



Interparlamentarna unija
Za demokratiju. Za sve.



Državljanstvo i apatridija

Priručnik za članove parlamenata br. 22



Sadržaj

Izrazi zahvalnosti	4
Predgovor	5
Uvod	7
Međunarodni pravni okvir kojim se uređuje pravo na državljanstvo i omogućava smanjenje apatridije	9
Prepoznavanje i zaštita lica bez državljanstva	19
Sprečavanje apatridije	31
Uloga UNHCR-a	45
Kako članovi parlamenta mogu da pomognu	51
Dodatak 1 Države potpisnice Konvencije o pravnom položaju lica bez državljanstva iz 1954. godine	59
Dodatak 2 Države potpisnice Konvencije o smanjenju broja slučajeva apatridije iz 1961. godine	62
Dodatak 3 Model instrumenta za pristupanje Konvenciji o pravnom položaju lica bez državljanstva iz 1954. godine	64
Model instrumenta za pristupanje Konvenciji o smanjenju broja slučajeva apatridije iz 1961. godine	65
Ukratko o IPU i UNHCR-u	66

Izrazi zahvalnosti

Ovaj priručnik je pripremljen u saradnji sa Odborom Interparlamentarne unije za unapređenje poštovanja međunarodnog humanitarnog prava

Istraživanja i analiza:

Prvo izdanje (2005): Kerol Bačelor (Carol Batchelor) i Filip Leklerk (Philippe LeClerc) (UNHCR)

Drugo izdanje (2014): Mark Menli (Mark Manly) i Rada Govil (Radha Govil) (UNHCR)

Autor: Merilin Ahiron (Marilyn Achiron), ažurirala Rada Govil (Radha Govil)

Redakcija drugog izdanja:

UNHCR: Mark Menli (Mark Manly), Rada Govil (Radha Govil), Dženis L. Maršal (Janice L Marshall) i Hoze Rijera (José Riera)

IPU: Anders B. Džonson (Anders B. Johnsson) Karin Džabri (Kareen Jabre) i Nora Babic (Norah Babic)

Jezik izvornika: engleski

Dizajn korica: Imprimerie Centrale, Luksemburg

Predgovor

Od objavljivanja prvog izdanja ovog Priručnika 2005. godine, članovi parlamenata su snažno doprineli dosada nezabeleženom napretku koji ostvaren kada je reč o globalnom odgovoru na apatridiju. Došlo je do naglog ubrzavanja dinamike pristupanja dvema konvencijama Ujedinjenih nacija o apatridiji, kao i do trenda reformisanja zakona o državljanstvu kako bi se sprečili novi slučajevi apatridije i rešile situacije dugotrajne apatridije. Takođe je došlo do povećanja napora usmerenih na unapređenje sistema za upis u matične knjige i dokumentacije o državljanstvu.

Ipak, problem apatridije i dalje postoji, i Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) procenjuje da on još uvek pogađa barem 10 miliona ljudi širom sveta. Svake godine, na desetine hiljada dece se rađaju kao apatridi zbog toga što su njihovi roditelji bez državljanstva. Apatridija može da se dogodi kao posledica diskriminacije i samovoljnog lišavanja nekog lica državljanstva, u situacijama državne sukcesije, zbog neodgovarajućih praksi upisa u matične knjige, problema u pribavljanju dokumenata kojima se dokazuje državljanstvo i pravnih praznina u zakonima o državljanstvu.

Lice bez državljanstva je neko ko nije prepoznat kao državljanin bilo koje zemlje, a apatridija ima stvaran i razarajući uticaj na živote pojedinaca, njihovih porodica i zajednica. Državljanstvo ljudima ne samo da pruža osećaj identiteta i pripadnosti, već je takođe važno za uživanje pune zaštite od strane države i mnogih ljudskih prava, uključujući obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, legalno zapošljavanje, vlasništvo nad imovinom, političko učešće i slobodu kretanja. Zaista, fundamentalni značaj prava na državljanstvo se priznaje u članu 15. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, kao i u više ugovora o ljudskim pravima potvrđenih u velikom broju zemalja. Ako ostane nerešena, apatridija može da stvori socijalne tenzije, značajno umanjiti napore da se pospeši privredni i društveni razvoj, pa čak i da dovede do nasilnih sukoba i raseljavanja.

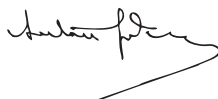
Dok su neka lica bez državljanstva prisiljena da beže i postanu izbeglice, velika većina njih ostaje u zemljama u kojima su rođeni i živeli ceo svoj život. Potrebno je uraditi još dosta toga da se ublaži stradanje onih koji žive u masovnim dugotrajnim situacijama apatridije sa dubokim implikacijama po njihova ljudska prava. Politička volja i zajedničko delovanje vlada su ključ za rešavanje ovog pitanja.

Objavljivanje ovog Priručnika poklapa sa pokretanjem od strane UNHCR-a 10-godišnje kampanje za okončanje apatridije. Napori parlamentaraca će biti od presudnog značaja za ostvarivanje ovog ambicioznog cilja. Članovi parlamenata mogu da pomognu da se apatridija okonča, usvajanjem i obezbeđivanjem sprovođenja domaćeg zakonodavstva koje je u skladu sa međunarodnim pravom. Zakonima o državljanstvu je potrebno osigurati da se lica ne lišavaju državljanstva samovoljno; da muškarci i žene uživaju jednakost u pitanjima državljanstva; i da deca dobijaju državljanstvo u okolnostima u kojima bi u suprotnom ostala bez državljanstva. Parlamentarci takođe mogu da promovišu pristupanje njihovih država dvema konvencijama Ujedinjenih nacija o apatridiji, koje pružaju okvir za zajednički međunarodni odgovor na ovaj problem.

Ovaj revidirani Priručnik o državljanstvu i apatridiji, sačinjen u saradnji između Interparlamentarne unije i UNHCR-a, pruža obilje informacija o savremenim pitanjima apatridije, kretanjima u međunarodnoj pravnoj doktrini, primerima dobre prakse i mogućim rešenjima. U njemu se takođe preporučuju akcije koje mogu preduzeti parlamentarci, državni zvaničnici, organizacije civilnog društva i drugi u cilju pružanja odgovora na izazove apatridije. Mi smo uvereni da će on poslužiti kao koristan instrument za smanjenje i konačno iskorenjivanje problema apatridije, otklanjajući njen razarajući uticaj na milione žena, muškaraca, dečaka i devojčica.



Andres B. Džonson (Anders B. Johnsson)
Generalni sekretar
Interparlamentarne unije



Antonio Gutereš (António Guterres)
Visoki komesar
Ujedinjenih nacija za izbeglice

Uvod

Svi mi koji smo državljani neke države obično uzimamo zdravo za gotovo prava i obaveze koje za nas proizlaze iz državljanstva. Većina nas u mogućnosti je da upiše svoju decu u škole, potraži pomoć lekara kada smo bolesni, prijavi se na konkurs za posao kada je potrebno i da glasa kako bi izabrali svoje predstavnike u vladi. Osećamo da imamo svoje mesto državi u kojoj živimo; imamo dubok osećaj pripadnosti nečemu što je veće od naših pojedinačnih egzistencija.

Ali kakav je život osoba koje nemaju državljanstvo, osoba koje su apatridi? Bez državljanstva, lice ne može da bude upisano u birački spisak u državi u kojoj živi, ne može da podnese zahtev za izdavanje putnih dokumenata, ne može da sklopi brak. U nekim slučajevima, lica bez državljanstva koja se nalaze izvan države svog porekla ili ranijeg boravišta mogu da budu zadržana u prihvatilištima za nezakonite migrante zatvorenog tipa i na duže vreme, ukoliko te države odbiju da im odobre ponovni ulazak na njihovu teritoriju. Pojedincima koji ne mogu da dokažu povezanost s državom kroz državljanstvo često su uskraćena i najosnovnija prava, poput prava na obrazovanje, medicinsku pomoć i zapošljavanje.

Nema regije u svetu u kojoj ne postoje problemi koji dovode do apatridije. Međutim, tačan broj lica bez državljanstva u svetu je nepoznat. Države su ponekad bile nevoljne ili nisu mogle da daju tačne podatke; samo mali broj njih ima mehanizme pomoću kojih se evidentiraju lica bez državljanstva, a ljudi koji nemaju državljanstvo često nisu voljni da se identifikuju jer nemaju siguran boravak. Ipak, sve veći broj država saraduje sa UNHCR-om kako bi utvrdile broj lica bez državljanstva na svojoj teritoriji. UNHCR procenjuje da danas širom sveta žive milioni ljudi bez bilo kakvog državljanstva.

Apatridija, koja je kao globalni problem prvi put prepoznata tokom prve polovine 20. veka, može da nastane kao posledica pravnih praznina u nacionalnim zakonima o državljanstvu i među zakonima o državljanstvu različitih država, zatim državne sukcesije, zbog dugotrajne marginalizacije pojedinih grupa lica u nekom društvu ili zbog oduzimanja državljanstva pojedincima ili grupama pojedinaca. Apatridija se obično povezuje s periodima dubokih promena u međunarodnim odnosima. Prekrajanje međunarodnih granica, manipulisanje političkim sistemima od strane nacionalnih vođa zarad postizanja problematičnih političkih ciljeva, odnosno

“Nakon što mi je država u kojoj živim rekla “Ne”, nakon što mi je “Ne” rekla država u kojoj sam rođena, nakon što mi je “Ne” rekla država iz koje su moji roditelji; neprestano slušajući “nama ne pripadaš”, osećam se kao da sam niko i ne znam zašto uopšte živim. Kad si lice bez državljanstva uvek te prati osećaj bezvrednosti.”

Lara, koja je nekada bila lice bez državljanstva

negiranje ili uskraćivanje državljanstva kako bi se isključile i marginalizovale rasne, verske ili etničke manjine, doveli su do pojave apatridije svuda u svetu. Tokom poslednjih 20 godina u porastu je broj lica lišenih državljanstva, odnosno lica bez mogućnosti sticanja državljanstva. Ukoliko bi se dozvolilo da ovakve okolnosti i dalje traju, produbljavao bi se osećaj obespravljenosti među pogođenim delovima stanovništva, što bi na kraju moglo da dovede do raseljavanja, pa čak i sukoba.

Svrha ovog priručnika jeste da poslanicima pruži opšti opis međunarodnih načela kojima se uređuju državljanstvo i apatridija. Države imaju široka diskreciona prava pomoću kojih mogu da definišu osnovni korpus svojih građana i uslove za sticanje, gubitak i zadržavanje državljanstva. Međutim, načela zaštite ljudskih prava, razvijana tokom čitavog 20. veka, ograničavaju ovo diskreциоno odlučivanje u slučajevima u kojima ono dovodi do apatridije i/ili se primenjuje na diskriminatoran način.

Mada države zajedno rade na rešavanju problema povezanih s apatridijom, širom sveta i dalje postoje milioni ljudi bez državljanstva. U ovom priručniku se razmatraju prava i obaveze lica bez državljanstva koja su zaštićena međunarodnim pravom, posebno Konvencijom o pravnom položaju lica bez državljanstva iz 1954. godine. Priručnik takođe ističe glavne uzroke apatridije i razmatra načine na koje vlade mogu osigurati da primena njihovih propisa o državljanstvu ne dovede do pojave apatridije nenamerno.

UNHCR je agencija Ujedinjenih nacija čiji je zadatak da pomaže u suzbijanju pojave apatridije, kao i da pruža pomoć onim licima koja nemaju državljanstvo da dobiju državljanstvo. U ovom priručniku se opisuje šta UNHCR čini kako bi ispunio tu ulogu. U njemu se takođe predlažu praktični koraci koje članovi parlamenta mogu da preduzmu da bi pomogli da se broj lica bez državljanstva smanji, od preispitivanja i, ukoliko se pokaže potrebnim, izmene nacionalnih zakona o državljanstvu, preko podsticanja svojih vlada da pristupe međunarodnim ugovorima koji uređuju pitanje apatridije, do podizanja nivoa svesti javnosti o problemima povezanim s apatridijom.

Osim toga, ovaj priručnik nudi i pozitivne primere koji govore o tome na koji su način rešene dugotrajne situacije apatridije, zahvaljujući političkoj volji država o kojima je reč, naporima civilnog društva i pomoći koju je pružila međunarodna zajednica. Ove "dobre prakse" pokazuju da, kada vlade, društvo i međunarodna zajednica sarađuju, lica bez državljanstva konačno mogu da uživaju "pravo na državljanstvo".

“Biti lišen državljanstva znači biti lišen osećaja pripadanja svetu; to je kao da se vratite u divljinu kao pećinski ljudi ili divljaci... Čovek koji je samo čovek i ništa drugo, izgubio je one osobine koje drugim ljudima omogućavaju da se ophode prema njemu kao prema jednom od njih... takvi ljudi mogu živeti i umreti a da ne ostave bilo kakav trag, bez da su na bilo koji način doprineli ovom našem svetu...”

Hana Arend
(Hannah Arendt), *“Koreni totalitarizma”*

Međunarodni pravni okvir kojim se uređuje pravo na državljanstvo i omogućava smanjenje apatridije



Nekoliko stotina hiljada apatrida pripadnika etničke grupe Rohingya iz Mijanmara živi u priobalnom pojasu Šamlapura u Bangladešu. Mnogi su uhvaćeni u klopku dužničkog ropstva od strane vlasnika brodova, sa dugovima koji su iz godine u godinu sve veći. ©UNHCR/Greg Konstantin (Greg Constantine), 2010

Pitanje državljanstva je osjetljivo pošto je ono izraz državnog suvereniteta i identiteta. Stoga i ne čudi da sporovi u vezi sa državljanstvom mogu da dovedu, i često dovode, do napetosti i sukoba, kako unutardržavnih, tako i sukoba među državama. Tokom 20. veka u celom svetu uočen je istovremeni porast slučajeva apatridije i svesti i brige o ljudskim pravima. Međunarodno pravo, u delu u kom se odnosi na državljanstvo, tako se razvijalo u dva pravca: štiti i pomagati licima koja su već bez državljanstva i pokušati ukinuti ili barem smanjiti pojavu apatridije.

Ko odlučuje o tome da li je neko lice državljanin određene države ili nije?

Pitanja državljanstva su u načelu stvar pravnog okvira svake pojedine države. Međutim, primenljivost unutrašnjih odluka neke države može biti ograničena sličnim radnjama drugih država i međunarodnim pravom.

Stalni sud međunarodne pravde u svom *Savetodavnom mišljenju koje se odnosi na uredbe o državljanstvu Tunisa i Maroka* iz 1923. godine navodi:

“Pitanje da li je određena stvar isključivo u unutrašnjoj nadležnosti određene države ili nije u suštini je relativno pitanje, odnosno zavisi od razvoja međunarodnih odnosa.”

Ono što ova izjava Stalnog suda zapravo znači jeste da, iako su pitanja državljanstva u načelu stvar domaćeg pravnog sistema, države ipak moraju da poštuju svoje obaveze prema drugim državama, onako kako je to uređeno pravilima međunarodnog prava.

Ovakav pristup ponovljen je sedam godina kasnije u Haškoj konvenciji o određenim pitanjima vezanim za sukobe zakona o državljanstvu iz 1930. godine (Haška konvencija iz 1930. godine). Zaista je veliki broj država koje su dale svoje komentare o Savetodavnom mišljenju Stalnog suda iz 1923. godine, budući da je ono bilo povezano s izradom Haške konvencije iz 1930. godine. Većina država tumačila je Savetodavno mišljenje kao ograničavanje važenja odluka određene države u vezi sa državljanstvom izvan granica te države, a naročito kada su takve odluke u suprotnosti s odlukama drugih država u vezi sa državljanstvom.

Haška konvencija iz 1930., održana pod pokroviteljstvom Skupštine Lige naroda, predstavljala je prvi međunarodni pokušaj da se osigura da svako lice ima državljanstvo. Članom 1. Konvencije utvrđuje se da:

“Svaka pojedina država, prema svom nacionalnom zakonodavstvu, utvrđuje ko su njeni državljani. Ostale države priznaće to zakonodavstvo u onoj meri u kojoj je ono usaglašeno sa međunarodnim konvencijama, međunarodnim običajima i opštepriznatim pravnim načelima koja se odnose na državljanstvo.”

Drugim rečima, način na koji država primenjuje svoje pravo da utvrdi ko su joj državljani treba da bude u skladu sa odgovarajućim odredbama međunarodnog prava..

U članu 15. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (eng. UDHR) iz 1948. kaže se:

“ Svako ima pravo na državljanstvo. Niko ne sme da bude samovoljno lišen državljanstva ni prava da promeni državljanstvo.”

Ovo pravo utemeljeno je na postojanju relevantne veze između pojedinca i države.

Međunarodni sud pravde objasnio je državljanstvo i veze na kome se ono zasniva na sledeći način 1955. godine u predmetu Notebom (Nottebohm):

“U skladu s praksom država, arbitražnim i sudskim odlukama, kao i mišljenjem autora teksta, državljanstvo je pravna veza u čijoj se osnovi nalazi činjenica socijalne povezanosti, istinske egzistencijalne, interesne i emotivne veze, uz postojanje uzajamnih prava i obaveza.”

Relevantna veza, na osnovu koje nastaje pravo na državljanstvo, se manifestuje rođenjem, prebivalištem i/ili poreklom i danas je sadržana u odredbama nacionalnih zakonodavstava većine država, kao i u novijim međunarodnim instrumentima koji se odnose na državljanstvo, poput Evropske konvencije o državljanstvu iz 1997 (eng. ECN).

Međuamerički sud za ljudska prava takođe definiše državljanstvo kao:

“političku i pravnu vezu koja povezuje lice sa određenom državom vezama odanosti i vernosti, dajući mu pravo na diplomatsku zaštitu te države” (Castillo-Petruzzi i dr. protiv Perua, presuda iz maja 1999., IACHR [ser.C] Br. 52 1999.)

Kako se štite prava izbeglica i lica bez državljanstva?

Iako je u članu 15. UDHR utvrđeno da svako ima pravo na državljanstvo, njime se ne propisuje i konkretno državljanstvo na koje lice ima pravo. Kako bi osigurala da pojedinci ne budu lišeni minimalnog skupa prava povezanih s državljanstvom, međunarodna zajednica sačinila je dva osnovna ugovora: Konvenciju o statusu izbeglica iz 1951. godine (Konvencija iz 1951. godine) i Konvenciju o pravnom položaju lica bez državljanstva iz 1954. godine (Konvencija iz 1954. godine).

Postoji li veza između Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i pitanja apatridije?

U periodu posle II svetskog rata, jedno od gorućih pitanja s kojim su se suočile države članice novoosnovanih Ujedinjenih nacija bilo je kako pristupiti rešavanju potreba miliona ljudi koje je rat učinio izbeglicama ili apatridima. Rezolucija Ekonomskog i socijalnog saveta UN (ECOSOC) iz 1949. dovela je do imenovanja Ad hoc Komiteta, čiji je zadatak bio da osmisli tekst Konvencije o statusu izbeglica i o pravnom položaju lica bez državljanstva, i da razmotri predloge za otklanjanje apatridije.

Na kraju su članovi Komiteta uradili nacrt Konvencije o statusu izbeglica i Protokol uz predloženu Konvenciju sa fokusom na licima bez državljanstva. Komitet se nije u potpunosti posvetio pitanju ukidanja apatridije uglavnom zbog toga što se pretpostavljalo da će to pitanje biti težište rada novoustanovljene Komisije za međunarodno pravo (eng. ILC).

Istorijski gledano, i izbeglice i lica bez državljanstva primale su zaštitu i pomoć od međunarodnih izbegličkih organizacija koje su prethodile UNHCR-u. Svrha nacrta Protokola o apatridiji bila je da bude odraz ove veze između izbeglica i lica bez državljanstva. Međutim, hitne potrebe izbeglica i nadolazeći raspad Međunarodne izbegličke organizacije značili su da na Konferenciji opunomoćenih predstavnika održanoj 1951. godine, sazvanoj radi razmatranja oba ova pitanja, nije bilo dovoljno vremena za detaljnu analizu situacije lica bez

državljanstva. Stoga je na Konferenciji usvojena Konvencija o izbeglicama iz 1951. godine, dok je usvajanje Protokola u vezi sa licima bez državljanstva odloženo za kasnije.

Prema Konvenciji o izbeglicama iz 1951. godine, lice bez državljanstva može da ima pravo na zaštitu. Lice bez državljanstva koje je izbeglica dobija zaštitu kao izbeglica, pošto samovoljno uskraćivanje državljanstva određenom licu zbog njene/njegove rase, vere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja, može ukazivati da takvoj osobi treba da bude priznat izbeglički status.

Šta je predviđeno Konvencijom iz 1954. godine?

Protokol o licima bez državljanstva, koji je sačinjen kao dodatak Konvenciji o izbeglicama iz 1951. godine, pretvoren je 1954. godine u samostalnu Konvenciju. Konvencija iz 1954. godine je osnovni međunarodni instrument koji ima za cilj da reguliše i unapredi položaj lica bez državljanstva i da obezbedi da lica bez državljanstva dobiju osnovna prava i slobode koje im pripadaju bez diskriminacije. (Vidi Dodatak 1 za spisak država potpisnica Konvencije iz 1954. godine.)

Odredbes ove Konvencije iz 1954. godine su u velikoj meri vrlo slične odredbama sadržanim u Konvenciji o izbeglicama iz 1951. godine. Pristupanje Konvenciji iz 1954. godine nije zamena za davanje državljanstva licima koja su rođena i imaju boravište na teritoriji neke države. Bez obzira na to koliki je obim prava koja su data licima bez državljanstva, ona nisu jednaka sticanju državljanstva.

Član 1.(1) Konvencije iz 1954. godine sadrži međunarodno priznatu definiciju lica bez državljanstva:

“lice koje nijedna država ne smatra svojim državljaninom u skladu sa odredbama svoga zakona”.

Za lica koja su obuhvaćena članom 1. (1) Konvencije iz 1954. godine ponekad se koristi izraz de jure apatridi. Nasuprot tome, u Završnom aktu pominju se de facto apatridi. Izraz de facto apatridija nije definisan ni u jednom međunarodnom instrumentu i ne postoji nikakav poseban ugovorni režim za ovu kategoriju lica. UNHCR-ova radna definicija de facto apatrida je da su to lica koja se nalaze izvan svoje sopstvene zemlje, koja ne mogu, ili ne žele iz opravdanih razloga da se stave pod diplomatsku zaštitu te zemlje.

Ko je državljanin? Ko je apatrid?

Biti smatran državljaninom neke države, po sili zakona, znači da se pojedinac automatski smatra državljaninom pod uslovima navedenim u donetim pravnim instrumentima te države koji se odnose na državljanstvo ili da je pojedincu državljanstvo dodeljeno odlukom nadležnog državnog organa. Većina ljudi se smatra državljanima po sili zakona samo jedne države – to su obično ili zakoni države u kojoj je lice rođeno (jus soli) ili zakoni države čiji su državljanji bili roditelji tog lica u trenutku njegovog/njenog rođenja (jus sanguinis).

U svim slučajevima u kojima upravni postupak omogućava diskreciono odlučivanje prilikom dodeljivanja državljanstva, podnosioci zahteva za davanje državljanstva ne

moгу se smatrati državljanima sve dok njihovi zahtevi ne budu potpuni i odobreni, a državljanstvo te države dodeljeno u skladu sa zakonom. Pojedinci koji ispunjavaju zakonski definisane uslove za podnošenje zahteva za državljanstvo, ali čiji su zahtevi odbijeni, nisu državljani te države u skladu sa odredbama njenog zakona.

UNHCR-ov „Priručnik o zaštiti lica bez državljanstva“ daje smernice državama, UNHCR-u i ostalim akterima o tome kako da tumače član 1. (1) Konvencije iz 1954. godine kako bi se olakšala identifikacija korisnika Konvencije iz 1954. godine i omogućilo odgovarajuće postupanje sa njima.

Iako je Konvencijom iz 1954. godine utvrđena međunarodna pravna definicija “lica bez državljanstva”, kao i standardi postupanja na koje takva lica imaju pravo, njome nije propisan nikakav mehanizam za identifikovanje lica bez državljanstva. Međutim, u Konvenciji iz 1954. godine implicitno je sadržano da države moraju da identifikuju lica bez državljanstva pod svojom jurisdikcijom u cilju obezbeđivanja odgovarajućeg postupanja kako bi ispunile svoje obaveze po Konvenciji. UNHCR-ov „Priručnik o zaštiti lica bez državljanstva“ daje smernice državama i UNHCR-u za uspostavljanje nacionalnih postupaka koji su posebno namenjeni utvrđivanju da li je neko lice apatrid. Preko svojih predstavništava / kancelarija ili svojih službi u sedištu Organizacije, UNHCR je na raspolaganju da pruži savete o tome kako osmisлити i primeniti ove procedure, ako se to od njega zatraži.

Može li lice bez državljanstva ujedno biti i izbeglica?

Mada većina lica bez državljanstva svuda u svetu žive u zemlji u kojoj su rođena, jedan značajan broj njih je pobegao iz svoje zemlje kako bi izbegli progon po osnovu rase, vere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja. Takva lica su izbeglice bez državljanstva.

Sama po sebi, apatridija u načelu ne predstavlja progon prema definiciji za izbeglice sadržanoj u Konvenciji o izbeglicama iz 1951. godine, ali svakako može da bude element progona, uzeto zajedno sa drugim faktorima. Samovoljno lišavanje državljanstva na osnovu diskriminatornih razloga može samo po sebi dovesti do osnovanog straha od progona, naročito tamo gde za posledicu ima apatridiju.

Pisci teksta Konvencije o izbeglicama iz 1951. godine i Konvencije iz 1954. godine odlučili su da stvore dva odvojena pravna režima za zaštitu izbeglica i apatrida. Dok Konvencija o izbeglicama iz 1951. godine obuhvata izbeglice, uključujući i one koji su ujedno i bez državljanstva, Konvencija iz 1954. godine je osmišljena za lica bez državljanstva koja nisu izbeglice.

Većina prava datih licima bez državljanstva po Konvenciji iz 1954. godine je ista kao i prava data izbeglicama prema Konvenciji o izbeglicama iz 1951. godine. Međutim, zbog specifične situacije izbeglica, Konvencija o izbeglicama iz 1951. godine izričito pominje nekažnjavanje zbog nezakonitog prisustva ili ulaska i zabranu proterivanja ili vraćanja silom (non-refoulement). Ova načela nisu sadržana u Konvenciji iz 1954. godine. Na ova lica, ukoliko kao takva imaju uslove i za izbeglički i za status apatrida, država mora da primeni povoljnije odredbe Konvencije o izbeglicama iz 1951. godine.

Šta je predviđeno Konvencijom o smanjenju broja slučajeva apatridije iz 1961. godine?

Zbog različitih pristupa koje su države usvojile u pogledu sticanja i gubitka državljanstva, neka lica i dalje „propadaju kroz pukotine“ i ostaju bez državljanstva. Zajednička pravila su stoga od suštinskog značaja za rešavanje takvih praznina.

Godine 1950., ILC je započela proces izrade onoga što će se kasnije pojaviti kao Konvencija iz 1961. godine o smanjenju broja slučajeva apatridije (Konvencija iz 1961. godine). Konvencija iz 1961. godine je jedini univerzalni instrument u kome se razrađuju jasni, detaljni i konkretni mehanizmi zaštite da bi se obezbedio pravičan i adekvatan odgovor na pretnju apatridije.

Članovima Konvencije iz 1961. godine nastojalo se da se izbegne apatridija pri rođenju i kasnije tokom života, ali se njima niti zabranjuje mogućnost oduzimanja državljanstva pod određenim okolnostima, niti se zahteva od država da daju državljanstvo svim licima koje ga trenutno nemaju. Konvencijom iz 1961. godine je takođe predviđeno osnivanje tela kome bi lice, na koje bi se mogla primeniti Konvencija iz 1961. godine, moglo da podnese svoj zahtev za sticanje državljanstva na uvid, i zatraži pomoć pri iznošenju svojih zahteva nadležnim državnim organima. Generalna skupština je ulogu tog tela kasnije poverila UNHCR-u. (Za spisak država potpisnica Konvencije iz 1961. godine vidi Dodatak 2.)

U nastojanju da se smanji broj slučajeva apatridije, Konvencijom iz 1961. godine se zahteva od država potpisnica usvajanje nacionalnog zakonodavstva koje bi sadržavalo propisane standarde za sticanje ili gubitak državljanstva. Ukoliko bi između država potpisnica došlo do sporova oko tumačenja ili primene Konvencije, i ukoliko takvi sporovi ne bi bili rešeni nekim drugim sredstvima, bilo koja od strana u sporu mogla bi da se obrati Međunarodnom sudu pravde sa zahtevom da reši nastali spor.

UNHCR-ov „Priručnik o zaštiti lica bez državljanstva“ pruža smernice za vlade, UNHCR ostale aktere o tome kako da tumače i primenjuju članove 1. do 4. i 12. Konvencije iz 1961. godine, koji se odnose na izbegavanje apatridije među decom.

“Jednog dana, stajala sam između dve granice, i nisam mogla da uđem ni u jednu ni u drugu zemlju. To je bilo najzaboravnije iskustvo u mom životu! Nisam mogla da uđem u državu u kojoj sam pre toga bila; a nisam mogla ni u državu u kojoj sam rođena, odrasla i živela! Gde ja pripadam? I dalje ne mogu da zaboravim snažan osećaj gubitka koji sam osetila na aerodromu.”

Lara, koja je nekada bila lice bez državljanstva

Na koji način pravo u oblasti ljudskih prava osigurava pravo na državljanstvo?

Mnogi drugi međunarodni pravni instrumenti bave se pravom na državljanstvo. Članom 15. UDHR predviđeno je da svako ima pravo na državljanstvo i da niko ne sme samovoljno da bude lišen svog državljanstva.

Pravo svakog deteta da stekne državljanstvo je kasnije utvrđeno u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine (eng. ICCPR). U članu 24. se navodi da:

“Svako dete, bez diskriminacije po osnovu rase, boje kože, pola, jezika, vere, nacionalnog ili društvenog porekla, imovine ili rođenja, ima pravo na takve mere zaštite, od strane svoje porodice, društva i države, kakve zahteva njegov položaj maloletnika. “

“Svako dete mora da bude upisano u matičnu knjigu rođenih odmah nakon rođenja i da ima ime.”

“Svako dete ima pravo da stekne državljanstvo.”

U članu 26. ICCPR-a takođe se navodi klauzula o zabrani diskriminacije koja se primenjuje veoma široko, uključujući i propise o državljanstvu i način njihove primene:

“Svi su jednaki pred zakonom i imaju pravo, bez diskriminacije, na jednaku zakonsku zaštitu. U tom cilju, zakonom se mora zabraniti svaka diskriminacija i svim licima garantovati jednaka i delotvorna zaštita od diskriminacije po bilo kom osnovu: rase, boje kože, pola, jezika, vere, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porekla, imovine, rođenja ili bilo kog drugog svojstva. “

Konvencija o otklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (eng. CERD) iz 1965. godine obavezuje države da: *“garantuju pravo svakome na jednakost pred zakonom bez razlike po osnovu rase, boje ili nacionalnog ili etničkog porekla”*, naročito u pogledu uživanja nekoliko osnovnih ljudskih prava, uključujući i pravo na državljanstvo (član 5.).

U članu 9. Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena iz 1979. godine (eng. CEDAW) govori se o glavnom uzroku apatridije – diskriminaciji žena u zakonima o državljanstvu – pri čemu se navodi:

“Države potpisnice daju ženama jednaka prava kao i muškarcima da steknu, promene ili zadrže svoje državljanstvo. One se naročito staraju da ni sklapanje braka sa strancem ni promena državljanstva muža tokom trajanja braka, ne menjaju automatski državljanstvo žene, ne ostavljaju je bez državljanstva ili joj silom nameću državljanstvo supругa. “

“Države potpisnice daju ženama jednaka prava kao i muškarcima u pogledu državljanstva njihove dece.”

Konvencija o pravima deteta iz 1989. godine (eng. CRC), koju su ratifikovale gotovo sve države, sadrži tri važna člana od značaja za državljanstvo:

U članu 2. navodi se:

“Države potpisnice će poštovati i osigurati svakom detetu na teritoriji pod njihovom nadležnošću prava navedena u ... Konvenciji bez ikakve diskriminacije, bez obzira na rasu, boju kože, pol, jezik, veru, političko ili drugog uverenje, nacionalno, etničko ili socijalno poreklo, imovinsko stanje, invaliditet, rođenje ili neko drugo svojstvo deteta, njegovih roditelja ili zakonskog staratelja.”

U članu 7. navodi se da:

“Odmah nakon rođenja dete mora da bude upisano u matične knjige i mora od rođenja da ima pravo na ime, pravo da stekne državljanstvo i, u meri u kojoj je to moguće, pravo da zna ko su mu roditelji i pravo na njihovo staranje.”

Članom 8.(1) predviđeno je:

“Države članice se obavezuju da poštuju pravo deteta na očuvanje svog identiteta, uključujući državljanstvo, ime i porodične odnose, u skladu sa zakonom, bez nezakonitog mešanja.”

U članu 29. Konvencije o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica iz 1990. godine navodi se da:

“Svako dete radnika migranta ima pravo na ime, upis rođenja i na državljanstvo.”

U članu 18. Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom iz 2006. godine navodi se da:

“ 1. Države ugovornice će priznati osobama sa invaliditetom pravo na slobodu kretanja, slobodan izbor boravišta i na državljanstvo ravnopravno sa drugima, uključujući i tako što će se starati o tome da osobe sa invaliditetom:

(a) imaju pravo na sticanje i promenu državljanstva i da ne budu lišene svog državljanstva samovoljom ili zbog invaliditeta;

2. Deca sa invaliditetom biće upisana u matične knjige odmah po rođenju i imaće od rođenja pravo na lično ime, pravo na sticanje državljanstva i, po mogućnosti, pravo da znaju ko su im roditelji i na roditeljsko staranje.”

Postoje li regionalni ugovori koji se bave pravom na državljanstvo?

Regionalni instrumenti jačaju pravni osnov prava na državljanstvo. U članu 20. Američke konvencije o ljudskim pravima iz 1969. godine ne samo da se govori o pravu na državljanstvo, već se predviđa i ključni mehanizam zaštite kako bi se sprečilo da deca postanu apatridi pri rođenju:

“ Svako lice ima pravo na državljanstvo. Svako lice ima pravo na državljanstvo one države na čijoj je teritoriji rođeno, ako nema pravo na neko drugo državljanstvo. Niko ne sme da bude samovoljno lišen državljanstva ili prava da ga promeni.”

Ova načela kasnije su potvrđena i sudskom praksom Međuameričkog suda. Mada je Sud potvrdio da uslovi pod kojima se nekom dodeljuje državljanstvo ostaju u nadležnosti svake pojedine države, takođe je ustanovio da:

“ Uprkos tome što je tradicionalno prihvaćeno da su dodeljivanje i priznavanje državljanstva pitanja o kojima svaka država sama odlučuje, savremena zbivanja ukazuju da međunarodno pravo ipak nameće određena ograničenja širokih ovlašćenja koje države imaju u toj oblasti i da način na koji države uređuju pitanja od značaja za državljanstvo danas ne mogu da se smatraju pitanjima koja su u njihovoj isključivoj nadležnosti.” (Međuamerički sud za ljudska prava, Savetodavno mišljenje, “Amandmani na odredbe o naturalizaciji u Ustavu Kostarike”, stavovi 32-34; tekst u 6 HRLJ 1984.).

Drugim rečima, države moraju da uzmu u obzir međunarodne posledice njihovog domaćeg zakonodavstva koje se odnosi na državljanstvo, posebno ukoliko primena tog zakonodavstva može da dovede do apatridije.

ECN, regionalni instrument koji je izradio Savet Evrope, proizašla je iz uočene potrebe da se formuliše jedinstven tekst koji bi objedinio sve što se događalo u vezi sa državljanstvom u domaćem i međunarodnom pravu, od kada je Haška konvencija iz 1930. uređila pitanje sukoba zakona o državljanstvu. Nasuprot starijim ugovorima usvojenim u Evropi, njome se dopušta i sticanje višestrukog državljanstva supružnicima koji imaju različita državljanstva i njihovoj deci. ECN-om su takođe obuhvaćena i pitanja sticanja, zadržavanja, gubitka i ponovnog sticanja državljanstva, procesna prava, državljanstvo u okolnostima državne sukcesije, vojne

“Ponekad mrzim sebe. Osećam se kao da nisam ljudsko biće. Ne mogu da se nosim sa tim. Moji prijatelji mogu da žive normalnim životom. Ja ne mogu. Moj je san da imam kola, a ne mogu da ih imam. Čak i ako bih imala novac da ih kupim, ona nikada neće biti registrovana na moje ime. Sanjam da se udam, ali jedan čovek me je odbio zato što nemam državljanstvo. Osećam se kao zatvorenik. Libanski papiri vrede više od zlata, možete platiti milione, a da ih ipak ne pribavite, Teško mi je kad vidim libanske devojke koje imaju državljanstvo i svoje dokumente, posebno kada ne koriste položaj koji imaju onako kako bi mogle – da studiraju, rade, ispunjavaju snove koje bih ja volela da ostvarim, ali ne mogu.”

Zeinab, žena bez državljanstva koja živi u Libanu

obaveze i saradnja između država članica. Ona sadrži brojne odredbe koje imaju za cilj sprečavanje nastanka apatridije. Kada je reč o definiciji lica bez državljanstva, ECN se poziva na Konvenciju iz 1954. godine. Nedavno evropsko iskustvo vezano za državnu sukcesiju dovelo je do spoznaje o tome da je veliki broj ljudi u opasnosti da postanu lica bez državljanstva, zbog toga što mogu da izgube svoje državljanstvo pre nego što steknu drugo. U nastojanju da izbegne pojavu apatridije u procesu državne sukcesije – do koje može da dođe zbog transfera teritorija iz jedne države u drugu, ujedinjavanja država, raspada države ili izdvajanja dela ili delova teritorije – Savet Evrope usvojio je Konvenciju o izbegavanju apatridije povezane s državnom sukcesijom. Konvencija, koja je usvojena 15. marta 2006. godine, sadrži konkretna pravila o državljanstvu u slučaju državne sukcesije. Njena 22 člana daju praktične smernice u vezi sa pitanjima kao što su obaveze države sukcesora i države prethodnice, pravila dokazivanja, izbegavanje nastanka apatridije prilikom rođenja i olakšavanje apatridima da steknu državljanstvo.

Godine 1999. Organizacija afričkog jedinstva (današnja Afrička unija) usvojila je Afričku povelju o pravima i dobrobiti deteta. Stvarana po uzoru na Konvenciju o pravima deteta, Povelja sadrži neka od osnovnih načela koja su ista kao u tom ranijem ugovoru, uključujući i ono o zabrani diskriminacije i prvenstvenoj brizi o najboljim interesima deteta. Članom 6. Povelje, u kome se govori o imenu i državljanstvu i koji sadrži ključni zaštitni mehanizam za sprečavanje apatridije među decom, potvrđuje se da:

- svako dete od trenutka rođenja ima pravo na ime;
- svako dete mora neposredno nakon rođenja biti upisano u matične knjige;
- svako dete ima pravo da stekne državljanstvo;
- države potpisnice Povelje preuzeće obavezu da osiguraju da u njihovim ustavnim zakonima budu priznata načela na osnovu kojih će dete steći državljanstvo države na čijoj je teritoriji rođeno, ako u trenutku rođenja deteta njemu nije dodeljeno državljanstvo neke druge države, u skladu s njenim zakonima.

Trideset druga Islamska konferencija ministara spoljnih poslova u junu 2005. godine usvojila je Pakt o pravima deteta u islamu. Njime se predviđa da:

- svako dete od trenutka rođenja ima pravo na ime;
- svako dete ima pravo da bude upisano u matične knjige;
- Države ugovornice Pakta će uložiti sve napore da se reši pitanje apatridije za svako dete rođeno na njihovim teritorijama ili kao dete bilo kog njihovog državljanina van njihove teritorije; i
- nahočad ima pravo na ime, titulu i državljanstvo.

Prepoznavanje i zaštita lica bez državljanstva



Hiljade dece migranata bez državljanstva rođenih u Sabahu ne stižu malezijsko državljanstvo pri rođenju ili lične isprave. Bez mogućnosti da se upišu u malezijske škole, ona često završavaju radeći za bednu platu na tržištima kao što je ova u Kota Kinabalu. ©UNHCR/ Greg Konstantin (Greg Constantine)

Uprkos pokušajima da se kroz nacionalne zakone o državljanstvu i primenom Konvencije iz 1961. godine, kao i ostalih međunarodnih instrumenata, smanji pojava apatridije, UNHCR procenjuje da danas širom sveta postoje milioni lica koja nemaju nikakvo državljanstvo. Konvencija iz 1954. godine definiše ko je lice bez državljanstva, promovise sticanje pravnog identiteta za te osobe i osigurava im uživanje osnovnih prava i sloboda bez diskriminacije.

Ko je lice bez državljanstva?

Konvencijom iz 1954. godine lice bez državljanstva se definiše kao: “ ... lice koje nijedna država ne smatra svojim državljaninom u skladu sa odredbama svoga zakona.” (član 1). Ovo je čisto pravna definicija. U njoj se ne govori o pravima koja uživaju državljani, načinu na koji se dodeljuje državljanstvo, ili o pristupu državljanstvu. Utvrđivanje da li neka država smatra određenog pojedinca državljaninom u skladu sa odredbama svoga zakona zahteva pažljivu analizu toga kako jedna država primenjuje svoje zakone o državljanstvu u praksi u slučaju nekog pojedinca, kao i bilo kakve odluke nakon kontrole / žalbe koja je mogla da utiče na pravni položaj pojedinca.

U nastojanju da utvrde dokaz o apatridiji, države bi trebalo da preispitaju relevantno zakonodavstvo o državljanstvu onih država s kojima pojedinac ima veze (poput one proizašle iz rođenja, prethodnog boravišta, države(a) državljanstva bračnog druga ili dece, odnosno države(a) državljanstva roditelja ili bake/dede pojedinca o kome je reč); kao i da ispituju informacije o tome kako se zakonodavstvo primenjuje u praksi, uključujući i bilo koje informacije o postupanju prema licu ili populaciji o kojoj je reč. Ukoliko je potrebno, organ koji donosi rešenje može da se konsultuje s tim državama te, ukoliko se pokaže potrebnim, od njih zatražiti dokaze. Lica imaju dužnost da daju što potpuniji i istinitiji prikaz svog položaja i da dostave sve dokaze koji su im, u razumnoj meri, dostupni. UNHCR može, ukoliko se to od njega zatraži, da olakša međudržavne konsultacije i pruži tehničke podatke o relevantnim zakonima i o njihovoj primeni.

Dokumenti nadležnog državnog organa koji potvrđuju da lice o kome se radi nije državljanin te države obično predstavljaju pouzdan dokaz apatridije. Međutim, takav dokaz ne mora uvek da bude dostupan. Nadležne vlasti države porekla ili države ranijeg boravišta mogu da odbiju da izdaju overena dokumenta u kojima bi bilo navedeno da pojedinac nije njihov državljanin ili se jednostavno mogu oglušiti na upite. Neka državna tela smatraće da nisu nadležna da ukažu na to koja

“Ne možemo normalno da se zaposlimo, ne možemo da se krećemo, mi smo kao brodovi bez luke. Pristup obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti takođe je problem. Nisam mogao da završim srednju školu ni da upišem fakultet. Jedini doktori kod kojih mogu da idem su oni u privatnim bolnicama, ne u državnim.”

Abdulah, Bidun bez državljanstva koji živi u Ujedinjenim Arapskim Emiratomima

lica nemaju pravnu vezu s državom kroz državljanstvo. Zaključke u vezi sa neodgovaranjem na upit treba donositi tek nakon proteka razumnog perioda vremena. Ako država ima opštu politiku da nikad ne odgovara na takve zahteve, nikakav zaključak se ne može izvući iz ovog neodgovaranja samo na osnovu toga što nema odgovora. S druge strane, kada država rutinski odgovara na takve upite, nepostojanje odgovora će generalno pružiti snažnu potvrdu da pojedinac nije državljanin.

Može li pojedinac da bude isključen iz primene odredbi Konvencije iz 1954. godine?

Preambula Konvencije iz 1954. godine ponovo potvrđuje da su izbeglice bez državljanstva obuhvaćene Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine, te stoga nisu obuhvaćene Konvencijom iz 1954. godine.

Pored toga što definiše lice bez državljanstva, član 1. Konvencije iz 1954. godine takođe definiše ona lica koja su, uprkos tome što spadaju u obuhvat definicije (to jest, uprkos činjenici da su bez državljanstva), zbog određenih razloga ipak isključena iz primene Konvencije iz 1954. godine, bilo zbog toga što im takva vrsta zaštite nije potrebna, bilo zbog toga što ne zaslužuju međunarodnu zaštitu zbog nekog ličnog čina. Ovo obuhvata lica:

- *“koja u ovom trenutku dobijaju pomoć ili zaštitu nekih od tela ili agencija Ujedinjenih nacija, osim Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice, sve dok primaju takvu pomoć.”*
Agencija Ujedinjenih nacija za pomoć i radove za palestinske izbeglice na Bliskom istoku je trenutno jedina UN agencija relevantna za pomenutu odredbu.
- *“kojima nadležne vlasti zemlje u kojoj je lice izabralo da boravi priznaju sva prava i dužnosti vezane za posedovanje državljanstva te zemlje.”*
Ova odredba znači da, ukoliko je lice bez državljanstva osiguralo zakoniti boravak u nekoj državi i dobilo veća prava od prava predviđenih Konvencijom iz 1954., posebno puna ekonomska i socijalna prava jednaka onima koja uživaju državljani, te ako je lice zaštićeno od deportacije i proterivanja, nema potrebe za primenom odredaba Konvencije na to lice bez obzira na činjenicu da lice nema državljanstvo.
- *“koja su počinila zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovečnosti, u smislu definicija ovih zločina u međunarodnim instrumentima; koja su počinila težak nepolitički zločin izvan zemlje svog boravišta pre nego što su u nju primljena; ili koja su kriva za dela koja su u suprotnosti s ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija.”*

Kada se lice prestaje smatrati apatridom?

Stanje apatridije prestaje u trenutku kada lice o kome je reč stekne državljanstvo.

Prema amandmanu na brazilski Ustav iz 1994. godine, deca rođena u inostranstvu čiji su roditelji Brazilci nisu mogla da dobiju državljanstvo Brazila, osim ako bi se vratila da žive u Brazilu. Grupe civilnog društva su procenile da je 200.000 dece ostalo bez državljanstva u roku od desetak godina. U 2007. godini, kada je Brazil pristupio Konvenciji iz 1961. godine, Nacionalni kongres usvojio je ustavni amandman kojim je zamenjen zahtev koji se odnosio na boravište konzularnom registracijom kao preduslovom za sticanje državljanstva. Ova reforma primenjuje se retroaktivno i pomogla je velikom broju dece bez državljanstva da steknu brazilsko državljanstvo.

Kada je postupak za utvrđivanje apatridije celishodan odgovor?

Postupci za utvrđivanje apatridije u načelu pomažu državama u ispunjavanju njihovih obaveza prema Konvenciji iz 1954. godine. Mada se Konvencijom iz 1954. godine definiše lice bez državljanstva, u njoj se ne navodi postupak kojim bi se utvrdilo ko je bez državljanstva. Ipak, u Konvenciji iz 1954. godine je implicitno sadržano da države moraju da identifikuju lica bez državljanstva koja potpadaju pod njihovu nadležnost u cilju obezbeđivanja odgovarajućeg postupanja kako bi ispunile svoje obaveze po Konvenciji.

Korišćenje postupaka za utvrđivanje apatridije, međutim, je celishodno samo za ona lica bez državljanstva koja su u migratornom kontekstu. Za lica bez državljanstva koja su u svojoj „*sopstvenoj zemlji*“ ili in situ populacije, postupci za utvrđivanje apatridije radi dobijanja statusa lica bez državljanstva nisu odgovarajući zbog njihovih jakih veza, kao što je dugotrajno boravište, sa ovim zemljama. U zavisnosti od okolnosti u kojima su populacije koje se razmatraju, državama se savetuje da preuzmu ciljane kampanje za dodelu državljanstva ili aktivnosti za potvrdu državljanstva umesto korišćenja postupaka za utvrđivanje apatridije za ove populacije.

Kojim se postupcima utvrđuje da li je neko lice apatrid?

Samo mali broj država je osmislio specijalizovane postupke koji se primenjuju za utvrđivanje apatridije. Međutim, postoji sve veći interes među državama da uspostave takve postupke. Gde će postupak za utvrđivanje apatridije biti institucionalno lociran je stvar slobodnog odlučivanja države i može da varira od države do države. Bez obzira na to gde se postupci za utvrđivanje apatridije nalaze unutar pravnog ili upravnog okvira države, važno je da oni koji su nadležni za ispitivanje steknu dovoljno znanja o apatridiji, istovremeno starajući se da postupci budu dostupni stanovništvu o kome se radi. To zahteva ravnotežu između koncentrisanja stručnih znanja za sprovođenje postupka utvrđivanja apatridije u specijalizovanom administrativnom ili sudskom organu u kome su obučeni i iskusni službenici i omogućavanja licima da podnesu zahteve predstavnicima Vlade koji mogu biti raspoređeni širom zemlje. Neke države su usvojile podzakonska akta kojima se određuju posebne agencije u okviru Vlade - kancelarije koje se bave posebno pitanjima azila, izbeglica i lica bez državljanstva, ili Ministarstvo unutrašnjih poslova, na primer - koje će ispitati i rešavati zahteve za utvrđivanje apatridije.

Druge države koje nemaju posebne propise kojima se uspostavlja procedura za prepoznavanje apatridije su konstituisale upravni ili sudski organ koji ima zadatak da utvrdi da li je neko lice bez državljanstva.

Mnoge države, međutim, nemaju posebne procedure. U mnogim od ovih slučajeva, pitanje apatridije često se javlja tokom sporovođenja postupaka za utvrđivanje izbegličkog statusa. Lica bez državljanstva onda mogu biti „obrađena“ u tom okviru, koji obuhvata i humanitarnu ili supsidijarnu zaštitu. Lica bez državljanstva zapravo mogu da budu u obavezi da podnose svoj zahtev kroz sistem azila iz prostog razloga što ne postoji nijedan drugi postupak koji bi mogli da koriste. Uslovi u pogledu poverljivosti za zahteve tražilaca azila moraju se poštovati, bez obzira kako izgleda ili gde je lociran postupak za utvrđivanje apatridije.

Neke države nemaju posebne postupke za priznavanje statusa lica bez državljanstva, ali to pitanje može da se pojavi u trenutku kad lice podnese zahtev za dozvolu boravka ili putnu ispravu, ili u slučaju da licu bude odbijen zahtev za azil te ono podnese zahtev za ostanak u zemlji azila po nekom drugom osnovu.

Postupak za priznavanje statusa apatrida u Francuskoj sprovodi francuska Kancelarija za zaštitu izbeglica i lica bez državljanstva (fr. OFPRA), s mandatom da pruži sudsku i administrativnu zaštitu licima bez državljanstva. Podnosilac zahteva mora da se obrati direktno OFPRI.

Na Filipinima, utvrđivanje apatridije vrši centralizovana Jedinica za zaštitu izbeglica i lica bez državljanstva (eng. RSPPU), koja je u sastavu Ministarstva pravde Filipina. Zahtevi za status apatrida mogu se podneti u RSPPU ili centralnoj kancelariji Biroa za imigraciju ili bilo kojoj njenoj ekspozituri.

U Republici Moldaviji, Biro za migracije i azil Ministarstva unutrašnjih poslova sprovodi centralizovani upravni postupak utvrđivanja apatridije. Zahtevi se mogu dostaviti usmeno ili u pisanoj formi i može da ih podnese lice o kome se radi ili specijalizovana administrativna jedinica u okviru moldavskog Biroa za migracije i azil po službenoj dužnosti.

U Španiji, Zakonom o strancima utvrđuje se da će Ministarstvo unutrašnjih poslova priznati status apatrida u postupku regulisanom kraljevskim dekretom. Podnosioci zahteva mogu da se obrate policijskoj stanici ili Kancelariji za azil i izbeglice (šp. OAR). Nakon završetka istražne faze, OAR sprovodi postupak i prosleđuje obrazloženu procenu Ministarstvu unutrašnjih poslova.

Iako Meksiko nije uspostavio formalni postupak za utvrđivanje apatridije, u njegovom „Priručniku o migratornim kriterijumima i postupcima“ iz 2010. godine predviđeno je da lica bez državljanstva mogu da dobiju međunarodnu zaštitu kroz meksički sistem komplementarne zaštite. Mada se u priručniku daje definicija ko ispunjava uslove da bude proglašen za lice bez državljanstva, njime se ne uspostavlja nikakav postupak za utvrđivanje koji bi se sprovodio u pojedinačnim slučajevima.

UNHCR-ov „Priručnik o zaštiti lica bez državljanstva“ pruža smernice vladama, zaposlenima u UNHCR-u i ostalim akterima u vezi sa modalitetima uspostavljanja postupaka za utvrđivanje apatridije, uključujući i pitanja dokaza, koja se javljaju u ovakvim postupcima.

Koja je vrsta dokaza potrebna?

S obzirom na prirodu apatridije, lica često nisu u stanju da potkrepe zahtev za dobijanje statusa apatrida značajnim, ili bilo kakvim, dokumentarnim dokazima. Mnoga lica nisu svesna potrebe, ili nisu u stanju da izvrše neophodnu analizu zakona o državljanstvu zemalja preko kojih imaju veze po osnovu rođenja, porekla, braka ili boravišta. Osim toga, kontakt sa stranim vlastima radi traženja konkretnih informacija o slučaju nekog lica ili opštih uputstava o zakonima o državljanstvu neke zemlje, uključujući razjašnjenja kako u vezi sa slovom zakona, tako i u vezi sa primenom, može da bude od suštinske važnosti u donošenju zaključka o tome da li je neko lice bez državljanstva. U mnogim slučajevima, države će odgovoriti na takve upite samo kada ih upućuju državni zvaničnici druge države.

U postupcima za utvrđivanje apatridije se stoga moraju uzeti u obzir teškoće u dokazivanju apatridije. U postupcima za utvrđivanje apatridije se zahteva kako od podnosioca zahteva tako i od ispitivača da sarađuju kako bi pribavili dokaze i utvrdili činjenice - ovo se naziva zajedničkim teretom dokazivanja. Zbog teškoća u dokazivanju apatridije, census u pogledu dokaza koji su potrebni za utvrđivanje apatridije ne bi trebalo da bude previsok. Države se stoga savetuju da usvoje isti nivo dokaza koji se traži i pri utvrđivanju statusa izbeglice, naime, da je opravdano da se apatridija utvrdi u svim slučajevima u kojima je ustanovljeno „u razumnoj meri“ da se neko lice ne smatra državljaninom bilo koje države u skladu sa odredbama njenog zakona. UNHCR-ov „Priručnik o zaštiti lica bez državljanstva“ daje dalje smernice o tome kako teret dokazivanja i nivo dokaza treba da se primenjuju u postupcima za utvrđivanje apatridije.

Ko bi trebalo da odlučuje o tome da li je neko lice apatrid?

Stručno osoblje specijalizovano za oblast apatridije, koje bi moglo nepristrasno i objektivno da preispita zahtev i dokaze koji ga potkrepljuju, trebalo bi da bude određeno kao nadležno za donošenje odluka u toj oblasti. Postojanje centralnog državnog organa nadležnog za donošenje odluka te vrste smanjilo bi rizik od nedoslednosti u odlučivanju, bilo bi delotvornije u pribavljanju i razmeni podataka o zemljama porekla, a kroz svoj usko fokusirani rad moglo bi bolje da razvija stručna znanja u pitanjima vezanim za apatridiju. Utvrđivanje statusa apatrida zahteva prikupljanje i analizu zakona, propisa i praksi drugih država. Čak i bez centralnog državnog tela, za donosiocje odluka je korisna saradnja s kolegama koji poseduju znanja o nacionalnim zakonima o državljanstvu i problemu apatridije, kako unutar vlade, tako i u drugim državama.

Kako se pojedincima omogućava pristup postupku?

Konvencija iz 1954. godine ne obavezuje države da nekom licu odobre zakoniti boravak za vreme razmatranja njegovog/njenog zahteva za priznavanje statusa apatrida. Praktično, jednom kada se lice nađe na teritoriji neke države, utvrđivanje njegovog/njenog statusa u pogledu državljanstva može biti i jedini način za pronalaženje rešenja teške situacije u kojoj se nalazi.

U onim slučajevima u kojima je neko lice podnelo zahtev da bude priznato kao lice bez državljanstva, ili ako vlasti pokušavaju da utvrde da li je neko lice bez državljanstva ili ne, državama se savetuje da se uzdrže od njihovog udaljavanja sa svoje teritorije do ishoda procesa za utvrđivanje apatridije.

Postupci za utvrđivanje apatridije treba da se formalizuju zakonom, osiguravajući pravičnost i transparentnost. UNHCR-ov „Priručnik o zaštiti lica bez državljanstva“ daje sveobuhvatan spisak prava koja se odnose na valjano sprovođenje postupka, koja treba da se poštuju, uključujući:

- pristup intervju;
- pomoć prevodioca;
- pristup pravnoj pomoći;
- rokovi u kojima odluke o utvrđivanju apatridije moraju da budu donete od trenutka podnošenja zahteva;
- pravo da dobiju pisano obrazloženje odluke; i
- pravo na žalbu protiv prvostepenog rešenja kojim se zahtev odbija.

Može li država da pritvori osobu bez državljanstva koja nema zakoniti boravak?

Iako se Konvencijom iz 1954. godine od država ne zahteva eksplicitno da licu za koje je utvrđeno da je bez državljanstva daju pravo na boravak, davanje takve dozvole bi ispunilo cilj i svrhu ovog ugovora. U načelu, lica bez državljanstva koja nemaju pravo na zakoniti boravak u zemlji ne bi trebalo stavljati u pritvor. Lica koja su apatridi često nemaju nikakve dokumente za utvrđivanje identiteta, poput nacionalne lične karte ili pasoša. Čak i kada je utvrđena država njihovog prethodnog boravka, često se događa da ta država neće odmah prihvatiti da takva lica ponovo primi. U ovim bi situacijama trebalo izbegavati pritvor, odnosno pribegavati mu samo u slučajevima jasno predviđenim nacionalnim zakonodavstvom, koje je u skladu s međunarodnim pravom u oblasti ljudskih prava. Pre određivanja pritvora trebalo bi prethodno ispitati druge mogućnosti, osim u slučaju da postoje dokazi koji upućuju na to da te alternative neće biti delotvorne za pojedinca o kome je reč.

Lica bez državljanstva koja nemaju zakoniti boravak trebalo bi da budu stavljena u pritvor tek nakon razmatranja svih drugih mogućnosti. Pri donošenju odluke o pritvoru, u izuzetnim slučajevima, državni organi bi trebalo da utvrde da li je pritvor osnovan i srazmeran ciljevima koji se žele postići. Ukoliko se u određenom slučaju oceni da je pritvor neophodan, njega treba sprovesti isključivo na način koji nije diskriminatoran, on mora da bude uređen domaćim pravom, po mogućstvu uz definisanje maksimalnog trajanja takvog pritvora, koji bi podlegao periodičnom i sudskom preispitivanju.

Radna grupa za samovoljni pritvor

Komisija za ljudska prava Ujedinjenih nacija razmatrala je pitanje zabrinjavajućeg porasta broja slučajeva samovoljnog pritvora od 1985. godine. Komisija je zatražila od Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina da temeljno prouči ovo pitanje i da joj predloži preporuke za smanjenje broja takvih slučajeva. Istovremeno, zabrinutost zbog garancija koje bi sva lica lišena slobode trebalo da uživaju izražena je usvajanjem od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija Načela za zaštitu svih lica na bilo koji način pritvorenih ili zatvorenih u decembru 1988. godine. Sprovodeći preporuke iz već navedenog izveštaja Potkomisije, Komisija za ljudska prava je 1990. godine obrazovala Radnu grupu za samovoljni pritvor, koja je kasnije usvojila sledeća načela za određivanje policijskog zadržavanja i pritvora:

Načelo 1

U slučaju nezakonitog ulaska, tražilac azila ili imigrant, koji je radi ispitivanja zadržan na granici ili unutar državne teritorije, mora da bude obavешten, barem usmeno i na jeziku koji on/ona razume, o prirodi i razlozima za odluku da mu se ne dozvoli ulazak u državu, ili uskrati dozvola za privremeni boravak na državnoj teritoriji, čije se donošenje razmatra u vezi sa licem o kome je reč.

Načelo 2

Svaki tražilac azila ili imigrant mora da ima mogućnost da, dok traje policijsko zadržavanje, komunicira sa spoljnim svetom, telefonom, telefaksom ili elektronskom poštom, kao i da bude u kontaktu sa svojim advokatom, konzularnim predstavnikom i rođacima.

Načelo 3

Svaki tražilac azila ili imigrant koji se nalazi u policijskom pritvoru mora bez odlaganja da bude izveden pred pravosudni ili drugi državni organ.

Načelo 4

Svaki tražilac azila ili imigrant koji se nalazi u policijskom pritvoru mora da se potpiše u registru čije su stranice numerisane i povezane, ili koji pruža iste garancije, a u kome se navodi identitet lica, razlozi policijskog zadržavanja i nadležni organ koji je doneo tu meru, kao i datum i vreme kada je zadržano i otpušteno iz policijskog pritvora.

Načelo 5

Svaki tražilac azila ili imigrant, nakon prijema u centar u kome će biti zadržan, mora da bude obavешten o internim propisima i o važećim disciplinskim pravilima, tamo gde je celishodno, kao i o svim mogućnostima da on ili ona budu izolovani od spoljnog sveta, i o garancijama koje prate takvu meru.

Načelo 6

Odluku o određivanju pritvora mora doneti za to propisno ovlašćeni organ koji raspolaže dovoljno visokim stepenom nadležnosti. Ta odluka mora da bude utemeljena na kriterijumima zakonitosti koji su utvrđeni zakonom.

Načelo 7

Maksimalno trajanje policijskog pritvora mora da bude utvrđeno zakonom i ni u kojem slučaju ne sme da traje neograničeno ili previše dugo.

Načelo 8

Obaveštenje o određivanju mere pritvora tražiocu azila ili imigrantu mora da se uruči u pisanom obliku i na jeziku koji razume, uz navođenje razloga za takvu meru; mora da sadržava uslove pod kojima se tražiocu azila ili imigrantu omogućava da uloži pravni lek kod pravosudnog organa, koji će bez odlaganja doneti odluku o zakonitosti mere i, gde je celishodno, naložiti puštanje lica o kome je reč.

Načelo 9

Lice more da bude pritvoreno u javnoj ustanovi posebno namenjenoj za tu svrhu; u slučajevima u kojima to nije moguće iz praktičnih razloga, tražilac azila ili imigrant mora da bude smešten u prostorije odvojene od onih u kojima su smešteni zatvorenici osuđeni za krivična dela.

Načelo 10

Visokom komesarijatu Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR), Međunarodnom komitetu Crvenog krsta (eng. ICRC) i, kada je celishodno, za to odgovarajuće ovlašćenim nevladinim organizacijama, mora da bude dozvoljen pristup mestima za smeštaj pritvorenika.

Kakva prava i obaveze ima lice s priznatim statusom apatrida?

Neka osnovna ljudska prava važe za sva lica, bez obzira na njihov status ili vrstu boravka na teritoriji koju obuhvata određeni pravni sistem. Ona uključuju, na primer, zabranu mučenja i načelo zabrane diskriminacije. Zaista, i samom Konvencijom iz 1954. godine predviđeno je da će se njene odredbe primenjivati na lica bez državljanstva " ...bez diskriminacije utemeljene na rasi, veri ili zemlji porekla" (član 3.).

Svako lice bez državljanstva dužno je da poštuje zakone i propise zemlje u kojoj se zateklo (član 2.). Pod pretpostavkom da je ova obaveza ispunjena, članom 7. (1) Konvencije iz 1954. godine utvrđuje se osnovni nivo zaštite na koju lice bez državljanstva ima pravo. U njemu se navodi da će, osim u slučajevima u kojima je Konvencijom iz 1954. godine izričito predviđeno povoljnije postupanje: " ... država potpisnica dodeliti licu bez državljanstva tretman jednak onom kakav se inače primenjuje prema strancima".

Kada se radi o većini prava navedenih u Konvenciji iz 1954. godine, lica bez državljanstva bi trebalo da imaju u najmanju ruku jednak pristup pravima i povlasticama kao pristup koji je garantovan strancima, posebno kada je reč o plaćenom zaposlenju (članovi 17., 18. i 19.), stanovanju (član 21.) i slobodi kretanja (član 26.). Što se tiče ostalih posebnih prava, od država potpisnica se traži da s licima bez državljanstva, koja zakonito borave na njihovoj teritoriji, postupaju kao što postupaju sa sopstvenim državljanima, posebno kada se radi o slobodnom ispovedanju vere (član 4.), umetničkim pravima i industrijskoj svojini (član 14.), osnovnom obrazovanju (član 22.), socijalnoj pomoći (član 23.) i radnom zakonodavstvu i socijalnoj sigurnosti (član 24.).

UNHCR-ov „*Priručnik o zaštiti lica bez državljanstva*“ ima za cilj da pomogne vladama da osiguraju da lica bez državljanstva uživaju standard postupanja koji se zahteva po Konvenciji iz 1954. godine i međunarodnom pravu iz oblasti ljudskih prava.

Imaju li lica kojima je priznat status apatrida pravo na ličnu i putnu ispravu?

Konvencijom iz 1954. godine je utvrđeno da će država potpisnica izdati lične dokumente svakom licu bez državljanstva koje se nalazi na njoj teritoriji, a ne poseduje valjanu putnu ispravu. U članu 28. se navodi da će država potpisnica licima bez državljanstva koja zakonito borave na njoj teritoriji izdati putne isprave, osim ukoliko ubedljivi razlozi nacionalne bezbednosti i javnog reda ne zahtevaju drugačije.

Izdavanje putnih isprava ne znači dodeljivanje državljanstva i ne menja lični status pojedinca.

U drugom delu člana 28. pozivaju se države da izdaju putne isprave svakom licu bez državljanstva koje se nalazi na njihovoj teritoriji, čak i onima koji borave nezakonito. Od država se traži da razmotre izdavanje putnih isprava po Konvenciji licima bez državljanstva koja se nalaze na njihovoj teritoriji i nisu u mogućnosti da pribave putne isprave zemlje svog zakonitog boravišta. Naročita važnost ove odredbe vezana je za činjenicu da mnoga lica bez državljanstva nemaju zemlju zakonitog boravišta. Putne isprave, osim što omogućavaju identifikaciju lica bez državljanstva, tom licu takođe omogućavaju da zatraži odobrenje za ulazak u odgovarajuću državu.

Licima bez državljanstva posedovanje putnih isprava je posebno važno prilikom putovanja u druge države radi studiranja, zaposlenja, zdravstvene zaštite ili preseljenja. Prema Dodatku uz Konvenciju, svaka država potpisnica saglasna je da prizna putne isprave koje su izdale druge države potpisnice kao važeće. UNHCR može da pruži savete tehničke prirode u vezi sa izdavanjem ove vrste dokumenata. Od država potpisnica Konvencije iz 1954. godine se traži da licima bez državljanstva izdaju putne isprave predviđene Konvencijom pogodne za mašinske čitače dokumenata u skladu sa standardima i specifikacijama navedenim u „*Vodiču za izdavanje izbeglicama i licima bez državljanstva mašinski čitljivih dokumenata predviđenih Konvencijom*“ Međunarodne organizacije za civilno vazduhoplovstvo/UNHCR-a.

Može li država da protera lice kome je priznat status lica bez državljanstva?

Prema odredbama Konvencije iz 1954. godine, lica bez državljanstva koja zakonito borave u državi ne smeju se proterivati, osim ukoliko to zahtevaju razlozi nacionalne bezbednosti ili javnog reda. Ukoliko ne postoje nedvosmisleni razlozi nacionalne bezbednosti koji zahtevaju suprotno, odluke o proterivanju moraju da budu u skladu s postojećim garancijama zakonitog

postupanja. Zato treba da postoje procesne garancije, kako bi se licu bez državljanstva omogućilo da podnese dokaze ili da odgovori na bilo koju optužbu, da ima pravnog zastupnika i pravo na žalbu.

Završnim aktom Konvencije iz 1954. godine ukazuje se da je načelo zabrane proterivanja ili vraćanja (non-refoulement) opšteprihvaćeno načelo. Non-refoulement, načelo zabrane proterivanja ili vraćanja lica silom na teritoriju na kojoj bi bilo izloženo riziku od progona, je potvrđeno ili objašnjeno u odredbama nekoliko međunarodnih ugovora, uključujući član 33. Konvencije UN o statusu izbeglica iz 1951. godine, član 3. Konvencije UN protiv mučenja i drugog okrutnog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i, implicitno, član 7. ICCPR-a, kao i više regionalnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava.

Budući da je zabrana vraćanja prihvaćena kao načelo međunarodnog prava, autori Konvencije iz 1954. godine smatrali su da nije neophodno da bude sadržana i u članovima konvencije kojom se uređuje status lica bez državljanstva.

Kada je konačna odluka o proterivanju doneta, Konvencijom iz 1954. godine se traži od država da pojedincu na koga se ona odnosi ostave dovoljno vremena da obezbedi prijem u drugu državu.

Koja vrsta postupka naturalizacije bi trebalo da bude dostupna licu s priznatim statusom apatrida?

Od država potpisnica Konvencije iz 1954. godine zatraženo je da u najvećoj mogućoj meri olakšaju asimilaciju i naturalizaciju lica bez državljanstva. (Reč "asimilacija" u ovom kontekstu ne znači gubitak posebnog identiteta lica o kojima je reč, već integraciju u ekonomski, društveni i kulturni život zemlje.) Od njih se posebno traži ulaganje maksimalnih napora kako bi se ubrzali postupci naturalizacije, uključujući i tako što će se takse i troškovi smanjiti gde god je moguće.

U Velikoj Britaniji, lica bez državljanstva mogu da koriste olakšane postupke naturalizacije. Praktično govoreći, to znači kraći period boravka koji se traži kao uslov (tri godine u poređenju sa pet godina za strance kojim nisu apatridi) i oslobađanje obaveze polaganja jezičkih testova i testova za državljanstvo.

Neke zemlje su svojim zakonskim propisima o državljanstvu predvidele kraće periode zakonitog boravka za izbeglice i lica bez državljanstva koja žele da podnesu zahtev za naturalizaciju.

ECN-om se ova preporuka dalje razvija, te se zahteva da nacionalni zakoni sadrže pravila koja će strancima koji zakonito borave na njihovoj teritoriji omogućiti naturalizaciju. ECN-om se dodatno ograničavaju uslovi u pogledu boravišta na najviše 10 godina za sticanje prava na podnošenje zahteva za naturalizaciju. Konvencijom se države takođe podstiču da razmotre korišćenje ubrzanih postupaka naturalizacije za lica bez državljanstva i lica s priznatim izbegličkim statusom.

Koji su najbolji načini da se zaštite lica bez državljanstva?

Najdelotvorniji način zaštite lica bez državljanstva jeste formulisanje zakona koji onemogućavaju da situacija apatridije uopšte i nastane (vidi Poglavlje „Sprečavanje apatridije“ u kome je dat potpun prikaz Konvencije iz 1961. godine i s njom povezanih mera koje države mogu da usvoje da bi smanjile ili ukinule apatridiju).

Međutim, sve do eliminisanja problema apatridije, lica kojima je taj status priznat moraju biti zaštićena. Pristupanje Konvenciji iz 1954. godine i njena primena, kao i usvajanje pratećih propisa, osiguraće poštovanje prava i obaveza lica bez državljanstva.

Kao što je već navedeno, Konvencijom iz 1954. godine se ne menja državljanstvo pojedinca niti se države obavezuju da prime na svoju teritoriji lica bez državljanstva koje nije izbeglica. Primena odredaba Konvencije iz 1954. godine nije zamena za davanje državljanstva. Države bi kroz zakonodavstvo o državljanstvu i praksu trebalo da, kad god je to moguće, olakšaju asimilaciju i naturalizaciju lica bez državljanstva koja žive na njihovoj teritoriji. Za masovne situacije apatridije, pravila za dodelu državljanstva mogu da budu izmenjena tako da sva lica koja borave na teritoriji budu smatrana državljanima, pod uslovom da su rođena na toj teritoriji (ili su tamo boravila) pre određenog datuma, ili da su potomci takvih lica.

Kirgistan je usvojio sveobuhvatne reforme 2007. godine, čime je omogućeno hiljadama ljudi bez državljanstva da steknu državljanstvo. Oko 40.000 ljudi je pre toga živelo u Kirgistanu bez državljanstva bilo koje zemlje duže od jedne decenije nakon sticanja nezavisnosti, od kojih su većina pripadnici etničkih manjina, koji su se doselili iz drugih delova bivšeg Sovjetskog Saveza, a nisu automatski stekli državljanstvo Kirgistana ili državljanstvo u bilo kojoj drugoj državi pravnoj sledbenici bivšeg Sovjetskog Saveza. Zakonom iz 2007. priznaju se kao državljani svi bivši sovjetski državljani koji su bili bez državljanstva i koji su pre toga boravili u Kirgistanu pet ili više godina.

U nekim izuzetnim slučajevima, licima bez državljanstva možda neće biti moguće da u zemlji u kojoj žive regulišu svoj pravni status. Preseljenje u treću zemlju stoga bi za njih moglo da bude odgovarajuće rešenje. Mada kriterijumi država za preseljenje u treće zemlje obično ne obuhvataju slučajeve apatridije (ono se češće koristi za izbeglice), Izvršni odbor UNHCR-a je pozvao države da prošire listu svojih kriterijuma tako da oni obuhvate i lica bez državljanstva. U svom Zaključku br. 95 (2003.), Izvršni odbor (ExCom) UNHCR-a:

“Podstiče države da sarađuju s UNHCR-om u vezi s pitanjem načina rešavanja slučajeva apatridije kao i da razmotre mogućnost da obezbede mesta za preseljenje u treće zemlje u slučajevima u kojima situacija lica bez državljanstva ne može da bude rešena u sadašnjoj zemlji domaćinu ili zemlji ranijeg boravišta i zbog toga ostaje nezavidna... “

UNHCR može da ponudi savete i pomoć državama kako u vezi sa integracijom tako i u vezi sa preseljenjem lica bez državljanstva u treće zemlje.

Sprečavanje apatridije



Većina dece u ovom „batee“ (divlje naselje na plantaži) su bez državljanstva i nemaju pristup osnovnim pravima. Hiljade Dominikanaca, poreklom pretežno sa Haitija, bilo je lišeno državljanstva nakon odluke Ustavnog suda 2013. godine. ©UNHCR/ Greg Konstantin (Greg Constantine), 2011

Različite okolnosti mogu da budu uzrok apatridije. U tekstu koji sledi razmatra se nekoliko osnovnih uzroka apatridije, kao i praktični koraci koje države mogu da preduzmu kako bi se izbegao njihov nastanak, posebno prilikom preispitivanja zakona o državljanstvu.

Uzroci povezani sa diskriminacijom ili samovoljnim lišavanjem državljanstva

Diskriminacija

Jedno od najvažnijih ograničenja diskrecione moći države pri davanju ili uskraćivanju državljanstva je zabrana rasne diskriminacije. Ovo načelo je sadržano u CERD-u i u mnogim drugim dokumentima. U svojoj Opštoj preporuci u vezi sa diskriminacijom nedržavljana od 1. oktobra 2004. godine, Komitet Ujedinjenih nacija za ukidanje rasne diskriminacije naveo je da:

“uskraćivanje državljanstva na osnovu rase, boje kože, porekla ili nacionalnog ili etničkog porekla predstavlja povredu obaveza država da osiguraju uživanje prava na državljanstvo bez ikakve diskriminacije.”

Međutim, postoje slučajevi u kojima pojedinac ne može da stekne državljanstvo određene države uprkos tome što ima čvrste veze sa tom državom, veze koje bi u slučaju neke druge osobe bile dovoljne da se tom licu dodeli državljanstvo. Većina apatrida u svetu su pripadnici neke etničke, verske ili jezičke manjine. Diskriminacija na osnovu rase, boje kože, etničke pripadnosti, vere, pola, političkog mišljenja ili drugih razloga može da bude ili otvorena, ili do nje može da dođe nenamerno, kroz formulaciju zakona ili njihovu primenu. Za zakone se može reći da su diskriminatorni ukoliko sadrže formulacije koje su izraz predrasuda ili ukoliko je diskriminacija rezultat njihove primene.

Da bi se izbegao ovaj problem:

- Potrebno je osigurati da načelo zabrane diskriminacije u vezi sa državljanstvom bude ugrađeno u ustav i zakone o državljanstvu, kao i da se kroz upravne i sudske odluke primenjuje u praksi.
- Države su obavezne da usvoje sve odgovarajuće mere, kako interno tako i u saradnji s drugim državama, da bi se osiguralo da svako dete u trenutku rođenja dobije državljanstvo. Dakle, deca rođena u braku, vanbračna deca i deca čiji roditelji nemaju državljanstvo imaju jednako pravo na državljanstvo prema međunarodnom pravu.
- CEDAW-om se traži da se ženama daju jednaka prava kao i muškarcima kada je reč o sticanju, promeni ili zadržavanju državljanstva. Prema načelima sadržanim u ovoj Konvenciji, status supruga u pogledu državljanstva ne treba automatski da utiče na promenu ili gubitak državljanstva supruge, odnosno, ne sme da je učini obaveznom da stekne njegovo državljanstvo.

Oduzimanje i uskraćivanje državljanstva

UDHR-om utvrđuje se da niko ne sme da bude samovoljno lišen svog državljanstva. Konvencija iz 1961. godine i ECN strogo ograničavaju mogućnosti država da pokrenu postupak čiji je ishod gubitak državljanstva. Svaki takav gubitak državljanstva mora biti praćen punim procesnim garancijama i ne sme da ima apatridiju za posledicu.

Do gubitka državljanstva dolazi onda kada država liši državljanstva pojedinca ili grupu, obično zbog toga što ta država primenjuje diskriminatorne prakse. Mnogi apatridi u svetu su samovoljno lišeni državljanstva.

Da bi se ovi problemi izbegli:

- Osnovno načelo međunarodnog prava jeste da niko ne sme da bude lišen državljanstva ukoliko bi na taj način postao apatrid.
- Konvencija iz 1961. godine utvrđuje izuzetke od ovog načela u sledećim slučajevima:
 - ukoliko je državljanstvo stečeno lažnim izjavama ili prevarom;
 - koliko je gubitak državljanstva uzrokovan boravkom u inostranstvu (vidi gore);
 - zbog postupaka u suprotnosti s obavezom odanosti, bilo povredom izričite zabrane pružanja usluga drugoj državi, bilo ličnim ponašanjem kojim se ozbiljno ugrožavaju vitalni interesi države (ali samo ukoliko su takvi interesi utvrđeni zakonom u trenutku potpisivanja Konvencije); ili
 - zbog zakletve ili formalne izjave o pripadnosti drugoj državi ili o odbijanju odanosti državi (samo ukoliko je navedeno u zakonu u trenutku potpisivanja Konvencije iz 1961. godine).

Godine 1980., Faili Kurdima, pretežno šiitskoj manjini koja živi u nekim pokrajinama Iraka, je oduzeto iračko državljanstvo ukazom koji je doneo Sadam Husein. Njihova imovina je zaplenjena, a mnogi su bili deportovani u Iran, gde su živeli u kampovima kao izbeglice. Ustavom Iraka iz 2005. godine i Zakonom o državljanstvu Iraka iz 2006. godine ukinut je raniji ukaz kojim je Faili Kurdima bilo oduzeto državljanstvo, pri čemu je rečeno da sva lica kojima je prethodna vlada oduzela iračko državljanstvo mogu da zatraže da im ono bude vraćeno. Od tada, skoro 100.000 ljudi je ponovo steklo iračko državljanstvo.

Državi potpisnici Konvencije iz 1961. godine dopušteno je da pojedinca liši svog državljanstva na osnovu gorenavedenih razloga samo ukoliko su bili konkretno navedeni u trenutku potpisivanja, potvrđivanja ili pristupanja Konvenciji i ukoliko je to u skladu sa zakonom i uz pune procesne garancije, poput prava na pravičnu sudsku raspravu. Država ugovornica ne sme da liši državljanstva bilo koje lice ili grupu lica iz rasnih, etničkih, verskih ili političkih razloga.

- ECN dodatno ograničava mogućnost države da pojedinca liši državljanstva ukoliko bi to dovelo do apatridije. Prema toj Konvenciji, lišavanje lica državljanstva opravdano je isključivo u slučajevima u kojima je državljanstvo stečeno prevarom ili na temelju lažnih činjenica. Međutim, ukoliko oduzimanje državljanstva ne dovodi ujedno i do apatridije, država može da liši svog državljanina njenog državljanstva zbog:

- dobrovoljnog sticanja drugog državljanstva;
- dobrovoljnog služenja vojnog roka u stranoj vojsci;
- ponašanja kojim se ozbiljno ugrožavaju vitalni državni interesi;
- nepostojanja stvarne veze između države i državljanina koji ima boravište u inostranstvu;
- neispunjenja preduslova utvrđenih nacionalnim zakonodavstvom koji dovode do automatskog sticanja državljanstva te države (ovo je primenljivo isključivo na maloletnike); ili
- kada usvojeno dete stekne ili poseduje strano državljanstvo jednog ili oba usvojitelja.

Osnovne odredbe Konvencije o smanjenju broja slučajeva apatridije iz 1961. godine

O dodeljivanju državljanstva (članovi 1., 2., 3. i 4.)

Državljanstvo se dodeljuje licima koja na osnovu bilo rođenja, bilo porekla, imaju stvarnu vezu s državom, a koja bi u suprotnom postala apatridi. Državljanstvo se dodeljuje:

- u trenutku rođenja, po sili zakona, licu rođenom na teritoriji države;
- po sili zakona, u zakonom utvrđenom uzrastu, licu rođenom na teritoriji države, ukoliko ispunjava uslove utvrđene nacionalnim zakonom;
- na zahtev, licu rođenom na teritoriji države (zahtev može da podleže jednom ili više od sledećih uslova: utvrđenom roku u kojem zahtev može da se podnese, preciziranim uslovima u pogledu boravka, neosuđivanosti za krivična dela određene prirode i/ili činjenici da je lice oduvek bez državljanstva);
- u trenutku rođenja, detetu rođenom u braku čija majka ima državljanstvo države u kojoj je dete rođeno;
- na osnovu porekla, ukoliko pojedincu nije moguće da stekne državljanstvo države potpisnice na čijoj je teritoriji rođen, zbog godina starosti ili neispunjavanja uslova vezanih za boravak (ovo može da podleže jednom ili više od sledećih uslova: utvrđenom roku u kojem zahtev može da se podnese, preciziranim uslovima u pogledu boravka, i/ili činjenici da je lice oduvek bez državljanstva);
- nahočadi pronađenoj na teritoriji države potpisnice;
- po sili zakona, u trenutku rođenja, licu rođenom negde drugde, ukoliko je u trenutku rođenja tog lica jedan od roditelja imao državljanstvo države potpisnice; i
- na osnovu zahteva podnetog u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, licu rođenom negde drugde, ukoliko je u trenutku rođenja tog lica jedan od roditelja imao državljanstvo države potpisnice (zahtev može da podleže jednom ili više od sledećih uslova: utvrđenom roku u kojem zahtev može da se podnese, preciziranim uslovima u pogledu boravka, neosuđivanosti za krivična dela protiv nacionalne bezbednosti i/ili činjenici da je lice oduvek bez državljanstva).

O gubitku ili odricanju od državljanstva (članovi 5., 6. i 7.)

Gubitak ili odricanje od državljanstva treba da budu uslovljeni prethodnim posedovanjem ili garantovanim sticanjem drugog državljanstva. Izuzetak može biti načinjen ukoliko je reč o naturalizovanim licima koja žive u inostranstvu određeni broj godina i koja su, uprkos obaveštenju o formalnostima i rokovima, propustila da izraze nameru da zadrže državljanstvo. Naturalizovano lice u ovom slučaju je lice koje je državljanstvo steklo na osnovu zahteva podnetog u državi potpisnici o kojoj je reč, a ta država potpisnica je mogla da odbije navedeni zahtev. Do gubitka državljanstva može da dođe samo na zakonom utvrđen način i uz pune procesne garancije, poput prava na pravičnu raspravu pred sudom ili drugim nezavisnim telom.

O oduzimanju državljanstva (članovi 8. i 9.)

Nikome ne bi smeo da bude lišen državljanstva ukoliko bi zbog toga postao apatrid, osim ako je:

- državljanstvo stečeno na temelju lažnih činjenica ili prevarom;
- pojedinac izvršio akte suprotne dužnosti odanosti, bilo kršeći izričitu zabranu, bilo ličnim ponašanjem kojim se ozbiljno ugrožavaju vitalni interesi države;
- pojedinac položio zakletvu ili dao formalnu izjavu kojom se obavezao na odanost drugoj državi ili se odrekao odanosti državi ugovornici; ili
- naturalizovani državljanin, koji je izgubio stvarnu vezu s državom ugovornicom te, uprkos obaveštenju, nije iskazao nameru da zadrži državljanstvo.

Država ugovornica može zbog ovih razloga da pojedinca liši svog državljanstva samo ako su ti razlozi bili konkretno navedeni u trenutku potpisivanja, potvrđivanja ili pristupanja Konvenciji i ukoliko to učini u skladu sa zakonom i uz pune procesne garancije, poput prava na pravičnu sudsku raspravu. Državi ugovornici nije dopušteno da bilo koje lice ili grupu lica liši svog državljanstva iz rasnih, etničkih, verskih ili političkih razloga.

O transferu teritorija (član 10.)

Ugovorima se obezbeđuje da u slučajevima transfera teritorije ne dođe do apatridije. Ukoliko nikakav ugovor nije potpisan, države(a) o kojima (kojoj) je reč će dati svoje državljanstvo onima koji bi u suprotnom, zbog transfera ili sticanja teritorije, postali apatridi.

O međunarodnoj agenciji (član 11.)

Konvencijom se traži da se u okviru Ujedinjenih nacija uspostavi telo kojem bi pojedinac, koji zahteva povlastice garantovane Konvencijom, mogao da podnese zahtev radi provere njegove ispravnosti i koje bi mu pomoglo prilikom podnošenja tog zahteva nadležnom državnom organu. Generalna skupština je od UNHCR-a zatražila da vrši tu funkciju.

O rešavanju sporova (član 14.)

Sporovi između država ugovornica oko tumačenja ili primene Konvencije koji nisu rešeni na drugi način biće podneti Međunarodnom sudu pravde na zahtev bilo koje stranke u sporu.

Završni akt

Završni akt sadrži preporuku da se sa licima koja su de facto apatridi postupa kao sa de jure apatridima, u meri u kojoj je to moguće, kako bi im se omogućilo sticanje efektivnog državljanstva.

Tehnički uzroci

Sukob zakona

Problemi mogu da nastanu kada su zakoni o državljanstvu u jednoj državi u sukobu sa zakonima te vrste u drugoj državi, pri čemu je posledica da pojedinac ostaje bez državljanstva obe države. Moguće je da su i jedan i drugi zakon kvalitetno napisani, ali problemi nastaju kada se primenjuju istovremeno. Na primer, država A, u kojoj je lice rođeno, dodeljuje državljanstvo isključivo na osnovu porekla (jus sanguinis), ali roditelji tog lica imaju državljanstvo države B. S druge strane, država B dodeljuje državljanstvo na osnovu mesta rođenja (jus soli) i, prema njenom Zakonu o državljanstvu, deca njihovog državljanina rođena u inostranstvu ne stiču državljanstvo u svim okolnostim. Tako to lice postaje lice bez državljanstva.

Da bi se ovi problemi izbegli:

- Kako je utvrđeno Haškom konvencijom iz 1930., svaka država, svojim zakonima određuje ko su njeni državljani. Taj zakon, koji priznaju druge države, mora da bude u skladu s međunarodnim konvencijama, međunarodnim običajima i priznatim pravnim načelima koja se odnose na pitanja državljanstva. Stoga, da bi rešile sukobe zakona u vezi sa pitanjem državljanstva, države bi trebalo da izvrše provere u ažuriranom zborniku zakona o državljanstvu, kao i da razumeju njihovu primenu u praksi. UNHCR je postavio jedan zbornik zakona o državljanstvu na <http://www.refworld.org/statelessness.html>.
- Konvencijom iz 1961. godine je utvrđeno da će se državljanstvo dodeliti:
 - rođenjem, po sili zakona, licu rođenom na teritoriji te države;
 - po sili zakona, u utvrđenom uzrastu, licu rođenom na teritoriji te države shodno uslovima predviđenim nacionalnim zakonima;
 - na zahtev, licu rođenom na teritoriji te države (zahtev može da podleže jednom ili više sledećih uslova: zakonom propisanom periodu u kome zahtev može da bude podnet, preciziranim uslovima vezanim za boravak u zemlji, neosuđivanost za određena krivična dela i/ili da je lice oduvek bilo bez državljanstva);

- poreklom, ako lice ne može da stekne državljanstvo države potpisnice na čijoj je teritoriji rođeno, zbog razloga vezanih za njegovu starost ili uslove u pogledu dužine boravka (što može da podleže jednom ili više sledećih uslova: propisani period u kom je moguće podneti zahtev, precizirani uslovi u pogledu dužine boravka u zemlji, i/ili da je lice oduvek bilo bez državljanstva);
 - nahoćadi pronađenoj na teritoriji države potpisnice;
 - rođenjem, po sili zakona, licu rođenom u nekoj drugoj državi, ukoliko je u trenutku njegovog rođenja jedan od roditelja imao državljanstvo države potpisnice; i
 - po zahtevu, podnetom na način propisan domaćim zakonima, licu rođenom u nekoj drugoj državi, ako je u trenutku njegovog rođenja jedan od roditelja imao državljanstvo te države potpisnice (zahtev može da podleže jednom ili više sledećih uslova: zakonom propisanim periodu u kome zahtev može da bude podnet, preciziranim uslovima vezanim za boravak u zemlji, neosuđivanosti za krivično delo protiv nacionalne bezbednosti i/ili da je lice oduvek bilo bez državljanstva).
- Države u svojim zakonima o državljanstvu koriste elemente i jus soli i jus sanguinis da bi utvrdile početni korpus državljana te države, te način na koji se državljanstvo dodeljuje pri rođenju. Države koje ne prihvataju dvojno državljanstvo trebalo bi da osiguraju da pojedinac, u određenom uzrastu, ili njegovi roditelji dobiju mogućnost da odaberu jedno državljanstvo.

Sukob zakona povezanih s odricanjem od državljanstva

Zakoni o državljanstvu pojedinih država dopuštaju pojedincu da se odrekne državljanstva tih država a da prethodno nije stekao, ili dobio garancije da će steći, neko drugo državljanstvo. Ovakva praksa često dovodi do apatridije. Do sukoba zakona, u ovom slučaju, može doći u okolnostima u kojima jedna država ne dozvoljava odricanje od državljanstva ukoliko pojedinac nije prethodno stekao državljanstvo neke druge države, a pritom druga država uključena u ovu situaciju, neće da dodeli svoje državljanstvo ukoliko se pojedinac nije prethodno odrekao svog prvobitnog državljanstva. Ponekad se od pojedinca može zahtevati odricanje od državljanstva u nekoj drugoj državi da bi mogao/la da podnese zahtev za državljanstvo države u kojoj prebiva, zbog čega to lice ostaje bez državljanstva sve do trenutka dobijanja novog državljanstva.

Da bi se ovaj problem izbegao:

- Prema Konvenciji iz 1961. godine, gubitak ili odricanje od državljanstva trebalo bi da budu uslovljeni prethodnim posedovanjem nekog drugog državljanstva ili garantija da će drugo državljanstvo biti stećeno.
- Propisi o državljanstvu trebalo bi da predvide da nijedan državljanin ne može da se odrekne svog državljanstva bez prethodnog sticanja državljanstva neke druge države ili dobijanja formalnih i pisanih garantija od nadležnih državnih organa da će steći državljanstvo druge države.
- Po Konvenciji iz 1961. godine dopušten je izuzetak prema kome može da dođe do gubitka državljanstva, čak i ako to za posledicu ima apatridiju, u slučaju naturalizovanog lica koje utvrđeni broj godina živi u inostranstvu i koje je, uprkos

obaveštenju o formalnostima i vremenskim rokovima, propustilo da izrazi nameru da zadrži svoje državljanstvo. U ovom slučaju naturalizovano lice je lice koje je steklo državljanstvo podnošenjem zahteva državi potpisnici o kojoj je reč, a koja je mogla da odbije navedeni zahtev. Do gubitka državljanstva može doći samo u skladu sa zakonom i uz pune procesne garancije, poput prava na pravičnu raspravu pred sudom ili drugim nezavisnim telom.

- Neke države su uvele odredbe kojima se omogućava ponovno sticanje državljanstva licima koja ga izgube ili ne steknu drugo državljanstvo.
- Propisi o državljanstvu u državama koje ne prihvataju dvojno ili višestruko državljanstvo moraju da osiguraju da zahtev da se lice odrekne drugog državljanstva kao preduslov za sticanje ili zadržavanje državljanstva bude ukinut kada takvo odricanje nije moguće. Na primer, od izbeglica ne treba očekivati da se vrate u zemlju porekla ili da se obrate njenim državnim organima da bi se odrekle svog državljanstva.

Dobra praksa: Ruska Federacija

Raspad bivšeg Sovjetskog Saveza ostavio je milione ljudi bez državljanstva. U novoj nezavisnoj Ruskoj Federaciji, pravilima utvrđenim Saveznim zakonom o državljanstvu iz 1991. godine propisani su rokovi u kojima oni koji stalno borave na teritoriji Ruske Federacije mogu da steknu rusko državljanstvo. Prema ovim pravilima, pojedinci koji nisu mogli da dokažu da su oni ranije imali status stalnog boravka u Ruskoj Federaciji nisu imali pravo na sticanje ruskog državljanstva.

Do kraja 1990-tih, mnogi bivši sovjetski državljani u Ruskoj Federaciji nisu preduzeli korake da regulišu svoj status u pogledu državljanstva u Ruskoj Federaciji ili u drugim državama sa kojima su imali veze. Neki su automatski postali državljani drugih novih nezavisnih država, ponekad i bez znanja lica o kome je reč, dok su drugi ostali bez državljanstva jer su njihove lične okolnosti bile takve da nisu uspeali da steknu uslove za državljanstvo bilo gde.

Svesna da je status mnogih bivših sovjetskih državljana ostao neregulisan u Ruskoj Federaciji, ruska vlada je pokrenula reforme Zakona o državljanstvu iz 1991. godine. Novi Zakon o državljanstvu Ruske Federacije stupio je na snagu 1. jula 2002. godine (Zakon o državljanstvu iz 2002. godine), a njegove izmene i dopune koje imaju za cilj da se olakša sticanje državljanstva Ruske Federacije od strane bivših sovjetskih državljana koji žive u Ruskoj Federaciji su donete 2003. godine.

Ključna odredba koja je rezultirala smanjenjem apatridije odnosila se na privremenu meru radi olakšavanja sticanja ruskog državljanstva putem naturalizacije bivših sovjetskih državljana na osnovu dozvole za privremeni ili stalni boravak. Ovim postupkom su ukinuti zahtevi čije ispunjavanje je bilo najteže za građane bivšeg SSSR koji borave u Ruskoj Federaciji sa neutvrđenim statusom u pogledu državljanstva, i to dokaz o neprekidnom boravku u periodu od pet godina, dokaz o ekonomskoj samostalnosti, i znanje ruskog jezika. Podnosioci zahteva su takođe bili oslobođeni plaćanja takse za naturalizaciju. Tokom perioda od šest godina primene ovog postupka, ukupno 2.679.225 lica je steklo državljanstvo Rusije naturalizacijom, od kojih su 575.044 bili apatridi. Ovo predstavlja jednu od najuspešnijih aktivnosti za smanjenje apatridije u protekloj deceniji.

Nakon ove reforme, u 2012. godini, ruska vlada je usvojila nove izmene i dopune kako bi olakšala naturalizaciju onih koji su ostali bez državljanstva uprkos ranijim reformama. Ovim amandmanima ukinut je uslov da podnosioci prijave dostave dokaz o prijavi prebivališta. Pored toga, amandmanima iz 2012. godine produžena je olakšana naturalizacija za bivše državljane SSSR koji su stekli pasoše Ruske Federacije, prethodno povučene nakon izdavanja zbog odluke da su pasoši bili izdati administrativnom greškom.

Zakoni i prakse koji posebno pogađaju decu

Kako je utvrđeno i ICCPR-om i CRC-om, svu decu, bez obzira na to gde su rođena i bez obzira na status njihovih roditelja, vlasti zemlje rođenja treba odmah po rođenju da upišu u matičnu knjigu rođenih. Sva deca imaju pravo da steknu državljanstvo. Državljanstvo deteta biće određeno prema zakonima države o kojoj je reč, a u svim državama je potrebno da se zna gde je dete rođeno i od kojih roditelja. Bez dokaza o detetovom rođenju, odnosno bez valjanog upisa rođenja deteta u matičnu knjigu rođenih, detetu je teško da uspostavi svoj identitet (uključujući i to gde je dete rođeno ili ko su mu roditelji) i tako stekne državljanstvo.

Da bi se izbegao ovaj problem:

- Države treba da obezbede nadležnim lokalnim organima neophodne resurse kako bi se osiguralo da se upisi u matične knjige rođenih sprovode na sistematičan način u skladu sa članom 7. CRC-a i članom 24. ICCPR-a. Ukoliko se to pokaže kao neophodno, potrebno je zatražiti podršku međunarodne zajednice, naročito preko UNICEF-a.
- Prilikom prijave rođenja deteta države bi trebalo da prepoznaju slučajeve spornog državljanstva i da detetu koje bi u suprotnom ostalo bez državljanstva dodele državljanstvo. Relevantne odredbe Konvencije iz 1961. godine treba da budu ugrađene u nacionalna zakonodavstva. Ove odredbe treba da budu ugrađene u nacionalno zakonodavstvo i onih država koje nisu pristupile Konvenciji iz 1961. godine.
- Države treba naročito da predvide sticanje državljanstva za decu rođenu na njihovoj teritoriji koja bi u suprotnom bila bez državljanstva. Ovim bi se sprečila apatridija u onim slučajevima u kojima, na primer, dete ne može da stekne državljanstvo svojih roditelja stranaca.

U mnogim zemljama, ženama nije dozvoljeno da prenesu svoje državljanstvo na decu. To može da dovede do apatridije u onim slučajevima u kojima je otac apatrid, nepoznat ili ne može da prenese svoje državljanstvo na dete.

Da bi se izbegao ovaj problem:

- Prema Konvenciji o državljanstvu udate žene iz 1957. godine i CEDAW-u, žene treba da imaju jednaka prava kao i muškarci kada je reč o državljanstvu njihove dece. Primenom ovih načela u domaćim zakonima o državljanstvu izbegla bi se kako diskriminacija žena, tako i mogućnost da deca ostanu bez državljanstva.
- Države treba da unesu u svoje nacionalne zakone o državljanstvu odredbe o zabrani diskriminacije na osnovu pola.

U Keniji je 2010. godine usvojen novi Ustav, koji je doveo do pravne reforme u čitavom nizu oblasti, uključujući i državljanstvo. U novi ustav i Zakon o državljanstvu i imigraciji ugrađeno je nekoliko ključnih zaštitnih mehanizama protiv apatridije, uključujući i odredbu o dodeli državljanstva nahočadi. Njime je predviđena jednakost između muškaraca i žena u svim stvarima vezanim za državljanstvo.

Siročad i napuštena deca često nemaju potvrđeno državljanstvo. Vanbračna deca takođe mogu da budu onemogućena da steknu državljanstvo.

Da bi se izbegli ovi problemi:

- Nahočadi pronađenoj na teritoriji određene države treba dati državljanstvo te države. Ovo načelo sadržano je u propisima o državljanstvu mnogih država, kao i u međunarodnim instrumentima koji se odnose na državljanstvo, uključujući Konvenciju iz 1961. godine.
- Primeniti načela ustanovljena ugovorima o ljudskim pravima, da države ne bi trebalo da vrše diskriminaciju između dece rođene u braku i dece rođene van braka (međunarodnim pravom mogu da budu dozvoljene razlike u tretmanu u nekim slučajevima).
- Prilikom utvrđivanja detetovog državljanstva potrebno je uvek voditi računa pre svega o najboljim interesima deteta.

Prakse u nekim državama u oblasti usvajanja mogu da dovedu do apatridije, na primer, ako deca ne mogu da steknu državljanstvo usvojitelja.

Da bi se izbegli ovi problemi:

- Države treba da ugrade u svoje propise odredbe kojima će se osigurati da usvojenja izvršena u inostranstvu u skladu s međunarodnim pravom budu priznata nacionalnim pravom. Evropska konvencija o usvajanju dece iz 1967. podstiče države da olakšaju dodeljivanje državljanstva usvojenoj deci svojih državljana.

Administrativne prakse

Postoje brojna administrativna i procesna pitanja vezana za sticanje, povraćaj, lišavanje i gubitak državljanstva. Čak i kada pojedinac ispunjava uslove za podnošenje zahteva za državljanstvo, previsoki iznosi administrativnih taksi, nerazumni rokovi i/ili nemogućnost pribavljanja traženih dokumenata jer se oni nalaze u posedu države bivšeg državljanstva mogu sprečiti pojedinca da stekne državljanstvo. Slične prepreke mogu da spreče lica koja su automatski stekla državljanstvo države da steknu lične isprave kojim bi dokazala svoje državljanstvo kao što je lična karta, uverenje o državljanstvu ili pasoš.

Da bi se izbegao ovaj problem:

- Zahtevi koji se odnose na sticanje, zadržavanje, gubitak, obnovu ili potvrdu državljanstva, treba da budu obrađeni u razumnom vremenskom roku. Postupci treba da budu što jednostavniji i dobro medijski pokriveni.

- Za upis automatskog (ex lege) sticanja ili gubitka državljanstva, uključujući i situacije državne sukcesije, od lica sa stalnim i zakonitim boravištem, ne bi trebalo zahtevati pisane izjave pod zakletvom, mada se državama načelno savetuje da čuvaju pisane evidencije svih odluka o državljanstvu.
- Takse za sticanje, zadržavanje, gubitak, obnovu ili uverenja o državljanstvu i sve s tim povezane postupke administrativnog i sudskog preispitivanja treba da budu razumne, kao i zahtevi u pogledu dokumentacije.

Zakoni i prakse koji posebno pogađaju žene

U nekim državama dolazi do automatske promene ženinog statusa u pogledu državljanstva u trenutku udaje za osobu koja nije državljanin te države. Ukoliko u tom slučaju ne primi automatski državljanstvo svog supruga ili ukoliko njen suprug nema državljanstvo, žena može da postane apatrid.

Žena može da postane apatrid i ako primi državljanstvo svog supruga, ali njihov brak prestane i ona izgubi državljanstvo stečeno brakom, a njeno izvorno državljanstvo joj se ne vraća automatski.

Da bi se izbegli ovi problemi:

- CEDAW-om su ženama data jednaka prava kao i muškarcima kada je reč o sticanju, promeni ili zadržavanju državljanstva. U skladu sa načelima sadržanim u ovoj konvenciji, status suprugovog državljanstva ne može da dovodi do automatske promene ženinog državljanstva, odnosno da je učini apatridom, ili obaveznom da stekne državljanstvo svog supruga.
- Države u kojima žene nemaju jednaka prava kao muškarci i udajom mogu automatski izgubiti državljanstvo ili u kojima se žene u trenutku udaje moraju odreći svog ranijeg državljanstva, trebalo bi da u svoje nacionalne propise o državljanstvu ugrade odredbe koje omogućavaju ženama čiji je brak prestao da automatski, jednostavnom izjavom, ponovo steknu svoje ranije državljanstvo.

Automatski gubitak državljanstva

U nekim zemljama dolazi do automatskog oduzimanja državljanstva osobi koja je napustila zemlju ili boravi u inostranstvu. Ovakvo oduzimanje državljanstva, do kojeg može da dođe i samo nekoliko meseci posle odlaska iz zemlje, često je vezano za pogrešnim administrativnim praksama, koje dovode do toga da lice o kome je reč nije poznato s tim da rizikuje da izgubi državljanstvo ukoliko se uredno ne registruje kod nadležnih državnih organa. Ako je reč o pojedincu koji je državljanstvo stekao naturalizacijom, a ne rođenjem u toj državi ili poreklom, čak i uredna registracija može da ne bude dovoljna garancija da neće doći do oduzimanja državljanstva. Apatridija je često direktna posledica ovakvih praksi.

Da bi se izbegao ovaj problem:

- U članu 7.(3) Konvencije iz 1961. godine navodi se da lice neće izgubiti svoje državljanstvo, i tako postati apatrid, zbog napuštanja zemlje, boravka u inostranstvu, propusta da se registruje ili bilo kog sličnog razloga. Konvencija iz 1961. godine sadrži i izuzetak od ovog načela, koji se odnosi na naturalizovane državljanke

koji borave u inostranstvu više od sedam uzastopnih godina. Ta lica moraju da nadležnom organu izraze želju da zadrže svoje državljanstvo, na primer, tako što će podneti zahtev za produženje pasoša. Države stoga treba da na odgovarajući način obaveste svoje naturalizovane državljane o ovoj politici, kako unutar državnih granica, tako i u inostranstvu, preko svojih konzularnih službi.

- Noviji instrumenti, poput ECN, ne dopuštaju državama da lice liše državljanstva zato što stalno boravi u inostranstvu, ukoliko bi lice tako postalo apatrid.

Uzroci povezani s državnom sukcesijom

Transfer teritorije ili suvereniteta

Iako se posebni međunarodni instrumenti i načela samo delimično bave njima, transferi teritorije ili suvereniteta su odavno uzrok apatridije. Nacionalno zakonodavstvo i praksa će se neminovno menjati u zemlji koja prolazi kroz duboke teritorijalne promene ili promene suvereniteta, kao na primer, u slučaju kada država stekne nezavisnost od neke kolonijalne sile, ili nakon raspada države, ako nova država ili države postanu pravni sledbenici države koja se raspala, ili, ako se deo država odvoji da bi formirao novu državu. Bilo koji od ovih događaja može da pokrene usvajanje novih zakona ili uredbi o državljanstvu, i/ili novih upravnih postupaka. Pojedinaac u ovakvim situacijama može da postane apatrid ako ne uspe da stekne državljanstvo pod uslovima propisanim novim zakonima/uredbama ili prema novim administrativnim postupcima, ili ako mu se državljanstvo uskrati zbog novog tumačenja ranije važećih zakona i praksi.

Da bi se izbegli ovi problemi:

- Članom 10. Konvencije 1961. godine utvrđuje se da države potpisnice treba da se staraju da ne dođe do apatridije kao rezultata transfera teritorije. Države bi trebalo da potpišu bilateralne ili multilateralne ugovore koji će sadržavati odredbe kojima će se osigurati da zbog takvog transfera ne dođe do apatridije. U slučajevima u kojima takav ugovor nije potpisan, ta država (države) treba da daju državljanstvo onim licima koja bi u suprotnom postala apatridi.
- U praksi se stanovništvo načelno vezuje za teritorije; međutim, neki međunarodni ugovori, ustavne odredbe i propisi o državljanstvu nude i mogućnost da se izabere državljanstvo neke od država sukcesora.
- Ugovori o sukcesiji mogu takođe da sadržavaju odredbe o tome kako raspad ili razdvajanje država mogu da utiču na državljanstvo.
- Reagujući na potrebu kodifikovanja i razvijanja međunarodnog prava vezanog za pitanja državljanstva vezi sa državnom sukcesijom, Komisija za međunarodno pravo (ILC) Ujedinjenih nacija pripremila je tekst članova na tu temu, koji su sadržani u Dodatku uz Rezoluciju Generalne skupštine UN br. 55/153 iz 2001. godine. U tekstu članova navodi se da:
 - sve države, na koje se to odnosi, treba da preduzmu odgovarajuće mere da lica koja su na dan državne sukcesije imala državljanstvo države prethodnice ne postanu lica bez državljanstva zbog sukcesije do koje je došlo;

- pretpostavlja se da će lice za koje je utvrđeno da je imalo boravište na teritoriji koja je predmet sukcesije na dan sukcesije steći državljanstvo države sukcesora;
 - država sukcesor ne bi trebalo da nameće svoje državljanstvo licima koja su imala boravište u drugoj državi protiv volje tih lica, osim ukoliko bi u suprotnom ostala bez državljanstva;
 - u svim slučajevima u kojima se radi o licima koja ispunjavaju uslove za sticanje državljanstva dve ili više država, države o kojima je reč treba da uzmu u obzir volju tih lica. Svaka od tih država će dati licima koja imaju odgovarajuće veze s tom državom pravo da se opredele za njeno državljanstvo, ukoliko bi u suprotnom ostale bez državljanstva; i
 - države o kojima je reč neće diskriminacijom po bilo kom osnovu uskratiti licima o kojima se radi pravo da zadrže ili steknu državljanstvo, niti pravo da se biraju između više državljanstava
- ECN i Konvencija Saveta Evrope o izbegavanju apatridije u vezi sa državnom sukcesijom iz 2006. godine (Konvencija SE) sadrže odredbe koje postoje u Konvenciji iz 1961. i mnoga od načela sadržanih u tekstu članova ILC. Celo jedno poglavlje ECN posvećeno je državnoj sukcesiji i državljanstvu, ističući četiri osnovna načela:
 - vezu između lica o kome je reč i države;
 - boravište lica o kome je reč u trenutku državne sukcesije;
 - želju lica o kome je reč; i
 - teritorijalno poreklo lica o kome je reč.

Pored toga, u ECN se navodi da lica koja nemaju državljanstvo države prethodnice, a imaju boravište na teritoriji nad kojom se suverenitet prenosi na državu sukcesora, i koja nisu stekla državljanstvo države sukcesora, treba da imaju pravo da ostanu u toj državi i da uživaju ista socijalna i ekonomska prava kao državljani.

- U Konvenciji SE razrađena su posebna pravila o dokazima (član 8.) koja se odnose na državljanstvo u slučajevima državne sukcesije:

"Država sukcesor neće insistirati na svojim uobičajenim zahtevima u vezi sa podnošenjem dokaza koji su neophodni za dodeljivanje državljanstva te države kada su u pitanju lica koja su, ili bi, zbog državne sukcesije, ostala bez državljanstva kao i u slučajevima u kojima nije razumno očekivati da ta lica ispune ove uobičajene zahteve.

Država sukcesor neće zahtevati podnošenje dokaza o tome da neko drugo državljanstvo nije stečeno pre nego što dodeli svoje državljanstvo licima koja su u trenutku državne sukcesije imala boravište na njenoj teritoriji i koja su, ili bi, zbog državne sukcesije ostala bez državljanstva. "

U stavu 1 člana 8. razmatra se situacija u kojoj je licu nemoguće ili izuzetno teško da ispunji uobičajene zahteve u pogledu dokaza potrebnih da bi se zadovoljili uslovi za sticanje državljanstva. U nekim slučajevima lice možda ne može da obezbedi sve potrebne

dokumente kojima će dokazati svoje poreklo, na primer, ukoliko je uništena arhiva matične evidencije. Pribavljanje dokumenta kojim se dokazuje mesto boravišta može da bude nemoguće u slučajevima u kojima nema prijave boravka. Ova odredba odnosi se i na okolnosti u kojima bi lice moglo da pribavi dokaz, ali bi to od njega bilo nerazumno tražiti, na primer, ukoliko bi pribavljanje takvog dokaza dovelo u opasnost njegov život ili zdravlje. Okolnosti koje otežavaju pribavljanje dokaza nisu uvek direktno povezane s događajem državne sukcesije. Moguće je da su te okolnosti posledice događaja nastalog pre ili posle sukcesije u kome su, na primer, matične knjige uništene za vreme režima države prethodnice ili određenom delu stanovništva nisu izdati bitni dokumenti. U svim tim slučajevima visoka verovatnoća postojanja dokaza i/ili nezavisno svedočenje biće dovoljni za ispunjenje uslova za sticanje državljanstva države sukcesora.

Stav 2 člana 8. bitan je samo u slučajevima u kojima je došlo do nestanka države prethodnice, a sva lica koja su imala državljanstvo te države automatski su ga izgubila zbog raspada države. Ukoliko nova država sukcesor spreči ili smanji broj višestrukih državljanstava, moguće je da država od pojedinca zatraži dokaz da nije stekao državljanstvo neke druge države ili da je bez državljanstva. Licu je često nemoguće da ispuni zahtev koji se odnosi na dokaz o tome da ne poseduje državljanstvo neke druge države ili da je bez državljanstva, pošto to zavisi od saradnje sa drugim državama. U slučajevima u kojima postoji rizik da bi pojedinac zbog državne sukcesije mogao da ostane bez državljanstva, država sukcesor ne bi trebalo da od tog pojedinca, pre nego što mu/joj dodeli svoje državljanstvo, zahteva dokaz o neposedovanju državljanstva neke druge države ili o tome da je lice bez državljanstva. Ovo pravilo zasniva se na preovlađujućem stavu da je sprečavanje apatridije prvenstveni interes međunarodne zajednice, dok je pitanje prihvatanja ili odbijanja višestrukog državljanstva stvar o kojoj treba da odluči svaka pojedina država.

Ove odredbe ne sprečavaju državu koja želi da smanji broj lica sa višestrukim državljanstvom na svojoj teritoriji, da saraduje s drugim državama i razmenjuje informacije o sticanju i gubitku državljanstva. Višestruka državljanstva mogu da se suzbijaju primenom odredbe o nepriznavanju državljanstva druge države, koja je sadržana u Haškoj konvenciji o određenim pitanjima vezanim za sukob zakona o državljanstvu iz 1930. i primenom člana 7.1. ECN, kojim se utvrđuje mogućnost automatskog gubitka državljanstva kada lice dobrovoljno stekne neko drugo državljanstvo. Država takođe može da zatraži od pojedinca o kome je reč pisanu izjavu u kojoj navodi da ne poseduje niti će posedovati drugo državljanstvo. Time se državi omogućava da pojedinca o kome je reč liši svog državljanstva ako se kasnije otkrije da je lice dalo lažnu izjavu.

Uloga UNHCR-a



Iako je živio sa Ukrajincom duže od decenije, ovaj etnički Korejanac bez državljanstva, koji se preselio iz Uzbekistana u Ukrajinu 1993. godine, ne može da registruje njihovu zajednicu. ©UNHCR/ Greg Konstantin (Greg Constantine), 2010

UNHCR se bavi pitanjima apatridije i licima bez državljanstva od početka svog delovanja 1950. godine. Kao organizacija, UNHCR ima mandat Ujedinjenih nacija da zaštiti izbeglice i pruži im pomoć pri pronalaženju rešenja za njihovu tešku situaciju. Velik broj izbeglica kojima je tokom svih ovih godina organizacija pružila pomoć bili su ujedno i bez državljanstva. Zaista, tokom poslednjih nekoliko decenija jasno je ustanovljena veza između gubitka ili uskraćivanja državne zaštite i gubitka, odnosno lišavanja državljanstva. Takođe, opšteprihvaćena je činjenica da posedovanje državljanstva i mogućnost ostvarivanja prava koja proizilaze iz njega pomažu u sprečavanju neželjenog i prinudnog raseljavanja lica. Od 1995. godine, mandat Komesarijata je proširen od strane Generalne skupštine UN kako bi obuhvatio i nadležnosti u vezi sa licima bez državljanstva koja nisu izbeglice i sprečavanje i smanjenje apatridije u širem smislu. Ove rezolucije su univerzalne po svom predmetu i ne ograničavaju aktivnosti UNHCR-a na one države koje su potpisnice konvencija o apatridiji.

Kako se UNHCR uključio u rešavanje pitanja apatridije?

Tokom godina, proširivana je uloga UNHCR-a u pomaganju da se smanji broj lica bez državljanstva, kao i njegova uloga u pružanju pomoći licima bez državljanstva. Mandat UNHCR-a za rad u oblasti apatridije utvrđen je rezolucijama Generalne skupštine UN i preporukama upravnog tela same organizacije, Izvršnog odbora (ExCom) Programa visokog komesara. ExCom je sastavljen od predstavnika zemalja - 87 zemalja su bile članice organizacije u januaru 2014. godine – izabranih od strane ECOSOC-a, na osnovu interesa koji su pokazali za traženje rešenja za izbegličke probleme.

Članom 11. Konvencije iz 1961. godine traži se formiranje "tela kojem bi lice koje zahteva određena prava garantovana Konvencijom moglo da podnese svoj zahtev radi provere njegove ispravnosti i koje bi takvom licu pružilo pomoć prilikom podnošenja zahteva nadležnom organu". Kada je Konvencija iz 1961. godine stupila na snagu 1975. godine, Generalna skupština UN zatražila je od UNHCR-a da preuzme tu ulogu. Što se tiče Konvencije iz 1954. godine, ExCom je Zaključkom 106 iz 2006. godine, koji je podržala Generalna skupština UN, pozvao UNHCR da „pruži stručne savete državama članicama o primeni Konvencije iz 1954. godine kako bi se obezbedila dosledna primena njenih odredaba”.

ExCom je usvojio 1995. godine sveobuhvatni skup smernica vezanih za problem apatridije: Zaključak o sprečavanju i smanjenju apatridije i zaštiti lica bez državljanstva (Zaključak br. 78). Zaključkom ExCom-a o apatridiji iz 1995. godine: "podstiče se UNHCR da nastavi aktivnosti u ime lica bez državljanstva" i: "traži se od UNHCR-a da aktivno podstiče pristupanje Konvenciji o pravnom položaju lica bez državljanstva iz 1954. godine i Konvenciji o smanjenju broja slučajeva apatridije iz 1961. godine." Zaključkom ExCom-a se traži od UNHCR-a i da: "aktivno unapređuje sprečavanje i smanjenje apatridije širenjem informacija i edukacijom osoblja i vladinih zvaničnika; kao i da unapredi saradnju sa drugim zainteresovanim organizacijama”.

Generalna skupština UN je 1996. godine usvojila rezoluciju (A/RES/50/152) koja na sličan način podstiče Visokog komesara da nastavi s delovanjem u ime lica bez državljanstva i da promoviše pristupanje Konvencijama iz 1954. i 1961., kao i njihovu primenu. Rezolucijom se od UNHCR-a traži i: "da zainteresovanim državama pruži relevantne stručne i savetodavne usluge u vezi sa pripremom i primenom zakonodavstva o državljanstvu”.

U istoj Rezoluciji Generalna skupština: “poziva države da usvoje zakonodavstvo o državljanstvu s ciljem smanjenja apatridije, usklađeno s osnovnim načelima međunarodnog prava, posebno sprečavanjem samovoljnog lišavanja državljanstva i ukidanjem odredbi kojima se dopušta odricanje od državljanstva bez prethodnog posedovanja ili sticanja drugog državljanstva, pri čemu se istovremeno državi priznaje pravo donošenja zakona kojima se uređuju sticanje, odricanje ili gubitak državljanstva “.

Apatridija je prepoznata kao jedan od osnovnih uzroka raseljavanja i priliva izbeglica u Programu zaštite, koji je odobrio Izvršni odbor UNHCR-a (Zaključak br. 92[LIII] a), a pozdravila Generalna skupština UN 2002. godine.

Zabrinut zbog neprihvatljivo visokog broja lica bez državljanstva, čiji slučajevi godinama stoje nerešeni, Izvršni odbor je 2004. pozvao UNHCR da odigra aktivniju ulogu u radu sa relevantnim državama kako bi se te situacije rešile. U 2006, Generalna skupština UN je usvojila Zaključak ExCom-a 106 o utvrđivanju, sprečavanju i smanjenju apatridije i zaštiti lica bez državljanstva, kojim se, između ostalog, potvrđuje potreba da UNHCR:

- saraduje sa vladama kako bi identifikovali populacije bez državljanstva i populacije čije je državljanstvo neutvrđeno;
- pruža tehničku i operativnu podršku državama za usvajanje i sprovođenje mehanizama zaštite protiv apatridije i za sprečavanje pojave apatridije koja je posledica samovoljnog uskraćivanja ili lišavanja državljanstva;
- saraduje sa drugim agencijama Ujedinjenih nacija da pomognu državama u smanjenju apatridije, naročito u dugotrajnim situacijama apatridije; i
- obučava partnere u vladama za primenu odgovarajućih mehanizama za identifikovanje, evidentiranje i davanje statusa licima bez državljanstva.

Od 2006. godine, u rezolucijama Generalne skupštine UN naglašena su četiri aspekta mandata UNHCR-a: identifikacija, sprečavanje i smanjenje apatridije i zaštita lica bez državljanstva.

Kako UNHCR radi na problemu apatridije?

UNHCR pomaže vladama u pripremi i primeni zakonskih propisa o državljanstvu, pruža obuku za državne zvaničnike i nudi svoje komentare u vezi sa ustavnim odredbama u zakonodavstvu o državljanstvu za države u kojima su veliki segmenti stanovništva ili bez državljanstva ili nemaju utvrđeno državljanstvo. U razdoblju između 2011. i 2012. godine, UNHCR je promovisao reformu zakona o državljanstvu u 71 državi i pružao stručne savete u tom pogledu za 41 državu.

UNHCR saraduje s parlamentima kako bi osigurao da zakoni o državljanstvu ne dovode do raseljavanja stanovništva i da ne sadrže odredbe koje bi mogle da dovedu do pojave apatridije. UNHCR-ove „*Smernice o obezbeđivanju prava svakog deteta da stekne državljanstvo po osnovu članova 1. do 4. Konvencije o smanjenju broja slučajeva apatridije iz 1961. godine*“, pružaju dodatne savete u vezi sa tim.

UNHCR je pokrenuo prvo globalno istraživanje o koracima koje su preduzele države članice UN na smanjenju apatridije i ispunjavanju potreba lica bez državljanstva u vezi sa zaštitom. Istraživanje je pokazalo da u svetu ne postoji područje u kome nije prisutan problem apatridije i da i dalje postoje ozbiljni propusti u zakonodavstvu i politikama, kako na međunarodnom, tako i na nacionalnom nivou.

UNHCR je podržavao kampanje za dodelu državljanstva, u kojima su države omogućavale licima bez državljanstva da steknu državljanstvo zemlje u kojoj su boravile u dužem vremenskom periodu.

Isto tako, UNHCR pruža direktnu pomoć licima bez državljanstva, konsultujući se sa relevantnim državama u naporu da se pronađu rešenja za pojedince ili grupe bez državljanstva. Organizacija podstiče države da razjasne pravni status tih lica i promoviše priznavanje legitimnih veza između pojedinca ili grupe pojedinaca i države u slučajevima u kojima bi to(ta) lice(a) u suprotnom bilo(a) bez državljanstva.

Dok čekaju rešavanje svog statusa u pogledu državljanstva, lica bez državljanstva imaju pravo na uživanje minimuma prava u zemljama u kojima borave. UNHCR zagovara primenu Konvencije iz 1954. godine, kojom se utvrđuje paket minimalnih prava i obaveza lica bez državljanstva, i pomaže državama, tamo gde je to potrebno i u meri u kojoj mu to sredstva dozvoljavaju, u sprovođenju programa zaštite i pomoći za lica bez državljanstva. UNHCR-ov „Priručnik o zaštiti lica bez državljanstva“ pruža dodatne smernice s tim u vezi.

Šta preduzimaju druge organizacije pored UNHCR-a po pitanju rešavanja problema vezanih za apatridiju?

Glavne agencije UN koje se zajedno s UNHCR-om bave problemom apatridije su Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava, UNICEF i Organizacija UN za žene (UN Women). U rešavanju situacija dugotrajne apatridije, UNHCR ponekad saraduje i s Međunarodnom organizacijom rada (MOR), Programom Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) i Svetskim programom za hranu (WFP). S tim organizacijama zajednički sprovodi programe stanovanja, obrazovanja i stvaranja izvora prihoda, pomažući na taj način marginalizovanim zajednicama pri integraciji ili reintegraciji u društvo određene države.

Pored gorenavedenih organizacija UN, UNHCR blisko saraduje i sa relevantnim mehanizmima uspostavljenim na osnovu UN ugovora kojima se osigurava pravo na državljanstvo, kao što su Komitet za ljudska prava, Komitet za prava deteta, Komitet za ukidanje rasne diskriminacije, Komitet za ukidanje diskriminacije žena, Savet za ljudska prava i relevantne Specijalne procedure Ujedinjenih nacija.

UNHCR saraduje s regionalnim telima poput Saveta Evrope, Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, Organizacije američkih država, Africke unije, Lige arapskih država i Organizacije islamske konferencije. UNHCR je takođe učestvovao u radu Komiteta za državljanstvo Saveta Evrope, koji je sačinio tekst Evropske konvencije o državljanstvu i nacrt protokola o izbegavanju apatridije povezane sa državnom sukcesijom.

Nevladine organizacije takođe blisko saraduju s UNHCR-om na terenu, zagovarajući UNHCR-ove programe i pomažući razvijanju njegovih aktivnosti.

UNHCR blisko surađuje s Interparlamentarnom unijom (IPU) na podizanju nivoa svesti među članovima parlamenata o međunarodnopravnim normama u vezi sa apatridijom i njihovom upoznavanju sa brojnim preporukama i najboljim praksama kojima je moguće sprečiti apatridiju. IPU podstiče poslanike da usvoje zakonodavstvo o državljanstvu koje će doprineti suzbijanju apatridije osiguravajući pravo na državljanstvo licima koja su ga lišena i pomaže u sprečavanju da ugovori o dvojnog ili višestrukog državljanstvu nepažnjom ne budu uzrok apatridije.

Dobre prakse: Šri Lanka

Većina radnika koji proizvode svetski poznat čaj sa Šri Lanke, indijskog je porekla. Ovi radnici, koji su službeno poznati kao "Tamili novijeg indijskog porekla", ali o kojima se češće govori kao o "Tamilima iz unutrašnjosti zemlje", potomci su lica dovedenih iz Indije u tadašnji Cejlon pod britanskom upravom koja je vladala ovom ostrvskom nacijom u periodu od 1815. do 1948. godine. Od 1948. godine, kada je Šri Lanka stekla nezavisnost, pa do 1984. godine, razni sporazumi zaključeni između Indije i Šri Lanke uređivali su pravni status tih radnika. Nekima od Tamila iz unutrašnjosti zemlje dodeljeno je državljanstvo jedne ili druge države, na osnovu zakona ili bilateralnih aranžmana. Međutim, mnogi nisu imali nikakvo državljanstvo, pa samim tim ni osnovna prava; neki nisu imali pristup čak ni procesu sticanja državljanstva Šri Lanke ili Indije.

Indijska vlada je 1982. godine obavestila vladu Šri Lanke da ranije sporazume koji se odnose na Tamile iz unutrašnjosti više ne smatra obavezujućima, zbog isteka roka utvrđenog za njihovu primenu. Praktično, od tog datuma, Tamil iz unutrašnjosti koji nisu imali državljanstvo nisu mogli da steknu državljanstvo bilo Indije bilo Šri Lanke.

Cejlonski radnički kongres, sindikat i politička stranka, godinama je lobirao za prava Tamila iz unutrašnjosti. Odgovor je došao u obliku nacrt "Zakona o dodeljivanju državljanstva licima indijskog porekla", koji je izradio, a u oktobru 2003. godine i jednoglasno usvojio parlament Šri Lanke. Zakonom se automatski dodeljuje državljanstvo svakom licu indijskog porekla koje je:

- imalo prebivalište u Šri Lanki od 30. oktobra 1964. godine ili
- potomak koji boravi u Šri Lanki, lica koje je imalo prebivalište u Šri Lanki od 30. oktobra 1964. godine

Nakon donošenja ovog Zakona, Kancelarija generalnog komesara, UNHCR i Cejlonski radnički kongres započeli su sa širenjem informacija o novom Zakonu. Tamilski, engleski i singaleški mediji objavljivali su novinske članke i emitovali radijske i televizijske spotove s informacijama o zakonu i o tome kako i gde podneti zahtev za državljanstvo.

Upravni postupci za sticanje državljanstva, koje je osmislio ministar unutrašnjih poslova i kontrolor Odeljenja za imigracije, su jednostavni, kratkotrajni i pravični. Za lica bez državljanstva uspostavljena su dva različita postupka:

- od vlasnika indijskih pasoša čiji je rok važenja istekao nakon indijske deklaracije iz 1982. godine, tražilo se da izjave nameru da dobrovoljno steknu državljanstvo Šri Lanke, što obično čini glava porodice. Dokument u kom je ta namera

iskazana moraju potom da potpišu i imigracione vlasti, a nakon odobrenja svi članovi domaćinstva dobijaju državljanstvo.

- Oni koji nemaju dokumenta ne moraju da podnose pisanu izjavu iako se oni ohrabruju da potpišu posebnu izjavu koja će im, kad je potpišu i vladini zvaničnici, olakšati postupak dobijanja identifikacionih dokumenata.

Oba postupka su besplatna i ne postoji rok za podnošenje zahteva. U decembru 2003., UNHCR i Cejlonski radnički kongres organizovali su jednodnevnu radionicu za više od 500 volontera koji su zatim otpočeli s radom u 50 mobilnih centara rasutih po celoj oblasti s plantažama čaja, a u kojima su lica bez državljanstva mogla da podnesu zahtev za sticanje državljanstva. Volonteri su bili obučeni o osnovnim činjenicama vezanim za apatridiju, raznim bitnim zakonima donesenim od 1948., kao i o novom zakonu i kriterijima koje propisuje za sticanje prava.

Osoblje u mobilnim centrima primalo je zahteve za sticanje državljanstva 10 dana u decembru 2003. godine. UNHCR je finansirao kampanju i pratio ovaj proces kako bi osigurao da svi podnosioci zahteva donesu dobrovoljnu odluku na osnovu tačnih informacija. Do kraja tog meseca oko 190.000 glava porodica steklo je državljanstvo Šri Lanke.

U julu i avgustu 2004. organizovana je druga, nešto manja kampanja na severoistoku zemlje, tokom koje je više od 2.000 lica bez državljanstva zatražilo i dobilo državljanstvo. Od tada je manji broj Tamila iz unutrašnjosti uspešno zatražio državljanstvo, bilo posredstvom vladinog predstavnika u svom okrugu, bilo preko odeljenja za državljanstvo Ministarstva za javnu bezbednost, zakon i red u glavnom gradu Kolombu.

Ko finansira aktivnosti UNHCR-a?

UNHCR je jedna od malog broja UN agencija čija sredstva za finansiranje delatnosti gotovo u celini zavise od dobrovoljnih priloga. Oko pet odsto godišnjeg budžeta UNHCR-a dolazi od utvrđenih doprinosa za redovan budžet UN; ostalo čine dobrovoljni prilozi vlada, pojedinaca i privatnog sektora.

Početak 2013. godine, bilo je 35,8 miliona lica o kojima je UNHCR brinuo. Budžet UNHCR-a za 2012. godinu bio je 4,3 milijarde USD, od čega je 62 miliona USD bilo namenjeno za aktivnosti u vezi sa apatridijom.

Godine 2012., 77 odsto ukupnih sredstava UNHCR-u je doniralo deset vlada. Istovremeno, primio je više od 130 miliona USD od privatnog sektora, prvenstveno iz Evrope, Australije, Japana, Katara i Sjedinjenih Američkih Država. Nevladine organizacije (NVO) doprinose godišnjem budžetu UNHCR-a tako što upućuju javne apele za neke operacije u ime UNHCR-a. Tokom poslednjih godina porastao je iznos priloga privatnog sektora i NVO, što je posledica zajedničkih napora na podizanju nivoa svesti javnosti putem radija, televizije, štampe i drugih sredstava javnog informisanja.

Kako članovi parlamenta mogu da pomognu



Godine 2008. Visoki sud je svojom odlukom potvrdio da su oni koji govore Urdu, kao ovi dečaci u Mohammadpuru, Daka, državljani Bangladeša. Sud je preporučio da Vlada Bangladeša rehabilituje stanovnike koji govore Urdu, izda im lične karte kao državljanima i upiše ih u birački spisak. ©UNHCR/S.L. Hosain (Hossain), 2013. godine

Članovi parlamenta su u jedinstvenoj poziciji da pomognu da se smanji rasprostranjenost apatridije, kao i da osiguraju da se licima bez državljanstva daju prava i da se ispune obaveze koje su predviđene međunarodnim pravom. To mogu da urade na nekoliko načina: preispitujući zakone o državljanstvu i starajući se da oni budu usklađeni s međunarodnim standardima, podržavajući pristupanje Konvencijama iz 1954. i 1961. godine i zalažući se za smanjenje broja slučajeva apatridije ili njeno ukidanje, te za rešavanje slučajeva koji se odnose na lica bez državljanstva.

O čemu članovi parlamenta treba da vode računa prilikom preispitivanja nacionalnog zakonodavstva o državljanstvu?

- Preispitati relevantne međunarodne ili regionalne ugovore kojih je njihova država potpisnica. Preispitati ugovore, konvencije i deklaracije na koje se država poziva u svojim nacionalnim zakonima; to će pomoći u tumačenju nacionalnog pravnog okvira.
- Budući da mnoge države ugrađuju odredbe o državljanstvu u više različitih pravnih instrumenata, potrebno je preispitati Ustav, zakone o državljanstvu, uredbe i sve izvore nacionalnog prava koji mogu da pomognu u sticanju uvida u neki zakon te države i način na koji ga ona tumači.
- Preispitati bilateralne i multilateralne sporazume usvojene u slučajevima državne sukcesije.
- Prilikom preispitivanja domaćeg pravnog okvira, potrebno je utvrditi da li se država stara da se usvoje i sistematično koriste zaštitni mehanizmi kojima se sprečava pojava apatridije kao posledice lišavanja, odricanja od, te gubitka državljanstva.

Prilikom preispitivanja nacionalnog pravnog okvira pokušajte da odgovorite na sledeća pitanja:

O sticanju državljanstva

- mogu li deca da steknu državljanstvo majke, naročito ako otac nema državljanstvo, nije prisutan ili ne može da prenese svoje državljanstvo?
- Predviđa li nacionalno zakonodavstvo o državljanstvu sticanje državljanstva za lica rođena na teritoriji države, koja bi u suprotnom bila bez državljanstva?
- primenjuje li se načelo zabrane diskriminacije na pravila o državljanstvu?
- ukoliko je država nastala državnom sukcesijom, da li su, kao minimum, boravište nekog lica u trenutku sukcesije, volja tog lica i njegovo/njeno teritorijalno poreklo, uzeti u obzir prilikom odlučivanja o dodeljivanju državljanstva državljaninu države prethodnice?

O gubitku i oduzimanju državljanstva

- da li se odredbama o promeni bračnog ili drugog društvenog statusa osigurava izbegavanje apatridije?
- kako dolazi do gubitka državljanstva? Da li je predviđena prevencija apatridije?
- da li je odricanje od državljanstva uslovljeno sticanjem ili posedovanjem garantija za sticanje drugog državljanstva?

- da li podnošenje zahteva za naturalizaciju u stranoj državi menja status državljanstva pojedinca, ako isti nije primio nikakve garancije o sticanju drugog državljanstva?
- da li su u slučajevima u kojima se predviđa mogućnost lišavanja državljanstva razlozi zbog kojih do toga može da dođe jasno definisani? Može li lišavanje državljanstva da dovede do apatridije? Postoje li procesne garancije?

O ponovnom sticanju državljanstva

- da li je olakšano ponovno sticanje državljanstva za bivše državljane koji zakonito i trajno borave na teritoriji države?
- može li se prethodno državljanstvo ponovo uspostaviti u slučajevima u kojima je lice izgubilo stečeno državljanstvo zbog promene bračnog ili nekog drugog svojstva? Ukoliko može, da li do povraćaja ranijeg državljanstva dolazi automatski ili lice u vreme dok je bez državljanstva mora to da zatraži? Postoje li procesne garancije?

O naturalizaciji

- traži li se od stranca koji podnese zahtev za naturalizaciju podnošenje dokaza o formalnom odricanju od prethodnog državljanstva ili je dovoljna garancija da će lice dobiti otpust iz prethodnog državljanstva nakon sticanja novog?
- da li su proces naturalizacije i uslovi za naturalizaciju jasno definisani?
- postoje li upravne prakse – kao što su dugotrajni postupci, previsoke takse, zahtevi da se podnesu dokumenta koja podnosioc zahteva ne može da pribavi i/ili kratki rokovi koje podnosioc zahteva ne može da ispuni – koje mogu da imaju apatridiju za posledicu?

O sticanju dokaza o identitetu i državljanstvu

- kakav je administrativni postupak prijave rođenja deteta? Koristi li se u praksi? Ako postoji rok za upis u matične knjige rođenih, da li je moguć naknadni upis rođenja?
- postoje li upravne prakse – kao što su dugotrajni postupci, previsoke takse, i/ili kratki rokovi koje podnosioc zahteva ne može da ispuni – koje mogu da za posledicu imaju teškoće u pribavljanju dokaza o državljanstvu?

Zašto bi države trebalo da pristupe Konvenciji iz 1954. godine i Konvenciji iz 1961. godine?

Na nacionalnom nivou, pristupanje Konvencijama o apatridiji iz 1954. i 1961. godine:

- je način za države da pokažu svoju opredeljenost da postupaju prema licima bez državljanstva u skladu sa međunarodno priznatim ljudskim pravima i humanitarnim standardima, uključujući i pravo na državljanstvo;
- obezbeđuje da lica bez državljanstva imaju pristup zaštiti države, kako bi mogla da žive bezbedno i dostojanstveno;
- obezbeđuje okvir za identifikaciju lica bez državljanstva na njihovoj teritoriji i

osigurava uživanje njihovih prava, uključujući i izdavanje ličnih dokumenata i putnih isprava;

- omogućava državama da reše pitanja pravnih praznina koje proizilaze iz različitih pristupa sticanju državljanstva u različitim delovima sveta, kroz priznavanje opštih zaštitnih mehanizama za izbegavanje apatridije, bez narušavanja suvereniteta država da regulišu državljanstvo; i
- jača bezbednost i stabilnost kroz izbegavanje isključenosti i marginalizacije lica bez državljanstva.

Na međunarodnom nivou, pristupanje Konvencijama o apatridiji iz 1954. i 1961. godine:

- pokazuje opredeljenost za saradnju s međunarodnom zajednicom na pitanjima smanjenja i ukidanja apatridije;
- promoviše priznavanje međunarodnog pravnog statusa „lice bez državljanstva“ i zajednički međunarodni okvir za zaštitu, čime se povećava pravna transparentnost i predvidivost odgovora država na apatridiju;
- poboljšava međunarodne odnose i stabilnost;
- pomaže da se spreči raseljavanje tako što se bavi uzrocima ove pojave;
- pomaže UNHCR-u u mobilizaciji međunarodne podrške za poštovanje načela sadržanih u Konvencijama; i
- pomaže u rešavanju sporova povezanih s pitanjima državljanstva.

Kako država pristupa Konvencijama?

Države mogu da pristupe Konvencijama iz 1954. i/ili 1961. godine u bilo kom trenutku deponovanjem instrumenta o pristupanju kod generalnog sekretara Ujedinjenih nacija. Instrument o pristupanju mora da potpiše predsednik države ili vlade ili ministar spoljnih poslova i da se zatim dostavi u sedište Ujedinjenih nacija u Njujorku preko predstavnika države (uzorci instrumenata o pristupanju dati su u Dodatku 3).

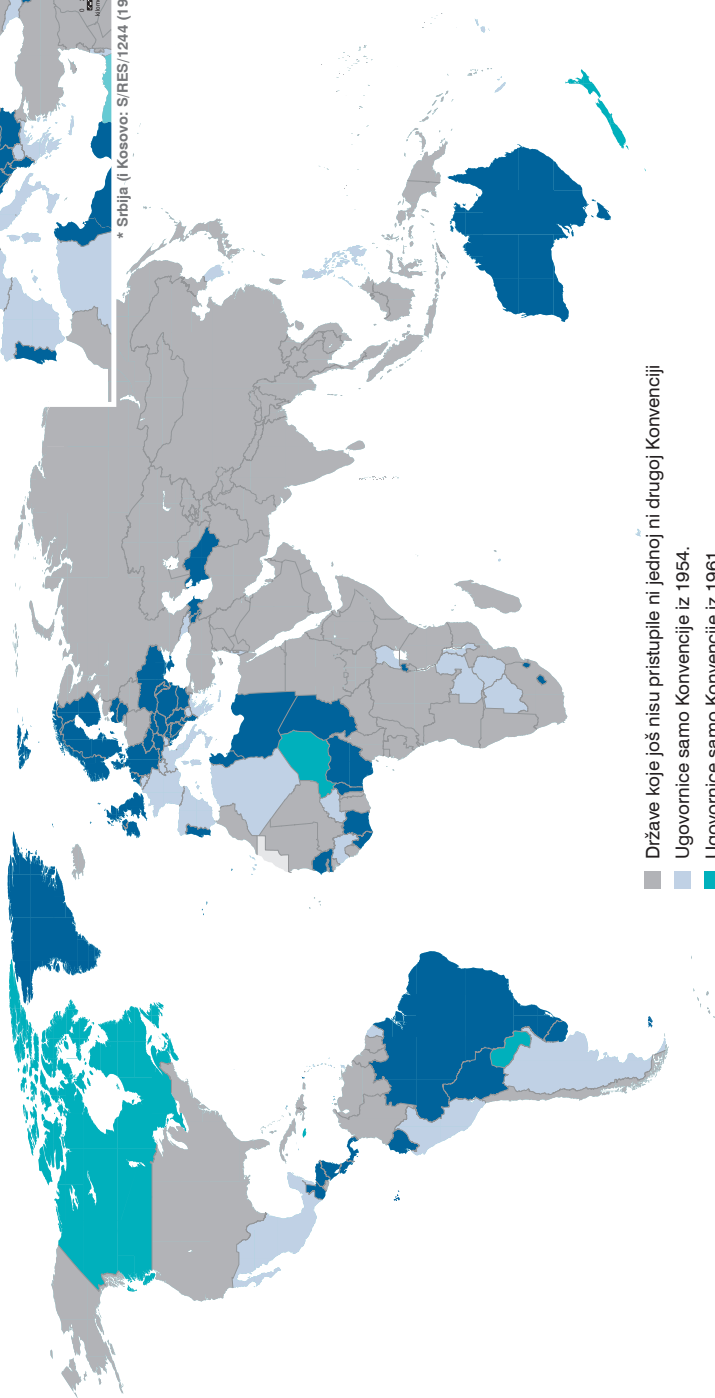
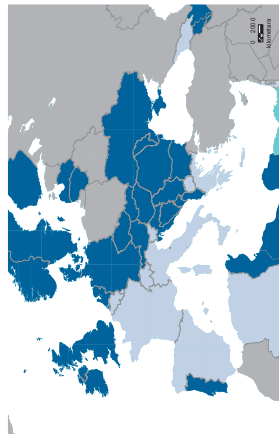
Može li država izraziti rezerve u odnosu na Konvencije?

Uvažavajući mogućnost postojanja posebnih uslova koji važe u pojedinim državama u trenutku potvrđivanja ili pristupanja, Konvencije dopuštaju državama ugovornicama da izraze rezerve u pogledu pojedinih odredaba Konvencija, izuzev onih koje prvobitne države ugovornice smatraju osnovnima:

- U Konvenciji iz 1954. godine: rezerva nije dopuštena samo u pogledu članova 1. (definicija/klauzule o isključenju), 3. (zabrana diskriminacije), 4. (sloboda veroispovesti), 16.(1) (pristup sudovima) i 33 – 42. (završne odredbe).
- U Konvenciji iz 1961. godine: rezerve su dopuštene samo u pogledu članova 11. (agencija), 14. (prepuštanje sporova Međunarodnom sudu pravde) ili 15. (teritorije za koje je država ugovornica odgovorna).

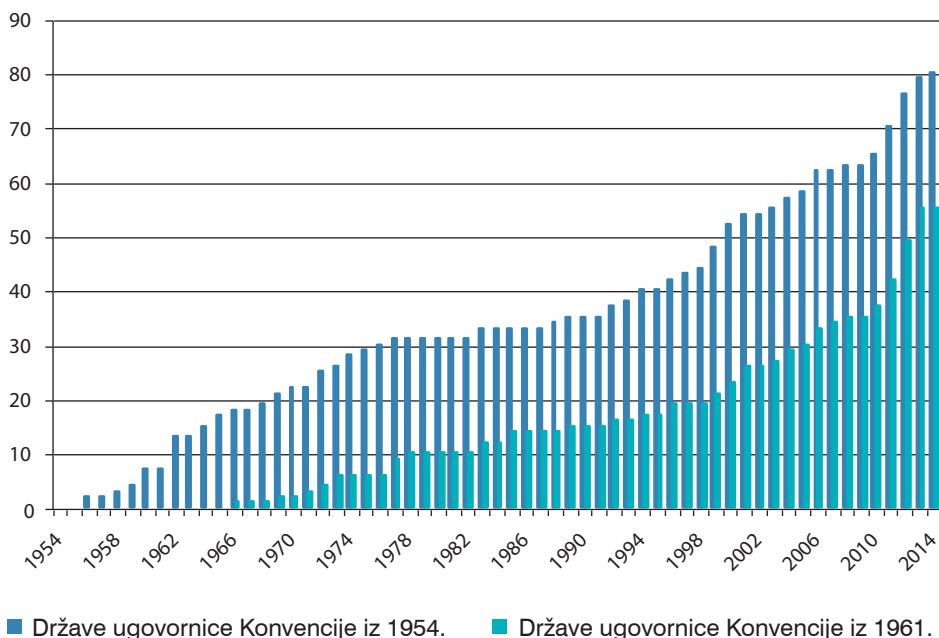
Države ugovornice Konvencija iz 1954. i 1961. godine

As at 1.05. 2014



- Države koje još nisu pristupile ni jednoj ni drugoj Konvenciji
- Ugovornice samo Konvencije iz 1954.
- Ugovornice samo Konvencije iz 1961.
- Ugovornice i Konvencije iz 1954. i Konvencije iz 1961.

Porast broja država koje su pristupile Konvencijama iz 1954. i 1961.



Kako članovi parlamenta mogu da osiguraju delotvornu primenu konvencija o apatridiji?

U većini država, potrebno je doneti ili izmeniti nacionalno zakonodavstvo tako da ono omogućava delotvornu primenu odredaba dve konvencije o apatridiji. UNHCR može državama da pruži svoje stručne savete i na taj način pomogne da se obezbedi da specifična pravna tradicija svake države i njeni resursi budu u funkciji ispunjavanja njenih međunarodnih obaveza.

Koje praktične korake članovi parlamenta mogu da preduzmu kako bi podstakli vlade svojih država da pristupe Konvencijama?

- utvrdite da li je vaša država članica jedne ili obe konvencije o apatridiji.
- ukoliko vaša država još nije pristupila ovim instrumentima, razmotrite mogućnost podnošenja pisanog ili usmenog upita vladi, ili podnošenja predloga zakona čiji su predlagači članovi parlamenta za usvajanje Konvencija.
- ukoliko je pred parlament iznet zahtev za potvrđivanje ili pristupanje u okviru razumnog vremenskog perioda, nakon što preispitate sve bitne informacije, glasajte za pristupanje.
- ukoliko vlada ne pokrene ovo pitanje pred parlamentom u razumnom vremenskom roku, iskoristite parlamentarnu proceduru i zatražite od vlade objašnjenje i podstaknite je da započne postupak potvrđivanja/pristupanja bez odlaganja.

- ukoliko vaša zemlja spada u veoma mali broj država koje su potpisale jednu ili obe konvencije o apatridiji, ali odgađa postupak potvrđivanja, iskoristite parlamentarnu proceduru da biste postavili pitanje zašto Vlada ovo odlaže i da biste je podstakli da ubrza proces. Iskoristite svoje pravo na zakonodavnu inicijativu da biste podneli predlog zakona o ovom pitanju.
- ukoliko se vlada protivi potvrđivanju/pristupanju, pokušajte da saznate tačne razloge za to. Ako se pokaže potrebnim, pomozite da se otklone sumnje i nesporzumi i iskoristite svoju političku mrežu da biste ubrzali proces. Zagovarajte među svojim biračkim telom prednosti ratifikacije/pristupanja.
- ukoliko ste član parlamenta u državi nastaloj podelom ili raspadom drugih država, ugovori kojima je pristupila država prethodnica ne obavezuju automatski novu državu. Nove države mogu da preuzmu obaveze države prethodnice, mogu da im pristupe kao nove države ili da ukažu na svoju nameru da ne budu vezane ugovorima koje je zaključila država prethodnica.
- nakon potvrđivanja/pristupanja konvencijama o apatridiji, starajte se da se u vašem parlamentu donese nacionalno zakonodavstvo usklađeno s odredbama konvencija o apatridiji. Iskoristite parlamentarnu proceduru kako bi osigurali da vlada u razumnom roku podnese parlamentu nacрте zakona ili amandmane na postojeće zakone.
- u slučaju da je vlada poslala parlamentu zahtev za potvrđivanje/pristupanje, ali uz rezerve kojima se ograničava predmet ugovora, primedbe ili izjave o saglasnosti, a vi ste utvrdili da su ta ograničenja neutemeljena, zastupajte opšti interes umesto stranačkih ili nebitnih.
- ako vladine rezerve kojima se ograničava predmet ugovora, njene primedbe ili izjave o saglasnosti više ne važe, iskoristite parlamentarnu proceduru da postavite pitanje kakve su vladine namere, i preduzmite korake s ciljem uklanjanja ograničenja.
- ako vam zatreba savet ili pomoć po pitanju potvrđivanja/pristupanja i/ili izrade nacрта nacionalnog zakonodavstva koje odražava načela sadržana u konvencijama o apatridiji, kontaktirajte kancelariju UNHCR-a koja se nalazi u vašoj državi ili je za nju odgovorna.

Kako članovi parlamenta mogu da doprinesu podizanju nivoa svesti o pitanju apatridije?

Kao lica odgovorna za oblikovanje nacionalnih zakona, članovi parlamenta se nalaze u odličnom položaju u kome mogu da zagovaraju smanjenje ili ukidanje apatridije i da se staraju da se osigura zaštita prava lica bez državljanstva. Članovi parlamenta moraju ne samo da podstiču svoje vlade na donošenje zakona usklađenih s međunarodnim standardima, već moraju i da zadobiju podršku svojih birača. Tek kada civilno društvo shvati probleme koje donosi apatridija, ono će podržati napore parlamentaraca za rešavanje tih problema.

Nivo svesti svojih birača o apatridiji članovi parlamenta mogu da podignu javnim nastupima na kojima će govoriti o tom problemu i važnosti kvalitetnog zakonodavstva o državljanstvu, pišući novinske članke čija će tema biti potreba za ukidanjem apatridije, saradujući s

nevladinim organizacijama i ostalim akterima civilnog društva koji pomažu licima bez državljanstva i, gde je to moguće, zagovaranjem brzih rešenja individualnih slučajeva apatridije.

Članovi parlamenta mogu da reše situacije apatridije promovisući prava manjina ili drugih grupa da postanu deo korpusa državljana koji čini državu i negovanjem dijaloga između zajednica koji će voditi do prihvatanja pojedinaca bez državljanstva kao državljana.

Kako članovi parlamenta mogu da podstaknu međunarodnu saradnju na ovom pitanju?

Međunarodna saradnja je ključna za smanjenje pojave apatridije u svetu. Članovi parlamenta bi trebalo da se staraju da njihove vlade uzmu puno učešće u svim međunarodnim naporima koji se preduzimaju kako bi se smanjila ili otklonila apatridija, kao i u svim naporima koji se preduzimaju da bi se rešili pojedinačni slučajevi apatridije.

Članovi parlamenta bi mogli da razmotre mogućnost da pozovu svoje kolege parlamentarce iz susednih zemalja radi organizovanja regionalnog razmatranja nacionalnih zakonodavstava o državljanstvu. Usklađivanje zakona o državljanstvu među državama je dobar način da se smanji broj slučajeva apatridije.

Dodatak 1

Države potpisnice Konvencije o pravnom položaju lica bez državljanstva iz 1954. godine

Datum stupanja na snagu: 6. jun 1960. godine

Ukupan broj država potpisnica (na dan 1. maja 2014. godine): 80

Država	Potpis	Ratifikacija (r), Pristupanje (p), Sukcesija (s)
Albanija		23.06.2003. p
Alžir		15.07.1964. p
Antigva i Barbuda		25.10.1988. s
Argentina		01.06.1972. p
Jerermenija		18.05.1994. p
Australija		13.12.1973. p
Austrija		08.02.2008. p
Azerbejdžan		16.08.1996. p
Barbados		06.03.1972. s
Belgija	28.09.1954.	27.05.1960. r
Belize		14.09.2006. p
Benin		08.12. 2011.p
Bolivija		06.10. 1983. p
Bosna i Hercegovina		01.09. 1993. s
Bocvana		25.02. 1969. s
Brazil	28.09.1954.	13.08. 1996. r
Bugarska		22.03. 2012. p
Burkina Faso		01.05. 2012. p
Čad		12.08. 1999. p
Kina (u pogledu Hong Konga)*		
Kostarika	28.09.1954.	02.11.1977. r
Obala Slonovače		03.10.2013. p

*Nakon ponovnog sticanja suvereniteta nad Hong Kongom, Kina je obavestila generalnog sekretara da će odgovornost za međunarodna prava i obaveze Hong Konga u vezi sa Konvencijom preuzeti Vlada Narodne Republike Kine.

Države potpisnice Konvencije o pravnom položaju lica bez državljanstva iz 1954. godine (nastavak)

Država	Potpis	Ratifikacija (r), Pristupanje (p), Sukcesija (s)
Hrvatska		12 .10.1992. s
Republika Češka		19.07.2004.p
Danska	28.09. 1954.	17.01.1956. r
Ekvador	28.09. 1954.	02 .10.1970. r
Fidži		12.06.1972. s
Finska		10 .10.1968. p
Francuska	12.01.1955.	08.03.1960. r
Gruzija		23.12.2011. p
Nemačka	28.09.1954.	26.10.1976. r
Grcka		04.11.1975. p
Gvatemala	28.09.1954.	28.11.2000. r
Gvineja		21.03.1962. p
Honduras	28.09.1954.	01.10.2012. r
Mađarska		21.11.2001. p
Irska		17.12.1962. p
Izrael	01 .10.1954.	23.12.1958. r
Italija	20.10.1954.	03.12.1962. r
Kiribati		29.11.1983. s
Republika Koreja		22.08.1962. p
Letonija		05.11.1999. p
Lesoto		04.11.1974. s
Liberija		11.09.1964. p
Libija		16.05.1989. p
Lihtenštajn	28.09.1954.	25.09.2009. r
Litvanija		07.02.2000. p
Luksemburg	28 .10.1955.	27.06.1960. r
Makedonija		18.01.1994. s
Malavi		07.10.2009. p
Meksiko		07.06. 2000. p
Republika Moldavija		19.04. 2012. p
Crna Gora		23.10.2006. s
Holandija	28.09.1954.	12.04.1962. r
Nikaragva		15 .07.2013. p
Nigerija		20.09.2011. p

Države potpisnice Konvencije o pravnom položaju lica bez državljanstva iz 1954. godine (nastavak)

Država	Potpis	Ratifikacija (r), Pristupanje (p), Sukcesija (s)
Norveška	28.09.1954.	19.11. 1956. r
Panama		02.06. 2011. p
Peru		23.01.2014. p
Filipini	22.06.1955.	22.09.2011. r
Portugal		01 .10.2012. p
Rumunija		27.01.2006 . p
Ruanda		04.10.2006. p
Senegal		21.09.2005. p
Srbija		12.03.2001. s
Slovačka		03 .04.2000. p
Slovenija		06 .07.1992. s
Španija		12.05.1997. p
Sveti Vinsent i Grenadini		27 .04.1999. s
Svazilend		16.11.1999. p
Švedska	28.09.1954.	02 .04.1965. r
Švajcarska	28.09.1954.	03 .07.1972. r
Trinidad i Tobago		11 .04.1966. s
Tunis		29 .07.1969. p
Turkmenistan		07.12. 2011. p
Uganda		15.04.1965. p
Ukrajina		25.03. 2013. p
Ujedinjeno Kraljevstvo	28.09.1954.	16 .04.1959. r
Urugvaj		02 .04. 2004. p
Zambija		01.11. 1974. s
Zimbabve		01.12. 1998. s

Države koje su potpisale, ali nisu ratifikovale Konvenciju o pravnom položaju lica bez državljanstva iz 1954. godine

Država	Potpis
Kolumbija	30.12. 1954.
El Salvador	28.09. 1954.
Sveta Stolica	28.09. 1954.

Dodatak 2

Države potpisnice Konvencije o smanjenju broja slučajeva apatridije iz 1961. godine

Datum stupanja na snagu: 13. decembar 1975. godine

Ukupan broj država potpisnica (na dan 1. maja 2014. godine): 55

Država	Potpis	Ratifikacija (r), Pristupanje (p), Sukcesija (s)
Albanija		09.07.2003. p
Jermenija		18.05.1994. p
Australija		13.12.1973. p
Austrija		22.09.1972. p
Azerbejdžan		16.08.1996. p
Benin		08.12. 2011. p
Bolivija		06 .10.1983. p
Bosna i Hercegovina		13.12.1996. p
Brazil		25 .10.2007. p
Bugarska		22.03.2012. p
Kanada		17.07.1978. p
Čad		12.08.1999. p
Kostarika		02.11.1977. p
Obala Slonovače		03.10.2013. p
Hrvatska		22.09.2011. p
Republika Češka		19.12.2001. p
Danska		11.07.1977. p
Ekvador		24.09.2012. p
Finska		07.08.2008. p
Nemačka		31.08.1977. p
Gvatemala		19.07.2001. p
Honduras		18.12.2012. p
Mađarska		12.05.2009. p
Irska		18.01.1973. p
Jamajka		09.01.2013. p
Kiribati		29.11.1983. s
Letonija		14.04.1992. p
Lesoto		24.09.2004. p
Liberija		22.09.2004. p
Libija		16.05.1989. p

Države potpisnice Konvencije o smanjenju broja slučajeva apatridije iz 1961. godine (nastavak)

Država	Potpis	Ratifikacija (r), Pristupanje (p), Sukcesija (s)
Lihtenštajn		25.09.2009. p
Litvanija		22 .07.2013. p
Republika Moldavija		19.04.2012. p
Crna Gora		05.12.2013. p
Holandija	30.08.1961	13.05.1985. r
Novi Zeland		20.09.2006. p
Nikaragva		29 .07.2013. p
Niger		17.06.1985. p
Nigerija		20.09.2011. p
Norveška		11.08. 1971. p
Panama		02.06. 2011 p
Paragvaj		06.06.2012. p
Portugal		01.10.2012. p
Rumunija		27.01.2006. p
Ruanda		04.10.2006. p
Senegal		21.09.2005. p
Srbija		07.12. 2011. p
Slovačka		03.04. 2000. p
Svaziland		16.11.1999. p
Švedska		19.02.1969. p
Tunis		12.05.2000. p
Turkmenistan		29.08.2012. p
Ukrajina		25.03.2013. p
Ujedinjeno Kraljevstvo	30.08.1961.	29.03.1966. r
Urugvaj		21.09.2001. p

Države koje su potpisale, ali nisu ratifikovale Konvenciju o smanjenju broja slučajeva apatridije iz 1961. godine

Država	Potpis
Dominikanska Republika	05.12.1961.
Francuska	31.05.1962.
Izrael	30.08.1961.

Dodatak 3.

Model instrumenta za pristupanje Konvenciji o pravnom položaju lica bez državljanstva iz 1954. godine

BUDUĆI DA je Konvenciju o pravnom položaju lica bez državljanstva usvojila Konferencija opunomoćenih predstavnika dvadeset osmog dana meseca septembra hiljadu devetsto pedeset i četvrte godine, i da je otvorena za pristupanje u skladu sa njenim članom 35.;

I BUDUĆI DA je u stavu 4 navedenog člana 35. predviđeno da će pristupanje ovoj Konvenciji biti izvršeno deponovanjem instrumenta kod generalnog sekretara Ujedinjenih nacija;

STOGA, niže potpisani [predsednik države, predsednik vlade ili ministar spoljnih poslova] ovim obaveštava o pristupanju [države o kojoj je reč];

POTPISAO svojeručno u _____ ovog

_____ dana, meseca _____ dve hiljade i _____ godine.

[državni pečat i potpis
depozitara,
ukoliko je to slučaj]

[Potpis predsednika države,
predsednika vlade,
ili ministra spoljnih poslova]

Model instrumenta za pristupanje Konvenciji o smanjenju broja slučajeva apatridije iz 1961. godine

BUDUĆI DA je Konvenciju o smanjenju broja slučajeva apatridije usvojila Konferencija opunomoćenih predstavnika tridesetog dana meseca avgusta hiljadu devetsto šezdeset i prve godine, i da je otvorena za pristupanje u skladu s njenim članom 16.;

I BUDUĆI DA je u stavu 4 navedenog člana 16. predviđeno da će pristupanje ovoj Konvenciji biti izvršeno deponovanjem instrumenta kod generalnog sekretara Ujedinjenih nacija;

STOGA niže potpisani [predsednik države, predsednik vlade ili ministar spoljnih poslova] ovim obaveštava o pristupanju [države o kojoj je reč].

POTPISAO svojeručno u _____ ovog
_____ dana, meseca _____ dve hiljade i _____ godine.

[državni pečat i potpis
depozitara,
ukoliko je to slučaj]

[Potpis predsednika države,
predsednika vlade,
ili ministra spoljnih poslova]

Ukratko o IPU i UNHCR-u

IPU

IPU je globalna organizacija nacionalnih parlamenata. Mi radimo na očuvanju mira i pokretanju pozitivnih demokratskih promena kroz politički dijalog i konkretno delovanje. Kao jedina međunarodna organizacija koja okuplja nacionalne parlamente u svetu, mi promovišemo demokratiju i mir preko svog jedinstvenog parlamentarnog članstva.

Naš rad na jačanju sposobnosti parlamenata da ispune svoj demokratski mandat tako što će biti reprezentativniji, transparentniji, odgovorniji i delotvorniji temelji se na našem fokusu na rodnoj ravnopravnosti, ljudskim pravima, razvoju i miru i međunarodnoj bezbednosti.

Često radimo sa partnerima, uključujući Ujedinjene nacije i njene specijalizovane agencije, kako bismo se postarali da parlamenti imaju najažurnije prilagođene i praktične informacije o pitanjima kojima moraju da se bave na nacionalnom nivou.

Da bi se sprovele bilo koje aktivnosti u cilju pružanja informacija potrebnih za menjanje politika i propisa, od ključne je važnosti doći do korpusa koji obuhvata oko 47.000 parlamentaraca širom sveta, a koji se neprestano menja. IPU je nezavisno, samoupravno telo koje uglavnom finansiraju naše članice. Osnovano 1889. godine i sa 164 nacionalna parlamenta članica i 10 regionalnih parlamentarnih tela kao pridruženih članova u 2014. godini, IPU još uvek raste, što je izraz globalne tražnje za demokratijom.

UNHCR

UNHCR ima mandat da predvodi i koordinira međunarodne aktivnosti vezane za zaštitu izbeglica širom sveta, i nalaženje rešenja izbegličkih problema. UNHCR nastoji da osigura da svako može da ostvari pravo da zatraži azil, da pronade sigurno utočište u drugoj državi i da se dobrovoljno vrati u domovinu. Pomažući izbeglicama da se vrate u svoju zemlju ili da se nastane u drugoj zemlji, UNHCR nastoji da pronade trajna rešenja za njihove patnje.

Izvršni odbor UNHCR-a i Generalna skupština UN dali su mandat UNHCR-u da pomaže i licima bez državljanstva i ovlastili su organizaciju da pomaže interno raseljenim licima.

UNHCR nastoji da smanji broj slučajeva u kojima dolazi do prisilnog raseljavanja podstičući države i institucije da stvore uslove koji pogoduju zaštiti ljudskih prava i mirnom rešavanju sporova.

Organizacija nudi zaštitu i pomoć izbeglicama i drugim licima bez pristrasnosti, na osnovu njihove potrebe i nezavisno od njihove rase, boje, vere, političkog mišljenja ili roda. UNHCR je opredeljen za načelo uključivanja izbeglica i konsultacije sa njima po pitanju svih odluka koje utiču na njihove živote. UNHCR radi u partnerstvu s vladama, regionalnim organizacijama, međunarodnim i nevladinim organizacijama.

Izdavač: Interparlamentarna unija zajedno sa Visokim komesarijatom Ujedinjenih nacija za izbeglice

Sva prava pridržana. Ni jedan deo ove publikacije ne sme da se objavi, čuva u sistemu za arhiviranje podataka ili prenosi u bilo kom obliku ili bilo kojim sredstvom - elektronskim, mehaničkim, fotokopiranjem, snimanjem ili drugačije - bez prethodne dozvole Interparlamentarne unije ili Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice.

Ova publikacija distribuira se pod uslovom da se neće kroz trgovinu ili na neki drugi nači pozajmljivati, prodavati, iznajmljivati ili na drugi način distribuirati bez prethodnog pristanka izdavača u bilo kojoj vrsti poveza ili korica osim onako kako je izdata i bez toga da naredni izdavač bude obavezan sličnim uslovom, uključujući ovaj.

ISBN 078-92-9142-599-0 (IPU)




Fotografija na naslovnoj strani:

Nedavno pristupanje Obale Slonovače konvencijama o apatridiji i reforme njenog Zakona o državljanstvu značili su da će hiljade ljudi bez državljanstva, uključujući i mnogo dece u ovom selu, moći da steknu državljanstvo Obale Slonovače i prednosti koje to donosi.





Interparlamentarna unija

Za demokratiju. Za sve.

 +4122 919 4150
 +4122 919 4160
 postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5
Case Postale 330
1218 Le Grand-Saconnex
Geneva - Switzerland
www.ipu.org



 +4122 739 8111
 +4122 739 73 77

Case Postale 2500
Geneve 2 Depot
Switzerland
www.unhcr.org