

# НАРЪЧНИК ЗА ЗАКРИЛА НА ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО

В СЪОТВЕТСТВИЕ С КОНВЕНЦИЯТА ЗА  
ЛИЦАТА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО ОТ 1954 г.

ЖЕНЕВА, 2014 г.





# НАРЪЧНИК ЗА ЗАКРИЛА НА ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО

В СЪОТВЕТСТВИЕ С КОНВЕНЦИЯТА ЗА  
ЛИЦАТА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО ОТ 1954 г.

ЖЕНЕВА, 2014 г.





# Съдържание

<b>ПРЕДГОВОР</b> .....	1
<b>ВЪВЕДЕНИЕ</b> .....	4
<b>A. ПРЕДИСТОРИЯ НА КОНВЕНЦИЯТА ОТ 1954 г.</b> .....	4
<b>B. ВКБООН И ЛИПСАТА НА ГРАЖДАНСТВО</b> .....	5
<b>C. ОБХВАТ НА НАРЪЧНИКА</b> .....	5
<b>D. ЛИПСА НА ГРАЖДАНСТВО И DE FACTO ЛИПСА НА ГРАЖДАНСТВО</b> .....	7
<b>E. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА СЛУЧАИ НА ЛИПСА НА ГРАЖДАНСТВО</b> .....	8
<b>F. СТАТУТ НА ЛИЦЕ БЕЗ ГРАЖДАНСТВО</b> .....	9
<b>ПЪРВА ЧАСТ: КРИТЕРИИ ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ЛИПСА НА ГРАЖДАНСТВО</b> .....	11
<b>A. ДЕФИНИЦИЯ</b> .....	11
<b>B. ОБЩИ СЪОБРАЖЕНИЯ</b> .....	11
<b>C. ТЪЛКУВАНЕ НА ТЕРМИНИ</b> .....	13
(1) „от нито една държава“.....	13
(a) Кой държави следва да се разгледат?.....	13
(b) Какво е „държава“?.....	13
(2) „не се разглежда като гражданин в съответствие с нейното законодателство“.....	14
(a) Значение на „законодателство“.....	14
(b) Кога едно лице не се разглежда като гражданин в съответствие със законодателството и практиката на една държава?.....	14
(i) Автоматични и неавтоматични начини за придобиване или отнемане на гражданство.....	15
(ii) Индетифициране на компетентни органи.....	15
(iii) Оценяване на доказателства на компетентните органи при неавтоматичните начини за придобиване и отнемане на гражданство.....	16
(iv) Оценяване на доказателства на компетентните органи при автоматичните начини за придобиване или загуба на гражданство.....	17

(v) Съображения в случаите, когато практиката на държавата е в разрез с автоматичния начин за придобиване на гражданство.....	18
(vi) Оценяване на гражданство при отсъствието на доказателства за позицията на компетентните органи.....	18
(vii) Ролята на консулските служби.....	19
(viii) Запитвания до компетентни органи.....	19
(ix) Непоследователно отнасяне от страна на компетентните органи.....	20
(x) Гражданство, придобито погрешно или недобросъвестно.....	21
(xi) Ефект от производства за обжалване/преразглеждане.....	21
(xii) Темпорално действие.....	22
(xiii) Доброволен отказ от гражданство.....	23
(xiv) Понятието за гражданство.....	23

**ВТОРА ЧАСТ: ПРОЦЕДУРИ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА СТАТУТ НА ЛИЦЕ БЕЗ ГРАЖДАНСТВО..... 27**

<b>A. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЕ.....</b>	<b>27</b>
(1) Преглед.....	27
(2) Предоставяне на статут на лице без гражданство и правото на гражданство.....	27

**В. ВЪВЕЖДАНЕ НА ПРОЦЕДУРИ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА СТАТУТ НА ЛИЦЕ БЕЗ ГРАЖДАНСТВО..... 29**

(1) Организация и разполагане на процедурите за предоставяне на статут на лице без гражданство.....	29
(2) Достъп до процедурата.....	30
(3) Процесуални гаранции.....	31

**С. КООРДИНИРАНЕ НА ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА СТАТУТ НА БЕЖАНЕЦ И НА ЛИЦЕ БЕЗ ГРАЖДАНСТВО..... 33**

<b>D. ОЦЕНКА НА ДОКАЗАТЕЛСТВОТА.....</b>	<b>35</b>
(1) Видове доказателства.....	35
(2) Въпроси при доказването.....	36
(3) Тежест на доказване.....	37
(4) Праг на доказване.....	37
(5) Оценка на доказателствата.....	38

(6) Паспорти.....	39
(7) Запитвания до чужди власти и отговори от тях.....	39
(8) Интервюта.....	40
(9) Въпроси на достоверността.....	40
<b>Е. ДОПЪЛНИТЕЛНИ ПРОЦЕСУАЛНИ СЪОБРАЖЕНИЯ.....</b>	<b>43</b>
(1) Определяне на липса на гражданство за групи лица.....	43
(2) Задържане.....	44
(3) Ролята на ВКБООН.....	46
(4) Проучване на решения за други държави.....	46
(5) Допълнителни процесуални и доказателствени гаранции за конкретни групи лица.....	47
<b>Ф. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ЛИПСА НА ГРАЖДАНСТВО, КОГАТО НЕ Е ПРИЛОЖИМА КОНВЕНЦИЯТА ОТ 1954 г.....</b>	<b>48</b>
<b>ТРЕТА ЧАСТ: СТАТУТ НА ЛИЦАТА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО НА НАЦИОНАЛНО РАВНИЩЕ.....</b>	<b>51</b>
<b>А. МЕЖДУНАРОДНОТО ПРАВО И СТАТУТ НА ЛИЦЕ БЕЗ ГРАЖДАНСТВО.....</b>	<b>51</b>
(1) Паралели между статута на бежанец и на лице без гражданство.....	51
(2) Преглед на стандартите, определени в Конвенцията от 1954 г.....	52
(а) Градиране на права при определени условия.....	53
(3) Международно право в областта на правата на човека.....	56
<b>В. ЛИЦА В МИГРАЦИОНЕН КОНТЕКСТ.....</b>	<b>58</b>
(1) Лица в процедура за определяне на статут.....	58
(2) Лица, които са признати като лица без гражданство – право на пребиваване.....	58
(3) Когато е налична закрила в друга държава.....	60
(а) Когато липсата на гражданство произтича от загуба/лишаване или доброволен отказ от гражданство.....	61
(б) Когато липсата на гражданство произтича от доброволен отказ от гражданство поради удобство или избор.....	62
(с) Съображения за местни връзки.....	63
<b>С. ЛИЦА В СВОЯТА „СОБСТВЕНА СТРАНА“.....</b>	<b>64</b>

D. СТАТУТ ЗА ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО, КОИТО НЕ СА В ОБХВАТА НА КОНВЕНЦИЯТА ОТ 1954 г.....	65
АНЕКС I – КОНВЕНЦИЯ ЗА СТАТУТА НА ЛИЦАТА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО ОТ 1954 г.....	68
АНЕКС II – КОНВЕНЦИЯ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА СЛУЧАИТЕ НА ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО ОТ 1961 г.....	86
АНЕКС III – СПИСЪК НА ДЪРЖАВИТЕ СТРАНИ ПО КОНВЕНЦИЯТА ЗА СТАТУТА НА ЛИЦАТА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО ОТ 1954 г. И КОНВЕНЦИЯТА ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА СЛУЧАИТЕ НА ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО ОТ 1961 г.....	96
АНЕКС IV – ИЗВЛЕЧЕНИЯ ОТ РЕЗОЛЮЦИИ НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ.....	99
АНЕКС V – ИЗВЛЕЧЕНИЯ ОТ ЗАКЛЮЧЕНИЯ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНИЯ КОМИТЕТ НА ВКБООН.....	101

# ПРЕДГОВОР

През последното десетилетие международната общност, с подкрепата на Върховния комисар на ООН за бежанците (ВКБООН), поднови усилията си за намиране на решения за тежката съдба на лицата без гражданство. Както е посочено ясно във Всеобщата декларация за правата на човека, всеки има право на гражданство. Ако няма гражданство, човек живее в условия на несигурност и маргинализация. Хората без гражданство са сред най-уязвимите по света, на които често се отрича ползването на права като равенство пред закона, достъп до работа, образование или здравеопазване. Въпреки действията на много държави за предотвратяване или намаляване на случаите на лица без гражданство посредством мерки като реформи в националното законодателство, продължават да възникват нови случаи на лица без гражданство. Почти във всяка страна има хора без гражданство. В действителност, има цели семейства, които поколения наред са без гражданство.

Конвенцията за статута на лицата без гражданство от 1954 г. е основополагаща за международния режим за закрила на лицата без гражданство. Конвенцията съдържа всеобща дефиниция на „лице без гражданство“ и основен набор от принципи за отнасянето към тях. В наши дни рамката на Конвенцията е със същата степен на значимост както към момента на приемане на договора и във времето е допълвана в резултат от развитието в международното международното право в областта на правата на човека. Докато Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г. урежда изчерпателен набор от инструменти за премахване на липсата на гражданство, Конвенцията от 1954 г. е насочена към това лицата без гражданство да не бъдат закрепостени към живот без достойнство и сигурност. ВКБООН има удоволствието да публикува този наръчник в годината на 60-та годишнина на Конвенцията.

Към момента на публикуване 80 държави са страни по Конвенцията от 1954 г., като за присъединяването на много страни през последните три години допринесе Кампанията на ВКБООН за борба с липсата на гражданство. За засилено внимание към липсата на гражданство свидетелства и увеличаващият се брой страни, които въвеждат процедури за предоставяне на статут на лице без гражданство. Въпреки че са подходящи само за малка част от лицата без гражданство по целия свят, тези процедури са от решаващо значение, тъй като водят до получаване на статут в съответствие със стандартите на Конвенцията от 1954 г. и на международното право в областта на правата на човека. Към случаите на лица без гражданство, които се намират със собствената си страна, трябва да се приложи различен подход, който отчита дълбоката им връзка с тази държава,

например, поради раждане или дълготрайно пребиваване на територията ѝ. Държавите все повече осъзнават ползите не само за съответните лица, но и за стабилността и единението на обществата им като цяло, от реформи в законодателството и политиката с цел предоставяне на гражданство на такива лица.

ВКБООН издава този наръчник в съответствие с мандатните си отговорности по отношение на липсата на гражданство. Първоначално тези отговорности са ограничени до лицата без гражданство, които са бежанци, както е посочено в точка 6 (А) (II) от Устава на ВКБООН и член 1(А)(2) от Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. Впоследствие мандатът е разширен по силата на редица Резолуции на Общото събрание, по-специално Резолуции 50/152 от 1995 г. и 61/137 от 2006 г., които възлагат като цяло отговорност на ВКБООН за лицата без гражданство. Отговорностите на ВКБООН обхващат идентифицирането, предотвратяването и намаляването на случаите на лица без гражданство, както и закрилата на лица без гражданство.

Съдържанието на Наръчника е публикувано за първи път през 2012 г. под формата на три Насоки на ВКБООН относно дефиницията на лице без гражданство, процедурите за предоставяне на статут на лице без гражданство и статута на лицата без гражданство по националното законодателство.\* Като замества тези насоки, текстът на Наръчника повтаря съдържанието им с незначителни промени, свързани най-вече с избягване на повтарящи се текстове и актуализиране на позоваванията на публикации на ВКБООН. Изчистени са и някои малки пропуски, установени след публикуването на Насоките. Наръчникът, подобно на Насоките, е резултат от поредица експертни консултации, проведени във връзка с 50-та годишнина на Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г.<sup>†</sup> Той не разглежда предотвратяването и намаляването на случаите на лица без гражданство, което е предмет на отделни насоки.

\* Моля вижте ВКБООН, *Насоки за липса на гражданство №1: Дефиниция на „лице без гражданство“ в чл. 1(1) от Конвенцията за статута на лицата без гражданство от 1954 г.*, 20.02.2012 г., HCR/GS/12/01, <http://www.refworld.org/docid/4f4371b82.html>; ВКБООН, *Насоки за липса на гражданство №2: Процедури за определяне на липса на гражданство*, 05.04.2012 г., HCR/GS/12/02, <http://www.refworld.org/docid/4f7dafb52.html>; и ВКБООН, *Насоки за липса на гражданство №3: Статут на лице без гражданство на национално ниво*, 17.07.2012 г., HCR/GS/12/03, <http://www.refworld.org/docid/5005520f2.html>

<sup>†</sup> Моля вижте ВКБООН, *Експертна среща – Понятието за лице без гражданство по международното право („Заклучения от Прато“)*, май 2010 г., <http://www.refworld.org/docid/4cafae002.html>; и ВКБООН, *Експертна среща – Процедури за определяне на липса на гражданство и статут на лице без гражданство („Заклучения от Женева“)*, дек. 2010 г., <http://www.refworld.org/docid/4d9022762.html>

Предназначението на Наръчника е да предоставя насоки на служители на държавни органи, съдии и практики, както и на служители на ВКБООН и други лица, които участват в търсенето на решения за липсата на гражданство. Надяваме се, че Наръчникът ще служи като ценен ресурс както за предоставянето на статут на лице без гражданство, така и за разработването и прилагането на закони и политики за закрила на лицата без гражданство.

**Фолкер Тюрк**

Директор

отдел „Международна закрила“

Служба на Върховния комисар на ООН за бежанците, Женева  
юни 2014 г.

# ВЪВЕДЕНИЕ

## А. ПРЕДИСТОРИЯ НА КОНВЕНЦИЯТА ОТ 1954 Г.

1. Липсата на гражданство възниква при различни обстоятелства. В миграционна ситуация, например, тя може да се появи при някои напуснали родината си лица, които загубват или са лишени от гражданството си, без да са получили гражданството на държавата на обичайно местожителство. Повечето лица без гражданство обаче никога не са се придвижвали отвъд националната граница и се намират в своята „собствена страна“.<sup>1</sup> Тяхното затруднено положение е възникнало на място, тоест в страната на дългосрочното им пребиваване, в повечето случаи страната, в която са се родили. За тези лица липсата на гражданство често е резултат от проблеми в националното законодателство и прилагането му.
2. В създалата се ситуация след Втората световна война на преден план се налага необходимостта от международни действия за закрила на лицата без гражданство и на бежанците. Предвид това, предпоставка за Конвенцията за статута на лицата без гражданство от 1954 г. („Конвенция от 1954 г.“) са същите обстоятелства както и за Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. („Конвенция от 1951 г.“). Първоначално тя е замислена като проектопротокол към правния акт за бежанците. Когато обаче се приема Конвенцията от 1951 г., протоколът остава в проектовариант и е насочен към отделна конференция за договаряне, на която се преобразува в самостоятелен международен договор за лицата без гражданство. Текстът на Конвенцията от 1954 г. и Списъкът на държавите страни по нея могат да се видят съответно в Анекси I и III.
3. Конвенцията от 1954 г. остава единственият международен договор, който специално урежда стандартите за отнасяне към лицата без гражданство.<sup>2</sup> Следователно, Конвенцията е от решаващо значение за осигуряване на закрилата на тази група уязвими лица.

---

1 Изразът „собствена страна“ е заимстван от чл. 12(4) от Международния пакт за гражданските и политическите права и се използва в съответствие с тълкуването му от Комитета по правата на човека на ООН.

2 Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г. е насочена основно към предотвратяване на случаите на липса на гражданство чрез предпазни механизми в националните закони, с които постепенно да се ограничи явлението. Специалният протокол за липсата на гражданство от 1930 г., който влиза в сила през 2004 г., не урежда стандарти на отнасяне, а конкретни задължения на предишната държава на гражданство. По този протокол има много малко държави страни.

## V. ВКБООН И ЛИПСАТА НА ГРАЖДАНСТВО

4. ВКБООН издава този наръчник в съответствие с мандатните си отговорности във връзка с липсата на гражданство. Първоначално отговорностите на ВКБООН са ограничени до лицата без гражданство, които са бежанци, както е посочено в точка 6 (А) (II) от Устава на ВКБООН и чл. 1 (А) (2) от Конвенцията от 1951 г. В това свое качество ВКБООН участва в разработването на Конвенцията от 1954 г. За да поеме функциите, предвидени в членове 11 и 20 от Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г. („Конвенция от 1961 г.“), мандатът на ВКБООН е разширен и до лица, които отговарят на условията на тази конвенция по силата на Резолюции на Общото събрание 3274 (XXIX) от 1974 г. и 31/36 от 1976 г. На Службата са възложени като цяло отговорности за лицата без гражданство от Резолюция на Общото събрание 50/152 от 1995 г., която утвърждава Заключение 78 на Изпълнителния комитет на ВКБООН. Впоследствие в Резолюция 61/137 от 2006 г. Общото събрание утвърждава Заключение 106 на Изпълнителния комитет на ВКБООН, което определя четири широки сфери на отговорност на ВКБООН: идентификация, предотвратяване и намаляване на случаите на лица без гражданство и закрилата на лицата без гражданство. Извадки от съответните резолюции на Общото събрание и от Заключенията на Изпълнителния комитет могат да се видят съответно в Анекси IV и V.

## C. ОБХВАТ НА НАРЪЧНИКА

5. Разпоредбите на Конвенцията от 1954 г. попадат в три категории: разпоредби, които въвеждат определението за лице без гражданство; разпоредби, свързани с правата и задълженията на такова лице; и заключителни разпоредби, уреждащи въпроси като присъединяването към Конвенцията и сътрудничеството на държавите страни по нея с ВКБООН. Наръчникът дава насоки във връзка с разпоредбите в първите две категории.
6. Предназначението на Наръчника е да бъде в помощ на правителства, политици, отговорни административни органи, съдебни органи, НПО, практикуващи юристи, служители на ВКБООН и други заинтересовани лица във връзка с тълкуването и прилагането на Конвенцията от 1954 г., за да се улесни идентифицирането на нейните бенефициенти и подобаващото отнасяне към тях. Освен това той ще бъде приложим и за редица други цели, като тълкуването на международни правни актове, които се отнасят до „лица без гражданство“, „липса на гражданство“, но не ги дефинират, или други свързани термини. Във връзка с това се отбелязва, че Конвенцията от 1954 г. все още не се радва на същата степен на ратифициране/присъединяване както Конвен-

Конвенцията от 1951 г. и други международни договори в областта на правата на човека. Ето защо практиката на държавите, в това число съдебната практика на националните съдилища, по прилагането на Конвенцията от 1954 г., по-специално тълкуването на чл. 1(1), е ограничена. Въпреки това насоките в Наръчника отразяват съществуващата практика на държави страни по Конвенцията от 1954 г. и резултатите от поредица консултации с експерти, проведени от ВКБООН.

## D. ЛИПСА НА ГРАЖДАНСТВО И *DE FACTO* ЛИПСА НА ГРАЖДАНСТВО

7. Конвенцията от 1954 г. въвежда всеобща дефиниция на „лице без гражданство“ в своя член 1(1). Лицата, които попадат в приложното поле на чл. 1(1), понякога се наричат лица без гражданство *де юре*, въпреки че този термин не се използва в самата конвенция. В Заключителния акт на Конвенцията от 1961 г. обаче се споменават лица без гражданство *де факто* и има имплицитно позоваване на Заключителния акт на Конвенцията от 1954 г.<sup>3</sup> За разлика от термина „лице без гражданство“, както е определен в чл. 1(1), терминът „липса на гражданство *де факто*“ не е определен в нито един международен правен акт и няма правен режим по договор, който да се отнася конкретно до тази категория лица (позоваването в Заключителния акт на Конвенцията от 1961 г. е ограничено и необвързващо).<sup>4</sup> Трябва да се направи така, че лицата, които отговарят на условията за „лице без гражданство“ по чл. 1(1) от Конвенцията от 1954 г., да се признават като такива, а не погрешно да се определят като лица без гражданство *де факто*, тъй като в противен случай може да не получат закрилата, гарантирана по Конвенцията от 1954 г. Този наръчник разглежда редица въпроси, свързани с идентифицирането и закрилата на лица без гражданство, както са определени в чл. 1(1) от Конвенцията, но избягва да ги квалифицира като лица без гражданство *де юре*, тъй като терминът не се употребява никъде в самия международен договор.

- 3 Точка 3 от Заключителния акт на Конвенцията от 1954 г. е разработен специално за положението на лицата без гражданство *де факто*. Тук се препоръчва привилегиите по Конвенцията да обхващат и лицата, за които държавите считат, че имат основателни причини да се откажат от закрилата на държавата на гражданството си. Що се отнася до Заключителния акт на Конвенцията от 1961 г., въпреки че в нея няма определение за липса на гражданство *де факто*, има препоръка такива лица да се ползват с привилегиите, предвидени в разпоредбите на Конвенцията от 1961 г., за да получат „действително гражданство“.
- 4 По въпроса за лицата без гражданство *де факто*, моля вижте Раздел II.A от ВКБООН, *Експертна среща – понятието за лица без гражданство по международното право („Заключения от Прато“)*, май 2010 г., <http://www.refworld.org/docid/4ca1ae002.html> : (1) Липсата на гражданство *де факто* традиционно се свързва с понятието за действително гражданство и някои участници изразиха мнението, че гражданството на едно лице може да бъде недействително както вътре в страната на гражданството, така и извън нея. Съответно едно лице може да бъде без гражданство *де факто* дори и вътре в страната на своето гражданство. Други участници обаче подкрепиха категорично подхода, изложен в дискуссионния материал, изготвен за срещата, който определя лицето без гражданство *де факто* на основата на една от главните функции на гражданството в международното право – предоставянето на закрила от държавата на гражданите, които са извън националните предели. (2) Определението е следното: лицата без гражданство *де факто* са лица извън страната на своето гражданство, които не могат или поради основателни причини не желаят да се възползват от закрилата на тази страна. Закрилата в този смисъл се отнася до правото на дипломатическа закрила, упражнявано от държавата на гражданството, за да се поправи неправомерно действие спрямо някой от нейните граждани, както и обща дипломатическа и консулска закрила и помощ, в това число връщане в държавата на гражданството.

## Е. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА СЛУЧАИ НА ЛИПСА НА ГРАЖДАНСТВО

8. Докато Конвенцията от 1954 г. въвежда международната правна дефиниция за „лице без гражданство“ и стандартите за отнасяне, на които имат право такива лица, тя не предписва механизъм за идентифициране на лица без гражданство като такива. Въпреки това от Конвенцията от 1954 г. произтича имплицитно, че държавите трябва да идентифицират лица без гражданство, които са на тяхна територия, за да им осигурят подходящо третиране, с което да изпълнят ангажиментите си по Конвенцията.<sup>5</sup> В този наръчник има съвети за начините за въвеждане на процедура за предоставяне на статут на лице без гражданство, в това число въпроси, които възникват при такива механизми. Така Наръчникът е насочен конкретно, ако не единствено, към определяне дали дадено лице е без гражданство. Освен това акцентът е върху признаването на лицата без гражданство, както са определени в Конвенцията от 1954 г., и задълженията на държавите страни по Конвенцията. Обръща се внимание и на държавите, които не са задължени по силата на този договор, както и на идентифицирането на лица без гражданство *де факто*.
9. Само сравнително малък брой страни са въвели процедури за предоставяне на статут на лице без гражданство, като не всички от тях са достатъчно уредени в законодателството. Нараства интересът към въвеждането на такива механизми. Липсата на гражданство е юридически относим факт по международното право. Ето защо признаването на липса на гражданство има важна роля за засилване на зачитането на човешките права на лицата без гражданство, по-специално чрез достъпа до сигурен правен статут и ползването от права, предоставени на лицата без гражданство по Конвенцията от 1954 г.
10. В интерес на държавите е също така да въведат процедури за предоставяне на статут на лице без гражданство. С това ще се повиши способността на държавите да спазват задълженията си по Конвенцията от 1954 г. В страни, където липсата на гражданство възниква в смесени миграционни потоци, процедурите за предос-

---

5 Държавите отчитат това във връзка с въвеждането на процедури за предоставяне на статут на бежанец, въпреки че Конвенцията от 1951 г. не предвижда нищо по този въпрос. Моля да видите Заключение № 8 (XXVIII) от 1977 г. на Изпълнителния комитет на ВКБООН, точка h; Заключение № 14 (XXX) от 1979 г. на Изпълнителния комитет на ВКБООН, точка f. Моля да видите ВКБООН, *Заключения, приети от Изпълнителния комитет, по международната закрила на бежанците, 1975-2009 г. (Заключения №1 – 109)*, 2009 г., <http://www.refworld.org/docid/4b28bf1f2.html>.

тавяне на статут на лице без гражданство ще улеснят правителствата при оценяване на броя и профила на лицата без гражданство на територията си, което е важно за определяне на необходимите публични услуги. Освен това идентифицирането на лица без гражданство може да спомогне за предотвратяване на липсата на гражданство чрез открояване на първопричините и на новите тенденции в това отношение.

## F. СТАТУТ НА ЛИЦЕ БЕЗ ГРАЖДАНСТВО

11. Като цяло лицата без гражданство са лишени от възможността да ползват редица права на човека и да участват пълноценно в обществото. Конвенцията от 1954 г. предлага решение за тази маргинализация, като предвижда основен набор от права за лицата без гражданство. Разпоредбите ѝ заедно с приложимите стандарти на международното хуманитарно право, въвеждат минималните права и задълженията на лицата без гражданство в държавите страни по Конвенцията от 1954 г. Статутът, предоставян на лице без гражданство в държава страна, тоест правата и задълженията на лицата без гражданство по националното законодателство, трябва да отразяват тези международни стандарти.
  
12. Предназначението на този наръчник е да бъде в полза на държавите за осигуряване на въвеждането на такъв статут в законодателството им. Той е насочен както към третирането на лица, които дадена държава е определила като лица без гражданство по Конвенцията от 1954 г., така и към положението на лица, които са в процедура за предоставяне на статут на лице без гражданство. Наръчникът разглежда и положението на лица без гражданство в държави, които не са страни по Конвенцията от 1954 г., както и на тези, за които се счита, че са де факто без гражданство. Въпреки че към всички лица без гражданство отнасянето трябва да бъде в съответствие с международни стандарти, то може да варира в зависимост от обстоятелствата на възникване на липсата на гражданство. Ето защо в Наръчника първо са представени относимите международни правни стандарти и след това е разгледано отделно приложното поле на статута на лице без гражданство за тези, които са в миграционни потоци, и за тези, които са в своята „собствена страна“.<sup>6</sup> Освен това е разгледана и връзката между бежанци и лица без гражданство. Въпреки че едно лице може да е и без гражданство по Конвенцията от 1954 г., и бежанец по Конвенцията от 1951 г., минималното изискване е бежанец без гражданство да се ползва със закрилата по Конвенцията от 1951 г. и международното бежанско право.

<sup>6</sup> В т. 142 по-долу се разглежда правото на лицето да остане в своята „собствена страна“ съгласно чл. 12(4) от МПГПП.



# ПЪРВА ЧАСТ: КРИТЕРИИ ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ЛИПСА НА ГРАЖДАНСТВО

## А. ДЕФИНИЦИЯ

13. Член 1(1) от Конвенцията от 1954 г. съдържа следната дефиниция за лице без гражданство:

*За целите на тази Конвенция понятието „лице без гражданство“ означава лице, което не се разглежда като гражданин от нито една държава в съответствие с нейното законодателство.*

Конвенцията не разрешава резерви по член 1(1), при което тази дефиниция е правно задължителна за всички държави страни. Освен това Комисията по международно право е стигнала до заключението, че дефиницията в чл. 1(1) е част от обичайното международно право.<sup>7</sup> В този наръчник не се разглежда чл. 1(2) от Конвенцията от 1954 г., където се посочват обстоятелствата, при които лица, които попадат в приложното поле на дефиницията на „лице без гражданство“ въпреки това са изключени от закрилата на международния договор.

## В. ОБЩИ СЪОБРАЖЕНИЯ

14. Член 1(1) от Конвенцията от 1954 г. следва да се тълкува в съответствие с обикновеното значение на текста, четен в контекст и във връзка с предмета и целта на договора.<sup>8</sup> Както е посочено в преамбюла към него и в *Travaux Préparatoires*, предметът и целта на Конвенцията от 1954 г. е да осигури за лицата без гражданство възможно най-широк обхват за упражняване на човешките им права.<sup>9</sup> Намерението на авторите е да подобрят положението на лицата без гражданство чрез правно уреждане на статута им. Предвид това по принцип притежаването на гражданство е за предпочитане пред признаването на статут и закрилата като лице

<sup>7</sup> Моля да видите стр. 49 от Комисия по международно право, *Статии за дипломатическата закрила с коментари*, 2006 г., където се посочва, че дефиницията в чл. 1 може „несъмнено да се счита, че е придобила обичайно естество“. Коментарът е достъпен на <http://www.refworld.org/docid/525e7929d.html>. Текстът на чл. 1(1) от Конвенцията от 1954 г. се използва в статиите за дипломатическата закрила като дефиниция за лице без гражданство.

<sup>8</sup> Моля да видите чл. 31(1) от Виенската конвенция за правото на договорите, която определя това основно правило за тълкуването. Чл. 31 определя и други фактори, относими при тълкуването на разпоредбите на договора, а в чл. 32 са посочени допълващи методи за тълкуване.

без гражданство. Следователно, за да се гарантира, че всички, които попадат в обхвата на Конвенцията от 1954 г., се ползват от разпоредбите ѝ, е важно да се осигури, че лицата с гражданство се признават като такива, а не се определят погрешно като лица без гражданство.

15. Член 1(1) се прилага както при обстоятелства на миграция, така и при такива, които не са свързани с миграция. Лице без гражданство може никога да не е преминавало отвъд националната граница и да е прекарало целия си живот в една и съща страна. Някои лица без гражданство обаче може да са и бежанци или лица, отговарящи на условията за допълнителна закрила.<sup>10</sup> Тези лица без гражданство, които попадат в приложното поле на Конвенцията от 1951 г., имат право на закрила по този правен акт – въпрос, който се разглежда в Трета част по-долу.
16. Едно лице е без гражданство от момента, от който са налице условията от чл. 1(1) от Конвенцията от 1954 г. И така, всяка констатация на държава или на ВКБООН, че дадено лице отговаря на условията по чл. 1(1), е по-скоро декларативна по своето естество, а не определяща.<sup>11</sup>
17. Член 1(1) може да се анализира, като дефиницията се раздели на две съставни части: „не се разглежда като гражданин... в съответствие с нейното законодателство“ и „от нито една държава“. Когато се определя дали едно лице е без гражданство по чл. 1(1), често е добре от практически съображения първо да се разгледа частта „от нито една държава“, тъй като това не само стеснява кръга държави, с които лицето има връзка, но може и още от самото начало да изключи субекти, които не отговарят на понятието „държава“ по международното право. Наистина в някои случаи разглеждането само на този елемент ще се окаже решаващо: когато единственият субект, с който има връзка лицето, не е държава.

---

9 Моля да видите и четвъртия абзац на Преамбула: *Имайки предвид*, че ООН е проявявала нееднократно своята дълбока загриженост за съдбата на лицата без гражданство и е полагала усилия, за да осигури на лицата без гражданство възможно най-широко ползване на посочените основни права и свободи,... *Считайки*, че е желателно да уреди и подобри статута на лицата без гражданство чрез сключването на международно споразумение,... (Позоваването на „основни права и свободи“ е позоваване на Всеобщата декларация за правата на човека, която се споменава в първия абзац на Преамбула).

10 Например, те може да попадат в обхвата на режима на субсидиарна закрила на ЕС, определен в Директива на Съвета 2004/83/ЕО от 29.04.2004 г., относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила. Моля, вижте по-общо Заключение № 103 (LV) от 2005 г. на Изпълнителния комитет на ВКБООН за допълнителните форми на закрила, <http://www.unhcr.org/43576e292.html>

11 Последствията по отношение на суспензивния ефект, процедурите за статут и отнасянето към лицата, които са в процедура, са разгледани във Втора и Трета част по-долу.

## С. ТЪЛКУВАНЕ НА ТЕРМИНИ

(1) „от нито една държава“

(а) Кои държави следва да се разгледат?

18. Въпреки че в дефиницията в чл. 1(1) глаголет е в отрицателна форма („не се разглежда като гражданин“), проучването дали дадено лице е без гражданство, е ограничено до държавите, с които то има някаква връзка, по-специално по силата на раждане на територията ѝ, потекло, брак, осиновяване или обичайно пребиваване. В някои случаи това може да ограничи обхвата на проучването само до една държава (или всъщност до един субект, който не е държава).<sup>12</sup>

(b) Какво е „държава“?

19. Дефиницията на „държава“ в чл. 1(1) е в съответствие с общото развитие на този термин в международното право. Критериите в Конвенцията за правата и задълженията на държавите от Монтевидео от 1933 г. запазват своята относимост в тази връзка. Според нея държавата се конституира, когато субект има постоянно население, определена територия, правителство и капацитет за установяване на отношения с други държави. Други фактори на държавността, които се появяват впоследствие в международния правен дискурс, включват ефективността на въпросния субект, правото на самоопределяне, забраната за употреба на сила и съгласието на държавата, която преди това е упражнявала контрол върху съответната територия.<sup>13</sup>
20. За да може един субект да бъде „държава“ за целите на чл. 1(1), не е нужно да е получил всеобщо или широко признаване на държавността си от други държави или да е станал държава членка на Обединените нации. Въпреки това признаването или допускането е силно доказателство за държавност.<sup>14</sup> Сред международната общност може да възникнат различия в становищата дали даден субект е постигнал държавност. Това отчасти отразява сложността

12 Въпросът какво представлява относима връзка е разгледан по-нататък във Втора част във връзка с прага на доказване, необходим за установяване на липса на гражданство.

13 Когато един субект претендира, че е нова държава, но начинът на възникване съставлява нарушение на нормата *jus cogens*, се поставя под въпрос дали отговаря на условията за държавност. Нормата *jus cogens* е принцип на обичайното международно право, който се счита за абсолютен по своето естество, тоест има приоритет пред всяко друго задължение (независимо дали обичайно или договорно по своето естество), обвързваща е за всички държави и може да бъде заменена само от друга абсолютна норма. Примери за норми *jus cogens* са забраната за употреба на сила и правото на самоопределяне.

14 Моля обаче да обърнете внимание на дългогодишния дебат за решаващото срещу декларативното естество на признаването на държавите. Първата доктрина счита акта на признаване за предпоставка за държавност, докато втората разглежда признаването просто като доказателство за този статут по международното право. Тези различни подходи усложняват в някои случаи определянето на държавността на даден субект.

на някои от критериите и прилагането им. Дори и когато обективно изглежда, че даден субект отговаря на критериите в горната точка, може да има държави, които от политически съображения да решат да се въздържат от признаването му като държава или активно да не го признават. Когато се извършва преценка по чл. 1(1), вземащият решението може да вземе предвид официалната позиция на собствената си държава по правосубектността на конкретен субект. Такъв подход обаче може да доведе до решения, повлияни по-скоро от политическата позиция на правителството на държавата, вземаща решението, а не от позицията на субекта в международното право.

21. След като бъде създадена една държава, в международното право има силна презумпция за нейното непрекъснато съществуване, независимо от ефективността на правителството и. Ето защо държава, която загуби ефективното си управление поради вътрешен конфликт, продължава въпреки това да е „държава“ за целите на чл. 1(1).

## **(2) „не се разглежда като гражданин... в съответствие с нейното законодателство“**

### **(а) Значение на „законодателство“**

22. Позоваването на „законодателство“ в чл. 1(1) следва да се разбира в широк смисъл не само като закони, но и министерски укази, правилници, заповеди, съдебна практика (в страни с традиция на прецедента в правото) и, където е подходящо, обичайна практика.<sup>15</sup>

### **(b) Кога едно лице „не се разглежда като гражданин“ по силата на законодателството и практиката на една държава?**

23. За да се установи дали едно лице не се разглежда като гражданин по силата на законодателството, е необходим внимателен анализ как държавата прилага на практика законите си за гражданството в случая на лицето и дали има съдебни решения по дела за обжалване/ преразглеждане, които да са повлияли на статута на лицето.<sup>16</sup> Това е въпрос и на фактическа, и на правна оценка.
24. Прилагането на този подход при разглеждане на положението на едно лице на практика може да доведе до заключение, различно от заключението при чисто формалния анализ на прилагането на

<sup>15</sup> Подобен е подходът в чл. 2(d) от Европейската конвенция за гражданството от 1997 г.

<sup>16</sup> Този подход отразява общия правен принцип, посочен в чл. 1 и чл. 2 от Хагската конвенция за някои въпроси на конфликта между законите за гражданството от 1930 г.

законите за гражданството на дадена страна спрямо случая на лицето. Възможно е в една държава да не се следва буквата на закона в практиката, дори да се стига до незачитане на закона. Следователно позоваването на законодателството в дефиницията за липса на гражданство в чл. 1(1) се отнася до ситуации, в които писаният закон се променя съществено, когато се стигне до прилагането му на практика.

*(i) Автоматични и неавтоматични начини на придобиване или отнемане на гражданство*

25. В повечето държави се прилага съчетание от автоматични и неавтоматични начини за промени по отношение на гражданството, сред които придобиване, отказ, изгубване или лишаване от гражданство.<sup>17</sup> Когато се определя дали едно лице се разглежда като гражданин на дадена държава или е без гражданство, е добре да се установи дали за статута на лицето са допринесли автоматични или неавтоматични механизми или начини.
26. Автоматичните механизми са тези, при които настъпва промяна в статуса на гражданството по силата на закона (*ex lege*).<sup>18</sup> При автоматичните механизми гражданство се придобива веднага, щом са налице предвидените в закона критерии като това, че лицето е родено на територията на страната или от родители, които са нейни граждани. При немеханичните механизми обаче, е необходимо да се извърши действие от лицето или от държавни органи, преди да се извърши промяна в гражданството.

*(ii) Идентифициране на компетентни органи*

27. За да се установи дали дадена държава разглежда едно лице като свой гражданин, трябва да се идентифицира/т компетентният орган/компетентните органи за гражданството в страната, с която лицето има връзки. В този контекст компетентността се отнася до органа, отговорен за предоставяне или отнемане на гражданство или за изясняване на статута, когато гражданството се придобива или отнема автоматично. Компетентният орган може да е различен в отделните държави и в много случаи може да има повече от един такъв орган.<sup>19</sup>

17 Моля да обърнете внимание, че термините загуба и лишаване се използват по същия начин както в Конвенцията от 1961 г.: „загуба“ се отнася до отнемането на гражданство по силата на закона (*ex lege*), а „лишаване“ се отнася до отнемането на гражданство в резултат от действия на държавните органи.

18 Моля да обърнете внимание, че изразът „по силата на нейното законодателство“ в чл. 1 (1) не е синоним на „по силата на закона“. Вторият термин (използван, например, в Конвенцията от 1961 г.) означава автоматичен по своето естество механизъм. В дефиницията за лице без гражданство се има предвид гражданство, което може да е придобито или отнето както чрез неавтоматични, така и чрез автоматични механизми.

19 От горното произтича, че не е относимо становището на държавен орган, който не е компетентен по въпросите на гражданството.

28. Някои държави имат единен, централизиран орган, който управлява въпросите с гражданството – компетентен орган за целите на анализа на статуса на гражданството. Други държави обаче имат няколко органа, които могат да определят гражданството, като всеки от тях може да се счита за компетентен в зависимост от обстоятелствата. При това положение не е нужно компетентният орган да бъде централен държавен орган. Компетентният орган може да е местен или регионален орган, както и консулски служител<sup>20</sup> и в много случаи – служители на органите за местно самоуправление. Самата възможност решението на такъв служител впоследствие да бъде отменено от висшестоящ служител не означава, че първият не представлява компетентен орган за целите на анализа по чл. 1(1).
29. За да се идентифицира/т компетентният орган или компетентните органи, е нужно да се установи кои законови разпоредби за гражданството може да са относими към случая на лицето и кой, или кои органи са компетентни за прилагането им. Това изисква оценка на личната история на лицето, както и разбиране на законите за гражданството на държавата, в това число тяхното тълкуване и прилагане или неприлагане на практика в някои случаи.
30. Кои са компетентните органи и колко са на брой в конкретния случай зависи от следните фактори:
- дали следва да се вземат предвид автоматични или неавтоматични механизми за придобиване, отказ или отнемане на гражданство;
  - и
  - дали следва да се разгледа повече от едно свързано с гражданството събитие.

*(iii) Оценяване на доказателства на компетентните органи при неавтоматичните начини за придобиване или отнемане на гражданство*

31. Идентифицирането на компетентния орган при прилагането на неавтоматичния начин за промяна в статуса на гражданството може да бъде сравнително ясен. При механизмите, които зависят от действие или решение на държавен орган, той представлява компетентният орган.
32. Например, държавно ведомство, което разглежда молби за натурализация, ще бъде компетентният орган по отношение на този механизъм. Неговата позиция като цяло е решаваща. Някои неавтоматични механизми, при които има действие на държавата, не дават дискреционно право на съответните служители; ако лицето отговаря на условията в закона, служителят трябва да

---

<sup>20</sup> Моля вижте т. 39 и т.40 по-долу.

извърши конкретно действие, с което се предоставя или отнема гражданство.<sup>21</sup>

33. При неавтоматичните механизми, където се изисква действие от държавата за придобиване на гражданство, обикновено се издава документ за регистриране на това действие, каквото е удостоверение за гражданство. Наличието на такъв документ е от решаващо значение при доказването на гражданство. Ако не е налично такава доказателство, може да се допусне, че не е било предприето нужното действие и не е било придобито гражданство.<sup>22</sup> Това допускане за отсъствие на гражданство може да бъде оборено от последващи твърдения, действия или доказателства от компетентния орган, които показват, че в действителност е било предоставено гражданство.

*(iv) Оценяване на доказателства на компетентните органи при автоматичните начини за придобиване или загуба на гражданство*

34. В случаите на автоматично придобиване или загуба на гражданство няма активно участие на държавен орган в промяната на статута и не са нужни действия на лицето. Такава промяна настъпва по силата на закона (*ex lege*), когато са налице определените в закона условия. В повечето страни гражданство се придобива автоматично по силата или на раждане на територията, или на потекло. Гражданство се придобива автоматично и от повечето лица, засегнати от правоприемство между държави.<sup>23</sup> Някои закони предвиждат автоматична загуба на гражданството при наличието на конкретни условия – ако лицето е пребивавало определен период в чужбина или не се е регистрирало или не е подало декларация в определен срок.
35. Когато гражданството се придобива автоматично, обичайно по този механизъм не се издават документи от държавата. В такива случаи обикновено регистрацията на раждането доказва мястото на раждане и потеклото, което представлява доказателство за придобиване на гражданство или *jus soli*, или *jus sanguinis*, а не е формална база за придобиване на гражданство.<sup>24</sup>

21 Моля да обърнете внимание, че не може да се заключи, че едно лице има гражданство (или че е било лишено от гражданство) преди приключването на тази процедура – вижте т. 50 по-долу.

22 Молби за натурализация или други документи, представени по неавтоматична процедура за гражданство, не представляват достатъчно доказателство за решението на държавата по въпроса за гражданството на лицето.

23 В някои случаи на правоприемство между държави обаче не се придобива автоматично гражданството на правоприемника, а се прилага неавтоматичен механизъм. Моля за преглед на практиката на държавите, вижте Комисия по международно право, *Статии за дипломатическата закрила с коментари*, 03.04.1999 г., <http://www.refworld.org/docid/4512b6dd4.html>

24 *Jus soli* и *jus sanguinis* се отнасят до два основни принципа, управляващи придобиването на гражданство в правовите системи на държавите на базата съответно на раждане или на потекло от гражданин на държавата.

36. Когато става дума за автоматични начини за придобиване или загуба, компетентният орган е всяка държавна институция, оправомощена да разглежда случаи на гражданство за изясняване на статута, а не за предоставяне или отнемане на статут. Примери за такива органи са паспортните служби или – в много малко държави – службите за гражданска регистрация (където гражданството се посочва в актове за гражданска регистрация, по-специално в удостоверенията за раждане). Възможно е в конкретен случай да има повече от един компетентен орган, тъй като няколко органа се произнасят легитимно по гражданството на лицето като част от служебните им задължения.

*(v) Съображения в случаите, когато практиката на държавата е в разрез с автоматичния начин за придобиване на гражданство*

37. Когато компетентните органи не третират лицето като гражданин, въпреки че има данни то да отговаря на условията за автоматично придобиване на гражданство по силата на законите на страната, тяхната позиция, а не буквата на закона, е определяща за заключението за това държавата да не разглежда лицето като свой гражданин. Такова положение възниква често, когато държавните органи повсеместно дискриминират дадена група или на практика систематично не се зачита законът за придобиване на гражданство по рождение и от лицата се изисква да докажат допълнителни връзки с държавата.<sup>25</sup>

*(vi) Оценяване на гражданство при отсъствието на доказателства за позицията на компетентните органи*

38. Може да има случаи, когато едно лице никога не е имало контакт с компетентните органи на държавата вероятно поради това, че гражданството е придобито автоматично по рождение и лицето е живяло в регион, в който няма публични услуги, и никога не

В такива случаи е важно да се оцени общото отношение на държавата към гражданството на лица в подобно положение. Ако държавата има добра репутация по отношение на признаването по недискриминационен начин на гражданство за всички лица, за които има данни да попадат в приложното поле на съответния закон – например, начинът, по който се разглеждат молбите за лични документи – това може да е показателно, че държавата разглежда лицето като свой гражданин. Ако обаче лицето принадлежи към група, на чиито членове систематично се отказват документи за

---

25 Когато законите на държавата предвиждат автоматично придобиване на гражданство, но на практика се налагат допълнителни изисквания за придобиване на гражданство, това не отрича автоматичното естество на механизма по националния закон. Това по-скоро показва, че на практика държавата не взема предвид тези, които не отговарят на извънзаконовите изисквания, с което потенциално ги превръща в лица без гражданство по дефиницията на чл. 1 (1).

самоличност, издавани само на граждани, това може да е показателно, че държавата не разглежда лицето като свой гражданин.

*(vii) Ролята на консулските служби*

39. Ролята на консулските служби заслужава специално внимание. Консулството може да бъде компетентният орган за извършване на необходимите действия при неавтоматичния механизъм. Това се случва, например, когато законите на страната изискват деца, родени от техни граждани в чужбина, да се регистрират в консулството като предпоставка за придобиване на гражданство. При това положение консулската служба в държавата на раждане на такова дете ще бъде компетентният орган и решението му ще е решаващо, в случай, че не се прилага последващ механизъм. Ако на лицето се откаже такава регистрация или не му се позволи да подаде молба за нея, това лице няма да се счита за гражданин за целите на чл. 1(1).
40. Консулските служби могат да се определят като компетентни органи в други отношения. Когато лица се обърнат за съдействие към консулство – например за подновяване на паспорт или за пояснения във връзка с гражданството – от него легитимно се изисква да заеме позиция по въпроса за гражданството на лицето по силата на правомощията му за консулска закрила. Такъв е и случаят, когато то отговаря на запитвания от други държави относно гражданството на дадено лице. Когато консулството е единственият компетентен орган, който може да изрази позиция по въпроса за гражданството на лицето, обичайно тази позиция е решаваща. Когато е необходимо и други компетентни органи да изразят позиция по гражданството на лицето, тяхната позиция следва да се претегли спрямо тази на консулската служба.<sup>26</sup>

*(viii) Запитвания до компетентни органи*

41. В някои случаи лице или държава може да се обърне към компетентни органи със запитване за пояснения във връзка със статуса на гражданството на лицето. Такава потребност обикновено възниква, когато се прилага автоматичен механизъм за придобиване или отнемане или когато лицето може да е придобило или да е било лишено от гражданство чрез неавтоматичен механизъм, но няма документно доказателство за това. Такива запитвания може да останат без отговор или да получат отказ за отговор от компетентния орган. Изводи относно липсата на отговор би трябвало да се правят едва след изтичането на разумен срок от време.

---

<sup>26</sup> Моля вижте т. 44 по въпроса за относителната тежест, която следва да имат органи, на които е възложено издаването на документи за самоличност, в които се посочва гражданство.

Ако компетентен орган има обща политика никога да не отговаря на такива запитвания, не може да се извличат заключения единствено на основание липсата на отговор. И обратното, когато държава обичайно отговаря на такива запитвания, липсата на отговор като цяло ще бъде убедително потвърждение, че лицето не е гражданин. Когато компетентен орган даде формален отговор и стане ясно, че органът не е разгледал конкретните обстоятелства на положението на лицето, такъв отговор има малка тежест. При всички положения позицията на компетентния орган по запитването за гражданството на лицето трябва да се претегли спрямо позицията на друг компетентен орган или други компетентни органи, които имат отношение към случая на лицето.<sup>27</sup>

*(ix) Непоследователно отнасяне от страна на компетентните органи*

42. Оценката на позициите на компетентните органи се усложнява, когато има непоследователно отнасяне към лицето от различни държавни субекти. Например, на едно лице може да е било разрешено получаването на държавни помощи, на които по силата на закона и практиката имат право само гражданите, но при навършване на пълнолетие му се отказва паспорт. В зависимост от конкретните факти, за непоследователно третиране може да става дума, когато има нарушаване на правата на гражданин, в резултат от което, лицето никога да не е придобило гражданството на държавата или да е било лишено от гражданство, или да го е загубило.
43. В случаите, когато има доказателства, че дадено лице е придобило гражданство чрез неавтоматичен механизъм, който изисква действие на държавен орган, последващи откази от други държавни органи да му се дадат права, с които се ползват гражданите, е показателно за нарушаване на правата му. Предвид това, при определени обстоятелства естеството на последващо отнасяне може да показва, че държавата е променила позицията си по въпроса с гражданството на лицето, или че гражданството е било отнето.
44. Дори когато придобиването или отнемането на гражданство е станало автоматично или чрез конкретно действие на лицето, държавните органи често потвърждават впоследствие, че гражданството е придобито или отнето. Това обикновено се извършва посредством процедури за издаване на документи за самоличност. Във връзка с механизмите за придобиване или загуба на гражданство или авто-

---

<sup>27</sup> Моля да обърнете внимание, че при неавтоматична промяна в статуса на гражданството, изискваща действие на държавата, наличието (или отсъствието) на документи, издадени в рамките на действието на държавата, са от решаващо значение за установяване на гражданство. Моля вижте т. 33.

матично, или чрез конкретно действие на лицето, се придава по-голяма тежест на становището на компетентния орган, отговарящ за издаването на документи за самоличност, които представляват доказателство за гражданство като паспорти, удостоверения за гражданство и, когато се издават само на граждани – лични карти.<sup>28</sup>

*(x) Гражданство, придобито погрешно или недобросъвестно*

45. Когато действието на компетентния орган при неавтоматичен механизъм се предприема погрешно (например, поради недоразумение относно приложимия закон) или недобросъвестно, това само по себе си не отменя валидността на придобитото по този начин гражданство. Това произтича от обикновеното значение на термините, използвани в чл. 1(1) от Конвенцията от 1954 г. Същото важи и ако статусът на гражданството на лицето се промени в резултат от молба от лицето с елемент на измама или непредумишлени грешки в материалните факти. За целите на дефиницията предоставянето на гражданство чрез неавтоматичен механизъм следва да се счита за валидно дори и ако няма законова основа за това.<sup>29</sup> В някои случаи обаче се допуска, че, когато е установила грешка или недобросъвестност в националната процедура, държавата впоследствие е предприела действия за лишаване на такова лице от гражданство, и това следва да се вземе предвид при определяне на позицията на държавата по настоящия статус на гражданството на лицето.
46. Последствията от измамата или грешката при придобиването на гражданство трябва да се разграничат от измамното придобиване на документи, които може да са налични като доказателство за гражданство. Тези документи не служат непременно в подкрепа на установяването на гражданство, тъй като в много случаи са не свързани с някакъв национален механизъм – автоматичен или неавтоматичен, който всъщност е бил приложен спрямо лицето.

*(xi) Ефект от производство за обжалване/преразглеждане*

47. В случаите, когато гражданството на едно лице е било предмет на производство за преразглеждане или обжалване – независимо дали от съдебен или друг орган, решението на този орган трябва да се вземе предвид. В държави, в които като цяло има върховенство на

<sup>28</sup> В действителност е възможно други органи да се консултират с този компетентен орган при вземане на решение за гражданството на лицето.

<sup>29</sup> Това положение трябва да се разграничава от положението, когато към лице, което не е гражданин, отнасянето е просто в съответствие с присъщите на гражданството привилегии.

закона,<sup>30</sup> решението на апелативния/контролния орган обикновено представлява позицията на държавата за гражданството на лицето за целите на чл. 1(1), ако по националното законодателство решенията му са задължителни за изпълнителната власт.<sup>31</sup> И така, когато впоследствие властите не се отнасят към лицето в съответствие с решението на апелативния орган, това е показателно за неспазване на правата на гражданин, а не за факта, че лицето не е гражданин.

48. Има основания за различен подход, когато изпълнителната власт в страната може безнаказано да пренебрегва позициите на съдебни или други контролни органи (въпреки че са задължителни по закон). Такова може да е положението, например, когато държавните институции в страната повсеместно дискриминират определена група. Тогава решаваща ще бъде позицията на държавните власти, че членовете на такива групи не са граждани, а не позицията на съдебните органи, която може да е в подкрепа на правото на тези групи на гражданство.
49. Възможни са ситуации, когато съдебно решение по дело, което не се отнася пряко до лицето, въпреки това да има правни последици за гражданството му. Ако такова решение по силата на националния закон променя статуса с гражданството, това като цяло е решаващо при преценката дали лицето е гражданин (при условие, че се отчита посоченото по-горе за върховенството на закона). Това може да възникне, например, когато в даден случай в резултат от тълкуването на разпоредба, уреждаща механизъм за автоматично придобиване на гражданство, цяла група лица попаднат в обхвата на разпоредбата, без да се изискват никакви действия от нея или от правителството.<sup>32</sup>

*(xii) Темпорално действие*

50. Гражданството на едно лице следва да се оценява към момента на преценката за неговата допустимост по Конвенцията от 1954 г. Това не става нито в минало, нито в бъдещ план. Въпросът, на който трябва

---

30 Върховенството на закона е описано в Доклада на Генералния секретар на ООН от 2004 г. като: ... принцип на управление, при който всички лица, институции и субекти – публични и частни, в това число самата държава – се считат пред закони, които са обнародвани, прилагането им е равноправно, вземаните по тях решения са независими и които са в съответствие с международните хуманитарни норми и стандарти... Моля вижте Съвет за сигурност на ООН, *Върховенството на закона и правосъдието в преход в обществата в ситуация на конфликт и след конфликт: доклад на Генералния секретар*, 23.08.2004 г., S/2004/616, <http://www.refworld.org/docid/45069c434.html>, т. 6.

31 Изключение има в случаите, когато според националното право констатациите на съдебните органи са само препоръчителни и нямат обвързващ характер за властите.

32 Например, такъв е случаят, когато съдът постановява, че разпоредба в националното законодателство, уреждаща автоматичното придобиване на гражданство от лицата, родени на нейната територия преди конкретна дата, се прилага спрямо цяла етническа група въпреки твърденията на правителството за противното.

да се отговори, е дали към момента на оценката по чл. 1(1) лицето е гражданин на съответната/ите страна/и. Ето защо, ако едно лице е в процедура за придобиване на гражданство, която обаче не е приключила, то не може да се счита за гражданин за целите на чл. 1(1) от Конвенцията от 1954 г.<sup>33</sup> По същия начин, когато процедури за загуба, лишаване или отказ от националност са проведени или приключили само частично, лицето продължава да бъде гражданин за целите на дефиницията за липса на гражданство.

*(xiii) Доброволен отказ от гражданство*

51. Доброволният отказ е свързан с действие на свободна воля, с което лицето се отказва от статута си на гражданин. Това обикновено се извършва под формата на устна или писмена декларация. Последващото отнемане на гражданството може да стане автоматично или по решение на властите.<sup>34</sup> В някои държави автоматичният отказ от гражданство се използва като основание за изключване на лицето от приложното поле на чл. 1(1). Това обаче не е позволено от Конвенцията от 1954 г. Предметът и целите на договора – улесняване на упражняването на човешките права от лицата без гражданство – са относими в еднаква степен в случаите на доброволно и недоброволно отнемане на гражданство. Всъщност, в много случаи целта на отказа може да е била свързана със законови изисквания – например, изпълнение на условията за придобиване на друго гражданство – и лицето може да е очаквало да остане без гражданство само за много кратко време. Въпросът за свободния избор на лицето не е относим при преценката за допустимост с оглед на признаването на липса на гражданство по чл. 1(1); той обаче може да има значение за третирането на лицето впоследствие. Тези, които са се отказали доброволно от гражданството си, може да придобият отново това гражданство за разлика от лицата без гражданство. Наличието на закрила в друга държава може да повлияе на статута, предоставен при признаването – въпрос, разгледан в Трета част.

*(xiv) Понятието за гражданство*

52. При оценяването на националните закони на държавата е важно да се има предвид, че терминологията за „гражданин“ е различна в отделните страни. Например, използват се и други термини за този статут, сред които „поданик“, „national“ във френския и „nacional“ в испанския език. Освен това в една държава може да има различни категории гражданство с различни наименования и свързани с тях права. Конвенцията от 1954 г. е свързана с подобряване на

33 Същият подход се прилага и когато лицето не е използвало или не е изчерпало средствата за правна защита във връзка с отказ или отнемане на гражданство.

34 Доброволният отказ следва да се разграничава от загубата на гражданство в резултат от неспазване на формалните изисквания, в това число когато лицето е запознато с тях и въпреки това ги пренебрегва.

отрицателните последици по отношение на достойнството и сигурността, когато едно лице не отговаря на основен елемент от системата за защита на правата на човека: наличието на отношение гражданин – държава. Предвид това дефиницията за лице без гражданство в чл. 1(1) включва понятие за гражданин, което отразява формална връзка от политическо и правно естество между лицето и дадена държава. Това е различно от понятието за националност, което се свързва с принадлежност към религиозна, езикова или етническа група.<sup>35</sup> Като такава понятието за гражданство в договора е в съответствие с традиционното разбиране за този термин в международното право, т.е. лица, за които една държава счита, че попадат в юрисдикцията ѝ на основата на гражданството, в това число правото за предявяване на претенции срещу други държави при нарушаване на техните права.

53. Когато една държава предоставя правен статут на определени групи лица, за които счита, че попадат в юрисдикцията ѝ на основата на връзка с гражданството, а не толкова по причина на пребиваването им на територията, тогава лице от такава категория ще бъде „гражданин“ за целите на Конвенцията от 1954 г. Като цяло минималните права, с които се свързва този статут, са правото на влизане, повторно влизане и пребиваване на територията на държавата, но може да има ситуации, когато по исторически причини да се разрешава влизане само в извънградски райони на националната територия. Фактът, че различните категории гражданство в една държава се свързват с различни права не е пречка за това носителите на тези права да се третират като „гражданин“ за целите на чл. 1(1). Нито пък фактът, че в някои страни свързаните с гражданството права са по-малко отколкото привилегиите на гражданите на други държави или не отговарят напълно на правата, произтичащи от задълженията по международното право в областта на правата на човека.<sup>36</sup> Въпреки че проблемът с по-малкия обхват на правата може да постави въпроси, свързани с ефективността на гражданството и нарушения на задълженията по международното право в областта на правата на човека, това не е относимо към прилагането на дефиницията за лице без гражданство в Конвенцията от 1954 г.<sup>37</sup>

---

35 Това значение на националност може да се види, например, в дефиницията за бежанец в чл. 1A(2) от Конвенцията от 1951 г. във връзка с „основателен страх от преследване по причина на раса, религия, националност ...“ (подчертаването с курсив е добавено).

36 Моля да обърнете внимание, че са относими правата, свързани като цяло с гражданството, а не това дали в конкретния случай на лицето те са били спазвани в действителност.

37 В исторически план като че ли в международното право не е имало някакво изискване гражданството да има конкретно съдържание по отношение на правата на лицата за разлика от това, че от него произтичат определени междудържавни задължения.

54. В понятието за „гражданин“ в чл. 1(1) няма имплицитно изискване за „истинска“ или „действителна“ връзка.<sup>38</sup> Гражданството по своето естество отразява връзка между държавата и лицето, която често произтича от раждане на нейната територия или потекло от неин гражданин, и това често е видно от критериите за придобиване на гражданство в много страни. Едно лице обаче може да бъде „гражданин“ за целите на чл. 1(1), въпреки че не е родено или не пребивава постоянно в държавата на предполагаемото гражданство.
55. По международното право държавите имат широка свобода при предоставянето и отнемането на гражданство. Тази свобода може да бъде ограничена от договор. По-специално, има множество забрани в международни и регионални хуманитарни договори, свързани с дискриминация на основания като раса, които се прилагат при предоставянето, загубата или лишаването от гражданство.<sup>39</sup> Забраните при обичайното международно право не са толкова ясни, въпреки че пример за това би било лишаването на основание раса.
56. Предаването, отказът или отнемането на гражданството в противоречие с международни задължения би трябвало да се осъждат. Незаконосъобразността на международно равнище обаче като цяло не е относима за целите на чл. 1(1). Алтернативата би означавала, че лице, което е било лишено от гражданството си по начин, който е в разрез с международното право, ще се счита въпреки това за „гражданин“ за целите на чл. 1(1); положение, което не е в съответствие с предмета и целите на Конвенцията от 1954 г.<sup>40</sup>

38 Тези понятия са възникнали в сферата на дипломатическата закрила, т.е. в сферата на обичайното международно право, което урежда правото на една държава да предприеме дипломатически или други действия срещу друга държава от името на свои граждани, чиито права и интереси са били накърнени от тази държава. Неотдавна Комисията по международно право подчерта защо тези понятия не следва да се използват извън тесния обхват на конкретните обстоятелства; моля вж. стр. 33 от *Статии за дипломатическата закрила коментари*, бел. 7 по-горе.

39 Пример за това е чл. 9 от Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация срещу жени от 1979 г., който гарантира, че всички жени са равноправни с мъжете по отношение на правото им да предават гражданство на децата си и по отношение на придобиването, промяната или запазването на гражданството си (обикновено при сключване на брак с чужденец).

40 Изключение от общия подход могат да бъдат ситуации, когато нарушението на международното право съставлява нарушение на абсолютна норма на международното право. При такива обстоятелства държавите може да не са задължени да признават като законни произтичащи от такова нарушение ситуации. Това може да включва непризнаването на статут на гражданство, в това число на начина на определянето му по чл. 1(1). Все още продължава да е обект на дебат точният обхват на това задължение по обичайното международно право.



# ВТОРА ЧАСТ: ПРОЦЕДУРИ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА СТАТУТ НА ЛИЦЕ БЕЗ ГРАЖДАНСТВО

## А. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

### (1) Преглед

57. Служителите в държавните служби може да се сблъскат с проблема дали дадено лице е без гражданство във връзка с различни въпроси, което се обяснява с решаващата роля на гражданството в ежедневието. Например, въпросът за гражданството се поставя, когато едно лице подава молба за документ за самоличност или паспорт, когато иска да пребивава законно в страната, или да работи в държавния сектор, да упражнява правото си да гласува, да постъпи на военна служба, или да ползва обществени услуги. Въпросът за гражданството и липсата на такова може да възникне при оспорване на правото на едно лице да остане на националната територия при процедура за връщане. При предоставянето на статут на бежанец гражданството често е решаващо за установяване на страната (или страните), във връзка с която трябва да се оценят твърденията на лицето за основателен страх от преследване. Оценка за липса на гражданство се налага и когато едно лице търси прилагането на гаранциите, предвидени в Конвенцията от 1961 г. Тези примери илюстрират, че при редица съдебни и административни процедури се налага да се установи дали лицето е без гражданство. Този наръчник обаче разглежда процедурите, свързани конкретно, макар и не единствено, с определяне дали едно лице е без гражданство.

### (2) Предоставяне на статут на лице без гражданство и правото на гражданство

58. Процедурите за предоставяне на статут на лице без гражданство като цяло улесняват държавите при спазването на ангажиментите им по Конвенцията от 1954 г. Прилагането им обаче може да не е подходящо по отношение на определени групи лица без гражданство. Липса на гражданство може да възникне в миграционна или не-миграционна ситуация, а профилът на липсата на гражданство в дадена страна може да е свързан с една от двете ситуации или с двете в съчетание. Някои групи лица без гражданство в не-миграционна ситуация остават в своята „собствена страна“ и може да се нарекат групи *in*

*situ* (на място).<sup>41</sup> За тях процедурите за предоставяне на статут на лице без гражданство не са подходящи поради дълготрайно установените връзки с тези страни. На базата на съществуващите международни стандарти и практиката на държавите в областта на намаляването на случаите на лица без гражданство такива връзки включват дългосрочно обичайно пребиваване или пребиваване към момента на правоприемство между държави. В зависимост от обстоятелствата, в които се намира съответната група, за държавите може да е по-подходящо да проведат целенасочени кампании за гражданство или да положат усилия за проверка на наличието на гражданство, а не да прилагат процедури за предоставяне на статут на лице без гражданство.<sup>42</sup>

59. Целенасочени кампании за гражданство се предприемат с цел решаване на проблема с липсата на гражданство чрез предоставяне на такова, а не чрез идентифициране на лица без гражданство и предоставянето им на статут на такива. Някои държави организират кампании за гражданство по отношение на групи лица с продължителна липса на гражданство на територията им, в някои случаи със съдействието на ВКБООН. Дори и когато държавите прилагат кампании за гражданство, е полезно да се въведат процедури за предоставяне на статут на лице без гражданство за лица без гражданство, които не попадат в категорията на групата *in situ*, тъй като профилът на лицата без гражданство в дадена страна може да е смесен или да се промени с времето.
60. Процедурите за проверка на наличието на гражданство помагат на лицата, намиращи се на територия, където имат затруднения да се сдобият с доказателства за гражданството си. Такива процедури често представляват достъпен, бърз и ясен процес за документиране на съществуващото гражданство, в това число гражданството на друга страна.
61. Процесуалните изисквания както при кампаниите за предоставяне на гражданство, така и при тези за проверка на наличието на гражданство са сходни на изискванията, прилагани на практика при процедурите за предоставяне на статут на лице без гражданство, тъй като е нужно да са съобразени с видовете доказателства, налични

---

41 Изразът „собствена страна“ е заимстван от чл. 12(4) от Международния пакт за гражданските и политическите права (МПГПП) и тълкуването му от Комитета по правата на човека на ООН.

42 Моля вижте точка 50 от ВКБООН, ВКБООН Действия за решаване на проблема с липсата на гражданство: бележка за стратегията, март 2010 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b9e0c3d2.html>; ... ресурсите не следва да се насочват към формалното определяне на статут на лице без гражданство, когато реалистичната, непосредствена цел е придобиване, повторно придобиване или потвърждаване на гражданството за тези лица. Такъв обикновено е случаят с продължителните ситуации, при които цяла група от населението има съществени връзки само в държавата, в която пребивава.

в страната, и с трудностите, с които се сблъскват кандидатите при доказване на статуса на гражданството си. Възможно е понякога преценката да се извърши без документни доказателства и вместо тях да се приемат като достатъчни клетвени декларации от членове на общността, че лицето отговаря на съответните критерии по националното законодателство като раждане на територията или потекло от родител, който е гражданин.

## **V. ВЪВЕЖДАНЕ НА ПРОЦЕДУРИ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА СТАТУТ НА ЛИЦЕ БЕЗ ГРАЖДАНСТВО**

### **(1) Организация и разполагане на процедурите за предоставяне на статут на лице без гражданство**

62. Държавите имат голяма свобода по отношение на организацията на процедурите за статут на лице без гражданство, тъй като Конвенцията от 1954 г. не предвижда нищо по въпроса. Подходът, който се прилага, се определя от местни фактори като оценки за броя и профила на лицата без гражданство, както и сложността на правните и доказателствените въпроси. За да може обаче процедурите да са ефективни, предоставянето на статут на лице без гражданство трябва да бъде конкретна цел на въпросния механизъм, макар и не единствената.
63. Понастоящем държавите имат различна практика по отношение на разполагането на процедурите за предоставяне на статут на лице без гражданство в рамките на националните административни структури, което е обусловено от специфични за страната съображения. Държавите решават дали процедурата да бъде централизирана или да се провежда от местните власти. Централизираните процедури са за предпочитане, тъй като дават повече възможности на участващите в тях служители да натрупат нужния експертен опит. Осигуряването на лесен достъп за кандидатите, намиращи се в различни части на страната, може да се постигне по различни начини: например, да се даде възможност на кандидатите да подават писмени молби в местни служби, които след това да ги препращат към централния орган, който може да координира и да дава насоки за подобаващото разглеждане на относимите факти на местно равнище, в това число провеждането на лично интервю с кандидата.
64. Да се установи дали едно лице е без гражданство може да бъде сложно и трудно, но и държавите, и лицата без гражданство имат интерес процедурите да бъдат колкото е възможно по-прости, справедливи и ефективни. За тази цел някои държави могат да обмислят приспособяването на съществуващи административни

процедури, в които да включат предоставянето на статут на лице без гражданство. Сред факторите, които следва да се отчетат, са съществуващият експертен опит по въпросите на липсата на гражданство, както и очаквания брой и профил на лицата без гражданство. При всяка комбинирана процедура е от съществено значение да се разбира ясно и да се прилага правилно дефиницията за лице без гражданство, както и да се съблюдават процесуалните гаранции и стандартите за доказателствата.

65. Някои държави могат да решат процедурите за предоставяне на статут на лице без гражданство да бъдат в правомощията на имиграционните служби. Други държави могат да решат процедурата да се провежда от органа, който отговаря за гражданството, и разглежда молбите за натурализация или исканията за проверка на гражданство. Това би било особено подходящо, когато е вероятно въпросните лица да пребивават от дълго време в държавата.
66. Тъй като някои от лицата без гражданство може да са бежанци, държавите могат да обмислят обединяването на двете процедури за статут на лице без гражданство и за статут на бежанец в една. Трябва да се спазват изискванията за поверителност при молбите за убежище независимо каква е формата на процедурата за предоставяне на статут на лице без гражданство и къде се провежда.<sup>43</sup>
67. Съображенията, свързани с ресурсите – и финансови, и човешки, са от съществено значение при планирането на процедурите за статут на лице без гражданство. В страните с въведени процедури за статут на лице без гражданство броят на кандидатите е малък. Разходите за целта могат да се балансират с икономии от освобождаването на други административни механизми, до които иначе могат да прибегват лицата без гражданство, като молби за други форми на имиграционен статут.

## **(2) Достъп до процедурата**

68. За да бъдат процедурите справедливи и ефективни, трябва да се осигури достъп до тях. Разпространяването на информация, в това число чрез целенасочени информационни кампании, където е подходящо, и консултиране по процедурите ще улеснят достъпа на лицата без гражданство до механизма. Като се има предвид, че понякога лицата не знаят за съществуването на такива процедури или се колебаят дали да кандидатстват за статут, в процедурите може да е предвидена възможност държавните власти служебно да открият такова производство.

---

<sup>43</sup> За повече подробности по координацията между процедурата за липса на гражданство и тази за статут на бежанец, моля вижте т. 78-82.

69. Всички лица на територията на държавата трябва да имат достъп до процедурата за предоставяне на статут на лице без гражданство. В Конвенцията няма изискване за законно пребиваване в държавата на кандидатите за статут. Такова изискване води до особена неравнопоставеност предвид факта, че поради липсата на гражданство много от лицата без гражданство не разполагат с документите, необходими за законно влизане и пребиваване в държавата.
70. Освен това в Конвенцията няма разпоредба, която да определя краен срок за подаване на молба за статут на лице без гражданство. Такива срокове може произволно да изключат някои лица от закрилата по Конвенцията от 1954 г.

### (3) Процесуални гаранции

71. Процедурите за предоставяне на статут на лице без гражданство следва да бъдат уредени в закон. Въвеждане на процедурите чрез законодателството осигурява справедливост, прозрачност и яснота. Процесуалните гаранции са основни елементи на процедурите за предоставяне на статут на лице без гражданство. Необходимите гаранции са заложените в административно-правните процедури, в това число в процедурата за предоставяне на статут на бежанец, гаранции:
- широко разпространяване от властите на информация на различни езици относно критериите за допустимост, процедурата за предоставяне на статут и правата, свързани с признаването на липса на гражданство; предоставяне на консултации на кандидатите във връзка с процедурата на език, който разбират;
  - право на провеждане на интервю от служител на органа, който разглежда молбата;
  - молбите се подават в писмена форма и се предоставя помощ, ако е необходимо;
  - осигурено е съдействие с писмен/устен превод за целите на писмените молби и интервютата;
  - всеки член на семейството има право да подаде отделна молба;
  - пълнолетно лице може да подаде молба от името на дете, което е под неговите грижи, и са осигурени специални процесуални гаранции за непридружени деца;
  - децата имат право да бъдат изслушани, ако могат да формират и изразят волята си;
  - кандидатите трябва да имат достъп до адвокатска защита; ако е налична безплатна правна помощ, трябва да се предлага на кандидатите, които нямат финансови средства;
  - решението за статут се взема на базата на разглеждане на молбата по същество с позоваване на информация за съответната

страна във връзка със закона и практиката за гражданството, в това число, информацията относно закона и практиката през периодите в миналото, които са относими към разглеждания случай;

- ако решението за статут се взема по съдебен ред, производството е на базата на проучване на фактите, а не е на състезателна основа;
- решенията са мотивирани и в писмен вид;
- решенията се вземат и съобщават на кандидатите в разумен срок;
- предвидено е правото на обжалване на решението; и
- е гарантиран достъп до ВКБООН.

72. За да се гарантира справедливост и ефективност на процедурите, държавите следва да се въздържат от извеждане на кандидатите от националната територия преди приключване на производството.
73. Правото на лично интервю и необходимата помощ с писмен/устен превод по време на производството са особено важни, за да могат кандидатите да представят случая си в пълнота и да предоставят и изяснят информацията от съществено значение за случая им. Тези процесуални гаранции дават също така възможност на органа, който взема решението, да проучи всякакви неясни елементи в индивидуалния случай.
74. В интерес на всички страни е процедурата за статут на лице без гражданство да се проведе възможно най-бързо, като се предостави разумно време за събиране на доказателства. Някои страни са определили срокове, в които съответният орган трябва да постанови решението по молбата за статут на лице без гражданство. В случаите, когато непосредствено наличните доказателства са ясни и молбата за статут е явно основателна, при справедлива и ефективна процедура ще са необходими само няколко месеца за вземане на решението.
75. Като цяло е нежелателно решението на първа инстанция да се вземе в срок от повече от шест месеца от подаването на молбата, тъй като това удължава времето, през което кандидатът е в състояние на несигурност. При изключителни обстоятелства обаче може да е подходящо да се допусне удължаване до 12 месеца, за да се даде време за запитване до друга държава във връзка с гражданството на кандидата, когато е вероятно да се получи отговор по същество през този период.<sup>44</sup>

---

44 Това подчертава колко е важно по време на процедурата да се прилагат подходящи стандарти на отнасяне към кандидатите. Моля вижте Трета част по- долу.

76. Ефективното право да се обжалва отрицателно решение на първоинстанционния орган е съществена гаранция в производството за предоставяне на статут на лице без гражданство. Производството по обжалването трябва да се проведе от независим орган. На кандидата следва да се осигури достъп до адвокатската защита и, ако е налична безплатна правна помощ, да се осигури такава на кандидатите без финансови средства.
77. Обжалване трябва да е възможно и по фактическите, и по правните аспекти на разглеждането на молбата, тъй като може да е извършена неправилна оценка на доказателствата на първа инстанция. Държавата има свободата да реши дали въззивният орган със собственото си решение може да замени първоинстанционното решение за допустимост по Конвенцията от 1954 г., или може само да отмени това решение и да върне случая на съответния орган за преразглеждане. Изборът зависи от общия подход към този въпрос в правната/административната система. Освен това държавите може да допуснат и съдебен контрол на по-висока инстанция, който да разглежда само правните аспекти и да е ограничен от процесуалните правила на съответната съдебна система.

## С. КООРДИНИРАНЕ НА ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА СТАТУТ НА БЕЖАНЕЦ И НА ЛИЦЕ БЕЗ ГРАЖДАНСТВО

78. Когато кандидат подаде и молба за статут на бежанец, и такава за статут на лице без гражданство, е важно да се разгледа всяка молба и да се признаят изрично и двата вида статут. Причината за това е, че закрилата по Конвенцията от 1951 г. е свързана като цяло с повече права на национално равнище, отколкото закрилата по Конвенцията от 1954 г. Въпреки това може да има случаи, когато е прекратен статут на бежанец, без лицето да е получило гражданство, при което възниква необходимостта от международна закрила като лице без гражданство.
79. Тъй като лице без гражданство може да е и бежанец или да има право на допълнителна форма на закрила,<sup>45</sup> държавите следва да гарантират, че в производствата за статут на лице без гражданство се съблюдават изискванията за поверителност по отношение на бежанци, които може да са и без гражданство. Още в самото начало всеки кандидат в производство за статут на лице без гражданство трябва да бъде уведомен относно необходимостта да

45 Моля вижте Заключение на Изпълнителния комитет N° 103 (LVI) от 2005 г. относно допълнителните форми на закрила, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43576e292.html>

представи и свързани с убежището искания, ако има такива.<sup>46</sup> На властите в страната на произход на лицето не бива да се разкрива самоличността на лице, което е бежанец или търсец закрила. Както е обсъдено по-долу в точки 96-99, на служителите, разглеждащи молбата за статут на лице без гражданство, може да се наложи да изпратят запитвания до чужди власти във връзка с кандидатите и с това да се наруши поверителността, на която имат право бежанците и търсещите закрила. В такъв случай процедурата за статут на бежанец следва да продължи, а за лице без гражданство – да бъде спряна.

80. Когато молбите за статут на бежанец и на лице без гражданство се разглеждат в две отделни производства и решението за липса на гражданство може да се вземе, без да се налага запитване до властите в страната на произход, двете процедури могат да се проведат едновременно. За да се постигне максимална ефективност обаче, когато е възможно фактически констатации от едната процедура да се използват в другата, би било подходящо първо да се проведат интервютата и да се събере и оцени информацията за страната на произход в производството за статут на бежанец.
81. Подобно е положението с комбинирана процедура за статут на бежанец и статут на лице без гражданство, при която, ако кандидат подаде молба и за двата вида статут, е важно съответният служител да разгледа заедно двете молби.<sup>47</sup> Ако информацията, необходима за заключение дали лицето е без гражданство, е недостатъчна и се налага запитване до властите на дадена държава, тогава се продължава с производството за статут на бежанец.
82. И в отделните, и в комбинираните процедури при определени обстоятелства трябва да е възможно лицето да възобнови спряно производство по молба за статут на лице без гражданство. Производство по молба за статут на лице без гражданство може да се възобнови в случай, че:
  - молбата за статут на бежанец е отхвърлена;
  - предоставен е статут на бежанец, но в следствие е прекратен;
  - статутът на бежанец е отменен, тъй като не са изпълнени критериите за включване по чл. 1А(2) от Конвенцията от 1951 г.;<sup>48</sup> или

---

46 По същия начин кандидатите за статут на бежанец следва да бъдат уведомени относно възможността да кандидатстват за статут на лице без гражданство.

47 При предоставянето на статут на бежанец е необходимо да се установи или страната на гражданство на лицето, или, ако е без гражданство – страната на предишно обичайно пребиваване, за да може да се оцени страхът на лицето от преследване. Моля вижте т. 87-93 и т. 101-105, ВКБООН, *Наръчник и насоки за процедурите и критериите за предоставяне на статут на бежанец*, HCR/IP/4/ENG/REV.3, декември 2011 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>

48 Моля вижте ВКБООН, *Бележка относно анулирането на статут на бежанец*, 22.11.2004 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41a5dfd94.html>

- се появяват допълнителни доказателства, че лицето е без гражданство.

Подобни съображения се прилагат за лица, които кандидатстват и за статут на лице без гражданство, и за допълнителна форма на закрила.

## D. ОЦЕНКА НА ДОКАЗАТЕЛСТВАТА

### (1) Видове доказателства

83. В производството за предоставяне на статут на лице без гражданство е необходима и фактическа, и правна оценка. Тези случаи не могат да се разглеждат единствено чрез анализ на законите за гражданството, тъй като дефиницията на лице без гражданство изисква оценка на прилагането на практика на тези закони, включително степента, в която служителите на държавните институции зачитат съдебните решения.<sup>49</sup> Видовете доказателства, които може да са относими, се делят на две категории: доказателства, свързани с личните обстоятелства на лицето, и доказателства, отнасящи се до законите и други обстоятелства в съответната страна.
84. Доказателствата, свързани с личната история, помагат да се установи кои държави и процедури за гражданство трябва да се вземат предвид при определяне на статуса на гражданството на кандидата.<sup>50</sup> При всеки един случай може да е относим следният неизчерпателен списък с доказателства:
- показания на кандидата (напр.: писмена молба, интервю);
  - отговор/и от чужди власти на запитване относно статуса на гражданството на лицето;
  - документи за самоличност (напр.: акт за раждане, извадка от документ за регистрация на гласоподавател); регистъра за гражданска регистрация, национална лична карта,
  - документи за пътуване (вкл. такива с изтекъл срок);
  - документи, свързани с молби за придобиване на гражданство или за получаване на доказателство на гражданство;
  - удостоверение за натурализация;
  - удостоверение за отказ от гражданство;
  - предишни отговори от държави на запитвания във връзка с гражданството на кандидата;
  - свидетелство за брак;
  - военна книжка/удостоверение за освобождаване;

<sup>49</sup> Това е обсъдено в т. 48 по-горе.

<sup>50</sup> Моля вижте т. 92 по-долу.

- свидетелства за образование;
  - медицински свидетелства/картони (напр.: документ, издаден от болницата при раждането; дневник за ваксинация);
  - документи за самоличност или за пътуване на родители, съпруг/а и деца;
  - имиграционни документи като разрешение за пребиваване, издадено от страната/страните на обичайно пребиваване;
  - други документи, свързани със страни на пребиваване (напр.: документи за трудова заетост, нотариални актове за собственост, споразумения за наем, училищни картони, кръщелни свидетелства); и
  - клетвени устни декларации на съседни и членове на общността.
85. Информацията относно обстоятелствата в страната или страните в конкретния случай обхваща данни за закона за гражданството и други относими закони, тяхното прилагане и практиката в съответните държави, както и общата правна среда в тях по отношение на зачитането на съдебните решения от органите на изпълнителната власт. Тя може да се получи от различни източници—правителствени и неправителствени. В някои случаи поради сложността на законодателството за гражданството и практиката в дадена държава може да се наложи използването на експертизи.
86. За да се приеме за точна, свързаната със страната информация трябва да е от надеждни и безпристрастни източници, за предпочитане повече от един. И така, за предпочитане е информацията да бъде от държавни органи, които участват пряко в националните механизми в съответната държава, или от недържавни субекти, които имат експертен опит с наблюдение или преглед по такива въпроси. Важно е свързаната със страната информация постоянно да се актуализира, за да отразява настъпващите промени в законите и практиката за гражданството в съответните страни. С оглед на това информацията, на която се разчита, трябва да е актуализирана спрямо свързаните с гражданството събития, които се вземат предвид в конкретния случай. Освен това, когато има данни, че практиката на служителите, които прилагат законите на дадена държава, е различна в отделните региони, това трябва да се има предвид при използването на информацията.

## **(2) Въпроси при доказването**

87. Органите, които провеждат процедурите за предоставяне на статут на лице без гражданство, следва да вземат предвид всички налични доказателства – устни и писмени – във връзка с молбата на кандидата.
88. Дефиницията на лице без гражданство в чл. 1(1) от Конвенцията от 1954 г. изисква доказване на отрицанието, т.е. че лицето не се разглежда като гражданин от нито една държава по силата на нейното

законодателство. Това води до съществени трудности за кандидатите и към това как да се прилагат правилата за доказателствата в производството за статут на лице без гражданство.

### **(3) Тежест на доказване**

89. Тежестта на доказване в производствата е свързана с въпроса коя от страните носи отговорност да докаже иск или твърдение. Обикновено при административните или съдебните производства ищецът е този, който първоначално носи отговорността да обоснове иска си. При процедурата за предоставяне на статут на лице без гражданство по принцип тежестта на доказване е споделена, като и кандидатът, и служителят трябва да си сътрудничат за осигуряване на доказателства и установяване на фактите. Процедурата е процес на сътрудничество, чиято цел е да се изясни дали едно лице попада в приложното поле на Конвенцията от 1954 г. Ето защо кандидатът има задължението да казва истината, да изложи възможно най-пълно положението си и да представи всички разумно налични доказателства. От вземащия решението орган също се изисква да се сдобие с всички относими, разумно налични доказателства и да ги представи, с което да осигури обективно решение за статута на кандидата. Този подход, при който няма състезателност, се прилага в практиката на някои държави, които вече са въвели процедури за статут на лице без гражданство.
90. Предвид естеството на липсата на гражданство, кандидатите за статут на лице без гражданство често не са в състояние да обосноват молбата си с много, ако въобще имат някакви, документни доказателства. Провеждащите процедурата органи трябва да отчитат това, като, когато е подходящо, проявяват разбиране към обясненията в показанията относно липсата на определени доказателства.<sup>51</sup>

### **(4) Праг на доказване**

91. Както при тежестта на доказване, прагът на доказване, необходим за установяване на липса на гражданство, трябва да отчита трудностите, присъщи на доказването на липса на гражданство, особено предвид последствията от неправилното отхвърляне на молбата. Налагането на по-висок праг на доказване би било в ущърб на предмета и целта на Конвенцията от 1954 г. Ето защо е добре държавите да приемат същия праг на доказване както при производствата за статут на бежанец, тоест до констатация за липса на гражданство се стига тогава, когато се установи в „разумна степен“, че лицето не се разглежда като гражданин от нито една

---

<sup>51</sup> Необходима е още повече гъвкавост, когато за лицето е трудно да се сдобие с документи, издавани от чужд орган, които да са с нотариална заверка или с официални печата.

държава по силата на нейното законодателство.<sup>52</sup>

92. Не е необходимо да се установи липса на гражданство във връзка с всички държави по света. Необходимо е да се вземат предвид само онези държави, с които лицето има относима връзка обикновено на базата на раждане на територията, произход, брак, осиновяване или обичайно местопребиваване.<sup>53</sup> Липсата на гражданство обаче няма да е установена в разумна степен, когато вземащият решението орган е в състояние да посочи ясни доказателства, че лицето е гражданин на определена държава. Такова доказателство за гражданство може да е под формата, например, на писмено потвърждение от орган в друга страна, компетентен за решенията за натурализация, че кандидатът е гражданин на тази държава в резултат от натурализация, или информация, която установява, че по закона и практиката за гражданство на друга държава кандидатът автоматично е придобил гражданство в нея.<sup>54</sup>
93. Когато кандидатът не сътрудничи за установяване на фактите, например като умишлено укрива информация, която може да покаже самоличността му е вероятно да не съумее да докаже в разумна степен, че е без гражданство, дори и вземащият решението орган да не е в състояние да приведе ясни доказателства за конкретно гражданство. Тогава молбата може да бъде отхвърлена освен ако въпреки това наличните доказателства не покажат в разумна степен липса на гражданство.<sup>55</sup> Такива случаи обаче следва да се разграничават от случаите, когато кандидатът не може, за разлика от това да не желае, да приведе подкрепящи доказателства и/или свидетелски показания за личната си история.

#### **(5) Оценка на доказателствата**

94. Когато в производството за предоставяне на статут на лице без гражданство се представят автентични документни доказателства във връзка с личната история на кандидата, тези доказателства обикновено имат предимство пред показанията на кандидата при заключението за липса на гражданство. Когато обаче се представят малко или никакви документни доказателства, се придава допълнителна тежест на писмените и/или устните показания на кандидата, наличната информация за страната и на всички резултати от допълнителни

---

52 Моля вижте т. 42, *Наръчник и насоки за процедурите и критериите за предоставяне на статут на бежанец*, бел. 47 по-горе. В контекста на предоставянето на статут на бежанец, кандидатът може да твърди основателен страх от преследване, като докаже „в разумна степен, че пребиваването в страната му на произход е станало непоносимо за него по причините, посочени в дефиницията [за бежанец].“

53 Моля вижте т. 18 по-горе

54 Моля вижте т. 27-44 по-горе относно третирането на доказателства от други държави, в това число консулски служби.

55 Моля вижте раздел 9 по-долу за въпросите на достоверността.

запитвания до съответните държави. Насоките в следващите точки във връзка с тежестта, която да се отдаде на определени видове доказателства, които обичайно се разглеждат при предоставянето на статут на лице без гражданство, трябва да се четат заедно с насоките по този въпрос в Първа част по-горе.

## **(6) Паспорти**

95. Автентичните паспорти в срок на валидност пораждат презумпцията, че лицето е гражданин на страната, издала паспорта. Тази презумпция обаче може да бъде оборена, когато има доказателства, които сочат, че лицето всъщност не се счита за гражданин на съответната държава, например, ако паспортът е „паспорт за удобство“ или е издаден погрешно от орган, който не е компетентен да се произнася по въпросите на гражданството. В такъв случай паспортът не е показателен за позицията на държавата, че лицето е един от гражданите ѝ. Не се поражда презумпция при паспорти, които са подправени или издадени по друг измамен начин.<sup>56</sup>

## **(7) Запитвания до чужди власти и отговори от тях**

96. Информацията, предоставена от чужди власти, понякога е от решаващо значение при процедурите за предоставяне на статут на лице без гражданство, въпреки че не е нужна в случаите, когато има други достатъчни доказателства. В никакъв случай не трябва да се установява контакт с органи в държава, по отношение на която лицето твърди, че има основателен страх от преследване освен ако няма окончателно решение, че то нито е бежанец, нито има право на допълнителна форма на закрила.
97. Може да се наложи да се прояви гъвкавост при процедурите за установяване на контакт с чужди органи за получаване на потвърждение дали лицето е техен гражданин. Някои чужди органи може да отговарят на запитвания, отправени директно от друга държава, докато други може да отговарят само на запитвания от отделни лица.<sup>57</sup>
98. Когато вземащият решението орган отправи запитване до чужди органи относно гражданството или липсата на гражданство на дадено лице, следва да обмисли каква тежест да придаде на отговора или липсата на отговор от въпросната държава.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Моля вижте по тези въпроси и т. 45 и т. 46 по-горе.

<sup>57</sup> Държавите може да решат да имат двустранни или многостранни договорености за подаване за запитвания за гражданство. Пример за такава договореност е Конвенцията по въпроса за удостоверение за гражданство от 1999 г., към която могат да се присъединят държави членки на Международната комисията по гражданско състояние, Европейския съюз или Съвета на Европа.

<sup>58</sup> Насоки по този въпрос има в т. 41 по-горе.

99. Когато в отговора на чуждия орган има мотиви, които подсказват грешка при прилагането на местния закон към фактите на случая или грешка при оценката на фактите, отговорът трябва да се приеме за достоверен. От решаващо значение при преценката дали едно лице е неин гражданин за целите на дефиницията за лице без гражданство е субективната позиция на другата държава.<sup>59</sup> Ако разполага с време, вземащият решението орган може да се обърне към чуждия орган с надеждата да получи повече яснота относно гражданството на лицето. Наистина в някои случаи в резултат от това чуждият орган може със закъснение да признае, че лицето е негов гражданин или да приеме, че лицето има право да придобие гражданство.

### **(8) Интервюта**

100. Интервюто с кандидата е съществена възможност за вземащия решението да проучи въпроси, свързани с представените доказателства. Ако интервюто се провежда с помощта на отворени въпроси, без състезателно начало, може да се създаде „атмосфера на доверие“,<sup>60</sup> която да окуражи кандидатите да представят възможно най-пълно историята си.<sup>61</sup> Още в началото на интервюто на кандидатите трябва да се обърне внимание, че имат задължението да сътрудничат в хода на производството. От кандидата може да се очаква да отговаря доколкото му е възможно, а в много случаи може да не са му известни дори основни факти – например, кое е мястото на раждане или дали раждането е регистрирано. Въпреки че обикновено едно интервю е достатъчно, за да се изясни историята на кандидата, понякога може да се наложи провеждането на още интервюта.

### **(9) Въпроси на достоверността**

101. Достоверността на твърденията на кандидата няма да е проблем при процедури, където може да се стигне до решение на базата на наличните документни доказателства, когато са оценени в светлината на относимата информация, свързана със страната. Когато обаче са налични малко или няма никакви документни доказателства, вземащият решението орган трябва да разчита в по-голяма степен на показанията на кандидата и може да възникнат проблеми с достоверността на историята му. Когато преценява дали твърденията могат да се считат за достоверни, вземащият решението може да вземе предвид обек-

---

59 Моля вижте т. 45 и т. 46, където се посочва, че грешка при прилагането на местния закон към случая на кандидата не е относима при определяне на позицията на държавата.

60 Моля вижте точка 200, *Наръчник и насоки за процедурите и критериите за предоставяне на статут на бежанец*, бел. 47 по-горе.

61 Техниките за интервюиране са обсъдени по-общо във ВКБООН, *Интервюиране на кандидати за статут на бежанец*, RLD 4, 1995 г., <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ccea3304.pdf> Моля вижте и ВКБООН, *Отвъд доказателствата, Оценка на достоверността в системите за убежище на ЕС: Обобщение*, 2013 г., <http://www.refworld.org/docid/51a704244.html>, с.24.

тивни показатели за достоверност – конкретността и достатъчността на представените подробности, последователността в разказа на кандидата, в това число писмените и устните му твърдения, съответствието с показанията на очевидци или членове на семейството, съответствието с информацията за страната на произход и правдоподобността на твърденията.

102. От кандидата може да се очаква разумно ниво на знания в зависимост от фактори като образование и възраст към моментана съответните събития. Законите за гражданството и прилагането им могат да бъдат сложни. Не е реално да се очаква от кандидата непременно да е в състояние да обясни защо властите са взели конкретно решение или каква е практиката по въпросите на гражданството в съответните страни. Когато етническата идентичност на кандидата е от значение за оценката, при проверката на знанията му за културните практики или езиците следва да се отчитат, освен другото, различните нива на образование и разбиране на традициите. Постоянното необяснимо избягване на ключови въпроси може основателно да породи съмнения относно достоверността на кандидата за тези елементи в показанията му. Това важи още повече, когато лицето отказва, без да посочи някаква причина, да отговаря на определени въпроси.
103. Когато решава дали разказът на кандидата е достоверен, вземащият решението трябва да оцени дали в представения разказ има вътрешна последователност. Трябва също така да прецени дали е в съответствие с надеждна информация за закона и практиката за гражданството в съответните страни и дали е потвърден от някакви документи или други налични доказателства. На достоверността не се отразяват незначителни непоследователности в разказа на кандидата, особено когато не са съществени за молбата му или са свързани със събития в далечното минало. Когато в показанията на кандидата има признаци за противоречия с доказателствата за съответната страна, е важно да се провери дали няма различия между регионите или дискриминационни практики на базата на политическа принадлежност, етнически произход, религия или други основания при прилагането на механизма за гражданство от властите в тази държава.
104. Поведението на кандидата не е надежден показател за достоверност. Едно лице без гражданство може да е било подложено на тежка дискриминация заради липсата на гражданство, в резултат от което да е тревожно, мълчаливо или с отбранителна нагласа по време на интервюто. Културните различия между кандидата и вземащия решението също често са пречка за точното тълкуване на конкретни форми на поведение.

105. Не бива да се правят отрицателни изводи, ако лицето не е имало възможност да обясни или да изясни – при осигурена подходяща обстановка на интервюто – очевидни пропуски, противоречия или несъответствия в разказа си.
106. Достоверността на фактите от съществено значение за молбата се преценява с помощта на индикаторите за достоверност, като се вземат предвид всички разумни обяснения на кандидата във връзка с очевидни проблеми с достоверността и се отчетат индивидуалните му обстоятелства. Ако, след като подобаващо са взети предвид твърденията на кандидата и всички други налични доказателства, все още остава някакво съмнение по отношение на достоверността на посочен относим факт и няма други доказателства в подкрепа на този факт, вземащият решението би трябвало да прецени дали е уместно да приложи принципа на съмнението в полза на кандидата.<sup>62</sup>
107. Дори когато се установи липса на достоверност при съществени елементи в твърденията на кандидата, това не изключва заключение за липса на гражданство. Показанията на кандидата трябва да се оценят в светлината на други доказателства като такива, свързани със съответните страни, които може все пак да доведат до констатация за липса на гражданство.<sup>63</sup>

---

62 Моля вижте – в друг контекст – дискусията за принципа на съмнението в полза на кандидата в *Отвъд доказателствата, Оценка на достоверността в системите за убежище на ЕС: Обобщение*, бел. 61 по-горе, по-специално с. 44.

63 Подобен подход важи и в производството за статут на бежанец. Моля вижте т. 42 от *Наръчник и насоки за процедурите и критериите за предоставяне на статут на бежанец*, бел. 47 по-горе. Предвид естеството на дефиницията за липса на гражданство е по-малко вероятно поради проблема с достоверността да не се стигне до установяване на липса на гражданство, отколкото при производството за статут на бежанец.

## Е. ДОПЪЛНИТЕЛНИ ПРОЦЕСУАЛНИ СЪОБРАЖЕНИЯ

### (1) Определяне на липса на гражданство за групи лица

108. Предвид естеството на липсата на гражданство отделните процедури за всяко лице се определят като норма, тъй като дават възможност да се проучат личните обстоятелства на кандидата. Държавите, въвели процедури за статут на лице без гражданство, се придържат към този подход. Повечето от тях са страни по Конвенцията от 1954 г. и оценяват наличието/липсата на гражданство във връзка с лица в миграционно положение.
109. Възможно е обаче да се предостави статут на лице без гражданство в рамките на група на основата на *prima facie*,<sup>64</sup> т.е. без цялостно разглеждане на молби на отделни лица. Това може да е подходящо, когато вече има очевидна, обективна информация относно липсата на гражданство на членовете на група, при което те отговарят *prima facie* на дефиницията за лице без гражданство в чл. 1(1) от Конвенцията от 1954 г. При това положение, ако няма доказателства за обратното, това дали на едно лице отговоря на критериите за закрила по Конвенцията се преценява в зависимост от това дали е член на дадена група, която отговаря на условията на дефиницията в чл. 1(1).
110. Признаването на статут *prima facie* не представлява субсидиарна категория или по-нисък статут, а по-скоро произтича от ефективна оценка на доказателствата, която води до признаване по Конвенцията от 1954 г. Като лица без гражданство те се ползват с присъщите на статута права до преустановяването му. Както и при индивидуалните процедури, трябва да са налични ефективни средства за правна защита за лицата в групата, за да могат да обжалват отрицателно решение *prima facie* по въпроса за статута.
111. При производството за група лица трябва да има възможност да се извърши индивидуална оценка за изключващите клаузи в чл. 1(2) от Конвенцията от 1954 г. Лицата, които попадат в приложното поле на чл. 1(2), няма да имат право на закрила по Конвенцията от 1954

<sup>64</sup> Подходът *prima facie* се използва при производството за статут на бежанец, обикновено при групово разглеждане на молби. Прилага се обаче и при индивидуално разглеждане на молби.

г. дори и да отговарят на дефиницията за лице без гражданство по чл. 1(1) от нея.<sup>65</sup>

## (2) Задържане

112. Рутинното задържане на лица, търсеци закрила, на основание липса на гражданство е произволно.<sup>66</sup> По своето естество липсата на гражданство силно ограничава достъпа до обичайните документи за самоличност и пътуване, които притежават лицата с гражданство. Освен това лицата без гражданство често нямат статут на законно пребиваващи в нито една страна. Ето защо липсата на документи или на нужните имиграционни разрешителни не може да се използва като принципен аргумент за задържането на такива лица. Член 9 от Международния пакт за гражданските и политическите права („МПГПП“), който гарантира правото на свобода и сигурност на лицата, забранява както незаконното, така и произволното задържане. За да бъде законосъобразно, задържането трябва да е уредено в националното законодателство, като е желателно да са предвидени максимални срокове за такова задържане, както и периодично съдебно преразглеждане. За да не бъде произволно, задържането трябва да е необходимо във всеки отделен случай, да е разумно при всички обстоятелства, да е пропорционално и

---

65 Член 1 (2) се отнася до лица, които не заслужават закрила или поради наличието на алтернативна закрила за тях, или поради поведението им:

2. Разпоредбите на тази Конвенция не се прилагат по отношение на:

(i) лица, които в момента получават от други органи или организации на ООН, с изключение на Върховния комисар за бежанците, защита или помощ, за времето, през което получават такава помощ;

(ii) лица, по отношение на които компетентните органи на страната, в която те пребивават, признават правата и задълженията, свързани с гражданството на тази страна;

(iii) лица, за които има сериозни основания да се предполага, че: (a) са извършили престъпление против мира, военно престъпление или престъпление против човечеството така, както са определени в международните документи, съставени с цел да се санкционират тези престъпления; (b) са извършили тежко неполитическо престъпление извън страната, където пребивават, преди да бъдат допуснати в тази страна; (c) са виновни за извършването на действия, противоречащи на целите и принципите на ООН.

66 Моля вижте във връзка със задържането по имиграционни причини като цяло позицията на Работната група на ООН за произволното задържане: (58)... счита, че задържането по имиграционни причини трябва постепенно да се премахне. Мигрантите в нередовно положение не са извършили престъпление. Криминализирането на незаконната миграция надхвърля легитимните интереси на държавите за защита на националните територии и регулиране на незаконните миграционни потоци. (59) Ако се налага административно задържане, принципът на пропорционалност изисква то е да е крайна мярка. Необходимо е да се спазват строго определени законни ограничения и да са осигурени съдебни гаранции. Причините, посочвани от държавите за мотивиране на задържането – като необходимостта да се установи самоличността на мигранта в нередовно положение, рискът от укриване или мярка във връзка с експулсирането на незаконен мигрант, за когото има заповед за извеждане от територията – трябва да са ясно определени и изчерпателно посочени в законодателството. Работна група на ООН за произволното задържане, *Доклад пред Съвета по правата на човека*, A/HRC/13/30, 18.01.2010 г., <http://www.refworld.org/docid/502e0fa62.html> Във връзка конкретно с лицата без гражданство, моля вижте Заключение на Изпълнителния комитет на ВКБООН № 106 (LV1) от 2006 г. относно идентифицирането, предотвратяването и намаляването на случаите на липса на гражданство и закрилата на лицата без гражданство, <http://www.unhcr.org/453497302.html>, което „Призовава държавите да не задържат лица без гражданство само на основание липсата им на гражданство и да се отнасят към тях в съответствие с международното законодателство в областта на правата на човека...“.

недискриминационно. Неограниченото във времето задържане, както и задължителните форми на задържането сами по себе си са произволни.<sup>67</sup>

113. Следователно задържането е крайна мярка и може да е оправдано само когато са разгледани мерки с по-ниска степен на вмешателство или принуда и е установено, че са недостатъчни като гаранция за законната цел на задържането. Алтернативите на задържането – от изисквания за подписка пред властите или системи за внасяне на гаранция до структуриран надзор в общността и/или програми за управление на случаи – са част от всяка оценка на необходимостта и пропорционалността на задържането. Общите принципи, свързани със задържането, важат с още по-голяма сила за децата, които по принцип не трябва да се задържат при каквито и да било обстоятелства.
114. Когато лица в процедура за предоставяне на статут на лице без гражданство са задържани, те не трябва да бъдат заедно с престъпници, които изтърпяват присъда или са следствени.<sup>68</sup> Освен това винаги е нужно да има съдебен контрол и задържаните лица да имат достъп до адвокатска защита, в това число безплатна правна помощ за тези, които не разполагат с необходимите финансови средства.
115. За лицата без гражданство липсата на процедура за статут на лице без гражданство, при която да се проверят самоличността или гражданството, може да доведе до продължително или безсрочно задържане. Ето защо процедурите за определяне на статут на лице без гражданство са важен механизъм за намаляване на риска от продължително и/или произволно задържане.

---

67 Моля вижте решенията на Комитета по правата на човека на ООН по делото *van Alpen v Netherlands*, Communication No. 305/1988, 23.07.1990 г., <http://www.refworld.org/docid/525414304.html> т. 5.8; *A v Australia*, CCPR/C/59/D/560/1993, 30.04.1997 г., <http://www.refworld.org/docid/3ae6b71a0.html> т. 9.4; и *Danyal Shafiq v Australia*, CCPR/C/88/D/1324/2004, 13.11.2006 г., <http://www.refworld.org/docid/47975af921.html> т. 7.3. В контекста на бежанците, Заключение на Изпълнителния комитет на ВКБООН № 44 (XXXVII) от 1986 г. относно задържането на бежанци и лица, търсещи закрила: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c43c0.html> посочва, че по принцип трябва да се избягва задържането на лица, търсещи закрила, но, ако е необходимо, следва да се прилага само на определени в закона основания, за да се установи самоличността на лицето; да се получат основни факти по случая; когато лицето умишлено е унищожило документи или е представило фалшиви такива, за да заблуди властите; и/или поради съображения свързани с националната сигурност или обществения ред. Моля вижте и ВКБООН, *ВКБООН Насоки относно приложимите критерии и стандарти за задържането на лица, търсещи закрила, и алтернативи на задържането*, 2012 г., <http://www.unhcr.org/505b10ee9.html>

68 Моля вижте подобни насоки във връзка със задържането на лица, търсещи закрила, *ibid*.

### (3) Ролята на ВКБООН

116. ВКБООН оказва съдействие на държавите по различни начини в изпълнение на мандата си по отношение на липсата на гражданство.<sup>69</sup> Благодарение на натрупаните знания от сравнителния анализ на процедурите за статут на лице без гражданство в редица държави и опита си с провеждането на оценки за липса и наличие на гражданство, ВКБООН може да бъде полезен с насоките си както за въвеждането на процедури за статут на лице без гражданство, така и за усъвършенстване на съществуващите такива.<sup>70</sup> Освен това ВКБООН може да съдейства на компетентните за тези процедури органи при отправянето на запитвания до органи на други държави и да служи като източник на информация за закони и практики.<sup>71</sup> Достъпът на кандидатите до ВКБООН също има съществено значение за осигуряване на справедливи процедури. И последно, ВКБООН може и да провежда процедури за статут на лице без гражданство за отделни лица или групи, ако е необходимо.

### (4) Проучване на решения за други държави

117. За някои кандидати в производство за предоставяне на статут приемане или реадмисия в друга държава – в някои случаи чрез придобиване или повторно придобиване на гражданство. Във връзка с тези случаи, които обикновено се появяват, когато лицата заявяват желание за признаване на липса на гражданство в миграционния контекст, се поставя въпросът за сътрудничеството между държавите за намиране на най-подходящото решение. Усилията за осигуряване на допускане или обратно приемане може да са оправдани, но до тях трябва да се прибегне след процедурата за статут. Спирането на производството за липса на гражданство обаче не е подходящо в този случай, тъй като е нужно да се определи дали лицето е без гражданство, за да се гарантира пълна защита на правата му.

---

69 По-специално, съгласно т. 4 от Резолюция 61/137 на Общото събрание на ООН. Моля вижте т. 4 по-горе и Анекс IV.

70 Както е посочено в Заключение на Изпълнителния комитет на ВКБООН № 106 (LVII) от 2006 г., бел. 66 по-горе, Изпълнителният комитет е поискал ВКБООН „активно да разпространява информация и, когато е подходящо, да провежда обучения на правителствени служители във връзка с подходящите механизми за идентифициране, регистриране и предоставяне на статут на лица без гражданство“ и „да предоставя техническа помощ на държавите страни за изпълнението на Конвенцията от 1954 г., за да се гарантира последователно прилагане на нейните разпоредби“ (точки (t) и (x)). Моля вижте и Анекс V.

71 На държавите се препоръчва също така да използват базите данни за гражданство, налични чрез източници като базата данни на Refworld на ВКБООН, [www.refworld.org](http://www.refworld.org), или регионални източници като базата данни за гражданство на European Union Democracy Observer (EUDO), <http://eudo-citizenship.eu/databases>, и Africa Governance Monitoring and Advocacy Project (AfriMAP), [www.afriMAP.org](http://www.afriMAP.org)

## (5) Допълнителни процесуални и доказателствени гаранции за специфични групи

118. Някои групи лица може да изпитват особени затруднения при установяване на положението с гражданството си. Поради съображения, свързани с възрастта, пола и други, за някои лица може да са необходими допълнителни процесуални и доказателствени гаранции, за да бъдат справедливи решенията за статут.
119. За децата, особено непридружените деца, може да бъде особено трудно да представят основни факти, свързани с гражданството си. Държавите, които въвеждат процедури за предоставяне на статут на лице без гражданство, трябва да съблюдават принципа за най-добрия интерес на детето при оценката за положението с гражданството и необходимостта от закрила на детето като лице без гражданство.<sup>72</sup> Сред допълнителните процесуални и доказателствени гаранции за кандидати деца са осигуряването на подобаващо обучени правни представители, интервюисти и преводачи, както и поемане от държавата на по-голяма част от тежестта на доказване.
120. При определени обстоятелства подобни съображения може да важат за лица с увреждания,<sup>73</sup> за които е трудно да представят информация за гражданството си. Вземащите решенията трябва да имат предвид, че е по-малко вероятно лицата без гражданство да притежават документи за самоличност или други документи.
121. Би било добре, ако на всички кандидати се даде възможност да избират интервюисти и преводачи от своя пол. Интервюистите и преводачите следва да има нужните знания и умения за реакция във връзка с културни или религиозни особености или лични обстоятелства като възраст и ниво на образование. Поради преживяна дискриминация е възможно жените да имат допълнителни затруднения при сдобиването със съответните документи като актове за раждане или други документи за самоличност, които са от значение за установяване на положението с гражданството им.

72 Всички непридружени и разделени деца следва да имат достъп до процедура за определяне на най-добрия им интерес. Резултатът от производството за статут на лице без гражданство – както е и при резултата от производството за статут на бежанец – е част от определянето на най-добрия интерес. Във връзка с процедурите за предоставяне на статут на бежанец и определянето на най-добрия интерес, моля вижте ВКБООН, *Насоки на ВКБООН относно определянето на най-добрия интерес на детето*, май 2008 г., <http://www.refworld.org/docid/48480c342.html>.

73 Конвенцията за правата на хората с увреждания от 2006 г. признава, че „увреждането е развиващо се понятие и че то се явява резултат от взаимодействие между индивиди с нарушени физически функции и различни пречки в нагласите и средата, които затрудняват тяхното пълноценно и ефективно участие в обществото равноправно с останалите“, Преамбюл, т. (е).

## Ф. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ЛИПСА НА ГРАЖДАНСТВО, КОГАТО НЕ Е ПРИЛОЖИМА КОНВЕНЦИЯТА ОТ 1954 г.

122. Много лица, които отговарят на дефиницията на Конвенцията от 1954 г., се намират в страни, които не са обвързани от този договор. Въпреки това има държави, които не са страни, но са въвели някаква форма на процедура за статут на лице без гражданство, за да решават положението на такива лица на своята територия, спазвайки ангажиментите си по международното законодателство в областта на правата на човека. Що се отнася до последното, липсата на гражданство е правно относим факт, например във връзка със защитата срещу произволно задържане (чл. 9(1) от МПГПП), правото на жените на равнопоставеност с мъжете по отношение на гражданството (чл. 9 от Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените) и правото на всяко дете на гражданство (чл. 24 (3) от МПГПП и чл. 7(1) от Конвенцията за правата на детето от 1989 г.).
123. Лицата без гражданство *де факто* също остават извън обхвата на закрилата на Конвенцията от 1954 г.<sup>74</sup> Някои държави са въвели понятието за липса на гражданство *де факто* (по същество, ако невинаги самото наименование) в процедурите си за статут на лице без гражданство, като разглеждат възможността за предоставяне на закрила на тази база заедно с критериите на Конвенцията от 1954 г.
124. Желателно е държавите да осигуряват закрила и на лицата без гражданство *де факто* освен на лицата без гражданство по Конвенцията от 1954 г. Често лицата без гражданство *де факто* са в незаконен престой или са продължително задържани, тъй като не могат да се завърнат в страната си на гражданство. Държавите отчитат редица фактори, когато решават в какъв вид процедура да се определя липсата на гражданство *де факто*. Едно от съображенията е, че не е ясно от самото начало, дори за самия кандидат, дали е без гражданство по Конвенцията от 1954 г., или в съответствие с понятието *де факто*. Независимо дали се определя липса на гражданство *де факто*, процедурата не трябва да лишава лицата от възможност да кандидатстват за закрила като бежанци или като лица без гражданство

---

74 Както е посочено в т. 7 по-горе, няма международна дефиниция на термина „лице без гражданство *де факто*“. Раздел II.A. от Заключенията от Прато, бел. 4 по-горе, предлага работна дефиниция на термина: Лица без гражданство *де факто* са лица извън страната на своето гражданство, които не могат или поради основателни причини не желаят да се възползват от закрилата на тази страна. Закрилата в този смисъл се отнася до правото на дипломатическа закрила, упражнявано от държава на гражданството, за да се коригира умишлено неправилно действие спрямо неин гражданин, както и обща дипломатическа и консулска помощ, в това число за връщане в държавата на гражданството.

по реда на Конвенцията от 1954 г., тъй като признаването като такива води до по-големи задължения за държавата по международното право, отколкото признаването като лице без гражданство *де факто*.



# ТРЕТА ЧАСТ: СТАТУТ НА ЛИЦАТА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО НА НАЦИОНАЛНО РАВНИЦЕ

## А. МЕЖДУНАРОДНОТО ПРАВО И СТАТУТ НА ЛИЦЕ БЕЗ ГРАЖДАНСТВО

### (1) Паралели между статута на бежанец и на лице без гражданство

125. Статутът, определен за лицата без гражданство в Конвенцията от 1954 г., следва модела на статута, въведен за бежанците от Конвенцията от 1951 г. Сравнението на текстовете на двата договора показва, че много от разпоредбите на Конвенцията от 1954 г. са заимствани буквално или с незначителни промени от разпоредбите на Конвенцията от 1951 г. Това в голяма степен се дължи на общите исторически обстоятелства на появата на Конвенцията от 1951 г. и тази от 1954 г. – и двата правни акта са разработени от Временната комисия за липсата на гражданство и свързаните проблеми, назначена от Икономическия и социален съвет през 1949 г.<sup>75</sup> Предвид това *Travaux Préparatoires* на Конвенцията от 1951 г. са от съществено значение за тълкуването на Конвенцията от 1954 г.<sup>76</sup>
126. Както при Конвенцията от 1951 г., правата, разписани в Конвенцията от 1954 г., не се ограничават до лица, признати като лица без гражданство в резултат от процедура, проведена от държава или ВКБООН. Лице е без гражданство от момента, в който отговаря на критериите в дефиницията на Конвенцията 1954 г., като установяването на този факт е чисто декларативно. За разлика от това правата, предоставени на едно лице по Конвенцията, са свързани с естеството на присъствието му в държавата, което се оценява в зависимост от степента на връзката му с приемащата страна.

75 Резолюция 248 (IX) (В) от 08.08.1949 г. Въпреки че първоначалното намерение е закрилата на лицата без гражданство да бъде уредена в Протокол, който да се прилага *mutatis mutandis* за повечето от материалните права, посочени в Конвенцията от 1951 г., впоследствие се взима решение да се приеме самостоятелен правен акт – Конвенцията за статута на лицата без гражданство. За допълнителна информация относно историята на разработването му, моля вижте подробното представяне на *Travaux Préparatoires* във ВКБООН, *Конвенция за статута на лицата без гражданство: история и тълкуване – коментар на Нехемиах Робинсън*, 1955 г., <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4785f03d2.pdf> („Коментар на Робинсън по Конвенцията от 1954 г.“).

76 Моля вижте по-специално т. 132-139 по-долу за степента на правата, предоставяни на лицата без гражданство по Конвенцията от 1954 г. в зависимост от степента на връзка с приемащата държава страна.

127. Въпреки че прилага същия общ подход, в Конвенцията от 1954 г. има няколко съществени разлики спрямо Конвенцията от 1951 г. В нея няма забрана срещу връщането (*refoulement*) (чл. 33 от Конвенцията от 1951 г.) и ненаказване за незаконно влизане (чл. 31 от Конвенцията от 1951 г.). Освен това и правото на трудова заетост, и правото на сдружение се свързват с по-нисък стандарт на отнасяне, отколкото съответните разпоредби от Конвенцията от 1951 г.<sup>77</sup> Обхватът на защитата срещу експулсиране също е различен в двата договора.
128. Едно лице без гражданство може едновременно да бъде и бежанец.<sup>78</sup> Когато това е така, е важно всяка молба да бъде оценена и да има изрична яснота при предоставянето на двата статута. По същия начин, когато са предвидени стандарти за отнасяне при допълнителните форми на закрила, в това число защита по отношение на забраната за връщане, държавите трябва да прилагат тези стандарти спрямо лицата без гражданство, които отговарят на условията за тази закрила.<sup>79</sup>

## **(2) Преглед на стандартите на отнасяне, определени в Конвенцията от 1954 г.**

129. Членове 12-32 от Конвенцията от 1954 г. въвеждат широк обхват от граждански, икономически, социални и културни права, които държавите да предоставят на лицата без гражданство. В Конвенцията от 1954 г. тези права са групирани в следните категории:
- правен статут (в това число личен статут, движима и недвижима собственост, право на сдружение и достъп до правораздаване);
  - доходоносни занятия (в това число наемна работа, работа в собствено предприятие и свободни професии);
  - социални грижи (в това число разпределяне на продукти чрез данъци, настаняване в жилище, образование в държавни учебни заведения, социално подпомагане, трудово законодателство и социална сигурност); и
  - административни мерки (в това число административна помощ, свобода на придвижване, документи за самоличност, документи за пътуване, данъци, изнасяне на имущество, експулсиране и натурализация).

---

77 Подобно на Конвенцията от 1951 г. обаче Конвенцията от 1954 г. призовава държавите да „се отнасят благожелателно към възможността да приравнят правата на всички лица без гражданство да се наемат на работа с правата на гражданите...“. Моля вижте чл. 17 (2) от Конвенцията от 1954 г.

78 Както е посочено в т. 15 по-горе, дефинициите за лице без гражданство в Конвенцията от 1954 г. и в Конвенцията от 1951 г. не са взаимно изключващи се.

79 За повече информация относно оценката на молбите за статут на бежанец, лице без гражданство и допълнителна закрила при процедурите за статут на лице без гражданство, както и гаранциите за поверителност, моля вижте т. 78-82 по-горе.

130. Конвенцията от 1954 г. урежда минимални стандарти. Подобно на Конвенцията от 1951 г., Конвенцията от 1954 г. изисква държавите да осигурят на бенефициентите си отнасяне в съответствие със следните степени:

- отнасяне, което следва да се предостави на лица без гражданство независимо от отнасянето, предоставяно на гражданите и други чужденци;
- същото отнасяне както за гражданите;
- отнасяне, което е възможно най-благоприятно и при всички случаи е не по-малко благоприятно, отколкото това към чужденците като цяло в същата ситуация;
- същото отнасяне както към чужденците като цяло.

131. Държавите имат свободата да въведат в по-висока степен изравняване на статута на лицата без гражданство с този на гражданите, а може всъщност да имат и задължение за това по силата на международни договори в областта на правата на човека. Отговорността на държавите да зачитат, защитават и изпълняват правата по Конвенцията от 1954 г. е балансирана със задължението по член 2 от същия договор за лицата без гражданство да спазват законите на страната, в която се намират.

#### **(а) Градиране на права при определени условия**

132. Правата, предвидени в Конвенцията от 1954 г., се отнасят и до лицата без гражданство в зависимост от степента на връзката им с държавата. Някои разпоредби са приложими за всяко лице, което отговаря на дефиницията за „лице без гражданство“ в Конвенцията от 1954 г. и зависят от юрисдикцията на държавата-страна или от присъствието на територията ѝ. Други права обаче се предоставят на лицата без гражданство в зависимост от това дали лицето „се намира законно“, „е със законен престой“ или „обичайно пребивава“ на територията на държава страна. И така държавите могат да предоставят на лица, за които е определено, че са без гражданство, повече права, отколкото гарантираните на лицата в производство. Въпреки това последните могат да се ползват с много от правата по Конвенцията от 1954 г. Това е подобно на отнасянето към лицата, търсещи закрила, по Конвенцията от 1951 г.

133. Правата в Конвенцията от 1954 г., които се активират, когато едно лице попада в юрисдикцията на държава страна, включват личен статут (чл. 12), движима и недвижима собственост (чл. 13), достъп до правораздаване (чл. 16(1)), разпределяне на продукти чрез дажби (чл. 20), образование в държавни учебни заведения (чл. 22), административна помощ (чл. 25) и натурализация (чл. 32). Допълнителните права, които произтичат от физическото присъствие на лицето на

територията на държава страна, са свобода на вероизповеданието (чл. 4) и правото на документи за самоличност (чл. 27).

134. Конвенцията от 1954 г. предвижда, че лице без гражданство, което „се намира законно“ в държава страна (на френски „*se trouvant régulièrement*“), могат да се ползват с допълнителен набор от права. Правата, свързани със „се намира законно“ включват правото на работа в собствено предприятие (чл. 18), свободата на придвижване в държавата (чл. 26) и защита срещу експулсиране (чл. 31).
135. За да „се намира законно“ в държава страна едно лице без гражданство, присъствието му на територията трябва да е разрешено от държавата. Понятието включва както присъствие, което изрично е одобрено, така и присъствие, което е известно и не е забранено, като се вземат предвид личните обстоятелства на лицето.<sup>80</sup> Присъствието може да е с временна продължителност. Това тълкуване на условията на Конвенцията от 1954 г. е в съответствие с предмета и целта ѝ – лицата без гражданство да могат да упражняват възможно най-широко предвидените в нея права. Както потвърждава това историята на разработване на Конвенцията,<sup>81</sup> кандидати за статут на лице без гражданство, които вече са в производство, „се намират

80 Конвенцията от 1951 г. предвижда също, че ползването на конкретни права от бежанците е в зависимост от различните степени на връзка с държавата, моля вижте т. 29 от ВКБООН, *Бележка относно международната закрила*, A/AC.96/830, 07.09.1994 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f0a935f2.html> Според Коментара на Робинсън по Конвенцията от 1954 г., бел. 75 по-горе: „Трябва да се допусне, че изразът „законно в страната“, както е използван в тази конвенция [от 1954 г.], има същото значение както в Конвенцията за бежанците“; т. 5 от Коментара по чл. 15. Понятието за „законно“ пребиваване за целите на Конвенцията от 1951 г. се тълкува по следния начин и, предвид споделяната история на разработване на двете конвенции, важи и за тълкуването на Конвенцията от 1954 г.: „... 'законно' обикновено следва да се оцени във връзка с националните закони и правила; едно решение за законност обаче трябва да вземе предвид всички преобладаващи обстоятелства, в това число факта, че въпросният престой е известен и не е забранен, т.е. толериран е, поради несигурните обстоятелства на лицето“. Моля вижте във връзка с това дискусията относно „законно“ в т. 8 от ВКБООН, „Законно пребиваващ“ – бележка относно тълкуването, 03.05.1988 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ad93304.html> Според решение на Комитета по правата на човека на ООН едно лице с издадена заповед за експулсиране, но не е изпълнена, на което е разрешено да пребивава на територията на Швеция на хуманитарна основание, се намира „законно на територията“ за целите на ползването на правото на свобода на придвижване, защитено от чл. 12 от МПГПП. Моля вижте *Celepli v. Sweden*, C/PR/C/51/D/456/1991, 26.07.1994 г., <http://www.refworld.org/docid/51b6e7ad4.html> т. 9.2.

81 Моля вижте Коментара на Робинсън по Конвенцията от 1954 г., бел. 75 по-горе, по-специално във връзка с чл. 15, 18 и 31. Предвид общата история на разработването на Конвенциите от 1951 г. и 1954 г., е важно да се отбележи изявлението на делегата от Франция за обяснението на значението на термина „редовно допуснат“, както е използван в предложенията от Франция текст, който по-късно е приет от авторите: „Всяко лице, което притежава разрешение за пребиваване, е в редовно положение. Всъщност същото важи и за лице, което все още не притежава разрешение за пребиваване, но е заявило молба за такова и има разписка за подаденото заявление. Само онези лица, които не са заявили молби или чиито молби са били отхвърлени, са в нередовно положение.“ Временна комисия на ООН за липсата на гражданство и свързаните проблеми, *Първа сесия: Обобщен протокол от Петнадесетата среща, проведена в Лейк Съксес, Ню Йорк, на 27.01.1950 г.*, E/AC.32/SR.15, 06.02.1950 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40aa1d5f2.html> Въпреки че в крайна сметка не се стига до използване на термина „законно допуснат“ в Конвенцията от 1951 г., той е в „законно на“ основата на понятието.

законно“ на територията на държава страна.<sup>82</sup> За разлика от това положение лице, което няма имиграционен статут в страната и откаже възможността за производство за статут на лице без гражданство, не „се намира законно“ в страната.

136. Конвенцията от 1954 г. предвижда друг набор от права за лицата без гражданство, „законно пребиваващи“ в държава страна (на френски *“résidant régulièrement”*). Правата на „законно пребиваващите“ в Конвенцията от 1954 г. включват правото на сдружение (чл. 15), правото на наемна работа (чл. 17), практикуването на свободни професии (чл. 19), достъп до настаняване в жилища (чл. 21), правото на социално подпомагане (чл. 23), трудови права и социална сигурност (чл. 24), и документи за пътуване (чл. 28).<sup>83</sup>
137. Изискването за „законен престой“ предвижда по-голяма продължителност на присъствието на територията. Това обаче не е непременно под формата на постоянно пребиваване. По-кратко времетраене на престой, одобрен от държавата, може да е достатъчно при положение, че не представлява преходно посещение. В тази категория попадат лицата без гражданство, получили разрешение за пребиваване.<sup>84</sup> В нея са включени и лица, които имат разрешение за временно пребиваване, ако е за повече от няколко месеца. За разлика от това посетител с разрешение за кратък период няма да се счита за лице със „законен престой“. Лицата с призната липса на гражданство в резултат от процедура за статут на лице без гражданство, на които обаче не е издадено разрешение за пребиваване, като цяло са със „законен престой“ в държава страна по силата на времето, което вече са прекарвали в страната, докато са били в процедура.

---

82 Моля вижте т. 72, където се посочва, че процедурите за липса на гражданство следва да спират изпълнението на процедура за експулсиране спрямо засегнатото лице за периода до приключване на процедурата за статут с постановено решение. Времето, през което лицето се счита за „законно в“ страната, докато е в производство, често е кратко. Както се посочва в т. 74-75, при явно основателните молби са нужни само няколко месеца за окончателно решение, като обикновено първоинстанционните решения се издават не по-късно от 6 месеца от подаване на молбата.

83 От 01.04.2010 г. всички издавани от държавите документи за пътуване, в това число такива за лица без гражданство съгласно Конвенцията от 1954 г., трябва да могат да се четат машинно в съответствие със стандартите на Международната организация за гражданско въздухоплаване (“ICAO”). Моля вижте ICAO, *Анекс 9 към Конвенцията за международно гражданско въздухоплаване, Фасилитиране*, юли 2005 г. и ICAO-UNHCR, *Насоки за издаване на машинно четими документи за пътуване за бежанци и лица без гражданство*, окт. 2012 г., <http://www.refworld.org/docid/52b166a34.html>

84 Понятието „престой“ е тълкувано в контекста на Конвенцията от 1951 г. и има следната приложимост към Конвенцията от 1954 г.: „престой“ означава нещо по-малко от трайно пребиваване, въпреки че ясно е нещо повече от транзитно спиране“. Моля вижте т. 23, ВКБООН, „Със законен престой“ – бележка относно тълкуването, вижте бел. 80 по-горе.

138. Последният набор от права, предвидени в Конвенцията от 1954 г., включва правата, предоставени на лица без гражданство, които са „обичайно пребиваващи“ или „пребиваващи“ в държава страна. Правата за тези, които са „обичайно пребиваващи“, са защита на авторски и промишлени права (чл. 14) и права, свързани с достъпа до правораздаване, сред които правна помощ и правото на освобождаване от съдебни разходи (чл. 16(2)).
139. Условието за това лицето да е „постоянно пребиваващо“ или „пребиваващо“ показва, че лицето пребивава в държава членка продължително и стабилно. „Обичайно пребиваване“ следва да се разбира като стабилно, фактическо пребиваване. То се отнася до лицата без гражданство, получили разрешение за пребиваване, както и до лица без разрешение за пребиваване, установили се в страна след няколко години престой, които очакват да продължат да пребивават дългосрочно в нея.

### **(3) Международно право в областта а правата на човека**

140. Статутът на лице без гражданство по националното право трябва да отразява и приложимите разпоредби от международното законодателство в областта на правата на човека. Преобладаващата част от правата на човека се прилагат за всички хора независимо дали имат гражданство и дали са в имиграционна ситуация, в това число лицата без гражданство.<sup>85</sup> Освен това принципът на равнопоставеност и забраната за дискриминация като цяло забраняват всякаква дискриминация на основата на липса на гражданство.<sup>86</sup> Допуска се легитимно разграничаване за групи, които по същество са в различно положение.<sup>87</sup> И така държавите могат да обмислят прилагането на положителни мерки за действие, за да помогнат на особено уязвими групи лица без гражданство на територията им.

---

85 Моля вижте Комитет по правата на човека, *Общ коментар № 15 (Положението на чужденците по Пакта)* 11.04.1986 г., <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/45139acfc.pdf> и Комитет по правата на човека, *Общ коментар №31 (Естеството на общото правово задължение, наложено на държавите членки по Пакта)* ССРР/С/21/Rev.1/ Add.13, 26.05.2004 г., <http://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html> Моля вижте и Комисия на ООН за насърчаване и защита на правата на човека, *Специален докладчик за правата на лица, които не са граждани, Заключителен доклад*, E/CN.Sub.2/2003/23, 26.05.2003 г., <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3f4611c4.pdf> Моля отбележете все пак, че пълното ползване на правата на човека се улеснява от притежанието на гражданство, поради което е необходима специфична закрила за лица без гражданство, каквато предоставя Конвенцията от 1954 г.

86 Моля вижте, например, членове 2(1) и 26 от МПГПП.

87 Моля вижте *Комитет по правата на човека, Общ коментар № 18 (Забрана за дискриминация)*, 10.11.1989 г., <https://www.refworld.org/docid/453883fa8.html> т. 13. Моля вижте и Обобщение и т. 23 от Специален докладчик за правата на лица, които не са граждани, *Заключителен доклад*, бел. 85 по-горе.

141. Международното законодателство в областта на правата на човека допълва режима на закрила, уреден в Конвенцията от 1954 г.<sup>88</sup> Докато дадени разпоредби в международното законодателство в областта на правата на човека са същите като правата, посочени в Конвенцията от 1954 г., други предвиждат по-висок стандарт на третиране или права, които въобще липсват в Конвенцията от 1954 г.<sup>89</sup>
142. От особено значение за лицата без гражданство е правото, закрепено в чл. 12(4) от МПГПП за влизане в своята „собствена страна“. Това не се ограничава само до правото на влизане в страната на гражданство.<sup>90</sup> Гарантирано е също правото на влизане, с това и правото на оставане, за лица със специални връзки с дадена държава. Тук са включени, например, лица без гражданство, установили се от дълги години в държавата, както и лица без гражданство, лишени от гражданството си в нарушение на международното право или с отказано гражданство от държава, която е правопреемник на територията, на която обичайно пребивават.
143. Дори и при това развитие в международното законодателство в областта на правата на човека Конвенцията от 1954 г. запазва значението си, тъй като урежда специфични за липсата на гражданство въпроси, които не са уредени другаде, особено осигуряването на документи за самоличност и документи за пътуване, както и административна помощ на лицата без гражданство. Освен това разпоредбите на Конвенцията не позволяват дерогация при извънредно положение за разлика от някои договори в областта на правата на човека и определя редица стандарти, които са по-щедри, отколкото съответстващите им в законодателството за правата на човека.<sup>91</sup>

88 То гарантира и алтернативна законова рамка в страни, които не са се присъединили към Конвенцията от 1954 г. Това е обсъдено по-нататък в т. 166 по-долу.

89 Например, защитата срещу произволно задържане, както е определена в чл. 9 (1) от МПГПП. Регионалните правни актове в областта на правата на човека също са относими.

90 Моля вижте Комитет по правата на човека, *Общ коментар № 27 (Свобода на придвижване)*, ССР/С/21/Rev.1/Add.9, 02.11.1999 г., <http://www.refworld.org/docid/45139c394.html> т. 20: Текстът на чл. 12, т. 4 не разграничава между граждани и чужденци („никой“). И така лица, които могат да упражняват това право, могат да се идентифицира само чрез тълкуване на израза „своята собствена страна“. Обхватът на „своята собствена страна“ е по-широк, отколкото понятието „страната на неговото гражданство“. Той не се ограничава до гражданството във формален смисъл, т.е. гражданството, придобито при раждане или предадено от родителите; тук се има предвид най-малкото лице, което поради специалните си връзки или претенции по отношение на дадена страна, не може да се счита просто за чужденец. Такъв е случаят, например, с граждани на страна, на които е било отнето гражданството в нарушение на международното право, и граждани, чиято страна на гражданство е била включена във или прехвърлена към друг национален субект и на които им се отказва гражданство. Освен това текстът на чл. 12, ал. 4 позволява по-широко тълкуване, което би обхванало други категории дългосрочно пребиваващи лица, в това число, но не само, лица без гражданство, на които е отнето произволно правото да придобият гражданството на страната на такова пребиваване.

91 Например, защитата срещу експулсиране на лица, които „се намират законно“ на територията, в чл. 13 от МПГПП подлежи на процесуални гаранции, докато чл. 31 от Конвенцията от 1954 г. ограничава и материалните основания, с които може да се мотивира експулсирането.

## **V. ЛИЦА В МИГРАЦИОНЕН КОНТЕКСТ**

### **(1) Лица, които са в процедура за статут**

144. Както е обсъдено във въведението към Наръчника, въпреки че Конвенцията от 1954 г. не урежда изрично процедурите за предоставяне на статут на лице без гражданство, от нея произтича отговорност за държавите да идентифицират лица без гражданство, за да им осигурят подходящи стандарти на отнасяне в съответствие с Конвенцията.<sup>92</sup> В следващите параграфи е разгледан подходящият статус на лицата, за които е открито производство за статут на лице без гражданство.
145. Лице, което е в производство и очаква решение, следва да се ползва като минимално ниво – с всички права на базата на юрисдикцията или присъствието на територията, както и правата на лице, което „се намира законно“.<sup>93</sup> И така, статусът на такова лице трябва да гарантира, освен другото, правото на работа в собствено предприятие, правото на придвижване и защита срещу експулсиране.<sup>94</sup> Тъй като горепосочените права по Конвенцията са почти идентични като формулировка с тези в Конвенцията от 1951 г., се препоръчва на лицата в производство за статут на лице без гражданство да се осигурят същите стандарти на отнасяне както на лицата, търсещи закрила, чиито молби за статут се разглеждат в същата държава.
146. Статусът на лицата в производство за статут на лице без гражданство трябва да отразява приложимите права на човека като защита срещу произволно задържане и помощ за задоволяване на основни потребности.<sup>95</sup> Ако на лицата в производство се даде възможност за наемна работа, дори и в ограничен обем, това може да намали натиска върху държавните ресурси и да повлияе благоприятно на достойнството и самостоятелността на съответните лица.

### **(2) Лица, които са признати като лица без гражданство – право на пребиваване**

147. Въпреки че Конвенцията от 1954 г. не изисква изрично държавите да предоставят на лице, за което са признали липса на гражданство, право на пребиваване, даването на такова разрешение е в духа на предмета и целта на Конвенцията. Това е заложено в практиката на държави, които имат процедури за статут на лице без гражданство. Ако няма право да остане на територията, лицето е застрашено от

---

92 Моля вижте т. 8.

93 Както е посочено в т. 134-135 по-горе. Това важи и в държави без процедури за статут на лице без гражданство, когато едно лице подаде молба за признаване на липса на гражданство при други обстоятелства.

94 Моля вижте т. 72 по-горе относно защитата срещу експулсиране с оглед на справедлива и ефективна процедура.

95 Моля вижте т. 140-141 по-горе.

Ако няма право да остане на територията, лицето е застрашено от продължаваща несигурност и е лишено от възможността да ползва правата, гарантирани от Конвенцията от 1954 г. и международното право в областта на правата на човека.

148. Ето защо се препоръчва държавите да издават на лицата, получили статут на лице без гражданство, разрешение за пребиваване с валидност най-малко две години, въпреки че разрешението с по-дълъг срок на валидност, например пет години, е за предпочитане с оглед на стабилността. Такива разрешения следва да подлежат на подновяване, като се дава възможност за улеснена натурализация, както е предвидено в чл. 32 от Конвенцията от 1954 г.
149. Ако лице, получило статут, впоследствие придобие или повторно гражданство на друга държава, например поради промяна в законите за гражданството, такова лице престава да бъде без гражданство по реда и условията на Конвенцията от 1954 г. Това може да обоснове анулирането на разрешението за пребиваване, получено на базата на статут на лице без гражданство, въпреки че следва да се вземат предвид съображенията за пропорционалност във връзка с придобитите права и факторите, произтичащи от международното право в областта на правата на човека, като степента, в която лицето е установило личен и семеен живот в държавата.
150. Признаването на лице без гражданство по Конвенцията от 1954 г. активира и правата „със законен престой“<sup>96</sup> освен правото на пребиваване. Това означава, че към разрешението за пребиваване следва да се осигури правото на достъп до трудова заетост, здравеопазване и социално подпомагане, както и документ за пътуване.
151. Въпреки че Конвенцията от 1954 г. не споменава целостта на семейството, е добре държавите страни да съдействат за събирането на тези, които са получили статут на лице без гражданство на тяхната територия, с техните съпрузи и лица на тяхна издръжка.<sup>97</sup> Всъщност от относими международни или регионални договори в областта на правата на човека.<sup>98</sup>

<sup>96</sup> Моля вижте т. 136-137 по-горе.

<sup>97</sup> За обяснение на целостта на семейството в контекста на Конвенцията от 1951 г. моля вижте *Наръчник и насоки за процедурите и критериите за предоставяне на статут на бежанец*, бел. 47 по-горе, т. 181-188. Дали лицата на издръжка на лице без гражданство биха имали право на статут подлежи на проучване на гражданството на всяко такова лице, за да се установи дали отговаря на условията за „лице без гражданство“ по Конвенцията от 1954 г. Целостта на семейството обаче може да се улесни и чрез предоставяне на правото на пребиваване за лицата на издръжка на лицето без гражданство на територията на държава страна дори и тези лица на издръжка да не са без гражданство.

<sup>98</sup> За повече информация как задълженията по международното право допълват тези, които произтичат от Конвенцията от 1954 г., моля вижте т.140-143 по-горе.

152. Двете разпоредби в Конвенцията, ограничени до лицата с „постоянно пребиваване“, не произтичат автоматично от признаването като лице без гражданство.<sup>99</sup> Те обаче могат да бъдат активирани, ако се счита, че лицето е с установено стабилно местоживеене в страната.

### **(3) Когато е налична закрила в друга държава**

153. Когато за лице, получило статут на лице без гражданство, има реалистична перспектива да получи закрила в близко бъдеще в съответствие със стандартите на Конвенцията от 1954 г. в друга държава, приемащата държава има дискреционното право да предостави статут, който е с по-голяма преходност, отколкото описания в горните т. от 148 до 152. Отделни съображения важат за лица, които доброволно се отказват от гражданството си като въпрос на удобство или избор.<sup>100</sup>

154. В тези случаи трябва да се осигури тясно тълкуване на критериите, с които се определя дали едно лице има реалистична перспектива да получи закрила в друга държава.<sup>101</sup> Според ВКБООН може да се счита, че е налице закрила в друга страна само когато лице без гражданство:

- може да получи гражданство чрез обикновена, бърза и недискреционна процедура, която е чиста формалност; или
- има статут на постоянно пребиваващ в страна на предишно обичайно пребиваване, където е възможно незабавно завръщане.

155. Що се отнася до придобиването или повторното придобиване на гражданство, лицата трябва да могат да се възползват от процедура, която е лесно достъпна физически и финансово, както и опростена от гледна точка на процесуалните действия и изискванията за доказателства. Освен това процедурата за придобиване/повторно придобиване трябва да бъде бърза и резултатът от нея да е гарантиран, тъй като е недискреционна, когато са изпълнени поставените условия.<sup>102</sup>

---

99 Моля вижте т. 138-139 по-горе.

100 Моля вижте т. 161-162 по-долу.

101 Освен това са необходими гаранции, за да не се допусне лицето да остане без законен статут никъде и да се гарантира подобаващо разглеждане на обстоятелства, които предполагат разрешение за пребиваване.

102 Пример може да е процедура, чрез която бивши граждани могат да придобият отново гражданството си просто чрез подписване на декларация в най-близката консулска служба след представяне на акт за раждане или анулиран/изтекъл паспорт, при което компетентният орган да е задължен да възстанови гражданството. Подобни процедури може да включват регистрацията или упражняване на правото на избор за възстановяване на гражданството.

156. За разлика от горепосоченото, други процедури за придобиване на гражданство може да не дават достатъчно надеждна перспектива за получаване на закрила другаде, поради което да не е оправдано на лицата без гражданство да се предостави преходен статут. Например, не би било достатъчно лицето да има достъп до процедури за натурализация, при които по принцип служителите имат свобода на преценка и крайният резултат не е гарантиран. Също като недостатъчни се оценяват и процедури с неясни изисквания за придобиване на гражданство или такива, които биха задължили лицето да присъства физически в страна на предишно гражданство, където не са гарантирани законното влизане и пребиваване.
157. Що се отнася до възможността едно лице да се върне в страна на предишно пребиваване, това трябва да е съпроводено с възможността да живее в условия на сигурност и достойнство в съответствие с предмета и целта на Конвенцията от 1954 г. И така, това изключение се отнася само до лицата, които вече имат статут на постоянно пребиваващи в друга страна или биха получили такъв статут при пристигането си там, когато това е съпроводено с пълната гама граждански, икономически, социални и културни права и има разумна перспектива да получат гражданството на тази държава.<sup>103</sup> Не е достатъчно връщане в друга страна за кратко време.

**(а) Когато липсата на гражданство произтича от загуба/лишаване или доброволен отказ от гражданство**

158. В много случаи едно лице ще сътрудничи, когато желае да придобие или да възстанови гражданство или да организира връщането си в страната на предишно обичайно пребиваване. Такъв може да е случаят, когато лицето се е отказало доброволно или е загубило гражданството си. До това може да се стигне и когато лицето съзнателно и добросъвестно се е отказало от предишното си гражданство, за да получи друго. В някои случаи поради недобро национално законодателство такива лица трябва да се откажат от гражданството си, за да кандидатстват за друго, но след това не могат да го придобият и остават без гражданство.
159. Най-доброто решение в такива случаи е повторното придобиване на предишното гражданство. Когато една държава определи, че такива лица са без гражданство, но имат възможност да възстановят предишното си гражданство, не се налага държавата да им издава разрешение за пребиваване. На тях по-скоро може да им се предостави някакъв вид имиграционен статут, за да останат за кратко време на

<sup>103</sup> Т. 20-22 от ВКБООН, *Позиция относно връщането на лица, за които не е установена нужда от международна закрила, в страните им на произход: ролята на ВКБООН*, ноември 2010 г., <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4cea23c62.pdf> следва да се четат в светлината на критериите, посочени в този наръчник.

територията, докато уредят преместването си в другата държава. Такова временно разрешение се издава за кратък срок от няколко месеца и не е нужно произтичащите от него права да съответстват на тези, свързани с издаването на разрешение за пребиваване. Всъщност може да е оправдано предоставянето на статут, близък до статута от процедурата за липса на гражданство.

160. Държавите могат да удължат временното разрешение за престой, когато приемането/реадмисията или повторното придобиване на гражданство не се осъществи не по вина на лицето. Продълженията обаче може да са за ограничен период от време, за да има справедлив баланс между улесняването на действията за приемане/реадмисия или на усилията за повторно придобиване на гражданство и гарантирането на известна сигурност за съответното лице без гражданство. Ако при изтичане на срока още не е осъществено приемането/реадмисията или получаването на гражданство въпреки добросъвестните опити на лицето, тогава държавата има отговорността да предостави на лицето статута, който обичайно се дава при признаване на липса на гражданство – т.е. подновяемо разрешение за пребиваване и съпътстващите го права, в това число правото на достъп до трудова заетост и документ за пътуване.

**(b) Когато липсата на гражданство произтича от доброволен отказ от гражданство поради удобство или избор**

161. Някои лица се отказват доброволно от гражданство, тъй като не желаят да бъдат граждани на конкретна държава или вярват, че това ще доведе до получаване на закрила в друга държава.<sup>104</sup> Рeadмисията в държава на предишно гражданство, заедно с придобиването на това гражданство, е предпочитаното решение в такива ситуации. Когато лицето не сътрудничи за реадмисията си в друга държава или за повторно придобиване на гражданство, властите имат право самостоятелно да обсъдят с другата държава действията за осигуряване на приемането на съответното лице.

---

<sup>104</sup> Международното право признава, че всеки има право на гражданство, но това не означава правото на лицето да избира конкретно гражданство. Общоприето е автоматичното предоставяне на гражданство от държавите на базата на фактори извън контрола на лицето като произход, месторождение на територията или пребиваване на територията към момента на правоприемство между държави.

В този контекст са относими други международни задължения на държавата на предишно гражданство, сред които такива, свързани с недопускане на липса на гражданство при отказ от гражданство и правото на влизане в собствената страна.<sup>105</sup>

162. Не е необходимо една държава непременно да предостави или поднови разрешение за престой на такива лица. Нито пък такива лица могат да се ползват с всички права по Конвенцията от 1954 г. При липса на други основания за предоставяне на закрила принудителното връщане не може да се изключи в такива случаи – например, когато предишната държава на гражданство е и страната на предишно обичайно пребиваване и властите ѝ са готови да разрешат постоянно пребиваване на съответното лице.

### (с) Съображения за местни връзки

163. Когато едно лице е изградило тесни връзки с приемащата страна в резултат от дългогодишно пребиваване и семейни връзки, предоставянето на статут, който обичайно се дава при признаване на липса на гражданство, би било подходящо дори когато може да е налична закрила в друга държава.<sup>106</sup> В някои случаи може да е необходим този подход, за да се изпълнят задължения, свързани с правата на човека, като въздържане от незаконосъобразна или произволна намеса в личния живот, семейството или дома.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Моля вижте по-специално чл. 7(1) Конвенцията от 1961 г. и чл. 12(4) от МПГГП. Освен това приятелските отношения и сътрудничеството между държавите на принципа на добросъвестност изискват реадмисия на територията в такива случаи. Сега множество споразумения между държавите улесняват това чрез реадмисия на лица без гражданство, в това число бивши граждани и бивши постоянно пребиваващи. ВКБООН може да играе роля в това отношение, моля вижте т. (j) от Заключение на Изпълнителния комитет на ВКБООН № 96 (LIV) от 2003 г. относно връщането на лица, за които е установено, че не се нуждаят от международна закрила, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f93b1ca4.html>, където Изпълнителният комитет: Препоръчва, в зависимост от ситуацията, ВКБООН да допълва усилията на държавите при връщането на лица, за които е установено, че не се нуждаят от международна закрила, като: (i) насърчава държавите за принципите, които се отнасят до отговорността им да приемат обратно свои граждани, както и принципите за намаляване на случаите на липса на гражданство; (ii) заема ясна публична позиция по въпроса за приемливостта на връщането на лица, за които е установено, че не се нуждаят от международна закрила; (iii) продължава диалога с държавите за преразглеждане на законодателството им за гражданството, особено ако то разрешава отказ от гражданство, без да гарантира същевременно получаването на друго гражданство от съответното лице, и може да се използва за спиране или забавяне на връщането на лице в страна на гражданство.

<sup>106</sup> Това важи особено когато връзката с друга държава е сравнително слаба. То обаче е различно от връзки, които са толкова дълбоки, че се счита, че лицето се намира в своята „собствена страна“.

<sup>107</sup> Моля вижте т. 140-143 по-горе.

## С. ЛИЦА В СВОЯТА „СОБСТВЕНА СТРАНА“

164. Както е посочено в т. 142 по-горе, за някои лица без гражданство може да се счита, че са в своята „собствена страна“ по смисъла на чл. 12(4) от МПГПП. Сред такива лица може да са лица с дългосрочно, обичайно пребиваване в държава, която често е родната им страна. Намирайки се в своята „собствена страна“, те имат право да влизат и да остават там, със съществени последици за статута им по националното законодателство. Дълбоката им връзка с въпросната държава, която често е съпроводена с липса на връзки с други страни, налага на държавата политическо и морално изискване да улесни пълното им интегриране в обществото. Фактът, че тези хора са без гражданство в своята „собствена страна“, често отразява дискриминационно третиране в националните закони и тяхното прилагане. На някои от тях е отказано гражданство, въпреки че са родени и пребивавали само в тази държава; на други гражданството може да е било отнето заради принадлежност към дадена група в обществото, изпаднала в политическа или социална немилост.<sup>108</sup>
165. Подходящият статут за тези лица в тяхната „собствена страна“ е гражданството на съответната страна. Както е посочено във Втора част по-горе, в тези случаи правилният механизъм за уреждане на статута на едно лице или група от населението е възстановяване или предоставяне на гражданство.<sup>109</sup> Прилагането на процедура за статут на лице без гражданство като цяло не е подходящо. Ако обаче се очаква лицата да потърсят закрила посредством такъв механизъм, при признаването на липса на гражданство трябва да се разреши най-малко постоянно пребиваване с улеснен достъп до гражданство.<sup>110</sup>

---

108 В това отношение е относима забраната за произволно лишаване от гражданство, посочена, освен другото, в чл. 15(2) от Всеобщата декларация за правата на човека, и забраната за дискриминация в международното хуманитарно право, по-специално забраната *jus cogens* за расова дискриминация. Естеството на нормата е обсъдено в бел. 13 по-горе.

109 Моля вижте т. 58-61.

110 Когато са допринесли за появата на групи от населението без гражданство на своята територия, е вероятно държавите да не желаят да въведат процедури за липса на гражданство или да предоставят на лицата без гражданство препоръчания статут. В такива случаи в усилията си за постигане на решения за съответните лица ВКБООН може да не се ограничава само до застъпническа дейност, а да предоставя техническа помощ и оперативна подкрепа за инициативи с цел признаване на връзката между тези лица и държавата чрез признаване на статут.

## D. СТАТУТ НА ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО, КОИТО НЕ СА В ОБХВАТА НА КОНВЕНЦИЯТА ОТ 1954 Г.

166. Много лица, които отговарят на дефиницията за лице без гражданство на Конвенцията от 1954 г., живеят в страни, които не са страни по договора. Въпреки това стандартите в Конвенцията и практиката на държавите страни може да са полезни за такива държави при разработването и прилагането на стратегии за решаване на проблема с липсата на гражданство на техните територии и за уреждане на статута на лицата без гражданство. По-специално, държави, които все още не са страни по Конвенцията, може да въведат практиката за издаване на документи за самоличност и за пътуване на лица без гражданство – мерки, приети вече в няколко държави, които не са страни по договора. Освен това всички държави следва да спазват задълженията си по международното законодателство в областта на правата на човека като закрилата срещу произволно задържане (чл. 9(1) от МПГПП) и в случаите на лица без гражданство *in situ* – правото да влязат и останат в своята „собствена страна“ (чл. 12(4) от МПГПП).<sup>111</sup>
167. Лицата без гражданство *де факто* също остават извън обхвата на закрилата на Конвенцията от 1954 г.<sup>112</sup> Въпреки това, тъй като не могат да се завърнат веднага в страната си на гражданство, ако получат поне временно разрешение за престой, лицата без гражданство *де факто* ще бъдат в по-стабилно положение. Ето защо държавите могат да обмислят предоставянето на такива лица на статут, подобен на този, препоръчан в т. 159 за лица без гражданство, които имат възможност за закрила в друга държава. В много случаи подобна временна мярка ще се окаже достатъчна, тъй като връщането ще може да се осигури, напр., чрез по-добро консулско съдействие или промяна в политиката за консулската помощ за такива лица.

<sup>111</sup> Моля вижте и т. 164-165 по-горе.

<sup>112</sup> Като е посочено в т. 7 по-горе, няма международно приета дефиниция на липсата на гражданство *де факто*. Усилията за определяне на понятието през последните години сочат, че лицата без гражданство *де факто* имат гражданство, но не могат или поради основателни причини не желаят да се възползват от закрилата на държавата на гражданството. Моля вижте по-нататък Раздел II.A. от *Заключенията от Прато*, бел. 4 по-горе, където е предложено следното определение: „лицата без гражданство *де факто*“ са лица извън страната на своето гражданство, които не могат или поради основателни причини не желаят да се възползват от закрилата на тази страна. Закрилата в този смисъл се отнася до правото на дипломатическа закрила, упражнявано от държавата на гражданството, за да се поправи неправомерно действие спрямо някой от нейните граждани, както и обща дипломатическа и консулска закрила и помощ, в това число връщане в държавата на гражданството.

168. Когато перспективата за национална закрила е по-далечна, се препоръчва да се даде по-голяма тежест на статута на лицата без гражданство *де факто*, като им се издаде разрешение за пребиваване, подобно на това получените статут на лице без гражданство в съответствие с Конвенцията от 1954 г. По принцип фактът, че лицата без гражданство *де факто* имат гражданство, означава, че връщането в страната им на гражданство е предпочитаното трайно решение. Ако обаче пречките пред връщането се окажат непреодолими, практическите и хуманитарните съображения насочват към решения на местно ниво чрез натурализация като подходящо действие.



# АНЕКС I - КОНВЕНЦИЯ ЗА СТАТУТА НА ЛИЦАТА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО ОТ 1954 г.\*

## ПРЕАМБЮЛ

*Високодоговарящите се страни,*

*Имайки предвид, че Уставът на Организацията на обединените нации и Всеобщата декларация за правата на човека, приета от Общото събрание на ООН на 10 декември 1948 г., утвърдиха принципа, според който всички хора се ползват от основни човешки права и свободи без дискриминация,*

*Имайки предвид, че ООН е проявявала нееднократно своята дълбока загриженост за съдбата на лицата без гражданство и е полагала усилия, за да осигури на лицата без гражданство възможно най-широко ползване на посочените основни права и свободи,*

*Имайки предвид, че само лицата без гражданство, които са също и бежанци, попадат под действието на Конвенцията за статута на бежанците от 28 юли 1951 г. и че има много лица без гражданство, които не попадат под тази Конвенция,*

*Считайки, че е желателно да уреди и подобри статута на лицата без гражданство чрез сключването на международно споразумение,*

*се споразумяха за следното:*

## Част първа. ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ

### Член 1

*Определение на понятието "лице без гражданство"*

1. За целите на тази Конвенция понятието "лице без гражданство" означава лице, което не се разглежда като гражданин от нито една държава по силата на нейното законодателство.

2. Разпоредбите на тази Конвенция не се прилагат по отношение на:

- (i) лица, които в момента получават от други органи или организации на ООН, с изключение на Върховния комисар за бежанците, защита или помощ, за времето, през което получават такава помощ;
- (ii) лица, по отношение на които компетентните органи на страната, в която те пребивават, признават правата и задълженията, свързани с гражданството на тази страна;

---

\* United Nations Treaty Series, том 360, стр. 117

- (iii) лица, за които има сериозни основания да се предполага, че:
  - а) са извършили престъпление против мира, военно престъпление или престъпление против човечеството така, както са определени в международните документи, съставени с цел да се санкционират тези престъпления;
  - б) са извършили тежко неполитическо престъпление извън страната, където пребивават, преди да бъдат допуснати в тази страна;
  - в) са виновни за извършването на действия, противоречащи на целите и принципите на ООН.

## **Член 2**

### *Общи задължения*

Всяко лице без гражданство има задължения по отношение на страната, в която се намира, по силата на което то е длъжно в частност да се подчинява на законите и правилниците, а също така на мерките, предприемани за поддържане на обществения ред.

## **Член 3**

### *Недопускане на дискриминация*

Договарящите се държави се задължават да прилагат разпоредбите на тази Конвенция по отношение на лицата без гражданство, без да провеждат каквато и да било дискриминация във връзка с тяхната раса, религия или родна страна.

## **Член 4**

### *Религиозни убеждения*

Договарящите се държави поемат задължението да се отнасят към лицата без гражданство, намиращи се на тяхна територия, по същия начин както към своите граждани във връзка със свободата да изповядват своята религия и свободата да дават религиозно образование на децата си.

## **Член 5**

### *Права, предоставени независимо от тази Конвенция*

Нищо в тази Конвенция не накърнява правата и преимуществата, предоставени от някоя договаряща се държава на лицата без гражданство независимо от тази Конвенция.

## **Член 6**

### *Изразът “при същите обстоятелства”*

За целите на Конвенцията изразът “при същите обстоятелства” означава, че лицето без гражданство е длъжно да отговаря на всички изисквания (включително и изискванията относно срока и условията за временно и постоянно местопребиваване), на които конкретното лице би трябвало да отговаря, за да се ползва от въпросното право, ако не е лице без гражданство, с изключение на изискванията, на които едно лице без гражданство не може да отговаря поради тяхното естество.

## **Член 7**

### *Освобождаване от принципа на взаимност*

1. С изключение на случаите, когато по силата на тази Конвенция на лицата без гражданство се предоставя по-благоприятно правно положение, договарящите се държави се задължават да се отнасят към тях както обикновено към чужденците.

2. След като са живели в продължение на три години на територията на договарящите се държави, всички лица без гражданство се освобождават от изискването за взаимност, установено по законодателен път.

3. Всяка от договарящите се държави се задължава да продължи да предоставя на лицата без гражданство правата и преимуществата, на които те без наличието на взаимност са имали право в деня на влизането в сила на тази Конвенция за тази държава.

4. Договарящите се държави поемат задължението да разгледат благосклонно възможността да предоставят на лицата без гражданство, без да има реципрочност, права и преимущества освен тези, на които те имат право съгласно точки 2 и 3, а също така възможността да изключат от изискването за взаимност лицата без гражданство, които не отговарят на условията, предвидени в точки 2 и 3.

5. Разпоредбите на точки 2 и 3 се прилагат както към правата и преимуществата, посочени в членове 13, 18, 19, 21 и 22 на тази Конвенция, така и към правата и преимуществата, които не са предвидени в нея.

## **Член 8**

### *Освобождаване от изключителни мерки*

Изключителните мерки, които могат да бъдат приложени по отношение на личността, имуществото или интересите на гражданите или бившите граждани на една чужда държава, не се прилагат от договарящите

се държави по отношение на лицата без гражданство изключително на основание на това, че те са били граждани на въпросната чужда държава. Договарящите се държави, чието законодателство не допуска прилагането на общия принцип, изложен в този член, се задължават да освобождават лицата без гражданство от такива мерки в съответните случаи.

## **Член 9**

### *Временни мерки*

Нищо в тази конвенция не лишава договарящата се държава от правото по време на война или при наличието на други сериозни и изключителни обстоятелства да предприема временно мерки, които тя счита за необходими в интерес на държавната сигурност, по отношение на конкретно лице, преди договарящата се държава да установи, че това лице действително е лице без гражданство и че по-нататъшното прилагане на такива мерки по отношение на него е в интерес на държавната сигурност.

## **Член 10**

### *Непрекъснатост на живеене*

1. Ако лицето без гражданство е било депортирано по време на Втората световна война и изпратено на територията на една от договарящите се държави и живее там, то времето на такъв принудителен престой се разглежда като време на законно пребиваване на тази територия.

2. Ако лицето без гражданство е било депортирано по време на Втората световна война от територията на една от договарящите се страни и до влизането в сила на тази Конвенция се е върнало там с цел да живее постоянно, то периодът на живеене преди и след такава депортация се разглежда като непрекъснат период във всички случаи, когато се изисква непрекъснато живеене.

## **Член 11**

### *Лица без гражданство - моряци*

Ако лицата без гражданство са лица, нормално служещи в екипажите на кораби, плаващи под знамето на една от договарящите се държави, то тази държава се задължава да се отнася благосклонно към заселването на тези лица на нейна територия и към издаването на документи за пътуване или към временното им допускане на своя територия специално с цел да се облекчи тяхното заселване на територията на друга страна.

## **Част втора. ПРАВЕН СТАТУТ**

### **Член 12**

#### *Личен статут*

1. Личният статут на лицето без гражданство се определя от закона на страната на неговото постоянно местожителство или ако няма постоянно местожителство, от закона на страната на неговото местопребиваване.

2. Правата, придобити по-рано от лицето без гражданство и свързани с неговия личен статут, и по-специално правата, произтичащи от брака, се уважават от договарящите се държави, след като са изпълнени, ако това е необходимо, формалностите, изисквани от законодателството на тази държава, при условие че въпросното право е такова, което би било признато от законодателството на тази държава, ако това лице не е станало лице без гражданство.

### **Член 13**

#### *Движима и недвижима собственост*

По отношение на придобиването на движима и недвижима собственост и на други свързани с това права, а също така по отношение на договорите за наем и другите договори, свързани с движима и недвижима собственост, договарящите се държави ще предоставят на лицата без гражданство възможно най-благоприятно правно положение, но във всеки случай не по-малко благоприятно от това, което обикновено се предоставя при същите обстоятелства на чужденците.

### **Член 14**

#### *Авторски и промишлени права*

По отношение на защитата на промишлени права, такива, като: права на изобретение, на чертежи или модели, на търговски марки, на търговски наименования, и защитата на права на литературни, художествени или научни произведения на лицата без гражданство се предоставя същата защита в страната, в която те имат обичайно местожителство, каквато се предоставя на гражданите на тази страна. На територията на всяка друга договаряща се държава на лицата без гражданство се предоставя същата защита, каквато се предоставя на тази територия на гражданите на страната, в която те имат обичайно местожителство.

## **Член 15**

### *Право на сдружение*

По отношение на сдруженията, които не преследват политически и търговски цели, и по отношение на професионалните съюзи договарящите се държави предоставят на лицата без гражданство, живеещи на законно основание на тяхна територия, колкото е възможно по-благоприятно правно положение, но във всеки случай не по-малко благоприятно от това, което обикновено предоставят на чужденците при същите обстоятелства.

## **Член 16**

### *Право на правораздаване*

1. Лицата без гражданство имат свободен достъп до съдилищата на територията на всички договарящи се държави.

2. На територията на договаряща се държава, в която има обичайно местожителство, всяко лице без гражданство се ползва по отношение на въпросите, свързани с правото на правораздаване, от същото правно положение, както и гражданите на тази държава, включително по въпросите, свързани с правната помощ и освобождаване от плащане на съдебните разходи (*cautio judicatum solvi*).

3. В страните, различни от тази, в която лицето без гражданство има обичайно местожителство, по въпросите, посочени в точка 2, на това лице се предоставя същото положение както на гражданин от страната на неговото обичайно местожителство.

## **Част трета. УПРАЖНЯВАНЕ НА ДОХОДОНОСНИ ЗАНЯТИЯ**

## **Член 17**

### *Наемна работа*

1. Договарящите се държави предоставят на лицата без гражданство, живеещи на законно основание на тяхна територия, по отношение на тяхното право да се наемат на работа възможно най-благоприятното правно положение, но във всеки случай не по-лошо от това, което обикновено се предоставя на чужденците при същите обстоятелства.

2. Договарящите се държави се отнасят благожелателно към възможността да приравнят правата на всички лица без гражданство да се наемат на работа с правата на гражданите, и в частност на тези лица без гражданство, които са влезли на тяхна територия по силата на програми за набиране на работна сила или в съответствие с планове за имиграция.

## **Член 18**

### *Работа в собствено предприятие*

Договарящите се държави предоставят на лицата без гражданство, живеещи на законно основание на тяхна територия, възможно най-благоприятно правно положение, но във всеки случай не по-лошо от това, което обикновено се предоставя на чужденците при същите обстоятелства по отношение на правото да се занимават самостоятелно със селско стопанство, промишленост, занаяти и търговия, а също така да създават търговски и промишлени дружества.

## **Член 19**

### *Свободни професии*

Всяка договаряща се държава предоставя на лицата без гражданство, намиращи се на законно основание на нейна територия и притежаващи дипломи, признати от компетентните власти на тази държава, желаещи да упражняват свободни професии, възможно най-благоприятно правно положение, но във всеки случай не по-лошо от това, което обикновено се предоставя на чужденците при същите обстоятелства.

## **Част четвърта. СОЦИАЛНИ ГРИЖИ**

## **Член 20**

### *Разпределяне на продукти чрез дажби*

Там, където съществува система на дажби, регулираща общото разпределение на дефицитните продукти, такава система се прилага и по отношение на лицата без гражданство на равно основание с гражданите на съответната държава.

## **Член 21**

### *Настаняване в жилища*

Що се касае до настаняването в жилища, договарящите се държави, доколкото този въпрос е уреден със закони или се контролира от държавните органи, предоставят на лицата без гражданство, живеещи на законно основание на тяхна територия, колкото е възможно по-благоприятно правно положение, но във всеки случай не по-лошо от това, което обикновено се предоставя на чужденците при същите обстоятелства.

## **Член 22**

### *Образование в държавни учебни заведения*

1. По отношение на началното образование договарящите се държави предоставят на лицата без гражданство същото правно положение както на своите граждани.

2. По отношение на другите видове образование в държавни учебни заведения договарящите се държави предоставят на лицата без гражданство колкото е възможно по-благоприятно правно положение, но във всеки случай не по-лошо от това, което обикновено се предоставя на чужденците при същите обстоятелства, и в частност по отношение на достъпа до образование, признаването на чуждестранни учебни свидетелства, дипломи и степени, освобождаване от училищни такси и вземания, предоставянето на стипендии.

## **Член 23**

### *Държавна помощ*

Договарящите се държави предоставят на лицата без гражданство, живеещи на законно основание на тяхна територия, същото правно положение във връзка с държавната помощ както на своите граждани.

## **Член 24**

### *Трудово законодателство и социална сигурност*

1. Договарящите се държави предоставят на лицата без гражданство, живеещи на законно основание на тяхна територия, същото правно положение както на своите граждани по отношение на:

- а) работната заплата, включително и семейните помощи, ако тези помощи представляват част от заплатата, продължителността на работния ден, извънредната работа, платения отпуск, ограниченията за надомна работа, минималната работна заплата, чиракуването и стажуването, използването на труда на жени и на подрастващи, използване на преимуществата на колективните договори;
- б) социална сигурност (правни разпоредби относно трудовите злополуки, професионалните заболявания, майчинството, болести, инвалидност, старост, смърт, безработица, задължения по отношение на семейството и други случаи, които съгласно националното законодателство се покриват от системата за социално осигуряване) със следните ограничения:

- i) може да е предвиден съответен ред за запазване на придобити права или на права, които са в процес на придобиване;
- ii) законите или правилниците на страната на пребиваване могат да предвиждат специален ред за получаване на пълна или частична помощ, която се плаща изцяло от държавни фондове, и на помощи, изплащани на лица, които не отговарят на условията, изисквани за получаване на обикновена пенсия.

2. Не влияе на правото на компенсация на лицето без гражданство в случай на смърт, която е резултат от трудова злополука или професионално заболяване, фактът, че бенефициентът пребивава извън територията на договарящата се държава.

3. Договарящите се държави предоставят на лицата без гражданство преимуществата, произтичащи от споразумения, които са сключени или могат да бъдат сключени в бъдеще между тях и касаещи запазването на придобити права и на права, които са в процес на придобиване, по отношение на социалната сигурност, като се спазват само условията, които се прилагат към гражданите на държавите, подписали въпросните споразумения.

4. Договарящите се държави разглеждат благожелателно въпроса за предоставяне на лицата без гражданство, доколкото е възможно, на преимуществата, произтичащи от подобни споразумения в сила между такива договарящи се държави и недоговарящи държави.

## **Част пета. АДМИНИСТРАТИВНИ МЕРКИ**

### **Член 25**

#### *Административна помощ*

1. Когато ползването на някакво право от лице без гражданство обикновено изисква помощта на административните власти на чужда държава, към които лицето без гражданство не може да се отнесе, договарящата се държава, на чиято територия лицето без гражданство пребивава, взема мерки тази помощ да му бъде оказана от нейните власти.

2. Властите, споменати в точка 1, предоставят или осигуряват под тяхно наблюдение предоставянето на лицата без гражданство на документите или удостоверенията, които обикновено се издават на чужденците от или с посредничеството на властите на държавите, чиито граждани са те.

3. Документите или удостоверенията, издадени по този ред, заменят официалните документи, издавани на чужденците от

властите или с посредничеството на властите, чиито граждани са те, и се признават за действителни, докато не се докаже обратното.

4. С изключение на случаите на специални облекчения, предоставяни на бедни лица, за услугите, споменати в този член, може да се иска заплащане, което обаче трябва да бъде умерено и съразмерно със заплащането, което се взема от гражданите на съответната държава за аналогични услуги.

5. Разпоредбите на този член не накърняват разпоредбите на членове 27 и 28.

## **Член 26**

### *Свобода на придвижване*

Всяка договаряща се държава предоставя на лицата без гражданство, живеещи на законно основание на нейна територия, правото да си избират място за пребиваване и да се придвижват свободно в рамките на нейната територия, при условие че спазват правилата, които обикновено се прилагат по отношение на чужденците при същите обстоятелства.

## **Член 27**

### *Документи за самоличност*

Договарящите се държави поемат задължението да издават документи за самоличност на лицата без гражданство, намиращи се на тяхна територия и непритежаващи валидни документи за пътуване.

## **Член 28**

### *Документи за пътуване*

Договарящите се държави се задължават да издават на лицата без гражданство, временно пребиваващи на законно основание на тяхна територия, документи за пътуване извън тяхната територия, освен ако това противоречи на неотложни причини, свързани с държавната сигурност и обществения ред; по отношение на такива документи се прилагат разпоредбите на приложението към тази конвенция. Договарящите се държави могат да издават такива документи за пътуване на всяко друго лице без гражданство, намиращо се на тяхна територия; в частност те разглеждат благосклонно въпроса за издаване на такива документи за пътуване на лица без гражданство, намиращи се на тяхна територия, и които не могат да получат документи за пътуване в страната, където те законно пребивават.

## **Член 29**

### *Данъци*

1. Договарящите се държави се задължават да не облагат лицата без гражданство с мита, такси или данъци от каквото и да е естество, различни или по-високи от тези, с които се облагат или могат да бъдат наложени на техните граждани при подобни обстоятелства.

2. Разпоредбите на предишната точка не изключват прилагането по отношение на лицата без гражданство на законите и правилниците относно вземането на такси за издаване на административни документи на чужденци, в това число и на документи за самоличност.

## **Член 30**

### *Изнасяне на имущество*

1. В съответствие със своите закони и правилници всяка договаряща се държава разрешава на лицата без гражданство да изнесат имуществото, внесено от тях на нейна територия, в друга страна, в която им е било разрешено да се заселят.

2. Всяка договаряща се държава поема задължението да разглежда благосклонно молбите на лица без гражданство за разрешение да изнесат имущество, където и да се намира то и което им е необходимо за преселване в друга страна, на чиято територия те са допуснати.

## **Член 31**

### *Експулсиране*

1. Договарящите се държави се задължават да не експулсират лица без гражданство, намиращи се на законно основание на тяхна територия, освен по съображения, свързани с държавната сигурност или обществения ред.

2. Експулсирането на такива лица без гражданство става само в изпълнение на съдебни решения. С изключение на случаите, когато неотложни съображения за държавната сигурност налагат друго, на лицата без гражданство се предоставя правото да представят доказателства в свое оправдание, правото да обжалват пред компетентните инстанции и да бъдат представлявани за целта пред тези инстанции или пред лице или лица, специално определени от компетентните инстанции.

3. Договарящите се държави предоставят на такива лица без гражданство разумен срок за получаване на законно разрешение за влизане в друга страна. Договарящите се държави си запазват правото да прилагат в течение на този срок такива вътрешни мерки, каквито смятат за необходими.

## **Член 32**

### *Натурализация*

Доколкото е възможно, договарящите се държави се задължават да облекчават приобщаването и натурализацията на лицата без гражданство. В частност те се задължават да положат всички усилия да ускорят процедурата за натурализиране и да намалят, в рамките на възможното, таксите и разходите, свързани с тази процедура.

## **Част шеста. ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ**

## **Член 33**

### *Информация за националното законодателство*

Договарящите се държави изпращат на Генералния секретар на Организацията на обединените нации текстовете на закони и правилници, приети от тях, за да осигурят прилагането на тази Конвенция.

## **Член 34**

### *Уреждане на споровете*

Всички спорове между страни по тази Конвенция относно нейното тълкуване или прилагане, които не могат да бъдат решени по друг път, се предават в Международния съд по искане на една от страните по спора.

## **Член 35**

### *Подписване, ратифициране и присъединяване*

1. Тази Конвенция е открита за подписване в централното седалище на ООН до 31 декември 1955 г.

2. Конвенцията е открита за подписване от името на:

- а) всяка държава - членка на ООН;
- б) всяка държава, поканена да участва в конференцията на ООН за статута на лицата без гражданство;
- в) всяка държава, получила покана от Общото събрание на ООН да подпише или да се присъедини към Конвенцията.

3. Конвенцията подлежи на ратифициране, като ратификационните документи се депозират при Генералния секретар на ООН.

4. Тази Конвенция е открита за присъединяване от държавите, посочени в точка 2 на този член. Присъединяването се извършва чрез депозиране на документ за присъединяване при Генералния секретар на ООН.

## Член 36

### *Териториална клауза*

1. Всяка държава може в момента на подписването, ратифицирането или присъединяването към Конвенцията да заяви, че действието на тази Конвенция се разпростира върху всички или някои от териториите, за чиито международни отношения тя носи отговорност. Подобна декларация има действие от деня на влизане в сила на Конвенцията за тази държава.

2. Във всеки следващ момент подобно разпространение на действието на Конвенцията може да бъде обявено чрез уведомление до Генералния секретар на ООН и влиза в сила на деветдесетия ден след получаването на уведомлението от Генералния секретар на ООН или в деня на влизане в сила на Конвенцията по отношение на тази държава, в зависимост от това, коя дата е по-късна.

3. По отношение на териториите, върху които действието на Конвенцията не е разпространено по време на подписването, ратифицирането или присъединяването, всяка заинтересована държава разглежда възможността да предприеме необходимите стъпки с цел да разпространи действието на тази Конвенция върху такива територии, при условие че е получила съгласието на правителствата на тези територии, когато това е необходимо по причини от конституционен характер.

## Член 37

### *Федерална клауза*

За федералните или неунитарните държави се прилагат следните разпоредби:

а) по отношение на тези членове на Конвенцията, които попадат под законодателната юрисдикция на федералната законодателна власт, федералното правителство ще има същите задължения като задълженията на страните, които не са федерални държави;

б) по отношение тези членове на Конвенцията, които попадат под законодателната юрисдикция на влизащите в състава на федерацията държави, провинции или кантони, които в съответствие с конституционната система на федерацията не са задължени да вземат законодателни решения, федералното правителство при първа възможност представя на вниманието на съответните власти на държавите, провинциите или кантоните посочените членове, придружени от неговата благоприятна препоръка;

в) федералните държави, страни по тази Конвенция, се задължават по искане на всяка друга договаряща се държава, предадено чрез Генералния секретар на ООН, да представят информация

за действащите във федерацията и нейните съставни части закони и практика по отношение на всяка отделна разпоредба на Конвенцията, като покажат степента, в която дадената разпоредба е била приложена със законодателен или друг акт.

### **Член 38**

#### *Резерви*

1. По време на подписването, ратифицирането или присъединяването всяка държава може да прави резерви към членовете на Конвенцията с изключение на членове 1, 3,4,член 16, точка 1 и членове от 33 до 42 включително.

2. Всяка държава, направила резерва в съответствие с точка 1 на този член, може да оттегли по всяко време резервата чрез уведомление до Генералния секретар на ООН.

### **Член 39**

#### *Влизане в сила*

1. Тази Конвенция влиза в сила на деветдесетия ден след депозирането на шестия ратификационен документ или документ за присъединяване.

2. За всяка държава, ратифицираща или присъединяваща се към Конвенцията след депозирането на шестия ратификационен документ или докумен за присъединяване, Конвенцията влиза в сила на деветдесетия ден от датата на депозиранена ратификационния документ или документа за присъединяване от съответната държава.

### **Член 40**

#### *Денонсиране*

1. Всяка договаряща се държава може да денонсира по всяко време тази Конвенция чрез писмено съобщение до Генералния секретар на ООН.

2. Денонсирането влиза в сила за съответната договаряща се държава една година след датата на получаване на съобщението от Генералния секретар на ООН.

3. Всяка държава, направила декларация съгласно член 36, може по всяко време след това чрез уведомление до Генералния секретар на ООН да заяви, че действието на Конвенцията спира да се разпространява по отношение на такава територия една година след получаването на уведомлението от Генералния секретар.

## Член 41

### *Преразглеждане*

1. Всяка от договарящите се държави може да поиска по всяко време преразглеждането на тази Конвенция чрез уведомление до Генералния секретар на ООН.

2. Общото събрание препоръчва, ако е необходимо, какви стъпки да бъдат предприети по отношение на такова искане.

## Член 42

### *Информация, изпращана от Генералния секретар на Организацията на обединените нации*

Генералният секретар информира всички членове на ООН и държавите, които не са членове на организацията, споменати в член 35, за следното:

- а) подписването, ратифицирането и присъединяването към Конвенцията съгласно член 35;
- б) декларациите и уведомленията съгласно член 36;
- в) резервите и оттеглянето на резерви в съответствие с член 38;
- г) датата, на която тази Конвенция влиза в сила в съответствие с член 39;
- д) денонсирането и уведомленията съгласно член 40;
- е) исканията за преразглеждане в съответствие с член 41.

В уверение на което долуподписаните надлежно упълномощени представители подписаха тази Конвенция от името на своите правителства.

Съставена в Ню Йорк на двадесет и осми септември 1954 г. в един екземпляр, като английският, френският и испанският текст на този екземпляр имат еднаква сила. Този екземпляр се депозира в архивите на ООН, като заверени копия от него се изпращат от Генералния секретар на ООН на всички членове на Организацията и на държавите, които не са членки, посочени в член 35 на тази Конвенция.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ**

### **Параграф 1**

1. Документът за пътуване, посочен в чл. 28 от тази Конвенция, указва, че притежателят е лице без гражданство съгласно Конвенцията от 28 септември 1954 г.

2. Документът се изготвя най-малко на два езика, единият от които е английски или френски.

3. Договарящите се държави преценяват, доколко е целесъобразно да приемат приложения тук образец на документ за пътуване.

### **Параграф 2**

Като се спазват разпоредбите на страната на издаването, децата могат да бъдат вписани в документа за пътуване на единия родител или в извънредни случаи - на друго възрастно лице.

### **Параграф 3**

Таксите, които се събират за издаването на документа, не следва да надвишават най-ниския размер, прилаган за националните паспорти.

### **Параграф 4**

С изключение на особени или извънредни случаи документът е валиден за възможно най-голям брой страни.

### **Параграф 5**

Документът е валиден не по-малко от три месеца и не повече от две години.

### **Параграф 6**

1. Подновяването или продължаването на валидността на документа е от компетентността на органа, който го е издал, дотогава, докато притежателят му законно пребивава на територията на този орган и докато не се установи законно да пребивава на друга територия. Издаването на нов документ при същите условия е от компетентността на органа, който е издал предишния документ.

2. Дипломатическите или консулските представители могат да бъдат упълномощени да продължават валидността на документите за пътуване, издадени от техните правителства, за срок не по-дълъг от шест месеца.

3. Договарящите се държави се задължават да разглеждат благосклонно възможността за подновяване или продължаване на валидността на документите за пътуване или за издаване на нови документи на лица без гражданство, които са престанали да пребивават законно на тяхна територия, в случаите, когато тези лица нямат възможност да получат документ за пътуване от страната на тяхното законно пребиваване.

### **Параграф 7**

Договарящите се държави се задължават да признават валидността на документите, издадени в съответствие с чл. 28 от тази Конвенция.

### **Параграф 8**

Компетентните органи на страната, в която желае да отиде лицето без гражданство, трябва да поставят виза на документа, който то притежава, ако са готови да го приемат и ако се изисква виза.

### **Параграф 9**

1. Договарящите се държави се задължават да издават транзитни визи на лицата без гражданство, които са получили визи за територията на крайната дестинация.

2. Издаването на такива визи може да бъде отказано на основания, които биха могли да обосноват отказ на виза на който и да било чужденец.

### **Параграф 10**

Таксите за издаването на изходни, входни и транзитни визи не следва да надвишават най-ниския размер, който се прилага за визите, поставяни на чуждестранните паспорти.

### **Параграф 11**

В случай че лице без гражданство се е установило законно на територията на друга договаряща се държава, отговорността за издаването на нов документ при условията на чл. 28 е на компетентния орган на тази територия, до който лицето без гражданство има право да подаде молба.

## **Параграф 12**

Органът, който издава новия документ, е длъжен да задържи стария документ и да го върне в страната на издаването му, ако в него е указано, че трябва да бъде върнат; в противен случай органът, който издава новия документ, трябва да задържи и анулира стария документ.

## **Параграф 13**

1. Документът за пътуване, издаден в съответствие с чл. 28 от Конвенцията, освен ако не съдържа обратното твърдение, дава право на притежателя да влиза повторно на територията на издаващата държава по всяко време през срока на валидност на документа. Във всеки случай срокът, през който притежателят може да се връща в държавата, издаваща документа, не може да бъде по-малък от три месеца, освен когато държавата, до която възнамерява да пътува лицето без гражданство, не изисква документът за пътуване да предоставя право на повторно влизане.

2. Като се спазват разпоредбите на т. 1, договаряща се държава може да изиска от притежателя на документа да се съобрази с такива формалности, каквито могат да бъдат наложени за излизане от страната или за връщане на нейна територия.

## **Параграф 14**

Като се изключат единствено изискванията на параграф 13, разпоредбите на това приложение по никакъв начин не накърняват законите и подзаконовите нормативни актове, които регулират условията за приемане, транзитно преминаване, пребиваване, установяване и излизане от териториите на договарящите се държави.

## **Параграф 15**

Издаването на документа, както и всичко, вписано в него, не определя или не засяга статута на притежателя и по-специално що се отнася до неговото гражданство.

## **Параграф 16**

Издаването на документа не дава по какъвто и да било начин право на своя притежател на закрила от страна на дипломатическите или консулските представители на страната на издаването, нито дава право на тези представители да предоставят закрила.

## **ОБРАЗЕЦ НА ДОКУМЕНТ ЗА ПЪТУВАНЕ**

[не е посочен тук]

# АНЕКС II - 1961 КОНВЕНЦИЯ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА СЛУЧАИТЕ НА ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО\*

Договарящите се държави,

Действайки в изпълнение на Резолюция 896 (IX), приета от Общото събрание на Организацията на обединените нации на 4 декември 1954 г.,

Считайки за желателно да бъдат намалени случаите на лица без гражданство чрез международно споразумение,

се споразумяха за следното:

## Член 1

1. Договарящите се държави предоставят своето гражданство на лице, родено на тяхна територия, което иначе би било без гражданство. Такова гражданство се предоставя:

- а) по рождение, по закон, или
- б) по молба до съответните власти, подадена от заинтересованото лице или от негово име в съответствие с националното законодателство; като се отчитат разпоредбите на точка 2 на този член, такава молба не може да бъде отклонена.

Договарящите се държави, които предвиждат в законодателството си предоставяне на своето гражданство в съответствие с буква "б" на тази точка, могат също така да предвидят предоставянето на своето гражданство по закон на такава възраст и при такива условия, каквито могат да бъдат определени от националното законодателство.

2. Договарящите се държави могат да поставят предоставянето на своето гражданство съгласно буква "б" на точка 1 на този член в зависимост от едно или няколко от следните условия:

- а) молбата се подава в течение на период, определен от договарящата се държава, който започва не по-късно от осемнадесетгодишна възраст и завършва не по-рано от двадесет и една година, но така, че заинтересованото лице да разполага поне с една година, в течение на която то да може само да подаде молба, без да е необходимо да получава законно разрешение за това;
- б) заинтересованото лице да е имало постоянно местожителство

---

\* United Nations Treaty Series, том 989, стр. 175

на територията на договарящата се държава в течение на такъв период от време, който може да бъде определен от тази държава при условие, че този период не превишава пет години непосредствено преди подаването на молбата, или общо десет години;

в) заинтересованото лице не е било осъждано за престъпление против националната сигурност и не е било осъждано за престъпление на лишаване от свобода за пет или повече години;

г) заинтересованото лице никога не е имало гражданство.

3. Независимо от разпоредбите на точка 1, буква "б" и точка 2 на този член дете, родено в брак на територията на една от договарящите се държави, чиято майка е гражданка на тази държава, придобива по рождение това гражданство, ако иначе би било без гражданство.

4. Всяка договаряща се държава предоставя своето гражданство на лице, което иначе би било без гражданство и което не е в състояние да получи гражданството на договарящата се държава, на чиято територия то се е родило, тъй като е преминало възрастта, необходима за подаване на молба, или не отговаря на изискваните условия за местожителство, ако един от родителите в момента на раждането на това лице е бил гражданин на първата спомената договаряща се държава. Ако родителите на заинтересованото лице не са имали едно и също гражданство в момента на неговото раждане, то въпросът за това, дали неговото гражданство трябва да следва гражданството на неговия баща или това на неговата майка, се решава от закона на такава договаряща се държава. Ако за получаването на такова гражданство е необходимо подаването на молба, тя трябва да бъде подадена до съответните власти от молителя или от негово име в съответствие с националното законодателство. Като се отчитат разпоредбите на точка 5 на този член, такава молба не трябва да бъде отклонена.

5. Всяка договаряща се държава може да постави предоставянето на своето гражданство в съответствие с разпоредбите на точка 4 от този член в зависимост от едно или няколко от следните условия:

а) молбата се подава, преди молителят да е достигнал възрастта, определена от договарящата се страна, която не трябва да бъде по-малко от двадесет и три години;

б) заинтересованото лице е живяло обичайно на територията на договарящата се държава в течение на такъв период от време, непосредствено предшестваш подаването на молбата, който може да бъде установен от тази държава, но не превишава три

- години;
- в) заинтересованото лице никога не е имало гражданство.

## **Член 2**

Подхвърлено дете, намерено на територията на договаряща се държава, се счита, ако отсъства доказателство за противното, за родено на тази територия от родители, имащи гражданството на тази държава.

## **Член 3**

За целите на определяне на задълженията на договарящите се държави по тази конвенция раждане на борда на кораб или във въздухоплавателно средство се счита, в зависимост от случая, за станало на територията на държавата, под чийто флаг плава този кораб, или на територията на държавата, където е регистрирано въздухоплавателното средство.

## **Член 4**

1. Всяка договаряща се държава предоставя своето гражданство на лице, което не се е родило на нейна територия и което иначе би било без гражданство, ако в момента на раждането на лицето един от неговите родители е имал гражданството на тази държава. Ако в момента на неговото раждане родителите на лицето не се имали еднакво гражданство, въпросът за това, дали гражданството на заинтересованото лице трябва да следва гражданството на бащата или това на майката, се определя от националното законодателство на такава договаряща се държава. В съответствие с разпоредбите на тази точка гражданство се предоставя:

- а) по рождение, по закон, или
- б) по молба до съответните власти от заинтересованото лице или от негово име в съответствие с националното законодателство; като се спазват разпоредбите на точка 2 на този член, такива молби не трябва да бъдат отклонявани.

2. Всяка договаряща се държава може да постави предоставянето на своето гражданство съгласно разпоредбите на точка 1 на този член в зависимост от едно или няколко от следните условия:

- а) молбата се подава, преди молителят да е достигнал възрастта, определена от договарящата се страна, която не трябва да бъде по-малко от двадесет и три години;
- б) заинтересованото лице е живяло обичайно на територията на договарящата се държава в течение на такъв период от време, непосредствено предшестващ подаването на молбата, който

може да бъде установен от тази държава, но не превишава три години;

в) заинтересованото лице не е било осъждано за престъпление против държавната сигурност;

г) заинтересованото лице никога не е имало гражданство.

## Член 5

1. Ако законодателството на една договаряща се държава предвижда загуба на гражданството вследствие на промяна в личния статут, такава, като: сключване на брак, прекратяване на брак, узаконяване на извънбрачно дете, признаване или осиновяване на дете, такава загуба на гражданството възниква при условие на наличие или придобиване на друго гражданство.

2. Ако съгласно законодателството на договаряща се държава извънбрачно дете загубва гражданството на тази държава вследствие на признаването на роднински връзки, на това дете се предоставя възможност да възстанови това си гражданство, като подаде писмена молба до съответните власти; условията, определящи подаването на такава молба, не трябва да бъдат по-строги от условията, изложени в точка 2 на член 1 от тази Конвенция.

## Член 6

Ако законодателството на договаряща се държава предвижда загуба на гражданството на тази държава от съпруг(а) или децата на едно лице вследствие на загубата или лишаването на това лице от гражданство, такава загуба възниква при условие на наличие или придобиване на друго гражданство.

## Член 7

1. а) Ако законодателството на договаряща се държава предвижда загуба или отказване от гражданство, такова отказване води до загуба на гражданство само ако заинтересованото лице има или придобива друго гражданство.

б) Разпоредбите на подточка “а” на тази точка не се прилагат в случаите, когато тяхното приложение би било в противоречие с принципите, изложени в членове 13 и 14 на Всеобщата декларация за правата на човека, одобрена от Общото събрание на ООН на 10 декември 1948 г.

2. Гражданин на договаряща се държава, който моли за натурализация в чужда страна, не губи гражданството си, освен когато получава гражданството на тази чужда страна или му е дадено уверение, че ще го получи.

3. Като се спазват разпоредбите на точки 4 и 5 на този член, гражданин на договаряща се държава не губи гражданството си, при което би станал лице без гражданство, вследствие на отпътуване, пребиваване в чужбина, пропуск да се регистрира или на друго подобно основание.

4. Ако натурализирано лице не декларира пред съответните власти намерението си да запази своето гражданство, то може да го загуби в резултат на това, че е живяло в чужбина в течение на период от време, законодателно определен от засегнатата договаряща се държава, но не по-малък от седем последователни години.

5. Ако гражданин на договаряща се държава е роден извън нейната територия, тази държава може законодателно да обуслови запазването на нейното гражданство от това лице една година след като то достигне пълнолетие или от това, дали то живее на нейна територия по това време, или дали е регистрирано пред съответните власти.

6. С изключение на обстоятелствата, изброени в този член, едно лице не губи гражданството на договаряща се държава, ако това би го направило лице без гражданство, независимо от това, че такава загуба не е изрично забранена с друга разпоредба на тази Конвенция.

## **Член 8**

1. Договарящите се държави не лишават, ако това лишаване би го направило лице без гражданство.

2. Независимо от разпоредбите на точка 1 на този член едно лице може да бъде лишено от гражданството на договаряща се страна:

а) при обстоятелствата, при които в съответствие с точки 4 и 5 на член 7 се допуска загуба на гражданство от лицето;

б) в случаите, когато гражданството е било получено чрез заблуда или измама.

3. Независимо от разпоредбите на точка 1 на този член всяка от договарящите се страни може да си запази правото да лишава лице от неговото гражданство, ако по време на подписването, ратифицирането или присъединяването тя си запази това право по силата на едно и няколко от следните условия, съществували по това време в нейното законодателство:

а) в противоречие с дълга си за вярност към договарящата се държава лицето:

и) игнорирайки пряката забрана на договарящата се държава, оказва или продължава да оказва услуги на друга държава

или е получавало и продължава да получава възнаграждение от друга държава, или

ii) се е държало по начин, нанасящ сериозна вреда на интересите на държавата;

б) лицето се е заклело или е направило официална декларация за вярност към друга държава, или е дало определени доказателства за своята решимост да се откаже от своята вярност към договарящата се държава.

4. Договарящата се държава няма да упражнява властта си да лишава от гражданство съгласно точки 2 и 3 на този член, освен когато тя действа в съответствие със закон, в който трябва да е предвидено правото на лицето да бъде изслушано безпристрастно от съд или друг независим орган.

## Член 9

Договарящите се държави не могат да лишават лице или група от лица от тяхното гражданство на расови, етнически, религиозни или политически основания.

## Член 10

1. Всеки договор между договарящите се държави, предвиждащ предаване на територия, трябва да съдържа разпоредби, които да гарантират, че никое лице няма да стане лице без гражданство вследствие на предаването. Всяка от договарящите се страни трябва да направи всичко възможно, за да гарантира, че всеки такъв договор, сключен от нея, с държава, която не е страна по тази конвенция, съдържа такива разпоредби.

2. При отсъствие на такива разпоредби договарящата се държава, на която се предава територия или която по друг начин получава територия, дава своето гражданство на лица, които иначе биха станали лица без гражданство в резултат на предаването или получаването на територия.

## Член 11

Договарящите се държави съдействат колкото се може по-рано след депозирането на шестия ратификационен документ или документ за присъединяване за създаването в рамките на Организацията на обединените нации на такъв орган, към който лице, което претендира да се възползва от разпоредбите на тази Конвенция, може да се обърне за разглеждане на неговото искане или за помощ, за да представи това искане пред съответните органи.

## Член 12

1. По отношение на договарящи се държави, които не предоставят съгласно точка 1 на член 1 или член 4 на тази Конвенция своето гражданство по рождение по силата на закона, разпоредбите на точка 1 на член 1 или член 4 се прилагат в зависимост от случая по отношение на лица, родени както преди, така и след влизането на Конвенцията в сила.

2. Разпоредбите на точка 4 на член 1 на тази Конвенция се прилагат по отношение на лица, родени както преди, така и след влизането ѝ в сила.

3. Разпоредбите на член 2 на тази Конвенция се прилагат само по отношение на подхвърлени деца, намерени на територията на договаряща се държава след влизането на Конвенцията в сила за тази държава.

## Член 13

Тази Конвенция не трябва да се тълкува като засягаща каквито и да било разпоредби, които са по-благоприятни за намаляването на случаите на лица без гражданство, съдържащи се в законите на договарящите се държави, които са в сила или ще влязат в сила, или се съдържат в други конвенции, договори или споразумения, които са в сила или които ще влязат в сила между две или няколко договарящи се държави.

## Член 14

Всички спорове между договарящите се държави относно тълкуването или прилагането на тази Конвенция, които не могат да бъдат решени по друг начин, се предават в Международния съд по искане на която и да е от страните по спора.

## Член 15

1. Тази Конвенция се прилага по отношение на всички не-самоуправляващи се, неподпечни, колониални и други територии неметрополии, за международните отношения на които носи отговорност някоя от договарящите се държави; заинтересованата договаряща се страна, като се спазват разпоредбите на точка 2 на този член, декларира по време на подписването, ратифицирането или присъединяването териториите неметрополии или териториите, по отношение на които тази конвенция се прилага "*ipso facto*" в резултат на такова подписване, ратифициране и присъединяване.

2. В случаите, когато за целите на определяне на гражданството една територия неметрополия не се приравнява с територията на метрополията, или в случаите, когато за прилагането на Конвенцията

към тази територия конституционните закони или практика на договарящата се държава или на територията неметрополия изискват предварителното съгласие на територията неметрополия, тази договаряща се държава трябва да положи усилия да осигури необходимото съгласие на територията неметрополия в течение на дванадесет месеца от датата на подписването на Конвенцията от тази договаряща се държава; когато такова съгласие е получено, договарящата се държава съобщава това на Генералния секретар на Организацията на обединените нации. Тази Конвенция се прилага по отношение на територията или териториите, посочени в такива съобщения, от момента на тяхното получаване от Генералния секретар.

3. След изтичането на дванадесетмесечния период, посочен в точка 2 на този член, посочените договарящи се страни съобщават на Генералния секретар резултата от консултациите с тези територии неметрополии, за чиито международни отношения те отговарят и които не са дали съгласието си за прилагането на тази Конвенция.

#### **Член 16**

1. Тази Конвенция е открита за подписване в седалището на Организацията на обединените нации от 30 август 1961 г. до 31 май 1962 г.

2. Тази Конвенция е открита за подписване от името на:

- а) държавите - членки на ООН;
- б) всяка друга държава, поканена да участва в конференцията на ООН по премахването и намаляването на случаите на лица без гражданство в бъдеще;
- в) държави, които Общото събрание на ООН е поканило да подпишат или да се присъединят към Конвенцията.

3. Тази Конвенция подлежи на ратифициране и ратификационните документи се депозират при Генералния секретар на ООН.

4. Тази Конвенция е открита за присъединяване от държавите, посочени в точка 2 на този член. Присъединяването се извършва с предаването на документ за присъединяване на Генералния секретар на ООН.

#### **Член 17**

1. При подписването, ратифицирането или присъединяването държавите могат да правят резерви по отношение на членове 11, 14 или 15.

2. Не се допускат други резерви към тази Конвенция.

## **Член 18**

1. Тази Конвенция влиза в сила две години след датата на депозиране на шестия ратификационен документ или документ за присъединяване.

2. За всяка държава, ратифицираща или присъединяваща се към Конвенцията след депозирането на шестия ратификационен документ или документ за присъединяване, Конвенцията влиза в сила на деветдесетия ден от датата на депозиране на ратификационния документ или документ за присъединяване от съответната държава или в деня, когато тази Конвенция влиза в сила съгласно разпоредбите на точка 1 на този член, в зависимост от това, коя дата е по-късна.

## **Член 19**

1. Всяка договаряща се държава може да денонсира по всяко време тази Конвенция чрез писмено съобщение до Генералния секретар на ООН. Денонсирането влиза в сила за заинтересованата договаряща се държава една година след датата на получаване на съобщението от Генералния секретар.

2. В случаите, когато в съответствие с разпоредбите на член 15 тази Конвенция започва да се прилага по отношение на територия неметрополия на договаряща се държава, тази държава може по всяко време след това със съгласието на посочената територия да съобщи на Генералния секретар на ООН за денонсирането на Конвенцията само по отношение на тази територия. Денонсирането влиза в сила една година след датата на получаване на такова съобщение от Генералния секретар, който уведомява всички останали договарящи се страни за съобщението и за датата на неговото получаване.

## **Член 20**

1. Генералният секретар на ООН съобщава на членовете на Организацията и на държавите, които не са нейни членове, споменати в член 16, следните данни:

- а) за подписването, ратифицирането и присъединяването към Конвенцията съгласно член 16;
- б) за резервите в съответствие с член 17;
- в) за датата, на която тази Конвенция влиза в сила в съответствие с член 18;
- г) за денонсирането съгласно член 19.

2. Най-късно след депозирането на шестия ратификационен документ или документ за присъединяване Генералният секретар на ООН трябва да постави на вниманието на Общото събрание въпроса за създаването на органа, предвиден в член 11.

## **Член 21**

Тази Конвенция подлежи на регистриране при Генералния секретар на ООН в деня на нейното влизане в сила.

В уверение на което долуподписаните пълномощни представители подписаха тази Конвенция.

Съставена в Ню Йорк на тридесети август 1961 г. в един екземпляр, като китайският, английският, френският, руският и испанският текст на този екземпляр имат еднаква сила. Този екземпляр се депозира в архивите на ООН, като заверени копия от него се изпращат от Генералния секретар на ООН на всички членове на Организацията и на държавите, които не са членки, посочени в член 16 на тази Конвенция.

## АНЕКС III – СПИСЪК НА ДЪРЖАВИТЕ СТРАНИ ПО КОНВЕНЦИЯТА ЗА СТАТУТА НА ЛИЦАТА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО ОТ 1954Г. И КОНВЕНЦИЯТА ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА СЛУЧАИТЕ НА ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО ОТ 1961г.

Страна	Конвенция от 1954 г.*	Конвенция от 1961 г.*
Албания	23.06.2003 г. а	09.07.2003 г. а
Алжир	15.07.1964 г. а	
Антигуа и Барбуда	25.10.1988 г. d	
Аржентина	01.06.1972 г. а	
Армения	18.05.1994 г. а	18.05.1994 г. а
Австралия	13.12.1973 г. а	13.12.1973 г. а
Австрия	08.02.2008 г. а	22.09.1972 г. а
Азербайджан	16.08.1996 г. а	16.08.1996 г. а
Барбадос	06.03.1972 d	
Белгия	27.05.1960 г. r	
Белизе	14.09.2006 г. а	
Бенин	08.12.2011 г. а	08.12.2011 г. а
Боливия (Многонационална държава)	06.10.1983 г. а	06.10.1983 г. а
Босна и Херцеговина	01.09.1993 г. d	13.12.1996 г. а
Ботсвана	25.02.1969 г. d	
Бразилия	13.08.1996 г. r	25.10.2007 г. а
България	22.03.2012 г. а	22.03.2012 г. а
Буркина Фасо	01.05.2012 г. а	
Канада		17.07.1978 г. а
Чад	12.08.1999 г. а	12.08.1999 г. а
Китай†		
Коста Рика	02.11.1977 г. r	02.11.1977 а
Кот д'Ивоар	03.10.2013 г. а	03.10.2013 г. а
Хърватия	12.10.1992 г. d	22.09.2011 г. а
Чешка република	19.07.1964 2004 г. а	19.12.2001 г. а

\* Присъединяване (а), Правоприемство (d), Ратификация (r)

† Когато възстановява суверенитета си над Хонг Конг на 10.06.1997 г. Китай уведомява Генералния секретар, че отговорността за международните права и задължения на Хонг Конг по отношение на Конвенцията от 1954 г. се поемат от правителството на Народна република Китай.

Страна	Конвенция от 1954 г.	Конвенция от 1961 г.
Дания	17.01.1956 г. r	11.07.1977 г. a
Еквадор	02.10.1970 г. r	24.09.2012 г. a
Фиджи	12.11.1972 г. d	
Финландия	10.10.1968 г. a	07.08.2008 г. a
Франция	08.03.1960 г. r	
Грузия	23.12.2011 г. a	
Германия	26.10.1976 г. r	31.08.1977 г. a
Гърция	04.11.1975 г. a	
Гватемала	28.11.2000 г. r	19.07.2001 г. a
Гвинея	21.03.1962 г. a	
Хондурас	01.11.2012 г. r	18.12.2012 г. a
Унгария	21.11.2001 г. a	12.05.2009 г. a
Ирландия	17.12.1962 г. a	18.01.1973 г. a
Израел	23.12.1958 г. r	
Ямайка		09.01.2013 г. a
Италия	03.12.1962 г. r	
Кирибати	29.11.1983 г. d	29.11.1983 г. d
Латвия	05.11.1999 г. a	14.04.1992 г. a
Лесото	04.11.1974 г. d	24.09.2004 г. a
Либерия	11.09.1964 а	22.09.2004 г. a
Либия	16.05.1989 г. a	16.05.1989 г. a
Лихтенщайн	25.09.2009 г. r	25.09.2009 а
Литва	07.02.2000 г. a	22.07.2013 г. a
Люксембург	27.11.1960 г. r	
Мадагаскар <sup>†</sup>	[20.02.1962 г. a]	
Малави	07.10.2009 г. a	
Мексико	07.06.2000 г. a	
Черна гора	23.10.2006 г. d	05.12.2013 г. a
Нидерландия	12.04.1962 г. r	13.05.1985 г. r
Нова Зеландия		20.09.2006 г. a
Никарагуа	15.07.2013 г. a	29.07.2013 г. a
Нигер		17.06.1985 г. a
Нигерия	20.09.2011 г. a	20.09.2011 г. a
Норвегия	19.11.1956 г. r	11.08.1971 г. a
Панама	02.06.2011 г. a	02.06.2011 а
Парагвай		06.06.2012 г. a
Перу	23.01.2014 г. a	

<sup>†</sup> С уведомление, получено от Генералния секретар на 02.04.1965 г. правителството на Мадагаскар денонсира Конвенцията; денонсирането влиза в сила на 02.04.1966 г.

Страна	Конвенция от 1954 г.	Конвенция от 1961 г.
Филипини	22.09.2011 г. r	
Португалия	01.10.2012 г. a	01.10.2012 г. a
Република Корея	22.04.1962 г. a	
Република Молдова	19.04.2012 г. a	19.04.2012 а
Румъния	27.01. 2006 г. a	27.01.2006 г. a
Руанда	04.10.2006 г. a	04.10.2006 г. a
Сенегал	21.09.2005 г. a	21.09.2005 г. a
Сърбия	12.03.2001 г. d	07.12.2011 г. a
Словакия	03.04.2000 г. a	03.04.2000 г. a
Словения	06.07.1992 г. d	
Испания	12.05.1997 г. a	
Св. Винсент и Гренадини	27.04.1999 г. d	
Свазиленд	16.11.1999 г. a	16.11.1999 г. a
Швеция	02.04.1965 г. r	19.02.1969 г. a
Швейцария	03.07.1972 г. r	
Бивша югославска република Македония	18.01.1994 г. d	
Тринидад и Тобаго	11.04.1966 г. d	
Тунис	29.07.1969 г. a	12.05.2000 г. a
Туркменистан	07.12.2011 г. a	29.08.2012 г. a
Уганда	15.04.1965 г. a	
Украйна	25.03.2013 г. a	25.03.2013 г. г. a
Обединено кралство на Великобритания и Северна Ирландия	16.04.1959 г. r	29.03.1966 г. r
Уругвай	02.04.2004 г. a	21.09.2001 г. a
Замбия	01.11.1974 г. d	
Зимбабве	01.12.1998 г. d	

## **АНЕКС IV – ИЗВЛЕЧЕНИЯ ОТ РЕЗОЛЮЦИИ НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ**

**Резолюция, приета от Общото събрание на 23.12.1994 г.**

A/RES/49/169, 24.02.1995 г.

### **49/169, Служба на Върховния комисар на ООН за бежанците**

Общото събрание, ...

20. Призовава държавите да съдействат на Върховния комисар при изпълнението на нейните отговорности по Резолюция на Общото събрание 3274 (XXIX) от 10.12.1974 г. във връзка с намаляване на случаите на лица без гражданство, в това число насърчаване на присъединяването и пълното прилагане на международните инструменти, свързани с липсата на гражданство;

**Резолюция, приета от Общото събрание на 21.12.1995 г.**

A/RES/50/152, 09.02.1996 г.

### **50/152, Служба на Върховния комисар на ООН за бежанците**

Общото събрание,

...

Като изразява загриженост, че липсата на гражданство, в това число невъзможността да се установи гражданството на дадено лице, може да доведе до разселване, и като подчертава във връзка с това, че предотвратяването и намаляването на липсата на гражданство и закрилата на лицата без гражданство са важни и за предотвратяването на потенциални бежански ситуации,

...

14. Насърчава Върховния комисар да продължи своята дейност от името на лицата без гражданство като част от мандатната функция за осигуряване на международна закрила и извършване на превантивни действия, както и отговорностите по Резолюции на Общото събрание 3274 (XXIV) от 10.12.1974 г. и 31/36 от 30.11.1976 г.;

15. Призовава службата на върховния комисар, предвид ограничения брой държави страни по тези инструменти, активно да насърчава присъединяването към Конвенцията за статута на лицата без гражданство от 1954 г.<sup>1</sup> и Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г.<sup>2</sup>, както и да осигурява на заинтересованите държави необходимите технически и консултантски услуги във връзка с разработването и прилагането на национално законодателство; ...

**Резолюция, приета от Общото събрание на 19.12.2006 г.**  
A/RES/61/137, 25.01.2007 г.

### **61/137. Служба на Върховния комисар на ООН за бежанците**

Общото събрание,...

2. Приветства важната работа, извършена от Службата на Върховния комисар на ООН за бежанците и нейния Изпълнителен комитет през годината, и отбелязва във връзка с това приемането на заключение относно жените и момичетата в риск и заключение относно идентифицирането, предотвратяването и намаляването на случаите на лица без гражданство,<sup>3</sup> чиято цел е укрепването на режима за международна закрила в съответствие с Дневния ред за закрила<sup>4</sup> и оказването на съдействие на правителствата за изпълнение на задълженията им по закрилата в настоящата променяща се международна обстановка, в това число чрез насърчаване на постепенното въвеждане на механизми и стандарти с помощта на съответните национални политики, подкрепени от международната общност;...

4. Отбелязва, че шестдесет и две държави сега са страни по Конвенцията за статута на лицата без гражданство от 1954 г.<sup>5</sup> и че тридесет и три държави сега са страни по Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г.<sup>6</sup>, насърчава държавите, които не са направили това, да обмислят присъединяването си към тези правни актове, отбелязва работата на Върховния комисар във връзка с идентифицирането на лица без гражданство, предотвратяването и намаляването на случаите на лица без гражданство и закрилата на лица без гражданство и насърчава Службата на Върховния комисар да продължи работата си в тази област в съответствие с относимите резолюции на Общото събрание и заключения на Изпълнителния комитет;...

1 Обединени нации, Серия „договори“, том 360, № 5158.

2 Ibid., том 989, №14458.

3 Ibid., глава III, раздели А и В.

4 Ibid., 57-ма сесия, Допълнение № 12А (A/57/12/Add.1), анекс IV.

5 Обединени нации, Серия „договори“, том 360, №5158.

6 Ibid., том 989, № 14458.

## АНЕКС V – ИЗВЛЕЧЕНИЯ ОТ ЗАКЛЮЧЕНИЯ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНИЯ КОМИТЕТ НА ВКБООН

Заключение относно предотвратяването и намаляването на случаите на лица без гражданство и закрилата на лицата без гражданство

№ 78 (XLVI) – 1995

20.10.1995 г.

*Изпълнителният комитет,*

Като отчита правото на всеки да има гражданство и правото да не бъде лишен произволно от гражданството си,

Като изразява загриженост, че липсата на гражданство, в това число невъзможността да се установи гражданството на едно лице, може да доведе до разселване,

Като подчертава, че предотвратяването и намаляването на случаите на лица без гражданство са важни за предотвратяване на потенциални бежански ситуации,

- (а) Потвърждава отговорностите, поверени вече на Върховния комисар във връзка с бежанците без гражданство и намаляването на случаите на лица без гражданство, и насърчава ВКБООН да продължи дейността от името на лицата без гражданство като част от мандатната му функция за осигуряване на международна закрила и превантивни действия, както и отговорността му, поверена от Общото събрание, за поемане на функциите, предвидени по чл. 11 от Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г.;...
- (с) Изисква от ВКБООН да насърчава активно присъединяването към Конвенцията за статута на лицата без гражданство от 1954 г. и Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г. с оглед на ограничения брой държави страни по тези правни актове, както предоставя на заинтересованите държави необходимите технически и консултантски услуги за разработването и прилагането на национално законодателство;...

**Общо заключение относно международната закрила**

**№. 95 (LIV) – 2003**

10.10.2003 г.

*Изпълнителният комитет, ...*

- (v) Насърчава държавите да си сътрудничат с ВКБООН във връзка с методите за решаване на случаите с липса на гражданство и да обмислят възможността за осигуряване на места за презаселване, когато не може да се намери решение за положението на лицето без гражданство в настоящата приемаща страна или друга страна на предишно обичайно пребиваване и то продължава да е несигурно;

**Заключение относно идентифицирането, предотвратяването и намаляването на случаите на лица без гражданство и закрилата на лицата без гражданство**

**№. 106 (LVII) – 2006**

06.10.2006 г.

*Изпълнителният комитет,*

*Като продължава да е силно загрижен за нестихващите проблеми с липсата на гражданство в различни региони на света и появата на нови ситуации с липса на гражданство,...*

*Като потвърждава отговорностите, възложени на Върховния комисар от Общото събрание на Обединените нации, да съдейства за предотвратяването и намаляването на липсата на гражданство и да продължава да предоставя закрила на лицата без гражданство,*

*Като припомня Заключение № 78 (XLVI) относно предотвратяване и намаляване на случаите на лица без гражданство, както и Заклучения 90 (LII), 95 (LIV), 96 (LIV) и Заклучения 99 (LV) и 102 (LVI) във връзка с намирането на решения за проточени ситуации с липса на гражданство,*

- (a) *Насърчава ВКБООН, в сътрудничество с правителствата, други организационна Обединените нации и международни организации,*

както и относими регионални и неправителствени организации, да засилва усилията си в тази област посредством целенасочени действия, с които да съдейства за идентифицирането, предотвратяването и намаляването на случаите на лица без гражданство и да продължава да предоставя закрила на лица без гражданство;

#### *Идентифициране на лица без гражданство*

- (b) *Призовава* ВКБООН да продължи да работи със заинтересованите правителства за предприемане или подновяване на усилията за идентифициране на лица без гражданство и такива с неопределено гражданство, които пребивават на територията им в сътрудничество с други агенции на Обединените нации, поспециално УНИЦЕФ и ФНООН, както и РПД, СВКПЧ и ПРООН в рамките на национални програми, които може да включват, както е подходящо, процеси, свързани с регистрацията на раждането и актуализиране на данните за населението;
- (c) *Насърчава* ВКБООН да предприеме проучвания особено в райони, където е слабо проучена липсата на гражданство, със съответните академични институции или експерти и правителства, за да повиши разбирането за естеството и обхвата на проблема с липсата на гражданство, да идентифицира лица без гражданство и да установи причините, довели до липса на гражданство, като всичко това ще послужи като основа за изготвяне на стратегии за решаване на проблема;
- (d) *Насърчава* онези държави, които имат статистически данни за лица без гражданство или такива с неопределено гражданство, да споделят тези данни с ВКБООН и призовава ВКБООН да въведе по-формална, систематична методология за събиране, актуализиране и споделяне на информация;
- (e) *Насърчава* ВКБООН да включи в двегодишните си доклади до Изпълнителния комитет за дейностите във връзка с лицата без гражданство статистическите данни, предоставени от държавите, и резултатите от изследвания, проведени от академични институции и експерти, граждански организации и служители на ВКБООН, за размерите на липсата на гражданство;

- (f) *Насърчава* ВКБООН да продължи да предоставя техническа помощ и оперативна подкрепа на държавите и да насърчава разбирането на проблема с липсата на гражданство, с което да улеснява и диалога между заинтересованите държави на международно и регионално равнище;
- (g) *Подчертава* сътрудничеството, установено с интер-парламентарния съюз (IPU) в областта на гражданството и липсата на гражданство, и също така отбелязва *Наръчника за гражданството и лицата без гражданство за парламентаристи от 2005 г.*, който се използва в националните и регионалните парламенти за повишаване на осведомеността и за изграждане на капацитет в държавните администрации и гражданското общество; ...

#### *Закрила на лица без гражданство*

- (s) *Насърчава* държавите да обмислят присъединяването към Конвенцията за статута на лицата без гражданство от 1954 г., държавите страни – да обмислят вдигането на резервите;
- (t) *Изисква* от ВКБОООН да разпространява активно информация и, когато е подходящо, да обучава служители на правителствени служби по въпросите на подходящите механизми за идентифициране, регистриране и предоставяне на статут на лица без гражданство;
- (u) *Насърчава* държавите, които още не са страни по Конвенцията за статута на лицата без гражданство от 1954 г., да се отнасят към лицата без гражданство, които пребивават законно на територията им, в съответствие с международното хуманитарно право; и да обмислят, както е подходящо, улесняването на натурализацията на обичайно и законно пребиваващите лица в съответствие с националното законодателство;
- (v) *Насърчава* ВКБОООН да изпълнява по искане на държавите програми, които спомагат за закрилата и подкрепата на лицата без гражданство, по-специално като улесняват достъпа на лицата без гражданство до средства за правна защита с оглед на тяхното положение и във връзка с това да работят заедно с НПО за осигуряване на правни консултации и друга помощ, както е подходящо;

- (w) *Призовава* държавите да не задържат лица без гражданство единствено на основание липса на гражданство и да се отнасят към тях в съответствие с международното хуманитарно право и също така призовава държавите страни по Конвенцията за статута на лицата без гражданство от 1954 г. да изпълняват изцяло нейните разпоредби;
  
- (x) *Изисква* от ВКБООН да продължи да подобрява обучението на своите служители и на служителите на други агенции на Обединените нации по въпросите на липсата на гражданство за улесняване на ВКБООН при предоставянето на техническа помощ на държавите страни за изпълнението на Конвенцията от 1954 г. с оглед на последователното прилагане на нейните разпоредби.







**UNHCR**  
The UN Refugee Agency

© 2014 UNHCR.  
All rights reserved for all countries.