

њивање Председника остаје основни разлог њеног увођења, у пракси се може пратити и тенденција сарадње и поделе функција. За дуго времена то ће још бити у ствари делегирање функција Председника, понекад и сасвим ограничено, нарочито у ситуацији националне и политичке подељености али у сваком стабилнијем друштвено-политичком поретку нема препрека да дође и до растеређивања Председника од већег броја послова без опасности од ограничења функције Председника.

Др. Вида Чок

ПОСТУПАК ЗА ПРУЖАЊЕ ЗАШТИТЕ ПРОГОЊЕНИМ СТРАНЦИМА

— Упоредноправни приказ —

I. — *Право на заштиту?* — Велики број држава изражава у својим уставима спремност да помогне прогоњеним људским бићима (1). Остављајући овога пута по страни да ли оне тако испуњавају своје — бар хуманитарне — међународне обавезе, занимљиво је позабавити се значајем које такве уставне одредбе имају за странца. То би се, изгледа, најбоље могло учинити упоређивањем поступака за „остварење“ обећане заштите у неким од тих држава. Истовремено се пружа прилика да се задовоље неки други интереси. Пракса пружања азила и пријема избеглица као и избегличко питање уопште од Другог светског рата наовамо не престаје да има крупан политички, социјални и правни значај. За нас су у овом тренутку туђа искуства нарочито занимљива јер у току усаглашавања у Уставом СФРЈ, југословенско законодавство о кретању, боравку и положају странаца треба да добије подробније прописе о азилу и избеглиштву.

Иако сви ови уставни садрже услове под којима се странцу даје уточиште, иако чак по многима од њих прогоњени странци „уживају право азила“, у великој већини држава које су такве уставе донеле, странци немају субјективно право на заштиту. Као и што се могло очекивати од неодређеног и уопштеног речника уставних одредаба према којима „право азила“ уживају странци прогоњени због борбе за „слободу“, „праведну ствар“, „одбрану мира“, „демократију“, итд., поменуте одредбе се махом

(1) То су уставни Албаније (1950, чл. 40), Бугарске (1947, чл. 84), Централноафричке Републике (1959, Увод), Чада (1959, Увод), ЧССР (1960, чл. 33), Дахомеја (1959, Увод), Француске (1958, Увод), Габона (1959, Увод), Горње Волте (1959, Увод), Гватемале (1956, чл. 48), Гвинеје (1958, чл. 46), Хаитија (1957, чл. 36), Италије (1947, чл. 10), НР Кине (1954, чл. 99), Костарике (1949, чл. 31), Кубе (1959, чл. 31), Мадагаскара (1959, Увод), Мађарске (1949, чл. 58), Малија (1959, Увод), Монголије (1940, чл. 101), СР Немачке (1949, чл. 16), Никарагве (1950, чл. 54), Обале Слоноваче (1959, Увод), Пољске (1952, чл. 75), Румуније (1952, чл. 89), СФРЈ (1963, чл. 65), СССР (1936, чл. 129), Салвадора (1950, чл. 153), Сенегала (1959, Увод), Сомалије (1960, чл. 19), Венецуеле (1947, чл. 33) и ДР Вијетнама (1960, чл. 37). Не значи, међутим, да само ове државе пружају уточиште странцима. То се најбоље види из законских одредаба о начину за његово пружање које имају државе у чијим се уставима заштита одбеглих странаца не помиње (Данска, Финска, Холандија, Норвешка, Швајцарска, Шведска и др.).

сматрају правилима која се тичу само надлежних органа државе, дајући им општа упутства и смернице а остављајући им да у сваком случају процене целисходност пружања заштите (2).

Такво тумачење био је добио и чл. 31 Устава ФНРЈ од 1946 у Правилнику о боравку и кретању странаца од 4 марта 1959, чији чл. 9, ст. 1, прописује да се странцу који је прогоњен из разлога наведених у Уставу „[...] може [...] одобрити уточиште (азил) у Југославији“ (3).

Једино су у СР Немачкој пракса и теорија сложне када лаконску реченицу из чл. 116, ст. 2, Основног закона (устава) од 1949 (4) тумаче као право странаца — жртве политичких прогона на азил на територији те државе. Савезни управни суд СР Немачке закључио је да је после доношења Основног закона правило да странци немају право уласка на територију СР Немачке добило изузетак у виду политички прогоњених лица која то право имају иако су странци (5). У једном случају екстрадиције, кад се лице које је требало да буде издато Југославији позивало на азил као на своје уставно право, Савезни уставни суд СР Немачке прихватио је његову жалбу на решење апелационог суда и закључио, између осталог, да се издавање не може одобрити пошто заштита избеглица по немачком Уставу иде даље од неиздавања извршилаца политичких кривичних дела на основу немачког Закона о екстрадицији (6).

И поред тога што неки од њих критикују појединости а нарочито широко тумачење услова за стицање права на азил (поготову када су у питању бегунци из социјалистичких земаља), немачки писци — ослањајући се на праксу и на припремне радове за доношење Основног закона од 1949 — виде у одредби чл. 116, стр 2, субјективно право странаца на азил (7).

Стилизација чл. 65 Устава СФРЈ од 7 априла 1963 таква је да оправдава схватање према коме странац има право на азил у Југославији чим испуни постављене услове. Посебни прописи нису донети и још се примењује Правилник од 4 марта 1959. У новој ситуацији међутим Савезни државни секретаријат за унутрашње послове не би требало да одлучује о давању азила већ да утврђује да ли су испуњене околности које предвиђа чл. 65 Устава (8).

Иако странцу не признаје право на заштиту, држава му може својим правним прописима омогућити да је добије у поступку који обезбеђује

(2) „Те дефиниције су углавном од значаја само за органе државе у питању утолико што представљају за њих упутства о томе коме треба а коме не треба дати азил“ — G. Nagaszi: A menedékjog, Jogtudományi közlöny, 1959, 10—11, с. 549; вид. иступање представника Бугарске у III комитету Генералне скупштине УН, Док. UN A/C. 3/SR 1195, pp. 3—4; Академија наук СССР, Международное право (ред. Кожевников), Москва, 1957, с. 162; F. Morgenstern: The Right of Asylum, British Year Book of International Law, XXVI (1949), pp. 337 seq.; W. Abendroth: Asylrecht, Strupp-Schlochauer: Wörterbuch des Völkerrechts I, S. 90—91.

(3) „Службени лист ФНРЈ“, 9/59 (Курзив наш).

(4) „Они који су политички прогоњени уживају право азила“.

(5) Пресуда од 10. IV 1956, International Law Reports, 1956, p. 378.

(6) Решење од 4. II 1959, „Juristenzeitung“, 1959, No. 14, S. 283—284.

(7) Вид. R. Lange: Grundfragen des Auslieferungs- und Asylrechts, Karlsruhe, 1953, S. 20; F. Franz: Das Asylrecht der politisch verfolgten Fremden nach internationalem und deutschem Recht, Köln, 1961, S. 51 и пице које наводи на с. 122, нап. 39.

(8) Тако И. Нахтигал: Основна питања у вези с одобравањем боравка странцима у СФРЈ, „13. мај“, 1964, бр. 3, с. 55—56.

пажљиво разматрање његовог случаја и који уточиште чини вероватним за странце описане у уставним одредбама. Одбијање тада изгледа као изузетак условљен посебним интересима државе. Бегунац је тако, нарочито ако се решава у више степена, у бољем положају те свој захтев може практично схватити као остварење права (и с овим га побркати).

II. — Видови пружања заштите. — Претходна напомена. — У већини случајева тешко је говорити о акту државног органа којим је странцу осигурана заштита у свим њеним видовима. То бива само онда када странац добије решење на основу кога стиче посебан статус штићеника, избеглице или корисника азила и тиме му бивају зајемчене све оне погодности које се под заштитом (или азилом) подразумевају. Ове се пре свега састоје у дозволи за трајни боравак на територији државе уточишта, онемогућавању екстрадиције или фактичког предавања властима државе поретка и уживању права која су странцу потребна да би могао да живи и ради у средини у коју је избегао (9). Овом приликом остављамо по страни заштиту у иностранству, тзв. дипломатску заштиту, иако постоји могућност да се она односи на лица која нису држављани државе која их штити. То је у ствари једина права заштита у међународноправном смислу али јој у овом прегледу није место јер држава о њој не може једнострано да одлучује.

Чешће се, међутим, питање заштите не покреће само за себе у јединственом и свеобухватном поступку већ у посебној процедури која се тиче једне од погодности коју странац тражи да би измакао прогонима и достојно живео на иностраној територији. Примери ће то најбоље показати.

(а) Дозвола за боравак или настањивање. — За човека који бежи од прогона прва је и најпреча потреба да се склони на територију која је ван домашаја његових гонилаца, тј. да од стране државе добије одобрење за улазак и боравак. Он притом може да користи посебан поступак за пријем бегунаца али ако такав поступак право стране државе не предвиђа или ако бегунац сматра да му је то погодније, он ће се, као и сви странци који намеравају да бораве или да се населе у тој држави, користити уобичајеним поступком за добијање одговарајуће дозволе. Органи стране државе могу бити свесни да му на тај начин пружају заклон од прогона али гоњења — и то је оно што се у текућем језику најчешће назива давањем азила — али се молилац може сам тако држати или од стране државних органа тако третирати као да је он странац који из приватних разлога друге врсте тражи дозволу боравка или усељења. Ако му то буде одобрено, он добија и фактички азил јер га органи гоњења његове државе (државе порекла) не могу достићи на иностраној територији.

(б) Немогућност протеривања. — Безбедност бегунца који је добио заштиту у виду дозволе боравка или настањења — без обзира да ли је било познато да му прете прогони или не — опет је угрожена када му држава

(9) Према чл. 9, ст. 2 и 3, Правилника о боравку и кретању странаца Савезни државни секретаријат за унутрашње послове доноси посебно решење о давању уточишта које значи одобрење сталног настањења на територији Југославије. Чл. 464 Закона о кривичном поступку не допушта издавање лица које ужива право уточишта. Југословенско право не познаје међутим статус избеглице, сем онога по Конвенцији о правном положају избеглица од 28 јула 1951. Још није прописан поступак за утврђивање тога статуса.

азила ускрати даљи боравак на својој територији. Сама забрана боравка не би требало да одмах има такав значај јер се странцу према коме је изречена теоријски оставља могућност да сам бира земљу у коју ће отићи. Пошто је међутим за одлазак у другу земљу сем своје потребна улазна виза и пошто у извесним државама протеривање не значи удаљење с територије у било ком правцу него принудно спровођење на границу националне државе, забрана боравка се скоро изједначава с престанком азила. Поступак у вези са забраном боравка и протеривањем биће за многе странце прва прилика да траже заштиту односно да истичу да им прете прогони у држави порекла. Поред оних који су, бежећи у ствари од прогона, тражили и добили дозволу за боравак или настањивање из других разлога, ту ће се наћи и странци који су заиста и држави азила дошли из других разлога али су у току њиховог боравка у држави порекла настале промене због којих верују да ће бити изложени прогонима (тзв. *réfugiés sur place*). И том приликом у поступку могу, због тражења заштите, учествовати посебни органи или о приговору странца који тврди да ће бити прогоњен могу решавати само они органи који иначе одлучују о протеривању странаца.

(в) *Одбијање екстрадиције*. — Протеривању је по својим последицама слична екстрадиција при којој се странац не удаљава само на територију државе порекла већ се, на посебан захтев, предаје њеним органима. Уколико је издавање криваца уређено међународним уговором, заштита ће се састојати у одбијању издавања из разлога наведених у уговору (најчешће зато што је у питању политичко или војно кривично дело). У посебном екстрадицијском поступку, који се води пред судским или управним органима или пред једним и пред другим, странцу се пружа прилика да се позива на одредбе уговора које спречавају његово издавање. Преовлађује мишљење да изузеци од издавања нису предвиђени у корист појединца већ у корист замољене државе која у том случају није обавезна али може да изда траженог странца ако сматра да она за то има интереса (10). Када се пак о издавању одлучује на основу закона замољене државе, тражено лице ће у поступку указивати да одредбе унутрашњег права које спречавају његово изручење. У неким правима, као што је наше, азил дат странцу може спречити издавање без обзира на природу дела које му је стављено на терет (11). Најчешће су сметње и по закону о екстрадицији исте као у већини уговора.

(10) В. пресуде немачког Reichsgericht-а од 18 марта и 25 јуна 1926. „Annual Digest of International Law Cases“, 1925—1926, pp. 308—309 и „American Journal of International Law“ (у даљем тексту AJIL), 1935, Sect. II, Nos. 1—2, p. 110, n. 3; пресуду америчког Circuit Court of Appeals од 2 децембра 1948 у случају *Chandler v. U. S.*, „Annual Digest“ etc., 1948, p. 298; решење Врховног суда Ирске у ствари *The State (Duggan) v. Tapley* од 12 децембра 1950, „International Law Reports“, 1951, p. 343. Исти став заузима и доктрина: нацрт конвенције о екстрадицији који је израдила харвардска група за међународно право, AJIL, исти број, p. 107; G. Dahm: *Völkerrecht I*, Stuttgart, 1958, S. 283; E. Hambro: *Auslieferungspflicht und Asylrecht*, „Zeitschrift für die gesammte Strafrechtswissenschaft“, 1961, No. 4, S. 184; E. Morgenstern: *Jurisdiction in Seizures Effected in Violation of International Law*, „British Year Book of International Law“, XXIX, 1952, p. 271.

(11) Питање је само да ли Савезни јавни тужилац може одбити издавање странца који испуњава услове за азил по Уставу СФРЈ или о томе одлуку претходно мора да донесе Савезни државни секретаријат за унутрашње послове. Тумачење чл. 464 Зак. о крив. пост. у вези с чл. 97, ст. 4. КЗ, као и постојање права на азил упућује на решење према коме и Савезни јавни тужилац може да утврди да су се стекли услови за добијање азила. — Према већ поменутом решењу Савезног

Поступак за издавање криваца, који значи одлучивање о захтеву државе порекла а не о појединчевом тражењу, не може се сматрати поступком за добијање заштите. У њему замољена држава може да афирмише своје право штићења у односу на државу молиљу али је ту реч о односу између државе као субјеката међународног права. Стога се у овом упоредноправном приказу нећемо на екстрадицији више задржавати.

(2) *Стицање статуса избеглице.* — Чак и када избегли странац добије одобрење да трајно борави на територији стране државе и тиме испуни свој основни циљ, његов положај је — нарочито у неимиграционим земљама чије право чини знатне разлике између странаца и домаћих држављана — „ненормалан“ и тежак у односу на остале странце који се налазе на територији државе азила. Да би им се пружили услови за подношљив живот у току избеглиштва, лицима која су добила азил и испуњавају још неке услове дају се извесна права која иначе као обични странци — држављани својих земаља не би уживала. Поред тога што то могу чинити на основу својих интерних прописа, велик број (43) држава обавезан је да таква права зајемчи оним странцима на својој територији који испуњавају услове за статус избеглица према чл. 1 Конвенције о правном положају избеглица од 28 јула 1951. (12).

Иако је јасно да сви странци којима је пружен азил не задовољавају и услове из Конвенције нити морају да стекну посебна права која предвиђа домаће законодавство, поседовање статуса избеглице необично је важно за странца који тражи заштиту. Конвенција, додуше, не гарантује прогоњеном лицу пријем у страниој земљи али, између осталог, знатно отежава протеривање избеглице који легално борави на територији државе потписнице (чл. 32) а скоро онемогућује његово протеривање или враћање (*refoulement*) на територију „где би му живот или слобода били угрожени због његове расе, вероисповести, народности, припадности извесној друштвеној групи или његових политичких мишљења“ (чл. 33) без обзира да ли је добио одобрење за боравак или је илегално прешао границу.

Значај дефиниције избеглице из чл. 1 Конвенције о правном положају избеглица још је већи због тога што се у многим националним правима користи као мерило за пружање азила, у виду одобравања боравка. Наиме лица која су избеглице на основу Конвенције добијају по правилу заштиту мада то не значи да је она ограничена на њих. Тако се, на пример, у Италији дефиниција избеглица из чл. 1 Конвенције, која је ратификацијом постала закон, сматра одређивањем лица која имају „право азила“ према чл. 10 италијанског Устава од 1947, чији ст. 3 препушта закону да одреди услове под којима ће странци уживати то право (13). И према чл. 5 Уредбе о азилу СР Немачке странцима који одговарају дефи-

уставног суда СР Немачке, слично тумачење треба да важи и у немачком праву. Када захтеви нису долазили из социјалистичких земаља, немачки судови су међутим били склони да примене Закон о екстрадицији, иако се то косило с правом азила по Основном закону (В. решење Савезног суда од 12 јула 1955, „International Law Reports“, 1955, pp. 520—525, (захтев Грчке) и решење истог суда од 11 јануара 1961, „Archiv des Völkerrechts“, Band 10, 1962—1963, S. 476 (захтев Француске).

(12) „Службени лист ФНРЈ“, додатак бр. 7/1960.

(13) P. Weis: Le concept de réfugié en droit international, „Journal de droit international“, 1960, No. 4, p. 940.

ницији избеглица из Конвенције одобрава се насељење у СР Немачкој, мада се тиме, по мишљењу судова и већине писаца, не исцрпљује право на азил које Основни закон те земље јемчи ширем кругу лица (14).

Иако преовлађује мишљење да се статус избеглице добија чим се код појединца стекну сви услови и да формално решење органа државе у коме се лице налази може да има само деклараторан карактер, оваква потврда избегличког статуса има практичан значај. Тамо где својство избеглице одлучује о пријему, решење којим се оно установљава претходи допуштању боравка и омогућује га. Исто може да се деси при протеривању или екстрадицији. Наравно, лице које испуњава услове за својство избеглице може тражити да се оно утврди и у другим приликама.

(д) *Избор приказаних поступака.* — Циљ ових напомена био је да укаже на разне начине на које странац може добити односно постати сигуран да је добио заштиту или погодности, гаранције и права која се под тим изразом подразумевају. Њих треба имати на уму читајући приказ поступака за пружање заштите у појединим земљама на наредним странацама. Државе чије се законодавство и пракса приказују одабране су зато што у мањој или већој мери омогућавају странцу који тражи уточиште да своју молбу (или захтев) заснује на њиховом праву, или да изнесе пред посебна за то одређена тела или установе, или да негативне одлуке органа унутрашњих послова које значе ускраћивање заштите у извесном њеном виду, покуша да измени код виших управних или судских органа позивајући се управо на азил или потребу за њим. Према подацима којима располажемо, велика већина осталих држава не предвиђа никакав посебан поступак ни за који вид заштите (15).

Многострукост и испреплетаност путева за стицање заштите, разлике у појединостима, итд., онемогућују било какво груписање држава чије поступке приказујемо. Стога се чини најпогодније ићи од државе до државе.

III. — *Поступак за добијање заштите у појединим државама.* — *Аустрија.* — Према Закону о страначкој полицији од 17 марта 1954 (16) странац који је ушао у ову земљу може на њеној територији боравити све док му се не изрекне забрања боравка (*Aufenthaltsverbot*) из једног од разлога наведених у Закону, међу које спада и прелазак границе без уредних исправа. Ово начело аустријског права значајно је зато што полицијски органи, уместо да слободно одлучују да ли ће странац *ући* на

(14) В. поменуто решење Савезног уставног суда од 4 фебруара 1959 и пресуду Савезног управног суда од 13 марта 1962, цит. код. F. Franz: *Asylanspruch der politisch Verfolgten*, Heilsbronn-Colloquium 1963, S. 84—86, В.: пиписе које Franz наводи у нап. 21.

(15) Ни у земљама где постоји тужба *habeas corpus* поступак започет њом не може — у одсуству прописа о пружању азила — дати повољне резултате иако привидно уводи судску инстанцу. Тако у Уједињеном Краљевству тужба може да се подigne само у вези с протеривањем странца који је већ у земљи. Министар унутрашњих послова може да депортује странца ако нађе, између осталог, да је то „у јавном интересу“ (*conducive to the public good*). У поступку *habeas corpus* избеглица би његову одлуку могао нападати само тако што би доказивао да је министар био несавестан приликом оцењивања, имајући за циљ да изврши прикривену екстрадицију. То је учињено у познатом случају др Соблен-а 1962 али се показало да британски судови неће да се упуштају у испитивање побуда управе. В. С. Н. R. Thornberry: *Dr Soblen and the Alien Law of the United Kingdom*, „International Law Quarterly“, 1963, No. 2, pp. 444 seq. 460 seq.

(16) Gesetz betreffend die Ausübung der Fremdenpolizei, BGBl. 1954, No. 75.

територију, одлучују да ли ће искористити могућност коју им пружа Закон, тј. да ли ће донети одлуку о забрани боравка (17). Због ове промене нагласка тежња тражиоца заштите првенствено се усмерава на утврђивање својства избеглице или на побијање одлуке о забрани боравка уколико то не дође.

Поступак за установљивање својства избеглица није утврђен законима већ унутрашњим правилницима Министарства унутрашњих послова. О захтеву странца одлучује у првом степену Савезна полицијска дирекција у Вечу која се пре тога саветује с представником Високог комесара УН за избеглице. Уколико је захтев одбијен, странац се може обратити министру унутрашњих послова који ће се, ако има намеру да одбије жалбу, опет посаветовати с представником Високог комесара. Ако верује да му је неправилно одречено својство избеглице по Конвенцији о правном положају избеглица, бегунац може тражити да одлуку испита Савезни управни суд.

Странцу коме је признато својство избеглице не може се, сем у случајевима које предвиђа Конвенција о правном положају избеглица, забранити даљи бровака у Аустрији. То не значи да лица која то својство нису успела да докажу не добијају никако азил. Њима се боравак не мора забранити или, што је чешће, њима се по забрани а пре протеривања у државу порекла оставља изврстан рок да би покушали да напусте Аустрију у другом правцу (18).

Белгија. — Према закону којим је Белгија ратификовала Конвенцију о положају избеглица једино је министар иностраних послова надлежан да утврђује статус избеглице у појединачним случајевима али он то своје овлашћење може пренети на уред УН надлежан за старање о избеглицама (19). Својом наредбом од 2 фебруара 1954 министар иностраних послова овластио је представника Високог комесара за избеглице (који је по правилу белгијски држављанин) да одлучује о томе која лица одговарају дефиницији избеглице из чл. 1 Конвенције и да издаје потврде о томе.

Поред потврде о својству избеглица по Конвенцији, прогоњеног странца може спасти протеривања и уверење о избегличком својству у смислу Закона о страначкој полицији од 28 марта 1952 (20). То уверење, које није везано за услове из Конвенције, издаје према чл. 4 В Закона министар правде на захтев који мора бити поднет најкасније за месец дана по уласку у Белгију. Министар издаје уверење само на препоруку саветодавне комисије од три члана од којих једног бира сам молилац са листе квалификованих лица која се краљевским указом обнавља сваке треће године (чл. 3).

Према чл. 4 С Закона, тако признат избеглица може се протерати тек пошто министар правде поново прибави мишљење комисије које се, без обзира да ли је усвојено, мора навести у наредби о протеривању.

Француска. — Мада су, према Наредби о странцима од 2 новембра 1945, полицијске власти надлежне да по слободној оцени дозволе странцима да уђу и бораве у Француској, па према томе да — као што је то већ традиција — широком кругу лица дају азил, боравак странца који у Француску уђе без исправе или му исправе престану да важе а позива се на опасност од прогона зависи по правилу од тога да ли ће му бити признато својство избеглице. Пракса је наима да се таквим странцима допусти кратак бо-

(17) W. Liehr: Flüchtlingsrecht in Oesterreich, Heilsbronn-Colloquium 1963, S. 106.

(18) Тај рок је по правилу 6 месеци. Вид. J. Read: The United Nations and Refugees — Changing Concepts, „International Conciliation“, No. 537, Washington, 1962, p. 50.

(19) Art. 5, Loi portant approbation de la Convention relative au statut des Réfuges, No. 620, juin 1953, „Moniteur belge“, 4 octobre 1953.

(20) Loi sur la police des étrangers, Recueil des Lois et Arrêtés Royaux, 1952, p. 706 seq.

равак у Француској на основу потврде да су затражили дозволу боравка или на основу саме дозволе боравка која важи три месеца.

У Француској својство избеглице утврђује само посебна установа која се стара о избеглицима и лицима без држављанства (*Office français de protection des réfugiés et apatrides* — скраћено *OFPPA*). Овај Уред основан је Законом од 25 јула 1952 (21) а његова делатност подробније регулисана Уредбом од 2 маја 1953 (22). Према чл. 2 Закона од 1952 *OFPPA* признаје својство избеглице не само лицима која одговарају дефиницији из чл. 1 Конвенције о правном положају избеглица већ и онима која спадају под мандат Високог комесара УН за избеглице, тј. испуњавају услове из чл. 6 и 7 Статута Високог комесара (23). Иако веома слична, дефиниција из Статута шира је од оне у Конвенцији нарочито због тога што не тражи да су се догађаји због којих су настали прогони одиграли пре 1 јануара 1951.

Док само избеглице прве врсте могу да користе сва права која набраја Конвенција, положај других регулисан је искључиво француским правом. У погледу боравка њихов је положај једнак. Тиме је Француска преузела дефиницију из једног необавезног међународног акта, донетог у друге сврхе (ради утврђивања надлежности једне међународне установе), да би одредила појам избеглице по свом законодавству односно право азила утврђено у свом Уставу.

OFPPA је владина установа, тесно повезана с Министарством иностраних послова. Њен директор, кога поставља министар иностраних послова, има уза се савет који чине представници великог броја заинтересованих министарстава и један представник удружења за старање о избеглицима.

Странац који тражи да му буде признато својство избеглице обраћа се *OFPPA*. Уколико у томе успе и добије одговарајуће уверење, мора му се издати и привремена лична карта за странце те је тако његов боравак осигуран. У случају одбијања, постоји за странца могућност призива на Призивну комисију (*Commission de Recours*) коју према чл. 5 Закона од 1952 сачињавају један члан Државног савета, представник савета *OFPPA* и представник у Француској Високог комесара УН за избеглице. Решење Комисије може да замени одлуку *OFPPA* о признавању статуса избеглице.

Комисија има још једну важну улогу. Ако избеглици прети протеривање — без обзира у коме правцу — његов приговор, упућен у року од седам дана непосредно Комисији, има суспензивно дејство. Поводом управне одлуке и избегличиног приговора, Комисија доноси образложено мишљење које не обавезује министра унутрашњих послова (24).

Италија. — Напоменули смо већ да се у италијанском праву сматра да азил на основу Устава могу тражити само лица која имају својство избеглице према чл. 1 Конвенције о правном положају избеглица. Практично то значи да странац који тражи азил бива примљен на италијанску територију и смештен у затворен логор све док се не донесе одлука о томе да ли испуњава тражене услове. Одлуку о томе, према министарском декрету од 24 новембра 1953 (25), доноси посебно тело, Паритетна комисија за избеглице (*Commissione Paritetica per i Refugiati*) која се састоји од два представника италијанске владе и два представника Високог комесара УН за избеглице. Италијанске представнике одређује министар иностраних послова и министар унутрашњих послова. Комисија доноси одлуке једно-

(21) Loi portant création d'un Office français de protection des réfugiés et apatrides, „Journal Officiel“, 27. juillet 1952.

(22) Décret relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, „Journal Officiel“, 3 mai 1953.

(23) Овај Статут донела је Генерална скупштина УН као додатак резолуцији 428 (V) од 14 децембра 1950.

(24) Чл. 56 Закона од 1952 и чл. 27, 28, 29 Уредбе од 1953.

(25) Декрет регистрован код Corte dei Conti 23 марта 1955.

гласно. Највероватније је да Италија допушта оволики утицај међународне организације зато што од ње очекује помоћ у даљем пресељавању избеглица којима — с обзиром на своју привредну и демографску ситуацију — нерадо даје право на трајно насељавање.

Лице коме Комисија призна статус избеглице добија привремену дозволу за боравак која мора да се обнавља сваке године. Одбијени странац нема право жалбе али сама Комисија може да измени своју одлуку ако јој заинтересовано лице или полиција скрену пажњу на дотле непознате околности (26).

Савезна Република Немачка. — Странци који траже заштиту у СР Немачкој имају на располагању два дуга процедурална пута које штавише могу да користе један за другим. Посебан, трећи пут постоји за странце немачке народности о којима овде неће бити говора.

Управни део првог процедуралног пута регулисан је Уредбом о азилу од 6 јануара 1953 која има снагу закона (27). Према чл. 1, ст. 1, те Уредбе странци који у СР Немачку или западни Берлин дођу без улазне визе с намером да затраже уточиште дужни су да се пријаве у један од сабирних логора за странце (28). Странцима који су одговорили овој обавези дозвољено је по чл. 4 ст. 1 Уредбе боравак у СР Немачкој све до доношења одлуке о њиховом избегличком статусу.

Ради признавања својства „страног избеглице“ (*ausländischer Flüchtling*) успостављена је Уредбом посебна савезна служба пред којом се води нарочит управни поступак. На челу те службе је њен шеф, док о захтевима странца решавају у првом степену одбори за признавање а у другом степену призивни одбори. Шефа, председнике ових одбора и половину њихових чланова поставља савезни министар унутрашњих послова, док другу половину чланова поставља *Bundesrat*. Одбори имају по три члана а о захтевима странаца решавају већином гласова.

Странац коме у првом или другом степену буде признато својство „страног избеглице“ добија право да се насели на територији СР Немачке. Распоред таквих лица по појединим покрајинама врши се по посебном кључу. Полицијске власти места насељавања дужне су да примљеном странцу издају нарочиту дозволу боравака. Уколико се испостави да је својство избеглице стечено преваром или ако престану да постоје услови из чл. 1 Конвенције о правном положају избеглице, одбор може признање повући. Избеглици наравно стоји на располагању жалба на призивни одбор.

Пошто се решења донета у оквиру Службе за признавање сматрају управним актима, одбијени странац може да поведе поступак пред управним судовима. Овај је привремено ограничен на први степен јер могућност жалбе на другостепени управни суд односно ревизије на Савезни управни суд зависи од допуштења у пресуди првостепеног управног суда (када је реч о правном питању од општег значаја или када првостепени суд одступа од устаљене праксе виших управних судова) (29).

(26) P. Weis: op. cit., pp. 960—962.

(27) Verordnung über die Anerkennung und Verteilung von ausländischen Flüchtlingen (Asylverordnung), BGBI 1953, I, S. 3.

(28) Тренутно постоји само један такав логор у Цирндорфу (Zirndorf) код Фирта (Fürth — Баварска). В. G. Schoeppe: Die Sammelager für Ausländer, Heilsbronn-Colloquium 1953, S. 50.

(29) Ово ограничење уведено је Законом о ограничењу призива од 1 априла 1960. Како, међутим, § 131, ст. 1, Уредбе о управним судовима (Verwaltungsgerichtsordnung) од 21 јануара 1960 (BGBI 1960, I, S. 17) допушта такво ограничење само једном и то за пет година, одбијена лица моћиће од 1 априла 1965 слободно да користе све управнојудске инстанце. В. K. Linn: Rechtsprechung in Asylsachen, Heilsbronn-Colloquium 1963, S. 16—17.

Лице чија тужба не успе може да се придружи странцима који нису ни покушали да описаним путем остваре заштиту свесни да не одговарају дефиницији из Уредбе о азилу, тј. Конвенције о правном положају избеглица. Они могу да затраже дозволу боравака или да се успротиве забрани боравака другим путем где се као мерило за пружање азила примењује искључиво чл. 16 Основног закона (устава) СР Немачке. Притом, према речима Савезног управног суда, није реч о утврђивању својства избеглице већ својства „прогоњеног лица“ (*Verfolgteigenschaft*) (30).

За издавање дозволе за боравак у првом реду је надлежна полиција за странце на основу Уредбе о полицији за странце која потиче још из Хитлерових времена и важи и данас сем у оним деловима који су супротни Основном закону од 1949 (31). Што се поступка тиче важно је истаћи да поменута Уредба сама по себи не дозвољава жалбу на одлуке полиције за странце којима се боравак забрањује али је Савезни управни суд нашао да тај део Уредбе спада у оне који су супротни Уставу (32). Према томе, странац може после доношења негативне одлуке од стране полиције повести спор пред управним судовима. Ако не успе ни код Савезног управног суда, остаје му према § 90 Закона о Савезном уставном суду могућност призива на тај суд због тога што му је повређено Уставом загарантовано право (*Verfassungsbeschwerde*). Но, и у току овог другог поступка може се лице позивати на своје својство избеглице по Конвенцији о правном положају избеглица иако му оно није било признато од стране надлежне службе. То је због деклараторне природе таквог признања. Признање својства избеглице важно је јер онемогућава враћање у државу порекла (33).

Дакле, странцу који у СР Немачкој тражи заштиту стоји на располагању велик број инстанци пред којима може доказивати да испуњава услове за њено добијање. Јасно је онда да странац који може материјално да издржи целу ову процедуру (бар седам степена) има прилике да доста дуго борави у СР Немачкој пре но што се његов случај изведе на чистину. Очигледно је да је таква трпељивост СР Немачке условљена њеном економском ситуацијом и потребом за радном снагом, уз утицај који — у случају бегунаца из социјалистичких земаља — имају идеолошки разлози и предрасуде. Веома мали број странаца је протеран чак и онда када се недвосмислено утврдило да су њихови захтеви за уочиштем сасвим неосновани (34).

Норвешка. — Према чл. 2, ст. 1, Закона о странцима од 27 јула 1956 (35) „ако не постоји посебан разлог против тога, политички избеглица користиће право уточишта (азила) у Краљевини“. У ст. 2 „политички избеглица“ дефинише се нешто шире од избеглице према чл. 1 Конвенције о правном положају избеглица. Према чл. 11, ст. 3, полиција не може протерати или вратити странца који тврди да је избеглица пре но што случај не изнесе

(30) Пресуда Савезног управног суда од 13 марта 1962, В. F. Franz: *op. cit.*, Heilsbronn-Colloquium 1963, S. 86.

(31) *Ausländerpolizeiverordnung* (скр. APVO) од 22 августа 1938, „Reichgesetzblatt“, 1938, I, S. 1053.

(32) Решење од 15 децембра 1955, „Annuaire des droits de l'homme“, 1955, pp. 29—30.

(33) Дотле ће најчешће доћи када се лице чији је даљи боравак забрањен жали због одређивања затвора ради спровођења протеривања (*Abschiebungshaft*). Овај поступак води се пред редовним судом. В. пресуду *Oberlandgericht* у Штутгарту бр. 2 Сс 483/59 од 2 августа 1929 — Документација Високог комесаријата за избеглице.

(34) За осам година његовог постојања из сабирног логора у Цирндорфу протерано је свега 148 лица, и то 128 у западноевропске земље (где је већина већ била у избеглиштву), 16 у Југославију и 5 у источноевропске земље — G. Schoeppe: *op. cit.*, S. 53.

(35) *Fremmedloven, Norsk Lovitend* 1956, II, p. 481, „Annuaire des droits de l'homme“, 1956, p. 175 seq.

пред Државни уред за странце (*Statens Utlendingskontor*). Шеф тога Уреда има саветодавни одбор (*Statens Utlendingsrad*) чије чланове именује краљ (влада) (чл. 1, ст. 2 и 3). Међу овима се редовно налази и председник Норвешког избегличког савета, координационог тела у коме су представници каритативних удружења и представници владе (36).

Уред потврђује само избегличко својство али је очигледно да о „посебним разлозима“ против давања азила одлучују управне власти по слободној оцени. То се добро види у случају протеривања странца који у Норвешкој легално борави. Уколико сматра да ће бити изложен прогонима, тј. да је избеглица, он у року од 48 часова може уложити рекурс Државном уреду за странце који има суспензивно дејство. Ако Уред потврди својство избеглице, странац се обраћа министру правде који доноси коначну одлуку (чл. 13, 19 и 20 Закона о странцима).

Ова се одлука може нападати тужбом редовним судовима (у Норвешкој нема управног судства) али није извесно да ће она имати суспензивно дејство. Постоји преседан када је суд издао привремену наредбу да се протеривање не извршава све док се судски поступак не оконча (37).

Сједињене Америчке Државе. — Ако се не налази на територији САД и покуша да тамо добије заштиту у виду дозволе за улазак и боравак, странац се не може надаги ничем бољем но што је „либерално тумачење усељеничких закона“ (38). За случај избеглица са Кубе широко тумачење састојало се у томе што су неким од њих испочетка дате „неусељеничке“ визе за краћи боравак, после чијег истицања није покренут поступак за депортацију, а у односу на друге министар правде искористио је своје овлашћење да им, док се њихове молбе за усељење не реше, дозволи приступ и слободно кретање на територији САД „на реч“ (*parole*) (39).

У праву САД постоји фикција по којој се странац који није уредно „примљен“ на њихову територију — а ту спадају и лица пуштена на реч — не налази на њој иако је физички присутан. Такви странци се не протерују, они се „искључују“ (*exclusion*) (40).

Опасност од прогона игра извесну улогу само при протеривању странца који легално борави у САД. Извршење ове мере може наине да обустави министар правде ако би „по његовом мишљењу“ странац био изложен „физичким прогонима“ у земљи у коју се отићи (41). То своје овлашћење министар је пренео на Службу за усељавање и прирођење (*Immigration and Naturalization Service*). Ако странац против кога се води поступак за протеривање тврди да ће бити прогоњен, мора о томе да да изјаву под заклетвом пред посебним повереником Службе. Овај доставља записник са својим предлогом покрајинском комесару Службе који доноси коначну одлуку. Странцу се доставља спис пре но што оде комесару и он у року од пет дана може дати своје примедбе (42).

(36) A. Grahl-Madsen: *Asyl und Anerkennungsverfahren nach dem Völkerrecht*, Heilsbronn-Coloquium 1963, S. 95.

(37) Решење Врховног суда Норвешке у случају Marie Jeanne Czardas из 1955 (в. Grahl-Madsen: loc. cit.).

(38) Инструкције State Department-а амбасадору САД у Мексику од 15 августа 1938 (Hackworth: *Digest of International Law*, III, Washington, 1942, p. 734).

(39) Овим је Закон о усељавању и држављанству (*Immigration and Nationality Act*) од 1952 заменио раније правило о интернирању свих странаца којима је у лукама САД одбијена дозвола за искрцавање — 8 U. S. Code, Sec. 1182 (d) (5). В. А. Evans: *Observations on the Practice of Territorial Asylum in the United States*, AJIL, 1962, No. 1, pp. 154—155.

(40) В. пресуде Врховног суда САД у стварима *Shaughnessy v. U. S. ex rel. Mezei* од 16 марта 1953 (345 U. S. 206) и *Leng Ma Ma v. Barber* од 16 јуна 1958 (357 U. S. 185) — „*International Law Reports*“, 1953, pp. 264, seq., 1958-II, p. 475.

(41) чл. 243 (h) поменутог Закона, 8 U. S. Code, Sec. 1253 (h).

(42) 8 Code of Federal Regulations 243, 3 (b) (2), Bug. F. L. Auerbach: *Immigration Laws of the United States*, Indianapolis, 1955, Suppl. 1956, p. 72.

Сваки странац коме прети протеривање може тужбом *habeas corpus* покренути поступак пред судовима односно тражити да се осигура његова слобода и да му се основна права не одузимају без исправног поступка. Онај странац међутим, који се позива само на опасност од прогона има мале изгледе на успех због тога што је реч о *могућности* коју министар правде има да обустави поступак уколико стекне одређено *мишљење* које судови не могу заменити својим мишљењем. Тужилац би требало да докаже да је администрација користила (односно одбила да користи) своје дискреционо овлашћење на „самовољан или каприциозан“ начин и тиме му ускратила „исправан правни поступак“ (*due process of law*) (43). Па ипак, судови су у извесним случајевима налазили да и поред слова закона управа не може сасвим слободно да одлучује о најважнијим личним правима и упуштали су се у испитивање исправности њене оцене да прогона неће бити. Судови су нарочито лишавали дејства оне одлуке администрације у којима је на конкретан случај била примењена дефиниција „физичких прогона“ која је по њима била нетачна (44).

САД нису ратификовале Конвенцију о правном положају избеглица од 28 јула 1951 и не признају никаква посебна права странцима који имају међународни статус избеглице. С обзиром да је у САД домицил одлучујућа чињеница за уживање већине грађанских права ово за странце нема тешких практичних последица.

Војин Димитријевић

(43) Вид. А. Evans: Reflections upon the Political Offense in International Practice. AJIL, 1963, No. 1, p. 7 и пресуде које она наводи.

(44) Пресуда Савезног апелационог суда за 3 округ у ствари *Dunat v. Holland* од 20 фебруара 1961 (No. 13307) и пресуда Савезног апелационог суда за 2 округ у случају *Sovich v. Esperdy* од 15 маја 1963 (No. 27808). — Документација Високог комесаријата УН за избеглице у Женеву. Вид. А. Evans: loc. cit.