama to pravo. Međutim, daleko će veći problem za državu prihvata biti dopustiti izbjeglicama da obavljaju svoju profesionalnu djelatnost na njihovu području javno i prema državljanima države prihvata. Naime, članak 19. Konvencije obvezuje države stranke da prema izbjeglicama s dopuštenim boravkom na njihovu području, a koji imaju diplome priznate od strane nadležnih tijela te države i žele obavljati svoje zanimanje, primjenjuju što je moguće povoljniji postupak, a u svakom slučaju ne manje povoljan od onoga kojeg pod istim okolnostima primjenjuju na strance uopće. Ako država prihvata inače ne dopušta strancima obavljanje neke profesije (npr. liječnika, odvjetnika i dr.), tada neće prekršiti obvezu iz Konvencije ne dopusti li to ni izbjeglicama na svom području. Isto tako, ako je uvjet za obavljanje neke profesije strancu u državi prihvata priznanje diplome ili svjedodžbe stečene u njegovoj ili nekoj trećoj državi, isti postupak mora biti primijenjen i na izbjeglicu u pogledu priznavanja njegove svjedodžbe ili diplome. Ako pak u državi podrijetla ne bi bilo sustava za izdavanje takve diplome ili svjedodžbe, ili ako u državi prihvata ne bi bilo mogućnosti njezina stjecanja, obveza države prihvata prema izbjeglici u smislu navedene odredbe Konvencije bit će ispunjena ako u tom slučaju njezina tijela postupe onako kako bi inače postupila prema bilo kojem strancu u takvom slučaju.

Jednako tako, država prihvata neće prekršiti konvencijsku obvezu čak niti onda ako izbjeglicama dopusti obavljanje njihove profesije samo za izbjeglice na svome području ako su potrebe izbjeglica za tom profesijom tolike da osiguravaju potpuni angažman izbjeglica odnosne profesije.

Mnoge zemlje u svijetu, osobito zemlje u razvoju, ograničavaju pravo na zapošljavanje izbjeglicama, kao uostalom i strancima uopće, iz straha od nezaposlenosti vlastitih državljana. Premda odnosno pravo ima svoje uporište i u Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (čl. 6.), zemlje u razvoju takvim ograničenjima ne povrjeđuju njegove odredbe budući da im sam Pakt daje (kao i u pogledu drugih ekonomskih prava) takvu mogućnost u odnosu na strance, što izbjeglice po definiciji jesu.

Države članice Europske unije sporazumjele su se da će svaka članica utvrditi određeno razdoblje tijekom kojega tražitelj azila neće imati pristup tržištu rada, a ako odluka o davanju azila ne bude donesena u roku godine dana to će ograničenje za tu osobu prestati. No, i po isteku toga roka države članice zadržavaju pravo da prednost pri zapošljavanju u odnosu na izbjeglice daju državljanima država članica Unije, odnosno državama Europskog ekonomskog prostora pa čak i državljanima trećih država s prebivalištem u državama članicama Unije.⁶⁸

⁶⁸ Vidi: Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, Doc. 2003/9/EC (January 27, 2003), *Official Journal* L 31/18, 06/02/2003 (EU Reception Directive), čl. 11. Vidi i: EU Temporary Protection Directive, *supra*, (bilj. 21), čl. 12.

Pa ipak, takvo je rješenje u skladu s preporukom Vijeća Europe koja potiče države članice, među kojima je i Republika Hrvatska, da pravo na zapošljavanje da-du i izbjeglicama čiji se boravak u iščekivanju azila ili drugog oblika dopuštenog boravka u državi prihvata produljio,⁶⁹ te je barem u pogledu zahtijevanog vremena boravka u državi prihvata i povoljnije od zahtjeva sadržanih u odredbi članka 17. Konvencije. Naime, Konvencija u članku 17. jamči izbjeglicama pravo na zapošljavanje u smislu obavljanja plaćenog nesamostalnog zanimanja pod istim uvjetima koji se u odnosnoj državi primjenjuju na najpovlaštenije strance pod istim okolnostima, predviđajući istodobno i uklanjanje svih mjera koje bi se inače u tom smislu nametale strancima, a sa svrhom zaštite domaćeg tržišta rada ako za izbjeglicu nastupi barem jedan od sljedeća tri uvjeta:

- ako se navrší tri godine njegova boravka (barem pravne prisutnosti) u toj zemlji;
- ako izbjeglica sklopi brak s državljaninom države prihvata, no tada samo za trajanja toga braka, osim ako u međuvremenu ne ostvari drugu osnovu po kojoj bi mu isto pravo pripalo; te
- ako ima dijete koje je državljanin države prihvata, primjerice ako je državljanstvo steklo činjenicom rođenja na njezinu području (*ius soli*).⁷⁰

U svakom slučaju, Konvencija potiče države stranke da, iako bez pravne obveze, izbjeglice izjednače u pravu na zapošljavanje s domaćim državljanima, posebice kada zbog manjka radne snage dopuštaju useljavanje stranih radnika.

Treba spomenuti da navedena odredba Konvencije nije izuzeta od mogućnosti stavljanja rezerve država stranaka. Pa ipak, od gotovo 150 država stranaka Konvencije, svega njih 27 je stavilo rezervu ili interpretativnu izjavu na tu odredbu.

Navedena odredba članka 17., međutim, ne može biti shvaćena kao pravo izbjeglice koji ispunjava za to tražene uvjete, da doista i dobije zaposlenje. Ona jamči samo pravo da ga traži i da pri zapošljavanju u državi prihvata ne bude diskriminiran u odnosu na najpovlaštenije strance pod istim okolnostima. Drugim riječima, u odnosu na minimalni “standard najpovlaštenijeg stranca” okolnost izbjegličkog statusa čak ni u odnosu dopuštenog boravka u državi prihvata neće donijeti prednost pri zapošljavanju, već samo jamstvo nediskriminacije u smislu spomenute konvencijske odredbe. Pritom će kao općenitija (*lex generalis*) norma biti primjenjiva i opća zabrana diskriminacije sadržana u odredbama članaka 2. i 26. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

3.4.4. Pravo na zaštitu prema propisima radnog i socijalnog zakonodavstva

Konvencija o pravnom položaju izbjeglica jamči u odredbi članka 24. izbjeglicama s dopuštenim boravkom na području država stranaka jednak postupak u pogledu

⁶⁹ Vidi: Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Temporary Protection of Persons Forced to Flee Their Country”, Recommendation 1348 (1997), para. 9.

⁷⁰ Države članice Europske unije, međutim, u smislu gore opisanog uređenja otklonile su primjenu tih uvjeta; vidi: EU Reception Directive, *supra*, (bilj. 68), čl. 11.

zaštite prema propisima s područja radnog i socijalnog zakonodavstva kao prema vlastitim državljanima. To se odnosi na propise o plaći, uključujući i obiteljske dodatke uključene u plaću, na trajanje rada i prekovremeni rad, na plaćeni godišnji odmor i rad kod kuće, na dob za zapošljavanje, stručno obrazovanje i dr. (čl. 24. st. 1. t. a)). Uz to, barem kao općenitija norma ovdje će svakako biti primjenjiva i odredba članka 7. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima koja svakoj osobi jamči pravo na pravedne i povoljne uvjete rada, posebice na naknadu koja kao minimum osigurava radniku pravičnu plaću i jednaku naknadu za rad jednake vrijednosti bez ikakvog razlikovanja, kao i pravo žena na uvjete rada jednake muškarcima te jednaku plaću za jednaki rad. Uz to, ista odredba traži i da naknada radniku bude dostatna za osiguran pristojan život njemu i njegovoj obitelji, obvezujući istodobno države članke da svim radnicima osiguraju sigurne i zdrave uvjete rada, jednaku mogućnost napredovanja za svakoga u svom zaposlenju uzimajući u obzir jedino izvršene godine službe i sposobnost te jamčeći svakom radniku pravo na odmor, slobodno vrijeme, razumno ograničenje radnog vremena i povremene plaćene dopuste, kao i naknadu za javne praznike.

Pritom treba spomenuti da je pravo izbjeglica na pravedne uvjete rada bila novina koju je uvelike zaslugom Međunarodne organizacije rada donijela Konvencija o pravnom položaju izbjeglica. U tom smislu treba spomenuti i primjenjivost na izbjeglice, opet barem kao općenitijih normi, odredbi konvencija pa i preporuka i standarda te organizacije.

Preporuke Međunarodne organizacije rada usvaja, kao i konvencije, Opća konferencija. Pritom, obveza je država članica Organizacije da te preporuke, kao i konvencije, razmotre. Prema Ustavu Organizacije (čl. 19.) te se preporuke po usvajanju na Općoj konferenciji dostavljaju svim državama članicama Organizacije na razmatranje te su ove dužne da ih u roku od najkasnije 18 mjeseci od prestanka zasjedanja Konferencije, podnesu nadležnom tijelu svoga pravnog poretka (u pravilu parlamentu). Potom su države članice dužne izvijestiti ravnatelja Međunarodnog ureda rada o mjerama poduzetima u pogledu iznošenja preporuka pred parlament. Iako preporuka sama po sebi nije obvezujuća, prema Ustavu Organizacije država članica mora izvještavati Organizaciju o stanju svoga zakonodavstva u pogledu materije na koju se dotična preporuka odnosi, kao i o mjeri u kojoj je njezin sadržaj prihvatljiv za dotičnu državu članicu. Na taj način preporuke postaju posredno dio prava Organizacije ostvarujući bitan utjecaj na daljnji razvoj, kao i prihvat standarda međunarodnog radnog prava primjenjivog i na izbjeglice.

Jednako tako, izbjeglice s dopuštenim boravkom na području države prihvata izjednačeni su s državljanima države prihvata i u pogledu socijalnog zakonodavstva u pitanjima zaštite od nesreća na radu i profesionalnih oboljenja, bolesti, invalidnosti, starosti i smrti, kao i u pogledu obiteljskih obveza, porodijskog dopusta i drugih pitanja iz sustava socijalne sigurnosti reguliranih socijalnim zakonodavstvom države prihvata (čl. 24. st. 1. t. b). Tako uostalom i odredba članka 9. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima obvezuje sve države članke da priznaju pravo svakoj osobi na socijalnu sigurnost, uključujući socijalno osiguranje. To će obuhvatiti i sve oblike socijalne zaštite namijenjene radnicima,

uključujući i pravo na naknadu za nezaposlene.⁷¹ Pritom sva prava i povlastice koje su u vrijeme kada je izbjeglica bio u radnom odnosu, ili uopće kao njihov nositelj bio u državi prihvata bile dijelom pozitivnog prava države prihvata, na dotičnog izbjeglicu će biti primjenjiva. S druge pak strane, treba napomenuti da u pogledu prava iz socijalnog osiguranja izbjeglica neće biti nositelj onih prava koja državljani države prihvata imaju na temelju dodatnog osiguranja (npr. dopunskog zdravstvenog osiguranja, dodatnog mirovinskog osiguranja i sl.), osim ako u tome nije sudjelovao pod istim uvjetima.

Jednako tako, ako je za izbjeglicu po nekom pravnom temelju druga država dužna platiti dio obveza iz socijalnog osiguranja, a to ne učini, država prihvata bit će dužna samo platiti svoj dio obveze. No, ako je ta druga država bila stranka Konvencije o pravnom položaju izbjeglica u vrijeme dospijeca odnosne obveze, država prihvata bit će dužna izbjeglici isplatiti obvezu u cijelosti uz pravo regresa od te druge države.⁷²

3.4.5. Pravo na javnu pomoć

Pravo na javnu pomoć od posebne je važnosti za izbjeglice koji nisu radno sposobni, pa stoga ne mogu koristiti gore opisano pravo na zapošljavanje. Jednako tako, pravo na javnu pomoć bit će značajno i za izbjeglice koji u državi prihvata nemaju mogućnost raditi posao kojim bi mogli samostalno uzdržavati, kako sebe, tako i svoju obitelj.

To je pravo zajamčeno odredbom članka 23. Konvencije o pravnom položaju izbjeglica koji predviđa dužnost država stranaka da u pogledu javne pomoći i potpore na izbjeglice s dopuštenim boravkom na njihovu području primjenjuju isti postupak kao prema vlastitim državljanima. Takav standard zaštite zapravo je veći od onoga zajamčenog u pogledu toga prava odredbama Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (v. ad 3.2.2.3.). Međutim, za razliku od Pakta, Konvencija to pravo vezuje samo za izbjeglice s dopuštenim boravkom na području države prihvata, dok će ostale izbjeglice isto pravo uživati u relativno manjem opsegu, no na temelju odredaba Pakta kao općenitijih normi (*lex generalis*). S druge strane, treba primijetiti da odnosno pravo ne znači i potpuno izjednačavanje izbjeglica s dopuštenim boravkom u državi prihvata s njezinim državljanima u pogledu uživanja svih prava iz sustava socijalne sigurnosti, već samo u opsegu predviđenom odredbom članka 24. Konvencije (v. ad 3.4.4.). Jednako tako, spomenuli smo ranije, države prava izbjeglica koja bi im pripadala dobiju li primjerice azil, ograničavaju odobravanjem tzv. "privremene zaštite" (*temporary protection*), tumačene u smislu privremenog dopuštenog boravka izbjeglice na njihovu području.⁷³

Uz to, treba i ovdje napomenuti da je zaštita koju izbjeglicama pritom daje spomenuta odredba članka 23. Konvencije, relativne naravi jer se svodi na obvezu

⁷¹ Vidi: Hathaway, *op. cit.*, (bilj.13), str. 775.

⁷² *Ibid.*, str. 785.

⁷³ Vidi tako npr. EU Temporary Protection Directive, *supra*, (bilj. 21).

država da odnosnim izbjeglicama osiguraju to pravo u istoj mjeri kao i vlastitim državljanima, što će se katkad bitno razlikovati od države do države, jer ni najniži standard socijalne zaštite u nekoj državi neće biti kršenje Konvencije ako se jednako primjenjuje i na njezine državljane. Glavni tajnik Ujedinjenih naroda stoga ističe potrebu posebne zaštite nekih kategorija izbjeglica, poput onih koje boluju od teških fizičkih ili duševnih bolesti zbog kojih su nesposobni za samostalno uzdržavanje, kao i djece koja su bez skrbi roditelja ili drugih osoba.

U ostvarenju toga prava iznimno važnu ulogu u praksi ima UNHCR, prvenstveno u obliku pomoći državi prihvata, posebice slabije razvijenim državama, da izbjeglicama omoguće realizaciju toga prava.

3.4.6. Pravo na stanovanje

Pravo na stanovanje izbjeglicama jamči odredba članka 21. Konvencije o pravnom položaju izbjeglica. I to je pravo Konvencijom dano samo izbjeglicama s dopuštenim boravkom, uključujući i “privremenu zaštitu”, na području države prihvata, pri čemu Konvencija od država stranaka traži da prema izbjeglicama u tom pogledu primjenjuju što je moguće povoljniji postupak, no nipošto lošiji od onoga kojega pod istim okolnostima primjenjuju na strance. Međutim, ista odredba tu obvezu nameće državi prihvata samo pod uvjetom da to pitanje na temelju njezina zakonodavstva podliježe nadzoru od strane njezinih tijela, ili ako je ono uopće uređeno njezinim pravnim propisima. Naprotiv, ako to pitanje inače ne pripada u područje uređeno zakonodavstvom države prihvata, obveza iz članka 21. na nju se neće odnositi, što dakako ne znači da na izbjeglice neće tada biti primjenjiva općenitija međunarodnopravna pravila, primjerice ona sadržana u Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (npr. čl. 11. st. 1.), pa i u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koja štoviše to pravo priznaju svakoj osobi pa tako možemo zaključiti, čak i izbjeglicama u nižim stupnjevima veze s državom prihvata.

Izbjeglice su često smješteni u tzv. izbjegličkim kampovima, naseljima koja se bitno razlikuju od zemlje do zemlje. Ti kampovi variraju od šatora, koliba pa sve do zidanih kuća. Nerijetko su, posebice u zemljama “trećeg svijeta”, prenapučeni, vrlo slabih higijenskih i drugih životnih uvjeta.

Unutar Europske unije prisutno je nastojanje da se izbjeglice s dopuštenim boravkom na području države prihvata u pogledu pružanja mogućnosti stanovanja zapravo izjednače s ostalim strancima koji zakonito borave na njezinu području.⁷⁴

⁷⁴ Vidi npr. *ibid.*, čl. 13., st. 1. Još je jasnija tzv. EU Qualification Directive koja ističe: “The Member States shall ensure that beneficiaries of refugee or subsidiary protection status have access to accommodation under equivalent conditions as other third country nationals legally resident in their territories.” (čl. 31); Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted; *Official Journal L* 304, 30/09/2004 P. 0012 – 0023.

Također, u unaprjeđenju prava izbjeglica na stanovanje od velikog je značaja i djelatnost Međunarodne organizacije rada, posebice njezina Konvencija o pravima migracijskih radnika, u smislu približavanja prava na stanovanje izbjeglica s istim pravom ostalih stranaca s dopuštenim boravkom, ponajprije migracijskih radnika. Međutim, ne treba zaboraviti da “minimalni standard” prava izbjeglica na stanovanje i tada ostaje vezan uz strance, a ne uz državljane države prihvata.

3.4.7. Pravo na zaštitu intelektualnog vlasništva

Koliko god zbog naše svakodnevne predodžbe bijede izbjeglica, nerijetko lišenih i temeljnih ljudskih prava, pravo na zaštitu intelektualnog vlasništva izbjeglica doživljavamo dalekim od realnosti, ne treba zaboraviti da je i ne tako davna prošlost poznavala mnoštvo umjetnika, znanstvenika i drugih intelektualaca koji su kao izbjeglice bili prisiljeni napustiti svoju zemlju. Stoga je pravo na zaštitu intelektualnog vlasništva, kako na zaštitu autorskih prava, tako i prava industrijskog vlasništva također našlo svoje mjesto u odredbama Konvencije o pravnom položaju izbjeglica, zajamčeno izbjeglicama s uobičajenim boravištem u državi prihvata. Konvencija u odredbi članka 14. tako izriječno štiti intelektualno vlasništvo u pogledu izuma, crteža, modela, tvorničkih oznaka, trgovačkih naziva, kao i u pogledu književnih i općenito umjetničkih djela, kao i u pogledu znanstvenih radova određujući u tom smislu zaštitu tih prava izbjeglicama jednaku kakvu država prihvata priznaje i vlastitim državljanima. Štoviše, spomenuta odredba priznaje odnosno pravo izbjeglicama ne samo na području države prihvata, već i na području svih država stranaka Konvencije u opsegu u kojem te države odnosno pravo inače priznaju državljanima države prihvata dotičnog izbjeglice.

Jednako tako, vrijedno je spomenuti i mogućnost primjene odredbe članka 15. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kao općenitije norme (*lex generalis*) u zaštiti istoga prava izbjeglicama. Naime, spomenuta odredba priznaje svakome pa tako i izbjeglicama pravo sudjelovanja u kulturnom životu države stranke Pakta, korištenja znanstvenim napretkom i njegovom primjenom, kao i slobodu istraživačke i stvaralačke djelatnosti, ali i pravo zaštite moralnih i materijalnih interesa koji proizlaze iz nekog znanstvenog, književnog ili umjetničkog djela. Budući da se odnosna prava tom odredbom izriječno jamče svakome, proizlazi da ona pripadaju i izbjeglicama koji nisu ostvarili dopušteni boravak u državi prihvata, već su s njom u nekom od nižih stupnjeva veze, primjerice u odnosu pravne prisutnosti.

3.4.8. Sloboda izražavanja i udruživanja

Izbjeglice se udružuju najčešće radi zaštite i ostvarenja svojih prava u državi prihvata. Tako, Konvencija o pravnom položaju izbjeglica u odredbi članka 15. jamči pravo izbjeglicama s dopuštenim boravkom na području država stranaka da se udružuju u udruge, kao i da osnivaju strukovne sindikate koji, međutim, ne smiju imati politički niti lukrativni cilj. U tom smislu, Konvencija izbjeglicama jamči najpovoljniji postupak, a svakako ne lošiji od najpovoljnijeg postupka koji se u danoj

državi prihvata primjenjuje pod istim okolnostima prema državljanima neke strane zemlje. Drugim riječima, Konvencija uživanje toga prava izbjeglicama vezuje uz minimalni “standard najpovlaštenijeg stranca”, uz uvjet nepolitičkog i nelukrativnog cilja takvog udruživanja. Dakako, i ta je obveza u svojoj osnovi relativne naravi jer, s jedne strane, svako udruživanje osoba radi zaštite i ostvarenja prava koja im država jamči nužno kritički zalazi u sferu njezine politike prema tim osobama. Uostalom, kada bi one bile posve zadovoljne ostvarenjem svojih prava u toj državi, zacijelo ne bi ni imale motiva za takvim udruživanjem. S druge pak strane, uvažavajući takvu realnost, Konvencija spomenutom, zapravo blanketnom odredbom ostavlja u konačnici uvijek državi prihvata da prosuđujući u dobroj vjeri ocijeni zapravo dopuštenu razinu političkog angažmana izbjegličkih udruga ili sindikata.

Neki su dokumenti s područja međunarodnopravne zaštite izbjeglica još određeniji pri priznavanju toga prava. Tako, primjerice, ranije spomenuta Konvencija o posebnim vidovima problema izbjeglica u Africi usvojena u krilu tadašnje Organizacije afričkog jedinstva izrijekom zabranjuje bilo kakvu djelatnost izbjeglica koja bi bila politički štetna, ili subverzivna prema bilo kojoj drugoj državi članici spomenute organizacije, ne samo oružana, teroristička, već i propagandna. Ne treba, naime, zaboraviti da država prihvata može i zbog djela izbjeglica biti međunarodno odgovorna za prijetnju miru, narušenje mira, pa čak i za tzv. “indirektnu agresiju” na drugu državu, sudjeluje li, makar i pasivno, nesprječavanjem njihova organiziranja, u vršenju oružanih akcija, ili drugih definicijom agresije obuhvaćenih čina protiv druge države.⁷⁵ Isto tako, spomenuta konvencija u članku III. općenito zabranjuje izbjeglicama bilo koju aktivnost koja bi mogla imati za posljedicu uzrokovanje političkih napetosti među državama članicama Organizacije afričkog jedinstva – danas Afričke unije.

Sloboda izražavanja i udruživanja, osim u Konvenciji, ima svoje uporište i u općenitijim međunarodnopravnim dokumentima s područja zaštite ljudskih prava koji ista prava jamče svakoj osobi. Tako, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima jamči svakome slobodu mišljenja, kao i slobodu izražavanja uključujući i slobodu da traži, dobiva i širi informacije svih vrsta i svim sredstvima, dakako uz zakonska ograničenja ustanovljena u svrhu zaštite prava i ugleda drugih, kao i u svrhu zaštite nacionalne sigurnosti, javnog poretka, javnog zdravlja i morala (čl. 19.). Pritom i Pakt izrijekom zabranjuje svaku ratnu propagandu, kao i svako pozivanje na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju, ili drugu diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje (čl. 20.).

Također i pravo na mirno okupljanje zajamčeno je spomenutim paktom, premda opet uz zakonska ograničenja nužna u demokratskom društvu, a u interesu nacionalne sigurnosti, javnog poretka i morala te zaštite prava i sloboda drugih (čl. 21.).

⁷⁵ Definiciju agresije u međunarodnom pravu donosi rezolucija Opće skupštine Ujedinjenih naroda A/RES./3314(XXIX) od 14. prosinca 1974. Za tekst Rezolucije na hrvatskom jeziku vidi u: Lapaš, Šošić (ur.), *op. cit.*, (bilj. 27), str. 60–62.

Konačno, Pakt jamči svakome slobodu udruživanja uključujući i slobodu osnivanja sindikata i pristupa sindikatima radi zaštite svojih interesa uz ista, zakonom države predviđena načelna ograničenja u interesu nacionalne sigurnosti, javnog poretka i morala te zaštite prava i sloboda drugih (čl. 22.). Isto pravo nalazimo zajamčeno svakoj osobi i odredbom članka 8. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima koja predviđa slobodu osnivanja sindikata i slobodnog stupanja u njihovo članstvo radi unaprjeđenja i zaštite ekonomskih i socijalnih interesa, kao i slobodu takvih sindikata da djeluju u okviru pravnog poretka svoje države, dakako uz ista navedena zakonska ograničenja svojstvena demokratskim sustavima. Štoviše, ista odredba daje i mogućnost takvog udruživanja i na međunarodnoj razini, dakle i preko granica odnosne države pa tako i države prihvata kada je riječ o uživanju toga prava od strane izbjeglica. No, zbog na njih primarne primjenjivosti spomenute specijalnije odredbe članka 15. Konvencije, ponovimo, njihovo udruživanje neće smjeti imati politički, niti lukrativni cilj.

Sve su te odredbe zapravo nastale na tragu Opće deklaracije o pravima čovjeka koja je još 1948. u odredbi svoga članka 20. proklamirala pravo svake osobe na udruživanje, ali istodobno i slobodu od svake prisile na članstvo ili bilo kakvu pripadnost ma kojem udruženju.

U tom je smislu važno naglasiti i takav “negativni” sadržaj ovoga prava kao slobodu izbjeglica od svake prisile, izravne ili neizravne da uđu u članstvo, ili na bilo koji način sudjeluju u nekoj organizaciji (vjerskoj, poslovnoj, sportskoj, sindikalnoj, ili bilo kojoj drugoj pa čak ni u udruzi izbjeglica). Država prihvata ne smije vršiti takav pritisak, a dužna je istodobno izbjeglicu i zaštititi od takvog pritiska čak ako bi dolazio i iz njegove izbjegličke skupine radi učlanjenja u udругu ili sindikat koji djeluje radi zaštite upravo prava tih izbjeglica.

Naravno, i u pogledu ovoga prava država prihvata moći će prema izbjeglicama postupiti i povoljnije od “minimalnog standarda” zajamčenog konvencijskom odredbom, primjerice, izjednačavajući ih u ostvarenju toga prava s vlastitim državljanima, no to dakako, nije njezina obveza. Međutim, ona će pritom morati voditi računa o općoj obvezi zabrane diskriminacije među izbjeglicama pa bi u tom slučaju morala isti standard prava osigurati svim izbjeglicama s dopuštenim boravkom na njezinu području, neovisno o državi podrijetla ili drugim okolnostima.

S druge strane, postane li uloga neke udruge ili sindikata odviše političke naravi, ili pak uloga pojedine osobe izbjeglice u njoj poprimi politički značaj više no što bi to bilo imanentno redovitom članstvu, država prihvata može ograničiti njegove aktivnosti u toj udruzi ili sindikatu pa i ograničiti, ili čak zabraniti daljnje djelovanje takvog sindikata ili udruge.

Jednako tako i sloboda izražavanja izbjeglica nije neograničena, već mora biti u skladu s općim dužnostima izbjeglice u pogledu poštivanja zakona i javnog poretka države prihvata. Kako ranije navedenim međunarodnopravnim normama, sloboda izražavanja podložna je uređenju i od strane pravnih propisa države prihvata u skladu s općeprihvaćenim demokratskim standardima.

Tako, država prihvata mora izbjeglicama s dopuštenim boravkom na njezinu području jamčiti i slobodu mirnog okupljanja. Štoviše, mora im to omogućiti pa je

dužna u tu svrhu pružiti im i odgovarajuću policijsku zaštitu. Pritom, u smislu standarda toga prava zajamčenog spomenutom odredbom Konvencije, položaj izbjeglica ne smije biti lošiji od onoga najpovlaštenijih stranaca u odnosnoj državi prihvata. Takva okupljanja ne smiju imati primarno političku svrhu, već mogu biti usmjerena na skretanje pozornosti javnosti ili tijela države prihvata izbjeglica na situaciju u njihovoj državi podrijetla, tj. na razloge zbog kojih su bili prisiljeni napustiti njezino područje, no, katkad će takva okupljanja biti namijenjena i ukazivanju na neke probleme s kojima se izbjeglice susreću u samoj državi prihvata, pri čemu će, dakaiko, morati izbjeći politički karakter u najvećoj mogućoj mjeri. Država prihvata moći će ograničiti tu slobodu izbjeglicama pod istim okolnostima kao i najpovlaštenijim strancima iz razloga nacionalne sigurnosti, javnog poretka i morala te zaštite prava i sloboda drugih, kao i iz zdravstvenih razloga (primjerice sprječavanja širenja zaraznih bolesti). Također, država prihvata može ograničiti slobodu okupljanja izbjeglica ako bi to prijetilo većim sukobima suprotstavljenih izbjegličkih ili drugih skupina na njezinu području, no sva takva ograničenja moraju biti razumna i opravdana, a pri njihovu određenju država mora postupiti u dobroj vjeri (*bona fide*) te razmotriti mogućnost osiguranja ostvarenja prava mirnog okupljanja dostatnom policijskom zaštitom.

Isto tako, prisjetimo li se prava na zapošljavanje izbjeglica s dopuštenim boravkom u državi prihvata, treba spomenuti i njihovo pravo na štrajk, koje im u skladu sa zakonima odnosne države, kao i svakoj osobi jamči odredba članka 8. stavka 1. točke d) Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Ipak, u smislu opće odredbe članka 2. stavka 3. toga Pakta, zemlje u razvoju mogu i to pravo ograničiti osobama koje nisu njihovi državljani pa tako i izbjeglicama. Naravno i ovdje će, kao i u pogledu demonstracija i svih drugih javnih okupljanja vrijediti propisi države prihvata.

3.4.9. Pomoć u pristupu sudu

Premda Konvencija o pravnom položaju izbjeglica pravo na pristup sudu, baš kao i pravo na pomoć u sudskim i upravnim stvarima te pravo na pošteno suđenje, jamči i izbjeglicama u nižim stupnjevima veze s državom prihvata, za one s uobičajenim boravištem na njezinu području dodatno proširuje sadržaj toga prava. Tako, odredba stavka 2. članka 16. Konvencije jamči tim izbjeglicama u uživanju spomenutoga prava “standard vlastitih državljana” u pogledu ne samo pristupa sudu, već i oslobođenja od obveze predumjivanja troškova sudskog postupka (*cautio iudicatum solvi*), kao i pravo na sudsku pomoć pod istim uvjetima kao i vlastitim državljanima. U tom smislu država prihvata bit će obvezna izbjeglici pod istim uvjetima osigurati i besplatnu pravnu pomoć, posebice ako je stranka Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima kojeg odredba članka 14. stavka 3. točke d) to pravo jamči svakoj osobi.

4. DUŽNOSTI IZBJEGLICA PREMA MEĐUNARODNOM PRAVU

Dužnosti izbjeglica proizlaze u najvećoj mjeri iz same činjenice da su izbjeglice po definiciji osobe koje se iz specifičnih razloga nalaze pod jurisdikcijom, a najčešće i na području države prihvata, dakle podvrgnute nadležnosti njezinih tijela vlasti, a u pravilu i njezinom teritorijalnom vrhovništvu kao najvišoj vlasti koju neka država ostvaruje nad svim osobama i stvarima na svome području. Kao stranci izbjeglice su podvrgnuti pravnom poretku države prihvata, njegovim zakonima i drugim formalnim izvorima prava, bez ikakve mogućnosti da na bilo koji način sudjeluju u njihovom nastanku. Otud slijedi i temeljna obveza izbjeglica prema državi prihvata koju Konvencija o pravnom položaju izbjeglica izrijekom navodi u odredbi članka 2. To je obveza poštivanja zakona i drugih propisa, kao i svih mjera upravljenih na održanje javnog reda u državi prihvata.

Nacrt Konvencije, štoviše, sadržavao je specificirane obveze izbjeglica među kojima obvezu na plaćanje poreza, vojnu i civilnu službu u državi prihvata i dr., no takvo je nabranje u konačnom tekstu napušteno.

Izbjeglice dakle moraju poštivati pravni, politički i uopće javni poredak i društveno uređenje države prihvata. Iz toga slijedi da su izbjeglice nesumnjivo subjekti toga pravnog poretka, ne samo kao nositelji prava i obveza u smislu pravne sposobnosti, već i kao nositelji djelatne sposobnosti, kako poslovne, uže ili šire često ovisno o stupnju veze s odnosnom državom, tako i deliktne sposobnosti činjenicom što su pravno sposobni povrijediti njezine propise, ali i odgovarati za time počinjeni protupravni čin. Time su izbjeglice, baš kao i državljani države prihvata podvrgnuti i sustavu sankcija njezina pravnog poretka te za protupravni čin pod istim okolnostima odgovaraju jednako kao i oni, bez ikakve diskriminacije.

Isto tako, izbjeglice su dužni za stjecanje subjektivnih prava zajamčenih im pravom države prihvata, ali i pravilima međunarodnog prava ispuniti sve uvjete propisane za stjecanje takvih prava. Pritom se izbjeglica ne može pozvati na okolnost svog izbjegličkog statusa kako bi se oslobodio obveze zadovoljenja tih uvjeta jer treba smatrati da je upravo okolnost izbjegličkog statusa već uzeta u obzir pri pravnom uređenju uvjeta za stjecanje bilo kojega izbjegličkog subjektivnog prava. O tome svjedoči i ranije objašnjena konvencijska sintagma “pod istim okolnostima”. Sve to doći će posebice do izražaja pri prelasku iz nižih u više stupnjeve veze izbjeglice s državom prihvata. Tako je, primjerice, prelazak iz odnosa puke fizičke (*de facto*) u pravnu (*de iure*) prisutnost uvjetovan upravo gore opisanom dužnošću izbjeglica na pravodobnu prijavu nadležnim tijelima vlasti države prihvata, dok će i ostvarenje slobode od kažnjavanja zbog protupravnog ulaska na područje države prihvata biti vezano uz spomenute dodatne uvjete na strani izbjeglice – okolnošću izravnog dolaska iz države podrijetla te iznošenjem valjanih razloga koji mogu opravdati njegov protupravni ulazak na područje odnosne države (v. ad 2.1.3. te 3.3.1.). Uz to, dužnost je izbjeglica da i inače tijelima države prihvata u svako doba

podnesu sve isprave koje su razumno u mogućnosti podnijeti, a u svrhu pravnog uređenja njihova statusa te time i ostvarenja uza nj vezanih, svih navedenih subjektivnih prava.

Konačno, vrijedi i ovdje posebno izdvojiti obvezu izbjeglica na poštivanje svih normi međunarodnog prava, posebice obveze na uzdržavanje od bilo kakvih čina koji bi bili usmjereni na štetu druge države pa i njihove države podrijetla iz koje su bili prisiljeni izbjegli. Štoviše, dužnost je države prihvatiti ih u tome na svaki način spriječi. Ta se obveza izbjeglica ne iscrpljuje samo u uzdržavanju od oružanih i terorističkih čina, već i u uzdržavanju od bilo kakvih subverzivnih, propagandnih ili bilo kakvih drugih djelatnosti koje bi bile politički štetne prema bilo kojoj drugoj državi, uzrokovale napetosti u međunarodnim odnosima, ili na bilo koji način dovodile u opasnost međunarodni mir i sigurnost.

Nepoštivanje tih obveza od strane izbjeglica može rezultirati kako kaznenim i drugim sankcijama pravnog poretka države prihvatiti, tako, podsjetimo se, i mogućnošću izгона pa iznimno čak i vraćanja izbjeglice u državu podrijetla (*refoulement*), ocijeni li njegovu daljnju prisutnost država prihvatiti kao konkretnu opasnost za vlastitu nacionalnu sigurnost (v. ad 3.2.1.2.).

5. MEĐUVLADINE ORGANIZACIJE I TIJELA U ZAŠTITI IZBJEGLICA

5.1. Općenito

Međunarodnopravna zaštita izbjeglica, vidjeli smo, počiva na barem dvije razine. S jedne strane, ona se temelji na specijalnoj zaštiti sadržanoj uglavnom u različitim međunarodnopravnim dokumentima usmjerenima neposredno na zaštitu izbjeglica, među kojima su svakako najvažniji Konvencija o pravnom položaju izbjeglica iz 1951., Protokol o pravnom položaju izbjeglica iz 1967. pridodan Konvenciji, ali i Konvencija o posebnim vidovima problema izbjeglica u Africi iz 1969., Sporazum o izbjeglicama pomorcima iz 1957., Protokol uz taj Sporazum iz 1973., kao i regionalni međunarodni ugovori poput, primjerice, Europskog sporazuma o prijenosu odgovornosti za izbjeglice iz 1980. i dr. Jednako tako, ovdje će pripadati i akti koje u okviru svog djelokruga donosi UNHCR pa i druga međunarodna tijela, čak i onda kada nemaju obvezatni karakter, poput Smjernica UNHCR-a.

S druge pak strane, međunarodna zaštita izbjeglica počiva i na široj, općenitijoj razini opće zaštite ljudskih prava, koja odnosna prava jamči svakoj osobi pa samim tim i izbjeglicama.⁷⁶ U tom smo smislu dosad često susretali različite značajne

⁷⁶ To će biti slučaj uvijek, osim ako bi neka specijalnija norma s prve razine određivala drukčije, naravno, uz pretpostavku dispozitivne prirode takve općenitije norme.

međunarodne ugovore, kako univerzalne, tako i regionalne, poput Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966., Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965., Konvencije protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kazni iz 1984., Konvencije o pravima djeteta iz 1989., Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. s protokolima usvojenima uz nju, kao i brojnih drugih konvencija kojima pojedine međunarodne organizacije, u okviru svoga djelokruga uređuju neka područja zaštite ljudskih prava za svaku osobu pa tako i za izbjeglice (npr. konvencije usvojene u okviru Međunarodne organizacije rada, UNESCO-a, FAO-a i dr.).

Budući da neki od tih ugovora ne donose samo jamstvo ljudskih prava sadržanih u njihovim odredbama, već predviđaju i nadzorni mehanizam u svrhu osiguranja poštivanja tih odredbi, svaka će se osoba pa tako i izbjeglica, kojoj su odnosna prava povrijeđena od strane države stranke tih ugovora, moći poslužiti takvim nadzornim mehanizmom uz pretpostavku da su ispunjeni svi za to traženi uvjeti. Nadzorni mehanizmi takvih ugovora u pravilu su utjelovljeni u nekom međunarodnom tijelu osnovanom upravo samim ugovorom kojeg poštivanje nadzire. Stoga sastav takvih ugovornih nadzornih tijela, njihova nadležnost, kao i uvjeti obraćanja njima nisu ujednačeni, već su predviđeni svakim takvim konkretnim ugovorom.

Drukčije, međutim, djeluje UNHCR nadležnost kojeg pokriva sva prava izbjeglica, posebice ona sadržana u Konvenciji o pravnom položaju izbjeglica i Protokolu uz nju, iako nije osnovan tim dokumentima, niti mu je djelokrug ograničen samo na nadzor nad poštivanjem njihovih odredbi. On je tijelo Ujedinjenih naroda (jedan od tzv. “pobočnih organa Organizacije”).⁷⁷

Jednako tako, premda izvan sustava Ujedinjenih naroda, izbjeglicama pomaže i Međunarodna organizacija za migracije. To je samostalna međunarodna organizacija osnovana u Bruxellesu 1951. Danas okuplja 125 država članica, među kojima je i Hrvatska.

Svim ostalim ugovornim tijelima koja djeluju u funkciji nadzornog mehanizma pojedinog međunarodnog ugovora, izbjeglica se može obratiti pod istim uvjetima pod kojima to može i bilo koja druga osoba, jer je u pravilu jednako kao i ona nositelj istih ljudskih prava zajamčenih tim ugovorima svakoj osobi.

5.2. Opći uvjeti dopustivosti individualnih podnesaka

Uvjeti obraćanja izbjeglice, kao i bilo kojeg drugog pojedinca, svojom pritužbom nekom međunarodnom ugovornom tijelu bit će uređeni samim ugovorom na temelju kojega takvo tijelo djeluje, drugim riječima razlikovat će se od ugovora do ugovora. Načelno, međutim, uvijek će se kao opći uvjeti tražiti:

⁷⁷ Detaljnije o pojmu “pobočnih organa” unutar sustava Ujedinjenih naroda, ali i o pravu te organizacije općenito vidi npr.: Lapaš, D., *Pravo međunarodnih organizacija*, Zagreb, Narodne novine, 2008, str. 181. te 185–227.

a) da se pritužba pojedinca takvom ugovornom tijelu odnosi na povredu prava zajamčenog upravo ugovorom na temelju kojega to tijelo djeluje, odnosno poštivanje kojeg nadzire;

b) da je država koja je pojedincu povrijedila takvo pravo stranka toga ugovora na temelju kojega to tijelo djeluje, a posebice da je to bila u vrijeme kada je povreda počinjena, ili da barem protupravno stanje postoji i dalje, nakon što je odnosna država postala strankom, iako je uzrokovano prije toga;

c) da je ista država vezana nadležnošću toga tijela, što ovisno o odredbama samog ugovora može biti samom činjenicom što je njegova stranka, ali katkad za nadležnost može biti uz to nužno i da je posebno prihvatila takvu nadležnost. Isto tako, čak i kada bi nadležnost takvog ugovornog nadzornog tijela postojala prema državama samom činjenicom što su stranke odnosnog ugovora, treba se uvjeriti nije li neka od tih država iskoristila eventualnu mogućnost stavljanja rezerve upravo na one odredbe ugovora koje bi je vezale nadležnošću toga tijela.

Danas od takvih ugovornih nadzornih tijela pojedinac se svojom pritužbom može obratiti Odboru za prava čovjeka (na temelju Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, odnosno Fakultativnog protokola uz Pakt kojim je odnosno pravo za pojedinca ustanovljeno), Odboru za ukidanje rasne diskriminacije (koji djeluje na temelju Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije), Odboru protiv mučenja (koji nadzire poštivanje Konvencije protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kazni) te Odboru za ukidanje diskriminacije prema ženama (na temelju Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije prema ženama, odnosno Fakultativnog protokola uz Konvenciju).

Međunarodnom konvencijom o zaštiti prava migracijskih radnika i članova njihovih obitelji (čl. 77.) predviđen je također Odbor za zaštitu prava migracijskih radnika i članova njihovih obitelji, s nadležnošću da prima i pritužbe pojedinaca na povrede odredbi te konvencije. Zasad, međutim, taj odbor još nije započeo obavljati tu zadaću budući da potreban broj (10) izjava država stranaka Konvencije o prihvatanju takve nadležnosti Odbora još nije prikupljen. Također, rezolucijom Opće skupštine UN-a A/63/117 od 10. prosinca 2008. predviđena je u budućnosti i mogućnost obraćanja pojedinca Odboru za ekonomska, socijalna i kulturna prava.

Osim navedenim univerzalnim ugovornim tijelima, pojedinac se pa tako i izbjeglica svojom pritužbom može obratiti i nekim tijelima koja djeluju na temelju regionalnih međunarodnih ugovora s područja zaštite ljudskih prava. Tu prvenstveno treba spomenuti Europski sud za ljudska prava koji djeluje u okviru Vijeća Europe, osnovan Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, pri čemu je pravo pojedinca na pritužbe (najprije Europskoj komisiji za ljudska prava) uvedeno tek Devetim, odnosno kasnije (izravno Sudu) tek Jedanaestim protokolom uz Konvenciju. Danas je, međutim, to pravo pojedinca ušlo u integralni tekst Konvencije.

Također, mogućnost izravnog obraćanja pojedinca svojom pritužbom postoji i pred Međuameričkom komisijom i Međuameričkim sudom za ljudska prava koja, na temelju Američke konvencije o ljudskim pravima iz 1969., djeluje u krilu Organizacije američkih država.

Uz to, mogućnost obraćanja pojedinca poznaje i Afrička komisija za prava čovjeka i naroda na temelju Afričke povelje o pravima čovjeka i naroda iz 1981. (kao i danas Afrički sud za ljudska prava), osnovana u krilu tadašnje Organizacije afričkog jedinstva, današnje Afričke unije.

5.3. Pojedine organizacije i tijela

5.3.1. Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (*United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR*)

Kontakt: UNHCR, Case postale 2500, CH – 1211 Geneva 2, Switzerland.
E-mail: vidi: <http://www.unhcr.org/contact.html>; tel.: +41 22 739 8111;
internetska stranica: www.unhcr.org/

U Republici Hrvatskoj: Ured šefa misije UNHCR-a u Hrvatskoj, Misija u Hrvatskoj, Radnička cesta 41/VII, 10000 Zagreb, tel.: +385-1-3713555;
faks: +385-1-3713484; e-mail: hrvza@unhcr.org; internetska stranica
www.unhcr.hr

Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR), odnosno preciznije njegov ured (*Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*) osnovan je 1950. od strane Opće skupštine Ujedinjenih naroda kao privremeno tijelo za zaštitu izbjeglica,⁷⁸ no kako je broj izbjeglica samo rastao, mandat Ureda stalno se produžava.

Visokog povjerenika izabire Opća skupština na prijedlog glavnog tajnika Ujedinjenih naroda, u pravilu na razdoblje od pet godina, a u njegovu radu, osim osoblja Ureda, pomaže i Izvršni odbor.

Djelokrug UNHCR-a općenito se sastoji u zaštiti izbjeglica za trajanja okolnosti koje su uvjetovale njihov izbjeglički status te u pomoći izbjeglicama po prestanku tih okolnosti, posebice u postupku njihove repatrijacije (v. ad 2.2.). Pritom UNHCR djeluje na temelju svog Statuta⁷⁹ koji njegovu zadaću određuje kao posve nepolitičku, humanitarnu i socijalnu. Visoki povjerenik u obavljanju svojih funkcija slijedi političke upute koje mu daje Opća skupština Ujedinjenih naroda, kao i Ekonomsko i socijalno vijeće.

Mandat UNHCR-a predviđen njegovim Statutom prvenstveno je vezan uz definiciju izbjeglica kakva je sadržana u Konvenciji o pravnom položaju izbjeglica, premda se danas Opća skupština kada daje Visokom povjereniku konkretne zadatke sve više služi širim poimanjem izbjeglica kakvo je sadržano u spomenutoj Kon-

⁷⁸ Vidi rezoluciju Opće skupštine A/RES./428(V), od 14. prosinca 1950.

⁷⁹ Za tekst Statuta UNHCR-a vidi: Prilog rezoluciji Opće skupštine A/RES./428(V), od 14. prosinca 1950.

venciji o posebnim vidovima problema izbjeglica u Africi iz 1969., koja izbjeglicom smatra i osobu koja je prisiljena napustiti svoje uobičajeno boravište zbog strane agresije, okupacije, strane dominacije ili događaja koji teško pogađaju javni poredak i koja zato traži utočište izvan svoje zemlje.

Uz to, Opća skupština Visokom povjereniku povjerava često i brigu za “raseljene osobe”, tj. tzv. “nacionalne izbjeglice”, koje nisu obuhvaćene zaštitom Konvencije jer ne potpadaju pod međunarodnopravnu definiciju izbjeglice budući da nisu napustile svoju zemlju, iako su bile prisiljene napustiti svoje domove kako bi u drugom dijelu iste države našle utočište. Prema procjeni UNHCR-a u svijetu danas živi gotovo 25 milijuna osoba raseljenih unutar granica svoje domovine.⁸⁰ Budući da te osobe ne potpadaju pod pojam izbjeglica pa tako ni pod zaštitu odredbi Konvencije, za njih dosad nije osnovano niti jedno posebno međunarodno tijelo koje bi preuzelo brigu u njihovoj međunarodnoj zaštiti pa stoga tu ulogu danas također obavlja UNHCR, posebice stoga što su uzroci i posljedice njihova položaja često usko povezani s onima vezanima uz položaj izbjeglica. Aktivnosti UNHCR-a u zaštiti raseljenih osoba sastoje se prvenstveno u zauzimanju za raseljene osobe u njihovoj državi; prikupljanju pomoći za njih; promicanju njihove zaštite, kao i sposobnosti samog UNHCR-a da što je moguće učinkovitije reagira na probleme tih osoba.⁸¹

U tom smislu nastao je i pojam tzv. “mandatnih izbjeglica” kao osoba koje UNHCR na temelju svog Statuta ili uopće na temelju mandata dobivenog od Opće skupštine Ujedinjenih naroda smatra izbjeglicama neovisno o definiciji izbjeglica iz Konvencije pa tako i neovisno o tome je li neka konkretna država stranka spomenute Konvencije. Sasvim je dovoljno da je članica Ujedinjenih naroda u sustavu kojeg UNHCR djeluje, a to su danas takoreći sve države svijeta.

Uz to, UNHCR skrbi i o povratnicima kao bivšim izbjeglicama koji više ne uživaju zaštitu Konvencije, kao i o osobama koje su uslijed okolnosti koje su bile uzrokovale njihov izbjeglički status, kasnije ostale bez državljanstva.

U tom smislu UNHCR će brinuti i o poštivanju prava osoba bez državljanstva koja im jamče Konvencija o pravnom položaju osoba bez državljanstva iz 1954., kao i Konvencija o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva iz 1961. godine.

Prvenstveni zadatak UNHCR-a sastoji se ponajprije u olakšanju prihvata, zbrinjavanja i zaštite izbjeglica kada napuste državu podrijetla. Također, UNHCR se angažira i u pronalasku konačne države prihvata izbjeglica ako zemlja njihova prvog dolaska nije u mogućnosti sve ih prihvatiti. Bit će to od posebnog značaja u okolnostima “masovnog priljeva izbjeglica” (v. ad 3.2.1.3.). Jednako tako, UNHCR će djelovati i na ostvarenju načela solidarne podjele tereta zbrinjavanja izbjeglica. UNHCR će tako nastojati osnivati svoje misije, dakako, uz pristanak države, na svim područjima gdje se jave problemi izbjeglica. Danas UNHCR ima svoje urede u gotovo 120 zemalja svijeta.

⁸⁰ Jastram, Achiron, *op. cit.*, (bilj. 6), str. 28.

⁸¹ Vidi: *ibid.*, str. 29.

Uz to, UNHCR će katkad imati i važnu ulogu u pregovorima s državama, ne samo u pogledu prihvata i zbrinjavanja izbjeglica, već i u pogledu ostvarenja njihove sigurne repatrijacije (v. ad 2.2.). U tom je smislu od iznimne važnosti kako suradnja UNHCR-a s državama, tako i s međunarodnim organizacijama, u prvom redu sa specijaliziranim ustanovama Ujedinjenih naroda, ali i drugim njihovim tijelima. Treba tako spomenuti posebice suradnju sa Svjetskim programom za hranu (WFP), Fondom Ujedinjenih naroda za djecu (UNICEF), Svjetskom zdravstvenom organizacijom (WHO), Programom Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP), Uredom Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za ljudska prava (OHCHR), Uredom Ujedinjenih naroda za koordinaciju humanitarnih poslova (OCHA), Međunarodnom organizacijom za migracije (IOM), kao i s regionalnim organizacijama poput Vijeća Europe, Organizacije američkih država, Afričkom unijom, Organizacijom za sigurnost i suradnju u Europi (OSCE) i dr. Također, u obavljanju svojih funkcija značajna je i suradnja UNHCR-a s međunarodnim nevladinim organizacijama, posebice s Međunarodnom federacijom društava Crvenog križa i Crvenog polumjeseca (IFRC), ali i s Međunarodnim odborom Crvenog križa (ICRC).

Napokon, posebno važna uloga UNHCR-a u zaštiti izbjeglica jest ona regulatorna i interpretativna. UNHCR svojim aktima, mada i neobvezatne naravi poput smjernica, priručnika, kao i zaključaka Izvršnog odbora uspostavlja poželjne standarde u ostvarenju zaštite prava izbjeglica, prvenstveno onih zajamčenih Konvencijom o pravnom položaju izbjeglica. Takvi standardi, premda neobvezujući, doprinose tumačenju i primjeni, ali i razradi konvencijskih odredbi. Isto tako, UNHCR potiče daljnji razvoj i proučavanje izbjegličkog prava. Uz to, UNHCR proučava sudsku i drugu praksu država u pogledu primjene Konvencije te je objavljuje u cijelosti, kao i u obliku kompilacija.⁸²

Izbjeglica kao pojedinac ili skupina nema formalnu mogućnost ulaganja pritužbi UNHCR-u, no ne postoji zapreka neformalnom obraćanju sa svrhom skretanja pozornosti na kršenje prava izbjeglica.

5.3.2. Međunarodna organizacija za migracije (*International Organization for Migration – IOM*)

Kontakt: International Organization for Migration, 17 Route des Morillons, CH-1211 Geneva 19, Switzerland; tel.: +41-22-7179111; faks: +41-22-7986150; e-mail hq@iom.int; internetska stranica: [www. http://www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp](http://www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp)

⁸² Tako: UNHCR Compilation of Case-Law on Refugee Protection in International Law, (March 2008). S cjelovitim tekstovima sudskih presuda i drugih odluka tijela država dostupno na www.refworld.org Također, vrijedno je spomenuti da je UNHCR objavio, danas nesumnjivo jednu od najpotpunijih zbirki univerzalnih i regionalnih međunarodnopravnih instrumenata s područja zaštite izbjeglica i raseljenih osoba; vidi: *Collection of International Instruments and Other Legal Texts Concerning Refugees and Displaced Persons*, sv. I. i II., Geneva, Division of International Protection of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 1995.

U Republici Hrvatskoj: IOM – Misija u Hrvatskoj, Radnička cesta 41/VII, 10000 Zagreb, tel.: +385-1-4816776; faks: +385-1-4816879; e-mail: iomzagreb@iom.int; internetska stranica: www.iom.hr

Međunarodna organizacija za migracije osnovana je 1951. godine te je počela sa svojim radom najprije u odnosu samo na europske migracije, da bi kasnije, djelujući prema regijama svijeta obuhvatila problematiku migracija na svim kontinentima.

Svrha Organizacije utvrđena je već odredbom članka 1. njezina Ustava te obuhvaća pomoć svim osobama koje napuštaju svoju zemlju u potrazi za zaposlenjem, kao tzv. migracijski radnici, ili sigurnošću, uključujući tu i izbjeglice. U tom smislu Organizacija također pruža i pomoć raseljenim osobama. Tako, Organizacija pomaže ne samo u pogledu osiguranja osnovnih potreština pa i transfera, već pruža i pomoć u smještaju, zdravstvenim uslugama, pomoć u svladavanju jezika, obučavanje te druge oblike pomoći koji bi im trebali omogućiti da se lakše ukllope u novu sredinu. Također, među zadaćama Organizacije jest i briga o zaštiti ljudskih prava tih osoba, kako onih zajamčenih općim dokumentima poput Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, tako i onima koji štite posebna prava nekih od kategorija tih osoba (npr. Konvencijom o pravima migracijskih radnika, Konvencijom o pravnom položaju izbjeglica). Isto tako, Organizacija ima među svojim zadaćama i pružanje pomoći takvim osobama pri dobrovoljnom povratku u vlastitu zemlju, kao i olakšanje provedbe repatrijacije izbjeglica.

U ostvarenju svojih funkcija Organizacija djeluje kroz svoja tri glavna tijela: Vijeće, Izvršni odbor i Tajništvo, a jednako tako je u svom radu oslonjena na usku suradnju s državama, prvenstveno članicama, danas njih 125, ali i s međunarodnim, kako vladinim, tako i nevladinim organizacijama.

Organizacija ne poznaje mehanizam individualnih predstavki vezanih uz povredu prava izbjeglica, kao ni drugih osoba uključenih u migracije, no nema zapreke neformalnom obraćanju Organizaciji radi ukazivanja na posebne probleme s kojima se migranti susreću, a koji ulaze u njezin djelokrug. Unatoč nepostojanju nekog formalnog nadzornog mehanizma nad poštivanjem prava tih osoba unutar sustava Organizacije, nema sumnje da postoji mogućnost diplomatskog i uopće političkog utjecaja Organizacije na države, prvenstveno članice, u pogledu kojih Ustav IOM-a predviđa i mogućnost suspenzije članskih prava kao disciplinsku sankciju ustanovi li se da odnosna članica uporno krši temeljna načela Ustava Organizacije.⁸³

⁸³ Za Ustav IOM-a vidi: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/about_iom/iom_constitution_eng_booklet.pdf

5.3.3. Odbor za prava čovjeka (*Human Rights Committee – HRC*)

Kontakt: Petitions Team Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights; Palais des Nations 8-14, Avenue de la Paix, CH-1211 Geneva 10, Switzerland; faks: +41-22-9179022;
internetska stranica: <http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/hrc.htm>
e-mail: tb-petitions@ohchr.org
Obrazac za podnesak HRC-u vidjeti na str. 119; podsjetnik za provjeru prije upućivanja podneska vidjeti na str. 137.

Odbor za prava čovjeka ugovorno je tijelo osnovano Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, a sa svrhom nadzora poštivanja njegovih odredbi od strane država stranaka Pakta. Osnivanje Odbora predviđeno je člankom 28. Pakta koji je utvrdio i njegov sastav od 18 članova, državljana država stranaka Pakta, koji se biraju i u Odboru djeluju u osobnom svojstvu, dakle ne kao predstavnici svojih država. Oni se biraju na vrijeme od četiri godine uz mogućnost ponovnoga izbora. Također, u sastavu Odbora ne može biti više od jednoga člana državljanina iste države (čl. 31.).

Funkcija je Odbora ponajprije primanje periodičnih izvještaja država stranaka Pakta o provedbi njegovih odredbi (čl. 40.). Uz to, članak 41. Pakta predviđa i mogućnost da država stranka ako želi, posebnom izjavom prihvati i nadležnost Odbora da prima i razmatra priopćenja u kojima neka druga država stranka Pakta za nju tvrdi da ne ispunjava Paktom preuzete obveze, pri čemu će uvjet dakako biti da je i ta druga država prihvatila istu nadležnost Odbora prema sebi.

Napokon, Fakultativnim protokolom uz Pakt predviđena je i nadležnost Odbora da prima i razmatra pritužbe pojedinca pa tako dakle i izbjeglice koji tvrdi da je neko od njegovih prava zajamčenih Paktom bilo povrijeđeno od strane države prihvata, ili uopće neke države stranke Pakta. Pritom je, međutim, nužno da je odnosna država istodobno i stranka toga protokola čime je prihvatila nadležnost Odbora s obzirom na takve pritužbe pojedinaca. Republika Hrvatska stranka je Fakultativnog protokola od 1995. godine.⁸⁴

Također, uz ranije navedene opće uvjete, potrebno je i da je pojedinac prethodno iscrpio sva raspoloživa pravna sredstva predviđena pravnim poretom države koju tereti za povredu svojih prava. To će uključivati i za nj negativnu odluku ustavnog suda u državama u kojima takav sud postoji. Međutim, dođe li do neopravdanog otezanja postupka pred unutrašnjim tijelima države preko razumnog roka, ili se pak može zaključiti da pravna zaštita od strane raspoloživih unutrašnjih pravnih sredstava odnosne države ne djeluje, taj uvjet Odbor neće primijeniti.

⁸⁴ Za tekst Protokola vidi: *Narodne novine – međunarodni ugovori*, br. 7, 1995.

Protokol ne određuje rok u kojem pritužba mora biti podnesena, no nema sumnje da je poželjno da bude podnesena što je moguće prije po iscrpljenju posljednjeg raspoloživog unutrašnjeg pravnog sredstva.

Nadalje, pritužba Odboru mora biti podnesena u pisanom obliku (čl. 2. Protokola). Isto tako, Protokol u članku 3. određuje da će Odbor kao nedopušteno ocijeniti svako priopćenje koje je anonimno, ili za koje ocijeni da zlorabi pravo na podnošenje takvih priopćenja, ili da je na bilo koji način nespojivo s odredbama Pakta.

Priopćenje mora sadržavati:

1. osnovne osobne podatke osobe čije je pravo povrijeđeno (ime, državljanstvo, datum rođenja);⁸⁵
2. naziv države protiv koje se priopćenje upućuje;
3. valjano ovlaštenje za zastupanje ako pravni zastupnik podnosi priopćenje u ime oštećenika kojega zastupa;
4. bitne činjenice, navedene kronološkim redom, u pogledu povrede prava na koju se priopćenje odnosi;
5. dokaze o iscrpljenju svih raspoloživih unutrašnjih pravnih sredstava u državi protiv koje se priopćenje upućuje, uključujući sve sudske ili druge odluke vezane uz taj predmet; te
6. po mogućnosti, kopije nacionalnih propisa odnosne države relevantnih za predmet.

Napokon, nije naodmet napomenuti da način izražavanja u priopćenju ne smije biti neprikladan jer i to može biti razlog njegova odbacivanja.

Priopćenje pojedinca bit će odbačeno i onda ako se isti predmet već razmatra u nekom drugom postupku pred nekim drugim međunarodnim tijelom (npr. pred Europskim sudom za ljudska prava, Odborom protiv mučenja i dr.).

Ako pak Odbor utvrdi da je pritužba pojedinca dopustiva, dostavit će je državi protiv koje je upućena te će ona biti dužna u roku šest mjeseci podnijeti Odboru izvještaj u obliku pisanih objašnjenja u danom slučaju navodeći i mjere koje je eventualno već poduzela da popravi situaciju (čl. 4.).

Pravna snaga odluke Odbora jest u mjerodavnoj ocjeni je li odnosna država povrijedila obvezu iz Pakta. Ocijeni li Odbor da je tomu tako, država će biti obvezna promijeniti svoje postupanje te popraviti štetu koja je iz takva njezina protupravnog čina proizašla. U protivnom bi se našla u sferi protupravnosti s posljedicama koje međunarodno pravo, posebice sustav Ujedinjenih naroda, za to vezuje.

Nadalje, Odbor može odrediti i privremene mjere u hitnim slučajevima, kojima će naložiti državi obustavu spornog postupanja prema pojedincu sve dok Odbor ne donese konačnu odluku o tom pitanju.

Napokon, odluke Odbora imat će određeno djelovanje i na buduće slučajeve. Premda ne u obliku precedentnog sustava, Odbor će nastojati na ujednačenju svoje

⁸⁵ Ako se, međutim, radi o osjetljivim pitanjima osobne prirode, podnositelj priopćenja može zatražiti da Odbor od javnosti zaštiti njegovo ime i druge osobne podatke.

prakse, dok će njegova tumačenja obveza iz Pakta biti smjernice i drugim državama strankama u poštivanju tih obveza.⁸⁶

5.3.4. Odbor za ukidanje rasne diskriminacije (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD)

Kontakt: Petitions Team Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights; Palais des Nations 8-14, Avenue de la Paix, CH-1211 Geneva 10, Switzerland; faks: +41-22-9179022;

internetska stranica: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/>

e-mail: tb-petitions@ohchr.org

Obrazac za podnesak CERD-u vidjeti na str. 119; podsjetnik za provjeru prije upućivanja podneska vidjeti na str. 140.

Odbor za ukidanje rasne diskriminacije ustanovljen je odredbom članka 8. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije kojom je uređen i njegov sastav. Predviđeno je tako da Odbor bude sastavljen od 18 stručnjaka koje među svojim državljanima biraju države članice Konvencije, dok oni u Odboru djeluju u osobnom svojstvu.

Odbor prima periodične izvještaje država članica Konvencije o provedbi njezinih odredbi, no, ovlašten je već na temelju same Konvencije (čl. 11.), dakle bez posebnog pristanka država članica, primati priopćenja neke države članice kojim bi ona skrenula pozornost Odboru na neprimjenu odredbu Konvencije od strane neke druge države članice Konvencije.

Dakako, za nas je ovdje od posebne važnosti ovlaštenje koje Odboru daje odredba članka 14. Konvencije. Ta odredba predviđa da svaka država članica Konvencije može svojom izjavom prihvatiti nadležnost Odbora i u povodu pritužbe pojedinca, dakle jednako tako i izbjeglice, ili pak skupine osoba kojom se žale da su žrtve povrede od strane te države članice bilo kojeg prava zajamčenog Konvencijom. Temeljni formalni uvjet za dopustivost takvih individualnih pritužbi prema nekoj državi bit će stoga postojanje spomenute izjave kojom je ona prihvatila takvu nadležnost Odbora.

Uz ranije navedene opće uvjete dopustivosti pojedinačnih pritužbi (v. ad 5.2.), posebna pretpostavka dopustivosti pred Odborom bit će prethodno iscrpljenje svih raspoloživih unutrašnjih pravnih sredstava predviđenih pravnim poretkom države na koju se pritužba odnosi, uključujući i ustavno sudovanje, osim ako bi se ti postupci po ocjeni Odbora otežali preko razumnog roka. Odbor potom upućuje svoje

⁸⁶ Uz opisani redoviti postupak postoje i tzv. specijalni postupci. Oni su manje formalni pa se pri ukazivanju na povredu prava ne traži iscrpljenje unutrašnjih pravnih sredstava, niti je istodobni postupak pred nekim drugim međunarodnim tijelom zapreka. Isto tako, nije bitan ni ugovorni status države navodne povrediteljice, no, važno je reći da niti odluka neće imati pravno obvezujuću, već tek politički značaj.

sugestije i preporuke odnosnoj državi, kao i podnositelju pritužbe. U tom smislu Konvencija predviđa i mogućnost da svaka država stranka Konvencije koja je dala spomenutu izjavu u pogledu takve nadležnosti Odbora osnuje ili odredi neko tijelo u okviru svoga unutrašnjeg pravnog poretka koje će biti nadležno da prima i razmatra takve pritužbe pojedinaca koji su već iscrpli sva druga raspoloživa unutrašnja pravna sredstva (čl. 14. st. 2.).

Prema odredbi članka 84. Poslovnika Odbora, pritužba treba sadržavati:

1. ime, adresu, dob i zanimanje podnositelja te dokaz njegova identiteta;
2. naziv države stranke protiv koje je pritužba upućena;
3. predmet, tj. razlog pritužbe;
4. naznaku odredbi Konvencije na kršenje kojih se pritužba odnosi;
5. opis činjeničnog stanja; te
6. dokaz o iscrpljenju raspoloživih unutrašnjih pravnih sredstava, uz eventualne podatke o obraćanju nekom drugom međunarodnom tijelu u pogledu istog predmeta.

U slučaju potrebe da se pritužba dopuni ili pojasni, Odbor može odobriti njezino podnositelju razuman rok, vodeći pritom računa da se postupak neopravdano ne oduži. Dakako, sve ranije rečeno u pogledu načina izražavanja u pritužbi bit će i ovdje od jednake važnosti.

Također će i pravna snaga odluke Odbora biti ista, tj. sastojat će se u mjero-davnoj ocjeni je li odnosna država povrijedila neku obvezu iz Konvencije. Ocijeni li Odbor da je tomu tako, država će biti obvezna promijeniti svoje postupanje te popraviti štetu koja je proizašla iz takva njezina protupravnog čina.

Naravno, i ovdje mogu biti određene privremene mjere u hitnim slučajevima, kojima će Odbor naložiti državi obustavu spornog postupanja prema pojedincu sve dok ne donese konačnu odluku o predmetu spora.

Jednako tako, odluke Odbora imat će također određeno djelovanje i na buduće slučajeve budući da će Odbor nastojati na ujednačenju svoje prakse, dok će njegova tumačenja odredbi Konvencije biti smjernice i drugim državama strankama u njihovoj primjeni.

5.3.5. Odbor protiv mučenja (Committee against Torture – CAT)

Kontakt: Petitions Team Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights; Palais des Nations 8-14, Avenue de la Paix, CH-1211 Geneva 10, Switzerland; faks: +41-22-9179022;

internetska stranica: <http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/cat/index.html>

e-mail: tb-petitions@ohchr.org

Obrazac za podnesak CAT-u vidjeti na str. 119; podsjetnik za provjeru prije upućivanja podneska vidjeti na str. 139.

Odbor protiv mučenja osnovan je Konvencijom protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kazni kao ugovorno tijelo zaduženo za nadzor nad poštivanjem odredbi Konvencije od strane država stranaka. U njegovom članstvu sudjeluje 10 u osobnom svojstvu izabраниh članova. Na temelju članka 22. Konvencije Odboru je omogućeno da prima i razmatra pritužbe pojedinaца, dakle svake osobe pa tako i izbjeglica, vezane uz povredu odredbi Konvencije od strane bilo koje države članice koja je svojom izjavom prihvatila takvu nadležnost Odbora.

Uz navedene opće uvjete dopustivosti pojedinačnih pritužbi pred međunarodnim tijelima (v. ad 5.2.), među bitnim posebnim uvjetima za podnošenje pritužbe pred Odbor protiv mučenja treba navesti da pritužba ne smije biti anonimna, ili u suprotnosti s odredbama Konvencije, ili pak njihova zloupotreba. Također, nužno je za dopustivost pritužbe da je oštećenik prethodno iscrpio sva raspoloživa unutrašnja pravna sredstva koja predviđa pravni poredak države protiv koje je pritužba upućena, kao i da se postupak o istoj stvari ne vodi istodobno pred nekim drugim međunarodnim tijelom.

Tako, prema pravilu 99. Poslovnika Odbora, pritužba mora sadržavati:

1. ime, adresu, dob i zanimanje podnositelja te dokaz njegova identiteta;
2. naziv države članice protiv koje je pritužba upućena;
3. predmet, tj. razlog pritužbe;
4. naznaku odredbi Konvencije na kršenje kojih se pritužba odnosi;
5. opis činjeničnog stanja;
6. dokaz o iscrpljenju raspoloživih unutrašnjih pravnih sredstava te eventualne podatke o obraćanju nekom drugom međunarodnom tijelu u pogledu istog predmeta.

U slučaju potrebe da se pritužba dopuni ili pojasni, Odbor također može odobriti njezinu podnositelju razuman rok, vodeći pritom računa da se postupak neopravdano ne oduži, mada Odbor može odlučiti i o naknadnom produljenju toga roka ocijeni li to potrebnim.

Pritužba mora biti u pisanom obliku te podnesena osobno od strane oštećenika, ili pak njegova pravnog zastupnika uz priloženo valjano ovlaštenje za zastupanje.

Ako Odbor utvrdi da je pritužba pojedinca dopustiva, dostavit će je državi protiv koje je upućena te će ona biti dužna u roku šest mjeseci podnijeti Odboru izvještaj u obliku pisanih objašnjenja u danom slučaju navodeći i mjere koje je eventualno već poduzela da popravi situaciju. Pri raspravljanju o pritužbi, kao i odgovoru na nju Odbor može dopustiti sudjelovanje kako podnositelju pritužbe radi dodatnih pojašnjenja, tako i predstavniku odnosno države.

I ovdje pravna snaga odluke Odbora jest u mjerodavnoj ocjeni je li dotična država povrijedila obvezu iz Konvencije. Drugim riječima, ocijeni li da je tomu tako, država će biti obvezna promijeniti svoje postupanje te popraviti štetu koja je iz takva njezina protupravnog čina proizašla.

Jednako tako, Odbor može odrediti i privremene mjere u hitnim slučajevima, kojima će naložiti državi obustavu spornog postupanja prema pojedincu sve dok Odbor ne donese konačnu odluku o tom pitanju.

Isto tako, i ovdje će odluke Odbora imati izvjesno djelovanje i na buduće slučajeve, premda ne u smislu precedentnog sustava. Odbor će također nastojati na ujednačenju svoje prakse, dok će njegova tumačenja obveza iz Konvencije biti smjernice i drugim državama strankama u njihovu poštivanju.

5.3.6. Odbor za ukidanje diskriminacije prema ženama (Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW)

Kontakt: Committee on the Elimination of Discrimination against Women c/o Division for the Advancement of Women, Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat, 2 United Nations Plaza, DC-2/12th Floor New York, NY 10017, USA; faks: +1-212-9633463; internetska stranica: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/index.htm>

e-mail: tb-petitions@ohchr.org

Obrazac za podnesak CEDAW-u vidjeti na str. 125; podsjetnik za pro-
vjeru prije upućivanja podneska vidjeti na str. 141.

Odbor za ukidanje diskriminacije prema ženama ustanovljen je odredbom članka 17. Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije prema ženama. Prema Konvenciji, Odbor je sastavljen od 23 stručnjaka, prvenstveno žena, izabranih među državljanima država stranaka Konvencije. U Odboru oni djeluju u osobnom svojstvu, a ne kao predstavnici svojih država.

Odbor ima zadaću nadzora nad provođenjem Konvencije od strane država stranaka, prvenstveno razmatranjem periodičkih izvješća koje su mu one dužne upućivati.

Uz to, Fakultativnim protokolom uz Konvenciju predviđena je i mogućnost podnošenja individualnih pritužbi pojedinaca radi povrede prava iz Konvencije od strane neke države članice Konvencije i toga protokola.⁸⁷ Kako se odnosna prava Konvencijom jamče ženama općenito, nema sumnje da se ona odnose i na žene-izbjeglice, kojima je stoga jednako otvorena mogućnost podnošenja takvih pritužbi budu li njihova prava povrijeđena, ponajprije naravno od strane njihove države prihvata. Uostalom, članak 2. Protokola određuje da podneske Odboru mogu podnijeti svi pojedinci ili skupine pojedinaca pod suverenom državom stranke koji tvrde da su žrtve povrede nekog od prava iz Konvencije.

⁸⁷ Protokol je stupio na snagu 22. prosinca 2000. godine i Republika Hrvatska mu je stranka. Za tekst Protokola vidi: *Narodne novine – međunarodni ugovori*, br. 3, 2001.

Uz ranije navedene opće uvjete dopustivosti individualnih podnesaka međunarodnim ugovornim tijelima (v. ad 5.2.), posebni uvjeti vezani uz takvo obraćanje Odboru za ukidanje diskriminacije prema ženama su sljedeći:

1. podnesci moraju biti u pisanom obliku;
2. podnesci ne smiju biti anonimni;
3. moraju prethodno biti iscrpljena sva raspoloživa unutrašnja pravna sredstva unutar države na koju se podnesak odnosi, uključujući i ustavni sud ako ga pravni poredak dotične države poznaje, osim ako se postupak po tim sredstvima nerazumno produžuje, ili ako nije vjerojatno da će osigurati djelotvornu zaštitu (čl. 4. st. 1.);
4. podnesak se ne smije odnositi na istu stvar koju je Odbor već razmatrao;
5. podnesak se ne smije odnositi na isti predmet koji je već bio razmatran ili se trenutno razmatra pred nekim drugim međunarodnim tijelom;
6. podnesak mora biti u skladu s odredbama Konvencije te ne smije predstavljati zloupotrebu prava na podnošenje takva podneska; te konačno
7. podnesak ne smije biti očigledno neutemeljen ili nedovoljno potkrijepljen.

Podnesak mora sadržavati:

1. osobne podatke podnositelja (ime, datum i mjesto rođenja, adresu, državljanstvo, broj osobne iskaznice, putovnice ili druge identifikacijske isprave, spol, bračni status, zanimanje, kao i etničku, vjersku i društvenu pripadnost ako je bitno za predmet);
2. iste podatke za osobu koja eventualno u ime neposrednog oštećenika podnosi podnesak;
3. naziv države stranke na koju se podnesak odnosi;
4. informacije vezane uz povredu prava na koju se podnesak odnosi (opis povrede prava, vrijeme i mjesto događaja, naznaku odredbe (ili odredbi) Konvencije za koju se smatra da je time povrijeđena);
5. podatke o dotad poduzetim mjerama u smislu iscrpljenja unutrašnjih pravnih sredstava s priloženim kopijama relevantnih dokumenata (sudskih presuda ili drugih odluka), ili pak obrazloženjem zbog čega ta sredstva nisu iscrpljena; te
6. podatke o eventualnom obraćanju drugim međunarodnim tijelima u pogledu istoga predmeta s kopijama relevantnih dokumenata.

Odbor također može, u smislu odredbe članka 5. Konvencije, uputiti državama zahtjev za poštivanjem hitnih, privremenih mjera za trajanja odlučivanja o sadržaju podneska, a sa svrhom da se izbjegne mogućnost nanošenja nepopravljive štete podnositelju podneska kao žrtvi navodne povrede. Privremene mjere nikada, pa ni u ovom slučaju, neće ni na koji način prejudicirati konačnu odluku Odbora o sadržaju podneska.

Ocijeni li podnesak dopustivim, Odbor će državi na koju se odnosi dostaviti takav podnesak, a obveza države je da u roku šest mjeseci dostavi pisano obrazloženje ili očitovanje u svrhu pojašnjenja predmeta ili pak navođenja pravnih radnji koje je u međuvremenu poduzela kako bi otklonila počinjenu povredu prava i njezine posljedice.

Pritom odredbe članaka 8. i 9. Protokola predviđaju i ovlaštenje Odbora da poziva odnosnu državu da tijekom postupka u povodu podneska surađuje u pogledu provjere navedenih informacija, ali može i imenovati jednoga ili više svojih članova da provedu istragu, čak i na području te države uz njezin pristanak te da potom Odboru podnesu svoj izvještaj. Isto tako, Odbor može potom i zatražiti od odnosne države da ga izvijesti o mjerama poduzetima vezano uz rezultate takve istrage. Ipak, Protokol dopušta državama strankama da takvu nadležnost Odbora otklone ulaganjem rezervi na spomenute članke 8. i 9.

U svakom slučaju, ustanovi li Odbor osnovanost podneska, bit će to mjerodavan i pravno obvezujući zaključak o povredi odredbe Konvencije od strane dotične države stranke koji će je obvezivati da i općenito prekine s praksom koja je povredu uzrokovala, kao i da zagladi njome izazvanu štetu žrtvi povrede na koju se podnesak odnosio.

5.3.7. Europski sud za ljudska prava (*European Court of Human Rights – ECHR*)

Kontakt: The Registrar, European Court of Human Rights, Council of Europe, 67075 Strasbourg – Cedex, France; faks: +33-38-8412730; internetska stranica: www.echr.coe.int

Obrazac za podnesak ECHR-u vidjeti na str. 131; podsjetnik za provjeru prije upućivanja podneska vidjeti na str. 143.

Europski sud za ljudska prava predviđen je Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda usvojenom 1950. u okviru Vijeća Europe. Sud se sastoji od broja sudaca jednakog broju država stranaka Konvencije, tj. broju država članica Vijeća Europe. Od 1997. među njima je i Republika Hrvatska. Glavna funkcija Suda je rješavanje sporova vezanih uz povredu prava koja su svakom pojedincu pa dakle i izbjeglici na području države stranke, zajamčena Konvencijom, kao i uz nju usvojenim protokolima. Premda to u početku nije bilo predviđeno, usvajanjem Devetog protokola uz Konvenciju dana je pojedincu, skupini pojedinaca ili nevladinim organizacijama mogućnost podnošenja zahtjeva za zaštitu prava iz Konvencije te je stupanjem na snagu Jedanaestog protokola uz Konvenciju omogućeno njihovo iznošenje izravno pred Sud.

Uz ranije navedene opće uvjete dopustivosti pojedinačnih obraćanja međunarodnim tijelima (v. ad 5.2.), posebni uvjeti dopuštenosti takvih zahtjeva pred Sudom su:

1. da su prethodno iscrpljena sva raspoloživa unutrašnja pravna sredstva u državi koju se tereti za povredu prava, uključujući i iskorištenu mogućnost obraćanja ustavnom sudu u državama u kojima takav sud postoji;
2. da od donošenja konačne odluke o spornom pitanju pred tijelima unutrašnjeg poretka te države nije prošlo više od šest mjeseci;

3. da zahtjev nije anonimn;

4. da se ne odnosi u osnovi na isti predmet što ga je Sud već ispitivao (*ne bis in idem*), ili koji je već u postupku pred nekim drugim međunarodnim tijelom; te

5. da zahtjev prema ocjeni Suda nije očito neosnovan, inkompatibilan s odredbama Konvencije i dodatnih protokola te da ne predstavlja zloupotrebu prava na podnošenje zahtjeva.

Svaki pojedinačni zahtjev mora prema pravilu 47. Poslovnika Suda⁸⁸ sadržavati:

1. ime, datum rođenja, državljanstvo, spol, zanimanje i adresu podnositelja zahtjeva;

2. ime, zanimanje i adresu zastupnika ako on postoji;

3. ime ugovorne stranke (države) ili stranaka (država) protiv kojih se podnosi zahtjev;

4. kratak iskaz o činjenicama;

5. kratak iskaz o navodnim povredama Konvencije i argumentima;

6. kratak iskaz o tome je li podnositelj zahtjeva ispunio gore navedene uvjete dopuštenosti;

7. predmet zahtjeva; te se u privitku moraju dostaviti i

8. kopije svih relevantnih dokumenata, posebno odluka, sudskih i drugih koje se odnose na predmet zahtjeva.

Zahtjev treba biti napisan na engleskom, francuskom, ili nekom od službenih jezika država stranaka Konvencije.

Podnositelj uz to treba naznačiti je li se već obratio u povodu iste stvari bilo kojem drugom međunarodnom tijelu.

Također, želi li podnositelj zahtjeva da se njegov identitet javno ne otkrije, mora to navesti i dostaviti Sudu izjavu s obrazloženjem razloga za to.

Pojedinac, nevladina organizacija ili skupina pojedinaca mogu u početku sami dostaviti zahtjeve Sudu, no kasnije, nakon obavijesti o zahtjevu koji se dostavlja tuženoj državi, podnositelj zahtjeva u pravilu mora biti zastupan od strane odvjetnika koji je ovlašten baviti se odvjetništvom u bilo kojoj državi stranci Konvencije i koji ima bivalište u jednoj od njih, ili eventualno od strane druge osobe koju posebno odobri predsjednik Vijeća (pravilo 36.). Poslovnik Suda zahtijeva da odvjetnik mora imati odgovarajuće znanje jednoga od službenih jezika Suda (engleskog ili francuskog jezika).

Sud može na zahtjev stranke, druge zainteresirane osobe ili na vlastitu inicijativu odrediti privremene mjere u hitnim slučajevima (npr. u predmetima izručenja ili izгона), kojima će naložiti državi obustavu spornog postupanja prema pojedincu sve dok ne donese konačnu odluku o predmetu spora.⁸⁹ Takvi zahtjevi trebaju se

⁸⁸ Za tekst Poslovnika vidi: *Narodne novine – međunarodni ugovori*, br. 8, 2004.

⁸⁹ Vidi: Naputak za postupanje koji je predsjednik Suda izdao 5. ožujka 2003. godine u skladu s pravilom 32. Poslovnika Suda. Za tekst Naputka na hrvatskom jeziku vidi u: Lapaš, Šošić (ur.), *op. cit.*, (bilj. 27), str. 486–487.

poslati telefaksom ili elektroničkom poštom, ili eventualno po dostavljaču te moraju na naslovnoj stranici zahtjeva imati masnim slovima napisan naslov: “**Pravilo 39 – Hitno**”. Zahtjev može biti na engleskom, francuskom ili bilo kojem službenom jeziku neke od država stranaka Konvencije. Uz zahtjev tako upućen elektronskom poštom⁹⁰ treba istodobno poslati i njegov tiskani primjerak. Ako se Sud nije oglasio o primitku zahtjeva, uputno je obratiti se i telefonskim putem Tajništvu Suda.

Pravna snaga odluke Suda jest presuda, obvezujuća za državu stranku na koju se odnosi. Usvoji li Sud zahtjev, to će biti konačna odluka o povredi obveza iz Konvencije ili dopunskih protokola od strane odnosne države te će obvezati tu državu da prestane s kršenjem i nadoknadi štetu koju je podnositelju zahtjeva prouzročila. Pritom je važno istaknuti da Sud nije prizivno tijelo u odnosu na nacionalne sudove. On ne može ukidati ili mijenjati presude nacionalnih sudova država stranaka. Sud samo odlučuje o postojanju povrede prava pojedinca zajamčenog Konvencijom i dopunskim protokolima na koju se njegov zahtjev odnosi.

Ipak, važno je istaknuti da svojom praksom Sud bitno utječe na tumačenje odredbi Konvencije i Protokolâ pa time i na njihovu primjenu od strane svih država stranaka upućujući ih time da slijede praksu Suda koja doprinosi razumijevanju Konvencije kao “živućeg instrumenta”.

6. MEĐUNARODNE NEVLADINE ORGANIZACIJE I ZAŠTITA IZBJEGLICA

Međunarodne nevladine organizacije su međunarodne po svome članstvu, nevladine po članstvu i djelovanju te neprofitne po svojim ciljevima.⁹¹

Zaštita ljudskih prava jedno je od područja najintenzivnije aktivnosti međunarodnih nevladinih organizacija. Štoviše, nastanak prvih modernih međunarodnih nevladinih organizacija često se i vezuje uz prve organizacije s ovog područja aktivnosti. U početku ograničen na slobodu od ropstva, djelokrug tih međunarodnih nevladinih organizacija brzo se širi, prateći, ali i inicirajući razvoj zaštite ljudskih prava u sustavu međunarodnog prava. Međunarodne nevladine organizacije tako postaju iznimno jake grupe pritiska na vlade država u poštivanju ljudskih prava: prvenstveno kroz otkrivanje i istragu o povredi tih prava što uključuje edukaciju o ljudskim pravima, ali i vrednovanje prikupljenih informacija te konačno i posjete odnosnoj zemlji u obliku promatračkih ili istraživačkih misija. U kasnijoj fazi dolazi do širenja informacija od strane tih organizacija, prikupljenih kao rezultat pret-

⁹⁰ E-mail: vidi na www.echr.coe.int Radno vrijeme Tajništva Suda je 8.00–18.00 sati, od ponedjeljka do petka.

⁹¹ Detaljnije vidi: Lapaš, D., *Međunarodne nevladine organizacije kao subjekti međunarodnog prava*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1999.

hodne faze, što može poprimiti oblik direktne (neposrednog obraćanja vladi odnosno države), ili pak indirektne intervencije (djelovanja putem utjecaja na javno mnijenje).

Tijesna suradnja međunarodnih nevladinih organizacija ovog sektora s međunarodnim vladinim organizacijama i njihovim tijelima osnovanima u svrhu zaštite ljudskih prava, dodatno je ojačala njihovu ulogu. Tako je, primjerice, više od 1400 međunarodnih nevladinih organizacija sudjelovalo na Svjetskoj konferenciji o ljudskim pravima održanoj u Beču, u lipnju 1993. Međunarodne nevladine organizacije svojim brojnim pisanim i usmenim intervencijama na sastancima Komisije Ujedinjenih naroda za prava čovjeka i njene Potkomisije za sprječavanje diskriminacije i zaštitu manjina, ukazivale su godinama na kršenja ljudskih prava u različitim zemljama svijeta.

Međunarodne nevladine organizacije imaju značajnu ulogu i u međunarodnoj zaštiti izbjeglica. Osim kroz suradnju s Uredom Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) u obliku materijalne pomoći, kao i primjene općih i posebnih programa pomoći izrađenih od strane UNHCR-a, međunarodne nevladine organizacije poduzimaju i neke samostalne aktivnosti na području zaštite izbjeglica: skretanje pozornosti javnosti na problem izbjeglica, česte intervencije u korist osoba koje su u situacijama izvan mandata UNHCR-a, a imaju i gotovo isključivu ulogu u aktiviranju međunarodne zajednice u slučajevima kad država ne želi internacionalizaciju problema izbjeglica, a posebice raseljenih osoba. Međunarodne nevladine organizacije na ovom području usmjeravaju svoju djelatnost i ka sprječavanju, kao i eliminaciji prilika koje bi mogle rezultirati problemima izbjeglica. Brojnost nevladinih organizacija koje se danas u svijetu bave problematikom izbjeglica nesumnjivo bi se mogla izraziti u tisućama, no ovdje ćemo spomenuti samo neke od njih.

6.1. Međunarodni Crveni križ

Kontakt: International Committee of the Red Cross (ICRC), 19 avenue de la Paix, CH 1202 Geneva, Switzerland, tel.: + 41-22-7346001; faks: +41-22-7332057.

U Republici Hrvatskoj: Hrvatski Crveni križ, ulica Crvenog križa 14/I, 10000 Zagreb, tel.: +385-1-4655814, faks: +385-1-4655365; e-mail: hck@hck.hr; internetska stranica: www.hck.hr

Jedna od svakako u današnjem svijetu najznačajnijih međunarodnih nevladinih organizacija koje djeluju na polju humanitarne djelatnosti, pa tako i pomoći izbjeglicama kao i raseljenim osobama, posebice u okolnostima oružanih sukoba, svakako je Međunarodni Crveni križ. Međunarodni Crveni križ (IRC), divovska je međunarodna nevladina organizacija sastavljena, s jedne strane, od Međunarodnog odbora Crvenog križa (ICRC) – svojevrsne jezgre, čije je članstvo ograničeno na

švicarske državljanke (te stoga predstavlja nacionalnu nevladinu organizaciju), Međunarodne federacije (ranije Lige) nacionalnih društava Crvenog križa i Crvenog polumjeseca (*International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*), koja je po svojoj strukturi klasična međunarodna nevladina organizacija koja se ravna prema vlastitom Statutu te nacionalnih društava Crvenog križa i Crvenog polumjeseca. Svaki od triju sastavnih dijelova Međunarodnog Crvenog križa zadržava u okviru Statuta Međunarodnog Crvenog križa svoju nezavisnost te zajedno s državama strankama Ženevske konvencije od 27. srpnja 1929. o poboljšanju sudbine ranjenika i bolesnika u vojskama u ratu, ili Ženevskih konvencija od 12. kolovoza 1949. za zaštitu žrtava rata (kao i Dopunskih protokola od 8. lipnja 1977.) ravnopravno sudjeluje na Međunarodnoj konferenciji Crvenog križa i Crvenog polumjeseca – najvišem tijelu Međunarodnog Crvenog križa.⁹²

Međunarodni Crveni križ, odnosno u prvom redu Međunarodni odbor Crvenog križa (ICRC) u obavljanju svojih funkcija u zaštiti izbjeglica nastoji ostvariti svoju prisutnost upravo na području oružanog sukoba, jednako kao i na području države prihvata kako bi pružio neposrednu pomoć tim osobama. Pritom, temeljno je načelo djelovanja Crvenog križa nepristranost i nemiješanje u oružani sukob ni na koji način, osim pružanjem pomoći svakoj osobi u potrebi, bez obzira na bilo kakvu pripadnost, dakle bez ikakve diskriminacije. Osim izbjeglica, ta će pomoć, stoga, na samom ratištu uključiti i pripadnike oružanih snaga svih strana u sukobu.

Aktivnosti Crvenog križa bit će tako usmjerene na medicinsku pomoć izbjeglicama, ali i na humanitarnu pomoć u smislu suzbijanja neimaštine koja ugrožava živote i zdravlje izbjeglica. U tom smislu, te će aktivnosti obuhvaćati i opskrbu izbjeglica nužnim životnim potrepštinama, što će uključivati osnovnu zdravstvenu zaštitu, opskrbu hranom i vodom, nužni smještaj te osnovne higijenske uvjete.

Uz to, Crveni križ ima važnu ulogu i u nadzoru nad poštivanjem prava izbjeglica (uključujući i ona zajamčena Ženevskom konvencijom o zaštiti građanskih osoba u vrijeme rata iz 1949., kao i Dopunskim protokolima uz Ženevske konvencije iz 1977.), pa tako i u njihovoj zaštiti, počevši već od samog napuštanja njihove države podrijetla, kroz sve vrijeme njihova izbjeglištva u državi prihvata, ali također i u postupku repatrijacije.

Pritom se posebna pozornost poklanja specifičnim potrebama osjetljivijih skupina izbjeglica, poput žena, djece, kao i starijih i nemoćnih osoba.⁹³

⁹² Vidi: Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement, adopted by the 25th International Conference of the Red Cross at Geneva in October 1986, u: *Handbook of the International Red Cross and Red Crescent Movement*, Geneva, International Committee of the Red Cross, International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, 1994, str. 425, (417–432). Posljednja izmjena Statuta usvojena je na 29. zasjedanju Međunarodne konferencije Crvenog križa i Crvenog polumjeseca, održanom u Ženevi 2006. godine. Puni naziv Međunarodnog Crvenog križa (IRC) glasi: Međunarodni pokret Crvenog križa i Crvenog polumjeseca (*International Red Cross and Red Crescent Movement*).

⁹³ Više vidi: www.icrc.org

6.2. Amnesty International

Kontakt: Amnesty International, 1 Easton Street, London, WC1X 0DW, United Kingdom; tel.: +44-20-74135500; faks: +44-20-79561157.

U Republici Hrvatskoj: Amnesty International Hrvatske, Praška 2/III, 10000 Zagreb, tel./faks: +385-1-4812573; e-mail: admin@amnesty.hr; internetska stranica: www.amnesty.hr

Jedna od najznačajnijih organizacija na ovom području svakako je i Amnesty International. S više od 6000 svojih skupina u oko 70 zemalja ta organizacija radi na unaprjeđenju i širenju ljudskih prava na takoreći svim kontinentima. Premda ne isključivo, jedno od vrlo značajnih područja djelatnosti te organizacije jest i briga za izbjeglice. U tom smislu Amnesty International promiče prava izbjeglica širom svijeta uglavnom snažnim utjecajem na javno mnijenje, ali i na države i međunarodne (međuvladine) organizacije. Pritom ta organizacija, iako uglavnom neformalno, nadzire poštivanje izbjegličkih prava te ukazuje na slučajeve njihova kršenja, naročito kada su ugrožena njihova temeljna ljudska prava (posebice pravo na život, sloboda od samovoljnog pritvaranja, sloboda od mučenja i dr.), kao i pravo na *non-refoulement*.

Uz to, Amnesty International utječe na države da se obvežu međunarodnim ugovorima za zaštitu tih prava, kao i da prihvate nadzorne mehanizme vezane uz poštivanje tih ugovora, dok s druge strane i poput drugih međunarodnih nevladinih organizacija koje djeluju na polju zaštite ljudskih prava, u određenoj mjeri utječe i na nastanak međunarodnih ugovora s tog područja ponajprije skretanjem pozornosti državama i međunarodnim organizacijama na potrebu međunarodnog uređenja nekog pitanja. Isto tako, Amnesty International na sličan način djeluje i u unutrašnjim pravnim porecima država kako bi ih potaknuo na unaprjeđenje zaštite ljudskih prava u njihovu zakonodavstvu, ali i na veću učinkovitost u provedbi već važećih propisa.⁹⁴

6.3. Catholic Relief Services

Kontakt: Catholic Relief Services, P.O.Box 17090, Baltimore, MD 21203-7090 USA;

tel.: +1-800-235-2772; faks: +1-727-258-0207; e-mail: webmaster@crs.org;

Regionalni ured za Europu i Srednji Istok: Catholic Relief Services, Laura Sheahan, Regional Information Officer, tel.: 011-20-16-553-1643; e-mail: LSheahan@eme.crs.org

⁹⁴ Više vidi: <http://www.amnesty.org/>

Jedna od značajnijih međunarodnih nevladinih organizacija na području zaštite prava izbjeglica je i Catholic Relief Services. Pomoć koju ta organizacija pruža nije ograničena samo na izbjeglice, no oni nesumnjivo predstavljaju skupinu kojima je ona najpotrebnija. Catholic Relief Services ističe tako šest glavnih područja svoje djelatnosti:

- pomoć u hitnim situacijama, kako u područjima uništenima prirodnim katastrofama, tako i ratovima. Organizacija nastoji pomoći stanovništvu, kao i izbjeglicama osiguranjem nužnih životnih potrepština – hrane, vode, zaklona, uključujući nužne zdravstvene i higijenske uvjete, kao i pružanjem fizičke sigurnosti tim osobama, ponajprije u smislu zaštite od napada i zloupotreba;
- nastojanje na suzbijanju gladi, ne samo kroz dobavu živežnih namirnica, već i financijskom pomoći, ali i nastojanjem da se izbjeglicama omogući neki oblik samostalnog uzdržavanja u državi prihvata, primjerice u poljoprivredi;
- obrazovanjem izbjeglica, posebice djece, kroz osnivanje škola, ili uopće omogućavanje što je moguće šireg pristupa obrazovanju;
- nastojanjem na pružanju zdravstvene zaštite, naročito u sredinama gdje je pristup zdravstvenim ustanovama otežan ili čak nemoguć ne samo za izbjeglice, već katkad i za domaće stanovništvo države prihvata;
- nastojanjem na uspostavi mira, rješavanju sukoba i uopće uklanjanju okolnosti koje su uvjetovale pojavu izbjeglica, ali i nastojanjem na prevenciji takvih prilika; te
- podizanjem svijesti i skretanjem pozornosti javnog mnijenja, posebno u bogatijim zemljama, na potrebe izbjeglica, ali i ostalog stanovništva na području država tzv. “trećeg svijeta”.⁹⁵

6.4. International Rescue Committee

Kontakt: International Rescue Committee, 122 East 42nd Street, New York, New York 10168-1289, USA; tel.: +1-212-5513000; faks: +1-212-551-3179;

Za Europu: IRC-UKC, 11 Gower Street, London WC1E 6HB; tel.: +44-(0)20-76922727; e-mail: ircuk@ircuk.org; također i u Ženevi: tel.: +41-22-7313360; e-mail: geneva@theIRC.org

International Rescue Committee međunarodna je nevladina organizacija koja se posebno bavi pružanjem pomoći osobama u hitnim situacijama pa stoga i izbjeglicama. Rad Organizacije usmjeren je ponajprije na spašavanje ljudskih života,

⁹⁵ Više vidi: <http://crs.org/>

kao i na osiguranje zaklona, nužnih životnih potrepština i nužne zdravstvene zaštite, ali i na pružanje obrazovanja.

U tom smislu, Organizacija djeluje na zaštiti temeljnih ljudskih prava ugroženih osoba, prvenstveno kroz svoje posebno tijelo – Emergency Response Team, koje čini 17 stručnjaka osposobljenih za djelovanje u takvim hitnim situacijama. Među njima su i zdravstveni radnici, socijalni radnici i dr. Pritom Organizacija u svom djelovanju posebnu pozornost posvećuje izrazito osjetljivim društvenim skupinama, poput žena, djece, kao i starijih i nemoćnih osoba, ponajprije u zaštiti od diskriminacije, nasilja i zloupotrebe, kao i u osiguranju njihovih prava i posebnih potreba.

Uz to, Organizacija pruža pomoć i pri repatrijaciji izbjeglica, a djeluje i na ekonomskom, socijalnom, političkom razvoju zemlje po prestanku oružanog sukoba, kao i na ponovnom uspostavljanju pravnog poretka.⁹⁶

6.5. International Refugee Rights Initiative (IRRI)

Kontakt: International Refugee Rights Initiative (IRRI), P.O. Box 33903, Kampala, Uganda; tel.: +256-41-343556; e-mail: info@refugeelawproject.org

International Refugee Rights Initiative (IRRI) međunarodna je nevladina organizacija koja uz sjedište u Kampali (Uganda) ima svoj ured i u New Yorku. Djelokrug Organizacije obuhvaća prvenstveno pomoć izbjeglicama u zaštiti njihovih prava priznatih međunarodnopravnim dokumentima o zaštiti izbjeglica. U tu svrhu Organizacija skreće pozornost svjetskog javnog mnijenja na problematiku izbjeglica, kršenja njihovih prava, kao i na potrebu unaprjeđenja njihove međunarodnopravne zaštite, ali i zaštite u pravnim porecima država širom svijeta.

Organizacija se bavi ponajprije zaštitom izbjeglica i raseljenih osoba u Africi, ali i u drugim dijelovima svijeta. U tom cilju Organizacija usko surađuje prvenstveno s afričkim nevladinim organizacijama objedinjenima u mrežu “The African NGO Refugee Protection Network”, ali i s drugim nevladinim i međuvladinim tijelima istog polja djelovanja.⁹⁷

⁹⁶ Više vidi: www.theirc.org

⁹⁷ Više vidi: www.refugeelawproject.org

6.6. Caritas Europa

Kontakt: Caritas Europa, Communications department, Rue de Pascale 4, 1040 Brussels, Belgium; tel. +32-(0)2-2350394; e-mail: amazzella@caritas-europa.org

U Republici Hrvatskoj: Hrvatski Caritas, Kaptol 26, 10000 Zagreb, tel.: +385-1-4812022, faks: +385-1-4812103; e-mail: caritas.croatia@caritas.hr; internetska stranica: www.caritas.hr

Caritas Europa nevladina je organizacija osnovana 1974. godine. Ona je zapravo jedan od sedam regionalnih ogranaka univerzalne organizacije – Caritas Internationalis. Caritas Europa okuplja u svom članstvu 48 nevladinih organizacija iz 44 europske zemlje. Glavna zadaća Organizacije jest borba protiv siromaštva i društvene nejednakosti, posebice vezano uz problematiku migranata, kao i izbjeglica, jednako u zemljama Europske unije, kao i u drugim europskim državama.

Djelatnost Organizacije u osnovi je usmjerena na dva područja rada: humanitarnu pomoć te poticanje društvenog razvoja u cilju osiguranja mira. U tu svrhu Organizacija nastoji ostvariti politički utjecaj u državama s ciljem unaprjeđenja i poštivanja zaštite prava izbjeglica, prvenstveno kroz suradnju s tijelima vlasti tih država.

Tako, većina organizacija koje sudjeluju u članstvu Caritas Europa bavi se upravo problemima migranata i izbjeglica, posebice tražitelja azila. To uključuje i savjetodavnu djelatnost koja se pruža tim osobama naročito u pogledu pravnih savjeta, ali i druge oblike pomoći, kako za trajanja izbjegličkog statusa, tako i pri repatrijaciji. Caritas Europa u svom radu usko surađuje i s drugim međunarodnim nevladinim organizacijama (posebice onima okupljenima u ERSO-u).⁹⁸

6.7. European Reintegration Support Organizations (ERSO)

Kontakt: Rue de la Charité 43, 1210 Brussels, Belgium, tel.: +32-2-227 97 29; faks: +32-2-227 97 29; internetske stranice: <http://www.icmc.net> te <http://www.erso-project.eu/about-erso/activities>

European Reintegration Support Organizations je međunarodni nevladin projekt koji okuplja 11 europskih nevladinih organizacija. Osnovan je 2007. godine s

⁹⁸ Više vidi: <http://www.caritas-europa.org/code/en/hp.asp>

ciljem pomoći migrantima i izbjeglicama na području Europe, posebice u pogledu njihove repatrijacije ili pak drugog dobrovoljnog povratka u državu podrijetla.

Osnovni ciljevi toga projekta su: koordinacija aktivnosti organizacija sudionica u ostvarenju povrata izbjeglica i njihove reintegracije u društvo po povratku u svoju zemlju, pomoć državama pri prihvatu izbjeglica koje se vraćaju na njihovo područje – kako financijska, tako i organizacijska, pružanje pravnih savjeta izbjeglicama pri njihovu povratku, uspostava učinkovite europske mreže koja bi pružala pomoć izbjeglicama pri povratu u državu podrijetla, ali i samoj toj državi pri njihovom prihvatu i dr. Među sudionicama ERSO projekta uglavnom su nacionalne (nemeđunarodne) nevladine organizacije, a u okviru ERSO-a djeluje i podprojekt za Ukrajinu (*Solidarity Net Ukraine*).⁹⁹

⁹⁹ O ERSO projektu više vidi: <http://www.erso-project.eu/about-erso/activities>

PRILOZI

Prilog I.

Konvencija o pravnom položaju izbjeglica iz 1951. i Protokol o pravnom položaju izbjeglica iz 1967.	95
--	----

Prilog II.

Obrasci za individualne podneske međunarodnim tijelima	119
II/1. Obrazac za obraćanje Odboru za prava čovjeka (HRC), Odboru protiv mučenja (CAT) i Odboru za ukidanje rasne diskriminacije (CERD).	119
II/2. Obrazac za obraćanje Odboru za ukidanje diskriminacije prema ženama (CEDAW)	125
II/3. Obrazac za obraćanje Europskom sudu za ljudska prava (ECHR) i punomoć	131

Prilog III.

Podsjetnici za provjeru prilikom podnošenja individualnih podnesaka međunarodnim tijelima	137
III/1. Obraćanje Odboru za prava čovjeka (HRC)	137
III/2. Obraćanje Odboru protiv mučenja (CAT)	139
III/3. Obraćanje Odboru za ukidanje rasne diskriminacije (CERD)	140
III/4. Obraćanje Odboru za ukidanje diskriminacije prema ženama (CEDAW)	141
III/5. Obraćanje Europskom sudu za ljudska prava (ECHR)	143



PRILOZI

Prilog I. Konvencija o pravnom položaju izbjeglica iz 1951. i Protokol o pravnom položaju izbjeglica iz 1967.

I/1. Konvencija o pravnom položaju izbjeglica*

UVOD

Visoke stranke ugovornice,

smatrajući da su Povelja Ujedinjenih naroda i Opća deklaracija o pravima čovjeka, koju je 10. prosinca 1948. odobrila Opća skupština, potvrdile načelo da ljudska bića, bez razlike, trebaju uživati prava čovjeka i temeljne slobode,

smatrajući da je Organizacija Ujedinjenih naroda više puta iskazala ozbiljnu skrb za izbjeglice nastojeći im osigurati najšire moguće uživanje prava čovjeka i temeljnih sloboda,

smatrajući da je poželjno da se raniji međunarodni sporazumi o pravnom položaju izbjeglica revidiraju i kodificiraju te da se putem novog sporazuma proširi primjena tih instrumenata i zaštita koju oni pružaju izbjeglicama,

smatrajući da iz davanja prava na azil mogu nastati iznimno teške obveze za neke zemlje i da se zadovoljavajuće rješenje problema čiji je međunarodni doseg i značaj priznala Organizacija Ujedinjenih naroda ne bi moglo, pod tom pretpostavkom, postići bez međunarodne solidarnosti,

izražavajući želju da sve države koje priznaju socijalni i humanitarni karakter problema izbjeglica, učine sve što je u njihovoj moći da se izbjegne da taj problem postane razlogom napetosti među državama,

imajući na umu da Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice ima zadaću brinuti se o primjeni međunarodnih konvencija koje osiguravaju zaštitu izbjeglica te svjesne da će djelotvorna koordinacija mjera poduzetih za rješavanje tog problema ovisiti o suradnji država s Visokim povjerenikom,

sporazumjele su se o sljedećem:

* Neslužbeni prijevod autora. Službeni tekst Konvencije objavljen je u: *Službeni list SFRJ – međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 7, 1960., a Odluka o objavljivanju mnogostranih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji u: *Narodne novine – međunarodni ugovori*, br. 12, 1993.

Glava I. OPĆE ODREDBE

Članak 1.

Definicija izraza “izbjeglica”

A

U smislu ove konvencije, izraz “izbjeglica” primjenjivat će se na svaku osobu:

1) koja se smatrala izbjeglicom prema Aranžmanima od 12. svibnja 1926. i 30. lipnja 1928., ili prema Konvencijama od 28. listopada 1933. i 10. veljače 1938. godine i Protokolu od 14. rujna 1939. godine, ili pak sukladno Ustavu Međunarodne organizacije za izbjeglice.

Odluke o neizbornosti koje je donijela Međunarodna organizacija za izbjeglice za tražanja njezina mandata ne sprječavaju da se svojstvo izbjeglice priznaje osobama koje ispunjavaju uvjete predviđene u stavku 2. ovog odjeljka;

2) koja se, uslijed događaja nastalih prije 1. siječnja 1951. godine te 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 uobičajeno boravište uslijed takvih događaja ne može, ili zbog straha ne želi u nju se vratiti.

U slučaju kada se radi o osobi koja ima više od jednoga državljanstva, izraz “zemlja čije državljanstvo ima” odnosi se na svaku zemlju čije državljanstvo ta osoba ima. Neće se smatrati da je lišena zaštite zemlje čije državljanstvo ima osoba koja bez opravdanog razloga utemeljenog na opravdanom strahu, nije zatražila zaštitu jedne od zemalja čije državljanstvo ima.

B

1) U smislu ove konvencije, riječi “događaji nastali prije 1. siječnja 1951. godine” koje se nalaze u članku 1., odjeljak A, mogu se razumjeti kao:

- a) “događaji nastali prije 1. siječnja 1951. godine u Europi”; ili
- b) “događaji nastali prije 1. siječnja 1951. godine u Europi ili drugdje”;

i svaka država će, prilikom potpisivanja, ratifikacije ili pristupa, dati izjavu kojom će precizirati značenje koje daje tom izrazu u pogledu obveza koje preuzima na temelju ove konvencije.

2) Svaka država ugovornica* koja je prihvatila mogućnost a) može u svako doba proširiti svoje obveze prihvaćajući mogućnost b) notifikacijom upućenom glavnom tajniku Ujedinjenih naroda.

C

Ova će se konvencija, u dolje navedenim slučajevima, prestati primjenjivati na svaku osobu na koju se odnose odredbe gornjeg odjeljka A:

- 1) ako je ona dobrovoljno ponovno zatražila zaštitu zemlje čije državljanstvo ima; ili

* Izraz “ugovornica” kojeg koristi Konvencija treba danas, u svjetlu Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora iz 1969., razumijevati u značenju “ugovorna stranka” (op.a.).

2) ako je, nakon što je izgubila državljanstvo te zemlje, ponovno ga dobrovoljno stekla; ili

3) ako je stekla novo državljanstvo i uživa zaštitu zemlje čije je državljanstvo stekla; ili

4) ako se dobrovoljno vratila da bi se nastanila u zemlji koju je napustila ili izvan koje je živjela iz straha od progona; ili

5) ako, nakon što su okolnosti zbog kojih je ona bila priznata kao izbjeglica prestale postojati, ona i dalje odbija tražiti zaštitu zemlje čije državljanstvo ima;

podrazumijevajući, međutim, da se odredbe ovoga stavka neće primjenjivati na svakog izbjeglicu o kojem je riječ u stavku 1. odjeljka A ovoga članka koji može, za odbijanje traženja zaštite zemlje čije državljanstvo ima, navesti kategorične razloge proizašle iz ranijih progona;

6) kad se radi o osobi koja nema državljanstvo, ako je, nakon što su okolnosti zbog kojih je ona bila priznata kao izbjeglica prestale postojati, ona u stanju vratiti se u zemlju u kojoj je imala svoje uobičajeno boravište.

Međutim, odredbe ovoga stavka neće se primjenjivati na svakog izbjeglicu o kojemu je riječ u stavku 1. odjeljka A ovoga članka koji može za odbijanje povratka u zemlju u kojoj je imao uobičajeno boravište navesti kategorične razloge proizašle iz ranijih progona.

D

Ova konvencija neće se primjenjivati na osobe koje sada uživaju zaštitu ili pomoć nekog tijela ili ustanove Ujedinjenih naroda osim Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice.

Kad ta zaštita ili pomoć prestane iz bilo kojeg razloga, a da sudbina tih osoba nije konačno riješena, sukladno rezolucijama koje je o tome usvojila Opća skupština Ujedinjenih naroda te će se osobe *ipso facto* moći punopravno koristiti režimom ove konvencije.

E

Ova konvencija neće se primjenjivati na osobu za koju nadležna tijela zemlje u kojoj je ona izabrala svoje boravište smatraju da ima prava i dužnosti vezane uz posjedovanje državljanstva te zemlje.

F

Odredbe ove konvencije neće se primjenjivati na osobe za koje postoje ozbiljni razlozi da se misli:

a) da su počinile zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovječnosti, u smislu međunarodnih instrumenata donesenih da sadrže odredbe o tim zločinima;

b) da su počinile težak zločin prema međunarodnom pravu izvan zemlje koja ih je prihvatila, prije nego što su u nju primljene kao izbjeglice;

c) da su krive za djela koja su u suprotnosti s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda.

Članak 2.

Opće obveze

Svaki izbjeglica ima prema zemlji u kojoj se nalazi dužnosti koje naročito sadrže obvezu da poštuje zakone i propise, kao i mjere za održavanje javnog poretka.

Članak 3.

Nediskriminacija

Države ugovornice će primjenjivati odredbe ove konvencije na izbjeglice bez diskriminacije u pogledu rase, vjere ili zemlje podrijetla.

Članak 4.

Vjera

Države ugovornice će primjenjivati prema izbjeglicama na svom području postupak koji će biti barem jednako povoljan kao onaj koji primjenjuju prema svojim državljanima u pogledu slobode vjeroispovijesti kao i u pogledu slobode vjerskog odgoja njihove djece.

Članak 5.

Prava dana neovisno od ove konvencije

Nijedna odredba ove konvencije ne dira u druga prava i povlastice dane izbjeglicama neovisno od ove konvencije.

Članak 6.

Izraz “pod istim okolnostima”

U smislu ove konvencije, izraz “pod istim okolnostima” podrazumijeva da svi uvjeti (uključujući one koji se odnose na trajanje i na uvjete boravka ili prebivališta) koje pojedina osoba treba ispuniti da uživa pravo o kojemu je riječ, trebaju biti ispunjeni, osim uvjeta koje zbog njihove prirode izbjeglica ne može ispuniti.

Članak 7.

Oslobođenje od reciprociteta

1. Uz rezervu povoljnijih odredaba predviđenih ovom konvencijom, svaka će država ugovornica prema izbjeglicama primjenjivati isti postupak koji primjenjuje na strance općenito.

2. Nakon boravka od tri godine, sve izbjeglice na području država ugovornica uživati će oslobođenje od zakonodavnog reciprociteta.

3. Svaka država ugovornica u nedostatku reciprociteta nastaviti će izbjeglicama davati prava i povlastice na koje su oni već bili ovlašteni na dan stupanja na snagu ove konvencije za tu državu.

4. Države ugovornice će s blagonaklonošću razmotriti mogućnost da u nedostatku reciprociteta izbjeglicama daju prava i povlastice, osim onih na koje su ovlašteni na temelju stavaka 2. i 3., kao i mogućnost da izbjeglice koji ne ispunjavaju uvjete predviđene stavcima 2. i 3. mogu uživati oslobođenje od reciprociteta.

5. Odredbe stavaka 2. i 3. primjenjuju se jednako na prava i povlastice na koje se odnose članci 13., 18., 19., 21. i 22. ove konvencije, kao i na prava i povlastice koje nisu njome predviđene.

Članak 8.

Oslobođenje od iznimnih mjera

Kad se radi o iznimnim mjerama koje mogu biti poduzete protiv osoba, dobara ili interesa državljana neke strane države, države ugovornice neće primjenjivati te mjere na

izbjeglicu koji je formalno državljanin te države samo zbog njegova državljanstva. Države ugovornice koje zbog svog zakonodavstva ne mogu primijeniti opće načelo utvrđeno u ovom članku, odobrit će u odgovarajućim slučajevima oslobođenja u korist takvih izbjeglica.

Članak 9.

Privremene mjere

Nijedna od odredaba ove konvencije nema za svrhu spriječiti neku državu ugovornicu za vrijeme rata ili u drugim teškim i iznimnim okolnostima, da poduzme privremeno prema nekoj određenoj osobi mjere koje ta država smatra nužnima za nacionalnu sigurnost dok država ugovornica ne utvrdi da je ta osoba doista izbjeglica i da je primjena spomenutih mjera prema njoj nužna u interesu nacionalne sigurnosti.

Članak 10.

Stalnost boravka

1. Ako je izbjeglica bio prisilno preseljen tijekom Drugog svjetskog rata i premješten na područje neke od država ugovornica te u njoj prebiva, trajanje takva prinudnog boravka računat će se kao dopušten boravak na tom području.

2. Ako je izbjeglica bio prisilno preseljen tijekom Drugog svjetskog rata i premješten sa područja neke od država ugovornica i u nju se vratio prije stupanja na snagu ove konvencije da bi se tu nastanio, razdoblje boravka prije i nakon takvog prisilnog preseljenja računat će se kao neprekinuto za bilo koju svrhu za koju se traži neprekinut boravak.

Članak 11.

Izbjeglice pomorci

U slučaju kad se radi o izbjeglicama redovito zaposlenima kao članovi posade na nekom brodu koji vije zastavu neke od država ugovornica, ta će država s blagonaklonošću ispitati mogućnost da spomenutim izbjeglicama odobri nastanjenje na svom području te im izda putne isprave, ili da ih privremeno primi na svom području, naročito kako bi olakšala njihovo nastanjenje u drugoj zemlji.

Glava II.

PRAVNI POLOŽAJ

Članak 12.

Osobni status

1. Osobni status svakog izbjeglice ravnat će se prema zakonu zemlje njegova prebivališta ili ako prebivališta nema, zakonom zemlje njegova boravišta.

2. Svaka država ugovornica poštivat će prava koja je izbjeglica ranije stekao i koja proizlaze iz osobnog statusa, a posebice ona vezana uz brak, uz rezervu ako je potrebno, ispunjenja formalnosti predviđenih zakonodavstvom te države pod uvjetom da je pravo o kojemu se radi jedno od prava koja bi bila priznata zakonodavstvom te države i da zainteresirana osoba nije postala izbjeglica.

Članak 13.

Pokretna i nepokretna imovina

Države ugovornice će prema svakom izbjeglici primjenjivati što je moguće povoljniji postupak, a u svakom slučaju ne manje povoljan od onoga koji je pod istim okolnostima primijenjen na strance općenito u pogledu stjecanja pokretne i nepokretne imovine i drugih prava koja se na to odnose, najma i drugih ugovora koji se odnose na pokretnu i nepokretnu imovinu.

Članak 14.

Umjetnička prava i industrijsko vlasništvo

U pogledu zaštite industrijskog vlasništva, poput izuma, crteža, ili modela, tvorničkih oznaka, trgovačkih naziva i u pogledu zaštite književnih, umjetničkih i znanstvenih radova, svaki izbjeglica uživati će u zemlji gdje ima svoje uobičajeno boravište zaštitu koja se pruža i državljanima te zemlje. Na području bilo koje druge države ugovornice on će uživati istu zaštitu koja se na tom području pruža državljanima zemlje u kojoj izbjeglica ima svoje uobičajeno boravište.

Članak 15.

Pravo udruživanja

Države ugovornice će primjenjivati prema izbjeglicama koji dopušteno borave na njihovu području u pogledu nepolitičkog i neprofitnog udruživanja, kao i sindikalnog udruživanja najpovoljniji postupak koji se pod istim okolnostima primjenjuje prema državljanima neke strane zemlje.

Članak 16.

Pristup sudovima

1. Svaki izbjeglica će imati na području država ugovornica slobodan i lak pristup sudu.
2. U državi ugovornici gdje ima uobičajeno boravište, svaki izbjeglica uživati će isti postupak kao i državljanin te države u pogledu pristupa sudu, uključujući sudsku pomoć i oslobođenje od *cautio iudicatum solvi*.
3. U državama ugovornicama, osim one u kojoj ima svoje uobičajeno boravište i u pogledu pitanja na koja se odnosi stavak 2., svaki će izbjeglica uživati isti postupak kao i državljanin zemlje u kojoj ima svoje uobičajeno boravište.

Glava III.**LUKRATIVNA ZAPOSLENJA**

Članak 17.

Nesamostalna zanimanja

1. Države ugovornice primjenjivat će prema svakom izbjeglici koji dopušteno boravi na njihovu području najpovoljniji postupak koji se, pod istim okolnostima primjenjuje na državljanke neke strane zemlje u pogledu obavljanja neke nesamostalne profesionalne djelatnosti.

2. U svakom slučaju, mjere ograničenja nametnute strancima ili zapošljavanju stranaca radi zaštite domaćeg tržišta rada neće se primjenjivati na izbjeglice koji su od strane zainteresirane države ugovornice toga već bili oslobođeni na dan stupanja na snagu ove konvencije, ili na izbjeglice koji ispunjavaju jedan od sljedećih uvjeta:

- a) ako su tri godine boravili u toj zemlji;
- b) ako imaju kao bračnog druga osobu koja ima državljanstvo zemlje boravišta. Izbjeglica se ne može pozvati na povlasticu ove odredbe ako bi napustio svoga bračnog druga;
- c) ako ima jedno ili više djece koja imaju državljanstvo zemlje boravišta.

3. Države ugovornice će s blagonaklonošću razmotriti usvajanje mjera koje bi imale za cilj izjednačavanje prava svih izbjeglica s pravima njihovih državljana, posebice za izbjeglice koje su na njihovo područje ušli na temelju programa zapošljavanja ili useljavanja.

Članak 18.

Samostalna zanimanja

Države ugovornice primjenjivat će prema izbjeglicama koji se dopušteno nalaze na njihovom području što je moguće povoljniji postupak, a u svakom slučaju postupak koji nije manje povoljan od onoga koji se pod istim okolnostima primjenjuje na strance općenito u pogledu obavljanja nekog samostalnog zanimanja u poljoprivredi, industriji, zanatstvu i trgovini, kao i osnivanja trgovačkih i industrijskih društava.

Članak 19.

Slobodna zanimanja

1. Svaka država ugovornica primjenjivat će prema izbjeglicama koji dopušteno borave na njezinu području, a koji imaju diplome priznate od strane nadležnih tijela spomenute države i žele obavljati neko slobodno zanimanje, što je moguće povoljniji postupak, a u svakom slučaju postupak koji nije manje povoljan od onoga koji pod istim okolnostima primjenjuje na strance općenito.

2. Države ugovornice učinit će sve što je u njihovoj moći, u skladu s njihovim zakonima i ustavima, da bi osigurale smještaj tih izbjeglica osim na matičnom i na drugim područjima za čije međunarodne odnose one odgovaraju.

Glava IV.

BLAGOSTANJE

Članak 20.

Opskrba

Kada postoji sustav opskrbe kojem je podvrgnuto cjelokupno stanovništvo i kojim se uređuje cjelokupna raspodjela proizvoda kojih manjka, prema izbjeglicama će se postupati kao prema vlastitim državljanima.

Članak 21.

Stanovanje

U pogledu stanovanja, države ugovornice će u mjeri u kojoj to pitanje potpada pod zakone i propise, ili podliježe nadzoru od strane javnih vlasti, primjenjivati prema izbjeglica-

ma koji dopušteno borave na njihovu području, što je moguće povoljniji postupak; taj postupak u svakom slučaju neće biti manje povoljan od onoga koji se pod istim okolnostima primjenjuje na strance općenito.

Članak 22.

Opće obrazovanje

1. Države ugovornice će u pogledu osnovnog obrazovanja primjenjivati prema izbjeglicama isti postupak kao prema svojim državljanima.

2. Države ugovornice će primjenjivati prema izbjeglicama što je moguće povoljniji postupak, a u svakom slučaju ne manje povoljan od onoga koji pod istim okolnostima primjenjuju prema strancima općenito u pogledu drugih kategorija obrazovanja osim osnovnoga, posebice u pogledu pristupa studiju, priznavanja svjedodžbi i sveučilišnih diploma i naslova stečenih u inozemstvu, oslobođenja od plaćanja školarina i pristojbi te dodjeljivanja stipendija.

Članak 23.

Javna pomoć

U pogledu javne pomoći i javne potpore, države ugovornice će primjenjivati prema izbjeglicama koji dopušteno borave na njihovom području isti postupak kao prema svojim državljanima.

Članak 24.

Radno i socijalno zakonodavstvo

1. Države ugovornice će primjenjivati na izbjeglice koji dopušteno borave na njihovom području isti postupak kao prema svojim državljanima u pogledu sljedećih pitanja:

a) u mjeri u kojoj su ta pitanja uređena zakonodavstvom ili ovisе od nadzora upravnih vlasti: plaće uključujući i obiteljske dodatke ako ti dodaci čine dio plaće, trajanja rada, prekovremenih sati, plaćenog godišnjeg odmora, ograničenja u pogledu rada kod kuće, najmanje dopuštene dobi za zapošljavanje, naukovanja i stručnog obrazovanja, rada žena i mladih osoba te uživanja povlastica danih kolektivnim ugovorima;

b) socijalnog osiguranja (pravnih odredbi o povredama na radu, profesionalnim oboljenjima, porodijskom dopustu, bolesti, invalidnosti, starosti i smrti, o nezaposlenosti, obiteljskim obvezama i svakom drugom riziku koji je sukladno nacionalnom zakonodavstvu uređen sustavom socijalnog osiguranja) uz rezervu:

i) odgovarajućih sporazuma za održanje stečenih prava i prava kojih je stjecanje u tijeku;

ii) posebnih odredbi propisanih nacionalnim zakonodavstvom zemlje boravišta koje se odnose na davanja ili dijelove davanja koja se plaćaju isključivo iz javnih fondova, kao i na dodatke koji se daju osobama koje ne ispunjavaju uvjete u pogledu plaćanja doprinosa koji su predviđeni za stjecanje redovne mirovine.

2. Na pravo na naknadu u slučaju smrti izbjeglice uzrokovane povredom na radu ili profesionalnim oboljenjem neće utjecati činjenica da se boravište ovlaštenika toga prava naziva izvan područja države ugovornice.

3. Države ugovornice će proširiti na izbjeglice povlastice iz sporazuma koje su međusobno sklopile, ili koje mogu sklopiti u budućnosti, a u pogledu održanja stečenih prava i

prava kojih je stjecanje u tijeku u vezi socijalnog osiguranja, pod istim uvjetima koji se primjenjuju na državljane država potpisnica tih sporazuma.

4. Države ugovornice ispitat će s blagonaklonošću mogućnost proširenja na izbjeglice u najvećoj mogućoj mjeri prava i povlastica iz sličnih sporazuma koji su, ili će biti na snazi između tih država ugovornica i država neugovornica.

Glava V. ADMINISTRATIVNE MJERE

Članak 25.

Administrativna pomoć

1. Kada bi uživanje prava od strane izbjeglice redovito zahtijevalo pomoć stranih tijela kojima se on ne može obratiti, države ugovornice na području kojih on boravi osigurati će da mu tu pomoć pruže njihova tijela ili neka međunarodna vlast.

2. Tijelo ili tijela spomenuta u stavku 1. izdat će, ili osigurati da se pod njihovim nadzorom izdaju izbjeglici takve isprave ili uvjerenja koja bi strancima redovito bila izdana od strane njihovih nacionalnih tijela ili njihovim posredstvom.

3. Tako izdane isprave ili uvjerenja zamijenit će službene dokumente koji su strancima izdani od strane njihovih nacionalnih tijela ili njihovim posredstvom i bit će vjerodostojne dok se ne dokaže suprotno.

4. Uz iznimke koje bi mogle biti prihvaćene u korist siromašnih osoba, usluge spomenute u ovom članku mogu se naplatiti, ali ta plaćanja moraju biti umjerena i razmjerna onima koja se naplaćuju vlastitim državljanima za slične usluge.

5. Odredbe ovoga članka nisu u suprotnosti s člancima 27. i 28.

Članak 26.

Sloboda kretanja

Svaka država ugovornica dat će izbjeglicama koji se dopušteno nalaze na njezinu području pravo da ondje izaberu mjesto svoga boravka i da se slobodno kreću unutar njezina područja uz rezervu propisa primjenjivih na strance općenito pod istim okolnostima.

Članak 27.

Isprave o identitetu

Države ugovornice izdat će isprave o identitetu svakom izbjeglici koji se nalazi na njihovu području, a koji ne posjeduje valjanu putnu ispravu.

Članak 28.

Putne isprave

1. Države ugovornice izdavati će izbjeglicama koji dopušteno borave na njihovu području putne isprave koje im omogućuju da putuju izvan toga područja, osim ako se tome protive razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog poretka; odredbe Priloga uz ovu konvenciju primjenjivat će se na te isprave. Države ugovornice mogu izdati takvu putnu ispravu svakom drugom izbjeglici na svom području; one će pokloniti naročitu pažnju slučajevima izbjegli-

ca koji se nalaze na njihovu području, a koji nisu u stanju da dobiju putnu ispravu zemlje njihova redovnog boravišta.

2. Države ugovornice će priznavati putne isprave koje su sukladno ranijim međunarodnim sporazumima izdale države ugovornice tih sporazuma i tretirati ih kao da su izdane izbjeglicama na temelju ovoga članka.

Članak 29.

Fiskalne obveze

1. Države ugovornice neće podvrgavati izbjeglice davanjima, pristojbama, porezima, bez obzira na njihov naziv, koji bi bili drukčiji ili veći od onih koji će se ubirati od vlastitih državljana u sličnim situacijama.

2. Odredbe prethodnog stavka nisu u suprotnosti primjeni na izbjeglice odredaba zakona i propisa o pristojbama za izdavanje strancima administrativnih isprava, uključujući i isprave o identitetu.

Članak 30.

Prijenos imovine

1. Svaka država ugovornica odobrit će izbjeglicama sukladno zakonima i propisima njihove zemlje, da imovinu koju su unijeli na njezino područje prenesu na područje druge zemlje gdje su primljeni radi nastanjenja.

2. Svaka država ugovornica blagonaklono će obratiti pozornost molbama koje podnesu izbjeglice koji žele dobiti ovlaštenje za prijenos sve druge imovine potrebne za njihovo nastanjenje u drugoj zemlji gdje su primljeni radi nastanjenja.

Članak 31.

Izbjeglice koji bespravno borave u državi prihvata

1. Države ugovornice neće primjenjivati kaznene sankcije zbog bespravnog ulaska ili boravka na izbjeglice koji dolazeći izravno s područja gdje su njihov život ili sloboda bili u opasnosti u smislu predviđenom člankom 1., ulaze ili se nalaze na njihovu području bez ovlaštenja, pod uvjetom da se odmah prijave vlastima i iznesu im valjane razloge bespravnog ulaska, odnosno prisustva.

2. Države ugovornice neće primjenjivati u pogledu putovanja tih izbjeglica druga ograničenja osim onih koja su nužna; ta ograničenja će se primjenjivati samo dok u državi prihvata ne bude uređen položaj tih izbjeglica, ili dok ne budu prihvaćeni u nekoj drugoj državi. Radi ovog zadnjeg prijama države ugovornice davat će izbjeglicama razuman rok, kao i sve potrebne olakšice.

Članak 32.

Izgon

1. Države ugovornice izgnat će izbjeglicu koji se dopušteno nalazi na njihovu području samo ako za to postoje razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog poretka.

2. Izgon tog izbjeglice provest će se samo u izvršenju odluke donesene u skladu s postupkom predviđenim zakonom. Izbjeglici treba biti dopušteno, osim ako bi se tome protivili imperativni razlozi nacionalne sigurnosti, da podnese dokaze u svoju obranu, da podnese

žalbu i u tu svrhu odredi sebi zastupnika pred nadležnim tijelom ili pred jednom ili više osoba koje nadležno tijelo posebno odredi.

3. Države ugovornice dat će takvom izbjeglici razuman rok da traži da ga redovnim putem primi neka druga zemlja. Države ugovornice mogu u tom roku primijeniti unutrašnje mjere koje smatraju potrebnima.

Članak 33.

Zabrana izгона i vraćanja

1. Niti jedna država ugovornica neće izgnati ili silom vratiti na bilo koji način izbjeglicu na granice područja gdje bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog rase, vjere, državljanstva, pripadnosti nekoj društvenoj skupini ili političkih uvjerenja.

2. Na povlasticu ove odredbe ipak se ne može pozvati izbjeglica kojega se opravdano smatra opasnim po sigurnost zemlje u kojoj se nalazi, ili koji nakon što je konačnom odlukom osuđen za posebno teško kazneno djelo, predstavlja društvenu opasnost za tu zemlju.

Članak 34.

Naturalizacija

Države ugovornice omogućit će u najvećoj mogućoj mjeri asimilaciju i naturalizaciju izbjeglica. One će naročito nastojati da ubrzaju postupak naturalizacije i da u najvećoj mogućoj mjeri smanje pristojbe i troškove toga postupka.

Glava VI.

IZVRŠNE I PRIJELAZNE ODREDBE

Članak 35.

Suradnja državnih vlasti s Ujedinjenim narodima

1. Države ugovornice se obvezuju da će surađivati s Visokim povjerenikom Ujedinjenih naroda za izbjeglice ili bilo kojom drugom ustanovom Ujedinjenih naroda koja bi ga zamijenila u obavljanju njegovih funkcija, a posebno da bi mu olakšale zadatak nadzora nad primjenom odredbi ove konvencije.

2. Da bi omogućile Visokom povjereniku ili svakoj drugoj ustanovi Ujedinjenih naroda koja bi ga zamijenila da podnesu izvještaje nadležnim tijelima Ujedinjenih naroda, države ugovornice se obvezuju da im dostave u odgovarajućem obliku tražene obavijesti i statističke podatke koji se odnose na:

- a) položaj izbjeglica;
- b) provedbu Konvencije; te na
- c) zakone, propise i uredbe koje su, ili će biti na snazi u pogledu izbjeglica.

Članak 36.

Podaci o nacionalnom zakonodavstvu

Države ugovornice će dostavljati glavnom tajniku Ujedinjenih naroda tekstove zakona i propisa koje bi usvojile kako bi osigurale provedbu ove konvencije.

Članak 37.

Odnos prema ranijim konvencijama

Ne dirajući u odredbe stavka 2. članka 28., ova konvencija zamjenjuje, između stranaka Konvencije, sporazume od 5. srpnja 1922., 31. svibnja 1924., 12. svibnja 1926., 30. lipnja 1928. i 30. srpnja 1935. godine, kao i konvencije od 28. listopada 1933., 10. veljače 1938., Protokol od 14. rujna 1939. i sporazum od 15. listopada 1946. godine.

Glava VII.**ZAVRŠNE ODREDBE**

Članak 38.

Rješavanje sporova

Svaki spor između stranaka ove konvencije u pogledu njezina tumačenja ili njezine primjene koji ne bude riješen drugim sredstvima podnijet će se pred Međunarodni sud na zahtjev jedne od stranaka spora.

Članak 39.

Potpisivanje, ratifikacija i pristup

1. Ova konvencija bit će otvorena za potpisivanje u Ženevi 28. srpnja 1951. godine te poslije toga datuma deponirana kod glavnog tajnika Ujedinjenih naroda. Ona će biti otvorena za potpisivanje u Europskom uredu Ujedinjenih naroda od 28. srpnja do 31. kolovoza 1951. godine, zatim će ponovno biti otvorena za potpisivanje u sjedištu Organizacije Ujedinjenih naroda od 17. rujna 1951. do 31. prosinca 1952. godine.

2. Ova konvencija bit će otvorena za potpisivanje od strane svih država članica Organizacije Ujedinjenih naroda kao i svake države nečlanice pozvane na Konferenciju opunomoćenika o pravnom položaju izbjeglica i osoba bez državljanstva, ili svake države kojoj Opća skupština bude uputila poziv da je potpiše. Ona će biti ratificirana, a instrumenti o ratifikaciji bit će deponirani kod glavnog tajnika Ujedinjenih naroda.

3. Države o kojima je riječ u stavku 2. ovoga članka mogu pristupiti ovoj konvenciji počevši od 28. srpnja 1951. godine. Pristup će se obavljati deponiranjem instrumenta o pristupu kod glavnog tajnika Ujedinjenih naroda.

Članak 40.

Klauzula o teritorijalnoj primjeni

1. Svaka država će moći prilikom potpisivanja, ratifikacije ili pristupa izjaviti da će se ova konvencija primjenjivati na svim ili bilo kojem od područja za međunarodne odnose kojih je ta država odgovorna. Takva izjava stupit će na snagu kada Konvencija stupi na snagu za odnosnu državu.

2. U svako doba kasnije takvo proširenje obaviti će se notifikacijom upućenom glavnom tajniku Ujedinjenih naroda, a stupit će na snagu devedesetog dana nakon što je glavni tajnik Ujedinjenih naroda primio notifikaciju, ili danom stupanja na snagu Konvencije za tu državu ako je taj datum kasniji.

3. U pogledu područja na koja se ova konvencija neće primjenjivati na dan potpisivanja, ratifikacije ili pristupa, svaka zainteresirana država ispitat će mogućnost da što je mo-

guće prije poduzme sve potrebne mjere radi primjene ove konvencije na spomenuta područja, uz uvjet pristanka vlada tih područja ako je on potreban iz ustavnih razloga.

Članak 41.

Federalna klauzula

U slučaju kada se radi o federativnoj ili neunitarnoj državi primjenjivat će se sljedeće odredbe:

a) u pogledu članaka ove konvencije provedba kojih pripada u zakonodavnu nadležnost saveznog zakonodavnog tijela, obveze savezne vlade bit će u toj mjeri iste kao i država ugovornica koje nisu federativne države;

b) u pogledu članaka ove konvencije primjena kojih pripada u zakonodavnu nadležnost konstitutivnih država, pokrajina ili kantona koji ne mogu na temelju ustavnog sustava federacije poduzimati zakonodavne mjere, savezna vlada će uz pozitivnu preporuku što je prije moguće skrenuti pozornost na odnosne članke nadležnim vlastima država pokrajina ili kantona;

c) federativna država stranka ove konvencije podnijet će, na zahtjev svake druge države ugovornice koji joj bude dostavljen preko glavnog tajnika Ujedinjenih naroda, izvješće o zakonodavstvu i praksi koji su na snazi u federaciji i njezinim konstitutivnim jedinicama u pogledu bilo koje odredbe Konvencije te naznačiti učinak koji je zakonodavnim ili drugim postupkom dan odnosnoj odredbi.

Članak 42.

Rezerve

1. Prilikom potpisivanja, ratifikacije ili pristupa, svaka država može staviti rezerve na članke Konvencije, osim na članke 1., 3., 4., 16.(1.), 33., 36. do 46. zaključno.

2. Svaka država ugovornica koja je stavila rezervu sukladno stavku 1. ovoga članka može u svako doba tu rezervu povući obavještenjem upućenom glavnom tajniku Ujedinjenih naroda.

Članak 43.

Stupanje na snagu

1. Ova konvencija stupa na snagu devedesetog dana nakon deponiranja šestog instrumenta o ratifikaciji ili pristupu.

2. Za svaku državu koja bude ratificirala Konvenciju ili joj bude pristupila nakon deponiranja šestog instrumenta o ratifikaciji ili pristupu, Konvencija će stupiti na snagu devedesetog dana nakon deponiranja instrumenta te države o ratifikaciji ili pristupu.

Članak 44.

Otkazivanje

1. Svaka država ugovornica može otkazati ovu konvenciju u svako doba notifikacijom upućenom glavnom tajniku Ujedinjenih naroda.

2. Otkaz će početi djelovati za tu državu godinu dana od dana kada glavni tajnik Ujedinjenih naroda primi taj otkaz.

3. Svaka država koja je dala izjavu ili notifikaciju sukladno članku 40. može naknadno obavijestiti glavnog tajnika Ujedinjenih naroda da će se Konvencija prestati primjenjivati na

području naznačenom u obavijesti. Konvencija će se tada prestati primjenjivati na to područje godinu dana od dana kada glavni tajnik primi tu obavijest.

Članak 45.

Revizija

1. Svaka država ugovornica može u svako doba notifikacijom upućenom glavnom tajniku Ujedinjenih naroda zahtijevati reviziju ove konvencije.

2. Opća skupština Ujedinjenih naroda preporučit će, ako je to potrebno, mjere koje u vezi s takvim zahtjevom treba poduzeti.

Članak 46.

Notifikacije glavnog tajnika Ujedinjenih naroda

Glavni tajnik Ujedinjenih naroda notificirat će svim državama članicama Ujedinjenih naroda i državama nečlanicama o kojima je riječ u članku 39.:

- a) izjave i notifikacije predviđene u odjeljku B članka 1.;
- b) potpise, ratifikacije i pristupe predviđene u članku 39.;
- c) izjave i notifikacije predviđene u članku 40.;
- d) rezerve stavljene ili povučene, predviđene u članku 42.;
- e) datum stupanja na snagu ove konvencije u skladu s člankom 43.;
- f) otkaze i obavijesti predviđene u članku 44.;
- g) zahtjeve za revizijom predviđene u članku 45.

U potvrdu čega su potpisnici, propisno ovlašteni, u ime svojih vlada potpisali ovu konvenciju.

Sačinjeno u Ženevi, 28. srpnja tisuću devetsto pedeset i prve godine, u jednom primjerku čiji su engleski i francuski tekst jednako vjerodostojni i koji će biti deponiran u arhivi Organizacije Ujedinjenih naroda, a čije će ovjerene kopije biti dostavljene svim državama članicama Ujedinjenih naroda i državama nečlanicama o kojima je riječ u članku 39.

DODATAK

Paragraf 1.

1. Putna isprava iz članka 28. ove konvencije bit će slična primjerku koji je priložen ovom dodatku.

2. Isprava će biti napisana na najmanje dva jezika, a jedan od njih bit će engleski ili francuski.

Paragraf 2.

Ovisno o propisima zemlje u kojoj se izdaje, djeca mogu biti uvrštena ili u putnu ispravu roditelja, ili u posebnim slučajevima u putnu ispravu drugog punoljetnog izbjeglice.

Paragraf 3.

Troškovi koji se naplaćuju za izdavanje isprave neće biti viši od najnižeg iznosa za putovnice državljana.

Paragraf 4.

Osim u posebnim ili iznimnim slučajevima, isprava će vrijediti za najveći mogući broj zemalja.

Paragraf 5.

Isprava će vrijediti jednu do dvije godine prema diskreciji tijela koje je izdaje.

Paragraf 6.

1. Obnavljanje ili produljenje valjanosti isprave u nadležnosti je tijela koje ju je izdalo ako nositelj isprave nije ostvario dopušteni boravak na drugom području te ako dopušteno boravi na području gore navedenog tijela. Izdavanje nove isprave u nadležnosti je tijela koje je izdalo prethodnu ispravu pod istim uvjetima.

2. Diplomatski ili konzularni predstavnici posebno ovlašteni u tu svrhu, moći će produžiti valjanost putnih isprava koje su izdale njihove vlade, za razdoblje koje nije dulje od šest mjeseci.

3. Države ugovornice ispitat će s blagonaklonošću mogućnost obnavljanja ili produženja valjanosti putnih isprava ili izdavanja novih izbjeglicama koji više ne borave dopušteno na njihovu području, no koje ne mogu dobiti putnu ispravu zemlje u kojoj dopušteno borave.

Paragraf 7.

Države ugovornice priznat će valjanost isprava izdanih sukladno odredbama članka 28. ove konvencije.

Paragraf 8.

Nadležna tijela zemlje u koju izbjeglica želi otići izdat će vizu na putnu ispravu ako su spremni primiti ga te ako je takva viza potrebna.

Paragraf 9.

1. Države ugovornice obvezuju se da će izdati tranzitne vize izbjeglicama koji su dobili vizu za područje krajnjeg odredišta.

2. Izdavanje te vize može se odbiti iz razloga koji mogu opravdati odbijanje vize svakom strancu.

Paragraf 10.

Troškovi za izdavanje izlazne, ulazne ili tranzitne vize neće biti veći od najmanjih troškova vize u stranim putovnicama.

Paragraf 11.

U slučaju kada izbjeglica mijenja boravište i dopušteno se nastani na području neke države ugovornice, odgovornost za izdavanje nove isprave prijeći će nadalje, pod uvjetima

iz članka 28., na nadležno tijelo spomenutog područja kojemu će izbjeglica imati pravo podnijeti svoj zahtjev.

Paragraf 12.

Tijelo koje izdaje novu ispravu dužno je povući staru ispravu i vratiti je u zemlju koja ju je izdala ako stara isprava navodi da mora biti vraćena zemlji koja ju je izdala; u protivnom tijelo koje izdaje novu ispravu povući će i poništiti staru.

Paragraf 13.

1. Svaka država ugovornica obvezuje se dopustiti nositelju putne isprave koja mu bude izdana od strane spomenute države sukladno članku 28. Konvencije, da se vrati na njezino područje u svako doba za trajanja valjanosti te isprave.

2. Uz rezervu odredbi prethodnog stavka, država ugovornica može zahtijevati da se nositelj te isprave podvrgne svim formalnostima inače propisanim za izlazak ili povratak u tu zemlju.

3. Države ugovornice pridržavaju pravo da u iznimnim slučajevima ili u slučajevima kada je boravak izbjeglice odobren samo na određeno vrijeme, prilikom izdavanja isprave ograniče razdoblje tijekom kojeg se izbjeglica može vratiti, s tim da to razdoblje ne može biti kraće od tri mjeseca.

Paragraf 14.

Uz jedinu rezervu odredaba paragrafa 13. odredbe ovog dodatka ne utječu na zakone i propise koji na područjima država ugovornica uređuju uvjete ulaska, tranzita, boravka, nastanjanja i izlaska.

Paragraf 15.

Izdavanje isprave kao ni upisi u nju ne određuju, niti diraju u status njezina nositelja, posebice ne u pogledu njegova državljanstva

Paragraf 16.

Izdavanje isprave ne daje nositelju nikakvo pravo na zaštitu od strane diplomatskih i konzularnih predstavnika zemlje koja ju je izdala, niti daje tim predstavnicima pravo da takvu zaštitu pruže.

PRILOG
Obrazac putne isprave

Isprava će imati oblik knjižice (oko 15 × 10 cm).

Preporuča se da se isprava tiska tako da se svako brisanje ili izmjena kemijskim ili drugim sredstvima lako primijete te da riječi "Konvencija od 28. srpnja 1951." budu kontinuirano ponavljane na svakoj stranici na jeziku zemlje koja izdaje ispravu.

Naslovna stranica knjižice

PUTNA ISPRAVA
(Konvencija od 28. srpnja 1951.)

Br.

(1)

PUTNA ISPRAVA
(Konvencija od 28. srpnja 1951.)

Ova isprava prestaje vrijediti dana, osim ako se valjanost ne produži.

Prezime

Ime(na)

Uz pratnju dijete (djeca)

1. Ova isprava izdaje se isključivo da bi se nositelju omogućilo posjedovanje putne isprave koja može nadomjestiti državnu putovnicu. Ona ne prejudicira niti ne utječe na državljanstvo nositelja.

2. Nositelju je dopušten povratak u (navesti zemlju čija tijela izdaju ispravu) dana ili prije, osim ako je donja napomena kasnijeg datuma.

(Razdoblje tijekom kojega je nositelju dopušten povratak ne smije biti kraće od tri mjeseca).

3. Ako se nositelj nastani u zemlji koja nije izdala ovu ispravu, on mora, želi li ponovno putovati, predati zahtjev za novu ispravu nadležnom tijelu zemlje boravišta.

(Stara će putna isprava biti povučena od strane tijela koje izdaje novu ispravu te vraćena tijelu koje ju je izdalo).*

(Ova isprava sadrži stranica ne računajući naslovnu)

(2)

Mjesto i datum rođenja

Zanimanje

Trenutna adresa

* Vlade koje tako žele, mogu unijeti rečenicu u zagradi.

* Djevojačko prezime i ime(na) supruge

* Prezime i ime(na) supruge

Opis

Visina

Kosa

Boja očiju

Nos

Oblik lica

Boja kože

Osobeni znaci

Djeca koja prate nositelja isprave

Prezime Ime(na) Mjesto i datum rođenja Spol

.....

(3)

Fotografija nositelja isprave i pečat tijela koje je izdalo ispravu

Otisci prstiju (fakultativno)

Potpis nositelja isprave

(Ova isprava sadrži stranica ne računajući naslovnu)

(4)

1. Ova isprava vrijedi za sljedeće zemlje:

.....

2. Isprava ili isprave na temelju kojih je izdana ova isprava:

.....

Izdano u

Dana

Potpis i pečat tijela koji izdaje ispravu:

Pristojba plaćena:

(Ova isprava sadrži stranica ne računajući naslovnu)

.....
 * Brisati nepotrebno

(5)

Produljenje valjanosti

Pristojba plaćena:

od

do

Sačinjeno u, na dan

Potpis i pečat tijela koje je produžilo
valjanost isprave:

.....

Produženje valjanosti

Pristojba plaćena:

od

do

Sačinjeno u, na dan

Potpis i pečat tijela koje je produžilo
valjanost isprave:

(Ova isprava sadrži stranica ne računajući naslovnu)

(6)

Produljenje valjanosti

Pristojba plaćena:

od

do

Sačinjeno u, na dan

Potpis i pečat tijela koje je produžilo
valjanost isprave:

.....

Produženje valjanosti

Pristojba plaćena:

Prilog I/1.

Konvencija o pravnom položaju izbjeglica

od

do

Sačinjeno u, na dan

Potpis i pečat organa koji je produžilo
valjanost isprave:

(Ova isprava sadrži stranica ne računajući naslovnu)

(7-32)

Vize

Ponoviti u svakoj vizi ime nositelja isprave.

(Ova isprava sadrži stranica ne računajući naslovnu)

I/2. Protokol o pravnom položaju izbjeglica*

Države stranke ovoga protokola

s obzirom da Konvencija o pravnom položaju izbjeglica sačinjena 28. srpnja 1951. godine u Ženevi (u daljnjem tekstu: Konvencija) obuhvaća samo osobe koje su postale izbjeglice uslijed događaja nastalih prije 1. siječnja 1951.,

s obzirom da je od vremena usvajanja Konvencije dolazilo do situacija u kojima su nastajale nove izbjeglice i da takve izbjeglice stoga ne ulaze u područje primjene Konvencije,

s obzirom da je poželjno da sve izbjeglice uživaju jednak pravni položaj obuhvaćen definicijom Konvencije bez obzira na rok od 1. siječnja 1951. godine,

sporazumjele su se o sljedećem:

Članak I.

Opće odredbe

1. Države stranke ovoga protokola primjenjivat će članke Konvencije od 2. do 34. zaključno na izbjeglice kako je to određeno u daljnjem tekstu.

2. U ovom protokolu izraz "izbjeglica", osim u primjeni stavka 3. ovoga članka, označavat će svaku osobu obuhvaćenu definicijom članka 1. Konvencije uz izostavljanje riječi: "uslijed događaja nastalih prije 1. siječnja 1951. godine", i riječi: "... uslijed takvih događaja" u članku 1.A (2).

3. Države stranke primjenjivat će ovaj protokol bez ikakvih geografskih ograničenja, osim što će se postojeće izjave dane od strane država koje su već stranke Konvencije u skladu s člankom 1.B(1)(a) Konvencije, a nisu proširene na osnovi njezinog članka 1.B(2), primjenjivati također na osnovi ovoga protokola.

Članak II.

Suradnja državnih vlasti s Ujedinjenim narodima

1. Države stranke ovoga protokola obvezuju se surađivati s Uredom visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice, ili s bilo kojom drugom ustanovom Ujedinjenih naroda koja bi ga zamijenila u obavljanju njegovih funkcija, a posebice time što će mu pomoći u obavljanju njegove dužnosti nadzora nad primjenom odredaba ovoga protokola.

2. Da bi omogućile Visokom povjereniku ili svakoj drugoj ustanovi Ujedinjenih naroda koja bi ga zamijenila da podnesu izvještaje nadležnim tijelima Ujedinjenih naroda, drža-

* Neslužbeni prijevod autora. Službeni tekst Protokola objavljen je u: *Službeni list SFRJ – međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 15, 1967., a Odluka o objavljivanju mnogostranih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji u: *Narodne novine – međunarodni ugovori*, br. 12, 1993.

ve ugovornice se obvezuju da im dostave u odgovarajućem obliku tražene obavijesti i statističke podatke koji se odnose na:

- a) položaj izbjeglica;
- b) provedbu ovoga protokola; te na
- c) zakone, propise i uredbe koje su, ili će biti na snazi u pogledu izbjeglica.

Članak III.

Podaci o nacionalnom zakonodavstvu

Države stranke ovoga protokola dostavljat će glavnom tajniku Ujedinjenih naroda tekstove zakona i propisa koje bi usvojile kako bi osigurale provedbu ovoga protokola.

Članak IV.

Rješavanje sporova

Svaki spor između država stranaka ovoga protokola u pogledu njegova tumačenja ili primjene koji ne bude riješen drugim sredstvima podnjet će se pred Međunarodni sud na zahtjev jedne od stranaka spora.

Članak V.

Pristup Protokolu

Ovaj protokol bit će otvoren za potpisivanje u ime svih država stranaka Konvencije i bilo koje države članice Ujedinjenih naroda ili članice bilo koje od specijaliziranih ustanova, ili one kojoj bude upućen poziv od strane Opće skupštine Ujedinjenih naroda da mu pristupi. Pristup će se obavljati deponiranjem instrumenta o pristupu kod glavnog tajnika Ujedinjenih naroda.

Članak VI.

Federalna klauzula

U slučaju kada se radi o federativnoj ili neunitarnoj državi primjenjivat će se sljedeće odredbe:

a) u pogledu članaka Konvencije koji se primjenjuju u skladu s člankom I. stavkom 1. ovoga protokola, a pripadaju u zakonodavnu nadležnost saveznog zakonodavnog tijela, obveze savezne vlade bit će u toj mjeri iste kao i država ugovornica koje nisu federativne države;

b) u pogledu članaka Konvencije koji se primjenjuju u skladu s člankom I. stavkom 1. ovoga protokola, a pripadaju u zakonodavnu nadležnost konstitutivnih država, pokrajina ili kantona koji ne mogu na temelju ustavnog sustava federacije poduzimati zakonodavne mjere, savezna vlada će uz pozitivnu preporuku što je prije moguće skrenuti pozornost na odnosne članke nadležnim vlastima država, pokrajina ili kantona;

c) federativna država stranka ovoga protokola podnjet će, na zahtjev svake druge države stranke koji joj bude dostavljen preko glavnog tajnika Ujedinjenih naroda, izvješće o zakonodavstvu i praksi koji su na snazi u federaciji i njezinim konstitutivnim jedinicama u pogledu bilo koje odredbe Konvencije koja se primjenjuje u skladu s člankom I. stavkom 1. ovoga protokola te naznačiti učinak koji je zakonodavnim ili drugim postupkom dan odnosnoj odredbi.

Članak VII.

Rezerve i izjave

1. Prilikom pristupa svaka država ima pravo staviti rezerve na članak IV. ovoga protokola i na primjenu, u skladu s člankom I. ovoga protokola, bilo koje odredbe Konvencije osim onih sadržanih u člancima 1., 3., 4., 16.(1.) i 33., pod uvjetom da se kada je riječ o državi stranci Konvencije, rezerve stavljene na osnovi ovog članka ne prošire na izbjeglice na koje se Konvencija primjenjuje.

2. Rezerve stavljene od strane države stranke Konvencije na osnovi članka 42. primjenjuju se ako ne budu povučene, na njihove obveze koje proizlaze iz ovoga protokola.

3. Svaka država koja stavlja rezervu u skladu sa stavkom 1. ovoga članka može takvu rezervu povući u svako doba obavještenjem upućenom glavnom tajniku Ujedinjenih naroda.

4. Smatrat će se da se izjave koje država koja pristupa ovom protokolu daje na osnovi članka 40. točke 1. i 2. Konvencije, odnose na ovaj protokol ako prilikom pristupa država stranka nije obavijestila Glavnog tajnika Ujedinjenih naroda o suprotnom. Smatra se da se odredbe članka 40. točke 2. i 3. i članka 44. točke 3. Konvencije primjenjuju na ovaj protokol *mutatis mutandis*.

Članak VIII.

Stupanje na snagu

1. Ovaj protokol stupa na snagu na dan deponiranja šestog instrumenta o pristupu.

2. Za svaku državu koja pristupi Protokolu nakon deponiranja šestog instrumenta o pristupu, Protokol stupa na snagu danom deponiranja instrumenta o pristupu od strane te države.

Članak IX.

Otkazivanje

1. Svaka država ugovornica može otkazati ovaj protokol u svako doba notifikacijom upućenom glavnom tajniku Ujedinjenih naroda.

2. Otkaz će početi djelovati za tu državu godinu dana od dana kada glavni tajnik Ujedinjenih naroda primi taj otkaz.

Članak X.

Notifikacije glavnog tajnika Ujedinjenih naroda

Glavni tajnik Ujedinjenih naroda obavještavat će države spomenute u članku V. o stupanju na snagu, pristupima, rezervama i povlačenju rezervi i otkazivanjima ovoga protokola te o izjavama i notifikacijama koje se na njega odnose.

Članak XI.

Deponiranje u arhivu Tajništva Ujedinjenih naroda

Primjerak ovoga protokola kojeg su engleski, francuski, kineski, ruski i španjolski tekstovi jednako vjerodostojni, potpisan od strane predsjednika Opće skupštine i glavnog tajnika Ujedinjenih naroda, deponirat će se u arhivu Tajništva Ujedinjenih naroda. Glavni tajnik dostavit će ovjerene primjerke istoga svim državama članicama Ujedinjenih naroda i drugim državama navedenima u gornjem članku V.



Prilog II.
Obrasci za individualne podneske međunarodnim tijelima

**II/1. Obrazac za obraćanje Odboru za prava čovjeka (HRC),
Odboru protiv mučenja (CAT) i Odboru za ukidanje
rasne diskriminacije (CERD)**

MODEL COMPLAINT FORM*
(OBRAZAC ZA PODNOŠENJE PRITUŽBE)

For communications under:

(Na temelju:)

Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights,
(Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima,)

Convention against Torture, or
(Konvencije protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovječnih i ponižavajućih postupaka ili kazni, ili)

International Convention on the Elimination of Racial Discrimination.
(Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.)

Please indicate which of the above procedures you are invoking:
(Molimo naznačite koji od gore navedenih postupaka pokrećete:)

.....

Date:
(Datum)

I. Information on the complainant:

(Podaci o podnositelju/ici pritužbe:)

Name: First name(s):
(Prezime) (Ime/imena)

Nationality: Date and place of birth:
(Državljanstvo) (Datum i mjesto rođenja)

Address for correspondence on this complaint:
(Adresa za korespondenciju po ovoj pritužbi)

.....
* Izvor: <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/annex1.pdf> (na hrvatski preveli Ivana Polunić, Lana Tučkorić i autor).

Submitting the communication: (*Pritužba se podnosi:*)

on the author's own behalf:

(*u vlastito ime:*)

on behalf of another person:

(*u ime druge osobe:*)

[If the complaint is being submitted on behalf of another person:]

(*Ako se pritužba podnosi u ime druge osobe:*)

Please provide the following personal details of that other person:

(*Navedite sljedeće osobne podatke te osobe:*)

Name: First name(s):
(*Prezime*) (*Ime/imena*)

Nationality: Date and place of birth:
(*Državljanstvo*) (*Datum i mjesto rođenja*)

Address or current whereabouts:
(*Adresa stanovanja ili adresa na kojoj osoba trenutačno boravi*)

If you are acting with the knowledge and consent of that person, please provide that person's authorization for you to bring this complaint

(*Ako postupate uz znanje i pristanak te osobe, priložite njezino ovlaštenje za podnošenje ove pritužbe*)
.....

Or (*Ili*)

If you are not so authorized, please explain the nature of your relationship with that person:
(*Ako nemate takvo ovlaštenje, objasnite prirodu vašeg odnosa s tom osobom:*)

.....

and detail why you consider it appropriate to bring this complaint on his or her behalf:
(*te navedite razloge koji opravdavaju podnošenje ove pritužbe u njegovo/njezino ime:*)

.....

II. State concerned/Articles violated

(*Država na koju se pritužba odnosi/Povrijeđene odredbe*)

Name of the State that is either a party to the Optional Protocol (in the case of a complaint to the Human Rights Committee) or has made the relevant declaration (in the case of complaints to the Committee against Torture or the Committee on the Elimination of Racial Discrimination):

(*Naziv države koja je ili ugovorna stranka Fakultativnog protokola – ako se pritužba podnosi Odboru za prava čovjeka, ili koja je dala odgovarajuću izjavu – ako se pritužba podnosi Odboru protiv mučenja ili Odboru za ukidanje rasne diskriminacije:*)

.....

Articles of the Covenant or Convention alleged to have been violated:
(Odredbe Pakta ili Konvencije koje su navodno povrijeđene:)

.....

III. Exhaustion of domestic remedies/Application to other international procedures

(Iscrpljena unutrašnja pravna sredstva/Pokrenuti drugi međunarodni postupci)

Steps taken by or on behalf of the alleged victims to obtain redress within the State concerned for the alleged violation – detail which procedures have been pursued, including recourse to the courts and other public authorities, which claims you have made, at which times, and with which outcomes:

(Koraci poduzeti od strane ili u ime navodnih žrtava u svrhu dobivanja zadovoljenja od strane države koja je počinila navodne povrede – detaljan opis pokrenutih postupaka, uključujući i obraćanje sudovima i ostalim tijelima javne vlasti, zahtjevi koji su podneseni, kada i s kakvim ishodima:)

.....

If you have not exhausted these remedies on the basis that their application would be unduly prolonged, that they would not be effective, that they are not available to you, or for any other reason, please explain your reasons in detail:

(Ako niste iscrpili sva unutrašnja pravna sredstva iz razloga što bi njihova primjena neopravdano dugo trajala, što su neučinkovita, što vam nisu bila dostupna ili iz bilo kojeg drugog razloga, molimo detaljno opišite svoje razloge:)

.....

Have you submitted the same matter for examination under another procedure of international investigation or settlement (e.g. the Inter-American Commission on Human Rights, the European Court of Human Rights, or the African Commission on Human and Peoples' Rights)?

(Jeste li podnijeli pritužbu o istom predmetu u nekom drugom međunarodnom postupku istrage ili rješavanja spora, npr. Međuameričkoj komisiji za ljudska prava, Europskom sudu za ljudska prava ili Afričkoj komisiji za prava čovjeka i naroda?)

.....

If so, detail which procedure(s) have been, or are being, pursued, which claims you have made, at which times, and with which outcomes:

(Ako jeste, navedite detalje o tome koji postupci su bili vođeni ili se vode, koje ste zahtjeve podnijeli, kada i s kakvim ishodima:)

.....

IV. Facts of the complaint

(Činjenice koje su predmet pritužbe)

Detail, in chronological order, the facts and circumstances of the alleged violations. Include all matters which may be relevant to the assessment and consideration of your particular

case. Please explain how you consider that the facts and circumstances described violate your rights.

(Detaljno i kronološkim redom navedite sve činjenice i okolnosti koje se odnose na povrede koje su navodno počinjene. Navedite sve što bi moglo biti relevantno za ocjenu i razmatranje vašeg slučaja. Objasnite na koji način smatrate da činjenice i okolnosti koje ste naveli predstavljaju povredu vaših prava.)

.....

.....

.....

Author's signature:

(Potpis podnositelja)

[The blanks under the various sections of this model communication simply indicate where your responses are required. You should take as much space as you need to set out your responses.]

(Prazna mjesta ispod različitih dijelova ovoga obrasca samo naznačuju mjesta na koja morate unijeti svoje odgovore. Uzmite mjesta koliko god je potrebno da svoj odgovor cjelovito formulirate.)

V. Checklist of supporting documentation (copies, not originals, to be enclosed with your complaint):

(Dokumentacija koju je potrebno priložiti uz pritužbu – u kopijama, ne u originalima):

Written authorization to act (if you are bringing the complaint on behalf of another person and are not otherwise justifying the absence of specific authorization):

(Pisano ovlaštenje za postupanje – ako pritužbu podnosite u ime druge osobe te ako ne možete na drugi način opravdati nepostojanje posebnog ovlaštenja:)

.....

Decisions of domestic courts and authorities on your claim (a copy of the relevant national legislation is also helpful):

(Odluke domaćih sudova i tijela javne vlasti o vašem zahtjevu – od pomoći bi bile i kopije relevantnog nacionalnog zakonodavstva):

.....

Complaints to and decisions by any other procedure of international investigation or settlement:

(Podnesene pritužbe i po njima donesene odluke u drugim međunarodnim postupcima istrage ili rješavanja spora:)

.....

Any documentation or other corroborating evidence you possess that substantiates your description in Part IV of the facts of your claim and/or your argument that the facts described amount to a violation of your rights:

(Sva dokumentacija ili druga vrsta dokaznih sredstava koje posjedujete, a kojima možete potkrijepiti činjenice i okolnosti koje ste opisali pod točkom IV. i/ili svoje navode da opisane činjenice predstavljaju povredu vaših prava:)

.....

If you do not enclose this information and it needs to be sought specifically from you, or if accompanying documentation is not provided in the working languages of the Secretariat, the consideration of your complaint may be delayed.

(U slučaju da ne navedete sve ovdje tražene informacije, a moguće ih je dobiti samo od vas, ili u slučaju da prateća dokumentacija nije na jezicima koji su u službenoj uporabi u Tajništvu, razmatranje vaše pritužbe može se odužiti.)



II/2. Obrazac za obraćanje Odboru za ukidanje diskriminacije prema ženama (CEDAW)

MODEL FORM FOR SUBMISSION OF COMMUNICATIONS TO THE COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN UNDER THE OPTIONAL PROTOCOL OF THE CONVENTION*

*(OBRAZAC ZA PODNOŠENJE PRITUŽBE ODBORU
ZA UKIDANJE DISKRIMINACIJE PREMA ŽENAMA)*

The Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women entered into force on 22 December 2000. It entitles the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, a body of 23 independent experts, to receive and consider communications (petitions) from, or on behalf of, individuals or a group of individuals who claim to be victims of violations of the rights protected by the Convention.

(Fakultativni protokol uz Konvenciju o ukidanju svih oblika diskriminacije prema ženama stupio je na snagu 22. prosinca 2000. Protokolom je Odboru za ukidanje diskriminacije prema ženama, tijelu sastavljenom od 23 neovisna stručnjaka, dana ovlast da zaprima i razmatra podneske (pritužbe) od/u ime pojedinaca ili skupina pojedinaca koji tvrde da su žrtve povreda prava zaštićenih Konvencijom.)

To be considered by the Committee, a communication:

(Da bi bila razmatrana od strane Odbora, pritužba mora biti:)

- must be in writing; *(u pisanom obliku;)*
- may not be anonymous; *(ne smije biti anonimna;)*
- must refer to a State which is a party to both the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Optional Protocol; *(mora se odnositi na državu koja je ugovorna stranka i Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije prema ženama i Fakultativnog protokola;)*
- must be submitted by, or on behalf of, an individual or a group of individuals under the jurisdiction of a State which is a party to the Convention and the Optional Protocol. *(mora biti podnesena od/u ime pojedinca ili skupine pojedinaca pod jurisdikcijom države stranke Konvencije i Fakultativnog protokola.)*

In cases where a communication is submitted on behalf of an individual or a group of individuals, their consent is necessary unless the person submitting the communication can justify acting on their behalf without such consent.

* Izvor: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/modelform-E.PDF> (na hrvatski preveli Ivana Polunić, Lana Tučkorić i autor).

(U slučajevima u kojima se pritužba podnosi u ime pojedinca ili skupine pojedinaca potrebno je predočiti njegov/njihov pristanak, osim u slučajevima u kojima osoba koja podnosi pritužbu može opravdati zašto je podnosi u ime druge/ih osobe/a.)

A communication will *not* normally be considered by the Committee:

(Uobičajeno je da Odbor ne razmatra pritužbu.)

- unless all available domestic remedies have been exhausted; *(ako prethodno nisu iscrpljena sva unutrašnja pravna sredstva;)*
- where the same matter is being or has already been examined by the Committee or another international procedure; *(kada je isti predmet bio ili još uvijek jest razmatran od strane Odbora ili u okviru nekog drugog međunarodnog postupka;)*
- if it concerns an alleged violation occurring before the entry into force of the Optional Protocol for the State. *(ako se odnosi na navodne povrede koje su nastale prije stupanja na snagu Fakultativnog protokola za državu protiv koje se podnosi.)*

In order for a communication to be considered the victim or victims must agree to disclose her/their identity to the State against which the violation is alleged. The communication, if admissible, will be brought confidentially to the attention of the State party concerned.

(Da bi Odbor razmatrao pritužbu, žrtva/e mora/ju pristati na otkrivanje svog identiteta državi za koju se tvrdi da je počinila povrede. Ako se ocijeni dopuštenom, pritužba će se povjerljivo poslati na znanje državi protiv koje je podnesena.)

* * *

If you wish to submit a communication, please follow the guidelines below as closely as possible. Also, please submit any relevant information which becomes available *after* you have submitted this form.

(Ako želite podnijeti pritužbu, pokušajte što je više moguće slijediti niže navedene upute. Također, dostavite i sve relevantne informacije do kojih ste došli nakon podnošenja ovog obrasca.)

Further information on the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol, as well as the rules of procedure of the Committee can be found at:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/index.html>

(Dodatne informacije o Konvenciji o ukidanju svih oblika diskriminacije prema ženama i Fakultativnom protokolu uz nju, kao i o pravilima postupka pred Odborom, mogu se pronaći na:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/index.html>)

Guidelines for submission

(Upute za podnošenje)

The following questionnaire provides a guideline for those who wish to submit a communication for consideration by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women under the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Please provide as much information as available in response to the items listed below.

(Pitanja koja slijede služe kao uputa kako podnijeti pritužbu Odboru za ukidanje diskriminacije prema ženama na temelju Fakultativnog protokola uz Konvenciju o ukidanju svih oblika diskriminacije prema ženama. Molimo pružite što je više moguće traženih informacija s niže navedene liste.)

Send your communication to:
(Pritužbu podnesite na sljedeću adresu:)

Committee on the Elimination of Discrimination against Women
 c/o Division for the Advancement of Women, Department of Economic and Social Affairs
 United Nations Secretariat
 2 United Nations Plaza
 DC-2/12th Floor
 New York, NY 10017
 United States of America
 Fax: 1-212-963-3463

1. Information concerning the author(s) of the communication
(1. Podaci koji se odnose na podnositelja(e) pritužbe)

Family name *(Prezime)*

First name *(Ime)*

Date and place of birth *(Datum i mjesto rođenja)*

Nationality/citizenship *(Državljanstvo)*

Passport/identity card number (if available) *(Broj putovnice/osobne iskaznice – ako ga osoba posjeduje)*

Sex *(Spol)*

Marital status/children *(Bračni status/djeca)*

Profession *(Zanimanje)*

Ethnic background, religious affiliation, social group (if relevant) *(Etničko podrijetlo, vjerska pripadnost, društvena skupina – ako je relevantno)*

Present address *(Sadašnja adresa)*

Mailing address for confidential correspondence (if other than present address) *(Adresa na koju se mogu slati povjerljiva pisma – ako je različita od sadašnje adrese)*

Fax/telephone/e-mail *(Broj faksa/telefona/e-mail adresa)*

Indicate whether you are submitting the communication as:

(Naznačite podnosite li pritužbu kao:)

– Alleged victim(s). If there is a group of individuals alleged to be victims, provide basic information about each individual.

(– Navodna žrtva/e. Ako pritužbu podnosi skupina pojedinaca, naznačite osnovne podatke svakog od njih.)

– On behalf of the alleged victim(s). Provide evidence showing the consent of the victim(s), or reasons that justify submitting the communication without such consent.

(U ime navodne/ih žrtve/ava. Priložite dokaze o postojanju pristanka žrtve/ava na podnošenje pritužbe ili navedite razloge koji opravdavaju podnošenje pritužbe bez postojanja takvog pristanka.)

2. Information concerning the alleged victim(s) (if other than the author)**(2. Informacije o navodnoj žrtvi – ako je različita osoba od podnosioca pritužbe)**

Family name (*Prezime*)

First name (*Ime*)

Date and place of birth (*Datum i mjesto rođenja*)

Nationality/citizenship (*Državljanstvo*)

Passport/identity card number (if available) (*Broj putovnice/osobne iskaznice – ako ga osoba posjeduje*)

Sex (*Spol*)

Marital status/children (*Bračni status/djeca*)

Profession (*Zanimanje*)

Ethnic background, religious affiliation, social group (if relevant) (*Etničko podrijetlo, vjerska pripadnost, društvena skupina – ako je relevantno*)

Present address (*Sadašnja adresa*)

Mailing address for confidential correspondence (if other than present address) (*Adresa na koju se mogu slati povjerljiva pisma – ako je različita od sadašnje adrese*)

Fax/telephone/e-mail (*Broj faksa/telefona/e-mail adresa*)

3. Information on the State party concerned**(3. Informacije o državi protiv koje se pritužba podnosi)**

Name of the State party (country) (*Naziv države stranke [zemlja]*)

4. Nature of the alleged violation(s)**(4. Priroda navodne/ih povrede/a)**

Provide detailed information to substantiate your claim, including:

(Navedite detaljne informacije koje potkrijepljuju vaš zahtjev, uključujući:)

Description of alleged violation(s) and alleged perpetrator(s)

(Opis navodne/ih povrede/a i navodnog/ih počinitelja)

Date(s) (*Datum/e povrede/a*)

Place(s) (*Mjesto/a povrede/a*)

Provisions of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women that were allegedly violated.

(Odredbe Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije prema ženama koje su navodno povrijeđene.)

If the communication refers to more than one provision, describe each issue separately.

(Ako se pritužba odnosi na više od jedne odredbe, opišite svaki predmet zasebno.)

5. Steps taken to exhaust domestic remedies

(5. Koraci koji su poduzeti u svrhu iscrpljivanja unutrašnjih pravnih sredstava)

Describe the action taken to exhaust domestic remedies; for example, attempts to obtain legal, administrative, legislative, policy or programme remedies, including:

(Opišite radnje koje ste poduzeli kako bi iscrpili unutrašnja pravna sredstva; npr. pokušaji korištenja pravnih, upravnih, zakonodavnih, političkih ili programskih sredstava, uključujući:)

Type(s) of remedy sought (*Vrstu/e podnesenih zahtjeva*)

Date(s) (*Datum/e*)

Place(s) (*Mjesto/a*)

Who initiated the action (*Tko je pokrenuo radnju*)

Which authority or body was addressed (*Kojoj vlasti ili tijelu se obraćalo*)

Name of court hearing the case (if any) (*Naziv suda koji je razmatrao predmet – ako ga je bilo*)

If domestic remedies have not been exhausted, explain why.

(Ako unutrašnja pravna sredstva nisu iscrpljena, objasniti zašto.)

Please note: Enclose copies of all relevant documentation.

(Napomena: priložite kopije sve relevantne dokumentacije koju posjedujete.)

6. Other international procedures

(6. Ostali međunarodni postupci)

Has the same matter already been examined or is it being examined under another procedure of international investigation or settlement? If yes, explain:

(Je li isti predmet već bio ili je još uvijek razmatran u postupku istrage ili rješavanja spora pred nekim drugim međunarodnim tijelom?)

Type of procedure(s) (*Vrsta/e postupka/aka*)

Date(s) (*Datum/i*)

Place(s) (*Mjesto/a*)

Results (if any) (*Rezultati – ako ih je bilo*)

Please note: Enclose copies of all relevant documentation.

(Napomena: priložite kopije svih relevantnih dokumenata.)

7. Date and signature

(7. Datum i potpis)

Date/place:

(Datum/mjesto)

Signature of author(s) and/or victim(s):

(Potpis podnositelja i/ili žrtve/ava)

8. List of documents attached (do not send originals, only copies)

(8. Popis dokumenata u prilogu – ne šalžite originale, samo kopije)



**II/3. Obrazac za obraćanje Europskom sudu
za ljudska prava (ECHR)* i punomoć za zastupanje**

Voir Note explicative
See Explanatory Note
Vidi Uputu (CRO)

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

Conseil de l'Europe – *Council of Europe* – Vijeće Europe
Strasbourg, France – *Strasbourg, Francuska*

**REQUÊTE
APPLICATION
ZAHITJEV**

présentée en application de l'article 34 de la Convention européenne des Droits
de l'Homme, ainsi que des articles 45 et 47 du Règlement de la Cour

*under Article 34 of the European Convention on Human Rights
and Rules 45 and 47 of the Rules of Court*

*na temelju članka 34. Europske konvencije o ljudskim pravima
i pravila 45. i 47. Poslovnika Suda*

IMPORTANT:

La présente requête est un document juridique et peut affecter vos droits et obligations.
This application is a formal legal document and may affect your rights and obligations.

VAŽNO: Ovaj zahtjev je pravni dokument i može utjecati na vaša prava i obveze.

* Izvor: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/3D424554-9291-412A-9830-3A146CC3FD4E/0/CroatianPOPack.pdf>

I – LES PARTIES / THE PARTIES / STRANKE

A. LE REQUÉRANT/LA REQUÉRANTE

*THE APPLICANT**PODNOŠITELJ / PODNOŠITELJICA*

(Renseignements à fournir concernant le/la requérant(e) et son/sa représentant(e) éventuel(le))

*(Fill in the following details of the applicant and the representative, if any)**(Upišite podatke podnosioca / podnositeljice i eventualno zastupnika / zastupnice)*1. Nom de famille 2. Prénom (s)
Surname / Prezime First name (s) / Ime

Sexe: masculin/féminin Sex: male/female Spol: muški / ženski

3. Nationalité 4. Profession
*Nationality / Državljanstvo Occupation / Zanimanje*5. Date et lieu de naissance
*Date and place of birth / Datum i mjesto rođenja*6. Domicile
Permanent address / Stalna adresa

7. Tel. N° / Broj telefona

8. Adresse actuelle (si différente de 6.)
Present address (if different from 6.)
*Trenutačna adresa (ako drukčija nego u toč. 6)*9. Nom et prénom du/de la représentant(e)*
*Name of representative**
*Prezime i ime zastupnika / zastupnice**10. Profession du/de la représentant(e)
Occupation of representative
*Zanimanje zastupnika / zastupnice*11. Adresse du/de la représentant(e)
Address of representative
Adresa zastupnika / zastupnice

12. Tel. N° / Broj telefona Fax N° / Broj telefaksa

* Si le/la requérant(e) est représenté(e), joindre une procuration signée par le/la requérant(e) en faveur du/de la représentant(e).

A form of authority signed by the applicant should be submitted if a representative is appointed. Priložiti punomoć ako podnositelj/podnositeljica ima zastupnika/zastupnicu.

**B. LA HAUTE PARTIE CONTRACTANTE / THE HIGH CONTRACTING PARTY
VISOKA UGOVORNA STRANKA**

(Indiquer ci-après le nom de l'Etat/des Etats contre le(s)quel(s) la requête est dirigée)
(*Fill in the name of the State(s) against which the application is directed*)
(*Navedite ime tužene države / tuženih država*)

13.

**II – EXPOSÉ DES FAITS
STATEMENT OF THE FACTS
OPIS ČINJENICA**

(Voir chapitre II de la note explicative)
(*See Part II of the Explanatory Note*)
(*Vidi dio II . Upute*)

14.

Si nécessaire, continuer sur une feuille séparée
Continue on a separate sheet if necessary
Ako je potrebno, nastavite na posebnom listu

**III – EXPOSÉ DE LA OU DES VIOLATION(S) DE LA CONVENTION ET/OU DES
PROTOCOLES ALLÉGUÉE(S), AINSI QUE DES ARGUMENTS À L' APPUI
STATEMENT OF ALLEGED VIOLATION(S) OF THE CONVENTION AND/OR PRO-
TOCOLS AND OF RELEVANT ARGUMENTS
IZJAVA O NAVODNIM POVREDAMA ODREDABA KONVENCIJE I/ILI PROTOKOLA,
I O RELEVANTNIM ARGUMENTIMA**

(Voir chapitre III de la note explicative)
(*See Part III of the Explanatory Note*)
(*Vidi dio III. Upute*)

15.

**IV – EXPOSÉ RELATIF AUX PRESCRIPTIONS DE L'ARTICLE 35 § 1 DE LA
CONVENTION
STATEMENT RELATIVE TO ARTICLE 35 § 1 OF THE CONVENTION
IZJAVA KOJA SE ODNOSI NA STAVAK 1. ČLANKA 35. KONVENCIJE**

(Voir chapitre IV de la note explicative. Donner pour chaque grief, et au besoin sur une
feuille séparée, les renseignements demandés sous les points 16 à 18 ci-après)
(*See Part IV of the Explanatory Note. If necessary, give the details mentioned below under
points 16 to 18 on a separate sheet for each separate complaint*)

(Vidi dio IV. Upute. Ako je potrebno, napišite podatke koji se zahtijevaju u točkama 16. do 18. na posebnom listu za svaku žalbu zasebno)

16. Décision interne définitive (date et nature de la décision, organe – judiciaire ou autre – l’ayant rendue)

Final decision (date, court or authority and nature of decision)

Konačna odluka (datum i priroda odluke, sud ili drugi organ koji ju je donio)

17. Autres décisions (énumérées dans l’ordre chronologique en indiquant, pour chaque décision, sa date, sa nature et l’organe – judiciaire ou autre – l’ayant rendue)

Other decisions (list in chronological order, giving date, court or authority and nature of decision for each of them)

Druge odluke (upišite ih kronološkim redom; za svaku odluku upišite datum, sud ili drugi organ koji je odluku donio i njenu prirodu)

18. Dispos(i)ez-vous d’un recours que vous n’avez pas exercé? Si oui, lequel et pour quel motif n’a-t-il pas été exercé?

Is there or was there any other appeal or other remedy available to you which you have not used? If so, explain why you have not used it.

Postoji li ili je postojalo još koje pravno sredstvo kojim se niste poslužili? Ako postoji, pojašnite koje i iz kojeg se razloga niste njime poslužili.

Si nécessaire, continuer sur une feuille séparée

Continue on a separate sheet if necessary

Ako je potrebno, nastavite na posebnom listu

V – EXPOSÉ DE L’OBJET DE LA REQUÊTE

STATEMENT OF THE OBJECT OF THE APPLICATION

IZJAVA O PREDMETU ZAHTJEVA

(Voir chapitre V de la note explicative)

(See Part V of the Explanatory Note)

(Vidi dio V. Upute)

19.

VI – AUTRES INSTANCES INTERNATIONALES TRAITANT OU AYANT TRAITÉ L’AFFAIRE

STATEMENT CONCERNING OTHER INTERNATIONAL PROCEEDINGS

IZJAVA O DRUGIM MEĐUNARODNIM POSTUPCIMA

(Voir chapitre VI de la note explicative)

(See Part VI of the Explanatory Note)

(Vidi dio VI. Upute)

20. Avez-vous soumis à une autre instance internationale d’enquête ou de règlement les griefs énoncés dans la présente requête? Si oui, fournir des indications détaillées à ce sujet.

Have you submitted the above complaints to any other procedure of international investigation or settlement? If so, give full details.

Jeste li ovaj zahtjev već podnijeli u nekom drugom postupku međunarodne istrage ili rješavanja? Ako jeste, navedite sve podatke.

VII – PIÈCES ANNEXÉES
LIST OF DOCUMENTS
PRIVITAK

**(PAS D'ORIGINAUX,
UNIQUEMENT DES COPIES)
(NO ORIGINAL DOCUMENTS,
ONLY PHOTOCOPIES)
(BEZ ORIGINALA,
SAMO KOPIJE)**

(Voir chapitre VII de la note explicative. Joindre copie de toutes les décisions mentionnées sous ch. IV et VI ci-dessus. Se procurer, au besoin, les copies nécessaires, et, en cas d'impossibilité, expliquer pourquoi celles-ci ne peuvent pas être obtenues. Ces documents ne vous seront pas retournés.)

(See Part VII of the Explanatory Note. Include copies of all decisions referred to in Parts IV and VI above. If you do not have copies, you should obtain them. If you cannot obtain them, explain why not. No documents will be returned to you.)

(Vidi dio VII. Priložite kopije svih odluka spomenutih u dijelu IV. i VI. Ako nemate kopija, pribavite ih. Ako ih ne možete pribaviti, objasnite razloge. Dokumenti vam neće biti vraćeni)

21. a)
b)
c)

VIII – DÉCLARATION ET SIGNATURE
DECLARATION AND SIGNATURE
IZJAVA I POTPIS

(Voir chapitre VIII de la note explicative)
(See Part VIII of the Explanatory Note)
(Vidi dio VIII. Upute)

22. Je déclare en toute conscience et loyauté que les renseignements qui figurent sur la présente formule de requête sont exacts.

I hereby declare that, to the best of my knowledge and belief, the information I have given in the present application form is correct.

Izjavljujem da su po mojoj savjesti i uvjerenju svi podaci u ovom zahtjevu točni.

Lieu/Place/Mjesto

Date/Date/Datum

(Signature du/de la requérant(e) ou du/de la représentant(e))

(Signature of the applicant or of the representative)

(Potpis podnositelja / podnositeljice ili zastupnika / zastupnice)

Punomoć za zastupanje*

Potpisani/a,

.....
(ime i prezime podnositelja/ice)

ovime ovlašćujem

.....
(ime i prezime zastupnika/ce)

da me zastupa u postupku pred Europskim sudom za ljudska prava i u svim kasnijim postupcima u okviru Europske konvencije za ljudska prava u vezi sa zahtjevom koji sam podnio/podnijela u skladu sa člankom 34. Konvencije protiv

.....
(država, protiv koje se podnosi zahtjev)

dana

(datum, podnošenja zahtjeva)

.....
(mjesto i datum)

.....
(potpis podnositelja/ice zahtjeva)

Ovime prihvaćam dano opunomoćenje

.....
(potpis zastupnika/ce)

* Ovaj obrazac **moraju** ispuniti i potpisati svi/sve podnositelji/ce zahtjeva koji/koje žele da ih u postupku pred Europskim sudom za ljudska prava zastupa odvjetnik/ca ili druga osoba.

Prilog III.
**Podsjetnici za provjeru prilikom podnošenja
individualnih podnesaka međunarodnim tijelima***

III/1. Obraćanje Odboru za prava čovjeka (HRC)

Prije nego što podnesete pritužbu Odboru za prava čovjeka provjerite sljedeće:

1. Odnosi li se vaša pritužba Odboru za prava čovjeka na povredu prava zajamčenog Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima?
2. Je li država koja je povrijedila vaše pravo stranka navedenog Pakta, a posebice je li to bila u vrijeme kada je povreda počinjena?
3. Je li država koja je povrijedila vaše pravo vezana nadležnošću Odbora (posebno provjerite je li stranka Fakultativnog protokola uz Pakt).

Nakon što ste utvrdili da ne postoje navedene zapreke za podnošenje vaše pritužbe, provjerite sljedeće:

1. Jeste li iscrpili sva raspoloživa pravna sredstva predviđena pravnim poretkom države koju teretite za povredu svojih prava (navedeno uključuje i negativnu odluku ustavnog suda)? Ipak, imajte na umu da ako dođe do neopravdanog otezanja postupka pred unutrašnjim tijelima navedene države preko razumnog roka, ili se može zaključiti da pravna zaštita od strane raspoloživih unutrašnjih pravnih sredstava odnosno države ne djeluje, taj uvjet Odbor neće primijeniti.
2. Razmatra li se vaš predmet vezano uz povredu vašeg prava u nekom drugom postupku pred nekim drugim međunarodnim tijelom (npr. pred Europskim sudom za ljudska prava, CERD-om, CAT-om i dr.)? Ako da, Odbor će odbaciti vašu pritužbu.

Na što trebate paziti prilikom podnošenja pritužbe:

1. Podnesite pritužbu što je moguće prije pošto je iscrpljeno posljednje raspoloživo unutrašnje pravno sredstvo u državi koja je povrijedila vaše pravo zajamčeno Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, iako sam rok za to nije određen.
2. Je li vaša pritužba podnesena u pisanom obliku?
3. Jeste li potpisali vašu pritužbu? (Pazite jer Odbor će kao nedopušten ocijeniti svaki podnesak koji je anonimn, no imajte na umu da ako se radi o osjetljivim pitanjima osobne prirode, možete zatražiti da Odbor od javnosti zaštiti vaše ime i druge osobne podatke.)
4. Sadržava li vaša pritužba sljedeće podatke:
 - a) osnovne osobne podatke osobe čije je pravo povrijeđeno (ime i prezime, državljanstvo, datum rođenja, vašu kontakt adresu);
 - b) navedite podnosite li pritužbu u svoje ime ili u ime druge osobe;

* Podsjetnici izrađeni u suradnji s Ivanom Polunić i Lanom Tučkorić.

- c) naziv države protiv koje se pritužba podnosi;
- d) članke Pakta koji su prekršeni;
- e) valjano ovlaštenje za zastupanje ako pravni zastupnik podnosi podnesak u ime oštećenika kojega zastupa;
- f) bitne činjenice navedene kronološkim redom u pogledu povrede prava na koju se podnesak odnosi;
- g) dokaze o iscrpljenju svih raspoloživih unutrašnjih pravnih sredstava u državi protiv koje se podnesak upućuje, uključujući sve sudske ili druge odluke vezane uz taj predmet (ako niste iscrpili raspoloživa unutrašnja pravna sredstva jer postupak nije bilo moguće provesti u razumnom roku, ili ta pravna sredstva nisu efikasna, ili vam pravna sredstva nisu dostupna ili iz drugog razloga, detaljno obrazložite vaše razloge); te
- h) po mogućnosti kopije nacionalnih propisa odnosne države relevantnih za predmet.

III/2. Obračanje Odboru protiv mučenja (CAT)

Prije nego što podnesete pritužbu Odboru protiv mučenja provjerite sljedeće:

1. Odnosi li se vaša pritužba Odboru protiv mučenja na povredu prava zajamčenog Konvencijom protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kazni?
2. Je li država koja je povrijedila vaše pravo stranka navedene Konvencije, a posebice je li to bila u vrijeme kada je povreda počinjena?
3. Je li država koja je povrijedila vaše pravo vezana nadležnošću Odbora protiv mučenja (tj. provjerite je li država protiv koje podnosite pritužbu prihvatila nadležnost Odbora protiv mučenja u smislu članka 22. Konvencije)?
4. Jeste li prethodno iscrpili sva raspoloživa unutrašnja pravna sredstava predviđena pravnim poretom države protiv koje podnosite pritužbu, uključujući i ustavno sudovanje, osim, dakako, ako bi se ti postupci po ocjeni Odbora otezali preko razumnog roka?
5. Razmatra li se vaš predmet vezano uz povredu vašeg prava u nekom drugom postupku pred nekim drugim međunarodnim tijelom (npr. pred Europskim sudom za ljudska prava, Odborom za prava čovjeka i dr.)? Ako da, Odbor će odbaciti vašu pritužbu.

Na što trebate obratiti pozornost prilikom podnošenja zahtjeva:

1. Vaša pritužba mora biti u pisanom obliku.
2. Vaša pritužba ne smije biti anonimna.
3. Vaša pritužba ne smije biti u suprotnosti s odredbama Konvencije niti predstavljati zloupotrebu.
4. Sadrži li vaša pritužba sljedeće podatke:
 - a) ime, adresu, dob i zanimanje podnositelja te dokaz njegova identiteta;
 - b) naziv države stranke protiv koje je pritužba upućena;
 - c) predmet, tj. razlog pritužbe;
 - d) naznaku odredbi Konvencije na kršenje kojih se pritužba odnosi;
 - e) opis činjeničnog stanja;
 - f) dokaz o iscrpljenju raspoloživih unutrašnjih pravnih sredstava te eventualne podatke o obraćanju nekom drugom međunarodnom tijelu u pogledu istog predmeta.
5. Ako pritužbu ne podnosite vi osobno, već vaš pravni zastupnik, provjerite jeste li priložili valjano ovlaštenje za zastupanje.

Nakon podnošenja pritužbe obratite pozornost na sljedeće:

Ako Odbor smatra da je pritužbu potrebno dopuniti ili pojasniti, vodite računa da potrebne nadopune napravite unutar roka koji vam je odredio Odbor.

III/3. Obračanje Odboru za ukidanje rasne diskriminacije (CERD)

Prije nego što podnesete pritužbu Odboru za ukidanje rasne diskriminacije provjerite sljedeće:

1. Odnosi li se vaša pritužba Odboru za ukidanje rasne diskriminacije na povredu prava zajamčenog Međunarodnom konvencijom o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije?
2. Je li država koja je povrijedila vaše pravo stranka navedene Konvencije, a posebice je li to bila u vrijeme kada je povreda počinjena?
3. Je li država koja je povrijedila vaše pravo vezana nadležnošću toga tijela (tj. provjerite je li država protiv koje podnosite pritužbu svojom izjavom prihvatila nadležnost Odbora za ukidanje rasne diskriminacije za postupanje u povodu pritužbe pojedinaca u smislu članka 14. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije)?

Na što trebate obratiti pozornost prilikom podnošenja pritužbe:

1. Jeste li prethodno iscrpili sva raspoloživa unutrašnja pravna sredstava predviđena pravnim poretkom države protiv koje podnosite pritužbu, uključujući i ustavno sudovanje, osim, dakako, ako bi se ti postupci po ocjeni Odbora otezali preko razumnog roka?
2. Podnesite pritužbu što je moguće prije pošto je iscrpljeno posljednje raspoloživo unutrašnje pravno sredstvo u državi koja je povrijedila vaše pravo.
3. Je li vaša pritužba podnesena u pisanom obliku ?
4. Jeste li potpisali vašu pritužbu?
5. Sadržava li vaša pritužba sljedeće podatke:
 - a) ime, adresu, dob i zanimanje podnositelja te dokaz njegova identiteta;
 - b) naziv države stranke protiv koje je pritužba upućena;
 - c) predmet, tj. razlog pritužbe;
 - d) naznaku odredbi Konvencije na kršenje kojih se pritužba odnosi;
 - e) opis činjeničnog stanja; te
 - f) dokaz o iscrpljenju raspoloživih unutrašnjih pravnih sredstava, uz eventualne podatke o obraćanju nekom drugom međunarodnom tijelu u pogledu istog predmeta.

Nakon podnošenja pritužbe obratite pozornost na sljedeće:

Ako Odbor smatra da je pritužbu potrebno dopuniti ili pojasniti, provjerite jeste li potrebne nadopune napravili unutar roka koji vam je odredio Odbor.

III/4. Obraćanje Odboru za ukidanje diskriminacije prema ženama (CEDAW)

Prije podnošenja podneska Odboru za ukidanje diskriminacije prema ženama svako provjerite sljedeće:

1. Odnosi li se vaš podnesak Odboru na povredu prava zajamčenog Konvencijom o ukidanju svih oblika diskriminacije prema ženama?
2. Je li država koja je povrijedila vaše pravo stranka Konvencije, posebno je li to bila u vrijeme kad je povreda počinjena?
3. Je li država koja je povrijedila vaše pravo vezana nadležnošću Odbora, tj. je li stranka Fakultativnog protokola uz Konvenciju?

Nakon što ste utvrdili da ne postoje gore navedene zapreke za podnošenje vaše pritužbe provjerite sljedeće:

1. Jeste li iscrpili sva raspoloživa pravna sredstva predviđena pravnim poretkom države koju teretite za povredu svoga prava (navedeno se odnosi i na negativnu odluku ustavnog suda)? Međutim, ako se postupak po tim sredstvima pred tijelima odnosno države nerazumno produžuje, ili nije vjerojatno da će osigurati djelotvornu zaštitu, ovaj uvjet Odbor neće primijeniti.
2. Odnosi li se vaša pritužba na isti predmet koji je Odbor već razmatrao? Ako da, Odbor će vašu pritužbu odbaciti.
3. Odnosi li se vaša pritužba na isti predmet koji je bio razmatran, ili se trenutno razmatra pred nekim drugim međunarodnim tijelom? Ako da, Odbor će vašu pritužbu odbaciti.
4. Je li pritužba u skladu s odredbama Konvencije i ne predstavlja zlouporabu prava na podnošenje takva podneska?
5. Je li vaša pritužba očigledno neutemeljena ili nedovoljno potkrijepljena? Ako jest, Odbor će vašu pritužbu odbaciti.

Na što trebate obratiti pozornost prilikom podnošenja pritužbe:

1. Podnesite pritužbu što je moguće prije pošto je iscrpljeno posljednje raspoloživo pravno sredstvo u državi koja je povrijedila vaše pravo zajamčeno Konvencijom iako sam rok za to nije određen.
2. Je li vaša pritužba u pisanom obliku?
3. Jeste li potpisali vašu pritužbu? (Pazite, jer Odbor će kao nedopušten ocijeniti svaki podnesak koji je anoniman, no imajte na umu da ako je u vašoj pritužbi riječ o osjetljivim stvarima osobne prirode, možete zatražiti da Odbor od javnosti zaštiti vaše ime i druge osobne podatke).

4. Je li sva dokumentacija koju prilažete uz pritužbu kopija izvornika? Vodite računa da Odbor ne vraća priloženu dokumentaciju te stoga svi dokumenti koje prilažete vašoj pritužbi mogu biti kopije.

5. Sadrži li vaša pritužba sljedeće podatke:

a) osobne podatke osobe čije je pravo povrijeđeno (ime i prezime, datum i mjesto rođenja, adresu, državljanstvo, broj osobne iskaznice, putovnice ili druge identifikacijske isprave, spol, bračni status, zanimanje te etničku, vjersku i društvenu pripadnost ako je bitno za predmet, broj telefona/faksa);

b) navod podnosite li pritužbu u svoje ime ili u ime druge osobe;

c) naziv države na koju se pritužba odnosi;

d) informacije o povredi prava na koju se pritužba odnosi (opis povrede prava, vrijeme i mjesto događaja, naznaku članka/članaka Konvencije za koje smatrate da su povrijeđeni);

e) podatke koji dokazuju da ste prethodno iscrpili sva unutrašnja pravna sredstva (koji su koraci i pred kojim tijelima poduzeti, kada i gdje) s priloženim kopijama relevantnih dokumenata (sudskih presuda ili drugih odluka) ili s obrazloženjem zašto ta sredstva nisu iscrpljena;

f) podatke o eventualnom obraćanju drugim međunarodnim tijelima u pogledu istog predmeta s kopijama relevantnih dokumenata.

III/5. Obračanje Europskom sudu za ljudska prava (ECHR)

Prije podnošenja zahtjeva Europskom sudu za ljudska prava provjerite sljedeće:

1. Odnosi li se vaš zahtjev Sudu na povredu prava zajamčenog Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i pripadajućih joj protokola?
2. Je li država koja je povrijedila vaše pravo stranka Konvencije, a posebno je li to bila u vrijeme kad je povreda počinjena?

Nakon što ste utvrdili da ne postoje gore navedene zapreke za podnošenje vaše pritužbe, provjerite sljedeće:

1. Jeste li prethodno iscrpili sva raspoloživa unutrašnja pravna sredstva u državi koja je povrijedila vaše pravo, uključujući i ustavni sud ako ga pravni poredak te države poznaje?
2. Je li od donošenja konačne odluke o spornom pitanju pred tijelima te države prošlo više od šest mjeseci? Ako da, Sud će Vaš zahtjev odbaciti.
3. Jeste li potpisali zahtjev? (Pazite, jer Sud će kao nedopušten ocijeniti svaki podnesak koji je anonimn, no imajte na umu da ako je u vašoj pritužbi riječ o osjetljivim stvarima osobne prirode, možete zatražiti od Suda da od javnosti zaštititi vaše ime i druge osobne podatke).
4. Odnosi li se vaš zahtjev na isti predmet koji je Sud već ispitivao? Ako da, Sud će vaš zahtjev odbaciti.
5. Je li vaš zahtjev već u postupku pred nekim drugim međunarodnim tijelom? Ako da, Sud će vaš zahtjev odbaciti.
6. Je li vaš zahtjev očito neosnovan, u suprotnosti s odredbama Konvencije i dodatnih protokola ili predstavlja zlouporabu prava na podnošenje zahtjeva? Ako da, Sud će vaš zahtjev odbaciti.

Na što trebate obratiti pozornost prilikom podnošenja zahtjeva:

1. Vaš zahtjev mora biti u pisanom obliku, napisan na engleskom, francuskom ili nekom od službenih jezika država stranaka Konvencije, dakle i na hrvatskom jeziku;
2. Zahtjev mora sadržavati naznaku o tome je li se podnositelj već obratio bilo kojem drugom međunarodnom tijelu povodom istog predmeta;
3. Sadrži li vaš zahtjev sljedeće podatke:
 - a) osobne podatke podnositelja zahtjeva (ime i prezime, datum rođenja, državljanstvo, spol, zanimanje, adresu i telefon);
 - b) ime, zanimanje i adresu zastupnika ako postoji;
 - c) naziv države ili država protiv kojih podnosite zahtjev;
 - d) kratak opis činjenica na koje se želite žaliti;
 - e) naznaku prava zajamčenih Konvencijom za koja smatrate da su u vašem slučaju povrijeđena i argumente;

- f) kratak iskaz o tome jesu li ispunjeni svi gore navedeni uvjeti dopuštenosti;
- g) predmet zahtjeva;
- h) je li sva dokumentacija koju prilažete uz pritužbu kopija izvornika? Vodite računa da Sud ne vraća priloženu dokumentaciju te stoga svi dokumenti koje prilažete vašem zahtjevu mogu biti kopije.

Važno: ako od Suda tražite da odredi hitne-privremene mjere, ne zaboravite na zahtjevu naznačiti krupnim, masnim slovima:

“Pravilo 39 – Hitno”.

STVARNO KAZALO

A

Afrička unija 2, 65, 72, 74
Afrička komisija za prava čovjeka i naroda 72, 121
Afrički sud za ljudska prava 72
Afrička povelja o pravima čovjeka i naroda 72
Agresija 5, 10, 65, 73
Američka ... (v. Međuamerička)
Azil 8, 9, 11, 23, 33, 34, 41, 45, 59, 60, 62, 95

B

Bečka konvencija o diplomatskim odnosima 16, 34
Brak 27, 48, 49, 60, 99

C

Caracas (v. Konvencija iz Caracasa)
Cartagena (v. Deklaracija iz Cartagene)
Cautio iudicatum solvi (v. Predujam troškova sudskog postupka)

D

Deklaracija iz Cartagene 2
Detencija (v. Pritvor)
Diplomatski azil 10, 15–17, 34
Diplome 50, 51, 58, 59, 101, 102
Diskriminacija 3, 6, 7, 19, 22, 24, 26–28, 30, 36, 37, 38, 40, 42, 49, 60, 65, 66, 68, 71, 78, 81, 87, 90, 98
Državljanstvo 4, 7, 8, 13, 18, 22, 23, 30–32, 35, 54–56, 60, 73, 77, 82, 84,

96, 97, 99, 101, 105, 106, 110, 111, 119, 120, 127, 128, 132, 137, 142, 143

E

Europska unija 8, 17, 32, 33, 45, 48, 59, 60, 63, 91
Europski sud za ljudska prava 9, 39, 49, 52, 71, 77, 83, 121, 131, 137, 139, 143

H

Hitne privremene mjere 77, 79, 81, 82, 84, 85, 144
Hrvatska, Republika 3–5, 17, 54, 60, 70, 76, 81, 83, 95, 115
Humanitarna pomoć 39, 87, 91

I

Identifikacijske isprave 12, 47, 50–52, 56, 82, 142
Izgon 1, 13, 28, 53, 54, 69, 84, 104, 105

J

Javni poredak (*ordre public*) 5, 6, 10, 21, 27, 28, 42, 43, 48, 49, 53, 54, 56, 57, 65–68, 73, 97, 103, 104

K

Konvencija iz Caracasa 14, 15
Konvencija o posebnim vidovima problema izbjeglica u Africi 2, 5, 65, 69, 73
Konvencija o pravima migracijskih radnika 64, 71, 75
Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije prema ženama 71, 81, 125–128, 141

Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Međunarodna 6, 27, 70, 71, 78, 140

Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kazni 29, 32, 37, 38, 70, 71, 80, 119, 139

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Europska 9, 33, 37–39, 41, 52, 53, 63, 70, 71, 83, 143

Konzularni azil 10, 15, 16

L

Liga naroda 1, 34

Lišenje slobode 21, 24, 30, 31, 36–38, 43, 45, 54

M

Masivni priljev izbjeglica 5, 14, 17, 28, 33, 35, 36, 43, 73

Međuamerička komisija za ljudska prava 71, 121

Međuamerička konvencija o ljudskim pravima 71

Međuamerički sud za ljudska prava 71

Međunarodna organizacija rada 23, 61, 64, 70

Međunarodne zone 10, 39, 46

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima 2, 24, 39–42, 49, 50, 57, 59–64, 66, 67, 70, 75

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima 2, 21, 23, 24, 27, 37–39, 41, 42, 49, 52, 65–67, 70, 71, 75–78, 121, 137

Migracije i migranti 10, 38, 41, 49, 64, 71, 74, 75, 91

Mučenje 1, 7, 10, 24, 30, 32, 36–38, 88

N

Nacionalna sigurnost 15, 21, 28–31, 33–36, 43, 46, 53, 54, 56, 57, 65–69, 99, 103, 104

146

Načelo solidarnosti 36

Nezakonit (ilegalan) ulazak 11–13, 27, 36–38, 44, 45

Non-refoulement 2, 19–21, 27–36, 45, 54, 69, 88

O

Odbor za migracijske radnike 71

Organizacija afričkog jedinstva 2, 65, 72

Organizacija američkih država 2, 14, 71, 74

Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi (OSCE) 74

P

Pomorci – izbjeglice 8, 69, 99

Porezi 47, 48, 68, 104

Povrat izbjeglica, v. *non-refoulement*

Predujam troškova sudskog postupka 26, 67, 100

Prijava izbjeglica 10–13, 27, 36, 40, 44, 68, 104

Pristojbe 47, 56, 102, 104, 105

Pritvor 43

Privremena zaštita 14, 17, 18, 62, 63

Privremene restriktivne mjere 28–30, 43, 54, 99

Privremeno utočište 16

Putna isprava (konvencijska) 8, 51, 54–57, 99, 103, 104, 108–111

R

Radoznalost, javna 20

Rasna diskriminacija (v. Diskriminacija)

Rezerve 28, 30, 42, 50, 52, 60, 71, 83, 107, 108, 117

S

Sigurna treća zemlja 32, 33

Sigurna zemlja podrijetla 33

Standardi prava izbjeglica:

- Standard apsolutne zaštite 26, 27
- Standard najpovlaštenijeg stranca 25, 58, 60, 65, 67
- Standard običnog stranca 24, 25, 46, 47, 50, 53, 58
- Standard vlastitih državljana 25, 26, 40, 42, 47, 48, 50, 55, 61–64, 66, 67, 101, 103, 104

Statusna prava 27

Stečena prava 27, 102

Super sigurna treća zemlja 32

Svjedodžbe 50, 51, 58, 59, 102

Š

Škole 50

T

Terorizam 29, 35, 65, 69

Tranzit 11, 13, 17, 56, 109, 110

U

Ujedinjeni narodi 2, 4, 5, 7, 15, 33, 37, 63, 70, 72–74, 77, 86, 95–97, 105–108, 115–117

UNHCR 2, 3, 5–7, 18–20, 32–35, 40, 42–45, 50, 52, 63, 69, 70, 72–74, 86

V

Vijeće Europe 54, 60, 71, 74, 83, 131

Vize 32, 55, 56, 109, 114

Vjera (vjeroispovijest) 3, 5, 6, 8, 10, 18, 26–28, 30–32, 36, 42, 43, 54, 65, 66, 82, 96, 98, 105, 127, 128, 142

Z

Zemlja prvog dolaska 12, 13, 22, 32, 73

Ž

Ženevske konvencije za zaštitu žrtava rata i Dopunski protokoli 87



POPIS VAŽNIJIH KRATICA*

CAT	– Odbor protiv mučenja (<i>Committee against Torture</i>)
CEDAW	– Odbor za ukidanje diskriminacije prema ženama (<i>Committee on the Elimination of Discrimination against Women</i>)
CERD	– Odbor za ukidanje rasne diskriminacije (<i>Committee on the Elimination of Racial Discrimination</i>)
ECHR	– Europski sud za ljudska prava (<i>European Court of Human Rights</i>)
ECJ	– Europski sud (<i>European Court of Justice</i>)
FAO	– Organizacija za prehranu i poljoprivredu (<i>Food and Agricultural Organization</i>)
HRC	– Odbor za prava čovjeka (<i>Human Rights Committee</i>)
ICJ	– Međunarodni sud (<i>International Court of Justice</i>)
ICRC	– Međunarodni odbor Crvenog križa (<i>International Committee of the Red Cross</i>)
IRC	– Međunarodni Crveni križ (<i>International Red Cross</i>)
ILO	– Međunarodna organizacija rada (<i>International Labour Organization</i>)
IOM	– Međunarodna organizacija za migracije (<i>International Organization for Migration</i>)
IRO	– Međunarodna organizacija za izbjeglice (<i>International Refugee Organization</i>)
NN	– Narodne novine
OCHA	– Ured Ujedinjenih naroda za koordinaciju humanitarnih poslova (<i>United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i>)
OHCHR	– Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za ljudska prava (<i>Office of the High Commissioner for Human Rights</i>)
OSCE	– Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi (<i>Organization for Security and Co-operation in Europe</i>)
UNDP	– Program Ujedinjenih naroda za razvoj (<i>United Nations Development Programme</i>)
UNESCO	– Organizacija Ujedinjenih naroda za prosvjetu, znanost i kulturu (<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>)
UNHCR	– Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>)
UNICEF	– Fond Ujedinjenih naroda za djecu (<i>United Nations Children's Fund</i>)
WFP	– Svjetski program za hranu (<i>World Food Programme</i>)
WHO	– Svjetska zdravstvena organizacija (<i>World Health Organization</i>)

* Unatoč mogućim pravopisnim prigovorima, odlučili smo se uglavnom za strane kratice ako su u upotrebi uobičajenije od kratica nastalih na temelju hrvatskog prijevoda.

Nakladnik
Hrvatski pravni centar
Zagreb, Svačićev trg 12

Za nakladnika
Goran Mikuličić

Lektorica
Nada Jakir

Grafički urednik
Jure Tomičić

Priprema, prijelom i korektura
DSM-grafika, Zagreb

Tisak
Tipomat, Velika Gorica

Tiskano u 500 primjeraka