



Inter-Parliamentary Union  
For democracy. For everyone.



# Граждани и апатриди

Наръчник за парламентаристи № 22





## Съдържание

Благодарности.....	4
Предисловие .....	5
Въведение.....	7
Международноправна уредба за правото на гражданство и за намаляване на случаите на лица без гражданство .....	10
Установяване и закрила на лицата без гражданство .....	23
Предотвратяване на случаите на лица без гражданство .....	38
Ролята на ВКБООН.....	56
Как парламентаристите могат да помогнат .....	64
Приложение 1    Държави-страни по Конвенцията за статута на апатридите от 1954 г. ....	73
Приложение 2    Държави-страни по Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г. ....	77
Приложение 3    Образец на документа за присъединяване към Конвенцията за статута на апатридите от 1954 г. ....	80
Образец на документа за присъединяване към Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г. ....	81
Накратко за ИПС и ВКБООН .....	82

## Благодарности

Настоящият наръчник е разработен в сътрудничество с Комитета за насърчаване на спазването на международното право към Интерпарламентарния съюз.

### Изследвания и анализи:

Първо издание (2005 г.): Carol Batchelor и Philippe LeClerc (ВКБООН)

Второ издание (2014 г.): Mark Manly и Radha Govil (ВКБООН)

**Автор:** Marilyn Achiron, актуализация Radha Govil

### Редакционна колегия на второто издание:

**ВКБООН:** Mark Manly, Radha Govil, Janice L. Marshall и José Riera

**ИПС:** Anders B. Johnson, Kareen Jabre и Norah Babic

**Език на оригиналната версия:** английски

**Бележка към българския текст:** термините „лице без гражданство“ и „апатрид“, съответно „липса на гражданство“ и „апатридность“ са използвани взаимнозаменяемо – по преценка на ВКБООН.

Оформление на корицата: Imprimerie Centrale, Люксембург

## Предисловие

След първото издание на този Наръчник, публикувано през 2005 г., парламентаристите дадоха солиден принос за постигнатия безпрецедентен напредък в глобалния отговор на апатридността (липсата на гражданство). Наблюдава се рязко увеличение на темпа на присъединяване към двете конвенции на ООН за апатридите (лицата без гражданство), както и тенденция към реформиране на националните законодателства с оглед предотвратяването на нови случаи на лица без гражданство и намирането на решения за дългогодишни ситуации на апатридност. Отбелязва се и увеличаване на усилията за укрепване на системите за гражданска регистрация и издаване на документи за гражданство.

Независимо от това, проблемът с липсата на гражданство не е решен и според оценката на Върховния комисар за бежанците на ООН (ВКБООН) той все още засяга поне 10 милиона души по света. Всяка година десетки хиляди деца се раждат без гражданство, тъй като родителите им нямат гражданство. Апатридност може да възникне в резултат на дискриминация и произволно лишаване от гражданство, във връзка с правоприемството между държави, поради недобри практики за гражданска регистрация, проблеми с набавянето на документи за доказване на гражданство или пропуски в законодателните уредби на гражданството.

Лице без гражданство (апатрид) е това, което никоя държава не признава за свой гражданин, а състоянието на апатридност има реален и разрушителен ефект върху живота на отделните лица, техните семейства и общности. Гражданството не само дава на хората чувство за идентичност и принадлежност, но също така е важна предпоставка за получаването на пълноценна закрила от държавата и за упражняването на редица човешки права, включително на образование, здравеопазване, легална заетост, собственост на имущество, политическо участие и свободно придвижване. В действителност, фундаменталното значение на правото на гражданство е признато в член 15 от Всеобщата декларация за правата на човека и редица международни договори за човешките права, ратифицирани от широк спектър държави. Ако се остави нерешен, проблемът с липсата на гражданство може да предизвика социални напрежения, съществено да навреди на усилията за насърчаване на икономическото и социалното развитие и дори да доведе до тежки конфликти и принудително разселване.

Въпреки че някои лица без гражданство са принудени да бягат и стават бежанци, преобладаващата част от тях остават и прекарват целия си живот в страните, в които са родени. Още много усилия са нужни за облекчаване на тежкото положение на хората, живеещи с години в условия на апатридност, което оказва сериозни последствия върху човешките им права. От ключово

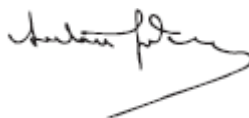
значение за решаването на този проблем са политическата воля и съгласуваните действия на правителствата.

Публикуването на този Наръчник съвпада с обявената от ВКБООН 10-годишна кампания за прекратяване на случаите на лица без гражданство. Усилията на парламентаристите ще имат ключово значение за постигането на тази амбициозна цел. Парламентаристите могат да допринесат за изличаването на апатридността чрез приемане и създаване на условия за прилагане на национално законодателство, съответстващо на международното право. Законите за гражданство не трябва да допускат произволното лишаване от гражданство на едни или други лица — те трябва да гарантират равнопоставеност на мъжете и жените по въпросите на гражданството и да осигуряват гражданство на деца в ситуации, които иначе ги обричат на апатридност. Също така, парламентаристите могат да работят за присъединяването на техните страни към двете конвенции за апатридите на ООН, които установяват рамка за съгласуван международен отговор на проблема.

Настоящото преработено издание на наръчника „Граждани и апатриди“, съставен съвместно от Интепарламентарния съюз и ВКБООН, съдържа богата информация по съвременните проблеми на апатридността, разработките в областта на международноправната доктрина, добрите практики и възможните решения. Изданието също така препоръчва действия, които могат да бъдат предприети от парламентаристи, държавни служители, организации на гражданското общество и други за преодоляване на предизвикателствата пред лицата без гражданство. Изразяваме увереност, че Наръчникът ще бъде полезен инструмент за ограничаване и в крайна сметка за изкореняване на проблема с апатридността и за премахване на тежките му последствия за милиони жени, мъже, момчета и момичета.



**Андерс Б. Джонсън**  
Генерален секретар на  
Интерпарламентарния съюз



**Антонио Гутерес**  
Върховен комисар  
за бежанците на ООН

## Въведение

Тези от нас, които сме граждани на една страна, обикновено приемаме за даденост правата и задълженията, произтичащи от нашето гражданство. В повечето случаи можем да запишем децата си в училище, да потърсим медицинска помощ, ако се разболеем, да кандидатстваме за работа, когато се налага и да избираме свои представители в органите на властта. Чувстваме се съпритежатели на страната, в която живеем, носим дълбокото усещане за принадлежност към нещо много по-голямо от самите нас.

Но как изглежда животът на хората, които нямат гражданство, които са апатриди? Лицата без гражданство липсват в избирателните списъци в страната по местоживееене, не могат да поискат документи за пътуване, не могат да регистрират брак. В някои случаи хората без гражданство, намиращи се извън страната на произход или предишно пребиваване, могат да останат задържани продължително време, ако съответните страни не ги допускат обратно на своите територии. Често дори най-основните права – на образование, здравеопазване и работа – биват отказвани на лицата, които не могат да докажат гражданска връзка с дадена страна.

Проблеми, водещи до апатридность, не липсват в нито един регион по света. Обаче точният брой на хората без гражданство в света е неизвестен. Понякога държавите не желаят или не могат да предоставят точни данни, малко са тези, които имат механизми за регистрация на лица без гражданство, а и самите лица без гражданство често не желаят да се идентифицират, тъй като нямат сигурно място за живееене. Въпреки това, все повече държави работят с ВКБООН за установяване на броя на апатридите, намиращи се на тяхна територия. По оценка на ВКБООН по света живеят милиони хора без каквото и да е гражданство.

**„Страната, в която живея, ми казва не, страната, в която съм родена, ми казва не, страната, в която са родени моите родители, ми казва не, постоянно ми казват – ти не си от нас! Чувствам се никоя и дори не знам защо живея. Когато е без гражданство, човек е обхванат от чувство за безполезност.“**

Лара – за годините прекарани без гражданство

---

Липсата на гражданство, която за пръв път бе осъзната като световен проблем през първата половина на XX век, може да се дължи на пропуски в националното законодателство за гражданство или разлики между законодателството на отделни държави, правоприемство между държави, продължителна маргинализация на определени групи в обществото или на лишаването на лица от гражданство. Апатридността обикновено се свързва с периоди, когато настъпват дълбоки промени в международните отношения. Прекрояването на междудържавните граници, манипулирането на политическите системи от национални лидери в името на съмнителни политически цели и/или отказите и лишаванията от гражданство с цел изключване или маргинализиране на расови, религиозни или етнически малцинства са създали апатриди във всеки регион по света. През последните 20 години се увеличава броят на лицата, които биват лишени от гражданство или не могат да получат гражданство. Ако бъде допуснато тези ситуации да продължат, задълбочаващото се чувство за онеправданост сред тези населения евентуално може да доведе до разселване и дори конфликт.

Целта на този Наръчник е да запознае парламентаристите с общите международни принципи, регламентиращи гражданството и апатридността. Държавите разполагат с широки самостоятелни правомощия да определят кои лица са техни граждани по начало и условията за придобиване, изгубване и запазване на гражданство. Независимо от това, принципите на човешките права, разработвани през целия XX век, ограничават тази свобода, ако тя води до апатридност и/или ако се прилага по дискриминиращ начин.

Въпреки че държавите полагат съвместни усилия за справяне с проблемите, свързани с апатридността, милиони хора по света продължават да нямат гражданство.

**„Да си лишен от гражданство е като да си лишен от принадлежност към света, това е като връщане в първобитно състояние – към пещерите и дивачеството... Човекът е останал просто индивид, загубил качествата, позволяващи на другите да го третират като един от тях... Такъв човек може да живее и умре, без да е оставил следа, без да е допринесъл с нищо към общия свят.“**

Хана Аренд, „Произход на тоталитаризма“

---



В настоящия Наръчник правата и задълженията на лицата без гражданство се разглеждат като защитени от международното право, по-конкретно от Конвенцията за статута на апатридите от 1954 г. Посочени са също така основните причини за апатридността и е разгледано какво правителствата могат да направят, за да не допуснат прилагането на тяхното законодателство за гражданство да доведе неумишлено до апатридност.

ВКБООН е органът на ООН, натоварен със задачата да ограничава случаите на лица без гражданство и да помага на тези лица да си осигурят гражданство. Настоящият Наръчник описва дейностите, които ВКБООН извършва в изпълнение на тази роля. Той също така предлага практически стъпки, които парламентаристите могат да предприемат за намаляване на случаите на лица без гражданство, в това число преглед и при необходимост изменение на националните закони за гражданство, насърчаване на правителствата да се присъединят към международните договори за лицата без гражданство и повишаване на обществената осведоменост за проблемите, свързани с апатридността.

Наръчникът също така предлага положителни примери за решаването на продължителни ситуации на апатридност благодарение на политическата воля на съответните държави, усилията на гражданското общество и помощта на международната общност. Тези „добри практики“ показват, че когато правителствата, обществото и международната общност работят заедно, апатридите най-после ще могат да се поздравят с „правото на гражданство“.

## Международноправна уредба за правото на гражданство и за намаляване на случаите на лица без гражданство



Няколкостотин хиляди души без гражданство от народа рохинджа в Миянмар живеят в крайбрежната област Шамлапур, Бангладеш. Много от тях са впрегнати в принудителен труд заради дългове към собственици на лодки, които растат от година на година. ©UNHCR/Greg Constantine, 2010

Гражданството е чувствителен въпрос, тъй като е израз на суверенитета и идентичността на една страна. Не е изненада, че споровете за гражданство могат, както често се случва в действителност, да доведат до напрежения и конфликти вътре в държавите или между тях. През XX век се наблюдаваше както увеличение на случаите на лица без гражданство по света, така и нарастващо съзнание и загриженост за човешките права. Оттук и международноправната уредба на гражданството се развиваше по две линии – закрила и подпомагане на тези, които по една или друга причина вече са без гражданство, и усилия за премахване или поне за намаляване на апатридността като явление.

### **Кой определя дали едно лице е гражданин на дадена страна?**

По принцип, въпросите на гражданството са част от вътрешната компетентност на една държава. Обаче приложимостта на вътрешните решения, които взема държавата, може да е ограничена от подобни решения на други държави или от международното право.

В своето *Консултативно становище относно декретите за националност на Тунис и Мароко* от 1923 г. Постоянната палата за международно правосъдие посочва:

*„Въпросът дали дадена материя е предмет единствено на вътрешната компетентност на държавата по същество е относителен въпрос, той зависи от развитието на международните отношения.“*

Всъщност Постоянната палата казва, че макар въпросите на националността по принцип да са част от тяхната вътрешна компетентност, държавите следва да изпълняват задълженията си към други държави, регламентирани от нормите на международното право.

Този подход е потвърден седем години по-късно в Хагската конвенция от 1930 г. по определени въпроси, отнасящи се до колизии между законодателствата за гражданство (Хагска конвенция от 1930 г.). В действителност, по това време много държави коментират Консултативното становище на Постоянната палата от 1923 г. във връзка с подготовката на Хагската конвенция от 1930 г. Повечето държави тълкуват Консултативното становище като ограничаващо приложимостта на свързаните с гражданството решения на една държава извън тази държава, особено ако тези решения са в противоречие с подобни решения на други държави.

Хагската конвенция от 1930 г., приета под егидата на Асамблеята на Лигата на нациите, е първият международен опит да се гарантира гражданство на всеки. Член 1 от Конвенцията гласи:

*„Всяка държава е компетентна да определя в своето законодателство кои лица са нейни граждани. Това законодателство се признава от другите държави, доколкото съответства на международните конвенции,*

*международните обичаи и общоприетите принципи на правото, отнасящи се до гражданството.”*

С други думи, държавата трябва да упражнява своята власт да определя кръга от нейните граждани в съответствие с приложимите разпоредби на международното право.

Член 15 от Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 г. (ВДПЧ) прогласява:

*„Никой не може да бъде произволно лишен от своето гражданство, нито да му бъде отказано правото да смени гражданството си.”*

В основата на това право е съществуването на релевантна връзка между лицето и държавата. Международният съд обяснява по следния начин гражданството и обуславящите го връзки в делото *Nottebohm* от 1955 г.:

*„Съгласно практика на държавите, арбитражните и съдебните решения и становищата на авторите, гражданството е юридическа връзка, основана върху социален факт на привързаност, автентична екзистенциална, материална и емоционална връзка, заедно с наличието на взаимни права и задължения.”*

Релевантната връзка, която поражда правото на гражданство, възниква по рождение, местоживееие и/или потомство и вече е отразена от повечето държави в тяхното законодателство за гражданство, както и в по-новите международни документи в тази област, каквато е Европейската конвенция за гражданството (ЕКГ) от 1997 г.

Интерамериканският съд по правата на човека дефинира гражданството както следва:

*„[п]олитическата и юридическата връзка, която свързва едно лице с дадена държава и го привързва към нея с отношения на лоялност и вярност, давайки му по този начин право на дипломатическа закрила от тази държава”. (Castillo-Petruzzi и др. срещу Перу, решение от май 1999 г. , IACHR [ser.C] № 52 1999.)*

### **Как са защитени правата на бежанците и лицата без гражданство?**

Член 15 от ВДПЧ наистина утвърждава правото на всеки да има гражданство, но не предписва на какво точно гражданство има право дадено лице. За да не допусне лишаване от минималния набор права свързани с гражданството, международната общност е разработила два основни акта: Конвенция относно статута на бежанците от 1951 г. („Конвенция за бежанците от 1951 г.”) и Конвенцията за статута на апатридите от 1954 г. („Конвенция от 1954 г.”)

## **Съществува ли връзка между Конвенцията относно статута на бежанците от 1951 и въпроса за липсата на гражданство?**

След края на Втората световна война, един от най-наболелите въпроси за държавите членки на новосъздадената Организация на обединените нации е как да се решат проблемите на милионите хора, които войната оставя бежанци или апатриди. С резолюция на Икономическия и социален съвет на ООН (ЕКОСОС) от 1949 г. е създаден Специален комитет със задача да разгледа въпроса за изготвянето на конвенция относно статута на бежанците и лицата без гражданство и на предложения за премахване на апатридността.

В крайна сметка членовете на Комитета съставят конвенция за статута на бежанците и протокол към предлаганата конвенция специално за лицата без гражданство. Комитетът не разглежда докрай въпроса за премахването на апатридността, тъй като приема, че с него ще се заеме новосъздадената Комисия по международно право (КМП).

Исторически погледнато, бежанци и лица без гражданство са получавали закрила и помощ от международните организации по проблемите на бежанците, явяващи се предшественички на ВКБООН. Проектопроколът по апатридността е имал за цел да отрази именно връзката между бежанци и лица без гражданство. Но спешните потребности на бежанците и предстоящото разформироване на Международната организация за бежанците не оставят достатъчно време за подробен анализ на положението на лицата без гражданство по време на Конференцията на пълномощните представители през 1951 г., свикана за разглеждане и на двата въпроса. Затова Конференцията приема Конвенцията за бежанците от 1951 г., а приемането на Протокола за лицата без гражданство е отложено за по-късно.

Лице без гражданство може да има право на закрила по Конвенцията за бежанците от 1951. Бежанец без гражданство получава закрила като бежанец, тъй като произволното му лишаване от гражданство заради неговата раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или заради неговото политическо убеждение може да е основание за неговото признаване като бежанец.

## **Какво предвижда Конвенцията от 1954 г.?**

Протоколът за лицата без гражданство, първоначално съставен като приложение на Конвенцията за бежанците от 1951 г., е приет като самостоятелна конвенция през 1954 г. Конвенцията от 1954 г. е основният международен инструмент, който има за цел да регламентира и подобри състоянието на лицата без гражданство и да им гарантира предоставяне на основните права и свободи без дискриминация (списък на държавите-страни по Конвенцията от 1954 г. е даден в Приложение 1).

Разпоредбите на Конвенцията от 1954 г. в много отношения са сходни с тези на Конвенцията за бежанците от 1951 г. Присъединяването към Конвенцията от 1954 г. не замества предоставянето на гражданство на лицата, които са родени и уседнали на територията на държавата. Колкото и широки права да са предоставени на едно лице без гражданство, те не са равностойни на предоставянето на гражданство.

Член 1 т. 1 от Конвенцията от 1954 г. съдържа следната международно призната дефиниция на лице без гражданство (апатрид):

*„лице, което не се разглежда като гражданин от нито една държава в съответствие с нейното законодателство.“*

Лицата, попадащи в обхвата на член 1, т. 1 от Конвенцията от 1954 г., понякога се наричат *апатриди де юре*. За разлика от това, Заключителният акт използва понятието *апатриди де факто*. Терминът *апатрид де факто* не е дефиниран в нито един международен инструмент и няма специален договорен режим за такава категория лица. Работната дефиниция на ВКБООН за *апатриди де факто* е лица, намиращи се извън тяхната страна, които не могат или поради основателни причини не желаят да се възползват от дипломатическата закрила на тази страна.

### **Кой е гражданин и кой е без гражданство?**

Гражданство по силата на закона има всяко лице, което автоматично се счита за гражданин при условията на действащата национална уредба за гражданството или е получило гражданство по решение на компетентните органи. Повечето хора са граждани по законите само на една страна – това обикновено са законите на страната, в която е родено самото лице (закон на земята, *jus soli*) или законите на страната, чиито граждани са били родителите на лицето към момента на раждането му (закон на кръвта, *jus sanguinis*).

Когато административна процедура допуска дискреция при предоставянето на гражданство, кандидатите за гражданство не се считат за граждани на страната, докато молбите им не бъдат надлежно подадени и одобрени и им бъде предоставено гражданство на тази държава в съответствие със законодателството. Лица, които законът на една държава допуска да кандидатстват за гражданство, но чиито молби са отказани, не са граждани на тази държава по силата на нейното законодателство.

Документът на ВКБООН *„Наръчник по закрила на лицата без гражданство“* предлага насоки, предназначени да улеснят държавите, ВКБООН и други институции за установяване и надлежното третиране на лицата-бенефициенти по Конвенцията от 1954 г.

Макар че Конвенцията от 1954 г. въвежда международноправна дефиниция на понятието „апатрид“, както и стандарти за отношението към тези лица, тя не предписва един или друг механизъм за установяване на лица без гражданство. Въпреки това, Конвенцията от 1954 г. имплицитно задължава държавите да установяват лицата без гражданство в своите юрисдикции, за да им осигурят подходящо отношение в съответствие с ангажиментите си по Конвенцията. *Наръчникът по закрила на лицата без гражданство* на ВКБООН предлага насоки на държавите и ВКБООН относно установяването на национални процедури конкретно за определяне дали дадено лице е без гражданство. При поискване, ВКБООН има готовност да предостави съвети по създаването и прилагането на тези процедури чрез своите представителства и офиси или чрез службите в своята централа.

### **Може ли лице без гражданство да бъде едновременно и бежанец?**

Въпреки че повечето лица без гражданство по света живеят в страната по месторождение, голям брой са избягали от страните си, за да се спасят от преследване въз основа на раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или политическо убеждение. Тези хора са бежанци без гражданство.

Само по себе си липсата на гражданство не представлява преследване по дефиницията за бежанец съгласно Конвенцията за бежанците от 1951 г., но твърде е възможно да бъде елемент на преследването, взето заедно с други фактори. Произволното лишаване от гражданство на дискриминационни основания само по себе може да породи основателни опасения от преследване, особено ако превръща лицето в апатрид.

Съставителите на Конвенцията за бежанците от 1951 г. и на Конвенцията от 1954 г. са решили да създадат два отделни правни режима за закрила на бежанците и на лицата без гражданство. Докато Конвенцията за бежанците от 1951 г. обхваща бежанците, включително тези без гражданство, Конвенцията от 1954 г. е предвидена за апатридите, които не са бежанци.

Повечето права, предоставени на лицата без гражданство по Конвенцията от 1954 г., са същите като тези на бежанците по Конвенцията за бежанците от 1951 г. Но предвид специфичното положение на бежанците, Конвенцията за бежанците от 1951 г. изрично въвежда принципите на въздържане от наказание за незаконно пребиваване или влизане и на въздържане от принудително връщане (*non-refoulement*). Тези принципи липсват в Конвенцията от 1954 г. Следователно, ако едно лице отговаря едновременно на критериите за статут на бежанец и на апатрид, държавата е длъжна да приложи към това лице по-благоприятните разпоредби на Конвенцията за бежанците от 1951 г.

## Какво предвижда Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г.?

Поради различните подходи, възприети от държавите по отношение на придобиването и загубата на гражданство, някои лица все още „се изплъзват от системата“ и стават апатриди. Затова е изключително важно да има общи правила за преодоляване на тези празноти.

През 1950 г. КМП започва законотворчески процес, който по-късно ще завърши с Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г. („Конвенцията от 1961 г.“). Конвенцията от 1961 г. е единственият всеобщ инструмент, който предвижда ясни, подробни и конкретни предпазни мерки за справедлив и подходящ отговор на заплахата от апатридность.

Разпоредбите на Конвенцията от 1961 г. целят да не допуснат едно лице да остане без гражданство още с раждането или на по-късен етап от живота му, но нито изключват възможността за лишаване от гражданство при определени обстоятелства, нито задължават държавите да предоставят гражданство на всички настоящи апатриди. Конвенцията от 1961 г. предвижда също така създаването на орган, към който едно лице, имащо право да се възползва от разпоредбите на Конвенцията от 1961 г., може да се обърне за разглеждане на молбата или за съдействие при подаване на молбата му пред съответния орган. По-късно Общото събрание възложи на ВКБООН да изпълнява тази роля. (Списък на държавите-страни по Конвенцията от 1961 г. е даден в Приложение 2.)

За намаляване на случаите на лица без гражданство, Конвенцията от 1961 г. изисква държавите-страни да разработят законодателство, което съответства на предвидените стандарти за придобиване и загуба на гражданство.

**„Имаше един ден, когато стоях между две граници и не ме пускаха нито в едната държава, нито в другата. Беше най-незабравимото преживяване в живота ми! Не можех да вляза в страната, откъдето идвах, нито пък в тази, където съм родена, отгледана и живяла! Къде принадлежа? Все още не мога да забравя чувството на липса, което изпитвах на летището.“**

Лара – за годините прекарани без гражданство

---



Ако между две договарящи се страни възникне спор относно тълкуването и прилагането на Конвенцията и този спор не може да бъде решен по друг начин, всяка от страните може да отнесе спора в Международния съд.

*Наръчникът по закрила на лицата без гражданство на ВКБООН предлага насоки, предназначени за държавите, ВКБООН и други институции, относно тълкуването и прилагането на чл. 1–4 и 12 от Конвенцията от 1961 г., които се отнасят до недопускането на апатриднаост при деца.*

### **Как законодателството за правата на човека гарантира правото на гражданство?**

Правото на гражданство е предмет на редица други международноправни инструменти. Член 15 от ВДПЧ предвижда, че всеки има право на гражданство и никой не може да бъде лишаван произволно от своето гражданство.

Правото на всяко дете да придобие гражданство впоследствие бе уредено в Международния пакт за граждански и политически права от 1966 г. (МПГПП). Член 24 гласи:

*„Всяко дете, без разлика на раса, цвят на кожата, пол, език, религия, национален или социален произход, имотно състояние или рождение, има право на такива мерки на закрила от страна на неговото семейство, на обществото и на държавата, каквито състоянието му на малолетен изисква.“*

*„Всяко дете трябва да се регистрира веднага след раждането му и да му се даде име.“*

*„Всяко дете има право да придобие гражданство.“*

Освен това, член 26 от МПГПП съдържа разпоредба срещу дискриминацията, която има много широк обхват, включващ законодателството за гражданство и неговото прилагане:

*„Всички лица са равни пред закона и имат право, без всякаква дискриминация, на еднаква законна закрила. В това отношение законът трябва да забранява всякаква дискриминация и да осигурява на всички лица еднаква и ефикасна закрила против всякаква дискриминация, основаваща се на раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически или други убеждения, национален или социален произход, имотно състояние, рождение или всякакви други признаци.“*

Конвенцията за премахване на всички форми на расова дискриминация от 1965 г. (КПВФРД) задължава държавите „да гарантират на всеки, без разлика по отношение на раса, цвят, национален или етнически произход,

правото на равенство пред закона”, особено при упражняването на няколко основни човешки права, включително право на гражданство (член 5).

Член 9 на Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените от 1979 г. (КПВФДЖ) третира една важна причина за възникването на апатридность, а именно дискриминацията срещу жените в законодателствата за гражданство, предвиждайки следното:

*„Държавите-страни предоставят на жените еднакви с мъжете права по отношение придобиване, изменение или запазване на тяхното гражданство. Те по-конкретно осигуряват при встъпване в брак с чужденец или промяна гражданството на съпруга по време на брака да не се налага автоматична промяна на гражданството на жената, да не се превръща тя в лице без гражданство и да не бъде заставена да приеме гражданството на съпруга.“*

*„Държавите-страни предоставят на жените равни с мъжете права по отношение гражданството на техните деца.“*

Конвенцията за правата на детето от 1989 г. (КПД), която е ратифицирана почти от всяка една държава, съдържа три важни разпоредби, касаещи гражданството:

Член 2 определя:

*„Държавите-страни по Конвенцията зачитат и осигуряват правата, предвидени в тази Конвенция, на всяко дете в пределите на своята юрисдикция без каквато и да е дискриминация, независимо от расата, цвета на кожата, пола, езика, религията, политическите или други възгледи, националния, етническият или социалният произход, имущественото състояние, увреждане, рождение или друг статут на детето или на неговите родители или законни настойници.“*

Член 7 гласи:

*„Детето следва да бъде регистрирано незабавно след раждането му и от рождение има право на име, правото да придобие гражданство и доколкото е възможно, правото да познава и да бъде отглеждано от своите родители.“*

Член 8, ал. 1 предвижда:

*„Държавите-страни по Конвенцията се задължават да зачитат правото на детето да запази без незаконна намеса своята самоличност, включително своето гражданство, име и семейни връзки, както са признати от закона.“*

Член 29 на Конвенцията за закрила на правата на всички работници-мигранти и на членовете на техните семейства от 1990 г. гласи:

*„Всяко дете на работник-мигрант има право на име, регистрация на раждането и гражданство.“*

Член 18 на Конвенцията за правата на хората с увреждания от 2006 г. предвижда:

*„1. Държавите-страни по настоящата Конвенция се задължават да признават правата на хората с увреждания на свободно придвижване, свободен избор на местоживееене и гражданство, наравно с всички останали, включително като гарантират, че хората с увреждания:*

*(а) имат право на придобиване и промяна на гражданството и не са лишавани от гражданството си произволно, или по признак на увреждане;*

*2. Децата с увреждания следва да бъдат регистрирани незабавно след раждането си и да имат право още с раждането си на име, на придобиване на гражданство и, доколкото е възможно, да познават и да бъдат отглеждани от родителите си.“*

## Съществуват ли регионални договори, третиращи правото на гражданство?

Регионалните инструменти укрепват юридическа основа на правото на гражданство. Член 20 на Американската конвенция за правата на човека от 1969 г. не само изрично прогласява правото на гражданство, но предвижда и много важна предпазна мярка с оглед деца да не се раждат апатриди:

*„Всяко лице има право на гражданство. Всяко лице има право да бъде гражданин на страната, на чиято територия е родено, ако няма право на друго гражданство. Никой не може да бъде лишен произволно от правото на гражданство или от правото да смени гражданството си.“*

По-късно тези принципи са утвърдени от юриспруденцията на Интерамериканския съд. Докато от една страна потвърждава, че условията за предоставяне на гражданство остават национална компетентност, от друга страна Съдът заявява и следното:

*„Независимо от факта, че предоставянето и признаването на гражданство традиционно се приемат за въпроси от компетентността на държавата, съвременните тенденции показват, че международното право налага известни ограничения върху правата на държавите в тази област и че начинът, по който държавите регламентират въпроси, свързани с гражданството, днес не може да се счита за тяхна изключителна компетентност.“* (Интерамерикански съд по правата на човека, „Становище по изменението на разпоредбата за натурализация в Конституцията на Коста Рика“, параграфи 32-34, по 5 HRLJ 1984).

**„Понякога се мразя. Чувствам се, сякаш не съм човешко същество. Не мога да го преодоляя. Приятелите ми могат да водят нормален живот. Аз не мога. Мечтата ми е да притежавам кола – не мога. Дори да имам парите да я купя, няма да бъде регистрирана на мое име. Мечтая да се омъжа, но един мъж ме изостави, защото нямам гражданство. Чувствам се като затворничка. Ливанските документи са по-скъпи от златото, може да платите милиони и пак няма да ги получите. Трудно ми е да гледам ливански момичета, които имат гражданство и документи, особено ако не се възползват пълноценно от статута си – да учат, работят и осъществяват мечтите, които искам да можех да постигна, но не мога.“**

Зейнаб – жена без гражданство, живееща в Ливан

С други думи, държавите са длъжни да вземат предвид последствията от своята национална уредба на гражданството в международен план, особено ако прилагането на тази уредба може да доведе до случаи на лица без гражданство.

ЕКГ е регионален инструмент, изготвен от Съвета на Европа в отговор на установената необходимост за създаване на единен текст, консолидиращ всички развития на вътрешното и международното право по отношение на гражданството след 1930 г., когато Хагската конвенция третира въпроса за колизиите между националните законодателства. За разлика от по-старите договори, приети в Европа, тя допуска приемането на множество гражданство за съпрузи с различно гражданство и техните деца. Предмет на ЕКГ са и въпросите, свързани с придобиването, запазването, загубата и възстановяването на гражданство, процесуалните права, гражданството в контекста на правоприемството между държави и военната повинност, както и сътрудничеството между държавите-страни. За дефиницията на лице без гражданство ЕКГ препраща към Конвенцията от 1954 г. Неотдавнашният опит на Европа с правоприемството между държави доведе до осъзнаване, че много хора са изложени на риск да загубят своето гражданство, преди да придобият друго. В усилие да не допусне апатридность при правоприемството между държави – което може да възникне при прехвърляне на територия от една държава в друга, обединяване на държави, прекратяване на съществуването на държава или частично отделяне на територии от дадена държава – Съветът на Европа прие Конвенция относно избягването на случаи на лица без гражданство, свързани с правоприемство между държави. Конвенцията е приета на 15 март 2006 г. и предвижда специални правила за гражданството при правоприемството между държави. Нейните 22 члена съдържат практически указания по въпроси, като отговорностите на държавата-правоприемник и държавата-праводател, правила за доказване, избягване на апатридността по рождение и улесняване на придобиването на гражданство от лица-апатриди.

През 1999 г. Организацията за африканско единство (днешният Африкански съюз) прие Харта за правата и благосъстоянието на детето. Следвайки модела на КПД, Хартата споделя някои ключови принципи на този по-ранен инструмент, включително недопускането на дискриминация и преимущественото съобразяване с най-добрия интерес на детето. Член 6 от Хартата, който урежда основно въпросите на името и гражданството и предвижда много важна предпазна мярка за недопускане на случаи на деца без гражданство, прогласява следното:

- всяко дете има право на име от самото си раждане;
- всяко дете трябва да бъде регистрирано веднага след неговото раждане;
- всяко дете има право да придобие гражданство; и

- държавите-страни по Хартата се задължават да направят необходимото с оглед тяхното конституционно законодателство да признава принципа, според който детето придобива гражданство на страната по месторождение, ако в момента на неговото раждане не му бъде предоставено гражданство от друга държава в съответствие с нейното законодателство.

Пактът за правата на детето в исляма е приет от 32-ата Ислямска конференция на министрите на външните работи през юни 2005 г. Пактът предвижда следното:

- всяко дете има право на име от самото си раждане;
- всяко дете има право да бъде регистрирано;
- държавите-страни по пакта полагат всички усилия за решаване на проблема с липсата на гражданство за всяко дете, родено на тяхна територия или дете от техен гражданин извън тяхната територия; и
- подхвърлените деца имат право на име, звание и гражданство.

## Установяване и закрила на лицата без гражданство



Хиляди са децата-мигранти без гражданство, които са родени в Сабах и не получават малайзийско гражданство по рождение или документи за самоличност. След като не могат да постъпят в малайзийски училища, те често се озовават на пазари като този в Кота Кинабалу, работейки за символично възнаграждение. ©UNHCR/Greg Constantine, 2010

Въпреки опитите за намаляване на случаите на лица без гражданство чрез национални закони за гражданството и чрез прилагане на Конвенцията от 1961 г. и други международни инструменти, по оценка на ВКБООН по света все още има милиони хора без гражданство. Конвенцията от 1954 г. определя кое е лице без гражданство, насърчава предоставянето на правосубектност на тези лица и им гарантира упражняване на основните права и свободи без дискриминация.

### **Кой е апатрид (лице без гражданство)?**

Конвенцията от 1954 година определя апатрида като „лице, което не се разглежда като гражданин от нито една държава в съответствие с нейното законодателство“ (член 1). Това е една чисто юридическа дефиниция. Тя не препраща към правата, с които разполагат имащите гражданство и към реда за предоставяне на гражданство или достъп до гражданство. Определянето дали едно лице се разглежда като гражданин в съответствие със законодателството на дадена държава изисква внимателен анализ на начина, по който тази държава на практика е прилагала своите закони за гражданство в конкретния случай и на евентуалните решения на надзорните или апелативните органи, които са оказали влияние върху статута на лицето.

Търсейки доказателства за апатридность, държавите следва да направят преглед на законите за гражданство на държавите, с които лицето има връзки (напр. по рождение или предишно обичайно местожителство, страната или страните, чиито граждани са съпруга(та), децата и родителите на лицето или техните родители) и също така да проучат информацията относно практическото прилагане на законодателството, включително за отношението към съответното лице или население.

**„Не можем да получим редовна работа, не можем да се местим – ние сме като лодки в морето без пристанище. Достъпът до образование и здравеопазване също е проблем. Не можах да завърша гимназия и да постъпя в колеж. Не мога да отида на лекар в държавна болница, а само в частна.“**

Абдула – бедоон (ар. „човек без гражданство“), живеещ в Обединените арабски емирства

---



При необходимост органът, който извършва тази преценка, може да се консултира с тези държави и да поиска доказателства, ако се налага. Самите лица са длъжни да опишат случая си възможно най-пълно и вярно, както и да предоставят всички разумно налични доказателства. При поискване ВКБООН може да съдейства за консултациите между държавите и да предостави техническа информация относно съответните закони и тяхното прилагане в отделните държави.

Документи от компетентния орган на държавата, които удостоверяват, че съответното лице не е неин гражданин, в общия случай са надеждно доказателство за липсата на гражданство. Но такива доказателства не винаги са налични. Компетентните органи на страната на произход или на предишно обичайно местожителство могат да откажат да издадат официални удостоверения, че лицето не е гражданин или просто да не отговорят на запитванията. Някои държавни органи могат да преценят, че не са длъжни или компетентни да посочват кои лица нямат юридическа връзка на гражданство със страната. Заключение относно липсата на отговор следва да се правят само след изтичането на разумен период от време. Ако дадена държава има принципна политика да не отговаря на такива искания, не бива да се правят изводи, почиващи единствено на липсата на отговор. И обратно – ако дадена държава редовно отговаря на такива запитвания, липсата на отговор по принцип е солидно потвърждение, че лицето не е гражданин.

### **Може ли едно лице да бъде изключено от разпоредбите на Конвенцията от 1954 г.?**

Преамбюлът на Конвенцията от 1954 г. потвърждава, че бежанците без гражданство са предмет на Конвенцията за бежанците от 1951 г. и следователно са извън приложното поле на Конвенцията от 1954 г.

Освен дефиницията на лице без гражданство, член 1 на Конвенцията от 1954 г. определя и кръга на лицата, които, въпреки че попадат в обхвата на дефиницията (тоест независимо от обстоятелството, че са без гражданство), са изключени от приложното поле на Конвенцията от 1954 г. поради особени причини, тоест не се нуждаят от международна закрила или не са допустими за такава закрила въз основа на техни лични действия. Този кръг обхваща лицата:

- *„които в момента получават от други органи или организации на ООН, с изключение на Върховния комисар за бежанците, защита или помощ“;*  
Понастоящем тази клауза се отнася само за Близкоизточната агенция на ООН за подпомагане на палестинските бежанци и за организация на дейностите.
- *„по отношение на които компетентните органи на страната, в която те пребивават, признават правата и задълженията, свързани с гражданството на тази страна“;*

Това означава, че ако лице без гражданство има законно право на пребиваване и е получило права по-големи от предвидените в Конвенцията от 1954 г., по-конкретно пълноценни икономически и социални права еднакви с тези на гражданите на страната, и е защитено от депортиране и експулсиране, тогава не е необходимо разпоредбите на Конвенцията да се прилагат към това лице, независимо от обстоятелството, че е апатрид.

- *„са извършили престъпление против мира, военно престъпление или престъпление против човечеството, така, както са определени в международните документи; са извършили тежко неполитическо престъпление извън страната, където пребивават, преди да бъдат допуснати в тази страна; са виновни за извършването на действия, противоречащи на целите и принципите на ООН.“*

### **Кога едно лице спира да се разглежда като апатрид?**

Състоянието на апатридность приключва, когато съответното лице придобие гражданство.

Съгласно промяна на бразилската конституция от 1994 г., дете на бразилски родители, което е родено извън страната, не би могло да получи бразилско гражданство, ако родителите му не се върнат да живеят в Бразилия. Групи на гражданското общество изчисляват, че за дванадесетина години около 200,000 деца са останали без гражданство. През 2007 г., когато Бразилия се присъединява към Конвенцията от 1961 г., Националният конгрес приема изменение на конституцията, което заменя изискването за местожителство с консулска регистрация като предварително условие за получаване на гражданство. Предвидено е, че реформата има действие от задна дата, което помага на много деца-апатриди да получат бразилско гражданство.

### **Кога процедурата за установяване на апатридность е подходящ подход?**

По принцип, процедурите за установяване на апатридность помагат на държавите да изпълняват ангажиментите си по Конвенцията от 1954 г. Действително Конвенцията от 1954 г. определя кое лице е апатрид, обаче в нея не е разписана процедура за установяване на лицата без гражданство. И все пак, Конвенцията от 1954 г. имплицитно задължава държавите да установяват лицата без гражданство в своите юрисдикции, за да им осигурят подходящо отношение в съответствие с ангажиментите им по Конвенцията.

Следва обаче да се отбележи, че прилагането на процедури за установяване на лица без гражданство е подходящо само за апатридите в условия на

миграция. За апатридите, намиращи се в „собствената си страна“, тоест за уседналите населения, такива установителни процедури, предназначени за предоставяне на статут на лица без гражданство, не са подходящи поради създадените силни връзки с тези страни, като трайна уседналост в тях. По отношение на тези населения и в зависимост от техните специфични условия, на държавите се препоръчва да предприемат целенасочени кампании за гражданство или усилия за проверка на гражданството, вместо процедури за установяване на лица без гражданство.

### **Какви процедури се използват за установяване дали едно лице е без гражданство?**

Много малко са държавите, които са създали специален ред за установяването на лица без гражданство. Но от друга страна, все повече държави проявяват интерес към установяването на такъв ред. Определянето на институцията, компетентна да осъществява процедурите за установяване на лица без гражданство, е въпрос, който се решава самостоятелно от държавата и решенията могат да са различни в отделните държави. Независимо дали тези процедури са възложени на съдебната или административната система, важно е специалистите да развият експертен опит в установяването на лица без гражданство, като едновременно с това се гарантира, че процедурите са достъпни за съответното население. Това изисква баланс между централизирането на експертизата за установяване на лица без гражданство в специализирано административно или съдебно звено, съставено от обучени и опитни служители, от една страна, и от друга – осигуряването на възможност за подаване на молби в служби, представляващи правителството в различните райони на страната. Някои държави са приели подзаконовни актове, с които възлагат на едни или други ведомства – например: агенции, специализирани в областта на убежището, бежанците и лицата без гражданство или звена в Министерството на вътрешните работи – да разглеждат и решават молбите за признаване на апатридность.

Други държави, които нямат специален законов ред за признаване на апатридность, са създали административни или съдебни органи, на които е възложено да определят кои лица са без гражданство.

И все пак много държави нямат специално предвидени процедури. В много от тези случаи, въпросът за липсата на гражданство възниква в хода на производствата за предоставяне на бежански статут. Лицата без гражданство могат да бъдат „обработвани“ в тази рамка, която включва хуманитарна или субсидиарна закрила. В действителност, лицата без гражданство могат да са принудени да подават молбите си по реда за убежище, тъй като за тях не е предвиден друг ред. Независимо от формата и институционалната рамка на производството за установяване на апатридность, необходимо е да се спазват изискванията за поверителност, приложими към молбите на кандидатите за убежище.

Някои държави нямат специален ред за признаването на лица без гражданство, но въпросът може да възникне, когато лицето поиска разрешение за пребиваване или документ за пътуване, или ако молбата му за убежище е отхвърлена и лицето подаде молба за оставане в страната на убежище на други основания.

Във Франция производството за признаване на апатриден статут се провежда от Френската служба за закрила на бежанците и апатридите (OFPRA), на която е възложено да осигурява съдебна и административна закрила на лицата без гражданство. Кандидатите трябва да подават молбите си директно в OFPRA.

Във Филипините установяването на лица без гражданство се осъществява от централизирано Звено за закрила на бежанци и лица без гражданство (RSPPU) към филипинското Министерство на правосъдието. Молби за признаване на апатриден статут могат да се подават в RSPPU или в централните и местните служби на Бюрото по миграция.

В Република Молдова, Бюрото за миграция и убежище към Министерството на вътрешните работи осъществява централизирано административно производство за установяване на лица без гражданство. Молби могат да се подават устно и писмено от съответното лице, но такова производство може да се образува и служебно от специализирано административно звено към молдовското Бюро за миграция и убежище.

Испанският Закон за чужденците предвижда, че статут на лице без гражданство се признава от Министерството на вътрешните работи по ред, определен с кралски декрет. Кандидатите могат да се обърнат към полицейски участък или към Службата за убежище и бежанци (OAR). След като приключи фазата на проверка, OAR извършва процедурата и след това изпраща своето мотивирано становище в Министерството на вътрешните работи.

Въпреки че в Мексико няма формален ред за установяване на лица без гражданство, *Инструкцията за миграционните критерии и процедури от 2010 г.* предвижда, че лицата без гражданство могат да получат закрила по мексиканската система за допълваща закрила. Инструкцията дефинира кой може да бъде определен като лице без гражданство, но не предвижда специален ред за установяване в индивидуалните случаи.

Документът на ВКБООН *„Наръчник по закрила на лицата без гражданство“* предлага насоки, предназначени за правителствата, служителите на ВКБООН и други институции, относно начините за създаване на процедури за установяване на лица без гражданство, включително по въпроси за доказателствата, които възникват при тези процедури.

## Какви видове доказателства се изискват?

Предвид характера на апатридността, лицата често не са в състояние да подкрепят молбите за апатриден статут със съществени документарни доказателства, ако изобщо могат да представят такива. Много от тях не знаят, че е необходимо или не могат да извършат съответния анализ на законите за гражданство на страните, с които имат връзка по линия на месторождение, потомство, брак или обичайно местожителство. Освен това, осъществяването на контакт с чуждестранните власти за поискването на конкретна информация по случая на лицето или общи напътствия по законодателството за гражданство на страната, включително изясняване на буквата на закона и на неговото прилагане, могат да имат фундаментално значение за достигането на заключение дали дадено лице е без гражданство. В редица случаи държавите отговарят на такива запитвания само ако са постъпили от правителствени органи на друга държава.

Следователно, в производствата за установяване на лица без гражданство следва да се отчитат присъщите трудности при доказването на апатридност. Това производство изисква сътрудничество между кандидата и органа извършващ преценката с цел набавяне на доказателства и установяване на фактите – това се нарича споделяне на тежестта за доказване. Поради присъщите трудности при доказването на апатридност, изискуемият праг за доказване, който трябва да бъде преминал, за бъде признато едно лице за апатрид, не трябва да е твърде висок. В тази връзка на държавите се препоръчва да приемат стандарт за доказване еднакъв с този за определянето на бежански статут, тоест изводът, че дадено лице е без гражданство, е обоснован, когато се установи „в разумна степен“, че лицето не се разглежда като гражданин на нито една държава в съответствие с нейното законодателство. *Наръчникът по закрила на лицата без гражданство* на ВКБООН предлага допълнителни насоки относно тежестта и стандартите за доказване в производствата за установяване на лица без гражданство.

## Кой трябва да решава дали едно лице е без гражданство?

Установяването на случаите на лица без гражданство следва да се възложи на квалифициран персонал, който е специализиран по въпросите на апатридността и може безпристрастно и обективно да разглежда молбите и подкрепящите ги доказателства. Ползите от това да има централен орган, отговарящ за тези установявания, се изразяват в намаляване на риска от вземане на непоследователни решения, по-голяма ефективност при получаване и разпространяване на информацията относно страните за произход и – благодарение на фокусираната работа – повече възможности за натрупване на експертен опит в областта на апатридността. Определянето на апатриден статут изисква събиране и анализ на закони, подзаконови актове и практики на други държави. Дори при липсата на централен орган, вземащите решения могат да имат само полза от взаимодействието с колеги

в своето правителство и в органите на други държави, които добре познават законодателството за гражданство и проблемите на апатридността.

### **Как могат лицата да получат достъп до процедура?**

Конвенцията от 1954 г. не задължава държавите да разрешават законно пребиваване на лицето, докато трае разглеждането на молбата му за статут на лице без гражданство. На практика, след като то вече е на територията на държавата, определянето на неговия граждански статут може да е единственият начин за намиране на решение за трудното му положение.

Когато лицето подаде молба да бъде признато за апатрид или ако органите предприемат действия за установяване дали лицето е без гражданство, на държавите се препоръчва да се въздържат от извеждане на лицето от територията им, докато стане ясен резултатът от установителното производство.

Производствата за установяване на случаи на лица без гражданство следва да бъдат разписани в законодателството по начин, гарантиращ справедливост и прозрачност. *Наръчникът по закрила на лицата без гражданство* на ВКБООН съдържа цялостен списък на процесуалните права, които следва да бъдат зачитани, включително:

- достъп до интервю;
- осигуряване на помощ от преводач;
- достъп до правна помощ;
- срокове за приключване на установителното производство от момента на подаване на молбата;
- право на получаване на писмени мотиви за решението; и
- право на обжалване, ако молбата бъде отхвърлена на първа инстанция.

### **Може ли държавата да задържа лице без гражданство, което няма право на законно пребиване?**

Въпреки че Конвенцията от 1954 г. не задължава изрично държавите да предоставят право на пребиваване на тези, които вече са определени като лица без гражданство, издаването на такова разрешение би изпълнило целта и предназначението на Конвенцията. Лица без гражданство, които нямат право законно да останат в страната, по принцип не следва да бъдат задържани. Лицата без гражданство често нямат документи за самоличност като национални лични карти или паспорти. Дори ако е установена страната на предишно местожителство, често тази страна не приема веднага реадмисия на лицето. Задържането в тези случаи трябва да се избягва или

да се прилага само в строго съответствие с национално законодателството, което отговаря на нормите на международното хуманитарно право. На първо място следва да се разгледат алтернативите на задържането, освен ако има основания да се счита, че тези алтернативи няма да се ефективни за съответното лице.

Апатриди без право на законно пребиваване следва да се задържат само след разглеждане на всички възможни алтернативи. При вземане на решение за задържане по изключение, властите следва да преценят дали задържането е разумно и пропорционално на поставените цели. Ако се прецени, че задържането е необходимо, то трябва да се приложи без дискриминация, да е регламентирано от вътрешното законодателството, за предпочитане да е за определен максимален срок и да подлежи на периодично преразглеждане и съдебен контрол.

### **Работна група по произволното задържане**

Комисията по правата на човека към ООН предприе мерки спрямо обезпокоителното нарастване на случаите на произволно задържане след 1985 г. Тя поиска от Подкомисията по предотвратяване на дискриминация и закрила на малцинствата да проучи обстойно въпроса и да внесе в Комисията препоръки за ограничаването на тези практики. Едновременно с това, загриженост относно гаранциите, с които следва да разполагат всички лишени от свобода лица, бе изразена с приемането от Общото събрание на ООН през декември 1988 г. на Система от принципи за защита на всички лица от всякаква форма на задържане или лишаване от свобода. През 1990 г., в изпълнение на препоръките в доклада на горепосочената подкомисия, Комисията по правата на човека създаде Работна група по произволното задържане. Впоследствие Работната група прие следните принципи, регламентиращи поставянето под стража и задържането:

#### **Принцип 1**

Ако лице, което търси убежище или е имигрант, е задържано за разпит на границата или във вътрешността на страната в случай на незаконно влизане, то трябва да бъде информирано поне устно, на разбираем за него език, за естеството и причините на решението за недопускане в страната или за отказ на разрешение за временно пребиваване, ако такова решение се обмисля да бъде взето по отношение на съответното лице.

#### **Принцип 2**

Всяко лице, което търси убежище или е имигрант, следва да разполага с възможност, по време на задържането, на връзка с външния свят, включително по телефон, факс или електронна поща, както и за контакти с адвокат, консулски представител и роднини.

### Принцип 3

Всяко лице, което търси убежище или е имигрант, следва да бъде изправено своевременно пред съдебен или друг орган.

### Принцип 4

Всяко лице, което търси убежище или е имигрант, ако е задържано под стража, следва да се разписва в регистър – прошнурован и прономерован или защитен по също толкова сигурен начин – с вписани данни за самоличността на лицето, причините за задържането под стража и компетентния орган, определил мярката, както и часа и датата на приемане и освобождаване от мястото на задържане.

### Принцип 5

Всяко лице, което търси убежище или е имигрант, при приемането му в центъра за задържане, следва да бъде запознато с вътрешния ред и, ако е приложимо, съответните дисциплинарни правила и възможността да бъде поставено в изолатор, както и с гаранциите, съпътстващи тази мярка.

### Принцип 6

Решението трябва да бъде взето от надлежно упълномощен орган с достатъчно ниво на отговорност и да е основано на критерии за законосъобразност, установени в законодателството.

### Принцип 7

В законодателството следва да е определен максимален срок, но във всички случаи задържането не трябва да е за неограничен или прекомерно дълъг срок.

### Принцип 8

Уведомление за мярката „задържане“ трябва да бъде направено писмено, на език разбираем от лицето, търсещо убежище или имигрант, с посочване на причините за мярката и условията, при които лицето може да поиска преразглеждане от съдебен орган, като последният следва своевременно да вземе решение по законосъобразността на мярката и, ако е приложимо, да разпреди освобождаването на съответното лице.

### Принцип 9

Мястото на задържане следва да е публично и специално предназначено за тази цел, а когато това не е възможно по практически причини, лицето, търсещо убежище или имигрант, следва да бъде поставено в отделни помещения от лицата, лишени от свобода по наказателното право.



## Принцип 10

Службата на Върховния комисар по бежанците (ВКБООН), Международният червен кръст и, ако е приложимо, надлежно упълномощени неправителствени организации следва да получават достъп до местата за задържане.

### Какви са правата и задълженията на лицата, признати за апатриди?

Има някои фундаментални човешки права, които важат за всички хора, независимо от техния статут или вид пребиваване в определена юрисдикция. Те включват, например, забраните за изтезаване и дискриминиране. В действителност Конвенцията от 1954 г. потвърждава, че нейните разпоредби ще се прилагат към апатридите без „каквато и да било дискриминация във връзка с тяхната раса, религия или родна страна“ (член 3).

Всеки апатрид е длъжен да спазва законите и наредбите на страната, в която се намира (член 2). Приемайки, че това задължение е изпълнено, член 7 ал. 1 на Конвенцията от 1954 г. определя минималната закрила, на която има право лицето без гражданство. В тази разпоредба е посочено, че с изключение на случаите, когато Конвенцията предоставя на апатридите по-благоприятно отношение, „договарящите се държави се задължават да се отнасят към тях както обикновено към чужденците“.

По отношение на повечето от правата, посочени в Конвенцията от 1954 г., апатридите имат *поне* същия достъп до права и облаги като тези гарантирани на чужденците, особено правото на доходоносни занятия (членове 17, 18 и 19), жилище (член 21) и свобода на придвижване (член 26). За останалите специфични права, договарящите се държави са длъжни да осигурят на апатридите, законно пребиваващи на тяхна територия, стандарт на отношение съпоставим с този на гражданите на държавата, особено свободата да изповядват религия (член 4), права върху художествени произведения и индустриална собственост (член 14), основно образование (член 22), държавна помощ (член 23) и трудово законодателство и социално осигуряване (член 24).

Една от целите на *Наръчника по закрила на лицата без гражданство* на ВКБООН е да помогне на правителствата да гарантират стандарт на отношение към апатридите, изискван по Конвенцията от 1954 г. и международноправната уредба на човешките права.

### Лицата, признати за апатриди, имат ли право на документи за самоличност и документи за пътуване?

Конвенцията от 1954 г. задължава договарящите се страни да издадат документи за самоличност на всеки апатрид, който не притежава валиден документ за пътуване. Член 28 предвижда, че договарящите се страни

издават на апатридите, временно пребиваващи на законно основание на тяхна територия, документи за пътуване, освен ако това противоречи на неотложни причини, свързани с държавната сигурност и обществения ред.

Издаването на документ за пътуване не предполага предоставяне на гражданство и не променя статута на лицето.

Втората част на член 28 приканва държавите да издават документи за пътуване на всички апатриди, намиращи се на тяхна територия, включително тези, които нямат право на законно пребиваване. На държавите се предлага да помислят за издаването на документи за пътуване по Конвенцията и пътуване на апатриди, намиращи се на тяхна територия, които не могат да получат документи за пътуване в страната, където те законно пребивават. Тази разпоредба е особено важна предвид обстоятелството, че много лица без гражданство нямат страна на законно пребиваване. Документът за пътуване помага за идентифицирането на апатрида и също така му позволява да поиска влизане в подходяща държава.

Документите за пътуване са особено важни за лицата без гражданство, тъй като улесняват пътуванията им в други страни с цел образование, постъпване на работа, получаване на медицински грижи или преселване. В съответствие с Приложението към Конвенцията, всяка договаряща се държава се задължава да признава валидността на документи за пътуване, издадени от други държави-страни по Конвенцията. ВКБООН може да предложи технически консултации по издаването на такива документи. Държавите-страни по Конвенцията от 1954 г. са длъжни да издават на апатридите машинно четими документи за пътуване по Конвенцията в съответствие със стандартите и спецификациите, установени в *Ръководството за издаване на машинно четими документи по Конвенцията на бежанци и лица без гражданство* на Международната организация за гражданско въздухоплаване / ВКБООН.

### **Може ли държавата да експулсира лице, признато за апатрид?**

Съгласно Конвенцията от 1954 г., апатридите, които законно пребивават в страната, не могат да бъдат експулсирани, освен на основания свързани с националната сигурност и обществения ред. Експулсирането е обвързано с надлежни процесуални защити, освен при наличие на неотложни причини, свързани с националната сигурност. Следователно, необходимо е да има процесуални гаранции, позволяващи на лицето да отговори и представи доказателства по евентуални обвинения, да бъде представявано от адвокат и да има право на обжалване.

Заключителният акт на Конвенцията от 1954 г. посочва, че недопустимостта на принудителното връщане (*non-refoulement*) е общоприет принцип. Този принцип, особено недопустимостта на връщане в територии, където лицето ще е изложено на риск от преследване, е закрепен в разпоредбите на няколко международни спогодби, включително член 33 на Конвенцията за

бежанците от 1951 г., член 3 от Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отношение или наказание, имплицитно в член 7 на МПГПП и в няколко регионални инструмента за правата на човека.

Тъй като забраната за принудително връщане е приета като принцип на международното право, съставителите на Конвенцията от 1954 г. са приели, че не е необходимо да я залагат в клаузите на конвенцията, която регламентира статута на лицата без гражданство.

След като е взето решение за експулсиране, Конвенцията от 1954 г. изисква държавите да осигурят на съответното лице достатъчно време, за да получи право на влизане в друга страна.

### **Какви видове процедури за натурализация следва да са налични за лицата с признат статут на апатриди?**

Държавите-страни по Конвенцията от 1954 г. са призовани да улесняват в максимално възможна степен асимилацията и натурализацията на лицата без гражданство. (Използваната тук дума „асимилация“ не означава загуба на специфичната идентичност на тези лица, а тяхната интеграция в икономическия, социалния и културния живот на страната.) По-конкретно, от държавите се изисква да полагат всички усилия за ускоряване на процедурите за натурализация, включително чрез намаляване на таксите и разходите, доколкото е възможно.

В Обединеното Кралство лицата без гражданство имат достъп до облекчени процедури за натурализация. На практика те включват по-нисък праг за уседналост (три години вместо пет за чужденци с гражданство) и освобождаване от изпити за език и гражданственост.

Някои държави са предвидили в своето законодателство за гражданство по-малки срокове на законно пребиваване за бежанци и апатриди, които желаят да кандидатстват за натурализация.

ЕКГ доразвива тази препоръка, като изисква националните закони да съдържат правила, даващи възможност за натурализация на чужденци, които законно и трайно са се установили на съответната територия. Освен това, ЕКГ ограничава евентуалните изисквания за уседналост, ако такива бъдат поставени като предварително условие за кандидатстване за натурализация, до максимум 10 години. ЕКГ също така насърчава държавите да обмислят използването на ускорени процедури за натурализация на лица без гражданство и на признати бежанци.

### **Кои са най-добрите начини за закрила на лицата без гражданство?**

Най-ефективният начин за закрила на лицата без гражданство е да се разработи законодателството, което преди всичко прави невъзможно

възникването на апатридность (виж глава „Предотвратяване на случаите на лица без гражданство“ за пълен анализ на Конвенцията от 1961 г. и на съответните мерки, които държавите могат да приемат за намаляването или премахването на апатридността).

Но докато проблемът с апатридността бъде изкоренен, необходимо е тези, които са признати за лица без гражданство, да бъдат защитавани. Присъединяването към Конвенцията от 1954 г. и нейното изпълнение, както и приемането на подзаконови актове за нейното прилагане, са начини да се гарантира зачитането на правата и задълженията на лицата без гражданство.

Както бе посочено по-горе, Конвенцията от 1954 г. не променя гражданството на едно или друго лице, нито пък задължава държавите да приемат на своя територия лица без гражданство, които не са бежанци. Прилагането на разпоредбите на Конвенцията от 1954 г. не замества предоставянето на гражданство. Доколкото е възможно, държавите следва да улесняват асимилацията и натурализацията на апатридите, живеещи на тяхна територия, чрез своето законодателство и практики за предоставяне на гражданство. В страните с големи населения без гражданство правилата за предоставяне на гражданство могат да се видоизменят така, че всички живеещи на територията да се разглеждат като граждани, ако са родени (или живели) на територията преди определена дата или произхождат от лица, отговарящи на това условие.

Киргистан приема мащабни реформи през 2007 г., които позволяват на хиляди апатриди да получат гражданство. Близо 40,000 души са живели в страната без всякакво гражданство в продължение на повече от десетилетие след независимостта – повечето хора от етнически малцинства, които мигрирали от други части на бившия Съветски съюз и не получили автоматично киргизко гражданство или гражданство на друга страна-правоприемник на бившия СССР. Законът от 2007 г. признава за граждани всички бивши съветски граждани, които са били без гражданство и са живели в Киргистан пет или повече години.

В някои изключителни случаи лицата без гражданство не могат да уредят своя правен статут в страната, където живеят. Съответно, преселването може да е подходящото решение за тези лица. Въпреки че критериите за преселване на държавите обикновено не обхващат случаите на лица без гражданство (то се използва по-често за бежанци), Изпълнителният комитет на ВКБООН призова държавите да разширят своите критерии с оглед включването и на лицата без гражданство. В своето Заключение № 95 (2003) Изпълнителният комитет:

*„Насърчава държавите да си сътрудничат с ВКБООН по методите за уреждане на случаите на лица без гражданство и да обмислят възможността да осигурят места за преселване, когато ситуацията на лицето без гражданство не може да бъде уредена в приемащата го в момента страна или в друга страна на предишно обичайно местожителство, и остава несигурна...”*

ВКБООН може да предложи съвети и съдействие на държавите както за интеграцията, така и за преселването на лица без гражданство.

## Предотвратяване на случаите на лица без гражданство



Повечето деца в този *батей* (поселище от бараки за работниците в плантация) са без гражданство и нямат достъп до основни права. Хиляди доминиканци, основно от хайтянски произход, са лишени от гражданство след решение на Конституционния съд от 2013 г. ©UNHCR/Greg Constantine, 2010

Хората могат да се окажат без гражданство поради различни обстоятелства. Някои от основните причини за възникването на апатридност и практическите стъпки, с които държавите могат да избегнат такива обстоятелства, особено при преразглеждането на техните закони за гражданството, са изяснени по-долу.

## Причини, свързани с дискриминация или произволно лишаване от гражданство

### Дискриминация

Едно от основните ограничения пред самостоятелната воля на държавата да предоставя или отказва гражданство е недопустимостта на расовата дискриминация. Този принцип е отразен в Конвенцията за премахване на всички форми на расова дискриминация и в редица други документи. В своята Обща препоръка относно дискриминацията срещу лицата без гражданство Комитетът на ООН по премахване на расовата дискриминация заявява следното:

*„лишаването от гражданство въз основа на раса, цвят на кожата, потомство и национален или етнически произход е нарушение на задълженията на държавите да осигуряват упражняването на правото на гражданство без дискриминация“*

При все това, понякога едни или други лица не могат да придобият гражданство на определена държава въпреки здравите си връзки с тази държава – връзки, които за други могат да са достатъчни, за да обусловят предоставянето на гражданство. Повечето хора без гражданство по света принадлежат към етнически, религиозни или езикови малцинства. Дискриминацията въз основа на раса, етнос, религия, пол, политическо убеждение или други фактори може да бъде открита или да е предизвикана неумишлено при създаването или прилагането на законодателство. Един закон може да бъде назован дискриминационен, ако съдържа негативни разпоредби или ако резултатът от неговото прилагане е дискриминация.

### За избягване на този проблем:

- принципът за недопускане на дискриминация във връзка с гражданството следва да е въплътен в конституцията и в законите за гражданство, и провеждан на практика чрез съответните административни и съдебни решения;
- държавите трябва да предприемат всички необходими мерки, вътрешно и в сътрудничество с други държави, за да гарантират гражданство на всяко дете в момента на раждането му. Следователно, децата на семейни родители, извънбрачните деца и

децата на родители без гражданство имат еднакво право на гражданство по международното право;

- Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените цели да осигури на жените равни с мъжете права на придобиване, смяна или запазване на гражданството. В съответствие с принципите, заложи в Конвенцията, гражданството на съпруга не може да налага автоматична промяна на гражданството на жената, да я превърща в лице без гражданство и да я заставя да приеме гражданството на съпруга.

### Лишаване или отказване от гражданство

Всеобщата декларация за правата на човека прогласява, че никой не може да бъде лишаван произволно от гражданство. Конвенцията от 1961 г. и Европейската конвенция за гражданството ограничават строго възможностите на държавата да инициира изгубването на гражданство. Всяко едно изгубване на гражданство следва да е съпроводено от пълни процесуални гаранции и да не превърща лицето в апатрид.

Денационализация настъпва, когато една държава лишава от гражданство лице или група лица, обикновено поради прилагани от нея дискриминационни практики. Много от апатридите по света са били лишени произволно от своето гражданство.

#### За избягване на тези проблеми:

- основният принцип на международното право е, че никой не може да бъде лишаван от гражданство, ако лишаването го превърща в апатрид;
- Конвенцията от 1961 г. допуска следните изключения от този принцип:
  - гражданство, получено чрез заблуда или измама;
  - загуба на гражданство след пребиваване в чужбина (виж по-горе);
  - действия, които са несъвместими с дълга на лоялност, изразяващи се в нарушение на изрична забрана за предоставяне на услуги на друга държава или в поведение на лицето, нанасящо тежка вреда на жизнени интереси на държавите (само ако тези условия са посочени в закон към момента на подписване на Конвенцията); или
  - клетва или официална декларация за вярност към друга държава или отказ от вярност към държавата (само ако това условие е посочено в закон към момента на подписване на Конвенцията)



През 1980 г. кюрдите от етноса *файли* (или *фейли*) – предимно шиитско малцинство, живеещо в някои провинции на Ирак – са лишени от тяхното иракско гражданство с декрет издаден от Саддам Хюсейн. Имотите им са заграбени и повечето от тях биват депортирани в Иран, където живеят в лагери като бежанци. Конституцията на Ирак от 2005 г. и Законът за иракското гражданство от 2006 г. отменят декрета, с който са денационализирани кюрдите файли и обявяват, че всички, на които предишното правителство е отнело иракското гражданство, могат да си го възстановят. Оттогава близо 100,000 души са си възвърнали иракското гражданство.

Държава-страна по Конвенцията може да лиши лице от гражданство по горепосочените основания, само ако са заявени изрично към момента на подписване, ратифициране или присъединяване, ако лишаването е в съответствие със закона и е съпроводено от пълни процесуални гаранции, като правото на справедливо изслушване. Договаряща се държава не може да лишава лице или група лица от тяхното гражданство на расови, етнически, верски или политически основания.

- ЕКГ ограничава още повече възможността на държавите да лишават лица от гражданство, ако това води до апатридность. Съгласно ЕКГ лишаването от гражданство е оправдано само в случаите, когато гражданството е било придобито с измама или представяне на неверни данни. Но ако лишаването на едно лице от гражданство не го превръща в апатрид, държавата може да лиши това лице от неговото гражданство по следните причини:
  - доброволно приемане на друго гражданство;
  - доброволна служба във въоръжените сили на друга държава;
  - поведение, нанасящо тежки вреди на жизнени интереси на държавата;
  - липса на истинска връзка между държавата и лице, което е уседнало в чужбина;
  - липса на предпоставките за автоматично придобиване на гражданство, установени в законодателството на съответната държава (отнася се само за малолетни); и
  - осиновено дете приема или притежава чуждото гражданство на единия или двамата си осиновители.

## Основни разпоредби на Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г.

Относно предоставянето на гражданство (членове 1, 2, 3 и 4):

Гражданство се предоставя на тези, които иначе биха били без гражданство и имат ефективна връзка с държавата по рождение или потомство. Гражданство се предоставя:

- по рождение, по силата на закон, на лице, родено на територията на държавата;
- по силата на закон, при достигане на определена възраст, на лице, родено на територията на държавата, при условията предвидени в националното законодателство;
- по молба на лице, родено на територията на държавата (молбата може да подлежи на едно или няколко от следните условия: определен период, в който може да бъде подадена, специални изисквания за местожителство, лицето да не е осъждано за определени видове престъпления и/или лицето винаги да е било без гражданство);
- по рождение, на законно дете, чиято майка е гражданин на държавата, в която е родено детето;
- по потомство, ако лицето не е в състояние да получи гражданството на договарящата се държава, на чиято територия то се е родило, поради това, че не отговаря на изискванията за възраст и местожителство (това може да подлежи на едно или няколко от следните условия: определен период, в който молбата може да бъде подадена, специални изисквания за местожителство и/или лицето винаги да е било без гражданство);
- подхвърлени деца, намерени на територията на договаряща се държава;
- по рождение, по силата на закон, на лице, родено другаде, ако към момента на раждане единият от родителите е бил гражданин на съответната договаряща се държава;
- по молба, в съответствие с националното законодателство, на лице, родено другаде, ако към момента на раждане единият от родителите е бил гражданин на съответната договаряща се държава (молбата може да подлежи на едно или няколко от следните условия: определен период, в който може да бъде подадена, специални изисквания за местожителство, лицето да не е осъждано за престъпления срещу националната сигурност и/или

лицето винаги да е било без гражданство).

#### Относно загубата или отказването на гражданство (членове 5, 6 и 7):

Като предварително условие за загуба или отказване на гражданство, лицето трябва да притежава друго гражданство или да си е осигурило придобиването на друго гражданство. Изключение се допуска за натурализирани лица, които, въпреки че са известени за формалностите и сроковете, живеят в чужбина определен брой години и не изразяват намерение да запазят гражданството си. Натурализирано лице в случая е това, което е придобило гражданство чрез подаване на молба до съответната договаряща се държава и държавата е могла да отхвърли молбата. Загубата на гражданство във всички случаи трябва да е в съответствие със закона и да се съпътства от пълни процесуални гаранции, като правото на справедливо изслушване от съд или друг независим орган.

#### Относно лишаването от гражданство (членове 8 и 9):

Държавите не могат да лишават лице от гражданство, ако това лишаване би го направило апатрид, освен ако:

- гражданството е придобито чрез заблуда или измама;
- действия, които са несъвместими с дълга на лоялност, изразяващи се в нарушение на изрична забрана за предоставяне на услуги на друга държава или в поведение на лицето, нанасящо тежка вреда на жизнени интереси на държавата;
- лицето е положило клетва или направило официална декларация за вярност към друга държава, или се е отказало от вярност към държавата;
- натурализиран гражданин е загубил връзката си с договарящата държава и въпреки че е уведомен, не изрази намерение да запази своето гражданство.

Държава-страна по Конвенцията може да лиши лице от гражданство по горепосочените основания, само ако са заявени изрично към момента на подписване, ратифициране или присъединяване, ако лишаването е в съответствие със закона и е съпроводено от пълни процесуални гаранции, като правото на справедливо изслушване. Договаряща се държава не може да лишава лице или група лица от тяхното гражданство на расови, етнически, верски или политически основания.

#### Относно предаването на територия (член 10)

Договорите следва да не допускат предаването на територия да оставя едни или други лица без гражданство. Ако няма подписан договор, съответната държава или държави предоставят своето гражданство на

тези, които иначе биха останали апатриди в резултат на предаването или придобиването на територия.

#### Относно международна агенция (член 11)

Конвенцията приканва за създаването в рамките на ООН на орган, към който лице, което претендира да се възползва от разпоредбите ѝ, може да се обърне за разглеждане на неговата молба или за помощ, за да представи тази молба на съответния орган. Общото събрание на ООН възложи тази задача на ВКБООН.

#### Относно решаването на спорове (член 14)

Всички спорове между договарящите се държави относно тълкуването или прилагането на Конвенцията, които не могат да бъдат решени по друг начин, се предават в Международния съд по искане на която и да е от страните по спора.

#### Заклучителен акт

Заклучителният акт препоръчва лицата, които са *апатриди де факто*, доколкото е възможно да бъдат третирани като *апатриди де юре*, с цел да им се помогне да получат ефективно гражданство.

## Технически причини

### Колизия между законодателства

Проблеми могат да възникнат, когато има противоречие между законодателството за гражданство на една държава и това на друга държава, оставяйки дадено лице извън кръга на гражданите на едната и на другата държава. И двете законодателни уредби може да са съставени правилно, а проблеми да възникнат при съчетаното им прилагане. Например, държавата А, в която е родено дадено лице, дава гражданство само по потомство (закон на кръвта), но родителите на лицето са граждани на държавата Б. От своя страна държавата Б дава гражданство само въз основа на мястото на раждане (закон за земята) и по нейното законодателство дете на техен гражданин, ако е родено в чужбина, не може да придобие гражданство при никакви обстоятелства. Съответно детето остава без гражданство.

#### За избягване на тези проблеми:

- съгласно Хагската конвенция от 1930 г. всяка държава определя в своето законодателство кръга на гражданите си. Това законодателство, признато от други държави, трябва да съответства на международните конвенции, международните обичаи и признатите принципи на правото, приложими към въпросите на

гражданството. В тази връзка, държавите трябва да се консултират с актуалната колекция от закони за гражданството и да познават практическото им приложение, за да решават колизии на законодателството за гражданство. ВКБООН поддържа колекция от закони за гражданство на <http://www.refworld.org/statelessness.html>.

- Конвенцията от 1961 г. предвижда, че гражданство се предоставя:
  - по рождение, по силата на закон, на лице, родено на територията на държавата;
  - по силата на закон, при достигане на определена възраст, на лице, родено на територията на държавата, при условията предвидени в националното законодателство;
  - по молба на лице, родено на територията на държавата (молбата може да подлежи на едно или няколко от следните условия: определен период, в който може да бъде подадена, специални изисквания за местожителство, лицето да не е осъждано за определени видове престъпления и/или лицето винаги да е било без гражданство);
  - по рождение, на законно дете, чиято майка е гражданин на държавата, в която е родено детето;
  - по потомство, ако лицето не е в състояние да получи гражданството на договарящата се държава, на чиято територия то се е родило, поради това, че не отговаря на изискванията за възраст и местожителство (това може да подлежи на едно или няколко от следните условия: определен период, в който молбата може да бъде подадена, специални изисквания за местожителство и/или лицето винаги да е било без гражданство);
  - подхвърлени деца, намерени на територията на договаряща се държава;
  - по рождение, по силата на закон, на лице, родено другаде, ако към момента на раждане единият от родителите е бил гражданин на съответната договаряща се държава;
  - по молба, в съответствие с националното законодателство, на лице, родено другаде, ако към момента на раждане единият от родителите е бил гражданин на съответната договаряща се държава (молбата може да подлежи на едно или няколко от следните условия: определен период, в който може да бъде подадена, специални изисквания за местожителство, лицето да

не е осъждано за престъпления срещу националната сигурност и/или лицето винаги да е било без гражданство);

- в своето законодателство държавите могат да използват елементи на двете доктрини – закона на земята и закона на кръвта – за да определят първоначалния си кръг от граждани и критериите за предоставяне на гражданство по рождение. Държавите, които не признават двойно гражданство, следва да направят необходимото с оглед до навършването на определена възраст лицето или неговите родители да имат възможността да изберат едното гражданство.

### **Колизия между законодателства във връзка с отказването от гражданство**

Законите за гражданство на някои държави допускат лицата да се откажат от своето гражданство, без преди това да са получили или да си гарантирали получаването на друго гражданство. Това често води до апатридность.

Колизии между законодателствата по този въпрос могат да възникнат, когато едната държава не допуска отказ от гражданство, ако преди това лицето не е придобило друго гражданство, докато другата държава не дава гражданство, докато лицето не се откаже от първото си гражданство. Понякога лицето е длъжно да се откаже от гражданството си в друга държава, за да може да кандидатства за гражданство в държавата по местоживееене, което го оставя апатрид до получаването на ново гражданство.

#### **За избягване на този проблем:**

- По Конвенцията от 1961 г., предварително условие за лишаването или отказването от гражданство е лицето да притежава или да си е подсигурило получаването на друго гражданство.
- Законодателството за гражданство трябва да предвижда, че никой не може да се откаже от своето гражданство, преди да притежава друго гражданство или да е получил от съответните органи официални и писмени уверения, че ще получи друго гражданство.
- Конвенцията от 1961 г. допуска изключение, при което едно лице може да загуби гражданството си, дори ако това би го оставило апатрид, в хипотезата на натурализирани граждани, които, въпреки че са уведомени за формалностите и сроковете, живеят в чужбина определен брой години, без да изразят намерение за запазване на гражданството. Натурализирано лице в случая е това, което е придобило гражданство чрез подаване на молба до съответната договаряща се държава и държавата е могла да отхвърли молбата. Загубата на гражданство във всички случаи трябва да е в съответствие със закона и да се съпътства от пълни процесуални гаранции, като правото на справедливо изслушване от съд или друг независим орган.

- Някои държави са приели разпоредби, които допускат възстановяване на гражданството, ако едно лице загуби гражданството си и не получи друго гражданство.
- Държавите, които не признават двойно или множествено гражданство, следва да направят необходимото с оглед изискването за отказ от друго гражданство като предварително условие за придобиване или запазване на тяхно гражданство да не се прилага, когато отказването е невъзможно. Например, не може да се очаква от бежанци да се върнат в страната на произход или да се обърнат към нейните органи, за да се откажат от своето гражданство.

### Добри практики – Руската федерация

Разпадането на бившия Съветски съюз оставя милиони хора без гражданство. В новосъздадената независима Руска федерация, разпоредбите на Федералния закон за гражданството от 1991 г. установяват срокове, в които всички постоянно живеещи на територията на Руската федерация могат да получат руско гражданство. Съгласно правилата, лица, които не могат да докажат, че са имали статут на постоянно живеещи в Руската федерация, не могат да получат руско гражданство.

Към последните години на миналия век много бивши съветски граждани все още не са предприели стъпки за регулиране на своя граждански статут там или в други държави, с които имат връзки. Някои от тях автоматично са станали граждани на други новосформирани независими държави, понякога без самите те да знаят това, а други са останали апатриди поради това, че личните им обстоятелства ги изключват от гражданство където и да било.

Съзнавайки, че много бивши съветски граждани са без регулиран статут в Руската федерация, руското правителство инициира реформи на Закона за гражданството от 1991 г. Новият закон за гражданството на Руската федерация влиза в сила на 1 юли 2002 г. (Закон за гражданството от 2002 г.), а през 2003 г. са приети допълнителни изменения, улесняващи придобиването на гражданство на Руската федерация от бивши съветски граждани, живеещи в Руската федерация.

Ключовата разпоредба, довела до намаляването на случаите на лица без гражданство, е временна мярка, улесняваща придобиването на руско гражданство чрез натурализация на бивши съветски граждани въз основа на разрешение за временно или постоянно пребиваване. Този ред отменя изискванията, които са най-трудно изпълними от граждани на бившия СССР, живеещи в Руската федерация с нерешен статут на гражданство, а именно – доказване на постоянно пребиваване в продължение на пет години, доказване на начин за самоиздръжка и владеене на руски език.

Кандидатите са освободени от заплащането на такси за натурализация. За шестгодишния срок на мярката, общо 2,679,225 души са получили руско гражданство чрез натурализация, от които 575,044 апатриди. Това е едно от най-успешните усилия за намаляване на случаите на лица без гражданство през миналото десетилетие.

След тази реформа, през 2012 г. руското правителство приема допълнителни изменения, за да улесни натурализацията на тези, които са останали без гражданство въпреки предишните реформи. С тези изменения се премахва изискването кандидатите да представят доказателства за адресна регистрация. Освен това, реформите от 2012 г. разширяват обхвата на облекчената натурализация, включвайки бивши съветски граждани, притежаващи паспорти на Руската федерация, които са били анулирани с определение, че са издадени поради административна грешка.

### **Закони и практики, които засягат конкретно деца**

Както е посочено в Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП) и в Конвенцията за правата на детето (КПД), всички деца, независимо от мястото на раждане и статута на родителите им, трябва да бъдат регистрирани незабавно след раждането им от властите на страната, в която са родени. Всички деца имат право да получат гражданство. Гражданството на едно дете се определя по законите на приобщените към случая държави, а всички държави изискват яснота за това, къде е родено детето и от кои родители. Без доказателство за раждане, т.е. без призната регистрация на раждането, детето трудно ще може да удостовери своята самоличност (включително къде е родено и кои са родителите му) и съответно да получи гражданство.

#### **За избягване на този проблем:**

- Държавите следва да осигурят необходимите ресурси на съответните местни администрации за систематично регистриране на ражданията в съответствие с член 7 на КПД и член 24 на МПГПП. При необходимост може да се поиска помощ от международната общност, по-конкретно чрез УНИЦЕФ.
- При регистриране на ражданията държавите трябва да идентифицират случаи на спорно гражданство и да предоставят гражданство, ако иначе детето би останало апатрид. Съответните разпоредби на Конвенцията от 1961 г. следва да бъдат въведени в националното законодателство. Това важи дори за държавите, които не са се присъединили към Конвенцията от 1961 г.



- По-конкретно, държавите следва да установят уредба за придобиване на гражданство от деца, родени на тяхна територия, които иначе биха останали апатриди. Това би предотвратило оставането му без гражданство, например в случаите, когато детето не може да придобие гражданството на своите родители.

В много страни жените не могат да предават гражданството си на техните деца. Това може да направи децата апатриди, ако бащата е без гражданство или е неизвестен, или не може да предаде своето гражданство на детето.

#### За избягване на този проблем:

- Съгласно Конвенцията за гражданството на омъжените жени от 1957 г. и Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените (КПВФДЖ), жените имат равни с мъжете права по отношение на гражданството на техните деца. Прилагането на тези принципи в националната уредба на гражданството ще избегне както дискриминацията срещу жени, така и вероятността някои деца да станат апатриди.
- В своето законодателство за гражданството държавите следва да включат разпоредби за забрана на дискриминацията по полов признак.

През 2010 г. Кения приема нова конституция, с която въвежда правни реформи в редица области, включително гражданството. Новата Конституция и новият Закон за гражданството и имиграцията съдържат важни мерки за недопускането на апатридность, включително разпоредби за предоставяне на гражданство на подхвърлени деца. Също така, мъжете и жените са равнопоставени по всички въпроси на гражданството.

Осиротелите и изоставените деца често нямат потвърдено гражданство. Пречки за получаването на гражданство може да има и за извънбрачните деца.

#### За избягване на тези проблеми:

- Подхвърлените деца, намерени на територията на дадена държава, следва да получат гражданството на тази държава. Този принцип е заложен в законодателството за гражданство на много държави и в международноправни актове регламентиращи гражданството, включително Конвенцията от 1961 г.
- Необходимо е да се прилагат принципите в международните договорености за човешките права, а именно, че държавите не трябва да допускат дискриминация между брачни и извънбрачни

деца (международното право може да допуска различно третиране в определени случаи).

- Основното съображение при определяне гражданството на детето във всички случаи трябва да бъдат неговите най-добри интереси.

Практиките за осиновяване на някои държави могат да доведат до апатридность, например ако децата не могат да придобият гражданството на осиновилите ги родители.

#### За избягване на този проблем:

- В своето законодателство държавите следва да въведат разпоредби, които гарантират признаването в страната на задгранични осиновявания, извършени в съответствие с международното право. Европейската конвенция за осиновяването на деца от 1967 г. насърчава държавите да улесняват предоставянето на гражданството на деца, осиновени от техни граждани.

#### Административни практики

Многобройни са административните и процедурни въпроси, свързани с придобиването, възстановяването, лишаването и загубата на гражданство. Дори ако едно лице отговаря на условията да кандидатства за гражданство, множество пречки – напр. прекалено високи административни такси, неразумни срокове и/или невъзможност за представяне на документи, тъй като се притежават от страната, чийто гражданин лицето е било преди това – могат да възпрепятстват получаването на гражданство от това лице. Подобни препятствия могат да попречат на лицата, които автоматично са придобили гражданство на дадена държава, да се сдобият с документи за самоличност, доказващи тяхното гражданство, като лична карта, удостоверение за гражданство или паспорт.

#### За избягване на този проблем:

- Молбите за придобиване, запазване, отказ, възстановяване или удостоверяване на гражданство следва да се обработват в разумни срокове. Процедурите трябва да са възможно най-опростени и публикувани.
- За регистрацията на автоматично (*ex lege*) придобиване или загуба на гражданство, включително от обичайно живеещи лица при правоприемство между държави, не трябва да се изискват писмени декларации, но от друга страна държавите се насърчават по принцип да документират писмено всички решения свързани с гражданството.
- Таксите за придобиване, запазване, отказ, възстановяване или удостоверяване на гражданство и за съответния административен и

съдебен контрол, трябва да са разумни, както и изискванията по отношение на документите.

### **Закони и практики, които засягат конкретно жените**

Някои страни автоматично променят гражданството на жена, омъжила се за лице, което не е гражданин на страната. Това означава, че жената може да се окаже апатрид, ако не получи автоматично гражданството на съпруга или ако самият съпруг е апатрид.

#### **За избягване на тези проблеми:**

- Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените предоставя на жените равни с мъжете права на придобиване, смяна или запазване на гражданството. В съответствие с принципите, заложи в Конвенцията, гражданството на съпруга не може да налага автоматична промяна на гражданството на жената, да я превърща в лице без гражданство и да я заставя да приеме гражданството на съпруга.
- Страните, в които жените нямат равни с мъжете права и могат автоматично да загубят гражданството при омъжване или са заставени да се откажат от гражданството след омъжване, следва да въведат в своето законодателство за гражданство разпоредби, позволяващи на жените с разтрогнати бракове да си възвърнат бившето гражданство просто с подаване на декларация.

### **Автоматична загуба на гражданство**

Някои държави автоматично отнемат гражданството на лице, което е напуснало страната или живее в чужбина. Отнемането на гражданство, което може да настъпи само няколко месеца след отпътуването на лицето, често е свързано с недобри административни практики в смисъл, че лицето не се уведомява за опасността да загуби своето гражданство, ако не се регистрира редовно при властите на държавата. За разлика от тези, които са родени в страната или са придобили гражданство по потомство, ако лицето е натурализиран гражданин, дори редовната регистрация понякога не гарантира, че гражданството му няма да бъде отнето. Понякога случаи на лица без гражданство възникват точно от такива практики.

#### **За избягване на този проблем:**

- Член 7 ал. 3 на Конвенцията от 1961 г. предвижда, че лице не губи гражданството си, при което би станало апатрид, вследствие на отпътуване, пребиваване в чужбина, пропуск да се регистрира или на друго подобно основание. Конвенцията от 1961 г. предвижда изключение от този принцип за натурализирани лица, които живеят в чужбина повече от седем последователни години. Тези лица трябва изрично да заявяват желанието си да запазят своето

гражданство пред съответния орган, например чрез подновяване на паспорта си. В тази връзка държавите следва надлежно да запознават натурализираните си граждани с тази политика в страната и в чужбина чрез консулските служби.

- По-скорошните инструменти, като ЕКГ, не позволяват на държавите да лишават лице от гражданство въз основа на това, че лицето е уседнало в чужбина, ако вследствие на това лишаване лицето би останало без гражданство.

## Причини, свързани с правоприемството между държави

### Предаване на територия или суверенитет

Предаването на територия или суверенитет е разгледано само донякъде в специалните международни инструменти и принципи, но в действителност е причина за появата на апатриди от много години. Националните закони и практики неизбежно биват променяни, когато в една държава настъпят крупни промени на територията или суверенитета, например когато една държава спечели независимост от колониална сила, след прекратяването на държава, ако една или повече държави онаследят прекратената държава или ако част от държавата се отдели и образува нова държава. Всяко от тези обстоятелства може да доведе до приемането на нови закони или декрети за гражданство и/или нови административни процедури. В такива условия едни или други лица могат да се окажат апатриди, като не придобият гражданство по новите закони/декрети или новите административни процедури, или ако им бъде отказано гражданство поради нова интерпретация на предишни закони и практики.

#### За избягване на тези проблеми:

- Член 10 на Конвенцията от 1961 г. задължава договарящите се държави да гарантират, че никое лице няма да стане апатрид вследствие на предаването на територия. Държавите следва да сключват двустранни и многостранни спогодби с клаузи, които изключват възникването на апатридность при такова предаване. Ако няма подписана спогодба, съответните държави следва да предоставят гражданство на лицата, които иначе биха станали апатриди.
- На практика, населенията са свързани с определени територии, но някои международни договори, конституционни разпоредби и законодателни уредби на гражданството оставят на хората възможност да си изберат гражданство на някоя от държавите-правоприемници.

- Спогодбите за правоприемство могат да включват разпоредби, третиращи последствията от прекратяването или разделянето на държави върху гражданство.
- В отговор на потребността от кодифициране и развитие на международно законодателство относно гражданството във връзка с правоприемството между държави, КМП на ООН изготви клаузи по този предмет, които намериха място в приложението към Резолюция 55/153 на Общото събрание на ООН от 2001 г. Тези клаузи гласят следното:
  - съответните държави предприемат необходимите мерки с оглед лицата, които към датата, на която възниква правоприемството, са били граждани на държавата-праводавец, да не станат апатриди в резултат на правоприемството;
  - ако обичайното местожителство на дадено лице е било на територията, засегната от правоприемството, приема се, че това лице придобива гражданство на държавата-правоприемник на датата, на която възниква правоприемството;
  - държавата-правоприемник не може да налага своето гражданство върху лица, чието обичайно местожителство е било в друга държава, срещу волята на тези лица, с изключение на случаите, когато те биха станали апатриди;
  - съответните държави следва да вземат предвид волята на засегнатите лица, ако те отговарят на условията за гражданство на две или повече държави. Всяка от тези държави следва да предостави на лицата, имащи подходящи връзки с тази държава, възможността по свой избор да станат нейни граждани, ако иначе биха останали апатриди и
  - съответните държави не могат да лишават засегнатите лица от правото на запазване или придобиване на гражданство или от правото за избор на гражданство чрез дискриминация на каквото и да било основание.
- ЕКГ и Конвенцията на Съвета на Европа относно избягването на случаи на лица без гражданство, свързани с правоприемство между държави от 2006 г. (Конвенцията на СЕ) инкорпорират разпоредби на Конвенцията от 1961 г. и много от принципите, заложили в клаузите на КМП. ЕКГ посвещава цяла глава на правоприемството между държави и гражданството, извеждайки четири основни принципа:
  - връзка между засегнатото лице и държавата;

- обичайно местожителство на съответното лице към възникването на правоприемството;
- волята на засегнатите лица и
- териториалният произход на засегнатите лица.

Освен това ЕКГ предвижда, че лицата, които не са граждани на държавата-правопател и обичайно живеят на територията, преминаваща под суверенитета на държавата-правоприемник, и не са придобили гражданство на държавата-правоприемник, следва да могат да останат на тази територия и да ползват същите социални и икономически права наравно с гражданите.

- Конвенцията на СЕ разработва специални правила за доказване (в член 8) на гражданство в случаите на правоприемство между държави:

*„Държавата-правоприемник няма да настоява върху стандартните си изисквания относно доказателствата, необходими за предоставяне на нейно гражданство, в случаите на лица, които са станали или могат да станат апатриди в резултат на правоприемството между държави и не е разумно да се иска от тях да отговарят на стандартните изисквания.*

*Държавата-правоприемник няма да изисква доказателства за това, че не е придобито друго гражданство, като предварително условие за предоставяне на нейно гражданство на лица, чието обичайно местожителство към възникването на правоприемството е било на нейна територия, ако тези лица са станали или могат да станат апатриди в резултат на правоприемството между държави.“*

Първата алинея на член 8 разглежда хипотезата, в която за едно лице би било невъзможно или много трудно да изпълни стандартните изисквания за доказване, необходими за придобиване на гражданство. Има случаи, когато хората са в невъзможност да представят пълни документарни доказателства за своя произход, например ако са унищожени архивите на гражданския регистър. За други е невъзможно да представят документи за местоживеене, ако самото място на живеене не е регистрирано. Тази разпоредба обхваща и случаите, когато лицето би могло да представи доказателства, но не е разумно да се изискват такива доказателства, например ако набавянето на доказателства би застрашило живота или здравето на кандидата. Обстоятелствата, които затрудняват предоставянето на доказателства, не винаги са пряко свързани с правоприемството между държави. Те може да са следствие от събитие, настъпило преди или след възникването на правоприемство – например ако при режима на държавата-правопател гражданският регистър е бил унищожен или не са издавани важни документи на определена част от населението. Във всички тези случаи, наличието на

голяма вероятност за съществуването на доказателства и/или показанията на независими свидетели трябва да са достатъчни, за да са изпълнени условията за придобиване на гражданство на държавата-правоприемник.

Втората алинея на член 8 се отнася само за хипотезата, когато държавата-праводател е изчезнала и всички нейни граждани са загубили гражданството си като автоматична последица от прекратяването на тази държава. Ако новата държава-правоприемник не допуска множествено гражданство или ограничава броя на хората с такова гражданство, държавата може да изисква доказателства от засегнатите лица, че не са вече придобили друго гражданство или са апатриди. Изискването за доказване, че дадено лице не притежава друго гражданство или е апатрид, често е неизпълнимо, тъй като зависи от сътрудничеството на други държави. Ако съществува опасност засегнатото лице да стане апатрид поради правоприемство между държави, държавата-правоприемник не трябва да изисква доказателства, че засегнатото лице няма друго гражданство или е апатрид, за да предостави гражданство на това лице. Това правило се основава на широко споделяния възглед, че предотвратяването на случаите на лица без гражданство е първостепенна грижа на международната общност, докато приемането или неприемането на множествено гражданство е въпрос, решаван от отделната държава.

Тези разпоредби не пречат на държава, която желае да намали броя на хората с множествено гражданство на нейна територия, да сътрудничи с други държави и да обменя информация относно придобиването или загубата на гражданство. Множественото гражданство може да бъде ограничавано чрез разпоредбата за непризнаване в Хагската конвенция от 1930 г. по определени въпроси, отнасящи се до колизии между законодателствата за гражданство, както и в член 7.1.а от ЕКГ, който предвижда възможността за автоматична загуба на гражданство, когато лицето придобие друго гражданство. Държавата може също така да изиска от засегнатото лице писмена декларация, че не притежава и няма да притежава друго гражданство. Така държавата ще може да лиши това лице от нейно гражданство, ако впоследствие се установи, че то е представило невярна декларация.

## Ролята на ВКБООН



Въпреки че живее с украинска жена повече от десетилетие, този етнически кореец без гражданство, преместил се от Узбекистан в Украйна през 1993 г., не може да регистрира техния съюз. ©UNHCR/Greg Constantine, 2010

---



ВКБООН работи по проблемите на апатридността и с хората без гражданство от началото на своята дейност през 1950 г. На организацията е възложено от ООН да защитава бежанците и да им помага да намират решения на трудното си положение. Много от бежанците, на които организацията е помагала през годините, са били и без гражданство. Всъщност, през последните десетилетия връзката между загубата или отказването на национална закрила и загубата или отказването на гражданство е силно изразена. Сега се осъзнава добре, че притежаването на гражданство и възможността за упражняване на правата, иманентни на гражданството, помагат за предотвратяването на недоброволното и принудително разселване на хора. През 1995 г. ООН разшири мандата на ВКБООН и сега той включва отговорности, свързани с лицата без гражданство, които не са бежанци, както и избягването и намаляването на случаите на лица без гражданство в по-общ план. Тези резолюции на ООН са универсални по своя обхват и не ограничават дейностите на ВКБООН до държавите-страни по конвенциите за лицата без гражданство.

### **Как ВКБООН се включи в работата по проблема с апатридността?**

През годините ролята на ВКБООН за намаляване на случаите на лица без гражданство и за подпомагане на тези лица се разширяваше. Организацията работи в областта на апатридността по мандати, възложени ѝ с резолюции на Общото събрание на ООН и по препоръки на нейния управителен орган – Изпълнителният комитет на Програмата на Върховния комисар (Изпълком). Изпълнителният комитет е съставен от представители на страните – към януари 2014 г. членове на Изпълкома са 87 страни – избрани от ЕКОСОС въз основа на доказвания им интерес към намирането на решения на бежанските проблеми.

Член 11 на Конвенцията от 1961 г. приканва за създаването в рамките на ООН „на орган, към който лице, което претендира да се възползва от разпоредбите ѝ, може да се обърне за разглеждане на неговата молба или за помощ, за да представи тази молба на съответния орган“. Когато Конвенцията от 1961 г. влезна в сила през 1975 г., Общото събрание на ООН възложи на ВКБООН да изпълнява тази роля. По отношение на Конвенцията от 1954 г., Заключение на Изпълнителния комитет № 106 от 2006 г., утвърдено от Общото събрание на ООН, призовава ВКБООН „да предоставя технически съвети на държавите-страни по изпълнението на Конвенцията от 1954 г., за да гарантира последователно прилагане на нейните разпоредби“.

През 1995 г. Изпълкомът прие цялостна система от насоки по въпросите на лицата без гражданство: Заключение относно предотвратяването и намаляването на случаите на лица без гражданство и закрилата на лицата без гражданство (Заключение № 78). Заключението на Изпълнителния комитет от 1995 г. „насърчава ВКБООН да продължи дейностите от името на лицата без гражданство“ и „изисква от ВКБООН активно да насърчава присъединяването към Конвенцията за статута на апатридите от 1954 г. и

към Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г.". Заключение на Изпълкома възлага на ВКБООН „активно да насърчава предотвратяването и намаляването на случаите на лица без гражданство чрез разпространяване на информация и обучение на служители и правителствени лица, и да засили сътрудничеството с други заинтересовани организации“.

През 1996 г. Общото събрание на ООН прие Резолюция (A/RES/50/152), която също призовава Върховния комисар да продължава дейностите от името на лицата без гражданство и да насърчава присъединяването към Конвенциите от 1954 г. и 1961 г., както и тяхното прилагане. Резолюцията възлага също така на ВКБООН „да предоставя съответни технически и консултантски услуги, отнасящи се до подготовката и прилагането на законодателство за гражданство на заинтересованите държави“.

Със същата резолюция Общото събрание „призовава държавите да приемат законодателство за гражданство с оглед намаляване на случаите на лица без гражданство, в съответствие с фундаменталните принципи на международното право, по-конкретно чрез недопускане на произволно лишаване от гражданство и чрез премахване на разпоредбите, които разрешават отказването на гражданство преди притежаването или придобиването на друго гражданство, като едновременно с това признава правото на държавата да приема закони, регламентиращи придобиването, отказването или загубата на гражданство“.

Липсата на гражданство е признато като една от коренните причини за разселването и бежанските вълни в Дневния ред за закрила, който бе утвърден от Изпълнителния комитет (Заключение № 92 [LIII] а) и приветстван от Общото събрание на ООН през 2002 г.

Загрижен за неприемливо големия брой лица без гражданство, чиито случаи се протакат нерешени в продължение на много години, през 2004 г. Изпълнителният комитет призова ВКБООН да работи по-активно със съответните държави за уреждането на тези ситуации. През 2006 г. Общото събрание на ООН утвърди Заключение на Изпълкома № 106 относно установяването, предотвратяването и намаляването на случаите на лица без гражданство и закрилата на лицата без гражданство, което, наред с другото, отново изисква от ВКБООН:

- да работи с правителствата за идентифициране на населенията без гражданство и на населенията с неустановено гражданство;
- да предоставя техническа и оперативна помощ във връзка с приемането и прилагането на мерки за недопускане на случаи на лица без гражданство и за предотвратяването на такива случаи в резултат на произволно отказване или лишаване от гражданство;

- в сътрудничество с други органи на ООН да оказва съдействие на държавите за намаляване на лицата без гражданство, особено на тези, чиито случаи стоят нерешени отдавна;
- да обучава правителствата-партньори в подходящи механизми за установяване, документиране и предоставяне на статут на лица без гражданство.

След 2006 г. Общото събрание на ООН прие резолюции, с които подчертава четири аспекта на мандата на ВКБООН: установяване, предотвратяване и намаляване на случаите на лица без гражданство и закрила на лицата без гражданство.

### **Какво прави ВКБООН за решаването на проблема с апатридността?**

ВКБООН оказва съдействие на правителствата при съставянето и прилагането на законодателство за гражданство, организира обучение на правителствени служители и предлага свои коментари по основни разпоредби в законодателствата за гражданство на държави, където големи групи от населението са без гражданство или с неустановено гражданство. През периода 2011-2012 г. ВКБООН съдейства за реформирането на законите за гражданство в 71 страни и предостави технически съвети в това отношение на 41 страни.

ВКБООН работи с парламентите на страните с оглед законодателството за гражданство да не води до разселване и да не съдържа разпоредби, които могат да са причина едни или други лица да останат без гражданство. Допълнителни напътствия в това отношение предлага документът на ВКБООН *„Насоки за гарантиране на правото на всяко дете да получи гражданство по силата на членове 1 – 4 от Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г.“*

ВКБООН предприе първото световно проучване върху стъпките, предприети от държавите-членки на ООН за намаляване на случаите на лица без гражданство и за осигуряване на необходимата закрила на тези лица. Проучването установи, че проблемът с липсата на гражданство не е спестен на нито един регион по света и остават съществени пропуски в законодателствата и политиките както на международно, така и на национално равнище.

ВКБООН подкрепи кампании за гражданство, чрез които определени държави разрешиха на апатриди да придобият гражданството на страната, в която са уседнали от дълго време.

ВКБООН също така предоставя пряка помощ на лица без гражданство, провеждайки консултации със съответните държави в усилия за намиране на решения за отделни апатриди или групи. Организацията насърчава държавите да изясняват правния статут на лицата и насърчава признаването

на легитимни връзки между лице или група лица и съответната държава, ако засегнатото лице или лица иначе биха станали апатриди.

Докато изчакват решаването на техния граждански статут, апатридите разполагат с един минимум от права в държавите по местожителство. ВКБООН се застъпва за прилагането на Конвенцията от 1954 г., която предвижда набор от минимални права и задължения на лицата без гражданство и съдейства на държавите за изпълнението, според потребностите и доколкото позволяват ресурсите, на програми за закрила и подпомагане на апатриди. *Наръчникът по закрила на лицата без гражданство* на ВКБООН предлага допълнителни насоки в това отношение.

### **Как други организации работят съвместно с ВКБООН за решаването на проблемите, свързани с апатридността?**

Основните агенции на ООН, които работят съвместно с ВКБООН за решаването на проблемите на апатридите, са Службата на Върховния комисар по човешките права, УНИЦЕФ и ООН Жени. За решаване на висящи от дълги години случаи на апатриди, ВКБООН понякога работи съвместно с Международната организация на труда (МОТ), Програмата за развитие на ООН (ПРООН) и Световната програма по прехраната (СПП) чрез съвместно изпълнение на програми за жилищно осигуряване, образование и генериране на доходи, целящи да подпомогнат интеграцията и реинтеграцията на маргинализирани общности в националното общество.

Освен с горепосочените агенции, ВКБООН работи в тясно сътрудничество с органи на ООН, отговарящи за прилагането на механизми по съответните международни договорености, като Комитета по правата на човека, Комитета по правата на детето, Комитета по премахване на расовата дискриминация, Комитета по премахване на дискриминацията срещу жените, Съвета по правата на човека и съответните специални процедури на ООН.

ВКБООН осъществява сътрудничество и с регионални органи, като Съвета на Европа, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, Организацията на американските държави, Африканския съюз, Лигата на арабските държави и Организацията на Ислямската конференция. ВКБООН участва също така в Комитета по гражданството на Съвета на Европа, който разработи Европейската конвенция за гражданството и проектопротокола за избягване на случаите на лица без гражданство във връзка с правоприемството между държави.

Неправителствени организации също работят в тясно сътрудничество с ВКБООН по места като застъпници за програмите на ВКБООН и като помагат за развитието на дейностите на ВКБООН.

ВКБООН работи интензивно с Интерпарламентарния съюз (ИПС) за увеличаване на осведомеността сред парламентаристите по международноправните норми, отнасящи се до лицата без гражданство и за

довеждане до знанието им на богатството от препоръки и добри практики, които могат да предотвратят апатридността. ИПС насърчава парламентаристите да приемат законодателство за гражданство, което помага за премахването на апатридността, като осигурява право на гражданство за лишените от такова и също така помага да се гарантира, че спогодбите по въпросите на двойното и множественото гражданство няма неволно да направят едни или други лица апатриди.

### **Добри практики – Шри Ланка**

По-голяма част от работната сила, която произвежда световноизвестния чай от Шри Ланка, е от индийски произход. Известни като „тамили с неотдавнашен индийски произход“, но по-често наричани „тамили от хълмовете“ (up-country Tamils), тези работници са потомци на хора, доведени от Индия в тогавашния Цейлон от британската администрация, която господства над островната нация от 1815 до 1948 г. От 1948 г., когато Шри Ланка получава независимост, до 1984 г. правният статут на тези работници е уреждан с различни спогодби между Индия и Шри Ланка. На някои от тези тамили е предоставено гражданство на едната или другата страна по силата на вътрешни или двустранни мерки. И все пак много от тях остават без гражданство и съответно без основни права, някои дори нямат достъп до процедура за придобиване на индийско или шриланкско гражданство.

През 1982 г. правителството на Индия уведомява правителството на Шри Ланка, че повече не счита предишните договорености относно тамилите от хълмовете за обвързващи, тъй като е изтекъл техният срок на прилагане. На практика след тази дата всеки тамил от хълмовете, който към момента е без гражданство, няма възможност да получи индийско или шриланкско гражданство.

Цейлонският работнически конгрес – синдикат и политическа партия – от години лобира за правата на тамилите от хълмовете. В отговор на неговите усилия правителството на Шри Ланка съставя и през октомври 2003 г. единодушно одобрява Закон за предоставянето на гражданство на лица от индийски произход. Законът автоматично предоставя гражданство на всяко лице от индийски произход, което:

- е живяло постоянно в Шри Ланка от 30 октомври 1964 г. или
- е потомък, живущ в Шри Ланка, на лице живяло постоянно в Шри Ланка от 30 октомври 1964 г.

След приемането на закона Службата на Генералния комисар, ВКБООН и Цейлонският работнически конгрес започват да разпространяват информация за новия закон. Медиите на английски, тамилски и сингалски език публикуват статии и излъчват кратки радио и телевизионни информации за закона и за начините, по които хората могат да

кандидатстват за гражданство.

Административните процедури, разработени от Министерството на вътрешните работи и Инспектора на Департамента по имиграция, са опростени, кратки и справедливи. За лицата без гражданство са установени две различни процедури:

- Притежателите на индийски паспорти, чиято валидност е изтекла след индийската декларация от 1982 г., следва да заявят своето намерение за доброволно придобиване на шриланкско гражданство. Това обикновено се прави от главата на домакинството. След това документът, с който е заявено намерението, се заверява от имиграционните власти. След това одобрение на всички членове на домакинството се предоставя гражданство.
- Хората без документи не са длъжни да подават писмена декларация, но се насърчават да подпишат специално заявление, което след заверката му от правителствени служби ги улеснява в получаването на документи за самоличност.

И двете процедури са безплатни и с неограничен срок за кандидатстване. През декември 2003 г. ВКБООН и Цейлонският работнически конгрес организират еднодневен семинар за над 500 доброволци, които след това работят в 50 мобилни центъра из целия регион с чаени плантации, където апатридите кандидатстват за гражданство. Обучението за доброволците включва основни факти за апатридността, различните закони, приети след 1948 г., новия закон и установените в него критерии за допустимост.

В продължение на 10 дни през декември 2003 г. персоналът на мобилните центрове приема молби за гражданство. Над 2000 души кандидатстват за гражданство и го получават. След това, няколко на брой тамили от хълмовете успешно са кандидатствали за гражданство чрез местния представител на правителството в тяхната област или чрез дирекцията за гражданство на Министерството на обществената сигурност, законността и реда в столицата Коломбо.

### **Кой финансира дейностите на ВКБООН?**

ВКБООН е една от малкото агенции на ООН, която зависи почти изцяло от доброволни вноски за финансирането на нейните операции. Около пет процента от годишния бюджет на ВКБООН се формира от вноските в редовния бюджет на ООН, а останалата част се внася доброволно от правителства, физически лица и от частния сектор.

Към началото на 2013 г., обект на загрижеността на ВКБООН са били 35.8 милиона души. Бюджетът на ВКБООН за 2012 г. бе 4.3 милиарда долара, от които 62 милиона бяха заделени дейности, свързани с апатридността.

77 процента от средствата си за 2012 г. ВКБООН получи от десет правителствени донора. Едновременно с това, организацията получи над 130 милиона долара от частния сектор, основно от Европа, Австралия и Япония, Катар и Съединените американски щати. Неправителствени организации (НПО) допринасят за бюджета на ВКБООН чрез публично събиране на средства от името на ВКБООН за някои операции. През последните години приносите на частния сектор и НПО се увеличават в резултат на съгласуваните усилия за увеличаване на осведомеността чрез ефирни, печатни и други медии.

## Как парламентаристите могат да помогнат



Със свое решение от 2008 г. Върховният съд потвърждава, че говорещите езика урду, като тези момчета в Мохамадпур, Дака, са бангладешки граждани. Съдът препоръчва на бангладешкото правителство да реабилитира говорещите езика урду, да им издаде национални лични карти и да ги включи в избирателните списъци. ©UNHCR/S.L. Hossain, 2013



Парламентаристите имат уникални възможности да способстват за намаляването на случаите на лица без гражданство и да създават условия тези лица да ползват правата и изпълняват задълженията, предвидени в международното право. Това те могат да правят по няколко начина: чрез преглед на националното законодателство и осигуряване на съответствието му с международните стандарти, подкрепа за присъединяването към Конвенциите от 1954 г. и 1961 г. и застъпничество за намаляване или премахване на апатридността и уреждане на случаите на лица без гражданство.

### **На какво следва да обръщат внимание парламентаристите при прегледа на националното законодателство относно апатридността?**

- Прегледайте съответните международни и регионални договори, по които вашата държава е страна. Прегледайте договорите, конвенциите и декларациите, към които препраща националното законодателство, защото това ще помогне при тълкуването на националната правна уредба.
- Тъй като много държави инкорпорират разпоредби за гражданството в няколко различни акта, прегледайте конституцията, законите и декретите за гражданство и изобщо всички източници на националното право, които могат да хвърлят светлина върху законодателството на страната и нейното тълкуване на това законодателството.
- Направете преглед на двустранните и многостранни спогодби, приети в случаите на правоприемство между държави.
- При прегледа на националната правна рамка, установете дали държавата гарантира приемането и системното използване на охранителни мерки за недопускане на случаи на апатридност вследствие на лишаването, отказването или загубата на гражданство.

При прегледа на националната правна рамка опитайте да отговорите на следните въпроси:

Относно **придобиването** на гражданство

- Могат ли децата да придобият гражданството на майката, особено в случаите, когато бащата няма гражданство, липсва или не може да предостави своето гражданство?
- Националното законодателство на държавата предвижда ли придобиване на гражданство от тези, родени на нейна територия, които иначе биха станали апатриди?

- Принципната забрана за дискриминация заложена ли е в правилата за гражданство?
- Ако държавата е създадена чрез правоприемство от друга държава, при определянето дали да се предостави гражданство на държавата-правоприемател вземат ли се предвид, като минимум, обичайното местожителството на засегнатото лице при възникването на правоприемството и волята на засегнатото лице?

Относно **загубата и лишаването** на/от гражданство

- Разпоредбите, отнасящи се до промяна на семейното или друго гражданско състояние, гарантират ли недопускането на апатридность?
- Как може едно лице да загуби гражданството си? Предвидено ли е предотвратяването на случаи, в които това лице би станало апатрид?
- Отказването от гражданство поставено ли е в зависимост от придобиването или гарантирането на друго гражданство?
- Кандидатстването за натурализация в друга страна променя ли гражданството на лицето, ако то не е получило никаква гаранция, че ще придобие другото гражданство?
- В случаите, когато се предвижда лишаване от гражданство, ясно ли са определени причините за лишаване? Лишаването може ли да направи съответното лице апатрид? Съществуват ли процесуални гаранции?

Относно **възстановяването** на гражданство

- Улеснява ли се възстановяването на гражданството на бивши граждани, които живеят законно и обичайно на територията на държавата?
- Може ли да се възстанови гражданството на лице, което загуби придобитото си гражданство поради промяна на семейното или друго състояние? Ако това е така, възстановяването автоматично ли е или лицето трябва да кандидатства, докато е без гражданство? Съществуват ли процесуални гаранции?

Относно **натурализацията**:

- Ако чужденец кандидатства за натурализация, трябва ли да доказва, че официално се е отказал от предишното си гражданство? Или е достатъчна гаранцията, че лицето ще бъде освободено от предишното си гражданство след придобиване на новото?

- Ясно ли са дефинирани редът и изискванията за натурализация?
- Съществуват ли административни практики – като продължителни процедури, прекомерно високи такси, изисквания за документи, които кандидатът не може да представи и/или кратки срокове, които кандидатът не може да спази – създаващи предпоставки едни или други лица да станат апатриди?

#### Относно **получаването на доказателства за самоличност и гражданство**

- Какъв е административният ред за регистриране на ражданията? Използва ли се той на практика? Има ли срок за регистрация на раждането, могат ли раждания да се регистрират със задна дата?
- Съществуват ли административни практики – като продължителни процедури, прекомерно високи такси и/или кратки срокове, които кандидатът не може да спази – създаващи трудности при набавянето на доказателства за гражданство?

#### **Защо е нужно държавите да се присъединят към конвенциите за апатридите от 1954 г. и 1961 г.?**

На национално равнище, присъединяването към Конвенциите за апатридите от 1954 г. и 1961 г.:

- е начин държавите да демонстрират своя ангажимент за третиране на лицата без гражданство в съответствие с международно признатите стандарти за човешки права и с хуманитарните стандарти;
- гарантира, че лицата без гражданство имат достъп до закрила от държавата, за да могат да живеят в сигурност и достойнство;
- предоставя рамка за установяване на лицата без гражданство на тяхна територия и гарантира упражняването на техните права, включително чрез издаване на документи за самоличност и за пътуване;
- позволява на държавите да преодолеят несъответствия, които произтичат от различни подходи към придобиването на гражданство по света чрез признаване на общи предпазни мерки за недопускане на апатридность, без това да накърнява суверенната власт на държавата да регламентира гражданството и
- допринася за увеличаване на сигурността и стабилността чрез предотвратяване на изключването и маргинализацията на лица без гражданство.

На международно равнище, присъединяването към Конвенциите за лицата без гражданство от 1954 г. и 1961 г.:

- демонстрира ангажимент за сътрудничество с международната общност за намаляване и премахване на апатридността;
- насърчава признаването на международноправния статут „лице без гражданство“ и на общата международна рамка за закрила, увеличавайки по този начин правната прозрачност и предсказуемост на позицията на държавата спрямо апатридността;
- подобрява международните отношения и сигурност;
- помага за предотвратяване на разселванията чрез премахване на причините;
- помага на ВКБООН да мобилизира международна подкрепа за придържането към принципите, заложи в двете Конвенции и
- помага за решаването на спорове, свързани с гражданството.

### **Как може една държава да се присъедини към Конвенциите?**

Държавите може да се присъединят към Конвенцията от 1954 г. и/или 1961 г. по всяко време, като депозират документ за присъединяване при Генералния секретар на ООН. Актът за присъединяване се подписва от държавния или правителствения ръководител или от министъра на външните работи и след това се предава чрез представителя на страната в седалището на ООН в Ню Йорк. (Образци на документите за присъединяване са дадени в Приложение 3).

### **Може ли една държава да се присъедини към Конвенциите с резерви?**

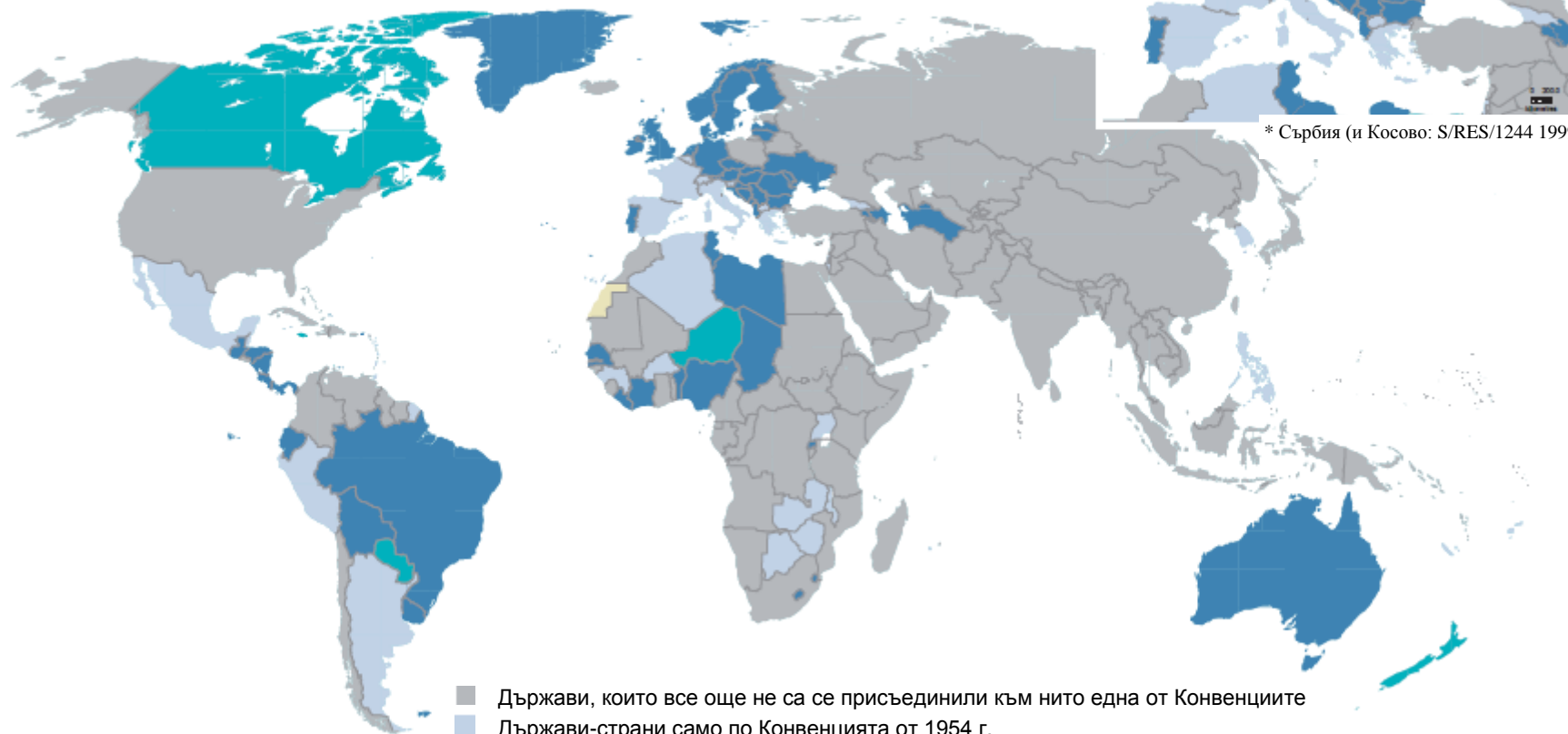
Отчитайки възможността в отделни държави да съществуват специфични условия към датата на ратифициране или присъединяване, Конвенциите допускат договарящите страни да правят резерви по определени разпоредби на Конвенциите, с изключение на тези, които са счетени за фундаментални от държавите, първоначално подписали Конвенциите:

- Конвенцията от 1954 г.: допускат се резерви с изключение на чл. 1 (дефиниция/клаузи за изключване), чл. 3 (забрана за дискриминация), чл. 4 (свобода на вероизповедание), чл. 16 ал. 1 (достъп до съдилища) и членове 33 до 42 (заклучителни разпоредби).
- Конвенцията от 1961 г.: допускат се резерви само по отношение на чл. 11 (орган), чл. 14 (отнасяне на спорове в Международния съд или чл. 15 (територии, за които отговаря договарящата страна).



## Държави-страни по Конвенциите от 1954 г. и 1961 г.

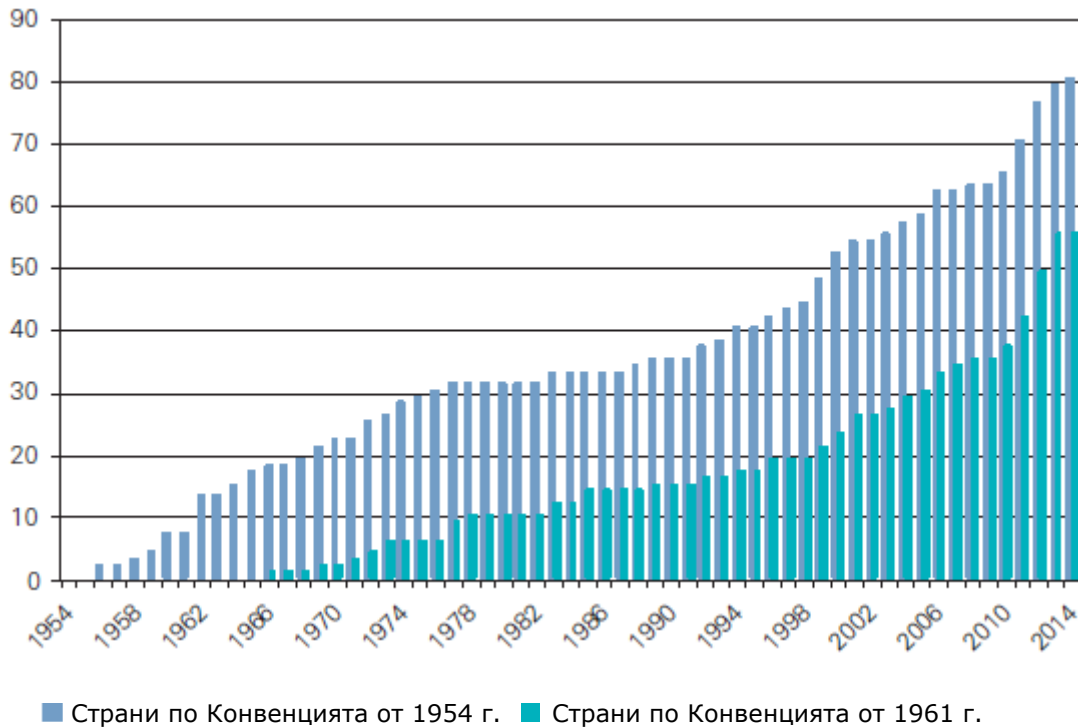
Към 1 май 2014 г.



\* Сърбия (и Косово: S/RES/1244 1999))

- Държави, които все още не са се присъединили към нито една от Конвенциите
- Държави-страни само по Конвенцията от 1954 г.
- Държави-страни само по Конвенцията от 1961 г.
- Държави-страни по Конвенциите от 1954 г. и 1961 г.

## Нарастване на броя държави, присъединили се към Конвенциите от 1954 г. и 1961 г.



### Как могат парламентаристите да гарантират ефективното прилагане на конвенциите за апатридите?

В повечето държави е необходимо да се приеме национално законодателство или да се измени съществуващото, за да се осигури ефективното прилагане на двете конвенции за апатридите. ВКБООН може да предложи експертна помощ на държавите с оглед правната традиция и ресурсите на всяка държава да осигуряват изпълнението на нейните международни задължения.

### С какви практически стъпки могат парламентаристите да насърчат правителствата си да се присъединят към конвенциите?

- Установете дали вашата държава е страна по една от конвенциите за апатридите или по двете.
- Ако страната ви все още не се е присъединила към тези инструменти, помислете за отправяне на писмено или устно питане към правителството или за внасяне на законопроект.
- Ако в парламента е внесено предложение за ратифициране или присъединяване, в разумно време след прегледа на необходимата информация, гласувайте за присъединяването.
- Ако правителството не внесе в разумен срок въпроса за разглеждане от парламента, използвайте парламентарната

процедура, за да поискате обяснения от правителството и да го насърчите да започне процеса на ратифициране или присъединяване без отлагане.

- Ако страната ви е сред много малкото държави, които са подписали едната конвенция или и двете, но бавят процеса на ратифициране, използвайте парламентарната процедура, за да поискате от правителството обяснения за забавянето и да го насърчите да ускори процеса. Използвайте правото си на законодателна инициатива, за да внесете проектозакон по въпроса.
- Ако правителството се противопоставя на ратифицирането/присъединяването, опитайте се да разберете защо, с колкото се може повече подробности. Ако е необходимо, помогнете за отпадане на съмненията и неразбиранията, използвайте политическата си мрежа, за да ускорите процеса. Пледирайте пред вашите избиратели да подемат каузата за ратифициране/присъединяване.
- Ако сте парламентарист на държава, създадена чрез разделяне или разпадане на други държави, договорите, към които се е присъединила държавата-праводавец, не задължават автоматично новата държава. Новите държави могат да поемат задълженията на държавата-праводавец, да се присъединят като нови държави или да изразят намерението да не се обвързват с договорите, сключени от държавата-праводавец.
- След като страната ви ратифицира конвенциите за апатридите или се присъедини към тях, направете необходимото с оглед вашият парламент да приеме национално законодателство, което съответства на разпоредбите в двете конвенции. Използвайте парламентарната процедура, за да изискате от правителството в разумен срок да внесе в парламента предложения за ново законодателство или за изменение на съществуващото законодателство.
- Ако правителството е внесло в парламента предложение за ратифициране или присъединяване с резерви, ограничаващи приложното поле или целите на договорите или декларациите за разбирателство, и сте се уверили, че тези ограничения са неоснователни, настоявайте общият интерес да има превес над сектантските или конюнктурните интереси.
- Ако резервите на правителството, ограничаващи приложното поле или целите на договорите или декларациите за разбирателство, вече не са валидни, използвайте парламентарната процедура, за да разберете намеренията на правителството и направете необходимите постъпки за вдигане на ограниченията.

- Ако се нуждаете от съвети и помощ във връзка с ратифицирането или присъединяването и/или в съставянето на национално законодателство, което съответства на принципите в конвенциите за апатридите, обърнете се към представителството на ВКБООН във вашата страна или към службата, която отговаря за страната ви.

### **Как могат парламентаристите да увеличават осведомеността по проблемите на апатридите?**

Като хора, създаващи законите на своята нация, парламентаристите имат отлични възможности да се застъпват за намаляване или премахване на апатридността и за закрилата на правата на лицата без гражданство. Парламентаристите следва не само да насърчават правителствата да приемат закони, съответстващи на международните стандарти, а и да осигуряват подкрепата на своите избиратели. За да подкрепя усилията на парламентаристите за решаване на проблемите, свързани с липсата на гражданство, гражданското общество трябва първо добре да разбере тези проблеми.

Парламентаристите могат да работят за увеличаване на осведомеността сред своите избиратели, като изнасят речи по проблема с апатридността и по необходимостта от солидно законодателство за гражданството, като пишат статии във вестниците относно нуждата от премахване на апатридността, като работят с НПО и други обществени организации за подпомагане на лицата без гражданство и, ако се налага, като се застъпват за бързото решаване на случаите на отделни лица без гражданство.

Парламентаристите могат да решават отделните случаи на апатридност, като се застъпват за правата на малцинства и други групи да станат част от гражданите на държавата и като способстват за диалог между общностите за приемането на апатридите като съграждани.

### **Как могат парламентаристите да насърчават международното сътрудничество по проблема?**

Международното сътрудничество има първостепенно значение за намаляването на случаите на лица без гражданство по света. Парламентаристите следва да направят необходимото с оглед техните правителства да участват пълноценно във всички международни усилия за намаляване или премахване на апатридността и във всички усилия за решаването на индивидуални случаи на лица без гражданство.

Парламентаристите биха могли да помислят за възможността да поканят свои колеги от съседни държави за регионален преглед на тяхното законодателство за гражданство. Хармонизирането на законите за гражданство между държавите е добър начин за намаляването на случаите на лица без гражданство.



# Приложение 1

## Държави-страни по Конвенцията за статута на апатридите от 1954 г.

Дата на влизане в сила: 6 юни 1960 г.

Общ брой на държавите-страни по Конвенцията (към 1 май 2014 г.): 80

Страна	Дата на подписване	Дата на ратифициране (r), присъединяване (a), правоприемство (s)
Австралия		13 декември 1973 а
Австрия		8 февруари 2008 а
Азербайджан		16 август 1996 а
Албания		23 юни 2003 а
Алжир		15 юли 1964 а
Антигуа и Барбуда		25 октомври 1998 s
Аржентина		1 юни 1972 а
Армения		18 май 1994 а
Барбадос		6 март 1972 s
Белгия	28 септември 1954	27 май 1960 r
Белиз		14 септември 2006 а
Бенин		8 декември 2011 а
Боливия		6 октомври 1983 а
Босна и Херцеговина		1 септември 1993 s
Ботсвана		25 февруари 1969 s
Бразилия	28 септември 1954	13 август 1996 r
Буркина Фасо		1 май 2012 а
България		22 март 2012 а
Гватемала	28 септември 1954	28 ноември 2000 r
Гвинея		21 март 1962 а
Германия	28 септември 1954	26 октомври 1976 r
Грузия		23 декември 2011 а
Гърция		4 ноември 1975 а
Дания	28 септември 1954	17 януари 1956 r

Страна	Дата на подписване	Дата на ратифициране (r), присъединяване (a), правоприемство (s)
Еквадор	28 септември 1954	2 октомври 1970 r
Замбия		1 ноември 1974 s
Зимбабве		1 декември 1998 s
Израел	01 октомври 1954	23 декември 1958 r
Ирландия		17 декември 1962 a
Испания		12 май 1997 a
Италия	20 октомври 1954	3 декември 1962 r
Кирибати		29 ноември 1983 s
Китай (по отношение на Хонконг)*		
Коста Рика	28 септември 1954	2 ноември 1977 r
Кот д'Ивоар		3 октомври 2013 a
Латвия		5 ноември 1999 a
Лесото		4 ноември 1974 s
Либерия		11 септември 1964 a
Либия		16 май 1989 a
Литва		07 февруари 2000 a
Лихтенщайн	28 септември 1954	25 септември 2009 r
Люксембург	28 октомври 1955	27 юни 1960 r
Македония		18 януари 1994 s
Малави		7 октомври 2009 a
Мексико		7 юни 2000 a
Нигерия		20 септември 2011 a
Нидерландия	28 септември 1954	12 април 1962 r
Никарагуа		15 юли 2013 a
Норвегия	28 септември 1954	19 ноември 1956 r
Обединено Кралство	28 септември 1954	16 април 1959 r
Панама		2 юни 2011 a

\* След като си възстанови упражняването на суверенитет върху Хонконг, Китай уведоми Генералния секретар, че отговорността за международните права и задължения на Хонконг по отношение на Конвенцията ще се поеме от Китайската народна република.

Страна	Дата на подписване	Дата на ратифициране (r), присъединяване (a), правоприемство (s)
Перу		23 януари 2014 а
Португалия		1 октомври 2012 а
Република Корея		22 август 1962 а
Република Молдова		19 април 2012 а
Руанда		4 октомври 2006 а
Румъния		27 януари 2006 а
Свазиленд		16 ноември 1999 а
Сейнт Винсент и Гренадини		27 април 1999 s
Сенегал		21 септември 2005 а
Словакия		3 април 2000 а
Словения		6 юли 1992 s
Сърбия		12 март 2001 s
Тринидад и Тобаго		11 април 1966 s
Тунис		29 юли 1969 а
Туркменистан		7 декември 2011 а
Уганда		15 април 1965 а
Украйна		25 март 2013 а
Унгария		21 ноември 2001 а
Уругвай		02 април 2004 а
Фиджи		12 юни 1972 s
Филипини	22 юни 1955	22 септември 2011 r
Финландия		10 октомври 1968 а
Франция	12 януари 1955	8 март 1960 r
Хондурас	28 септември 1954	1 октомври 2012 r
Хърватия		12 октомври 1992 s
Чад		12 август 1999 а
Черна гора		23 октомври 2006 s
Чешка република		19 юли 2004 а
Швейцария	28 септември 1954	3 юли 1972 r
Швеция	28 септември 1954	2 април 1965 r

**Държави, които са подписали, но не са ратифицирали Конвенцията за статута на апатридите от 1954 г.**

Страна	Дата на подписване
Ел Салвадор	28 септември 1954
Колумбия	30 декември 1954
Светият престол	28 септември 1954

## Приложение 2

### Държави-страни по Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г.

Дата на влизане в сила: 13 декември 1975 г.

Общ брой на държавите-страни по Конвенцията (към 1 май 2014 г.): 55

Страна	Дата на подписване	Дата на ратифициране (r), присъединяване (a), правоприемство (s)
Австралия		13 декември 1973 а
Австрия		22 септември 1972 а
Азербайджан		16 август 1996 а
Албания		9 юли 2003 а
Армения		18 май 1994 а
Бенин		8 декември 2011 а
Боливия		6 октомври 1983 а
Босна и Херцеговина		13 декември 1996 а
Бразилия		25 октомври 2007 а
България		22 март 2012 а
Гватемала		19 юли 2001 а
Германия		31 август 1977 а
Дания		11 юли 1977 а
Еквадор		24 септември 2012 а
Ирландия		18 януари 1973 а
Канада		17 юли 1978 а
Кирибати		29 ноември 1983 s
Коста Рика		2 ноември 1977 а
Кот д'Ивоар		3 октомври 2013 а
Латвия		14 април 1992 а
Лесото		24 септември 2004 а
Либерия		22 септември 2004 а
Либия		16 май 1989 а
Литва		22 юли 2013 а
Лихтенщайн		25 септември 2009 а

Страна	Дата на подписване	Дата на ратифициране (r), присъединяване (a), правоприемство (s)
Нигер		17 юни 1985 а
Нигерия		20 септември 2011 а
Нидерландия	30 август 1961	13 май 1985 г
Никарагуа		29 юли 2013 а
Нова Зеландия		20 септември 2006 а
Норвегия		11 август 1971 а
Обединено Кралство	30 август 1961	29 март 1966 г
Панама		02 юни 2011 а
Парагвай		06 юни 2012 а
Португалия		1 октомври 2012 а
Република Молдова		19 април 2012 а
Руанда		4 октомври 2006 а
Румъния		27 януари 2006 а
Свазиленд		16 ноември 1999 а
Сенегал		21 септември 2005 а
Словакия		3 април 2000 а
Сърбия		7 декември 2011 а
Тунис		12 май 2000 а
Туркменистан		29 август 2012 а
Украйна		25 март 2013 а
Унгария		12 май 2009 а
Уругвай		21 септември 2001 а
Финландия		7 август 2008 а
Хондурас		18 декември 2012 а
Хърватия		22 септември 2011 а
Чад		12 август 1999 а
Черна гора		5 декември 2013 а
Чешка република		19 декември 2001 а
Швеция		19 февруари 1969 а
Ямайка		9 януари 2013 а

**Държави, които са подписали, но не са ратифицирали Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г.**

Страна	Дата на подписване
Доминиканска република	5 декември 1961
Израел	30 август 1961
Франция	31 май 1962

## Приложение 3

### Образец на документа за присъединяване към Конвенцията за статута на апатридите от 1954 г.

КАТО ВЗЕ ПРЕДВИД, че Конвенцията за статута на апатридите е приета от Конференцията на пълномощните представители на двадесет и първия ден на месец септември хиляда деветстотин петдесет и четвърта година и е отворена за присъединяване съгласно член 35 от нея;

И КАТО ВЗЕ ПРЕДВИД разпоредбата на раздел 4 от горепосочения член 35, съгласно която присъединяването към конвенцията се осъществява чрез депозиране на документ при Генералния секретар на Организацията на обединените нации;

ДОЛУПОДПИСАНИЯТ [длъжност – държавен ръководител, правителствен ръководител, министър на външните работи] с настоящия документ уведомява за присъединяването на [съответната държава];

ПОДПИСАНО собственоръчно от мен в \_\_\_\_\_ на \_\_\_\_\_  
от месец \_\_\_\_\_ две хиляди \_\_\_\_\_ година.

[Официален печат и подпис на  
пазителя, ако е приложимо]

[Подпис на държавния ръководител,  
правителствения ръководител,  
министъра на външните работи]



**Образец на документа за присъединяване към Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г.**

КАТО ВЗЕ ПРЕДВИД, че Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство е приета от Конференцията на пълномощните представители на тридесетия ден на месец август хиляда деветстотин шестдесет и първа година и е отворена за присъединяване съгласно член 16 от нея;

И КАТО ВЗЕ ПРЕДВИД разпоредбата на раздел 4 от горепосочения член 16, съгласно която присъединяването към конвенцията се осъществява чрез депозиране на документ при Генералния секретар на Организацията на обединените нации;

ДОЛУПОДПИСАНИЯТ [длъжност – държавен ръководител, правителствен ръководител, министър на външните работи] с настоящия документ уведомява за присъединяването на [съответната държава];

ПОДПИСАНО собственоръчно от мен в \_\_\_\_\_ на \_\_\_\_\_

от месец \_\_\_\_\_ две хиляди \_\_\_\_\_ година.

[Официален печат и подпис на пазителя, ако е приложимо]

[Подпис на държавния ръководител, правителствения ръководител, министъра на външните работи]

# Накратко за ИПС и ВКБООН

## ИПС

ИПС е глобална организация на националните парламенти. Ние работим за опазването на мира и за осъществяването на положителни демократични промени чрез диалог и конкретни действия. Като единствената международна организация, обединяваща националните парламенти, ние утвърждаваме демокрацията и мира чрез уникалния си парламентарен състав.

В основата на нашата работа за укрепване на способността на парламентите да изпълняват своя демократичен мандат чрез повишаване на тяхната представителност, отчетност и ефективност, е акцентът върху равенството между половете, човешките права, развитието, мира и международната сигурност.

Често осъществяваме дейностите съвместно с партньори, включително ООН и нейните специализирани органи, за да предоставим на парламентите най-актуална, специализирана и практическа информация по въпросите, които те трябва да решават на национално ниво.

Достъпът до постоянно променящата се маса от близо 47 000 парламентаристи по света е от първостепенно значение за информираното приемане на промени в политиките и законите. ИПС е независим, самоуправляващ се орган, финансиран основно от своите членове. Основан през 1889 г., обединяващ 164 национални парламента като членове и 10 регионални парламентарни организации като асоциирани членове през 2014 г., ИПС продължава да расте в отговор на растящата необходимост от демокрация.

## ВКБООН

На ВКБООН е възложено да ръководи и координира международните усилия за закрила на бежанците и решаване на бежанските проблеми по света. ВКБООН се стреми да гарантира, че всеки може да упражни правото си да търси и получи сигурно убежище в друга страна, и да се върне доброволно в дома си. Помагайки на бежанците да се завърнат в своята страна или да се установят в друга страна, ВКБООН търси трайни решения на трудното им положение.

Изпълнителният комитет на ВКБООН и Общото събрание на ООН възложиха също така на ВКБООН да подпомага лицата без гражданство и упълномощиха организацията да съдейства на вътрешно разселените лица.

ВКБООН се стреми да намалява случаите на принудително вътрешно разселване, като насърчава държавите и институциите да създават условия, способстващи за защитата на човешките права и мирното разрешаване на спорове.

Организацията предлага закрила и помощ на бежанци и други безпристрастно, въз основа на техните нужди и независимо от тяхната раса, цвят на кожата, религия, политически убеждения или пол. ВКБООН следва принципа на участие и се допитва до бежанците по всички решения, засягащи техния живот. ВКБООН работи в сътрудничество с правителства, регионални организации, както и с международни и неправителствени организации.

© Inter-Parliamentary Union 2014

Публикувано от Интерпарламентарния съюз и  
Върховния комисар за бежанците на ООН

Всички права запазени. Части от тази публикация не могат да бъдат възпроизвеждани, съхранявани в архивираща система или предавани с всякакви форми и средства – електронни, механични, хелиографски, записващи или други – без предварително разрешение от Интерпарламентарния съюз или Върховния комисар за бежанците на ООН.

Публикацията се разпространява при условие, че не може да бъде търгувана, вземана или отдавана под наем, продавана или по друг начин разпространявана без предварителното съгласие на издателя, в подвързия или корица различни от тези на оригиналната публикация и без подобно условие, като същото условие следва да бъде наложено на следващия издател.

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




**Снимка на корицата:**

Неотдавнашното присъединяване на Кот д'Ивоар към конвенциите за апатридите и реформата на законодателството за гражданство дават възможност на хиляди хора без гражданство, включително много деца в това село, да получат ивоарско гражданство и ползите, които то носи.

©UNHCR/Greg Constantine, 2010





Inter-Parliamentary Union  
For democracy. For everyone.

 +41 22 919 41 50  
 +41 22 919 41 60  
 [postbox@ipu.org](mailto:postbox@ipu.org)

Chemin du Pommier 5  
Case Postale 330  
1218 Le Grand-Saconnex  
Geneva – Switzerland  
[www.ipu.org](http://www.ipu.org)



 +41 22 739 81 11  
 +41 22 739 73 77

Case Postale 2500  
CH-1211 Genève 2 Dépôt  
Switzerland  
[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)