

## ДИПЛОМАТСКИ АЗИЛ– ПРОБЛЕМИ И КОНТРОВЕРЗЕ

Милан Д. Тесла

Универзитет у Новом Пазару, Правни факултет (Департман у Панчеву)

Установа дипломатског азила једно је од најспорнијих питања дипломатског, уопште међународног права. Као правни институт, званично је признат једино у земљама Латинске Америке, док је у другим крајевима света додељиван повремено и спорадично највише из хуманитарних разлога, тј. заштите лица које се налази у непосредној опасности за живот. Дипломатски азил специфичан је по томе што се даје у згради дипломатске мисије, на ратном броду или ратном ваздухоплову, дакле изван територије државе. Давање дипломатског азила често доводи до сукоба између принципа суверенитета територијалне државе и принципа неповредивости просторија дипломатске мисије. Наиме, држава пријема не сме да наруши неповредивост просторија дипломатске мисије ни у ком случају, без обзира на то да ли је нека особа тамо потражила уточиште.

У раду се анализира основ настанка дипломатског азила који се рађа из принципа екстериторијалности. Такође, наводи се правно регулисање права азила у земљама Латинске Америке, обрађује се пресуда Међународног суда правде у случају перуанског политичара Хаја де ла Тореа, разматра се пракса додељивања азила ван латиноамеричког континента. Анализира се проблем дипломатског азила са аспекта дипломатског права (овај институт није предвиђен Конвенцијом о дипломатском праву) На крају, испитује се најновији пример дипломатског азила у случају Џулијана Асанжа који се склонио у амбасаду Еквадора у Лондону како би избегао екстрадицију Шведској ради оптужбе за сексуални деликт. Закључује се да је примена дипломатског азила ван латиноамеричког континента ризична и нема гаранција да буде успешна у пракси.

Кључне речи: *дипломатски азил, екстериторијалност, неповредивост дипломатских просторија, дипломатска мисија, Конвенција о дипломатском азилу, случај Хаја де ла Торе, Латинска Америка, дипломатско право*

### Увод

Азил је заштита коју држава пружа појединцу који тражи уточиште на њеној територији или на одређеним објектима који се налазе ван њене територије али су под контролом њених органа. Наиме, суверенитет државе традиционално се манифестује у њеном праву да пружи азил. Према томе, давање азила представља само чин суверенитета државе.

Према схватању дела правне доктрине, појединцу се признаје субјективитет у међународном праву, тако да се азил посматра као индивидуално право које је међународни поредак признао појединцу. Према члану 14. Универзалне декларације о људским правима наводи се да „свако има право да тражи и ужива заштиту од прогањања.” Међутим, држава сама одлучује о томе да ли ће угроженом појединцу дати азил, тј. уточиште. У науци међународног права прави се разлика између територијалног и екстериторијалног азила. Територијални азил пружа се на територији дотичне државе, а назива се и унутрашњим азилом. Екстериторијални азил назива се и дипломатским, може се дати нпр. у згради амбасаде, на ратном броду или ратном ваздухоплову, дакле изван територије државе. Правни основ и територијалног и екстериторијалног азила почива на државном суверенитету и забрани интервенције. У првом случају ради се о територијалном суверенитету, а у другом случају реч је о објектима на којима се примењује принцип екстериторијалности. Не постоји дилема о надлежности државе да пружи појединцу уточиште (територијални азил). Међутим, не постоји сагласност око правног основа давања екстериторијалног азила.

Многи писци сматрају да појава екстериторијалног или дипломатског азила проишлази из правила о неповредивости просторија дипломатске мисије. Наиме, неповредивост просторија дипломатске мисије одувек је представљала привлачну област и изазов за прогоњене људе, посебно у време побуна, демонстрација, револуција, грађанског рата и сличних догађаја у држави пријема, када им прети опасност за живот, па теже да се склоне на сигурно место. Седиште дипломатске мисије, тј. зграда амбасаде државе именована било је практично једино уточиште у тим ситуацијама, иако ни такво уточиште није одувек било сигурно. Сама чињеница да се неко лице склонило у зграду дипломатског представништва, ратни брод или ратни ваздухоплов, довољна је заштита од радњи органа држава које га прогоне, јер се имунитет који предвиђа међународно право аутоматски протеже на лица која се на њима налазе. Овакво уточиште даје се, пре свега, из хуманих разлога, јер је таквом лицу угрожен живот. Оно најчешће престаје чим ванредна ситуација прође и успостави се поново легалитет. Влади која се усталила таква лица се, по правилу, морају изручити. Међутим, овде има одређених одступања од општег правила. До њих долази онда када дипломатска мисија процени да би лице које се склонило ипак могло бити угрожено ако се изручи. Установа дипломатског азила рађала се са фикцијом екстериторијалности. Постепеним нестанком теорије о екстериторијалности и настанком новог схватања о неповредивости просторија дипломатске мисије, установа дипломатског азила скоро је ишчезла из живота и праксе, изузев на латиноамеричком континенту где је званично призната и где и даље постоји.

## Појам, обележја и порекло установе дипломатског азила

Појам дипломатског азила у најширем смислу означава азил, који даје држава у својим дипломатским мисијама и конзулатима изван своје територије, на својим ратним бродовима који се налазе у територијалним водама друге државе, као и на својим ратним ваздухопловима на територији друге државе. Дипломатски азил даје

уточиште лицима која га траже због политичког прогона, тј. у страху од њега. Ернест Сатоу дефинише дипломатски азил као питање хуманитарне праксе, а не као право на основу правних норми. [1] Такође, наводи да се дипломатски азил може одобрити само ради заштите живота и физичког интегритета бегунца у случају непосредне опасности. Чак и у овим случајевима азил би представљао привремено решење због тога што бегунца треба предати на захтев локалних власти.<sup>1</sup>

Водећи правни теоретичар и дипломата из Доминиканске Републике Мануел Моралес Лама у свом делу *Diplomacia contemporanea: teoría y practica el ejercicio profesional* дефинише дипломатски азил као уникатну установу правног система [2] : „Дипломатски азил представља изузетак од начела државног суверенитета, означава уточиште које дају дипломатске мисије држава Латинске Америке лицима прогањаним из политичких разлога.”<sup>2</sup> У данашње време, не може се озбиљно прихватити аргумент да су просторије дипломатске мисије део територије државе именована, а не државе пријема. Теорију екстериторијалности формулисао је у 17. веку Хуго Гроциус да би објаснио зашто дипломатске мисије не потпадају под надлежност државе пријема на сличан начин као и све остало. Према фундаменталном правилу међународног права државе не могу да врше своју надлежност изван њихове територије, нпр. у иностранству.[3] Због тога што су дипломатска представништва такође ”у иностранству” државе морају да се уздрже од вршења своје надлежности у просторијама дипломатских мисија.<sup>3</sup>

Прве сталне амбасаде појавиле су се у 15. веку – то су биле дипломатске мисије римокатоличке цркве и италијанских градова–држава. У 16. веку улази у право ранији обичај личне неприкосновености и судског имунитета за амбасадоре. То се односи и на стан и на територију коју користе амбасадори.[4] У периоду од 16. до 18. века екстериторијалност је довела до издвајања амбасадорских квартала који су били недоступни локалним властима, а служили су као место азила.<sup>4</sup>

Када је фикција екстериторијалности у свом пуном облику примењивана на дипломатске станове, та привилегија је проширена чак и на све оне куће које су се налазиле око хотела посланстава, дакле на цео онај градски део или квартал где је био посланички стан, и то се онда звало „franchise des quartiers”. Тако се онда цео тај градски крај или квартал сматрао као изузет испод јурисдикције територијалне државне власти; он је био обележен и затворен ланцима или неким другим преградама и у том је ограђеном крају посланик владао као независан господар.[5] Разуме се да је таква претерано проширена привилегија морала бити у читој супротности према свим захтевима и условима доброг државног поретка, нарочито када је још са том, тако пространом привилегијом, било повезано и право азила, тј. уточишта, по којем је цео тај квартал у којем је становао дипломатски агент могао да служи као прибежиште свим кривцима који су хтели да се спасу од полиције и од судова.[5]

<sup>1</sup> Catow E. *Guide to Diplomatic Practice* (5<sup>th</sup> edition) Longmans, London, New York, 1979, стр. 3.

<sup>2</sup> Morales Lama M. *Diplomacia Contemporanea: Teoría y Practica para el Ejercicio Profesional*, Editora Corripio, Santo Domingo, 2005. стр. 144.

<sup>3</sup> Vark R. “Diplomatic asylum: Theory, Practice and the Case of Julian Assange”, *Proceedings of the Estonian Academy of Security Sciences*, no. 11. 2012. стр. 243.

<sup>4</sup> Бабурин С. *Свет империја, територија државе и светски поредак*. PRESSING, Београд, 2009.

Чим је неком кривцу пошло за руком да побегне у тај ограђени крај, он је већ био под заштитом одређеног посланика, од чије је воље зависило хоће ли тога кривца издати или ће му обезбедити некажњивост. Догађало се много пута да су у том простору коване завере против територијалне државне власти, и она је била немоћна да томе стане на пут због ослобођења тог одељења властите престонице од њене власти и јурисдикције.<sup>5</sup>

Дакле, на изласку из средњег века и с првим почецима стварања дипломатског права успоставила се пракса, сходно теорији о екстериторијалности дипломатске мисије, тражења уточишта у дипломатском представништву у које су се склањали не само политички, већ и обични кривци.[6] Од шефа мисије зависило је хоће ли или не таквој особи дати азил, али ако би то учинио територијална држава је, у принципу, поштовала такву одлуку, па би такво лице са посебном пропусницом коју би му издала мисија у коју се склонио безбедно стизало ван домаћаја власти територијалне државе.<sup>6</sup> У 17. веку институција екстериторијалности је, због масовних злоупотреба, почела да губи углед и ауторитет. У пракси је то значило да, када дипломатски представник истакне заставу на кући у којој је живео, тај округ постаје изузет од локалне јурисдикције. Представници локалних власти територијалне државе нису имали приступ овим областима без дозволе дипломатског представника. Ова пракса довела је до тога да је област постала уточиште за починиоце кажњивих дела, а самим тим и опасност за јавну безбедност.[5] Такође, развој модерног концепта државе, локалне власти тешко толеришу тако широк спектар права на неповредивост, сматрајући то као претњу свом суверенитету. Први случај укидања „franchise des quartiers” (слободе кварта) јесте декрет шпанског краља крајем 17. века, према којем је изузеће од шпанске јурисдикције ограничено на просторије где борави дипломатски представник. Уследио је декрет Папе Иноћентија XI, који је успео да убеди Енглеску, Млетачку Републику, Пољску, Шпанију и Аустрију да укину „слободу кварта” за своје амбасаде у Риму.<sup>7</sup>

Међутим, и када је свуда укинута та привилегија, и када се екстериторијалност ограничила само на кућу у којој посланик станује, посланици су још дуго времена присвајали право азила за своје домове и своје кочије. Дипломатски агенти су доиста и у многим случајевима то право азила или давања уточишта кривцима фактички спроводили. Као знаменит случај из 18. века може се навести оно што се 1729. године догодило у шпанској престоници Мадриду. Шпански министар, војвода Риперда, који је пао у немилост и био отпуштен, нашао је за потребно, како би се од могућег гоњења спасао, да побегне у хотел енглеског посланика који га је примио и дао му уточиште. Шпански краљ је тражио од тог посланика да бившег министра склони, да изађе из хотела, а кад његове опомене и наваљивања нису ништа помогли, наредио је да се хотел опколи стражом, како Риперда не би могао умаћи.[5] Највиши шпански суд тада је решио да енглески посланик никако нема право да бившем министру даје уточиште, наводећи да би такво посланичко право било вео-

<sup>5</sup> Гершић Г., *Дипломатско и конзуларно право*, Новинско-издавачка установа Службени лист СРЈ, Београд, 1995. стр. 159.

<sup>6</sup> Јанковић Б. *Дипломатија*, Научна књига, Београд, 1988.

<sup>7</sup> Morales Lama M. op. cit. стр. 112.

ма незгодно и опасно по сваку владу и државу После такве одлуке у хотел енглеског посланика послат је један одред војске који је војводу одвео у затвор и запленио његове хартије. Одмах после тог акта енглески посланик је напустио Мадрид, дипломатски односи између Енглеске и Шпаније су прекинути, а кад Шпанија није хтела дати никакво задовољење Енглеска јој је објавила рат.<sup>8</sup>

Нешто касније, 1747. године, уследио је шведски пример. Кристофер Спрингер, трговац рођен у Русији са пребивалиштем у Штокхолму, био је оптужен за саучесништво у злочину велеиздаје, па је побегао у просторије амбасаде Велике Британије у Стокхолму. Британски амбасадор га је касније, због опасности од насилног уласка, предао властима, али се истовремено пожалио на кршење дипломатских привилегија. Уследило је неслагање између британске и шведске владе, које је ускоро довело до реципрочног опозива амбасадора.<sup>9</sup>

Из праксе 19. века може се навести случај који се догодио 1865. године у перуанској престоници Лими. Након револуције новембра те године три бивша министра, за које је био наређен притвор, потражила су уточиште у француском посланству. Француски отпавник послова не само да их је примио, него је одбио њихово изручење, кад га је влада потражила на основу судског решења. Када је затим француски отпавник послова реферисао о томе својој влади, тадашњи француски министар спољних послова Друен де Ли потпуно је одобрио поступак свог агента.[5] После тога се између перуанског министра спољних послова и између дипломатског кора у Лими повела интересантна преписка и дискусија, у којој се није могло доћи до коначног споразума, пошто већина чланова дипломатског кора није хтела пристати на мишљење перуанског министра да се право азила сматра као потпуно укинута у сваком погледу и за све случајеве. Један дипломатски представник Сједињених Америчких Држава подржао је став перуанске владе и притом изјавио да чланови дипломатског кора немају право да постављају нова правила међународног права и да, како у Северној Америци тако и у Европи, нема више помена о праву дипломатског азила.<sup>10</sup>

Дипломатски азил се, у принципу, не може пружити у просторијама међународних организација. Неповредивост просторија и архива међународних организација такође налази корен у дипломатским и конзуларним привилегијама и имунитетима. Неповредивост просторија и архива организације обично се начелно прокламује у споразумима о привилегијама и имунитетима, док се детаљи остављају споразумима о седишту. С једне стране, држава седишта обавезна је да обезбеди несметан рад организације, што значи да је дужна да предузима мере да се просторије седишта заштите од свих спољних утицаја који би могли негативно да делују. С друге стране, пошто власти државе седишта не могу ући у просторије организације, изузев у случају сагласности и под условима које постави одговорно лице организације, остаје отворено питање надлежности у кривичним стварима као и проблем пружања азила.[7] Што се тиче права азила, споразуми о привилегијама и имунитетима обично не садрже одређене одредбе; само изванредан број споразума о седишту односи се на овај проблем, с тим што – као у случају споразума о седишту између Уједињених Нација и

<sup>8</sup> Гершић Г. *op. cit.* стр. 160.

<sup>9</sup> Morales Lama М. *op. cit.* стр. 113.

<sup>10</sup> Гершић Г. *op. cit.* стр. 63.

САД – обавезује организацију да не постане уточиште за лица која настоје да избегну прописе државе домаћина, екстрадицију коју би држава домаћин требало да изврши или да ономогуће нормалан ток правних поступака у тој земљи. Иако се обично међународна организација обавезује да сарађује са властима државе домаћина ради омогућавања правних поступака који не би штетили интересима организације, питања кривичне јурисдикције и азила остају добрим делом отворена. Евентуални сукоб између интереса апсолутне неповредивости просторија организације и оправданих интереса државе домаћина, на тај начин, може да се реши једино службеним додирима који ће настојати да помире оба интереса.<sup>11</sup>

Од 19. века дипломатски азил је практично престао да се одобрава у Европи. Познато је само неколико случајева који су се догодили у време великих политичких немира. Неки примери давања дипломатског азила могу се наћи у историји Кине, Ирана, Марока и Турске. Даљи развој институције дипломатског азила у 19. веку уједино је ставове аутора да дипломатски азил не може бити одобрен почињоцима обичних кривичних дела, али није постојало једногласно мишљење о давању азила почињоцима политичких кривичних дела. У новије време, од почетка 20. века па до данашњих дана, ова институција постоји само у земљама Латинске Америке.[6]

## Дипломатски азил у Латинској и Централној Америци

Када се говори о регионалном међународном праву, право на додељивање дипломатског азила у Латинској и Централној Америци представља типичан пример. Заиста, постоји неколико међународних инструмената и значајна државна пракса у вези с дипломатским азилом. Међутим, чак и у тим државама, право и пракса нису били довољно јасни и уједначени. Постоје три најважнија споразума, тј. конвенција о дипломатском азилу у Латинској и Централној Америци.<sup>12</sup> Пре свега, Конвенција о азилу усвојена 20.2.1928. године на 6. међуамеричкој конференцији у Хавани. Конвенцију су потписале све државе чланице тадашње Панамеричке уније, али неопходно је напоменути да је делегација САД ставила на записник изричиту резерву да САД не признају доктрину дипломатског азила као део међународног права. Конвенција, која има четири члана на снази је у следећим државама: Бразил, Колумбија, Костарика, Куба, Салвадор, Еквадор, Гватемала, Хаити, Хондурас, Мексико, Никарагва, Панама, Парагвај, Перу и Уругвај.<sup>13</sup> Конвенција о азилу утврђује да ће азил који се даје „политичким кривцима” бити уважаван, али под одређеним условима. На седмој међуамеричкој конференцији 1933. у Монтевидеу Конвенција је измењена; добила је назив Конвенција о политичком азилу и њеним одредбама забрањено је давање азила лицима оптуженим или осуђеним за општа кривична дела или дезертерство из војске и морнарице.[8] Конвенцијом је наглашено да је политички азил установа хуманитарног карактера, да није условљена реципроцитете-

<sup>11</sup> Рачић О. Димитријевић В. *Међународне организације*, Савремена администрација, 1988. Београд, стр. 49 и 50.

<sup>12</sup> Vark R. op. cit. стр. 246.

<sup>13</sup> Satow E. op. cit. стр. 113.

том, те да свако лице може да се обрати за заштиту без обзира на држављанство. Као што је наведено, Сједињене Америчке Државе ставиле су резерву, одбијајући да признају такозвану доктрину азила као саставни део међународног права.<sup>14</sup>

Конвенција о дипломатском азилу усвојена је на десетој међуамеричкој конференцији у Каракасу 28. 3.1954. године, а ступила је на снагу 29.12.1954. Двадесет држава потписало је Конвенцију, а ратификовало ју је 14 држава. Државе потписнице ове Конвенције су следеће: Аргентина, Боливија, Бразил, Чиле, Колумбија, Костарика, Куба, Доминиканска Република, Еквадор, Салвадор, Гватемала, Хаити, Хондурас, Мексико, Никарагва, Панама, Парагвај, Перу, Уругвај, Венецуела. Конвенцију нису ратификовале: Боливија, Чиле, Колумбија, Куба, Хондурас, Никарагва, Гватемала, Хондурас. Доминиканска Република и Уругвај потписале су Конвенцију са резервом. Хаити је отказао Конвенцију 1967. године, да би је опет прихватио у лето 1974. године.

Овом конвенцијом свака држава уговорница добила је право да одобри азил и да сама одреди карактер кривичног дела или мотиве прогона личности која тражи азил. Према Конвенцији, азил се може дати не само у просторијама дипломатске мисије и резиденцији њеног шефа, већ и у додатним просторијама које је дипломатска мисија предвидела за такве сврхе у случају масовног тражења азила. Конвенција прописује дужност државе која је одобрила азил да обавести министарство иностраних послова државе чије држављанство односно лице има (обично је у питању територијална држава, тј. држава пријема) о именима лица којима је дат азил. Уколико се азил даје ван територије главног града државе пријема, обавештавају се локални органи. Влада територијалне државе има право да захтева да лице које је добило азил напусти њену територију, али уз сигуран одлазак и неповредивост уживаоца азила.[8] Таква лица не могу се смештати у близини границе државе коју су напустили, како би се спречиле евентуалне субверзивне активности против те државе, нити им је дозвољено да чине дела противна јавном реду или миру. Поменута Конвенција о дипломатском азилу предвидела је и ситуацију када се између државе чија мисија има азиланте и територијалне државе прекину дипломатски односи. У том случају, власти територијалне државе обавезне су да омогуће да дипломатски представник државе именована напусти државу пријема заједно са азилантима или да азиланте преда дипломатској мисији треће државе. Конвенција предвиђа да за примену њених одредаба о дипломатском азилу није неопходно међусобно признање влада државе која даје азил и територијалне државе.<sup>15</sup>

Конвенција о дипломатском азилу из Каракаса не прецизира период у којем је територијална држава дужна да изда дозволу за безбедан пролаз азиланта на територију стране државе. Члан 12 дотичне Конвенције прописује да: „територијална држава мора одмах, осим у случају више силе, дати гаранције за несметан и сигуран пролаз.” Сврха је да се ефективно регулише дипломатски азил и омогући брза евакуација азиланата, како би се спречило претварање дипломатске мисије у вечно склониште или чак у један облик затвора. Ипак, питање дозволе за безбедан

<sup>14</sup> Ђорђевић С., Митић М., *Дипломатско и конзуларно право*, Јавно предузеће Службени лист СРЈ, Београд, 2000. стр. 103.

<sup>15</sup> Ibidem, стр. 104. и 105.

пролаз често је подложно тензијама и преговорима међу укљученим државама, и тај проблем државе у пракси решавају на различите начине.<sup>16</sup>

Ниједна држава, пре усвајања Конвенције, није била задовољна правом којим се регулише дипломатски азил, па је због тога одлучено да се усвоји нова свеобухватна Конвенција о дипломатском азилу. Дакле, Конвенција из Каракаса кодификује и појашњава раније споразуме и државну праксу и ужива ширу подршку него Конвенција из Монтевидеа. Она признаје да свака држава има право, али не и обавезу, да одобри дипломатски азил. Такође, одобрење азила није подложно реципроцитету. Након постепеног развоја, право дипломатског азила досегло је тачку у којој је држави која даје азил дато овлашћење да преузме главну одлуку и тиме утиче на судбину тражиоца азила.<sup>17</sup>

С обзиром на то да дипломатски азил није установа општег међународног права и практикује се, углавном, у Латинској Америци, то је дало повода закључку да се ради о регионалном латиноамеричком обичају.[10] Основ примењивања дипломатског азила у конкретном случају може бити и политички опортунитет. У таквим случајевима територијална држава не тражи од шефа дипломатске мисије изручивање лица које се склонило у амбасаду или чак таквом лицу издаје исправе како би могло да напусти земљу. Овако схваћен дипломатски азил није непознат и на другим континентима на *ad hoc* основи.<sup>18</sup>

## Пракса давања дипломатског азила широм света

Ван латиноамеричког континента било је више случајева давања дипломатског азила, понекад успешних, али веома често и неуспешних, с обзиром на то да ова установа није правно призната и да се случајеви давања и признања азила заснивају искључиво на утицају, односно односу снага између државе која даје азил и територијалне државе, о чијем се држављанину ради.<sup>19</sup> На пример, бразилска мисија у Лисабону примила је (после догађаја са бродом Санта Марија који су у јануару 1961. године побуњеници преузели на отвореном мору) неколико политички компромитованих особа, а тадашњи председник Бразила Квадрос тражио је да их португалска влада пусти из земље, јер ће им иначе дати азил у амбасади на неограничено време.[11] Након неколико дана шест особа одлетело је за Рио де Жанеиро. У Дамаску се 1963. године свргнути председник Калед ел Азм склонио у турску амбасаду.<sup>20</sup> Сједињене Америчке Државе и европске земље биле су дуго скептичне по питању дипломатског азила, али су га изузетно давале из хуманитарних разлога. Године 1956. током совјетске инвазије Мађарске, Јозеф Мидценти, кардинал римокатоличке цркве, затражио је уточиште у америчкој амбасади у Будимпешти. Он је био виђен од америчких власти као католички опозициони лидер, уз то оптужен за издају. Совјетска акција у Мађар-

<sup>16</sup> UNHCR, *The State of the Worlds Refugees 2000*, Chapter 5:Chile under General Pinochet, стр. 126.

<sup>17</sup> Vark R. op. cit. стр. 248

<sup>18</sup> Крећа М. *Међународно јавно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2011, стр. 602.

<sup>19</sup> Ђорђевић С., Митић М., op. cit. стр. 105.

<sup>20</sup> Andrassy J. *Међународно право*, Školska knjiga, Zagreb, 1990. стр. 287.



ској није оставила никакву сумњу да је кардинал Мидценти био у опасности да буде ухапшен или чак стрељан, а америчка амбасада била је овлашћена да му пружи уточиште. Али, оно што влада САД није могла претпоставити јесте податак о томе колико дуго ће он остати у амбасади. Кардинал Мидценти остао је тамо чак 15 година док му није обећан безбедан одлазак из земље.<sup>21</sup>

Поводом истог догађаја, тј. за време устанка против власти у Мађарској 1956. године, југословенска амбасада у Будимпешти дала је уточиште бившем мађарском премијеру Имреу Нађу. Југословенска страна била је приморана да преда Нађа мађарским властима, уз услов да му се неће ништа десити. Међутим, услов је грубо прекршен [8] и он је стрељан. Амбасаде Француске и Велике Британије у више наврата су на азијском и афричком континенту давале азил лицима којима су владе територијалне државе касније дозволиле напуштање њихове територије. Америчка амбасада у Пекингу дала је уточиште кинеском дисиденту, професору Фангу Лизију и његовој супрузи, којима је касније допуштен одлазак у Америку. Године 1962. у амбасаду САД у Москви насилно је продрло више од тридесет „евангелиста“, жалећи се на прогон верника у СССР-у и тражећи азил. Сарадњом Амбасаде и Министарства иностраних послова СССР-а, група је наговорена да мирно напусти просторије амбасаде и да своје жалбе изнесе бироу Президијума Врховног Совјета. Међутим, извесно време после тога, вођа групе Вашенко је са својом породицом поново доспео у америчку амбасаду, преклињући да му се да азил.[8] После неколико недеља боравка у амбасади, совјетске власти су се сложиле да Вашенко са члановима породице напусти СССР и отпутује у САД, где се и настанио.<sup>22</sup>

Најмасовније давање азила, како дипломатског тако и територијалног, забележено је у Чилеу 1973. године, када је изведен државни удар којим је са власти срушен председник Салвадор Аљенде. За Чиле, као и за већину латиноамеричких држава, до тада нису биле типичне војне интервенције које су задирале у политичке процесе. Осим тога, Чиле се сматрао једном од најстабилнијих демократија на континенту.[9] Председник Салвадор Аљенде изабран је на демократским изборима као члан Социјалистичке партије и марксиста. Његов политички програм био је заснован на примени свеобухватних реформи са основним циљем подизања стандарда најсиромашнијих слојева становништва.<sup>23</sup> Дана 11. 9.1973. армијски генерал Аугусто Пиноче у оружаном нападу усмереном на демократски изабрану владу Аљендеа, преузео је власт у земљи. Одмах после војног пуча уследила је тешка репресија од стране нових власти, масовна хапшења, мучења, убиства многих симпатизера Аљендеове владе. Према неким проценама убијено је више од 4.000, а затворено више од 60.000 људи. Извештај Високог комесаријата за избеглице, који је одиграо кључну улогу у организовању помоћи избеглицама из Чилеа, наводи да је ситуација после државног удара у Чилеу упоредива с ером фашизма у Европи 30-их

<sup>21</sup> Rosito A. M., „Diplomatic Asylum in the United States and Latin America: A Comparative Analysis,” *Brooklyn Journal of International Law*, no. 13, 1987. str. 118-120.

<sup>22</sup> Ђорђевић С. Митић М., *op. cit.* стр. 106.

<sup>23</sup> Аљендеова економска политика подразумевала је повећање зарада радника за 40%, замрзавање цена, национализација индустрије бакра и банковног сектора, висока стопа инфлација. На спољнополитичком плану успоставио је, тј. обновио дипломатске односе са Кубом и тесну сарадњу са председником Кастром, што је било у очигледном сукобу интереса са политиком Сједињених Америчких Држава.

година. При давању дипломатског азила учествовао је велики број дипломатских представништава у Сантјагу. У данима оружаног преврата, више од 3.500 Чилеанаца затражило је дипломатски азил у амбасадама, посебно Аргентине, Француске, Италије, Мексика, Холандије, Шведске, Панаме и Венецуеле. С обзиром на чињеницу да је у Латинској Америци успостављена пракса пружања дипломатског азила, амбасаде европских земаља поштовале су ову институцију међуамеричке правне традиције.[9]

Амбасаде су пружиле уточиште избеглицама, без обзира на то што питање дипломатског азила није регулисано општим међународноправним документима, већ само регионалним правом. Посебно је био активан амбасадор Шведске Харалд Еделштан, који је у децембру 1973. године због његовог доприноса на том подручју прогнан из Чилеа. Дипломатска активност УНХЦР-а такође је укључивала помоћ особама које су се затекле под заштитом дипломатског азила. Та активност вршила се употребом институције добрих услуга. Посредовањем УНХЦР-а постигнут је договор са владом на основу којег је средином октобра 1973. године влада издала посебну дозволу за безбедан одлазак 4.760 лица која су уживала дипломатски азил у разним амбасадама. До маја 1974. године чилеанско министарство иностраних послова дало је овлашћење за безбедан одлазак око 8.000 људи.<sup>24</sup>

## Пракса Међународног суда правде – случај Хаја де ла Тореа

Пракса Међународног суда правде на подручју дипломатског азила веома је скромна. Суд је обрадио само један пример – *Asylum Case*: спор између Колумбије и Перуа поводом давања дипломатског азила перуанском политичару Виктору Хаја де ла Тореу. Дакле, спор између Колумбије и Перуа настао је због тога што је колумбијски амбасадор у Лими одобрио азил Тореу, који је био перуански држављанин, доктор правних наука и лидер политичке странке *Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)*. Он је 3.1.1949. године увече ушао у просторије колумбијске амбасаде и затражио азил због политичког прогона од перуанских власти. Колумбијски амбасадор је одмах сутрадан обавестио перуанског министра спољних послова, у складу са одредбама Хаванске конвенције о азилу из 1928. године и затражио од владе Перуа писмени документ којим територијална држава даје гаранције да Хаја де ла Торе безбедно напусти земљу. Колумбијски амбасадор је 14.1.1949. године званично квалификовао да је извршено дело политичке природе и Хаја де ла Тореа као политичког бегунца. Перуанска влада одбила је да пружи гаранције за безбедан одлазак, тврдећи да Хаја де ла Торе није оптужен за политичко кривично дело, тако да нема право на азил, те да Перу није дужан да прихвати једнострану квалификацију дела, као што је урађено од стране колумбијског амбасадора. Истовремено је амбасада Колумбије окружена барикадама, како би се спречило физичко бегство Хаја де ла Тореа. Две државе започеле су преговоре о новонасталој ситуацији, али није дошло до споразума, па су одлучили да предају спор на решавање Међународном суду правде у Хагу.[13] Међутим, пошто државе нису успеле да

<sup>24</sup> UNHCR, *The State of The Worlds Refugees 2000, Chapter 5; Chile under General Pinochet*, стр. 127.

се договоре ни о томе на који начин да предају захтев суду, 31.8.1949. године у Ли-ми је потписан акт којим се државе саглашавају да свака страна има право да са-мостално поднесе захтев за решавање спора Међународном суду.<sup>25</sup> На основу тог споразума, влада Колумбије је 15.10.1949. године поднела Међународном суду правде захтев којим је затражила да суд одлучи о следећим питањима:

1. Да ли је Колумбија (као држава која даје азил) овлашћена да квалификује и дефинише извршено дело ради додељивања азила.

2. Да ли је Перу као територијална држава обавезна да обезбеди несметан од-лазак азиланта са њене територије (да изда гаранцију за безбедан одлазак).

Насупрот томе, Перу је поднео захтев којим је тражио од суда да одлучи да азил, додељен Хаја де ла Тореу није у складу са Хаванском конвенцијом и да представља њено кршење из најмање два разлога: 1. Хаја де ла Торе није био оптужен за политич-ко кривично дело, већ за опште кривично дело. 2. Елемент хитности, који захтева Ха-ванска конвенција за додељивање азила није био испуњен. Међународни суд правде је 20.11.1950. са 14 гласова за и 2 против, одлучио да Колумбија није била овлашћена да једнострано, и на начин који обавезује Перу, квалификује природу извршеног деликта. Са 15 гласова за и 1 против, суд је установио да перуанска влада није била обавезна да изда одобрење за безбедан одласака Хаја де ла Тореа из Перуа. Суд је утврдио да је једина оптужба која је теретила Тореа оптужба за војну побуну, а војна побуна сама по себи није опште кривично дело. Коначно, суд је са 10 гласова за и 6 против одлучио да у моменту додељивања азила Тореу нису били испуњени услови за његово изрече-ње у складу са одредбама релевантних конвенција.[13]

У погледу позивања Колумбије на Хаванску конвенцију суд је навео да ни екс-PLICITНО нити имPLICITНО Хаванска конвенција не признаје право на једнострану квалификацију дела, као права државе која даје азил, па због тога позивање Ко-лумбије није оправдано ни утемељено. Што се тиче позивања на међуамеричко право, Колумбија није доказала постојање сталне и јединствене праксе једностране квалификације дела као права државе која даје азил. Из свега наведеног суд је закључио да Колумбија као држава која је доделила азил није била овлашћена да дефинише природу кривичног дела једностраном и дефинитивном одлуком, која би била обавезујућа за Перу. У погледу навода Колумбије да је Перу био обавезан из-дати дозволу за безбедан пролаз и тако омогућити бегунцу да напусти државу, суд је нагласио да Хаванска конвенција омогућава издавање дозволе за безбедан про-лаз избеглици само у случају кад територијална држава захтева да избеглица напу-сти њену територију. Само на основу таквог захтева, дипломатски представник који даје азил може заузврат тражити безбедан пролаз за бегунца. Постојала је пракса по којој је дипломатски представник одмах тражио безбедан пролаз за бегунца, али таква пракса није обавезујућа за територијалну државу и може се објаснити само разлогом ефикасности. У овом случају Перу није захтевао одлазак бегунца из зе-мље, те због тога није био обавезан да изда дозволу за безбедан пролаз. Што се тиче захтева Перуа да суд одлучи да давање азила представља кршење Хаванске конвенције, због тога што је Хаја де ла Торе оптужен за опште кривично дело, суд је заузео став да је Торе оптужен за војну побуну која не представља опште кри-

<sup>25</sup> Asylum (Colombia v Peru) Judgment, I.C.J. Reports, (20. 11. 1950)

вично дело, тако да је та тврдња Перуа неоснована. Питање елемента хитности суд је посматрао са гледишта да је суштински елемент који оправдава азил постојање непосредне опасности за личност бегунца.[13]

Од избијања војне побуне, па до одобравања азила протекло је више од три месеца. Приликом додељивања азила није се ишло за заштитом Тореа од насилних и неконтролисаних поступака неодговорних група (односно из хуманитарних разлога), већ је опасност за њега представљало суочење са кривичним поступком. Сврха Хаванске конвенције није да обезбеди заштиту држављана који кују заверу против државних институција и избегавају редовне правне поступке. За добијање дипломатског азила стога није довољно само да је особа оптужена за политичко кривично дело – азил се може употребити против правних поступака само у случајевима кад је владавина права замењена произвољним акцијама власти. Није било доказано да је у том тренутку правосудни систем Перуа био потчињен извршној власти, нити да су била укинута легитимна права грађана. Поред наведеног, Конвенција из Хаване није могла успоставити правни систем који би гарантовао оптуженима за политичка кривична дела да избегну националну јурисдикцију. Такав концепт био би у супротности са једним од принципа са најдужом традицијом у Латинској Америци – принципом неинтервенције. Јер, ако би Хаванска конвенција хтела да обезбеди заштиту свим особама оптуженим за политичке деликте, из јединог разлога ометања редовних судских поступака, то би могло довести до агресивних страних интервенција у унутрашња питања држава.<sup>26</sup>

## Пресуда Међународног суда правде од 13. 6. 1951. године

Одмах по пријему пресуде од 20.11.1950. године, Перу је затражио од Колумбије њено извршење, односно окончање неправилно датог азила и предају бегунца Хаја де ла Тореа перуанским властима. Колумбија је одговорила да би изручење бегунца представљало не само непоштовање пресуде Међународног суда правде, већ и кршење Конвенције из Хаване, па је већ 13.12.1950. године поднела нови захтев суду. У свом захтеву, и у току поступка, Колумбија је затражила од суда да одреди начин извршења пресуде, те да одлучи у пресуди да ли је Колумбија обавезна да изручи Тореа. Са своје стране, Перу је затражио од суда да одлучи о начину извршења пресуде. Поред тога, Перу је затражио од суда да одбије захтев Колумбије да суд одлучи да Колумбија није у обавези да преда бегунца, и да пресуди да мора окончати додељени азил у складу са изреком пресуде од 20.11.1950. године, тако да перуанско правосуђе може да обавља своје надлежности, у чему је било спречено. Суд је донео пресуду 13.6.1951. године у којој је одлучио:

1. једногласно – да суд нема ингеренције да изабере између неколико могућих начина престанка азила;
2. са 13 гласова за и 1 против – да Колумбија није обавезна да преда Хаја де ла Тореа перуанским властима;
3. једногласно – да азил треба да се заврши, односно да га је потребно окончати.

<sup>26</sup> Ibidem, стр. 275.

У поступку суд је морао одлучити о захтеву Кубе да учествује у поступку као умешач. Интервенција кубанске владе заснивала се на чињеници да је неопходно протумачити још један аспект Хаванске конвенције. Суд је одобрио интервенцију. Одлуку у погледу начина извршења пресуде образложио је назнаком да је одлучивао о правилности и законитости азила и да је дефинисао правне односе установљене Конвенцијом из Хаване. Иако су захтеви странака указивали на то да оне желе да суд одлучи о начину престанка азила, суд је сматрао да су ти начини условљени различитим чињеницама и опцијама које саме странке у највећој мери могу проценити. Избор не може бити заснован на правним разлозима, већ на разлозима практичности и политичке ефикасности. Према томе, суд не може да врши избор. У складу са Хаванском конвенцијом, дипломатски азил је привременог карактера и пружа само привремену заштиту политичким избеглицима, па се мора завршити што је пре могуће. Као што је наведено у пресуди од 20. 11. 1950. године, азил не може бити супротстављен деловању националног правосудног система. Безбедност, која произилази из азила, не може представљати заштиту од закона и надлежности законито успостављених судова. Не може се рећи да постоји обавеза предаје лица оптужених за политичка кривична дела органима територијалне државе због неправилно додељеног азила. То би значило пружање помоћи локалним властима у прогону политичких бегунаца.[13]

Због чињенице да у примеру Хаја де ла Тореа, тј. у пресуди од 20.11.1950. године, суд није нашао да је он био оптужен за опште кривично дело, а упркос чињеници да је утврдио да је азил био дат супротно Хаванској конвенцији, суд је пресудио да Колумбија није дужна предати бегунца перуанским властима. Суд је одобрио захтев Перуа да азил мора бити окончан, управо због тога што је био неправилно дат, тако да је неопходно ту неправилност отклонити.<sup>27</sup> Пресудом да политичког бегунца Колумбија није дужна предати перуанским властима и да суд није дужан да одлучи о начину престанка азила, суд је заправо усмерио странке да пронађу дипломатски излаз из настале ситуације. Владе две државе започеле су преговоре, и коначно постигле договор 22.3.1954. године. Договор је предвиђао престанак азила уз предају Хаја де ла Тореа перуанским властима, која је обавезна да га протера из државе. Државе су извршиле постигнути договор, тако да је Торе напустио Перу 6. 4.1954. године, након што је пет година и три месеца преживео у својеврсном „дипломатском затвору.“ Отпутовао је у Мексико који му је обезбедио територијални азил.

Да ли право на дипломатски азил постоји у оквиру општег међународног права представља неизвесно и дискутабилно питање. У принципу, бегунци треба да се предају органима државе пријема у одсуству споразума или обичајних правила. Међународни суд правде је у наведеном случају нагласио да азил постоји у оквиру територије државе где је кривично дело извршено.[13]

Одлука да се азил одобри подразумева одступање од суверенитета државе пријема и представља интервенцију у питањима која су у искључивој надлежности те државе. Такво одступање од територијалног суверенитета не може се признати, осим ако је правни основ установљен у сваком конкретном случају. Тамо где постоје споразуми о давању азила појавиће се питање надлежности државе именована или државе пријема у погледу одобравања азила. Иако дипломате државе имено-

<sup>27</sup> Asylum (Colombia v Peru) Judgment, ICJ Reports, (13.6.1951) стр. 71.

вања могу привремено да утврде да ли избеглица испуњава било који услов за давање азила, то неће обавезивати државу пријема. Принципи међународног права не признају никакво правило једностране и дефинитивне квалификације права да држава која даје азил и одобри азил.[14] Могуће је појава ситуације да се давање азила установљава услед хитних и неодложних разлога хуманости. Међутим, природа и обим ових разлога нису дефинитивно разјашњени.<sup>28</sup>

## Дипломатски азил у контексту дипломатског права

Важеће дипломатско право кодификовано је у Бечкој конвенцији о дипломатским односима из 1961. године, али она не садржи одредбу о дипломатском азилу. Међународна комисија правника, која је била задужена да кодификује правила дипломатског општења и имунитета, повремено је дискутовала о дипломатском азилу, али је та област на крају остала по страни. Због чега? Пре свега, Шести комитет Генералне скупштине Уједињених нација јасно је изјавио да није било планирано покривање области дипломатског азила у конвенцији. Друго, иако је један члан комисије, Џералд Фицморис, предложио посебан став о дипломатском азилу у нацрту члана о просторијама дипломатске мисије, предложени став одбила је већина чланова комисије. Наиме, без обзира на законитост давања дипломатског азила, неповредивост просторија дипломатске мисије сматрана је апсолутном, а територијалној држави је у сваком случају био забрањен улазак у просторије мисије ради прекидања дипломатског азила.[3] Бечка конвенција о дипломатским односима не предвиђа изричито дипломатски азил из више разлога. Прво, према преамбули конвенције, правила обичајног међународног права треба наставити примењивати на питања која нису изричито регулисана одредбама конвенције. Друго, постоји правило да се просторије дипломатске мисије не смеју користити на начин који није у складу са дипломатским функцијама. Бечка конвенција указује на то да ове функције нису дефинисане само у тексту конвенције, већ и у другим правилима општег међународног права.<sup>29</sup>

Елемент инкомпатибилности није дефинисан у Бечкој конвенцији, али је у пракси он схваћен као забрана активности које јасно излазе ван оквира дипломатских функција или које представљају злочин у држави пријема. Може се закључити да пракса држава не подржава закључак да је давање дипломатског азила неспојиво са Бечком конвенцијом.[15] Напротив, ове одредбе начињене су тако да се прилагоде, поред осталог, посебном статусу који дипломатски азил ужива у Латинској и Централној Америци.<sup>30</sup>

Ипак, Бечка конвенција садржи неколико одредби које су релевантне за процену права и обавеза држава када се појави случај дипломатског азила. Суштинско правило утврђује да су просторије дипломатске мисије неповредиве и да надлежни органи државе пријема не могу ући у њих без сагласности шефа дипломатске мисије.<sup>31</sup> Према

<sup>28</sup> Shaw M. *International law*. (6<sup>th</sup> edition), Cambridge University Press, New York, 2008, стр. 758.

<sup>29</sup> Vark. R., op. cit. стр. 251.

<sup>30</sup> Murty, B. S., *The International Law of Diplomacy: The Diplomatic Instrument and World Public Order*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1989, стр. 417.

<sup>31</sup> Члан 22. став 1. Бечке конвенције о дипломатским односима.

томе, чак ако држава пријема не признаје право дипломатског азила, она мора поштовати неповредивост просторија дипломатске мисије. У практичном смислу то доводи до принудног, *de facto* прихватања дипломатског азила од стране државе пријема.

Међутим, Бечка конвенција подсећа сва лица која уживају привилегије и имунитете да имају обавезу (1) да поштују законе и прописе државе пријема и (2) да се не мешају у унутрашње ствари те државе.<sup>32</sup> Ове обавезе могу се протумачити као контрааргумент праву да се одобри дипломатски азил. Ако локални закони и прописи искључују дипломатски азил, чланови дипломатске мисије не треба да делују против локалних закона и прописа давањем дипломатског азила. Слично томе, због тога што су крађа и убиство забрањени у држави пријема, од чланова дипломатске мисије очекује се да не врше акте крађе и убиства, чак и ако су такви акти из неког разлога правно дозвољени у држави именована. Може се са сигурношћу утврдити да се, пружањем азила, и тиме изузимањем појединца из надлежности државе пријема, дипломатска мисија меша у унутрашње ствари те државе. Давање било ког облика азила узрокује сукоб између различитих суверенитета, између различитих мишљења и схватања и доводи у извесној мери до мешања у унутрашње ствари.[3] На пример, држава именована тврди да је појединац политички преступник, али држава пријема се с тим не слаже.<sup>33</sup>

Што се тиче конзулата и конзуларног права, у савременом међународном праву правни статус конзулата и чланова конзулата регулисан је Бечком конвенцијом о конзуларним односима из 1963. године. У члану 31. Бечке конвенције предвиђена је неповредивост конзуларних просторија. Према истом члану, органи државе пријема не могу ући у део конзуларних просторија које конзулат користи искључиво за потребе свог рада, што значи да су просторије конзулата неповредиве.[17]

Изузетак од овог прописа јесте улажење органа државе пријема, уз пристанак шефа конзулата, лица које он одреди или шефа дипломатске мисије државе именована. Значи, сам акт улажења органа државе пријема у конзулат представља нарушавање неповредивости конзулата, врло је тежак дипломатски инцидент и кршење је међународног права. Уколико, пак, органи државе пријема треба да обаве неку службену радњу у просторијама конзулата, могуће је добити пристанак шефа конзулата или од лица које је шеф конзулата одредио.[16] Могућ је изузетак од овог правила – улажење без одобрења шефа конзулата, као, на пример, када је у питању избијање пожара или другог несрећног случаја који захтевају хитну и неодложну интервенцију или хитне заштитне мере органа државе пријема. Уколико се добије одобрење за улазак у конзулат, оно укључује и одобрење за обављање одређене службене радње у његовим просторијама, пошто је улазак у просторије увек у вези са одређеним циљем – извршењем одређене процесне радње.<sup>34</sup>

За неповредивост конзуларних просторија везано је и питање азила у конзуларним просторијама. Бечка конзуларна конвенција не садржи одредбе о азилу. Такође, ни међународно обичајно право не даје право конзулатима да пружају азил лицима које органи државе пријема кривично гоне. Међутим, када су у питању опа-

<sup>32</sup> Члан 41, став. 1. Бечке конвенције о дипломатским односима

<sup>33</sup> Vark R. op. cit. стр. 252.

<sup>34</sup> Bayer V.: „Pravni položaj konzulata i članova konzulata u krivičnom postupku,“ Zbornik Pravnog fakulteta br. 1. Zagreb, 1967, стр. 76.

сности изазване разним нередима, побунама и сл., могуће је дати уточиште у конзулату лицима која нису кривично гоњена од стране органа државе пријема, мада су по овом питању мишљења подељена. [17] Начело неповредивости конзуларних просторија намеће обавезу држави пријема да предузме све потребне мере да би спречила насилан улазак у просторије конзулата или умањење његовог достојанства. Међутим, у конзуларној пракси често долази до различитог тумачења ове одредбе о обавези државе пријема као посебној обавези за заштиту неповредивости конзуларних просторија. То се нарочито односи када су у питању разне демонстрације, немири и други протести и узнемиравања конзулата и чланова конзулата од стране држављана државе пријема или најчешће бивших држављана државе именована. Овим демонстрацијама најчешће се нарушава не само мир и достојанство конзулата и чланова конзулата него се онемогућава и нормалан рад конзулата.<sup>35</sup>

Правни статус и неке функције конзулата у савременом међународном праву базира се, углавном, на одредбама Бечке конзуларне конвенције из 1963. године. Бечка конзуларна конвенција представља, свакако, значајан допринос развоју међународног права и попунила је празнину која је владала у међународном праву. Наиме, до доношења Бечке конзуларне конвенције из 1963. године владала је нерегулисаност и непрецизност општег обичајног међународног конзуларног права, што је имало негативног одраза на развој и кодификацију конзуларног права, као и његову примену у пракси.[17]

Бечка конзуларна конвенција је својим одредбама регулисала и прецизирала конзуларне односе а, што је врло значајно, побољшан је правни положај конзуларних функционера. Треба нагласити да је Бечком конзуларном конвенцијом знатно побољшан статус државе именована, што је значајно у вршењу функције заштите права и интереса својих држављана и правних лица у држави пријема.<sup>36</sup>

## Најважнији пример дипломатског азила – случај Џулијана Асанжа

Током лета 2012. године дошло је до повећаних тензија у односима између Еквадора и Велике Британије, које су довеле готово до дипломатске катастрофе. Међутим, то није био спор само између две државе, јер може бити посматран као сукоб различитих идеологија и мишљења, тј. између држава које признају и држава које одбацују право на дипломатски азил. Централна личност овог спора је Џулијан Асанж, Аустралијанац, познатији као оснивач, портпарол и главни уредник „Викиликса”. Од новембра 2010. године Асанж је предмет истраге шведских власти поводом оптужби за силовање и сексуални деликт.[3] Пошто је Асанж живео у Великој Британији у време када је издат Европски налог за хапшење, Шведска је затражила његово изручење. Он је одлучио да се бори против екстрадиције, али његови покушаји били су безуспешни на свим нивоима. Коначно, 14. јуна 2012. године Асанж је исцрпео сва расположива правна средства која је имао на располагању у Великој Британији, али одлука да се изручи Шведској остала је на снази.

<sup>35</sup> Лопичић Ђ.: *Студије и огледи о конзуларним односима*, Ђорђе Лопичић, БИГ штампа, Београд, 2006, стр. 142.

<sup>36</sup> *Ibidem*, стр. 151.



Дат му је рок од 14 дана да уложи жалбу Европском суду за људска права, али он се одлучио за необичну алтернативу. Наиме, 19. јуна те године Асанж је ушао у просторије амбасаде Еквадора где је затражио заштиту владе Еквадора. Еквадорска влада је истог дана обавестила британску владу о разматрању Асанжовог захтева.<sup>37</sup>

Еквадор је информисао светску јавност (16. августа) да је одлучио да додели Асанжу дипломатски азил и навео детаљно објашњење разлога који су довели до давања азила. У својој званичној изјави, поред осталог, наводи следеће чињенице и разлоге:

- постоје озбиљне индикације одмазде од стране држава које су оптужиле Асанжу за јавно обелодањивање тајних дипломатских депеша; могућа одмазда може довести у опасност његову безбедност, интегритет и чак његов живот;

- анализа судске праксе указује на то да Асанж не би имао фер суђење, да би могао бити изложен окрутном и понижавајућем поступку, те да би могао бити осуђен на доживотну робију или смртну казну, што не би било у складу са поштовањем његових људских права;

- с обзиром на неке званичне изјаве и дипломатске ноте државних органа Велике Британије, Шведске и Сједињених Америчких Држава, закључује се да ове владе неће поштовати међународне конвенције и уговоре и приоритет дати унутрашњим законима.

Влада Еквадора сматра да наведени аргументи оправдавају страх Џулијана Асанжа. Према томе, он би могао постати жртва политичког прогона, што би била последица његове одлучности да брани слободу изражавања и слободу штампе. Члан 41. Устава Еквадора јасно дефинише право на давање азила. Право на азил и уточиште је у потпуности признато, у складу са законом и међународним инструментима за људска права. Према том члану Устава Еквадора, особе које се налазе у ситуацији азила и уточишта уживаће посебну заштиту која им гарантује пуно остваривање њихових права. Држава ће поштовати и гарантовати принцип невраћања, тј. да избеглица не сме бити враћен у земљу где постоји опасност за његову безбедност и физички интегритет. Еквадор наводи да је право азила формулисано у универзалним документима о људским правима, а ефективна примена овог права захтева међународну сарадњу. [18] Афирмација права азила праћена је фундаменталним принципима општег међународног права, који због њихове важности имају универзалну вредност и примену у складу са општим интересима међународне заједнице у целини. Ови принципи могу се свести на следеће:

- азил у свим својим облицима представља основно људско право и делује „*erga omnes*”, што значи према свим државама;

- дипломатски азил, територијални азил и право да се не буде изручен, протеран, предан или премештен су упоредна људска права без прављења неповољне разлике због расе, боје коже, пола, језика, религије или веровања, политичког или другог мишљења, националног или социјалног порекла или других разлога;

- право на азил је остварено када држава која одобрава азил избеглици или тражиоцу азилу сматра да постоји ризик или бојазан да заштићена особа може постати жртва политичког прогона или оптужена за политички деликт;

- држава која одобрава азил квалификује разлоге за давање азила, а у случају екстрадиције процењује постојеће доказе;

- право на азил је фундаментално људско право, према томе оно припада нормама „*jus cogens*”, што значи систему императивних правних норми које су призна-

<sup>37</sup> Vark. R., op. cit. стр. 253.

те као такве од стране целокупне међународне заједнице и од којих није допуштено никакво одступање;[18]

– недостатак међународних конвенција или унутрашњег законодавства држава не може бити оправдање за захтеве за ограничење, повреду или лишавање права азила.<sup>38</sup>

Неспорно је да су државе, закључујући велик број уговора и суштинских међународних инструмената, прихватиле обавезу да обезбеде заштиту или азил особама прогоњеним из политичких разлога и изразиле спремност да установе судске институције за заштиту људских права и основних слобода. На овом месту поменућемо неке од најважнијих међународних инструмената:[18]

– Универзална декларација о људским правима из 1948. године; право да се тражи и ужива азил у страни држави из политичких разлога (члан 14).

– Женевска конвенција од 12. августа 1949. године о заштити грађанских лица за време рата; у сваком случају забрањен је трансфер заштићених лица у државу где би могли бити прогоњени због политичких разлога.

– Статут Високог комесаријата за избеглице из 1951. године и Протокол из Њујорка из 1967. године. Забрањује се враћање или протеривање избеглица у државу где би њихов живот и слобода могли бити угрожени.

– Конвенција о дипломатском азилу из 1954. године. Држава има право да одобри азил и да квалификује природу деликта као и разлоге прогона (члан 4).

– Европски споразум о екстрадицији из 1957. године забрањује екстрадицију ако уговорна страна сматра да извршени деликт има политички карактер (члан 3).

– Америчка конвенција о људским правима из 1969. године. Право на тражење и уживање азила из политичких разлога (члан 22) .

– Афричка конвенција о људским и грађанским правима из 1981. године. Право прогоњених особа да траже и уживају азил у другим државама (члан 12) .

– Конвенција о основним правима Европске уније из 2000. Установљено је право на дипломатску и конзуларну заштиту. Сваки грађанин Европске уније може тражити избеглички статус на територији треће државе, у којој држава чији је он држављанин нема своје представништво. Он има право на дипломатску и конзуларну заштиту било које државе чланице, под истим условима као и држављанин те државе. (члан 46).<sup>39</sup>

Поставља се питање зашто је Асанж одабрао ову малу латиноамеричку државу? Очигледно због тога што Еквадор признаје право на доделу дипломатског азила као држава потписница Конвенције о дипломатском азилу из Каракаса 1954. године. Иако је установљено да коришћење просторија дипломатске мисије да пружи уточиште може бити компатибилно са дипломатским функцијама, постоји сумња да су испуњени сви неопходни услови у овом случају. Такво право признато је у општем међународном праву или је предвиђено посебним споразумима између држава именована и државе пријема.[3]

<sup>38</sup> Statement of the Government of the Republic of Ecuador on the Asylum Request of Julian Assange, Ecuadorian Ministry of Foreign Affairs, Trade and Integration, 16.08.2012. [www.ecuador.org/blog/?p=2120](http://www.ecuador.org/blog/?p=2120)

<sup>39</sup> Ibidem.

Међутим, Велика Британија, као и огромна већина држава, не признаје принципе дипломатског азила и није страна уговорница ниједног правног инструмента који захтева од ње да призна одобрење дипломатског азила страним амбасадама у својој држави. Дакле, Велика Британија није у обавези да гарантује Асанжу безбедан пролаз ван државе.[19] Штавише, британске власти подразумевају да Асанж није оптужен за политичко, већ за обично кривично дело – познато је да чак, и у државама које признају дипломатски азил он не би смео бити употребљен ради избегавања редовних судских поступака, а у овом случају јасно је да се ради о томе.<sup>40</sup>

Иако давање дипломатског азила Асанжу од стране Еквадора није било потпуно у складу са Бечком конвенцијом, то не даје право држави пријема да предузме мере против неповредивости просторија еквадорске амбасаде. Британске власти су незванично нагостиле да полиција може ући у амбасаду и ухапсити силом Асанжа. Међутим, такав корак био би очито незаконит према међународном праву, без обзира на чињеницу да постоји потенцијално дозвољена основа у британском праву.[20] Наиме, Закон о дипломатским и конзуларним просторијама из 1987. године прописује да просторије дипломатске мисије могу изгубити своју неприкосновеност под одређеним околностима: (1) ако држава именована престане да користи земљиште у сврху своје мисије и (2) ако британски државни секретар повуче прихватање, тј. сагласност у односу на ту државу. Ове мере нису популарне у британској правној пракси, у најмању руку због тога што стварају ризикантан преседан.<sup>41</sup>

Постојале су сугестије да Велика Британија треба да прекине дипломатске односе са Еквадором, јер би у том случају Еквадор био приморан да затвори своју амбасаду и повуче своје особље. Као последица тога, Асанж би остао сам и полиција би могла да уђе у амбасаду. Међутим, то није тако једноставно извести у пракси. Бечка конвенција о дипломатским односима захтева, чак и у случају да су дипломатски односи прекинути, да држава пријема мора да поштује и штити просторије дипломатске мисије. Али, она не прецизира колико дуго просторије остају неприкосновене. Свакако би било апсурдно утврдити да просторије дипломатске мисије задржавају свој дипломатски статус на неодређено време без постојања дипломатских односа. Ако је разлог давања привилегија и имунитета дипломатским представницима и њиховом особљу – ефикасно обављање функција дипломатске мисије као заступника државе именована – није потребно да се одобри неповредивост просторијама које нису коришћене за обављање дипломатских функција дуже време. Ако се сложимо са овим претпоставкама, колико дуго се дипломатски статус наставља? Када се функције дипломатских агената заврше потребно је дати разуман рок да заврше своје активности и напусте земљу.[3]

Велика Британија прописује генерални период од месец дана. Ово правило може да се прошири на просторије дипломатских мисија помоћу аналогије, иако разуман рок у таквим случајевима треба да буде дужи. Ова анализа показује да нема лаких и једнообразних решења у дипломатском праву поводом случаја дипломатског азила када држава пријема не жели да га призна.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Foreign Secretary Statement on Ecuadorean Governments Decision to Offer Political Asylum to Julian Assange, Foreign and Commonwealth Office, 16.8.2012., [www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=800710782](http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=800710782),

<sup>41</sup> Diplomatic and Consular Premises Act (1987), [www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/46](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/46)

<sup>42</sup> Vark. R. op. cit. стр. 256.

## Закључак

Дипломатски азил је веома специфична правна установа. Упркос чињеници да га не признаје опште међународно право, остаје дубоко укореењен и широко примењиван у земљама Латинске Америке. Регионалне кодификације права дипломатског азила, које је усвојила већина земаља Латинске Америке у облику три конвенције, и две пресуде у једином случају дипломатског азила којим се бавио Међународни суд правде у Хагу представљају главне изворе права за богату праксу давања азила. Међутим, иако се дипломатски азил примењује вековима, па су разне државе одобравале азил појединцима који су тражили уточиште од локалних власти, његов легалитет је и даље сумњив и споран. Може се закључити да се дипломатски азил развио у признати концепт у Латинској Америци, где држава која одобрава азил има надлежност да једнострано и дефинитивно утврђује да ли је појединац оптужен за опште кривично дело или за политички деликт. Територијална држава у основи је принуђена да призна одлуку о одобравању дипломатског азила, али може захтевати да спорна особа напусти земљу. Али, у другим крајевима света, концепт дипломатског азила одбачен је као установа супротна општем међународном праву. У тим случајевима, он се посматра као ствар хуманитарне праксе. Наиме, државе су спремне да обезбеде и прихвате уточиште у дипломатским мисијама, али се то чини ради спречавања повреде лица у случају непосредне опасности. Чак и тада, државе које су укључене у спор воде преговоре и покушавају да пронађу споразумно решење без неповратног прекида међусобних односа.

Већина правних аутора који се баве овим питањем слаже се у томе да основ за дипломатски азил треба тражити у споју начела неповредивости просторија дипломатске мисије и начела хуманитарних обзира. Предмет сталних неслагања између различитих аутора остаје однос између суверенитета територијалне државе и дипломатског азила, тј. питања да ли давање дипломатског азила дерогира суверенитет територијалне државе, која тиме губи надлежност над лицем које преко дипломатског азила добија заштиту друге државе. Изузетно важан проблем, како са правне тачке гледишта тако и у пракси, представља дефинисање дела које је починило лице које се нађе под заштитом дипломатског азила. У обичајним правилима и међународним актима утврђено је правило да се дипломатски азил може доделити особама прогоњеним из политичких разлога, али никако особама оптуженим за општа кривична дела. Може се приметити да у овом тренутку не постоји општеприхваћена дефиниција политичких кривичних дела.

Појам политичког кривичног дела испитује се у сваком конкретном случају. Важно је напоменути да Интерамеричка комисија за људска права Организације Америчких Држава наводи да се дипломатски азил не може одобрити лицима за које се оправдано сумња да су извршила међународна кривична дела. Чињеница да држава пријема одбацује концепт дипломатског азила нема пресудан утицај у пракси, јер су просторије дипломатске мисије безусловно заштићене од било какве насилне акције коју би предузеле органи територијалне државе ради хапшења бегунца који је тамо потражио уточиште. Дипломатски азил је прихваћен и признат само у државама Латинске Америке. Примена дипломатског азила ван овог континента веома је ризична и не постоје гаранције да буде успешна у тим случајевима. Исход је тада потпуно неизвесан и искључиво

зависи од реалних односа између државе чија дипломатска мисија пружа азил и државе на чијој се територији то дешава, тј. територијалне државе. Због тога не постоји никакво правило на које би дипломатска мисија једне земље могла да се ослони. Најбоља је солуција да се решење проблема пронађе у међусобним договорима и компромисима обе државе, које ће бити правично и обострано прихватљиво за сукобљене стране.

## Литература

1. Satow E.: *Guide to Diplomatic Practice*, (5<sup>th</sup> edition), Longmans, London, New York, 1979.
2. Morales Lama M.: *Diplomacia contemporanea: Teoria y practica para el ejercicio profesional*, Editora Carripio, Santo Domingo, 2005.
3. Vark R.: "Diplomatic asylum; Theory, practice and the case of Julian Assange", Proceedings of the Estonian Academy of Security Sciences, no. 11, 2012. стр. 240-259.
4. Бабулин С.: *Свет империја; територија државе и светски поредак*. Pressing, Београд, 2009.
5. Гершић Г.: *Дипломатско и конзуларно право*, Новинско-издавачка установа Службени лист СРЈ, Београд, 1995.
6. Јанковић Б.: *Дипломатија*, Научна књига, Београд, 1988.
7. Рачић О. Димитријевић В.: *Међународне организације*, Савремена администрација, Београд, 1988.
8. Ђорђевић С. Митић М.: *Дипломатско и конзуларно право*, Јавно предузеће Службени лист СРЈ, Београд, 2000.
9. *The state of the world refugees; chapter 5: Chile under general Pinochet*, UNHCR, Geneva, 2000.
10. Крећа М.: *Међународно јавно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.
11. Andrassy J.: *Међународно право*, Школска књига, Загреб, 1990.
12. Rosito A. M.: "Diplomatic asylum: the United States and Latin America; a comparative analysis", Brooklyn Journal of International Law, no. 13. 1987. стр. 111-135.
13. Asylum Judgement (Colombia v. Peru) ICJ Reports (20.11. 1950), ICJ Reports (13.6.1951)
14. Shaw M. N.: *International Law (6<sup>th</sup> edition)*, Cambridge University Press, New York, 2008.
15. Murty B. S.: *The international law of diplomacy; the diplomatic instrument and world public order*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1989.
16. Bayer V.: "Pravni položaj konzulata i članova konzulata u krivičnom postupku", Zbornik Pravnog fakulteta, br. 1. Zagreb, 1967. стр. 75-90.
17. Лопичић Ђ.: *Студије и огледи о конзуларним односима*, Ђорђе Лопичић, Београд, 2006.
18. *Statement of the government of the Republic of Ecuador on the asylum request of Julian Assange, Ecuadorean Ministry of Foreign affairs, trade and integration*, 16. 08. 2012. [www.ecuador.org/blog/?=2120](http://www.ecuador.org/blog/?=2120), (10.05.2014.)
19. *Foreign secretary statement on Ecuadorian governments decision to offer political asylum to Julian Assange, Foreign and Commonwealth office*, 16.08.2012. [www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=news&id=800710782](http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=news&id=800710782) (11.05.2014.)
20. *Diplomatic and consular premises act (1987)*, [www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/46](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/46) (11.05.2014.)