

REGULISANJE OTVORENIH PITANJA IZMEĐU DRŽAVA SUKCESORA SFRJ



Priredivači:
Duško Dimitrijević
Žaklina Novičić
Mihajlo Vučić

Institut za međunarodnu politiku i privredu

Zbornik radova

Regulisanje otvorenih pitanja između država sukcesora SFRJ

Priredivači:

Duško Dimitrijević
Žaklina Novčić
Mihajlo Vučić

Beograd, 2013. godine

REGULISANJE OTVORENIH PITANJA IZMEĐU
DRŽAVA SUKCESORA SFRJ

Izdavač

Institut za međunarodnu politiku i privredu
Beograd, Makedonska 25

Za izdavača

Dr Duško DIMITRIJEVIĆ

Recenzenti

Prof. dr Blagoje BABIĆ,
Institut za međunarodnu politiku i privredu
dr Vid VUKASOVIĆ,
Institut za međunarodnu politiku i privredu
dr Mikhail LOBANOV,
Ruska akademija nauka

Priređivači

Dr Duško DIMITRIJEVIĆ
Žaklina NOVIČIĆ
Mihajlo VUČIĆ

Kompjuterska obrada i dizajn korica
Snežana Vojković

Štampa

Mala knjiga, Novi Sad

ISBN 978-86-7067-193-5

Zbornik radova je rezultat rada na projektu Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja: „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Stareški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“ (evidencioni br. 179029).

Zbornik radova
sa međunarodne
naučne konferencije

REGULISANJE
OTVORENIH PITANJA IZMEĐU
DRŽAVA SUKCESORA SFRJ

29-30. 11. 2012. godine

Ana BATRIĆEVIĆ¹

ZAŠTITA IZBEGLICA I APATRIDA NAKON SUKCESIJE BIVŠE JUGOSLAVIJE U SVETLU PRAVILA MEĐUNARODNOG PRAVA

APSTRAKT

U teoriji međunarodnog javnog prava, pojava izbeglica i de iure i (ili) de facto apatrida često se ističe kao jedan od mogućih negativnih i neželjenih propratnih efekata sukcesije država. Zahvaljujući svom specifičnom položaju, izbeglice i apatridi smatraju se ekstremno ranjivom kategorijom stanovništva, čija se ljudska prava često ugrožavaju i krše na najgrublji mogući način. Iako su postojali još od nastanka prvih država i vođenja prvih oružanih sukoba, izbeglice i apatridi identifikovani su kao posebno ugrožena kategorija stanovništva tek nakon Drugog svetskog rata, kada i otpočinje usvajanje međunarodnih pravnih izvora relevantnih za njihovu zaštitu. Raspad SFRJ, praćen oružanim sukobima i migracijama tokom devedesetih godina dvadesetog veka, čije posledice i dalje pogađaju pojedine grupe stanovništva iz ovog regiona, upravo predstavlja primer sukcesije sa svim njenim negativnim konsekvencama, uključujući i izbeglištvo i apatridiju. U tom kontekstu, autor u ovom radu nastoji da sumarno izloži odredbe međunarodnih dokumenata univerzalnog i regionalnog karaktera od značaja za zaštitu elementarnih ljudskih prava izbeglica i apatrida uopšte, a posebno onih koji su se nakon sukcesije bivše Jugoslavije našli na teritoriji Republike Srbije. Kako u Republici Srbiji i dalje boravi veliki broj izbeglica i apatrida, autor takođe naglašava i neophodnost dosledne i delotvorne praktične implementacije odredaba tih dokumenata, bilo neposredno, bilo kroz usvajanje i primenu odgovarajućih nacionalnih zakona i drugih pravnih akata.

Ključne reči: Izbeglice, apatridi, državljanstvo, ljudska prava, međunarodni dokumenti.

¹ Dr Ana Batrićević, istraživač – saradnik, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja. E-mail: a.batricevic@yahoo.com.

Uvod

Sukcesija država u teoriji međunarodnog javnog prava važi za izuzetno složen fenomen, koji je neretko praćen nizom željenih i neželjenih posledica pravne, socijalne, ekonomske i političke prirode, koje, osim opstanka države prethodnice i države sukcesora kao međunarodnopravnih entiteta, mogu suštinski pogađati i svakodnevni život njihovih građana.² Kompleksnost i dramatičnost kako društvenopolitičkih okolnosti koje prethode samom činu sukcesije, tako i onih koje ga po pravilu prate, često mogu imati razmere koje čine da se odjeci sukcesije faktički osećaju decenijama nakon formalnog okončanja tog čina. Kao jedan od „nusprodukata“ sukcesije država može se, između ostalog, pojaviti i veliki broj izbeglica i lica bez državljanstva, odnosno, *de iure* i (ili) *de facto* apatrida.³ U oba slučaja su u pitanju lica koja su se bez sopstvene krivice obrela u ulozi žrtava društvenopolitičkih turbulencija na određenoj teritoriji, čime su potpuno nevoljno izložena ogromnom i opravdanom riziku da njihova elementarna ljudska prava budu povređena ili ugrožena na najgrublji mogući način. Iako se pojava izbeglica i apatrida na istorijskoj sceni praktično vezuje za nastanak prvih država i vođenje prvih oružanih sukoba, primeri ovih negativnih efekata sukcesije država ne moraju se tražiti u toliko dalekoj prošlosti. Na ovim prostorima, pojava velikog broja izbeglica i lica bez državljanstva javila se kao posledica oružanih sukoba koji su potresali region tokom devedesetih godina dvadesetog veka, kao i disolucije SFRJ i sukcesije njenih država prethodnica.

Nakon dugih i složenih pregovora, započetih 27. avgusta 1991. godine, pod pokroviteljstvom Mirovne konferencije Evropske zajednice, 29. juna 2001. godine između novih bivših jugoslovenskih republika, sada nezavisnih država, zaključen je Sporazum o pitanjima sukcesije SFR Jugoslavije.⁴ Zajedno sa srazmernim delom prava i obaveza nekadašnje federacije, najpre SRJ, a zatim i Republika Srbija, preuzele su na sebe i teret zbrinjavanja i rešavanja problema velikog broja izbeglica iz bivših republika SFRJ koje su u vreme oružanih sukoba u regionu u periodu od 1991. do 1995. godine, prebegle na njenu teritoriju.

² Više o pojmu sukcesije država i teorijama u vezi sa sukcesijom videti u: Duško Dimitrijević, *Međunarodno pravo sukcesije država – sukcesija državne imovine s posebnim osvrtom na sukcesiju SFR Jugoslavije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2007, str. 17–64.

³ U tom smislu: Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, *Osnovi međunarodnih ljudskih prava*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2007, str. 142.

⁴ Zakon o potvrđivanju Sporazuma o pitanjima sukcesije SFR Jugoslavije, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/2002, Internet, http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latn/home/glavna_navigacija/saradnja/sporazum_o_sukcesiji.html, 18/10/2012.

Popis koji je Komesarijat za izbeglice Republike Srbije organizovao u saradnji sa UNHCR pokazuje da je 1996. godine u našoj zemlji boravilo ukupno 537.937 izbeglica. Od toga je njih 233.000 poteklo iz Bosne i Hercegovine, a 291.000 iz Hrvatske. Zahvaljujući normalizaciji prilika, broj izbeglica se tokom narednih godina stalno smanjivao. Kao razlozi za konstantno opadanje broja izbeglica u Republici Srbiji navode se sledeće okolnosti: prijem u državljanstvo Republike Srbije, povratak u zemlju porekla (na koji se odlučilo oko 177.000 izbeglica), odlazak u neku treću zemlju (za šta se opredelilo oko 30.000 izbeglica), kao i smrt (o čemu je reč u oko 36.000 slučajeva).⁵ Međutim, podaci UNHCR da je u Srbiji 2009. godine evidentirano 98.739 izbeglica, prevashodno iz Bosne i Hercegovine, govore u prilog tvrdnji da ovaj problem i dalje, čak ni posle više od dvadeset godina, nije u potpunosti rešen. Danas Republika Srbija i dalje pruža podršku i pomoć za 86.154 izbeglice, od kojih su 64.615 iz Republike Hrvatske, a 21.458 iz Bosne i Hercegovine. Takođe treba napomenuti i da je UNHCR 2008. godine Republiku Srbiju uvrstio među pet zemalja u svetu sa dugotrajnom izbegličkom situacijom čije rešavanje zahteva zajedničku akciju i saradnju zemalja u regionu.⁶ Sa 86.155 izbeglih i 210.148 interno raseljenih lica, Republika Srbija je i danas prva država u Evropi po obimu prisilnih migracija. Prema podacima od 1. juna 2010. godine, u našoj zemlji bilo je 60 kolektivnih centara u kojima je u tom trenutku boravilo 4.791 izbeglo i interno raseljeno lice.⁷ Međutim, njihov broj se ipak postepeno smanjuje te je tako prema najnovijim podacima Komesarijata za izbeglice na dan 1. septembra 2012. godine na teritoriji Republike Srbije registrovano 36 kolektivnih centara u kojima je smešteno 2875 lica, što govori u prilog tvrdnji da se rešavanje ovog pitanja ipak postepeno okončava, ali da je stanje još uvek daleko od idealnog.⁸ Zbog toga je poznavanje međunarodnih okvira koji predstavljaju garancije zaštite prava izbeglica i apatrida kao preduslov za njihovu delotvornu i doslednu implementaciju, od izuzetnog značaja, a posebno u kontekstu društvenopolitičkih okolnosti na ovim prostorima.

⁵ Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2010, str. 294.

⁶ Nacionalna strategija za rešavanje pitanja izbeglih i interno raseljenih lica za period od 2011. do 2014. godine, 05 br. 019-1497/2011 od 3. marta 2011. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 17/2011.

⁷ Danilo Rakić (ur.), *Izazovi prisilnih migracija u Srbiji – položaj izbeglica, interno raseljenih lica, povratnika i tražilaca azila*, Grupa 484, Beograd, 2011, str. 11.

⁸ Internet, <http://www.kirs.gov.rs/articles/centri.php?lang=SER>, 17/10/2012.

1. Zaštita izbeglica

1.1. Pojam izbeglica

U najširem smislu, pojam „izbeglica“ odnosi se na ona lica koja prebegnu na teritoriju strane države usled straha od progona na nacionalnoj, verskoj, rasnoj ili političkoj osnovi ili, jednostavno, zbog straha za život, usled oružanih sukoba u svojoj zemlji. Njima država iz koje su izbegli može ali i ne mora oduzeti državljanstvo. Bez obzira na tu pravnu činjenicu, izbeglice faktički gube vezu sa svojom državom, a neretko su od strane njenih vlasti čak toliko šikanirani da im je ugrožen život, što u nekim slučajevima njihov položaj čini znatno težim od pozicije lica bez državljanstva, odnosno apatrida.⁹

Istorijski posmatrano, različiti vidovi izbeglištva pojavljivali su se paralelno sa otpočinjanjem i vođenjem prvih oružanih sukoba. Ipak, produbljenije interesovanje međunarodne zajednice za izgradnju pravnih okvira koji bi omogućili makar delimično smanjenje njihovih patnji i postavili određene garantije njihovih osnovnih ljudskih prava vezuje se tek za početak 20. veka. Tada je, zahvaljujući angažovanju Društva naroda, načinjen pokušaj da se zbrinu ruske izbeglice koje su se pojavile nakon Oktobarske revolucije, zatim jermenske, sirijske, kurdske i turske izbeglice, a posle dolaska Hitlera na vlast, i izbeglice iz Nemačke. Ali, problemi ovih lica rešavani su uglavnom sporadično, posredstvom separatnih ugovora, što nije bio dovoljno adekvatan odgovor na njihove probleme. Međutim, kada se nakon Drugog svetskog rata samo na teritoriji Evrope obrelo preko 11 miliona izbeglica, postalo je više nego očigledno da međunarodna zajednica na tom polju mora učiniti znatno intenzivnije napore.¹⁰ U takvoj atmosferi, 1951. godine pod okriljem Organizacije ujedinjenih nacija usvojena je Konvencija o statusu izbeglica.¹¹ Prema tekstu Konvencije (član 1/A/2), izbeglicama se smatraju lica koja se „bojeći se opravdano da će biti progonjena zbog svoje rase, svoje vere, svoje nacionalnosti, svoje pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili svojih političkih mišljenja, nađu izvan zemlje čije državljanstvo imaju i koja ne žele, ili zbog tog straha, neće da traže zaštitu te zemlje, ili koja, ako nemaju državljanstvo a nalaze se izvan zemlje u kojoj su imala svoje stalno mesto boravka usled takvih događaja, ne mogu ili, zbog tog

⁹ Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, *Osnovi međunarodnih ljudskih prava*, op. cit., str. 142.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Konvencija o statusu izbeglica sa završnim aktom Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica, *Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori*, broj 7/1960.

straha, ne žele da se u nju vrate“. Saglasno ovoj definiciji, neko lice postaje izbeglica čim ispuni navedene uslove, što znači da izbeglički status stiže i pre nego što od nadležnih organa zemlje u koju je izbegao dobije formalno priznanje tog statusa.

Od svog stupanja na snagu 1954. godine, Konvencija o statusu izbeglica je samo jednom bila podvrgnuta izmenama – u formi Protokola iz 1967. godine¹² kojim su ukinuta njena geografska i temporalna ograničenja.¹³ Stupanjem na snagu ovog protokola, praktično je proširena definicija izbeglice u međunarodnom pravu, čime je otvoren prostor da izbeglički status zajedno sa svim pravima i obavezama koje iz njega proističu, budu priznati znatno većem krugu lica. Naime, Protokol iz 1967. godine omogućio je da međunarodnopravnom zaštitom budu obuhvaćene sve postojeće i buduće izbeglice, a ne samo lica koja su se u toj poziciji našla do 1951. godine. Takođe, Protokol je doprineo da se međunarodnopravna zaštita uspostavi i u odnosu na izbeglice koje su prebegle zbog bede i rata, umesto samo na one koje su mogle dokazati da je uzrok njihovog proganjanja bila rasa, vera, nacionalna pripadnost, pripadnost određenoj društvenoj grupi ili zalaganje za neke političke ideje, kao što je ranije bio slučaj.¹⁴

Definicija pojma „izbeglica“ sadržana u Statutu visokog komesara Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) šira je i od definicije iz Konvencije o statusu izbeglica i od one sadržane u Protokolu o statusu izbeglica.¹⁵ Ovaj organ osnovan je od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 1950. godine, a rešavanjem problema izbeglica bavi se od 1951. Prema definiciji iz Statuta, zaštita visokog komesara prostire se na izbeglice u svim zemljama, bez obzira da li su države utočišta potpisnice relevantnih među-narodnih ugovora i da li im same priznaju status izbeglice. Ovakve, na najširi način definisane izbeglice, nazivaju se „mandatnim izbeglicama“.¹⁶

Iako se ne može smatrati relevantnom za rešavanje statusa izbeglica u kontekstu sukcesije SFRJ, nije na odmet napomenuti da ekstenzivniju

¹² Protokol o statusu izbeglica, *Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, broj 15/1967.

¹³ Internet, <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>, 09/10/2012.

¹⁴ Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, *Osnovi međunarodnih ljudskih prava*, op. cit., str. 143.

¹⁵ Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees with an Introductory Note by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, General Assembly Resolution 428 (V) of 14 December 1950, Internet, <http://www.unhcr.org/3b66c39e1.html>, 28/09/2012.

¹⁶ Vojin Dimitrijević (et al.), *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2005, str. 219.

odrednicu za pojam izbeglice daje i Konvencija Organizacije afričkog jedinstva¹⁷ o posebnim aspektima izbegličkih problema u Africi od 10. septembra 1969. godine.¹⁸ Pored lica koje osnovano strahuje od proganjanja, izbeglicom se prema ovoj konvenciji smatra i „svako lice koje je, zbog spoljne agresije, okupacije, strane dominacije ili ozbiljnih poremećaja javnog reda u zemlji svog porekla ili u njenom delu primorano da napusti svoje uobičajeno prebivalište da bi pronašlo utočište van svoje zemlje porekla ili državljanstva“.¹⁹ Naime, način determinisanja pojma izbeglice zastupljen u ovom međunarodnom dokumentu treba posmatrati kao dobar primer nastojanja da se zaštita koja pripada izbeglicama proširi na što veći broj lica čija su ljudska prava *de facto* ugrožena, neovisno od njihovog formalnog statusa.

Positivno pravo Republike Srbije, tačnije važeći Zakon o izbeglicama, u članu 1. određuje izbeglice kao sva ona lica koja su usled događaja od 1991. do 1998. godine i njihovih posledica izbegla ili prognana iz bivših jugoslovenskih republika na teritoriju Republike Srbije, a ne mogu ili zbog straha od progona ili diskriminacije ne žele da se vrate na teritoriju sa koje su izbegla. Pri tome treba podvući da Zakon o izbeglicama pod pojam „izbeglica“ podvodi i ona lica među njima koja su se opredelila za integraciju, odnosno lica koja su podnela zahtev za prijem u državljanstvo Republike Srbije.²⁰ Navedene definicije govore u prilog stavu da je pojam izbeglice u našem pozitivnom pravu određen na način koji je u dovoljnoj meri ekstenzivan da, makar na normativnom nivou, obezbedi osnovna prava proizašla iz izbegličkog statusa svim onim građanima bivših jugoslovenskih republika koji su u opisanom smislu pogođeni negativnim posledicama disolucije SFRJ.

1.2. Međunarodni dokumenti od značaja za zaštitu izbeglica

1.2.1. Dokumenti univerzalnog karaktera

Prilikom analiziranja važećih međunarodnopravnih okvira za zaštitu izbeglica na univerzalnom nivou, treba istaći da ovim licima najpre

¹⁷ Organizaciju afričkog jedinstva zamenila je Afrička unija 2002. godine. Videti: Constitutive Act of The African Union adopted by The Thirty-Sixth Ordinary Session of The Assembly of Heads of State and Government, 11 July, 2000 – Lome, Togo, Internet, http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf, 10/10/2012.

¹⁸ Organization of African Unity, Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (“OAU Convention”), 10 September 1969, 1001 U.N.T.S. 45, Internet, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36018.html>, 10/10/2012.

¹⁹ Vojin Dimitrijević (et al.), *Osnovi međunarodnog javnog prava*, op. cit., str. 219.

²⁰ Član 1. Zakona o izbeglicama, *Službeni glasnik RS*, br. 18/1992, 45/2002 i 30/2010.

pripadaju sva ona elementarna ljudska prava zajemčena dokumentima usvojenim pod okriljem Organizacije ujedinjenih nacija. U kontekstu izbegličkog problema koji je pogodio države sukcesore SFRJ, poseban značaj imaju sledeći dokumenti univerzalnog polja važenja, koji se, dakle, ne odnose samo na izbegličku populaciju, već i na sve ostale građane, a čija je potpisnica i Republika Srbija: 1) Univerzalna deklaracija o pravima čoveka,²¹ 2) Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima,²² 3) Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima,²³ 4) Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije,²⁴ 5) Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena,²⁵ i 6) Konvencija o pravima deteta.²⁶ Osim toga, za zaštitu ove kategorije lica poseban značaj imaju dokumenti univerzalnog karaktera posvećeni isključivo regulisanju različitih aspekata problematike izbegništva i zaštite osnovnih ljudskih prava izbeglica, gde spadaju: 1) Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine²⁷ i 2) Protokol o statusu izbeglica iz 1967. godine.²⁸

Nakon definisanja samog pojma izbeglica, Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine postavlja set različitih prava i obaveza za ovu kategoriju lica. Pre svega, Konvencija predviđa da je svaka izbeglica dužna da se povinuje zakonima i propisima kao i merama za održavanje javnog reda zemlje na čijoj teritoriji se nalazi (član 2). Konvencija izričito naglašava da se njene odredbe primenjuju na sve izbeglice bez diskriminacije u pogledu rase, vere ili zemlje porekla (član 3), posebno vodeći računa o tome da se prema izbeglicama na teritoriji država potpisnica primenjuje postupak koji će biti barem isto toliko povoljan kao i postupak koji se primenjuje prema njihovim sopstvenim državljanima u pogledu slobode

²¹ Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, op. cit., str. 291.

²² Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/1971.

²³ Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/1971.

²⁴ Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/1967.

²⁵ Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 11/1981.

²⁶ Konvencija o pravima deteta od 1989. godine, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 15/1990.

²⁷ Konvencija o statusu izbeglica sa završnim aktom Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica, *Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori*, broj 7/1960.

²⁸ Protokol o statusu izbeglica, *Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, broj 15/1967.

veroispovesti i verskog vaspitanja njihove dece (član 4). Inače, istaknuto je da nijedna odredba ove konvencije ne dira u druga prava i prednosti koje su izbeglicama date neovisno od te konvencije (član 5).

Kada je u pitanju lični status izbeglica, Konvencija predviđa da se on reguliše zakonom njegovog domicila odnosno prebivališta, naglašavajući da svaka država ugovornica mora načelno poštovati ranije stečena prava izbeglica proistekla iz njihovog ličnog statusa (član 12). U pogledu sticanja pokretne i nepokretne imovine, iznajmljivanja i drugih prava u vezi sa tim, Konvencija nalaže potpisnicama da prema izbeglicama primenjuju što je moguće povoljniji postupak, a svakako ne postupak koji bi bio manje povoljan od onoga koji se pod istim okolnostima primenjuje na strance uopšte. Kada su u pitanju prava iz intelektualne i industrijske svojine, izbeglice u zemlji gde imaju svoje uobičajeno mesto boravka uživaju zaštitu koju imaju i državljani te zemlje, dok im na teritoriji drugih država pripada zaštita koja se na pomenutoj teritoriji daje državljanima zemlje u kojoj izbeglica ima stalno mesto boravka (član 14). Izbeglicama koje redovno borave na teritoriji država potpisnica, ova konvencija garantuje i ostvarivanje prava u vezi sa osnivanjem udruženja koja nemaju politički cilj i koja nisu lukrativnog karaktera, po najpovoljnijem postupku koji se pod istim okolnostima primenjuje prema državljanima neke strane zemlje (član 15). Osobit značaj za zaštitu ljudskih prava izbeglica ima odredba Konvencije kojom se ovoj kategoriji lica jemči slobodan i jednostavan pristup sudovima na teritoriji država potpisnica pod istim uslovima koji važe za domaće državljane (član 16).

U pogledu obavljanja neke plaćene profesionalne dužnosti (član 17), neplaćene profesije (član 18), kao i slobodne profesije (član 19), države potpisnice garantuju izbeglicama koje redovno borave na njihovoj teritoriji da će prema njima primenjivati što je moguće povoljniji postupak, a u svakom slučaju postupak koji nije manje povoljan od onoga koji se pod istim okolnostima primenjuje na strance uopšte.

Isti tretman kao i domaći državljani izbeglice će uživati u slučaju primene sistema racioniranja raspodele proizvoda kojih nema dovoljno (član 20), osnovnog obrazovanja (član 22), primanja javne pomoći (član 23) i određenih prava iz oblasti rada i socijalnog osiguranja (član 24). Postupak koji je što povoljniji a koji u svakom slučaju nije manje povoljan od onog koji se pod istim uslovima primenjuje na strance uopšte primenjuje se prema izbeglicama i u odnosu na pitanje stanovanja ukoliko je to pitanje regulisano zakonima ili drugim propisima ili podleže kontroli javnih vlasti (član 21).

U oblasti pružanja administrativne pomoći, Konvencija nalaže državama ugovornicama da izbeglicama pruže određenu pomoć ako bi vršenje nekog prava od strane izbeglica zahtevalo pružanje te pomoći od strane stranih vlasti kojima se one ne mogu obratiti (član 25). Prema

slovu Konvencije, izbeglicama se garantuje sloboda kretanja. U tom smislu, države ugovornice su dužne da izbeglicama koje se redovno nalaze na njihovoj teritoriji omoguću da izaberu mesto svog boravka, kao i da se slobodno kreću pod uslovima koji važe za strance uopšte (član 26). Ako izbeglica ne poseduje valjanu putnu ispravu, država na čijoj se teritoriji on nalazi dužna je da mu izda odgovarajuću ispravu o identitetu (član 27), a obavezna je i da mu izda putnu ispravu koja bi mu omogućila da putuje van njene teritorije osim ako je to u suprotnosti sa razlozima nacionalne bezbednosti ili javnog poretka (član 28. stav 1).

Za zaštitu ljudskih prava ove kategorije lica posebno je značajna odredba Konvencije kojom se reguliše tretman onih izbeglica koje bespravno borave u zemlji prijema. Njome je izričito propisano da države ugovornice neće primenjivati kaznene mere prema izbeglicama koje su bespravno ušle na njihovu teritoriju ili na njoj borave ako dolaze direktno sa teritorije gde su njihov život ili sloboda bili u opasnosti, pod uslovom da se odmah prijave vlastima i izlože im razloge priznate kao valjane za svoj bespravni ulazak odnosno prisustvo (član 31. stav 1). Istom odredbom predviđeno je da države ugovornice u pogledu putovanja tih izbeglica neće primenjivati druga ograničenja osim onih koja su potrebna i to samo do trenutka regulisanja njihovog statusa u zemlji porekla, ili njihovog prijema u neku drugu zemlju, kao i da će im u tom cilju dati razuman rok i sve potrebne olakšice (član 31. stav 2).

Proterivanje izbeglice koji se zakonito nalazi na teritoriji države ugovornice dopušteno je samo radi očuvanja bezbednosti ili javnog reda i to samo u izvršenju odluke donete na osnovu zakonom uređenog postupka. Takođe, tom izbeglici se mora dopustiti da podnese dokaze kojima bi potkrepio svoj zahtev za ostanak, zatim, da podnese žalbu na odluku o proterivanju, kao i da sebi u tu svrhu odabere zastupnika pred nadležnim organima, a obavezno mu se mora obezbediti i razuman rok u okviru kojeg bi mogao zahtevati da bude primljen u neku drugu državu (član 32, stav 2. i 3). U svakom slučaju, države ugovornice ne smeju proterati niti vratiti silom izbeglicu na granice teritorije gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili njegovih političkih mišljenja. Ipak, na ovu zabranu ne može se pozvati izbeglica koji se iz ozbiljnih razloga može smatrati opasnim za bezbednost zemlje u kojoj se nalazi ili koji, budući da je konačno osuđen zbog teškog krivičnog dela odnosno zločina, predstavlja opasnost za njenu zajednicu (član 33).

Ne bi li omogućile što jednostavnije rešavanje problema izbeglica, države potpisnice Konvencije obavezale su se da u najvećoj mogućoj meri obezbede njihovu asimilaciju i naturalizaciju. U tom cilju, one su se složile da će nastojati da ubrzaju sam postupak naturalizacije, kao i da što je moguće više smanje takse i troškove u vezi sa tom procedurom (član 34).

Konačno, Konvencija predviđa i obavezu saradnje država potpisnica sa visokim komesarom Ujedinjenih nacija za izbeglice ili drugom ustanovom Ujedinjenih nacija koja bi ga zamenila ne bi li mu olakšale nadzor nad sprovođenjem njenih odredaba, kao i da tim telima dostavljaju statističke podatke u vezi sa statusom izbeglica, implementacijom Konvencije i usvojenim zakonima, propisima i uredbama iz te oblasti (član 35).

1.2.2. Dokumenti regionalnog karaktera

Dokumenti regionalnog karaktera koji su relevantni za zaštitu prava izbeglica na teritoriji Republike Srbije, mogu se podeliti u tri grupe: 1) dokumenti usvojeni pod okriljem Saveta Evrope, 2) dokumenti usvojeni od strane organa Evropske unije i 3) sporazumi zaključeni između država sukcesora SFRJ.

Dokumenti usvojeni pod okriljem Saveta Evrope, čiji je i Republika Srbija član, obavezuju sve države članice koje su ih ratifikovale i na taj način inkorporisale u svoj nacionalni pravni poredak. Od njih su za zaštitu osnovnih ljudskih prava izbeglica najvažniji sledeći: 1) Evropski sporazum o ukidanju viza za izbeglice iz 1959. godine,²⁹ 2) Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope o sticanju od strane izbeglica državljanstva zemlje njihovog prebivališta odnosno boravišta iz 1970. godine,³⁰ 3) Evropski sporazum o prenosu odgovornosti za izbeglice iz 1980. godine,³¹ 4) Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope o sticanju od strane izbeglica državljanstva zemlje domaćina iz 1984. godine,³² i 5) Rezolucija Parlamentarne skupštine Saveta Evrope broj 1708. posvećena rešavanju imovinskih pitanja izbeglica i interno raseljenih lica, usvojena 2010. godine.³³

²⁹ European Agreement on the Abolition of Visas for Refugees, Council of Europe Treaty Series No 031, Strasbourg, 20. April, 1959, Internet, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/031.htm>, 17/10/2012.

³⁰ Resolution (70)2E, adopted by the Ministres' Deputies on 26 January 1970 on Acquisition by Refugees of the Nationality of their Country of Residence, Internet, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=648267&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>, 17/10/2012.

³¹ European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees, Council of Europe Treaty Series, No 1078, Strasbourg, 16. X, 1980, Internet, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=107&CM=1&CL=ENG>, 17/10/2012.

³² Recommendation R (84) 21 on the Acquisition by Refugees of the nationality of the Host Country, adopted by Committee of Ministers of the Council of Europe, 14 Nov. 1984, Internet, http://www.en.refugeelawreader.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&lang=en&gid=982&level=1&ml=5&mlt=system&tmpl=component, 17/10/2012.

³³ Resolution 1708 (2010) Solving Property Issues of Refugees and Internally Displaced Persons, Parliamentary Assembly, Council of Europe, adopted on 28. January, 2010 (8th Sitting), Internet, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1708.htm>, 08/10/2012.

U kontekstu evropskih integracija treba napomenuti da je za našu zemlju o ovoj oblasti izuzetno važan i strateški okvir Evropske unije, koji podvlači neophodnost regulisanja statusa izbeglica i to kao jedan od ciljeva koje Republika Srbija treba da ostvari na svom putu ka pridruživanju ovoj regionalnoj organizaciji. Kao najvažniji iz ove grupe međunarodnih dokumenata mogu se izdvojiti: 1) Odluka Saveta Evropske unije broj 2008/213/EK od 18. februara 2008. godine, o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Republikom Srbijom uključujući Kosovo, kako je definisano u Rezoluciji broj 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija od 10. juna 1999. godine³⁴ i 2) Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Srbije sa druge strane.³⁵

Od sporazuma zaključenih između država sukcesora SFRJ za zaštitu prava izbeglica relevantne su odredbe: 1) Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini,³⁶ 2) Sporazuma o pitanjima sukcesije,³⁷ 3) Deklaracije Regionalne ministarske konferencije o rešavanju izbegličko-raseljeničkih pitanja (Sarajevska deklaracija),³⁸ 4) Sporazuma između Saveta ministara Srbije i Crne Gore i Veća ministara Bosne i Hercegovine o povratku izbeglih lica iz Srbije i Crne Gore i Bosne i Hercegovine, sa protokolom,³⁹ 5) Ugovora o dvojnomo državljanstvu između Savezne Republike Jugoslavije i Bosne i Hercegovine,⁴⁰ 6) Sporazuma o normalizaciji odnosa između Savezne Republike Jugoslavije i Republike Hrvatske⁴¹ i Protokola o proceduri organizovanog povratka u vezi sa ovim

³⁴ Council of the European Union Decision 2008/213/EC of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia including Kosovo as defined by United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 and repealing Decision 2006/56/EC, *Official Journal of the European Union*, No L 80/46 of 19.03.2008, Internet, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:080:0046:0070:EN:PDF>, 08/10/2012.

³⁵ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Srbije sa druge strane, *Službeni glasnik RS*, br. 83/2008.

³⁶ Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 12/2002.

³⁷ Sporazum o pitanjima sukcesije, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/2002.

³⁸ Deklaracija Regionalne ministarske konferencije o rešavanju izbegličko-raseljeničkih pitanja (Sarajevska deklaracija), Sarajevo, 31. januar 2005, Internet, <http://www.kirs.gov.rs/docs/SDeklaracija%20v2.1.pdf>, 08/10/2012.

³⁹ Sporazum između Saveta ministara Srbije i Crne Gore i Veća ministara Bosne i Hercegovine o povratku izbeglih lica iz Srbije i Crne Gore i Bosne i Hercegovine, sa protokolom, *Službeni list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 6/2004.

⁴⁰ Ugovor o dvojnomo državljanstvu između Savezne Republike Jugoslavije i Bosne i Hercegovine, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 2/2003.

⁴¹ Sporazum o normalizaciji odnosa između Savezne Republike Jugoslavije i Republike Hrvatske, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 5/1996.

sporazumom, 7) Sporazuma između Savezne Republike Jugoslavije i Republike Hrvatske o socijalnom osiguranju,⁴² i 8) Sporazuma između Savezne Republike Jugoslavije i Bosne i Hercegovine o socijalnom osiguranju.⁴³

2. Zaštita apatrida

2.1. Pojam apatrida

Termin „apatrid“ označava lica koja ne poseduju državljanstvo, odnosno lica kojima nijedna država prema svom pozitivnom pravu ne priznaje status sopstvenih državljana. Državljanstvo, kao odnos javnopravnog karaktera između fizičkog lica i određene države na osnovu kojeg se tom licu, nalazilo se ono na domaćoj ili stranoj teritoriji, u okvirima utvrđenim međunarodnim pravom načelno priznaju sva građanska, politička ekonomska, socijalna i druga prava predviđena poretkom te države i nameću odgovarajuće obaveze prema istoj. U skladu sa tim, neposedovanje državljanstva, bilo usled gubitka državljanškog statusa, bilo usled činjenice da ga neko lice nikada nije ni steklo, podrazumeva da je apatrid oslobođen niza obaveza prema bilo kojoj državi, ali istovremeno znači i da je takvo lice lišeno mogućnosti da realizuje brojna prava koja iz državljanstva proističu. Dakle, apatrid ne može da izvadi lična dokumenta (pasoš i ličnu kartu), da ostvari pravo na zdravstvenu zaštitu, da se školuje, da zasnuje radni odnos, da putuje, da zaključuje pojedine pravne poslove, da realizuje aktivno i pasivno biračko pravo, itd.⁴⁴

Različiti su razlozi zbog kojih neko lice može ostati bez državljanstva. Do toga će doći ukoliko je ono rođeno od roditelja čije državljanstvo nije regulisano (odnosno, koji su i sami apatridi), zatim u slučaju da je neko lice otkazalo državljanstvo u jednoj zemlji, a da ga nije steklo u drugoj i, konačno, usled sukoba zakona ili sukcesije država. Takođe, moguće je da se pod određenim okolnostima pojam izbeglice i pojam apatrida steknu u jednoj ličnosti. Međutim, suštinski je reč o dva različita pojma. Naime, pojam izbeglice vezan je za političke momente, tj. za progon lica na političkoj, rasnoj ili verskoj osnovi, dok je, nasuprot tome, pojam apatrida vezan isključivo za pravne momente.⁴⁵ Za razliku od apatrida,

⁴² Sporazum između Savezne Republike Jugoslavije i Republike Hrvatske o socijalnom osiguranju, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 1/2001.

⁴³ Sporazum između Savezne Republike Jugoslavije i Bosne i Hercegovine o socijalnom osiguranju, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/2003.

⁴⁴ Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, op. cit., str. 288.

⁴⁵ Smilja Avramov, Milenko Kreča, *Međunarodno javno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2003, str. 331.

izbeglice imaju državljanstvo ali ne mogu ili neće da koriste zaštitu svoje države (države porekla) zato što osećaju strah od postupaka njenih vlasti, zbog kojeg su izbegle u inostranstvo.⁴⁶ Zbog toga se izbeglice često svrstavaju u posebnu kategoriju apatrida koji se nazivaju *de facto* apatridima. U pitanju su lica koja pravno (*de iure*) imaju državljanstvo neke zemlje, ali u stvarnosti ne uživaju njenu zaštitu.⁴⁷

Iako važeći Zakon o državljanstvu Republike Srbije ne upotrebljava termin „*de facto* apatrid“, njegove odredbe nedvosmisleno potvrđuju spremnost našeg zakonodavca ne samo da prepozna ovu kategoriju lica među izbeglicama iz bivših jugoslovenskih republika, već i da im omogući da sticanjem državljanstva Republike Srbije okončaju svoje faktičko stanje apatridije.⁴⁸ Prema članu 52. tog zakona, državljaninom Republike Srbije smatra se i državljanin SFRJ koji je na dan 27. februara 2005. godine imao državljanstvo druge republike ranije SFRJ, odnosno državljanstvo druge države nastale na teritoriji ranije SFRJ i prijavljeno prebivalište na teritoriji Republike Srbije u trajanju od najmanje devet godina, pod uslovom da podnese pismenu izjavu da se smatra državljaninom Republike Srbije i zahtev za upis u evidenciju državljana Republike Srbije.⁴⁹ Pored toga, Zakon predviđa rešenja koja podrazumevaju lakše i brže sticanje srpskog državljanstva uopšte, propisujući naročito pojednostavljenu i olakšanu proceduru za izbeglice iz bivših republika SFRJ.⁵⁰ U tom smislu, članom 23. Zakona o državljanstvu propisano je da pripadnik srpskog naroda koji nema prebivalište na teritoriji Republike Srbije ima pravo da bude primljen u državljanstvo Republike Srbije bez otpusta iz stranog državljanstva, ako je navršio 18 godina života i nije mu oduzeta poslovna sposobnost i ako podnese pismenu izjavu da Republiku Srbiju smatra svojom državom, te da se pod navedenim uslovima u državljanstvo naše zemlje može primiti i lice rođeno u drugoj republici ranije SFRJ koje je imalo državljanstvo te republike ili je državljanin druge države nastale na teritoriji ranije SFRJ, ako kao izbeglo, prognano ili raseljeno lice boravi na teritoriji Republike Srbije ili je izbeglo u inostranstvo.⁵¹

⁴⁶ Vojin Dimitrijević (et al.), *Osnovi međunarodnog javnog prava*, op. cit., str. 217.

⁴⁷ Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, op. cit., str. 288.

⁴⁸ Zakon o državljanstvu Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 135/2004 i 90/2007.

⁴⁹ Član 52. Zakona o državljanstvu Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 135/2004 i 90/2007.

⁵⁰ Nacionalna strategija za rešavanje pitanja izbeglih i interno raseljenih lica za period od 2011. do 2014. godine, Zaključak Vlade 05 br. 019-1497/2011 od 3. marta 2011. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 17/2011.

⁵¹ Član 23. stav 1. i 2. Zakona o državljanstvu Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 135/2004 i 90/2007.

2.2. Međunarodni dokumenti od značaja za zaštitu apatrida

Apatridija povlači za sobom niz negativnih posledica, te države širom sveta čine napore, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom planu, ne bi li predupredile pojavu ove „pravne anomalije“ i smanjile broj lica bez državljanstva.⁵² I pored toga, visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice identifikovao je u 2009. godini 6,6 miliona lica bez državljanstva u šezdesetak država. Njegove procene su, međutim, da je u istoj godini ukupan broj apatrida u čitavom svetu dostigao čak 12 miliona (u većini država jednostavno je nemoguće ustanoviti pravo stanje pošto se ne vode odgovarajuće statistike).⁵³

Prema polju važenja, dokumenti kojima se regulišu pitanja od značaja za prevenciju apatridije i zaštitu elementarnih ljudskih prava lica bez državljanstva mogu se podeliti na dokumente univerzalnog i dokumente regionalnog karaktera. Od univerzalnih su najznačajniji oni usvojeni od strane Organizacije ujedinjenih nacija, dok su, za rešavanje problema lica bez državljanstva koja su se pojavila na teritoriji Republike Srbije nakon oružanih sukoba devedesetih godina dvadesetog veka, značajni i dokumenti koji se primenjuju na teritoriji evropskog kontinenta i to kako oni usvojeni pod okriljem Saveta Evrope, tako i oni usvojeni od strane organa Evropske unije.

2.2.1. Dokumenti univerzalnog karaktera

Radi rešavanja ovog problema države su zaključile čitav niz međunarodnih sporazuma, među kojima poseban značaj imaju Konvencija o statusu lica bez državljanstva (1954), Konvencija o državljanstvu udate žene (1957) i Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva (1961). Ovim sporazumima se, s jedne strane, nastoji poboljšati položaj lica bez državljanstva (da im se omogući zaposlenje, sloboda kretanja itd.), uz istovremeno insistiranje na preduzimanju različitih mera od strane država potpisnica usmerenih na smanjenje broja slučajeva apatridije, sa druge strane.

Konvencija o statusu lica bez državljanstva usvojena je 28. septembra 1954,⁵⁴ a stupila je na snagu 6. juna 1960. godine.⁵⁵ Pozivajući se na

⁵² Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, op. cit., str. 290.

⁵³ Ibid., pozivajući se na: Stateless People Figures – UNHCR, Internet, www.unhcr.org/pages/49c364c26.html, 18/10/2012.

⁵⁴ Konvencija o statusu lica bez državljanstva od 1954. godine, *Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori*, br. 8/1959.

⁵⁵ Internet, <http://www2.ohchr.org/english/law/stateless.htm>, 16/10/2012.

princip da ljudska bića treba da uživaju osnovna prava i slobode bez diskriminacije, afirmisan Poveljom Ujedinjenih nacija i Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, Konvencija najpre definiše pojam apatrida (član 2), da bi zatim naglasila da će države potpisnice primenjivati njene odredbe na sve apatride bez obzira na njihovu rasu, veroispovest ili zemlju porekla (član 3). Konvencijom je propisano da svako lice bez državljanstva ima određene obaveze prema zemlji u kojoj boravi, te da je dužno da se povinuje njenim zakonima i drugim propisima, kao i merama za održavanje javnog reda (član 2). Sa druge strane, Konvencija garantuje apatridima niz prava, propisujući istovremeno dužnosti koje države potpisnice u kojima oni borave moraju ispuniti kako bi obezbedile ostvarivanje tih prava. U skladu sa tim, države potpisnice obavezuju se da licima bez državljanstva na svojoj teritoriji omoguće tretman barem isto onoliko povoljan kao i onaj koji dodeljuju sopstvenim državljanima u pogledu slobode veroispovesti i verskog obrazovanja dece (član 4). Inače, prava apatrida propisana Konvencijom predstavljaju minimalne standarde, što znači da države potpisnice uvek mogu ovim licima dodeliti i dodatne, šire beneficije, odnosno povlastice i pogodnosti (član 5).

Ostvarivanje pojedinih prava kao što su, na primer, pravo na udruživanje (član 15), pravo na sticanje odnosno posedovanje pokretne i nepokretne imovine i zaključivanje određenih pravnih poslova u vezi sa njom (član 13), pravo na samozapošljavanje (član 18), pravo na obavljanje slobodne profesije (član 19) i prava u vezi sa stambenim smeštajem regulisanim zakonom ili drugim propisima ili podvrgnutom kontroli od strane nadležnih državnih organa (član 21), garantuju se apatridima pod uslovima koji su koliko god je moguće povoljni, a u svakom slučaju ne manje povoljni nego što su oni koji generalno važe za strance pod istim okolnostima. U pogledu određenih prava, Konvencija insistira na tome da njihovo uživanje mora biti omogućeno apatridima pod istim uslovima pod kojima se ono dopušta domaćim državljanima države na čijoj teritoriji oni borave. U pitanju su sledeća prava: pravo na slobodan pristup sudovima (član 16), pravo na zaposlenje uz nadnicu (član 17. stav 1), pravo na osnovno obrazovanje (član 22. stav 1), prava koja proizlaze iz javne pomoći (član 23), prava iz oblasti rada i socijalnog osiguranja (član 24), kao i prava koja se odnose na zaštitu industrijske svojine poput pronalazaka, nacрта, modela, književnih, umetničkih i naučnih dela (član 14). Takođe, tretman identičan onome koji važi za domaće državljanke Konvencija garantuje apatridima i u slučaju primene sistema racionisanja distribucije deficitarnih tržišnih proizvoda koji važi u odnosu na celokupnu populaciju (član 20).

Konvencija naglašava da su njene potpisnice dužne da se postaraju da njihove vlasti pruže neophodnu administrativnu pomoć apatridima na svojoj teritoriji. Naime, u slučaju da korišćenje nekog prava od strane

apatrida zahteva pomoć vlasti neke strane zemlje, a da oni tu pomoć iz nekog razloga ne mogu dobiti, država u kojoj borave mora se postarati da apatridima takvu pomoć pruže njene vlasti (član 25. stav 1). Apatridima je prema ovoj Konvenciji zagarantovana sloboda kretanja. Kako bi to svoje pravo mogli da realizuju, države potpisnice obavezuju se da licima bez državljanstva koja zakonito borave na njihovoj teritoriji omoguću da odaberu mesto svog boravka, kao i da se slobodno kreću i to u skladu sa propisima koji se pod opštim uslovima shodno primenjuju na strance (član 26). U tom cilju, države su dužne da svim licima bez državljanstva na svojoj teritoriji koja ne poseduju valjane putne isprave izdaju odgovarajuće lične isprave (član 27), kao i da im izdaju putne isprave za putovanje van njihove teritorije, osim ako je to u suprotnosti sa zahtevima nacionalne bezbednosti ili javnog reda (član 28).

Konvencija zabranjuje proterivanje lica bez državljanstva koja zakonito borave na teritoriji potpisnica, osim ukoliko to zahtevaju razlozi vezani za nacionalnu bezbednost ili javni red, a čak i tada proterivanje mora biti sprovedeno u skladu sa propisanim pravilima (član 31). U cilju što lakšeg i bezbolnijeg prilagođavanja lica bez državljanstva na život u novoj sredini, države potpisnice obavezale su se da ulože napore ne bi li što je moguće više olakšale asimilaciju i naturalizaciju apatrida i to, pre svega, kroz ubrzanje procedure naturalizacije i što drastičnije smanjenje troškova i dažbina u vezi sa tim postupkom (član 32)

Uvidevši sve negativne posledice apatridije koje pogađaju i sama lica bez državljanstva i državu na čijoj teritoriji ona borave, međunarodna zajednica je usvojila i jedan dokument usmeren na prevenciju te pojave. U pitanju je Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva, koja je usvojena 30. avgusta 1961. godine⁵⁶ a stupila na snagu 13. decembra 1975. godine.⁵⁷ U cilju predupređivanja slučajeva apatridije, države se ovom Konvencijom obavezuju da dodele svoje državljanstvo licu rođenom na svojoj teritoriji koje bi u suprotnom ostalo bez državljanstva (član 1). Takođe, propisano je da ukoliko prema zakonu neke od potpisnica bilo kakva promena ličnog statusa nekog lica rezultira gubitkom državljanstva, takav gubitak državljanstva mora biti uslovljen posedovanjem ili sticanjem državljanstva neke druge države (član 5. stav 1). Konvencijom se državama potpisnicama zabranjuje da neko lice liše svog državljanstva u slučaju da bi ono time ostalo bez državljanstva, osim u izuzetnim, Konvencijom nabrojanim situacijama (član 8). Posebnu garantiju posedovanja prava na državljanstvo bez diskriminacije pruža odredba Konvencije kojom je izričito

⁵⁶ Zakon o potvrđivanju Konvencije o smanjenju broja lica bez državljanstva, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 8/2011.

⁵⁷ Internet, http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-4&chapter=5&lang=en, 16/10/2012.

zabranjeno da država potpisnica liši državljanstva bilo koje lice ili grupu lica na osnovu rasne ili etničke pripadnosti, veroispovesti ili iz političkih razloga. Konvencija postavlja minimalne standarde za prevenciju apatridije, što znači da je svaka od država potpisnica slobodna da u svom nacionalnom zakonodavstvu predvidi mere koje bi još više pogodovale sprečavanju i suzbijanju te pojave. U skladu sa tim, Konvencijom je propisano da ona neće biti tumačena na način koji bi uticao na bilo kakve odredbe zakonodavstva države potpisnice, bilo da su već na snazi ili da je njihovo stupanje na snagu predviđeno u budućnosti, a koje su povoljnije za smanjenje broja lica bez državljanstva (član 13).

U kontekstu sukcesije SFRJ posebnu težinu ima odredba Konvencije o smanjenju broja lica bez državljanstva kojom se države potpisnice obavezuju da svaki međunarodni sporazum o prenosu teritorija koji je sklopljen između njih mora da sadrži odredbe čiji je cilj da obezbede da nijedno lice ne ostane bez državljanstva kao rezultat takvog prenosa teritorija. Povrh toga, države potpisnice obavezuju se i da ulože napore ne bi li obezbedile da svaki sličan sporazum sklopljen sa državom koja nije potpisnica te Konvencije sadrži navedene odredbe (član 10). Na ovom mestu treba napomenuti da u periodu disolucije SFRJ, nijedna od njenih država sukcesora nije ratifikovala ovu konvenciju. Naime, to je prva učinila Bosna i Hercegovina, 13. decembra 1996. godine, zatim Hrvatska 22. septembra 2011. godine i Srbija 7. decembra 2011 godine, dok Slovenija, Crna Gora i Makedonija taj korak još nisu preduzele.⁵⁸

Međutim, međunarodne konvencije koje su do sada usvojene ipak ne postavljaju apsolutnu zabranu oduzimanja državljanstva, niti je njima postavljena obaveza retroaktivnog dodeljivanja državljanstva onima koji su već osuđeni na apatridiju. Potencijalni domašaj ovih konvencija ograničen je i zahvaljujući poražavajuće malom broju država koje su ih do sada ratifikovale.⁵⁹ Naime, Konvencija o statusu lica bez državljanstva danas ima sedamdeset i šest država članica,⁶⁰ a Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva četrdeset i osam.⁶¹ Tome treba dodati i činjenicu da nijedna od pomenutih konvencija ne predviđa mehanizam sankcionisanja ili barem supervizije onih država potpisnica koje bi postupale u suprotnosti sa odredbama tih međunarodnih dokumenata. Uostalom, i Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948) za koju

⁵⁸ Internet, http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-4&chapter=5&lang=en, 16/10/2012.

⁵⁹ Lica u riziku od apatridije u Srbiji, Praxis, Beograd, Internet, http://www.praxis.org.rs/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=199, 02/10/2012.

⁶⁰ Internet, http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=V-3&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en, 15/10/2012.

⁶¹ Internet, http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-4&chapter=5&lang=en, 15/10/2012.

mnogi smatraju da je u međuvremenu prerasla u opšte međunarodno običajno pravo, što znači i da su njena rešenja obavezna za sve države i druge subjekte međunarodnog prava, u članu 15. stav 1. izričito utvrđuje da „svako ima pravo na državljanstvo“, što jasno govori u prilog stavu da uskraćivanje tog prava pojedinim kategorijama lica predstavlja flagrantno kršenje međunarodnog prava.

2.2.2. Dokumenti regionalnog karaktera

Odgovarajući sporazumi značajni za zaštitu apatrida i prevenciju apatridije zaključeni su i na regionalnom nivou – pored ostalog, tu spadaju i Evropska konvencija o državljanstvu⁶² i Konvencija Saveta Evrope o izbegavanju apatridije u vezi sa sukcesijom država.⁶³

Od zemalja Dejtonskog sporazuma Evropsku konvenciju o državljanstvu ratifikovale su Bosna i Hercegovina⁶⁴ i Crna Gora,⁶⁵ a Hrvatska i Srbija to još nisu učinile.⁶⁶ Ovom konvencijom potvrđeno je u rangu osnovnih principa: da svako lice ima pravo na državljanstvo, da apatridiju treba izbegavati, da nijedno lice ne sme biti proizvoljno lišeno sopstvenog državljanstva, kao i da ni brak ni razvod braka između državljanina države ugovornice i stranca niti promena državljanstva jednog od supružnika ne sme automatski uticati na državljanstvo drugog (član 4). Pored toga, proklamovana je i zabrana diskriminacije po osnovu pola, vere, rase, boje kože ili nacionalnog ili etničkog porekla, kako u pogledu sadržine tako i u pogledu primene pravila o državljanstvu. U skladu sa tim, naglašeno je da svaka država ugovornica treba da se rukovodi principom nediskriminacije u odnosu na svoje državljanine – neovisno od toga da li su oni državljanstvo stekli rođenjem ili naknadno (član 5).

Za zaštitu prava izbeglica i apatrida poseban značaj ima odeljak Evropske konvencije o državljanstvu posvećen problematici državljanstva u kontekstu sukcesije država. U njemu je propisano da svaka država

⁶² European Convention on Nationality, 6 November 1997, Council of Europe, Treaty Series, No 166, Strasbourg, 6.XI.1997, Internet, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b36618&page=search,17/10/2012>.

⁶³ Council of Europe Convention on the Avoidance of Statelessness in relation to State Succession, Council of Europe, Treaty Series, No 200, Strasbourg, 19.V.2006, Internet, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/200.htm,05/10/2012>.

⁶⁴ *Službeni glasnik BiH – dodatak Međunarodni ugovori*, br. 2/2008.

⁶⁵ *Službeni list Crne Gore – Međunarodni ugovori*, br. 2/2010.

⁶⁶ Ratko Bubalo (ur.), *Bela knjiga o statusnim i imovinskim pitanjima građana nastalim kao rezultat dezintegracije Jugoslavije u zemljama potpisnicama Dejtonskog sporazuma, s preporukama za njihovo rešavanje*, Igmanska inicijativa, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2012, Internet, <http://www.centarzaregionalizam.org.rs/prilozi/bela-knjiga%20za%20websajt.pdf,28/09/2012>.

potpisnica treba u pitanjima državljanstva u slučaju državne sukcesije da poštuje principe vladavine prava, pravila koja se tiču osnovnih ljudskih prava, kao i osnovne principe sadržane u toj Konvenciji, i to u nameri da izbegne slučajeve apatridije. Posebno je istaknuto da prilikom odlučivanja o davanju ili zadržavanju državljanstva u situaciji sukcesije, države moraju naročito uvažiti sledeće okolnosti: stvarnu i efikasnu vezu nekog lica sa državom, njegovo prebivalište u vreme sukcesije, njegovu želju i teritorijalno poreklo (član 18). Konvencija preporučuje državama ugovornicama da u slučajevima sukcesije nastoje da pitanja u vezi sa državljanstvom regulišu sporazumno i to u skladu sa principima i pravilima koja su u njoj proklamovana. Uz to, Konvencija propisuje određene obavezujuće principe u vezi sa nedržavljanima: da državljani države prethodnice sa prebivalištem na teritoriji nad kojom se prenosi suverenitet a koji nisu stekli državljanstvo države sukcesora imaju pravo da ostanu u toj državi, te da u pogledu socijalnih i ekonomskih prava treba da budu tretirani isto kao i njeni državljani (član 20. stav 1). Pri tome je dopušteno da navedenim licima ipak bude uskraćena mogućnost zapošljavanja u javnim službama države sukcesora koje uključuju izvršavanje suverenih ovlašćenja (član 20. stav 2).

Već je u Preambuli Konvencije Saveta Evrope o izbegavanju apatridije u vezi sa sukcesijom država istaknuto da državna sukcesija i dalje ostaje jedan od ključnih uzroka za pojavu slučajeva apatridije. Upravo zbog toga, a imajući u vidu da Evropska konvencija o državljanstvu sadrži samo najopštije smernice u vezi sa tom problematikom, države potpisnice ove konvencije složile su se da usvajanjem jednog takvog međunarodnog dokumenta osiguraju poštovanje ljudskih prava, uključujući tu i zabranu arbitrarnog lišenja državljanstva i diskriminacije, a sve u cilju izbegavanja pojave apatridije. Garantujući svima pravo na državljanstvo, Konvencija propisuje da će svako lice koje je u vreme sukcesije imalo državljanstvo države prethodnice i koje bi kao rezultat sukcesije ostalo bez državljanstva imati pravo da stekne državljanstvo države sukcesora (član 2). Kako bi se izbegla pojava apatridije, države na koje se odnosi sukcesija dužne su da preduzmu sve potrebne mere ne bi li sprečile da lica koja su u trenutku sukcesije imala državljanstvo države prethodnice usled sukcesije ostanu bez državljanstva (član 3). Prilikom primene Konvencije, države se obavezuju da postupaju bez diskriminacije s obzirom na pol, rasu, boju kože, jezik, religiju, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovno stanje, rođenje ili druga pitanja u vezi sa ličnim statusom (član 4).

Država sukcesor dodeliće svoje državljanstvo licima koja su u trenutku sukcesije imala državljanstvo države prethodnice i koja su ili koja bi usled sukcesije ostala bez državljanstva ako su ta lica u tom trenutku bila nastanjena na teritoriji koja je pripala državi sukcesoru ili ako nisu bila

nastanjena na toj teritoriji, ali su na drugi način bila povezana sa državom sukcesorom. Povezanost sa državom sukcesorom na drugi način uključuje, između ostalog: postojanje pravne veze sa određenom teritorijalnom jedinicom države prethodnice koja je postala deo teritorije države sukcesora, činjenicu da je neko lice rođeno ili da je imalo poslednje prebivalište na teritoriji koja je pripala državi sukcesoru (član 5). Sa druge strane, država prethodnica ne sme oduzeti državljanstvo svojim državljanima koji nisu stekli državljanstvo države sukcesora i koji bi u suprotnom usled sukcesije ostali bez državljanstva (član 6).

Predviđeno je da država sukcesor neće insistirati na ispunjenju svojih standardnih zahteva u pogledu dokaza neophodnih za sticanje njenog državljanstva u odnosu na lica koja su ili koja bi usled sukcesije ostala bez državljanstva i u slučajevima kada ne bi bilo razumno očekivati da ona ispune standardne zahteve. Pre dodeljivanja svog državljanstva licima koja su imala prebivalište na njenoj teritoriji u momentu sukcesije, a koja usled sukcesije jesu ili bi ostala bez državljanstva, država sukcesor neće zahtevati podnošenje dokaza o neposedovanju državljanstva neke druge države (član 8). Države uključene u sukcesiju će omogućiti sticanje svog državljanstva onim licima koja su zakonito nastanjena na njihovoj teritoriji i koja su usled sukcesije ostala bez državljanstva (član 9), a dodeliće svoje državljanstvo prilikom rođenja detetu koje je rođeno na njihovoj teritoriji nakon sukcesije od strane roditelja koji je u vreme sukcesije imao državljanstvo države prethodnice ukoliko bi to dete u suprotnom bilo apatrid (član 10).

Države se takođe obavezuju i da preduzmu sve neophodne korake kako bi osigurale da lica budu informisana o pravilima i postupku u vezi sa sticanjem njihovog državljanstva (član 12), kao i prilikom primene Konvencije obezbede da u okviru postupaka u vezi sa državljanstvom zahtevi budu procesuirani u razumnom roku, da odluke sadrže obrazloženja u pisanoj formi i budu podložne administrativnoj ili sudskoj kontroli, te da iznos taksi bude razuman u smislu da ne predstavlja prepreku za podnosiocima zahteva (čl. 12). U cilju prevencije apatridije, država prethodnica i država sukcesor obavezuju se da sarađuju i razmenjuju informacije kako među sobom tako i sa visokim komesarom Ujedinjenih nacija za izbeglice, ali i sa drugim državama i međunarodnim organizacijama (član 15).

Zaključak

Kompleksne i dugotrajne socijalne, političke, ekonomske i pravne posledice disolucije SFRJ i sukcesije njenih država članica, propraćene oružanim sukobima i prisilnim migracijama stanovništva, osetne su i danas, nakon čitave dve decenije. Dramatični i razorni efekti društve-

nopolitičkih previranja koja su devedesetih godina dvadesetog veka potresala ove prostore osobito dolaze do izražaja u oblasti zaštite ljudskih prava onih kategorija lica koja su u međunarodnim dokumentima prepoznata kao posebno ranjiva – izbeglica i (ili) *de iure* i *de facto* apatrida. Uprkos postojanju većeg broja međunarodnih garantija elementarnih ljudskih prava ovih lica, njihov faktički položaj često je daleko od univerzalnih i regionalnih (evropskih) standarda proklamovanih u tim dokumentima.

Usled različitih okolnosti proisteklih iz ratnih dešavanja, kao što je uništavanje matičnih knjiga na pojedinim područjima i nemogućnost pribavljanja ličnih dokumenata, ova lica dovedena su u položaj „pravno nevidljivih“, budući da im nedostaje državljanstvo kao karika koja bi ih povezala sa državom u kojoj borave, odnosno njenim pravnim sistemom. Zbog toga im je uskraćen pristup osnovnim ljudskim pravima, kao što su: pravo na posedovanje ličnih dokumenata, pravo na zdravstvenu zaštitu, stanovanje, pravo na rad i zapošljavanje, pravo na školovanje, pravo na učestvovanje u političkom životu, sloboda kretanja unutar i preko državnih granica, pravo na posedovanje nepokretnosti, pravo na zaključivanje određenih pravnih poslova itd. Time se ova lica, uprkos nominalnoj zabrani diskriminacije, *de facto* stavljaju u poziciju „građana drugog reda“. Dugotrajnost njihovog nezavidnog položaja i nevidljivosti za pravni poredak otvara prostor za stvaranje druge, pa i treće generacije građana koji faktički žive na teritoriji Republike Srbije, ali koje njene institucije ne prepoznaju kao potencijalne korisnike prava i nosioce obaveza. Takvo stanje je neodrživo u savremenom društvu koje pretenduje da ponese epitet humanog i demokratskog. Štaviše, njegovo konstantno dodatno prolongiranje može se izjednačiti sa flagrantnim kršenjem obaveza koje je naša zemlja preuzela ratifikacijom relevantnih međunarodnih dokumenata iz ove oblasti.

Međutim, razloge za probleme „žrtava“ sukcesije ne treba tražiti samo u okviru granica Republike Srbije. Kao suštinski uzrok nezavidnog pravnog, ekonomskog i socijalnog položaja izbeglica i krajnje inertnog odnosa prema iznalaženju rešenja za njihove probleme ističe se i odsustvo širih i korenitih demokratskih reformi u zemljama nekadašnje SFRJ koje su bile zahvaćene oružanim sukobima. Pozitivni pomaci kako na normativnom tako i na faktičkom planu, neretko se pripisuju pritiscima ili direktnom mešanju međunarodne zajednice, ili nastojanju pojedinih država da realizuju neke druge interese i „više“ ciljeve poput evropskih integracija, a ne realnoj političkoj volji da se izbegličko poglavlje konačno zatvori. Preprekom za trajno rešavanje izbegličkih problema, a posebno pitanja povratka u zemlju porekla, smatra se i neujednačen regionalni pristup u odnosu na soluciju pojedinih pravnih problema poput vraćanja imovine i stanarskih prava i učešća u privatizacijama. Tako u Republici Hrvatskoj, sa jedne strane, i Federaciji Bosne i Hercegovine sa druge,

postoje različiti standardi za rešavanje u pravnom smislu identičnih pravnih situacija. Takve diskrepance dovode do potpune paralize i gotovo nepremostivih prepreka na planu zaštite ljudskih prava izbeglica, a posebno njihovog na univerzalnom nivou proklamovanog prava na povratak u zemlju sopstvenog porekla. Osim neujednačenog rešavanja problema na regionalnom nivou, kao prepreka za uspešan povratak i reintegraciju izbeglica prepoznaje se i diskriminacija povratnika u zemljama njihovog porekla, što predstavlja posebno negativan i opasan fenomen, čije suzbijanje zahteva maksimalno angažovanje lokalnih vlasti, predstavnika nevladinih organizacija i međunarodne zajednice. Takođe, treba istaći i da je integracija izbeglica u Republici Srbiji direktno uslovljena mogućnošću njihovog pristupa sopstvenim pravima u zemljama porekla. Na primer, problem oduzetih stanarskih prava izbeglica iz Hrvatske, utiče na rešavanje stambenog problema kao preduslova za uspešnu integraciju izbeglica u Srbiji.

Konačno, ne treba zanemariti ni okolnost da „produžena izbeglička kriza“ u Srbiji u velikoj meri predstavlja rezultat sveopštih ekonomskih i socijalnih prilika u našoj zemlji. U tom smislu, nedostatak materijalnih sredstava za rešavanje rastućih socijalnih problema i realizaciju humanitarnih programa predstavlja uticajan otežavajući faktor. Dakle, postojanje međunarodnih i nacionalnih normativnih okvira i političke volje nisu jedine okolnosti od kojih zavisi uspešnost rešavanja izbegličkog problema. Osim obezbeđivanja što solidnije materijalne podrške, potrebno je insistirati i na saradnji između predstavnika nadležnih organa kao što su Komesarijat za izbeglice i lokalni centri za socijalni rad sa domaćim i inostranim nevladinim organizacijama usmerenim na zaštitu ljudskih prava izbeglica i lica bez državljanstva. Saradnja pri tome ne treba da bude ograničena samo na teritoriju Republike Srbije, već je treba proširiti i na odgovarajuća udruženja, organizacije i institucije koje deluju u drugim bivšim jugoslovenskim republikama – zemljama porekla, odnosno povratka izbeglica. U tom kontekstu, potrebno je i dalje insistirati na podizanju svesti celokupne društvene zajednice, a naročito predstavnika nadležnih organa i institucija koji se u svom svakodnevnom radu susreću sa izbeglicama i apatridima, o složenosti, dugotrajnosti i težini problema sa kojima se ova lica suočavaju, kao i o neophodnosti da oni što pre budu prevaziđeni. Na kraju, ništa manje napora ne bi trebalo uložiti ni u apele putem medija, obrazovanja, tribina, naučnih skupova i sl. – na laičku i stručnu javnost da usvoji i dalje promoviše anti-diskriminatorski odnos formalnih i neformalnih struktura prema izbeglicama i apatridima, i to kako u zemlji njihovog porekla tako i u zemlji njihovog trenutnog boravka. Time bi se u punoj meri doprinelo implementaciji međunarodnih standarda u ovoj oblasti i obezbedilo potpuno i ravnopravno uživanje ljudskih prava i ovoj, ekstremno ranjivoj i decenijama marginalizovanoj kategoriji lica.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

341.218.3(497.1)(082)

342.28(497.1)(082)

МЕЂУНАРОДНА научна конференција Регулисање
отворених питања између држава сукцесора
СФРЈ (2012 ; Београд)

Regulisanje otvorenih pitanja između
država sukcesora SFRJ : zbornik radova [sa
međunarodne naučne konferencije, Beograd,
29-30. 11. 2012. godine] / priređivači Duško
Dimitrijević, Žaklina Novičić, Mihajlo
Vučić. - Beograd : Institut za međunarodnu
politiku i privredu, 2013 (Novi Sad : Mala
knjiga). - 618 str. : ilustr. ; 24 cm

Radovi na više jezika. - Tiraž 150. - Str.
17-23: Predgovor / redakcija = Preface /
Editorial Board. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst. - Bibliografija uz
pojedine radove.

ISBN 978-86-7067-193-5

а) Сукцесија државе - Југославија -
Зборници

COBISS.SR-ID 203985420

