

NACIONALNO POROČILO
MAREC 2019

Slovenija



UVOD

Indeks brezdržavljanosti¹ je spletno primerjalno orodje, ki ocenjuje zakonodajo, politike in prakso evropskih držav na področju zaščite oseb brez državljanstva ter preprečevanju in zmanjševanju pojava brezdržavljanosti in jih primerja z mednarodnimi normami in dobro prakso. Indeks je razvila Evropska mreža o brezdržavljanosti (**European Network on Statelessness - ENS**)², ki združuje več kot 120 organizacij civilne družbe in posameznikov v 40 državah, ki si prizadevajo za odpravo brezdržavljanosti in zagotavljanje dostopa do pravic osebam brez državljanstva v Evropi.

ENS je s svojim članom, Mirovnim inštitutom, sodeloval pri raziskavi in zbiranju primerljivih informacij o brezdržavljanosti v **Sloveniji**.³ V tem poročilu so povzete ugotovitve o tem, kako slovensko pravo, politike in praksa delujejo v primerjavi z mednarodnimi normami in dobro prakso na področju zaščite oseb brez državljanstva ter preprečevanja in zmanjševanja pojava brezdržavljanosti. Zajema pet tematskih področij - mednarodni in regionalni instrumenti, podatki o prebivalstvu brez državljanstva, ugotavljanje brezdržavljanosti in status, omejitve v gibanju ter preprečevanje in zmanjševanje pojava - in prinaša vrsto priporočil slovenski vladi za reforme na prednostnih področjih.

Biti brez državljanstva pomeni, da osebe nobena država v skladu s svojim pravom ne šteje za svojega državljan. Gre za pravno anomalijo, ki preprečuje več kot 10 milijonov moških, ženskam in otrokom po vsem svetu - in več kot pol milijona ljudem v Evropi - dostop do temeljnih državljanjskih, političnih, gospodarskih, kulturnih in socialnih pravic.

MEDNARODNI IN REGIONALNI INSTRUMENTI

Različne mednarodne in regionalne pogodbe zagotavljajo zaščito osebam brez državljanstva ter preprečevanje in zmanjševanje pojava brezdržavljanosti. Slovenija je država pogodbenica le ene od osrednjih konvencij, **Konvencije o statusu oseb brez državljanstva iz leta 1954**. Ni pogodbenica **Konvencije o zmanjševanju pojavov apatridnosti iz leta 1961**, **Evropske konvencije o državljanstvu ali Konvencije o preprečevanju apatridnosti v zvezi z nasledstvom držav**. Vendar pa je Slovenija podpisala in ratificirala vse druge ustrezne mednarodne in regionalne pogodbe o človekovih pravicah, ne da bi uveljavljala kakršne koli zadržke, ki bi imeli neposreden vpliv na brezdržavljanost in je zavezana Direktivi EU o vračanju.

Slovenska vlada bi morala pristopiti h **Konvenciji o zmanjševanju pojavov apatridnosti iz leta 1961**, **Evropski konvenciji o državljanstvu ali Konvenciji o preprečevanju apatridnosti v zvezi z nasledstvom držav in se zavezati, da bo spoštovala mednarodne standarde za zaščito oseb brez državljanstva ter preprečevanje in zmanjševanje pojava apatridnosti**.

PODATKI O PREBIVALSTVU BREZ DRŽAVLJANSTVA

Države bi morale zbirati zanesljive kvantitativne in kvalitativne podatke o osebah brez državljanstva ter sprejeti in okrepiti ukrepe za štetje oseb brez državljanstva na svojem ozemlju.⁴ Razpoložljivost zanesljivih podatkov je povezana s tem, ali obstajajo postopki za prepoznavanje in ugotavljanje brezdržavljanosti. Podatkov o prebivalstvu brez državljanstva v Sloveniji je malo. Zadnji popis iz leta 2002 je pokazal, da ima status "neznane državljanstva" 2.527 ljudi. Vendar ni mogoče ugotoviti, ali podatki o državljanstvu niso bili zbrani ali pa so se anketiranci sami opredelili kot osebe brez državljanstva, kar pomeni, da ni jasno, kdo je vključen v to kategorijo, zato so podatki nezanesljivi. Ministrstvo za notranje zadeve zbira podatke o osebah, ki zatrjujejo brezdržavljanost v postopkih priseljevanja, mednarodne zaščite in naturalizacije. Vendar pa obstajajo prekrivajoče se kategorije, saj ministrstvo uporablja kategorije „brez državljanstva“ in „neznano državljanstvo“. Med leti 2009 in 2013 je v poenostavljenih postopkih naturalizacije za osebe brez državljanstva po Zakonu o državljanstvu slovensko državljanstvo pridobilo pet oseb. V skladu z Zakonom o tujcih so bila izdana dovoljenja za stalno prebivanje trinajstim osebam brez državljanstva, mednarodna zaščita pa je bila odobrena eni osebi brez državljanstva. Slovenija nima posebnega

postopka ugotavljanja brezdržavljskosti, prav tako ni bila izvedena nobena študija za evidentiranje pojava apatridnosti. To poleg obstoja skupin, ki so bile nesorazmerno izpostavljene brezdržavljskosti - zlasti Romov in izbrisanih⁵ - pomeni, da te obstoječe statistike najverjetneje ne predstavljajo realnega števila oseb brez državljanstva v Sloveniji.

Slovenska vlada bi morala sprejeti konkretne ukrepe za izboljšanje beleženja apatridnosti z uskladitvijo in opredelitvijo statističnih kategorij, ki jih uporabljajo različne agencije. Vključevati bi moralo evidentiranje in štetje oseb brez državljanstva v popisu in razmisliti o izvedbi celovite nacionalne študije evidentiranja pojava brezdržavljskosti, da bi zagotovili zanesljivo oceno populacije brez državljanstva v Sloveniji.



UGOTAVLJANJE BREZDRŽAVLJANSKOSTI IN STATUS

Za zagotavljanje zaščite in pravic iz konvencije iz leta 1954, vključno z dovoljenjem za prebivanje in pravico do dela, študija in poenostavljene naturalizacije, morajo biti države pogodbenice sposobne identificirati osebe brez državljanstva na svojem ozemlju. UNHCR priporoča, da se to najbolje doseže s posebnim postopkom za ugotavljanje brezdržavljskosti.⁶

Slovenija nima posebnega postopka za ugotavljanje brezdržavljskosti. Obstajajo še drugi upravni postopki, s katerimi je mogoče identificirati brezdržavljskost (na primer postopek za izdajo dovoljenja za prebivanje, priznanje mednarodne zaščite ali naturalizacije). Vendar pa Slovenija ne pozna posebnega statusa, namenjenega varstvu oseb brez državljanstva, prav tako ni zakonske obveznosti obravnave brezdržavljskosti, kadar oseba v postopku zatrjuje, da je brez državljanstva, niti jasnih navodil, smernic ali usposabljanja za uradnike, ki vloge obravnavajo. Opredelitev osebe brez državljanstva v slovenskem pravu je ožja od opredelitve v konvenciji iz leta 1954. Dokazno breme je na prosilcu, dokazni standard je zelo visok in pravna pomoč je na voljo le v postopkih sodnega nadzora. Raziskave kažejo, da se bodo ljudje, ki trdijo, da so brez državljanstva, naleteli na domnevo, da imajo drugo državljanstvo ali da lahko zaprosijo za državljanstvo druge države, uradniki pa jih bodo napotili na veleposlaništva drugih držav in ne bodo upoštevali njihove brezdržavljskosti kot pomembne okoliščine.

Slovenska vlada bi morala v skladu s smernicami UNHCR in dobro prakso vzpostaviti poseben postopek ugotavljanja brezdržavljskosti in izpolniti svoje obveznosti do oseb brez državljanstva v skladu s Konvencijo iz leta 1954, vključno z izdajo dovoljenja za prebivanje, priznanjem pravice do dela, študija in lažje naturalizacije. Otroke brez državljanstva, ki so brez dovoljenja za prebivanje, je treba obravnavati enako kot tiste, ki imajo pravico do prebivanja v skladu z najboljšimi interesi otroka. Slovenska vlada bi morala zagotoviti, da so uradniki usposobljeni za natančno identifikacijo brezdržavljskosti in jo obravnavajo kot pomembno okoliščino.



OMEJITEV GIBANJA

Osebe brez državljanstva se soočajo z večjim tveganjem arbitrarnega pridržanja, zlasti kadar primanjkuje postopkovnih jamstev za ugotavljanje brezdržavljskosti in s tem povezanih ovir za odstranitev.⁷ Slovenija je zavezana **Direktivi EU o vračanju**, ki zahteva, da se posebna pozornost nameni položaju ranljivih oseb; revidirani **Priročnik EU o vračanju**⁸ zahteva, da se pozornost nameni posebnemu položaju oseb brez državljanstva in zagotovi, da obstaja razumna možnost odstranitve pred odreditvijo omejitve gibanja ali podaljšanjem le-te. V Sloveniji obstaja le malo zaščitnih ukrepov pred arbitrarno omejitvijo gibanja oseb brez državljanstva. V skladu z Ustavo je treba pri odločanju o omejitvi gibanja izvesti test sorazmernosti, vendar v praksi organi ne določijo države vračanja pred odreditvijo omejitve gibanja, o možnostih odreditve alternative odvzemu prostosti pa se ne odloča rutinsko, čeprav jih zakon pozna kot 'milejši ukrep'. Pridržanje je podvrženo sodnemu preizkusu utemeljenosti šele po prvem trimesečnem podaljšanju omejitve gibanja, posameznik pa ima na voljo zelo omejena pravna sredstva za izpodbijanje odvzema prostosti. Pravna pomoč ni na voljo. Brezdržavljskost ne velja za pravno pomembno dejstvo pri odločanju o omejitvi gibanja in osebam brez državljanstva je v praksi odvzeta prostost.

Slovenska vlada bi morala sprejeti ukrepe za zaščito oseb brez državljanstva pred arbitrarnim pridržanjem z uvedbo postopka za ugotavljanje brezdržavljskosti in statusa zaščite ter vključitev brezdržavljskosti med pravno relevantna dejstva pri odločanju o odvzemu prostosti.



PREPREČEVANJE IN ZMANJŠANJE POJAVA

Slovenija ni niti pogodbenica Konvencije iz leta 1961 niti Evropske konvencije o državljanstvu. V slovenskem pravu obstajajo zaščitni ukrepi za preprečevanje apatridnosti otrok, najdenih na teritoriju države, posvojenih otrok (v večini primerov) in otrok rojenim slovenskim staršem v tujini. Obstajajo pa tudi velike vrzeli v obstoječih zaščitnih ukrepih. Zakonska zaščita pred apatridnostjo za otroke, rojene v Sloveniji, temelji na statusu staršev in ne otroka. Starši otroka brez državljanstva, rojenega na slovenskem ozemlju, morajo prav tako biti brez državljanstva (ali neznani), da lahko otrok pridobi slovensko državljanstvo. Če starši niso državljani Republike Slovenije, vendar imajo državljanstvo druge države, ki ga ne morejo prenesti na svojega otroka, ta otrok po slovenskem pravu ni zaščiten pred apatridnostjo.

Pravica vsakega otroka do pravne identitete in državljanstva ni le bistvena za preprečevanje in zmanjševanje brezdržavljskosti, ampak je temeljno načelo mednarodnega prava.⁹ V Sloveniji so zakoni in praksa v zvezi z registracijo rojstev na splošno pozitivni, pozna prijava rojstva pa je možna, četudi se kaznuje z globo. denarna

Slovenska vlada bi morala razmisliti o spremembi zakona, da bi zagotovila, da vsi otroci, rojeni na njenem ozemlju, ki bi bili sicer brez državljanstva, pridobijo državljanstvo ob rojstvu, ne glede na status staršev.

POVZETEK PRIPOROČIL

- Ratificirati Konvencijo o zmanjševanju pojavov apartidnosti iz leta 1961, Evropsko konvencijo o državljanstvu in Konvencijo o preprečevanju apatridnosti v zvezi z nasledstvom držav
- Opredeliti in uskladiti statistične kategorije, ki se uporabljajo v vseh vladnih agencijah na vseh upravnih ravneh, in vključiti beleženje in štetje oseb brez državljanstva v popisu prebivalstva
- Izvesti obsežno študijo evidentiranja za natančno identifikacijo prebivalstva brez državljanstva v Sloveniji
- Zakonska vzpostavitev posebnega postopka za ugotavljanje brezdržavljskosti in statusa zaščite v zakonu in v skladu z dobrimi praksami, da se v celoti uveljavijo pravice iz Konvencije iz leta 1954 za osebe brez državljanstva v Sloveniji
- Vzpostaviti redno usposabljanje javnih uslužbencev za natančno identifikacijo oseb brez državljanstva in obravnavo brezdržavljskosti kot pomembno okoliščino
- Vzpostaviti zaščitne ukrepe za zaščito oseb brez državljanstva pred arbitrarnim pridržanjem s pomočjo postopka za ugotavljanje brezdržavljskosti in statusa zaščite ter vključitev brezdržavljskosti kot pravno relevantnega dejstva v vseh odločitvah o odvzemu prostosti
- Spremeniti zakon, da se zagotovi, da vsi otroci, rojeni na ozemlju Slovenije, ki bi sicer bili brez državljanstva, pridobijo državljanstvo ob rojstvu, ne glede na status staršev

OPOMBE

¹ <https://index.statelessness.eu>

² www.statelessness.eu

³ <https://index.statelessness.eu/country/slovenia>

⁴ Sklepi Sveta Evropske unije in predstavnikov vlad držav članic o osebah brez državljanstva, 4 December 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/04/council-adopts-conclusions-on-statelessness/>

⁵ Za več informacij o izbrisu obiščite: <http://www.mirovni-institut.si/izbrisani/>

⁶ UNHCR (2014), Handbook on Protection of Stateless Persons, <http://www.unhcr.org/uk/protection/statelessness/53b698ab9/handbook-protection-stateless-persons.html>

⁷ ENS (2017) Protecting Stateless Persons from Arbitrary Detention: An Agenda for Change, https://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/attachments/resources/ENS_LockeInLimbo_Detention_Agenda_online.pdf

⁸ European Commission (2017) ANNEX to the COMMISSION RECOMMENDATION establishing a common "Return Handbook" to be used by Member States' competent authorities when carrying out return related tasks, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_recommendation_on_establishing_a_common_return_handbook_annex_en.pdf

⁹ Konvencija ZN o otrokovih pravicah, Člen 7.

KONTAKT

Katarina Vučko

Vodja projekta, Mirovni Institut
Katarina.Vucko@mirovni-institut.si

Nina Murray

Vodja politik in raziskav, European Network on Statelessness
nina.murray@statelessness.eu



Berol House
25 Ashley Road
London N17 9LJ

+44 20 7354 9631
info@statelessness.eu
www.statelessness.eu

