

Smernice za međunarodnu zaštitu i dokumenti politike UNHCR-a

BELEŠKA O ZABRANI PROTERIVANJA ILI VRAĆANJA SILOM IZVRŠNOG KOMITETA PROGRAMA VISOKOG KOMESARA UNHCR-a (1977)¹

UVOD

1. Najvažnija komponenta izbegličkog statusa i azila jeste zaštita od vraćanja u zemlju u kojoj za to lice postoji opravdan strah od progona. Ovakva zaštita je našla svoje mesto u načelu zabrane proterivanja ili vraćanja silom (*non-refoulement*) koje je, kako će se videti u daljem tekstu, opšteprihvaćeno od strane država

Pravni osnov za zabranu proterivanja ili vraćanja silom

2. Načelo zabrane proterivanja ili vraćanja silom definisano je velikim brojem univerzalnih i regionalnih međunarodnih instrumenata o izbeglicama.

3. Od univerzalnih instrumenata prvo se mora spomenuti Konvencija UN o statusu izbeglica iz 1951. godine, koja u čl. 33. st. 1. predviđa: „Nijedna država ugovornica neće proterati niti vratiti silom, na ma koji način to bilo, izbeglicu na granice teritorije gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili političkog mišljenja.“

4. Ovo je jedna od osnovnih odredbi Konvencije iz 1951. godine na koju nije dozvoljeno stavljanje rezervi. Kao obaveza predviđena je i Protokolom iz 1967, shodno čl. 1. st. 1. ovog instrumenta. Za razliku od drugih odredaba Konvencije, primena ovog člana nije uslovljena postojanjem dozvole boravka izbeglice na teritoriji države ugovornice. Izraz „gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi“ bio je predmet mnogih rasprava. Pripremni radovi svedoče da svrha ovog izraza nije bila da postavi strožije kriterijume od onog sadržanog u izrazu „osnovani strah od progona“ kao dela definicije izbeglice iz čl. 1A st. 2. Različita formulacija postoji da bi bilo sasvim jasno da se načelo zabrane proterivanja ili vraćanja silom primenjuje ne samo u odnosu na državu porekla već na svaku državu gde postoji opravdan strah od progona.

5. Činjenica da je već 70 država postalo obavezano Konvencijom o izbeglicama iz 1951. godine i/ili Protokolom iz 1967. godine potvrđuje široku prihvaćenost načela zabrane proterivanja i vraćanja silom izraženog u čl. 33. st. 1.

6. Od univerzalnih instrumenata potrebno je pomenuti Deklaraciju UN o teritorijalnom azilu koju je 1967. godine usvojila Generalna skupština. Član 3. st. 1. ove deklaracije glasi:

„Nijedno lice na koje se odnosi čl. 1. st. 1. neće biti podvrgnuto merama kao što su odbijanje ulaska na granici ili, ako je ušlo na teritoriju na kojoj traži azil, proterivanje ili prinudno vraćanje u bilo koju državu gde može biti podvrgnuto progону.“

7. Od regionalnih instrumenata Konvencija o posebnim aspektima problema izbeglica iz 1969. godine, koja je usvojena u okviru Organizacije afričkog jedinstva, postavlja kao obaveze niz važnih načela o azilu, uključujući i načelo zabrane proterivanja ili vraćanja silom. Prema čl. III, st. 3:

„Država članica ne može primeniti meru odbijanja ulaska na granici, prinudno vraćanje ili proterivanje prema bilo kom licu ukoliko bi ga takva mera prinudila da se vrati ili ostane na teritoriji gde su njegov život, telesni integritet ili sloboda ugroženi iz razloga navedenih u čl. 1. st. 1. i 2.“

8. Čl. 22. st. 8. Američke konvencije o ljudskim pravima, koja je usvojena novembra 1969. godine, predviđa sledeće: „Stranac nikada ne sme biti deportovan ili vraćen u onu državu, bez obzira da li je reč o državi porekla ili ne, u kojoj postoji opasnost po njegov život ili ličnu slobodu zbog njegove rase, nacionalnosti, veroispovesti, društvenog

¹ Beleška o zabrani proterivanja ili vraćanja silom usvojena na 28. sednici Izvršnog komiteta Programa visokog komesara UNHCR-a. Dostavljena je od strane visokog komesara 23. avgusta 1977. godine (oznaka dokumenta: EC/SCP/2).

statusa ili političkog mišljenja.“

9. U Rezoluciji o pružanju azila licima kojima prethodi progon, koju je 29. septembra 1967. godine usvojio Komitet ministara Saveta Evrope, državama članicama preporučuje se primena sledećih načela:

„(1) Potrebno je postupati humano i u liberalnom duhu prema licima koja traže azil na njihovoj teritoriji. (2) Potrebno je ovim licima osigurati zaštitu od odbijanja prijema na granici, vraćanja, proterivanja i bilo koje druge mere koja bi ih prinudila da se vrate ili ostanu na teritoriji na kojoj im prethodi opasnost od progona zbog njihove rase, vere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja.“

10. I, konačno, Načela o postupanju prema izbeglicama, koja je 1966. godine usvojio Azijsko-afrički pravni konsultativni komitet na osmoj sednici u Bangkoku, predviđaju sledeće:

„Prema licu koje traži azil u skladu sa ovim načelima, ne mogu se primeniti mere kao što su odbijanje prijema na granici, vraćanje ili proterivanje koje bi ga prinudile da se vrati ili ostane na teritoriji ako postoji osnovan strah od progona koji na toj teritoriji ugrožava njegov život, telesni integritet ili slobodu“ (čl. III, st. 3).

11. Pored odredbi navedenih međunarodnih instrumenata usvojenih na univerzalnom i regionalnom nivou, načelo zabrane proterivanja ili vraćanja silom našlo je svoje mesto i u ustavima i/ili zakonima velikog broja država. Zbog opšte prihvaćenosti ovog načela na univerzalnom nivou, jurisprudencija i pravni stručnjaci smatraju da je ovo načelo postalo opšteprihvaćeno načelo međunarodnog prava.

Izuzeci od primene načela zabrane proterivanja ili vraćanja silom

12. Iako je načelo zabrane proterivanja ili vraćanja silom po svojoj prirodi osnovno načelo, postoje situacije kada su izuzeci legitimni. Tako čl. 33. st. 2. Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine predviđa:

„Na ovu odredbu ne može se pozvati izbeglica koga iz osnovanih razloga treba smatrati opasnim za bezbednost države gde se nalazi ili koji, pošto je protiv njega doneta pravnosnažna presuda za naročito teško krivično delo, predstavlja opasnost za zajednicu pomenute države.“

13. Ovi izuzeci, zasnovani na faktorima lične prirode konkretnog lica, ne pojavljuju se kao takvi u drugim instrumentima, bilo univerzalnim ili regionalnim, koji su gore navedeni. Postoje, ipak, neki drugi opšti izuzeci, kao što su „ozbiljni razlozi nacionalne bezbednosti ili zaštita nacionalne bezbednosti odnosno stanovništva“², „radi zaštite nacionalne bezbednosti ili zajednice od ozbiljne opasnosti“³.

14. Imajući u vidu ozbiljne posledice kojima se izbeglica izlaže povratkom u državu u kojoj mu prethodi progon, izuzeci iz čl. 33. st. 2 primenjuju se sa krajnjom pažnjom. Potrebno je u potpunosti uzeti u obzir okolnosti konkretnog slučaja, kada je izbeglica osuđen za teško krivično delo, kao što su olakšavajuće okolnosti i mogućnost rehabilitacije i reintegracije u društvo.

Praksa država u primeni načela zabrane proterivanja ili vraćanja silom

15. Posmatrajući praksu država u primeni načela zabrane proterivanja ili vraćanja silom, potrebno je naglasiti da se ovo načelo primenjuje bez obzira da li je konkretnom licu formalno priznat status izbeglice. U slučajevima kada im je formalno priznat status izbeglice na osnovu Konvencije iz 1951. i/ili Protokola iz 1967, primena čl. 33. i načela zabrane proterivanja ili vraćanja silom ne bi trebalo da bude sporna. Međutim, kada postoji poseban postupak za utvrđivanje izbegličkog statusa u smislu Konvencije iz 1951. godine i Protokola iz 1967, podnosilac zahteva za sticanje statusa je skoro uvek zaštićen od proterivanja u državu porekla do donošenja konačne odluke o izbegličkom statusu.

16. Postoje, ipak, situacije kada je potrebno posebno se pozvati na načelo zabrane proterivanja ili vraćanja silom, kada njegova primena može naići na prepreke tehničke prirode. Lice se može zateći u državi koja nije članica Konvencije iz 1951. godine ili Protokola iz 1967. ili državi koja, iako je članica ovih ugovora, nije predvidela poseban postupak za utvrđivanje izbegličkog statusa. Organi države azila mogu dozvoliti izbeglicama da borave na njihovoj teritoriji na osnovu uobičajene dozvole boravka ili jednostavno mogu tolerisati njihovo prisustvo i da im pri tome ne izdaju nijedan poseban formalan dokument kojim ih priznaje kao izbeglice. U drugim slučajevima moguće je da je konkretno lice propustilo da podnese formalni zahtev za sticanje izbegličkog statusa.

² Deklaracija o teritorijalnom azilu, čl. 3. st. 2. Načela o postupanju prema izbeglicama koja je 1966. godine usvojio Azijsko-afrički pravni konsultativni komitet na osmoj sednici u Bangkoku (čl. III, st. 2).

³ Rezolucija Komiteta ministara Saveta Evrope o pravu na azil lica kojima prethodi progon od 29. septembra 1967. godine.

17. U ovim slučajevima važno je striktno poštovanje načela zabrane proterivanja ili vraćanja silom, uprkos činjenici da licu formalno nije priznat izbeglički status. Potrebno je naglasiti da je i formalno priznanje izbegličkog statusa na osnovu Statuta UNHCR-a, Konvencije iz 1951. godine ili Protokola iz 1967. godine po svojoj prirodi deklarativni akt. Od 28. sednice Komiteta zabeležen je veći broj slučajeva proterivanja lica koji nisu imali formalni status izbeglice u državu porekla uprkos postojanju opravdanog straha od progona, kao i slučajevi u kojima nije ni došlo do ispitivanja njihovog zahteva zasnovanog na osnovanom strahu od progona.

Zaključak

18. Iako je načelo zabrane proterivanja ili vraćanja silom priznato kao univerzalno, opasnost izbegavanja njegove primene može se lakše izbeći ako je država formalno prihvatila načelo kao pravnu obavezu na osnovu nekog međunarodnog instrumenta. Time postaje značajnije povećanje broja država ugovornica Konvencije iz 1951. i Protokola iz 1967. Države koje još nisu pristupile ovim instrumentima treba ipak da se pridržavaju zabrane proterivanja ili vraćanja silom na osnovu opšte prihvaćenosti ovog pravila i humanitarnog značaja njegove primene.

19. Prilikom primene zabrane proterivanja ili vraćanja silom posebno je važno znati da je utvrđivanje izbegličkog statusa po svojoj prirodi deklarativno. Prema tome, ne sme se početi od pretpostavke da lice kojem formalno nije priznat izbeglički status, nije zaštićeno načelom zabrane proterivanja ili vraćanja silom.