

SMERNICE U VEZI SA APATRIDIJOM BR. 3: Položaj lica bez državljanstva na nacionalnom nivou

UNHCR izdaje ove Smernice u skladu sa nadležnostima u okviru svog mandata da se bavi pitanjem apatridije. Ove nadležnosti su u početku bile ograničene na lica bez državljanstva koja su bila izbeglice u skladu sa stavom 6 (A) (II) Statuta UNHCR-a i članom 1 (A) (2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine. Da bi UNHCR mogao da obavlja funkcije predviđene članovima 11 i 20 Konvencije o smanjenju broja slučajeva apatridije iz 1961. godine, mandat mu je proširen kako bi uključio i lica koja su obuhvaćena odredbama te Konvencije po Rezolucijama Generalne skupštine 3274 (XXIX) iz 1974. i 31/36 iz 1976. godine. Komesarijatu su poverene nadležnosti za lica bez državljanstva uopšte prema Zaključku 78 Izvršnog komiteta UNHCR-a, koji je potvrdila Generalna skupština Rezolucijom 50/152 iz 1995. godine. Nakon toga, Rezolucijom 61/137 iz 2006. godine, Generalna skupština je potvrdila Zaključak 106 Izvršnog komiteta, u kome su utvrđene četiri načelne oblasti nadležnosti UNHCR-a: identifikacija, sprečavanje i smanjenje broja slučajeva apatridije, kao i zaštita apatrida.

Ove Smernice proizišle su iz niza stručnih konsultacija koje su vodjene u kontekstu 50. godišnjice Konvencije o smanjenju broja slučajeva apatridije iz 1961. godine, a naročito se nadovezuju na Sažete zaključke Ekspertskog sastanka o postupcima za utvrđivanje apatridije i položaju lica bez državljanstva, održanog u Ženevi, u Švajcarskoj, decembra 2010. godine. Ove Smernice treba tumačiti zajedno sa Smernicama u vezi sa postupcima utvrđivanja da li je neko lice apatrid i Smernicama u vezi sa definicijom „lica bez državljanstva“ u članu 1(1) Konvencije iz 1954. godine o pravnom položaju lica bez državljanstva. Ovaj skup Smernica će biti objavljen kao Priručnik UNHCR-a o apatridiji u dogledno vreme.

Namena ovih Smernica je da pruže pravna uputstva za tumačenje konvencija za vlade, nevladine organizacije, pravnike, nadležne koji donose odluke i nosioce pravosudnih funkcija, kao i osoblje UNHCR-a i ostalih agencija UN koje učestvuju u rešavanju pitanja apatridije.

I. UVOD

1. Licima bez državljanstva je u načelu uskraćeno uživanje niza ljudskih prava i ona su sprečena da u potpunosti učestvuju u društvu. Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva iz 1954. godine ("Konvencija iz 1954. godine") bavi se ovom marginalizacijom na taj način što se njom licima bez državljanstva dodeljuje osnovni skup prava. Njenim odredbama, zajedno sa važećim standardima međunarodnog prava u oblasti ljudskih prava, uspostavljaju se minimalna prava i obaveze lica bez državljanstva u državama ugovornicama Konvencije iz 1954. godine. Položaj lica bez državljanstva u državi ugovornici, to jest prava i obaveze lica bez državljanstva prema domaćem pravu, moraju da odražavaju ove međunarodne standarde.

2. Svrha ovih Smernica je da pomognu državama da se postaraju da lica bez državljanstva dobiju takav status u njihovim pravnim sistemima. One se bave postupanjem sa licima za koja je neka država utvrdila da su apatridi shodno Konvenciji iz 1954. godine, položajem lica koja čekaju ishod postupka za utvrđivanje apatridije, kao i odgovarajućim postupanjem prema licima bez državljanstva u državama koje nemaju postupke za utvrđivanje apatridije.¹ Smernicama se takodje ispituje položaj lica bez državljanstva u zemljama koje nisu potpisnice Konvencije iz 1954. godine, kao i lica koja se smatraju *de facto* apatridima.²

3. Konvenciji iz 1954. godine je posvećeno relativno malo pažnje, a literatura o praksi država u sprovođenju Konvencije je retka. Ipak, ove Smernice razmatraju postojeću praksu država potpisnica Konvencije iz 1954. godine.

4. Apatridija se pojavljuje u čitavom nizu različitih situacija. Do nje dolazi u kontekstu migracija, na primer među iseljenicima i/ili njihovom decom koja mogu da izgube svoje državljanstvo a da nisu stekla državljanstvo zemlje svog uobičajenog boravišta. Većina lica bez državljanstva, međutim, nije nikada prešla granicu i nalaze se u svojim "sopstvenim zemljama". Njihova nevolja postoji *in situ*, to jest u zemlji njihovog dugogodišnjeg boravka, u mnogim slučajevima u zemlji njihovog rođenja.³ Za ta lica, apatridija je često rezultat diskriminacije od strane vlasti pri formulisanju i sprovođenju zakona o državljanstvu.

5. Mada u odnosu na sva lica bez državljanstva mora da se postupa u skladu sa međunarodnim standardima, njihov položaj može da se razlikuje što je odraz konteksta u kome se apatridija javlja. Ove Smernice stoga se prvo bave relevantnim standardima međunarodnog prava, a potom

¹ Bitna pitanja u vezi sa uspostavljanjem i vođenjem postupka za utvrđivanje statusa su razmatrana u dokumentu UNHCR-a, *Smernice u vezi sa postupcima za utvrđivanje da li je lice apatrid* ("Smernice u vezi sa postupcima") koje se mogu naći na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f7dafb52.html>.

² Izraz *de facto* apatrid je dalje razmatran u stavu 48 u nastavku teksta. Definicija lica bez državljanstva u Konvenciji iz 1954. godine se ispituje u UNHCR, *Smernice u vezi sa definicijom "lica bez državljanstva" iz člana 1(1) Konvencije iz 1954. godine o pravnom položaju lica bez državljanstva* ("Smernice u vezi sa definicijom") koje se mogu naći na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

³ Izraz "sopstvena zemlja" je preuzet iz člana 12.(4) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima ("ICCPR") i njegovog tumačenja koje je dao Komitet za ljudska prava UN.

odvojeno ispituju sadržaj statusa lica bez državljanstva za pojedince u kontekstu migracija i za one u svojoj “sopstvenoj zemlji”.⁴

II. MEDJUNARODNO PRAVO I STATUS LICA BEZ DRŽAVLJANSTVA

a) Paralele između statusa izbeglica i lica bez državljanstva

6. Status predviđen za lica bez državljanstva Konvencijom iz 1954. godine je oblikovan prema statusu utvrdjenom za izbeglice u Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine (“Konvencija iz 1951. godine”). Poređenje tekstova ova dva ugovora pokazuje da su brojne odredbe Konvencije iz 1954. godine preuzete doslovno, ili uz minimalne izmene, iz odgovarajućih odredbi Konvencije iz 1951. godine. Ovo je uglavnom zbog toga što je izrada nacrtu Konvencija iz 1951. i 1954. godine imala zajedničku istoriju, pošto su obe proistekle iz rada *Ad Hoc* Komiteta za apatridiju i srodne probleme, koga je imenovao Ekonomski i socijalni savet 1949 godine.⁵ Kao posledica toga, *travaux préparatoires* (pripremni rad) za Konvenciju iz 1951. godine je naročito relevantan za tumačenje Konvencije iz 1954. godine.⁶

7. Kao i kod Konvencije iz 1951. godine, prava predviđena Konvencijom iz 1954. godine nisu ograničena na pojedince kojima je priznat status apatrida nakon utvrdjivanja koje je izvršila država ili UNHCR. Lice je bez državljanstva od trenutka kada je on ili ona ispunio kriterijume navedene u definiciji Konvencije iz 1954. godine, pri čemu je bilo koje utvrdjivanje ove činjenice samo deklarativno. Umesto toga, prava data nekom licu shodno Konvenciji su vezana za prirodu prisustva tog lica u državi, koje se ocenjuje u smislu stepena pripadnosti zemlji domaćinu.

8. Uprkos tome što imaju isti opšti pristup, Konvencija iz 1954. godine ipak sadrži nekoliko značajnih razlika u odnosu na Konvenciju iz 1951. godine. Nema zabrane *refoulement* (član 33 Konvencija iz 1951. godine) i nikakve zaštite od kazni za nezakonit ulazak (član 31 Konvencija iz 1951. godine). Štaviše, i pravo na zapošljavanje i pravo udruživanja obezbeđuju niži standard postupanja od jednakih odredaba u Konvenciji iz 1951. godine.⁷ Obuhvat zaštite od proterivanja takodje se razlikuje između ova dva ugovora.

⁴ Vidi stav 23. u nastavku teksta u kome se ispituje priroda prava pojedinca da ostane u svojoj “sopstvenoj zemlji”.

⁵ Rezolucija 248 (IX) (B) od 8. avgusta 1949. godine. Mada je prvobitna namera bila da se zaštitom lica bez državljanstva bavi Protokol koji bi sadržavao *mutatis mutandis* većinu materijalnih prava utvrdjenih Izbegličkom konvencijom, naknadno je odlučeno da se usvoji poseban instrument, Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva. Za dodatne informacije o istorijatu izrade teksta vidi detaljan izveštaj Nehemiah Robinsona o *travaux préparatoires* (pripremnom radu) na Konvenciji iz 1954. godine, *Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva: Njen istorijat i tumačenje – Komentar*, 1955, koji se može naći na: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4785f03d2.pdf> (“Komentar Robinsona na Konvenciju iz 1954. godine”).

⁶ Vidi naročito stavove 13-20 u nastavku teksta u vezi sa skalom prava koja se daju licima bez državljanstva u zavisnosti od njihovog stepena pripadnosti državi ugovornici prema Konvenciji iz 1954. godine.

⁷ Medjutim, kao i Izbeglička konvencija iz 1951. godine, Konvencija iz 1954. godine poziva države da “blagonaklono razmotre mogućnost izjednačavanja prava svih lica bez državljanstva sa pravima njihovih državljana u pogledu zapošljavanja sa redovnim mesečnim primanjima, ...”. Vidi član 17.(2) Konvencije iz 1954. godine.

9. Lice bez državljanstva može u isto vreme da bude izbeglica.⁸ U onim situacijama u kojima je to slučaj, važno je da se svaki zahtev oceni i da se i status apatrida i status izbeglice izričito priznaju. Slično tome, u situacijama u kojima su standardi postupanja obezbedjeni za komplementarni oblik zaštite, uključujući zaštitu od *refoulement*, države moraju da primene ove standarde na lica bez državljanstva koja ispunjavaju uslove za tu zaštitu.⁹

b) Pregled standarda postupanja koji se traži Konvencijom iz 1954. godine

10. Članovima 12-32 Konvencije iz 1954. godine utvrđen je širok dijapazon građanskih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava koja država dodeljuje licima bez državljanstva. Konvencija iz 1954. godine deli ova prava na sledeće kategorije:

- pravni status (uključujući lična stanja, imovinska prava, pravo udruživanja i pristup sudovima);
- plaćeno zaposlenje (uključujući posao sa redovnim mesečnim primanjima, bavljenje samostalnom delatnošću i pristup slobodnim profesijama);
- socijalna zaštita (uključujući pravo na sledovanja, stanovanje, državno obrazovanje, državnu pomoć, radno zakonodavstvo i socijalno osiguranje); i
- administrativne mere (uključujući administrativnu pomoć, slobodu kretanja, lična dokumenta, putne isprave, fiskalne dažbine, prenos sredstava, proterivanje i naturalizaciju).

11. Konvencijom iz 1954. godine utvrđeni su minimalni standardi. Kao i Konvencijom iz 1951. godine, Konvencijom iz 1954. godine traži se da države pruže svojim korisnicima tretman u skladu sa sledećom skalom:

- tretman koji treba da dobiju lica bez državljanstva bez obzira na tretman koji dobijaju državljani ili drugi stranci;
- isti tretman kao i državljani;
- što je moguće povoljniji tretman, a u svakom slučaju, ne manje povoljan od tretmana koji se dodeljuje strancima generalno u istim okolnostima; i
- isti tretman koji se daje strancima generalno.

12. Države imaju diskreciono pravo da omoguće veći paritet između statusa lica bez državljanstva i statusa državljana i zapravo mogu da imaju i obavezu da to učine prema međunarodnim ugovorima koji se tiču ljudskih prava. Odgovornost koja leži na državama da poštuju, štite i ispunjavaju prava po Konvenciji iz 1954. je izbalansirana sa obavezom predviđenom članom 2 istog ugovora prema kojoj lica bez državljanstva moraju da se pridržavaju zakona zemlje u kojoj se nalaze.

⁸ Definicija lica bez državljanstva prema Konvenciji iz 1954. godine i definicija izbeglica prema Konvenciji iz 1951. godine nisu uzajamno isključive. Vidi *Smernice u vezi sa definicijom* u stavu 7.

⁹ Za dodatne informacije o tome kako zahtevi za izbeglički status, komplementarnu zaštitu i status apatrida treba da budu ocenjivani u postupcima za utvrđivanje apatridije, kao i o neophodnim garancijama poverljivosti informacija, vidi stavove 26-30 *Smernica u vezi sa postupcima*.

Prava na postepenju, uslovnoj skali

13. Prava predviđena Konvencijom iz 1954. godine se daju licima bez državljanstva na osnovu stepena njihove pripadnosti državi. Neke odredbe su primenljive na bilo kog pojedinca koji zadovoljava definiciju "lica bez državljanstva" iz Konvencije iz 1954. godine i koji ili potpada pod nadležnost države potpisnice ili je prisutan na njoj teritoriji. Druga prava, međutim, se daju licima bez državljanstva, u zavisnosti od toga da li je lice "zakonito u zemlji", "zakonito boravi u zemlji" ili "uobičajeno boravi" na teritoriji države ugovornice. Države tako mogu da licima za koja je utvrđeno da su apatridi dodele sveobuhvatnija prava od onih koja su garantovana licima koja očekuju utvrđivanje apatridije. Ipak, ovi drugi imaju pravo na mnoga od prava po Konvenciji iz 1954. godine. Ovo je slično postupanju sa tražiocima azila po Konvenciji iz 1951. godine.

14. Ova prava predviđena Konvencijom iz 1954. godine, koja se aktiviraju kada lice potpada pod nadležnost države potpisnice obuhvataju lična stanja (član 12), imovinu (član 13), pristup sudovima (član 16(1)), pravo na sledovanja (član 20), državno obrazovanje (član 22), administrativnu pomoć (član 25) i olakšanu naturalizaciju (član 32). Dodatna prava koja pripadaju licima kada su fizički prisutna na teritoriji države ugovornice su sloboda veroispovesti (član 4) i pravo na lična dokumenta (član 27).

15. Konvencijom iz 1954. godine je predviđeno da lica bez državljanstva koja su "zakonito u" državi ugovornici (na francuskom "*se trouvant régulièrement*"), imaju pravo na dodatni skup prava. Prava onih koji su "zakonito u zemlji" obuhvataju pravo na bavljenje samostalnom delatnošću (član 18), slobodu kretanja u okviru države ugovornice (član 26) i zaštitu od proterivanja (član 31).

16. Da bi lica bez državljanstva bila "zakonito u" državi ugovornici, njihovo prisustvo u zemlji treba da bude odobreno od strane države. Koncept obuhvata kako prisustvo koje je izričito dozvoljeno, tako i ono za koje se zna i koje nije zabranjeno, uzimajući u obzir sve lične okolnosti tog lica.¹⁰ Prisustvo sa stanovišta trajanja može da bude privremeno. Ovo tumačenje odredaba Konvencije iz 1954. godine je u skladu sa njenim ciljem i svrhom, a to je da obezbedi najšire moguće ostvarivanje od strane lica bez državljanstva prava koja su sadržana u toj Konvenciji.

¹⁰ Konvencijom iz 1951. godine takodje je uslovljeno uživanje posebnih prava za izbeglice različitim stepenom pripadnosti državi, vidi UNHCR, Informacija o međunarodnoj zaštiti, 7. septembar 1994., A/AC.96/830, u stavu 29., koja se može naći na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f0a935f2.html>. Prema *Robinsonovim komentarima Konvencije iz 1954. godine*, fusnota 5, u prethodnom tekstu: "Treba pretpostaviti da izraz 'zakonito u zemlji' onako kako je upotrebljen u [Konvenciji iz 1954. godine] ima isto značenje kao onaj u Izbegličkoj konvenciji". Koncept "zakonitog" boravka za potrebe Konvencije iz 1951. godine se tumači na sledeći način a, u svetlu zajedničkog istorijata izrade teksta Konvencija iz 1951. i 1954. godine, takodje se primenjuje i na tumačenje Konvencije iz 1954. godine: "... 'zakonit' treba obično ceniti u odnosu na preovladjujuće domaće zakone i propise; sud o zakonitosti treba ipak da uzme u obzir sve postojeće okolnosti, uključujući činjenicu da je boravak o kome se radi poznat i nije zabranjen, tj. tolerisan je, zbog osetljivih okolnosti u kojima se lice nalazi". U tom smislu, vidi UNHCR, "*Oni koji zakonito borave*" – *Informacija o tumačenju*, 1988. godina, naročito stav 23, koja se može naći na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ad93304.html>. Komitet za ljudska prava UN je odlučio da je lice u odnosu na koje je donet nalog za proterivanje koji nije izvršen, a kome je dozvoljeno da ostane u Švedskoj iz humanitarnih razloga "zakonito na teritoriji" za potrebe uživanja prava na slobodu kretanja zaštićenu članom 12. ICCPR-a. Vidi *Celepli protiv Švedske*, CCPR/C/51/D/456/1991 u stavu 9.2 (26.7.1994).

Kao što potvrđuje istorijat pisanja teksta Konvencije,¹¹ podnosioci zahteva za status apatrida koji udju u postupak utvrđivanja apatridije su stoga “zakonito na” teritoriji države ugovornice.¹² Nasuprot tome, lice koje nema status imigranta u zemlji i odbije mogućnost da udje u postupak utvrđivanja apatridije nije “zakonito u” zemlji.

17. Konvencijom iz 1954. godinelicima bez državljanstva koja “zakonito borave” u državi ugovornici (na francuskom “*résidant régulièrement*”) daje se još jedan skup prava. Prava onih koji “zakonito borave” po Konvenciji iz 1954. godine obuhvataju pravo na udruživanje (član 15), pravo na rad (član 17), bavljenje slobodnim profesijama (član 19), pristup državnom stanovanju (član 21), pravo na državnu pomoć (član 23), pravo na rad i socijalno osiguranje (član 24), i putne isprave (član 28).¹³

18. Uslov da “zakonito borave” predvidja duže trajanje prisustva na teritoriji. Ono, međutim, ne treba da poprimi oblik trajnog prebivališta. Kraći periodi boravka koje je odobrila država mogu da budu dovoljni ukoliko nisu u pitanju kratkotrajne posete. Lica bez državljanstva koja su dobila dozvolu boravka bi spadala u ovu kategoriju.¹⁴ Ona takodje obuhvata i lica koja imaju privremenu dozvolu da borave, ako je to na duže od nekoliko meseci. Nasuprot tome, posetilac koji je primljen u zemlju na kratak period ne bi bio lice koje “zakonito boravi”. Lica kojima je priznat status apatrida nakon sprovedenog postupka utvrđivanja, ali kojima nije izdata dozvola boravka će generalno biti lica koja “zakonito borave” u državi ugovornici po osnovu dužine vremena koje je već provelo u zemlji očekujući utvrđivanje statusa.

¹¹ Vidi *Robinsonov komentar Konvencije iz 1954. godine*, fusnota 5 u prethodnom tekstu, naročito u vezi sa članovima 15., 18. i 31., 1997 godina, koji se može naći na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4785f03d2.html>. S obzirom na zajednički istorijat izrade teksta Konvencija iz 1951. i 1954. godine i meru u kojoj određene odredbe Konvencije iz 1954. godine verno odslikavaju one iz Konvencije iz 1951. godine, važno je napomenuti izjavu delegata Francuske kojom objašnjava značenje izraza “zakonito u zemlji” onako kako je korišćen u tekstu koji je predložila Francuska, koji je bio kasnije prihvaćen od strane odbora za izradu nacarta: “Bilo koje lice koje ima dozvolu boravka je bilo u regularnom položaju. Zapravo, isto važi i za lice koje još uvek nije imalo dozvolu boravka, ali je podnelo zahtev za njeno dobijanje i ima potvrdu o podnošenju tog zahteva. Samo ona lica koja nisu podnela zahtev, ili čiji je zahtev odbačen, su bila u neregularnom položaju”. Ad Hoc komitet UN za izbeglice i lica bez državljanstva, *Ad Hoc komitet za apatridiju i srodne probleme, prvo zasedanje: Sažeti prikaz Petnaestog sastanka održanog na jezeru Success, Njujork, 27. januar 1950. godine*, 6. februar 1950. godine, E/AC.32/SR.15, koji se može naći na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40aa1d5f2.html>.

¹² Vidi *Smernice u vezi sa postupcima*, u kojima se u stavu 20 navodi da postupci za utvrđivanje apatridije treba da imaju dejstvo odlaganja izvršenja u odnosu na postupak uklanjanja sa teritorije za lice o kome je reč sve dok traje postupak, do donošenja odluke. Dužina vremena tokom koga bi se za neko lice smatralo da je “zakonito u zemlji” zbog toga što je u postupku utvrđivanja apatridije će često biti kratka. Kao što je utvrđeno *Smernicama u vezi sa postupcima* u stavovima 22-23, očigledno osnovani zahtevi mogu da iziskuju samo nekoliko meseci da bi se došlo do konačne odluke, pri čemu za donošenje odluka u prvom stepenu generalno ne bi trebalo više od šest meseci od podnošenja zahteva.

¹³ Od 1. aprila 2010. godine, sve putne isprave koje izdaju države, uključujući putne isprave za lica bez državljanstva u skladu sa Konvencijom iz 1954. godine moraju da budu mašinski čitljive u skladu sa standardima Međunarodne organizacije za civilnu avijaciju (“ICAO”). Vidi ICAO, *Aneks 9 uz Konvenciju o međunarodnoj civilnoj avijaciji, Podrška procesu*, jul 2005. Godine i *Dokument 9303, Mašinski čitljive putne isprave*, 2006. godina.

¹⁴ Koncept “boravka” se tumači u kontekstu Konvencije iz 1951. godine i primenljiv je na tumačenje Konvencije iz 1954. godine na sledeći način: “boravak” označava nešto kraće od trajnog boravka, mada očigledno više od zaustavljanja u tranzitu”. Vidi stav 23., UNHCR, “*Oni koji zakonito borave*” – *Informacija o tumačenju*, 1988. godina, koja se može naći na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ad93304.html>.

19. Završni skup prava predviđenih Konvencijom iz 1954. godine su prava koja se daju licima bez državljanstva koja “uobičajeno borave” ili “borave” u državi ugovornici. Prava koja pripadaju onima koji “uobičajeno borave” su zaštita umetničkih prava i intelektualne svojine (član 14) i prava koja se odnose na pristup sudovima, uključujući pravnu pomoć i pomoć u davanju garancije ili plaćanju obezbeđenja za troškove pravnog postupka (član 16(2)).

20. Uslov da lice bez državljanstva “uobičajeno boravi” ili “boravi” ukazuje na to da lice boravi u državi ugovornici stalno i stabilno. “Uobičajeno boravište” treba razumeti kao stabilan, faktički boravak. To obuhvata ona lica bez državljanstva kojima je dato trajno prebivalište, a takodje se odnosi na lica bez dozvole boravka koja su se nastanila u zemlji, nakon što su u njoj boravila više godina ikoja očekuju da u njoj trajno borave.

c) Medjunarodno pravo u oblasti ljudskih prava

21. Status lica bez državljanstva prema domaćem pravu mora takodje da odražava važeće odredbe medjunarodnog prava u oblasti ljudskih prava. Ogromna većina ljudskih prava važi za sve ljude bez obzira na državljanstvo ili imigracioni status, uključujući i lica bez državljanstva.¹⁵ Štaviše, načelo jednakosti i zabrane diskriminacije generalno zabranjuje svaku diskriminaciju po osnovu neposedovanja statusa u pogledu državljanstva.¹⁶ Legitimno pravljenje razlike može da bude dozvoljeno za grupe koje su u bitno drugačijem položaju.¹⁷ Tako države mogu da ispitaju funkcionisanje mera afirmativne akcije radi pomoći posebno ugroženim grupama lica bez državljanstva na svojoj teritoriji.

22. Medjunarodno pravo u oblasti ljudskih prava dopunjava režim zaštite utvrđen Konvencijom iz 1954. godine.¹⁸ Dok jedan broj odredaba medjunarodnog prava u oblasti ljudskih prava preslikava prava koja postoje u Konvenciji iz 1954. godine, drugima je predviđen viši standard postupanja ili prava kojih uopšte nema u Konvenciji.¹⁹

23. Od posebnog značaja za lica bez državljanstva je pravo sadržano u članu 12(4) Medjunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (“ICCPR”) da se udje u svoju

¹⁵ Vidi Komitet za ljudska prava, *Načelni komentar br.15 (Položaj stranaca prema Paktu)*, 1986. godina, koji se može naći na: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/45139acfc.pdf>, i Komitet za ljudska prava, *Načelni komentar br. 31 (Priroda opšte pravne obaveze država potpisnica u odnosu na Pakt)*, 2004. godina, koji se može naći na: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/58f5d4646e861359c1256ff600533f5f?Opendocument>. Vidi takodje Potkomisija UN za unapredjenje i zaštitu ljudskih prava, specijalni izveštilac za prava nedržavljana, *Završni izveštaj (E/CN./Sub.2/2003/23)*, 2003. godina, koji se može naći na: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3f46114c4.pdf>. Molimo vas da ipak imate u vidu da je puno uživanje ljudskih prava olakšano posedovanjem državljanstva, otuda potreba za posebnom zaštitom za lica bez državljanstva u vidu Konvencije iz 1954. godine.

¹⁶ Vidi, na primer, članove 2(1) i 26 ICCPR-a.

¹⁷ Vidi Komitet za ljudska prava, *Načelni komentar br. 18 (Zabrana diskriminacije)*, 1989. godina, u stavu 13., koji se može naći na: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/453883fa8.pdf>. Vidi takodje Sažetak za rukovodioce i stav 23. specijalnog izveštioaca Potkomiteta UN za prava nedržavljana, *Završni izveštaj (E/CN./Sub.2/2003/23)*, 2003. godina, u prethodnom tekstu u fusnoti 15.

¹⁸ Ono takodje pruža alternativni regulatorni okvir u zemljama koje nisu pristupile Konvenciji iz 1954. godine. Ovo se dalje razmatra u stavu 47 u tekstu koji sledi.

¹⁹ Na primer, zaštita od samovoljnog pritvaranja kako stoji u članu 9.(1) ICCPR-a. Regionalni ugovori iz oblasti ljudskih prava su takodje relevantni.

“sopstvenu zemlju”. Ovo prevazilazi pravo na ulazak u svoju zemlju državljanstva.²⁰ Ono također garantuje pravo na ulazak, pa time i pravo na ostanak, za lica koja imaju posebne veze sa državom. Ovo obuhvata, na primer, lica bez državljanstva koja su odavno u državi, kao i lica bez državljanstva kojima je oduzeto državljanstvo u suprotnosti sa međunarodnim pravom ili kojima je uskraćeno državljanstvo države koja je kroz državnu sukcesiju stekla teritoriju na kojoj ona uobičajeno borave.

24. Čak i kada se uzmu u obzir ova kretanja u međunarodnom pravu u oblasti ljudskih prava, Konvencija iz 1954. godine zadržava svoj značaj jer se ona bavi pitanjima koja su specifična za apatridiju kojima se ne bave drugi dokumenti, konkretno obezbeđivanjem ličnih dokumenata i putnih isprava i administrativne pomoći licima bez državljanstva. Štaviše, odredbama Konvencije nije dozvoljeno odstupanje u trenucima vanredne situacije u državi, za razliku od nekih ugovora u oblasti ljudskih prava, i njom se utvrđuje jedan broj standarda koji su velikodušniji nego njihovi pandani shodno pravu u oblasti ljudskih prava.²¹

III. LICA U MIGRATORNOM KONTEKSTU

a) Lica koja očekuju utvrđivanje apatridije

25. Mada se Konvencija iz 1954. godinene bavi izričito postupcima utvrđivanja apatridije, postoji implicitna odgovornost država da identifikuju lica bez državljanstva kako bi im pružile odgovarajuće standarde postupanja shodno Konvenciji.²² U sledećim stavovima razmatra se odgovarajući status za lica koja očekuju utvrđivanje njihove apatridije, kako u zemljama u kojima je uspostavljen postupak utvrđivanja, tako i u onim u kojima nije.

26. U zemljama u kojima postoji postupak utvrđivanja, lice koje čeka na odluku ima pravo, kao minimum, na sva prava po osnovu nadležnosti ili prisustva na teritoriji kao i prava onih koji su “zakonito u zemlji”.²³ Tako njegovim ili njenim statusom moraju da budu garantovana, između ostalog, lična dokumenta, pravo na obavljanje samostalne delatnosti, sloboda kretanja i zaštita od

²⁰ Vidi Komitet za ljudska prava, *Načelni komentar br.27 (Sloboda kretanja)*, u stavu 20.: “Formulacija člana 12., stav 4, ne pravi razliku između državljanina i stranaca (“niko”). Tako lica koja imaju pravo da koriste ovo pravo mogu da budu identifikovana samo putem tumačenja značenja izraza “njegova sopstvena zemlja”. Obuhvat “njegove sopstvene zemlje” je širi od koncepta “zemlja njegovog državljanstva”. On nije ograničen na državljanstvo u formalnom smislu, to jest, državljanstvo stečeno rođenjem ili prenosom; on obuhvata, kao minimum, pojedinca koji, zbog svojih specijalnih veza ili polaganja prava u vezi sa datom zemljom, ne može da se smatra samo strancem. To bi bio slučaj, na primer, sa državljanima zemlje kojima je u njoj oduzeto njihovo državljanstvo u suprotnosti sa međunarodnim pravom, i sa licima čijaje zemlja državljanstvapripojena ili prenetna na neki drugi nacionalni subjekat, čije im se državljanstvo uskraćuje. Jezik člana 12., stav 4, nadalje, dozvoljava šire tumačenje koje bi moglo da obuhvati druge kategorije dugogodišnjih stanovnika, uključujući, ali ne ograničavajući se na lica bez državljanstva samovoljno lišena prava da steknu državljanstvo zemlje u kojoj dugo borave”.

²¹ Na primer, zaštita od proterivanja za lica koja su “zakonito na” teritoriji je ograničena shodno članu 13. ICCPR-a na procesne zaštitne mehanizme, pri čemu se članom 31. Konvencije iz 1954. godine također ograničavaju materijalni razlozi zbog kojih proterivanje može da bude opravdano.

²² Vidi Smernice u vezi sa postupcima u stavu 1.

²³ Kao što je navedeno ustavovima 15-16 u prethodnom tekstu. Ovo bi također važilo u državama u kojima ne postoji poseban postupak utvrđivanja kadada neko lice podnese zahtev za status apatridau drugačijem kontekstu.

proterivanja.²⁴ Pošto su napred pomenuta prava po Konvenciji formulisana gotovo istovetno kao i ona predviđena Konvencijom iz 1951. godine, preporučuje se da se na lica koja čekaju na utvrđivanje apatridije primene isti standardi postupanja kao za tražioce azila čiji zahtevi se razmatraju u istoj državi.

27. Status onih koji očekuju utvrđivanje apatridije mora takodje da odrazi važeća ljudska prava kao što su zaštita od samovoljnog pritvaranja i pomoć radi zadovoljavanja osnovnih potreba.²⁵ Dozvoljavanje licima koja čekaju utvrđivanje apatridije da se bave poslovima koji donose zaradu, čak i uz ograničenja, može da smanji pritisak na državne resurse i doprinosi dostojanstvu i ekonomskoj samostalnosti lica o kojima je reč.

b) Lica za koja je utvrđeno da su apatridi – pravo na boravak

28. Mada se Konvencijom iz 1954. godine ne traži izričito od država da licu za koje je utvrđeno da je apatrid daju pravo na boravak, davanje takve dozvole bi ispunilo cilj i svrhu ovog ugovora. To se odražava u praksi država koje imaju postupak utvrđivanja. Bez prava da ostane, lice se suočava sa rizikom trajne nesigurnosti i sprečava se da uživa prava garantovana Konvencijom iz 1954. godine i međunarodnim pravom u oblasti ljudskih prava.

29. Stoga se preporučuje da države licima kojima je priznat status apatrida daju dozvolu boravka koja će važiti najmanje dve godine, mada su dozvole dužeg trajanja, recimo pet godina, poželjnije u interesu stabilnosti. Takve dozvole treba da budu obnovljive, pružajući mogućnost olakšane naturalizacije kako je propisano članom 32 Konvencije iz 1954. godine.

30. Ako lice kome je priznat status apatrida kasnije stekne ili ponovo stekne državljanstvo neke druge države, na primer zbog izmene njenih zakona o državljanstvu, on ili ona će prestati da bude apatrid u smislu Konvencije iz 1954. godine. Ovo može da opravda ukidanje dozvole boravka dobijene na osnovu statusa apatrida, mada treba uzimati u obzir razloge proporcionalnosti kada su u pitanju stečena prava i faktori prema međunarodnom pravu u oblasti ljudskih prava, kao što je stepen u kome je lice zasnovalo privatan i porodični život u toj državi.

31. Priznavanje statusa apatrida nekom licu po Konvenciji iz 1954. godine takodje aktivira prava za lica koja „zakonito borave”,²⁶ pored prava na boravak. Tako pravo na rad, dostupnost zdravstvene zaštite i socijalne pomoći, kao i na putnu ispravu moraju da prate dozvolu boravka.

32. Mada se Konvencija iz 1954. godinene bavi pitanjem objedinjavanja porodice, države ugovornice se ipak podstiču da olakšaju ponovno spajanje onih kojima je priznat status apatrida na njihovoj teritoriji sa bračnim drugovima i izdržanim licima.²⁷ Zaista, neke države imaju

²⁴Važnost zaštite od proterivanja za pravične i efikasne postupke utvrđivanja se razmatra u Smernicama u vezi sa postupcima u stavu 20. Konkretno, postupci utvrđivanja apatridije treba da imaju dejstvo odlaganja izvršenja uklanjanja sa teritorije.

²⁵ Vidi stavove 21-22 u prethodnom tekstu.

²⁶ Vidi stavove 17-18 u prethodnom tekstu.

²⁷Za objašnjenje spajanja porodice u kontekstu Konvencije iz 1951. godine, vidi UNHCR, *Priručnik u vezi sa postupcima i kriterijumima za utvrđivanje izbegličkog statusa* (ponovo izdat 2011.), stavovi 181-188, koji se može naći na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>. Da li će lica koje izdržava lice bez državljanstva imati pravo na status apatrida zavisi od provere statusa u pogledu državljanstva svakog od izdržanih lica radi

obaveze koje proističu iz relevantnih međunarodnih ili regionalnih ugovora o ljudskim pravima da to učine.²⁸

33. Dve odredbe u Konvenciji koje su ograničene na lica sa “uobičajenim boravištem” ne bi automatski proizilazile iz priznanja statusa apatrida.²⁹ One ipak mogu da budu aktivirane ako se može smatrati da neko lice živi u zemlji na stabilnoj osnovi.

c) Situacije u kojima se zaštita može dobiti u nekoj drugoj državi

34. U situacijama u kojima lice kome je priznat status apatrida ima realne izgleda da, u bliskoj budućnosti, dobije zaštitu u skladu sa standardima Konvencije iz 1954. godine u nekoj drugoj državi, država domaćin ima diskreciono pravo da obezbedi status koji je više prelazne prirode od onog koji je opisan u stavovima 29-33 u prethodnom tekstu. Posebna razmatranja važe za one koji se dobrovoljno odreknu svog državljanstva zbog određenih pogodnosti ili sopstvenim izborom.³⁰

35. U ovim slučajevima, mora se voditi računa da se obezbedi da kriterijumi za utvrđivanje da li lice ima realne izgleda da dobije zaštitu negde drugde budu usko tumačeni.³¹ Po mišljenju UNHCR-a zaštita može da se smatra dostupnom u nekoj drugoj zemlji samo kada lice bez državljanstva:

- može da stekne ili ponovo stekne državljanstvo kroz jednostavan, brz i postupak u kome nema diskrecionog odlučivanja, koji je puka formalnost; ili
- ima trajno prebivalište u zemlji prethodnog uobičajenog boravišta u koju može odmah da se vrati.

36. U vezi sa sticanjem ili ponovnim sticanjem državljanstva, lica moraju da budu u stanju da koriste postupak koji je lako dostupan, kako fizički, tako i finansijski, kao i postupak koji je jednostavan u smislu procesnih koraka i zahteva u vezi sa dokazima. Štaviše, postupak sticanja/ponovnog sticanja mora da bude brz, a ishod garantovan zbog toga što nema diskrecionog odlučivanja u situacijama u kojima su propisani uslovi zadovoljeni.³²

37. Nasuprot tome, ostali postupci za sticanje državljanstva možda ne predstavljaju dovoljno pouzdane izgleda za dobijanje zaštite negde drugde i stoga ne bi opravdali obezbeđivanje samo prelaznog statusa licima bez državljanstva. Na primer, ne bi bilo dovoljno da lice ima pristup postupcima naturalizacije koji, po pravilu, ostavljaju diskreciona prava u rukama zvaničnika i

potvrde da ispunjavaju uslove da budu “lice bez državljanstva” shodno Konvenciji iz 1954. godine. Olakšavanje spajanja porodica, međutim, može da se postigne i davanjem prava na boravak izdržavanim licima apatrida na teritoriji države ugovornice, čak i kada izdržavana lica nisu apatridi.

²⁸Za više informacija o tome kako međunarodne obaveze koje se odnose na ljudska prava dopunjavaju one koje proističu iz Konvencije iz 1954. godine, vidi stavove 21-24 u prethodnom tekstu.

²⁹Vidi stavove 19-20 u prethodnom tekstu.

³⁰Vidi dalje stavove 42-43 u tekstu koji sledi.

³¹Štaviše, zaštitni mehanizmi su neophodni da bi se sprečilo da neko lice svuda ostane bez pravnog statusa da bi se osiguralo da bilo koje posebne okolnosti koje opravdavaju izdavanje dozvole boravka budu valjano ispitane.

³²Jedan primer bi bio postupak kroz koji bivši državljani mogu ponovo da steknu svoje državljanstvo tako što će jednostavno potpisati izjavu u najbližem konzularnom predstavništvu nakon što su podneli na uvid svoju krštenicu ili poništen/istekao pasoš, u kojim situacijama bi nadležni organ potom bio u obavezi da vrati državljanstvo. Slični postupci mogu takođe da obuhvate prijavljivanje ili korišćenje prava na izbor da se stekne državljanstvo.

nemaju garantovan ishod. Slično tome, postupci sa nejasnim uslovima za sticanje državljanstva ili oni koji obavezuju lice da bude fizički prisutno u zemlji ranijeg državljanstva u situaciji u kojoj zakonit ulazak u zemlju i boravak u njoj nisu garantovani takodje ne bi bili dovoljni.

38. Što se tiče mogućnosti lica da se vrati u zemlju ranijeg uobičajenog boravišta, ovo mora da bude praćeno mogućnošću da živi bezbedno i dostojanstveno u skladu sa ciljem i svrhom Konvencije iz 1954. godine. Tako ovaj izuzetak važi samo za ona lica koja već imaju trajno prebivalište u nekoj drugoj zemlji, ili bi ga dobili po dolasku u nju, u situacijama u kojima je to praćeno punim setom građanskih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, i u kojima postoje razumni izgledi za dobijanje državljanstva te države.³³ Dozvola da se vrati u neku drugu zemlju na kratak rok ne bi bila dovoljna.

Situacije u kojima apatridija nastaje kao posledica gubitka/lišavanja ili dobrovoljnog odricanja od državljanstva u dobroj veri

39. U mnogim slučajevima lice će saradjivati u pokušaju da stekne ili povrati državljanstvo ili da bi organizovao povratak u zemlju ranijeg uobičajenog boravišta. Do ovoga može da dodje u situacijama u kojima se lice nedobrovoljno odreklo ili je izgubilo svoje državljanstvo. Do toga bi takodje moglo da dodje u stiuacijama u kojima se lice odreklo svog ranijeg državljanstva svesno i u dobroj veri u cilju sticanja nekog drugog državljanstva. U nekim slučajevima, zbog loše napisanih zakona o državljanstvu takva lica moraju da se odreknu svog državljanstva kako bi podnela zahtev za neko drugo, ali onda ne mogu da steknu to drugo državljanstvo i ostaju bez državljanstva.

40. Najbolje rešenje u takvim slučajevima je ponovno sticanje ranijeg državljanstva. U situacijama u kojima država utvrdi da su takva lica apatridi, ali imaju mogućnost da ponovo steknu svoje ranije državljanstvo, ne bi bilo potrebe da im država obezbedi dozvolu boravka, već bi oni mogli da dobiju neki vid imigracionog statusa kako bi se dotičnim licima omogućilo da kratko ostanu na teritoriji dok organizuju svoje preseljenje u drugu državu. Takva privremena dozvola mogla bi da bude data za period koji traje svega nekoliko meseci, a prava koja bi lica uživala ne moraju da budu ista kao ona koja je potrebno dati kada se izdaje dozvola boravka. Zapravo, status bliži onome koji se daje tokom procesa utvrdjivanja mogao bi da bude opravdan.

41. Države mogu da daju privremenu dozvolu za boravak u situacijama u kojima se prijem/ponovni prijem ili ponovno sticanje državljanstva ne ostvari bez krivice pojedinca. Medjutim, to može da bude ograničenog trajanja kako bi se uspostavila pravična ravnoteža izmedju olakšavanja okončanja napora da dodje do prijema/ponovnog prijema ili ponovnog sticanja državljanstva i pružanja jednog stepena izvesnosti za time pogodjeno lice bez državljanstva. Ako se rok približi isticanju, a još uvek nije došlo do prijema/ponovnog prijema ili ponovnog sticanja državljanstva uprkos pokušajima u dobroj veri tog lica, onda je odgovornost države ugovornice da tom licu daju status koji se generalno daje po priznanju statusa apatrida

³³ Stavove 20-22 iz UNHCR, *Stav po pitanju vraćanja lica za koje nije utvrđeno da im je potrebna međunarodna zaštita u njihove zemlje porekla: Uloga UNHCR-a*, 2010. godina, koji se može naći na: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4cea23c62.pdf>, treba tumačiti u svetlu kriterijuma utvrdjenih ovim Smernicama.

nekom licu; to jest, obnovljiva dozvola boravka sa dopunom prava, uključujući pravo na rad i na dobijanje putne isprave.

Situacije u kojima apatridija nastaje kao posledica dobrovoljnog odricanja od državljanstva zbog posebnih pogodnosti ili sopstvenim izborom

42. Neka lica se dobrovoljno odriču državljanstva zbog toga što ne žele da budu državljani određene države ili u uverenju da će to dovesti do davanja zaštićenog statusa u nekoj drugoj zemlji.³⁴ Ponovni prijem u državu ranijeg državljanstva, zajedno sa ponovnim sticanjem tog državljanstva, je rešenje izbora u takvim situacijama. Tamo gde nema saradnje pojedinca u cilju ponovnog prijema u drugu državu ili ponovnog sticanja državljanstva, vlasti imaju pravo da obave sopstvene razgovore sa drugom državom kako bi osigurali prijem lica o kome je reč. U ovom kontekstu, ostale međunarodne obaveze države ranijeg državljanstva će biti od značaja, uključujući one koje se odnose na sprečavanje apatridije nakon odricanja od državljanstva i pravo ulaska u svoju sopstvenu zemlju.³⁵

43. Država ugovornica ne mora nužno da izda ili obnovi dozvolu za takva lica da ostanu u zemlji, niti bi im pripadala sva prava predviđena Konvencijom iz 1954.godine. Ukoliko nema nikakvih drugih prepreka u pogledu zaštite, nedobrovoljni povratak ne može da bude isključen u takvim slučajevima, na primer, kada država ranijeg državljanstva je i zemlja ranijeg uobičajenog boravišta i njene vlasti su spremne da daju trajno prebivalište licu koje je u pitanju.

Razmatranje lokalnih veza

44. U situacijama u kojima je neko lice razvilo bliske veze sa državom domaćinom kao posledica dugotrajnog boravka i porodičnih veza, davanje statusa koji se obično daje nakon priznanja statusa apatrida, to jest obnovljive dozvole boravka sa dopunskim pravima, bi bilo celishodno, čak i onda kad se zaštita može dobiti u nekoj drugoj državi.³⁶ U nekim slučajevima, ovaj pristup

³⁴ Međunarodnim pravom je priznato da svako lice ima pravo na državljanstvo, ali ovo se ne proteže na pravo pojedinca da bira određeno državljanstvo. Široko je prihvaćeno automatsko dodeljivanje državljanstva od strane država na osnovu faktora koji su van kontrole pojedinca, kao što su poreklo, rođenje na teritoriji, ili boravak na teritoriji u trenutku državne sukcesije.

³⁵ Vidi, posebno, član 7.(1) Konvencije o smanjenju broja slučajeva apatridije iz 1961. godine i član 12.(4) ICCPR-a. Pored toga, prijateljski odnosi i saradnja između država zasnovana na načelu dobre vere zahtevaju ponovni prijem u takvim okolnostima. Brojni sporazumi između država sada olakšavaju ovo, tako što se njima predviđa ponovni prijem lica bez državljanstva, uključujući bivše državljane i lica koja su nekad imala uobičajeno boravište. UNHCR može da ima svoju ulogu u tom pogledu, vidi stav (j) Zaključka Izvršnog komiteta UNHCR-a br. 96 (LIV) iz 2003. godine o vraćanju lica za koja je utvrđeno da im nije potrebna međunarodna zaštita, koji se može naći na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f93b1ca4.html>, u kom Izvršni komitet: "Preporučuje, u zavisnosti od situacije, da se UNHCR pridruži naporima država u vraćanju lica za koja je utvrđeno da im nije potrebna međunarodna zaštita tako što će: (i) Unapredjivati sa državama ona načela koja se odnose na njihovu odgovornost da prihvate povratak svojih državljana, kao i načela koja se odnose na smanjenje broja slučajeva apatridije; (ii) Zauzimanjem jasnih javnih stavova o prihvatljivosti povratka lica za koja je utvrđeno da im nije potrebna međunarodna zaštita; (iii) Nastavljanjem svog dijaloga sa državama radi preispitivanja njihovog zakonodavstva u vezi sa državljanstvom, naročito ako je njime dozvoljeno odricanje od državljanstva a da se nije istovremeno osiguralo da lice o kome se radi stekne neko drugo državljanstvo i može da se koristi da zaustavi ili odloži povratak nekog lica u zemlju državljanstva".

³⁶ Ovo naročito važi tamo gde je veza sa drugom državom relativno slaba. Ovo, međutim, treba razlikovati od veza koje su tako duboke da se smatra da je lice u svojoj "sopstvenoj zemlji".

može da bude potreban da bi se ispunile obaveze koje se odnose na ljudska prava kao što je uzdržavanje od protivpravnog ili samovoljnog mešanja u privatnost, porodicu ili dom.³⁷

IV. LICA U SVOJOJ “SOPSTVENOJ ZEMLJI”

45. Kao što je konstatovano u stavu 23 u prethodnom tekstu, za određena lica bez državljanstva može da se smatra da su u svojoj “sopstvenoj zemlji” u smislu predviđenom članom 12(4) ICCPR-a. Takva lica obuhvataju pojedince koji su dugogodišnji, stalni stanovnici države koja je često zemlja njihovog rođenja. S obzirom da su u svojoj “sopstvenoj zemlji” oni imaju pravo da udju i ostanu tamo sa značajnim implikacijama po njihov položaj prema domaćem pravu. Njihova duboka veza sa državom o kojoj je reč, često praćena odsustvom veza sa drugim zemljama, nameće politički i moralni imperativ državi da olakša njihovu punu integraciju u društvo. Činjenica da su ovi ljudi apatridi u svojoj “sopstvenoj zemlji” je često odraz diskriminatornog postupanja u formulisanju i primeni zakona o državljanstvu. Nekima će biti uskraćeno državljanstvo uprkos tome što su rođeni i žive isključivo u toj državi; drugima je možda oduzeto njihovo državljanstvo zbog pripadnosti delu zajednice koji je zapao u političku ili socijalnu nemilost.³⁸

46. Odgovarajući status za takva lica u njihovoj “sopstvenoj zemlji” je državljanstvo države o kojoj je reč. Kao što je navedeno u *Smernicama u vezi sa postupcima*, u ovim slučajevima ispravan mehanizam za utvrđivanje statusa pojedinca ili grupe stanovnika je postupak kojim se vraća ili daje državljanstvo.³⁹ Pribegavanje postupku utvrđivanja apatridije u načelu neće biti celishodno. Ako se, međutim, očekuje da lica traže zaštitu kroz jedan takav mehanizam, status dodeljen nakon priznavanja mora da obuhvati, kao minimum, trajno prebivalište sa olakšanim pristupom državljanstvu.⁴⁰

V. STATUS ZALICA BEZ DRŽAVLJANSTVA KOJA NISU OBUHVAĆENA KONVENCIJOM IZ 1954. GODINE

47. Mnoga lica koja zadovoljavaju definiciju lica bez državljanstva iz Konvencije iz 1954. godine žive u zemljama koje nisu potpisnice ovog ugovora. Ipak, standardi predviđeni Konvencijom i praksa država ugovornica mogu da se pokažu korisnim za takve zemlje u osmišljavanju i sprovođenju strategija za rešavanje pitanja apatridije na njihovim teritorijama i za regulisanje statusa lica bez državljanstva. Konkretno, države koje još uvek nisu potpisnice Konvencije mogu da prime k znanju praksu izdavanja ličnih dokumenata i putnih isprava licima

³⁷ Vidi stavove 21-24 u prethodnom tekstu.

³⁸ Od značaja u ovom pogledu su zabrana samovoljnog lišavanja državljanstva koja je navedena, između ostalog, u članu 15.(2) Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i zabrana diskriminacije koja postoji u međunarodnom pravu u oblasti ljudskih prava, naročito *jus cogens* zabrana rasne diskriminacije. Norma *jus cogens* je načelo običajnog međunarodnog prava koje se smatra bezuslovno po svojoj prirodi, to jest, ona ima pravo prvenstva u odnosu na bilo koje druge obaveze, bilo da su običajne ili ugovorne po svom karakteru, i obavezujuća je za sve države, a jače pravne snage od nje može da bude samo neka druga bezuslovna norma.

³⁹ Vidi Smernice u vezi sa postupcima u stavovima 6-9.

⁴⁰ U situacijama u kojima su države stvorile populacije apatrida na svojoj teritoriji, one lako mogu da budu nespremne da uvedu postupke utvrđivanja apatridije ili da licima bez državljanstva daju preporučeni status. U takvim slučajevima napor UNHCR-a da obezbedi rešenja za populaciju o kojoj je reč mogu da idu i dalje od javnog zagovaranja do stručnih saveta i operativne podrške inicijativama koje imaju za cilj priznavanje veza između takvih lica i države kroz davanje državljanstva.

bez državljanstva, mera koje su već usvojene u nekoliko drugih zemalja koje nisu države ugovornice. Pored toga, sve države bi trebalo da poštuju svoje obaveze prema međunarodnom pravu u oblasti ljudskih prava, kao što su zaštita od samovoljnog pritvaranja (član 9(1) ICCPR-a) i, u slučaju lica koja su apatridi *in situ*, pravo da se udje i ostane u svojoj “sopstvenoj zemlji”(član 12(4) ICCPR-a).⁴¹

48. *De facto* lica bez državljanstva takodje ne spadaju pod obuhvat zaštite po Konvenciji iz 1954.godine.⁴² Ipak, kako *de facto* lica bez državljanstva ne mogu da se vrate odmah u svoju zemlju državljanstva, davanje takvim licima privremene dozvole da ostanu, kao minimum, pruža jedan stepen stabilnosti. Tako države mogu da razmotre davanje tim licima statusa sličnog onom koji je preporučen u prethodnom tekstu u stavu 40 za lica bez državljanstva koja imaju mogućnost da obezbede zaštitu negde drugde. U mnogim slučajevima privremena mera ove prirode će se pokazati dovoljnom pošto će povratak postati moguć kroz, na primer, poboljšanu konzularnu pomoć ili promenu politike u vezi sa konzularnom pomoći za takva lica.

49. U situacijama u kojima se izgledi za nacionalnu zaštitu čine udaljenijima, preporučuje se da se unapredi status *de facto* lica bez državljanstva kroz davanje dozvole boravka slične onima koje se daju licima kojima je priznat status apatrida shodno Konvenciji iz 1954. godine. U načelu, činjenica da *de facto* lica bez državljanstva imaju državljanstvo znači da je povratak u njihovu zemlju državljanstva trajno rešenje izbora. Međutim, u situacijama u kojima se pokaže da su prepreke povratku nesavladive, praktični i humanitarni razlozi ukazuju na lokalna rešenja putem naturalizacije kao celishodnog odgovora.

⁴¹ Vidi još stavove 45-46 u prethodnom tekstu.

⁴² Ne postoji međunarodno prihvaćena definicija *de facto* apatridije, mada postoji izričito pominjanje ovog konceptu u Završnom aktu Konvencije iz 1961. godine implicitno pominjanje u Završnom aktu Konvencije iz 1954. godine. Prema nedavnim naporima da se ovaj izraz definiše, *de facto* lica bez državljanstva imaju državljanstvo, ali ne mogu ili, iz osnovanih razloga, ne žele da koriste zaštitu države državljanstva. Vidi još Odeljak II.A., Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice, *Ekspertski sastanak posvećen konceptu lica bez državljanstva prema međunarodnom pravu (Sažeti zaključci)*, 2010., kojim se predlaže sledeća operativna definicija ovog izraza: “*De facto* apatridi su lica van zemlje svog državljanstva koja ne mogu ili, iz osnovanih razloga, ne žele da koriste zaštitu te zemlje. Zaštita u ovom smislu se odnosi na pravo na diplomatsku zaštitu, koje ostvaruje država državljanstva kako bi ispravila neki međunarodno učinjen nezakonit akt protiv nekog od njenih državljanja, kao i diplomatsku i konzularnu zaštitu i pomoć uopšte, uključujući i u odnosu na povratak u državu državljanstva”. Pun tekst Zaključaka se može naći na: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4ca1ae02.pdf>.