

## Ukratko o apatridiji – u svetu i u Srbiji

**Najmanje 10 miliona ljudi širom sveta ne poseduje državljanstvo u ovom trenutku. Zbog toga im često nije dozvoljeno da se školuju, leče, da dobiju posao, otvore račun u banci, kupe kuću ili da se venčaju. Njihov život je pun prepreka i razočarenja.**

Apatrid je „osoba koja se ne smatra državljaninom ni jedne države u skladu sa njenim zakonom”. Drugim rečima, apatrid nema državljanstvo nijedne države. Neki ljudi se rode kao apatridi, a neki to postaju tokom života.

Razlozi apatridije su različiti. Ona se može pojaviti kao rezultat diskriminacije po osnovu pripadnosti određenoj etničkoj ili verskoj grupi, diskriminacije po osnovu roda, ili kao rezultat formiranja novih država ili prenosa teritorija među postojećim državama u kombinaciji sa prazninama u zakonima koji uređuju pitanja državljanstva. Šta god da je uzrok, apatridija ima ozbiljne posledice po ljude u skoro svakoj državi u svim delovima sveta.

Konvencija o statusu lica bez državljanstva iz 1951. godine i Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva iz 1961. godine predstavljaju međunarodni pravni osnov za iskorenjivanje apatridije i zaštitu lica bez državljanstva. Počevši od 1995. godine, Generalna skupština Ujedinjenih nacija je nizom rezolucija dala Visokom komesarijatu UN za izbeglice (UNHCR) formalni mandat da identifikuje lica bez državljanstva, da radi na prevenciji apatridije i smanjenju broja lica bez državljanstva širom sveta, kao i da štiti prava lica bez državljanstva. Dvadeset godina pre toga, Generalna skupština UN je poverila UNHCR-u zadatak da pruža individualnu pomoć u skladu sa Konvencijom iz 1961. godine.

Visoki komesar UN za izbeglice je 2013. godine pozvao međunarodnu zajednicu da se u potpunosti posveti iskorenjivanju apatridije. Naredne godine, na 60. godišnjicu Konvencije o statusu lica bez državljanstva, UNHCR je pokrenuo globalnu kampanju *#IBelong* (Ja pripadam) za iskorenjivanje apatridije do kraja 2024. godine. *Globalni akcioni plan za okončanje apatridije: 2014-2024 (Globalni akcioni plan)*, formulisan u konsultaciji sa državama, civilnim društvom i međunarodnim organizacijama, predviđa 10 aktivnosti kako bi se apatridija eliminisala u roku od 10 godina. Ove aktivnosti odnose se na rešavanje postojećih slučajeva apatridije, prevenciju pojave novih, kao i na poboljšano identifikovanje apatridije i zaštitu lica bez državljanstva.

UNHCR i u Srbiji već dugi niz godina podržava vlasti u smanjenju i prevenciji apatridije. Zajednička istraživanja potvrdila su da ova pojava u najvećoj meri pogađa Rome, Aškalije i Egipćane, uključujući i interno raseljena lica sa područja Kosova i Metohije. Utvrđeno je da su ova lica izložena riziku od apatridije uglavnom zbog prepreka na koje nailaze prilikom upisa rođenja, kao i u pristupu dokumentima kojima se potvrđuje državljanstvo, što ih sprečava da delotvorno uživaju socijalna, ekonomska, kulturna i politička prava.

Tokom 2011. godine, Republika Srbija koja je potpisnica obe konvencije o apatridiji, pokazala je povećano interesovanje za borbu protiv apatridije što je dovelo do potpisivanja tripartitnog Memoranduma o razumevanju (MoR) između Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Zaštitnika građana i Predstavništva UNHCR-a u Srbiji.

U okviru MoR-a, od 2012. do 2016. godine, sprovedene su brojne aktivnosti i promenjeni određeni propisi. Nova sudska procedura upisa u matične evidencije (utvrđivanje vremena i mesta rođenja) i izmene Zakona o prebivalištu i boravištu građana olakšale su i po prvi put omogućile pribavljanje ličnih

dokumenata, kao i regulisanje državljanstva osobama kojima to ranije nije bilo moguće, a koje generacijama žive u Srbiji. Sistemske promene bile su praćene ciljanim treninzima za sudije, matičare, zaposlene u centrima za socijalni rad i u Ministarstvu unutrašnjih poslova. U odsustvu zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, UNHCR je nastavio da finansira pravnu pomoć kroz zastupanje lica izloženim riziku od apatridije u postupcima pred različitim državnim organima, kao i u pribavljanju ličnih dokumenata. Sprovođenje MoR-a je dodatno osnaženo kroz rad Tehničke grupe u kojoj su bili predstavnici odgovornih državnih organa, UNHCR-a i civilnog društva, a koji su rešavali specifične individualne slučajeve i razmenjivali informacije o praktičnim preprekama u pribavljanju ličnih dokumenata.

Istraživanje UNHCR-a *Lica u riziku od apatridije u Srbiji - izveštaj o napretku 2010-2015* pokazalo je smanjenje od 43% broja osoba koje ne poseduju osnovna lična dokumenta u okviru populacije Roma, Aškalija i Egipćana u Srbiji (sa 6.8% u 2010. godini na 3.9% u 2015. godini).

Postignuća Srbije u prevenciji i smanjenju broja lica bez državljanstva su izvanredna. Neka od rešenja koja su primenjena u Srbiji predstavljaju primere dobre prakse u drugim državama regiona i šire.

Regionalni i globalni savezi podržavaju realizaciju obaveza koje su države prihvatile u okviru konvencija o apatridiji, kao i drugih relevantnih instrumenata međunarodnog prava, uključujući i Konvenciju o pravima deteta. Na primer, širom sveta i u Srbiji UNHCR i UNICEF sarađuju sa drugim organizacijama kroz *Koaliciju o pravu svakog deteta na državljanstvo*, u okviru koje su apelovali na države i regionalne organizacije da preduzmu hitne mere sa ciljem da se osigura da se ni jedno dete u Evropi ne rodi ili ne ostane bez državljanstva.<sup>1</sup> Srbija se pridružila ostalim državama i podržala globalnu koaliciju za Održivi cilj razvoja 16 u okviru Agende 2030, koji obavezuje na obezbeđivanje pravnog identiteta za sve, uključujući registraciju prilikom rođenja (SDG 16.9). Regionalni partneri u prevenciji i smanjenju apatridije su OEBS, Savet Evrope, kao i Savet EU i Parlament EU.

Obzirom na dosadašnji napredak, Srbija je među državama koje mogu sasvim da iskorene apatridiju do 2024. godine, pa i pre toga. UNHCR i njegovi partneri ostaju posvećeni pružanju podrške pozitivnim promenama u budućnosti, naročito kada se radi o aktivnostima broj 6, 7 i 10. Globalnog akcionog plana (GAP):

1. Da bi se „osigurao upis u matičnu knjigu rođenih radi sprečavanja apatridije” (aktivnost 7, GAP) i na taj način sprečilo pojavljivanje novih slučajeva apatridije, potrebno je ukloniti preostale prepreke upisu sve dece u matične evidencije neposredno nakon rođenja. Kao glavne prepreke upisu dece čiji roditelji ne poseduju lična dokumenta identifikovana su dva podzakonska akta (*Uputstvo o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga* i *Pravilnik o postupku izdavanja prijave rođenja deteta i obrascu prijave rođenja deteta u zdravstvenoj ustanovi*) koji propisuju da se podaci o roditeljima mogu uneti u matičnu knjigu rođenih samo na osnovu ličnih karata. Obzirom da prethodni napori<sup>2</sup> da se ovaj

---

<sup>1</sup> <https://www.unhcr.org/news/press/2019/2/5c654e634/unhcr-unicef-urge-action-europe-end-childhood-statelessness.html>

<sup>2</sup> Projekat “Bebo, dobrodošla na svet” uspešno je uveo pojednostavljene postupke za upis činjenice rođenja, registraciju prebivališta i registraciju zdravstvenog osiguranja u slučajevima kada majke poseduju lična dokumenta. Međutim, ovo nije omogućeno deci čiji roditelji ne poseduju lična dokumenta. Shodno tome, problem je moguće rešiti samo kroz izmenu dva podzakonska akta. <https://www.praxis.org.rs/index.php/sr/reports-documents/praxis-reports/item/1404-review-of-the-remaining-obstacles-in-exercise-of-the-right-to-birth-registration-acquisition-of-citizenship-and-permanent-residence-registration>

problem reši nisu urodili plodom, moguće rešenje leži u izmeni pomenutih propisa, a time i stvaranju uslova za upis u matičnu knjigu rođenih neposredno nakon rođenja za svu decu rođenu u Srbiji.

Svi akteri koji su u prošlosti sarađivali i zajedno ostvarili pozitivne promene u Srbiji– relevantni državni organi, nezavisna državna tela, organizacije civilnog društva i međunarodne organizacije trebalo bi još jednom da se ujedine kako bi se rešio i ovaj problem, a u skladu sa preporukama Komiteta za prava deteta<sup>3</sup>, Komiteta za ukidanje svih oblika diskriminacije žena<sup>4</sup> i Komiteta za ljudska prava.<sup>5</sup>

2. Da bi jednako kao i ostali državljani Srbije uživali prava koja proizilaze iz državljanstva, najranjivije kategorije građana trebalo bi osloboditi obaveze plaćanja naknade za izdavanje ličnih karata.<sup>6</sup>

3. Kako bi se u okviru Aktivnosti 6. Globalnog akcionog plana „omogućio status kojim se osigurava zaštita migrantima bez državljanstva i olakšava njihova naturalizacija“, Srbija bi trebalo da izvrši obaveze preuzete u skladu sa Konvencijom iz 1954. godine i da uvede pravični i efikasni postupak za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva<sup>7</sup>, kao i da dopuni propise o državljanstvu uvođenjem

<sup>3</sup>[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/SRB/CO/2-3&Lang=En](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/SRB/CO/2-3&Lang=En)

Komitet za prava deteta, *Završna zapažanja o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju o Srbiji*: „Komitet preporučuje da Država potpisnica obezbedi punu primenu novih propisa koji omogućavaju neposrednu registraciju nakon rođenja dece čiji roditelji nemaju lična dokumenta, i da pokreće postupke za utvrđivanje državljanstva deci rođenoj od roditelja koji nemaju državljanstvo ili su nepoznatog državljanstva“.

<sup>4</sup>[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/SRB/CO/4&Lang=En](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/SRB/CO/4&Lang=En)

Komitet za ukidanje svih oblika diskriminacije žena, *Završna zapažanja o četvrtom periodičnom izveštaju o Srbiji*: „Komitet preporučuje da Država potpisnica: a) Preduzme mere, uključujući zakonodavne mere, kako bi se osigurala registracija rođenja neposredno nakon rođenja, pristup ličnoj dokumentaciji i državljanstvu za svu decu; b) Proširi elektronsku registraciju rođenja na porođaje kod kuće i na sve roditelje; c) Uspostavi sistem za praćenje svih slučajeva koji uključuju dečije brakove među decom bez državljanstva, posebno romskih devojčica.“

<sup>5</sup> [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/SRB/CO/3&Lang=En](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/SRB/CO/3&Lang=En)

Komitet za ljudska prava, *Završna zapažanja o trećem periodičnom izveštaju o Srbiji*: „Država potpisnica bi trebalo da intenzivira napore da: (a) promovise nediskriminatorni pristup mogućnostima i uslugama u svim oblastima za pripadnike romske zajednice; (b) olakša i omogući registraciju dece čiji roditelji ne poseduju lična dokumenta i omogući interno raseljenim Romima koji žive u neformalnim naseljima da registruju boravište i pribave lična dokumenta, uključujući i putem izmene zakona koji reguliše prebivalište i boravište; (c) radi sa interno raseljenim romskim zajednicama kako bi se definisala trajna rešenja koja im odgovaraju, uključujući i lokalna integracija u srpsko društvo; i (d) preduzme sve potrebne korake za implementaciju strategije za socijalno uključivanje Roma.“

<sup>6</sup>[http://www.unhcr.rs/media/docs/UNHCR\\_Brosura\\_Apatridi\\_SRPSKI.pdf](http://www.unhcr.rs/media/docs/UNHCR_Brosura_Apatridi_SRPSKI.pdf)

Slobodan Cvejić, *Osobe u riziku od apatridije u Srbiji – Izveštaj o napretku 2010-2015*: “Lična karta (LK) predstavlja ključni dokument za identifikaciju lica i neophodna je za ostvarivanje osnovnih prava. Osobe koje su upisane u MKR očekuju dodatni administrativni koraci i finansijski troškovi kada sa 16 godina steknu obavezu da pribave ličnu kartu. Stoga je logično da je procenat onih koji nemaju LK viši nego procenat lica koja nisu upisana u matične knjige rođenih....Razlozi za neposredovanje lične karte su raznovrsni. Sumarno, razlozi se svode na to da ispitanicima ili nedostaje neki drugi lični dokument ili su im visoki finansijski troškovi vađenja lične karte. Pojedinačno, najčešći razlog predstavljaju visoki troškovi pribavljanja lične karte.

<sup>7</sup> Zakon o strancima, usvojen 2018. godine definiše pojam lica bez državljanstva i propisuje da nadležni organ izdaje putnu ispravu za lica bez državljanstva. Isti zakon takođe predviđa da se na lica bez državljanstva primenjuju odredbe Konvencije o pravnom položaju lica bez državljanstva, ako je to za njih povoljnije. I drugi zakoni Republike Srbije garantuju određena prava apatridima: Zakon o radu garantuje pravo na rad licima bez državljanstva, Zakon o socijalnoj zaštiti predviđa da korisnici socijalne zaštite mogu biti i lica bez državljanstva, Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja predviđa da apatridi imaju pravo na osnovno i srednje obrazovanje pod istim uslovima i na isti način kao i državljani Srbije, Zakon o zabrani diskriminacije garantuje licima bez državljanstva pravo da ih nadležni sudovi i drugi organi javne vlasti Republike Srbije efikasno štite od svih oblika diskriminacije. Olakšana naturalizacija apatrida u skladu sa Konvencijom iz 1954. godine nije međutim predviđena srpskim zakonodavstvom. Postoji rizik da lica bez državljanstva neće moći u praksi da ostvaruju pomenuta prava obzirom da ne postoji formalna procedura za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva.

olakšanog pristupa državljanstvu za apatride.<sup>4</sup> U kontekstu podrške Srbiji u njenom pridruživanju EU i u procesima u skladu sa Agendom 2030, Agencija za izbeglice Ujedinjenih nacija i njeni partneri opredeljeni su da i dalje pružaju savete nadležnim organima vlasti o tome kako da prikupljaju pouzdane, disagregirane informacije o licima bez državljanstva i licima izloženim riziku od apatridije u Srbiji, kao i da ove podatke učine javno dostupnim, a radi ispunjavanja desetog i poslednjeg cilja Globalnog akcionog plana – „poboljšati kvantitativne i kvalitativne podatke o populaciji apatrida”.

Sastanak na visokom nivou posvećen apatridiji kojim se obeležava polovina desetogodišnje kampanje #IBelong (planiran za 7. oktobar 2019. godine u Ženevi tokom 70. godišnjeg zasedanja Izvršnog komiteta Visokog komesara UN za izbeglice) predstavlja izvanrednu priliku da Srbija istakne svoje rezultate i dobru praksu, kao i da objavi konkretne mere koje će preduzeti da iskoreni apatridiju do 2024. godine.

Predstavništvo UNHCR u Srbiji

Mart 2019. godine

---