

KOMPLEMENTARNI VIDOVI ZAŠTITE (2001)

I. UVOD

1. Jedan broj azilskih zemalja je ustanovio administrativne i zakonodavne mehanizme za regulisanje boravka onih lica koja nisu priznata kao izbeglice, ali kojima povratak nije moguć ili im se isti ne savetuje iz raznoraznih razloga. To je pozitivan i praktičan način rešavanja određenih potreba za međunarodnom zaštitom. UNHCR pozdravlja ustrojstvo ovih mehanizama onde gde se oni koriste kao dopuna međunarodnoj zaštiti koja je dostupna izbeglicama na osnovu Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i njenog Protokola iz 1967. godine, i o njima govori kao o „komplementarnim“ vidovima zaštite.

2. U nedostatku usklađenog pristupa ovom pitanju, pojedinačna rešenja do kojih su došle razne države dovela su, međutim, do proliferacije statusa koji se dodeljuje širem dijapazonu lica iz različitih razloga. Kao primere različitih statusa navodimo „B-status“, „supsidijarnu zaštitu“, „*de facto status*“, i „humanitarni status“. Svaki od ovih statusa karakteriše određeni standard postupanja, kao i odgovarajuće posledice koje iz tog statusa proističu po korisnika.

3. Dalje usavršavanje ovih različitih statusa dodatno se komplikuje tendencijom da se njima pribegava kad god je teško odrediti izbeglički status u skladu sa Konvencijom iz 1951. godine/Protokolom iz 1967. godine, ili kad god je za to potrebno više vremena.¹ Ako određeno lice ispunjava uslove iz Konvencije iz 1951. godine,² onda bi davanje samo komplementarne zaštite tom licu (u zavisnosti od postupanja koje se vezuje za predmetni status) predstavljalo neispunjavanje obaveza koje je predmetna država članica preuzela potpisivanjem Konvencije iz 1951. godine.

4. Cilj ovog dokumenta jeste da doprinese diskusiji o postojanju i usklađivanju ovih vidova zaštite, i to: (i) identifikacijom odgovarajućih korisnika; (ii) izgradnjom odgovarajućeg zakonodavnog okvira i zaštite koju će države osiguravati; i (iii) predlaganjem standarda postupanja i proceduralnih mehanizama, koji bi sa stanovišta UNHCR-a bili najprihvatljiviji.

II. ODOBRENJE BORAVKA: RAZLIČITE GRUPE KORISNIKA

5. Uvidom u kategoriju lica kojima je odobren boravak na duže vreme, saznajemo da države ovakav boravak odobravaju iz različitih razloga. Razlozi ne moraju da imaju nikakve veze sa potrebom za zaštitom. Razlog, na primer, može biti puka saosećajnost, ili se pak može raditi o razlozima čisto praktične prirode. Razlozi mogu biti i u direktnoj vezi sa potrebom korisnika za zaštitom, na primer kada postoji veliki rizik od povrede usled oružanog sukoba širih razmera. U ovom dokumentu fokusiraćemo se na ovu drugu kategoriju lica.

(i) Boravak koji nije u vezi sa potrebom za zaštitom: saosećajnost/praktični razlozi

6. Države mogu odlučiti da odobre boravak na duže vreme iz razloga saosećajnosti, na primer, kada se to radi samo zbog starosti, zdravstvenog stanja ili porodičnih veza.³ Ukoliko udaljavanje stranca iz zemlje nije moguće, bilo zbog toga što njegov transport nije moguće izvesti, ili zbog toga što on nema putne isprave ili ih ne može dobiti – njemu se može dozvoliti da i dalje ostane u zemlji iz praktičnih razloga. Predmetna lica obično nisu tražioci azila, ili, ako se radi o tražiocima azila, njihovi zahtevi za azil su uredno odbijani, a za njih same se ustanovilo da im ne treba međunarodna zaštita. Ove slučajeve treba jasno razlikovati od slučajeva u vezi sa kojima postoji potreba za zaštitom i obaveza poštovanja fundamentalnog principa *non-refoulementa*, i za koje se, s obzirom da se radi baš o takvim slučajevima, UNHCR direktno zanima. Namera ovog dokumenta nije da obradi tipove slučajeva kakve smo naveli gore, jer takvi slučajevi nisu relevantni za UNHCR. Ovaj dokumenat se takođe ne bavi licima koja su isključena iz izbegličkog statusa primenom klauzula o isključenju iz Konvencije iz 1951. godine, a koja u skladu sa relevantnim pravom o ljudskim pravima ipak ne mogu biti vraćena u zemlju u kojoj bi bila izložena riziku od mučenja.

(ii) Boravak koji proističe iz potrebe za međunarodnom zaštitom

7. Kad je reč o licima kojima je odobren boravak na osnovu razloga koji su u vezi sa potrebom za međunarodnom zaštitom, tu možemo govoriti o različitim motivima. Ova različitost je prisutna čak i unutar grupe korisnika kojima je priznata potreba za zaštitom. Na osnovu iskustva UNHCR-a, u korisnike spadaju:

(a) lica koja treba da budu obuhvaćena Konvencijom iz 1951. godine/Protokolom iz 1967. godine, ali koje predmetna država ne može priznati kao takve zbog različitog tumačenja;

(b) lica koja imaju valjane razloge da traže zaštitu, ali koja ne moraju biti obuhvaćena Konvencijom iz 1951. godine/Protokolom iz 1967. godine.

Potporna diskusiji koja će uslediti jeste stanovište UNHCR-a da je UNHCR zainteresovan za sve situacije koje uključuju izbeglice – u najširem smislu te reči, te da je u obavezi da osigura adekvatno postupanje, kao i stručnjake koji će doprineti debati o merama koje se tiču njihovog boravka i postupanja.

(a) Korisnici koji ispunjavaju uslove iz Konvencije iz 1951. godine/Protokola iz 1967. godine

8. Različito tumačenje koje razne države daju za kriterijume uključenja iz člana 1. Konvencije iz 1951. godine uzrokuje bitne razlike među državama u stepenu priznavanja statusa onih lica koja se nalaze u sličnim situacijama. Neka lica koja su priznata kao izbeglice u jednoj državi, mogu biti odbijena u drugoj državi. Međutim, ono što je važno jeste da čak i u slučajevima gde je izbeglički status odbijen, države osiguravaju alternativni vid produženog boravka kao priznanje potrebe za zaštitom.⁴

9. Najmanje tri grupe mogu biti identifikovane u vezi sa kojima iskrsavaju različiti stavovi o tumačenju kriterijuma za dodelu izbegličkog statusa:

(a) Jednu važnu grupu čine oni koji se plaše proganjanja nevladinih agenata iz razloga navedenih u Konvenciji iz 1951. godine. Iako većina zemalja njih priznaje kao izbeglice na osnovu Konvencije, neke zemlje im odriču izbeglički status i dodeljuju alternativni status;

(b) U drugu grupu spadaju izbeglice koje beže od proganjanja sa teritorija na kojima se dešavaju sukobi. U brojnim zemljama, oni se tretiraju kao „žrtve proizvoljnog nasilja“ i njima se osigurava komplementarna zaštita. Takav je slučaj čak i kad je sukob od kojeg beže zasnovan na etničkim, religioznim ili političkim razlikama koje posebno ugrožavaju date begunce. U nekim drugim državama takav razlog može predstavljati solidan temelj za dodelu izbegličkog statusa na osnovu Konvencije;

(c) Treću grupu čine lica koja pate od proganjanja koje je vezano za njihov pol i koja ispunjavaju uslove iz Konvencije. Umesto da takvim licima odobri izbeglički status, veliki broj država njima dodeljuje komplementarnu ili supsidijarnu zaštitu, koja je često utemeljena u zakonu. U nekim drugim pravnim sistemima, takva lica se prihvataju kao lica koja ispunjavaju kriterijume iz Konvencije.

10. Stanovište UNHCR-a koje se zasniva ne samo na iskustvu relevantnih država jeste da gore pomenuta lica treba da budu pokrivena Konvencijom iz 1951. godine/Protokolom iz 1967. godine. Na postojanje potrebe za međunarodnom zaštitom u takvim slučajevima ukazuje činjenica da države ipak osiguravaju neki vid zaštite. Radi postizanja usaglašenog pristupa i osiguranja potpune i sveobuhvatne interpretacije definicije izbeglice iz Konvencije, poželjno je uskladiti stavove vezane za režim iz Konvencije.⁵

(b) Korisnici koji možda ne ispunjavaju kriterijume iz Konvencije iz 1951. godine/Protokola iz 1967. godine

11. O licima koja možda nisu izbeglice na osnovu Konvencije iz 1951. godine, ali kojima je ipak potrebna međunarodna zaštita, često se govori kao o izbeglicama koje potpadaju pod širu nadležnost UNHCR-a. Njome su obuhvaćena i lica koja se nalaze izvan svojih zemalja i kojima je potrebna međunarodna zaštita jer su njihovi životi, sloboda ili sigurnost ozbiljno ugroženi u njihovoj zemlji porekla, ali ne iz razloga koji su u vezi sa nekim od osnova za dodelu izbegličkog statusa iz Konvencije, kao na primer lica koja su ugrožena samo zbog oružanog sukoba ili ozbiljnog narušavanja javnog reda i mira.⁶ Na primer, lica koja beže od sporadičnih posledica nasilja i pratećih nemira u konfliktnim situacijama koje ne sadrže element proganjanja, možda ne potpadaju pod striktno tumačenje definicije izbeglice kakva je data u Konvenciji iz 1951. godine, ali im je ipak potrebna zaštita pa stoga potpadaju pod nadležnost UNHCR-a.

12. Regionalni instrumenti o izbeglicama napravljeni u Africi i Srednjoj i Južnoj Americi⁷ jasno navode da zaštita izbeglica treba da se odnosi na ovu „širu“ kategoriju izbeglica. U ostalim regionima, a u nedostatku sličnih instrumenata, države odobravaju produženi boravak na osnovu svog vlastitog zakonodavstva. Što se tiče ove kategorije izbeglica, iskustvo UNHCR-a nam ukazuje na to da postoji potreba za većim usaglašavanjem komplementarnih vidova zaštite, na osnovu standarda prisutnih u pravu o ljudskim pravima i izbegličkom pravu.

III. ODREĐIVANJE KORISNIKA KOMPLEMENTARNIH VIDOVA ZAŠTITE

(i) Postupak kojim se utvrđuje postojanje potrebe za zaštitom

13. Isto kao što su države ustanovile postupak za određivanje lica koja ispunjavaju kriterijume za dodelu izbegličkog statusa iz Konvencije iz 1951. godine, tako mora postojati način posredstvom kojeg će države odrediti kome je potrebna međunarodna zaštita i ko ima pravo na takav vid zaštite.

14. UNHCR veruje da se pravičnost i efikasnost može najbolje postići primenom širokog i sveobuhvatnog sistema u kojem će jedan centralni i stručni organ odrediti, u toku jednog postupka, potrebu za zaštitom onog lica koje traži tu zaštitu. Podnosiocu zahteva koji to zaslužuje, na kraju tog postupka se odobrava izbeglički status ili neki drugi vid zaštite, u zavisnosti od razloga zbog kojih on traži zaštitu.

15. Na ovaj način vreme ili neka druga ograničenja neće preuranjeno onemogućiti razmatranje nekog zahtev za zaštitu, dupliranje se može izbeći, a stručnjaci postojećih organa koji se bave izbegličkim statusom mogu biti iskorišćeni za određivanje drugih srodnih potreba za međunarodnom zaštitom. UNHCR strahuje da postoji velika mogućnost za fragmentaciju režima međunarodne zaštite, ukoliko se posredstvom korišćenja krajnje različitih standarda uspostave različiti postupci određivanja izbegličkog statusa i komplementarnih vidova zaštite u različitim državama.

16. Kao i u svim ostalim sistemima za određivanje statusa, treba da postoji mogućnost za obrazloženo preispitivanje svih negativnih odluka, koje za posledicu ima njihovu suspenziju, tako da nijedan podnosilac zahteva neće biti udaljen pre nego što se donese konačna i pravosnažna odluka o njegovoj potrebi za zaštitom. Obrazloženim preispitivanjem se u principu traži da su razlozi navedeni u prvostepenoj odluci.

(ii) Uloga UNHCR-a u utvrđivanju postojanja potrebe za komplementarnom zaštitom

17. Imajući u vidu odgovornost koju UNHCR ima prema izbeglicama (bilo u skladu sa Konvencijom iz 1951. godine ili u skladu sa širom nadležnošću UNHCR-a), UNHCR-u treba omogućiti pristup licima koja traže ostale vidove zaštite, isto kao što mu se omogućio pristup tražiocima azila na osnovu Konvencije iz 1951. godine. Dugogodišnje iskustvo UNHCR-a je učinilo da je UNHCR postao zaista stručan kada je reč o utvrđivanju činjenice da li je licima koja ne ispunjavaju kriterijume iz Konvencije iz 1951. godine ipak potrebna međunarodna zaštita. Pomoć koja se može dobiti od UNHCR-a uključuje davanje informacija o zemlji porekla, savete o raznim pravnim pitanjima ili politički odlučivanja ili učešću u procesu odlučivanja.

IV. STANDARDI POSTUPANJA KOD KOMPLEMENTARNIH VIDOVA ZAŠTITE

18. U nedostatku usaglašenog pristupa ovom pitanju, u državama ili regionima u kojima se ne primenjuju međunarodni ili regionalni instrumenti o izbeglicama, raznorazni statusi mogu u igru da uvedu različita prava. Negde su ta prava veća, negde manja. U narednom paragrafu ćemo predložiti standarde postupanja koji su u skladu sa međunarodnim pravom o ljudskim pravima i međunarodnim izbegličkim pravom,⁸ a koji mogu biti od pomoći ili pak koji mogu biti zvezda vodilja raznim državama u njihovim nastojanjima da usaglase svoje stavove.

19. Univerzalna ljudska prava ukazuju na to da licima kojima je dozvoljeno da ostanu na nekoj teritoriji iz razloga zaštite treba da bude odobren status koji će im omogućiti da i dalje vode dostojanstven život. S obzirom na nevolje kroz koje su ta lica prošla, neophodno je da se u njihovim životima uspostavi odgovarajući nivo sigurnosti i stabilnosti. UNHCR je mišljenja da puko uzdržavanje od deportacije nije dovoljno.

20. Korisnici komplementarnih vidova zaštite treba da uživaju zvaničan pravni status sa definisanim pravima i obavezama, koji treba izreći u dokumentima kojima se taj status potvrđuje. Status treba da traje onoliko dugo koliko je to potrebno da bi se korisniku omogućilo da svoj život vrati u normalne tokove. On treba da traje onoliko dugo, koliko traje i potreba za zaštitom.

21. Status koji se dodeljuje korisnicima treba da osigura priznanje i zaštitu osnovnih prava, kako je to definisano u relevantnim međunarodnim i regionalnim instrumentima.⁹ U pojedinim državama ili regionima, odredbe iz domaćeg zakonodavstva ili regionalnih instrumenata o ljudskim pravima mogu zahtevati standarde postupanja koji su iznad standarda prisutnih u drugim državama ili regionima, s tim da standardi koji će se slijediti ni u kom slučaju ne treba da budu ispod određenog minimuma.

22. U oblasti građanskih i političkih prava, korisnici u principu:

- treba da budu zaštićeni od *refoulementa* i proterivanja;
- ne treba da budu izloženi diskriminaciji na osnovu rase, vere, političkog mišljenja, nacionalnosti, zemlje porekla, pola, telesne nesposobnosti ili drugih sličnih osnova;
- ne treba nikad da budu izloženi mučenju ili okrutnom, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju;
- treba da uživaju slobodu kretanja koja nije bilo čime ograničena, osim ako to nije neophodno u interesu javnog zdravlja i javnog reda i mira;
- treba da imaju pristup sudovima i upravnim organima.

23. Dalje, njihova zaštita treba da podrazumeva osnovna socijalna i ekonomska prava koja mogu da pariraju pravima koja su generalno dostupna ljudima u prihvatnoj zemlji, uključujući naročito:

- pristup adekvatnom smeštaju;
- mogućnost uživanja pomoći ili mogućnost zaposlenja;
- mogućnost uživanja zdravstvene zaštite prema potrebi;
- pristup osnovnom ili srednjem obrazovanju.

24. Izvršni komitet je u nekoliko navrata istakao značaj uspostavljanja mera kojima se osigurava poštovanje jedinstva izbegličke porodice.¹⁰ U instrumentima o ljudskim pravima porodica je prihvaćena kao prirodna i osnovna društvena ćelija: nadgledanje ponovnog uspostavljanja jedinstva porodice jedan je od najznačajnijih načina putem kojeg lica kojima je potrebna međunarodna zaštita mogu uživati stabilnost i sigurnost koje su im neophodne da bi mogli nastaviti svoje živote. U skladu sa time, svaki komplementarni režim zaštite treba da ugradi odgovarajuće odredbe na osnovu kojih će u prihvatnoj zemlji uža porodica biti ponovo objedinjena.

25. Komplementarni vidovi zaštite, poput zaštite na osnovu Konvencije iz 1951. godine, ne moraju biti trajne prirode. Odredbe o prestanku statusa iz Konvencije predviđaju kraj izbegličkog statusa onda kada međunarodna zaštita više nije potrebna. Završetak komplementarnog statusa isto tako treba da se zasniva na objektivnim kriterijumima koji su postavljeni u pisanoj formi, ako je to moguće u samom zakonodavstvu zemlje, i nikada ne treba da budu proizvoljni. Bilo bi dobro da se prilikom odlučivanja o tome da li treba prestati sa merama komplementarne zaštite izbeglica, za UNHCR predvidi savetodavna uloga zbog njihove stručnosti o ovom pitanju.

V. OBIM ZAŠTITE KOD MASOVNOG PRILIVA IZBEGLICA

26. Dolasci širih razmera su, kako u Africi tako i u Srednjoj i Južnoj Americi, pokriveni regionalnim instrumentima o izbeglicama. Pojam privremene zaštite je nastao u Evropi i drugim regionima kao prelazno rešenje za situacije u kojima je došlo do raseljavanja većih razmera, koja su u velikoj meri prouzrokovana uverljivim razlozima iz definicije izbeglice ili su njima slični. Svrha privremene zaštite jeste da osigura trenutnu sigurnost i zaštitu osnovnih ljudskih prava, uključujući i zaštitu od *refoulementa*, u zemljama koje su direktno pogođene masovnim prilivom izbeglica. Privremena zaštita takođe može poslužiti za povećanje mogućnosti iznalaženja jedinstvenog regionalnog rešenja, koje će obuhvatati sva, a ne samo direktno pogođena područja.

27. Privremena zaštita je izuzetno sredstvo pomoću kojeg se hitno rešava problematična situacija u kojoj postoji očigledna potreba za zaštitom, a malo ili nimalo mogućnosti da se postojanje te potebe utvrdi na pojedinačnoj osnovi za kratko vreme. Ona se razlikuje od komplementarne zaštite, koja predstavlja pravni status koji se odobrava nakon što se utvrdi postojanje pojedinačne potrebe za zaštitom, te nakon što se odredi kakva je priroda te potrebe. Po svojoj definiciji, privremena zaštita podrazumeva grupno procenjivanje potrebe za međunarodnom zaštitom na osnovu okolnosti u zemlji porekla, dok se mere komplementarne zaštite primenjuju na pojedince čije su potrebe za zaštitom posebno preispitane. Iako i privremena i komplementarna zaštita treba da osiguraju adekvatne standarde postupanja prema korisnicima te zaštite, prelazni karakter privremene zaštite, kratkoročnost te zaštite, a naročito njena primena na grupe koje uključuju veći broj ljudi – ukazuje na to da se kod privremene zaštite koriste minimalni standardi. S druge strane, mere komplementarne zaštite definitivno osiguravaju stabilan tretman odmah po priznanju postojanja potrebe za zaštitom kod predmetnog pojedinca.

28. Zbog svega ovoga, kao i zbog ostalih znatnih razlika između ova dva pojma, prelazno sredstvo privremene zaštite treba jasno razlikovati od vidova komplementarne zaštite koji se osiguravaju u pojedinačnim slučajevima.

VI. ZAKLJUČNE PRIMEDBE

29. Dok neke države koriste proširenu definiciju iz regionalnih instrumenata za obezbeđenje zaštite izbeglicama koje potpadaju pod širu nadležnost UNHCR-a, druge države koriste svoje zakonodavne aranžmane kako bi odobrile boravak na duže vreme. U ovom drugom slučaju, zbog proliferacije različitih tretmana za raznorazne kategorije korisnika, izbeglička priroda nekih od njih bivala je sve nejasnija, a razlozi koji bi trebalo da budu parametar za postupanje sa njima – postajali sve konfuзниji.

30. U ovakvim okolnostima bi usklađivanje postupanja sa onim licima kojima je potrebna međunarodna zaštita, ali koja u azilskoj državi nisu priznata kao izbeglice, donelo poboljšanje i pomoglo u osiguranju njihovog postupanja u skladu sa principima zaštite izbeglica. Mada se Konvencija iz 1951. godine ne primenjuje direktno na veliki broj korisnika, ona može biti od velike koristi kod ovog usaglašavanja.

31. Kada se u obzir uzme primena komplementarnih vidova zaštite ili usklađivanje takvih mehanizama, države treba da imaju na umu sledeće:

(a) Kriterijume za izbeglički status, koji su postavljeni u Konvenciji iz 1951. godine/Protokolu iz 1967. godine, treba tumačiti tako da se pojedinci koji ispunjavaju te kriterijume priznaju kao takvi, i da im se omogući zaštita predviđena tim instrumentom, a ne da im se osigura tretman predviđen komplementarnom zaštitom.

(b) Mere osiguranja zaštite za pojedince koji tu zaštitu zaslužuju, a koji ne potpadaju pod okvir Konvencije iz 1951. godine, treba preduzimati na način kojim se postojeći globalni režim zaštite izbeglica dopunjava i ojačava, a ne potkopava.

(c) Standardi postupanja sa licima koja nisu zvanično priznata kao izbeglice, ali kojima je ipak potrebna međunarodna zaštita, treba da podrazumevaju zaštitu osnovnih građanskih, političkih, socijalnih i ekonomskih prava. Države treba da nastoje, koliko god je to moguće, da zauzmu jedan harmonizovan pristup tretmanu koji se osigurava. Komplementarnu zaštitu treba da primenjuju tako da osiguraju najveći mogući stepen stabilnosti i sigurnosti u datim okolnostima, kao i da osiguraju – primenom odgovarajućih mera – poštovanje ostalih važnih principa, kao što je fundamentalni princip jedinstva porodice.

(d) Privremenu zaštitu koja predstavlja specifično prelazno rešenje za situacije masovnog priliva izbeglica, i kojom se osigurava trenutna i hitna zaštita od *refoulementa*, treba jasno razlikovati od komplementarnih vidova zaštite, koji se dodeljuju nakon što se odredi i definiše status predmetnog pojedinca.

(e) Konvencija iz 1951. godine i Protokol iz 1967. godine predstavljaju kamen temeljac međunarodne zaštite izbeglica i osiguravaju osnovni okvir za tu zaštitu. Standardi koji su razrađeni u Konvenciji, zajedno sa onima iz međunarodnog prava o ljudskim pravima, predstavljaju zvezdu vodilju za tretman koji treba dodeliti svim licima kojima je potrebna međunarodna zaštita.

(f) Države koje to još uvek nisu učinile, treba da pristupe ovim instrumentima i ostalim regionalnim instrumentima koji se bave zaštitom izbeglica i koji su primenjivi na njihovoj teritoriji, kako bi se osigurala najrasprostranjenija i najharmonizovanija primena osnovnih principa zaštite izbeglica.

UNHCR
Ženeva,
april 2001. godine

1 Zvaničnici koji rade na određivanju izbegličkog statusa potvrđuju da se tu zaista radi o jednoj takvoj tendenciji, koja se iskazuje i u statističkim podacima kojima raspolaže UNHCR (vidi dokument Pojedinačni zahtevi za azil, određivanje izbegličkog statusa i nerešeni slučajevi u azilskoj zemlji/na azilskoj teritoriji i u zemlji porekla, 1999. godina). Pažljivim uvidom u ove statističke podatke doći ćete do saznanja da stopa prihvata podnosilaca zahteva koji se nalaze u sličnim situacijama bitno varira, te da se čini da ta razlika često zavisi od toga da li predmetna država može osigurati alternativni vid zaštite. Tako je u državama u kojima ne postoje alternativna rešenja, ili su ona vrlo ograničena, kao što su to Kanada ili SAD, stopa priznanja izbegličkog statusa izuzetno visoka za određene grupe lica (tamo gde se takva stopa može i očekivati, u slučajevima postojanja osnovanog straha od proganjanja kako je to navedeno u Konvenciji), na primer za Avganistance (97,6%, a 100% na prvostepenom organu), Iračane (84,6%, tj. 93,3%). Međutim, ove iste grupe lica retko se priznaju kao izbeglice na osnovu Konvencije u nekim drugim državama koje raspolažu alternativnim vidovima zaštite, koju često koriste. Bez obzira na to, njima je ipak dozvoljeno da borave u velikom broju tih država koje ih ne priznaju za izbeglice. Takav je slučaj na primer u Holandiji (samo 6,3% Avganistanaca je dobilo izbeglički status, ali je 47,6% dobilo odobrenje boravka); u Nemačkoj (samo 1,7% Avganistanaca je priznato za izbeglice, ali je 26,4% dobilo odobrenje boravka); i u skandinavskim zemljama. Na primer, u Danskoj je samo 4,2% Iračana priznato za izbeglice na osnovu Konvencije, ali je 83,2% dobilo odobrenje boravka; u Norveškoj je samo 0,7% Iračana priznato za izbeglice, ali je 66,9% dobilo odobrenje boravka; u Švedskoj je samo 2,4% Iračana dobilo izbeglički status, ali je 63,9% dobilo zakonito odobrenje boravka po nekim drugim osnovima. Iako možda postoji milijardu razloga zbog kojih se ovi statistički podaci razlikuju, čak i u širem smislu reči, ovakva upadljiva korelacija unutar iste grupe lica ukazuje na to da ipak postoji neki odnos između mogućnosti raspolaganja komplementarnim vidovima zaštite i stope određivanja izbegličkog statusa na osnovu Konvencije.

2 Treba se priseliti da je određivanje izbegličkog statusa samo deklarativno, ne i konstitutivno. Tako na primer, kako je to rečeno u paragrafu 28. UNHCR-ovog *Priručnika o*

postupku i kriterijumima za određivanje izbegličkog statusa (UNHCR, Ženeva, 1979. godine, drugo izdanje 1992. godine): „Izbeglicom se smatra svako ko ispunjava kriterijume sadržane u definiciji Konvencije iz 1951. godine... Samo priznavanje statusa nije ono što izbeglicu čini izbeglicom, nego se tim činom ona samo deklarira kao takva. Izbeglicom se ne postaje priznavanjem statusa, nego se status priznaje zbog toga što je predmetna osoba izbeglica.“ UNHCR-ov stav o odgovarajućem tumačenju raznih elemenata iz definicije date u članu 1. Konvencije iz 1951. godine, možete pronaći u dokumentu Međunarodna zaštita izbeglica: Tumačenje člana 1. Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine, UNHCR, januar 2001. godine.

3 Ovo se odnosi na porodične veze koje nemaju nikave veze sa potrebom za zaštitom. Ovakvi porodični razlozi za osiguranje dužeg boravka razlikuju se od razloga prisutnih u kontekstu spajanja porodice za izbeglice i njihove porodice. Ova druga kategorija jeste predmet zaštite.

4 U nekim slučajevima su države dužne – saglasno instrumentima o ljudskim pravima koja zabranjuju mučenje, a primenjuje su na njihovoj teritoriji – da ne vraćaju lica u njihove zemlje porekla u kojima bi ta lica bila izložena takvom riziku. UN-ova Konvencija protiv mučenja iz 1984. godine predstavlja primarni univerzalni primer, ali postoje i druge međunarodne, regionalne i domaće odredbe slične prirode. Lica koja su pokrivena tim odredbama potpadaju pod jednu ili drugu identifikovanu grupu lica kojima je potrebna zaštita.

5 Za potpunije pojašnjenje UNHCR-ovog mišljenja o tumačenju ovih pitanja, vidi dokumentat Tumačenje člana 1. Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine, na koji se poziva i u tački 2.

6 Nadležnost Kancelarije je proširena naknadnim rezolucijama Generalne skupštine koje su donesene nakon uspostavljanja mandata Statutom iz 1950. godine. Za detaljniji stav o ovome vidi članak gosp. Volкера Turka *Uloga UNHCR-a na razvoj međunarodnog izbegličkog prava u dokumentu: Prava izbeglica i realnost: Razvoj međunarodnog koncepta i režima*, Univerzitetška štampa, Kembridž, 1999. godine, izdavači Frances Nicholson i Patrick Twomey.

7 Konvencija Organizacije afričkog jedinstva iz 1969. godine o specifičnim aspektima izbegličkih problema u Africi i Kartaginska deklaracija o izbeglicama iz 1984. godine.

8 Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine sadrži najrazrađenije standarde postupanja sa licima kojima je potrebna zaštita. Iako se, striktno govoreći, ovi standardi primenjuju samo na izbeglice na osnovu Konvencije, na njih se ipak može pozivati i prilikom izgradnje standarda komplementarne zaštite. Međutim, morate imati na umu da su standardi iz Konvencije krajnje minimalni (vidi član 5), kao i da u svetlu razvoja međunarodnog, regionalnog i domaćeg prava o ljudskim pravima, takvi standardi danas mogu biti ispod onog minimuma koji predmetna država traži. Zaključak broj 22. Izvršnog komiteta koji se zvanično bavi postupanjem u situacijama masovnog priliva izbeglica, takođe nudi neke smernice koje mogu biti od pomoći kad je reč o osnovnim ljudskim pravima koja bi trebalo da se garantuju licima kojima je potrebna međunarodna zaštita, a na osnovu izbegličkih standarda datih u Konvenciji iz 1951. godine.

9 U međunarodnom Zborniku prava – koji se sastoji od Opšte deklaracije o ljudskim pravima i dva međunarodna pakta (prvi o građanskim i političkim pravima, a drugi o socijalnim i ekonomskim pravima) – iznesena su fundamentalna ljudska prava. U regionalnim instrumentima kao što su Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i fundamentalnih sloboda, Afrička povelja o pravima čoveka i naroda i Američka konvencija o ljudskim pravima (Pakt iz San Hozea), takođe su navedene neke korisne smernice o fundamentalnim ljudskim pravima.

10 Poslednji put u Zaključku br. 85 (iz 1998. godine) (A/AC.96/911, paragraf 21) i 88 (iz 1999. godine) (A/AC.96/928, paragraf 21).