

INFORMACIJE O ZEMLJI  
KOLOVOZ 2024.

# 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)**,<sup>1</sup> udruženje od preko 180 organizacija i pojedinaca civilnog društva iz više od 41 zemlje, koji zajedno rade na promoviranju prava na državljanstvo 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**.<sup>2</sup> 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 evidentiranje osoba bez državljanstva na svojem teritoriju.<sup>3</sup> Dostupnost pouzdanih podataka povezana je s postojanjem procedura za identificiranje i utvrđivanje bezdržavljanstva. Identificiranje osoba bez državljanstva i dalje je prvi korak u zaštiti njihovih prava koji vodi do boljeg razumijevanja izazova s kojima se potrebno suočiti.

Za osobe bez državljanstva u Hrvatskoj dostupni su ograničeni podaci i procjene. Posljednji popis stanovništva iz 2021. obuhvaća kategorije „bez državljanstva“ i „nepoznato državljanstvo“ razvrstane prema mjestu prebivališta, ali ove kategorije nisu bile definirane u metodologiji popisa. Hrvatske vlasti objavljuju neke ograničene podatke o tražiteljima azila bez državljanstva. UNHCR je izvršio studije mapiranja bezdržavljanstva u Hrvatskoj i procjenjuje da je od sredine 2023.g. 733 stanovnika u zemlji bez državljanstva.<sup>4</sup> Nedavna istraživanja također su analizirala podatke o romskoj populaciji, zaključivši da u Hrvatskoj ima otprilike 500 do 1500 Roma bez državljanstva ili u riziku od gubitka državljanstva. Podaci o broju osoba bez državljanstva koje su držane ili puštene iz imigracijske detencije u Hrvatskoj se ne objavljuju.

Vlada Republike Hrvatske trebala bi poduzeti konkretne korake za poboljšanje evidentiranja bezdržavljanstva uključujući usklađivanje i

razvrstavanje podataka o osobama bez državljanstva u Hrvatskoj. Ovo 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.<sup>5</sup>

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 podnositelje o načinu podnošenja zahtjeva za status bezdržavljanstva.

Osobama bez državljanstva se na temelju bezdržavljanstva ne dodjeljuju nikakva prava, osim prava na putnu ispravu. Ostala prava dodijeljena su ovisno o vrsti boravišne dozvole. Sukladno 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, zakon također olakšava pristup dugotrajnoj ili stalnoj dozvoli za boravak osobama bez državljanstva.

Hrvatska je implementirala EU Direktivu o privremenoj zaštiti i odobrava privremenu zaštitu nekim osobama bez državljanstva koje bježe od rata u Ukrajini (onima koji su koristili međunarodnu ili ekvivalentnu nacionalnu zaštitu u Ukrajini i članovima njihovih obitelji ako su boravili u Ukrajini ili su imali dozvolu za stalni boravak i ne mogu se vratiti u svoju zemlju podrijetla), ali to ostavlja praznine u zaštiti za neke osobe bez državljanstva iz Ukrajine.

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. Dodatno bi trebala osigurati da sve osobe bez državljanstva koje bježe od rata u Ukrajini imaju pristup odgovarajućoj zaštiti.



## 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.<sup>6</sup>

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. Također postoji jasna obveza vlasti da puste osobu kada nema razumnih izgleda za udaljenje. Međutim, hrvatski zakon bezdržavljanstvo ne smatra faktorom koji povećava ugroženost, a postupovne zaštite su ograničene. Nevladine organizacije izvijestile su raširenom zadržavanju na granici bez pristupa osnovnim objektima i putevima zaštite; a tražitelji azila često su uhićeni i pritvoreni bez odgovarajućeg postupka, pojedinačne procjene ili prava na žalbu. Osobama puštenim iz detencije treba izdati privremenu osobnu iskaznicu s obzirom na to da imaju vrlo ograničena prava, a rok trajanja 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.

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.

Ne postoji olakšani put do naturalizacije za osobe bez državljanstva, a standardi za ispunjavanje uvjeta uključuju najmanje osam godina neprekidnog stalnog boravka, kao i jezične i integracijske testove. 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, Hrvatski zavod za socijalni rad može izdati nalog za nadzor. Ako dijete ne ispunjava uvjete propisane Zakonom o državljanstvu (uključujući da je barem jedan roditelj hrvatski državljanin), njegova se narodnost neće utvrditi, a polje „državljanstvo“ ostaje prazno ili će se za dijete evidentirati da ima isto pretpostavljeno državljanstvo kao i roditelji, ako je poznato.

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. Novi Nacionalni plan za uključivanje Roma za razdoblje od 2021. do 2027. ne sadrži nikakve mjere za podizanje svijesti, prevenciju i smanjenje pojave bezdržavljanstva među romskom populacijom.

Ne postoje odredbe o lišavanju hrvatskog državljanstva koje dopuštaju bezdržavljanstvo, iako neke situacije mogu rezultirati pojavom

bezdržavljanstva, a u praksi su neki takvi slučajevi i zabilježeni. Nema zaštitnih mjera za sprječavanje gubitka državljanstva.

---

Hrvatska Vlada treba osigurati da osobe bez državljanstva imaju olakšan pristup naturalizaciji u skladu s Konvencijom iz 1954. te da su izuzeti od zahtjeva kao što su jezični i integracijski testovi.

Hrvatska Vlada trebala bi uvesti i provesti potpunu zaštitu kako bi osigurala da sva 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.
- Osigurati da sve osobe bez državljanstva koje bježe od rata u Ukrajini imaju pristup odgovarajućoj zaštiti.
- 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.
- Osigurati da osobe bez državljanstva imaju olakšan pristup naturalizaciji u skladu s Konvencijom iz 1954. te da su izuzeti od zahtjeva kao što su jezični i integracijski testovi.
- 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

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

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

<sup>3</sup> 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/>

<sup>4</sup> 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>

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

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

<sup>6</sup> 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](mailto:natasa.kovacevic@ipc.com.hr)



### Nina Murray

Voditeljica politike i istraživanja, Europska mreža za bezdržavljanstvo  
[nina.murray@statelessness.eu](mailto:nina.murray@statelessness.eu)



European  
Network on  
Statelessness

