



STATELESSNESS

ANALYSIS OF THE LEGAL FRAMEWORK CONCERNING STATELESS PERSONS AND PERSONS AT RISK OF STATELESSNESS IN CROATIA

ANALIZA PRAVNOG OKVIRA KOJI SE ODNOSI NA
OSOBE BEZ DRŽAVLJANSTVA I OSOBE IZLOŽENE
RIZIKU BEZDRŽAVLJANSTVA U HRVATSKOJ



ACKNOWLEDGMENTS

This analysis, commissioned by UNHCR, was researched and written by Frane Staničić, PhD, Professor from the Zagreb University, Faculty of Law.

This document is for general distribution. All rights reserved. Reproduction and translation is authorized, except for commercial purposes, provided that UNHCR is acknowledged as the source.

ISBN 978-953-95763-7-8

The views expressed in this publication are those of the author and do not necessarily represent the views of UNHCR.

© UNHCR, 2020

Layout & design: BakOS DESIGN

ZAHVALE

Istraživanja za ovu analizu, koju je naručio UNHCR, proveo je i analizu je napisao dr.sc. Frane Staničić, profesor na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu.

Ova studija namijenjena je za distribuciju. Sva prava pridržana. Daljnja reprodukcija i prevođenje su dopušteni, osim u komercijalne svrhe, pod uvjetom da se UNHCR navede kao izvor.

ISBN 978-953-95763-7-8

U ovoj publikaciji iznesena su mišljenja autora i ne predstavljaju nužno službeno stajalište UNHCR-a.

CONTENTS SADRŽAJ

EXECUTIVE SUMMARY	
SAŽETAK	4
1. INTRODUCTION	
UVOD	8
1.1 Scope and definitions used	
Područje primjene i definicije	8
1.2 Methodology	
Metodologija	9
2. UNDERSTANDING STATELESSNESS	
SHVAĆANJE BEZDRŽAVLJANSTVA	10
3. INTERNATIONAL AND REGIONAL LEGAL INSTRUMENTS ON STATELESSNESS	
MEĐUNARODNI I REGIONALNI PRAVNI INSTRUMENTI O BEZDRŽAVLJANSTVU	12
3.1 International instruments and their position in the Croatian legal order	
Međunarodni instrumenti i njihov položaj u hrvatskom pravnom poretku	14
3.2 Regional instruments regarding statelessness	
Regionalni instrumenti o bezdržavljanstvu	15
4. STATELESSNESS UNDER THE CROATIAN LEGAL SYSTEM	
BEZDRŽAVLJANSTVO U HRVATSKOM PRAVNOM PORETKU	18
4.1 Historical overview	
Povijesni pregled	20
4.2 Acquiring Croatian nationality today	
Stjecanje hrvatskog državljanstva danas	30
4.3 Loss of Croatian nationality	
Gubitak hrvatskog državljanstva	52
4.4 Procedures regarding Croatian nationality	
Postupci o hrvatskom državljanstvu	56
4.5 Legal remedies in procedures regarding stateless persons (and other foreigners)	
Pravni lijekovi u postupcima povezanim s osobama bez državljanstva (i drugim strancima)	61
4.6 A summary of the analysis of the Croatian Citizenship Act	
Sažetak analize Zakona o hrvatskom državljanstvu	64
5. DETERMINATION OF STATELESSNESS AND RIGHTS OF STATELESS PERSONS	
Utvrđivanje bezdržavljanstva i prava osoba bez državljanstva	66
5.1 The status of stateless persons in relation to the Foreigners Acts in Croatia	
Status osoba bez državljanstva u odnosu na Zakon o strancima u Hrvatskoj	67
5.2 Rights of stateless persons and of those seeking recognition	
Prava osoba bez državljanstva i osoba koje traže priznavanje	72
5.3 Lack of a statelessness determination procedure and the identification of stateless persons in other existing procedures	
Nepostojanje postupka utvrđivanja bezdržavljanstva i utvrđivanje identiteta osoba bez državljanstva u drugim postojećim postupcima	76
6. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS	
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	82
BIBLIOGRAPHY	
POPIS IZVORA	86
ANNEXES	
PRILOZI	92

EXECUTIVE SUMMARY

SAŽETAK

This study was commissioned by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and is an analysis of the Croatian legal framework concerning stateless persons and persons at risk of statelessness. It was conducted in the wake of UNHCR's *#IBelong Campaign* and the *Global Action Plan to End Statelessness by 2024*. The study aims to establish the level of Croatia's adherence to its international obligations and jurisprudence relating to the protection of stateless persons.

The Republic of Croatia (Croatia) is a party to both UN Conventions on statelessness – the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons (1954 Convention) and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness (1961 Convention). The study will assess how the Croatian legal framework is aligned with these international instruments.

The study analyzed the Croatian Citizenship Act (CCA), as well as its amendments (passed in 2019 and in force since 1 January 2020), along with related by-laws, including several laws and by-laws which govern the status of foreigners, both at the European Union (EU) level and at the national level. Additionally, it was important to highlight the issues that emerged on 8 October 1991 when the CCA came into force and which are closely linked with statelessness. Administrative and court practices were, furthermore, surveyed in detail in order to examine their alignment with international standards.

The analysis shows that, for the most part, the CCA is aligned with both UN Statelessness Conventions. However, in some instances, children whose parents lost Croatian nationality¹ through release or renunciation could be at risk of statelessness. The analysis also discusses the situation of children born in the territory of Croatia who would otherwise become stateless, and the risk of statelessness in cases of release from Croatian nationality.

¹ The term "nationality" is used exclusively in this analysis.

Ovu studiju naručio je Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR), a u studiji se analizira hrvatski pravni okvir koji se odnosi na osobe bez državljanstva i osobe izložene riziku gubitka državljanstva. Studija je provedena uslijed UNHCR-ove kampanje *#Japripadam* i Globalnoga akcijskog plana za okončavanje bezdržavljanstva do 2024. Cilj je ove studije utvrditi u kojoj se mjeri Hrvatska pridržava svojih međunarodnih obveza i sudske prakse u vezi sa zaštitom osoba bez državljanstva.

Republika Hrvatska (Hrvatska) stranka je obiju konvencija UN-a o bezdržavljanstvu, Konvencije o pravnom položaju osoba bez državljanstva iz 1954. godine (Konvencija iz 1954.) i Konvencije o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva iz 1961. godine (Konvencija iz 1961.), a u ovoj se studiji ocjenjuje kako je hrvatski pravni okvir usklađen s tim međunarodnim instrumentima.

U studiji se analizira Zakon o hrvatskom državljanstvu (ZHD), kao i izmjene i dopune tog zakona koje su donesene 2019. godine i na snazi su od 1. siječnja 2020. godine, te povezani podzakonski akti, među ostalim nekoliko zakona i propisa kojima se uređuje status stranaca i na razini Europske unije (EU) i na nacionalnoj razini. Važno je naglasiti i probleme koji su se pojavili 8. listopada 1991. godine kad je ZHD stupio na snagu, a koji su usko povezani s bezdržavljanstvom. Detaljno je ispitana i upravna i sudska praksa kako bi se provjerila njihova usklađenost s međunarodnim standardima.

Analiza pokazuje da je ZHD većim dijelom usklađen s objema konvencijama UN-a o bezdržavljanstvu. Međutim, u nekim slučajevima djeca čiji su roditelji izgubili hrvatsko državljanstvo¹ otpustom ili odricanjem izložena su riziku gubitka državljanstva. Analiza se bavi i situacijom djece rođene na teritoriju Republike Hrvatske koja bi inače ostala

¹ Izraz „državljanstvo“ koristi se isključivo u ovoj analizi.

The study has also ascertained that Croatian laws and by-laws do not perceive or protect stateless persons as a special vulnerable group. Their status is the same as any other foreigner. There is no special procedure aimed at identifying stateless persons, and identification is always carried out on a case-to-case basis, which makes identification and protection of stateless persons and persons at risk of statelessness even more difficult. There are also issues with regulating the stay of stateless persons as it is often impossible for them to meet the required criteria for both temporary and permanent stay. They are then subject to discretionary decisions of the Ministry of the Interior on whether to grant them stay on humanitarian grounds as one of the modalities of temporary stay.

The main problem the study identified is that statelessness is not perceived by the authorities as a sufficiently serious problem to require due attention and legislative changes. According to the official data, the number of people who are stateless or at risk of statelessness is under 100 and, therefore, the problem of statelessness does not officially exist. However, the figures from UNHCR and Non-governmental organizations (NGOs) dealing with stateless persons and persons at risk of statelessness differ significantly² from the official data.

The study has also shown that there is a need to enhance cooperation at the regional level. To this end, the role, structure and methods of the Sarajevo Process Working Group on Civil Documentation should be examined in order to further a regional initiative, which would firstly identify and address the regional aspects of the provision of civil documentation, registration and the risk of statelessness and develop benchmarks to assess progress. Moreover, it is important to conduct awareness raising activities amongst potential target groups and States where there is a need to cooperate and exchange information. Adequate, accelerated and facilitated procedures to assist relevant authorities with civil documentation and registration should be established and reciprocal recognition of documents should be encouraged by the States.

² UNHCR, Representation in Croatia, available at <https://bit.ly/2NJFSRZ>, Protection of stateless people, <https://bit.ly/3dQgy7F>

bez državljanstva te rizikom gubitka državljanstva u slučajevima otpusta iz hrvatskog državljanstva.

U studiji je utvrđeno i da se u hrvatskim zakonima i podzakonskim aktima osobe bez državljanstva ne smatraju posebno ranjivom skupinom i ne uživaju zaštitu kakvu bi takva skupina trebala uživati, već imaju isti status kao i svi ostali stranci. Ne postoji nikakav poseban postupak za utvrđivanje identiteta osoba bez državljanstva, a utvrđivanje identiteta uvijek se provodi na temelju pojedinačnih slučajeva, što još više otežava utvrđivanje identiteta i zaštitu osoba bez državljanstva i osoba izloženih riziku gubitka državljanstva. Postoje i problemi povezani s reguliranjem boravka osoba bez državljanstva jer one često ne mogu ispuniti potrebne pretpostavke ni za privremeni ni za stalni boravak. Tada za njih Ministarstvo unutarnjih poslova donosi diskrecijsku odluku o tome hoće li im odobriti boravak iz humanitarnih razloga kao jedan od načina privremenog boravka.

Glavni je problem utvrđen u studiji činjenica da vlasti bezdržavljanstvo ne smatraju dovoljno ozbiljnim problemom koji zahtijeva dužnu pažnju i uvođenje zakonodavnih promjena. Prema službenim podacima, broj osoba bez državljanstva ili izloženih riziku gubitka državljanstva manji je od 100 pa stoga problem bezdržavljanstva službeno ne postoji. Međutim, podaci UNHCR-a i nevladinih organizacija (NVO-i) koje se bave osobama bez državljanstva i osobama izloženim riziku gubitka državljanstva značajno se razlikuju² od službenih podataka.

Studija pokazuje i da postoji potreba za poboljšanjem suradnje na regionalnoj razini. U tu je svrhu potrebno ispitati ulogu, ustroj i metode Radne skupine o civilnim dokumentima Sarajevskog procesa radi unaprjeđivanja regionalne inicijative tako da se najprije utvrde i riješe regionalni aspekti pribavljanja civilnih dokumenata, upisa u državne matice i rizika gubitka državljanstva te razviju mjerila za procjenu napretka. Važno je i provesti aktivnosti za osvješćivanje mogućih ciljnih skupina i država u kojima postoji potreba za suradnjom i razmjenom informacija. Potrebno je uspostaviti odgovarajuće, ubrzane i olakšane postupke za pomoć nadležnim tijelima u pribavljanju civilnih dokumenata i upisu

² UNHCR, Predstavništvo u Hrvatskoj, dostupno na <https://bit.ly/2NJFSRZ>, Zaštita osoba bez državljanstva, <https://bit.ly/3dQgy7F>

The following recommendations to the Government of Croatia are based on the findings of the study:

- 1 Establish and implement statelessness determination procedure to allow for the identification and the protection of stateless persons;
- 2 Croatia should encourage the competent authorities to introduce policy documents, the exclusive goal of which would be to combat statelessness;
- 3 Amend the Foreigners Act in such a manner that the status of stateless persons is clearly prescribed. More specifically:
 - a) Include stateless persons and persons at risk of statelessness as a vulnerable group of foreigners;
 - b) Prescribe that stateless persons do not require a valid travel document in order to regulate their stay;
 - c) Facilitate the procedure for approving temporary and permanent stay for stateless persons;
- 4 Amend the CCA to:

Remove the possibility that persons can become stateless:

 - a) article 19 should be amended in such a way as to remove the deadline in which a person who has lost Croatian nationality through release needs to notify Croatian authorities that he or she has failed to acquire foreign nationality;
 - b) articles 20 and 22 should be amended to contain safeguards against statelessness for children when their parents lose Croatian nationality by release or renunciation;

Facilitate naturalization for stateless persons, for example by:

 - c) exempting them from the rule that permanent stay is required;
 - d) shortening the residence time needed for naturalization in Croatia;
 - e) Prescribing special conditions for stateless children who were not born in Croatia and

u državne matice, a države bi trebale promicati međusobno priznavanje isprava.

Sljedeće preporuke Vladi Republike Hrvatske temelje se na nalazima ove studije:

1. Uspostaviti i provesti postupak utvrđivanja bezdržavljanstva kako bi se omogućilo utvrđivanje identiteta i zaštita osoba bez državljanstva;
2. Hrvatska bi trebala poticati nadležna tijela da uvedu dokumente politika isključivo usmjerene na suzbijanje bezdržavljanstva;
3. Izmijeniti Zakon o strancima tako da status osoba bez državljanstva bude jasno propisan. Konkretno:
 - a) Uključiti osobe bez državljanstva i osobe izložene riziku gubitka državljanstva u ranjivu skupinu stranaca;
 - b) Propisati da osobe bez državljanstva ne trebaju valjanu putnu ispravu kako bi regulirale svoj boravak;
 - c) Olakšati postupak odobravanja privremenog i stalnog boravka osobama bez državljanstva;
- 4 Izmijeniti ZHD na sljedeći način:

Ukloniti mogućnost da osobe ostanu bez državljanstva:

 - a) članak 19. trebalo bi izmijeniti tako da se ukloni rok u kojem osoba koja je izgubila hrvatsko državljanstvo otpustom treba obavijestiti hrvatske vlasti da nije stekla strano državljanstvo;
 - b) članke 20. i 22. trebalo bi izmijeniti tako da uključuju mjere zaštite od bezdržavljanstva za djecu kada njihovi roditelji izgube hrvatsko državljanstvo otpustom ili odricanjem;

Olakšati prirođenje osoba bez državljanstva, primjerice:

 - c) izuzimanjem tih osoba iz pravila o obveznom stalnom boravku;
 - d) skraćivanjem vremena boravka u Hrvatskoj potrebnog za prirođenje;

have no legal representatives as, according to national law, they are not eligible for naturalization, in their own right, until they turn 18.

- f) To clearly prescribe that all children born or found on the territory of Croatia acquire Croatian nationality if they would otherwise become stateless (new para. 2 of Article 7), although this should be derived from the meaning of the now in force Article 7 in conjunction with Article 5, para. 2 of the CCA;

5 Initiate discussion regarding the ratification of the European Convention on Nationality.

6 Enhance regional cooperation through:

- a) Examining the role, structure and methods of the Sarajevo Process Working Group on Civil Documentation to identify and address regional aspects of provision of civil documentation, registration and the risk of statelessness and develop benchmarks to address progress;
- b) Conducting awareness raising activities amongst potential target groups and stakeholders,
- c) Establishment of adequate, accelerated and facilitated procedures to assist civil documentation and registration and reciprocal recognition of documents encouraged and,
- d) Strengthen cooperation with relevant institutions outside the region to overcome issues related to the identification and documentation of persons originating from the region.

- e) e) propisivanjem posebnih uvjeta za djecu bez državljanstva koja nisu rođena u Hrvatskoj i nemaju zakonske zastupnike jer, prema nacionalnom zakonu, ona sama nemaju pravo na prirođenje dok ne navrše 18 godina.

- f) f) Jasno propisati da sva djeca rođena ili nađena na području Hrvatske stječu hrvatsko državljanstvo ako bi inače ostala bez državljanstva (novi stavak 2. članka 7.), premda bi to trebalo proizlaziti iz značenja trenutno važećeg članka 7. u vezi s člankom 5. stavkom 2. ZHD-a;

5 Trebalo bi pokrenuti raspravu o ratifikaciji Europske konvencije o državljanstvu.

6 Pojačati regionalnu suradnju:

- a) ispitivanjem uloge, ustroja i metoda Radne skupine o civilnim dokumentima Sarajevskog procesa kako bi se utvrdili i riješili regionalni aspekti pribavljanja civilnih dokumenata, upisa u državne matice i rizika gubitka državljanstva te razvila mjerila za procjenu napretka;
- b) provođenjem aktivnosti za osvještavanje mogućih ciljnih skupina i dionika;
- c) uspostavljanjem odgovarajućih, ubrzanih i olakšanih postupaka za pomoć u pribavljanju civilnih dokumenata i upisu u državne matice, te promicanjem međusobnog priznavanja isprava; i
- d) jačanjem suradnje s nadležnim institucijama izvan regije radi prevladavanja problema povezanih s utvrđivanjem identiteta i izdavanjem dokumenata osobama koje su podrijetlom iz regije.

1.1 Scope and definitions used

The present study on the situation of statelessness in Croatia presents all relevant findings and draws conclusions based on the available facts, case law, administrative practice and the surveys of relevant stakeholders. Moreover, it makes recommendations on how to improve the implementation of international and regional standards on statelessness in Croatia, both in terms of policy and legislation.

The study examined the national legislation against the international and domestic legal frameworks concerning stateless persons and persons at risk of statelessness. The issue of statelessness in Croatia is, for the most part, under-researched and neglected due to the perception that it is a “non-issue”. The official standpoint of the relevant stakeholders is that the number of stateless persons in Croatia is low, and that the Croatian legal framework is aligned with the UN Statelessness Conventions that are meant to combat statelessness and prevent people from becoming stateless.

According to Article 1(1) of the 1954 Convention, a stateless person is someone “who is not considered as a national by any State under the operation of its law”.³ The International Law Commission considers this definition as part of customary international law. The UNHCR Handbook on Protection of Stateless Persons sets out further guidance on interpreting this definition and is used in this analysis.⁴ Although some stateless persons may not only fall under the scope of the 1954 Convention but also meet the

³ Please see page 49 of the International Law Commission, Articles on Diplomatic Protection with commentaries, 2006, which states that the Article 1 definition can “no doubt be considered as having acquired a customary nature”. The Commentary is accessible at <http://www.refworld.org/docid/525e7929d.html>. The text of Article 1(1) of the 1954 Convention is used in the Articles on Diplomatic Protection to provide a definition of stateless person.

⁴ UNHCR, Handbook on Protection of Stateless Persons, 30 June 2014, available at: <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

1.1 Područje primjene i definicije

U ovoj studiji o stanju bezdržavljanstva u Hrvatskoj navedeni su svi relevantni nalazi, a zaključci su izvedeni na temelju dostupnih činjenica, sudske prakse, upravne prakse i ispitivanja relevantnih dionika. Navode se i preporuke o tome kako, i u pogledu politike i u pogledu zakonodavstva, poboljšati provedbu međunarodnih i regionalnih standarda o bezdržavljanstvu u Hrvatskoj.

U studiji se ispituje nacionalno zakonodavstvo u odnosu na međunarodni i domaći pravni okvir koji se odnosi na osobe bez državljanstva i osobe izložene riziku gubitka državljanstva. Pitanje bezdržavljanstva u Hrvatskoj uglavnom je nedovoljno istraženo i zanemareno jer se smatra da bezdržavljanstvo „nije problem“. Službeno je stajalište relevantnih dionika da se u Hrvatskoj nalazi mali broj osoba bez državljanstva i da je hrvatski pravni okvir usklađen s konvencijama UN-a o bezdržavljanstvu koje su namijenjene suzbijanju bezdržavljanstva i sprječavanju nastanka bezdržavljanstva.

U skladu s člankom 1. stavkom 1. Konvencije iz 1954., osoba bez državljanstva netko je „tko se prema zakonima ne smatra državljaninom niti jedne države“. Komisija za međunarodno pravo tu definiciju smatra dijelom međunarodnog običajnog prava.³ U Priručniku UNHCR-a o zaštiti osoba bez državljanstva utvrđuju se daljnje smjernice o tumačenju te definicije, a taj je priručnik korišten i u ovoj analizi.⁴ Iako neke osobe bez državljanstva mogu i spadati u područje primjene Konvencije iz 1954. i odgovarati definiciji izbjeglice prema Konvenciji o statusu

³ Vidjeti 49. stranicu Članaka Komisije za međunarodno pravo o diplomatskoj zaštiti s komentarima, 2006., u kojoj se za definiciju iz članka 1. navodi da se „nesumnjivo može smatrati da je stekla običajni karakter“. Komentar je dostupan na <http://www.refworld.org/docid/525e7929d.html>. Tekst članka 1. stavka 1. Konvencije iz 1954. u Člancima o diplomatskoj zaštiti koristi se za definiranje osobe bez državljanstva.

⁴ UNHCR, Priručnik o zaštiti osoba bez državljanstva, 30. lipnja 2014., dostupno na <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>.

definition of a refugee under the Convention Relating to the Status of Refugees (the 1951 Convention⁵), this analysis primarily concerns stateless persons with regard to the 1954 and 1961 Conventions. It focuses, in particular, on stateless persons who are not or who are no longer in the asylum procedure and who do not benefit from international protection as recognized refugees or subsidiary protection holders in Croatia.

1.2 Methodology

The analysis includes the following methodologies: desk review of relevant Croatian legislation, the analysis of available statistical data (obtained from official administrative bodies, courts and other state bodies), the analysis of available administrative practice, the case law of Administrative Courts and the case law of the Constitutional Court. Using these methods, the study shows the extent to which stateless persons and persons at risk of statelessness in Croatia have access to administrative procedures to regularize and to determine their stay and acquire nationality as well as the degree to which they have access to information on these procedures and to the provision of free legal aid.

izbjeglica (Konvencija iz 1951.⁵), ova se analiza prvenstveno odnosi na osobe bez državljanstva u pogledu konvencija iz 1954. i 1961. godine, a osobito je usmjerena na osobe bez državljanstva u odnosu na koje se ne vodi ili se više ne vodi postupak azila i koje ne uživaju međunarodnu zaštitu kao osobe s priznatim statusom izbjeglica ili osobe kojima je odobrena supsidijarna zaštita u Hrvatskoj.

1.2 Metodologija

U analizu su uključene sljedeće metodologije: pregled mjerodavnog hrvatskog zakonodavstva, analiza dostupnih statističkih podataka (dobivenih od službenih upravnih tijela, sudova i drugih državnih tijela), analiza dostupne upravne prakse, sudske prakse upravnih sudova i sudske prakse Ustavnog suda. Korištenjem tih metoda, u studiji se prikazuje u kojoj mjeri osobe bez državljanstva i osobe izložene riziku gubitka državljanstva u Hrvatskoj imaju pristup upravnim postupcima za reguliranje i utvrđivanje njihovog boravka i stjecanje državljanstva te u kojoj mjeri imaju pristup informacijama o tim postupcima i pristup besplatnoj pravnoj pomoći.

⁵ See UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137.

⁵ Vidjeti *Konvenciju Opće skupštine UN-a o statusu izbjeglica*, 28. srpnja 1951., Ujedinjeni narodi, Ugovorne serije, vol. 189, str. 137.

Although the Universal Declaration of Human Rights proclaimed the right to nationality⁶ in 1948, there are millions of stateless persons in the world.⁷ Because stateless persons are often not associated with any state, their protection is frequently overlooked. The consequences of statelessness have frequently led to a compounding of human rights abuses, including human trafficking, oppression and neglect.⁸ Nationality is the key to the door of basic human rights, such as education, health care, employment and equality. Despite the growing problem of statelessness and the severe vulnerability of those affected, the international response has been limited.⁹ Statelessness is a condition caused by governments, rather than by the actions of individuals, since international law traditionally affords states broad discretion to define the contours of access to nationality.¹⁰

Despite the perseverance of statelessness in the world, many authors agree that, in the area of international law, this topic is a “moot point”.¹¹ The reality of statelessness lies in its effects. The law has not described it – it is a state of exception and a mark of the law’s failure.

Iako je pravo na državljanstvo utvrđeno u Općoj deklaraciji o ljudskim pravima⁶ 1948. godine, milijuni osoba u svijetu nemaju državljanstvo.⁷ Zaštita osoba bez državljanstva često se zanemaruje jer te osobe obično nisu povezane ni s jednom državom. Posljedice bezdržavljanstva često dovode do sve složenijih povreda ljudskih prava, među ostalim do trgovine ljudima, ugnjetavanja i zanemarivanja.⁸ Državljanstvo je ključno za pristup osnovnim ljudskim pravima, kao što su pravo na obrazovanje, zdravstvenu skrb, zapošljavanje i jednakost. Unatoč sve većem problemu bezdržavljanstva i teškoj ranjivosti pogođenih osoba, međunarodni je odgovor za sada ograničen.⁹ Bezdržavljanstvo uzrokuju vlade, a ne postupci pojedinaca, jer međunarodno pravo tradicionalno državama dodjeljuje široku diskrecijsku ovlast da definiraju uvjete pristupa državljanstvu.¹⁰

Unatoč stalnoj pojavi bezdržavljanstva u svijetu, mnogi se autori slažu s tim da je ta tema „bespredmetna“ na području međunarodnog prava¹¹ Stvarnost bezdržavljanstva očituje se u njegovim učincima. Ono nije opisano u zakonu, već predstavlja iznimno stanje i ukazuje na nedostatak u zakonu.

⁶ Article 15 of the Universal Declaration of Human Rights, issued in December 1948, affirms that: “(1) Everyone has the right to a nationality; (2) No one shall be arbitrarily deprived of his nationality nor denied the right to change his nationality.”

⁷ UNHCR, *Global Trends, Forced Displacement in 2018*, June 2019, p.51, available at: <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>.

⁸ J. Milbrandt, *Adopting the Stateless*, 39(2) Brooklyn Journal of International Law (2014) p. 696.

⁹ *Ibid*, p. 710.

¹⁰ James A. Goldston, *Holes in the Rights Framework: Racial Discrimination, Nationality, and the Rights of Noncitizens*, 20 Ethics & International Affairs (2006), pp. 321, 323.

¹¹ W. Hanley, *Statelessness: An Invisible Theme in the History of International Law*, 25(1) European Journal of International Law (2014), p. 322.

⁶ U članku 15. Opće deklaracije o ljudskim pravima, donesene u prosincu 1948. godine, utvrđeno je sljedeće: (1) Svatko ima pravo na državljanstvo. (2) Nitko ne smije biti samovoljno lišen svoga državljanstva niti mu se smije uskratiti pravo na promjenu državljanstva.“

⁷ UNHCR, *Global Trends, Forced Displacement in 2018* (Globalna kretanja, prisilno raseljavanje 2018. godine), lipanj 2019., str. 51., dostupno na <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>.

⁸ J. Milbrandt, *Adopting the Stateless* (Usvajanje osoba bez državljanstva), 39(2) Brooklyn Journal of International Law (2014) str. 696.

⁹ *Ibid*, str. 710.

¹⁰ James A. Goldston, *Holes in the Rights Framework: Racial Discrimination, Nationality, and the Rights of Noncitizens* (Praznine u okviru za prava: rasna diskriminacija, državljanstvo i prava nedržavljana), 20 Ethics & International Affairs (2006), str. 321., 323.

¹¹ W. Hanley, *Statelessness: An Invisible Theme in the History of International Law* (Bezdržavljanstvo: nevidljiva tema u povijesti međunarodnog prava), 25(1) European Journal of International Law (2014), str. 322.

OSCE and UNHCR describe¹² different categories of persons subject to statelessness or to the risk of statelessness: *De iure* stateless persons who are described as persons who are not considered as nationals by any State under the operation of its law, as set out in Article 1 of the 1954 Convention. *De facto* stateless persons are described as persons outside the country of their nationality who are unable or, for valid reasons, are unwilling to avail themselves of the protection of that country. Persons with undetermined nationality are considered as such when a preliminary review has not determined whether they possess a nationality or are stateless.

There is no formal definition in international law specifying the terms “at risk of statelessness” and “*de facto* statelessness”. However, from various sources it can be concluded that persons are at risk of statelessness when they have difficulties proving that they have relevant links to a State.¹³

OESS i UNHCR opisuju¹² različite kategorije osoba bez državljanstva ili osoba izloženih riziku gubitka državljanstva: *de iure* osobe bez državljanstva koje se opisuju kao osobe koje nijedna država prema svom zakonodavstvu ne smatra svojim državljanima, kako je utvrđeno u članku 1. Konvencije iz 1954.; *de facto* osobe bez državljanstva koje se opisuju kao osobe koje se nalaze izvan zemlje svog državljanstva i koje ne mogu ili, iz valjanih razloga, ne žele koristiti zaštitu te zemlje. Osobe se smatraju osobama neutvrđenog državljanstva ako prethodnim ispitivanjem nije utvrđeno imaju li ili nemaju državljanstvo.

U međunarodnom pravu ne postoji službena definicija kojom se određuju pojmovi „izložen riziku gubitka državljanstva“ i „*de facto* bezdržavljanstvo“. Međutim, iz različitih se izvora može zaključiti da su osobe izložene riziku gubitka državljanstva ako teško mogu dokazati da imaju relevantne poveznice s nekom državom¹³

¹² *Handbook on Statelessness in the OSCE Area: International Standards and Good Practices*, OSCE UNHCR, 2017, pp. 13, 14.

¹³ *Ibid*, p. 14. Some authors believe that the decision in the early 1950s to establish two separate legal regimes resulted in a relegation of statelessness to relative obscurity. Over the past decade, however, there has been renewed interest in and commitment to resolving the endemic problem of statelessness, most clearly exemplified by the UNHCR Global Action Plan to End Statelessness 2014-2024, which sets out to end statelessness by 2024. Central to the plan is the prevention and reduction of statelessness, which relies in part on encouraging more states to ratify and implement the Convention on the Reduction of Statelessness. *Ibid*, p. 458.

¹² *Handbook on Statelessness in the OSCE Area: International Standards and Good Practices* (Priručnik o bezdržavljanstvu na području OESS-a: međunarodni standardi i dobre prakse). OSCE UNHCR, 2017., str. 13., 14.

¹³ *Ibid*, str. 14. Neki autori smatraju da je odluka početkom 1950-ih o uspostavljanju dvaju odvojenih pravnih režima u određenoj mjeri bacila bezdržavljanstvo u zaborav. Međutim, u proteklom desetljeću ponovno se pojavilo zanimanje za problem bezdržavljanstva te je obnovljena predanost rješavanju tog problema, što je posebice vidljivo iz Globalnog akcijskog plana UNHCR-a za okončavanje bezdržavljanstva 2014. - 2024., u kojem se predviđa okončavanje bezdržavljanstva do 2024. godine. Za taj je plan ključno sprječavanje i smanjenje bezdržavljanstva, što se djelomično temelji na poticanju što više država da ratificiraju i provedu Konvenciju o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva. *Ibid*, str. 458.

3

INTERNATIONAL AND REGIONAL LEGAL INSTRUMENTS ON STATELESSNESS

MEĐUNARODNI I REGIONALNI PRAVNI INSTRUMENTI O BEZDRŽAVLJANSTVU

The first significant step towards identifying statelessness took place with the 1954 Convention.¹⁴ The United Nations have called the 1954 Convention the “cornerstone of the international protection regime for stateless persons”.¹⁵ The 1954 Convention provides the definition of a “stateless person” and the foundation of the international legal framework to address statelessness.¹⁶ This newfound status extended specific rights to stateless persons, most notably, the issuance of identity and travel documents. The next significant development was the 1961 Convention,¹⁷ which focuses on a strategy for eliminating statelessness and mandates signatory states to respond to statelessness and to not arbitrarily deprive persons of nationality.¹⁸

Prvi značajan korak prema utvrđivanju bezdržavljanstva bila je Konvencija iz 1954.¹⁴ Ujedinjeni narodi nazvali su Konvenciju iz 1954. „temeljem međunarodnog pravnog režima za zaštitu osoba bez državljanstva“.¹⁵ U toj je Konvenciji utvrđena definicija „osobe bez državljanstva“ kao i temelj međunarodnog pravnog okvira za rješavanje problema bezdržavljanstva¹⁶. Zahvaljujući tom novom statusu, na osobe bez državljanstva proširila su se određena prava, osobito pravo na izdavanje osobnih i putnih isprava. Sljedeći značajan korak bila je Konvencija iz 1961,¹⁷ koja je usmjerena na strategiju za uklanjanje bezdržavljanstva, a države potpisnice obvezuje da riješe pitanje bezdržavljanstva i da ne oduzimaju samovoljno osobama državljanstvo.¹⁸

¹⁴ UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Stateless Persons*, 28 September 1954, United Nations, Treaty Series, vol. 360, p. 117, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3840.html>.

¹⁵ United Nations, *Guidance Note of the Secretary General, The United Nations and Statelessness*, p.4, available at: <https://www.refworld.org/docid/5c580e507.html>.

¹⁶ UNHCR, *UN Conventions on Statelessness*, available at: <https://www.unhcr.org/un-conventions-on-statelessness.html>.

¹⁷ UN General Assembly, *Convention on the Reduction of Statelessness*, 30 August 1961, United Nations, Treaty Series, vol. 989, p. 175, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b39620.html>.

¹⁸ Milbrandt (n 8) p. 717.

¹⁴ *Konvencija Opće skupštine UN-a o pravnom položaju osoba bez državljanstva*, 28. rujna 1954., Ujedinjeni narodi, Ugovorne serije, vol. 360, str. 117. <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3840.html>.

¹⁵ Ujedinjeni narodi, Smjernica glavnog tajnika UN-a, *United Nations and Statelessness* (Ujedinjeni narodi i bezdržavljanstvo), str. 4, dostupno na <https://www.refworld.org/docid/5c580e507.html>.

¹⁶ UNHCR, *Konvencije UN-a o bezdržavljanstvu*, dostupno na: <https://www.unhcr.org/un-conventions-on-statelessness.html>.

¹⁷ Opća skupština UN-a, *Konvencija o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva*, 30. kolovoza 1961., Ujedinjeni narodi, Ugovorne serije, vol. 989, str. 175., dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b39620.html>.

¹⁸ Milbrandt (br.8) str. 717.

The most important international legal documents on statelessness are:

- 1 The Protocol Relating to a Certain Case of Statelessness, The Hague, 12 April 1930;¹⁹
- 2 The Convention Relating to the Status of Stateless Persons, New York, 28 September 1954;
- 3 The Convention on the Reduction of Statelessness, Geneva, 30 August 1961.

Other international human rights instruments that recognize the right to nationality, albeit with varying formulations, include:

- the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR, Article 24);
- the Convention on the Rights of the Child (CRC, Article 7);
- the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees (Article 1(A)2);
- the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD, Article 5);
- the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW, Article 9); and
- the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD, Article 18).

There are more international documents that are not legally binding but, nonetheless, address the issue of statelessness:

- 1 The Universal Declaration of Human Rights, Paris, 10 December 1948;²⁰
- 2 The UN Declaration on the Human Rights of Individuals Who Are Not Nationals of the Country in which They Live, New York, 13 December 1985.²¹

¹⁹ League of Nations, *Protocol Relating to a Certain Case of Statelessness*, 12 April 1930, No. 4138. 179 LNTS 115, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b39520.html>.

²⁰ UN General Assembly, *Universal Declaration of Human Rights*, 10 December 1948, 217 A (III), available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>. Article 15 of the UDHR stipulates that “[e]veryone has the right to nationality. No one shall be arbitrarily deprived of his nationality or denied the right to change his nationality”.

²¹ UN General Assembly, *Declaration on the Human Rights of Individuals who are not Nationals of the Country in which They Live*, 13 December 1985, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b37020.html>.

Najvažniji međunarodni pravni dokumenti o bezdržavljanstvu su sljedeći:

- 1 Protokol o određenom slučaju bezdržavljanstva, Haag, 12. travnja 1930.;¹⁹
- 2 Konvencija o pravnom položaju osoba bez državljanstva, New York, 28. rujna 1954.;
- 3 Konvencija o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva, Ženeva, 30. kolovoza 1961.

Ostali međunarodni instrumenti o ljudskim pravima kojima se priznaje pravo na državljanstvo, iako u različitim formulacijama, uključuju:

- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (MPGPP, članak 24.)
- Konvenciju o pravima djeteta (KPD, članak 7.)
- Konvenciju o statusu izbjeglica iz 1951. godine (članak 1. stavak A. podstavak 2.);
- Međunarodnu konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (ICERD, članak 5.);
- Konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW, članak 9.); i
- Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom (KPOI, članak 18.).

Postoji još međunarodnih dokumenata koji nisu pravno obvezujući, ali se ipak bave pitanjem bezdržavljanstva:

- 1 Opća deklaracija o ljudskim pravima, Pariz, 10. prosinca 1948.;²⁰
- 2 Deklaracija UN-a o ljudskim pravima pojedinaca koji nisu državljani države u kojoj žive, New York, 13. prosinca 1985.²¹

¹⁹ Liga naroda, *Protokol o određenom slučaju bezdržavljanstva*, 12. travnja 1930., br. 4138. 179 LNTS 115, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b39520.html>.

²⁰ Opća skupština UN-a, *Opća deklaracija o ljudskim pravima*, 10. prosinca 1948., 217 A (III), dostupno na <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>. Člankom 15. ODLJP-a predviđeno je da „[s]vatko ima pravo na državljanstvo. Nitko ne smije biti samovoljno lišen svoga državljanstva niti mu se smije uskratiti pravo na promjenu državljanstva.“

²¹ Opća skupština UN-a, *Deklaracija o ljudskim pravima pojedinaca koji nisu državljani države u kojoj žive*, New York, 13. prosinca 1985., dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b37020.html>.

3.1 International instruments and their position in the Croatian legal order

All international treaties which Croatia is a party to, and which have been concluded, ratified, published in the Official Gazette, and have entered into force, have primacy over domestic laws.²² This means that if there is a clash between domestic laws and international treaties, domestic law does not apply and domestic bodies and courts are obliged to directly apply international treaties. However, this only pertains to international treaties concluded after the entry into force of the Croatian Constitution in 1990. The implementation of international treaties concluded between the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia/Federal People's Republic of Yugoslavia (SFRY/FNRY) and international organizations and/or foreign countries, before 1990, is regulated in Title III of the 1991 Constitutional Decision on the Sovereignty and Independence of Croatia.²³ Therefore, international treaties, which the former SFRY was a party to, will apply, provided that the issue of the succession of the former SFRY is settled, and with the specified restriction that they

3.1 Međunarodni instrumenti i njihov položaj u hrvatskom pravnom poretku

Svi međunarodni ugovori čija je Hrvatska stranka, a koji su sklopljeni, ratificirani, objavljeni u Narodnim novinama i stupili su na snagu, imaju prednost nad domaćim zakonima.²² To znači da se, ako postoji sukob između domaćeg zakona i međunarodnih ugovora, domaće pravo ne primjenjuje, a domaća tijela i sudovi dužni su izravno primjenjivati međunarodne ugovore. Međutim, to se odnosi samo na međunarodne ugovore sklopljene nakon stupanja na snagu Ustava Republike Hrvatske 1990. godine. Izvršavanje međunarodnih ugovora sklopljenih između bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije / Federativne Narodne Republike Jugoslavije (SFRJ/FNRJ) i međunarodnih organizacija i/ili stranih država prije 1990. godine uređeno je u Glavi III. Ustavne odluke o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske iz 1991. godine.²³ Stoga će se međunarodni ugovori čija je bivša SFRJ stranka primjenjivati pod uvjetom da je riješeno pitanje sukcesije bivše SFRJ, i uz posebno ograničenje da

²² "International agreements which have been concluded and ratified in accordance with the Constitution, published and which have entered into force shall be a component of the domestic legal order of the Republic of Croatia and shall have primacy over domestic law. Their provisions may be altered or repealed only under the conditions and in the manner specified therein or in accordance with the general rules of international law", Article 134 of the Constitution of the Republic of Croatia, Official Gazette no. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010 and 5/2014 (The author of this analysis is using the redacted version of the Constitutional Court of the Republic of Croatia).

²³ Official Gazette no. 31/1991. The cited item prescribes: "International treaties concluded and acceded to by the SFRY shall apply in the Republic of Croatia provided they do not conflict with the Constitution and legal system of the Republic of Croatia, on the basis of the provisions of the international law on state succession relating to international treaties."

²² „Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava“, članak 134. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010 i 5/2014 (autor ove analize koristi redakcijski pročišćenu verziju Ustavnog suda Republike Hrvatske).

²³ Narodne novine br. 31/1991. Citiranom je točkom propisano: „Međunarodni ugovori koje je sklopila i kojima je pristupila SFRJ primjenjivat će se u Republici Hrvatskoj ako nisu u suprotnosti s Ustavom i pravnim poretkom Republike Hrvatske, na temelju odredaba međunarodnoga prava o sukcesiji država u pogledu ugovora.“

must not be in conflict with the Croatian Constitution and the Croatian legal system.²⁴

Croatia is a party to all of the above-mentioned international treaties.

3.2 Regional instruments regarding statelessness

The 1997 European Convention on Nationality (ECN),²⁵ adopted by the Council of Europe, regulates the acquisition (Article 6) and loss of nationality (Articles 7 and 8) and includes, *inter alia*, a range of safeguards against statelessness, most of which mirror those of the 1961 Convention. According to Article 4 of the ECN, the rules on nationality of each State Party should be based on the following principles: (a) everyone has the right to a nationality; (b) statelessness shall be avoided; (c) no one shall be arbitrarily deprived of his or her nationality; (d) neither marriage nor the dissolution of marriage between a national of a State Party and a foreigner, nor the change of nationality by one of the spouses during marriage, shall automatically affect the nationality of the other spouse.²⁶

21 member states of the Council of Europe have ratified this Convention, an instrument whose goal is to achieve co-operation between the states in order to resolve the issue of statelessness, the

²⁴ The Government of the Republic of Croatia brought the decision on notification on the succession of the Republic of Croatia as a party to certain international treaties. A list of multilateral international treaties for which the decision on notification on succession into their membership was made, was published in the Official Gazette - International Treaties (*Narodne novine - Međunarodni ugovori*). Official Gazette – International Treaties, no. 12/1993. A similar list regarding bilateral treaties was also published in the Official Gazette – International Treaties, no. 8/1998. Regarding the conclusion and implementation of international treaties, the Act on the Conclusion and Implementation of International Treaties (Official Gazette no. 28/1996) must be mentioned. Its predecessor was the Act on the Conclusion and Implementation of International Treaties (Official Gazette, no. 53/1991 and 73/1991). This document prescribed: “International treaties concluded or joined by the SFRY shall be applied in the Republic of Croatia if they do not contradict the Constitution and legal order of the Republic of Croatia, pursuant to the provisions of the international law on succession of states regarding treaties”.

²⁵ Council of Europe, *European Convention on Nationality*, 6 November 1997, ETS 166, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b36618.html>.

²⁶ *Handbook on Statelessness in the OSCE Area*, p. 34.

ti ugovori ne smiju biti u suprotnosti s Ustavom i pravnim poretkom Republike Hrvatske.²⁴

Hrvatska je stranka svih gore navedenih međunarodnih ugovora.

3.2 Regionalni instrumenti o bezdržavljanstvu

Europskom konvencijom o državljanstvu (EKD) iz 1997. godine,²⁵ koju je donijelo Vijeće Europe, uređeno je stjecanje (članak 6.) i gubitak državljanstva (članci 7. i 8.), a uključuje, među ostalim, niz mjera zaštite od bezdržavljanstva, od kojih većina odgovara mjerama zaštite iz Konvencije iz 1961. U skladu s člankom 4. EKD-a, propisi o državljanstvu svake države stranke trebali bi se temeljiti na sljedećim načelima: (a) svatko ima pravo na državljanstvo; (b) izbjegavat će se bezdržavljanstvo; (c) nitko neće biti samovoljno lišen njegovog ili njezinog državljanstva; (d) ni brak ni razvod braka između državljanina pojedine države stranke i stranog državljanina, a niti promjena državljanstva jednog od supružnika tijekom trajanja braka, neće automatski utjecati na državljanstvo drugog supružnika.²⁶

Tu je Konvenciju ratificirala 21 država članica Vijeća Europe, a cilj je tog instrumenta ostvarivanje suradnje između država radi rješavanja problema bezdržavljanstva, sukcesije država te višestrukog

²⁴ Vlada Republike Hrvatske donijela je odluku o obavijesti o sukcesiji Republike Hrvatske kao stranke određenih međunarodnih ugovora. Popis multilateralnih međunarodnih ugovora u odnosu na koje je donesena odluka o obavijesti o sukcesiji njihovog članstva objavljen je u Narodnim novinama - Međunarodni ugovori. Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 12/1993. Sličan popis u pogledu bilateralnih ugovora također je objavljen u Narodnim novinama – Međunarodni ugovori br. 8/1998. Kad je riječ o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, potrebno je spomenuti Zakon o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora (Narodne novine br. 28/1996). Prednik tog zakona bio je Zakon o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora (Narodne novine br. 53/1991 i 73/1991). Tim je dokumentom propisano: „Međunarodni ugovori koje je sklopila ili kojima je pristupila SFRJ primjenjivat će se u Republici Hrvatskoj, ako isti nisu u suprotnosti s Ustavom i pravnim poretkom Republike Hrvatske, na temelju odredaba međunarodnog prava o sukcesiji država u pogledu ugovora.“

²⁵ Vijeće Europe, *Europska konvencija o državljanstvu*, 6. studenog 1997., ETS 166, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b36618.html>.

²⁶ *Handbook on Statelessness in the OSCE Area* (Priručnik o bezdržavljanstvu na području OESS-a), str. 34.

succession of states as well as multiple nationality and their consequences.²⁷ However, Croatia has not ratified this Convention, although it is a signatory to it. The Act on the Ratification of this Convention was scheduled in front of Parliament on two occasions, but it never got to the stage of voting.²⁸

The Convention does not allow reservations on Chapter VI relating to the succession of states and nationality. According to Article 18 para. 2 of the Convention, which pertains to matters concerning the granting or the retention of nationality in cases of State succession, each State Party shall take account of:

- a) the genuine and effective link of the person concerned with the State;
- b) the habitual residence of the person concerned at the time of State succession;
- c) the will of the person concerned;
- d) the territorial origin of the person concerned.

As mentioned above, international treaties, which have been concluded and ratified in accordance with the Constitution, have been published and which have entered into force, shall be a component of the domestic legal order of Croatia and shall have primacy over domestic law. If the ECN were ratified, it would be above the Croatian Citizenship Act (CCA) in the hierarchy of legal norms. In that case, the competent body (the Ministry of the Interior) would be obliged to accept a request for the naturalization of persons whose admittance into Croatian nationality is not in the interest of Croatia but who meet the criteria of Article 18 para. 2 of the ECN.²⁹ Namely, the competent body has, according to the CCA (see extensively *infra*), the discretionary power to reject an application for naturalization if it finds that such naturalization would not be in the interest of Croatia, despite all criteria listed in the CCA being met.

²⁷ *Ibid*, p. 34.

²⁸ *Ibid*.

²⁹ *Ibid*.

državljanstva i njihovih posljedica.²⁷ Iako je potpisnica Konvencije, Hrvatska ju, međutim, još nije ratificirala. U Saboru je u dva navrata bila zakazana rasprava o prijedlogu Zakona o potvrđivanju te Konvencije, ali rasprava nikad nije došla do faze glasovanja.²⁸

Konvencija ne dopušta rezerve o poglavlju VI. koje se odnosi na sukcesiju država i državljanstvo. U skladu s člankom 18. stavkom 2. te Konvencije, koji se odnosi na pitanja dodjeljivanja ili zadržavanja državljanstva u slučajevima sukcesije države, svaka država stranka posebno će uzeti u obzir:

- a) izvornu i stvarnu vezu dotične osobe s državom;
- b) uobičajeno boravište dotične osobe u trenutku sukcesije država;
- c) želju dotične osobe;
- d) teritorijalno podrijetlo dotične osobe.

Kako je gore navedeno, međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Kad bi Hrvatska ratificirala EKD, taj bi instrument u hijerarhiji pravnih normi bio iznad Zakona o hrvatskom državljanstvu (ZHD). U tom bi slučaju nadležno tijelo (Ministarstvo unutarnjih poslova) bilo dužno prihvatiti zahtjev za prirođenje osoba čiji primitak u hrvatsko državljanstvo nije u interesu Republike Hrvatske, ali koje udovoljavaju pretpostavkama iz članka 18. stavka 2. ZHD-a.²⁹ Naime, prema ZHD-u (vidjeti opširno u nastavku), nadležno tijelo ima diskrecijsku ovlast odbiti zahtjev za prirođenje ako utvrdi da to prirođenje ne bi bilo u interesu Hrvatske, unatoč tome što su ispunjene sve pretpostavke navedene u ZHD-u.

²⁷ *Ibid*, str. 34.

²⁸ *Ibid*.

²⁹ *Ibid*.

Another regional document worth mentioning is the 2011 Zagreb Declaration.³⁰ This is a non-binding document which contains principles agreed at the Conference on the Provision of Civil Documentation and Registration in South Eastern Europe (Zagreb, 26–27 October 2011). This Declaration has recommendations and proposals at two levels: the local level and the regional level. At the local level, the Declaration advocates for the removal of all obstacles to documentation and registration needs, particularly those relating to vulnerable persons. This may include positive actions such as legal reforms, adequate residency and documentation requirements, the waiving of fees, facilitated birth and subsequent registration and the issuance of identity cards. There should be a national coordination mechanism, and municipal services should be strengthened. Concrete efforts to identify and assist all persons at risk of statelessness, especially those who need to be registered and who lack documentation, are to be carried out. Civil society and awareness campaigns should be included, and special care should be given to Roma people.

Od regionalnih dokumenata vrijedi još spomenuti i Zagrebačku deklaraciju iz 2011. godine.³⁰ Taj neobvezujući dokument sadržava načela utvrđena na Konferenciji o pribavljanju civilnih dokumenata i upisima u državne matice u Jugoistočnoj Europi (Zagreb, 26. - 27. listopada 2011.). U toj se deklaraciji navode preporuke i prijedlozi na dvije razine: lokalnoj i regionalnoj. Na lokalnoj razini zalaže se za otklanjanje svih prepreka povezanih s pribavljanjem dokumenata i upisom u državne matice, posebno onih koje se odnose na ranjive osobe. To može obuhvaćati mjere kao što su izmjene pravnih propisa, odgovarajući uvjeti za odobrenje boravka i pribavljanje dokumenata, oslobođenje od pristojbi, olakšavanje prijave rođenja i naknadnog upisa u matične knjige, kao i izdavanje osobnih iskaznica. Potrebno je uspostaviti nacionalni mehanizam za koordinaciju i unaprijediti nadležne lokalne službe te poduzeti konkretne napore kako bi se prepoznale osobe izložene riziku gubitka državljanstva i kako bi im se pružila pomoć, posebno onima koje je potrebno upisati u državne matice i koje nemaju isprave. Potrebno je i provesti kampanje civilnog društva i kampanje za podizanje svijesti te posebnu pažnju posvetiti Romima.

³⁰ UNHCR, *Zagreb Declaration, 27 October 2011*, 27 October 2011, available at: <https://www.refworld.org/docid/4fa2193e2.html>.

³⁰ UNHCR, *Zagrebačka deklaracija, 27. listopada 2011.*, 27. listopada 2011., dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/4fa2193e2.html>.

4. STATELESSNESS UNDER THE CROATIAN LEGAL SYSTEM

BEZDRŽAVLJANSTVO U HRVATSKOM PRAVNOM PORETKU

This chapter discusses the relevant provisions of the Croatian Citizenship Act (CCA) in relation to statelessness in Croatia. It also provides the relevant historical context, particularly in relation to Croatian independence in 1991, following the dissolution of the Socialist Federative Republic of Yugoslavia (SFRY), and presents challenges linked with civil registration and documentation.

Notwithstanding that statelessness in relation to the dissolution of the former SFRY was largely avoided in Croatia because of the principle of legal continuity of the then republic nationality, certain groups of people faced challenges in regulating their nationality. The current legislation, including the most recent amendments made to the CCA in 2019 (in force as of 1 January 2020), is also reflected in this chapter.

The Croatian Constitution contains only one article regarding nationality – Article 9 – which prescribes that Croatian nationality, its acquisition and loss shall be regulated by law (para. 1). It is prohibited to expel a Croatian national from Croatia, or to revoke his or her nationality. Furthermore, it is prohibited to extradite a Croatian national to another State, except for the enforcement of an extradition decision, which is brought in accordance with an international treaty or the *acquis communautaire* of the European Union (para. 2). Therefore, the Constitution has established several facts regarding Croatian nationality:

- a) it is, as is its acquisition and termination, prescribed by law;
- b) it cannot be revoked;
- c) nationals cannot be expelled from Croatia; and
- d) Croatia does not extradite its nationals (with the aforementioned exceptions).³¹

U ovom poglavlju obrađuju se mjerodavne odredbe Zakona o hrvatskom državljanstvu (ZHD) u pogledu bezdržavljanstva u Hrvatskoj, a navodi se i relevantan povijesni kontekst, osobito u pogledu hrvatske neovisnosti 1991. godine nakon raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), kao i danas postojeći izazovi povezani s upisom u matične knjige i izdavanjem dokumenata.

Unatoč tome što se u Hrvatskoj uglavnom izbjegao nastanak bezdržavljanstva povezanog s raspadom bivše SFRJ zahvaljujući načelu pravnog kontinuiteta tadašnjeg republičkog državljanstva, neke su se skupine ljudi ipak suočile s određenim izazovima pri reguliranju svojeg državljanstva. U ovom se poglavlju obrađuje i trenutno zakonodavstvo, među ostalim i najnovije izmjene i dopune ZHD-a iz 2019. godine (koje su stupile na snagu 1. siječnja 2020.).

Ustav Republike Hrvatske sadržava samo jedan članak o državljanstvu, članak 9., kojim je propisano da se hrvatsko državljanstvo, njegovo stjecanje i prestanak uređuje zakonom (stavak 1.). Zabranjeno je prognati hrvatskog državljanina iz Hrvatske ili mu oduzeti državljanstvo. Zabranjeno je i izručiti hrvatskog državljanina drugoj državi, osim u slučaju izvršenja odluke o izručenju donesene u skladu s međunarodnim ugovorom ili pravnom stečevinom Europske unije (stavak 2.). Prema tome, u Ustavu je utvrđeno nekoliko činjenica o hrvatskom državljanstvu:

- e) propisano je zakonom kao i njegovo stjecanje i prestanak;
- f) ne može se oduzeti;
- g) državljani ne mogu biti prognani iz Hrvatske; i
- h) Hrvatska ne izručuje svoje državljane (osim u slučaju navedenih iznimaka).³¹

³¹ Furthermore, the Constitution stipulates special care of the Republic of Croatia towards its citizens living or staying abroad, with the obligation to promote their links with the homeland (Article 10 para. 1), and the special concern and protection of the Republic of Croatia for parts of the Croatian nation in other States (Article 10 para. 2).

³¹ Nadalje, Ustavom se propisuje obveza Republike Hrvatske da osobito štiti svoje državljane koji žive ili borave u inozemstvu kao i obveza da promiče njihove veze s domovinom (članak 10. stavak 1.), te se jamči osobita skrb i zaštita Republike Hrvatske dijelovima hrvatskog naroda u drugim državama (članak 10. stavak 2.).

According to the constitutional provision, Parliament enacted the CCA, which came into force on 8 October 1991.³² This Act is still in force, with various amendments.³³

Especially important for resolving statelessness, are the amendments passed in 2015 and 2019. The amendments from 2015 resolved problems of persons who were considered to be Croatian nationals, but subsequently were found to be entered into the national's registers by administrative mistake. Such persons have become foreigners, perhaps even stateless, but the amendments in 2015 made them Croatian nationals retroactively. The amendments in 2019 also resolved the problem of persons who, by law, were Croatian nationals, but also by administrative mistake, have been entered into the national's registers of another republics of the former SFRY. Croatian administration and administrative court's practice withheld Croatian nationality from such persons, considering them foreigners, although it was possible that some of them are indeed stateless. Such persons are considered to be Croatian nationals under the condition that they file a claim that their Croatian nationality be determined in the period from 1 January 2020 until 1 January 2022.

Following the termination of governmental and legal links with the former SFRY, nationality issues during the succession in Croatia were based on two principles: the principle of legal continuity of nationality and the principle of Croatian ethnicity reinforced by the principle of residence (*ius domicilii*).³⁴ The first principle relates to all citizens of the former SFRY irrespective of national origin or ethnic affiliation and is contained in Article 30 para. 1 of the CCA. It regulates which former SFRY nationals are nationals of Croatia as of 8 October 1991.³⁵

The second principle relates to residents of Croatia (the Socialist Croatia) who did not fulfil the requirements for Croatian nationality in compliance with the first principle, but should they fulfil the

Sabor je u skladu s ustavnom odredbom donio ZHD, koji je stupio na snagu 8. listopada 1991.³² i još uvijek je na snazi s raznim izmjenama i dopunama.³³

Za rješavanje problema bezdržavljanstva posebno su važne izmjene i dopune donesene 2015. i 2019. godine. Izmjene i dopune iz 2015. riješile su problem osoba koje su se smatrale hrvatskim državljanima, ali je naknadno utvrđeno da su upisane u evidenciju o državljanstvu administrativnom pogreškom. Te su osobe postale strancima ili su možda čak ostale bez državljanstva, ali izmjenama i dopunama iz 2015. retroaktivno su postale hrvatskim državljanima. Izmjenama i dopunama 2019. godine riješen je i problem osoba koje su po zakonu bile hrvatski državljani, ali su također administrativnom pogreškom upisane u evidencije o državljanstvu drugih republika bivše SFRJ. U praksi hrvatske uprave i upravnih sudova tim je osobama bilo uskraćeno hrvatsko državljanstvo i smatrale su se strancima, iako je moguće da su neke od njih zapravo osobe bez državljanstva. Te se osobe smatraju hrvatskim državljanima pod uvjetom da podnesu zahtjev da im se utvrdi hrvatsko državljanstvo u razdoblju od 1. siječnja 2020. do 1. siječnja 2022. godine.

Nakon prekida državnih i pravnih veza s bivšom SFRJ, u Hrvatskoj su se pitanja državljanstva tijekom sukcesije temeljila na dvama načelima: načelu pravnog kontinuiteta državljanstva i načelu hrvatske etničke pripadnosti potkrijepljenom načelom mjesta boravišta (*ius domicilii*).³⁴ Prvo načelo odnosi se na sve državljane bivše SFRJ, bez obzira na nacionalno podrijetlo ili etničku pripadnost, a sadržano je u članku 30. stavku 1. ZHD-a, u kojem je propisano koji su državljani bivše SFRJ postali hrvatski državljani od 8. listopada 1991. godine.³⁵

Drugo se načelo odnosi na osobe koje su imale prijavljeno boravište u Hrvatskoj (Socijalističkoj Republici Hrvatskoj), a koje nisu udovoljavale pretpostavkama za hrvatsko državljanstvo u

³² Official Gazette, no. 53/1991.

³³ Official Gazette, no. 53/1991, 70/1991, 28/1992, 113/1993, 4/1994, 130/2011 and 110/2015.

³⁴ J. Omejec, *Initial Citizenry of the Republic of Croatia at the Time of the Dissolution of Legal Ties with the SFRY, and Acquisition and Termination of Croatian Nationality*, 3(1-2) Croatian Critical Law Review (1998) p. 101.

³⁵ *Ibid.*

³² Narodne novine, br. 53/1991.

³³ Narodne novine, br. 53/1991, 70/1991, 28/1992, 113/1993, 4/1994, 130/2011, 110/2015 i 102/2019.

³⁴ J. Omejec, *Initial Citizenry of the Republic of Croatia at the Time of the Dissolution of Legal Ties with the SFRY, and Acquisition and Termination of Croatian Nationality* (Prvobitno državljanstvo Republike Hrvatske u trenutku raskida pravnih veza sa SFRJ, te stjecanje i prestanak hrvatskog državljanstva), 3(1-2) Croatian Critical Law Review (1998.) str. 101.

³⁵ *Ibid.*

requirements set out in Article 30 para. 2 of the CCA, their nationality would have been recognized as of 8 October 1991.³⁶

The CCA is based on the following principles:

- a) principle of *ius sanguinis* as the primary way of acquiring Croatian nationality;
- b) equality of husband and wife, father, mother and children irrespective of whether they are legitimate or illegitimate;³⁷
- c) primacy (exclusiveness) of Croatian nationality;³⁸
- d) principle of prevention and protection against statelessness;
- e) principle of legal continuity of nationality.³⁹

4.1 Historical overview

Who was considered a Croatian national?

Considering that Croatia became a sovereign country in 1991 (internationally recognized in January 1992), it was necessary to determine which persons were to be considered as Croatian nationals at the time of the dissolution of state ties with former Yugoslavia. Therefore, the CCA prescribes who is to be regarded as a Croatian national.

The former SFRY was a federal state (it consisted of six republics and two autonomous regions). Nationality was regulated in the Federal Constitution from 1974 and prescribed that a unique Yugoslav nationality exists for all citizens of Yugoslavia. However, a national of every republic was simultaneously a national of the SFRY. A national of one republic had the same rights and obligations on the territory of another republic as its nationals (Article 249 of the 1974 Federal Constitution).

Therefore, every citizen in Yugoslavia had dual nationality. Everyone had Yugoslav nationality, but

³⁶ *Ibid.*

³⁷ I. Borković, *Upravno pravo* (Administrative Law), Narodne novine, Zagreb, 2002, p. 178.

³⁸ *Ibid.*, p. 185.

³⁹ Omejec, (n 34) p. 101.

skladu s prvim načelom, ali bi im se, ako udovolje pretpostavkama utvrđenim u članku 30. stavku 2. ZHD-a, priznalo državljanstvo od 8. listopada 1991. godine.³⁶

ZHD se temelji na sljedećim načelima:

- a) načelu *ius sanguinis* kao glavnom načinu stjecanja hrvatskog državljanstva;
- b) načelu jednakosti muža i žene, oca, majke i djece bez obzira na to jesu li zakonita ili nezakonita;³⁷
- c) načelu isključivosti (primata) hrvatskog državljanstva;³⁸
- d) načelu sprječavanja i zaštite od bezdržavljanstva;
- e) načelu pravnog kontinuiteta državljanstva.³⁹

4.1 Povijesni pregled

Tko se smatrao hrvatskim državljaninom?

Budući da je Hrvatska postala suverena država 1991. godine (međunarodno priznata u siječnju 1992.), bilo je potrebno utvrditi koje će se osobe u trenutku raskida državnih veza s bivšom Jugoslavijom smatrati hrvatskim državljanima, stoga je to i propisano ZHD-om.

Bivša SFRJ bila je federativna država (sastojala se od šest republika i dviju autonomnih pokrajina). Državljanstvo je bilo uređeno saveznim Ustavom iz 1974. godine, a bilo je propisano jedinstveno jugoslavensko državljanstvo za sve građane Jugoslavije. Međutim, državljanin svake republike istovremeno je bio i državljanin SFRJ. Državljanin jedne republike imao je ista prava i obveze na teritoriju druge republike kao i njezini državljanin (članak 249. saveznog Ustava iz 1974.).

Stoga je svaki građanin Jugoslavije imao dvojno državljanstvo. Svi su imali jugoslavensko državljanstvo, ali i posebno republičko

³⁶ *Ibid.*

³⁷ I. Borković, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 178.

³⁸ *Ibid.*, str. 185.

³⁹ Omejec, (br. 34) str. 101.

also a specific republic nationality.⁴⁰ This meant that every federal republic enacted its separate nationality act.⁴¹ The Constitution of the Socialist Republic of Croatia from 1974 prescribed that, for citizens of the Socialist Republic of Croatia (SRC), republic nationality exists (Article 6 para. 1). As mentioned, all other Yugoslav nationals (who had another republic nationality) enjoyed the same rights in SRC as Croatian republic nationals (Article 6 para. 2). Yugoslavia enacted the SFRY Nationality Act⁴² in 1976.

According to the provisions of the Federal Constitution and the republic Constitution, the Socialist Croatia enacted its Socialist Croatia Nationality Act⁴³ in 1977, which was in force until 8 October 1991. Therefore, the provisions of this Act from the socialist era were paramount in determining who was to be regarded as a Croatian national on 8 October 1991 (the date of entry into force of the CCA). This Act determined three basic principles: first, that nationality exists for all citizens of the SRC; second, that all nationals of the SRC are simultaneously Yugoslav nationals; and, third, that all nationals of other socialist republics enjoy the same rights in the SRC as SRC nationals.⁴⁴

državljanstvo.⁴⁰ To je značilo da su sve savezne republike donijele svoj zaseban akt o državljanstvu.⁴¹ Ustavom Socijalističke Republike Hrvatske iz 1974. godine bilo je propisano da građani Socijalističke Republike Hrvatske (SRH) imaju republičko državljanstvo (članak 6. stavak 1.). Kako je već navedeno, svi ostali jugoslavenski državljani (koji su imali neko drugo republičko državljanstvo) uživali su ista prava u SRH kao i osobe koje su imale hrvatsko republičko državljanstvo (članak 6. stavak 2.). Jugoslavija je donijela Zakon o državljanstvu SFRJ⁴² 1976. godine.

U skladu s odredbama federativnog Ustava i republičkog Ustava, Socijalistička Republika Hrvatska donijela je 1977. godine svoj Zakon o državljanstvu Socijalističke Republike Hrvatske,⁴³ koji je bio na snazi do 8. listopada 1991. Stoga su odredbe tog zakona iz vremena socijalizma bile ključne pri određivanju toga tko će se 8. listopada 1991. (dan stupanja na snagu ZHD-a) smatrati hrvatskim državljaninom. Tim su zakonom utvrđena tri osnovna načela: prvo, da svi građani SRH imaju državljanstvo; drugo, da su svi državljani SRH istovremeno jugoslavenski državljani; i treće, da svi državljani drugih socijalističkih republika uživaju ista prava u SRH kao i državljani SRH.⁴⁴

⁴⁰ This was also the case prior to 1974. All republics had their Nationality Acts: Nationality Act of the People's Republic of Bosnia and Herzegovina (Official Gazette of the B&H, no. 5/1950), Nationality Act of the People's Republic of Montenegro (Official Gazette of the NRCG, no. 3-4/1950), Nationality Act of the People's Republic of Croatia (Official Gazette, no. 23/1950), Nationality Act of the People's Republic of Macedonia (Official Gazette, no. 16/1950), Nationality Act of the People's Republic of Serbia (Official Gazette of the NRS, no. 5/1950), Nationality Act of the People's Republic of Slovenia (Official Gazette (*Uradni list*), no. 20/1950). All republics brought new Nationality Acts in 1965 and 1977. *Ibid.*, p. 39, 40.

⁴¹ I Borković, *Upravno pravo* (Administrative Law), Informator, Zagreb, 1978, p. 131.

⁴² Official Gazette of the SFRY, no. 58/1976. See, also, in J. Zorn, *Non-citizens in Slovenia: Erasure from the Register of Permanent Residents*. In: Brad K. Blitz, C. Sawyer (eds.), *Statelessness in the European Union – Displaced, Undocumented, Unwanted*, Cambridge University Press, 2011, p. 199.

⁴³ Socialist Croatia Nationality Act, Official Gazette, no. 32/1977.

⁴⁴ Borković (n 41) p. 131. The same legal framework can be found in Slovenia. See J. Zorn, *Non-citizens in Slovenia: Erasure from the Register of Permanent Residents*, in: K. Blitz Brad, C. Sawyer (eds.), *Statelessness in the European Union – Displaced, Undocumented, Unwanted*, Cambridge University Press, 2011 p. 200.

⁴⁰ To je bio slučaj i prije 1974. godine. Sve republike imale su svoje zakone o državljanstvu: Zakon o državljanstvu Narodne Republike Bosne i Hercegovine (Službeni list BiH, br. 5/1950), Zakon o državljanstvu Narodne Republike Crne Gore (Službeni list NRCG, br. 3-4/1950), Zakon o državljanstvu Narodne Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 23/1950), Zakon o državljanstvu Narodne Republike Makedonije (Službeni list (Služben vesnik), br. 16/1950), Zakon o državljanstvu Narodne Republike Srbije (Službeni list NRS, br. 5/1950), Zakon o državljanstvu Narodne Republike Slovenije (Službeni list (Uradni list), br. 20/1950). Sve republike donijele su nove zakone o državljanstvu 1965. i 1977. godine. *Ibid.*, str. 39., 40.

⁴¹ I. Borković, *Upravno pravo*, Informator, Zagreb, 1978., str. 131.

⁴² Službeni list SFRJ, br. 58/1976. Vidjeti i J. Zorn, *Non-citizens in Slovenia: Erasure from the Register of Permanent Residents* (Nedržavljanji u Sloveniji: brisanje iz evidencije osoba sa stalnim boravištem), U: Brad K. Blitz, C. Sawyer (ur.), *Statelessness in the European Union – Displaced, Undocumented, Unwanted* (Bezdržavljanstvo u Europskoj uniji – raseljene osobe, osobe bez dokumenata, neželjene osobe), Cambridge University Press, 2011., str. 199.

⁴³ Zakon o državljanstvu Socijalističke Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 32/1977.

⁴⁴ Borković (br. 41) str. 131. Isti pravni okvir ima i Slovenija. Vidjeti J. Zorn, *Non-citizens in Slovenia: Erasure from the Register of Permanent Residents* (Nedržavljanji u Sloveniji: brisanje iz evidencije osoba sa stalnim boravištem), u: K. Blitz Brad, C. Sawyer (ur.), *Statelessness in the European Union – Displaced, Undocumented, Unwanted* (Bezdržavljanstvo u Europskoj uniji – raseljene osobe, osobe bez dokumenata, neželjene osobe), Cambridge University Press, 2011., str. 200.

Article 30 of the CCA prescribes that a person is regarded as a Croatian national if he or she acquired the nationality of the SRC according to the law that was then in force until 8 October 1991. The law in question was the Nationality of the Socialist Croatia Act (NSRCA). According to the NSRCA, Croatian Socialist Republic nationality could have been acquired in five different ways: by birth (*ius sanguinis*); by birth on the territory of the SRC; by the naturalization of a national of another republic; by naturalization of foreigners; and by international treaties.⁴⁵

The Republic of Croatia opted for the nationality continuity principle. This principle has been applied in Croatia since 1918.⁴⁶ The republic nationality of the SRC, which was constituted in 1946, was linked to the then effective native (indigenous) law, establishing the nationality of the first Yugoslavia (1928) and the Croatian republic nationality of the second Yugoslavia (1946).⁴⁷ Republic nationality between 1945 and 1991 was based on three principles: the exclusivity of the republic nationality (a national of SFRY could hold only one republic nationality); the unity of nationality (a person could not be a national of SFRY without being simultaneously a national of one of the republics); and the legal continuity of republic nationality (a national of a respective republic was an individual who held the nationality of that republic according to the law valid until a legally determined date).⁴⁸ It is also important to note that all SFRY nationals had the right to choose their republic nationality irrespective of the fact that they had acquired one *ex lege* by birth.⁴⁹

Article 30 CCA also prescribes that a person who is a member of the Croatian nation and who on the date of entry into force of the CCA does not have Croatian nationality according to the rules explained above, but has a registered domicile in Croatia on the same date, and gives a written statement that he or she considers him or herself a Croatian national, is considered to be a Croatian national (para. 2). This provision was intended to rectify a situation that had arisen on 8 October 1991 whereby many residents

Člankom 30. ZHD-a propisano je da se osoba smatra hrvatskim državljaninom ako je stekla državljanstvo SRH u skladu sa zakonom koji je tada bio na snazi do 8. listopada 1991., a riječ je o Zakonu o državljanstvu Socijalističke Republike Hrvatske (ZDSRH). Prema ZDSRH-u, državljanstvo Socijalističke Republike Hrvatske moglo se steći na pet različitih načina: rođenjem (*ius sanguinis*); rođenjem na teritoriju SRH; prirođenjem državljanina druge republike; prirođenjem stranaca; i po međunarodnim ugovorima.⁴⁵

Republika Hrvatska odlučila se za načelo kontinuiteta državljanstva, koje se u Hrvatskoj primjenjuje od 1918. godine.⁴⁶ Republičko državljanstvo SRH, koja je osnovana 1946., bilo je povezano s tada važećim domaćim (autohtonim) zakonom kojim je utvrđeno državljanstvo prve Jugoslavije (1928.) i hrvatsko republičko državljanstvo druge Jugoslavije (1946.).⁴⁷ Republičko državljanstvo od 1945. do 1991. godine temeljilo se na trima načelima: načelu isključivosti republičkog državljanstva (državljanin SFRJ mogao je imati samo jedno republičko državljanstvo); načelu jedinstva državljanstva (osoba nije mogla biti državljanin SFRJ, a da istovremeno nije bila državljanin jedne od republika); i načelu pravnog kontinuiteta republičkog državljanstva (državljanin određene republike bio je pojedinac koji je imao državljanstvo te republike u skladu sa zakonom koji je važio do zakonski utvrđenog datuma).⁴⁸ Također je važno napomenuti da su svi državljani SFRJ imali pravo odabrati svoje republičko državljanstvo bez obzira na to što su rođenjem stekli državljanstvo *ex lege*.⁴⁹

Člankom 30. ZHD-a propisano je i da se hrvatskim državljaninom smatra osoba koja je pripadnik hrvatskog naroda koji na dan stupanja na snagu ZHD-a nema hrvatsko državljanstvo u skladu s gore navedenim propisima, a na dotični dan ima prijavljeno prebivalište u Hrvatskoj i da pisanu izjavu da se smatra hrvatskim državljaninom (stavak 2.). Ta je odredba bila namijenjena ispravljanju situacije koja je nastala 8. listopada 1991. kada brojne osobe s prijavljenim boravištem u Hrvatskoj iz različitih

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Omejec, (n 34)p. 102.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*, p. 103.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 104.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Omejec, (br. 34) str. 102.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*, str. 103.

⁴⁹ *Ibid.*, str. 104.

of Croatia did not, for different reasons, acquire the republic nationality of the SRC under the NRSCA.⁵⁰

Problems which arose on 8 October 1991 linked with statelessness

On 8 October 1991, individuals who were not considered Croatian nationals based on the provisions of Article 30 paras. 1 and 2 of the CCA were regarded as foreigners.⁵¹ This affected various groups of people:

- 1 people who lived on the territory of Croatia on 28 August 1945, but were not residents, and, therefore, had not acquired Croatian nationality according to the then in force Act on the Nationality of the DFY/FNRY but had acquired the nationality of another federal unit and continued to live in Croatia;
- 2 people who, according to their residence, had to be considered Croatian nationals from 28 August 1945, yet gave a statement that they did not want to be Croatian nationals, and instead wanted to be nationals of another federal unit, but continued to live in Croatia;
- 3 people who held the nationality of another republic, but moved to Croatia between 1945 and 1991, and did not, during that time, acquire Croatian nationality, thus maintaining their original republic nationality;
- 4 people who had been Croatian nationals but requested a change of republic nationality, acquired another republic nationality, but continued to live or later came back to Croatia;
- 5 people who were born in Croatia, but had parents who, at the time of their birth, were nationals of another republic;

⁵⁰ There was an obvious flaw, from today's perspective, regarding this provision. It benefited only those who, indeed, had residence in the Republic of Croatia on 8 October 1991, and were ethnic Croat or willing to state (and prove) that they were, in essence, Croats, and that they considered themselves Croatian nationals.

⁵¹ D. Medvedović *Federal and republican nationality in the former SFR Yugoslavia at the time of its dissolution*, Croatian Critical Law Review, vol. 3, br. 1-2, 1998, p. 54.

razloga nisu stekle republičko državljanstvo SRH na temelju ZDSRH-a.⁵⁰

Problemi povezani s bezdržavljanstvom koji su se pojavili 8. listopada 1991. godine

Dana 8. listopada 1991. pojedinci koji se nisu smatrali hrvatskim državljanima na temelju odredbi članka 30. stavaka 1. i 2. ZHD-a smatrali su se strancima.⁵¹ Tim su bile obuhvaćene razne skupine ljudi:

- 1 ljudi koji su 28. kolovoza 1945. živjeli na području Republike Hrvatske, ali nisu imali prijavljeno boravište te, prema tome, nisu stekli hrvatsko državljanstvo prema tada važećem Zakonu o državljanstvu DFJ/FNRJ, već su stekli državljanstvo neke druge federalne jedinice, a nastavili su živjeti u Hrvatskoj;
- 2 ljudi koji su se prema svom boravištu morali smatrati hrvatskim državljanima od 28. kolovoza 1945., no ipak su izjavili da ne žele biti hrvatski državljani, već žele biti državljani neke druge federalne jedinice, a nastavili su živjeti u Hrvatskoj;
- 3 ljudi koji su imali državljanstvo neke druge republike, ali su se preselili u Hrvatsku između 1945. i 1991. godine, a u tom razdoblju nisu stekli hrvatsko državljanstvo, već su tako zadržali svoje izvorno republičko državljanstvo;
- 4 ljudi koji su bili hrvatski državljani, ali su zatražili promjenu republičkog državljanstva i stekli su drugo republičko državljanstvo, a nastavili su živjeti u Hrvatskoj ili su se kasnije vratili u Hrvatsku;
- 5 ljudi koji su rođeni u Hrvatskoj, ali su u trenutku njihova rođenja njihovi roditelji bili državljani neke druge republike;

⁵⁰ Iz današnje perspektive, ta je odredba imala jedan očiti nedostatak. Koristila je samo osobama koje su doista imale boravište u Republici Hrvatskoj 8. listopada 1991. i bili su pripadnici hrvatskog naroda ili su bili voljni izjaviti (i dokazati) da su u biti Hrvati i da se smatraju hrvatskim državljanima.

⁵¹ D. Medvedović, *Federal and republican nationality in the former SFR Yugoslavia at the time of its dissolution* (Savezno i republičko državljanstvo u bivšoj SFR Jugoslaviji u trenutku njezina raspada), Croatian Critical Law Review, vol. 3, br. 1-2, 1998., str. 54.

-
- 6 people who had parents with different republic nationalities, and the necessary steps for acquiring Croatian nationality (statement, agreement of parents) were not undertaken in time, hence the nationality of another republic was acquired *ex lege*.⁵²

This resulted in two different groups – “the included” and “the excluded” during the 1991-1995 war and beyond.⁵³ One of the reasons for this was the perception of republic nationality during Yugoslavia as irrelevant. Because of this perception, a certain percentage of citizens did not check whether they had Croatian republic nationality, as the only relevant one was Yugoslav nationality. However, as explained supra, this changed drastically on 8 October 1991.

What happened to the people who did not become Croatian nationals on 8 October 1991? As already stated, they were considered foreigners. However, were they foreigners who had had another nationality (acquired under the nationality laws of other ex-Yugoslav republics) or were they foreigners who were now stateless? Usually, these individuals were nationals of other former Yugoslav republics, although it is doubtful that they were ever entered into the respective registers of nationals of these former republics. Those individuals were (are) at risk of statelessness. Namely, the legal analysis shows that there were periods, specifically between 1965 and 1976, when children born to parents of different nationalities had not acquired nationality *ex lege*, *de iure sanguinis* or *de iure soli*.⁵⁴ Rather, the parents had to agree on the nationality, which they sometimes failed to do and the child in question, when turning 18, also failed to take the necessary actions to acquire republic nationality.⁵⁵ If a person belonged to this category, he or she could only have applied for naturalization⁵⁶ according to Article 8 CCA. However, in order to be naturalized, a person

⁵² *Ibid.*, pp. 54, 55.

⁵³ I. Štiks, *Uključeni, isključeni, pozvani: politike državljanstva u postsocijalističkoj Europi i Hrvatskoj* [Included, Excluded, Summoned: The Nationality Policy in Post Socialist Europe and Croatia] 40(1) *Politička misao* (2010), p. 86. See, also, I. Štiks, *Nationality and Citizenship in the Former Yugoslavia: From Disintegration to European Integration*, 4 *South East European and Black Sea studies* (2006), pp. 483–500.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ See judgments of the High Administrative Court of the Republic of Croatia, Us-9575/2011-4, Us-1415/2003-6.

-
- 6 ljudi čiji su roditelji imali različita republička državljanstva, a potrebni koraci za stjecanje hrvatskog državljanstva (izjava, dogovor roditelja) nisu poduzeti na vrijeme pa su *ex lege* stekli državljanstvo neke druge republike.⁵²

Tako su tijekom rata od 1991. do 1995. godine i nakon njega nastale dvije skupine: „uključeni“ i „isključeni“.⁵³ Jedan od razloga za to bila je činjenica da se republičko državljanstvo u Jugoslaviji smatralo nebitnim pa određeni udio građana nije ni provjeravao ima li hrvatsko republičko državljanstvo jer je jedino bitno bilo jugoslavensko državljanstvo. Međutim, kako je prethodno objašnjeno, to se drastično promijenilo 8. listopada 1991.

Što se dogodilo s ljudima koji nisu postali hrvatski državljani 8. listopada 1991.? Kao što je navedeno, smatrali su se strancima. No, jesu li oni bili stranci koji su imali neko drugo državljanstvo (stečeno na temelju zakona o državljanstvu drugih bivših jugoslavenskih republika) ili su bili stranci koji su sada ostali bez državljanstva? Ti su pojedinci obično bili državljani drugih bivših jugoslavenskih republika, iako je dvojbeno da su ikada upisani u odgovarajuće evidencije o državljanstvu tih bivših republika. Te su osobe bile (i jesu) izložene riziku gubitka državljanstva. Naime, pravna analiza pokazuje da u određenim razdobljima, točnije između 1965. i 1976. godine, djeca čiji su roditelji imali različita državljanstva nisu stjecala državljanstvo *ex lege*, *de iure sanguinis* ili *de iure soli*,⁵⁴ već su se roditelji morali dogovoriti o državljanstvu. Ponekad to nisu učinili, a dotično dijete, kada je navršilo 18 godina, također nije poduzelo potrebne radnje za stjecanje republičkog državljanstva.⁵⁵ Ako je osoba pripadala toj kategoriji, mogla je podnijeti zahtjev za prirođenje⁵⁶ samo u skladu s člankom 8. ZHD-a. Međutim, kako bi stekla državljanstvo prirođenjem, osoba je morala dokazati da je izgubila ili da će

⁵² *Ibid.*, str. 54., 55.

⁵³ I. Štiks, *Uključeni, isključeni, pozvani: politike državljanstva u postsocijalističkoj Europi i Hrvatskoj*, 40(1) *Politička misao* (2010.), str. 86. Vidjeti i I. Štiks, *Nationality and Citizenship in the Former Yugoslavia: From Disintegration to European Integration* (Državljanstvo i građanstvo u bivšoj Jugoslaviji: od dezintegracije do europske integracije), 4 *South East European and Black Sea studies* (2006), str. 483. - 500.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Vidjeti presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Us-9575/2011-4, Us-1415/2003-6.

must prove that he or she lost or would lose their former nationality (or that they are considered to be stateless). Such documents were very hard to produce during the time of Yugoslavia's dissolution.⁵⁷

There was another group of people – ethnic Serbs – who, although they had Croatian republic nationality, lived in then UN Protected Areas in Croatia from 1991 to 1995.⁵⁸ They, or at least some of them, acquired Croatian republic nationality, and therefore, according to Article 30 CCA, became Croatian nationals on 8 October 1991. However, their case was a combination of “self-exclusion” (between 1991 and 1995) and “exclusion”, preventing them from acquiring Croatian documents (between 1995 and 2000).⁵⁹ After the war and the stabilization of relations, ethnic Serbs, who had Croatian nationality (they acquired it *ex lege*), obtained Croatian nationality.

However, there was another group of ethnic Serbs who lived in the then UN Protected Areas in Croatia but who had not acquired Croatian republic nationality prior to 8 October 1991. After the military operations in 1995, most of them fled to other former SFRY republics. The only way for them to acquire Croatian nationality is or was through naturalization.

There were two additional problems with this category of people. First, they lived abroad, and could not have met the criteria of a prescribed minimal stay of five years in Croatia. Their naturalization was, thus, not possible under the usual criteria. However, exceptions, prescribed in the CCA, exist to the rule on minimum stay. One such exception, which could have been used by this category of people, is prescribed in the then in force Article 11 CCA⁶⁰ which prescribes that emigrants do not have to meet the criteria of a required minimal stay in Croatia. However, the practice of the Administrative Court of Croatia in such cases was restrictive, taking the view that a person who had never acquired Croatian nationality cannot be

izgubiti svoje prijašnje državljanstvo (ili da se smatra osobom bez državljanstva). Takve je dokumente bilo vrlo teško pribaviti tijekom raspada Jugoslavije.⁵⁷

Postojala je još jedna skupina ljudi, etnički Srbi, koji su, iako su imali hrvatsko republičko državljanstvo, živjeli u područjima pod zaštitom UN-a u Hrvatskoj od 1991. do 1995. godine.⁵⁸ Ti ljudi, ili barem neki od njih, stekli su hrvatsko republičko državljanstvo te su, u skladu s člankom 30. ZHD-a, postali hrvatski državljani 8. listopada 1991. Međutim, njihova situacija podrazumijevala je svojevrsnu kombinaciju „samoisključenosti“ (od 1991. do 1995.) i „isključenosti“, zbog čega nisu mogli pribaviti hrvatske isprave (od 1995. do 2000.)⁵⁹ Nakon rata i stabilizacije odnosa, etnički Srbi koji su imali hrvatsko državljanstvo (stekli su ga *ex lege*), stekli su hrvatsko državljanstvo.

Međutim, postojala je još jedna skupina etničkih Srba koji su živjeli u područjima tada pod zaštitom UN-a u Hrvatskoj, ali koji nisu stekli hrvatsko republičko državljanstvo do 8. listopada 1991. godine. Nakon vojnih operacija 1995. godine, većina ih je pobjegla u druge bivše republike SFRJ. Jedini način na koji su mogli ili mogu steći hrvatsko državljanstvo jest prirođenjem.

Postojala su dva dodatna problema povezana s tom kategorijom ljudi. Kao prvo, živjeli su u inozemstvu pa nisu mogli udovoljiti pretpostavkama propisanog minimalnog boravka od pet godina u Hrvatskoj. Stoga njihovo prirođenje nije bilo moguće na temelju uobičajenih pretpostavki. Međutim, postoje iznimke od pravila o minimalnom boravku propisane ZHD-om. Jedna takva iznimka, koju je ta kategorija ljudi mogla koristiti, propisana je u tada važećem članku 11. ZHD-a⁶⁰, kojim je predviđeno da iseljenici ne moraju udovoljavati pretpostavkama potrebnog minimalnog boravka u Hrvatskoj. Međutim, praksa Upravnog suda u Hrvatskoj u takvim je slučajevima bila restriktivna pa se smatralo da se osoba koja nikad nije stekla hrvatsko državljanstvo ne može smatrati iseljenikom

⁵⁷ Štikš (n 53)p. 87.

⁵⁸ United Nations, UNPROFOR, available at: https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unprof_p.htm; UN Security Council Resolution 815, available at: <http://unscr.com/en/resolutions/815>.

⁵⁹ Štikš (n 53), p. 87.

⁶⁰ “Emigrants, as also their descendants, can acquire Croatian nationality although they do not meet the criteria from Article 8 para. 1 items 1-4 of this Act.”

⁵⁷ Štikš (br. 53) str. 87.

⁵⁸ Ujedinjeni narodi, UNPROFOR, dostupno na: https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unprof_p.htm; Rezolucija 815 Vijeća sigurnosti UN-a, dostupno na: <http://unscr.com/en/resolutions/815>.

⁵⁹ Štikš (br. 53) str. 87.

⁶⁰ „Iseljenik kao i njegovi potomci mogu prirođenjem steći hrvatsko državljanstvo iako ne udovoljavaju pretpostavkama iz članka 8. stavka 1. točaka 1. - 4. ovoga Zakona.“

deemed an emigrant pursuant to Article 11 CCA.⁶¹ Therefore, such persons were, in essence, excluded from acquiring Croatian nationality, unless they had settled and lived in Croatia for a minimum period of five years.

The possibility to acquire Croatian nationality for this group of persons (and all others) was made more difficult, as the criteria for acquiring naturalization were tightened in 2011. Namely, the duration of a minimum required stay in Croatia was extended from five to eight years, and an additional criterion was added – a foreigner had to acquire permanent stay in order to be eligible for naturalization.

Furthermore, the provision of Article 11 was also changed in 2011⁶² but is now in collision with the repeatedly stated view of the Constitutional Court of Croatia that the naturalization of foreigners who were nationals of former Yugoslavia republics should receive favorable treatment compared to other foreigners. The preferential treatment derives from the Constitutional Court's standpoint that the dissolution of former Yugoslavia and succession of states has to be taken into account when deciding on nationality for citizens of former Yugoslavia unlike similar claims by nationals of other countries.⁶³

Therefore, all groups of persons described in this part of the analysis were, and some of them still are, at risk of statelessness if they did not acquire some other nationality or the nationality of another now independent republic which was a part of the former Yugoslavia. These groups include: people who lived on the territory of Croatia on 28 August 1945 but were not residents thereof, and therefore had not acquired Croatian nationality according to the then in force Act on the Nationality of the DFJ/FNRY, but had acquired the nationality of another federal unit and continued to live in Croatia; people who, according to their residence, had to be considered Croatian

sukladno članku 11. ZHD-a.⁶¹ Prema tome, te su osobe u biti bile izuzete iz stjecanja hrvatskog državljanstva, osim ako su se nastanile u Hrvatskoj i ondje živjele najmanje pet godina.

Toj je skupini ljudi (i svima drugima) mogućnost stjecanja hrvatskog državljanstva dodatno otežana kad su 2011. godine pooštrene pretpostavke za stjecanje državljanstva prirođenjem. Naime, trajanje minimalnog potrebnog boravka u Hrvatskoj produljeno je s pet na osam godina, a dodana je i još jedna pretpostavka – stranac je morao steći status stranca na stalnom boravku kako bi imao pravo na prirođenje.

Nadalje, odredba članka 11. također je izmijenjena 2011. godine⁶², ali sada je u suprotnosti s opetovano iznesenim stavom Ustavnog suda Republike Hrvatske da prirođenje stranaca koji su državljani bivših jugoslavenskih republika treba dobiti povoljniji tretman nego prirođenje ostalih stranaca. Taj povlaštenu tretman proizlazi iz stava Ustavnog suda da se raspad bivše Jugoslavije i sukcesija država moraju uzeti u obzir pri odlučivanju o državljanstvu građana bivše Jugoslavije za razliku od sličnih zahtjeva državljana drugih zemalja.⁶³

Dakle, sve skupine osoba opisane u ovom dijelu analize bile su, a neke još uvijek jesu izložene riziku gubitka državljanstva ako nisu stekle neko drugo državljanstvo ili državljanstvo neke druge, sada neovisne republike koja je bila dio bivše Jugoslavije. Te skupine uključuju: ljude koji su živjeli na području Hrvatske 28. kolovoza 1945., ali ondje nisu imali prijavljeno boravište pa stoga nisu stekli hrvatsko državljanstvo u skladu sa Zakonom o državljanstvu DFJ/FNRJ koji je tada bio na snazi, već su stekli državljanstvo neke druge federalne jedinice, a nastavili su živjeti u Hrvatskoj; ljudi koji su se, prema svom boravištu, morali smatrati hrvatskim državljanima od 28. kolovoza 1945., no izjavili su da

⁶¹ See, *inter alia*, the judgment of the Administrative Court of the Republic of Croatia, Us-8368/2004.

⁶² "An emigrant is not considered to be a person who emigrated from the territory of the Republic of Croatia on the basis of an international agreement or relinquished Croatian nationality and a person who changed residence in another state which was, at the time, part of a State union of which the Republic of Croatia was part" (Article 11 para. 5 CCA).

⁶³ See decisions of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, U-III/4003/2005 (Official Gazette, no. 59/2008) and U-III/2820/2010 (Official Gazette, no. 145/2010).

⁶¹ Vidjeti, među ostalim, presudu Upravnog suda Republike Hrvatske, Us-8368/2004.

⁶² „Iseljenikom se ne smatra osoba koja je iselila s područja Republike Hrvatske na temelju međunarodnog ugovora ili se odrekla hrvatskog državljanstva, osoba koja je promijenila prebivalište u druge države koje su u to vrijeme bile u sastavu državne zajednice kojoj je pripadala i Republika Hrvatska“ (članak 11. stavak 5. ZHD-a).

⁶³ Vidjeti odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III/4003/2005 (Narodne novine, br. 59/2008) i U-III/2820/2010 (Narodne novine, br. 145/2010).

nationals from 28 August 1945, yet gave a statement that they did not want to be Croatian nationals, but instead wanted to be nationals of another federal unit however, continued to live in Croatia; people who held the nationality of another republic, but moved to Croatia between 1945 and 1991, and did not, during that time, acquire Croatian nationality, thus maintaining their original republic nationality; people who had been Croatian nationals but requested a change of republic nationality, had acquired another republic nationality, but continued to live or later came back to Croatia; people who were born in Croatia, but had parents who, at the time of their birth, were nationals of another republic; people who had parents with different republic nationalities, and the necessary steps for acquiring Croatian nationality (statement, agreement of parents) were not taken in time, hence the nationality of another republic was acquired (*ex lege*).

Problems caused by administrative errors in the application of the Croatian Citizenship Act which are linked with statelessness

In the course of the application of the previously valid NRSCA, and then the CCA, especially in the early 1990s, administrative mistakes were made (mainly because of the war conditions and a great influx of refugees from Bosnia and Herzegovina) regarding the records (registries) of nationals. According to the Ordinance on the form and the way of keeping records on Croatian nationality,⁶⁴ it was prescribed that the records on nationality, which were based on prior rules regarding nationality, are an integral part of the register of Croatian nationality which is organized by this Ordinance. It was prescribed that the issuance of the certificate of nationality (*domovnica*) could be issued to citizens who had been entered into the Register of Citizens by 29 February 1978 (Article 23 para. 1). For citizens who were entered into the Register of Citizens after 29 February 1978, such a certificate could be issued only if the book, in the column "republic nationality", contained the verification "Socialist Croatia" or "Croatia" (Article 23 para. 2). If such a verification did not exist, the certificate on nationality would be issued only after it was determined that the person

⁶⁴ *Pravilnik o obrascu i načinu vođenja evidencije o hrvatskom državljanstvu* (Official Gazette, no. 54/1991, 3/1992, 149/2002 and 146/2009).

ne žele biti hrvatski državljani, već žele biti državljani neke druge federalne jedinice, a nastavili su živjeti u Hrvatskoj; ljudi koji su imali državljanstvo neke druge republike, ali su se preselili u Hrvatsku između 1945. i 1991. godine, a u tom razdoblju nisu stekli hrvatsko državljanstvo, već su tako zadržali svoje izvorno republičko državljanstvo; ljudi koji su bili hrvatski državljani, ali su zatražili promjenu republičkog državljanstva, a nastavili su živjeti u Hrvatskoj ili su se kasnije vratili u Hrvatsku; ljudi koji su rođeni u Hrvatskoj, ali su u trenutku njihova rođenja njihovi roditelji bili državljani neke druge republike; ljudi čiji su roditelji imali različita republička državljanstva, a potrebni koraci za stjecanje hrvatskog državljanstva (izjava, dogovor roditelja) nisu poduzeti na vrijeme pa su (*ex lege*) stekli državljanstvo neke druge republike.

Problemi povezani s bezdržavljanstvom uzrokovani administrativnim pogreškama pri primjeni Zakona o hrvatskom državljanstvu

Tijekom primjene prethodno važećeg ZDSRH-a, a zatim i ZHD-a, osobito ranih 1990-ih, došlo je do administrativnih pogrešaka (uglavnom zbog ratnih uvjeta i velikog priljeva izbjeglica iz Bosne i Hercegovine) u pogledu evidencija (knjiga) o državljanstvu. U skladu s Pravilnikom o obrascu i načinu vođenja evidencije o hrvatskom državljanstvu,⁶⁴ bilo je propisano da su evidencije o državljanstvu ustrojene prema ranije važećim propisima o državljanstvu sastavni dio evidencije o hrvatskom državljanstvu koje se ustrojavaju temeljem tog Pravilnika. Bilo je propisano da se građanima koji su upisani u knjigu državljana do 29. veljače 1978. godine može izdati domovnica kao dokaz o hrvatskom državljanstvu (članak 23. stavak 1.). Građanima koji su upisani u knjigu državljana nakon 29. veljače 1978. godine domovnica se mogla izdati samo ako je u rubriku „republičko državljanstvo“ upisano državljanstvo „Socijalističke Republike Hrvatske“ odnosno „Republike Hrvatske“ (članak 23. stavak 2.). Ako nije bio upisan podatak o republičkom državljanstvu, domovnica bi se izdala tek nakon što se utvrdi da se osoba smatra hrvatskim državljaninom, a podatak se upiše u odgovarajuću rubriku (članak 23. stavak 3.). Taj sustav proizlazi iz

⁶⁴ *Pravilnik o obrascu i načinu vođenja evidencije o hrvatskom državljanstvu* (Narodne novine, br. 54/1991, 3/1992, 149/2002 i 146/2009).

is considered a Croatian national, and after that data had been entered into the corresponding column (Article 23 para. 3). This set-up is a consequence of the principle of continuity of Croatian nationality, as described *supra*.

Because of the then in force rules regarding entry into nationality registries, after 29 February 1978 such entries were made according to the place of residence with the data on acquired nationality. For example, a republic national from another republic with residence in Croatia would have been entered into the Croatian Register of Citizens with a remark that he is a national of another republic.⁶⁵ Over time, there were different errors, but they were not deemed important enough to warrant corrections. During the war in Croatia (1991-1995), this practice continued since children born in refuge had to be entered into a register and the only ones available were often the Croatian nationals' registries. After the entry into force of the CCA, such erroneous entries were often neglected yet started to have legal effects. Principally, and because of the entry into the registries, some persons were issued with a certificate of nationality and were considered to be Croatian nationals, although they had never, in reality, acquired Croatian nationality, but were nationals of other former Yugoslav republics.

Such erroneous entries started to be detected after the start of the digitization of state registries (state registries and nationals' registries). The Instruction on the Enforcement of the State Registers and Birth Register Adoption Entry Act⁶⁶ initiated the verification of entries. At the time of detection of erroneous entries by state officials who handle state registries, such persons were, indeed, considered Croatian nationals and were issued with a certificate of nationality and other public documents, such as passports or identification documents. Furthermore, their children were also considered Croatian nationals, and they and their children enjoyed all the rights of Croatian nationals (education, social rights, right to work as a civil servant, etc.).

načela kontinuiteta hrvatskog državljanstva, kako je prethodno opisano.

Zbog tada važećih propisa o upisu u evidencije o državljanstvu, nakon 29. veljače 1978. ti su se upisi provodili prema mjestu boravišta s podacima o stečenom državljanstvu. Primjerice, državljanin iz druge republike s boravištem u Hrvatskoj bio bi upisan u hrvatsku knjigu državljana uz napomenu da je državljanin druge republike.⁶⁵ S vremenom su se pojavile različite pogreške, ali nisu se smatrale dovoljno važnima da bi se ispravile. Tijekom rata u Hrvatskoj (1991. - 1995.), ta se praksa nastavila jer su djeca rođena u izbjeglištvu morala biti upisana u evidenciju, a često su bile dostupne samo evidencije hrvatskih državljana. Nakon stupanja na snagu ZHD-a, ti su pogrešni upisi često zanemarivani, no počeli su proizvoditi pravne učinke. Uglavnom, a zbog upisa u matične knjige, nekim je osobama izdana domovnica i smatrali su se hrvatskim državljanima iako u stvarnosti nikada nisu stekli hrvatsko državljanstvo, već su bili državljani drugih bivših jugoslavenskih republika.

Ti pogrešni upisi počeli su se otkrivati nakon početka digitalizacije državnih evidencija (državnih evidencija i evidencija državljana). Naputkom za provedbu Zakona o državnim maticama i upisu posvojenja u maticu rođenih⁶⁶ započelo je provjeravanje upisa. Kad su državni službenici koji vode državne evidencije otkrili pogrešno upisane osobe, te su se osobe zaista smatrale hrvatskim državljanima i izdane su im domovnice i druge javne isprave, kao što su putovnice ili identifikacijske isprave. Nadalje, i njihova su se djeca smatrala hrvatskim državljanima te su i oni i njihova djeca uživali sva prava hrvatskih državljana (pravo na obrazovanje, socijalna prava, pravo na rad u svojstvu državnog službenika itd.).

⁶⁵ See, also, the explanation of the Act on Amendments to the ZHD of 2011, available at: <https://bit.ly/2Zq4AML>.

⁶⁶ *Naputak za provedbu Zakona o državnim maticama i upisu posvojenja u maticu rođenih*, Official Gazette, no. 26/2008.

⁶⁵ Vidjeti i *Objašnjenje Zakona o izmjenama i dopunama ZHD-a iz 2011.*, dostupno na: <https://bit.ly/2Zq4AML>.

⁶⁶ *Naputak za provedbu Zakona o državnim maticama i upisu posvojenja u maticu rođenih*, Narodne novine, br. 26/2008.

The administrative practice in such cases, upon the detection of erroneous entries, was such that all public documents which were issued to such persons were annulled as they had never acquired Croatian nationality. Overnight, they would be considered as foreigners. Consequently, it is highly probable that these persons did not acquire any other nationality, and that they became stateless or at least at risk of statelessness. It is hard to ascertain the number of such persons but it is probable that it was high, as this problem resulted (later, see infra) in an amendment of the CCA.

The actions of Croatian administrative bodies were legally, if seen strictly formalistic, correct. However, the Constitutional Court passed a decision in 2009 that errors and failures of the competent bodies cannot be detrimental to the parties (U-III-4673/2008).⁶⁷ The Constitutional Court's decision was based on a judgment of the European Court of Human Rights (ECtHR) (*Gashi v. Croatia*, no. 32457/2005, judgment of 13 December 2007).⁶⁸ The Croatian Government saw that the situation in which people became foreigners with non-regulated status overnight was not sustainable. The Foreigners Act was, therefore, amended in 2013⁶⁹ to enable this category of people to attain permanent stay in Croatia, i.e. the status of a foreigner with approved permanent stay, leading towards acquisition of nationality.

This legislative action only partially solved the problem as foreigners with permanent stay, despite the fact that they have a broad set of rights, cannot be employed as civil servant nor have the right to vote. Therefore, a Member of Parliament, Veljko Kajtazi, who is a representative, *inter alia*, of the Roma community, drafted an amendment to the CCA in 2015. This amendment was accepted in October 2015⁷⁰ leading to the introduction of a new para. 3 to Article 30 of the CCA.⁷¹

⁶⁷ Official Gazette, no. 67/2009.

⁶⁸ Available at: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-84005>.

⁶⁹ *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o strancima*, Official Gazette, no. 74/2013.

⁷⁰ *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o hrvatskom državljanstvu*, Official Gazette, no. 110/2015.

⁷¹ "A person who is entered into the Register of Citizens in the period from 1 March 1978 until 8 October 1991, and a public document by which Croatian nationality is proved, is considered a Croatian national."

U upravnoj praksi su se, nakon otkrivanja pogrešnih upisa, poništavale sve javne isprave izdane tim osobama jer one nikada nisu stekle hrvatsko državljanstvo pa su se preko noći počele smatrati strancima. Prema tome, postoji velika vjerojatnost da te osobe nisu stekle nijedno drugo državljanstvo i da su ostale bez državljanstva ili su u, najmanju ruku, postale osobe izložene riziku gubitka državljanstva. Teško je utvrditi broj tih osoba, ali vjerojatno je riječ o većem broju jer je taj problem doveo do izmjene ZHD-a (vidjeti u nastavku).

Ako se razmatraju strogo formalistički, postupanja hrvatskih upravnih tijela bila su pravno ispravna. Međutim, Ustavni je sud 2009. godine donio odluku da pogreške i propusti nadležnih tijela ne smiju ići na štetu stranaka (U-III-4673/2008).⁶⁷ Ta odluka Ustavnog suda temeljila se na presudi Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) (*Gashi protiv Hrvatske*, br. 32457/2005, presuda od 13. prosinca 2007.).⁶⁸ Hrvatska Vlada uvidjela je da situacija u kojoj ljudi preko noći postaju strancima koji nemaju regulirani status nije održiva. Stoga je Zakon o strancima 2013. godine izmijenjen⁶⁹ kako bi se toj kategoriji ljudi omogućio stalan boravak u Hrvatskoj, odnosno kako bi im se dodijelio status stranca kojem je odobren stalni boravak, što vodi k stjecanju državljanstva.

Ta je zakonodavna mjera samo djelomično riješila problem jer se, iako uživaju niz prava, stranci kojima je odobren stalni boravak ne mogu zaposliti kao državni službenici i nemaju pravo glasovanja. Stoga je saborski zastupnik Veljko Kajtazi, koji, među ostalim, zastupa romsku zajednicu, 2015. godine izradio nacrt izmjena i dopuna ZHD-a. Te izmjene i dopune prihvaćene su u listopadu 2015. godine⁷⁰ te je uveden novi stavak 3. članka 30. ZHD-a.⁷¹

⁶⁷ Narodne novine, br. 67/2009.

⁶⁸ Dostupno na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-84005>.

⁶⁹ *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o strancima*, Narodne novine, br. 74/2013.

⁷⁰ *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o hrvatskom državljanstvu*, Narodne novine, br. 110/2015.

⁷¹ „Hrvatskim državljaninom smatra se i osoba koja je upisana u evidenciju o državljanstvu u periodu od 1. ožujka 1978. do 8. listopada 1991., a izdana mu je javna isprava kojom se dokazuje hrvatsko državljanstvo.“

As per the amended CCA, all persons who, for the aforementioned reasons, had become either stateless or were at risk of statelessness, were retroactively and automatically considered to be Croatian nationals. According to the new CCA (in force since 1 January 2020), persons born between 8 January 1977 and 8 October 1991, whose parents were, at the time of birth, Croatian nationals but with another nationality entered into the nationality register, are Croatian nationals, conditional upon a claim for determining Croatian nationality being filed.

4.2 Acquiring Croatian nationality today

Croatia is among the states which use the *ius sanguinis* principle as the primary principle for acquiring Croatian nationality. However, according to the CCA, Croatian nationality can be acquired in four⁷² possible ways.

Acquiring Croatian nationality according to the *ius sanguinis* principle

As already stated, the CCA accepts *ius sanguinis* as the primary principle for acquiring Croatian nationality.⁷³ It is prescribed that a child acquires Croatian nationality by the *ius sanguinis* principle in the following instances:

- a) if both parents are, at the time of the child's birth, Croatian nationals;
- b) if one parent at the time of the child's birth is a Croatian national, and the child is born in Croatia;
- c) if one parent, at the time of the child's birth, is a Croatian national, and the other parent is stateless, or of unknown nationality, and the child is born abroad;

⁷² The possible ways for acquiring Croatian Nationality: a) the *ius sanguinis* principle; b) by birth on the territory of the Republic of Croatia (the *ius soli* principle); c) by naturalization; d) by international treaties.

⁷³ See, also, in Borković (n 37) p. 178.

Prema izmijenjenom i dopunjenom ZHD-u, sve osobe koje su iz gore navedenih razloga ostale bez državljanstva ili su bile izložene riziku gubitka državljanstva retroaktivno su se i automatski smatrale hrvatskim državljanima. Prema novom ZHD-u (na snazi od 1. siječnja 2020.), osobe rođene u razdoblju od 8. siječnja 1977. i 8. listopada 1991., kojima su u trenutku rođenja oba roditelja imala hrvatsko državljanstvo, ali im je u evidenciji o državljanstvu upisano drugo državljanstvo, hrvatski su državljani ako podnesu zahtjev za utvrđivanje hrvatskog državljanstva.

4.2 Stjecanje hrvatskog državljanstva danas

Hrvatska je jedna od država koje primjenjuju načelo *ius sanguinis* kao glavno načelo za stjecanje hrvatskog državljanstva. Međutim, prema ZHD-u, postoje četiri načina za stjecanje hrvatskog državljanstva.⁷²

Stjecanje hrvatskog državljanstva prema načelu *ius sanguinis*

Kako je prethodno navedeno, u ZHD-u je načelo *ius sanguinis* prihvaćeno kao glavno načelo za stjecanje hrvatskog državljanstva.⁷³ Propisano je da dijete stječe hrvatsko državljanstvo prema načelu *ius sanguinis* u sljedećim slučajevima:

- a) ako su oba roditelja u trenutku rođenja djeteta hrvatski državljani;
- b) ako je jedan od roditelja u trenutku rođenja djeteta hrvatski državljanin, a dijete je rođeno u Republici Hrvatskoj;
- c) ako je jedan od roditelja u trenutku rođenja djeteta hrvatski državljanin, drugi bez državljanstva, ili nepoznatog državljanstva, a dijete je rođeno u inozemstvu;

⁷² Četiri načina za stjecanje hrvatskog državljanstva: a) prema načelu *ius sanguinis*; b) rođenjem na teritoriju Republike Hrvatske (načelo *ius soli*); c) prirođenjem; d) po međunarodnim ugovorima.

⁷³ Vidjeti i Borković (br. 37) str. 178.

d) if a child of foreign nationality or a stateless child is adopted by Croatian nationals (the child is considered to be a Croatian national from birth in this instance);

e) if one parent, at the time of the child's birth, is a Croatian national, and the child is born abroad, if by the time the child turns 18 he or she is registered at the competent body of Croatia abroad or in Croatia or if the child resides in Croatia (the child is considered to be a Croatian national from birth in this instance).

Since 1 January 2020, Article 4 of CCA prescribes that a child can acquire Croatian nationality by this principle (*ius sanguinis*) if:

- 1 both parents at the time of birth are Croatian nationals;
- 2 one parent at the time of birth is a Croatian national, and the child is born in the Republic of Croatia;
- 3 the child is a foreign national or stateless if adopted by Croatian nationals according to a special law.

It is clear from the new Article 5 of the CAA that any person born abroad who has one parent who is a Croatian national acquires Croatian nationality. This is, however, conditional on the child being registered as a Croatian national by the time he or she turns 21. Moreover, under new Article 5 para. 2, a person older than 21 can also acquire Croatian nationality if he or she was born abroad and one parent was a Croatian national at the time of birth and requests nationality within a time frame of two years from the entry into force of the aforementioned amendments, i.e. before January 1, 2022).

In all cases, if a child is born abroad and one of the parents is a Croatian national, the child will acquire Croatian nationality notwithstanding any criteria if the child would otherwise be rendered stateless (Article 5 para. 3 of the CCA).

It should be noted that the new CCA is better aligned with the UN Statelessness Conventions than the "original" legal text of 1991 regarding the protection

d) ako su dijete stranog državljanstva ili bez državljanstva usvojili hrvatski državljani (takvo se dijete smatra hrvatskim državljaninom od trenutka rođenja);

e) ako je jedan od roditelja u trenutku rođenja djeteta hrvatski državljanin, a dijete je rođeno inozemstvu, ako do navršene 18. godine života bude prijavljeno radi upisa kao hrvatski državljanin kod nadležnog tijela Republike Hrvatske u inozemstvu ili u Republici Hrvatskoj ili se nastani u Republici Hrvatskoj (takvo se dijete smatra hrvatskim državljaninom od trenutka rođenja).

Od 1. siječnja 2020., člankom 4. ZHD-a propisano je da dijete može steći hrvatsko državljanstvo prema ovom načelu (*ius sanguinis*):

- 1 ako su oba roditelja u trenutku njegova rođenja hrvatski državljani;
- 2 ako je jedan od roditelja u trenutku rođenja djeteta hrvatski državljanin, a dijete je rođeno u Republici Hrvatskoj;
- 3 ako dijete ima strano državljanstvo ili nema državljanstvo, a prema odredbama posebnog zakona posvojili su ga hrvatski državljani.

Iz članka 5. ZHD-a jasno proizlazi da svaka osoba rođena u inozemstvu, čiji je jedan roditelj u trenutku njezina rođenja hrvatski državljanin, stječe hrvatsko državljanstvo pod uvjetom da do navršene 21. godine života bude prijavljena radi upisa u evidenciju kao hrvatski državljanin. Na temelju novog članka 5. stavka 2., hrvatsko državljanstvo može steći i osoba starija od 21 godine života rođena u inozemstvu, čiji je jedan roditelj u trenutku njezina rođenja hrvatski državljanin, ako u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu navedenih izmjena i dopuna, odnosno prije 1. siječnja 2022. podnese zahtjev za upis u evidenciju hrvatskih državljana.

U svim slučajevima, dijete rođeno u inozemstvu, čiji je jedan roditelj hrvatski državljanin, steći će hrvatsko državljanstvo neovisno o udovoljavaju bilo kakvim pretpostavkama ako bi inače ostalo bez državljanstva (članak 5. stavak 3. ZHD-a).

Treba napomenuti da je u pogledu zaštite od bezdržavljanstva novi ZHD bolje usklađen s

against statelessness.⁷⁴ Secondly, the deadline before which a person, who renounced Croatian nationality in order to acquire another nationality, but did not acquire it, must request revocation of the act in which he or she renounced Croatian nationality, was prolonged from three to six years in the amendments in 2011.

It is possible for the child to be born abroad in a state which does not use the *ius soli* principle, so the child would not *ex lege* acquire the nationality of the state of birth. Secondly, the child would not *ex lege* acquire Croatian nationality if the other parent (foreign national) objected. Thirdly, it is possible for the child to not acquire the nationality of the other parent under the nationality law of the other parent's state. Therefore, such a child would become stateless and the "original" CCA allowed for such a possibility. That is why the acceptance of the other parent was omitted in the amendments of 1992⁷⁵ and the new Article 5 introduced a safeguard which prescribes that a child born abroad (of whom one parent is a Croatian national) will acquire Croatian nationality notwithstanding any criteria if the consequence would otherwise be statelessness (Article 5 para. 2 of the CCA). Such legal regulation should prevent any child of whom at least one parent is a Croatian national from becoming stateless.

There is, however, some room for improvement in respect of the relevant provisions of the CCA.⁷⁶

⁷⁴ Namely, it was prescribed, for example, that in instances in which a child is born abroad and one parent is a Croatian national and the other parent is a foreign national, but whose nationality is not the nationality of the state in which the child was born, the child could acquire Croatian nationality, but only if the parent who is a Croatian national submits a written statement that the child is considered to be a Croatian national, and the other parent does not object to such a statement. This led to problems when the other parent objected, and the child did not acquire the nationality of that parent.

⁷⁵ *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o hrvatskom državljanstvu*, Official Gazette, no. 28/1992.

⁷⁶ For example, in cases where one parent is not a Croatian national, and the other parent is unknown. It is important to determine whether the other parent is a Croatian national in order for the child to acquire Croatian nationality through that parent. It is important to look at the relevant provisions of the Family Act regarding the facts concerning who is to be regarded as the mother and the father of a child (for example, in cases where the marriage terminated, or where the father died before the birth of the child, etc.). On the other hand, there is the situation where a child can acquire Croatian nationality if the child settles in Croatia by the time he or she turns 18. However, children cannot, in their own right, acquire permanent settlement in Croatia but can only follow the legal position of their parents. Therefore, such acquisition of Croatian nationality is possible only if the parents settle in Croatia.

konvencijama UN-a o bezdržavljanstvu nego „izvorni“ pravni tekst iz 1991. godine.⁷⁴ Kao drugo, izmjenama i dopunama iz 2011. godine rok u kojem osoba koja je dobila otpust iz hrvatskog državljanstva kako bi stekla drugo državljanstvo, a nije ga stekla, mora podnijeti zahtjev za ukidanje akta kojim je dobila otpust iz hrvatskog državljanstva produljen je s tri na šest godina.

Postoji mogućnost da se dijete rodi u inozemstvu u državi koja ne primjenjuje načelo *ius soli* pa ne bi steklo *ex lege* državljanstvo države u kojoj je rođeno. Kao drugo, dijete ne bi steklo *ex lege* hrvatsko državljanstvo ako se drugi roditelj (strani državljanin) tome usprotivi. Kao treće, postoji i mogućnost da dijete ne stekne državljanstvo drugog roditelja prema zakonu o državljanstvu države drugog roditelja. Tada bi dijete ostalo bez državljanstva, a ta je mogućnost postojala u „izvornom“ ZHD-u. Zbog toga je pristanak drugog roditelja izostavljen u izmjenama i dopunama iz 1992,⁷⁵ a u novom članku 5. uvedena je zaštitna mjera kojom je propisano da dijete, rođeno u inozemstvu (čiji je jedan roditelj hrvatski državljanin), stječe hrvatsko državljanstvo neovisno o udovoljavaju bilo kakvim pretpostavkama ako bi inače ostalo bez državljanstva (članak 5. stavak 2. ZHD-a). Takav pravni propis trebao bi spriječiti da bilo koje dijete čiji je barem jedan roditelj hrvatski državljanin ostane bez državljanstva.

Međutim, još uvijek ima prostora za poboljšanja mjerodavnih odredbi ZHD-a.⁷⁶

⁷⁴ Propisano je, primjerice, da dijete rođeno u inozemstvu, čiji je jedan roditelj hrvatski državljanin dok je drugi roditelj strani državljanin, a njegovo državljanstvo nije državljanstvo države u kojoj je dijete rođeno, može steći hrvatsko državljanstvo, ali samo ako roditelj koji je hrvatski državljanin podnese pisanu izjavu da se dijete smatra hrvatskim državljaninom, a drugi roditelj se ne protivi takvoj izjavi. To je uzrokovalo probleme u slučajevima kada bi se drugi roditelj protivio, a dijete nije steklo državljanstvo tog roditelja.

⁷⁵ *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o hrvatskom državljanstvu*, Narodne novine, br. 28/1992.

⁷⁶ Primjerice, u slučajevima kada jedan roditelj nije hrvatski državljanin, a drugi je roditelj nepoznat. Važno je utvrditi je li drugi roditelj hrvatski državljanin kako bi preko tog roditelja dijete steklo hrvatsko državljanstvo. Važno je razmotriti mjerodavne odredbe Obiteljskog zakona o tome tko se treba smatrati majkom i ocem djeteta (primjerice, u slučajevima raskida braka, smrti oca prije rođenja djeteta itd). S druge strane, tu je i slučaj u kojem dijete može steći hrvatsko državljanstvo ako se nastani u Hrvatskoj prije navršene 18. godine života. Međutim, djeca ne mogu sama steći pravo na prebivalište u Hrvatskoj, već mogu samo slijediti pravni položaj svojih roditelja pa je takvo stjecanje hrvatskog državljanstva moguće samo ako se roditelji nastane u Hrvatskoj.

Acquiring Croatian nationality according to the *ius soli* principle

The CCA, as stated supra, opted for the *ius sanguinis* principle for acquiring Croatian nationality. However, this is not the only principle for acquiring Croatian nationality which is used in Croatian nationality law. As seen above, the *ius soli* principle is used in conjunction with the *ius sanguinis* principle when a child is born in Croatia and one parent is a Croatian national.

The *ius soli* principle is used as a primary means for acquiring Croatian nationality in only one situation. The CCA prescribes that a child who is born or found (a foundling) on the territory of Croatia and if both parents are unknown or are of unknown nationality or are stateless, acquires Croatian nationality (Article 7).

The legislator was inclined to prescribe such a legal regime for acquiring Croatian nationality for two reasons. First, it is presumed that a child who was born or found on the territory of Croatia (where the parents are unknown) is a child of Croatian nationals. Second, such a child, if he or she did not acquire Croatian nationality, would become stateless.

A child who acquires Croatian nationality on this basis is considered to be a Croatian national, unless it is determined, by the time he or she reaches 14 years of age, that both parents are foreign nationals. Such cessation of nationality is done *ex lege*, without the need to issue a special decision, and the child should be removed from the Register of Citizens. If such a situation (the parents are foreign nationals) are determined after the child turns 14 years of age, this finding does not have any relevance in respect of the child's Croatian nationality.

Therefore, with the combination of the *ius sanguinis* principle and the *ius soli* principle, there should be a guarantee that no child of whom one parent is a Croatian national, or who was born or found in Croatia, becomes stateless. Although it is not clearly prescribed in Article 7 CCA (it could be construed that Article 7 does not cover children who were born to parents who are citizens of another State but who are unable to transmit their nationality to their child),⁷⁷

⁷⁷ UNHCR, *Report on Statelessness in South Eastern Europe*, September 2011, p. 22, available at: <https://www.refworld.org/docid/514d715f2.html>.

Stjecanje hrvatskog državljanstva prema načelu *ius soli*

Kao što je prethodno navedeno, u ZHD-u je za stjecanje hrvatskog državljanstva prihvaćeno načelo *ius sanguinis*, no to nije jedino načelo prema kojem se stječe hrvatsko državljanstvo, a koje se primjenjuje u hrvatskom zakonu o državljanstvu. Kako je razvidno iz gore navedenog, načelo *ius soli* primjenjuje se u vezi s načelom *ius sanguinis* ako je dijete rođeno u Hrvatskoj, a jedan je roditelj hrvatski državljanin.

Načelo *ius soli* primjenjuje se kao glavni način stjecanja hrvatskog državljanstva samo u jednom slučaju. ZHD-om je propisano da hrvatsko državljanstvo stječe dijete koje je rođeno ili nađeno (nahoće) na području Republike Hrvatske ako su mu oba roditelja nepoznata ili su nepoznatog državljanstva ili su bez državljanstva (članak 7.).

Zakonodavac je propisao takav pravni režim za stjecanje hrvatskog državljanstva iz dva razloga. Kao prvo, pretpostavlja se da je dijete koje je rođeno ili nađeno na području Hrvatske (ako roditelji nisu poznati) dijete hrvatskih državljanina. Kao drugo, to bi dijete ostalo bez državljanstva ako ne stekne hrvatsko državljanstvo.

Dijete koje stekne hrvatsko državljanstvo na ovoj osnovi smatra se hrvatskim državljaninom osim ako se do navršene 14. godine njegova života ne utvrdi da su mu oba roditelja strani državljani. Tada državljanstvo prestaje *ex lege* i nije potrebno donijeti posebno rješenje u tom smislu, a dijete bi se trebalo ukloniti iz evidencije o državljanstvu. Ako se nakon navršene 14. godine života djeteta utvrdi da su njegovi roditelji strani državljani, to neće utjecati na njegovo hrvatsko državljanstvo.

Stoga, kombinacija načela *ius sanguinis* i načela *ius soli* treba jamčiti da nijedno dijete čiji je jedan roditelj hrvatski državljanin ili koje je rođeno ili nađeno na području Republike Hrvatske ne ostane bez državljanstva. Iako to nije jasno propisano u članku 7. ZHD-a (moglo bi se tumačiti da člankom 7. nisu obuhvaćena djeca čiji su roditelji državljani neke druge države, ali koji nisu u mogućnosti prenijeti svoje državljanstvo na svoje dijete).⁷⁷ dijete rođeno ili nađeno

⁷⁷ UNHCR, *Report on Statelessness in South Eastern Europe* (Izveštje o bezdržavljanstvu u jugoistočnoj Europi), rujan 2011., str. 22., dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/514d715f2.html>.

a child born or found on the territory of Croatia who is in jeopardy of becoming stateless will always acquire Croatian nationality according to Article 7 because the alternative, as stated *supra*, would result in statelessness. If such a situation arose, and the officials deciding the administrative matter would be reluctant to grant nationality according to Article 7 CCA, then the 1954 and the 1961 Conventions could be directly implemented, as they are, according to the Constitution, a part of the Croatian legal order and of a higher legal force than domestic laws.

Acquiring Croatian nationality through naturalization

Naturalization, as one of the bases for the acquisition of Croatian nationality, refers to the admission of foreigners to Croatian nationality and is an ultimate solution for statelessness. This option is used for admitting foreigners who so desire, and for whom the competent body determines that such admittance is in accordance with the legal system and in the interest of the state.⁷⁸ Naturalization is, therefore, a special means of acquiring nationality upon the request of an applicant and for which it is necessary to fulfil certain criteria prescribed by law, upon which an act shall be issued by the competent body.⁷⁹ Therefore, contrary to the acquisition of nationality *ius sanguinis*, naturalization is not done automatically, *ex lege*.⁸⁰ From the perspective of a particular state, to naturalize means to confer on an individual a legal membership status.⁸¹ From the perspective of the national state administration, an equal legal status for every member of the population resident within a national territory is often seen as necessary to

na području Republike Hrvatske koje je u opasnosti da ostane bez državljanstva uvijek će steći hrvatsko državljanstvo u skladu s člankom 7. jer bi inače, kako je navedeno, ostalo bez državljanstva. Ako dođe do takve situacije, a službenici koji odlučuju o toj upravnoj stvari nisu skloni dodijeliti državljanstvo u skladu s člankom 7. ZHD-a, konvencije iz 1954. i 1961. godine mogle bi se izravno primijeniti jer su, prema Ustavu, dio hrvatskog pravnog poretka i po pravnoj snazi su iznad domaćih zakona.

Stjecanje hrvatskog državljanstva prirođenjem

Kao jedna od osnova za stjecanje hrvatskog državljanstva, prirođenje se odnosi na primitak stranaca u hrvatsko državljanstvo i predstavlja konačno rješenje za bezdržavljanstvo. Ova se mogućnost koristi za primitak stranaca koji to žele i za koje nadležno tijelo utvrdi da je njihov primitak u skladu s pravnim poretkom i da je u interesu države.⁷⁸ Prirođenje je stoga poseban način stjecanja državljanstva na zahtjev podnositelja zahtjeva za koji je potrebno ispuniti određene zakonom propisane pretpostavke, a o čemu nadležno tijelo donosi akt.⁷⁹ Prema tome, nasuprot stjecanju državljanstva *ius sanguinis*, prirođenje se ne provodi automatski, *ex lege*.⁸⁰ Sa stajališta određene države, prirođenje znači dodjeljivanje pojedincu pravnog statusa članstva.⁸¹ Sa stajališta nacionalne državne uprave, jednak pravni status svakog člana stanovništva koji ima boravište na nacionalnom teritoriju često se smatra nužnim za održavanje socijalne kohezije.

⁷⁸ Borković (n 37), p. 180.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ The person in question must express his or her wish to acquire nationality, and the competent body must issue a special act in this regard. Naturalization is the legal process of acquisition of a nationality, not automatically at birth, but later in life (and then usually in substitution for or in addition to an existing nationality).

⁸¹ T. Shwarz, *Editorial: Naturalisation Policies Beyond a Western Focus*, 13(1) Migration Letters (2016) p. 2.

⁷⁸ Borković (br. 37) str. 180.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Dotična osoba mora izraziti svoju želju za stjecanjem državljanstva, a nadležno tijelo mora u tom smislu donijeti poseban akt. Prirođenje je pravni postupak stjecanja državljanstva ne automatski rođenjem, već kasnije u životu (a tada obično kao zamjena za postojeće državljanstvo ili dodatak postojećem državljanstvu).

⁸¹ T. Shwarz, *Editorial: Naturalisation Policies Beyond a Western Focus* (Uvodnik: Politike prirođenja izvan zapadnog fokusa), 13(1) Migration Letters (2016.) str. 2.

maintain social cohesion. The usual⁸² requirements are to be of legal age, to be lawfully present in the country and to have resided there for a minimum duration. The latter can vary considerably, e.g. from one year in the case of Portuguese wishing to naturalize in Brazil to as many as 25 years in Qatar.⁸³

The Croatian CCA also differentiates between regular and facilitated naturalization. There are two situations in which Croatian nationality is acquired by naturalization: regular naturalization and naturalization under more favorable criteria.⁸⁴

Regular naturalization

According to the CCA, a foreigner is eligible for naturalization only if he or she fulfils the requirements prescribed in Article 8. These requirements, which are set cumulatively by the CCA, and which must be met by the foreigner who submitted an application for naturalization, are:

- 1 the foreigner must be at least 18 years of age;
- 2 the foreigner must obtain release from his prior nationality, or he must prove that he or she will obtain release if accepted into Croatian nationality;
- 3 the foreigner has to live in the Republic of Croatia with a registered residence for a period of eight years continuously before submitting the application and has to have the status of a foreigner on permanent stay;
- 4 the foreigner has to have knowledge of the Croatian language and Latin script, Croatian culture and social organization;

⁸² Furthermore, most states differentiate between so-called "regular" and the so-called "facilitated" naturalization. Facilitated naturalization is used only for foreigners who meet special criteria that are prescribed by law. Usually these criteria have regard to marital status, birth on the territory, ethnic affiliation, emigration (for so-called emigrant States such as Italy, Ireland, Greece, etc.). Facilitated naturalization means that a foreigner is admitted to nationality without meeting one or more criteria that are prescribed for regular naturalization. In most cases, the duration of their qualified stay on the territory of the State whose nationality would be acquired is shortened.

⁸³ Shwarz, (n 82) p. 2.

⁸⁴ Borković (n 37) p. 181.

Uobičajene⁸² pretpostavke podrazumijevaju da je osoba punoljetna, da se zakonito nalazi u zemlji i da ondje boravi određeno vrijeme. To vrijeme može se znatno razlikovati; primjerice, od jedne godine za Portugalce koji žele prirođenjem steći državljanstvo Brazila do čak 25 godina u Kataru.⁸³

U hrvatskom ZHD-u također se razlikuje redovito prirođenje i prirođenje povoljnijim putem. Postoje dvije situacije u kojima se hrvatsko državljanstvo stječe prirođenjem: prirođenje redovitim putem i prirođenje pod povoljnijim uvjetima.⁸⁴

Prirođenje redovitim putem

Prema ZHD-u, stranac ima pravo na prirođenje samo ako udovoljava pretpostavkama propisanim člankom 8. Stranac koji je podnio zahtjev za prirođenje mora udovoljavati sljedećim pretpostavkama koje su kumulativno utvrđene u ZHD-u:

- 1 stranac mora imati navršених 18 godina života;
- 2 stranac mora dobiti otpust iz svog prethodnog državljanstva ili podnijeti dokaz da će otpust dobiti ako bude primljen u hrvatsko državljanstvo;
- 3 stranac mora živjeti u Republici Hrvatskoj s prijavljenim boravkom osam godina neprekidno do podnošenja zahtjeva i mora imati odobren status stranca na stalnom boravku;
- 4 stranac mora poznavati hrvatski jezik i latinično pismo, hrvatsku kulturu i društveno uređenje;

⁸² Nadalje, većina država razlikuje takozvano prirođenje „redovitim putem“ i takozvano prirođenje „pod povoljnijim uvjetima“. Prirođenje pod povoljnijim uvjetima primjenjuje se samo na strance koji udovoljavaju posebnim zakonom propisanim pretpostavkama, a koje se obično odnose na bračni status, rođenje na teritoriju, etničku pripadnost, iseljavanje (za takozvane iseljeničke države kao što su Italija, Irska, Grčka itd.). Prirođenje pod povoljnijim uvjetima znači da se stranac prima u državljanstvo, a da ne udovoljava jednoj ili više pretpostavki propisanih za prirođenje redovitim putem. U većini je slučajeva skraćeno potrebno trajanje boravka na teritoriju države čije se državljanstvo stječe.

⁸³ Shwarz, (br.82) str. 2.

⁸⁴ Borković (br. 37) str. 181.

-
- 5 from his or her behaviour it must be concluded that he abides by the legal order, that he paid all due public givings and that there are no security obstacles for his admittance to Croatian nationality (Article 8. Para. 1).

There are instances where the criteria are partially waived. The criteria which (when discussing regular naturalization) can be waived are usually based on a pre-condition of the release from prior nationality. However, the criteria of knowledge of language, script, culture and social organization can also be waived in certain cases.

There are two instances in which the criterion under Article 8 para. 1 item 2 (release from prior nationality) is waived:

-
- 1 A stateless person is presumed to fulfil the criteria under Article 8 para. 1 item 2 (Article 8 para. 2). This provision is logical as without it a stateless person would never be eligible for naturalization.
 - 2 It is also presumed that the criteria under Article 8 para. 1 item 2 are fulfilled if the foreigner who seeks naturalization is a person who will, by the nationality law of his/her State, loses his/her former nationality if he/she acquires Croatian nationality.

There is an additional instance in which a foreigner who seeks naturalization does not have to meet the criteria specified in Article 8 para. 1 item 2. This situation is prescribed in Article 8 para. 3 CCA. This provision prescribes that, if a foreign State does not allow release from its nationality, a statement from the applicant that he or she renounces foreign nationality is sufficient. This does not mean that the previous nationality ceased to exist; nationality still exists according to the foreigner's nationality law. However, without such a provision it would be

-
- 5 iz njegova ponašanja mora se zaključiti da poštuje pravni poredak, da je podmirio dospjela javna davanja te da ne postoje sigurnosne zapreke za njegov primitak u hrvatsko državljanstvo (članak 8. stavak 1.).

Postoje slučajevi kada se određene pretpostavke ne moraju ispuniti. Pretpostavke za prirođenje redovitim putem koje se ne moraju ispuniti obično podrazumijevaju preduvjet otpusta iz prethodnog državljanstva. Međutim, u određenim slučajevima ne moraju se ispuniti ni pretpostavke poznavanja jezika, pisma, kulture i društvenog uređenja.

U dva se slučaja ne moraju ispuniti pretpostavke iz članka 8. stavka 1. točke 2. (otpust iz prethodnog državljanstva):

-
- 1 Pretpostavlja se da osoba bez državljanstva udovoljava pretpostavkama iz članka 8. stavka 1. točke 2. (članak 8. stavak 2.). Ta je odredba logična jer inače osoba bez državljanstva nikad ne bi stekla pravo na prirođenje.
 - 2 Pretpostavlja se i da su pretpostavke iz članka 8. stavka 1. točke 2. ispunjene ako je stranac koji zatraži prirođenje osoba koja će, prema zakonu o državljanstvu svoje države, izgubiti svoje prethodno državljanstvo ako stekne hrvatsko državljanstvo.

Postoji još jedan slučaj u kojem stranac koji zatraži prirođenje ne mora udovoljavati pretpostavkama utvrđenim u članku 8. stavku 1. točki 2., a opisan je u članku 8. stavku 3. ZHD-a. Tom je odredbom propisano da je, ako strana država ne dopušta otpust iz svog državljanstva, dovoljna izjava osobe koja je podnijela zahtjev da se odriče stranog državljanstva. To ne znači da je prethodno državljanstvo prestalo postojati; državljanstvo i dalje postoji u skladu sa zakonom o državljanstvu države stranca. Međutim,

impossible for some foreigners to be eligible for naturalization.⁸⁵

Some provisions regarding the application of the CCA were further explained in the 1991 Compulsory Instruction for the Application of the CCA of the Ministry of the Interior,⁸⁶ an internal act intended for the competent authorities of state administration in charge of nationality-related issues. It was not published in the Official Gazette, and it has not been available to the public. It is difficult to ascertain whether it is in use today.

The CCA also prescribes that a person can be issued with the so-called “guarantee of admission” if they fulfil all the set criteria apart from release from their prior nationality or if they cannot prove that they will be granted release if they acquire Croatian nationality. In such cases, a “guarantee of admission” can be issued to such a person with a deadline of two years (Article 8a CCA). Only if such a person obtains release, or proof that release will be given before the deadline expires, will they acquire Croatian nationality. A decision on naturalization will be issued but only if the circumstances of the case have not changed (for example, the person committed a felony in the meantime and, therefore, no longer abides by the law).

The following sections outline the main criteria for “regular” naturalization, specifically:

- a) the mandatory stay criterion;
- b) knowledge of the Croatian language and Latin script, Croatian culture and social organization; and
- c) the criteria of abiding by the law and customs.

⁸⁵ It is also prescribed that a person can be issued with the so-called “guarantee of admission” if they fulfil all the set criteria apart from having release from their prior nationality or if they cannot prove that they will be granted release if they acquire Croatian nationality. In such cases, a “guarantee of admission” can be issued to such a person, with a deadline of two years (Article 8a). Only if such a person obtains release, or proof that release will be given before the deadline expires, will they acquire Croatian nationality (see the judgment of the Administrative Court of the Republic of Croatia, Us-1357/2000-4). A decision on naturalization will be issued, but only if the circumstances of the case have not changed (for example, the person committed a felony in the meantime, and therefore no longer abides by the legal order).

⁸⁶ It is classified under No: 511-01-33-27757/1-1991. It was adopted on 11 November 1991 and entered into force on the same day.

bez te odredbe neki stranci ne bi mogli steći pravo na prirođenje.⁸⁵

Neke odredbe koje se odnose na primjenu ZHD-a detaljnije su obrazložene u Obveznom nalogu za primjenu ZHD-a Ministarstva unutarnjih poslova iz 1991. godine.⁸⁶ Taj interni akt namijenjen nadležnim tijelima državne uprave zaduženima za pitanja povezana s državljanstvom nije objavljen u Narodnim novinama i nije dostupan javnosti. Teško je utvrditi koristi li se uopće i danas.

ZHD-om je propisano i da se osobi može izdati takozvano „zajamčenje primitka u hrvatsko državljanstvo“ ako udovoljava svim utvrđenim pretpostavkama osim pretpostavke otpusta iz svog prethodnog državljanstva ili ne može dokazati da će otpust dobiti ako stekne hrvatsko državljanstvo. U tim se slučajevima „zajamčenje primitka“ može izdati toj osobi s rokom važenja od dvije godine (članak 8a. ZHD-a). Ta će osoba steći hrvatsko državljanstvo samo ako dobije otpust ili dokaz da će dobiti otpust prije isteka roka. Rješenje o prirođenju će se donijeti, ali samo ako se okolnosti slučaja nisu promijenile (primjerice, osoba je u međuvremenu počinila kazneno djelo i stoga više ne poštuje zakon).

U odlomcima u nastavku navedene su glavne pretpostavke za prirođenje „redovitim putem“, konkretno:

- a) pretpostavka obveznog boravka;
- b) poznavanje hrvatskog jezika i latiničnog pisma, hrvatske kulture i društvenog uređenja; i
- c) pretpostavka poštovanja zakona i običaja.

⁸⁵ Propisano je i da se osobi može izdati takozvano „zajamčenje primitka u hrvatsko državljanstvo“ ako udovoljava svim utvrđenim pretpostavkama osim pretpostavke otpusta iz svog prethodnog državljanstva ili ne može dokazati da će otpust dobiti ako stekne hrvatsko državljanstvo. U tim se slučajevima „zajamčenje primitka“ može izdati toj osobi s rokom važenja od dvije godine (članak 8a.). Ta će osoba steći hrvatsko državljanstvo samo ako dobije otpust ili dokaz da će dobiti otpust prije isteka roka (vidjeti presudu Upravnog suda Republike Hrvatske Us-1357/2000-4). Rješenje o prirođenju će se donijeti, ali samo ako se okolnosti slučaja nisu promijenile (primjerice, osoba je u međuvremenu počinila kazneno djelo i stoga više ne poštuje pravni poredak).

⁸⁶ Razvrstan je pod br.: 511-01-33-27757/1-1991. Donesen je 11. studenog 1991. i stupio je na snagu istoga dana.

a) Mandatory stay criterion

Prior to 2011, the required minimum stay was five years, and a foreigner did not have to have permanent stay status. However, even then, there were many problems regarding the interpretation of the wording of the CCA. The question arose as to whether the foreigner was obliged to factually live in Croatia during this time. The administrative practice and the Administrative Court's practice found that "only factual stay in Croatia can assure a foreign national the chance to integrate into Croatian culture and customs".⁸⁷ Without any basis in the CCA, the Croatian Administrative Court maintained this view for years,⁸⁸ even though the Constitutional Court held an opposite view.⁸⁹ There were also problems regarding the consequence of termination of stay *during* the naturalization procedure. Namely, the CCA prescribed that the criterion of continuous stay must be met *before* the procedure was instituted. The Administrative Court of Croatia took the view that this fact (continuous residence) must exist throughout the procedure⁹⁰ although the Constitutional Court held an opposite view in this regard.⁹¹

However, after the amendments of 2011, the mandatory stay criterion substantially tightened. The CCA requires legal residence and factual living on the territory of Croatia for a continuous period of eight years. The CCA does not define what "continuous stay" means, and, therefore, the definition in Article 92 para. 2 of the Foreigners Act applies.⁹² This definition is used for continuous stay which is required in order to obtain the status of a foreigner with permanent stay (a foreigner is allowed to be absent from Croatia for 10 months in five years in intervals or for six months all at once). However, this has to be interpreted according to the CCA

⁸⁷ See the judgment of the Administrative Court of the Republic of Croatia, Us-4986/1995.

⁸⁸ See the judgments of the Administrative Court of the Republic of Croatia, Us-3151/1996-4, Us-277/1996-4, Us-929/1996-6.

⁸⁹ See the decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, U-III-420/1996 (www.usud.hr).

⁹⁰ See the judgment of the Administrative Court of the Republic of Croatia, Us-929/1996-6.

⁹¹ See the decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, U-III/2177/2001.

⁹² F. Staničić, *Važnije promjene u hrvatskom državljanstvu nakon novele Zakona o hrvatskom državljanstvu iz 2011* [Major Changes in the Croatian Nationality Law Following the Amendments to the Croatian Nationality Act of 2011], 33(2) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (2012) p. 925.

a) Pretpostavka obveznog boravka

Prije 2011. godine stranac je morao boraviti na teritoriju Hrvatske najmanje pet godina i nije morao imati odobren status stranca na stalnom boravku. Međutim, čak je i tada bilo mnogo problema pri tumačenju teksta ZHD-a. Postavljalo se pitanje mora li stranac faktično boraviti u Hrvatskoj tijekom tog razdoblja. U upravnoj praksi i praksi Upravnog suda bilo je utvrđeno da „faktični boravak u Hrvatskoj može pružiti stranom državljaninu priliku da se srodi sa hrvatskom kulturom i običajima“.⁸⁷ Bez ikakve osnove u ZHD-u, hrvatski Upravni sud godinama je ostao pri tom stajalištu,⁸⁸ unatoč tome što je Ustavni sud imao suprotno stajalište.⁸⁹ Pojavili su se i problemi u pogledu posljedice prestanka boravka *tijekom* postupka prirođenja. Naime, ZHD-om je bilo propisano da se pretpostavka neprekidnog boravka mora ispuniti *prije* pokretanja tog postupka. Upravni sud Republike Hrvatske zauzeo je stajalište da ta činjenica (neprekidni boravak) mora postojati tijekom cijelog postupka⁹⁰ iako je Ustavni sud u tom pogledu zauzeo suprotno stajalište.⁹¹

Međutim, nakon donošenja izmjena i dopuna iz 2011. godine, pretpostavka obveznog boravka znatno je pooštrena. ZHD-om je propisana obveza pravnog i faktičnog boravka na teritoriju Republike Hrvatske neprekidno u razdoblju od osam godina, no nije definirano što točno znači „neprekidni boravak“ pa se primjenjuje definicija iz članka 92. stavka 2. Zakona o strancima.⁹² Ta se definicija odnosi na neprekidni boravak koji je potreban za stjecanje statusa stranca s odobrenim stalnim boravkom (strancu je dopušteno boraviti izvan Hrvatske deset mjeseci u pet godina u intervalima ili šest mjeseci odjednom). Međutim, to se mora tumačiti u skladu sa ZHD-om kojim je propisano razdoblje neprekidnog boravka od osam godina, odnosno tri godine više od neprekidnog boravka

⁸⁷ Vidjeti presudu Upravnog suda Republike Hrvatske Us-4986/1995.

⁸⁸ Vidjeti presude Upravnog suda Republike Hrvatske Us-3151/1996-4, Us-277/1996-4, Us-929/1996-6.

⁸⁹ Vidjeti odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-420/1996 (www.usud.hr).

⁹⁰ Vidjeti presudu Upravnog suda Republike Hrvatske Us-929/1996-6.

⁹¹ Vidjeti odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III/2177/2001.

⁹² F. Staničić, *Važnije promjene u hrvatskom državljanstvu nakon novele Zakona o hrvatskom državljanstvu iz 2011.*, 33(2) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (2012.) str. 925.

which requires eight years of continuous stay, i.e. three years more than the required continuous stay for obtaining the status of a foreigner with permanent stay. It is for this reason that suggestions were made to amend the CCA in this regard and to define that “continuous stay” means that a foreigner is allowed to be absent from Croatia for a period of 14 months in intervals or for up to eight months all at once.⁹³

b) Knowledge of the Croatian language and Latin script, Croatian culture and social organization criterion

The CCA prescribes that an applicant must prove that he or she knows the Croatian language and Latin script, Croatian culture and social organization. A determination as to whether this criterion is met is done by an examination in the Croatian language and Latin script, Croatian culture and social organization. The manner in which the fulfilment of this criterion is proved is prescribed by the Ordinance on the Way of Determining the Knowledge of the Croatian Language and Latin Script, Croatian Culture and Social Organization Criterion in Croatian Nationality Acquisition Procedures.⁹⁴

The CCA allows for only one exception to this rule and it is reserved for persons over the age of 60, who are exempt from proving knowledge of the Croatian language and Latin script, Croatian culture and social organization. However, the mentioned Ordinance allows (without a legal basis) for two more exceptions in the procedure of regular naturalization.⁹⁵ These are:

- foreigners who, up to the date of application, had had the status of refugees for more than 10 years; and
- foreigners who had residence in Croatia on 8 October 1991 and are benefactors of the return and reconstruction programme or the programme of housing care prove that they meet this criterion by filling in the application form in front of the civil

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Pravilnik o načinu provjere poznavanja hrvatskog jezika i latiničnog pisma, hrvatske kulture i društvenog uređenja u postupcima stjecanja hrvatskog državljanstva*, Official Gazette, no. 118/2012.

⁹⁵ There is also one exception for the procedure of facilitated naturalization prescribed by Article 4 of the Ordinance.

potrebnog za dobivanje statusa stranca s odobrenim stalnim boravkom. Iz tog su razloga dani prijedlozi da se ZHD u tom smislu izmijeni i da se propiše da „neprekidni boravak“ znači da je strancu dopušteno boraviti izvan Hrvatske 14 mjeseci u intervalima ili do osam mjeseci odjednom.⁹³

b) Pretpostavka poznavanja hrvatskog jezika i latiničnog pisma, hrvatske kulture i društvenog uređenja

ZHD-om je propisano da podnositelj zahtjeva mora dokazati da poznaje hrvatski jezik i latinično pismo, hrvatsku kulturu i društveno uređenje. Ispunjenje ove pretpostavke utvrđuje se ispitom iz hrvatskog jezika i latiničnog pisma, hrvatske kulture i društvenog uređenja. Način dokazivanja ispunjenja ove pretpostavke propisan je Pravilnikom o načinu provjere poznavanja hrvatskog jezika i latiničnog pisma, hrvatske kulture i društvenog uređenja u postupcima stjecanja hrvatskog državljanstva.⁹⁴

ZHD-om je previđena samo jedna iznimka od ovog pravila, a odnosi se na osobe starije od 60 godina života, koje ne moraju dokazivati poznavanje hrvatskog jezika i latiničnog pisma, hrvatske kulture i društvenog uređenja. Međutim, navedenim su Pravilnikom predviđene (bez pravne osnove) još dvije iznimke u postupku prirođenja redovitim putem.⁹⁵ To su:

- stranci koji su do dana podnošenja zahtjeva za stjecanje hrvatskog državljanstva bili u statusu izbjeglice najmanje 10 godina; i
- stranci koji su imali prebivalište u Republici Hrvatskoj na dan 8. listopada 1991. godine, a koji su korisnici programa povratka ili obnove ili stambenog zbrinjavanja, dokazuju udovoljavanje ovoj pretpostavci popunjavanjem obrasca zahtjeva za stjecanje hrvatskog državljanstva prirođenjem

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Pravilnik o načinu provjere poznavanja hrvatskog jezika i latiničnog pisma, hrvatske kulture i društvenog uređenja u postupcima stjecanja hrvatskog državljanstva*, Narodne novine, br. 118/2012.

⁹⁵ Postoji i jedna iznimka za postupak prirođenja pod povoljnijim uvjetima propisana člankom 4. Pravilnika.

servant who is receiving the application (Articles 3 and 5 of the Ordinance).⁹⁶

Knowledge of Croatian culture and social organization is proved by filling in a questionnaire. This questionnaire contains 15 questions from different areas (social organization, history, culture, arts, sports, economy, etc.). The 15 questions are selected randomly by a civil servant out of a pool of 100 questions which were publicly published as an appendix to the Ordinance. It is necessary to answer 10 out of the 15 questions correctly in order to pass the exam (Article 7 of the Ordinance).

c) Abiding by the legal system and customs in Croatia criterion

The CCA prescribes that a foreigner is eligible for naturalization if it can be concluded from the applicant's overall conduct (at the time where he lived in Croatia) that he or she abides by the legal order in Croatia and that there are no security obstacles (Article 8 para. 1 item 5). This criterion has been interpreted rather strictly in the past but there are some recent judgments of Administrative Courts which have taken a somewhat less strict approach. The fulfilment of this criterion is checked through official registries of perpetrators of misdemeanors and felonies,⁹⁷ which is a way to establish whether a person is adhering to the legal order. For example, there have been cases where applicants were denied naturalization on the grounds, *inter alia*, of committed misdemeanors prescribed by the Foreigners Act (abuse of stay – illegal work). However, not only committed misdemeanors or felonies⁹⁸ are grounds

pred državnim službenikom koji zaprima zahtjev (članci 3. i 5. Pravilnika).⁹⁶

Poznavanje hrvatske kulture i društvenog uređenja dokazuje se popunjavanjem upitnika. Taj se upitnik sastoji od 15 pitanja iz različitih područja (društvenog uređenja, povijesti, kulture, umjetnosti, sporta, gospodarstva, itd.). Državni službenik nasumično bira 15 pitanja iz skupa od 100 pitanja koja su javno objavljena u prilogu Pravilniku. Za polaganje ispita potrebno je točno odgovoriti na 10 pitanja od njih 15 (članak 7. Pravilnika).

c) Pretpostavka poštovanja pravnog poretka i običaja u Hrvatskoj

ZHD-om je propisano da stranac ima pravo na prirođenje ako se iz sveukupnog ponašanja podnositelja (u razdoblju dok živi u Hrvatskoj) može zaključiti da poštuje pravni poredak u Republici Hrvatskoj i da ne postoje sigurnosne zapreke (članak 8. stavak 1. točka 5.). Ova se pretpostavka u prošlosti tumačila prilično strogo, ali u određenim novijim presudama upravnih sudova primijenjen je manje strog pristup. Ispunjavanje ove pretpostavke provjerava se putem službenih evidencija počinitelja prekršaja i kaznenih djela.⁹⁷ Na taj se način utvrđuje poštuje li osoba pravni poredak. Primjerice, u nekim je slučajevima podnositeljima zahtjeva uskraćeno prirođenje zbog, među ostalim, počinjenja prekršaja propisanih Zakonom o strancima (zlouporaba boravka – nezakonit rad). Međutim, nisu samo počinjeni prekršaji ili kaznena djela⁹⁸ razlozi za uskraćivanje prirođenja zbog neispunjavanja ove pretpostavke. Razlozi se široko tumače na temelju prakse upravnih sudova. Primjerice, u određenim

⁹⁶ This Ordinance prescribes that it is, in all other cases, possible to prove knowledge of the Croatian language and Latin script by a certificate of a passed exam at a higher education institution, high school institution or an institution for the education of adults which are authorized to execute Croatian language programmes, by a certificate on completed elementary, secondary or higher education in the Republic of Croatia, or by a certificate of a foreign educational institution which confirms that the education has been conducted using a programme in the Croatian language or by a certificate on the completion of at least the B1 level of the Croatian language. As of 1 January 2020, Article 8, para 1, item 5 will be amended in a way that from the behaviour of the foreigner it must be concluded that the foreigner abides by the legal order, has fulfilled all public duties and that there are no security obstacles for the acquisition of Croatian nationality.

⁹⁷ See the judgment of the Administrative Court of the Republic of Croatia, Us-11924/2008-4.

⁹⁸ See the judgment of the Administrative Court of the Republic of Croatia, Us-11924/2008-4.

⁹⁶ Tim je Pravilnikom propisano da se, u svim drugim slučajevima, poznavanje hrvatskog jezika i latiničnog pisma može dokazivati potvrdom o položenom ispitu na visokom učilištu, srednjoškolskoj ustanovi ili ustanovi za obrazovanje odraslih koje su ovlaštene za izvođenje programa iz hrvatskog jezika, svjedodžbom o završenom osnovnom, srednjem ili visokom obrazovanju u Republici Hrvatskoj, svjedodžbom inozemne obrazovne ustanove kojom se potvrđuje da je obrazovanje provedeno po programu na hrvatskom jeziku ili svjedodžbom o završenom tečaju najmanje B1 stupnja znanja hrvatskog jezika. Od 1. siječnja 2020. članak 8. stavak 1. točka 5. izmijenit će se tako da se iz ponašanja stranca mora zaključiti da poštuje pravni poredak, da je ispunio sve javne dužnosti i da ne postoje sigurnosne zapreke za stjecanje hrvatskog državljanstva.

⁹⁷ Vidjeti presudu Upravnog suda Republike Hrvatske Us-11924/2008-4.

⁹⁸ Vidjeti presudu Upravnog suda Republike Hrvatske Us-11924/2008-4.

for naturalization being denied based on the non-fulfilment of this criterion. Based on Administrative Courts' practice, the reasons are broadly interpreted. For example, in some cases an applicant was denied naturalization on the ground of tax debt,⁹⁹ which was deemed sufficient proof that the applicant does not abide by the Croatian legal order. After the amendments in 2019, this became an official criterion for acquiring Croatian nationality. As many persons who are at risk of statelessness or stateless persons themselves have outstanding debts (for health insurance, taxes, etc.), they cannot meet this criterion. A special problem here is the fact that the Security and Intelligence Agency (SIA) conducts a security check of all persons of age (18 or above) who have requested naturalization to gain Croatian nationality.¹⁰⁰ However, the parties cannot have access to the assessment of the SIA in their particular cases. It is, thus, very hard to contest these grounds at court.

However, the Constitutional Court of Croatia issued decision U-III-2086/2016 of 13 March 2018.¹⁰¹ In this decision the Constitutional Court established higher standards in procedures which include the conduct of security checks. In essence, the Constitutional Court held that when issuing decisions in such matters, sufficient reasons must be given as to why it is necessary to limit (fully or partially) the parties' possibility to review the documentation upon which the court's assessment is based. The right to access to documents is not absolute and can be limited based on the existence of a public interest (national security and protection of the freedoms and rights of others). However, such limitations must not be to such an extent that they prevent a party from effectively disputing the lawfulness of a decision in administrative proceedings. Such limitations must be used to a minimum, allowing the public interest to be protected but also to enable the party to convince the court of the justifiability of his or her claim.

The above decision of the Constitutional Court has already been used in administrative disputes. The Administrative Court in Rijeka issued a judgment in

je slučajevima podnositelju zahtjeva uskraćeno prirođenje zbog poreznog duga,⁹⁹ što se smatralo dovoljnim dokazom da podnositelj zahtjeva ne poštuje hrvatski pravni poredak. Nakon stupanja na snagu izmjena i dopuna iz 2019. godine, to je postala i službena pretpostavka za stjecanje hrvatskog državljanstva. Budući da mnoge osobe bez državljanstva ili osobe izložene riziku gubitka državljanstva imaju nepodmirene dugove (za zdravstveno osiguranje, poreze itd.), one ne mogu ispuniti ovu pretpostavku. Ovdje poseban problem predstavlja činjenica da Sigurnosno-obavještajna agencija (SOA) provodi sigurnosnu provjeru svih punoljetnih osoba (s navršenih 18 ili više godina) koje su zatražile prirođenje kako bi stekle hrvatsko državljanstvo.¹⁰⁰ Međutim, stranke ne mogu izvršiti uvid u ocjenu SOA-e u svojim slučajevima pa teško mogu osporiti te razloge na sudu.

Međutim, Ustavni sud Republike Hrvatske donio je 13. ožujka 2018. godine odluku U-III-2086/2016.¹⁰¹ U toj je odluci Ustavni sud uspostavio više standarde u postupcima koji uključuju provođenje sigurnosnih provjera. U biti, Ustavni je sud presudio da se pri donošenju odluka u takvim stvarima moraju navesti dostatni razlozi zašto je nužno ograničiti (u cijelosti ili djelomično) mogućnost stranke da izvrši uvid u dokumentaciju na kojoj se temelji ocjena suda. Pravo na uvid u dokumentaciju nije apsolutno i može biti ograničeno zbog nekog drugog javnog interesa (interesa nacionalne sigurnosti te zaštite slobode i prava drugih). Međutim, to ograničenje ne može biti tako široko da stranci onemogući da učinkovito osporava zakonitost nekog rješenja u upravnom postupku. To ograničenje treba se svesti na najmanju moguću mjeru koja će omogućiti zaštitu javnog interesa, ali i pružiti mogućnost stranci da uvjeri sud u opravdanost svog zahtjeva.

Navedena odluka Ustavnog suda već se koristi u upravnim sporovima. U travnju 2018. godine Upravni sud u Rijeci donio je presudu¹⁰² u kojoj se pozvao na odluku Ustavnog suda te je iznio svoje stajalište o osnovanosti u praksi. Sud je priznao da nije pravno

⁹⁹ See the judgments of the High Administrative Court of the Republic of Croatia, Us-2027/2011-4, Us-6852/2011-7.

¹⁰⁰ See the judgment of the High Administrative Court of the Republic of Croatia, Us-4231/2011-5.

¹⁰¹ Available at: www.usud.hr.

⁹⁹ Vidjeti presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Us-2027/2011-4, Us-6852/2011-7.

¹⁰⁰ Vidjeti presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Us-4231/2011-5.

¹⁰¹ Dostupno na: www.usud.hr.

¹⁰² Vidjeti presude Upravnog suda u Rijeci 2 Usl-I-1401/16-3 i 2 Usl-1046/17-8.

April 2018¹⁰² in which it invoked the decision of the Constitutional Court and presented its view on its merits in practice. The Court acknowledged that it is not legally acceptable that the party is informed of the reasons for a negative decision only in the second instance procedure. The first instance decision making body must elaborate the reasons for withholding the information from the party. Furthermore, the opinion of the SIA is not legally binding for decision-making bodies in matters of regulating nationality and foreigner's stay. Finally, a person would not be granted naturalization if there are criminal proceedings against him/her.^{103 104}

Facilitated naturalization

The CCA, as stated above, allows for "regular" and "facilitated" naturalization. In the facilitated naturalization cases, one or more criteria for regular naturalization are waived.

There are different categories of persons who can acquire Croatian nationality through facilitated naturalization:

- a) a person who was born on the territory of Croatia, lives in Croatia and has the status of a foreigner with permanent stay;
- b) a foreigner who is married to a Croatian national, has the status of foreigner with permanent stay and lives in Croatia;
- c) an emigrant and his or her descendants up to the third degree of lineal kinship and their spouses;
- d) a foreigner whose naturalization is of interest to Croatia, and his or her spouse;
- e) a former Croatian national, and
- f) an ethnic Croat without residence in Croatia.

prihvatljivo da stranka bude obaviještena o razlozima negativne odluke tek u drugostupanjskom postupku. Prvostupanjsko tijelo koje donosi odluku mora razjasniti razloge za neotkrivanje informacija stranci. Nadalje, mišljenje SOA-e nije zakonski obvezujuće za tijela koja donose odluke u pitanjima reguliranja državljanstva i boravka stranaca. Konačno, osobi se ne bi odobrilo prirođenje ako se protiv nje vodi kazneni postupak.^{103 104}

Prirođenje pod povoljnijim uvjetima

Kako je prethodno navedeno, ZHD-om je predviđeno prirođenje „redovitim putem“ i prirođenje „pod povoljnijim uvjetima“. U slučajevima prirođenja pod povoljnijim uvjetima, jedna ili više pretpostavki za prirođenje redovitim putem ne moraju biti ispunjene.

Postoje različite kategorije osoba koje mogu steći hrvatsko državljanstvo prirođenjem pod povoljnijim uvjetima:

- a) osoba koja je rođena na području Republike Hrvatske i živi u Republici Hrvatskoj te ima odobren stalni boravak;
- b) stranac koji je u braku s hrvatskim državljaninom i kojem je odobren stalni boravak i živi na području Republike Hrvatske;
- c) iseljenik i njegovi potomci do trećeg stupnja srodstva u ravnoj liniji i njihovi bračni drugovi;
- d) stranac čije bi prirođenje predstavljalo interes za Republiku Hrvatsku, i njegov ili njezin bračni drug;
- e) bivši hrvatski državljanin; i
- f) pripadnik hrvatskog naroda koji nema prebivalište u Republici Hrvatskoj.

¹⁰² See the judgments of the Administrative Court in Rijeka, 2 Usl-I-1401/16-3 and 2 Usl-1046/17-8.

¹⁰³ See the judgment of the Administrative Court of the Republic of Croatia, Us-11837/2001-4.

¹⁰⁴ According to the General Administrative Procedure Act (GAPA), if a preliminary question refers to the existence of a felony, then administrative proceedings in which such a preliminary question arose must be suspended until the preliminary question is resolved before the competent court (Article 55 para. 2 GAPA).

¹⁰³ Vidjeti presudu Upravnog suda Republike Hrvatske Us-11837/2001-4.

¹⁰⁴ Prema Zakonu o općem upravnom postupku (ZOUP), kad se neko prethodno pitanje odnosi na postojanje kaznenog djela, upravni postupak u kojem se to prethodno pitanje pojavilo prekinut će se dok se to pitanje ne riješi pred nadležnim sudom (članak 55. stavak 2. ZOUP-a).

a) A person who was born on the territory of Croatia, lives in Croatia and has the status of a foreigner with permanent stay

According to Article 9 of the CCA, a person who was born on the territory of Croatia, lives in Croatia and has the status of a foreigner with permanent stay can acquire Croatian nationality without the requirement to fulfil the criteria under Article 8 para. 1 items 1, 3 and 4. Therefore, such a person must only fulfil the criteria under Article 8 para. 1 items 2 and 5.¹⁰⁵ This provision provides for facilitated naturalization which is based on the *ius soli* and *ius domicilii* principles of acquiring nationality.

Persons who were born and live in Croatia and obtained the status of foreigner with permanent stay have to only fulfil the criteria of release from prior nationality (or proof of future release) and of the need to abide by the Croatian legal order and customs. They do not have to fulfil the rest of the criteria.¹⁰⁶ At first glance, this provision of the CCA could constitute a rather simple avenue for naturalization for stateless persons who were born and live in Croatia. However, this is not the case because of the third cumulative condition – such a person must have the status of foreigner on permanent stay.¹⁰⁷ Moreover, in deciding whether to grant permanent stay to a foreigner, the Ministry of the Interior is vested with discretionary power, as is the case when deciding on naturalization. Therefore, even if a foreigner fulfils all the criteria, there is no guarantee that he or she will obtain, first, the status of foreigner on permanent stay, and, second, nationality.

¹⁰⁵ As of 1 January 2020, such persons will have to fulfil the criterion under Article 8 para. 1 item 1. It prolongs acquisition of Croatian nationality for all such persons until they reach 18 years of age, regardless of the fact that they are, possibly, children of parents with the status of foreigners on permanent stay which automatically follows the parents. Therefore, the required stay in Croatia for such a person is 18 years.

¹⁰⁶ They do not have to be of age or legally competent, they do not have to have lived in Croatia continuously for eight years and they are not required to demonstrate their knowledge of the Croatian language, Latin script and social organization in Croatia.

¹⁰⁷ The criteria for obtaining such a status are prescribed by the Foreigners Act and they include, inter alia, the obligation to have prior approved temporary stay (for five years), health insurance and the means to support oneself.

a) Osoba koja je rođena na području Republike Hrvatske i živi u Republici Hrvatskoj te ima odobren stalni boravak

Sukladno članku 9. ZHD-a, osoba koja je rođena na području Republike Hrvatske i živi u Republici Hrvatskoj te ima odobren stalni boravak može steći hrvatsko državljanstvo iako ne udovoljava pretpostavkama iz članka 8. stavka 1. točke 1., 3. i 4. Ta osoba stoga mora udovoljavati samo pretpostavkama iz članka 8. stavka 1. točke 2. i 5.¹⁰⁵ Tom je odredbom predviđeno prirođenje pod povoljnijim uvjetima koje se temelji na načelima stjecanja državljanstva *ius soli* i *ius domicilii*.

Osobe koje su rođene i žive u Hrvatskoj, a stekle su status stranca kojem je odobren stalni boravak, moraju udovoljavati samo pretpostavki otpusta iz prethodnog državljanstva (ili dokaza o budućem otpustu) i pretpostavki poštovanja hrvatskog pravnog poretka i običaja. Ne moraju udovoljavati ostalim pretpostavkama.¹⁰⁶ Na prvi pogled, ta odredba ZHD-a mogla bi predstavljati prilično jednostavan put prirođenja za osobe bez državljanstva koje su rođene i žive u Hrvatskoj, no to nije slučaj zbog treće kumulativne pretpostavke da takva osoba mora imati status stranca na stalnom boravku.¹⁰⁷ Štoviše, kad odlučuje o odobravanju stalnog boravka strancu, Ministarstvo unutarnjih poslova ima diskrecijsku ovlast, kao što je to slučaj kad odlučuje o prirođenju. Prema tome, čak i ako stranac udovoljava svim pretpostavkama, nije zajamčeno da će steći, kao prvo, status stranca na stalnom boravku i, kao drugo, državljanstvo.

¹⁰⁵ Od 1. siječnja 2020. te će osobe morati udovoljavati pretpostavki iz članka 8. stavka 1. točke 1. Tom se odredbom produkuje stjecanje hrvatskog državljanstva za sve osobe dok ne navrše 18 godina života, bez obzira na činjenicu da njihovi roditelji možda imaju status stranca na stalnom boravku koji se automatski prenosi s roditelja. Stoga boravak takve osobe u Hrvatskoj mora trajati 18 godina.

¹⁰⁶ Ne moraju biti punoljetne ni imati poslovnu sposobnost, ne moraju neprekidno živjeti u Hrvatskoj osam godina i nisu dužne dokazivati svoje poznavanje hrvatskog jezika, latiničnog pisma i društvenog uređenja u Hrvatskoj.

¹⁰⁷ Pretpostavke za stjecanje takvog statusa propisane su Zakonom o strancima, a među ostalim podrazumijevaju obvezu da stranac ima prethodno odobren privremeni boravak (na pet godina), zdravstveno osiguranje i sredstva za uzdržavanje.

b) A foreigner who is married to a Croatian national with the status of foreigner with permanent stay and who lives in Croatia

A foreigner who is married to a Croatian national, who holds the status of foreigner with permanent stay, and who lives in Croatia can acquire Croatian nationality if he or she abides by the legal order and customs in Croatia. It is of no relevance whether the foreigner gained permission for permanent residence because of his or her marriage with a Croatian national or on some other basis, not linked with his or her marital status. According to the case law of Administrative Courts, only an official marriage can be taken into account, not common law marriage.¹⁰⁸

c) An emigrant and his or her descendants up to the third degree of lineal kinship and their spouses

Article 11 of the CCA stipulates that an emigrant, his or her descendants up to the third degree of lineal kinship and their spouses, can acquire Croatian nationality, even if they do not fulfil the criteria set out in Article 8 para. 1 items 1, 2 and 3. This means that an emigrant, his or her descendants up to the third degree of lineal kinship and their spouses, do not have to be of age, have legal competence, have to obtain release from their other nationality or have to fulfil the criteria of required stay and status of foreigner on permanent stay.

This provision was changed significantly. As of 1 January 2020, there is no limit for descendants regarding the kinship.¹⁰⁹ Second, such persons have to be over 18 years but do not have to have knowledge of the Croatian language and Latin script, Croatian culture and social organization. Their spouses can also acquire Croatian nationality if they fulfil the criteria set by Article 8 para. 1. items 1 and 5.

The problem of determining who qualifies as an emigrant is solved by prescribing that it is a person who emigrated from the territory of Croatia prior 8 October 1991. Exceptionally, an emigrant is an ethnic

¹⁰⁸ See the judgment of the High Administrative Court of the Republic of Croatia, Usž-156/15-2.

¹⁰⁹ The wording "emigrant, his or her descendants up to the third degree of lineal kinship" was replaced with "emigrant and his descendants".

b) Stranac koji je u braku s hrvatskim državljaninom i kojem je odobren stalni boravak i živi na području Republike Hrvatske

Stranac koji je u braku s hrvatskim državljaninom i kojem je odobren stalni boravak i živi na području Republike Hrvatske može steći hrvatsko državljanstvo ako poštuje pravni poredak i običaje u Hrvatskoj. Nije bitno je li strancu odobreno stalno boravište zbog braka s hrvatskim državljaninom ili na nekoj drugoj osnovi koja nije povezana s njegovim bračnim statusom. Prema sudskoj praksi upravnih sudova, u obzir se može uzeti samo službeni brak, a ne i izvanbračna zajednica.¹⁰⁸

c) Iseljnik i njegovi potomci do trećeg stupnja srodstva u ravnoj liniji i njihovi bračni drugovi

Člankom 11. ZHD-a predviđeno je da iseljnik, njegovi potomci do trećeg stupnja srodstva u ravnoj liniji i njihovi bračni drugovi mogu steći hrvatsko državljanstvo iako ne udovoljavaju pretpostavkama iz članka 8. stavka 1. točke 1., 2. i 3. To znači da iseljnik i njegovi potomci do trećeg stupnja srodstva u ravnoj liniji i njihovi bračni drugovi ne moraju biti punoljetni, imati poslovnu sposobnost, dobiti otpust iz drugog državljanstva ni ispuniti pretpostavke potrebnog boravka i statusa stranca s odobrenim stalnim boravkom.

Ta je odredba značajno izmijenjena. Od 1. siječnja 2020. ukinuto je ograničenje stupnja srodstva za potomke.¹⁰⁹ Kao drugo, takve osobe moraju imati više od 18 godina, no ne moraju poznavati hrvatski jezik i latinično pismo, hrvatsku kulturu i društveno uređenje. Njihovi bračni drugovi također mogu steći hrvatsko državljanstvo ako udovoljavaju pretpostavkama utvrđenim u članku 8. stavku 1. točki 1. i 5.

Kako bi se riješio problem utvrđivanja toga tko se smatra iseljenikom, propisano je da je iseljnik osoba koja se prije 8. listopada 1991. iselila s područja Republike Hrvatske. Iznimno, iseljnik je i pripadnik

¹⁰⁸ Vidjeti presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Usž-156/15-2.

¹⁰⁹ Tekst „iseljenik i njegovi potomci do 3. stupnja srodstva u ravnoj liniji“ zamijenjen je tekstem „iseljenik i njegovi potomci“.

Croat who emigrated from territories which were a part of past states, which, at the time of emigration, was the territory of today's Croatia. The provision which prescribes who is not deemed to be an emigrant has also been changed. It prescribes that a person is not considered to be an emigrant under Article 11 if he or she emigrated on the basis of an international agreement or relinquished Croatian nationality. Moreover, a person does not qualify as an emigrant if they changed residence to another State which was, at the time, a part of a State union of which Croatia was part, nor does a person qualify if they emigrated from the territory of Croatia and did not have prior Croatian republic nationality or were not indigenous on the territory of Croatia.

These provisions should be read in connection with the fact that Croatia has historically been an emigration-prone area and is intended to facilitate the return of such emigrants who would desire to return to their homeland (or ancestor homeland in many cases).

However, since 1991 there have often been problems in determining the circle of persons to whom this provision of the CCA applies. Namely, the CCA in its original text prescribed that emigrants from "Croatia" can acquire Croatian nationality under the above-described criteria. The question which arose, for extremely complicated historical reasons and Croatian affiliation to different complex state organizations in the past, was – what is "Croatia"? Or, to be precise, is an emigrant a person who emigrated from Istria which was not a part of Croatia until 1945 if he or she emigrated in 1932? Or is a person an emigrant who emigrated from Boka or Kotor (today in Montenegro) but who emigrated in 1912 when both cities were part of Dalmatia which was a part of the Kingdom of Croatia, Slavonia and Dalmatia? This is why the amendments of 2011 prescribed that an emigrant is a person who emigrated from the territory of "Croatia" meaning the areas that are within the internationally recognized borders of Croatia.¹¹⁰ Furthermore, it is prescribed that a person is not considered an emigrant under Article 11 if he or she emigrated on the basis of an international agreement or relinquished Croatian nationality or is a person who changed residence to another State which was, at the time, a part of a State union of

¹¹⁰ See, in more detail, Staničić (n 93) p. 930.

hrvatskog naroda koji se iselio s prostora u sastavu bivših država u kojima se, u vrijeme iseljenja, nalazilo i područje današnje Republike Hrvatske. Izmijenjena je i odredba kojom je propisano tko se ne smatra iseljenikom. Propisano je da se osoba ne smatra iseljenikom na temelju članka 11. ako je iselila s područja Republike Hrvatske na temelju međunarodnog ugovora ili se odrekla hrvatskog državljanstva. Osoba se ne smatra iseljenikom i ako je promijenila prebivalište u druge države koje su u to vrijeme bile u sastavu državne zajednice kojoj je pripadala i Republika Hrvatska ili ako je iselila s područja Republike Hrvatske, a nije imala bivše hrvatsko republičko državljanstvo, odnosno zavičajnost na području Republike Hrvatske.

Te bi se odredbe trebalo tumačiti u vezi s činjenicom da je, povijesno gledano, Hrvatska bila područje iseljavanja, a ima namjeru olakšati povratak onih iseljenika koji bi se željeli vratiti u svoju domovinu (ili domovinu svojih predaka u brojnim slučajevima).

Međutim, od 1991. godine često su pojavljivali problemi pri određivanju skupine osoba na koje se primjenjuje ta odredba ZHD-a. Naime, u izvornom tekstu ZHD-a bilo je propisano da iseljenici iz „Hrvatske“ mogu steći hrvatsko državljanstvo na temelju gore navedenih pretpostavki. Iz vrlo složenih povijesnih razloga i zbog veze Hrvatske s različitim složenim državnim ustrojima u prošlosti, pojavilo se pitanje što je „Hrvatska“? Ili točnije, je li iseljenik osoba koja se iselila iz Istre, koja nije bila dio Hrvatske do 1945. godine, ako se iselila 1932. godine? Ili je li osoba iseljenik koji se iselio iz Boka ili Kotora (danas u Crnoj Gori), ali koji je iselio 1912. godine kad su oba grada bili dio Dalmacije, koja je pak bila dio Trojedne Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije? Zbog toga je izmjenama i dopunama iz 2011. propisano da je iseljenik osoba koja se iselila s područja „Republike Hrvatske“ koje podrazumijeva područja koja se nalaze unutar međunarodno priznatih granica Republike Hrvatske.¹¹⁰ Nadalje, propisano je da se osoba ne smatra iseljenikom na temelju članka 11. ako je iselila s područja Republike Hrvatske na temelju međunarodnog ugovora ili se odrekla hrvatskog državljanstva ili je promijenila prebivalište u druge države koje su u to vrijeme bile u sastavu državne zajednice kojoj je pripadala i Republika Hrvatska. Kako je prethodno navedeno,

¹¹⁰ Vidjeti detaljnije Staničić (br. 93) str. 930.

which Croatia was part. This, as described supra, excluded, for example, persons who opted for Italian nationality after WWII (and then, in accordance with an international treaty, were obliged to immigrate to Italy)¹¹¹ but also all those who fled Croatia in the period 1991-1995. *This provision prevented persons who left Croatia after 1991 (mainly of Serb ethnicity) from acquiring Croatian nationality through facilitated naturalization.*¹¹² It is also linked to reasons as to why Croatia never ratified the European Convention on Nationality, as discussed supra.

d) A foreigner whose naturalization is of interest to Croatia, and his or her spouse

A foreigner whose naturalization is of interest to Croatia, and his or her spouse can acquire Croatian nationality notwithstanding that they do not fulfil the criteria set by Article 8 para. 1 items 1-4 (Article 12 paras. 1 and 2). Therefore, such persons must only fulfil the criteria that they abide by the Croatian legal order and customs in order to acquire nationality. The existence of an interest for Croatia is determined by an opinion of the competent state ministry (Article 12 para. 3). Therefore, the main fact which is to be determined in such naturalizations is the existence of an interest for Croatia. A prerequisite for such a determination is the positive opinion of a competent ministry (for example, the positive opinion of the Ministry of Science to naturalize a scientist). Without such an opinion, naturalization pursuant to Article 12 CCA is not permitted.¹¹³ This provision of the CCA is somewhat discriminatory. Namely, it allows for the discrimination of a spouse of a Croatian national and the spouse of an emigrant from Croatia. It is prescribed that, for the spouse of a Croatian national to be eligible for naturalization, he or she must have approved permanent stay (which means factually living in Croatia). On the other hand, a spouse of an emigrant from Croatia does not have to meet this criterion.¹¹⁴ It would be necessary to equalize their status by prescribing that either both must meet this

¹¹¹ See, also, the judgments of the Administrative Court of the Republic of Croatia, Us-10764/2004-8, Us-11445/2008-3, Us-2851-2000-4.

¹¹² Staničić (n 93) p. 931.

¹¹³ See the judgment of the Administrative Court of the Republic of Croatia, Us-7518/2004-5.

¹¹⁴ As of 1 January 2020, the spouse of foreigner will have to meet the criterion of approved stay for one year.

time su, primjerice, isključene osobe koje su odabrale talijansko državljanstvo nakon Drugog svjetskog rata (a onda su u skladu s međunarodnim ugovorom bile obvezne doseliti se u Italiju),¹¹¹ kao i osobe koje su pobjegle iz Hrvatske u razdoblju od 1991. do 1995. godine. *Tom se odredbom sprječava da osobe koje su napustile Hrvatsku nakon 1991. godine (uglavnom osobe srpske etničke pripadnosti) stječu hrvatsko državljanstvo prirođenjem pod povoljnijim uvjetima.*¹¹² Ovo je pitanje povezano i s razlozima zašto Republika Hrvatska nije ratificirala Europsku konvenciju o državljanstvu, iako ju je potpisala, kako je prethodno navedeno.

d) Stranac čije bi prirođenje predstavljalo interes za Republiku Hrvatsku, i njegov ili njezin bračni drug

Stranac čije bi prirođenje predstavljalo interes za Republiku Hrvatsku, i njegov ili njezin bračni drug mogu steći hrvatsko državljanstvo bez obzira na to što ne udovoljavaju pretpostavkama utvrđenim u članku 8. stavku 1. točkama 1. - 4. (članak 12. stavci 1. i 2.). Kako bi stekle državljanstvo, te osobe moraju samo udovoljiti pretpostavci poštovanja hrvatskog pravnog poretka i običaja. Postojanje interesa za Republiku Hrvatsku utvrđuje se mišljenjem koje daje nadležno ministarstvo (članak 12. stavak 3.). Stoga je glavna činjenica koja se mora utvrditi u tom postupku prirođenja postojanje interesa za Hrvatsku. Preduvjet za to utvrđenje je pozitivno mišljenje nadležnog ministarstva (primjerice, pozitivno mišljenje Ministarstva znanosti o prirođenju znanstvenika). U nedostatku tog mišljenja, prirođenje sukladno članku 12. ZHD-a nije dozvoljeno.¹¹³ Ta je odredba ZHD-a donekle diskriminatorna prema bračnom drugu hrvatskog državljanina u odnosu na bračnog druga iseljenika iz Hrvatske. Propisano je da bračni drug hrvatskog državljanina, kako bi imao pravo na prirođenje, mora imati odobren stalni boravak (što znači da mora faktično boraviti u Hrvatskoj). S druge strane, supružnik iseljenika iz Hrvatske ne mora udovoljavati toj pretpostavci.¹¹⁴ Nužno je izjednačiti

¹¹¹ Vidjeti i presude Upravnog suda Republike Hrvatske Us-10764/2004-8, Us-11445/2008-3, Us-2851-2000-4.

¹¹² Staničić (br. 93) str. 931.

¹¹³ Vidjeti presudu Upravnog suda Republike Hrvatske Us-7518/2004-5.

¹¹⁴ Od 1. siječnja 2020. bračni drug stranca morat će ispunjavati pretpostavku odobrenog boravka u trajanju od jedne godine.

criterion or neither of them.¹¹⁵ Importantly, the spouse of a Croatian national could be a stateless person and this change would facilitate the naturalization of such a person who is in need of special protection.

e) A former Croatian national

A person who has been a Croatian national and at one time requested and obtained release from Croatian nationality because this was a prerequisite for acquiring foreign nationality, which was a condition to be able to perform a calling or an activity abroad, can regain Croatian nationality notwithstanding that he or she does not fulfil the criteria set out in Article 8 para. 1 items 1-4 provided that he or she lives in Croatia and has an approved stay. In this manner, a person who is a former Croatian national can reintegrate himself or herself into the corpus of Croatian nationals.

f) An ethnic Croat without residence in Croatia

This category has seen the most difficulties and even clashes between the then Administrative Court¹¹⁶ and the Constitutional Court. Namely, Article 16 para. 1 CCA prescribes that a member of the Croatian nation (an ethnic Croat) who does not have a domicile in Croatia can acquire Croatian nationality if he or she fulfils the criteria under Article 8 para. 1 item 5 CCA (abiding by the legal order and customs in Croatia, coverage of all due public givings and that there are no security obstacles for his or her admittance to Croatian nationality).

The question has arisen, just as in the case of emigrants, as to who can be considered as a member of the Croatian nation? And, second, how can one prove a subjective category such as membership to a nation? This was not prescribed by the CCA, thus, practice had to find a way to determine whether a person can be considered as a member of the Croatian nation.¹¹⁷ It was usual to prove this fact by

¹¹⁵ Staničić (n 93) p. 934.

¹¹⁶ Until 2012, there was only one Administrative Court in Croatia to which the author refers in the text. On 1 January 2012, four Administrative Courts were established along with the High Administrative Court as a second instance body in Croatia.

¹¹⁷ Staničić (93) p. 928.

njihov status tako da se propiše da oboje moraju udovoljavati toj pretpostavci ili pak nijedno.¹¹⁵ Naime, bračni drug hrvatskog državljanina mogao bi biti osoba bez državljanstva, a tom bi se promjenom osigurali povoljniji uvjeti za prirođenje te osobe kojoj je potrebna posebna zaštita.

e) Bivši hrvatski državljanin

Osoba koja je bila hrvatski državljanin i u jednom je trenutku zatražila i ishodila otpust iz hrvatskog državljanstva jer je to bio preduvjet stjecanja nekog stranog državljanstva, što je bila pretpostavka za obavljanje nekog poziva ili djelatnosti u inozemstvu, može ponovno steći hrvatsko državljanstvo iako ne udovoljava pretpostavkama iz članka 8. stavka 1. točaka 1. - 4., pod uvjetom da živi u Republici Hrvatskoj i ima odobren boravak. Na taj se način osoba koja je bivši hrvatski državljanin može ponovno integrirati među hrvatske državljanice.

f) Pripadnik hrvatskog naroda koji nema prebivalište u Republici Hrvatskoj

U ovoj se kategoriji do sada pojavilo najviše poteškoća, pa čak i sukoba između tadašnjeg Upravnog suda¹¹⁶ i Ustavnog suda. Naime, člankom 16. stavkom 1. ZHD-a propisano je da pripadnik hrvatskog naroda (etnički Hrvat) koji nema prebivalište u Republici Hrvatskoj, može steći hrvatsko državljanstvo ako udovoljava pretpostavkama iz članka 8. stavka 1. točke 5. ZHD-a (poštuje pravni poredak u Hrvatskoj, da je podmirio dospjela javna davanja te da ne postoje sigurnosne zapreke za njegov primitak u hrvatsko državljanstvo).

Pojavila su se pitanja, kao i u slučaju iseljenika, tko se može smatrati pripadnikom hrvatskog naroda i kako osoba može dokazati takvu subjektivnu kategoriju kao što je pripadnost narodu. Budući da to nije bilo propisano ZHD-om, u praksi se morao pronaći način kako utvrditi može li se neka osoba smatrati pripadnikom hrvatskog naroda.¹¹⁷ Ta se činjenica

¹¹⁵ Staničić (br. 93) str. 934.

¹¹⁶ Do 2012. godine u Hrvatskoj je postojao samo jedan Upravni sud na koji autor u tekstu upućuje. Dana 1. siječnja 2012. osnovana su četiri Upravna suda te Visoki upravni sud kao drugostupanjsko tijelo u Hrvatskoj.

¹¹⁷ Staničić (br. 93) str. 928.

obtaining documents where information on ethnicity was reflected. The Constitutional Court accepted this practice as valid.¹¹⁸ However, this was often the only way for someone to prove his or her ethnicity. The Administrative Court of Croatia has in its case law taken the view that, “although affiliation to the essence of Croatian nation is expressed not only by a written declaration in certain documents, as such affiliation is primarily a subjective category, but it must also be expressed by the particular behavior of a person who declares himself as a member of the Croatian nation, especially by declaring his Croatian ethnicity in certain documents”.¹¹⁹ Therefore, the Administrative Court and administrative bodies have declined applications for naturalization if the applicant was not able to produce such documents.¹²⁰ The Ministry of the Interior specified that such documents include a student transcript book (*indeks*), a school diploma, an employment record book, etc.

The Constitutional Court did not accept such a view and found that the documents should not be used as the only and exclusive evidence.¹²¹ Furthermore, it stated that an application for naturalization could not be declined if there is no documentation from which a conclusive conclusion can be made that the applicant is a member of the Croatian nation, but the circumstances, which would point to the fact that the applicant is not a member of the Croatian nation, were not determined.¹²²

The 2011 amendment of the CCA addressed this issue and prescribed that affiliation to the Croatian nation is determined by declaring such affiliation in legal transactions, declaring this affiliation in certain public documents, by protecting the rights and promoting the interests of the Croatian nation and by actively participating in Croatian culture, science and sports associations abroad. As of 1 January 2020, a person whose parents are indisputably ethnic Croats

obično dokazivala pribavljanjem isprava u koje je bio upisan podatak o narodnosti, a Ustavni je sud tu praksu prihvaćao kao valjanu.¹¹⁸ Međutim, to je često bio i jedini način na koji je netko mogao dokazati svoju narodnost. Upravni sud Republike Hrvatske u svojoj je praksi zauzeo stajalište da „iako se pripadnost biću hrvatskog naroda ne izražava samo pisanim izjašnjavanjem u pojedinim ispravama, jer je pripadnost određenom narodu primarno subjektivna kategorija, ona se ipak mora iskazati i određenim ponašanjem osobe koja se deklarira kao pripadnik hrvatskog naroda, osobito navođenjem svoje hrvatske narodnosti u pojedinim dokumentima“.¹¹⁹ Prema tome, Upravni sud i upravna tijela odbijali su zahtjeve za prirođenje ako podnositelj zahtjeva ne bi mogao predložiti takvu ispravu.¹²⁰ Ministarstvo unutarnjih poslova utvrdilo je da te isprave mogu biti indeks, svjedodžba, radna knjižica itd.

Ustavni sud nije prihvatio takvo shvaćanje i utvrdio je da isprave ne smiju predstavljati jedina i isključiva dokazna sredstva.¹²¹ Nadalje, naveo je da se zahtjev za prirođenje ne može odbiti ako ne postoji dokumentacija iz koje bi se dalo nedvojbeno zaključiti da je podnositelj pripadnik hrvatskog naroda, ali nisu utvrđene ni okolnosti koje bi ukazivale na to da podnositelj nije pripadnik hrvatskog naroda.¹²²

To je pitanje riješeno izmjenama i dopunama ZHD-a iz 2011., kojima je propisano da se pripadnost hrvatskom narodu utvrđuje deklariranjem te pripadnosti u pravnom prometu, navođenjem te pripadnosti u pojedinim javnim ispravama, zaštitom prava i promicanjem interesa hrvatskog naroda i aktivnim sudjelovanjem u hrvatskim kulturnim, znanstvenim i sportskim udrugama u inozemstvu. Od 1. siječnja 2020. osoba čiji su roditelji nesporno pripadnici hrvatskog naroda ne mora predložiti dokaz o svojoj narodnosti. Osim toga, ako jedan roditelj stekne hrvatsko državljanstvo na temelju

¹¹⁸ However, not in the manner that public documents are the only evidence that can be produced. The Constitutional Court accepted documents as the usual evidence, not the exclusive one. See in its decision U-III-2826/2006 (Official Gazette, no. 50/2009).

¹¹⁹ Judgment of the Administrative Court of the Republic of Croatia, Us-9575/1994-4.

¹²⁰ See the judgment of the Administrative Court of the Republic of Croatia, Us-11489/2009-10.

¹²¹ See the decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, U-III-2820/2010, Official Gazette, no. 145/2010.

¹²² See the decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, U-III-2127/2001, Official Gazette, no. 64/2003.

¹¹⁸ Međutim, ne tako da su javne isprave jedini dokaz koji se može predložiti. Ustavni je sud prihvaćao isprave kao uobičajene dokaze, a ne isključive. Vidjeti njegovu odluku U-III-2826/2006 (Narodne novine, br. 50/2009).

¹¹⁹ Presuda Upravnog suda Republike Hrvatske Us-9575/1994-4.

¹²⁰ Vidjeti presudu Upravnog suda Republike Hrvatske Us-11489/2009-10.

¹²¹ Vidjeti odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-2820/2010, Narodne novine, br. 145/2010.

¹²² Vidjeti odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-2127/2001, Narodne novine, br. 64/2003.

does not have to produce evidence regarding their ethnicity. In addition, if one parent acquires Croatian nationality based on Article 11 para. 1 (emigrant) or Article 16 (ethnic Croat without residence in Croatia), the child of such a person also acquires Croatian nationality.

Naturalization of children

It is established practice that children follow the legal status of their parents. As such, the CCA prescribes that a child acquires Croatian nationality through naturalization if both parents acquire Croatian nationality through naturalization (Article 13 item 1).

However, this is not the only possible situation. The CCA also prescribes that a child will acquire Croatian nationality through naturalization if only one of the child's parents acquires Croatian nationality and the child lives in Croatia and has an approved stay (Article 13 item 2). If the child does not live in Croatia, he or she cannot acquire Croatian nationality.¹²³

There is one special situation in which it does not matter whether the child lives in Croatia. Namely, if only one parent acquires Croatian nationality through naturalization, and the other parent is stateless or of unknown nationality, the child will acquire Croatian nationality, although he or she lives abroad (Article 13 item 3).

A child acquires Croatian nationality *ex lege*. This means that when a child follows the legal position of the parent(s) who acquired Croatian nationality through naturalization, there is no separate procedure and the institute of discretionary decision does not apply. It suffices if the parents state that naturalization embraces their child, who is not of legal age, as well.

Cases of naturalization of stateless persons

According to the data obtained from the Ministry of the Interior, following a request based on the right to access information, there has been a very small number of cases of naturalization of stateless

članka 11. stavka 1. (iseljenik) ili članka 16. (pripadnik hrvatskog naroda koji nema prebivalište u Republici Hrvatskoj), dijete takve osobe također stječe hrvatsko državljanstvo.

Prirođenje djece

Ustaljena je praksa da djeca slijede pravni status svojih roditelja. Stoga je ZHD-om propisano da maloljetno dijete stječe hrvatsko državljanstvo prirođenjem ako oba roditelja stječu hrvatsko državljanstvo prirođenjem (članak 13. stavak 1.).

Međutim, to nije jedini mogući način. ZHD-om je također propisano da maloljetno dijete stječe hrvatsko državljanstvo prirođenjem ako prirođenjem stječe državljanstvo samo jedan od roditelja, a dijete živi u Republici Hrvatskoj i ima odobren stalni boravak (članak 13. stavak 2.). Ako dijete ne živi u Hrvatskoj, ne može steći hrvatsko državljanstvo.¹²³

U jednoj posebnoj situaciji nije bitno živi li dijete u Hrvatskoj. Naime, ako prirođenjem stječe državljanstvo samo jedan od roditelja, a drugi je bez državljanstva ili je njegovo državljanstvo nepoznato, dijete stječe hrvatsko državljanstvo iako živi u inozemstvu (članak 13. stavak 3.).

Dijete stječe hrvatsko državljanstvo *ex lege*. To znači da kada dijete slijedi pravni položaj roditelja koji su stekli hrvatsko državljanstvo prirođenjem, ne postoji poseban postupak i ne primjenjuje se institut diskrecijske odluke. Dovoljno je da roditelji izjave da prirođenje obuhvaća i njihovo dijete koje nije punoljetno.

Slučajevi prirođenja osoba bez državljanstva

Prema podacima dobivenim od Ministarstva unutarnjih poslova, nakon podnošenja zahtjeva na temelju prava na pristup informacijama, zabilježen je vrlo mali broj slučajeva prirođenja osoba bez državljanstva u Hrvatskoj, osobito u novije vrijeme. Detaljniji podaci navedeni su za razdoblje od 2013. do 2017. godine zbog novoosnovanog oblika upravnog sudovanja od 2012. godine.

¹²³ See the judgment of the Administrative Court of the Republic of Croatia, Us-9506/2007-4.

¹²³ Vidjeti presudu Upravnog suda Republike Hrvatske Us-9506/2007-4.

persons in Croatia, especially in recent times. More detailed data are provided for the period 2013-2017 because of the newly established formation of administrative adjudication since 2012.

The Ministry provided information for the period from 1 June 1992 to 30 April 2005 and for the period from 1 May 2005 to 30 September 2017. The analysis also draws on the Ministry's data for the period 2013-2017.

In the period from 1 June 1992 to 30 April 2005, there were 315 naturalizations of persons whose nationality was not known or determined. In the period from 1 May 2005 to 30 September 2017 there were an additional 135 naturalizations of persons whose nationality was not known or determined. Therefore, there were 450 such naturalizations in the period of 16 years or, roughly, 28 annually. Naturalization was granted primarily to persons who had registered permanent stay.

These numbers have decreased significantly in recent years. Namely, in the specified period (2013-2017) there were 30 requests for naturalization filed by stateless persons. The average number of requests annually was six. Out of the 30 requests that were filed, nine were rejected and 21 were accepted. Therefore, in the last five years, 21 stateless persons acquired Croatian nationality through naturalization or, approximately four stateless persons annually acquire Croatian nationality. On the other hand, approximately two stateless persons are rejected in their requests for naturalization annually.

Table: Number of naturalized persons in the period 2013-30/9/2019 (source: Ministry of the Interior)

Year	Positive	Negative	TOTAL
2013	12	5	17
2014	1	1	2
2015	5	-	5
2016	1	1	2
2017 -30/9/2019	7	3	10
2017-30/9/2019 ¹²⁴	6	7	13

It is interesting to note that in this five-year period there were no cases before the Administrative Courts involving disputes regarding decisions of the Ministry

Ministarstvo je dostavilo informacije za razdoblje od 1. lipnja 1992. do 30. travnja 2005. i za razdoblje od 1. svibnja 2005. do 30. rujna 2017. godine. Analiza se temelji i na podacima Ministarstva za razdoblje od 2013. do 2017. godine.

U razdoblju od 1. lipnja 1992. do 30. travnja 2005. godine zabilježeno je 315 slučajeva prirođenja osoba čije državljanstvo nije bilo poznato ili utvrđeno. U razdoblju od 1. svibnja 2005. do 30. rujna 2017. godine zabilježeno je još 135 slučajeva prirođenja osoba čije državljanstvo nije bilo poznato ili utvrđeno. Prema tome, u razdoblju od 16 godina zabilježeno je 450 takvih slučajeva prirođenja, odnosno, otprilike 28 godišnje. Prirođenje se prvenstveno odobravalo osobama koje su imale prijavljen stalni boravak.

Ti su se brojevi posljednjih godina znatno smanjili. Naime, u navedenom razdoblju (2013. - 2017.) podneseno je 30 zahtjeva za prirođenje osoba bez državljanstva, a godišnje se prosječno podnosilo šest zahtjeva. Od 30 podnesenih zahtjeva devet je odbijeno, a 21 je prihvaćen. Stoga je u posljednjih pet godina 21 osoba bez državljanstva stekla hrvatsko državljanstvo prirođenjem, odnosno, približno četiri osobe bez državljanstva godišnje stjecale su hrvatsko državljanstvo. S druge strane, godišnje se odbiju približno dva zahtjeva za prirođenje osoba bez državljanstva.

Tablica: Broj prirođenih osoba u razdoblju od 2013. do 30. 9. 2019. (izvor: Ministarstvo unutarnjih poslova)

Godina	Pozitivan	Negativan	UKUPNO
2013	12	5	17
2014	1	1	2
2015	5	-	5
2016	1	1	2
2017 -30/9/2019	7	3	10
2017-30/9/2019 ¹²⁴	6	7	13

Zanimljivo je napomenuti da u tom petogodišnjem razdoblju nije bilo slučajeva sporova pred upravnim sudovima zbog odluka Ministarstva unutarnjih poslova o odbijanju zahtjeva za prirođenje osoba bez državljanstva. Ova se analiza temelji na podacima svih četiriju upravnih sudova, koji pokazuju da u razdoblju od 1. siječnja 2012., kada su ti sudovi

¹²⁴ Requests of persons with undetermined nationality.

¹²⁴ Requests of persons with undetermined nationality.

of the Interior rejecting the request of stateless persons for naturalization. This analysis draws on data from all four Administrative Courts, which show that in the period from 1 January 2012, when these courts became functional, up to 1 January 2018, there were no administrative disputes in which the plaintiff was a stateless person.

The Ombudsperson on naturalization

In the Ombudsperson's reports for 2016 and 2017,¹²⁵ it was stated that complaints regarding naturalization procedures mainly focus on the length of the procedure. The Ministry of the Interior commonly states, as justification, that the reason for this is the procedure conducted by the Safety and Intelligence Agency (SIA). There are examples of non-enforcement of a final court judgment in which the court ordered the Ministry of the Interior to grant naturalization to the applicant. However, the Ministry again rejected the application, invoking the negative opinion of the SIA, although the court did not agree with the opinion of the SIA.¹²⁶ However, the court in similar situations subsequently granted, by itself, Croatian nationality to the applicant.¹²⁷ There are also reports on requests for naturalizations which were rejected because of the negative opinions of the SIA, although such persons, according to the data of the Ministry of the Interior and the courts, were never in conflict with the law.¹²⁸

The Ombudsperson also criticized the provisions of the CCA which do not facilitate naturalization for persons who were born in Croatia but do not fulfill the condition of regulated permanent stay. This especially affects the Roma population who, in majority, have difficulties to meet the required prerequisites for permanent stay (financial means, health insurance, etc.).¹²⁹

¹²⁵ *Izvešće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu* [Report of the Ombudsperson for 2016], p. 56, available at: <https://bit.ly/2VAXbOb>; *Izvešće pučke pravobraniteljice za 2017. godinu* [Report of the Ombudsperson for 2017], available at: <https://bit.ly/3ePXQhM>.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ See the judgment of the Administrative Court of the Republic of Croatia, Us-1474/2008-6.

¹²⁸ *Izvešće*, p. 67.

¹²⁹ *Izvešće*, p. 57.

počeli s radom, do 1. siječnja 2018. nije bilo upravnih sporova u kojima je tužitelj bio osoba bez državljanstva.

Pučka pravobraniteljica o prirođenju

U izvješćima pučke pravobraniteljice za 2016. i 2017. godinu¹²⁵ navedeno je da se pritužbe na postupke prirođenja uglavnom odnose na duljinu trajanja postupaka. Ministarstvo unutarnjih poslova obično kao opravdanje navodi postupak koji provodi Sigurnosno-obavještajna agencija (SOA). Zabilježeni su i slučajevi neizvršenja pravomoćne sudske presude kojom je sud naložio Ministarstvu unutarnjih poslova da podnositelju zahtjeva odobri prirođenje. Međutim, Ministarstvo bi ponovno odbilo zahtjev, pozivajući se na negativno mišljenje SOA-e, iako se sud s mišljenjem SOA-e nije složio.¹²⁶ Sud je u sličnim situacijama podnositelju zahtjeva naknadno sam dodijelio hrvatsko državljanstvo.¹²⁷ Zabilježeni su i slučajevi zahtjeva za prirođenje koji su odbijeni zbog negativnih mišljenja SOA-e, iako te osobe, prema podacima Ministarstva unutarnjih poslova i sudova, nikada nisu bile u sukobu sa zakonom.¹²⁸

Pučka pravobraniteljica kritizirala je i odredbe ZHD-a kojima nije predviđeno prirođenje pod povoljnijim uvjetima za osobe koje su rođene u Hrvatskoj, ali ne udovoljavaju pretpostavci reguliranog stalnog boravka. Time je osobito pogođena romska populacija koja većinom teško može ispuniti potrebne preduvjete za stalni boravak (novčana sredstva, zdravstveno osiguranje itd.).¹²⁹

¹²⁵ *Izvešće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu*, str. 56., dostupno na: <https://bit.ly/2VAXbOb>; *Izvešće pučke pravobraniteljice za 2017. godinu*, dostupno na: <https://bit.ly/3ePXQhM>.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Vidjeti presudu Upravnog suda Republike Hrvatske Us-1474/2008-6.

¹²⁸ *Izvešće*, str. 67.

¹²⁹ *Izvešće*, str. 57.

4.3 Loss of Croatian nationality

As stated supra, the Constitution of Croatia prescribes that Croatian nationality cannot be revoked, nor can a Croatian national be expelled or extradited.¹³⁰

However, it is possible for a person to lose Croatian nationality but only if he or she so wishes. There are three different ways in which a person can lose Croatian nationality:

- a) release from nationality;
- b) renunciation of nationality;
- c) by international treaties.¹³¹

Release and renunciation from Croatian nationality

The CCA prescribes release from Croatian nationality as a rather complex administrative procedure in which, as in naturalization procedures, the competent body – the Ministry of the Interior – is vested with discretionary powers. Thus, the Ministry is authorized to decline a request for release if it ascertained that the release of a specific person would not be in the interest of Croatia.

For a person to lose Croatian nationality through release, an application requesting it is required. The CCA prescribes that release from Croatian nationality may be approved for a person who filed an application for release and fulfils the criteria set by the CCA.¹³²

¹³⁰ With some exceptions regarding extradition.

¹³¹ In the case where Croatian nationality would be lost according to an international treaty, the terms and procedure would be prescribed by the treaty, so the CCA does not contain any provisions regarding this.

¹³² The criteria are as follows: 1) the person is of legal age (18 years); 2) there are no impediments regarding military obligation; 3) all due taxes, and other public fees and other obligations towards legal and physical persons in the Republic of Croatia are settled; 4) all legal obligations from marriage relations and the relations between parent and child towards Croatian nationals and towards persons who remain to live in Croatia are met; 5) foreign nationality is acquired, or proof that it will be acquired is produced (Article 18 para. 1).

4.3 Gubitak hrvatskog državljanstva

Kako je prethodno navedeno, Ustavom Republike Hrvatske propisano je da se hrvatsko državljanstvo ne može oduzeti te da se hrvatskog državljanina ne može prognati ni izručiti.¹³⁰

Međutim, osoba može izgubiti hrvatsko državljanstvo, ali samo ako to želi. Postoje tri različita načina na koje osoba može izgubiti hrvatsko državljanstvo:

- a) otpustom iz državljanstva;
- b) odricanjem od državljanstva,
- c) prema međunarodnim ugovorima.¹³¹

Otpust iz hrvatskog državljanstva i odricanje od hrvatskog državljanstva

ZHD-om je otpust iz hrvatskog državljanstva propisan kao prilično složen upravni postupak u kojem, kao i u postupcima prirođenja, nadležno tijelo, Ministarstvo unutarnjih poslova, ima diskrecijske ovlasti. Prema tome, Ministarstvo je ovlašteno odbiti zahtjev za otpust iz državljanstva ako utvrdi da otpust određene osobe ne bi bio u interesu Republike Hrvatske.

Da bi osoba izgubila hrvatsko državljanstvo otpustom, mora podnijeti zahtjev u kojem traži otpust. ZHD-om je propisano da se otpust iz hrvatskog državljanstva može odobriti osobi koja je podnijela zahtjev za otpust i udovoljava pretpostavkama utvrđenim u ZHD-u.¹³²

¹³⁰ Uz određene iznimke koje se odnose na izručenje.

¹³¹ U slučaju da bi se hrvatsko državljanstvo izgubilo u skladu s međunarodnim ugovorom, uvjeti i postupak bili bi propisani tim ugovorom, pa stoga ZHD-om nisu predviđene nikakve odredbe u tom smislu.

¹³² Te pretpostavke su sljedeće: 1) osoba je punoljetna (navršila je 18 godina života); 2) nema smetnji glede vojne obveze; 3) podmirila je dužne poreze, takse i druge javne dadžbine te obveze prema pravnim i fizičkim osobama u Republici Hrvatskoj, za koje postoji izvršni naslov; 4) pravno je uredila imovinske obveze iz bračnog odnosa i odnosa roditelja i djece prema hrvatskim državljanima i prema osobama koje ostaju živjeti u Republici Hrvatskoj; 5) ima strano državljanstvo ili je dokazala da će biti primljena u strano državljanstvo (članak 18. stavak 1.).

There are also two negative criteria, which means that release will not be granted if these criteria are met.¹³³

Particularly important criteria are the criteria of already acquired foreign nationality or producing evidence that such nationality will be acquired. These criteria should ensure that no person who is dismissed from Croatian nationality becomes stateless. However, because of the possibility to produce evidence that a person has not yet acquired foreign nationality, but that such nationality will be acquired in the future, it is not possible to fully disregard that a person may become stateless after his or her release from Croatian nationality. Namely, as stated supra, it is usual that the process of naturalization is marked with the possibility to use discretionary powers. This means that it is possible for a person not to acquire foreign nationality, although he or she fulfils all the necessary requirements set by the relevant law. In such instances, a person who has already lost Croatian nationality through release would become stateless.

It is for this reason that the CCA prescribes that the decision on release from Croatian nationality can be revoked (with *ex nunc* effect) upon an application of the person who has been dismissed if such a person has not, in the course of three years, acquired foreign nationality. However, this opportunity is limited with an additional three-year deadline in which such a person must notify either the embassy or a consulate of Croatia abroad or the body that issued the decision (Ministry of the Interior). This provision is primarily designed to prevent statelessness.

However, this provision is not fully aligned with the 1961 Convention, which entered into force in Croatia on 21 December 2011. On the one hand the provision was changed by the amendment of 2011, in a way that facilitates reintegration of persons who have been dismissed from Croatian nationality.¹³⁴ In particular, there is no longer a requirement that a person who has been dismissed from Croatian nationality in reality emigrated from Croatia, in order

¹³³ A person against whom a criminal procedure is instituted *ex officio* cannot be granted release. Furthermore, a person who is convicted to a prison sentence in the Republic of Croatia cannot be granted release until the sentence is served (Article 18 para. 2).

¹³⁴ Staničić (br. 93) p. 933.

Postoje i dvije negativne pretpostavke, što znači da se osobi neće odobriti otpust ako su te pretpostavke ispunjene.¹³³

Od posebne su važnosti pretpostavka već stečenog stranog državljanstva ili pretpostavka dokazivanja da će se takvo državljanstvo steći. Tim bi se pretpostavkama trebalo osigurati da nijedna osoba koja je dobila otpust iz hrvatskog državljanstva ne ostane bez državljanstva. Međutim, zbog mogućnosti predložanja dokaza da osoba još nije stekla strano državljanstvo, ali da će to državljanstvo steći u budućnosti, nije moguće u potpunosti zanemariti činjenicu da bi osoba mogla ostati bez državljanstva nakon otpusta iz hrvatskog državljanstva. Naime, kao što je prethodno navedeno, u postupku prirodjenja obično postoji mogućnost korištenja diskrecijskih ovlasti. To znači da je moguće da osoba ne stekne strano državljanstvo iako ispunjava sve potrebne pretpostavke propisane mjerodavnim zakonom. U takvim bi slučajevima osoba koja je izgubila hrvatsko državljanstvo otpustom ostala bez državljanstva.

Iz tog je razloga ZHD-om propisano da se rješenje o otpustu iz hrvatskog državljanstva može ukinuti (*s ex nunc* učinkom) na zahtjev osobe koja je dobila otpust ako ta osoba u roku od tri godine nije stekla strano državljanstvo. Međutim, ta je mogućnost ograničena zbog roka od dodatne tri godine u kojem osoba mora obavijestiti diplomatsku misiju ili konzularni ured Republike Hrvatske u inozemstvu ili tijelo koje je donijelo rješenje o otpustu (Ministarstvo unutarnjih poslova) o činjenici da nije stekla drugo državljanstvo. Svrha te odredbe prvenstveno je sprječavanje bezdržavljanstva.

Međutim, ta odredba nije u potpunosti usklađena s Konvencijom iz 1961. koja je u Hrvatskoj stupila na snagu 21. prosinca 2011. S jedne strane, ta je odredba izmijenjena izmjenama i dopunama iz 2011. tako da je olakšana reintegracija osoba koje su dobile otpust iz hrvatskog državljanstva.¹³⁴ Konkretno, više ne postoji pretpostavka da je osoba koja je dobila otpust iz hrvatskog državljanstva stvarno iselila iz Republike Hrvatske da bi imala pravo na reintegraciju, a rok

¹³³ Otpust iz hrvatskog državljanstva ne može dobiti osoba protiv koje se vodi kazneni postupak zbog djela koje se goni po službenoj dužnosti. Ako je osoba u Republici Hrvatskoj osuđena na kaznu zatvora, isto tako ne može dobiti otpust dok tu kaznu ne izdrži (članak 18. stavak 2.).

¹³⁴ Staničić (br. 93) str. 933.

to be eligible for reintegration, and a deadline of three years from the release, was prolonged for an additional three years. However, and on the other hand, the amended CCA allows for statelessness if the deadline passes. This represents a direct contradiction to Article 7 of the 1961 Convention.

The CCA prescribes that a person of 18 years and above who is already a foreign national and lives abroad is entitled to renounce his or her Croatian nationality (Article 21). This is done by a testament of will of the person who wishes to renounce Croatian nationality.

As of 1 January 2020, it is no longer possible for a person who lost Croatian nationality through renunciation to reintegrate into Croatian nationality if such a person was of age when renunciation took place. This is a legislative solution which can lead to statelessness (if such a person for some reason loses another nationality).

Release and renunciation from Croatian nationality for children

As stated *supra*, it is customary that children follow the legal position of the parents. Therefore, the CCA prescribes that a child under the age of 18 will be dismissed from Croatian nationality upon a request of both parents whose Croatian nationality ended through release or renunciation.¹³⁵ However, the child's Croatian nationality is not automatically terminated if the parents lost theirs through release or renunciation. Both parents must request that the child's Croatian nationality ends through release or renunciation. If they do not request this, the child will remain a Croatian national.

If one of the parents was a Croatian national whose nationality ended through release or renunciation and the other parent is a foreign national, the child's Croatian nationality will end *ex lege*.¹³⁶ If the other parent remains a Croatian national, the child also remains a Croatian national.¹³⁷ New amendments of

od tri godine od dobivanja otpusta produljen je za dodatne tri godine. Međutim, s druge strane, u izmijenjenom ZHD-u omogućeno je bezdržavljanstvo u slučaju isteka tog roka, što je u izravnoj suprotnosti s člankom 7. Konvencije iz 1961.

ZHD-om je propisano da se osoba s navršениh 18 ili više godina života koja već jest strani državljanin i ima prebivalište u inozemstvu može odreći hrvatskog državljanstva (članak 21.) podnošenjem izjave volje osobe koja se želi odreći hrvatskog državljanstva.

Od 1. siječnja 2020. osoba koja je izgubila hrvatsko državljanstvo odricanjem više ne može ponovno steći hrvatsko državljanstvo ako je bila punoljetna kad se odrekla državljanstva. Takvo zakonodavno rješenje može dovesti do bezdržavljanstva (ako ta osoba iz nekog razloga izgubi drugo državljanstvo).

Otpust iz hrvatskog državljanstva i odricanje od hrvatskog državljanstva za djecu

Kako je prethodno navedeno, običaj je da djeca slijede pravni položaj roditelja. Stoga je ZHD-om propisano da djetetu do navršene 18. godine života hrvatsko državljanstvo prestaje otpustom na zahtjev oba roditelja kojima je hrvatsko državljanstvo prestalo otpustom ili odricanjem.¹³⁵ Međutim, hrvatsko državljanstvo djeteta ne prestaje automatski ako su roditelji izgubili svoje državljanstvo otpustom ili odricanjem. Oba roditelja moraju zatražiti da hrvatsko državljanstvo djeteta prestane otpustom ili odricanjem. Ako to ne zatraže, dijete ostaje hrvatski državljanin.

Ako je jedan od roditelja bio hrvatski državljanin čije je hrvatsko državljanstvo prestalo otpustom ili odricanjem, a drugi je roditelj strani državljanin, državljanstvo djeteta prestat će *ex lege*.¹³⁶ Ako drugi roditelj ostane hrvatski državljanin, dijete također ostaje hrvatski državljanin.¹³⁷ Novim izmjenama i dopunama ZHD-a, koje su na snazi od 1. siječnja 2020., propisano je da će dijete dobiti otpust iz hrvatskog državljanstva ako je hrvatsko

¹³⁵ For release see article 20, para 1 of the CCA. For renunciation see article 22, para 1 of the CCA.

¹³⁶ For release see article 20, para 2 of the CCA. For renunciation, see article 22, para 2.

¹³⁷ See the judgment of the Administrative Court of the Republic of Croatia, US-2580/2002-4.

¹³⁵ Za otpust vidjeti članak 20. stavak 1. ZHD-a. Za odricanje vidjeti članak 22. stavak 1. ZHD-a.

¹³⁶ Za otpust vidjeti članak 20. stavak 2. ZHD-a. Za odricanje vidjeti članak 22. stavak 2.

¹³⁷ Vidjeti presudu Upravnog suda Republike Hrvatske US-2580/2002-4.

the CCA, in force since 1 January 2020, prescribe that a child will be released from Croatian nationality if Croatian nationality ended through release for one parent and the other parent is still a Croatian national but gives written acceptance that the child be released from Croatian nationality.

There is a special situation in which a child who is a Croatian national and who is adopted by foreign nationals will be dismissed from Croatian nationality if the parents (foreign nationals) so request.¹³⁸

All of the above provisions can lead to the statelessness of the child as it is possible for the child, according to the nationality law of the parents, not to acquire the nationality of the parent(s). This is especially true in instances in which release has been granted only on the basis of evidence that a person (the parents) will, in the future, acquire foreign nationality. As previously stated, it is possible that the naturalization of the parents will not be granted, and that Croatian nationality has already been lost.

Therefore, these provisions should be amended in a way to prevent statelessness. For example, “if the child does not become stateless” or “only after the parents prove that the child will acquire foreign nationality” should be added to those provisions. Then, the competent body (the Ministry of the Interior) would be obliged to verify that the child will, indeed, acquire the nationality of the parent(s) before issuing a decision of release or renunciation. Second, it should not grant release before it is undisputedly determined that the parents have acquired foreign nationality.

Persons who lost Croatian nationality as children either through release, or through the renunciation of their parents, can obtain Croatian nationality if they reside in Croatia for at least one year and give a written statement that they consider themselves Croatian nationals.

državljanstvo jednog od roditelja prestalo otpustom, a drugi roditelj koji je još uvijek hrvatski državljanin da pisanu suglasnost za otpust djeteta iz hrvatskog državljanstva.

Posebno je predviđeno i da će dijete koje je hrvatski državljanin i koje je posvojeno od stranih državljana dobiti otpust iz hrvatskog državljanstva na zahtjev posvojitelja (stranih državljana).¹³⁸

Sve gore navedene odredbe mogu dovesti do bezdržavljanstva djeteta jer je moguće da dijete, prema zakonu o državljanstvu države roditelja, ne stekne njihovo državljanstvo. To se osobito odnosi na slučajeve kada je otpust odobren samo na temelju dokaza da će osoba (roditelji) u budućnosti steći strano državljanstvo. Kako je prethodno navedeno, postoji mogućnost da prirođenje roditelja ne bude odobreno, a da je hrvatsko državljanstvo već izgubljeno.

Te bi se odredbe stoga trebale izmijeniti tako da se spriječi bezdržavljanstvo. Primjerice, u tim bi odredbama trebalo dodati tekst „ako dijete ne ostane bez državljanstva“ ili „samo nakon što roditelji dokažu da će dijete steći strano državljanstvo“. Tada bi nadležno tijelo (Ministarstvo unutarnjih poslova) bilo dužno provjeriti hoće li dijete zaista steći državljanstvo roditelja prije nego što donese odluku o otpustu ili odricanju. Kao drugo, ne bi trebalo odobriti otpust prije nego što se nesporno utvrdi da su roditelji stekli strano državljanstvo.

Osobe koje su izgubile hrvatsko državljanstvo kao djeca bilo otpustom bilo odricanjem roditelja mogu steći hrvatsko državljanstvo ako borave u Hrvatskoj najmanje godinu dana i ako daju pisanu izjavu da se smatraju hrvatskim državljanima.

¹³⁸ Articles 20, para 3 and 22 para 2 of the CCA.

¹³⁸ Članak 20. stavak 3. i članak 22. stavak 2. ZHD-a.

4.4 Procedures regarding Croatian nationality

There exists a dual competence regarding the nationality procedures in Croatian law. Namely, some procedures are under the competence of the Ministry of the Interior, and some procedures are under the competence of the competent county offices (*uredi državne uprave*).¹³⁹

There are differences in competences with regards to the type of procedure. When discussing nationality, there are several possible administrative procedures:

- a) acquisition of Croatian nationality *ex lege*;
- b) acquisition of Croatian nationality through naturalization; and
- c) termination of Croatian nationality:
 - i. through release;
 - ii. through renunciation.

County Offices have competences in administrative procedures regarding the acquisition of Croatian nationality *ex lege*,¹⁴⁰ and the Ministry of the Interior has competence in administrative procedures regarding acquisition of Croatian nationality through naturalization and the termination of Croatian nationality.

All Croatian nationals are entered into the Register of Citizens in Croatia, which is kept by the Registrar Offices at the county office in each county (i.e., City Registrar's Offices of the City of Zagreb). The place of entry in the Register of Citizens depends on whether a child, who acquired Croatian nationality according to the *ius sanguinis* principle, was born in Croatia or abroad. The procedure is regulated by Article 27 of the CCA and by the Ordinance on the Contents and Way of Keeping the Register of Citizens, Form and the Price of the Form of the Certificate of Nationality.¹⁴¹

¹³⁹ And city offices of the City of Zagreb, as there is no county office in the City of Zagreb because of the special position of the City of Zagreb. Consequently, such businesses in Zagreb are dealt with by the city offices of the City of Zagreb.

¹⁴⁰ Except in cases in which the circumstances regarding acquiring Croatian nationality are not clear when the competence falls under the Ministry of Interior. Then a request for determining Croatian nationality must be filed with the Ministry of Interior.

¹⁴¹ *Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije o državljanstvu, obrascu i cijeni obrasca domovnice (Rulebook on the content and manner of documenting nationality, form and price of domovnica)*, Official Gazette, no. 113/2016 and 9/2017.

4.4 Postupci o hrvatskom državljanstvu

U hrvatskom pravu u pogledu postupaka o državljanstvu postoji dvojna nadležnost. Naime, neki su postupci u nadležnosti Ministarstva unutarnjih poslova, a neki su u nadležnosti nadležnih županijskih ureda.¹³⁹

Postoje razlike u nadležnosti s obzirom na vrstu postupka. Kada je riječ o državljanstvu, postoji nekoliko mogućih upravnih postupaka:

- g) stjecanje hrvatskog državljanstva *ex lege*;
- h) stjecanje hrvatskog državljanstva prirođenjem; i
- i) prestanak hrvatskog državljanstva:
 - i. otpustom;
 - ii. odricanjem.

Županijski uredi nadležni su u upravnim postupcima za stjecanje hrvatskog državljanstva *ex lege*,¹⁴⁰ a Ministarstvo unutarnjih poslova nadležno je u upravnim postupcima za stjecanje hrvatskog državljanstva prirođenjem i za prestanak hrvatskog državljanstva.

Svi hrvatski državljani upisuju se u evidenciju o državljanstvu u Hrvatskoj, koju vode matični uredi u županijskom uredu u svakoj županiji (odnosno gradski matični uredi Grada Zagreba). Mjesto upisa u evidenciju o državljanstvu ovisi o tome je li dijete, koje je hrvatsko državljanstvo steklo prema načelu *ius sanguinis*, rođeno u Hrvatskoj ili u inozemstvu. Taj je postupak uređen člankom 27. ZHD-a i Pravilnikom o sadržaju i načinu vođenja evidencije o državljanstvu, obrascu i cijeni obrasca domovnice.¹⁴¹

¹³⁹ I gradskih ureda Grada Zagreba jer u Zagrebu ne postoje županijski uredi zbog posebnog položaja Grada Zagreba. Stoga takve poslove obavljaju gradski uredi Grada Zagreba.

¹⁴⁰ Osim u slučajevima kada okolnosti stjecanja hrvatskog državljanstva nisu jasne kad nadležnost ima Ministarstvo unutarnjih poslova. Tada se zahtjev za utvrđivanje hrvatskog državljanstva mora podnijeti Ministarstvu unutarnjih poslova.

¹⁴¹ Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije o državljanstvu, obrascu i cijeni obrasca domovnice, Narodne novine, br. 113/2016 i 9/2017.

Procedures regarding the acquisition of Croatian nationality *ex lege*

- a) A child born in Croatia shall be registered in the Register of Nationality kept by the Registrar's Office in the municipality in which the child was born. In this case, the entry in the Register of Nationals is simultaneous with the entry in the Register of Births (Article 6 para. 2 of the Ordinance).
- b) A child born abroad shall be registered in the Register of Citizens kept by the Registrar's Office where the parents are resident. When the parents have different residence in Croatia, the child is registered in the Register of Citizens according to the place of residence of the parent who filed the petition for the entry of the child into the Register of Citizens. When a child cannot be registered in the Register of Citizens according to any of the mentioned prerequisites, he or she shall be registered in the Register of Citizens of the City of Zagreb (Article 7 of the Ordinance).
- c) A child who acquires Croatian nationality by birth (*ius soli* principle) is entered in the Register kept by the Registrar's Office in which the child has been entered into the Register of Births. In this instance, a document by which the parents prove that they are stateless or of unknown nationality or a decision of the competent body according to which the child was entered into the Register of Births is used as proof that both parents are of unknown nationality or are stateless (Article 8 of the Ordinance).

It is possible, in all mentioned cases, that the parent's nationality is not conclusively confirmed (i.e. is questionable). Second, it is possible that other facts upon which the acquisition of nationality hinges are questionable (i.e., not proved). In all such cases, the competent body should conduct an administrative procedure in order to ascertain the facts of the case and to determine, for example, whether both parents are Croatian nationals. If they are not, let us say only one is a Croatian national, the other is a foreign national, and the child was born abroad, it could be possible for the child to not acquire Croatian nationality *ex lege*. If such a situation occurs, and the parents wanted to enter the child into the Register

Postupci za stjecanje hrvatskog državljanstva *ex lege*

- a) Dijete rođeno u Republici Hrvatskoj upisuje se u evidenciju o državljanstvu koju vodi matični ured u općini u kojoj je dijete rođeno. U tom slučaju upis u evidenciju o državljanstvu provodi se istovremeno s upisom u maticu rođenih (članak 6. stavak 2. Pravilnika).
- b) Dijete rođeno u inozemstvu upisuje se u evidenciju o državljanstvu koju vodi matični ured prema mjestu prebivališta roditelja. Ako roditelji imaju različito prebivalište u Republici Hrvatskoj, dijete se upisuje u evidenciju o državljanstvu prema mjestu prebivališta roditelja koji je prijavio upis djeteta u evidenciju. Ako se dijete ne može upisati u evidenciju prema nekom od navedenih preduvjeta, upisuje se u evidenciju o državljanstvu Grada Zagreba (članak 7. Pravilnika).
- c) Dijete koje rođenjem stječe hrvatsko državljanstvo (načelo *ius soli*) upisuje se u evidenciju koju vodi matični ured prema mjestu upisa djeteta u maticu rođenih. U tom slučaju, kao dokaz da su oba roditelja nepoznatog državljanstva ili su osobe bez državljanstva koristi se isprava kojom roditelji dokazuju da su osobe bez državljanstva ili nepoznatog državljanstva odnosno rješenje nadležnog tijela na temelju kojeg je dijete upisano u maticu rođenih (članak 8. Pravilnika).

U svim navedenim slučajevima postoji mogućnost da državljanstvo roditelja nije neosporno potvrđeno (odnosno, da je upitno). Kao drugo, postoji i mogućnost da su upitne (odnosno, nisu dokazane) druge činjenice o kojima ovisi stjecanje državljanstva. U svim takvim slučajevima, nadležno tijelo treba provesti upravni postupak kako bi utvrdilo činjenično stanje i kako bi utvrdilo, primjerice, jesu li oba roditelja hrvatski državljani. Ako nisu, recimo da je samo jedan roditelj hrvatski državljanin, drugi je strani državljanin, a dijete je rođeno u inozemstvu, postojala bi mogućnost da dijete ne stekne hrvatsko državljanstvo *ex lege*. Ako bi došlo do takve situacije, a roditelji žele dijete upisati u evidenciju o državljanstvu, taj bi se zahtjev morao odbiti i donijela bi se negativna odluka. Roditelji bi tada imali pravo uložiti žalbu Ministarstvu uprave, a ako ne budu zadovoljni drugostupanjskom odlukom, imali bi

of Citizens, then such a request would have to be declined. Therefore, a negative decision should be issued. The parents would then have the right to appeal to the Ministry of Administration, and, if unsatisfied with the second-instance decision, file a lawsuit with the competent Administrative Court. Alternately, the competent Registrar's Office should direct the parents to file a request with the Ministry of the Interior for determining the Croatian nationality of the child, as this would constitute a preliminary question according to the Croatian General Administrative Procedure Act (GAPA).

It is unfortunate that the CCA does not contain even the most basic provisions to regulate the procedure for determining whether a person meets the prerequisites for the acquisition of nationality *ex lege*. This means if a person meets all the prerequisites stipulated by law, he or she acquires Croatian nationality *ex lege*, so that his or her entry in the Register of Citizens is only a legal consequence of the realization of the legal prerequisites.

The procedure regarding the acquisition of Croatian nationality through naturalization

The GAPA applies in all naturalization procedures as the CCA only contains provisions on who is competent to carry out the procedure and adopt a decision. In addition, these provisions include the authority of the Ministry of the Interior to use discretionary powers. Therefore, the only competent body for deciding on naturalizations is the Ministry of the Interior. The application can be filed through a Croatian embassy or consulate abroad, which only acts as a facilitator and sends the application to the Ministry. All of the mentioned procedures apply to stateless persons as well.

If a foreigner does not meet the prerequisites for naturalization prescribed by the CCA, the Ministry of the Interior must refuse the foreigner's request for naturalization. The Ministry of the Interior does not have, in this case, any discretionary powers and must issue a negative decision.

The second outcome is that the foreigner meets all the criteria set out in Article 8 CCA or the Articles on facilitated naturalization. However, this does not mean that the foreigner will eventually acquire Croatian nationality. The Ministry may yet refuse the foreigner's request for naturalization if it deems that

pravo podnijeti tužbu nadležnom Upravnom sudu. Podredno, nadležni matični ured trebao bi uputiti roditelje da podnesu zahtjev Ministarstvu unutarnjih poslova za utvrđivanje hrvatskog državljanstva djeteta jer bi to predstavljalo prethodno pitanje prema hrvatskom Zakonu o općem upravnom postupku (ZUP).

Nažalost, ZHD ne sadržava ni najosnovnije odredbe kojima bi se regulirao postupak u kojem se utvrđuje ispunjava li osoba preduvjete za stjecanje državljanstva *ex lege*. To znači da ako osoba ispunjava sve zakonom propisane preduvjete, stječe hrvatsko državljanstvo *ex lege*, pa je njezin upis u evidenciju o državljanstvu samo pravna posljedica ostvarenja zakonskih preduvjeta.

Postupak za stjecanje hrvatskog državljanstva prirođenjem

ZUP se primjenjuje u svim postupcima prirođenja jer ZHD sadržava samo odredbe o tome tko je nadležan za provođenje postupka i donošenje odluke. Osim toga, te odredbe uključuju i ovlast Ministarstva unutarnjih poslova da koristi diskrecijske ovlasti. Stoga je Ministarstvo unutarnjih poslova jedino nadležno tijelo za odlučivanje o prirođenju. Zahtjev se može podnijeti preko diplomatske misije ili konzularnog ureda Republike Hrvatske u inozemstvu, koji djeluje samo kao posrednik, a zahtjev šalje Ministarstvu. Svi navedeni postupci primjenjuju se i na osobe bez državljanstva.

Ako stranac ne ispunjava preduvjete za prirođenje propisane u ZHD-u, Ministarstvo unutarnjih poslova mora odbiti zahtjev stranca za prirođenje. Ministarstvo unutarnjih poslova u tom slučaju nema diskrecijske ovlasti i mora donijeti negativnu odluku.

Drugi je ishod taj da stranac udovoljava svim pretpostavkama utvrđenim u članku 8. ZHD-a ili člancima o prirođenju pod povoljnijim uvjetima. Međutim, to ne znači da će stranac na kraju steći hrvatsko državljanstvo. Ministarstvo još može odbiti zahtjev stranca za prirođenje ako ocijeni da je u interesu Republike Hrvatske da se zahtjev za prirođenje odbije. Članak 26. stavak 2. ZHD-a predstavlja disjunktivnu (alternativnu) pravnu normu koja omogućava nadležnom javnom tijelu da odabere jednu od različitih mogućnosti utvrđenih u zakonu. Nadležno tijelo odlučuje postoje li razlozi za odbijanje zahtjeva stranca na temelju okolnosti

the interest of Croatia requires that the application for naturalization be rejected. Article 26 para. 2 CCA represents a disjunctive (alternative) legal norm that allows the competent public body to choose between various possibilities set in the law. The competent authority shall decide whether there are reasons to refuse the foreigner's application on the basis of circumstances and facts established for each individual case, guided by reasons of opportunism and protection of the public interests of Croatia. For example, the courts found that the naturalization of a person who committed felonies abroad and was convicted of them is not in the interest of Croatia.¹⁴²

Today's legal framework requires that a decision on rejection based on discretionary reasons be explained. However, the original text of the CCA contained a provision which prescribed that in cases of discretionary decisions, an explanation of the rejection is not necessary (Article 26 para. 3 CCA). However, this provision was annulled by the Constitutional Court of Croatia in 1993.¹⁴³ It is worth mentioning that this decision naturally brought a new decision by which a similar provision in the then in force General Administrative Procedure Act was annulled in 1996. Subsequently, a strict rule is now in force in Croatia that all decisions in administrative procedures must contain an explanation.

It is necessary to pay an administrative fee in the amount of HRK 1,050 (only in the event of a positive decision) into the State Budget of Croatia.

The practice regarding the loss of Croatian nationality

Croatian nationality can be lost in three ways: through release from Croatian nationality, through renunciation of Croatian nationality and through international treaties. The third option relates to acquisition of jurisdiction or succession of states or other similar cases where nationality is regulated under international treaties. Today such loss of nationality is rare, but it was a "normal" thing after WWI and WWII where thousands of people lost and gained nationality through various international treaties.

¹⁴² See the judgment of the high Administrative Court of the Republic of Croatia, Us-2713/2010-5.

¹⁴³ See the decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, U-I-206/1992, Official Gazette, no. 113/1993.

i činjenica utvrđenih za svaki pojedinačni slučaj, vodeći se razlozima koristi i zaštite javnih interesa Republike Hrvatske. Primjerice, sudovi su utvrdili da prirođenje osobe koja je počinila kaznena djela u inozemstvu i bila osuđena zbog počinjenja tih djela nije u interesu Republike Hrvatske.¹⁴²

U današnjem pravnom okviru postoji obveza da se rješenje o odbijanju koje se temelji na diskrecijskim razlozima obrazloži. Međutim, izvorni tekst ZHD-a sadržavao je odredbu kojom je bilo propisano da u slučaju diskrecijskih odluka ne moraju biti navedeni razlozi za odbijanje zahtjeva (članak 26. stavak 3. ZHD-a), no tu je odredbu Ustavni sud Republike Hrvatske ukinuo 1993. godine.¹⁴³ Vrijedi napomenuti da je ta odluka prirodno dovela do nove odluke kojom je slična odredba u Zakonu o općem upravnom postupku koji je tada bio na snazi ukinuta 1996. godine. Slijedom toga, u Hrvatskoj je sada na snazi strogo pravilo da sve odluke u upravnim postupcima moraju sadržavati obrazloženje.

U državni proračun Republike Hrvatske potrebno je uplatiti upravnu pristojbu u iznosu od 1.050,00 kuna (samo u slučaju pozitivne odluke).

Praksa u pogledu gubitka hrvatskog državljanstva

Hrvatsko državljanstvo može se izgubiti na tri načina: otpustom iz hrvatskog državljanstva, odricanjem od hrvatskog državljanstva i po međunarodnim ugovorima. Treća mogućnost odnosi se na stjecanje nadležnosti ili sukcesiju država ili druge slične slučajeve u kojima je državljanstvo uređeno međunarodnim ugovorima. Danas je takav gubitak državljanstva rijedak, ali to je bila „normalna“ pojava nakon Prvog i Drugog svjetskog rata, kada su tisuće ljudi izgubile i stekle državljanstvo prema različitim međunarodnim ugovorima.

¹⁴² Vidjeti presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Us-2713/2010-5.

¹⁴³ Vidjeti odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-206/1992, Narodne novine, br. 113/1993.

The procedure for instigating the procedure is, in its administrative sense, the same for release and renunciation but the way of deciding is very different, as will be explained *infra*.

The practice regarding the loss of Croatian nationality through release and renunciation

For a person to acquire release from Croatian nationality it is necessary to fulfil the required criteria that were discussed *supra*. The first step is to file an application requesting release from Croatian nationality. Such an application is filed with the police administration or police station where the Croatian national has residence. A person who resides abroad can file the application through Croatian diplomatic missions or consulates abroad (Article 24 paras. 2 and 3 CCA).

The form of this application is published as an appendix to the aforementioned Ordinance on Forms of Applications for Acquiring Croatian Nationality through Naturalization and for Termination of Croatian Nationality and the Way and Contents of the Register on Acquiring Croatian Nationality through Naturalization and According to International Treaties and Register on Termination of Croatian Nationality and is also available on the Ministry's website.¹⁴⁴

A person who requests release from Croatian nationality must fill out the form and enclose the prescribed appendices which are used as evidence that the applicant meets the required criteria for release.

The procedure, which is conducted by the Ministry of the Interior, hinges on whether the requirements set by the CCA are met or not. If they are not met, the Ministry of the Interior has no alternative but to issue a decision that the request for the termination of the Croatian nationality be rejected.

On the other hand, if the requirements set by the CCA are met, then the further procedure is different according to the way the termination is requested. Namely, if the termination is requested on the basis of renunciation, and the applicant fulfils the requirements set by the CCA, then it is considered that the applicant's Croatian nationality was

Proces pokretanja postupka isti je, u upravnom smislu, i u slučaju otpusta i u slučaju odricanja, ali značajno se razlikuju načini odlučivanja, kako je objašnjeno u nastavku.

Praksa u pogledu gubitka hrvatskog državljanstva otpustom i odricanjem

Da bi osoba dobila otpust iz hrvatskog državljanstva, mora udovoljavati ranije navedenim pretpostavkama. Prvi korak je podnošenje zahtjeva kojim se traži otpust iz hrvatskog državljanstva. Taj se zahtjev podnosi policijskoj upravi, odnosno policijskoj postaji, prema mjestu prebivališta hrvatskog državljanina. Osoba koja boravi u inozemstvu može podnijeti zahtjev preko diplomatske misije ili konzularnog ureda Republike Hrvatske u inozemstvu (članak 24. stavci 2. i 3. ZHD-a).

Obrazac tog zahtjeva objavljen je kao prilog navedenom Pravilniku o obrascima zahtjeva za stjecanje hrvatskog državljanstva prirođenjem i za prestanak hrvatskog državljanstva te načinu vođenja i sadržaju evidencije o stjecanju hrvatskog državljanstva prirođenjem i po međunarodnim ugovorima te evidencije o prestanku hrvatskog državljanstva, a dostupan je i na internetskim stranicama Ministarstva.¹⁴⁴

Osoba koja zatraži otpust iz hrvatskog državljanstva mora ispuniti obrazac i priložiti propisane priloge kao dokaz da podnositelj zahtjeva udovoljava potrebnim pretpostavkama za otpust.

Taj postupak, koji provodi Ministarstvo unutarnjih poslova, ovisi o tome jesu li ili nisu ispunjene pretpostavke utvrđene u ZHD-u. Ako nisu ispunjene, Ministarstvo unutarnjih poslova nema drugog izbora nego donijeti rješenje da se zahtjev za prestanak hrvatskog državljanstva odbija.

S druge strane, ako su pretpostavke utvrđene u ZHD-u ispunjene, daljnji se postupak razlikuje ovisno o zatraženom načinu prestanka državljanstva. Naime, ako se traži prestanak na temelju odricanja, a podnositelj zahtjeva udovoljava pretpostavkama utvrđenim u ZHD-u, smatra se da hrvatsko državljanstvo prestaje danom podnošenja zahtjeva i ne postoji mogućnost odbijanja njegovog zahtjeva

¹⁴⁴ Available at: <https://bit.ly/3gnrPOV>.

¹⁴⁴ Dostupno na: <https://bit.ly/3gnrPOV>.

terminated on the day he or she filed the application, and there is no possibility for his or her application to be rejected (Article 24a para. 4 CCA). The Ministry is not obliged to issue a decision stating that the applicant is no longer, from the date of the application, a Croatian national, as such a decision has only a declaratory character, but the Ministry is obliged to erase the applicant from the Register of Citizens.

On the other hand, if loss is requested on the basis of release, then even after the Ministry of the Interior determines that all requirements for release from Croatian nationality set by the CCA are met, the possibility exists for such a request to be refused. Namely, if the Ministry of the Interior deems that the interest of Croatia requires that release from Croatian nationality for a specific applicant be rejected, it is authorized to reject the application as it is vested with discretionary powers in this regard. It is for this reason that the CCA prescribes that Croatian nationality be terminated through release only after the delivery of the release decision to the applicant (Article 24a para. 2 CCA).

4.5 Legal remedies in procedures regarding stateless persons (and other foreigners)

The scope of the right to appeal is narrowed in administrative procedures which involve foreigners. In particular, the CCA prescribes that all decisions regarding the acquisition of nationality through naturalization and termination of Croatian nationality are issued by the Ministry of the Interior. This is a second-instance state administration body, without a higher administrative body above it. Therefore, there is no right to appeal in administrative procedures which are conducted by the Ministry of the Interior regarding nationality. There is only the possibility of instigating administrative disputes before competent Administrative Courts.¹⁴⁵ The same legal setting is prescribed by the International and Temporary Protection Act.¹⁴⁶

¹⁴⁵ There are four Administrative Courts: the Administrative Court in Zagreb, the Administrative Court in Split, the Administrative Court in Rijeka, and the Administrative Court in Osijek. The second-instance court is the High Administrative Court of the Republic of Croatia.

¹⁴⁶ With the exception of decisions on accommodation for persons under international protection which can be contested in an appeal (Article 67 para. 3).

(članak 24a. stavak 4. ZHD-a). Ministarstvo nije dužno donijeti rješenje u kojem je navedeno da podnositelj zahtjeva od dana podnošenja zahtjeva više nije hrvatski državljanin jer bi takvo rješenje bilo isključivo deklaratorne prirode, no Ministarstvo je dužno izbrisati podnositelja iz evidencije o državljanstvu.

S druge strane, ako se gubitak zatraži na temelju otpusta, čak i nakon što Ministarstvo unutarnjih poslova utvrdi da su ispunjene sve pretpostavke za otpust iz hrvatskog državljanstva utvrđene u ZHD-u, postoji mogućnost odbijanja takvog zahtjeva. Naime, ako Ministarstvo unutarnjih poslova smatra da je u interesu Republike Hrvatske da se odbije zahtjev određenog podnositelja, ovlašteno je odbiti taj zahtjev jer u tom pogledu ima diskrecijske ovlasti. Iz tog je razloga ZHD-om propisano da hrvatsko državljanstvo prestaje otpustom tek nakon uručenja rješenja o otpustu iz hrvatskog državljanstva podnositelju (članak 24a. stavak 2. ZHD-a).

4.5 Pravni lijekovi u postupcima povezanim s osobama bez državljanstva (i drugim strancima)

Područje primjene prava na žalbu smanjeno je u upravnim postupcima koji uključuju strance. Konkretno, ZHD-om je propisano da sva rješenja o stjecanju državljanstva prirođenjem i prestanku hrvatskog državljanstva donosi Ministarstvo unutarnjih poslova. To je drugostupanjsko tijelo državne uprave i ne postoji upravno tijelo višeg stupnja od njega. Stoga ne postoji pravo na žalbu u upravnim postupcima koje vodi Ministarstvo unutarnjih poslova u pogledu državljanstva. Postoji samo mogućnost pokretanja upravnih sporova pred nadležnim upravnim sudovima.¹⁴⁵ Isti je pravni okvir propisan Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Postoje četiri upravna suda: Upravni sud u Zagrebu, Upravni sud u Splitu, Upravni sud u Rijeci i Upravni sud u Osijeku. Drugostupanjski je sud Visoki upravni sud Republike Hrvatske.

¹⁴⁶ Iznimka su rješenja o smještaju osoba pod međunarodnom zaštitom koja se mogu osporavati žalbom (članak 67. stavak 3.).

A different legal setting applies in procedures of acquiring Croatian nationality *ex lege*. These procedures are conducted before first-instance bodies and can be appealed before the Ministry of Administration, and later an administrative dispute can be instigated before the competent Administrative Court.

The Foreigners Act has a somewhat different legal setting. Some decisions can be appealed whilst some cannot. It is prescribed, in many cases, that the decision is issued by the Ministry of the Interior. However, there is a special body founded by the Foreigners Act – the Appeal Commission – which deals with appeals. However, it is not competent to hear appeals regarding all decisions which are issued according to the Foreigners Act. For example, the Ministry of the Interior issues a decision by which temporary stay granted for humanitarian reasons ceases. An appeal is permitted against such a decision before the Appeal Commission (Article 71 para. 4). In most such cases, the first-instance decision is issued by police administrations or police stations. Therefore, the decision is technically not issued directly by the Ministry. In cases in which a decision is issued directly by the Ministry of the Interior, an appeal is not permitted (Article 95 para. 3 forbids an appeal against a decision of the Ministry regarding granting permanent stay, and Article 107 para. 5 forbids an appeal against a decision of the Ministry on prolonging the deadline for voluntarily leaving).

It is not at all the same whether an appeal in an administrative procedure is available or if the only legal protection is in the form of an administrative dispute. Namely, according to the Croatian legal framework, only an administrative body at the appellate stage is competent to verify whether the first-instance administrative body used its discretionary powers as it should have used them. Administrative Courts are not allowed to decide on the merits of an administrative decision; they are allowed only to check its lawfulness (Article 4 para. 2 ADA).¹⁴⁷ Therefore, the control that is done in the administrative dispute is narrower than that done in appeal procedures.

¹⁴⁷ Administrative Disputes Act, Official Gazette No.20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, available at: <https://bit.ly/2VB3Gfq>.

Drugačiji se pravni okvir pak primjenjuje u postupcima stjecanja hrvatskog državljanstva *ex lege*. Ti se postupci vode pred prvostupanjskim tijelima i na njih je moguće uložiti žalbu Ministarstvu uprave, a kasnije se može pokrenuti upravni spor pred nadležnim Upravnim sudom.

U Zakonu o strancima utvrđen je nešto drugačiji pravni okvir. Žalba se može uložiti protiv nekih rješenja, a protiv nekih ne može. U mnogim je slučajevima propisano da rješenje donosi Ministarstvo unutarnjih poslova. Međutim, Zakonom o strancima osnovano je posebno tijelo koje se bavi žalbama – Povjerenstvo za žalbe, no ono nije nadležno za ispitivanje žalbi na sva rješenja donesena u skladu sa Zakonom o strancima. Primjerice, Ministarstvo unutarnjih poslova donosi rješenje o prestanku privremenog boravka odobrenog iz humanitarnih razloga. Protiv tog rješenja dopuštena je žalba pred Povjerenstvom za žalbe (članak 71. stavak 4.). U većini takvih slučajeva prvostupanjsko rješenje donose policijske uprave ili policijske postaje pa rješenje tehnički ne donosi izravno Ministarstvo. U slučajevima u kojima rješenje donosi Ministarstvo unutarnjih poslova, žalba nije dopuštena (na temelju članka 95. stavka 3. nije dopuštena žalba protiv odluke Ministarstva o odobrenju stalnog boravka, a na temelju članka 107. stavka 5. nije dopuštena žalba protiv rješenja Ministarstva o produženju roka za dragovoljni odlazak).

Nije ista situacija u kojoj je u upravnom postupku dostupna žalba i situacija u kojoj jedinu pravnu zaštitu predstavlja pokretanje upravnog spora. Naime, prema hrvatskom pravnom okviru, samo je upravno tijelo u žalbenoj fazi nadležno za provjeru toga je li prvostupanjsko upravno tijelo koristilo svoje diskrecijske ovlasti onako kako ih je trebalo koristiti. Upravni sudovi ne mogu odlučivati o osnovanosti neke odluke upravnog tijela, već mogu samo provjeriti zakonitost te odluke (članak 4. stavak 2. ZUS-a).¹⁴⁷ Prema tome, kontrola koja se provodi u upravnom sporu uža je od one koja se provodi u žalbenim postupcima.

¹⁴⁷ Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, dostupno na: <https://bit.ly/2VB3Gfq>

In matters which involve foreigners, the ability to use discretionary powers is more frequent in comparison with other administrative areas. If we combine this fact with the fact that the court's level of review of such acts is narrower than that of strictly legally binding acts, it may be concluded that effective legal protection in such cases may be lacking. This was confirmed by the judgment of the ECtHR in *Hoti v. Croatia* as presented *supra*.¹⁴⁸ The Court stated that "that the applicant challenged the 2014 decision of the Ministry refusing the extension of his temporary stay before the Zagreb Administrative Court. However, it took that court more than two years to examine the applicant's complaints only to dismiss them by endorsing the Ministry's refusal to extend the applicant's temporary stay on humanitarian grounds. It thereby made no assessment of the applicant's specific private life situation and the circumstances of his stay in Croatia from the perspective of Article 8 of the Convention."¹⁴⁹

Moreover, the Court stated that the legal framework in Croatia, as it is, does not comply with the State's obligation "to provide an effective and accessible procedure **or a combination of procedures** enabling the applicant to have the issues of his further stay and status in Croatia determined with due regard to his private-life interests under Article 8 of the Convention.

U predmetima koji uključuju strance, mogućnost korištenja diskrecijskih ovlasti učestalija je u usporedbi s drugim upravnim područjima. Na temelju te činjenice u kombinaciji s činjenicom da je razina sudske kontrole tih akata uža od kontrole pravno obvezujućih akata, može se zaključiti da u takvim slučajevima učinkovita pravna zaštita možda ne postoji. To je potvrđeno u presudi ESLJP-a u predmetu *Hoti protiv Hrvatske* kako je prethodno izloženo.¹⁴⁸ Sud je naveo da je „podnositelj zahtjeva imao priliku pred Upravnim sudom u Zagrebu osporiti odluku Ministarstva iz 2014. godine kojom se odbija produljenje njegova privremenog boravka. Međutim, tom je sudu trebalo više od dvije godine da ispita prigovore podnositelja zahtjeva, da bi ih na kraju odbio podržavši odbijanje Ministarstva da produlji privremeni boravak podnositelja zahtjeva iz humanitarnih razloga. Stoga nije ocijenio konkretnu situaciju privatnog života podnositelja zahtjeva i okolnosti njegova boravka u Hrvatskoj iz perspektive članka 8. Konvencije.“¹⁴⁹

Nadalje, Sud je naveo da pravni okvir u Republici Hrvatskoj, kakav jest, nije u skladu s obvezom države da „pruži djelotvoran i dostupan postupak **ili kombinaciju postupaka** koji bi omogućili podnositelju zahtjeva da se odluči o pitanjima njegova daljnjeg boravka i statusa u Hrvatskoj, uz dužno poštovanje njegovih interesa privatnog života na temelju članka 8. Konvencije.“

¹⁴⁸ European Court of Human Rights, Case of *Hoti v. Croatia*, application no 63311/14, April 2018, (p 140), available at: <https://bit.ly/2NNYEb0>.

¹⁴⁹ Council of Europe, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14*, 4 November 1950, ETS 5, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html> [accessed 24 March 2020]

¹⁴⁸ Europski sud za ljudska prava, predmet *Hoti protiv Hrvatske*, zahtjev br. 63311/14, travanj 2018., (stavak 140.), dostupno na: <https://bit.ly/2NNYEb0>.

¹⁴⁹ Vijeće Europe, *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kako je izmijenjena Protokolima br. 11 i 14*, 4. studenog 1950., ETS 5, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html> [pristupljeno dana 24. ožujka 2020.].

4.6 A summary of the analysis of the Croatian Citizenship Act

The CCA prescribes various ways to acquire and lose Croatian nationality. Considering that Croatia became a sovereign country in 1991 (internationally recognized in January 1992), it was necessary to determine its nationality legislation. Due to this fact, problems arose regarding various groups of people who, at some point in time, became foreigners while Croatia was determining who was to be considered a Croatian national.

There are a few cases of naturalization of stateless persons in Croatia annually, and the naturalization procedure is conducted in the same manner regardless of whether the person requesting naturalization is a stateless person. Therefore, there is no facilitated naturalization for stateless persons.

The CCA is, for the most part, aligned with international conventions which deal with statelessness. However, there are some gaps that can leave a person stateless. There is the issue of the interpretation of Article 7 of CCA with regard to persons who are not able to pass their nationality onto their children. Some view that this possibility does not exist as it would be contrary to the purpose of this Article and international conventions. However, a grammatical interpretation of this Article could lead to such a consequence.

There is also the issue of the possibility of statelessness with regard to children whose parents lost their Croatian nationality through release or revocation. Since it is possible, in cases of release, to obtain it without acquiring another nationality, it is also possible for the parents not to acquire another nationality and for them to have already requested that the child follows their legal position. In such situations, the child would become stateless. In cases of renunciation of Croatian nationality, it is possible for the child not to automatically acquire the nationality of the parents under the law of the state of their nationality, so the child would become stateless.

4.6 Sažetak analize Zakona o hrvatskom državljanstvu

ZHD-om su propisani različiti načini stjecanja i gubitka hrvatskog državljanstva. Budući da je Hrvatska postala suverena država 1991. godine (međunarodno priznata u siječnju 1992.), pojavila se potreba za utvrđivanjem zakonodavstva o državljanstvu. Zbog te su činjenice nastali problemi povezani s raznim skupinama ljudi koji su u nekom trenutku postali strancima dok je Hrvatska utvrđivala tko se treba smatrati hrvatskim državljaninom.

U Hrvatskoj se godišnje zabilježi nekoliko je slučajeva prirođenja osoba bez državljanstva, a postupak prirođenja provodi se na isti način neovisno o tome je li osoba koja je zatražila prirođenje osoba bez državljanstva. Prema tome, ne postoji prirođenje pod povoljnijim uvjetima za osobe bez državljanstva.

ZHD je većim dijelom usklađen s međunarodnim konvencijama o bezdržavljanstvu. Međutim, postoje određene praznine zbog kojih osobe mogu ostati bez državljanstva. Jedno od pitanja je tumačenje članka 7. ZHD-a u pogledu osoba koje nisu u mogućnosti prenijeti svoje državljanstvo na svoju djecu. Neki smatraju da ta mogućnost ne postoji jer bi bila u suprotnosti sa svrhom tog članka i međunarodnim konvencijama. Međutim, gramatičko tumačenje tog članka moglo bi imati takve posljedice.

Postoji i pitanje mogućnosti bezdržavljanstva u pogledu djece čiji su roditelji izgubili hrvatsko državljanstvo otpustom ili odricanjem. Budući da se otpust iz državljanstva može dobiti bez stjecanja drugog državljanstva, postoji i mogućnost da roditelji ne steknu drugo državljanstvo, a već su zatražili da dijete slijedi njihov pravni položaj. U takvim bi situacijama dijete ostalo bez državljanstva. U slučajevima odricanja od hrvatskog državljanstva, postoji mogućnost da dijete ne stekne automatski državljanstvo roditelja prema zakonu države njihova državljanstva pa bi dijete ostalo bez državljanstva.

Another problem that could lead to statelessness is linked with reintegration into Croatian nationality. It is possible for a person who lost Croatian nationality through release, but did not acquire a new nationality, to reintegrate into Croatian nationality. However, there is a deadline prescribed (a maximum of six years) in which such a person can notify Croatian authorities and to request a revocation of the act of his or her release. If the deadline passes, such a person will remain stateless.

Repeated amendments of the CCA in 2011, 2015 and 2019 meant, firstly, more stricter criteria for acquiring Croatian nationality (2011 amendments introduced longer required stay and the obligatory prior acquiring of permanent stay), secondly, solution of many problems which arose after the dissolution of the former SFRY regarding the question who is considered to be Croatian national (2015 and 2019 amendments) and thirdly, different approach in acquiring Croatian nationality for ethnic Croats and emigrants from Croatia who now have more facilitated procedure.

Još jedan problem koji bi mogao dovesti do bezdržavljanstva odnosi se na ponovno stjecanje hrvatskog državljanstva. Osoba koja je izgubila hrvatsko državljanstvo otpustom, a nije stekla novo državljanstvo, može ponovno steći hrvatsko državljanstvo. Međutim, propisan je rok (najviše šest godina) u kojem ta osoba mora obavijestiti hrvatske vlasti da nije stekla državljanstvo druge države i zatražiti ukidanje rješenja o svojem otpustu. Ako taj rok istekne, osoba će ostati bez državljanstva.

Opetovanim izmjenama i dopunama ZHD-a 2011., 2015. i 2019. godine, kao prvo, utvrđene su strože pretpostavke za stjecanje hrvatskog državljanstva (izmjenama i dopunama iz 2011. produljeno je obvezno trajanje boravka te je uvedeno obvezno prethodno stjecanje stalnog boravka), kao drugo, riješeni su brojni problemi koji su nastali nakon raspada bivše SFRJ u vezi s pitanjem tko se smatra hrvatskim državljaninom (izmjene i dopune iz 2015. i 2019.), i kao treće, uveden je drugačiji pristup kod stjecanja hrvatskog državljanstva za pripadnike hrvatskog naroda i iseljenike iz Republike Hrvatske na koje se sada primjenjuje postupak pod povoljnijim uvjetima.

5

DETERMINATION OF STATELESSNESS AND RIGHTS OF STATELESS PERSONS

UTVRĐIVANJE BEZDRŽAVLJANSTVA I PRAVA OSOBA BEZ DRŽAVLJANSTVA

The status of stateless persons and persons at risk of statelessness in Croatia is considered as a preliminary question prior to determining their foreigner's status according to Croatian law. The status of foreigners in Croatia is regulated by the Foreigners Act.¹⁵⁰ According to Croatian legislation, but also EU law (especially the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)), foreigners can be divided, regarding the level of rights pertaining to them in Croatia and their status, into three basic groups:

1. nationals of the member states of the European Economic Area (EEA);
2. third country nationals:
 - 2.1 third country nationals who have the status of a foreigner in some member state of the EEA;
 - 2.2 third country nationals – highly qualified workers;
 - 2.3 “regular” third country nationals who are not third country nationals with the status under 2.1 and 2.2;
3. stateless persons.¹⁵¹

According to the TFEU, nationals of the member states of the EEA are entitled to stay and work in any other member state of the EEA without stay or work permits, and third country nationals are obliged to undergo special administrative procedures in order to enter, exit or stay in the territory of Croatia. Second, the TFEU refers to the status of foreigner after the person has been admitted to enter, especially the right to freely move and to freely choose his or her residence, which is also regulated by the European Convention on Human Rights (Article 2, Protocol 4 to the Convention).

¹⁵⁰ Foreigners Act, Official Gazette, no. 130/2011, 74/2013 and 69/2017.

¹⁵¹ F. Staničić, *Policijsko upravno pravo* [Administrative Law of the Interior] Narodne novine, Zagreb, 2015, pp. 146, 147.

Status osoba bez državljanstva i osoba izloženih riziku gubitka državljanstva u Hrvatskoj smatra se prethodnim pitanjem prije utvrđivanja njihova statusa stranca u skladu s hrvatskim zakonom. Status stranca u Hrvatskoj reguliran je Zakonom o strancima.¹⁵⁰ U skladu s hrvatskim zakonodavstvom, ali i pravom Unije (osobito Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU)), kad je riječ o razini prava koja im pripadaju u Hrvatskoj i njihovom statusu, stranci se mogu podijeliti u tri osnovne skupine:

1. državljani država članica Europskog gospodarskog prostora (EGP);
2. državljani trećih zemalja:
 - 2.1 državljani trećih zemalja koji imaju status stranca u nekim državama članicama EGP-a;
 - 2.2 državljani trećih zemalja – visokokvalificirani radnici;
 - 2.3 državljani trećih zemalja sa zakonitim boravkom koji nisu državljani trećih zemalja koji imaju status iz točaka 2.1 i 2.2;
3. osobe bez državljanstva.¹⁵¹

Prema UFEU-u, državljani država članica EGP-a imaju pravo na boravak i rad u bilo kojoj drugoj državi članici EGP-a bez boravišne ili radne dozvole, a državljani trećih zemalja dužni su proći posebne upravne postupke za ulazak na državno područje, napuštanje državnog područja ili boravak na državnom području Hrvatske. Kao drugo, UFEU se odnosi na status stranca nakon što je osobi dozvoljen ulazak, osobito na pravo na slobodu kretanja i slobodni izbor boravišta, koje je uređeno i Europskom konvencijom o ljudskim pravima (članak 2. Protokola br. 4 uz Konvenciju).

¹⁵⁰ Zakon o strancima, Narodne novine, br. 130/2011, 74/2013 i 69/2017.

¹⁵¹ F. Staničić, *Policijsko upravno pravo*. Narodne novine, Zagreb, 2015., str. 146., 147.

Another domestic law which is also relevant for this analysis is the Surveillance of the State Border Act,¹⁵² which prescribes the manner in which the surveillance and protection of the state border is conducted. However, although Croatia is not a member of the Schengen Treaty, it is prescribed in Croatia's Accession Treaty that Croatia will adhere to the provisions of the Schengen Borders Code.¹⁵³ This Code defines a third country national as any person who is not a Union citizen within the meaning of Article 20(1) TFEU and who is not covered by point 5 of this Article (persons enjoying the right of free movement under Union law), which also encompasses stateless persons. The TFEU prescribes, in Article 67 para. 2, that stateless persons shall be treated as third country nationals regarding the area of freedom, security and justice.

One domestic law, which is also relevant for the protection of stateless persons, is the International and Temporary Protection Act.¹⁵⁴ This Act regulates the right of foreigners to obtain international protection (asylum and subsidiary protection) and the right to temporary protection (in the event of a great influx of refugees).

5.1 The status of stateless persons in relation to the Foreigners Acts in Croatia

This part of the analysis will explain the status of foreigners, principally according to the Foreigners Act. Stateless persons are considered to be foreigners, as stated *supra*. Therefore, all regulations which apply to foreigners also apply to the status of stateless persons. There are no special preferences for stateless persons prescribed in the Foreigners Act. Because of the scope of this analysis, only the status of third country nationals will be presented, as the status of nationals of member states of the EEA is not of relevance for this study.

¹⁵² *Zakon o nadzoru državne granice*, Official Gazette, no. 83/2013 and 27/2016.

¹⁵³ Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L77, 23. 3. 2016.

¹⁵⁴ Act on International and Temporary Protection, *Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti*, Official Gazette, no. 70/2015 and 127/2017.

Još jedan domaći zakon bitan za ovu analizu je i Zakon o nadzoru državne granice,¹⁵² kojim se propisuje način provođenja nadzora i zaštite državne granice. Međutim, iako Republika Hrvatska nije članica Schengenskog sporazuma, Ugovorom o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji propisano je da će se Hrvatska pridržavati odredaba Zakonika o schengenskim granicama.¹⁵³ U tom se Zakoniku državljanin treće zemlje definira kao osoba koja nije građanin Unije u smislu članka 20. stavka 1. UFEU-a i koja nije obuhvaćena točkom 5. članka 2. Zakonika (osobe s pravom slobodnog kretanja u skladu s pravom Unije), što obuhvaća i osobe bez državljanstva. Člankom 67. stavkom 2. UFEU-a propisano je da se prema osobama bez državljanstva postupa kao prema državljanima trećih zemalja u području slobode, sigurnosti i pravde.

Domaći zakon koji je također bitan za zaštitu osoba bez državljanstva je i Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti.¹⁵⁴ Tim je Zakonom uređeno pravo stranaca na ostvarivanje međunarodne zaštite (azila i supsidijarne zaštite) i pravo na privremenu zaštitu (u slučaju velikog priljeva izbjeglica).

5.1 Status osoba bez državljanstva u odnosu na Zakon o strancima u Hrvatskoj

U ovom dijelu analize pojašnjava se status stranaca, prvenstveno prema Zakonu o strancima. Osobe bez državljanstva smatraju se strancima, kao što je prethodno navedeno. Stoga se svi propisi koji se primjenjuju na strance primjenjuju i na status osoba bez državljanstva. Ne postoje nikakve posebne povlastice za osobe bez državljanstva propisane Zakonom o strancima. Zbog opsega ove analize, raspravlja se samo o statusu državljana trećih zemalja, jer status državljana država članica EGP-a nije bitan za ovu studiju.

¹⁵² *Zakon o nadzoru državne granice*, Narodne novine, br. 83/2013 i 27/2016.

¹⁵³ Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), SL L 77, 23.3.2016.

¹⁵⁴ *Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti*, Narodne novine, br. 70/2015 i 127/2017.

Entry of foreigners in Croatia

According to the Schengen Borders Code, third country nationals¹⁵⁵ can enter the Schengen area for a duration of no more than 90 days in any 180-day period if they meet a set of standard criteria.

The entry conditions are the same for all persons who are not Union citizens within the meaning of Article 20(1) TFEU, and this includes stateless persons. This could mean problems for stateless persons who are not in possession of travel documents, for example, if their state of origin is not a member of the 1954 Convention. However, third country nationals who do not fulfil one or more of the entry conditions may be authorized by a Member State to enter its territory on humanitarian grounds, on grounds of national interest or because of international obligations.¹⁵⁶

That is why a stateless person, even without papers, can be allowed entry onto the territory. This is also prescribed by the International and Temporary Protection Act which prescribes that a stateless person can apply for asylum, and the country of origin is then the state in which he or she previously had residence.

The Foreigners Act prescribes that Croatia will issue travel papers to stateless persons according to the terms which are set in international treaties (1954 Convention).

Stay of foreigners in Croatia

Foreigners are allowed to stay in Croatia on a short-term stay, temporary stay and permanent stay (Article 44 of the Foreigners Act). In Croatia, stateless persons are granted temporary or permanent stay.

¹⁵⁵ “‘Third-country national’ means any person who is not a Union citizen within the meaning of Article 20(1) TFEU and who is not covered by point 5 of this Article.”

¹⁵⁶ Foreigners Act, Official Gazette, no. 130/2011, 74/2013 and 69/2017, Article 36, para 1.

Ulazak stranaca u Hrvatsku

Prema Zakoniku o schengenskim granicama, državljani trećih zemalja¹⁵⁵ mogu ući u schengenski prostor na razdoblje u trajanju od najviše 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana ako udovoljavaju određenim standardnim pretpostavkama.

Uvjeti ulaska isti su za sve osobe koje nisu građani Unije u smislu članka 20. stavka 1. UFEU-a, što uključuje i osobe bez državljanstva. To bi moglo predstavljati problem za osobe bez državljanstva koje nemaju putne isprave ako, primjerice, njihova država podrijetla nije članica Konvencije iz 1954. Međutim, državljanima trećih zemalja koji ne ispunjavaju jedan ili više uvjeta ulaska država članica može odobriti ulazak na njezino državno područje iz humanitarnih razloga, razloga nacionalnog interesa ili zbog međunarodnih obveza.¹⁵⁶

Stoga se osobama bez državljanstva, čak i ako nemaju isprave, može dozvoliti ulazak na državno područje. To je propisano i Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti kojim je predviđeno da osoba bez državljanstva može podnijeti zahtjev za azil, a zemlja podrijetla tada je država u kojoj je prethodno imala boravište.

Zakonom o strancima propisano je da će Republika Hrvatska izdavati putne isprave osobama bez državljanstva u skladu s uvjetima utvrđenim u međunarodnim ugovorima (Konvencija iz 1954.).

Boravak stranaca u Hrvatskoj

Stranac može boraviti u Republici Hrvatskoj na kratkotrajnom boravku, privremenom ili stalnom boravku (članak 44. Zakona o strancima). U Hrvatskoj se osobama bez državljanstva odobrava privremeni ili stalni boravak.

¹⁵⁵ „[D]ržavljanin treće zemlje’ znači osoba koja nije građanin Unije u smislu članka 20. stavka 1. UFEU-a i koja nije obuhvaćena točkom 5. ovog članka.“

¹⁵⁶ Zakon o strancima, Narodne novine, br. 130/2011, 74/2013 i 69/2017, članak 36. stavak 1.

Temporary stay

Temporary stay is a stay granted to third country nationals for a specific purpose and for a specific period. The period for which it can be granted is usually up to one year.

Temporary stay will be allowed if the foreigner proves the purpose for which it would be allowed, has a valid foreign travel document, sufficient funds, health insurance, does not have a ban on entry and stay in Croatia, and does not represent a danger for public order, national security or public health.¹⁵⁷ An applicant is required to enclose a photograph in color (35x45 mm), proof of sufficient funds, proof of existing health insurance, a copy of a valid travel document and proof to justify the intended purpose of stay.¹⁵⁸

It is evident that it is very hard for a stateless person to prove the requirements for temporary stay as they are usually without any papers, of a precarious financial status and without health insurance. There is no exception to the rule that a valid foreign travel document must be possessed by the foreigner (it is different for requests for permanent stay, see *infra*) as can be seen from Articles 54 para. 1 and 65 para. 2 of the Foreigners Act. This, in effect, means that stateless persons are not able to legally acquire temporary stay. This was confirmed by the recent judgment of the ECtHR in *Hoti v. Croatia*¹⁵⁹ where the Court found that it “follows from the above that the temporary residence status on humanitarian grounds is a faculty in the discretion of the Ministry who, it appears, has a possibility always to give or refuse its consent to authorize the extension of the applicant’s residence in Croatia” (para. 81). Such a situation creates “uncertainty of the applicant’s residence status of which he complains” (para. 82). Therefore, the ECtHR found, in *Hoti v. Croatia*, that the legal system allows for a violation of Article 8 of the Convention (the right to private life). This situation creates an almost impossible situation for persons

¹⁵⁷ Staničić (n 152) p. 169. If the temporary stay is granted for humanitarian reasons, such a foreigner does not have to have sufficient funds and health insurance.

¹⁵⁸ Article 4 of the *Pravilnik o statusu i radu državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj* [Ordinance on the Status and Work of Third Country Nationals in the Republic of Croatia], Official Gazette, no. 52/2012, 81/2013, 38/2015 and 100/2017.

¹⁵⁹ Application no. 63311/14, Case of *Hoti v. Croatia*, judgment of 26 April 2018.

Privremeni boravak

Privremeni boravak je boravak koji se odobrava državljanima trećih zemalja u određene svrhe i na određeno razdoblje, a obično se može dodijeliti na razdoblje do jedne godine.

Privremeni se boravak odobrava ako stranac dokaže svrhu zbog koje bi se trebao odobriti, ima valjanu stranu putnu ispravu, dovoljno sredstava za uzdržavanje, zdravstveno osiguranje, nije mu izrečena zabrana ulaska u Hrvatsku i boravka u Hrvatskoj, te ne predstavlja opasnost za javni poredak, nacionalnu sigurnost ili javno zdravlje.¹⁵⁷ Podnositelj zahtjeva dužan je priložiti fotografiju u boji (veličine 35x45 mm), dokaz o osiguranim sredstvima za uzdržavanje, dokaz o postojećem zdravstvenom osiguranju, presliku valjane putne isprave i dokaz kojim se opravdava svrha boravka.¹⁵⁸

Očito je da osobe bez državljanstva vrlo teško mogu dokazati da ispunjavaju uvjete za privremeni boravak jer obično nemaju nikakve isprave, njihova je financijska situacija nesigurna i nemaju zdravstveno osiguranje. Ne postoji iznimka od pravila da stranac mora posjedovati valjanu stranu putnu ispravu (različito je u slučaju zahtjeva za stalni boravak, vidjeti u nastavku), kako proizlazi iz članka 54. stavka 1. i članka 65. stavka 2. Zakona o strancima. To u praksi znači da osobe bez državljanstva ne mogu zakonski steći pravo na privremeni boravak. To je potvrđeno i u novijoj presudi ESLJP-a u predmetu *Hoti protiv Hrvatske*,¹⁵⁹ u kojoj je Sud utvrdio da „iz gore navedenog slijedi da je status privremenog boravka iz humanitarnih razloga mogućnost koja ovisi o diskrecijskoj ocjeni Ministarstva koje, čini se, ima mogućnost uvijek dati ili odbiti svoju suglasnost da odobri produljenje boravka podnositelja zahtjeva u Hrvatskoj“ (stavak 81.). Takva situacija uzrokuje „nesigurnost statusa boravka podnositelja zahtjeva kojoj podnositelj prigovara“ (stavak 82.). Prema tome, ESLJP je u predmetu *Hoti protiv Hrvatske* utvrdio da je u pravnom poretku omogućena povreda članka 8. Konvencije (pravo na privatni život). Zbog takve je

¹⁵⁷ Staničić (br. 152) str. 169. Ako se privremeni boravak odobrava iz humanitarnih razloga, stranac ne mora imati dovoljno sredstava za uzdržavanje ni zdravstveno osiguranje.

¹⁵⁸ Članak 4. *Pravilnika o statusu i radu državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj*, Narodne novine, br. 52/2012, 81/2013, 38/2015 i 100/2017.

¹⁵⁹ Zahtjev br. 63311/14, predmet *Hoti protiv Hrvatske*, presuda od 26. travnja 2018.

such as the applicant (stateless, according to the ECtHR, without employment, prolonged temporary residence in Croatia, his status complicated by the dissolution and succession of SFRY) to regularize their status and acquire, first, temporary stay, and subsequently, permanent stay (five years of interrupted temporary stay is necessary in order to apply for permanent stay, see *infra*). Such a system, according to the judgment in *Hoti v. Croatia*, creates a situation which, in reality, is contrary to the 1954 Convention to which Croatia is a party, as stateless individuals, such as the applicant, are obliged to fulfil requirements, which by the virtue of their status, they are unable to meet (para. 136) – for example, to produce a valid travel document.

There are some provisions in Croatian law which are meant to facilitate the integration and stay of stateless persons. For example, Article 52 of the Foreigners Act prescribes that a third country national who does not possess a valid foreign travel paper, and requests temporary stay in Croatia, is to be issued a decision on granting temporary stay. This provision is meant for cases in which the document has expired, although it can be used in the case of persons who are of undetermined nationality until it is proven whether they are stateless.

On 30 September 2019, there were seven stateless persons with approved temporary stay in Croatia.¹⁶⁰ In addition, 41 persons of unknown nationality are included in the statistics on temporary stay in Croatia who are, therefore, at least at risk of statelessness.

situacije osobama kao što je podnositelj zahtjeva (bez državljanstva, prema ESLJP-u, nezaposlen, produljenog privremenog boravka u Hrvatskoj, njegov status je složen zbog raspada i sukcesije SFRJ) gotovo nemoguće regulirati status i steći najprije privremeni boravak, a nakon toga i stalni boravak (pet godina neprekinutog privremenog boravka potrebno je za podnošenje zahtjeva za trajni boravak, vidjeti u nastavku). Zbog takvog sustava, prema presudi u predmetu *Hoti protiv Hrvatske*, nastaje situacija koja je u stvarnosti protivna Konvenciji iz 1954. čija je Hrvatska stranka jer osobe bez državljanstva, kao što je podnositelj zahtjeva, moraju ispuniti zahtjeve koje temeljem njihova statusa ne mogu ispuniti (stavak 136.) – primjerice, dostaviti valjane putne isprave.

U hrvatskom zakonu postoje neke odredbe kojima bi se trebala olakšati integracija i boravak osoba bez državljanstva. Primjerice, člankom 52. Zakona o strancima propisano je da se državljaninu treće zemlje koji nema valjanu stranu putnu ispravu, a zahtjev za privremeni boravak podnese u Republici Hrvatskoj, izdaje rješenje o odobrenju privremenog boravka. Ta se odredba primjenjuje u slučajevima u kojima je istekla valjanost isprave, iako se može primijeniti i na osobe neodređenog državljanstva dok se ne dokaže jesu li osobe bez državljanstva.

Na dan 30. rujna 2019. u Hrvatskoj je bilo zabilježeno sedam osoba bez državljanstva kojima je odobren privremeni boravak.¹⁶⁰ Osim toga, u statistiku o privremenom boravku u Hrvatskoj uključena je 41 osoba nepoznatog državljanstva, a one su stoga u najmanju ruku izložene riziku gubitka državljanstva.

¹⁶⁰ Croatian Ministry of Interior, Statistical data, available at: <https://bit.ly/3f5f0It>.

¹⁶⁰ Hrvatsko Ministarstvo unutarnjih poslova, Statistički podaci, dostupno na: <https://bit.ly/3f5f0It>.

Permanent stay

Permanent stay is approved for an indefinite period. The general criteria for approving a foreigner permanent stay are: a valid foreign travel document, sufficient funds, adequate lodging and health insurance. Moreover, such a foreigner must not represent a danger to public order or national security.

The status of foreigner with permanent stay brings a broad range of rights. Such foreigners have the right to work (including self-employment), professional development, education and student scholarships, social care, rights pertaining to health and pension insurance, child allowance, and maternity and parent support, tax exemptions, access to the goods and services market, freedom of association, membership in workers or employers unions or special professional organizations.¹⁶¹ It is important to mention that only foreigners with permanent stay can register their domicile in Croatia.

It is prescribed that permanent stay can be granted to persons who have a valid travel document (Article 96 of the Foreigners Act). It is prescribed, by Article 93 para. 4 of the Foreigners Act, that stateless persons are not required to produce a valid travel document in the process of the granting of permanent stay. However, since valid travel document for stateless persons is necessary when regulating temporary stay (a stay always granted before permanent stay), it is impossible for stateless persons with no valid travel document to become eligible for permanent stay. (see judgment of the ECtHR *Hoti v. Croatia*, para. 137).

On 30 September 2019, there were 17 stateless persons who acquired the status of a foreigner with permanent stay.¹⁶² The Ministry of Interior also reports that eight stateless persons have permanent stay in Croatia but are members of a family of a Croatian national.¹⁶³ In addition, there are 30 persons of undetermined nationality with permanent stay in Croatia who are at risk of statelessness.

¹⁶¹ Staničić (n 152)pp. 176, 177.

¹⁶² Statistical data from the Ministry of Interior, letter sent to the Author on 11 October 2019. Klasa: 008-01/19-01/102, Urbroj: 511-01-11-19-2.

¹⁶³ *Ibid.*

Stalni boravak

Stalni boravak odobrava se na neodređeno vrijeme. Opće pretpostavke za odobravanje stalnog boravka strancu su sljedeće: valjana strana putna isprava, osigurana sredstva za uzdržavanje, odgovarajući smještaj i zdravstveno osiguranje. Nadalje, taj stranac ne smije predstavljati opasnost za javni poredak ili nacionalnu sigurnost.

Status stranca sa stalnim boravkom podrazumijeva niz prava. Ti stranci imaju pravo na rad (uključujući samozapošljavanje), profesionalni razvoj, obrazovanje i stipendije za studente, socijalnu skrb, prava koja se odnose na zdravstveno i mirovinsko osiguranje, doplatka za djecu te roditeljske potpore, oslobođenje od poreza, pristup tržištu roba i usluga, slobodu udruživanja, članstvo u sindikatima radnika ili poslodavaca ili posebnim strukovnim organizacijama.¹⁶¹ Važno je napomenuti da samo stranci sa stalnim boravkom mogu prijaviti prebivalište u Republici Hrvatskoj.

Propisano je da se stalni boravak može odobriti osobama koje imaju valjanu putnu ispravu (članak 96. Zakona o strancima). Člankom 93. stavkom 4. Zakona o strancima propisano je da osobe bez državljanstva ne moraju imati valjanu stranu putnu ispravu u postupku odobravanja stalnog boravka. Međutim, budući da je posjedovanje valjane putne isprave jedan od uvjeta za osobe bez državljanstva pri reguliranju privremenog boravka (koji se uvijek odobrava prije stalnog boravka), osobe bez državljanstva koje nemaju valjanu putnu ispravu nikako ne mogu steći pravo na stalni boravak (vidjeti presudu ESLJP-a *Hoti* protiv Hrvatske, stavak 137.).

Na dan 30. rujna 2019. bilo je zabilježeno 17 osoba bez državljanstva koje su stekle status stranca sa stalnim boravkom.¹⁶² Prema izvješću Ministarstva unutarnjih poslova, osam osoba bez državljanstva ima odobren stalni boravak u Hrvatskoj, no riječ je o članovima obitelji hrvatskih državljanina.¹⁶³ Osim toga, zabilježeno je 30 osoba neodređenog državljanstva sa stalnim boravkom u Hrvatskoj koje su izložene gubitku državljanstva.

¹⁶¹ Staničić (br. 152) str. 176., 177.

¹⁶² Statistički podaci Ministarstva unutarnjih poslova, dopis poslan autoru 11. listopada 2019. Klasa: 008-01/19-01/102, Urbroj: 511-01-11-19-2.

¹⁶³ *Ibid.*

5.2 Rights of stateless persons and of those seeking recognition

According to Croatian law, stateless persons (foreigners according to Croatian law), enjoy all rights pertaining to third country nationals – those who do have foreign nationality.

Furthermore, the 1954 Convention prescribes that the Contracting States shall issue to stateless persons lawfully staying in their territory travel documents for the purpose of travel outside their territory, unless compelling reasons of national security or public order require otherwise (Article 28). The same provision allows for the possibility that Contracting States may issue such a travel document to any other stateless person in their territory; they shall in particular give sympathetic consideration to the issuing of such a travel document to stateless persons in their territory who are unable to obtain a travel document from the country of their lawful residence.

Croatian law prescribes that a travel document may be issued to a stateless person if he or she has approved temporary or permanent stay in Croatia. In order to acquire such a document, a stateless person is obliged to enclose documents proving that he or she is a stateless person.

The Foreigners Act also allows persons without valid travel document to be granted temporary stay (article 52 of the Act). Although this is meant for cases where the travel document expired, it can be used in cases of undetermined nationality until it is proven that they are stateless.

For example, if a member of their close family already lives in Croatia (a Croatian national, foreigner with a temporary or permanent stay, a foreigner who acquires asylum or subsidiary protection), other members of the close family unit are entitled to family reunion in Croatia. This applies to all foreigners, including stateless persons.

5.2 Prava osoba bez državljanstva i osoba koje traže priznavanje

Prema hrvatskom zakonu, osobe bez državljanstva (stranci prema hrvatskom zakonu) uživaju sva prava koja pripadaju državljanima trećih zemalja – osobama koje imaju strano državljanstvo.

Nadalje, Konvencijom iz 1954. propisano je da države ugovornice osobama bez državljanstva, koje zakonito borave na njihovom državnom području, izdaju putovnice u svrhu putovanja izvan njihova državnog područja, osim ako uvjerljivi razlozi u pogledu nacionalne sigurnosti ili javnog reda ne nalažu drugačije (članak 28.) Istom je odredbom predviđena mogućnost da države ugovornice mogu izdati putovnicu i svakoj drugoj osobi bez državljanstva na njihovom državnom području; one će s posebnom blagonaklonošću pristupiti izdavanju putovnica osobama bez državljanstva koje se nalaze na njihovom državnom području, a ne mogu dobiti putovnicu u zemlji njihova zakonitog boravišta

U hrvatskom zakonu propisano je da se putna isprava može izdati osobi bez državljanstva ako joj je odobren privremeni ili stalni boravak u Hrvatskoj. Kako bi stekla taj dokument, osoba bez državljanstva dužna je priložiti dokumente kojima dokazuje da je osoba bez državljanstva.

Zakon o strancima također omogućava odobravanje privremenog boravka osobama bez valjane putne isprave (članak 52. Zakona). Iako se ta odredba primjenjuje u slučajevima u kojima je istekla valjanost isprave, može se primjenjivati i u slučajevima neodređenog državljanstva dok se ne dokaže da osobe nemaju državljanstvo.

Primjerice, ako član njihove uže obitelji već živi u Hrvatskoj (hrvatski državljanin, stranac s privremenim ili stalnim boravkom, stranac kojem je odobren azil ili supsidijarna zaštita), ostali članovi uže obiteljske zajednice imaju pravo na spajanje obitelji u Hrvatskoj. To vrijedi za sve strance, uključujući i osobe bez državljanstva.

Right to work

Foreigners, including stateless persons and those seeking recognition as stateless persons, do not usually have the right to work in the country of their residence.

There is however the possibility to work in Croatia based on a “work notification” which allows work up to 90 days in Croatia.¹⁶⁴

Foreigners with permanent stay have the right to work without limitations. This right is also reserved for foreigners who acquired asylum or subsidiary protection according to the International and Temporary Protection Act.

All other third country nationals (including stateless persons) are not allowed to legally work in Croatia.

Access to free legal aid

Free legal aid is regulated by the Free Legal Aid Act.¹⁶⁵ There are other laws that regulate the possibility of free legal aid in special situations like the Foreigners Act and the International and Temporary Protection Act.

According to the Free Legal Aid Act, stateless persons can qualify to be beneficiaries of the institute of free legal aid. However, not in all cases. The categories of stateless persons who undisputedly have the right to free legal aid are:¹⁶⁶

- 1 a stateless unaccompanied child found in Croatia;
- 2 a stateless person with approved permanent stay;
- 3 a stateless asylum-seeker, a person who is granted asylum or subsidiary protection, and the members of their families who reside legally in Croatia,
- 4 a stateless person who resides in Croatia illegally and a stateless person on short-term stay regarding the deportation or return procedures.

¹⁶⁴ Foreigners Act, Official Gazette, no. 130/2011, 74/2013 and 69/2017, Article 75a.

¹⁶⁵ Free Legal Aid Act, Official Gazette, no. 143/13.

¹⁶⁶ Act on Free Legal Aid (Official Gazette No.143/13, 98/19), article 5.

Pravo na rad

Stranci, uključujući osobe bez državljanstva i osobe koje traže priznavanje statusa osobe bez državljanstva, obično nemaju pravo raditi u zemlji svog boravišta.

Međutim, postoji mogućnost rada u Hrvatskoj na temelju „dozvole za boravak i rad“ prema kojoj je dozvoljen rad do 90 dana u Hrvatskoj.¹⁶⁴

Stranci s odobrenim stalnim boravkom imaju pravo raditi bez ograničenja. To je pravo osigurano i za strance kojima je odobren azil ili supsidijarna zaštita u skladu sa Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti.

Svi ostali državljani trećih zemalja (uključujući osobe bez državljanstva) prema zakonu ne smiju raditi u Hrvatskoj.

Pristup besplatnoj pravnoj pomoći

Besplatna pravna pomoć uređena je Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći.¹⁶⁵ Drugi zakoni kojima je uređena mogućnost besplatne pravne pomoći u posebnim situacijama uključuju Zakon o strancima i Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti.

U skladu sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći, osobe bez državljanstva mogu ispuniti uvjete za korištenje besplatne pravne pomoći, no ne u svim slučajevima. Sljedeće kategorije osoba bez državljanstva nesporno imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć:¹⁶⁶

- 1 dijete bez državljanstva koje je zatečeno u Republici Hrvatskoj bez pratnje;
- 2 osoba bez državljanstva s odobrenim stalnim boravkom;
- 3 tražitelji azila bez državljanstva, osoba kojoj je odobren azil ili supsidijarna zaštita te članovi njihovih obitelji koji zakonito borave u Republici Hrvatskoj,
- 4 osoba bez državljanstva koja nezakonito boravi u Republici Hrvatskoj i osoba bez državljanstva na kratkotrajnom boravku u postupcima donošenja rješenja o protjerivanju ili rješenja o povratku.

¹⁶⁴ Zakon o strancima, Narodne novine, br. 130/2011, 74/2013 i 69/2017, članak 75.a.

¹⁶⁵ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Narodne novine, br. 143/13.

¹⁶⁶ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (Narodne novine br. 143/13, 98/19), članak 5.

Stateless persons who have approved temporary stay do not have this right, as it is prescribed that foreigners (including stateless persons) on temporary stay have the right to free legal aid, but only under the condition of reciprocity. Since a stateless person cannot meet this condition, he or she cannot apply for free legal aid.

The Foreigners Act prescribes that the right to free legal aid is available for all third country nationals for legal advice and help in drafting a lawsuit and representation before the Administrative Court. However, the right to free legal aid under the Foreigners Act is limited to cases relating to the illegal stay of foreigners and foreigners on short-term stay who are in the procedure of return (Article 117 para. 2). The right to free legal aid for drafting a lawsuit and representation in front of the Administrative Court is furthermore available only if such a third country national was born in Croatia, or has resided for at least one year continuously, or a member of his or her family has resided in Croatia on temporary or permanent stay or is a Croatian national, or is a vulnerable person (Article 117 para. 3). This right is not available, even though the above-cited criteria are met, if the third country national possesses sufficient funds or items of greater value and if he or she has already used the right to free legal aid. Furthermore, this right does not apply to procedures before the High Administrative Court (Article 117 para. 4).¹⁶⁷

Therefore, the Free Legal Aid Act gives more rights to stateless persons than the Foreigners Act. There is also the problem that the Foreigners Act does not directly stipulate that stateless persons have the right to free legal aid. Namely, it prescribes that this right pertains to *third state* nationals. This would imply that such persons have foreign nationality. However, a third country national is defined by the Foreigners Act as a person who does not have the nationality of Switzerland or a member state of the EEA.

Osobe bez državljanstva kojima je odobren privremeni boravak nemaju ovo pravo jer je propisano da stranci (uključujući i osobe bez državljanstva) na privremenom boravku imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć, ali samo pod uvjetom uzajamnosti. Budući da osoba bez državljanstva ne može ispuniti taj uvjet, ne može ni podnijeti zahtjev za besplatnu pravnu pomoć.

U Zakonu o strancima propisano je da svi državljani trećih zemalja imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć za davanje pravnog savjeta i pomoć u sastavljanju tužbe i zastupanje pred upravnim sudom. Međutim, pravo na besplatnu pravnu pomoć ograničeno je u Zakonu o strancima na slučajeve nezakonitog boravka stranaca i strance na kratkotrajnom boravku za koje je pokrenut postupak donošenja odluke o povratku (članak 117. stavak 2.). Pravo na besplatnu pravnu pomoć za sastavljanje tužbe i zastupanje pred upravnim sudom nadalje je dostupno samo ako je državljanin treće zemlje rođen u Republici Hrvatskoj, ili boravi u Republici Hrvatskoj neprekidno najmanje jednu godinu, ili član njegove uže obitelji boravi u Republici Hrvatskoj na privremenom ili stalnom boravku ili je hrvatski državljanin, ili ako je ranjiva osoba (članak 117. stavak 3.). Ovo pravo nije dostupno, čak i ako su ispunjene navedene pretpostavke, ako državljanin treće zemlje posjeduje dostatna novčana sredstva ili stvari veće vrijednosti i ako je već ostvario pravo na pravnu pomoć. Nadalje, ovo pravo nije dostupno ni u postupku pred Visokim upravnim sudom (članak 117. stavak 4.).¹⁶⁷

Prema tome, Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći predviđeno je više prava za osobe bez državljanstva nego Zakonom o strancima. Dodatni je problem i činjenica da u Zakonu o strancima nije izravno propisano da osobe bez državljanstva imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć. Naime, u njemu je propisano da ovo pravo pripada državljanima trećih zemalja, što podrazumijeva da su to osobe koje imaju strano državljanstvo. Međutim, državljanin treće zemlje u Zakonu o strancima definira se kao osoba koja nema državljanstvo Švicarske ili neke države članice EGP-a.

¹⁶⁷ Foreigners Act, Official Gazette, no. 130/2011, 74/2013 and 69/2017, Article 117, para 1.

¹⁶⁷ Zakon o strancima, Narodne novine, br. 130/2011, 74/2013 i 69/2017, članak 117., stavak 1.

Access to information on procedures regarding stateless persons

Regarding access to information on procedures in which stateless persons can participate – regulating stay in Croatia, acquiring Croatian nationality, asylum procedures, etc. – information is available on the website of the Ministry of the Interior.¹⁶⁸ This information includes a step-by-step explanation of the necessary steps during the procedure, required forms, links to the relevant law, etc. However, all this information is in Croatian. As far as is known, such information is not available in English or any other language. However, some laws explicitly prescribe that the party has the right to participate in all the procedures in the language in which they can communicate in.¹⁶⁹

The Right to Access to Information Act¹⁷⁰ is also relevant, as it is the law that enables and ensures the constitutional right to access to information. The beneficiaries of the right to access to information are all domestic and foreign physical and legal persons. All bodies which conduct procedures regarding stateless persons fall under the scope of this Act. These bodies are, therefore, required to give all information which they possess to all persons, including stateless persons.

¹⁶⁸ Croatian Ministry of Interior, Access to information, available at: <https://bit.ly/2BUZlav>.

¹⁶⁹ Article 14 para. 2 of the International and Temporary Protection Act, Article 11 para. 2 of the Administrative Disputes Act, and some prescribe that only in some procedures will an interpretation in the language the party understands be ensured (Article 115 para. 1 of the Foreigners Act).

¹⁷⁰ *Zakon o pravu na pristup informacijama*, Official Gazette, no. 25/2013 and 85/2015.

Pristup informacijama o postupcima u odnosu na osobe bez državljanstva

Kada je riječ o pristupu informacijama o postupcima u kojima mogu sudjelovati osobe bez državljanstva – reguliranje boravka u Hrvatskoj, stjecanje hrvatskog državljanstva, postupci azila itd. – informacije su dostupne na internetskim stranicama Ministarstva unutarnjih poslova.¹⁶⁸ U tim informacijama postepeno su objašnjeni potrebni koraci tijekom postupka, traženi obrasci, poveznice na mjerodavne zakone itd. Međutim, sve te informacije dostupne su na hrvatskom jeziku, a nisu, koliko je poznato, dostupne na engleskom ili nekom drugom jeziku. Međutim, u nekim je zakonima izrijekom propisano da stranka ima pravo sudjelovati u svim postupcima na jeziku na kojem može komunicirati.¹⁶⁹

Mjerodavan je i Zakon o pravu na pristup informacijama¹⁷⁰ jer omogućava i osigurava ustavno pravo na pristup informacijama. Korisnici prava na pristup informacijama su sve domaće i strane fizičke i pravne osobe. Sva tijela koja vode postupke u odnosu na osobe bez državljanstva spadaju u područje primjene tog Zakona. Stoga su ta tijela dužna pružiti sve informacije koje posjeduju svim osobama, uključujući i osobe bez državljanstva.

¹⁶⁸ Hrvatsko Ministarstvo unutarnjih poslova, Pristup informacijama, dostupno na: <https://bit.ly/2BUZlav>.

¹⁶⁹ (Članak 14. stavak 2. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, članak 11. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima), a u nekima je propisano da se samo u određenim postupcima osigurava prevođenje na jezik koji stranka razumije (članak 115. stavak 1. Zakona o strancima).

¹⁷⁰ *Zakon o pravu na pristup informacijama*, Narodne novine, br. 25/2013 i 85/2015.

5.3 Lack of a statelessness determination procedure and the identification of stateless persons in other existing procedures

Access of stateless persons to administrative procedures

The Croatian General Administrative Procedure Act (GAPA) prescribes who is entitled to be a party in an administrative procedure. It is visible from the cited provision that nationality, or a lack of nationality, does not represent any criteria for determining whether a person can qualify to be a party in an administrative procedure. It is necessary for a person, in order to qualify as a party in an administrative procedure, to fulfil three conditions:

- 1 he or she must be able to hold rights and obligations (party capability);
- 2 he or she must be legally competent;
- 3 he or she must be legitimized for participating in a procedure (party legitimation).¹⁷¹

From the above text, it is evident that stateless persons are qualified to instigate administrative procedures as they fulfil all the set requirements.¹⁷² This means that they can file a request for regulating their stay in Croatia, to determine their status, and to acquire Croatian nationality in the same way as other foreigners in Croatia.

¹⁷¹ See also, D. Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj* [General Administrative Procedure in the Republic of Croatia] Inženjerski biro, Zagreb, 2010, pp. 88-90.

¹⁷² If a stateless person is a child, then the procedures will be instigated by his parents or another legal representative. If a child does not have a legal representative, one will be appointed, according to the Foreigners Act.

5.3 Nepostojanje postupka utvrđivanja bezdržavljanstva i utvrđivanje identiteta osoba bez državljanstva u drugim postojećim postupcima

Pristup osoba bez državljanstva upravnim postupcima

Hrvatskim Zakonom o općem upravnom postupku (ZUP) propisano je tko ima pravo postupati kao stranka u upravnom postupku. Iz navedene odredbe proizlazi da državljanstvo, odnosno nedostatak državljanstva, ne predstavlja kriterij za utvrđivanje toga može li osoba ispuniti uvjete za postupanje u svojstvu stranke u upravnom postupku. Da bi osoba mogla postupati kao stranka u upravnom postupku, mora ispuniti tri uvjeta:

- 1 mora moći biti nositelj prava i obveza (stranačka sposobnost);
- 2 mora imati procesnu sposobnost;
- 3 mora imati legitimaciju za sudjelovanje u nekom postupku (stranačka legitimacija).¹⁷¹

Prema gore navedenom, očito je da osobe bez državljanstva mogu pokretati upravne postupke jer ispunjavaju sve postavljene uvjete.¹⁷² To znači da mogu podnijeti zahtjev za reguliranje njihova boravka u Republici Hrvatskoj, za utvrđivanje njihova statusa i za stjecanje hrvatskog državljanstva na isti način kao i ostali stranci u Hrvatskoj.

¹⁷¹ Vidjeti i D. Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, ZAGREB, 2010., str. 88. - 90.

¹⁷² Ako je osoba bez državljanstva dijete, postupke pokreću njegovi roditelji ili drugi zakonski zastupnik. Ako dijete nema zakonskog zastupnika, zastupnik mu se imenuje u skladu sa Zakonom o strancima.

Determining the status of stateless persons in Croatia

Croatia is, as stated *supra*, party to the 1954 Convention. Croatian legislation reflects the Convention definition of a stateless person and Croatia issues documents to stateless person for whom statelessness is confirmed. The Foreigners Act defines a stateless person as a person who is not considered a national by any state according to its law (Article 2 para. 1 item 2).

However, in order to apply the relevant law, statelessness status must be determined. The Croatian legal order does not contain specific procedures for determining the status of statelessness. Stateless persons are not included in the definition of vulnerable persons in the Foreigners Act, a shortcoming that should be addressed.

France has the oldest mechanism for determining statelessness status, one that has recognized and protected stateless persons since the 1950s. Italy, Hungary, Latvia and Spain followed suit some decades later.¹⁷³ Examples of other states which have established such procedures are Moldova, Georgia, the Philippines, Costa Rica, the United Kingdom, Kosovo (UNSCR/1244 1999), Turkey¹⁷⁴ and Bulgaria.¹⁷⁵

The only relevant procedures in Croatia are those which apply to third country nationals when they regulate their stay in Croatia. These rules are prescribed by the Ordinance on the status and work of third country nationals in Croatia.¹⁷⁶ This Ordinance prescribes the way for determining conditions for stay and work of third country nationals, the form and contents of the forms for requests for issuing approvals for temporary and permanent stay, requests for the issuing of permits for stay and work, stay approval, a travel document for a foreigner, a travel document for a stateless person, a special travel document for a foreigner, registration and cancelling residence, domicile and the changes of

¹⁷³ *Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons*, UNHCR, p. 2.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ <https://bit.ly/3dQvcf1>

¹⁷⁶ *Pravilnik o statusu i radu državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj*, Official Gazette, no. 52/2012, 81/2013, 38/2015 and 100/2017.

Utvrđivanje statusa osoba bez državljanstva u Hrvatskoj

Kako je prethodno navedeno, Hrvatska je stranka Konvencije iz 1954. U hrvatskom zakonodavstvu primjenjuje se definicija osobe bez državljanstva iz Konvencije, a Republika Hrvatska izdaje isprave osobama bez državljanstva za koje je potvrđeno da nemaju državljanstvo. U Zakonu o strancima osoba bez državljanstva definira se kao osoba koju ni jedna država sukladno svom nacionalnom zakonodavstvu ne smatra svojim državljaninom (članak 2. stavak 1. točka 2.).

Međutim, da bi se mjerodavni zakon mogao primijeniti, potrebno je utvrditi status bezdržavljanstva. U hrvatskom pravnom poretku nisu predviđene nikakve posebne odredbe za utvrđivanje statusa bezdržavljanstva. Osobe bez državljanstva nisu uključene u definiciju ranjivih osoba u Zakonu o strancima, a taj je nedostatak potrebno riješiti.

Francuska ima najstariji mehanizam za utvrđivanje statusa bezdržavljanstva prema kojem se status osoba bez državljanstva priznaje i pruža im se zaštita još od 1950-ih godina. Taj su primjer nekoliko desetljeća kasnije slijedile i Italija, Mađarska, Latvija i Španjolska.¹⁷³ Moldavija, Gruzija, Filipini, Kostarika, Ujedinjeno Kraljevstvo, Kosovo (RVSUN/1244 1999), Turska¹⁷⁴ i Bugarska samo su neki od primjera država koje su uspostavile takve postupke.¹⁷⁵

Jedini relevantni postupci u Hrvatskoj su oni koji se primjenjuju na državljane trećih zemalja kada reguliraju svoj boravak u Hrvatskoj. Ta su pravila propisana Pravilnikom o statusu i radu državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj.¹⁷⁶ Tim Pravilnikom propisuje se način utvrđivanja uvjeta za boravak i rad državljana trećih zemalja, izgled i sadržaj obrazaca zahtjeva za izdavanje odobrenja za privremeni i stalni boravak, zahtjeva za izdavanje dozvole za boravak i rad, odobrenja boravka, putne isprave za stranca, putne isprave za osobe bez

¹⁷³ *Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons* (Uspostavljanje postupaka za utvrđivanje bezdržavljanstva za zaštitu osoba bez državljanstva). UNHCR, str. 2.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ <https://bit.ly/3dQvcf1>

¹⁷⁶ *Pravilnik o statusu i radu državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj*, Narodne novine, br. 52/2012, 81/2013, 38/2015 i 100/2017.

address and the contents and the way of keeping data collections (Article 1).

According to the Ministry of the Interior, there is no formal designated national procedure for the determination of statelessness in Croatia. It is determined on a case-by-case basis based on the rules of the general administrative procedure. For each individual case, the Ministry of the Interior takes into account all relevant facts and, *inter alia*, requests a document from the country of origin to verify that the foreigner is not listed in the national Register of Citizens.

The Croatian authorities rely on a formal reply from the government of a State with which the person/ applicant has a link. The Ministry of the Interior officials are familiar with the previous and current legislation in the successor states to SFRY. In case of doubt, the Ministry will check the nationality status with governments of those countries with which the applicant for Croatian nationality has links. The burden of proof is, in the first place, on the applicant; however, as per legislation, the burden of proof is also on the government if the relevant information is officially and easily available to the competent Croatian authority.¹⁷⁷ The person can also be identified as stateless through the national asylum procedure in accordance with the provisions of the act governing the right to asylum, covering both refugee status and subsidiary protection.¹⁷⁸

If their status as a stateless person is not determined, stateless persons can hardly regulate their stay in Croatia since they usually do not meet the requirements prescribed by this Ordinance. Namely, it is stipulated that a person is required to enclose with his or her request for regulating stay, among other requirements, proof of health insurance and a copy of a valid travel document. Most stateless persons do not have health insurance or a valid travel document.

državljanstva, putnog lista za stranca, prijave i odjave boravišta, prebivališta i promjene adrese stanovanja te sadržaj i način vođenja zbirke podataka (članak 1.).

Prema podacima Ministarstva unutarnjih poslova, u Hrvatskoj ne postoji službeno određen nacionalni postupak za utvrđivanje bezdržavljanstva. Bezdržavljanstvo se utvrđuje na osnovi svakog pojedinačnog slučaja na temelju pravila o općem upravnom postupku. U svakom pojedinačnom slučaju Ministarstvo unutarnjih poslova uzima u obzir sve relevantne činjenice i, među ostalim, traži dokument od zemlje podrijetla kako bi potvrdilo da stranac nije upisan u nacionalnu evidenciju o državljanstvu.

Hrvatske vlasti oslanjaju se na službeni odgovor vlade države s kojom osoba / podnositelj zahtjeva ima poveznicu. Službenici Ministarstva unutarnjih poslova upoznati su s prethodnim i trenutačnim zakonodavstvom država slijednica SFRJ. U slučaju nedoumice, Ministarstvo provjerava status državljanstva s vladama onih zemalja s kojima podnositelj zahtjeva za hrvatsko državljanstvo ima poveznice. Teret dokazivanja prvenstveno je na podnositelju zahtjeva; međutim, prema zakonodavstvu, teret dokazivanja je i na vladi ako su relevantne informacije službeno i lako dostupne nadležnom hrvatskom tijelu.¹⁷⁷ Osobi se može priznati status bezdržavljanstva i putem nacionalnog postupka azila u skladu s odredbama zakona kojim se uređuje pravo na azil, a koji obuhvaća i status izbjeglice i supsidijarnu zaštitu.¹⁷⁸

Ako njihov status osobe bez državljanstva nije utvrđen, osobe bez državljanstva teško mogu regulirati boravak u Hrvatskoj jer obično ne udovoljavaju pretpostavkama propisanim tim Pravilnikom. Naime, propisano je da osoba uz zahtjev za reguliranje boravka mora, uz ostale pretpostavke, priložiti dokaz o zdravstvenom osiguranju i presliku valjane putne isprave. Većina osoba bez državljanstva nema zdravstveno osiguranje ni valjanu putnu ispravu.

¹⁷⁷ UNHCR offices in Bosnia & Herzegovina, Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia (and Kosovo: SCR 1244) – Bureau for Europe, *Report on Statelessness in South Eastern Europe*, 2011, p. 13.

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁷ Uredi UNHCR-a u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji, Crnoj Gori, Srbiji (i Kosovu: RVS 1244) – Regionalni ured za Europu, *Report on Statelessness in South Eastern Europe* (Izvešće o bezdržavljanstvu u jugoistočnoj Europi), 2011., str. 13.

¹⁷⁸ *Ibid.*

Because of their usually dire financial status, stateless persons have difficulties in acquiring a place to live (residence) in order to be able to state the address where they will reside in Croatia. Moreover, they cannot prove that they have sufficient funds to support themselves and their families during their stay in Croatia. Since approved temporary (or permanent) stay is the prerequisite for issuing travel documents for stateless persons (Article 45 of the Ordinance), stateless persons who are not able to regulate their stay are not eligible for the issuing of travel documents.

Stateless persons often do not possess any identification papers, it is, thus, difficult to ascertain their identity. The Foreigners Act does not provide any information on the way in which identity is determined. There are some provisions in the Ordinance on the status and work of third country nationals in Croatia (for example, Articles 13 para. 2, 18.a) but they are not directly envisaged for stateless persons. If the Ministry of the Interior is not able to determine the identity of a person, then it is authorized, according to the Police Affairs and Powers Act¹⁷⁹ (see Article 33 of the said Act), to conduct the procedure of determining identity using scientific methods and means (biometry and other methods). Similarly, the International and Temporary Protection Act prescribes that asylum seekers must undergo the taking of fingerprints and photography. All similar methods can and are used in order to determine the identity of stateless persons.

Only in cases of granting temporary stay for humanitarian reasons¹⁸⁰ is it possible for a stateless person who does not have health insurance and/or sufficient funds to regulate his or her stay in Croatia. Namely, in this instance the Ordinance prescribes that it is not necessary to prove these required elements (Article 16 para. 2). However, a stateless person must prove the existence of elements required in Article 65 para. 1 item 5 of the Foreigners Act – serious and justified reasons of a humanitarian nature – in order for this exception to apply. Therefore, the burden of proof is in favour of the stateless person. Second, as explained supra, a stateless person is required to produce a valid travel

Zbog svoje uobičajeno teške financijske situacije, osobe bez državljanstva teško nalaze mjesto za život (boravište) koje je potrebno kako bi mogle navesti adresu gdje će boraviti u Hrvatskoj. Štoviše, ne mogu dokazati da imaju dovoljno sredstava za uzdržavanje sebe i svojih obitelji tijekom boravka u Hrvatskoj. Budući da je odobren privremeni (ili stalni) boravak preduvjet za izdavanje putnih isprava za osobe bez državljanstva (članak 45. Pravilnika), osobe bez državljanstva koje ne mogu regulirati svoj boravak nemaju pravo na izdavanje putnih isprava.

Osobe bez državljanstva često ne posjeduju nikakve identifikacijske isprave pa je stoga teško utvrditi njihov identitet. U Zakonu o strancima nisu navedene nikakve informacije o načinu utvrđivanja identiteta. Određene su odredbe propisane Pravilnikom o statusu i radu državljanima trećih zemalja u Republici Hrvatskoj (primjerice, članak 13. stavak 2. i članak 18.a), ali one nisu izravno predviđene za osobe bez državljanstva. Ako Ministarstvo unutarnjih poslova ne može utvrditi identitet osobe, tada je prema Zakonu o policijskim poslovima i ovlastima¹⁷⁹ (vidjeti članak 33. navedenog Zakona) ovlašteno provesti postupak utvrđivanja identiteta znanstvenim metodama i sredstvima (biometrijom i drugim metodama). Slično tome, Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti propisano je da se tražitelji azila moraju podvrgnuti uzimanju otisaka prstiju i fotografiranju. Sve slične metode mogu se koristiti i koriste se u svrhu utvrđivanja identiteta osoba bez državljanstva.

Samo u slučaju odobravanja privremenog boravka iz humanitarnih razloga¹⁸⁰ osoba bez državljanstva koja nema zdravstveno osiguranje i/ili dovoljno sredstava uzdržavanja može regulirati svoj boravak u Hrvatskoj. Naime, Pravilnikom je propisano da u tom slučaju nije nužno priložiti tražene dokaze (članak 16. stavak 2.) Međutim, kako bi ta iznimka bila primjenjiva, osoba bez državljanstva mora dokazati postojanje elemenata navedenih u članku 65. stavku 1. točki 5. Zakona o strancima – postojanje ozbiljnih i opravdanih razloga humanitarne prirode. Prema tome, teret dokazivanja je na osobi bez državljanstva. Drugo, kao što je prethodno objašnjeno, osoba bez državljanstva dužna je pružiti na uvid valjanu putnu

¹⁷⁹ *Zakon o policijskim poslovima i ovlastima* (Act on Police Affairs and Authority) Official Gazette, no. 76/2006 and 92/2014.

¹⁸⁰ Foreigners Act, Official Gazette, no. 130/2011, 74/2013 and 69/2017, Article 65 para. 1. item 5).

¹⁷⁹ *Zakon o policijskim poslovima i ovlastima*, Narodne novine, br. 76/2006 i 92/2014.

¹⁸⁰ Zakon o strancima, Narodne novine, br. 130/2011, 74/2013 i 69/2017, članak 65. stavak 1. točka 5.

document, a condition stateless persons are unable to meet. This means it is extremely hard for stateless persons to be granted temporary stay, which is the prerequisite for applying for permanent stay and later for naturalization.

Generally speaking, the Croatian law does not fully recognize the specific status and problems of stateless persons., which, combined with the absence of statelessness determination procedures, result in a lack of adequate protection of stateless persons. The procedures that exist are not sufficient to identify stateless persons and persons at risk of statelessness and cannot be deemed an acceptable alternative to procedures for determining statelessness.

This is probably why only 27 stateless persons are officially recognized in Croatia (8 on temporary stay, 19 on permanent stay). If we add to this, persons who are officially with undetermined nationality with temporary stay and permanent stay in Croatia (39), then the total number of stateless persons and persons at risk of statelessness officially recognized in Croatia is 66 (27 stateless persons + 39 persons at risk of statelessness). In the 2018 study "Stateless persons and persons at risk of statelessness in Croatia" conducted by IPSOS on behalf of UNHCR, it was concluded that the estimated number of people with unresolved legal status within the Roma population varies between 500 and 1,500 persons, with the most common estimate being approximately 1,000 persons. The research did not conclude on how many of these are persons at risk of statelessness. However, the National Strategy for Inclusion of Roma for the Period from 2013 to 2020 recognises statelessness as a problem which inflicts the Roma population. It is stated that 10% of the Roma population does not have Croatian nationality, and 3% of the Roma population do not possess any papers on nationality or other documents by which status can be proven. This has a detrimental effect on their access to employment, basic rights and services.¹⁸¹ All such Roma are at least at risk of statelessness. Based on the records of the Ministry of Interior on the Roma who have been granted nationality over a period of roughly 5.5 years (234 persons) and taking into consideration those Roma who do not have legal residence, only a rough

ispravu, a osobe bez državljanstva ne mogu ispuniti taj uvjet. Stoga je osobama bez državljanstva iznimno teško ishoditi odobrenje privremenog boravka, što je preduvjet za podnošenje zahtjeva za stalni boravak, a kasnije i za prirođenje.

Općenito govoreći, u hrvatskom zakonu ne priznaju se u potpunosti poseban status i problemi osoba bez državljanstva, što u kombinaciji s nepostojanjem postupaka utvrđivanja bezdržavljanstva dovodi do nedostatka odgovarajuće zaštite osoba bez državljanstva. Postojeći postupci nisu dostatni za utvrđivanje identiteta osoba bez državljanstva i osoba izloženih riziku gubitka državljanstva i ne mogu se smatrati prihvatljivom alternativom postupcima za utvrđivanje bezdržavljanstva.

To je vjerojatno i razlog zašto je u Hrvatskoj službeno priznato samo 27 osoba bez državljanstva (8 na privremenom boravku, 19 na stalnom boravku).

Ako tome dodamo osobe službeno neutvrđenog državljanstva s privremenim boravkom i stalnim boravkom u Hrvatskoj (39), tada je službeno priznat ukupan broj osoba bez državljanstva i osoba izloženih riziku gubitka državljanstva u Hrvatskoj 66 (27 osoba bez državljanstva + 39 osoba izloženih riziku gubitka državljanstva). U studiji „Osobe bez državljanstva i osobe izložene riziku gubitka državljanstva u Hrvatskoj“ iz 2018. godine koju je IPSOS izradio u ime UNHCR-a, zaključeno je da broj osoba s neriješenim statusnim pitanjima u romskoj populaciji varira između 500 i 1500 osoba, a najčešće su spominjane procjene od oko 1000 osoba. U istraživanju nije donesen zaključak o tome koliko je među njima osoba izloženih riziku gubitka državljanstva. Međutim, u Nacionalnoj strategiji za uključivanje Roma za razdoblje od 2013. do 2020. godine bezdržavljanstvo je prepoznato kao problem koji pogađa romsku populaciju. Navedeno je i da 10 % romske populacije nema hrvatsko državljanstvo, a 3 % ne posjeduje nikakve dokumente o državljanstvu ili druge dokumente kojima se dokazuje status, što negativno utječe na njihov pristup zaposlenju, osnovnim pravima i uslugama.¹⁸¹ Svi takvi Romi su u najmanju ruku izloženi riziku gubitka državljanstva. Na temelju podataka Ministarstva unutarnjih poslova o Romima koji su stekli državljanstvo tijekom razdoblja od

¹⁸¹ *National Strategy*, p. 51.

¹⁸¹ *Nacionalna strategija*, str. 51.

estimate can be cited. By the same token, according to the estimates at which the UNHCR arrived in cooperation with individual Roma associations and through projects to render legal assistance to the Roma, there is possibly an estimated 500 Roma without the citizenship of any country (stateless), while an additional 1,000 are undocumented, so they may be at risk of becoming stateless. In any case, the figure of 1,500 is the lowest estimated number of Roma who, viewed broadly, do not have regulated status in Croatia. The actual number is certainly higher.¹⁸²

¹⁸² *Ibid.*

otprilike 5,5 godina (234 osobe) i uzimajući u obzir one Rome koji nemaju zakonito boravište, moguće je navesti samo grube procjene. Isto tako, prema procjenama koje je UNHCR izradio u suradnji s pojedinim romskim udruženjima i putem projekata pružanja pravne pomoći Romima, otprilike 500 Roma nema državljanstvo nijedne zemlje (osobe su bez državljanstva), dok još njih 1000 nema riješen status pa bi mogli biti izloženi riziku gubitka državljanstva. U svakom slučaju, 1500 je najmanji procijenjeni broj Roma koji, općenito gledano, nemaju reguliran status u Hrvatskoj, a stvarni je broj zasigurno i veći.¹⁸²

¹⁸² *Ibid.*



CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

The issue of statelessness is not recognized as a “real” problem in Croatia. This conclusion is inevitable after examining the legal framework, administrative practice, the case law and existing policies which deal with statelessness. There are only a few scholarly works which deal with this issue. This also indicates how the problem of statelessness is perceived in Croatian scholarly legal circles.

The Croatian legal order is, for the most part, aligned with relevant international instruments to which Croatia is a party. However, there are certain areas in which there is room for improvement.

Namely, a person who acquires release from Croatian nationality without previously acquiring a foreign nationality (which is possible according to the CCA) can become stateless if he or she does not acquire a foreign nationality afterwards and if more than six years passes after his or her release without notifying Croatian authorities.

The second instance in which the CCA, in essence, may cause statelessness relates to an especially vulnerable group – children. According to the CCA, children follow the legal position of their parents. If the parents lose their Croatian nationality (either by release or by renunciation), it is possible:

- a) that the parents will not acquire foreign nationality (they only had proof that they would acquire it) and therefore the child will become stateless; or
- b) that the child will not acquire the nationality of the parents according to the nationality laws of the parents (less likely).

One could argue, when interpreting Article 7 CCA, that it is possible for a child who was born or found on the territory of Croatia to become stateless if the parents are unable to transfer their nationality onto the child as this provision prescribes that a child, born or found (a foundling) on the territory of Croatia, if both parents are unknown or are of unknown

U Hrvatskoj pitanje bezdržavljanstva nije prepoznato kao „stvaran“ problem. Taj je zaključak neizbježan nakon ispitivanja pravnog okvira, upravne prakse, sudske prakse i postojećih politika koje se odnose na bezdržavljanstvo. Postoji samo nekoliko znanstvenih radova koji se bave ovom problematikom, što je dodatni pokazatelj toga kako se problem bezdržavljanstva doživljava u hrvatskim akademskim pravnim krugovima.

Hrvatski pravni poredak uglavnom je usklađen s mjerodavnim međunarodnim instrumentima čija je Hrvatska stranka. Međutim, u određenim područjima ima prostora za poboljšanja.

Naime, osoba koja dobije otpust iz hrvatskog državljanstva, a da prethodno nije stekla strano državljanstvo (što je moguće prema ZHD-u), može ostati bez državljanstva ako nakon toga ne stekne strano državljanstvo i ako nakon otpusta u roku od šest godina ne obavijesti hrvatske vlasti da nije stekla drugo državljanstvo.

Drugi slučaj u kojem ZHD, u biti, može dovesti do bezdržavljanstva odnosi se na posebno ranjivu skupinu – djecu. Prema ZHD-u, djeca slijede pravni status svojih roditelja. Ako roditelji izgube hrvatsko državljanstvo (bilo otpustom bilo odricanjem), postoji mogućnost:

- a) da roditelji neće steći strano državljanstvo (imali su samo dokaz da će ga steći) pa će stoga dijete ostati bez državljanstva; ili
- b) da dijete neće steći državljanstvo roditelja prema nacionalnim zakonima države roditelja (manje vjerojatno).

Tumačeći članak 7. ZHD-a, moglo bi se tvrditi da je moguće da dijete rođeno ili nađeno na državnom području Hrvatske ostane bez državljanstva ako roditelji ne mogu prenijeti svoje državljanstvo na dijete jer je tom odredbom propisano da hrvatsko državljanstvo stječe dijete koje je rođeno ili nađeno (nahoće) na području Republike Hrvatske ako

nationality or are stateless, acquires Croatian nationality. It is possible for one of the parents to be a stateless person, or of unknown nationality, and the other to be of a known nationality, but unable to transfer his or her nationality to the child. With a narrow interpretation, it can be construed that Article 7 does not prescribe a solution for such a situation and that such a child would become stateless. However, it can be argued that Article 7 should be seen together with Article 5 para. 2 and in conjunction with the purpose of this Article – that no child becomes stateless. Therefore, it can be argued that a child in the situation described above would acquire Croatian nationality under Article 7.

If we take into account the statistical data of approximately six naturalization requests made by stateless persons a year, and that the Administrative Courts did not have any cases in which the plaintiff would be a stateless person in the last six years (2012-2018), this could explain why the authorities do not see statelessness as an “issue”. There are just not enough cases to warrant special attention. This could also explain the lack of policy documents designed to tackle statelessness.

It is evident that stateless persons and persons at risk of statelessness exist, but they are not identified and therefore, not protected. This means that Croatia does not fulfil all its international obligations according to the 1954 Convention and the 1961 Convention.

There still exists a problem with persons who are regarded as refugees from Croatia and live in Serbia, who cannot acquire Croatian nationality, although they have established ties with Croatia (domicile prior to 8 October 1991, birth on the territory, etc.). This is closely linked with the fact that Croatia has not ratified the European Convention on Nationality. Second, some provisions of the CCA are not fully aligned with the 1954 and 1961 Conventions, as it allows, to some extent, for the creation of statelessness.

su mu oba roditelja nepoznata ili su nepoznatog državljanstva ili su bez državljanstva. Moguće je da je jedan od roditelja osoba bez državljanstva ili nepoznatog državljanstva, a da je drugi osoba poznatog državljanstva, ali ne može prenijeti svoje državljanstvo na dijete. Ako se usko tumači, može se protumačiti da člankom 7. nije propisano rješenje za takvu situaciju i da bi takvo dijete ostalo bez državljanstva. Međutim, može se tvrditi da se članak 7. treba tumačiti u vezi s člankom 5. stavkom 2. i u vezi sa svrhom tog članka – da nijedno dijete ne ostane bez državljanstva. Stoga se može tvrditi da bi dijete u opisanoj situaciji steklo hrvatsko državljanstvo na temelju članka 7.

Ako uzmemo u obzir statističke podatke o približno šest zahtjeva za prirođenje osoba bez državljanstva godišnje i činjenicu da na upravnim sudovima nije bilo slučajeva u kojima je tužitelj bio osoba bez državljanstva u posljednjih šest godina (2012. - 2018.), mogli bismo pronaći objašnjenje zašto vlasti bezdržavljanstvo ne smatraju „problemom“. Jednostavno nema dovoljno slučajeva koji bi opravdali posebnu pozornost. To bi ujedno moglo objasniti nedostatak dokumenata politike namijenjenih suzbijanju bezdržavljanstva.

Očito je da osobe bez državljanstva i osobe izložene riziku gubitka državljanstva postoje, no njihov identitet nije utvrđen pa nisu ni zaštićene. To znači da Republika Hrvatska ne ispunjava sve svoje međunarodne obveze prema Konvenciji iz 1954. i Konvenciji iz 1961.

Još uvijek postoji problem osoba koje se smatraju izbjeglicama iz Hrvatske i žive u Srbiji, a koje ne mogu steći hrvatsko državljanstvo iako su uspostavile veze s Hrvatskom (prebivalište prije 8. listopada 1991., rođenje na teritoriju itd.). To je pitanje usko povezano s činjenicom da Hrvatska nije ratificirala Europsku konvenciju o državljanstvu. Kao drugo, neke odredbe ZHD-a nisu u potpunosti usklađene s konvencijama iz 1954. i 1961. jer u određenoj mjeri omogućavaju nastanak bezdržavljanstva.

Based on the above, the following recommendations for improving the current legislation are addressed to relevant authorities in Croatia:

- 1 Establish and implement statelessness determination procedures to allow for the identification and the protection of stateless persons;
- 2 Croatia should introduce statelessness related policy documents;
- 3 Amend the Foreigners Act in such a manner that the status of stateless persons is clearly prescribed, which is currently not the case. More specifically:
 - Include stateless persons and persons at risk of statelessness as a vulnerable group of foreigners; Prescribe that stateless persons do not require a valid travel document to regulate their stay; Facilitate the procedure for approving temporary and permanent stay for stateless persons.
- 4 Amend the CCA to:
 - Remove the possibility that persons can become stateless:
 - a) Article 19 should be amended in such a way to remove the deadline in which a person who lost Croatian nationality through release needs to notify Croatian authorities that he or she failed to acquire foreign nationality;
 - b) Articles 20 and 22 should be amended in such a way to ensure that a child who follows the legal position of the parents would not become stateless.
 - Facilitate naturalization for stateless persons, for example by:
 - c) exempting them from the rule that approved permanent stay is required;
 - d) shortening the residence time in Croatia needed for naturalization;
 - e) prescribing special conditions for stateless children who were not born in Croatia and who have no legal representatives, as according to positive law they are not eligible for naturalization, in their own right, until they turn 18.

Na temelju gore navedenog, sljedeće preporuke za poboljšanje postojećeg zakonodavstva upućuju su nadležnim tijelima u Republici Hrvatskoj:

- 1 Uspostaviti i provesti postupke utvrđivanja bezdržavljanstva kako bi se omogućilo utvrđivanje identiteta i zaštita osoba bez državljanstva;
- 2 Republika Hrvatska trebala bi uvesti dokumente politike o bezdržavljanstvu;
- 3 Izmijeniti Zakon o strancima tako da status osoba bez državljanstva bude jasno propisan, što trenutačno nije slučaj. Konkretno:
 - Uključiti osobe bez državljanstva i osobe izložene riziku gubitka državljanstva u ranjivu skupinu stranaca; Propisati da osobe bez državljanstva ne trebaju valjanu putnu ispravu kako bi regulirale svoj boravak; Olakšati postupak odobravanja privremenog i stalnog boravka osobama bez državljanstva.
- 4 Izmijeniti ZHD na sljedeći način:
 - Ukloniti mogućnost da osobe ostanu bez državljanstva:
 - a) Članak 19. trebalo bi izmijeniti tako da se ukloni rok u kojem osoba koja je izgubila hrvatsko državljanstvo otpustom treba obavijestiti hrvatske vlasti da nije stekla strano državljanstvo;
 - b) Članke 20. i 22. trebalo bi izmijeniti tako da dijete koje slijedi pravni položaj roditelja ne ostane bez državljanstva.
 - Olakšati prirođenje osoba bez državljanstva, primjerice:
 - c) izuzimanjem tih osoba iz pravila o obveznom stalnom boravku;
 - d) skraćivanjem vremena boravka u Hrvatskoj potrebnog za prirođenje;
 - e) propisivanjem posebnih uvjeta za djecu bez državljanstva koja nisu rođena u Hrvatskoj i nemaju zakonske zastupnike jer, prema pozitivnom pravu, ona sama nemaju pravo na prirođenje dok ne navrš 18 godina.

- To clearly prescribe that all children born or found on the territory of Croatia acquire Croatian nationality if they would otherwise become stateless (new para. 2 in Article 7), although this should be derived from the meaning of the now in force Article 7 read in conjunction with Article 5 para. 2 CCA;

5 Initiate discussion on the ratification of the European Convention on Nationality.

6 Enhance regional cooperation through:

- Examining the role, structure and methods of the Sarajevo Process Working Group on Civil Documentation to identify and address regional aspects of provision of civil documentation, registration and the risk of statelessness and develop benchmarks to assess progress;
- Conducting awareness raising activities amongst potential target groups and stakeholders;
- Establishment of adequate, accelerated and facilitated procedures to assist civil documentation and registration; and reciprocal recognition of documents encouraged.
- Strengthen cooperation with relevant institutions outside the region to overcome issues related to the identification and documentation of persons originating from the region.

- Jasno propisati da sva djeca rođena ili nađena na području Hrvatske stječu hrvatsko državljanstvo ako bi inače ostala bez državljanstva (novi stavak 2. članka 7.), premda bi to trebalo proizlaziti iz značenja trenutačno važećeg članka 7. u vezi s člankom 5. stavkom 2. ZHD-a;

5 Pokrenuti raspravu o ratifikaciji Europske konvencije o državljanstvu.

6 Pojačati regionalnu suradnju:

- Ispitivanjem uloge, ustroja i metoda Radne skupine o civilnim dokumentima Sarajevskog procesa kako bi se utvrdili i riješili regionalni aspekti pribavljanja civilnih dokumenata, upisa u državne matice i rizika gubitka državljanstva te razvila mjerila za procjenu napretka;
- Provođenjem aktivnosti za osvješćivanje mogućih ciljnih skupina i dionika;
- Uspostavljanjem odgovarajućih, ubrzanih i olakšanih postupaka za pomoć u pribavljanju civilnih dokumenata i upisu u državne matice, te promicanjem međusobnog priznavanja isprava;
- Jačanjem suradnje s nadležnim institucijama izvan regije radi prevladavanja problema povezanih s utvrđivanjem identiteta i izdavanjem dokumenata osobama koje su podrijetlom iz regije.

BIBLIOGRAPHY

POPIS IZVORA

1. Books, articles, reports

1. Borković, I., *Upravno pravo* [Administrative Law], Informator, Zagreb, 1978.
2. Borković, I., *Upravno pravo* [Administrative Law], Narodne novine, Zagreb, 2002.
3. Burić, I., Hodak, B., Desović, P., Horvat, M., *Osobe bez državljanstva i osobe izložene riziku gubitka državljanstva u Hrvatskoj* [Stateless Persons and Persons at Risk of losing Nationality in Croatia], UNHCR, Zagreb, 2018.
4. De Groot, G-R., Swider, K., Vonk, O., *Practices and Approaches in EU Member States to Prevent and End Statelessness*, European Parliament, 2015.
5. Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj* [General Administrative Procedure in Croatia], Inženjerski biro, Zagreb, 2010.
6. *Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons*, UNHCR.
7. Goldston, James A., *Holes in the Rights Framework: Racial Discrimination, Nationality, and the Rights of Noncitizens*, 20 Ethics & Int'l Aff, (2006).
8. *Handbook on Statelessness in the OSCE Area - International Standards and Good Practices*, OSCE UNHCR.
9. *Handbook on Protection of Stateless Persons Under the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons*, UNHCR, Geneva, 2014.
10. Hanley, W., *Statelessness: An Invisible Theme in the History of International Law*, 25(1) European Journal of International Law (2014).
11. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu [Report of the Ombudsman for 2016], <https://bit.ly/2VAXbOb>.

1. Knjige, članci, izvješća

1. Borković, I., *Upravno pravo*, Informator, Zagreb, 1978.
2. Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.
3. Burić, I., Hodak, B., Desović, P., Horvat, M., *Osobe bez državljanstva i osobe izložene riziku gubitka državljanstva u Hrvatskoj*, UNHCR, Zagreb, 2018.
4. De Groot, G-R., Swider, K., Vonk, O., *Practices and Approaches in EU Member States to Prevent and End Statelessness* (Prakse i pristupi u državama članicama EU-a za sprječavanje i okončavanje bezdržavljanstva), Europski parlament, 2015.
5. Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.
6. *Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons* (Uspostavljanje postupaka za utvrđivanje bezdržavljanstva za zaštitu osoba bez državljanstva), UNHCR.
7. Goldston, James A., *Holes in the Rights Framework: Racial Discrimination, Nationality, and the Rights of Noncitizens* (Praznine u okviru za prava: rasna diskriminacija, državljanstvo i prava nedržavljana), 20 Ethics & Int'l Aff, (2006).
8. *Handbook on Statelessness in the OSCE Area: International Standards and Good Practices* (Priručnik o bezdržavljanstvu na području OEES-a: međunarodni standardi i dobre prakse), OSCE UNHCR.

12. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2017. godinu [Report of the Ombudsman for 2017], <https://bit.ly/3ePXQhM>.
13. Medvedović, D., *Federal and Republican Nationality in the Former SFR Yugoslavia at the Time of Its Dissolution*, 3(1-2) *Croatian Critical Law Review* (1998).
14. Milbrandt, J., *Adopting the Stateless*, 39(2) *Brooklyn Journal of International Law*, (2014).
15. Omejec, J., *Initial Citizenry of Croatia at the Time of the Dissolution of Legal Ties with the SFRY, and Acquisition and Termination of Croatian Nationality*, 3(1-2) *Croatian Critical Law Review* (1998).
16. Shwarz, T., *Editorial: Naturalisation policies beyond a Western focus*, 13(1) *Migration Letters* (2016).
- 17.
18. Staničić, F., *Policijsko upravno pravo* [Administrative Law of the Interior], Narodne novine, Zagreb, 2015.
19. Staničić, F., *Važnije promjene u hrvatskom državljanstvu nakon novele Zakona o hrvatskom državljanstvu iz 2011* [Major Changes in the Croatian Nationality Law Following the Amendments to the Croatian Nationality Act of 2011], 33(2) *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* (2012).
20. Štiks, I., *Nationality and Nationality in the Former Yugoslavia: From Disintegration to European Integration*, 4 *South East European and Black Sea Studies* (2006).
21. Štiks, *Uključeni, isključeni, pozvani: politike državljanstva u postsocijalističkoj Europi i Hrvatskoj* [Included, Excluded, Summoned: The Nationality Policy in Post Socialist Europe and Croatia], 47(1) *Politička misao* (2010).
22. UNHCR offices in Bosnia & Herzegovina, Croatia, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia (and Kosovo: SCR 1244) – Bureau for Europe, Report on Statelessness in South Eastern Europe, 2011.
9. *Handbook on Protection of Stateless Persons Under the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons* (Priručnik o zaštiti osoba bez državljanstva u skladu s Konvencijom o statusu osoba bez državljanstva iz 1954. godine), UNHCR, Ženeva, 2014.
10. Hanley, W., *Statelessness: An Invisible Theme in the History of International Law* (Bezdržavljanstvo: nevidljiva tema u povijesti međunarodnog prava), 25(1) *European Journal of International Law* (2014).
11. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, <https://bit.ly/2VAXbOb>.
12. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2017. godinu, <https://bit.ly/3ePXQhM>.
13. Medvedović, D., *Federal and Republican Nationality in the Former SFR Yugoslavia at the Time of Its Dissolution* (Savezno i republičko državljanstvo u bivšoj SFR Jugoslaviji u trenutku njezina raspada), 3(1-2) *Croatian Critical Law Review* (1998).
14. Milbrandt, J., *Adopting the Stateless* (Usvajanje osoba bez državljanstva), 39(2) *Brooklyn Journal of International Law*, (2014).
15. Omejec, J., *Initial Citizenry of Croatia at the Time of the Dissolution of Legal Ties with the SFRY, and Acquisition and Termination of Croatian Nationality* (Prvobitno državljanstvo Republike Hrvatske u trenutku raskida pravnih veza sa SFRJ, te stjecanje i prestanak hrvatskog državljanstva), 3(1-2) *Croatian Critical Law Review* (1998).
16. Shwarz, T., *Editorial: Naturalisation policies beyond a Western focus* (Uvodnik: Politike prirođenja izvan zapadnog fokusa), 13(1) *Migration Letters* (2016).
- 17.
18. Staničić, F., *Policijsko upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2015.
19. Staničić, F., *Važnije promjene u hrvatskom državljanstvu nakon novele Zakona o hrvatskom državljanstvu iz 2011.*, 33(2) *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* (2012).

23.

24. Zorn, J., *Non-citizens in Slovenia: Erasure from the Register of Permanent Residents*, in: K. Blitz Brad, C. Sawyer (eds.), *Statelessness in the European Union – Displaced, Undocumented, Unwanted*, Cambridge University Press, 2011.

2. International legal documents

1. Protocol for One Case of Statelessness, The Hague, 12 April 1930.

2. Universal Declaration of Human Rights, Paris, 10 December 1948.

3. Convention on the Status of Refugees, Geneva, 28 July 1951.

4. Convention on Legal Status of Stateless Persons, New York, 28 September 1954.

5. Convention on Reduction of Statelessness, Geneva, 30 August 1961.

6. UN General Assembly Declaration on the Human Rights of Individuals Who are not Nationals of the Country in which They Live, New York, 13 December 1985.

7. Convention on the Rights of the Child, New York, 20 November 1989.

8. Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on Statelessness, 4 December 2015, doc. 893/15.

9. Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000/C 364/01.

10. European Convention on Nationality.

11. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), Official Journal L77, 23. 3. 2016.

20. Štiks, I., *Nationality and Citizenship in the Former Yugoslavia: From Disintegration to European Integration* (Državljanstvo i građanstvo u bivšoj Jugoslaviji: od dezintegracije do europske integracije), 4 South East European and Black Sea Studies (2006).

21. Štiks, *Uključeni, isključeni, pozvani: politike državljanstva u postsocijalističkoj Europi i Hrvatskoj*, 47(1) Politička misao (2010).

22. Uredi UNHCR-a u Bosni i Hercegovini, *Hrvatskoj, bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji, Crnoj Gori, Srbiji* (i Kosovu: RVS 1244) – Regionalni ured za Europu, Report on Statelessness in South Eastern Europe (Izvešće o bezdržavljanstvu u jugoistočnoj Europi), 2011.

23.

24. Zorn, J., *Non-citizens in Slovenia: Erasure from the Register of Permanent Residents* (Nedržavljeni u Sloveniji: brisanje iz evidencije osoba sa stalnim boravištem), u: K. Blitz Brad, C. Sawyer (ur.), *Statelessness in the European Union – Displaced, Undocumented* (Bezdržavljanstvo u Europskoj uniji – raseljene osobe, osobe bez dokumenata, neželjene osobe), *Unwanted*, Cambridge University Press, 2011.

2. Međunarodni pravni dokumenti

1. Protokol o određenom slučaju bezdržavljanstva, Haag, 12. travnja 1930.

2. Opća deklaracija o ljudskim pravima, Pariz, 10. prosinca 1948.

3. Konvencija o statusu izbjeglica, Ženeva, 28. srpnja 1951.

4. Konvencija o pravnom položaju osoba bez državljanstva, New York, 28. rujna 1954.

5. Konvencija o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva, Ženeva, 30. kolovoza 1961.

6. Deklaracija Opće skupštine UN-a o ljudskim pravima pojedinaca koji nisu državljani države u kojoj žive, New York, 13. prosinca 1985.

3. Domestic legal documents

1. Croatian Nationality Act [Zakon o hrvatskom državljanstvu], Official Gazette, no. 53/1991, 70/1991, 28/1992, 113/1993, 4/1994, 130/2011 and 110/2015.

2. SFRJ Nationality Act [Zakon o državljanstvu SFRJ], Official Gazette of the SFRY, no. 58/1976.

3. Socialist Croatia Nationality Act [Zakon o državljanstvu SR Hrvatske], Official Gazette, no. 32/1977.

4. Abolition Act [Zakon o općem oprost], Official Gazette, no. 80/1996.

5. Foreigners Act [Zakon o strancima], Official Gazette, no. 130/2011, 74/2013 and 69/2017.

6. Surveillance of the State Border Act [Zakon o nadzoru državne granice], Official Gazette, no. 83/2013 and 27/2016.

7. International and Temporary Protection Act [Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti], Official Gazette, no. 70/2015 and 127/2017.

8. Police Affairs and Powers Act [Zakon o policijskim poslovima i ovlastima], Official Gazette, no. 76/2006 and 92/2014.

9. General Administrative Procedure Act [Zakon o općem upravnom postupku], Official Gazette, no. 47/2009.

10. Administrative Disputes Act [Zakon o upravnim sporovima], Official Gazette, no. 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016 – decision of the Constitutional Court of Croatia and 29/2017.

11. Free Legal Aid Act [Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći], Official Gazette, no. 143/13.

12. Right to Access to Information Act [Zakon o pravu na pristup informacijama], Official Gazette, no. 25/2013 and 85/2015.

13. Government of Croatia Act [Zakon o Vladi Republike Hrvatske], Official Gazette, no. 150/2011, 119/2014 and 93/2016.

7. Konvencija o pravima djeteta, New York, 20. studenog 1989.

8. Zaključci Vijeća i predstavnika vlada država članica o bezdržavljanstvu, 4. prosinca 2015., dok. 893/15.

9. Povelja o temeljnim pravima Europske unije, 2000/C 364/01.

10. Europska konvencija o državljanstvu.

11. Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), Službeni list L 77, 23.3.2016.

3. Domaći pravni dokumenti

1. Zakon o hrvatskom državljanstvu, Narodne novine, br. 53/1991, 70/1991, 28/1992, 113/1993, 4/1994, 130/2011 i 110/2015.

2. Zakon o državljanstvu SFRJ, Službeni list SFRJ, br. 58/1976.

3. Zakon o državljanstvu SR Hrvatske, Narodne novine, br. 32/1977.

4. Zakon o općem oprost, Narodne novine, br. 80/1996.

5. Zakon o strancima, Narodne novine, br. 130/2011, 74/2013 i 69/2017.

6. Zakon o nadzoru državne granice, Narodne novine, br. 83/2013 i 27/2016.

7. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine, br. 70/2015 i 127/2017.

8. Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, Narodne novine, br. 76/2006 i 92/2014.

9. Zakon o općem oprost, Narodne novine, br. 47/2009.

10. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016 – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/2017.

14. Ombudsman Act [Zakon o pučkom pravobranitelju], Official Gazette, no. 76/2012.
15. Ordinance on the form and the way of keeping records on Croatian nationality [Pravilnik o obrascu i načinu vođenja evidencije o hrvatskom državljanstvu], Official Gazette, no. 54/1991, 3/1992, 149/2002 and 146/2009.
16. The Instruction on the Enforcement of the State Registers and Birth Register Adoption Entry Act [Naputak za provedbu Zakona o državnim maticama i upisu posvojenja u maticu rođenih], Official Gazette, no. 26/2008.
17. Ordinance on the Way of Determining the Knowledge of the Croatian Language and Latin Script, Croatian Culture and Social Organization Criteria in the Croatian Nationality Acquisition Procedures [Pravilnik o načinu provjere poznavanja hrvatskog jezika i latiničnog pisma, hrvatske kulture i društvenog uređenja u postupcima stjecanja hrvatskog državljanstva], Official Gazette, no. 118/2012.
18. Ordinance on Status and Work of Third Country Nationals in Croatia [Pravilnik o statusu i radu stranaca u Republici Hrvatskoj], Official Gazette, no. 52/2012, 81/2013, 38/2015 and 100/2017.
19. Ordinance on the Contents and Way of Keeping the Register of Citizens, Form and the Price of the Form of the Certificate of Nationality (Domovnica) [Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije o državljanstvu, obrascu i cijeni obrasca domovnice], Official Gazette, no. 113/2016 and 9/2017.
20. Ordinance on Forms of Applications for Acquiring Croatian Nationality through Naturalization and for Termination of Croatian Nationality and the Way and Contents of the Register on Acquiring Croatian Nationality through Naturalization and According to International Treaties and the Register on Termination of Croatian Nationality [Pravilnik o obrascima zahtjeva za stjecanje hrvatskog državljanstva prirođenjem i za prestanak hrvatskog državljanstva te načinu vođenja i sadržaju evidencije o stjecanju hrvatskog državljanstva prirođenjem i po međunarodnim ugovorima te evidencije o prestanku hrvatskog državljanstva], Official Gazette, no. 65/2012.
11. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Narodne novine, br. 143/13.
12. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/2013 i 85/2015.
13. Zakon o Vladi Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 150/2011, 119/2014 i 93/2016.
14. Zakon o pučkom pravobranitelju, Narodne novine, br. 76/2012.
15. Pravilnik o obrascu i načinu vođenja evidencije o hrvatskom državljanstvu, Narodne novine, br. 54/1991, 3/1992, 149/2002 i 146/2009.
16. Naputak za provedbu Zakona o državnim maticama i upisu posvojenja u maticu rođenih, Narodne novine, br. 26/2008.
17. Pravilnik o načinu provjere poznavanja hrvatskog jezika i latiničnog pisma, hrvatske kulture i društvenog uređenja u postupcima stjecanja hrvatskog državljanstva, Narodne novine, br. 118/2012.
18. Pravilnik o statusu i radu državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj, Narodne novine, br. 52/2012, 81/2013, 38/2015 i 100/2017.
19. Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije o državljanstvu, obrascu i cijeni obrasca domovnice. Narodne novine, br. 113/2016 i 9/2017.
20. Pravilnik o obrascima zahtjeva za stjecanje hrvatskog državljanstva prirođenjem i za prestanak hrvatskog državljanstva te načinu vođenja i sadržaju evidencije o stjecanju hrvatskog državljanstva prirođenjem i po međunarodnim ugovorima te evidencije o prestanku hrvatskog državljanstva, Narodne novine, br. 65/2012.

4. Policy documents

National Strategy for Inclusion of Roma for the Period from 2013 to 2020, available at: <https://bit.ly/2Zp4QeV>

Action Plan for the Implementation of the National Strategy for Inclusion of Roma (2019-2020)

National Plan for Combating Discrimination (2017-2022), available at: <https://bit.ly/2NMAdup>

5. Key Stakeholders

The Government of Croatia

The Ministry of Interior

The Constitutional Court of the Republic of Croatia

Administrative Courts

UNHCR

Civil Society (Civil Rights Project, Information Legal Centre, Croatian Law Centre, Centre for Peace Studies, Croatian Red Cross, Jesuit Refugee Service, House for Human Rights)

Law Clinics of the Faculties of Law (Zagreb, Osijek, Split)

4. Dokumenti politike

Nacionalna strategija za uključivanje Roma za razdoblje od 2013. do 2020. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2Zp4QeV>

Akcijski plan za provedbu Nacionalne strategije za uključivanje Roma za razdoblje od 2019. do 2020. godine

Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2022. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2NMAdup>

5. Ključni dionici

Vlada Republike Hrvatske

Ministarstvo unutarnjih poslova

Ustavni sud Republike Hrvatske

Upravni sudovi

UNHCR

Civilno društvo (Projekt građanskih prava, Informativno pravni centar, Hrvatski pravni centar, Centar za mirovne studije, Hrvatski Crveni križ, Isusovačka služba za izbjeglice, Kuća ljudskih prava)

Pravne klinike pravnih fakulteta (Zagreb, Osijek, Split)

ANNEXES

PRILOZI

The Ombudsperson

1. Form and appendixes for determining Croatian nationality

The content of the form is:

I. data on the applicant:

1. name and surname,
2. surname at birth,
3. date, place, municipality and state of birth,
4. state and place of residence, accurate address,
5. place and address of current residence,
6. current nationality and place of entry in the Register of Citizens,
7. prior nationality, and up to when, way of termination of prior nationality,
8. date and means of leaving Croatia,
9. place and address of the last residence in Croatia (if the applicant lived in more places in Croatia, state all)
10. province nationality (zavičajnost) of the applicant in the Kingdom of Yugoslavia on 6 April 1941,
11. Residence of applicant in 1947/1948,
12. place(s) of schooling,
13. place and time of military service,
14. marital status,
15. date and place of marriage,
16. spouse data: name, surname, date and place of birth, residence and nationality status,
17. children data: name, surname, date and place of birth, residence and nationality status.

Pučka pravobraniteljica

1. Obrazac i prilozi za utvrđivanje hrvatskog državljanstva

Sadržaj obrasca:

I. Podaci o podnositelju zahtjeva:

1. ime i prezime,
2. rođeno prezime,
3. datum, mjesto, općina i država rođenja,
4. država i mjesto prebivališta, točna adresa,
5. mjesto i adresa sadašnjeg boravka,
6. sadašnje državljanstvo i mjesto upisa u knjigu / evidenciju državljana,
7. prijašnje državljanstvo i do kada, način prestanka prijašnjeg državljanstva,
8. datum i način odlaska iz Republike Hrvatske,
9. mjesto i adresa posljednjeg prebivališta u RH (ako je podnositelj živio u više mjesta u RH, navesti sva mjesta)
10. zavičajnost (članstvo općine) podnositelja zahtjeva u Kraljevini Jugoslaviji na dan 6. travnja 1941. godine,
11. Prebivalište podnositelja zahtjeva 1947/48. godine,
12. mjesto (mjesta) školovanja,
13. mjesto i vrijeme služenja vojnog roka,
14. bračni status,
15. datum i mjesto zaključenja braka,
16. podaci o bračnom drugu: ime i prezime, datum i mjesto rođenja, prebivalište i državljanški status,
17. podaci o djeci: ime i prezime, datum i mjesto rođenja, prebivalište i državljanški status.

II. data on the parents of the applicant:

Father:

1. name and surname,
2. date, place and state of birth,
3. province nationality (zavičajnost) of the father in the Kingdom of Yugoslavia on 6 April 1941,
4. residence of the father in 1947/1948,
5. last place of residence on the territory of Croatia and the year of emigration from Croatia,
6. nationality of the father and the place of his entry in the Register of Citizens.

Mother:

1. name and surname,
2. date, place and state of birth,
3. province nationality (zavičajnost) of the mother in the Kingdom of Yugoslavia on 6 April 1941,
4. residence of the father in 1947/1948,
5. last place of residence on the territory of Croatia and the year of emigration from Croatia,
6. nationality of the mother and the place of her entry in the Register of Citizens.

When and where did the parents of the applicant conclude their marriage?

Siblings:

1. name and surname,
2. date, place and state of birth,
3. nationality.

Appendixes which are to be enclosed with the application are: excerpt from the Register of Births, excerpt from the Register of Marriages, notarized copy of the foreign travel document, and if the applicant does not have one, other corresponding documents with a photograph, certificate on nationality from which it is clear when the applicant acquired foreign nationality, excerpt from the Register of Births or excerpt from the Register of Marriages for the applicant's parents and proof of Croatian nationality of the parents or one of the parents (certificate of nationality or a certificate from the Registrar's Office). For persons who emigrated from

II. Podaci o roditeljima podnositelja zahtjeva:

Podaci o ocu:

1. ime i prezime,
2. datum, mjesto i država rođenja,
3. zavičajnost oca u Kraljevini Jugoslaviji na dan 6. travnja 1941. godine,
4. prebivalište oca 1947/48. godine,
5. mjesto posljednjeg prebivališta oca na području RH i godina odlaska iz RH,
6. državljanstvo oca i mjesto njegovog upisa u knjige / evidencije državljana.

Podaci o majci:

1. ime i prezime,
2. datum, mjesto i država rođenja,
3. zavičajnost majke u Kraljevini Jugoslaviji na dan 6. travnja 1941. godine,
4. prebivalište majke 1947/48. godine,
5. mjesto posljednjeg prebivališta majke na području RH i godina odlaska iz RH,
6. državljanstvo majke i mjesto njenog upisa u knjige / evidencije državljana.

Kada su i gdje roditelji podnositelja zahtjeva zaključili brak?

Podaci o braći/sestrama:

1. ime i prezime,
2. datum, mjesto i država rođenja,
3. državljanstvo.

Sljedeće je priloge potrebno priložiti uz zahtjev: izvadak iz matice rođenih, izvadak iz matice vjenčanih, ovjerenu presliku putne isprave, a ako ju podnositelj ne posjeduje, druge odgovarajuće isprave s fotografijom, uvjerenje o državljanstvu iz kojeg je razvidno kada je i po kojoj osnovi podnositelj zahtjeva stekao strano državljanstvo, izvatke iz matice rođenih ili izvatke iz matice vjenčanih za roditelje podnositelja i dokaz o hrvatskom državljanstvu jednog ili oba roditelja (domovnice ili potvrde matičnog ureda). Za osobe koje su se iselile iz hrvatskog državnog područja (izvan područja bivše FNRJ/SFRJ), dobrodošao je bilo kakav dokaz

the Croatian territory (out of the territory of the then FNRJ/SFRJ) any evidence regarding prior Yugoslav nationality is welcome (expired passport, military book, workbook etc.).

2. Content of the form for acquiring Croatian nationality with appendixes

First, an applicant must state the basis for naturalization (regular or facilitated, and if facilitated, the grounds applicable to the applicant).

It is obligatory to state the following:

1. name,
2. surname,
3. surname at birth,
4. name and surname, date, place and state of birth of father and mother and maiden name of the mother and nationality and ethnicity of the parents,
5. sex,
6. day, month, year of birth,
7. place and state of birth,
8. knowledge of Croatian language in speaking and writing, knowledge of foreign languages and which,
9. ethnicity
10. nationality and place of entry in the Register of Citizens (if a person is a bi-national or poly-national all his or her nationalities are entered)
11. prior nationality
12. travel document, number, date, place and state of issuing,
13. occupation, name and headquarters of the company of employment,
14. whether he has a registered company or craft in Croatia and abroad, exact name and address of headquarters,
15. place and exact address of current residence (state, place, street and number) and number of phone/mobile phone of the applicant,
16. place and address of last residence abroad (state, place, street and number),

o prijašnjem jugoslavenskom državljanstvu (istekla putovnica, vojna ili radna knjižica i sl.).

2. Sadržaj obrasca za stjecanje hrvatskog državljanstva s prilogima

Podnositelj zahtjeva prvo mora navesti osnovu za prirođenje (redovnim putem ili pod povoljnijim uvjetima, a ako je riječ o prirođenju pod povoljnijim uvjetima, potrebno je navesti razloge koji se odnose na podnositelja).

Obavezno se navodi sljedeće:

1. ime,
2. prezime,
3. rođeno prezime,
4. ime i prezime, datum, mjesto i država rođenja oca i majke i djevojačko prezime majke te državljanstvo i nacionalnost roditelja,
5. spol,
6. dan, mjesec i godina rođenja,
7. mjesto i država rođenja,
8. poznavanje hrvatskog jezika u govoru i pismu te poznavanje stranih jezika i kojih,
9. nacionalnost,
10. državljanstvo i mjesto upisa u knjigu državljana (ako je osoba dvostruki ili višestruki državljanin, upisuju se podaci o svim državljanstvima),
11. prijašnje državljanstvo,
12. putna isprava, broj, datum, mjesto i država izdavanja,
13. zanimanje, naziv i sjedište tvrtke u kojoj radi,
14. ima li registrirano trgovačko društvo ili obrt u Republici Hrvatskoj i inozemstvu, točan naziv i adresa sjedišta,
15. mjesto i točna adresa sadašnjeg boravka (država, mjesto, ulica i broj), te broj telefona/mobitela podnositelja zahtjeva,
16. mjesto i adresa posljednjeg prebivališta u inozemstvu (država, mjesto, ulica i broj),
17. ima li podnositelj odobren stalni boravak u drugoj državi (upisati podatke o nazivu države i datumu stjecanja stalnog boravka),

17. whether the applicant has approved permanent stay in another state (enter the data on the name of the state and the date of acquiring permanent stay),
18. marital status (single, married, cohabitation, divorced, widow, widower) date and place of marriage,
19. name, surname, date, place and state of birth and nationality of spouse,
20. name, surname, date, place and state of birth of children and nationality (data regarding marital, non-marital and adopted children is entered),
21. is some next of kin employed in state bodies of Croatia or abroad (if so, state the name of the body and function)?,
22. did he or she serve in the military, whose, when and where (rank). Enter also data regarding participation in the war in the period from 1991 to 1995, in which units and the description of duties,
23. has he or she been sentenced for felonies or misdemeanors in Croatia or abroad, and if so, when and for what?,
24. state the data regarding the next of kin who are Croatian nationals.

The required appendixes are: curriculum vitae (required for all purposes; however, all applicants of legal age are obliged to declare, in more detail, regarding their relationship to the Croatian legal order and customs. For emigrants it is required to state who, when and in what circumstances they emigrated from Croatia, with corresponding evidence. Persons who apply pursuant to Article 8 of the CCA and emigrants are obliged to state in detail their knowledge of the Croatian language and Latin script, Croatian culture and social organization. Ethnic Croats and emigrants are obliged to describe, in detail, the way in which they promoted the interest of Croatia abroad and their possible participation in Croatian associations and societies, with corresponding evidence), proof regarding their nationality status (credentials on nationality, notarized copy of a valid travel document or ID), excerpt from the Register of Births on a proper form according to international treaties and conventions, excerpt from the Marriage Register not older than six months (for married persons), valid ID document in a notarized copy (travel document, ID for a foreigner) with a clearly visible photograph of the

18. bračno stanje (neoženjen-neudana, u braku, izvanbračna zajednica, razveden, udovac-udovica), datum i mjesto sklapanja braka,
19. ime i prezime, datum, mjesto i država rođenja i državljanstvo bračnog/izvanbračnog druga,
20. ime i prezime, datum, mjesto i država rođenja djece te državljanstvo (upisuju se podaci o bračnoj, izvanbračnoj i posvojenoj djeci),
21. je li netko od srodnika zaposlen u državnim tijelima Republike Hrvatske ili u inozemstvu (ako jest – navesti naziv tijela i funkciju),
22. je li služio vojsku, koju, kada i gdje (čin). Upisati i podatke o sudjelovanju u ratu u razdoblju od 1991. do 1995. godine, u kojim postrojbama i opis zadaća koje je obavljao,
23. je li, kada i zbog čega osuđivan kazneno ili prekršajno u Republici Hrvatskoj ili inozemstvu,
24. navesti podatke o bližim srodnicima koji su hrvatski državljani.

Potrebni prilozi su sljedeći: životopis (potreban u sve svrhe); međutim, punoljetni podnositelji zahtjeva dužni su detaljnije se izjasniti o svom odnosu prema hrvatskom pravnom poretku i običajima. Iseljenici su dužni navesti tko je, kada i u kojim okolnostima iselio iz Hrvatske te dostaviti odgovarajuće dokaze. Osobe koje podnose zahtjev sukladno članku 8. ZHD-a i iseljenici dužni su detaljno navesti svoje poznavanje hrvatskog jezika i latiničnog pisma, hrvatske kulture i društvenog uređenja. Pripadnici hrvatskog naroda i iseljenici dužni su detaljno opisati način na koji su promicali interes Republike Hrvatske u inozemstvu te svoje moguće sudjelovanje u hrvatskim udrugama i društvima (i priložiti odgovarajuće dokaze), dostaviti dokaz o državljanstvu, ovjerenu presliku valjane putne ili identifikacijske isprave), izvadak iz matice rođenih na pravilnom obrascu prema međunarodnim ugovorima i konvencijama, izvadak iz matice vjenčanih ne stariji od šest mjeseci (za osobe u braku), važeću ispravu o identitetu u ovjerenoj preslici (putna isprava, osobna iskaznica za stranca) s jasno vidljivom fotografijom vlasnika, ovjerenu presliku putne ili druge javne isprave koja je predstavljala osnovu za iseljavanje iz Republike Hrvatske (samo za iseljenike), uvjerenje o nekažnjavanju nadležnog inozemnog tijela države čiji su podnositelji zahtjeva državljani te države u kojoj imaju stalni boravak, ne starije od šest mjeseci, u izvorniku ili ovjerenoj preslici s prijevodom na hrvatski jezik. Pripadnici hrvatskog naroda (koji

holder, notarized copy of a travel or other public document which was the basis for emigration from Croatia (only for emigrants), the credential regarding non-conviction of a competent body abroad of the state of the applicant's nationality and of the state in which the applicant has permanent stay, in an original or notarized copy with translation in Croatian not older than six months. Ethnic Croats (without residence in Croatia) must produce documents by which they prove their personal ethnic declaration in legal transactions – a notarized copy of a work document, military index, school certificate, index, excerpt from the Register of Births, Marriages etc., or originals if they contain data on ethnicity. Affiliation to the Croatian nation is also proved by producing evidence regarding the protection and promotion of the interest of Croatian people and proof of active participation in Croatian cultural, scientific and sports associations abroad. If the applicant invokes the parent's Croatian ethnicity, it is obligatory to produce evidence by which their ethnic declaration is confirmed

3. Content of the form for terminating Croatian nationality with appendixes

It is necessary to fill out:

1. name and surname,
2. PIN (OIB),
3. maiden name,
4. date of birth,
5. address abroad,
6. name of the competent body.

It is also necessary to designate the intended way in which the applicant wants to terminate his or her Croatian nationality (a) release, b) renunciation, c) international treaty), and to specify if a request is also filed for the children of the applicant (if the child is over 14 years old, its consent is required).

For children the following must be specified:

1. name and surname,
2. date of birth,
3. place and state of birth.

nemaju boravište u Hrvatskoj) moraju dostaviti isprave kojima dokazuju svoje deklariranje etničke pripadnosti u pravnom prometu – ovjerenu presliku radne ili vojne knjižice, svjedodžbe, indeksa, izvatka iz matice rođenih, matice vjenčanih itd., ili izvornike ako sadržavaju podatke o nacionalnosti. Pripadnost hrvatskom narodu dokazuje se i dostavljanjem dokaza o zaštiti i promicanju interesa hrvatskog naroda i dokaza o aktivnom sudjelovanju u hrvatskim kulturnim, znanstvenim i sportskim udrugama u inozemstvu. Ako se podnositelj zahtjeva poziva na hrvatsku nacionalnost roditelja, dužan je dostaviti dokaze koji potvrđuju njihovo deklariranje etničke pripadnosti.

3. Sadržaj obrasca za prestanak hrvatskog državljanstva s prilogima

Potrebno je navesti sljedeće:

1. ime i prezime,
2. OIB,¹⁸³
3. djevojačko prezime,
4. datum rođenja,
5. adresu u inozemstvu,
6. naziv tijela kojem se zahtjev podnosi.

Potrebno je odrediti način na koji podnositelj zahtjeva želi prekinuti svoje hrvatsko državljanstvo (a) otpustom, b) odricanjem, c) po međunarodnom ugovoru) i navesti podnosi li se zahtjev i za djecu podnositelja zahtjeva (ako je dijete starije od 14 godina, potreban je njegov pristanak).

Za djecu je potrebno navesti sljedeće:

1. ime i prezime,
2. datum rođenja,
3. mjesto i državu rođenja.

¹⁸³ Osobni identifikacijski broj.

Interestingly, an applicant is required to explain, in writing, his request for the termination of Croatian nationality.

Together with the request, an applicant is obliged to fill out a questionnaire which is designed to help the competent body determine whether the applicant fulfils the set criteria for the termination of Croatian nationality. It is necessary to fill out:

1. name,
2. surname,
3. surname at birth,
4. name and surname of the father, name and surname of the mother, maiden name of the mother,
5. sex,
6. day, month and year of birth,
7. place and state of birth,
8. occupation,
9. nationality, place of entry in the Register of Citizens,
10. place and address of current residence in Croatia (place, street, number),
11. place and address of residence abroad (state, place, street, number),
12. place and address of the last residence in Croatia (place, street, number); data on the passport of the applicant (number, date and place of issuing, expiry date),
13. place (company) of last employment before emigration,
14. military service done (from-until), military register (in Croatia),
15. marital status; married with (name, surname, date, place and state of birth),
16. data on the children (name, surname, date of birth, place and state of birth, nationality),
17. previous marriage with (whom?) who now lives at the address (which?) Data on the divorce (no. of judgment), obligations from the divorced marriage; data on marital and non-marital children who live in Croatia regarding whom obligations exist (name, surname, date of birth, place and state of birth, type of obligation, address of residence),

Zanimljivo je da je podnositelj zahtjeva dužan u pisanom obliku objasniti svoj zahtjev za prestanak hrvatskog državljanstva.

Uz zahtjev, podnositelj zahtjeva dužan je ispuniti upitnik osmišljen kako bi nadležno tijelo moglo utvrditi ispunjava li podnositelj utvrđene pretpostavke za prestanak hrvatskog državljanstva. Potrebno je navesti sljedeće:

1. ime,
2. prezime,
3. rođeno prezime,
4. ime i prezime oca, ime i prezime majke, djevojačko prezime majke,
5. spol,
6. dan, mjesec i godinu rođenja,
7. mjesto i državu rođenja,
8. zanimanje,
9. državljanstvo, mjesto upisa u knjigu državljana,
10. mjesto i adresu sadašnjeg boravka u Republici Hrvatskoj (mjesto, ulica i broj),
11. mjesto i adresu stanovanja u inozemstvu (država, mjesto, ulica i broj),
12. mjesto i adresu posljednjeg prebivališta u Republici Hrvatskoj (mjesto, ulica i broj); podatke o putovnici podnositelja (broj, datum i mjesto izdavanja, datum važenja),
13. posljednje mjesto (poduzeće) u kojem je podnositelj imao radni odnos prije iseljenja,
14. odsluženi vojni rok (od-do), vojnu evidenciju u kojoj se vodio (na području Republike Hrvatske),
15. bračno stanje; u braku s (ime i prezime, datum, mjesto i država rođenja),
16. podatke o djeci (ime, prezime, datum rođenja, mjesto i država rođenja, državljanstvo),
17. prethodni brak s (kim?) koja/koji sada živi na adresi (kojoj?), podatke o razvodu (br. presude), obveze iz razvedenog braka; podatke o bračnoj ili izvanbračnoj djeci koja žive u Hrvatskoj i prema kojima još uvijek postoje obveze (ime, prezime, datum rođenja, mjesto i država rođenja, vrsta obveze, adresa stanovanja),

18. data on the parents of the applicant: father and mother (name, surname, date and place and state of birth, date of death (if deceased), address in Croatia, address abroad, means for life).

After filling out the request and the questionnaire, it is important to enclose the prescribed appendixes which differ regarding the method of termination.

For release from Croatian nationality:

1. curriculum vitae,
2. proof of Croatian nationality (certificate of nationality, notarized copy of a valid travel document or ID),
3. excerpt from the Register of Births,
4. excerpt from the Register of Marriages (not older than six months – for married people),
5. notarized copy of the ID (travel document, ID),
6. guarantee of acquisition of foreign nationality or proof of foreign nationality with a notarized translation in Croatian,
7. special power of attorney (if the applicant has an authorized representative).

For renunciation of Croatian nationality:

1. curriculum vitae,
2. proof of Croatian nationality (certificate of nationality, notarized copy of a valid travel document or ID),
3. excerpt from the Register of Births,
4. excerpt from the Register of Marriages (not older than six months – for married people),
5. certificate on residence abroad,
6. signed and dated statement of renunciation of Croatian nationality,
7. proof of foreign nationality with notarized translation in Croatian,
8. notarized copy of the ID (travel document, ID),
9. special power of attorney (if the applicant has an authorized representative).

18. podatke o roditeljima podnositelja zahtjeva: (ime, prezime, datum i mjesto i država rođenja, datum smrti (ako su umrli), adresa u Republici Hrvatskoj, adresa u inozemstvu, sredstva uzdržavanja).

Nakon popunjavanja zahtjeva i upitnika važno je priložiti propisane priloge ovisno o načinu prestanka.

Za otpust iz hrvatskog državljanstva:

1. životopis,
2. dokaz o hrvatskom državljanstvu (domovnica, ovjerena preslika valjane putne ili identifikacijske isprave),
3. izvadak iz matice rođenih,
4. izvadak iz matice vjenčanih (ne stariji od šest mjeseci – za osobe u braku),
5. ovjerena preslika identifikacijske isprave (putna isprava, identifikacijska ispava),
6. zajamčenje o primitku u strano državljanstvo ili dokaz o stjecanju stranog državljanstva s ovjerenim prijevodom na hrvatski jezik,
7. posebna punomoć (ako podnositelj zahtjeva ima ovlaštenog punomoćnika).

Za odricanje od hrvatskog državljanstva:

1. životopis,
2. dokaz o hrvatskom državljanstvu (domovnica, ovjerena preslika valjane putne ili identifikacijske isprave),
3. izvadak iz matice rođenih,
4. izvadak iz matice vjenčanih (ne stariji od šest mjeseci – za osobe u braku),
5. dokaz prebivališta u inozemstvu,
6. vlastoručno potpisana izjava o odricanju od hrvatskog državljanstva s naznačenim datumom,
7. dokaz stranog državljanstva s ovjerenim prijevodom na hrvatski jezik,
8. ovjerena preslika identifikacijske isprave (putna isprava, identifikacijska ispava),
9. posebna punomoć (ako podnositelj zahtjeva ima ovlaštenog punomoćnika).

STATELESSNESS

