

INFORMACIJE O ZEMLJI
PROSINAC 2022.

Hrvatska



UVOD

Indeks o bezdržavljanstvu (<https://index.statelessness.eu/>) internetski je alat za usporedbu koji procjenjuje zakonodavstvo, politike i prakse europskih zemalja povezanih sa zaštitom osoba bez državljanstva i sprječavanjem i smanjenjem bezdržavljanstva u odnosu na međunarodne norme i dobru praksu. Indeks je razvila i održava ga **Europska mreža za bezdržavljanstvo (ENS)**,¹ udruženje od preko 170 organizacija i pojedinaca civilnog društva iz više od 41 zemlje, koji zajedno rade na zaustavljanju bezdržavljanstva i osiguravanju da osobe bez državljanstva u Europi ostvare pristup svojim pravima.

ENS je u suradnji sa svojim članovima istražio i skupio usporedive informacije o bezdržavljanstvu u **Hrvatskoj**.² Ove informacije o zemlji sažimaju rezultate istraživanja uspješnosti hrvatskog zakonodavstva, politika i praksi u odnosu na međunarodne norme i dobru praksu povezane sa zaštitom osoba bez državljanstva te sprječavanjem i smanjenjem bezdržavljanstva. Pokriveno je pet tematskih područja – Međunarodni i regionalni instrumenti, Podaci o stanovništvu bez državljanstva, Utvrđivanje bezdržavljanstva i status, Detencija, te Sprječavanje i smanjenje – te se donosi niz preporuka hrvatskoj Vladi za reformama u prioritetnim područjima.

Biti bez državljanstva znači da se smatra da osoba nije državljanin niti jedne države sukladno njezinim zakonima. To je pravna anomalija zbog koje preko 10 milijuna ljudi diljem svijeta – i više od pola milijuna u Europi – nema pristup osnovnim civilnim, političkim, ekonomskim, kulturalnim i socijalnim pravima.



MEĐUNARODNI I REGIONALNI INSTRUMENTI

Različiti međunarodni i regionalni sporazumi predviđaju zaštitu osoba bez državljanstva te sprječavanje i smanjenje bezdržavljanstva.

Hrvatska je država potpisnica dvaju ključnih dokumenata o bezdržavljanstvu: **Konvencije o pravnom položaju osoba bez državljanstva iz 1954. godine** i **Konvencije o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva iz 1961. godine**. Nije postavila nikakve rezerve prema konvencijama, a obje imaju izravni učinak u domaćem zakonodavstvu.

Hrvatska je potpisala, ali nije pristupila **Europskoj konvenciji o državljanstvu** i nije država potpisnica **Konvencije Vijeća Europe o izbjegavanju bezdržavljanstva u vezi sa sukcesijom država**. Hrvatska je potpisnica svih ostalih relevantnih međunarodnih i regionalnih instrumenata, osim **Konvencije o pravima radnika migranata i njihovih obitelji**.

Vlada Republike Hrvatske trebala bi razmotriti pristupanje **Konvenciji Vijeća Europe o izbjegavanju bezdržavljanstva u vezi s državnom sukcesijom, Europskoj konvenciji o državljanstvu te Međunarodnoj konvenciji o zaštiti prava svih radnika migranata i njihovih obitelji**.



PODACI O STANOVNIŠTVU BEZ DRŽAVLJANSTVA

Države bi trebale prikupljati pouzdane kvantitativne i kvalitativne podatke o bezdržavljanstvu te usvojiti i ojačati mjere za prebrojavanje osoba bez državljanstva na svojem teritoriju.³ Dostupnost pouzdanih podataka povezana je s postojanjem procedura za identificiranje i utvrđivanje bezdržavljanstva. Identificiranje osoba bez državljanstva i dalje je prvi korak ka zaštiti njihovih prava, ali također vodi ka boljem razumijevanju izazova s kojima se potrebno suočiti.

Za stanovništvo bez državljanstva u Hrvatskoj su dostupni ograničeni podaci i procjene. Posljednji popis stanovništva iz 2021. obuhvaća kategorije „bez državljanstva“ i „nepoznato državljanstvo“ razvrstane prema mjestu prebivališta. UNHCR je izvršio studije mapiranja bezdržavljanstva u Hrvatskoj i procjenjuje da je 2.886 stanovnika u zemlji pod mandatom bezdržavljanstva.⁴ Nedavna istraživanja također su analizirala podatke o romskoj populaciji, zaključivši da u Hrvatskoj ima otprilike 500 do 1500 Roma s 'neriješenim pravnim statusom'. Ne objavljuju se podaci o broju osoba bez državljanstva koje su držane ili puštene iz imigracijske detencije u Hrvatskoj.

Vlada Republike Hrvatske trebala bi poduzeti konkretne korake za poboljšanje evidentiranja bezdržavljanstva uključujući usklađivanje i razvrstavanje podataka o osobama bez državljanstva u Hrvatskoj. To bi

se trebalo proširiti na evidentiranje i objavljivanje podataka o osobama bez državljanstva u detenciji.

Vlada Republike Hrvatske trebala bi razmotriti provedbu sveobuhvatnog načina za precizno mapiranje stanovništva bez državljanstva u Hrvatskoj i izgradnju kapaciteta dužnosnika za točno identificiranje i evidentiranje bezdržavljanstva.



UTVRĐIVANJE BEZDRŽAVLJANSTVA I STATUSA

Da bi mogle pružiti zaštitu i prava sadržana u Konvenciji iz 1954. godine, uključujući dozvolu boravka i pravo na rad, školovanje i olakšanu naturalizaciju, države potpisnice moraju biti u mogućnosti identificirati osobe bez državljanstva na svojem teritoriju. Preporuka je UNHCR-a da se to provede posebnim postupkom za utvrđivanje statusa osoba bez državljanstva.⁵

U hrvatskom zakonu postoji definicija osobe bez državljanstva, ali ne postoji posebni postupak za utvrđivanje bezdržavljanstva i dodjeljivanje prava i zaštite osobama bez državljanstva, što je obvezno prema Konvenciji iz 1954. godine. Bezdržavljanstvo može biti utvrđeno i procijenjeno ad hoc tijekom prijave za azil, boravišnu dozvolu ili naturalizaciju. Međutim ne postoje smjernice za donositelje odluka, niti informacije za podnositelja o načinu podnošenja zahtjeva za bezdržavljanstvo.

Osobama bez državljanstva na temelju bezdržavljanstva ne dodjeljuju se nikakva prava, osim prava na putnu ispravu. Ostala prava dodijeljena su ovisno o vrsti boravišne dozvole. Do siječnja 2021., osobe s dozvolom za privremeni boravak nisu imale pristup nikakvim pravima, no prema novom Zakonu o strancima, osobe s dozvolom za privremeni boravak iz humanitarnih razloga imaju pravo na obrazovanje, stručno osposobljavanje i pravo na rad. Uklanjanjem zahtjeva za predočenje važeće putne isprave, novi zakon također olakšava pristup dugotrajnoj ili stalnoj dozvoli za boravak osobama bez državljanstva.

Međutim, u Hrvatskoj ne postoji olakšani put do naturalizacije za osobe bez državljanstva te standardni uvjeti uključuju najmanje osam godina neprekidnog stalnog boravka, poznavanje hrvatskog jezika i kulture te plaćanje pristojbe.

Vlada Republike Hrvatske trebala bi uvesti namjenski postupak za utvrđivanje statusa osoba bez državljanstva i statusa zaštite u skladu sa smjernicama i dobrom praksom UNHCR-a kako bi ispunila svoje obaveze prema osobama bez državljanstva na temelju Konvencije iz 1954. Također, osobama bez državljanstva treba osigurati pristup svim pravima zaštićenim Konvencijom iz 1954., uključujući olakšan put do naturalizacije.



DETENCIJA

Osobe bez državljanstva suočavaju se s povećanim rizikom proizvoljne detencije, posebice tamo gdje nedostaju proceduralne zaštitne mjere za određivanje i utvrđivanje bezdržavljanstva i prepreke povezane s uklanjanjem.⁶

U Hrvatskoj postoje ograničene mjere zaštite od proizvoljne detencije za osobe bez državljanstva. U odlukama o vraćanju potrebno je utvrditi predloženu državu za uklanjanje, a zakonom je utvrđeno da se detencija u svrhu uklanjanja može provesti samo ako se uklanjanje ne može osigurati blažim mjerama. Međutim hrvatski zakon bezdržavljanstvo ne smatra faktorom koji povećava ugroženost. Osobama puštenim iz

detencije treba izdati privremenu osobnu iskaznicu s obzirom na to da imaju vrlo ograničena prava, a trajanje privremene dokumentacije može varirati. Zakon ne štiti osobe od ponovne detencije i ne postoje odredbe kojima bi se osiguralo da se kumulativno vrijeme provedeno u detenciji zbraja do maksimalnog vremenskog ograničenja.

Proceduralne zaštitne mjere su ograničene, a nevladine organizacije izvijestile su o sve raširenijim detencijama na granici bez pristupa osnovnim sadržajima i putevima zaštite.

Hrvatska Vlada trebala bi poduzeti korake kako bi zaštitila osobe bez državljanstva od proizvoljne detencije uvođenjem postupka za utvrđivanje statusa osobe bez državljanstva i statusa zaštite, kao i uvođenjem bezdržavljanstva kao pravno relevantne činjenice u sve odluke o detenciji.



SPRJEČAVANJE I SMANJENJE

Kao država potpisnica Konvencije o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva iz 1961. godine, Hrvatska je obvezna spriječiti i smanjiti bezdržavljanstvo na svojem teritoriju.

U Hrvatskoj postoje zakonske mjere zaštite za sprječavanje i smanjenje bezdržavljanstva, ali one nisu usklađene s međunarodnim zakonima te postoje rupe u zakonu i praksi. Iako postoji djelomična zaštita za sprječavanje bezdržavljanstva za neku djecu rođenu u Hrvatskoj, ona nije automatska i vlasti je ne primjenjuju u praksi. Postoje i djelomične mjere zaštite za sprječavanje bezdržavljanstva u slučaju djece nađene na teritoriju, djece rođene u inozemstvu i u sklopu postupka usvajanja.

Zakon predviđa da se sva djeca rođena u Hrvatskoj po rođenju upišu u matičnu knjigu rođenih, no postoje diskriminatorne prakse koje nekoj djeci stvaraju prepreke. Ako su roditelji bez dokumenata, rodni list će se izdati, ali neće biti potpun. Ako je dijete rođeno izvan bolnice i roditelji ne prijave dijete unutar 15 dana, Centar za socijalnu skrb može izdati nalog za nadzor. Ako dijete nema barem jednog roditelja koji je hrvatski državljanin, njegova se narodnost neće utvrditi, a polje „državljanstvo“ ostaje prazno ili će dijete biti upisano kao da mu pripada državljanstvo roditelja kojima državljanstvo nije u potpunosti utvrđeno.

Vlada Republike Hrvatske u prošlosti se obvezala na rješavanje pitanja bezdržavljanstva putem Nacionalne strategije uključivanja Roma i inicijative kao što je Zagrebačka deklaracija, ali nije postignut velik napredak i nisu poduzeti konkretni koraci.

Ne postoje odredbe o lišavanju hrvatskog državljanstva koje dopuštaju bezdržavljanstvo, ali u praksi su zabilježeni neki slučajevi koji su doveli do bezdržavljanstva, posebno u odnosu na osobe koje su izbrisane iz knjiga državljana Republike Hrvatske.

Hrvatska Vlada trebala bi uvesti i provesti potpunu zaštitu kako bi osigurala da djeca koja su rođena u Hrvatskoj, a koja bi inače bila bez državljanstva, automatski steknu hrvatsko državljanstvo i poduzmu konkretne mjere za uklanjanje svih praktičnih prepreka za upis u matičnu knjigu rođenih bez obzira na status roditelja ili dokumentaciju.

Hrvatska Vlada trebala bi štiti i unaprijediti prava manjina, posebno rješavanjem antiromizma i osiguravanjem brzog rješavanja preostalih pitanja s pravnim statusom uključujući uklanjanje rizika od bezdržavljanstva.

Hrvatska Vlada trebala bi osigurati da lišavanje državljanstva ne rezultira bezdržavljanstvom.

SAŽETAK PREPORUKA

Vlada Republike Hrvatske trebala bi:

- Razmotriti pristupanje Konvenciji Vijeća Europe o izbjegavanju bezdržavljanstva u vezi s državnom sukcesijom i Europskoj konvenciji o državljanstvu.
- Poduzeti konkretne korake za poboljšanje evidentiranja bezdržavljanstva uključujući usklađivanje i razvrstavanje podataka o osobama bez državljanstva u Hrvatskoj. To bi se trebalo proširiti na evidentiranje i objavljivanje podataka o osobama bez državljanstva u detenciji.
- Razmotriti provedbu sveobuhvatnog načina za precizno mapiranje stanovništva bez državljanstva u Hrvatskoj i izgradnju kapaciteta dužnosnika za točno identificiranje i evidentiranje bezdržavljanstva.
- Uvesti namjenski postupak za utvrđivanje statusa osoba bez državljanstva i statusa zaštite u skladu sa smjernicama i dobrom praksom UNHCR-a kako bi ispunila svoje obaveze prema osobama bez državljanstva na temelju Konvencije iz 1954. Također, osobama bez državljanstva treba osigurati pristup svim pravima zaštićenim Konvencijom iz 1954., uključujući olakšan put do naturalizacije.
- Poduzeti korake kako bi zaštitila osobe bez državljanstva od proizvoljne detencije uvođenjem postupka za utvrđivanje statusa osobe bez državljanstva i statusa zaštite, kao i uvođenjem bezdržavljanstva kao pravno relevantne činjenice u sve odluke o detenciji.
- Uvesti i provesti potpunu zaštitu kako bi osigurala da djeca koja su rođena u Hrvatskoj, a koja bi inače bila bez državljanstva, automatski steknu hrvatsko državljanstvo i poduzmu konkretne mjere za uklanjanje svih praktičnih prepreka za upis u matičnu knjigu rođenih bez obzira na status roditelja ili dokumentaciju.
- Štititi i unaprijediti prava manjina, posebno rješavanjem antiromizma i osiguravanjem brzog rješavanja preostalih pitanja s pravnim statusom uključujući uklanjanje rizika od bezdržavljanstva.
- Osigurati da lišavanje državljanstva ne rezultira bezdržavljanstvom.

ZAVRŠNE NAPOMENE

¹ Više informacija na: <https://www.statelessness.eu/>

² <https://index.statelessness.eu/country/croatia>

³ Vijeće Europske unije (2015.), Zaključci o bezdržavljanstvu, dostupno na:

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/04/council-adopts-conclusions-on-statelessness/>

⁴ UNHCR (2020.) Analiza pravnog okvira koji se odnosi na osobe bez državljanstva i osobe izložene riziku bezdržavljanstva u Hrvatskoj, dostupno na:

<https://www.refworld.org/docid/5f0c2deb4.html>

⁵ UNHCR (2014.) Priručnik o zaštiti osoba bez državljanstva, dostupno na:

<http://www.unhcr.org/uk/protection/statelessness/53b698ab9/handbookprotection-stateless-persons.html>

⁶ ENS (2017) Zaštita osoba bez državljanstva od proizvoljne detencije: Program plana za promjenu, dostupan na:

<https://www.statelessness.eu/updates/publication/protecting-stateless-persons-arbitrary-detention-agenda-change>

KONTAKT

Nataša Kovačević

Izvršna direktorica, Informativno pravni centar

natasa.kovacevic@ipc.com.hr



Nina Murray

Voditeljica politike i istraživanja, Europska mreža za bezdržavljanstvo

nina.murray@statelessness.eu



European
Network on
Statelessness

London, United Kingdom

Media: +44 7522 525673

info@statelessness.eu

www.statelessness.eu



European
Network on
Statelessness