

REZOLUCIJA SAVETA EVROPSKE UNIJE O MINIMALNIM GARANCIJAMA U POSTUPCIMA O AZILU (1995)¹

SAVET EVROPSKE UNIJE,

Imajući u vidu Ugovor o Evropskoj uniji, a naročito čl. K1 ovog ugovora;

Odlučan, radi očuvanja zajedničke humanitarne tradicije država članica, da garantuje adekvatnu zaštitu izbeglica kojima je takva zaštita potrebna u skladu sa Ženevskom konvencijom o statusu izbeglica od 28. jula 1951. godine, izmenjene Njujorškim protokolom od 31. januara 1967. godine;

Podsećajući države članice na njihove obaveze iz Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda od 4. novembra 1950. godine;

Ukazujući da države članice mogu, na osnovu svog unutrašnjeg prava, u izuzetnim slučajevima dozvoliti strancima da borave na njihovoj teritoriji i iz drugih opravdanih razloga, pored onih predviđenih Ženevskom konvencijom iz 1951. godine;

Potvrđujući nameru država članica da primenjuju Dablinsku konvenciju o utvrđivanju nadležne države za odlučivanje o zahtevu za azil koji je podnet u jednoj od država članica evropskih zajednica od 15. juna 1990. godine;

Uveren da to zahteva usvajanje pravila o ujednačavanju postupaka u svim državama članicama i usvajanje zajedničkih procesnih garancija na osnovu kojih će biti doneta odluka o zahtevu za dobijanje azila, uzimajući u obzir i zaključke Izvršnog komiteta Visokog komesarijata UN za izbeglice (UNHCR) i Preporuku R (81) 16 Komiteta ministara Saveta Evrope,

USVAJA SLEDEĆU REZOLUCIJU:

I. Garancije predviđene ovom rezolucijom primenjuju se na postupak odlučivanja o zahtevu za dobijanje azila u smislu čl. 3. Dablinske konvencije, osim za postupke utvrđivanja države članice nadležne na osnovu ove konvencije. Posebne garancije koje se primenjuju na ovu vrstu postupka utvrdiće Izvršni komitet osnovan Dablinskom konvencijom.

II. Univerzalna načela pravičnog i efikasnog postupka o azilu:

1. Postupak odlučivanja o zahtevu za dobijanje azila sprovodi se u skladu sa Ženevskom konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. i Njujorškim protokolom iz 1967. i drugim međunarodnopravnim obavezama u vezi sa poštovanjem ljudskih prava i prava izbeglica. Tokom postupka se mora poštovati čl. 1. Konvencije iz 1951. godine kojim se definiše pojam izbeglice, čl. 33. koji se odnosi na načelo zabrane proterivanja ili vraćanja silom, i čl. 35. o saradnji sa Kancelarijom UNHCR-a, što podrazumeva i obavezu države da omogući neometano vršenje dužnosti UNHCR-a da nadgleda primenu Konvencije.

2. U cilju obezbeđenja efikasne primene načela zabrane proterivanja ili vraćanja silom, odluka o proterivanju neće se izvršiti sve dok se ne okonča postupak o zahtevu za dobijanje azila.

III. Garancije o načinu odlučivanja o zahtevu za dobijanje azila:

3. Propisi o načinu pristupa postupku za dobijanje azila, osnovna obeležja samog postupka o azilu i imenovanje organa nadležnih za odlučivanje o zahtevu za dobijanje azila biće utvrđeni unutrašnjim pravom država članica.

4. O zahtevu za dobijanje azila odlučuje organ koji je u potpunosti kvalifikovan za pitanja azila i izbeglica. Odluke se donese nezavisno, u smislu da svi zahtevi za dobijanje azila moraju biti ispitani i rešeni na objektivni i nepristrasni način.

5. Prilikom odlučivanja o zahtevu za dobijanje azila, nadležni organ mora, po službenoj dužnosti, utvrditi i uzeti u obzir sve odlučujuće činjenice i omogućiti podnosiocu zahteva da opiše okolnosti slučaja, kao i da ih dokaže. Podnosilac zahteva je dužan da prezentuje sve činjenice i okolnosti koje su mu poznate, i da omogući pristup svim dostupnim dokazima. Priznanje izbegličkog statusa neće biti uslovljeno podnošenjem posebnih formalnih dokaznih sredstava.

6. Organi nadležni za odlučivanje o zahtevu za dobijanje azila moraju biti u potpunosti obučeni za pitanja azila i izbeglištva. U tom smislu, moraju:

- imati na raspolaganju specijalizovano osoblje koje raspolaže neophodnim znanjem i iskustvom za pitanja azila i izbeglištva, i koji mogu razumeti specifičnost položaja podnosioca zahteva,
- imati pristup detaljnim i pouzdanim podacima iz različitih izvora, uključujući i informacije UNHCR-a o stanju u državama porekla azilanata i u državama tranzita,

¹ Službeni list evropskih zajednica C 274 , 19/09/1996, str. 0013–0017.

- imati pravo da zatraže savet, kada god je to neophodno, od eksperata za pojedina pitanja, poput stručnjaka medicinske struke ili stručnjaka za kulturu.

7. Organi nadležni za graničnu kontrolu i lokalne vlasti kojima je podnet zahtev za azil moraju imati jasne i detaljne instrukcije kako bi zahtev za dobijanje azila, zajedno sa svim drugim dostupnim informacijama, bio bez odlaganja prosleđen organima nadležnim za odlučivanje.

8. Potrebno je obezbediti pravo na žalbu sudu ili drugom organu nadležnom za preispitivanje odluka protiv negativne odluke, koji će doneti odluku u pojedinačnom postupku nezavisno i u skladu sa uslovima predviđenim u stavu 4.

9. Države članice moraju nadležnim organima obezbediti odgovarajuće osoblje i opremu radi efikasnog izvršenja postavljenih zadataka u najboljim mogućim uslovima.

IV. Prava azilanta u prvostepenom i drugostepenom postupku, kao i u svakom drugom postupku preispitivanja odluke:

10. Lice koje traži azil mora imati stvarnu mogućnost podnošenja zahteva za dobijanje azila u najkraćem mogućem roku.

11. Izjave podnosioca zahteva i drugi podaci u vezi sa zahtevom za dobijanje azila smatraju se poverljivim i zaštićenim podacima. Unutrašnjim pravom se obezbeđuje zaštita podataka, što se naročito odnosi na zaštitu od organa države porekla podnosioca zahteva.

12. Dok se ne odluči o zahtevu za dobijanje azila, primenjuje se opšte načelo na osnovu kojeg se azilantu dopušta boravak na teritoriji države u kojoj je zahtev podnet, odnosno u kojoj se vodi postupak po zahtevu.

13. Lice koje traži azil mora biti obavešteno, na jeziku koji razume, o propisanom postupku i pravima i obavezama tokom postupka. Naročito:

- pomoć tumača, koja se obezbeđuje kada je to neophodno radi podnošenja zahteva nadležnim organima. Troškovi usluga tumača pokrivaju se iz javnih fondova ukoliko su nadležni organi angažovali tumača,

- u skladu sa pravilima država članica, može biti pozvan pravni ili drugi savetnik koji će tokom postupka pružiti odgovarajuću pomoć licu koje traži azil,

- u svim fazama postupka potrebno je omogućiti komunikaciju sa Kancelarijom UNHCR-a i drugim organizacijama koje rade u ime UNHCR-a u državama članicama, i *vice versa*.

Lice koje traži azil može stupati u kontakt sa drugim organizacijama za izbeglice, u skladu sa postupkom države članice.

Pravo azilanta da kontaktira sa UNHCR-om ili nekom drugom organizacijom za izbeglice ne mora nužno sprečiti implementaciju odluke,

- predstavnik Kancelarije UNHCR-a ima pravo da bude obavešten o toku postupka, odluci nadležnih organa, uživajući i pravo da dostavi svoje mišljenje.

14. Pre donošenja konačne odluke o zahtevu za dobijanje azila, podnosilac zahteva ima pravo da lično razgovara sa službenikom ovlašćenim na osnovu unutrašnjeg prava.

15. Odluka o zahtevu za dobijanje azila dostavlja se podnosiocu zahteva pismeno. Ukoliko je zahtev odbijen, podnosilac zahteva biće obavešten o razlozima takve odluke kao i o mogućnosti njenog preispitivanja. Podnosilac zahteva mora biti u prilici, u granicama određenim unutrašnjim pravom i na jeziku koji razume, da se upozna, odnosno da bude obavešten o posledicama odluke i mogućnostima ulaganja žalbe.

16. Podnosiocu zahteva mora biti ostavljeno dovoljno vremena za ulaganje žalbe i pripremu za postupak kada traži preispitivanje odluke. Podnosilac zahteva mora biti blagovremeno obavešten o ovim rokovima.

17. Do donošenja odluke po žalbi primenjuje se opšte načelo koje podnosiocu zahteva dopušta boravak na teritoriji te države članice. U slučajevima kada unutrašnje pravo dozvoljava odstupanje od ovog načela u određenim slučajevima, podnosiocu zahteva se mora omogućiti obraćanje nadležnim telima iz stava 8 (sud ili nezavisno telo nadležno za preispitivanje odluke), sa zahtevom da ostane na teritoriji države članice do okončanja postupka, na osnovu posebnih okolnosti konkretnog slučaja; proterivanje nije dopušteno do donošenja odluke o zahtevu za dobijanje azila.

Zahtevi za dobijanje azila koji su očigledno neosnovani

18. Zahtevi za dobijanje azila koji su očigledno neosnovani, u smislu Rezolucije ministara nadležnih za imigraciju koja je usvojena na sastanku od 30. novembra i 1. decembra 1992, biće procesuirani u skladu sa ovom rezolucijom. Garancije predviđene u ovoj rezoluciji, primenjivaće se u skladu sa načelima iz te rezolucije.

19. Odstupajući od stava 8, države članice mogu isključiti mogućnost podnošenja žalbe protiv odluke o odbijanju zahteva za dobijanje azila ukoliko je odluku potvrdilo drugo nezavisno telo.

20. Države članice smatraju da, uz dužno poštovanje Ženevske konvencije o izbeglicama iz 1951, ne bi trebalo da postoji *de facto* ili *de jure* osnov za pružanje izbegličkog statusa državljanima država članica. Iz ovih razloga potrebno je sprovesti hitan ili pojednostavljen postupak po zahtevu za dobijanje azila državljanu druge države članice, u skladu sa domaćim pravilima i praksom države članice, uz obavezu države članice da u pojedinačnom postupku ispita svaki zahtev za dobijanje azila, kao što je propisano Ženevskom konvencijom na koju upućuje Ugovor o Evropskoj uniji.

21. Države članice mogu predvideti izuzetke za primenu načela iz stava 17. u određenim slučajevima, na osnovu unutrašnjeg prava, kada se objektivno proceni postojanje nevažnih elemenata u zahtevu i utvrdi da je zahtev očigledno neosnovan, u skladu sa tačkama 9. i 10. Rezolucije ministara nadležnih za imigraciju od 30. novembra i 1. decembra 1992. godine. I u takvim slučajevima potrebno je odluke donositi uz dužnu pažnju i dodatne garancije (na primer, pre izvršenja odluke, drugo telo, koje je centralno po svojoj prirodi i sa neophodnim iskustvom u pravu azila i izbeglica, dođe do istog zaključka), koje mogu obezbediti ispravnost takve odluke.

22. Države članice mogu predvideti izuzetke za primenu načela iz stava 17. u pogledu onih zahteva za dobijanje azila kod kojih je, na osnovu unutrašnjeg prava, moguće primeniti koncept treće države domaćina u skladu sa Rezolucijom ministara nadležnih za imigraciju od 30. novembra i 1. decembra 1992. U ovim slučajevima, države članice mogu, odstupajući od stava 15, odlukom odbiti zahtev, a obrazloženje i prava na osnovu odluke saopštiti azilantu usmeno. Na lični zahtev, odluka će biti dostavljena u pismenoj formi. Organi treće države moraju, kada je to neophodno, biti obavješteni da se o zahtevu za dobijanje azila nije raspravljalo u meritumu.

Zahtevi za dobijanje azila podneti na graničnom prelazu

23. Države članice usvojiće administrativne mere kako bi svakom azilantu koji dođe na njihov granični prelaz omogućile podnošenje zahteva za dobijanje azila.

24. Države članice mogu, u meri u kojoj to dopušta unutrašnje pravo, primeniti poseban postupak za odlučivanje o tome da li je zahtev za dobijanje azila očigledno neosnovan. Tokom ovog postupka neće se sprovesti mere proterivanja. Kada se utvrdi da je zahtev za dobijanje azila očigledno neosnovan, azilantu se može uskratiti prijem. U takvim slučajevima unutrašnjim pravom države članice može se predvideti izuzetak u odnosu na opšte načelo suspenzivnog dejstva žalbe (stav 17). Ipak, potrebno je da odluku o odbijanju prijema donese ministarstvo ili neko slično centralno telo uz primenu dodatnih garancija (na primer, prethodno postupanje drugog centralnog organa) kako bi se osigurala ispravnost odluke. Ova tela moraju biti stručna za pitanja azila i izbeglištva.

25. Kada je na osnovu unutrašnjeg prava moguće primeniti koncept treće države domaćina u skladu sa Rezolucijom ministara nadležnih za imigraciju od 30. novembra i 1. decembra 1992, države članice mogu primeniti izuzetak u odnosu na načelo iz stavova 7. i 17. Države članice takođe mogu, odstupajući od stava 15, negativnu odluku i prava azilanta saopštiti usmeno. Na zahtev, odluka će biti potvrđena pismeno.

Postupak iz prve rečenice prethodnog pasusa može se sprovesti pre donošenja odluke o prijemu. Ako je doneta takva odluka, prijem će biti uskraćen.

V. Dodatne garancije za maloletnike bez pratnje i žene:

Maloletnici bez pratnje

26. Maloletnicima bez pratnje koji traže azil potrebno je obezbediti adekvatno predstavljanje preko posebno imenovane odrasle osobe ili institucije, ukoliko oni sami ne poseduju adekvatnu sposobnost po unutrašnjem pravu. Razgovoru sa maloletnikom bez pratnje mora prisustvovati tako imenovana odrasla osoba ili predstavnik imenovane institucije. Ova lica štite interese deteta.

27. Prilikom odlučivanja o zahtevu za dobijanje azila maloletnika bez pratnje, uzeće se u obzir stepen njegovog mentalnog razvoja i zrelosti.

Žene

28. Države članice moraju se postarati da u postupak o azilu uključe i obučene službenice i žene tumače, posebno onda kada je ženi koja podnosi zahtev naročito teško da jasno izloži osnove svog zahteva, zbog iskustva kroz koje je prošla, odnosno posebnih kulturnih obrazaca.

VI. Boravak u slučajevima ispunjenja uslova za sticanje statusa izbeglice:

29. Države članice koje su, bez obzira na primenu koncepta treće države domaćina, sprovele postupak o zahtevu

za dobijanje azila, moraju pružiti izbeglički status licu koje ispunjava uslove iz čl. 1. Ženevske konvencije. Države mogu, u skladu sa svojim unutrašnjim pravom, ograničiti primenu izuzetaka iz Ženevske konvencije.

Pravo boravka izbeglici se, u načelu, pruža u toj državi članici.

VII. Ostali slučajevi:

30. Ova rezolucija je bez uticaja na zakone i propise država članica iz tačke 11. Rezolucije ministara nadležnih za imigraciju od 30. novembra i 1. decembra 1992. godine.

VIII. Buduće akcije:

31. Prilikom izmene domaćeg zakonodavstva države članice će uzeti u obzir navedena načela. Države članice će nastojati da svoje nacionalno zakonodavstvo usaglase sa ovim načelima do 1. januara 1996. Zajedno sa Komisijom i uz konsultacije sa UNHCR-om, vršiće se periodična kontrola primene ovih načela i razmotriti potreba preduzimanja dodatnih mera.

IX. Povoljnije odredbe:

32. Države članice mogu unutrašnjim pravom propisati povoljnija pravila za postupak o azilu od pravila iz zajedničkih minimalnih garancija.