

## UTICAJ MEĐUNARODNIH STANDARDA O DRŽAVLJANSTVU NA STATUS IZBEGLICA

### IMPACT OF INTERNATIONAL STANDARDS ON CITIZENSHIP STATUS OF REFUGEES

Aleksandra Jovanović, docent, doktor pravnih nauka<sup>222</sup>

---

**Apstrakt:** *Primena međunarodnih standarda koji rešavaju problem izbeglica zahteva poznavanje istih, ali i upoznavanje izbeglica sa njima. Uprošćavanje procedure sticanja državljanstva u praksi nije uvek dalo rezultata iz razloga što brojne izbeglice nisu upoznate sa procedurom i njima bitnim standardima. Poseban problem se javlja u slučaju nesposobnosti ili nespremnosti država da primene međunarodne standarde kao što je državljanstvo. Pitanje za koje do sada nije pronađeno adekvatno rešenje jeste pitanje odgovornosti država porekla izbeglica ali i odgovornosti država prijema.*

**Ključne reči:** *Državljanstvo, državljanin, izbeglica, međunarodni status, konvencije*

---

**Abstract:** *Application of international standards to solve the refugee problem requires not only knowledge of certain topics that involve refugees but also getting them involved in it. Simplification of procedure for obtaining citizenship in practice not always gave results because many refugees are not familiar with the procedure and their relevant standards. A particular problem arises from the case incapacity or unwillingness of countries to implement international standards such as citizenship. The question that has not yet found an adequate solution is the issue of responsibility of the countries of origin of refugees and responsibilities for the receiving state.*

**Keywords:** *Citizenship, citizen, refugees, international status, conventions*

---

#### 1. UVOD

**D**ržavljanstvo, jedno od osnovnih prava svakog čoveka, savremeno pravo posmatra neodvojivo od vršenja suverene vlasti države što prati ustavna materija i zakonske regulative države usaglašene sa međunarodnim standardima o državljanstvu. Pravo na državljanstvo, dvostrani pravni odnos iz koga proizilaze međusobna prava i obaveze čoveka i države, vezujemo za pojmove: redovnost (apatridija i bipatridija se javljaju kao izuzeci) i trajnost (državljanstvo se najčešće zasniva rođenjem i kasnije retko menja). Možemo ga posmatrati i kao pravnu celinu koja predstavlja skup pravnih normi kojima se regulišu odnosi državljanstva što predstavlja isključivu nadležnost jedne države. Pravo na državljanstvo proglašeno je kao posebno pravilo: „Svako ima pravo na državljanstvo“ i „niko

---

<sup>222</sup> Fakultet za pravo, bezbednost i menadžment „KONSTANTIN Veliki“, Niš, Zetska 2

ne sme samovoljno biti lišen svog državljanstva“.<sup>223</sup> Posebno pitanje kojim bi se bavilo humanitarno pravo je pitanje izbora korišćenja pojma: čovek, građanin ili fizičko lice.

Shvatanje državljanstva prošlo je razvojni period od shvatanja državljanstva kao privilegije, zasluge do prava čoveka. Savremeno pravo posmatra državljanstvo vezano za suverenitet države. Činjenica da su shvatanje i zakonska regulativa državljanstva praćene usaglašavanjem propisa sa međunarodnim standardima o državljanstvu i obavezivanjem poštovanja istih dovodi do paralelnog stvaranja normi u državljanstvu u unutrašnjem i međunarodnom pravu.

## **2. PRAVNI POLOŽAJ I STATUS IZBEGLICA REGULISAN USTAVOM, KONVENCIJAMA, MEĐUNARODNIM PRAVILIMA I STANDARDIMA**

Ustav RS iz 2006. godine u članu 38. propisuje pravo na državljanstvo deteta rođenog u RS i zaštitu građana. Stranac dolazi do izražaja kao subjekat dostojan zaštite i nastojanje da se on zaštiti, dobijaće sve više na značaju usled sve očiglednije pojave migracije stanovništva<sup>224</sup>. Bliže uređenje sadrži Zakon o državljanstvu koji upućuje na sticanje državljanstva RS:

poreklom, rođenjem na teritoriji RS, prijemom i po međunarodnim ugovorima. Vremenom se napušta stav o regulisanju državljanstva isključivo unutar države. Širi se svest o potrebi nastajanja međunarodnih pravila, standarda i ugovora koji se tiču svakog čoveka kako bi se omogućio ravnopravni položaj svih ljudi koji žive u jednoj državi. Savremeni zakoni o državljanstvu propisuju uslove sticanja državljanstva za bipatride i multipatride ali i situacije u kojima lice ostaje apatrid. Naročito se ističe neophodnost rešavanja problema vezanog za status lica bez državljanstva. Opšta pravila međunarodnih ugovora upućuju i na rešavanje problema statusa stranaca ali i izbeglica. Suština ovih pravila sastoji se u sprečavanju nastajanja apatrida u slučaju izbeglica i njihovom tretmanu od strane države koja ih posmatra kao lica bez državljanstva. Deklaracija o ljudskim pravima, opšti standard ostalih međunarodnih pravila i standarda koji se odnose na državljanstvo i status lica bez

### **Aleksandra Jovanović**

#### Obrazovanje

*doktor pravnih nauka*

*Doktorske studije završene 2013. –Pravni fakultet, Internacionalni univerzitet magistar*

*Magistarske studije , završene 2010. – Fakultet za preduzetnički biznis, Univerzitet “Union”, Beograd*

*diplomirani pravnik*

*Osnovne studije -godina upisa 1988/1989, diplomirala 1993/1994. god. – Pravni fakultet*

#### Radno iskustvo

*Opštinski sud, Niš, sudski pripravnik od 01.09.1996. – do31.08.1998. god.*

*TR „Milošćić”, Niš , pravnik od 07.05.2001. do 06.08.2001.god.*

*DOO „Milošćić“, Niš, pravnik, šef poslovnih jedinica i direktor komercijale od 07.08.2001. do 25.07.2009. god.*

*„Femisa“, Niš, pravnik od 26.07.2009. do 14.04.2010. god.*

*Ekonomska škola, Niš, odn. SŠ „Prokopović“, Niš sekretar i nastavnik pravne grupe predmeta od 15.04.2010. do 31.12.2013. god.*

*Visoka škola strukovnih studija za menadžment u saobraćaju, Niš, od 01.01.2014. god.*

*Fakultet za pravo, bezbednost i menadžment “KONSTANTIN VELIKI”, Niš, 2015. god.*

<sup>223</sup>Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, usvojena i proglašena rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 217/A/III, od 20. decembra 1948, član 15.

<sup>224</sup>Hammar, T. (1990) Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration, Aldershot, pp. 3

državljanstva, ukazuje na to da svako ima pravo na državljanstvo što bi obuhvatilo i izbeglice (ne pominje apatridiju).

Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva UN 1954. god. štiti prava i slobode mnogih lica bez državljanstva i primenjuje se i na izbeglice kada uživaju zaštitu ili pomoć Visokog komesara UN za izbeglice. Konvencija o smanjivanju broja lica bez državljanstva UN 1961. ukazuje na neophodnost smanjenja apatridije pri čemu ne pominje posebno izbeglice. Opšte prihvaćeni međunarodni standard reguliše status izbeglica tako što država članica ima obavezu transfera koji se utvrđuje ugovorom pri čime sprečava apatridiju odnosno situaciju u kojoj izbeglice ostaju bez državljanstva. OUN rešavanjem pitanja državljanstva nastoji da reši statusni položaj izbeglica, ostvarenje državljanstva i osnovnih prava i sloboda apatrida. Ističe značaj ostvarenja jednakih prava čoveka Pravilima Konvencije o statusu izbeglica 1951. koja ukazuje na okolnosti pod kojima lice može steći status izbeglice. Status izbeglica određuje Konvencija o statusu izbeglica UN 1951, ratifikovana od strane FNRJ 1959. godine.

Državljanstvo je pravna činjenica na osnovu čijeg postojanja se licima priznaje status izbeglica, ali je ono relevantno i za nepriznavanje i za prestanak tog statusa<sup>225</sup>. Država garantuje i strancima pravo na utočište ukoliko su po različitim osnovama ugroženi u svojoj zemlji, počevši od pola, rase, nacije političkog progona i drugih necivilizacijskih ugrožavanja čoveka<sup>226</sup>. Primena pravila Konvencija o statusu i izbeglica, o smanjivanju broja lica bez državljanstva pravnom položaju lica bez državljanstva omogućile bi rešavanje državljanškog statusa izbeglica u konkretnim slučajevima: standard dvojnog i multiplog državljanstva vezan za status izbeglica treba biti prihvaćen kao pravilo kojim bi se izbeglicama olakšalo rešavanje materijalnih i porodičnih problema; saradnja država pri zaključivanju ugovora kojima rešavanje pitanja državljanstva izbeglica i njihovo svesno izvršavanje obaveza u pogledu implementacije međunarodnog standarda o državljanstvu; saradnja država prijema i država porekla; prioritet rešavanja zahteva za državljanstvo izbeglica u odnosu na druge zahteve; pojednostavljenje postupka rešavanja po zahtevu za državljanstvo; oslobađanje ili bar smanjenje troškova odnosno visina taksi pri rešavanju zahteva za državljanstvo; pri stvaranju novih država na teritoriji nekadašnje zajedničke države (primer SRJ) omogućiti sticanje državljanstva svim izbeglicama državljanima zemlje porekla; sticanje državljanstva neuslovljeno materijalnim stanjem izbeglice; sticanje državljanstva koje zahteva da izbeglica podnese dokaz o prestanku prethodnog državljanstva pri čemu se licu garantuje sticanje novog državljanstva što se vezuje za slučajeve kada je lice iz objektivnih razloga, bez svoje krivice ne može pribaviti traženu dokumentaciju i postaje apatrid što predstavlja pravilo međunarodnog standarda o smanjivanju broja lica bez državljanstva; u slučaju postojanja mogućnosti više opcija državljanstva izbeglicama treba omogućiti da ovo pravo koriste.

EU je prihvatila zajedničku politiku u pogledu viza, azila i imigracije (danas je to član 77. i sledbenik ugovora o funkcionisanju Evropske unije)<sup>227</sup>. Većina država prihvata Ženevsku konvenciju i primenjuje odredbe koje se odnose na ostanak na teritoriji lica koja mogu dokazati da su prognani zbog drugačijeg političkog mišljenja, na rasnoj ili seksualnoj osnovi ili su im uskraćene ustavne slobode i ljudska prava. Ne treba zanemariti ni utvrđivanje odgovornosti za zločin protiv čovečnosti; tj. ubistva, istrebljenje, porobljavanje, deportaciju i ostala nečovečna dela izvršena protiv bilo kog civilnog stanovništva pre ili za vreme trajanja rata, ili proganjanje na političkoj rasnoj ili verskoj osnovi u izvršenju ili u vezi bilo kog

---

<sup>225</sup>Čok, V (2010) JP „Službeni glasnik“, Beograd, pp.331.

<sup>226</sup>Pešić, Z. (2011), Visoka škola strukovnih studija za kriminalistiku i bezbednost, Niš, pp. 217.

<sup>227</sup>Nascimbene B., (1995) Da Schengen a Maastricht, Milano, pp.33.

zločina koji spada u nadležnost Suda, bez obzira da li se time vrše ili ne vrše povrede zakona one zemlje u kojoj su zločini izvršeni<sup>228</sup>. Zločin protiv čovečnosti obuhvata rasprostranjene napade na civilno stanovništvo što predstavlja razlog velikog broja lica koja u cilju zaštite života i opstojnosti egzistencije masovno napuštaju države i uvećavaju broj izbeglica.

U slučaju neprimenjivanja propisa od strane jedne države primenjuju se međunarodna pravila i standardi o državljanstvu, koji uglavnom sadrže odredbe kojima se rešava pitanje dvojnog državljanstva ili mogućnost rešavanja problema koji se sreću u vezi sukoba zakona, odnosno pitanje državljanstva onih koji su živeli u državi koja je izgubila svoj suverenitet i prešla pod suverenitet druge države. Primena međunarodnih standarda o državljanstvu naročito ima značaja u periodima ratova, unutrašnjih i međunarodnih sukoba naročito izazvanih u državama sa nedemokratskim režimima. Ove situacije praćene pretnjama, terorom, progonima i drugim pritiscima dovode do stvaranja brojnih izbeglica. Multilateralni međunarodni ugovori su i pod pokroviteljstvom UN proglasili državljanstvo pravom čoveka. Na stav da je pravo čoveka na državljanstvo pojedinačni interes ali i interes društva i države, uticale su međunarodne organizacije.

### **3. I UGOVORI I UTICAJ DRŽAVLJANSTVA NA STATUS IZBEGLICAPOTREBA I OBAVEZA SMANJIVANJA BROJA LICA BEZ DRŽAVLJANSTVA**

OUN u toku čitavog perioda svog postojanja brine o licima bez državljanstva time što nastoji da im omogući u što većem obimu uživanje osnovnih prava i sloboda čoveka. Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva i Konvencija o pravnom položaju izbeglica upravo upućuju na potrebu pružanja pomoći licima bez državljanstva. Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva ne govori o zaštiti izbeglica ali se primenjuje na izbeglice u slučaju uživanja pomoći ili zaštite od strane Visokog komesara Ujedinjenih nacija za izbeglice. Ove konvencije doprinose poboljšanju pravnog položaja izbeglica, rešavanju njihovih statusnih pitanja, uživanje osnovnih sloboda i prava čoveka, omogućavaju pomoć pri rešavanju egzistencijalnih problema.

Na sve subjekte prava na državljanstvo mogu se primeniti i pravila o smanjivanju „slučajeva apatridije“<sup>229</sup>. Konvencija ne navodi lica i grupe pojedinačno ali se smatra da se odnosi podjednako i na strance i na izbeglice. Značajni napredak u rešenju ovog pitanja bila bi: primena preventivnih mera, odnosno rešenje svake situacije u kojoj bi lice moglo postati apatrid; primena adekvatnih principa i prilagođavanja i usaglašavanja zakona vezanih za sticanje, promenu i prestanak državljanstva; zabrana lišavanja državljanstva lica ili grupe ljudi koji postaju izbeglice usled rasnih, verskih etičkih ili političkih netrpeljivosti; sklapanje ugovora, sporazuma o transferu teritorije koji će omogućiti da se lica izbeglice ne dovedu u položaj apatrida; stvaranje obaveza državi da licima omogući sticanje državljanstva u slučaju sticanja teritorije.

Statistički podaci o broju dece migranata nisu precizni. UN ističe da u ovom momentu u svetu ima 10 miliona dece apatrida. Sukob u Siriji, uzrok velike migrantske krize proširio je problem državljanstva i nemogućnost ostvarenja cilja Konvencije o smanjenju apatrida. Deca izbeglice iz Sirije rođena na tlu Evropskih država dobijaju državljanstvo svojih roditelja, s tim što se u većini zemalja saglasno Zakonu o upisu u matične knjige rođenih upisuju u matične opštine u kojoj su rođena odnosno u kojoj je vozilo završilo put. Ukoliko je dete napušteno

<sup>228</sup>Statut Njimeškog suda, čl .6(c)

<sup>229</sup>Konvencija o smanjivanju broja lica bez državljanstva UN 1961., čl 9. i 10.

(nepoznati roditelji) i nalazi se u izbegličkom kampu dobija državljanstvo Srbije. U 2015. u Evropu je stiglo 366.402 migranata, u prva dva meseca 2016. godine više od 131.000 a ima indikacija da oko 450.000 ljudi čeka pokušavajući da migrira do italijanske obale. U 2015. godini u Srbiji je oko 35000 ljudi imalo status izbeglice a oko 22000 ljudi tražilo azil. Broj je u 2016. godini uvećan.

## **ZAKLJUČAK**

U cilju rešenja pitanja statusa i državljanstva svakog pojedinca države bi morale postupati u skladu obavezama preuzetim međunarodnim ugovorima. Problem bi bio rešen ili bar sveden na minimum da se država porekla i država prijema pridržavaju i dosledno primenjuju pravila Konvencije o statusu izbeglica, Konvenciju o smanjivanju broja lica bez državljanstva i Konvencije o pravnom položaju lica bez državljanstva. Nažalost, primena međunarodnih standarda o državljanstvu je na prostorima bivše SFRJ, gde se nalazio veliki broj izbeglica jugoslovenskog državljanstva, dugo bilo zapostavljena; Zakon o državljanstvu 1976. godine nije primenjivan; a novi zakon donet 1996. godine u praksi je primenjivan od juna 1997. godine.

Veliki problem predstavlja učestalost stvaranja novih izbeglica što je suprotno Konvenciji o smanjivanju broja lica bez državljanstva. Nove migracije i prirodne katastrofe povećavaju vrednost humanitarne pomoći (tri puta veća u odnosu na prethodne 10 godine) i ostvarenje plana UN: ukidanje statusa apatrida predviđen za 2024. godinu. Iz tog razloga UN ukazuje na potrebu univerzalnog upisa u matičnu knjigu rođenih, ukidanje diskriminatorskih zakona i omogućavanje sticanja državljanstva zemlje u kojoj su deca izbeglice rođena.

Ostvarenje postavljenog cilja - omogućiti prijem izbeglica u državljanstvo RS doprinelo je Zakon o državljanstvu RS br135/2004 i 90/2007 usklađen sa Konvencijama o statusu izbeglica 1951. Mogućnost pribavljanja dokumenata potrebnih za podnošenje zahteva za sticanje državljanstva za lica koja ne mogu ići u zemlju porekla pojednostavljenje i ubrzanje postupka sticanja državljanstva RS (prema Zakonu o državljanstvu postupak je hitan), pružanje međunarodne pravne pomoći (nadležnost Ministarstva pravde) smanjenje taksu i troškova postupka sticanja državljanstva izbeglih lica. Srpski sistem azila je još uvek u razvoju. Sporazum o remisiji omogućava vraćanje izbeglica u zemlju iz koje dolaze u slučaju da kapacitete dovoljne da traži adekvatnu zaštitu (primer vraćanja izbeglica iz Mađarske u Srbiju). Posebno treba naglasiti i rešiti pitanje odgovornosti država prijema i država porekla.

## **REFERENCES**

1. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, usvojena i proglašena rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 217/A/III, od 20. decembra 1948
2. Hammar, T. (1990) Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration, Aldershot
3. Čok, V (2010) JP „Službeni glasnik“, Beograd
4. Pešić, Z. (2011), Visoka škola strukovnih studija za kriminalistiku i bezbednost, Niš,
5. Nascimbene B., (1995) Da Schengen a Maastricht, Milano
6. Statut Nirnberškog suda
7. Konvencija o smanjivanju broja lica bez državljanstva UN 1961.
8. Čok, V., (2007), Ljudska prava i apatridija, Pravni život, Beograd