



Nezvanični prevod

**ZAPAZANJA UNHCR-a U VEZI SA IZMJENAMA I
DOPUNAMA CRNOGORSKOG ZAKONA O STRANCIMA:**

**“POSTUPAK ZA UTVRĐIVANJE STATUSA LICA BEZ
DRŽAVLJANSTVA”**

Dio 1. Uvod

1. Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR), Predstavništvo u Crnoj Gori, je zahvalno Vladi Crne Gore na pozivu za pružanje zapažanja na Nacrt izmjena i dopuna crnogorskog Zakona o strancima¹.
2. UNHCR nudi ova zapažanja kao agencija kojoj je Generalna skupština Ujedinjenih nacija povjerila globalni mandat da pruža zaštitu licima bez državljanstva širom svijeta i da se angažuje u sprečavanju i smanjenju apatridije². Generalna skupština je posebno tražila od UNHCR-a “da pruža tehničke i savjetodavne usluge koje se odnose na pripremanje i implementaciju nacionalne legislative zainteresovanih država”.³ Takođe, UNHCR-u je povjerena posebna uloga, predviđena članom 11 *Konvencije o smanjenju apatridije iz 1961. godine* (Konvencija iz 1961.).⁴
3. Izvršni komitet UNHCR-a je dalje tražio od UNHCR-a da preduzme “ciljane aktivnosti za podršku identifikovanju, sprečavanju i smanjenju apatridije kao i za zaštitu lica bez državljanstva”.⁵ Izvršni komitet je takođe tražio od UNHCR-a da “pruža tehničku podršku državama članicama u implementaciji *Konvencije o statusu lica bez državljanstva iz 1954. godine* (Konvencija iz 1954.) kako bi se osigurala usaglašena implementacija njenih odredaba.” S tim u vezi, UNHCR ima direktan interes u vezi sa nacionalnim zakonodavstvom koje se odnosi na

¹ Dostupno na: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=5c2f72804>

² Generalna skupština UN, Kancelarija Visokog komesara UN za izbjeglice: rezolucija / usvojena od strane Generalne skupštine, 9. februara 1996., A/RES/50/152, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f31d24.html>. Potvrđeno naknadnim rezolucijama, inter alia, Rezolucija Generalne skupštine UN A/RES/61/137 od 25. januara 2007., dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/45fa902d2.html>, Rezolucija Generalne skupštine UN A/RES/62/124 od 24. januara 2008., dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/47b2fa642.html> i Rezolucija Generalne skupštine UN A/RES/63/148 od 27. januara 2009., dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/52fb51bb4.html>

³ Rezolucija Generalne skupštine UN A/RES/50/152, paragraf 15.

⁴ Generalna skupština UN, Konvencija o smanjenju apatridije, 30. avgust 1961., Ujedinjene nacije, kompilacija ugovora, vol. 989, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39620.html>, paragraf 175. Član 11 Konvencije iz 1961. predviđa kreiranje “organa koje će se lice koje tvrdi da treba da uživa prava iz Konvencije moći obratiti radi preispitivanja njegovih tvrdnji i radi pomoći za predstavljanje istih nadležnom organu.”

⁵ Izvršni komitet UNHCR-a u svojim Zaključcima o identifikaciji, sprečavanju i smanjenju apatridije i zaštiti lica bez državljanstva br. 106 (LVII), 6. oktobar 2006., paragrafi. (a), (i) i (j). Vidi, UNHCR, Zaključci o međunarodnoj zaštiti usvojeni od strane Izvršnog komiteta Programa UNHCR-a za 1975. – 2017. (Zaključci br. 1 – 114), oktobar 2017., HCR/IP/3/Eng/REV. 2017, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/5a2ead6b4.html>.

sprečavanje i smanjenje apatridije kao i zaštitu lica bez državljanstva, uključujući implementaciju Konvencije iz 1954. godine.⁶

4. Nadzorna odgovornost UNHCR-a se ogleda i kroz izdavanje vodiča sa interpretacijom značenja pojedinih odredaba sadržanih u međunarodnim instrumentima o apatridiji, a posebno konvencija iz 1954. i 1961. godine. Takvi vodiči su dio, između ostalog, i UNHCR-ovog Priručnika o zaštiti lica bez državljanstva (Priručnik UNHCR-a)⁷, koji je poslužio kao osnova za ova zapažanja.

Dio 2. Generalna zapažanja

5. Cilj ovih zapažanja je da ojača odredbe crnogorskog Zakona o strancima iz 2018. godine, koje se odnose na zaštitu lica bez državljanstva, u kojima su identifikovanje lica i određivanje njihovog statusa ključni koraci. Ova zapažanja takođe služe da osiguraju potpuno ispunjenje međunarodnih obaveza Crne Gore koje proizilaze iz konvencija UN-a o apatridiji⁸ i ostalih međunarodnih instrumenata kojima je Crna Gora pristupila, uključujući *Konvenciju o izbjegavanju apatridije u stanju sukcesije država* iz 2006. i *Evropsku konvenciju o državljanstvu* iz 1997. godine,⁹ kao i međunarodne standarde koji se odnose na zaštitu lica bez državljanstva. Ustav Crne Gore iz 2007. godine predviđa da opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i da se neposredno primjenjuju, u slučajevima kada se odnosi uređuju drugačije u poređenju sa nacionalnim zakonodavstvom. Iz tog razloga, standardi predviđeni Konvencijom iz 1954. godine su direktno primjenjivi u crnogorskom zakonodavstvu.
6. *Strategija o migracijama i reintegraciji povratnika u Crnu Goru* za 2021.-2025. godinu, predviđa jačanje postupka za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva, uspostavljenog 2018. godine, kroz izmjene i dopune Zakona o strancima iz 2018. godine, uz podršku UNHCR-a. UNHCR pozdravlja ovu priliku i želi da izrazi zahvalnost zbog aktivnosti crnogorskih nadležnih organa, preduzetih u prethodnim godinama, za rješavanje pitanja apatridije. Cilj ovih izmjena i dopuna jeste prevazilaženje glavnih izazova identifikovanih tokom tri godine implementacije postupka za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva u Crnoj Gori, kao i jačanje pristupa pravima za lica koja su pokrenula postupak, tokom trajanja postupka, kao i nakon formalnog priznanja statusa lica bez državljanstva. Ukoliko se usvoje i uspješno implementiraju, očekuje se da ove izmjene i dopune omoguće Crnoj Gori da u potpunosti inkorporira međunarodne standarde o apatridiji u svoje nacionalno zakonodavstvo i da licima bez državljanstva omogući uživanje prava predviđenih Konvencijom iz 1954.
7. UNHCR pozdravlja mjere koje je Vlada Crne Gore preduzela u cilju jačanja postupka za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva, kako bi osigurala bolju zaštitu lica bez državljanstva i lica u riziku da postanu lica bez državljanstva.

⁶ Generalna skupština UN, Konvencija o statusu lica bez državljanstva, 28. septembar 1954., Ujedinjene nacije, kompilacija ugovora, vol. 360, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3840.html>, paragraf 117.

⁷ UNHCR, Priručnik o zaštiti lica bez državljanstva, 30. jun 2014., dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

⁸ U junu 2006. godine, Crna Gora je prihvatila nastavak važenja svih međunarodnih dokumenata potpisanih od strane država prethodnica, uključujući Konvenciju o statusu lica bez državljanstva iz 1954. godine dok je, u decembru 2013. godine, pristupila Konvenciji o smanjenju broja lica bez državljanstva iz 1961. godine.

⁹ Crna Gora je 2007. godine potpisala Konvenciju SE o izbjegavanju apatridije u slučaju sukcesije država iz 2006. godine i Evropsku konvenciju o državljanstvu iz 1997. godine (sa rezervom na član 16).

8. Sljedeći dio dokumenta sadrži specifična zapažanja koja se odnose na pristup postupku, proceduralne garancije, kao i prava i obaveze aplikanta tokom trajanja postupka i nakon priznanja statusa lica bez državljanstva.

Dio 3. Specifična zapažanja

9. Nakon analize trenutno važećeg postupka za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva, definisanog *Zakonom o strancima* iz 2018. godine, UNHCR predlaže dolje navedene izmjene i dopune poglavlja Zakona u dijelu “*Utvrdjivanje statusa i izdavanje putne isprave za lice bez državljanstva*”, koje se trenutno definiše članom 59.

Pristup postupku

10. Da bi postupak bio fer, efikasan i u skladu sa preporukama UNHCR-a, sadržanim u Priručniku, sva lica na teritoriji Crne Gore moraju da imaju pristup postupku, nezavisno od njihovog statusa, (neregularnog) ulaska u zemlju i zakonitosti i dužine boravka u zemlji. U Konvenciji iz 1954.g. ne postoji uporište za nametanje vremenskog okvira za podnošenje zahtjeva ili za legalni boravak u zemlji kako bi se podnio zahtjev.¹⁰ Takav zahtjev bi bio posebno nepravedan s obzirom na to da nedostatak državljanstva mnogim licima bez državljanstva uskraćuje pristup dokumentima neophodnim za zakonit ulazak ili boravak u bilo kojoj državi.
11. UNHCR pozdravlja činjenicu da postupak za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva u Crnoj Gori već garantuje neometan pristup postupku za utvrđivanje apatridije, bez obzira na pravni status, ulazak i trajanje boravka, kako je predviđeno *Zakonom o strancima* iz 2018. godine. Bitno je da se isti princip zadrži i u izmijenjenom i dopunjem postupku za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva.
12. S obzirom na to da pojedinci ponekad nisu svjesni postojanja postupka za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva ili oklijevaju da podnesu zahtjev za taj status, UNHCR preporučuje državnim organima mogućnost da pokrenu postupak po službenoj dužnosti, kao što je predviđeno u predloženom novom članu 59, stav 3, navedenom u nastavku. Štaviše, ciljane informativne kampanje i širenje informacija, na različitim jezicima, o kriterijumima za podnošenje zahtjeva za utvrđivanje ovog statusa pomažu da se osigura transparentnost i pristupačnost postupka.¹¹
13. Sa gore navedenim u vezi, UNHCR predlaže da se član 59 preformuliše na sljedeći način:

Član 59 – Podnošenje zahtjeva

Zahtjev za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva podnosi se Ministarstvu unutrašnjih poslova (u daljem tekstu: Ministarstvo) usmeno ili pisano, lično ili preko zakonskog zastupnika, u mjestu boravka podnosioca zahtjeva, na propisanom obrascu. Podnosiocu zahtjeva će biti izdata potvrda kojom se potvrđuje da je on podnosilac zahtjeva za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva i da ima pravo na zakoniti boravak u Crnoj Gori, do donošenja konačne odluke u postupku.

Pokretanje postupka za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva je besplatno.

¹⁰ *Priručnik o zaštiti lica bez državljanstva*, str.69-70.

¹¹ *Ibid.* str.68.

Postupak utvrđivanja statusa lica bez državljanstva iz stava 1 ovog člana može se pokrenuti po službenoj dužnosti kada Ministarstvo ima saznanja o činjenicama, podacima ili informacijama koji mogu ukazivati na eventualnu apatridiju.

Po podnošenju zahtjeva, Ministarstvo obavještava lice o pravima i obavezama podnosioca zahtjeva za priznavanje statusa lica bez državljanstva.

Obrazac prijave i potvrdu iz stava 1 ovog člana propisuje Ministarstvo.

14. Pored gore navedenih amandmana na član 59 Zakona o strancima, UNHCR predlaže dodatne članove u Zakonu o strancima u cilju daljeg jačanja postupka, kako bi se osiguralo da se adekvatne procesne garancije integrišu u ovaj Zakon.

Procesne garancije

15. UNHCR naglašava važnost primjene nacionalnog *Zakona o opštem upravnom postupku*, kako bi se osiguralo da nepoznavanje crnogorskog jezika ili neukost stranke i drugih učesnika u postupku ne šteti pravima koja im po zakonu pripadaju. UNHCR napominje da strancima koji traže međunarodnu zaštitu, a koji ne govore crnogorski jezik, Ministarstvo obezbjeđuje besplatnu pomoć u tumačenju i prevođenju tokom cijelog postupka azila i preporučuje Ministarstvu da usvoji ovu dobru praksu i za podnosioca zahtjeva za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva, u skladu sa stavovima 71 i 73 Priručnika UNHCR-a i kako je **predloženo u novom članu 59a**.
16. Dalje, UNHCR smatra da individualno pravo na intervju, praćeno prevođenjem, tamo gdje je potrebno, predstavlja osnovnu procesnu zaštitu kako bi se obezbijedilo da podnosioci zahtjeva imaju priliku da u potpunosti predstave svoj slučaj i da pruže i razjasne informacije koje su od materijalnog značaja za zahtjev. Ovo pravo je predviđeno nacionalnim Zakonom o opštem upravnom postupku i preporučenom praksom u skladu sa stavovima 71 i 73 Priručnika UNHCR-a, kako je predviđeno u **predloženom novom članu 59b**. Intervju možda neće biti potreban ako već postoji dovoljno dokaza da je osoba bez državljanstva i da nema pravo na državljanstvo u bilo kojoj drugoj zemlji.
17. Od podnosioca zahtjeva se očekuje da u potpunosti sarađuje sa vlastima, dužan je da govori istinu, pruži što potpuniji prikaz svog položaja i dostavi sve informacije i dokaze koji su razumno dostupni u vezi sa njegovim/njenim statusom lica bez državljanstva. Ovo je predviđeno u **predloženom novom članu 59c**.
18. S obzirom na prirodu apatridije, podnosioci zahtjeva za status lica bez državljanstva često nisu u stanju da potkrijepe tvrdnju sa puno dokumentovanih dokaza.¹² Iz toga razloga, u skladu sa smjernicama UNHCR-a, daje se preporuka donosiocima odluka da razmotre sve dostupne dokaze, usmene i pisane, u vezi sa zahtjevom lica. Vrste dokaza koje se odnose na zahtjev za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva može se naći u paragrafima 83-86 Priručnika UNHCR-a.
19. Informacije koje daju nadležni organi drugih zemalja ponekad su od centralnog značaja za postupke utvrđivanja statusa lica bez državljanstva, iako neće biti potrebne ukoliko već postoje adekvatni dokazi. S tim u vezi, donosilac odluke mora biti svjestan značajne razlike između

¹² Priručnik o zaštiti lica bez državljanstva., str. 87-94.

podnosioca zahtjeva za status lica bez državljanstva i onih koji su podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu (tražioci azila bez državljanstva). U slučaju podnosioca zahtjeva za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva (koji nisu podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu) donosoci odluke mogu da se obrate vlastima zemlje (zemalja) porijekla i/ili ranijeg uobičajenog boravka podnosioca zahtjeva. Međutim, u slučaju da je lice podnijelo zahtjev za međunarodnu zaštitu, kontakt sa organima vlasti države za koju pojedinac tvrdi da u njoj ima osnovan strah od progona ne smije se uspostavljati.¹³

20. Štaviše, UNHCR preporučuje da se teret dokazivanja podijeli između podnosioca zahtjeva i države.¹⁴ To znači da i podnosilac zahtjeva i donosilac odluke dijele odgovornost dokazivanja statusa lica bez državljanstva za podnosioca zahtjeva, ulažući napore da utvrde da li se podnosilac zahtjeva smatra državljaninom bilo koje zemlje. Ova procesna garancija već je data tražiocima međunarodne zaštite u Crnoj Gori i trebalo bi da bude usvojena i u postupcima utvrđivanja statusa lica bez državljanstva.
21. Standard dokazivanja neophodan za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva mora uzeti u obzir poteškoće koje su svojstvene ovom postupku, posebno u svjetlu posljedica pogrešno odbijenog zahtjeva. U postupcima utvrđivanja statusa lica bez državljanstva, UNHCR preporučuje isti standard dokazivanja koji se propisuje za utvrđivanje statusa izbjeglice; naime, odobren status lica bez državljanstva bio bi opravdan onda kada se u „razumnom stepenu“ utvrdi da se pojedinac ne smatra državljaninom nijedne države prema svom zakonodavstvu,¹⁵ kako je predviđeno **predloženim novim članom 59d**.
22. Djeca imaju pravo da traže utvrđivanje statusa lica bez državljanstva bez obzira na uzrast i na to da li imaju ili nemaju pratnju, ili su razdvojeni od porodice. Da bi djeca razumela procedure i mogućnosti u postupku donošenja odluka, trebalo bi obezbijediti dostupnost informacija prilagođenih djeci. Princip najboljeg interesa djeteta treba da se primjenjuje u cijelom postupku za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva, uzimajući u obzir stavove djeteta, uključujući odluke kao što su da li da se intervjuiše dijete; da osoba za podršku bude prisutna tokom intervju; da se prioritizuje obrada zahtjeva djeteta; ili da li da dijele svoje lične podatke. Detaljne informacije o postupcima prilagođenim djeci mogu se naći u UNHCR-ovim Smjernicama o međunarodnoj zaštiti u vezi sa zahtjevima djece za azil.¹⁶ UNHCR napominje da Ministarstvo pruža isti nivo procesnih garancija maloljetnom tražiocu međunarodne zaštite tokom cijelog postupka azila i preporučuje Ministarstvu da usvoji ovu dobru praksu za izmijenjeni postupak za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva kao što je prikazano u **predloženom novom članu 59e**.
23. Sa gore navedenim u vezi, UNHCR predlaže uvođenje sljedećih **novih članova 59a do 59e**:

Član 59a – Jezik u postupku

Postupak utvrđivanja statusa lica bez državljanstva vodi se na crnogorskom jeziku. Kada podnosilac zahtjeva ne razumije crnogorski jezik, Ministarstvo će mu obezbijediti usluge kvalifikovanog tumača, besplatno.

¹³ Priručnik o zaštiti lica bez državljanstva, str. 94-99.

¹⁴ Priručnik o zaštiti lica bez državljanstva, str. 89-90.

¹⁵ Priručnik o zaštiti lica bez državljanstva, str. 89-93.

¹⁶ UNHCR Smjernice o međunarodnoj zaštiti br.8 u vezi sa zahtjevima djece za azil, pod članom 1(A)2 i 1(F) Konvencije iz 1951.g. i/ili Protokola iz 1967.g. (2009).

Lice koje je podnijelo zahtjev za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva dužno je da dostavi ovjeren prevod isprave napisane na stranom jeziku.

U slučaju da lice koje je podnijelo zahtjev za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva ne raspolaže potrebnim finansijskim sredstvima, prevod dokumenata iz stava 3 ovog člana obezbjeđuje Ministarstvo, ako se na osnovu raspoloživih podataka utvrdi da su ta dokumenta relevantna za ispitivanje zahtjeva za status lica bez državljanstva.

Član 59b – Intervju

Sa podnosiocem zahtjeva za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva obaviće se razgovor prije donošenja odluke o njegovom zahtjevu.

Po podnošenju zahtjeva, Ministarstvo će, u najkraćem mogućem roku, a najkasnije u roku od 30 dana, omogućiti da se lice koje je podnijelo zahtjev za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva lično izjasni o svim činjenicama i okolnostima od značaja za postupak utvrđivanja statusa lica bez državljanstva.

Saslušanje se ne mora sprovesti ako:

- 1) se na osnovu podnešenih dokaza za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva može donijeti odluka kojom se odobrava status lica bez državljanstva.
- 2) lice koje je podnijelo zahtjev za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva nije u mogućnosti da učestvuje na saslušanju zbog ličnih svojstava i okolnosti na koje ne može sam uticati.

Član 59c – Obaveza saradnje

Lice koje traži priznavanje statusa lica bez državljanstva dužno je da saraduje sa Ministarstvom, da što potpunije iznese svoj stav i da priloži sve dokaze kojima raspolaže i za koje se može razumno očekivati da ih može pribaviti.

Član 59d – Teret i standard dokazivanja

Podnosilac zahtjeva i Ministarstvo će podijeliti teret dokazivanja i saradivati na pribavljanju svih relevantnih dokaza.

Ministarstvo će razmotriti sve relevantne dokaze, uključujući svjedočenje podnosioca zahtjeva, kako bi u razumnoj mjeri utvrdilo da se podnosilac zahtjeva ne smatra državljaninom nijedne države u skladu sa njenim zakonom.

Član 59e – Podnošenje zahtjeva od strane maloljetnih lica

Maloljetno lice, bez obzira na starost, postojanje pratnje ili razdvojenost od porodice, ima pravo da samo podnese zahtjev. Zahtjev za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva može podnijeti i zakonski zastupnik maloljetnika ili dodijeljeni staratelj u njegovo/njeno ime.

Kada zahtjev za sticanje statusa lica bez državljanstva podnosi maloljetno lice, Ministarstvo imenuje zakonskog zastupnika tom licu.

Ministarstvo prvenstveno vodi računa o najboljem interesu maloljetnika i obezbjeđuje njegovo učešće i pravo da bude saslušan u svim fazama postupka i upoznat o odlukama koje se na njega/nju odnose, uzimajući u obzir njegov uzrast i zrelost.

Prava i obaveze podnosioca zahtjeva tokom postupka

24. Podnosioci zahtjeva za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva treba da imaju pristup setu osnovnih prava i da snose obaveze kako je to predviđeno Konvencijom iz 1954. godine. Prema smjernicama UNHCR-a, lice koje čeka odluku treba da ima pristup, u najmanju ruku, svim pravima zasnovanim na jurisdikciji ili prisutnosti na teritoriji države, kao i na prava „zakonski u“ kako je opisano u Konvenciji iz 1954. Dakle, status mora da garantuje, između ostalog, pravo na legalan boravak tokom postupka, lične isprave, pravo na samozapošljavanje, slobodu kretanja i zaštitu od udaljenja/protjerivanja, kako je predviđeno u **predloženom članu 59f** u kojem su detaljno navedena prava i obaveze podnosioca zahtjeva. Kako su pomenuta prava iz Konvencije iz 1954. formulisana skoro istovjetno onima u Konvenciji o statusu izbjeglica iz 1951. godine, preporučuje se da lica koja čekaju na odluku u postupku utvrđivanja statusa lica bez državljanstva dobiju isti tretman kao i tražioci međunarodne zaštite čiji se zahtjevi razmatraju. Status onih lica koja čekaju na odluku takođe mora da odražava primjenljiva ljudska prava kao što su zaštita od proizvoljnog lišenja slobode i pomoć za zadovoljenje osnovnih potreba. Omogućavanje licima koja čekaju na odluku o statusu lica bez državljanstva da se zaposle, čak i u ograničenom obliku, može smanjiti pritisak na državne resurse i doprinijeti dostojanstvu i sposobnosti tih lica da brinu o sebi samima.¹⁷
25. U skladu sa mandatom UNHCR-a, ključno je da se podnosiocu zahtjeva omogući efikasan pristup UNHCR-u tokom čitavog postupka i obrnuto, kao što je navedeno u **predloženom članu 59g**. Ova dobra praksa je takođe predviđena paragrafom 71 Priručnika UNHCR-a.¹⁸
26. Sa gore navedenim u vezi, UNHCR predlaže uvođenje sljedećih **novih članova 59f i 59g**:

Član 59f – Prava i obaveze podnosioca zahtjeva

Tokom razmatranja zahtjeva za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva, podnosilac zahtjeva ima pravo na:

- 1) zakonit boravak u Crnoj Gori do momenta donošenja konačne odluke;
- 2) slobodu kretanja u Crnoj Gori;
- 3) zdravstvenu zaštitu;
- 4) osnovno i srednje obrazovanje;
- 5) informacije neophodne za boravak, pravne savjete u vezi postupka po zahtjevu za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva i pravnu pomoć;
- 6) rad;
- 7) identifikaciona dokumenta u skladu sa ovim Zakonom;
- 8) jedinstvo porodice;
- 9) pristup UNHCR-u.

Tokom trajanja postupka za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva, podnosilac zahtjeva je dužan da poštuje Ustav Crne Gore, njene zakone i propise, kao i sve mjere donijete radi održavanja javnog reda i mira.

¹⁷ *Ibid.* str. 145-146.

¹⁸ *Priručnik o zaštiti lica bez državljanstva*, str. 71

Podnosilac zahtjeva ima obavezu da se odazove pozivu Ministarstva na saslušanje i da ostane na teritoriji Crne Gore za vrijeme trajanja postupka, osim ako Ministarstvo ne odobri izlazak iz zemlje na izuzetnoj osnovi.

Podnosilac zahtjeva mora da obavijesti Ministarstvo o promjeni kontakt podataka u roku od tri dana od dana promjene.

Član 59g – Pristup UNHCR-u

Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR) ima efektivan pristup podnosiocu zahtjeva prije, tokom i nakon završetka postupka.

Predstavnik UNHCR-a može učestvovati u bilo kojoj fazi postupka za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva, uz saglasnost podnosioca zahtjeva. Konkretno, predstavnik UNHCR-a:

- 1) može prisustvovati saslušanju podnosioca zahtjeva; i
- 2) može dobiti pristup dokumentima/dosijeima vezanim za postupak i može napraviti njihove kopije.

Odlučivanje o osnovanosti zahtjeva

27. UNHCR pozdravlja to što Ministarstvo koristi institut blagodet sumnje za tražioce međunarodne zaštite tokom cijelog postupka azila i preporučuje da Ministarstvo primjenjuje isti standard za postupak utvrđivanja statusa lica bez državljanstva. Korist blagodeti sumnje je posebno važna u situacijama kada osoba koja je inicirala postupak za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva nije u mogućnosti da svoju izjavu potkrijepi dokumentima zbog pravnog statusa u kojem se nalazi i uprkos istinskim naporima da pribavi potrebna dokumenta. Kao što je navedeno u vezi sa predloženim novim članom 59c gore, donosilac odluke treba da razmotri sve dostupne dokaze, usmene i pisane, u vezi sa zahtjevom lica u postupku odlučivanja o meritumu zahtjeva.¹⁹ Donosioci odluke moraju da naprave razliku između podnosilaca zahtjeva koji ne pokazuju interesovanje za istinsku saradnju ili pružanje pratećih informacija i onih koji možda neće biti u mogućnosti da podnesu dovoljno dokaza ili informacija jer, na primjer, nemaju resurse ili znanje da dobiju informacije o zakonima date države. Upiti prema nadležnim organima zemalja sa kojima podnosilac zahtjeva ima relevantne veze, uključujući rođenje, rodbinu, brak ili raniji uobičajeni boravak, i koji otkrivaju lične podatke podnosioca zahtjeva, moraju biti pokrenuti uz pisanu saglasnost podnosioca zahtjeva.
28. Kada lice podnese i zahtjev za međunarodnu zaštitu i zahtjev za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva (tražioci azila bez državljanstva), važno je naglasiti da nadležni organi ne smiju da kontaktiraju vladi zemlje za koju podnosilac zahtjeva smatra da ima osnovan strah od progona, osim u slučaju ako je donijeta konačna odluka da on/ona nije izbjeglica niti da ima pravo na supsidijarnu/privremenu zaštitu.²⁰ Ipak, relevantno je da se priznaju oba statusa. To je zato što zaštita prema Konvenciji iz 1951.g. generalno pruža veći obim prava na nacionalnom nivou u odnosu na onaj prema Konvenciji iz 1954. godine. Pored toga, mogu postojati slučajevi kada

¹⁹ Priručnik o zaštiti lica bez državljanstva, str. 87-94.

²⁰ Priručnik o zaštiti lica bez državljanstva, str. 96.

status izbjeglice prestane a da lice nije steklo državljanstvo, što dalje zahtijeva međunarodnu zaštitu lica bez državljanstva.

29. UNHCR je svjestan različitih nacionalnih praksi tokom istovremenog odlučivanja o izbjegličkom statusu i postupku za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva, često u zavisnosti od strukture i organizacije vlade i konteksta apatridije u datoj zemlji. Kada se utvrđivanje statusa izbjeglice i statusa apatrida sprovode u odvojenim postupcima, a utvrđivanje apatridije se može izvršiti bez kontaktiranja organa zemlje porijekla, oba postupka se mogu odvijati paralelno. Međutim, da bi se maksimizirala efikasnost, kada se činjenični nalazi iz jedne procedure mogu koristiti u drugoj, možda bi bilo prikladno prvo obaviti intervju i prikupiti i procijeniti informacije o zemlji za postupak donošenja odluke o statusu izbjeglice. Bez obzira na to, podnosilac zahtjeva mora biti u mogućnosti da ponovo aktivira suspendovani zahtjev za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva, u slučaju da: (1) zahtjev za utvrđivanje izbjegličkog statusa bude odbijen; (2) status izbjeglice je priznat ali kasnije prestane; (3) status izbjeglice je ukinut jer nisu ispunjeni kriterijumi za uključivanje iz člana 1A(2) Konvencije iz 1951. godine; ili (4) ako se pojave dodatni dokazi koji potvrđuju da je podnosilac zahtjeva lice bez državljanstva.
30. UNHCR razumije da procjena dokaza u postupcima utvrđivanja statusa lica bez državljanstva može biti kompleksna. Međutim, neizvjesna pozicija podnosioca zahtjeva traži jasne i razumne rokove za rješavanje zahtjeva za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva. Stoga UNHCR predlaže, a u skladu sa standardom iz paragrafa 75 Priručnika UNHCR-a, da se odluke donose u roku od šest mjeseci od dana podnošenja zahtjeva, osim u slučajevima kada izuzetne okolnosti zahtijevaju produženje roka do 12 meseci za upite vezane za status državljanstva tog lica u drugoj državi. Ministarstvo će o odluci pisanim putem obavijestiti podnosioca zahtjeva, uz prateće obrazloženje vezano za razloge donošenja odluke, a u slučaju odbijanja dostaviće dodatne informacije o mogućnostima žalbe. Navedeno je **sadržano u članu 59j**.
31. Prema sudskim standardima, podnosioci zahtjeva za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva imaju efektivno pravo žalbe na negativnu prvostepenu odluku nezavisnog organa kako u pogledu činjenica, tako i u pogledu prava, kao što je navedeno u **predloženom članu 59k**.
32. Sa gore navedenim u vezi, UNHCR predlaže uvođenje **novih članova 59h do 59k**:

Član 59h – Procjena dokaza

Ministarstvo će razmotriti sve raspoložive dokaze kako bi utvrdilo da li je podnosilac zahtjeva državljanin neke države u skladu sa njenim zakonom. Ministarstvo će, po potrebi, zatražiti pomoć stranih organa država sa kojima je podnosilac zahtjeva povezan rođenjem, porodicom, brakom ili ranijim uobičajenim boravkom. Ministarstvo će stoga razmotriti kako nadležni organi tumače i primjenjuju svoje zakone o državljanstvu kao relevantne za slučaj podnosioca zahtjeva.

Izuzetno od stava 1 ovog člana, Ministarstvo neće uspostavljati kontakt s organima države u kojoj podnosilac zahtjeva ima osnovan strah od progona, osim ako se ne utvrdi, konačnom odlukom, da podnosilac zahtjeva nije izbjeglica ili da ima pravo na supsidijarnu/privremenu zaštitu.

Član 59i – Usklađenost sa drugim postupcima

Ukoliko se u toku postupka utvrdi da je već podnijet zahtjev za međunarodnu zaštitu, utvrđivanje statusa lica bez državljanstva se obustavlja uz saglasnost podnosioca zahtjeva, a predmet se dostavlja organu nadležnom za postupak utvrđivanja statusa izbjeglice, u roku od 3 dana.

Ako je zahtjev za dobijanje međunarodne zaštite konačno odbijen, odbačen ili naknando prestane da postoji, utvrđivanje statusa lica bez državljanstva će se ponovo pokrenuti po automatizmu.

Član 59j – Odlučivanje

Ministarstvo odlučuje o zahtjevu za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva u roku od šest mjeseci od dana podnošenja zahtjeva.

Rok iz stava 1 ovog člana može se izuzetno produžiti za dodatnih šest mjeseci ukoliko zahtjev za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva podrazumijeva utvrđivanje složenih činjeničnih okolnosti ili razjašnjavanje složene pravne stvari iz člana 59h ovog Zakona.

Ako je opravdano očekivati da se odluka ne može donijeti u roku iz stava 1 ovog člana, lice koje je podnijelo zahtjev za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva biće o tome obaviješteno u pisanoj formi, a na njegov zahtjev će se obavijestiti o razlozima zbog kojih nije moguće donijeti odluku u propisanom vremenu, kao i o roku u kojem se odluka može očekivati.

Član 59k – Pravo na žalbu

Podnosilac zahtjeva ima pravo na žalbu na odluku po zahtjevu za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva, u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke.

Podnošenje žalbe ili administrativne ili sudske revizije suspendovaće izvršenje bilo koje odluke u vezi sa protjerivanjem podnosioca zahtjeva.

Prava i obaveze lica bez državljanstva

33. Sa izuzetkom povoljnijeg tretmana predviđenog međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima čija je Crna Gora potpisnica, Ustavom ili nacionalnim zakonima, lica bez državljanstva uživaju sva prava priznata Konvencijom iz 1954. godine.
34. UNHCR preporučuje da lice kojem je dodeljen status lica bez državljanstva ima pravo, u najmanju ruku, na sva prava zasnovana na jurisdikciji ili prisustvu na teritoriji, kao i na “zakonska” prava opisana u Konvenciji iz 1954. godine. Dakle, njegov ili njen status treba da garantuje, između ostalog, pravo na boravak u Crnoj Gori, da radi samostalno ili kao zaposleni, pristup zdravstvenim uslugama, obrazovanju i drugim socijalnim uslugama koje pruža država, pravo na lične i putne isprave, slobodu kretanja i zaštitu od protjerivanja i udaljenja kao i pristup olakšanoj naturalizaciji. Kako su pomenuta prava iz Konvencije iz 1954. formulisana skoro istovjetno onima u Konvenciji o statusu izbjeglice iz 1951. godine, preporučuje se da lica kojima je dodijeljen status lica bez državljanstva dobiju isti tretman kao i izbjeglice.

35. Iako Konvencija iz 1954. godine ne govori ništa o pravu na boravak lica bez državljanstva, omogućavanje zakonitog boravka ispunjava cilj i svrhu Konvencije i odražava se u praksi država koje imaju zakonski propisane postupke za utvrđivanje statusa lica bez državljanstva. Bez prava na boravak, licu prijeti stalna nesigurnost i spriječeno je da uživa prava zagarantovana Konvencijom iz 1954. i međunarodnim ljudskim pravima. UNHCR stoga preporučuje da države daju licima koja su priznata kao lica bez državljanstva dozvolu boravka sa rokom važenja od najmanje tri godine, iako su dozvole na duži rok, kao što je pet godina, poželjnije u smislu stabilnosti. Takve dozvole moraju biti obnovljive, pružajući mogućnost olakšane naturalizacije kako je propisano članom 32 Konvencije iz 1954.g. **i kako je predloženo članovima 59m i 59o.**²¹

36. Sa gore navedenim u vezi, UNHCR predlaže uvođenje **novih članova 59l do 59o:**

Član 59l – Prava i obaveze lica bez državljanstva

Lice bez državljanstva ima pravo na:

- 1) boravak u Crnoj Gori, u skladu sa članom 59m ovog Zakona
- 2) rad
- 3) zdravstvenu zaštitu
- 4) obrazovanje
- 5) besplatnu pravnu pomoć
- 6) socijalnu zaštitu
- 7) imovinu
- 8) identifikacionu i putnu ispravu, u skladu sa članom 59m i 59n ovog Zakona
- 9) naturalizaciju, u skladu sa članom 59o ovog Zakona.

Lice bez državljanstva ostvaruje prava iz stava 1 ovog člana u skladu sa posebnim zakonom kojim se uređuje način ostvarivanja ovih prava.

Lice bez državljanstva dužno je da:

- 1) poštuje Ustav, zakone i druge propise Crne Gore;
- 2) obavijesti Ministarstvo o adresi boravka u roku od 15 dana od dana dobijanja odluke kojom se licu odobrava međunarodna zaštita po statusu lica bez državljanstva.

Član 59m – Dozvola za boravak

Ukoliko je odobren status lica bez državljanstva, rješenje o odobravanju statusa treba da sadrži obavezu izdavanja „dozvole za boravak” podnosiocu zahtjeva.

Dozvola za boravak iz stava 1 ovog člana je lični dokument kojim se dokazuje da je lice dobilo status lica bez državljanstva u Crnoj Gori i da ima pravo na zakoniti boravak u zemlji.

Dozvola za boravak iz stava 1 ovog člana važi tri godine i može se obnoviti.

Dozvolu za boravak iz stava 1 ovog člana propisuje Ministarstvo.

²¹ Priručnik o zaštiti lica bez državljanstva, str. 147-148.

Član 59n – Putna isprava

Licu koje ima status lica bez državljanstva izdaje se putna isprava, na njegov zahtjev.

Putna isprava iz stava 1 ovog člana važi tri godine i može se obnoviti.

Putnu ispravu iz stava 1 ovog člana propisuje Ministarstvo.

Član 59o – Naturalizacija (Sticanje crnogorskog državljanstva)

Ministarstvo će, koliko je to moguće, omogućiti sticanje crnogorskog državljanstva licu bez državljanstva.

Ministarstvo će posebno uložiti napore da ubrza postupak sticanja crnogorskog državljanstva i da u najvećoj mogućoj mjeri smanji troškove tog postupka.

Protjerivanje i prestanak važenja statusa

37. Što se tiče uslova za protjerivanje lica bez državljanstva, UNHCR predlaže da se primjenjuju uslovi iz člana 31 Konvencije iz 1954. godine, koji se ogledaju u predloženom **novom članu 59p**. Predloženi **novi članovi 59k do 59s** o prestanku, ukidanju i poništenju statusa lica bez državljanstva prate standarde Konvencije iz 1954. i smjernice UNHCR-a, slične onima vezanim za ukidanje statusa izbjeglice.

38. Sa gore navedenim u vezi, UNHCR predlaže uvođenje **novih članova 59p do 59s**:

Član 59p – Protjerivanje

Ministarstvo neće protjerati lice bez državljanstva koje zakonito boravi na teritoriji Crne Gore, osim iz razloga nacionalne bezbjednosti ili javnog reda.

Protjerivanje lica bez državljanstva vrši se samo na osnovu odluke donijete u skladu sa zakonom. Osim kada ubjedljivi razlozi nacionalne bezbjednosti zahtijevaju drugačije, licu bez državljanstva će biti dozvoljeno da se izjasni na činjenice i okolnosti iz odluke o protjerivanju, kao i da podnese žalbu i bude zastupan pred nadležnim organom ili licem koje nadležni organ posebno odredi.

Ministarstvo će takvom licu bez državljanstva omogućiti razuman rok u kojem može tražiti zakonit prijem u drugu zemlju.

Član 59q – Prestanak važenja statusa

Status lica bez državljanstva prestaje ukoliko lice:

- 1) stekne crnogorsko državljanstvo, ili
- 2) stekne državljanstvo druge države u skladu sa njenim zakonima.

Član 59r – Ukidanje statusa

Ministarstvo će ukinuti status lica bez državljanstva ako postoje ozbiljni razlozi na osnovu kojih se smatra:

- a) da je lice počinilo zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovječnosti, kako je definisano u međunarodnim dokumentima koji su sačinjeni kako bi se donijele zakonske odredbe u pogledu takvih zločina;
- b) da je lice počinilo djelo suprotno ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija.

U slučajevima iz stava 1 ovog člana Ministarstvo će pisanim putem obavijestiti lice iz stava 1 ovog člana. Protiv odluke iz stava 1 ovog člana može se podnijeti žalba.

Član 59s – Poništenje statusa

Status lica bez državljanstva će se poništiti ako se utvrdi da je lice dobilo status lica bez državljanstva iako nije ispunjavalo kriterijume u trenutku utvrđivanja statusa, pod uslovom da je dodjeljivanje takvog statusa nastupilo zbog lažnog predstavljanja ili ukoliko je podnosilac zahtjeva prikrivao činjenice koje su od suštinskog značaja za donošenje odluke, a koje bi dovele do odbijanja navedenog statusa da su tada bile poznate.

U slučajevima iz stava 1 ovog člana Ministarstvo će pisanim putem obavijestiti podnosioca zahtjeva. Protiv odluke iz stava 1 ovog člana može se podnijeti žalba.

- 39. Na osnovu navedenih predloženih amandmana, UNHCR preporučuje da se član 60 Zakona o strancima briše i poziva Crnu Goru da razmotri usvajanje novih članova koji su ovdje predloženi.
- 40. UNHCR se nada da će Ministarstvo unutrašnjih poslova dati potrebnu pažnju ovom setu preporuka. UNHCR stoji na raspolaganju da pruži neophodnu tehničku podršku i ekspertizu kako bi se osiguralo da ova važna zakonodavna inicijativa vodi ka daljem jačanju zaštite lica bez državljanstva u Crnoj Gori, u skladu sa međunarodnim zakonskim standardima.

**Predstavništvo UNHCR u Crnoj Gori
18. februara 2022.g.**