

**SMERNICE U VEZI SA APATRIDIJOM BR. 2:
Postupci za utvrđivanje da li je lice apatrid**

UNHCR izdaje ove Smernice u skladu sa nadležnostima u okviru svog mandata da se bavi pitanjem apatridije. Ove nadležnosti su u početku bile ograničene na lica bez državljanstva koja su bila izbeglice u skladu sa stavom 6. (A) (II) Statuta UNHCR-a članom 1. (A) (2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine. Da bi UNHCR mogao da obavlja funkcije predviđene članovima 11. i 20. Konvencije o smanjenju broja slučajeva apatridije iz 1961. godine, mandat mu je proširen kako bi uključio i lica koja su obuhvaćena odredbama te Konvencije po Rezolucijama Generalne skupštine 3274 (XXIX) iz 1974. i 31/36 iz 1976. godine. Komesarijatu su poverene nadležnosti za lica bez državljanstva uopšte prema Zaključku 78 Izvršnog komiteta UNHCR-a, koji je potvrdila Generalna skupština Rezolucijom 50/152 iz 1995. godine. Nakon toga, Rezolucijom 61/137 iz 2006. godine, Generalna skupština je potvrdila Zaključak 106 Izvršnog komiteta, u kome su utvrđene četiri načelne oblasti nadležnosti UNHCR-a: identifikacija, sprečavanje i smanjenje broja slučajeva apatridije i zaštita apatrida.

Ove Smernice proizišle su iz niza stručnih konsultacija koje su održane u kontekstu 50. godišnjice Konvencije o smanjenju broja slučajeva apatridije iz 1961. godine, a posebno se nadovezuju na Sažete zaključke Ekspertskog sastanka o postupcima za utvrđivanje apatridije i položaju lica bez državljanstva, održanog u Ženevi, u Švajcarskoj, decembra 2010. godine. Ove Smernice treba tumačiti zajedno sa Smernicama u vezi sa definicijom lica bez državljanstva u članu 1. (1) Konvencije iz 1954. godine o pravnom položaju lica bez državljanstva i budućim Smernicama u vezi sa pravnim položajem lica bez državljanstva na nacionalnom nivou. Ovaj skup Smernica će u dogledno vreme biti objavljen kao Priručnik UNHCR-a o apatridiji.

Namena ovih Smernica je da pruže pravna uputstva za tumačenje konvencija za vlade, nevladine organizacije, pravnike, nadležne koji donose odluke i nosioce

pravosudnih funkcija, kao i osoblje UNHCR-a i ostalih agencija UN koje učestvuju u rešavanju pitanja apatridije.

I UVOD

a) Pregled

1. Konvencijom o pravnom položaju lica bez državljanstva iz 1954. godine (Konvencija iz 1954. godine) utvrđena je međunarodna pravna definicija lica bez državljanstva i standardi postupanja na koje takva lica imaju prava, ali njome se ne propisuje bilo koji mehanizam za utvrđivanje da li je neko lice bez državljanstva.¹ Ipak, u Konvenciji iz 1954. godine implicitno je sadržano to da države moraju da identifikuju lica bez državljanstva u svojoj jurisdikciji kako bi obezbjedile odgovarajuće postupanje prema njima, čime ispunjavaju svoje obaveze po Konvenciji. Ovim smjericama se daju informacije o načinima osmišljavanja postupaka za utvrđivanje apatridije, uključujući pitanja dokaza koja se javljaju u takvim mehanizmima.
2. Vladini službenici mogu da se susretnu sa pitanjem da li je neko lice apatrid u čitavom nizu različitih situacija, što je odraz ključne uloge koju državljanstvo igra u svakodnevnom životu. Na primjer, razmatranje statusa u pogledu državljanstva je od značaja kada se podnosi zahtjev za izdavanje putnih isprava ili ličnih dokumenata, vrši prijava zakonitog boravka ili se zapošljava u javnom sektoru, kada neko želi da ostvari svoja glasačka prava, služi vojni rok ili pokuša da ostvari pristup državnim službama. Pitanje državljanstva i apatridije može da se pojavi kada se pravo nekog lica da bude u zemlji ospori u postupku udaljavanja iz zemlje. U utvrđivanju statusa izbjeglice, državljanstvo je često ključno za utvrđivanje zemlje (ili zemalja) u vezi sa kojom treba ocjenjivati tvrdnje nekog lica u pogledu osnovanog straha od progona. Ocjena apatridije će biti neophodna u situacijama u kojima neko lice traži primjenu zaštitnih mehanizama utvrđenih Konvencijom o smanjenju broja slučajeva apatridije iz 1961. godine (Konvencija iz 1961. godine). Ovi primjeri ilustruju da je utvrđivanje apatridije neophodno u nizu sudskih i administrativnih postupaka.
3. Ove Smjernice bave se postupcima koji imaju za cilj konkretno, ako ne i isključivo, da se utvrdi da li je neko lice bez državljanstva. Štaviše, fokus ovih Smjernica je na konceptu lica bez državljanstva onako kako je definisan u Konvenciji iz 1954. godine i na obavezama država koje su potpisnice

¹ Definicija lica bez državljanstva sadržana je u članu 1(1) Konvencije iz 1954. godine: "lice bez državljanstva označava lice koje nijedna država ne smatra svojim državljaninom u skladu sa svojim zakonom". Za dodatne informacije o pitanjima tumačenja koja se odnose na definiciju u članu 1(1), vidi dokument UNHCR, Smjernice u vezi sa definicijom "lica bez državljanstva" u članu 1(1) Konvencije iz 1954. godine o pravnom položaju lica bez državljanstva ("Smjernice u vezi sa definicijom") koje se mogu naći na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

Konvencije iz 1954. godine. Razmatrane su i države koje nisu obavezane ovim ugovorom i identifikacija lica koja su *de facto* apatridi. Mada neko lice može da bude apatrid i izbjeglica kako je definisano Konvencijom iz 1954. godine, odnosno Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine (Konvencija iz 1951. godine), izbjeglica bez državljanstva će koristiti zaštitu prema Konvenciji iz 1951. godine. Konvencija iz 1954. godine je formulisana prvenstveno da bi se uredilo postupanje u odnosu na lica bez državljanstva koja nisu izbjeglice.

4. Samo relativno mali broj zemalja je uspostavio postupke za utvrđivanje apatridije, među kojima nisu svi detaljno uređeni. Postoji sve veći interes za uvođenje takvih mehanizama. Apatridija je, prema međunarodnom pravu, pravno relevantna činjenica. Tako priznavanje apatridije ima važnu ulogu u unapređivanju poštovanja ljudskih prava lica bez državljanstva, naročito kroz pristup sigurnom pravnom položaju i uživanju prava datih licima bez državljanstva shodno Konvenciji iz 1954. godine.
5. U interesu je i država da uspostave postupke za utvrđivanje apatridije. Na taj način poboljšava se mogućnost država da ispune svoje obaveze shodno Konvenciji iz 1954. godine. U zemljama u kojima se apatridija javlja u raznim migratornim kretanjima, postupci za utvrđivanje apatridije takođe pomažu vladama da procjene veličinu i profil populacija apatrida na njihovoj teritoriji i tako odrede koji su državni servisi potrebni. Pored toga, utvrđivanje apatridije može da pomogne u sprečavanju apatridije tako što će otkriti uzročnike i nove tendencije u pogledu apatridije.

b) Utvrđivanje apatridije i pravo na državljanstvo

6. Postupci za utvrđivanje apatridije u načelu pomažu državama da ispune svoje obaveze koje su preuzele po Konvenciji iz 1954. godine. Njihovo korišćenje, međutim, možda neće biti cjelishodno u odnosu na određene populacije apatrida. Apatridija može da se javi i u migratornom i u nemigratornom kontekstu i profil apatridije u određenoj zemlji može da odgovara jednom ili drugom scenariju ili može da bude kombinovan. Neke populacije apatrida u nemigratornom kontekstu ostaju u svojoj „sopstvenoj zemlji“ i za njih se može reći da su populacije *in situ*.² Za ove grupe postupci za utvrđivanje apatridije u cilju dobijanja statusa lica bez državljanstva nisu cjelishodni zbog njihovih dugogodišnjih veza sa ovim zemljama. Na osnovu postojećih međunarodnih standarda i prakse država u oblasti smanjenja broja slučajeva apatridije, takve veze obuhvataju dugotrajno uobičajeno boravište ili boravak u trenutku državne sukcesije. U

² Fraza " sopstvena zemlja" je preuzeta iz člana 12.(4) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR) i njegovog tumačenja od strane Komiteta UN za ljudska prava.

zavisnosti od okolnosti populacija koje su predmet razmatranja, državama bi možda bilo uputno da preduzmu ciljane kampanje dodjele državljanstva ili akcije za provjeru državljanstva umjesto postupaka za utvrđivanje apatridije.³

7. Ciljane kampanje dodjele državljanstva se sprovode sa ciljem rješavanja situacije sa apatridijom putem davanja državljanstva, umjesto da se lica identifikuju kao apatridi kako bi im se dao takav status. Jedan broj država je preduzeo takve kampanje dodjele državljanstva za populacije dugogodišnjih apatrida na svojoj teritoriji, u nekim slučajevima uz pomoć UNHCR-a. Čak i onda kada države preduzmu kampanje dodjele državljanstva, ipak je korisno uspostaviti postupke za utvrđivanje apatridije za ona lica bez državljanstva koja ne spadaju u populacije *in situ*, s obzirom da profil apatrida u određenoj zemlji može da bude kombinovan ili može da se mjenja tokom vremena.
8. Postupci za provjeru državljanstva pomažu pojedincima na nekoj teritoriji na kojoj imaju teškoće u pribavljanju dokaza o njihovom statusu u pogledu državljanstva. Takvi postupci često podrazumijevaju dostupan, brz i jednostavan proces dokumentovanja postojećeg državljanstva, uključujući i državljanstvo neke druge države.
9. Proceduralni zahtjevi kako kampanja dodjele državljanstva, tako i postupaka za provjeru državljanstva će biti slični onima koji se koriste u postupcima za utvrđivanje apatridije u praksi, s obzirom da oni treba da budu odraz onih oblika dokaza koji su raspoloživi u zemlji i teškoće sa kojima se suočavaju podnosioci zahtjeva u dokazivanju svog statusa po pitanju državljanstva. Moguće je da se dokumentarni dokazi ponekad ne traže i da umjesto toga svjedočenje pod zakletvom pripadnika zajednice da neko lice ispunjava relevantne kriterijume prema zakonima o državljanstvu, kao što je rođenje na toj teritoriji ili porijeklo od roditelja koji je bio državljanin ili državljanica, budu dovoljni.

II. POSTUPCI ZA UTVRĐIVANJE APATRIDIJE

a) Model i pozicioniranje postupaka za utvrđivanje apatridije

10. Države imaju široka diskreciona prava u osmišljavanju i vođenju postupaka za utvrđivanje apatridije, pošto Konvencija iz 1954. godine

³Vidi stav 50 dokumenta Djelovanje UNHCR-a na rešavanju pitanja apatridije: Dokument o strategiji, 2010 na <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b9e0c3d2.html>: " ... resurse ne treba opredijeliti za formalno utvrđivanje apatridije u situacijama u kojima je realan, neposredan cilj sticanje, ponovno sticanje ili potvrda državljanstva takve populacije. To je obično slučaj za one dugotrajne situacije u kojima čitava populacija ima značajne veze samo sa državom u kojoj borave."

ne govori o ovim pitanjima. Lokalni faktori, kao što su procjenjena veličina i raznolikost populacije apatrida, kao i složenost pravnih pitanja i dokaza koje treba ispitati, će uticati na pristup koji će se zauzeti. Da bi takvi postupci bili djelotvorni, međutim, utvrđivanje apatridije mora da bude poseban cilj mehanizma o kome je riječ, mada ne mora nužno da bude jedini.

11. Sadašnja praksa država je različita u pogledu pozicioniranja postupaka za utvrđivanje apatridije u okviru nacionalnih administrativnih struktura, što je odraz specifičnosti svake zemlje. Države mogu da se oprejeljuju između centralizovanog postupka ili onog koji sprovode lokalne vlasti. Centralizovani postupci su poželjniji s obzirom da kod njih postoji veća vjerovatnoća da se razvije neophodno stručno znanje kod službenika koji vrše utvrđivanje statusa. Obezbjedi vanje lakog pristupa podnosiocima zahtjeva koji se nalaze u različitim djelovima zemlje može da bude olakšano preduzimanjem različitih mjera: na primjer, dopuštanjem da se pisani zahtjevi podnose u lokalnim kancelarijama radi prosleđivanja centralnom organu za utvrđivanje statusa, koje mogu da koordiniraju i usmjeravaju odgovarajuće ispitivanje značajnih činjenica na lokalnom nivou, uključujući i ličnosaslušanje sa podnosiocem zahtjeva.
12. Utvrditi da li je neko lice apatrid može da bude složeno i da predstavlja izazov ali je u interesu i država i lica bez državljanstva da postupci utvrđivanja budu što jednostavniji, pravičniji i efikasniji. U tom cilju, neke države mogu da razmotre prilagođavanje postojećih administrativnih postupaka kako bi obuhvatili i utvrđivanje apatridije. U faktore koje treba razmotriti spadaju administrativni kapaciteti, postojeća stručna znanja o pitanjima apatridije, kao i očekivana veličina i profil populacije apatrida. U bilo kom kombinovanom postupku, od suštinske je važnosti da definicija lica bez državljanstva bude jasno shvaćena i pravilno primjenjena i da procesni zaštitni mehanizmi i standardi u vezi sa dokazima budu poštovani.
13. Neke države mogu da odaberu da integrišu postupke za utvrđivanje apatridije u nadležnosti imigracionih vlasti. Druge države mogu da pozicioniraju utvrđivanje apatridije tako da bude dio organa nadležnog za pitanja državljanstva, na primjer za zahtjeve za naturalizaciju ili zahtjeve za provjeru državljanstva. To bi bilo naročito cjelishodno u situacijama u kojima postoji vjerovatnoća da sulica o kojima je riječ dugogodišnji stanovnici te države.
14. Pošto neka lica bez državljanstva mogu da budu i izbjeglice, države mogu da razmotre kombinovanje utvrđivanja apatridije i statusa izbeglice u okviru istog postupka. Uslovi u pogledu poverljivosti informacija za zahteve koje su podneli tražioci azila i izbeglice moraju

da se poštuju bez obzira na oblik ili pozicioniranje postupka za utvrđivanje apatridije.⁴

15. Pitanja raspolaganja resursima, kako finansijskim tako i ljudskim, biće značajno u planiranju postupaka za utvrđivanje apatridije. Zemlje koje imaju postupke za utvrđivanje apatridije imale su mali broj podnosilaca zahteva. Troškovi koje ovaj postupak nosi mogu da se pokriju uštedama nastalim oslobađanjem drugih administrativnih mehanizama kojima bi lica bez državljanstva možda pribegavala u suprotnom, kao što su zahtevi za druge vidove imigracionog statusa.

b) Dostupnost postupka

16. Da bi postupci bili pravični i efikasni, mora da bude obezbeđena njihova dostupnost. Distribucija informacija, između ostalog i putem ciljanih informativnih kampanja tamo gde je to celishodno i savetodavnih aktivnosti u vezi sa postupcima, olakšava pristup mehanizmu za lica bez državljanstva. Uzimajući u obzir to da lica ponekad nisu upoznata sa postojanjem postupaka za utvrđivanje apatridije ili oklevaju da podnesu zahtev za dobijanje statusa apatrida, postupci mogu da obuhvate i korisne mehanizme kojima je državi dozvoljeno da pokrene postupak.
17. Svi koji su na teritoriji države moraju da imaju pristup postupcima za utvrđivanje apatridije. U Konvenciji ne postoji osnov za postavljanje uslova da podnosioci zahteva za utvrđivanje apatridije moraju zakonito da borave u nekoj državi. Takav uslov je naročito nepravičan s obzirom na to da neposedovanje državljanstva lišava mnoge apatride upravo one dokumentacije koja je neophodna da se na zakonit način udje u neku državu ili u njoj boravi.
18. Takodje ne postoji osnov u Konvenciji za postavljanje rokova u kojima lica mogu da zatraže status apatrida. Takvi rokovi mogu samovoljno da isključe lica iz dobijanja zaštite prema Konvenciji iz 1954. godine.

c) Procesne garancije

19. Postupci za utvrđivanje apatridije treba da budu formalizovani kroz zakon. Utvrđivanje postupaka zakonom osigurava pravičnost, javnost u postupanju i jasnoću. Procesne garancije su osnovni elementi postupaka za utvrđivanje apatridije. Garancije za sprovođenje zakonom propisanog postupka koje treba da budu integrisane u postupke prema upravnom pravu,

⁴ Za više detalja o koordiniranju postupaka za utvrđivanje statusa izbeglice i postupaka za utvrđivanje apatridije, vidi stavove 26-30.

uključujući i postupke za utvrđivanje statusa izbeglice, su u ovom kontekstu neophodne. Države se stoga podstiču da uvrste sledeće zaštitne mehanizme:

- Vlasti vrše široku distribuciju informacija o kriterijumima za podnošenje zahteva, postupku utvrđivanja i pravima vezanim za priznavanje apatridije na više jezika; svim podnosiocima zahteva se pruža savetovanje u vezi sa postupcima na jeziku koji razumeju;
- Postoji pravo na saslušanje sa službenikom koji donosi odluku o statusu;
- Zahtevi se podnose u pisanoj formi i pruža se pomoć za podnošenje zahteva ukoliko je neophodno;
- Može se dobiti pomoć za pismeno/usmeno prevodjenje u vezi sa pisanim zahtevima i saslušanjima;
- Pravo je svakog člana porodice da podnese odvojen zahtev;
- Odraslo lice može da podnese zahtev u ime izdržavanog deteta, a za decu bez pratnje roditelja ili staratelja postoje i posebne procesne garancije;
- Dete ima pravo da bude saslušano u situacijama u kojima je ono sposobno da formira i izrazi stav;
- Podnosioci zahteva treba da imaju pristup pravnom savetniku; tamo gde je besplatna pravna pomoć dostupna, treba da bude ponudjena podnosiocima zahteva koji nemaju finansijska sredstva;
- Odluke o statusu se donose na osnovu činjenica svakog pojedinačnog zahteva u vezi sa informacijama za određenu zemlju u pogledu zakona o državljanstvu i prakse u odgovarajućim državama, uključujući i informacije koje se odnose na zakon i praksu tokom perioda u prošlosti koji su od značaja za slučaj koji se ispituje;
- Ako se odluka o utvrđivanju statusa donosi sudskim putem, proces treba da bude istražni, a ne raspravni;
- Odluke se donose u pisanoj formi uz navodjenje razloga;
- Odluke se donose i saopštavaju u razumnom vremenskom roku;
- Postoji pravo na žalbu; i
- pristup UNHCR-uje garantovan.

20. Da bi se osiguralo da postupci budu pravični i delotvorni, državama se savetuje da se uzdrže od uklanjanja lica sa njihove teritorije u periodu dok se čeka na ishod procesa utvrđivanja apatridije.

21. Prava na lično saslušanje i neophodnu pomoć u pismenom/usmenom prevodjenju tokom čitavog procesa su od suštinske važnosti za obezbeđivanje da podnosioci zahteva imaju priliku da iznesu svoj slučaj u celini i da pruže i razjasne informacije koje su od materijalnog značaja za zahtev. Ove procesne garancije takodje omogućavaju donosiocima odluka da ispituju sve nejasnoće u nekom pojedinačnom slučaju.

22. U interesu je svih strana da se utvrđivanje apatridije sprovodi što je moguće ekspeditivnije, uz predviđanje razumnog vremena za prikupljanje dokaza. Nekoliko zemalja je utvrdilo rokove u okviru kojih vlasti nadležne za utvrđivanje statusa moraju da donesu odluku o zahtevu za utvrđivanje apatridije. U zahtevima u kojima su neposredno dostupni dokazi jasni i tvrdnja o apatridiji evidentno osnovana, za pravične i efikasne postupke može da bude potrebno samo nekoliko meseci za donošenje konačne odluke.
23. U načelu, nije poželjno da se odluka u prvom stepenu donese nakon više od šest meseci od podnošenja zahteva, jer to produžava period koji podnositelj zahteva provodi u nesigurnom položaju. Međutim, u izuzetnim okolnostima možda može da bude celishodno da postupak traje do 12 meseci kako bi se dalo vremena za ispitivanje statusa u pogledu državljanstva nekog lica kod neke druge države, u situacijama u kojima postoji verovatnoća da će se neki materijalno značajan odgovor dobiti u tom periodu.⁵
24. Efektivno pravo na žalbu protiv negativne odluke u prvom stepenu je suštinski važan zaštitni mehanizam u postupku utvrđivanja apatridije. Žalbeni postupak treba da vodi nezavisno telo. Podnositelj zahteva treba da ima pristup pravnom savetniku, a tamo gde je dostupna besplatna pravna pomoć, ona treba da bude ponudjena podnosiocima zahteva koji nemaju finansijskih sredstava.
25. Žalbe treba da budu moguće i u vezi sa činjenicama u predmetu i u vezi sa pravnim pitanjem pošto postoji mogućnost da su dokazi pogrešno ocenjeni u prvom stepenu. Države imaju diskreciono pravo da odluče da li organ koji rešava po žalbama može da zameni prvobitnu odluku svojom sopstvenom odlukom u potpunosti uslova u skladu sa Konvencijom iz 1954. godine, ili može samo da stavi van snage prvostepenu odluku i da vrati predmet na ponovno razmatranje organu nadležnom za utvrđivanje apatridije. Izbor će obično odražavati generalni pristup takvim pitanjima u pravnom/administrativnom sistemu države. Pored toga, države mogu da dopuste dalje sudsko preispitivanje, koje će se baviti samo pravnim pitanjima i koje može da bude ograničeno procesnim pravilima pravosudnog sistema o kome je reč.

III. KOORDINIRANJE UTVRĐIVANJA STATUSA IZBEGLICE I STATUSA LICA BEZ DRŽAVLJANSTVA

⁵ Ovo ističe važnost toga da podnosioci zahteva dobijaju odgovarajući standard postupanja tokom procesa utvrđivanja statusa. Ovim pitanjem će se baviti Smernice u vezi sa položajem lica bez državljanstva na nacionalnom nivou koje će uskoro izaći ("Smernice o statusu").

26. Kada podnositelj zahteva podnese zahtev da mu se utvrdi i status izbeglice i status lica bez državljanstva, važno je da se svaki zahtev ocenjuje i da obe vrste statusa budu izričito priznate. Ovo zbog toga što zaštita shodno Konvenciji iz 1951. godine načelu daje mogućnost za širi paket prava na nacionalnom nivou nego što je skup prava po Konvenciji iz 1954. godine. Ipak, mogu da se jave slučajevi u kojima status izbeglice nekom licu prestaje a da ono nije steklo državljanstvo, što onda iziskuje pružanje međunarodne zaštite tom licu kao licu bez državljanstva.
27. Kako lice bez državljanstva može da bude i izbeglica ili može da ima pravo na komplementarni oblik zaštite,⁶ države moraju da se postaraju da uslovi u pogledu poverljivosti informacija za izbeglice koji bi mogli da budu i lica bez državljanstva budu ispunjeni u postupcima za utvrđivanje apatridije. Svaki podnositelj zahteva u postupku za utvrđivanje apatridije treba da bude obavešten na početku o potrebi da pokrene i pi tanje izbegličkog statusa, ukoliko je postoje osnovi za to.⁷ Identitet izbeglice ili tražioca azila ne sme da bude otkriven vlastima zemlje porekla tog lica. Kao što se razmatra u daljem tekstu u stavovima 44 - 47, možda će biti potrebno da službenici na poslovima utvrđivanja apatridije pošalju upit stranim vlastima u vezi sa podnosiocima zahteva, što bi moglo da ugrozi tajnost informacija na koju izbeglice i tražioci azila imaju pravo. Kada dodje to takve situacije, utvrđivanje statusa izbeglice treba da bude nastavljeno, a razmatranje zahteva za utvrđivanje apatridije obustavljeno.
28. U situacijama u kojima se utvrđivanje statusa izbeglice i statusa apatrida sprovodi kroz odvojene postupke, a utvrđivanje apatridije može da se obavi bez stupanja u kontakt sa vlastima zemlje porekla, oba postupka mogu paralelno da se odvijaju. Međutim, da bi se postigla najveća moguća efikasnost, u onim situacijama u kojima činjenice utvrđene u jednom postupku mogu da se koriste u drugom, može da bude celishodno da se prvo obave saslušanja i da se prikupe i ocene informacije o zemlji za postupak utvrđivanja statusa izbeglice.
29. Slično tome, u postupku u kome je spojeno utvrđivanje statusa izbeglice i statusa apatrida i podnositelj je podneo oba zahteva, važno je da ispitivač sprovede utvrđivanje statusa izbeglice i statusa apatrida zajedno.⁸ Ako nema dovoljno informacija da bi se zaključilo da je neko lice

⁶ Vidi Zaključak br. 103 (LVI) iz 2005. Izvršnog komiteta UNHCR-a o komplementarnim oblicima zaštite koji se može naći na <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43576e292.html>.

⁷ Slično tome, podnosioci zahteva za status izbeglice treba da budu obavešteni o mogućnosti podnošenja zahteva za priznavanje statusa apatrida.

⁸ Za utvrđivanje statusa izbeglice potrebno je da se identifikuje ili zemlja državljanstva nekog lica ili, za lica bez državljanstva, zemlja ranijeg uobičajenog boravišta, za potrebe ocene straha od progona tog lica. Vidi stavove 87-93 i 101-105, UNHCR, Priručnik i kriterijumi za

apatrid bez stupanja u kontakt sa vlastima strane države, nastaviće se sa utvrđivanjem statusa izbeglice.

30. I u odvojenim i u spojenim postupcima, u određenim okolnostima mora da bude moguće da lice ponovo aktivira zahtev za utvrđivanje apatridije po kome je postupak bio obustavljen. Zahtev za utvrđivanje apatridije može da se ponovo aktivira u slučaju da:

- zahtev za status izbeglice bude neuspešan;
- status izbeglice bude priznat ali kasnije prestane;
- statusa izbeglice je ukinut zbog toga što nisu ispunjeni kriterijumi uključenja iz člana 1.A(2) Konvencije iz 1951. godine;⁹ ili
- ako se pojave novi dokazi da je neko lice apatrid.

Slično važi i za lica koja su podnela zahtev i za utvrđivanje statusa apatrida i za komplementarni oblik zaštite.

IV. OCENA DOKAZA

a) Vrste dokaza

31. Utvrđivanje apatridije iziskuje kombinovano ocenjivanje činjenica i pravnih pitanja. Takvi slučajevi ne mogu da budu rešeni samo analiziranjem zakona o državljanstvu pošto definicija lica bez državljanstva zahteva procenu primene ovih zakona u praksi, uključujući i meru u kojoj državni zvaničnici poštuju sudske odluke.¹⁰ Vrste dokaza koji mogu da budu od značaja mogu da se podele u dve kategorije: dokazi u vezi sa ličnom situacijom nekog lica i dokazi koji se odnose na zakone i druge okolnosti u zemlji o kojoj je reč.

32. Dokazi u vezi sa ličnim istorijatom pomažu da se utvrdi koje države i postupke za dodelu državljanstva treba razmotriti u utvrđivanju statusa podnosioca zahteva u pogledu državljanstva.¹¹ U bilo kom datom slučaju, sledeći spisak vrsta dokaza, koji nije taksativan, može da bude relevantan:

- svedočenje podnosioca zahteva (npr. pisani zahtev, saslušanje);
- odgovor(i) stranog organa na upit u vezi sa statusom državljanstva nekog lica;
- lični dokumenti (npr. izvod iz matične knjige rođenih, izvod iz javnih knjiga, nacionalna lična karta, registracioni dokument glasača);

utvrđivanje statusa izbeglice (ponovo izdato 2011.), koji se može naći na <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>.

⁹ Vidi Visoki komesarijat UN za izbeglice, Informacija o ukidanju statusa izbeglice, 22. novembar 2004. godine, koji se može naći na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41a5dfd94.html>.

¹⁰ Ovo se dalje razmatra u stavu 41 Smernica u vezi sa definicijom koje se mogu naći na <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

¹¹ Vidi stav 40 u daljem tekstu.

- putne isprave (uključujući i one koje su istekle);
- dokumenti koji se odnose na zahteve za sticanje državljanstva ili dobijanje dokaza održavljanstvu;
- uverenje o naturalizaciji;
- uverenje o odricanju oddržavljanstva;
- raniji odgovori država na upite u vezi sa državljanstvom podnosioca zahteva;
- izvod iz matične knjige venčanih;
- vojna knjižica/potvrda o otpustu iz vojske;
- školska svedočanstva;
- lekarska uverenja/evidencije (npr. potvrde izdate od strane bolnice pri rođenju, knjižice o vakcinacijama);
- lične i putne isprave roditelja, bračnog druga i dece;
- imigracioni dokumenti, kao što su dozvole za boravak u zemlji (zemljama) uobičajenog boravišta;
- drugi dokumenti koji se odnose na zemlje boravišta (na primer, dokumenti o zaposlenju, vlasnički listovi, ugovori o zakupu, školska svedočanstva, crkvene krštenice); i
- zapis o usmenom svedočenju pod zakletvom komšija i sugradjana.

33. Informacije koje se odnose na okolnosti u zemlji ili zemljama koje se razmatraju obuhvataju dokaze o zakonu o državljanstvu i drugim zakonima od značaja, njihovoj primeni i praksi relevantnih država, kao i o opštem zakonskom okruženju u tim pravnim sistemima u smislu poštovanja sudskih odluka od strane izvršne vlasti. One mogu da se dobiju iz niza izvora, vladinih i nevladinih. Složenost zakona o državljanstvu i prakse u određenoj državi mogu da opravdaju pribegavanje veštačenju u nekim slučajevima.

34. Da bi takve informacije u vezi sa zemljom mogle da se smatraju tačnim, treba da budu pribavljene iz pouzdanih i nepriistrasnih izvora, najbolje iz više njih. Tako se prednost daje informacijama čiji izvor su državni organi koji su direktno uključeni u mehanizme u vezi sa državljanstvom u relevantnoj državi, ili akteri koji ne pripadaju sektoru države, a koji su izgradili stručna znanja u praćenju ili razmatranju takvih pitanja. Važno je da informacije u vezi sa zemljom budu stalno ažurirane tako da se uzmu u obzir promene zakona i prakse u vezi sa državljanstvom u relevantnim zemljama. Ali bez obzira na to, informacije o zemlji koje se koriste treba da budu iz istog perioda iz kog su dogadjaji u vezi sa državljanstvom koji se razmatraju u slučaju o kome je reč. Pored toga, u situacijama u kojima se čini da se praksa službenika koji su uključeni u primenu zakona o državljanstvu neke države razlikuje po regionima, ovo mora da bude uzeto u obzir u vezi sa dokazima o zemlji koji se koriste.

b) Pitanja dokaza

35. Vlasti koje sprovode postupke za utvrđivanje apatridijet treba da razmotre sve raspoložive dokaze, usmene i pismene, u vezi sa zahtevom pojedinca.
36. Definicija lica bez državljanstva u članu 1. (1) Konvencije iz 1954. godi neiziskuje dokaz o negativnoj činjenici – da nijedna država *ne* smatra neko lice svojim državljaninom u skladu sa svojim zakonom. Ovo postavlja značajne izazove podnosiocima zahteva i daje informacije o tome kako pravila o dokazima u postupcima za utvrđivanje apatridijet treba da budu primenjena.

Teret dokazivanja

37. Teret dokazivanja u pravnom postupku odnosi se na pitanje koja strana snosi odgovornost za dokazivanje neke tvrdnje ili navoda. Obično u upravnim ili sudskim postupcima tužitelj snosi početnu odgovornost za dokazivanje svoje tvrdnje. U slučaju utvrđivanja apatridije, teret dokazivanja se u načelu deli, na taj način što i podnosilac zahteva i ispitivač moraju da saradjuju da bi pribavili dokaze i utvrdili činjenice. Postupak karakteriše saradnja i ima za cilj da razjasni da li neko lice spada u obuhvat Konvencije iz 1954. godine. Tako podnosilac zahteva ima dužnost da pruži što je moguće potpuniji i istinitiji prikaz svoje situacije i da podnese sve dokaze koji su mu dostupni u granicama mogućeg. Slično tome, organ nadležan za utvrđivanje apatridije treba da pribavi i iznese sve relevantne dokaze koji su mu dostupni u granicama mogućeg, čime se omogućava objektivno utvrđivanje statusa podnosioca zahteva. Ovaj neraspravni pristup može se naći u praksi više država koje već sprovode postupke za utvrđivanje apatridije.
38. S obzirom na prirodu apatridije, podnosioci zahteva za status apatrida često nisu u mogućnosti da potkrepe svoj zahtev sa mnogo dokumentarnih dokaza, ako ih uopšte i imaju. Organi koji vrše utvrđivanje apatridije treba da uzmu ovo u obzir i da tamo gde je to celishodno prihvate da razmatraju pisane izjave kojima se objašnjava nepostojanje određenih vrsta dokaza.¹²

Minimum dokaza

¹² Dodatna fleksibilnost je takodje opravdana u situacijama u kojima je licima teško da pribave dokumenta koje je izdao neki strani organ, a koja su pravilno overena ili nose zvanične pečate.

39. Kao i kod tereta dokazivanja, minimum dokaza ili prag dokaza neophodnih da se utvrdi apatridija mora da uzme u obzir poteškoće koje sa sobom nosi dokazivanje apatridije, naročito u svetlu posledica nepravilnog odbijanja zahteva. Postavljanje visokog minimuma dokaza zaapatridiju bi ugrozilo cilj i svrhu Konvencije iz 1954. godine. Stoga se državama savetuje da usvoje isti minimum dokaza kao onaj koji se traži za utvrđivanje statusa izbeglice, naime, da utvrđivanje apatridije bude garantovano u onim situacijama u kojima je utvrđeno u "razumnoj meri" da nijedna država ne smatra neko lice svojim državljaninom u skladu sa svojim zakonom.¹³
40. Neposedovanje državljanstva ne mora da bude ustanovljeno u vezi sa svakom državom na svetu. Razmatranje je neophodno samo za one države sa kojima lice ima odgovarajuću vezu obično na osnovu rođenja na toj teritoriji, porekla, braka, ili uobičajenog boravišta.¹⁴ Nalaz o postojanju apatridije do koga se došlo na toj osnovi će se održati osim ako organ nadležan za utvrđivanje može da ukaže na jasne i ubedljive dokaze da je lice državljanin neke identifikovane države. Takav dokaz o državljanstvu može da bude u vidu, na primer, pisane potvrde resornog organa nadležnog za odluke o naturalizaciji u nekoj drugoj zemlji da je podnosilac zahteva naturalizacijom postao državljanin te države, ili informacija na osnovu koje se može ustanoviti da je podnosilac zahteva automatski stekao državljanstvo neke druge države u skladu sa zakonom o državljanstvu i praksom te zemlje.¹⁵
41. U situacijama u kojima podnosilac zahteva ne saradjuje u utvrđivanju činjenica, na primer, tako što namerno prikriva informacije pomoću kojih bi mogao da se utvrdinje gov ili njen identitet, moglo bi da se dogodi da on ili ona ne uspe da u razumnoj meri dokaže da je lice bez državljanstva, čak i ako organ nadležan za utvrđivanje apatridije nije u mogućnosti da pokaže jasan i uverljiv dokaz odredjenog državljanstva. Zahtev tako može da bude odbijen osim ako dokazi koji su dostupni ipak pokazuju u razumnoj meri

¹³ Vidi stav 42, UNHCR, Priručnik o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglice (ponovo izdato 2011. godine), koji se može naći na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>. U kontekstu utvrđivanja statusa izbeglice, lice može da tvrdi da ima osnovan strah od progona ako se ustanovi "u razumnoj meri, da je njegov trajni boravak u zemlji porekla postao nesnošljiv za njega iz razloga navedenih u definiciji [izbeglice]." Vidi takodje UNHCR, Informacija o teretu dokazivanja i minimumu dokaza u zahtevima za priznavanje statusa izbeglice (decembar 1998.), koji se može naći na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3338.html>.

¹⁴ Vidi stav 11 Smernica u vezi sa definicijom koje se mogu naći na <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

¹⁵ Vidi stavove 20 do 37 Smernica u vezi sa definicijom o postupanju sa dokazima iz drugih država, uključujući i od njihovih konzularnih organa, koje se mogu naći na <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

da je lice bez državljanstva.¹⁶ Medjutim, takve slučajeve treba razlikovati od slučajeva u kojima podnositelj zahteva nije u mogućnosti, za razliku od situacije kada ne želi, da iznese značajne dokaze u prilog, odnosno materijalno svedočenje o, svom ličnom istorijatu.

c) Odmeravanje dokaza

42. U situacijama u kojima se iznose autentični dokumentarni dokazi u vezi sa ličnim istorijatom nekog lica u postupku za utvrđivanje apatridije, ovi dokazi obično imaju prednost nad svedočenjem tog lica u donošenju zaključka o apatridiji. Medjutim, tamo gde su izneti dokumentarni dokazi u vezi sa ličnim okolnostima nekog pojedinca ograničeni ili ih nema, dodatna težina će biti data pisanom i/ili usmenom svedočenju podnosioca zahteva, raspoloživim informacijama o zemlji i bilo kojim rezultatima dodatnih upita kod relevantnih država. Uputstva u stavovima u daljem tekstu u pogledu težine koju treba dati odredjenim vrstama dokaza koji se obično razmatraju pri utvrđivanju apatridije moraju da se tumače zajedno sa uputstvima koja se o ovom pitanju mogu naći u Smernicama u vezi sa definicijom.

Putne isprave

43. Autentične putne isprave koje nisu istekle daju osnova za pretpostavku da je vlasnik putne isprave državljanin zemlje koja je izdala pasoš. Medjutim, ova pretpostavka može da se pobija u onim situacijama u kojima postoje dokazi koji ukazuju na to da se lice zapravo ne smatra državljaninom države, na primer onda kada je dokument pasoš koji je izdat radi sticanja posebne pogodnosti ili je putna isprava izdata greškom od strane organa koji nije nadležan za utvrđivanje pitanja u vezi sa državljanstvom. U takvim slučajevima pasoš nije demonstracija stava države da je lice jedan od njenih državljana. Nema osnova za pretpostavke ako je pasoš falsifikovan ili na neki drugi način lažno izdat.¹⁷

Upiti kod stranih vlasti i odgovori dobijeni od njih

44. Informacije koje daju strane vlasti su ponekad najvažnije za postupke utvrđivanja apatridije, mada ne i neophodne u slučajevima u kojima postoji dokaz koji je inače odgovarajući. Ni u kom slučaju ne treba stupati u kontakt sa vlastima države u odnosu na koju lice navodi da ima osnovan strah

¹⁶ Vidi odeljak u daljem tekstu o verodostojnosti.

¹⁷ O ovim pitanjima, takodje vidi stavove 38-39 Smernica u vezi sa definicijom koje se mogu naći na <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

od progona osim ako je nepobitno zaključeno da on ili ona nije niti izbeglica niti ima pravo na komplementarni oblik zaštite.

45. Možda će biti potrebna fleksibilnost u vezi sa postupcima za stupanje u kontakt sa stranim vlastima radi potvrđivanja toga da li je lice njen državljanin ili ne. Neke strane vlasti mogu da prihvataju upite koji dolaze direktno od neke druge države dok druge mogu da daju do znanja da će odgovoriti samo na zahteve pojedinaca.¹⁸
46. U situacijama u kojima organi nadležni za utvrđivanje apatridije šalju upit stranim vlastima u vezi sa državljanstvom ili statusom apatrida nekog lica, moraju da razmotre koji značaj će pridati odgovoru ili odsustvu odgovora države koja je u pitanju.¹⁹
47. U situacijama u kojima odgovor nekog stranog organa vlasti sadrži obrazloženje u kojem se čini da postoji greška u primeni domaćeg zakona na činjenice u predmetu ili greška u oceni tih činjenica, odgovor mora da bude prihvaćen takav kakav je. Ono što je od ključne važnosti za utvrđivanje da li je lice državljanin druge države u smislu definicije lica bez državljanstva jeste subjektivni stav te države.²⁰ Ukoliko vreme dozvoli, organi nadležni za utvrđivanje apatridije možda će moći da izraze svoju zabrinutost organu stranih vlasti u nadi da će se status u pogledu državljanstva nekog lica bliže razjasniti. Zaista, u nekim slučajevima ovo može da rezultira time što će organ stranih vlasti sa zakašnjenjem priznati da to lice jeste njihov državljanin ili prihvatiti da ono ima pravo da stekne državljanstvo.

Saslušanja

48. Saslušanje podnosioca zahteva je važna prilika za donosioca odluka da istraže sva pitanja u vezi sa iznetim dokazima. Ispitivanje postavljanjem pitanja otvorenog tipa, u atmosferi bez rasprave, može da stvori " klimu poverenja" ²¹, što će ohrabriti podnosioca zahteva da daju što je moguće potpuniji prikaz.²² Podnosioca zahteva treba obavezno podsetiti na početku saslušanja da imaju dužnost da saraduju u postupku. Ipak, od

¹⁸ Države mogu da pozele da sklope bilateralne ili multilateralne aranžmane za upite o državljanstvu. Primer takvog aranžmana je Konvencija iz 1999. godine o izdavanju uverenja o državljanstvu, kojoj mogu da pristupe države članice Medjunarodne komisije za lična stanja gradjana, Evropske unije ili Saveta Evrope.

¹⁹ Uputstvo o ovom pitanju je dato u stavu 34 Smernica u vezi sa definicijom koje se mogu naći na <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

²⁰ Vidi stavove 38-39 Smernica u vezi sa definicijom u kojima se konstatuje da je greška u vezi sa primenom domaćeg prava na slučaj nekog lica irelevantna za utvrđivanje stava države, koje se mogu naći na <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

²¹ Vidi stav 200, UNHCR, Priručnik i kriterijumi za utvrđivanje statusa izbeglice (ponovo izdato 2011.), koji se može naći na <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>.

²² Tehnike vođenja saslušanja se uopštenije razmatraju u dokumentu UNHCR-a, Kako obavljati saslušanja podnosioca zahteva za status izbeglice (RLD 4), 1995, koji se može naći na <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ccea3304.pdf>.

podnosioca zahteva može se očekivati samo da odgovori najbolje što može i u mnogo slučajeva možda se neće znati čak ni osnovne informacije, na primer mesto rođenja ili da li je činjenica rođenja upisana u matičnu knjigu. Mada će obično jedno saslušanje biti dovoljno da bi se saznao istorijat podnosioca zahteva, možda će ponekad biti neophodno da se obave i daljasaslušanja.

Pitanja verodostojnosti

49. Verodostojnost navodapodnosioca zahtevaneće se dovoditi u pitanje tokom postupaka za utvrđivanje apatridije u situacijama u kojima odlukamože da se donese na osnovu raspoloživih dokumentarnih dokazakada se ocene u svetlu relevantnih informacija o zemlji. Tamo gde je, međjutim, dostupno malo ili nimalo dokumentarnih dokaza, organi nadležni za utvrđivanje apatridijeće imati potrebu da se u većoj meri oslone na svedočenje podnosioca zahteva i mogu da se jave pitanja vezana za verodostojnost njegovih ili njenih navoda. U oceni toga da li izjave mogu da se smatraju verodostojnim, donosilac odluke može da razmotri objektivne pokazatelje verodostojnosti, uključujući i to da li je data izjava dovoljno detaljna, da li se slažu pisane i usmene izjave, da li se iskazipodnosioca zahteva slažu sa izjavama svedoka, koliki je stepen uskladjenosti sa informacijama o zemlji porekla i koliko su izjave uverljive.
50. Od podnosioca zahtevamože da se očekuje samo da ima onaj nivo znanja koji se može očekivati s obzirom na faktore kao što su nivo obrazovanja podnosioca zahteva i godine starosti u vreme relevantnih događaja. Zakoni o državljanstvu i njihova primena mogu da budu složeni. Podnosilac zahteva neće uvek biti u stanju da jasno objasni zašto su vlasti donele određenu odluku ili kakva je praksa u pogledu državljanstva u zemljama koje se razmatraju. U situacijama u kojima je etnički identitet podnosioca zahteva od materijalnog značaja za utvrđivanje apatridije, proverana njenog ili njegovog poznavanja kulturnih praksi ili jezika mora da uzme u obzir različite nivoe obrazovanja i razumevanja tradicija. Uporna neobjašnjena neodređenost kod ključnih pitanja može legitimno da izazove zabrinutost u pogledu kredibiliteta nekog lica. Tim pre ako lice odbije, bez navodjenja razloga za to, da odgovori na određena pitanja.
51. Pri utvrđivanju da li je prikaz podnosioca verodostojan, onaj ko donosi odluku mora da proceni da li priča koja je izneta zvuči suvislo sama za sebe, kao i da li je u skladu sa pouzdanim informacijama o praksi i zakonu o državljanstvu u relevantnim zemljama i da li je potkrepljena bilo kojim dokumentarnim ili drugim raspoloživimdokazom.²³Verodostojnost

²³Vidi u načelu stav 11 dokumenta UNHCR-a, Informacija o teretu dokazivanja i minimumu dokaza u zahtevima za priznavanje statusa izbeglice (1998.), koji se može naći na <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ae6b3338.pdf>.

se ne narušava manjim nedoslednostima u prikazu podnosioca zahteva, naročito ako se one odnose na nevažne stvari ili događaje koji su se desili pre mnogo godina. U situacijama u kojima se čini da je svedočenje podnosioca zahteva suprotno dokazima u vezi sa zemljom u pitanju, važno je proveriti da ne postoje nikakva regionalna odstupanja u primeni tog mehanizma državljanstva od strane zvaničnika te države.

52. Ponašanje podnosioca zahtevageneralno nije pouzdan pokazatelj verodostojnosti. Lice bez državljanstva je možda preživelo veliku diskriminaciju kao posledicu neposedovanja državljanstva, što ga je učinilo uznemirenim, ćutljivim ili ga navelo da zauzima odbrambeni stav u bilo kom razgovoru. Kulturne razlike između podnosioca zahteva i onoga ko donosi odluku takodje često sprečavaju tačno tumačenje konkretnih oblika ponašanja.
53. Ne treba donositi negativne zaključke u situacijama u kojima lice nije imalo priliku da, u odgovarajućoj sredi ni za saslušanje, da komentar u vezi sa bilo kojim očiglednim prazninama, kontradiktornostima ili neslaganjima u svojom pri kazu si tuacije.
54. Čak i onda kada se utvrdi da materijalni elementi izjava podnosioca zahtevani su verodostojni, to ne sprečava utvrdjivanje apatridije. Svedočenje lica i dalje mora da se procenjuje u svetlu svih ostalih dokaza, kao što su oni koji se odnose na zemlje koje su u pitanju, koji ipak mogu da potkrepe nalaz apatridije.²⁴

V. DODATNA PROCESNA RAZMATRANJA

a) Grupno utvrdjivanje

55. S obzirom na prirodu apatridije, individualizovani postupci su norma, pošto se njima omogućava ispitivanje ličnih okolnosti podnosioca zahteva. Zemlje koje su usvojile postupke za utvrdjivanje apatridije sada su sledile ovaj pristup. Većina njih su članice Konvencije iz 1954. godine i ocenjuju udružavljanstvo/apatridiju u odnosu na lica koja se nalaze u migratornom kontekstu.
56. Moguće je, međutim, *prima facie*²⁵ dati status lica bez državljanstva pojedincima u okviru grupe, to jest, bez sprovođenja punog utvrdjivanja pojedinačnih statusa. Ovo može da bude celishodno u situacijama u

²⁴ Sličan pristup važi i za utvrdjivanje statusa izbeglice. Vidi stav 42 UNHCR, Priručnik i kriterijumi za utvrdjivanje statusa izbeglice (koji je ponovo izdat 2011.), koji se može naći na <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>. S obzirom na prirodu definicije apatridije, manje je verovatno da pitanja verodostojnosti spreče nalaz apatridije nego što je to slučaj pri utvrdjivanju statusa izbeglice.

²⁵ Prima facie tehnika se koristi u utvrdjivanju statusa izbeglice, obično u grupnom kontekstu. Ali je bila primenljivana i u pojedinačnim utvrdjivanjima.

kojima postoji sasvim očigledna, objektivna informacija o neposedovanju državljanstva od strane članova grupe, koja je takva da bi oni *prima facie* zadovoljili definiciju lica bez državljanstva iz člana 1.(1) Konvencije iz 1954. godine. U odsustvu dokaza o suprotnom, podobnost za davanje zaštite nekom pojedincu shodno Konvenciji bi stoga bila zasnovana na tome da li je on ili ona pripadnik neke identifikovane grupe koja zadovoljava definiciju iz člana 1. (1).

57. Priznanje *prima facie* nije supsidijarna kategorija ili niži status, već ono odražava efikasnu ocenu dokaza koji dovode do priznanja prema Konvenciji iz 1954. godine. Kao lica bez državljanstva, oni koriste prava koja idu uz taj status dok takav status ne prestane. Kao i sa mehanizmima za pojedinačno utvrđivanje, mora da postoji delotvoran pravni lek za pojedince u okviru grupe da ospore negativni *prima facie* nalaz po pitanju statusa.
58. Grupno utvrđivanje mora da omogućiti uzimanje u obzir klauzula o isključenju utvrdjenih članom 1. (2) Konvencije iz 1954. godine u odnosu na pojedince. Lica koja potpadaju pod član 1. (2) ne bi imali pravo na zaštitu predviđenu Konvencijom iz 1954. godine čak i ako zadovoljavaju definiciju lica bez državljanstva iz člana 1. (1) tog instrumenta.²⁶

b) Pritvor

59. Rutinsko pritvaranje lica koja traže zaštitu po osnovu apatridije je proizvoljno.²⁷ Apatridija, po samoj svojoj prirodi, značajno ograničava

²⁶ Član 1.(2) odnosi se na lica koja ne zaslužuju zaštitu bilo zbog toga što imaju alternativni način da obezbede zaštitu bilo zbog njihovog ponašanja:

„Ova Konvencija neće se primenjivati:

(i) na lica koja trenutno primaju zaštitu ili pomoć organa ili agencija Ujedinjenih nacija, a da to nije od Visokog komesarijata za izbeglice Ujedinjenih nacija, i to sve dok primaju takvu zaštitu ili pomoć;

(ii) na lica kojima nadležni organi zemlje u kojoj borave priznaju da imaju prava i obaveze koje se vezuju za posedovanje državljanstva te zemlje;

(iii) na lica za koje postoje ozbiljni razlozi da se smatra:

(a) da su počinila zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovečnosti, u skladu sa definicijama sadržanim u međunarodnim instrumentima sačinjenim da bi se donele odredbe koje se tiču takvih zločina;

(b) da su počinila težak zločin nepolitičke prirode izvan zemlje boravka pre nego što su ušli u tu zemlju;

(c) da su kriva za dela suprotna ciljevima i principima Ujedinjenih nacija.”

²⁷U pogledu imigracionog pritvora uopšte, vidi stav koji je zauzela Radna grupa UN za samovoljno pritvaranje:

“ 58...smatra da imigracioni pritvor treba postepeno ukidati. Migranti u nekoj nepropisnoj situaciji nisu počinili nikakvo krivično delo. Karakterisanje nepropisnih migracija kao krivičnih dela prevazilazi legitimne interese država u zaštiti njihovih teritorija i regulisanju nepropisnih migracionih tokova.

59. Ako mora da dodje do administrativnog pritvaranja, načelo srazmernosti iziskuje da to bude poslednje pri bežište. Stroga zakonska ograničenja moraju da se poštuju i sudski zaštitni mehanizmi moraju da budu obezbedjeni. Razlozi koje iznose države da opravdaju pritvor, kao što je neophodnost

pristup osnovnim ličnim i putnim ispravama koje državljani obično poseduju. Povrh toga, lica bez državljanstva su često bez zakonitog boravka u bilo kojoj zemlji. Stoga to što takva lica nemaju dokumenta ili potrebne imigracione dozvole ne može da se koristi kao generalno opravdanje za njihovo pritvaranje. Članom 9. ICCPR-a, kojim se garantuje pravo na slobodu i bezbednost ličnosti, zabranjuje se nezakonito kao i samovoljno pritvaranje. Da bi pritvor bio zakonit, mora da bude regulisan domaćim pravom, najbolje uz najveća moguća ograničenja koja se postavljaju kad je u pitanju takav pritvor i uz podleganje periodičnom i sudskom preispitivanju. Da pritvor ne bi bio samovoljan, mora da bude nužan u svakom pojedinačnom slučaju, osnovan pod svim okolnostima, srazmeran i nediskriminatoran. Neograničeni kao i obavezni oblici pritvaranja su samovoljni sami po sebi.²⁸

60. Pritvor je stoga mera poslednjeg прибежишта i moguće ga je opravdati samo u situacijama u kojima su druge manje invazivne ili prisilne mere bile razmotrene i utvrđeno da nisu dovoljne da zaštite zakonit državni cilj kojem se teži pritvaranjem. Alternative pritvoru – od zahteva koji se odnosi na redovno javljanje ili sistema garancija za kauciju do organizovanog nadzora u zajednici i/ili programa upravljanja predmetima – deo su bilo koje ocene nužnosti i srazmernosti pritvora. Generalni principi koji se odnose na pritvor *a fortiori* se odnose na decu koja u pravilu ne treba ni pod kakvim okolnostima da budu pritvarana.

61. U situacijama u kojima su lica koja očekuju utvrđivanje apatridije pritvorena, njih nije dozvoljeno držati zajedno sa osuđenim kriminalcima ili licima koja čekaju sudjenje.²⁹ Štaviše, sudski nadzor pritvora

identifikacije migranta u nepropisnoj situaciji, rizik od bekstva, ili olakšavanje proterivanja nepropisnog migranta kome je uručeno rešenje o uklanjanju sa teritorije, moraju da budu jasno definisani i taksativno nabrojani u zakonodavstvu."

Radna grupa UN za samovoljno pritvaranje, Izveštaj Savetu za ljudska prava (A/HRC/13/30), 2010. koji se može naći na <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/Annual.aspx>.

Posebno u vezi sa licima bez državljanstva, vidi Zaključak Izvršnog komiteta 106 (LV1) iz 2006. godine, kojim se " Države pozivaju da ne pritvaraju lica bez državljanstva samo zbog toga što su apatridi i da postupaju prema njima u skladu sa međunarodnim pravom u oblasti ljudskih prava ... " .

²⁸Vidi odluke Komiteta za ljudska prava UN u predmetima van Alpen protiv Holandije (Saopštenje br. 305/1988), 1990, A protiv Australije (Saopštenje br. 560/1993) 1997 i Danyal Shafiq protiv Australije (Saopštenje br. 1324/2004), 2006 u stavovima 5.8, 9.4 odnosno 7.3. U kontekstu izbeglica, u Zaključku Izvršnog komiteta 44 (XXXVII) iz 1986. se navodi da pritvor tražilaca azila obično treba izbegavati, ali ako je nužan, treba da se sprovodi samo iz razloga propisanih zakonom da bi se utvrdio identitet tog lica; da bi se pribavile osnovne činjenice o slučaju; u situacijama u kojima je lice namerno uništilo dokumentaciju ili pokazalo lažnu dokumentaciju kako bi vlasti dovelo u zabludu; i/ili u situacijama u kojima postoji zabrinutost za nacionalnu bezbednost ili javni red.

²⁹Vidi slično uputstvo u vezi sa pritvaranjem tražilaca azila, *ibid.*

je uvek neophodan i lica koja su pritvorena treba da imaju pristup pravnom zastupanju, uključujući besplatno savetovanje za one koji nemaju sredstava.

62. Za lica bez državljanstva, nepostojanje postupaka za utvrđivanje statusa u kojima bi se potvrdili identitet ili državljanstvo može da dovede do produženog ili neograničenog pritvora. Postupci za utvrđivanje apatridije su stoga važan mehanizam za smanjenje rizika od dugotrajnog i/ili samovoljnog pritvora.

c) Uloga UNHCR-a

63. UNHCR pomaže državama na čitav niz načina kako bi ostvario svoj mandat u oblasti apatridije.³⁰ Oslanjajući se na svoja uporedna znanja o postupcima za utvrđivanje apatridije u brojnim državama i na svoje sopstveno iskustvo u davanju ocena o apatridiji i državljanstvu, UNHCR može da pruži savete kako u vezi sa osmišljavanjem novih postupaka za utvrđivanje apatridije, tako i unapredjenjem postojećih.³¹ Pored toga, UNHCR može da olakša upite koje vrše organi nadležni za utvrđivanje apatridije kod organa drugih država i može da deluje kao informativni resurs u pogledu zakona i prakse u vezi sa državljanstvom.³² Pristup UNHCR-u od strane podnosilaca zahteva takođe igra značajnu ulogu u osiguravanju pravičnosti postupaka utvrđivanja. Konačno, UNHCR može i sam da sprovede utvrđivanje apatridije na nivou pojedinaца i/ili grupa ako je potrebno.

d) Ispitivanje rešenja u inostranstvu

³⁰Posebno, u skladu sa stavom 4 Rezolucije 61/137 Generalne skupštine UN:

“...prima k znanju rad Visokog komesarijata u vezi sa identifikacijom lica bez državljanstva, sprečavanjem i smanjivanjem broja slučajeva apatridije i pružanjem zaštite licima bez državljanstva, i apeluje na Visoki komesarijat da nastavi da radi u ovoj oblasti u skladu sa odgovarajućim rezolucijama Generalne skupštine i zaključcima Izvršnog komiteta.”

³¹Kao što je predviđeno Zaključkom 106 (LVII) iz 2006. godine, Izvršni komitet je zatražio od UNHCR-a “da aktivno distribuira informacije i, tamo gde je to celishodno, obučava partnere iz vlade o odgovarajućim mehanizmima za identifikovanje, evidentiranje i davanje statusa licima bez državljanstva” i da “pruža stručne savete državama potpisnicama o primeni Konvencije iz 1954. godine kako bi se osigurala dosledna primena njenih odredaba” (stavovi (t) i (x)).

³²Državama se takođe savetuje da provere baze podataka o državljanstvu koje se mogu naći preko izvora kao što je UNHCR-ova Refworld baza podataka, dostupna na www.refworld.org, ili regionalnih izvora kao što je baza podataka o zakonima o državljanstvu European Union Democracy Observer (EUDO), koja se može naći na <http://eudo-citizenship.eu/national-citizenship-laws> i Projekat praćenja upravljanja i javnog zagovaranja za Afriku (AfriMAP), koji se može naći na www.afri-map.org.

64. Neki podnosioci zahteva postupcima za utvrđivanje apatridijemogu da imaju realne izgleda za prijem ili ponovni prijem u neku drugu državu, u nekim slučajevima putem sticanja ili ponovnog sticanja državljanstva. Ovi slučajevi, koji se često javljaju u situacijama u kojima lica traže utvrđivanje apatridije u kontekstu migracija, pokreću pitanje saradnje između država kako bi pronašle najcelishodnije rešenje. Napori da se osigura prijem ili ponovni prijem mogu da budu opravdani, ali oni treba da se odvijaju nakon utvrđivanja apatridije. Obustavljanje postupka utvrđivanja, medjutim, nije celishodno u ovom kontekstu s obzirom da je priznavanje apatridije nekog lica neophodno da bi se osigurala puna zaštita prava na koja on ili ona ima pravo.

e) Dodatni procesni i dokazni zaštitni mehanizmi za specifične grupe

65. Odredjene grupe mogu da se suočavaju sa posebnim izazovima u utvrđivanju njihovog statusa u pogledu državljanstva. Razlozi vezani za godine starosti, rod i različitost mogu da iziskuju da odredjena lica dobiju dodatne procesne i dokazne zaštitne mehanizme kako bi se osiguralo donošenje pravičnih odluka o utvrđivanju apatridije.

66. Deca, a naročito deca bez pratnje roditelja ili staratelja, mogu da budu suočena sa akutnim izazovima u saopštavanju osnovnih činjenica o svom državljanstvu. Države koje uspostavljaju postupke za utvrđivanje apatridije moraju da primenjuju načelo ostvarivanja najboljeg interesa deteta kada razmatraju status državljanstva i potrebu dece za zaštitom koja se pruža licima bez državljanstva.³³ Dodatni procesni i dokazni zaštitni mehanizmi za decu podnosiocima zahteva obuhvataju prioritarnu obradu njihovih zahteva, obezbeđivanje pravnih zastupnika, lica koja obavljaju saslušanje i tumača koji su odgovarajuće obučeni, kao i preuzimanje većeg dela tereta dokazivanja od strane države.

67. U odredjenim okolnostima, slična razmatranja mogu da važe i za lica sa invaliditetom,³⁴ koja se suočavaju sa teškoćama u saopštavanju informacija o svom statusu u pogledu državljanstva. Donosioci odluka treba da uzmu u

³³Sva deca odvojena od roditelja ili staratelja treba da imaju pristup postupku kojim će se utvrditi njihov najbolji interes. Ishod postupka za utvrđivanje apatridije, kao i kod rezultata odredjivanja azila, čini deo utvrđivanja najboljeg interesa. U vezi sa postupcima azila i odlukama o najboljem interesu, vidi Visoki komesarijat UN za izbeglice, Smernice UNHCR-a o utvrđivanju najboljeg interesa deteta, maj 2008.

³⁴U Konvenciji o pravima lica sa invaliditetom se navodi da je "invaliditet koncept koji se razvija i da invaliditet proističe iz interakcije između lica sa oštećenjima i prepreka u stavovima i okruženju, koja ometa njihovo potpuno i efektivno učešće u društvu na osnovama jednakosti sa drugima", Preambula, stav (e).

obzir da usled diskriminacije, kod lica sa invaliditetom može da postoji manja verovatnoća da će imati lična i druga dokumenta.

68. Bilo bi poželjno ako bi svi podnosioci zahteva mogli da dobiju mogućnost da izaberu lica koja obavljaju sasl ušanje i tumače istog pola kao što su oni sami. Lica koja obavljaju sasl ušanje i tumači treba takodje da budu svesni i osetljivi na bilo koje kulturne ili verske posebnosti ili lične faktore kao što su godine starosti i nivo obrazovanja. Zbog diskriminacije, žene mogu da se suočavaju sa dodatnim preprekama pri sticanju relevantnih dokumenata, kao što su izvodi iz matične knjige rođenih ili druge lične isprave koje bi bile relevantne za utvrđivanje njihovog statusa u pogledu državljanstva.

VI. UTVRĐIVANJE APATRIDIJEU SITUACIJAMA U KOJIMA SE NE PRIMENJUJE KONVENCIJA IZ 1954. GODINE

69. Mnoga lica bez državljanstva koja zadovoljavaju definiciju utvrđenu Konvencijom iz 1954. godine nalaze se u zemljama koje nisu obavezane ovim ugovorom. Ipak, jedan broj država koje nisu strane ugovornice su uvele neki oblik postupka za utvrđivanje apatridije kako bi rešile situaciju takvih lica na njihovim teritorijama, s obzirom na njihove obaveze shodno međunarodnom pravu u oblasti ljudskih prava. U vezi sa ovim drugim, apatridija je pravno relevantna činjenica, na primer u vezi sa zaštitom od samovoljnog pritvaranja (Član 9.(1) ICCPR-a), pravom žena na ravnopravan tretman sa muškarcima u pogledu državljanstva (član 9. Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena) i pravom svakog deteta na državljanstvo (član 24.(3) ICCPR-a i član 7.(1) Konvencije o pravima deteta).
70. *De factolica* bez državljanstva takodje ne spadaju u obuhvat zaštite Konvencije iz 1954. godine. Ne postoji neka međunarodno prihvaćena definicija *de facto* apatridije, mada postoji jasno upućivanje na ovaj koncept u Završnom aktu Konvencije iz 1961. godine implicitno upućivanju Završnom aktu Konvencije iz 1954. godine.³⁵ U skladu sa novijim naporima da se ovaj izraz definiše, *de factolica* bez državljanstva poseduju državljanstvo, ali ne mogu ili, iz osnovanih razloga, ne žele

³⁵Stav 3 Završnog akta Konvencije iz 1954. godine sačinjen je posebno radi rešavanja položaja lica koja su *de facto* apatridi. Ovom preporukom se traži da pogodnosti po Konvenciji budu omogućene licima za koje države smatraju da su imali valjane razloge za odricanje od zaštite države njihovog državljanstva. Što se tiče Završnog akta Konvencije iz 1961. godine, mada on ne definiše *de facto* apatridiju, njime se daje preporuka da takva lica koriste pogodnosti utvrđene odredbama Konvencije iz 1961. godine kako bi dobila "efektivno državljanstvo".

da koriste zaštitu države državljanstva.³⁶ Neke države su uvrstile koncept *de facto* apatridije (suštinski, ako ne uvek pod tim nazivom) u svoje postupke za utvrđivanje apatridije, ispitujući ispunjenost uslova za pružanje zaštite na toj osnovi zajedno sa kriterijumima utvrdjenim Konvencijom iz 1954. godine.

71. Države se podstiču da pruže zaštitu *de facto* licima bez državljanstva pored lica bez državljanstva po Konvenciji iz 1954. godine. Često su *de facto* lica bez državljanstva u neregularnim situacijama ili u dugotrajnom pritvoru zbog toga što ne mogu da se vrate u svoju zemlju državljanstva. Države će uzeti u obzir čitav niz faktora kada odlučuju o vrsti postupka u kome će biti utvrdjena *de facto* apatridija. Jedna stvar koju treba imati na umu jeste da na početku neće biti jasno, čak i po mišljenju podnosioca zahteva, da li je on ili ona apatrid u skladu sa Konvencijom iz 1954. godine ili u okviru koncepta *de facto* apatridije. Bez obzira na to gde je utvrdjena *de facto* apatridija, postupak ne sme da sprečava lica da traže zaštitu kao izbeglice ili kao lica bez državljanstva u smislu Konvencije iz 1954. godine, pošto bi priznanje tih statusa značilo veće obaveze za državu u skladu sa međunarodnim pravom, nego priznanje statusa *de facto* apatrida.

³⁶U Odeljku II.A., Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice, Ekspertski sastanak posvećen konceptu lica bez državljanstva prema međunarodnom pravu (Sažeti zaključci), 2010. godina, predložena je sledeća operativna definicija ovog izraza:

" *De facto* apatridi su lica van zemlje svog državljanstva koja ne mogu ili, iz osnovanih razloga, ne žele da koriste zaštitu te zemlje. Zaštita u ovom smislu se odnosi na pravo na diplomatsku zaštitu, koje ostvaruje država državljanstva kako bi ispravila neki međunarodno učinjen nezakonit akt protiv nekog od njenih državljanina, kao i diplomatsku i konzularnu zaštitu i pomoć uopšte, uključujući i u odnosu na povratak u državu državljanstva. "

Pun tekst Zaključaka se može naći na: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4ca1ae002.pdf>.