

# Dokumenti Parlamentarne skupštine

## REZOLUCIJA BR. 1471 (2005) O UBRZANIM POSTUPCIMA AZILA U DRŽAVAMA ČLANICAMA SAVETA EVROPE<sup>1</sup>

1. Poslednjih godina, države članice Saveta Evrope nalaze se pod sve većim pritiskom da obrađuju zahteve za azil na brz i efikasan način. To je dovelo do uvođenja niza ubrzanih postupaka azila širom Evrope. Mada izraz „ubrzani postupci azila“ može, na prvi pogled, da izgleda kao jednostavan, on ipak obuhvata čitav niz slučajeva i sastoji se od čitavog niza procedura.

2. Potreba da države obrađuju zahteve za azil na brz i efikasan način, međutim, treba da bude usklađena sa obavezom da se onim licima kojima je neophodna međunarodna zaštita obezbedi pristup pravičnom postupku azila. „Usklađivanje“, naime, ne znači „kompromis“ – pošto države ne mogu ni pod kakvim okolnostima da prave kompromise kada su u pitanju njihove međunarodne obaveze, uključujući i one u skladu sa Konvencijom o statusu izbeglica (Konvencija o izbeglicama) iz 1951. godine, donetom u Ženevi, i njenim Protokolom iz 1967. godine, kao i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima iz 1950. godine i njenim protokolima.

3. Ne postoji opšta definicija „ubrzanih postupaka azila“ na međunarodnom ili regionalnom nivou. Taj izraz jednostavno ukazuje na činjenicu da se neki zahtevi obrađuju brže nego drugi.

4. Prvi pokušaj usaglašavanja postupaka azila, uključujući i ubrzane postupke, načinila je Evropska unija i postignut je politički dogovor o izmenjenom i dopunjenom predlogu Direktive Saveta o minimalnim standardima postupaka u državama članicama za davanje i ukidanje izbegličkog statusa. Taj predlog je, međutim, oštro kritikovan od mnogih, uključujući i UNHCR, nevladine organizacije, a takođe i Evropski parlament. Za taj predlog rečeno je da je okupio na jednom mestu više restriktivnih i veoma spornih praksi, koristeći kao osnovicu najniže zajedničke imenitelje. Suština zabrinutosti je strah da predlog ne garantuje da će svaki zahtev za azil biti rešavan kroz valjano i pravično razmatranje i da neće biti delotvornog pravnog leka u svim okolnostima. Strahuje se da će to dovesti do *refoulementa* („prisilnog vraćanja“), osim rizika da će se kršiti prava lica koja traže azil u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i drugim evropskim i međunarodnim sporazumima.

5. Velika raznolikost slučajeva ubrzanih postupaka i veliki broj različitih postupaka koji se primenjuju u državama članicama Saveta Evrope povećava rizik od toga da postupci azila u Evropi postanu igra na sreću za lica koja traže azil, pri čemu nivo zaštite i verovatnoća priznavanja zavise od vrste postupka koji se primenjuju u zemlji u kojoj je zatražen azil.

6. Mada je Evropska unija preduzela prvi korak u nastojanju da usaglasi postupke azila, uključujući i ubrzane postupke, kroz svoj Predlog Direktive Saveta, to nije bilo dovoljno i potrebni su hitni koraci da bi se obezbedile smernice u vezi sa najboljom praksom u primeni ubrzanih postupaka u državama članicama Saveta Evrope. Te smernice su potrebne kako zbog ubrzanja postupaka uopšte, tako i zbog posebno problematičnih aspekata ubrzanih postupaka.

7. Posebno su problematični četvorostruki aspekti ubrzanih postupaka. Oni se odnose na primenu pojma sigurne zemlje porekla, primenu načela sigurne treće zemlje, uključujući i koncept „posebno sigurne treće zemlje“, postupke usvojene na granici za postupanje sa licima koja traže azil i pravo žalbe koja odlaže izvršenje. Nekoliko posebnih razloga za zabrinutost povezano je sa te četiri oblasti u kojima ubrzani postupci mogu da budu primenjeni. To su opasnost od *refoulementa*, zatim posebna situacija ugroženih grupa – kao što su deca ili žrtve mučenja ili seksualnog nasilja ili trgovine ljudima, i uskraćivanje pristupa osnovnim proceduralnim mehanizmima zaštite – kao što je pravo na pravni savet i zastupanje, pravo na lično saslušanje i pravo na prevodioca.

8. Shodno tome, Parlamentarna skupština poziva vlade država članica Saveta Evrope:

8.1. u pogledu opšte upotrebe ubrzanih postupaka, da:

<sup>1</sup> Skupštinska rasprava na dan 7. oktobra 2005. godine (32. sednica) (videti Doc. 10655, izveštaj Komiteta za migracije, izbeglice i stanovništvo, izvestilac: g. Agramunt). Tekst usvojen od strane Skupštine 7. oktobra 2005. godine (32. sednica).

8.1.1. pomire potrebu da se zahtevi za azil obrađuju na brz i efikasan način sa potrebom obezbeđenja kako ne bi došlo do bilo kakvog ugrožavanja međunarodnih obaveza uključujući i one u skladu sa Konvencijom o izbeglicama iz 1951. godine i njenim Protokolom iz 1967. godine i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima iz 1950. godine i njenim protokolima,

8.1.2. obezbede da načelo *non-refoulement*, koje je kamen temeljac međunarodne zaštite izbeglica, bude osigurano, naime da „nijedna država potpisnica neće izbaciti ili vratiti (*refouler*) izbeglicu na bilo koji način na granice teritorija gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog uverenja“ (član 33. Konvencije o izbeglicama iz 1951. godine),

8.1.3. ograniče upotrebu ubrzanih postupaka na slučajeve koji su očigledno osnovani, omogućavajući donošenje brze pozitivne odluke o zahtevu za azil, ili na one slučajeve koji su evidentno lažni ili očigledno neosnovani,

8.1.4. u potpunosti uzmu u obzir činjenicu da ubrzavanje očigledno neosnovanih ili evidentno lažnih slučajeva pod određenim okolnostima može najdelotvornije da se ostvari na nivou žalbe, putem kraćih, ali razumnih rokova za podnošenje žalbe,

8.1.5. primene minimalne proceduralne garancije jednako na sve zahteve za azil, i

8.1.6. obezbede kvalitet odlučivanja u prvom stepenu kao jedan od najboljih načina da se ubrza proces azila;

8.2. u pogledu koncepta sigurne zemlje porekla, da:

8.2.1. postaraju se da budu usvojeni jasni i očigledni mehanizmi zaštite radi garantovanja efektivnog pristupa postupku utvrđivanja azila koji može da dovede do davanja statusa izbeglice ili drugih oblika međunarodne zaštite,

8.2.2. postaraju se da teret dokazivanja ne bude prebačen na podnosioca zahteva koji treba da dokaže da neka zemlja nije sigurna i da podnosilac zahteva ima efektivnu priliku da pobije pretpostavku o sigurnosti,

8.2.3. budu veoma oprezne u usvajanju, u kontekstu predloga Direktive Saveta, liste sigurnih zemalja porekla, što može da dovede do snižavanja standarda zaštite lica koja traže azil od zemalja o kojima je reč i naruši osnovni koncept zaštite izbeglica, koji je zasnovan na ličnoj situaciji lica koje traži azil, a ne na opštoj analizi i sudu o zemlji,

8.2.4. postaraju se da postoje odgovarajući mehanizmi zaštite kada neki deo zemlje određuju kao siguran, kako bi obezbedile da se na taj način pruža razumna alternativa odlaska, i

8.2.5. postaraju se da se korišćenje koncepta sigurne zemlje porekla svede na najmanju moguću meru;

8.3. u pogledu koncepta sigurne treće zemlje, uključujući i koncept „posebno sigurne treće zemlje“, da:

8.3.1. prime k znanju da Evropski sud za ljudska prava, u slučaju „TI protiv Ujedinjenog Kraljevstva“ (Odluka o prihvatljivosti od 7. marta 2000. godine, Predstavka br. 43844/98), jasno ukazuje da primena koncepta sigurne treće zemlje ne oslobađa zemlju njenih obaveza shodno članu 3. u vezi sa slobodom od mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja čak i u skladu sa Konvencijom iz Dablina u vezi sa državom nadležnom za razmatranje zahteva za azil,

8.3.2. postaraju se da se korišćenje ovog koncepta svede na minimum i da svaki pojedinačni zahtev bude razmotren sa sledećim zaštitnim mehanizmima, na taj način dalje razrađujući Preporuku br. R (97) 22 Komiteta ministara državama članicama u kojoj su sadržane smernice za primenu koncepta sigurne treće zemlje:

8.3.2.i. ratifikacija i primena od strane treće zemlje Konvencije o izbeglicama iz 1951. godine i drugih relevantnih međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima, uključujući i Evropsku konvenciju o ljudskim pravima za evropske države,

8.3.2.ii. postojanje efikasnog postupka azila u pravu i praksi treće zemlje,

8.3.2.iii. stvarne i tesne veze između podnosioca zahteva i treće zemlje,

8.3.2.iv. izričita saglasnost treće zemlje da će prihvatiti podnosioca zahteva i obezbediti potpun i pravičan postupak utvrđivanja statusa i zaštitu od *refoulementa*,

8.3.2.v. teret dokazivanja u vezi sa sigurnošću treće zemlje za pojedinačno lice koje traži azil treba da bude na zemlji azila i treba da postoji mogućnost za lice koje traži azil da pobije pretpostavku o sigurnosti, i

8.3.2.vi. isključivanje ugroženih lica, uključujući i decu odvojenu od roditelja ili staratelja i lica koja pate od traume uzrokovane mučenjem ili drugim vidovima zlostavljanja – uključujući i seksualno i nasilje zasnovano na rodu – iz primene koncepta sigurne treće zemlje;

8.4. u pogledu podnosilaca zahteva na granici, da:

8.4.1. postaraju se da, u skladu sa načelom nediskriminacije, sva lica koja traže azil budu evidentirana na granici i da im bude data mogućnost da podnesu zahtev za izbeglički status,

8.4.2. obezbede da sva lica koja traže azil, bilo na granici ili unutar zemlje, mogu da koriste ista načela i garancije kada je u pitanju njihov zahtev za izbeglički status, i

8.4.3. obezbede usvajanje jasnih i obavezujućih smernica za postupanje sa licima koja traže azil na graničnim prelazima, u skladu sa međunarodnim pravom u oblasti ljudskih prava i međunarodnim izbegličkim pravom i standardima;

8.5. u pogledu prava na žalbu koja odlaže izvršenje: da obezbede da pravo na efikasan pravni lek u skladu sa članom 13. Evropske konvencije o ljudskim pravima bude poštovano, uključujući i pravo da se uloži žalba na negativnu odluku i pravo da se odloži izvršenje mera dok nacionalni državni organi ne ispitaju njihovu usklađenost sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima;

8.6. u pogledu podnositelaca zahteva bez isprava ili podnositelaca zahteva sa falsifikovanim ispravama: da se postaraju da neposedovanje isprava ili korišćenje falsifikovanih isprava, samo po sebi, ne čini zahtev lažnim ili da ne dovodi do odbacivanja zahteva;

8.7. u pogledu rokova: da se uzdrže od automatske i mehaničke primene kratkih rokova za podnošenje zahteva, uzimajući u obzir nalaze Evropskog suda za ljudska prava u slučaju „Jabari protiv Turske“ (Presuda od 11. jula 2000. godine, Predstavka br. 40035/98), u kojima je iznet stav da je automatska i mehanička primena kratkog roka od pet dana za podnošenje zahteva za azil bila u suprotnosti sa osnovnom vrednošću utvrđenom u članu 3. Konvencije;

8.8. u pogledu trajanja postupka: da se postaraju da brzina ne bude važnija od pravičnosti, kao i da je utvrđen razuman rok kojim se garantuje pristup osnovnim proceduralnim zaštitnim mehanizmima;

8.9. u pogledu korišćenja ubrzanih postupaka za podnosiocima zahteva koji predstavljaju opasnost za bezbednost zemlje ili javni poredak, ili u slučajevima gde se razmatra primena klauzula o isključenju u skladu sa članom 1F Konvencije o izbeglicama: da se postaraju da takvi slučajevi budu oslobođeni ubrzanih postupaka, i da obezbede pristup proceduralnim garancijama, pridajući dužnu pažnju Smernicama u vezi sa ljudskim pravima i borbom protiv terorizma, koje je usvojio Komitet ministara Saveta Evrope 11. jula 2002. godine, kao i Preporuci (2005) 5 Komiteta ministara državama članicama koja se odnosi na isključenje iz statusa izbeglice u kontekstu člana 1F Konvencije o statusu izbeglica od 28. jula 1951. godine;

8.10. u pogledu pojedinačnog utvrđivanja statusa i saslušanja svih lica koja traže azil, da:

8.10.1. poštuju utvrđeno načelo da lica koja traže azil imaju pravo na pojedinačno utvrđivanje izbegličkog statusa, i

8.10.2. obezbede pravo svim licima koja traže azil na lično saslušanje na jeziku koji razumeju, zajedno sa mogućnošću da dobiju besplatnu pravnu pomoć na pretresu u prvom stepenu i tokom čitavog procesa žalbe;

8.11. u pogledu oslobađanja od ubrzanih postupaka: da se postaraju da određene kategorije lica budu isključene iz ubrzanih postupaka zbog ugroženosti lica o kojima je reč i složenosti slučaja, i to deca odvojena od roditelja ili staratelja – maloletnici bez pratnje, žrtve mučenja i seksualnog nasilja i trgovine ljudima, kao i slučajevi u vezi sa kojima se pokreću pitanja shodno klauzulama o isključenju iz Konvencije o izbeglicama iz 1951. godine;

8.12. u pogledu pritvora, da:

8.12.1. postaraju se da se licima koja traže azil u načelu ne određuje pritvor. Ako im je pak određen pritvor, to treba da bude izuzetak i za najkraći mogući period,

8.12.2. postaraju se, ukoliko lica koja traže azil treba da budu stavljena u pritvor, ona budu odvojena od lica koja su optužena ili osuđena za krivična dela; zatim da pristup efikasnoj pravnoj pomoći u svim fazama postupka kao i pristup uslugama kompetentnih i kvalifikovanih prevodilaca bude sistematski obezbeđivan,

8.12.3. postaraju se da osnovi za pritvor budu ograničeni i u potpunosti nabrojani uz odgovarajuće zaštitne mehanizme, uključujući i one u skladu sa članom 5. Evropske konvencije o ljudskim pravima, i

8.12.4. omoguće nezavisnim organizacijama da prate situaciju na mestima određenim za pritvor, uključujući i međunarodne tranzitne zone;

8.13. u pogledu socijalnih uslova: da obezbede odgovarajuću socijalnu pomoć, uključujući i lekarsku pomoć, za lica koja traže azil tokom čitavog procesa odlučivanja o njihovom zahtevu, uključujući i tok faze žalbe;

8.14. u pogledu procesa odlučivanja: da se postaraju da svi službenici koji rade sa licima koja traže azil dobiju odgovarajuću obuku i pristup izvorima informacija i istraživanjima da bi mogli da obavljaju svoj rad na način koji uzima u obzir rod i starost lica koja traže azil i dužno uvažavanje posebne situacije žrtava mučenja i zlostavljanja, uključujući žrtve seksualnog ili drugih oblika nasilja zasnovanog na rodu;

8.15. u pogledu uloge UNHCR-a: da mu omoguće obavljanje njegovih aktivnosti na praćenju situacije i jačanju sposobnosti u vezi sa postupkom azila uopšte, a posebno u vezi sa ubrzanim postupcima azila, i da obezbede pristup UNHCR-u ključnim oblastima, uključujući i pogranične oblasti.

9. Skupština takođe poziva Savet Evropske unije da uzme u obzir prethodno navedene razloge za zabrinutost vezane za korišćenje ubrzanih postupaka kada se bude dalje razmatralo usvajanje izmenjenog i dopunjenog predloga Direktive Saveta o minimalnim standardima koji se odnose na postupke u državama članicama za davanje i ukidanje izbegličkog statusa. Skupština takođe poziva Savet Evropske unije da uzme u obzir relevantne komentare i kritike koje su izneli Evropski parlament, UNHCR i nevladine organizacije u vezi sa predlogom Direktive Saveta.

10. Skupština, dalje, poziva UNHCR da nastavi sa svojim važnim radom u oblasti praćenja situacije i jačanja sposobnosti, u skladu sa svojom nadzornom ulogom, uključujući i aktivnosti za obuku službenika koji rade sa licima koja traže azil na nacionalnom i regionalnom nivou.