

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2019 / Vol. XXXVIII / 2 / 87-105
Pregledni naučni rad
Priljeno: 30. septembra 2019. godine
UDK:

PRAVO NA DRŽAVLJANSTVO KAO LJUDSKO PRAVO – NA PRIMERU INTEGRACIJE IZBEGLICA U REPUBLICI SRBIJI, REŠENJA DE LEGE LATA I DE LEGE FERENDA

Bojan Stojanović*

diplomirani pravnik, student master studija na Pravnom fakultetu Univerziteta
u Beogradu, saradnik Beogradskog centra za ljudska prava

Aleksandar R. Ivanović*

vanredni profesor krivičnog prava na Departmanu zapravne nauke,
Internacionalnog univerziteta u Novom Pazaru

Autori se u radu bave pitanjem prava izbeglica na sticanje državljanstva u državi prijema, sa posebnim fokusom na zakonodavnu regulativu Republike Srbije. S tim u vezi, autori najpre polaze od prava na državljanstvo, ukazujući na najvažnija međunarodna pravna dokumenta koja propisuju ovo ljudsko pravo, kao i međunarodne konvencije koje regulišu pitanja položaja lica bez državljanstva i rešavanja pojave apatridije. U centralnom delu rada autori adresiraju pitanje prava izbeglica na državljanstvo kroz analizu osnovnih međunarodnih dokumenata koji uređuju ovu problematiku i uporednopravni prikaz rešenja ovog pitanja u nacionalnom zakonodavstvu država u okruženju. U završnom delu rada, autori analiziraju aktuelnu legislativu Republike Srbije, koja reguliše položaj izbeglica, kao i pitanje sticanja državljanstva, konstatujući da postojeći pravni okvir Republike Srbije u pogledu državljanstva nije u skladu sa međunarodnim ugovorima, kada je u pitanju mogućnost izbeglica da steknu državljanstvo Republike Srbije. Naposletku rada, autori nude predlog za izmene i dopune domaćeg zakonodavstva kako bi se izbeglicama dala mogućnost sticanja državljanstva Republike Srbije, odnosno omogućilo ostvarivanje prava na državljanstvo kao najvišeg stepena integracije u srpsko društvo.

* E-mail: bojantstojanovic@gmail.com.

* E-mail: a.ivanovic@uninp.edu.rs.

*KLJUČNE REČI: pravo na državljanstvo / ljudska prava /
izbeglice / integracija u društvo*

UVODNO RAZMATRANJE

Pravo na državljanstvo je ljudsko pravo. Ono je predviđeno brojnim međunarodnim ugovorima kojima se garantuju ljudska prava. Pored toga, države regulišu materiju državljanstva već u najvišim pravnim aktima (ustavima ili ustavnim aktima), a bliže je uređuju zakonom i podzakonskim aktima. U zakonodavstvima brojnih država Evrope i sveta, licima kojima je dodeljen status izbeglice pruža se mogućnost za sticanje državljanstva u zakonom određenoj proceduri. Na žalost, kada je u pitanju zakonodavstvo Republike Srbije, to nije slučaj. Potreba za rešavanjem ovog, gledano sa aspekta izbeglica, jedno od gorućih pitanja, posebno se javila u periodu od 2015. godine, kada se intenzivirala mešovita izbegličko-migrantska kriza na Balkanu, odnosno, kada se na teritoriji Republike Srbije našao nemali broj izbeglica i migranata.¹ Jedan deo tih ljudi, potražio je i dobio zaštitu Republike Srbije.² Međutim, ti ljudi su zbog aktuelne zakonske regulative, koja nije u skladu sa međunarodnim dokumentima koji regulišu pravo izbeglica na sticanje državljanstva u državi prijema, prekično onemogućeni da pristupe pravu na sticanje državljanstva Republike Srbije, kao izrazu najvišeg stepena integracije u srpsko društvo. Shodno navedenom, u daljem delu ovog rada, nastojaćemo a adresiramo ovo pitanje, kao i da ponudimo rešenja istog u smislu izmena i dopuna domaćeg zakonodavstva koje reguliše ovu materiju. Pre nego što ukažemo na sam problem u domaćem zakonodavstvu, koji je ujedno i predmet ovog rada, ukazaćemo najpre na pojam i značaj državljanstva, sa posebnim fokusom na državljanstvo kao ljudsko pravo, a zatim i na međunarodno-pravna dokumenta koja regulišu pravo izbeglica na državljanstvo, a takođe ćemo dati i uporedno pravni prikaz zakonskog rešenja ovog problema u pojedinim susednim zemljama.

1. POJAM I ZNAČAJ DRŽAVLJANSTVA

Državljanstvo se može posmatrati sa dva aspekta: kao izraz suverenosti države (*domaine réservée*) i kao ljudsko pravo. Istina, državljanstvo se sastoji od obe ove komponente. U istorijskom razvoju, pravni institut državljanstva se kretao u smeru od isključive i neograničene suverenosti države u pogledu odlučivanja kruga lica koja

¹ Smatra se da je preko teritorije Republike Srbije u 2015. godini prešlo oko milion izbeglica. Od tog broja, evidentirano je 577.995 lica koja su izrazila nameru da traže azil u Republici Srbiji. Videti više: Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na azil u Republici Srbiji*, Beograd 2016, 37.

² U periodu od stupanja ZOA na snagu (1. januar 2019. godine), pa do 30. novembra 2018. godine, u Republici Srbiji je dodeljeno ukupno 128 azila, od tog broja 74 supsidijarne zaštite i 54 utočišta. Statistički izraženo po godinama: 2018 (0), 2009 (4), 2010 (1), 2011 (0), 2012 (3), 2013 (4), 2014 (6), 2015 (30), 2016 (42), 2017 (14), 2018 (24). Videti Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na azil u Republici Srbiji 2018*, Beograd 2019, 17.

su njeni državljani, do ograničenja ovog suverenog prava koje se čini međunarodnim pravom, odnosno, normama međunarodnog prava ljudskih prava. Ovaj uticaj međunarodnog prava ogleda se u tome što se državljanstvo u sve većoj meri posmatra kao ljudsko pravo, odnosno kao pravo pojedinca na državljanstvo, a sve u cilju izbegavanja apatridije.

Državljanstvo je od izuzetnog značaja za svako ljudsko biće. Ono predstavlja svojevrsnu ulaznicu u krug ljudi koji imaju posebnu vezu sa državom državljanstva. Državljanstvom se ostvaruje posebna veza između pojedinca i države, koja im omogućava uživanje najšireg kruga prava (građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava), ali i obaveza.³ Tako, državljanin ima aktivno i pasivno biračko pravo, pravo na putnu ispravu, mogućnost da uživa diplomatsku zaštitu, kao i druga apsolutno rezervisana prava državljana. Državljanstvo je relevantno i kao tačka vezivanja u privatno-pravnim odnosima sa elementom inostranosti. Državljanstvo je često relevantno u krivičnom i međunarodnom krivičnom pravu prilikom određivanja nadležnosti, kao i u drugim postupcima.

1.1. Državljanstvo kao izraz suverenosti države

Državljanstvo je značajno za određivanje kruga lica koja čine državljane jedne države. To je od izuzetne važnosti, imajući u vidu da se već tradicionalno elementima države smatraju: teritorija, (stalno) stanovništvo, državna vlast, kao i posedovanje kapaciteta da stupa u odnose sa drugim državama.⁴⁵

Državljanstvo se može definisati na više načina, ali, polazeći od najvećeg broja definicija može se zaključiti da je reč o pravnom odnosu države i pojedinca koji ima (čvrstu) vezu sa odnosnom državom (Dimitrijević i dr, 2007, 299). Vrlo značajna i izuzetno često citirana i primenjivana definicija državljanstva je ona data od strane Međunarodnog suda pravde u slučaju *Notbom (Nottebohm Case)*: "U skladu sa praksom država, arbitražnim i sudskim odlukama i mišljenjima pisaca, državljanstvo je pravna veza koja ima kao svoju osnovu društvenu činjenicu vezanosti, postojanje stvarne veze, interesa i emocije, zajedno sa postojanjem recipročnih prava i obaveza."⁶

³ O konceptima države, nacije, naroda, državljanina (građanina), videti više kod: Fleiner Thomas, Basta Fleiner Lidija R., *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, third revised edition, Springer-Verlag, Berlin - Heidelberg 2009, 267-294.

⁴ Montevideo konvencija o pravima i obavezama država, usvojena 26. decembra 1933, a stupila na snagu 26. decembra 1934. godine. Konvenciju je ratifikovalo 16 država, i to: Brazil, Venecuela, Gvatemala, Dominikanska Republike, Ekvador, Kostarika, Kuba, Meksiko, Nikaragva, Panama, Salvador, Sjedinjene Američke Države, Haiti, Honduras i Čile.

⁵ O nastanku država i elementima države videti detaljnije kod: M. N. Shaw., *International Law*, Sixth Edition, Cambridge University Press, Cambridge-New York-Melbourne-Madrid-Cape Town-Singapore-São Paulo 2008, 197-207.

⁶ Slučaj *Notbom (Lihtenštajn protiv Gvatemala)* [*Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala) Second Phase*, International Court of Justice (ICJ), 6 April 1955, available at: <https://www.refworld.org/cases,ICJ,3ae6b7248.html>], dostupno na dan 03. juna 2019.

1.2. Državljanstvo kao ljudsko pravo

Državljanstvo spada u red ljudskih prava. Jedan deo autora opredeljuje se za ovu tezu (poput Jonannesa M. M. Chana, Vide Čok, Jasminke Hasanbegović, i dr.), koju prati i veliki broj međunarodnih pravnih dokumenta.⁷ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima⁸ od 1948. godine predviđa pravo pravo na državljanstvo kao pravo svakog lica.⁹ Višedecenijskom rasprostranjenom primenom, brojne odredbe Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima postale su deo međunarodnog običajnog prava.¹⁰ Takođe, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima od 1966. godine, u članu 24, stavu 3, predvideo je pravo na državljanstvo, kao pravo svakog deteta.¹¹ Konvencija o pravima deteta od 1989. godine u članu 7, stav 9, predviđa pravo deteta na državljanstvo.¹² Međunarodna konvencija za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica,¹³ predviđa u članu 29 da deca radnika migranata imaju pravo na državljanstvo. Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom u članu 18, stavu 2 priznaje deci sa invaliditetom pravo na sticanje državljanstva.¹⁴

Dve specijalizovane konvencije regulisale su pitanje položaja lica bez državljanstva i pitanje rešavanja (uklanjanja) pojave apatridije: Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva od 1954. godine i Konvencija o smanjivanju broja lica bez državljanstva od 1961. godine. Upravo obaveza država da omoguće da svako lice ima (jedno) državljanstvo, i da olakšaju položaj lica bez državljanstva dok se ne ukloni pojava apatridije (bezdržavljanstva), ukazuje da je pravo na državljanstvo inherentno svakom ljudskom biću. Odnosno, potreba da pripadanjem svakog ljudskog bića nekoj državi iskristalisalo se kao ljudsko pravo.

Na regionalnom nivou, u pogledu regulisanja državljanstva i predviđanja državljanstva kao ljudskog prava, najdalje se otišlo na evropskom kontinentu, pod okriljem Saveta Evrope. Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama¹⁵ (dalje: EKLJP) zajedno sa propratnim protokolima ne predviđa pravo na državljanstvo kao posebno ljudsko pravo. Međutim, u praksi Evropskog suda za ljudska prava (dalje: ESLJP), pravo na državljanstvo se štiti posrednim putem, odnosno štiteći druga ljudska prava predviđena EKLJP i propratnim protokolima. To se čini garantujući zaštitu sledećih ljudska prava: zabrana mučenja (član 3), pravo

⁷ Više o tome videti u Chan Johannes M.M, "The Right to a Nationality as a Human Right – The Current Trend Towards Recognition", *Human Right Law Journal*, Vol. 12, 1991, Hasanbegović Jasminka, "Državljanstvo kao pravo čoveka", *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 1-3/1995, Čok Vida, *Pravo na državljanstvo*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 1999 i drugi.

⁸ Res. UN 217 A/III, od 10.12.1948. godine.

⁹ Član 15, stav 2 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

¹⁰ Za državljanstvo kao deo međunarodnog običajnog prava videti kod: J. Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, eighth edition, Oxford University Press, Oxford 2012, 522.

¹¹ Res. UN 2200 A/XXI, od 16.12.1966. godine.

¹² Res. UN/XXXXIV, od 20.11.1989. godine.

¹³ GA UN, Resolution 45/158, od 18. decembra 1990. godine.

¹⁴ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), stupila na snagu 3. maja 2008. godine.

¹⁵ Council of Europe, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, stupila na snagu novembra 1950.

na pravično suđenje (član 6), pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života (član 8), zabrana diskriminacije (član 14) i kroz zabranu kolektivnog proterivanja stranaca (član 4 Protokola broj 4 uz EKLJP).¹⁶¹⁷ Pod okriljem Saveta Evrope 1997. godine usvojena je i Evropska konvencija o državljanstvu.¹⁸ Njom se regulišu principi sticanja, zadržavanja, gubitka, ponovnog sticanja državljanstva, kao i procesno-pravna pitanja, višestruko državljanstvo, zatim državljanstvo u kontekstu sukcesije država, vojne obaveze i saradnja između država članica Konvencije. Evropska konvencija o državljanstvu je od velikog značaja jer priznaje pravo na državljanstvo svakom ljudskom biću.¹⁹

I na drugim kontinentima postoje inicijative i legislativa vezana za pravo na državljanstvo. Tako je u Americi, pod okriljem Organizacije američkih država, usvojena Američka deklaracija o pravima i obavezama čoveka²⁰ koja u članu 19 propisuje da svako lice ima pravo na državljanstvo za čije sticanje ispunjava uslove, kao i pravo svakoga da promeni državljanstvo. Američka konvencija o ljudskim pravima²¹, u članu 20 predviđa da svako lice ima pravo na državljanstvo. U američkom sistemu ljudskih prava od značaja za ovu materiju je i jurisprudencija Inter-američkog suda za ljudska prava.²²

Na afričkom kontinentu je usvojeno nekoliko međunarodnih pravnih dokumenata kojima se priznaje pravo na državljanstvo kao ljudsko pravo. Tako je u članu 6 Afričke povelje o pravima i blagostanju deteta²³ predviđeno ovo pravo. Afrička komisija za ljudska prava i prava naroda je 2013. godine usvojila Rezoluciju o pravu na državljanstvo.²⁴

Imajući u vidu široko rasprostranjenu zastupljenost propisivanja prava na državljanstvo kao ljudskog prava, takva regulativa je na međunarodno-pravnom nivou iznedrila nekoliko principa. Pravo na državljanstvo kao ljudsko pravo štiti se zabranom apatridije, koja je postala deo pozitivnog međunarodnog prava. Obaveza je svih država sveta da omoguće uživanje prava na državljanstvo kako bi se izbegla

¹⁶ Videti: Council of Europe, "Explanatory Report to the European Convention on Nationality", *European Treaty Series* - No. 166, Strazbur, od 6. novembra 1997. godine, 4, 5.

¹⁷ Praksa ESLJP se sve više razvija u pogledu afirmacije prava na državljanstvo kao ljudskog prava. Tako su od značaja pojedine presude ovog suda: slučaj *Genovese* protiv Malte, predstavka broj 53124/09, presuda od 11. oktobra 2012. godine; Slučaj Kurić i ostali protiv Slovenije, ESLJP, predstavka broj 26828/06, presuda Velikog veća od 26. juna 2012. godine i druge.

¹⁸ *European Treaty Series* - No. 166, Strazbur, od 6. novembra 1997. godine.

¹⁹ "Everyone has the right to a nationality." Član 4, stav 1, tačka a Evropske konvencije o državljanstvu.

²⁰ *American Declaration of the Rights and Duties of Man*, usvojena na devetoj međunarodnoj konferenciji Američkih država u Bogoti, Kolumbija, 1948.

²¹ *American Convention on Human Rights, "Pact of San Jose"*, Organization of American States (OAS), *Costa Rica*, 22 novembar 1969.

²² Advisory Opinion, No. OC-4/84, od 19. januara 1984. godine, IAHR, ser. A: Judgments and Opinions, No. 4 (1984).

²³ *African Charter on the Rights and Welfare of the Child*, Organization of African Unity (OAU), 11 July 1990, CAB/LEG/24.9/49 (1990). Povelju je na dan 28. maj 2019. godine potpisalo i ratifikovalo ukupno 41 država. Dostupno na: <http://www.achpr.org/instruments/child/>.

²⁴ *African Commission on Human and People's Rights*, 234: Resolution on the Right to Nationality, Banjul, Gambia, 23 April 2013.

pojava apatridije. Dalje, zabranjeno je proizvoljno lišavanje državljanstva, a svakom čoveku je dozvoljeno da slobodno menja državljanstvo i da stiče državljanstvo države za čije sticanje državljanstva ispunjava uslove. Od posebnog je značaja i princip zabrane diskriminacije prilikom sticanja državljanstva.

2. POJAM IZBEGLICE

Definicija izbeglice data je u članu 1 (A) (2) Konvencije o statusu izbeglica od 1951. godine, izbeglicom smatra svako lice: "[k]oje se, usled događaja nastalih pre 1. januara 1951. godine i bojeći se opravdano da će biti progonjeno zbog svoje rase, svoje vere, svoje nacionalnosti, svoje pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili svojih političkih mišljenja, nađe izvan zemlje čije državljanstvo ono ima i koje ne želi ili, zbog toga straha, neće da traži zaštitu te zemlje; ili koje, ako nema državljanstva a nalazi se izvan zemlje u kojoj je imalo svoje stalno mesto boravka usled takvih događaja, ne može ili, zbog straha, ne želi da se u nju vrati."²⁵

Statusna pitanja su od nemalog značaja za svakog čoveka. Tako je bilo u prošlosti ali tako je i u savremeno doba. Na žalost, bez obzira na razvoj ljudskih prava i dosegnutih standarda, neophodno je da svako ljudsko biće ima regulisan status kako bi nesmetano uživalo brojna ljudska prava. Osetljivost položaja u kojem se nalaze izbeglice kao lakmus papir pokazuje odnos države prema pojedincu. Položaj izbeglica, ljudi koji ne mogu da uživaju zaštitu države porekla, niti mogu da se vrate u nju, ova lica lišava uživanja brojnih ljudskih prava i čini ih posebno ranjivom kategorijom ljudi. Iz tih razloga, neophodno je, kao prvi korak regulisati izbeglički status, a za potrebe integracije izbeglica omogućiti im i sticanje državljanstva države prijema.

3. PRAVO IZBEGLICA NA DRŽAVLJANSTVO

Imajući u vidu položaj izbeglice, prinudno napuštanje države porekla (države državljanstva, ili, ako su u pitanju lica bez državljanstva, države na čijoj su teritoriji imali poslednje stalno mesto boravka), kao i odustvo mogućnosti da se zatraži efikasna zaštita države porekla, pitanje njihovog statusa i državljanstva postavlja se kao bitno pitanje. Jedan deo izbeglica, oni koje ni u državi porekla nisu imali državljanstvo su *de iure* apatridi, dok oni drugi, inače brojniji, svakako su *de facto* apatridi pošto ne mogu da zatraže i dobiju efikasnu zaštitu države porekla. Vojin Dimitrijević ispravno primećuje: "Čak i kada im ga njihova država (država porekla) ne oduzme, oni su samo formalno njeni državljani (oni su *de facto* apatridi) jer od nje ne mogu očekivati zaštitu; tačnije rečeno, njihova vlada pre želi da im naudi nego

²⁵ Njujoršim protokolom od 1967. godine, otklonjeno je ograničenje *ratione temporis*, pa se izbeglicama imaju smatrati i lica izbegla usled događaja nastalih posle 1. januara 1951. godine (član 1, stav 2 Njujorškog protokola). Protokol o statusu izbeglica zaključen je 31. januara 1967. godine u Njujorku. Stupio je na snagu 4. oktobra 1967. godine, u skladu sa čl. 8 ("Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi", br. 15/67).

da im pomogne. Zato im je položaj čak i teži od položaja apatrida." (Dimitrijević i dr., 1997:196)

Pored navedenih izvora međunarodnog prava, koja svakom ljudskom biću garantuju pravo na državljanstvo, pravo izbeglica (lica kojima je odobren izbeglički status u državi prijema) na naturalizaciju, propisano je članom 34 Konvencije o statusu izbeglica, kao izraz najvišeg stepena integracije u društvo države prijema.

Pravo izbeglica na državljanstvo predviđeno članom 34 Konvencije o statusu izbeglica, glasi:

"Države ugovornice omogućiće, u najvećoj mogućoj meri, asimilaciju i naturalizaciju izbeglica. One će naročito nastojati da ubrzaju postupak naturalizacije i da smanje, u najvećoj mogućoj meri, takse i troškove tog postupka."

Pravo izbeglica na državljanstvo predstavlja izraz najvišeg stepena integracije u društvo države prijema. Ono je Konvencijom o statusu izbeglica propisano kao obaveza države, a adresat prava je izbeglica, koja ima da uživa pravo na državljanstvo kao svoje subjektivno pravo. U tom cilju, država prijema treba da olakša proceduru za sticanje državljanstva. To se ogleda u tome što je neophodno da se proces naturalizacije učini efikasnim u pogledu uslova za sticanje državljanstva – materijalni (vremenski period neophodan da izbeglica provede na teritoriji države prijema, stepen integracije u društvo i drugi) i formalni uslovi sticanja državljanstva (postupak za sticanje državljanstva: besplatna pravna pomoć ukoliko je potrebna, postupanje bez diskriminacije, dužina trajanja postupka i drugo).

Sticanjem državljanstva države prijema okončava se izbeglički status.²⁶ Na taj način se rešava period neizvesnosti u kojoj izbeglice žive, zato što je trajanje izbegličkog statusa vremenski ograničeno (dok ne prestane stvarna opasnost po izbeglicu u državi porekla). Takođe, izbeglicama se sticanjem državljanstva države prijema omogućava uživanje najšireg obima prava u toj državi, koja su rezervisana za državljanje.

4. UPOREDNOPRAVNA REŠENJA PO PITANJU PRAVA IZBEGLICA NA STICANJE DRŽAVLJANSTVA U DRŽAVI PRIJEMA

Uticaj normi međunarodnog prava koje regulišu prava izbeglica, a posebno člana 34 Konvencije o statusu izbeglica, se odrazio i na unutrašnje pravo velikog broja država Evrope i sveta. Tako je u pravnim porecima država šireg regiona omogućeno izbeglicama da steknu državljanstvo države prijema.

U Mađarskoj je za izbeglice, u skladu sa Zakonom o državljanstvu Mađarske²⁷ (*Törvény a magyar állampolgárságról*), pored ostalih uslova, propisan dosta

²⁶ O naturalizaciji izbeglica videti više kod: Hathaway James C., *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge - New York – Melbourne – Madrid - Cape Town – Singapore São Paulo 2005, 977-995.

²⁷ *Törvény a magyar állampolgárságról*, 1993. évi LV.

povoljniji uslov u pogledu vremenskog perioda kao uslova za sticanje državljanstva. Tako je za izbeglice neophodan protek 3 godine, a za lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita i za ostala lica, 8 godina boravka na teritoriji Mađarske za sticanje državljanstva (videti Odeljak 2 Zakona o državljanstvu Mađarske). U Sloveniji je, pak, i za izbeglice i za lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita neophodan neprekidni boravak na teritoriji Slovenije od 5 godina, dok je za druge strance neophodan neprekidni boravak u trajanju od 10 godina (član 12, stav 7 Zakona o državljanstvu Republike Slovenije²⁸). U Bugarskoj je Zakonom o državljanstvu Bugarske (*Закон за българското гражданство*²⁹) propisan uslov neprekidnog boravka izbeglice u trajanju od tri godine, a za lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita u trajanju od pet godina, kao uslov za sticanje državljanstva. U Hrvatskoj je Zakonom o hrvatskom državljanstvu³⁰ postavljen relativno visok uslov u pogledu vremenskog perioda neprekidnog boravka izbeglice ili lica kojem dodeljena supsidiarna zaštita - osam godina.

Iako izbeglice u mnogim susednim državama i državama šireg regiona imaju preferencijalni tretman za sticanje državljanstva u pogledu vremenskog perioda provedenog na teritoriji države prijema, broj lica koja su stekla državljanstvo je izuzetno nizak. Tako je u Mađarskoj u 2018. godini, 68 korisnika međunarodne zaštite apliciralo za državljanstvo, od čega je 13 izbeglica i šest lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita steklo državljanstvo Mađarske. U periodu od 1995. pa do 30. novembra 2018. godine, u Sloveniji je državljanstvo steklo ukupno 126 lica kojima je dodeljen neki vid međunarodne zaštite. U Bugarskoj je u periodu 2014-2018. godine dodeljeno 221 državljanstvo licima koja uživaju neki vid međunarodne zaštite (56 izbelica, 165 lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita). U Hrvatskoj je do sada ukupno četiri osobe kojima je dodeljen neki vid međunarodne zaštite steklo državljanstvo Hrvatske - tri izbeglice i jedno lice kojem je dodeljena supsidijarna zaštita. Od 2018. godine pa na ovamo niti jedno lice kome je dodeljen neki vid međunarodne zaštite nije steklo državljanstvo na ovaj način.³¹

²⁸ Zakon o državljanstvu Republike Slovenije ("Uradni list RS", št. 24/07 – uradno prečišćeno besedilo in 40/17).

²⁹ *Закон за българското гражданство*, в сила от 20.02.1999 г. Обн. ДВ. бр.136 от 18 Ноември 1998г., изм. ДВ. бр.41 от 24 Април 2001г., доп. ДВ. бр.54 от 31 Май 2002г., изм. ДВ. бр.52 от 29 Јуни 2007г., изм. ДВ. бр.109 от 20 Декември 2007г., изм. ДВ. бр.74 от 15 Септември 2009г., изм. ДВ. бр.82 от 16 Октомври 2009г., изм. ДВ. бр.33 от 30 Април 2010г., изм. ДВ. бр.11 от 7 Февруари 2012г., изм. ДВ. бр.21 от 13 Март 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.16 от 19 Февруари 2013г., изм. ДВ. бр.66 от 26 Јули 2013г., изм. ДВ. бр.68 от 2 Август 2013г., изм. и доп. ДВ. бр.108 от 17 Декември 2013г., изм. ДВ. бр.98 от 28 Ноември 2014г., изм. ДВ. бр.140 от 20 Февруари 2015г., изм. ДВ. бр.22 от 24 Март 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.103 от 27 Декември 2016г., доп. ДВ. бр.77 от 18 Септември 2018г.

³⁰ Zakon o državljanstvu Republike Hrvatske, "Narodne novine", 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11, 110/15.

³¹ Statistika preuzeta iz nacionalnih izveštaja *Asylum Information Database*. Dostupno na: <http://www.asylumineurope.org/reports>. Pristupljeno 21. maja 2019. godine.

5. ZAKONODAVSTVO REPUBLIKE SRBIJE I MEĐUNARODNO-PRAVNE OBAVEZE REPUBLIKE SRBIJE

Državljanstvo u Republici Srbiji je regulisano najvišim pravnim aktom, odnosno članom 38 Ustava Republike Srbije.³² Ustavom Republike Srbije, takođe je uređena hijerarhija izvora prava. Tako je u Ustavu predviđeno da: "Opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju. Potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom."³³ Dalje, Ustav predviđa sledeće: "Pravni poredak Republike Srbije je jedinstven. Ustav je najviši pravni akt Republike Srbije. Svi zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji moraju biti saglasni sa Ustavom. Potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo su pravnog poretka Republike Srbije. Potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom. Zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava."³⁴ Ovo znači da potvrđeni međunarodni ugovor imaju manju pravnu snagu od Ustava, ali veću pravnu snagu od zakona, i drugo, sudovi i drugi državni organi su obavezni da primenjuju odredbe potvrđenih međunarodnih sporazuma, čime se građanima pruža sa sveobuhvatna pravna zaštita (Ivanović, 2019:49.).³⁵ Neposredna primena ljudskih prava i sloboda, takođe je propisana Ustavom.³⁶

U pogledu međunarodnih pravnih instrumenata kojima je obavezana Republika Srbija, a u odnosu na materiju državljanstva, treba krenuti od onih najvažnijih. U prvom redu, od Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, imajući u vidu da su brojne njene odredbe postale deo međunarodnog običajnog prava. Zatim, preko Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima³⁷, Konvencije o pravnom položaju lica bez državljanstva³⁸, Konvencije o smanjenju broja lica bez državljanstva³⁹, Konvencije o pravima deteta⁴⁰ i drugih.

³² "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 98/2006.

³³ Član 16, stav 2 Ustava.

³⁴ Član 194, stav 4 Ustava.

³⁵ O odnosu međunarodnog i unutrašnjeg prava u Republici Srbiji videte kod: Dimitrijević V., Račić O., Đerić V., Papić T., Petrović V., Obradović Saša, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, treće izdanje, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2012, 66-68.

³⁶ Član 14 Ustava.

³⁷ GA UN Resolution 2200A (XXI) od 16. decembra 1966. godine. Stupio na snagu 23. marta 1976. godine. "Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori", br. 7/1971.

³⁸ Convention relating to the Status of Stateless Persons, *United Nations Treaty Series*, Vol. 360. "Službeni list FNRJ - Međunarodni ugovori i drugi sporazumi", br. 9/59. Bez stavljenih rezervi.

³⁹ Convention on the Reduction of Statelessness, *United Nations Treaty Series*, Vol. 989. "Službeni glasnik Republike Srbije - Međunarodni ugovori", br 8/2011. Bez stavljenih rezervi.

⁴⁰ Convention on the Rights of the Child, *United Nations Treaty Series*, vol. 1577, p. 3. "Službeni list Sl. list SFRJ - Međunarodni ugovori", br. 15/90 i "Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori", br. 4/96 i 2/97.

Međutim, Republika Srbija nije pristupila Evropskoj konvenciji o državljanstvu⁴¹, kao ni Konvenciji Saveta Evrope o izbegavanju apatridije u vezi sa sukcesijom država⁴², ali ni Međunarodnoj konvenciji za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica.⁴³ Ovakvo odustvo obavezanosti međunarodnim ugovorima kojima se na univerzalnom i regionalnom nivou štite ljudska prava, predstavljaju suprotnost privrženosti ideji poštovanja ljudskih prava.

Obavezanost Republike Srbije napred navedenim međunarodnim pravnim dokumentima nalaže zakonodavcu da uskladi zakonodavstvo sa odredbama tih dokumenata odredbe vezanim za regulisanje prava na državljanstvo. Takođe, propuštanjem da pristupi pojedinim napred navedenim međunarodnim ugovorima, oslabljen je *corpus* prava državljanstva koji podrazumeva i pravo na državljanstvo. U tom smislu, i pojedina UN tela su preporučila vlastima Republike Srbije da usvoje neophodne međunarodne ugovore kojima se, *inter alia*, garantuje i pravo na državljanstvo.⁴⁴

⁴¹ *European Convention on Nationality, European Treaty Series* – br. 166, Strazbur, od 6. novembra 1997. godine. Države koje su ratifikovale ovu konvenciju su: Albanija (11.02.2004), Austrija (17.09.1998), Bosna i Hercegovina (22.10.2008), Bugarska (02.02.2006), Češka (19.03.2004), Danska (24.07.2002), Finska (06.08.2008), Nemačka (11.05.2005), Mađarska (21.11.2001), Island (26.03.2003), Luksemburg (19.09.2017), Crna Gora (26.06.2010), Holandija (21.03.2001), Severna Makedonija (03.06.2003), Norveška (04.06.2009), Portugalija (15.10.2001), Moldavija (30.11.1999), Rumunija (20.01.2005), Slovačka (27.05.1998), Švedska (28.06.2001), Ukrajina (21.12.2006). Dostupno na: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/166/signatures?p_auth=EliRoKYb na dan 01.06.2019. godine.

⁴² *Council of Europe Convention on the avoidance of statelessness in relation to State succession, European Treaty Series* – br. 200, Strazbur, od 19. maja 2006. godine. Države koje su ratifikovale ovu konvenciju su: Austrija (23.09.2010), Mađarska (07.01.2009), Luksemburg (16.10.2017), Crna Gora (28.04.2010), Holandija (30.06.2011), Norveška (12.10.2006), Moldavija (12.12.2007), Dostupno na: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/200/signatures?p_auth=EliRoKYb na dan 01.06.2019. godine.

⁴³ Međunarodna konvencija za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica, Usvojena Rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih Nacija br. 45/158 od 18. decembra 1990. Države koje su ratifikovale ovu konvenciju su: Albanija (05.06.2007), Alžir (21.04.2005), Argentina (23.02.2007), Azerbejdžan (11.01.1999), Bangladeš (24.08.2011), Belize (14.11.2001), Benin (06.07.2018), Bolivija (16.10.2000), Bosna i Hercegovina (13.12.1996), Burkina Faso (26.11.2003), Zelenortska Ostrva (16.09.1997), Čile (21.03.2005), Kolumbija (24.05.1995), Kongo (31.03.2017), Ekvador (05.02.2002), Egipat (19.02.1993), El Salvador (14.03.2003), Gambija (28.09.2018), Gana (07.09.2000), Gvatemala (14.03.2003), Gvineja (07.09.2000), Gvineja Bisao (22.10.2018), Gvajana (07.07.2010), Honduras (09.08.2005), Indonezija (31.05.2012), Jamajka (25.09.2008), Kirgistan (29.09.2003), Lesoto (16.09.2005), Libija (18.06.2004), Madagaskar (13.05.2015), Mali (05.06.2003), Mauritanija (22.01.2007), Meksiko (08.03.1999), Maroko (21.06.1993), Mozambik (19.08.2013), Nikaragva (26.10.2005), Niger (18.03.2009), Nigerija (27.07.2009), Paragvaj (23.09.2008), Peru (14.09.2005), Filipini (05.07.1995), Ruanda (15.12.2008), Sveti Vinsent i Grenadini (15.09.2005), Sao Tome i Principe (10.01.2017), Senegal (09.06.1999), Sejšeli (15.12.1994), Šri Lanka (11.03.1996), Sirija (02.06.2005), Tadžikistan (08.01.2002), Istočni Timor (30.01.2004), Turska (27.09.2004), Uganda (14. 11.1995), Urugvaj (15.02.2001), Venecuela (25.10.2016). Dostupno na: <http://indicators.ohchr.org/> na dan 01.06.2019. godine.

⁴⁴ Komitet za prava deteta "Zaključna razmatranja o kombinovanom drugom i trećem peridoičnom izveštaju Srbije", CRC/C/SRB/CO/2-3, od 7. marta 2017. godine, para. 75.

5.1. Rešenje de lege lata

Zakon o državljanstvu Republike Srbije (dalje: ZD), predstavlja, uz Ustav Republike Srbije, najrelevantniji poseban propis u materiji državljanstva. Usvojen je 2004. godine, a noveliran je u dva navrata, 2007.⁴⁵ i 2018. godine⁴⁶. ZD bliže reguliše uslove i načine sticanja i prestanka državljanstva⁴⁷, postupak za sticanje i prestanak državljanstva, vođenje evidencije i drugo.

Prema članu 14 ZD, koji reguliše uslove za sticanje državljanstva Republike Srbije, predviđeni su sledeći uslovi neophodni da bi stranac aplicirao za državljanstvo: stalno nastanjenje stranca na teritoriji Republike Srbije; da je podnosilac zahteva za državljanstvo lice koje je navršilo 18 godina života; da ima otpust iz stranog državljanstva ili da podnese dokaz da će otpust dobiti ako bude primljen u državljanstvo Republike Srbije; da je do podnošenja zahteva najmanje tri godine neprekidno imao prijavljeno prebivalište na teritoriji Republike Srbije i da podnese pismenu izjavu da Republiku Srbiju smatra svojom državom.

Pravo na utočište je regulisano članom 57 Ustava Republike Srbije, a postupak za sticanje i prestanak utočišta, prava i obaveze tražilaca azila i lica kojima je odobren neki od vidova međunarodne zaštite regulisani su Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti od 2018. godine.⁴⁸

Utočište⁴⁹, privremena zaštita⁵⁰, supsidijarna zaštita⁵¹, regulisani su ZAPZ kao vidovi boravka. Te vrste boravka su vremenski ograničene, odnosno privremenog su karaktera. Trajanje utočišta i supsidijarne zaštite zavise od razloga zbog kojih je zaštita dodeljena. Ovde treba istaći da još uvek ne postoje zvanični statistički podaci o dužini trajanja odobrenih utočišta i mera supsidijarne zaštite u Republici Srbiji.

⁴⁵ "Službeni glasnik Republike Srbije", broj 90/2007, od 1. oktobra 2007. godine.

⁴⁶ "Službeni glasnik Republike Srbije", broj 24/2018, od 26. marta 2018. godine.

⁴⁷ Konkreticazijca člana 38, stava 1 Ustava Republike Srbije.

⁴⁸ Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 24/2018. ZAPZ je prethodio Zakon o azilu ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 109/07). "Članom 104. ZAPZ propisano je da taj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u Službenom glasniku Republike Srbije, a da će se primenjivati istekom roka od 60 dana od dana stupanja na snagu. Članovima 102. i 103. ZAPZ određeno je da će danom njegovog stupanja na snagu prestati da važi ZOA, a da se postupci azila započeti pre stupanja na snagu ZAPZ okončavaju prema odredbama ZOA, osim ako su odredbe ZAPZ povoljnije za tražioce azila. ZoAPZ je 26. marta 2018. godine objavljen u Službenom glasniku Republike Srbije, pa proizlazi da je stupio na snagu 3. aprila 2018. godine, kao i da je istog dana prestao da važi ZOA, a da je primena ZAPZ moguća tek od 3. juna 2018. godine. Tako je, nepašnjom predlagača novog zakona i Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, dvomesečni period od 3. aprila do 2. juna 2018. godine ostao u vakuumu." Videti: Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na azil u Republici Srbiji - izveštaj za period januar-mart 2018*, Beograd 2018, 12. Dostupno na internet stranici: azil.rs.

⁴⁹ Pravo na utočište je pravo na boravak i zaštitu koje se daje izbeglici na teritoriji Republike Srbije za koga nadležni organ utvrdi da opravdano strahuje od progona u državi porekla ili državi uobičajenog boravišta. Član 2, stav 1, tačka 7 ZAPZ.

⁵⁰ Privremena zaštita je zaštita koja se odobrava odlukom Vlade u slučaju masovnog priliva raseljenih lica koja se ne mogu vratiti u državu svog porekla ili državu uobičajenog boravišta, u skladu sa članom 74. ovog zakona. Član 2, stav 1, tačka 9 ZAPZ.

⁵¹ Supsidijarna zaštita je zaštita koju Republika Srbija odobrava strancu koji bi u slučaju povratka u državu porekla ili državu uobičajenog boravišta bio izložen trpljenju ozbiljne nepravde i koji ne može ili koji se zbog takve opasnosti ne želi staviti pod zaštitu te države. Član 2, stav 1, tačka 8 ZAPZ.

Međutim, prema slobodnoj proceni autora, zasnovanoj na osnovu ličnog iskustva u radu sa licima koja su zatražila azil u Republici Srbiji, ovi vidovi boravka traju uglavnom od nekoliko meseci (dok lice ne napusti teritoriju Republike Srbije), pa do nekoliko godina, a u nekim slučajevima i preko deset godina. Privremena zaštita se može odobriti najduže do godinu dana (član 75, stav 1 ZAPZ). Ako razlozi za privremenu zaštitu i dalje postoje, trajanje privremene zaštite se može produžiti za dodatnih šest meseci, a najduže do godinu dana (član 75, stav 2 ZAPZ).

Uslovi za stalno nastanjenje propisani su Zakonom o strancima (dalje: ZS). ZS stalno nastanjenje definiše kao dozvolu za dugotrajni boravak stranog državljanina u Republici Srbiji (čl. 67, stav 1 ZS). Stalno nastanjenje će se odobriti strancu koji ispunjava i druge uslove iz ZS (član 70), koji je do dana podnošenja zahteva za stalno nastanjenje u Republici Srbiji boravio neprekidno duže od pet godina na osnovu odobrenja za privremeni boravak (član 67, stav 2 ZS).

Imajući u vidu da ZAPZ azil posmatra kao privremenu zaštitu, odnosno "boravak", jasno se vidi da lice kojem je dodeljeno azil (utočište ili supsidijarna zaštita) ne stiče uslov iz člana 14 ZD i člana 67 ZS, u pogledu stalnog nastanjenja. Na taj način, izbeglicama se onemogućava apliciranje za državljanstvo Republike Srbije i njegovo sticanje. Ovakvo postupanje predstavlja kršenje ljudskog prava izbeglica na sticanje državljanstva u zemlji prijema. Ovakvom situacijom posebno su pogođena su sva lica koja su dobila izbeglički status u Srbiji, koja se nalaze na njenoj teritoriji nekoliko godina, a kojima je u međuvremenu isteklo važenje putne isprave (pasoša) države čiji su državljanini i koji nemaju mogućnost da zatraže izdavanje novog.⁵²

Takođe, ovde treba istaći i činjenicu da je zakonodavac prepoznao problem nemogućnosti određenih kategorija lica (npr. izbeglica) da zatraže otpust iz državljanstva države porekla i propisao izuzetak od ovog uslova u postupku sticanja državljanstva prijemom, što je za svaku pohvalu. Naime, lica kojima je dodeljen neki oblik međunarodne zaštite (utočište ili supsidijarna zaštita), nisu u mogućnosti da zatraže i dobiju otpust iz državljanstva države porekla. Shodno tome, zahtevati od lica kojem je odobren azil da pribavi potvrdu o otpustu iz državljanstva države porekla, nespojivo sa odredbama Konvencije o statusu izbeglica⁵³ i ZAPZ⁵⁴. Takvo postupanje izbeglice, bilo bi u suprotnosti sa navedenom konvencijom i zakonom, jer bi obraćanje vlastima države porekla, dovelo u pitanje postojanje potrebe Republike Srbije da nastavi da pruža zaštitu izbeglice koja je zbog straha od progona i nemogućnosti da dobije zaštitu države porekla, napustila državu porekla, a sada joj se obraća za pomoć. Dakle u ovakvim situacijama naš zakonodavac je propisao primenu izuzetka od traženja otpusta iz državljanstva države porekla, propisujući

⁵² Republika Srbija i pored zakonske obaveze i dalje nije izradila niti počela da izdaje putnu ispravu za izbeglice, što je dužna da učini u skladu sa članom 91 ZAPZ. Putna isprava za izbeglice je, prema odredbi ZAPZ, predviđena samo za lica kojima je dodeljeno utočište, ali ne i supsidijarna zaštita (član 91, stav 1 ZAPZ).

⁵³ Član 1 (C) (1). Obraćanjem izbeglice državi porekla, u skladu sa ovim stavom, za posledicu bi imalo prestanak primene Konvencije o statusu izbeglica prema ovom licu, što bi vodilo gubljenju izbegličkog statusa tog lica.

⁵⁴ Član 81, stav 1, tačka 1 ZAPZ.

član 14, stav 4 ZD, koji predviđa sledeće: "Odricanje ili gubitak ranijeg državljanstva neće se zahtevati ako to nije moguće ili se ne može razumno očekivati." Shodno navedenom, možemo reći da je, s jedne strane, zakonodavac prepoznao problem sa kojim se mogu suočiti lica koja su dobila izbeglički status u Republici Srbiji, u smislu dobijanja otpusta iz državljanstva zemlje porekla, i stoga propisao stav 4 člana 14 ZD, kojim se ovaj problem prevazilazi. Dok, sa druge strane, nije prepoznao problem vremena boravka, odnosno stalnog nastanjenja na teritoriji Republike Srbije kao uslova za sticanje državljanstva prijemom, što samim tim ostaje i kao jedina prepreka ovim licima da ostvare svoje pravo na sticanje državljanstva u državi prijema, koje je kao što je već navedeno propisano međunarodnim dokumentima o zaštiti ljudskih prava.

5.2. Rešenje de lege ferenda

Postojeći pravni okvir Repbulike Srbije u pogledu državljanstva, kao nedovoljno dobra regulativa data izbeglicama u pogledu regulisanja prava na državljanstvo, trebalo bi da pretrpi određene promene. Šansa da se učine korekcije trenutno važećih ZD i ZS propuštene su prilikom izmena i dopuna ZD i ZS koje su izvršene marta 2018. godine.⁵⁵ Zakonodavac je tako propustio da koriguje postojeću regulativu i učini dostupnim pravo na državljanstvo licima kojima je dodeljen izbeglički status u Republici Srbiji.

Zakonodavac je mogao da propiše u ZD da licima kojima je dodeljen izbeglički status, od dana pravnosnažnosti rešenja o dodeli azila, u skladu sa odredbama ZAPZ, počinje da teče vremenski period boravka neophodan za sticanje državljanstva. Tako je zakonodavac mogao da propiše da od dana pravnosnažnosti ovog rešenja počinje teći petogodišnji rok neprekidnog boravka na teritoriji Republike Srbije⁵⁶. Na taj način bi se izbeglicama pružio preferencijalni tretman, da, za razliku od običnih stranaca, kao uslov za sticanje državljanstva ne moraju da ispune uslov osmogodišnjeg neprekidnog boravka na teritoriji Republike Srbije (pet plus tri godine), već bi u kraćem roku, pet godina od pravnosnažnosti rešenja o dodeljivanju azila u skladu sa ZAPZ, mogli da prijemom steknu državljanstvo Republike Srbije. Prema našem mišljenju, ovde ne treba praviti razliku između lica koja su dobila utočište i onih kojima je dodeljena supsidijarna zaštita u Republici Srbiji. Obe kategorije lica treba jednako da budu tretirana u pogledu uslova za sticanje državljanstva prijemom. Ovaj stav se bazira na činjenici da po svojoj prirodi supsidijarna zaštita prema ZAPZ nije "slabija" od dodeljenog utočišta, barem ne u pogledu dužine trajanja. Razlozi trajanja supsidijarne zaštite mogu trajati duži vremenski period od razloga za dodljivanje utočišta. U praksi se neretko dešava da razlozi zbog kojih je dodeljena supsidijarna zaštita traju više godina, čak i više od

⁵⁵ U tom periodu, Narodna skupština Republike Srbije je izvršila je izmenu i dopunu ZD, kao i usvanje seta zakona vezanih za strance i izbeglice: ZAPZ, Zakona o strancima i Zakona o graničnoj kontroli. Svi pomenuti zakoni objavljeni su u "Službenom glasniku Republike Srbije", br. 24/18, od 26. marta 2018. godine.

⁵⁶ Ovde je reč o boravku predviđenog članom 59, stav 1, tačka ZAPZ, kojim se odobrava boravak licima kojima je dodeljen azil (utočište ili supsidijarna zaštita) u Republici Srbiji.

jedne decenije. Stoga, bilo bi nepotrebno stavljati u nepovoljniji položaj lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita u odnosu na lica kojima je dodeljeno utočište. To posebno iz razloga što se lica sa dodeljenom supsidijarnom zaštitom mogu integrisati u društvo države prijema isto ili bolje od lica kojima je dodeljeno utočište, što je individualna stvar svakog pojedinca.

Ovde treba napomenuti da Evropska konvencija o državljanstvu predviđa u članu 6, stavu 3 da u pogledu postavljanja vremenskog uslova boravka stranca na teritoriji države koja razmatra zahtev za državljanstvo, ne treba da predviđa period boravka lica koje podnosi zahtev duži od 10 godina. U našem prvom predlogu rešenja predmetnog problema, predlažemo petogodišnji rok, iz razloga što u praksi uglavnom od momenta podnošenja zahteva, do momenta pravosnažnosti rešenja o dodeljivanju azila u skladu sa ZAPZ prođe i po nekoliko godina. S tim u vezi, ovakvim rešenjem o petogodišnjem neprekidnom boravku od momenta pravosnažnosti rešenja, na neki način bi ovim licima bio uvažen i period proveden na teritoriji Republike Srbije od trenutka stupanja na njenu teritoriju do momenta pravosnažnosti rešenja. Tako bi se uvažila integracija ovih lica u društvo koja je ostvarena u periodu od stupanja na teritoriju Republike Srbije, pa do trenutka pravosnažnosti rešenja o dodeljivanju azila. Na ovaj način, ova lica bi uslovno rečeno bila dovedena u povoljniji položaj od običnih stranaca, jer u stvarnosti oni mogu čekati i više godina do pravosnažnosti rešenja, dok bi sa druge strane, ovakvim rešenjem opet ostali u okviru roka koji predviđa Evropska konvencija o državljanstvu, a koji ne bi trebao da bude duži od 10 godina.

Zakonodavac je, kao drugu opciju, mogao da propiše u ZS da se licu kojem je dodeljen izbeglički status počinje teći rok za stalno nastanjenje u Republici Srbiji. To bi značilo da se azil ne smatra boravkom, već trajnijim oblikom boravka – stalnim nastanjenjem. Takva promena ZS bi zahtevala i korekciju odredbi ZAPZ i na taj način usklađivanje ovih zakona. To bi se moglo učiniti tako što bi se u članu 67 ZS (stalno nastanjenje), predvidela kao kategorija lica na koja se odnosi ovaj član, lica kojima je odobren azil u skladu sa odredbama ZAPZ. U ZAPZ bi se onda morale izmeniti odrebe po kojima se dodeljivanjem azila daje pravo na boravak, koji bi onda trebalo da se zameni pravom na stalno nastanjenje. Po ispunjenju tog petogodišnjeg roka, uz druge zakonom propisane uslove, mogao bi, po podonošenju zahteva za državljanstvo, da u periodu od najmanje tri godine neprekidno prijavljenog prebivališta na teritoriji Republike Srbije, stekne njeno državljanstvo, a u skladu sa članom 14 ZD. Iz ovoga proizilazi da je neophodno da prođe najmanje osam godina neprekidnog boravka izbeglice na teritoriji Republike Srbije (od dana pravosnažnosti rešenja o dodeljivanju nekog od oblika azila, u skladu sa odredbama ZAPZ), kako bi to lice moglo prijemom da stekne državljanstvo Republike Srbije.

Autori ovog rada se opredeljuju za prvo predloženo rešenje, jer bi se na taj način pomogla brža integracija izbeglice u srpsko društvo, odnosno, svrha preferencijalnih mera bi bila efikasnije ispunjena, a vremenski period koji je neophodno da izbeglica boravi na teritoriji Republike Srbije bi bio kraći.

Opravdanje i potporu za ovakvu korekciju zakona pronalazi se u ustavnom okviru kojim su uređeni izvori prava Republike Srbije, a koji daje zakonodavcu mogućnost da primeni norme međunarodnog prava kojim je obavazan (videti deo izlaganja o pravu na državljanstvo kao ljudskom pravu i o rešenjima *de lege lata* - izvori prava).

ZAKLJUČNO RAZMATRANJE

Imajući u vidu događaje od 2015. godine, kada se intenzivirala mešovita izbegličko-migrantska kriza na Balkanu, te je povećan broj izbeglica i migranata koji se nalaze na teritoriji Republike Srbije, a posebno iz razloga što je jedan broj tih lica zatražilo i dobilo međunarodnu zaštitu u Republici Srbiji, neophodno je rešavanje pitanja njihove potpune integracije u srpsko društvo, odnosno trajnog rešavanja njihovog statusa.

Stoga, Republika Srbija bi trebalo da pristupi punom poštovanju međunarodnih obaveza, odnosno ugovora koje je ratifikovala a koji sadrže norme vezane za pravo na državljanstvo, te da uskladi zakonodavstvo sa tim ugovorima. Zatim, neophodno je pristupanje Republike Srbije Evropskoj konvenciji o državljanstvu usvojenoj pod okriljem Saveta Evrope i drugim međunarodnim ugovorima, univerzalnog ili regionalnog karaktera, a koji garantuju pravo na državljanstvo.

Neophodne su i promene ZD, kojima bi se učinile "vidljivim" izbeglice, odnosno kojima bi izbeglicama bila data mogućnost za punu integraciju u srpsko društvo, a to je sticanje državljanstva Republike Srbije.

Takođe, potrebna je međusektorska saradnja između državnih organa, ali i saradnja na relaciji država – međunarodne organizacije – organizacije civilnog društva, kako bi se problematika državljanstva izbeglica rešila u skladu sa međunarodnim pravom i standardima ljudskih prava.

Neophodna je promena zakonodavne politike u pogledu prava državljanstva. To bi se učinilo tako što bi se licima kojima je odobren azil (priznat izbeglički status) u Republici Srbiji, u skladu sa odredbama ZAPZ, omogućio preferencijalni tretman u pogledu sticanja državljanstva Republike Srbije. Najpovoljniji način bi bio onaj kojim bi se učinile promene važećeg ZD, a što bi podrazumevalo da se izbeglicama omogućí da, u pogledu vremenskog perioda, ispune uslov neprekidnog boravka na teritoriji Republike Srbije u trajanju od pet godina od pravnosnažnosti rešenja kojim im je dodeljen azil (utočište ili supsidijarna zaštita) u skladu sa ZAPZ. Na taj način bi se ispunio uslov potpune integracije izbeglica u srpsko društvo i okončanje izbegličkog statusa.

Naposletku, treba istaći da će se verovatno javiti bojazan da bi ovakva izmena zakonodavne politike u pogledu sticanja prava državljanstva dovela do povećanja broja zahteva od strane lica sa dodeljenim izbegličkim statusom za dobijanjem državljanstva Republike Srbije. S tim u vezi, ističemo da je ovakva bojazan neosnovana jer smatramo da iako bi naš zakonodavac omogućio sticanje državljanstva licima sa dodeljenim izbegličkim statusom, ne bi došlo do masovnog

sticanja državljanstva Srbije, jer, kao što vidimo, to nije slučaj sa državama uporednicama. Takođe, treba imati u vidu i broj dodeljenih statusa azila u Republici Srbiji u proteklih nekoliko godina, tako da bi izuzetno mali broj ljudi zapravo i imao mogućnost apliciranja za sticanje državljanstva Republike Srbije.

LITERATURA

- (1) Beogradski centar za ljudska prava, (2018) Pravo na azil u Republici Srbiji - izveštaj za period januar-mart 2018, Beograd. Dostupno na internet starnici: azil.rs.
- (2) Beogradski centar za ljudska prava, (2016) Pravo na azil u Republici Srbiji 2015, Beograd.
- (3) Beogradski centar za ljudska prava, (2019) Pravo na azil u Republici Srbiji 2018, Beograd.
- (4) Chan M. M. J, (1991) The Right to a Nationality as a Human Right – The Current Trend Towards Recognition, Human Right Law Journal, Vol. 12, pp. 1-14.
- (5) Čok V., (1999) Pravo na državljanstvo, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.
- (6) Crawford J., (2012) Brownlie's Principles of Public International Law, Eighth edition, Oxford University Press, Oxford.
- (7) Dimitrijević V., Paunović M., Đerić V., (1997) Ljudska prava - udžebnik, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.
- (8) Dimitrijević V., Popović D., Papić T., Petović V., (2007) Međunarodno pravo ljudskih prava, drugo izdanje, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.
- (9) Dimitrijević V., Račić O., Đerić V., Papić T., Petrović V., Obradović S., (2012) Osnovi međunarodnog javnog prava, treće izdanje, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.
- (10) Fleiner T., Basta Fleiner L. R., (2009) Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World, third revised edition, Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg.
- (11) Hasanbegović J., (1995) Državljanstvo kao pravo čoveka, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, 1-3/1995, str. 203-223.
- (12) Hathaway C. J., (2005) The Rights of Refugees under International Law, Cambridge University Press, Cambridge - New York – Melbourne – Madrid - Cape Town – Singapore - São Paulo.
- (13) Ivanović, R. A., (2019) The right to social security in the Constitution of the Republic of Serbia, Studies on Labour Law and Social Policy (Stuia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej), vol. 26. no 1, Journal of Chair of Laboru Law and Social Policy of the Jagiellonian University (Kraków), pp. 47-65.
- (14) Malanczuk P., (1997) Akehurst's Modern Introduction to International Law, Seventh revised edition, Routledge, London - New York 1997.
- (15) Shaw N. M., (2008) International Law, Sixth Edition, Cambridge University Press, Cambridge-New York-Melbourne-Madrid-Cape Town-Singapore-São Paulo 2008.

Pravni izvori

- (1) African Commission on Human and People's Rights, 234: Resolution on the Right to Nationality, Banjul, Gambia, 23 April 2013.
- (2) Afrička povelje o pravima i blagostanju deteta (African Charter on the Rights and Welfare of the Child), Organization of African Unity (OAU), 11 July 1990, CAB/LEG/24.9/49 (1990).
- (3) Američka deklaracija o pravima i obavezama čoveka (American Declaration of the Rights and Duties of Man), usvojena na devetoj međunarodnoj konferenciji američkih država u Bogoti, Kolumbija, 1948.
- (4) Američka konvencija o ljudskim pravima (American Convention on Human Rights), "Pact of San Jose", Organization of American States (OAS), Costa Rica, 22 November 1969.
- (5) Evropska konvencija o državljanstvu (European Convention on Nationality), European Treaty Series – br. 166, Strazbur, od 6. novembra 1997. godine.
- (6) Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (Conuncil of Europe, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) stupila na snagu novembra 1950.
- (7) Konvencija o pravima deteta (Convention on the Rights of the Child), Res. UN/XXXXIV, od 20.11.1989. godine.
- (8) Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom (Convention on the Rights of Persons with Disabilities /CRPD), stupila na snagu 3. maja 2008. godine.
- (9) Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva (Convention relating to the Status of Stateless Persons) United Nations Treaty Series, Vol. 360. "Službeni list FNRJ - Međunarodni ugovori i drugi sporazumi", br. 9/59.
- (10) Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva (Convention on the Reduction of Statelessness), United Nations Treaty Series, Vol. 989. "Službeni glasnik Republike Srbije - Međunarodni ugovori", br 8/2011.
- (11) Konvencija o statusu izbeglica (Convention Relating to the Status of Refugees) UNTS, vol. 189.
- (12) Konvencije o pravima deteta (Convention on the Rights of the Child), United Nations Treaty Series, vol. 1577, p. 3. "Službeni list Sl. list SFRJ - Međunarodni ugovori", br. 15/90 i "Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori", br. 4/96 i 2/97.
- (13) Konvenciji Saveta Evrope o izbegavanju apatridije u vezi sa sukcesijom država (Council of Europe Convention on the avoidance of statelessness in relation to State succession) European Treaty Series – br. 200, Strazbur, od 19. maja 2006. godine.
- (14) Međunarodna konvencija za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families), GA UN, Resolution 45/158, od 18. decembra 1990. godine.
- (15) Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (International Conventant on Civil and Political Rights), Res. UN 2200 A/XXI, od 16.12. 1966. godine.
- (16) Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (Universal Declaration of Human Rights), Res. UN 217 A/III, od 10.12.1948.
- (17) Ustav Republike Srbije, "Službeni glasnik Republike Srbije", broj 98/2006
- (18) Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, "Službeni glasnik Republike Srbije", broj 24/2018.
- (19) Zakon o azilu, "Službeni glasnik Republike Srbije", broj 109/07.
- (20) Zakon o državljanstvu Bugarske (Закон за българското гражданство, в сила от 20.02.1999 г. Обн. ДВ. бр.136 от 18 Ноември 1998г., изм. ДВ. бр.41 от 24 Април 200г., доп. ДВ. бр.54 от 31 Май 2002г., изм. ДВ. бр.52 от 29 Јуни 2007г., изм.

ДВ. бр.109 от 20 Декември 2007г., изм. ДВ. бр.74 от 15 Септември 2009г., изм. ДВ. бр.82 от 16 Октомври 2009г., изм. ДВ. бр.33 от 30 Април 2010г., изм. ДВ. бр.11 от 7 Февруари 2012г., изм. ДВ. бр.21 от 13 Март 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.16 от 19 Февруари 2013г., изм. ДВ. бр.66 от 26 Јули 2013г., изм. ДВ. бр.68 от 2 Август 2013г., изм. и доп. ДВ. бр.108 от 17 Декември 2013г., изм. ДВ. бр.98 от 28 Ноември 2014г., изм. ДВ. бр.140 от 20 Февруари 2015г., изм. ДВ. бр.22 от 24 Март 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.103 от 27 Декември 2016г., доп. ДВ. бр.77 от 18 Септември 2018г).

- (21) Закон о држављанству Републике Хрватске, "Narodne novine", 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11, 110/15.
- (22) Закон о држављанству Републике Словеније (Урадни лист RS, шт. 24/07 – урядно преčišчено беседило ин 40/17).
- (23) Закон о држављанству Републике Србије, "Службени гласник Републике Србије", број 135/2004, 90/2007 и 24/2018.
- (24) Закон о странцима, "Службени гласник Републике Србије", бр. 24/2018 и 31/2019.
- (25) Закон о држављанству Мађарске (Törvény a magyar állampolgárságról), 1993. évi LV.
- (26) Slučaj Notbom (Lihtenštajn protiv Gvatemale) [Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala) Second Phase, International Court of Justice (ICJ), 6 April 1955, available at: <https://www.refworld.org/cases,ICJ,3ae6b7248.html>], доступно на дан 03. јуна 2019.

THE RIGHT TO NATIONALITY AS HUMAN RIGHT - ON THE EXAMPLE OF INTEGRATION OF REFUGEES IN THE REPUBLIC OF SERBIA, SOLUTIONS OF DE LEGE LATA AND DE LEGE FERENDA

The authors deal with the issue of the right of refugees to obtain nationality in the receiving state, with a special focus on the legislation of the Republic of Serbia. In this regard, the authors first start from the right to nationality, pointing out the most important international legal documents that prescribe this human right, as well as international conventions that regulate the issue of the status of stateless persons and the resolution of the phenomenon of statelessness. In the central part of the paper, the authors address the issue of the rights of refugees to nationality through an analysis of the basic international documents that regulate this issue and parallel illustrate the solutions to this issue in the national legislation of the states in the environment. In the final part of the paper, the authors analyse the current legislation of the Republic of Serbia, which regulates the situation of refugees, as well as the issue of acquiring nationality, noting that the existing legal framework of the Republic of Serbia regarding nationality is not in accordance with international treaties when it comes to the refugee's ability to obtain nationality of the Republic Serbia. By the end of the work, the authors offer a proposal for changes to the domestic legislation in order to give the refugees the possibility of acquiring the nationality of the Republic of Serbia, that is, enable the exercise of the right to nationality as the highest degree of integration in Serbian society.

KEYWORDS: *right to nationality / human rights / refugees / integration in society*