



**Projekt građanskih prava Sisak
Institut za osobe bez državljanstva i
inkluziju i
Europska mreža za osobe bez
državljanstva**

Zajednički podnesak Vijeću za ljudska prava na 36.
sjednici o Univerzalnom periodičnom pregledu

(treći ciklus, travanj/svibanj 2020.)

Hrvatska

3. listopada 2019.

Projekt građanskih prava Sisak, Institut za osobe bez državljanstva i inkluziju i Europska mreža za osobe bez državljanstva

Zajednički podnesak Vijeću za ljudska prava na 36. sjednici o Univerzalnom periodičnom pregledu

Hrvatska

Uvod

1. Projekt građanskih prava Sisak, Institut za osobe bez državljanstva i inkluziju (ISI) i Europska mreža za osobe bez državljanstva u sklopu mehanizma Univerzalnog periodičnog pregleda (engl. *Universal Periodic Review - UPR*) zajednički upućuju ovaj podnesak o pravu na državljanstvo i izazovima povezanim s ljudskim pravima osoba bez državljanstva u RH.
2. U fokusu ovog podneska je zaštita osoba bez državljanstva u Hrvatskoj te sprječavanje i smanjenje slučajeva bezdržavljanstva, a posebice među etničkim manjinama, uključujući Rome.
3. Projekt građanskih prava Sisak (PGP Sisak) hrvatska je nevladina organizacija osnovana 2003. godine u Sisku. Glavni cilj organizacije PGP Sisak je zaštita i promicanje ljudskih i građanskih prava, a glavna djelatnost joj je pružanje besplatne pravne pomoći socijalno ugroženom stanovništvu. PGP Sisak se od 2017. godine bavi pitanjima bezdržavljanstva u Republici Hrvatskoj. U lipnju 2019. udruga PGP Sisak formirala je radnu skupinu Koordinacija za rješavanje problematike bezdržavljanstva, koja okuplja sve bitne dionike u Republici Hrvatskoj i čiji je cilj zajedničko rješavanje problematike bezdržavljanstva u zemlji.¹
4. Institut za osobe bez državljanstva i inkluziju² neovisna je neprofitna organizacija posvećena promicanju integriranog, na ljudskim pravima utemeljenog odgovora na nepravdu bezdržavljanstva i ekskluzije. Organizacija je osnovana u kolovozu 2014. te je prvi i jedini globalni centar posvećen promicanju ljudskih prava osoba bez državljanstva i rješavanje problema bezdržavljanstva. Institut je u okviru UPR-a po pitanju ljudskih prava osoba bez državljanstva uputio više od 50 podnesaka o pojedinačnim zemljama te sastavio sažetke o ključnim izazovima vezanima uz ljudska prava osoba bez državljanstva u svim državama obuhvaćenim revizijom na sjednicama br. 23. do 35. održanima u okviru UPR-a.
5. Europska mreža za osobe bez državljanstva (engl. *European Network on Statelessness - ENS*)³ civilni je savez nevladinih organizacija, pravnika, akademika i drugih neovisnih stručnjaka koji se zalažu za rješavanje pitanja bezdržavljanstva u Europi. Mreža ima sjedište u Londonu, a trenutno broji preko 145 članova iz 41 europske države. Rad mreže ENS počiva na tri stupa – razvoj zakona i politika, podizanje svijesti i jačanje kapaciteta. ENS pruža stručne savjete i podršku nizu dionika, uključujući vlade.

1 Više informacija o organizaciji PGP Sisak potražite na: <http://www.crpsisak.hr/2019/07/24/koordinacija-za-bezdržavljanstvo-u-rh/?lang=en>.

2 Više informacija o Institutu za osobe bez državljanstva i inkluziju potražite na: www.institutesi.org.

3 Više informacija o Europskoj mreži za osobe bez državljanstva potražite na: www.statelessness.eu

Prethodni univerzalni periodični pregled (UPR) za Hrvatsku u prvom i drugom ciklusu

6. Hrvatska je prethodno bila predmet postupka revizije tijekom 9. i 22. sjednice u okviru UPR-a 2010. odnosno 2015. godine. Tijekom prvog ciklusa, Hrvatska je dobila šest preporuka, uključujući preporuku Mađarske o pristupanju Konvenciji o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva iz 1961. (prihvaćeno) te pet preporuka o državljanstvu osoba koje nisu hrvatske narodnosti, uključujući Rome, koje su uputili Ekvador, Finska (dvije preporuke), Poljska i Republika Koreja (četiri su prihvaćene, jedna zabilježena). Tijekom drugog ciklusa, Hrvatska je primila i prihvatila jednu preporuku koju je uputila Švicarska, a koja glasi:

„Zaštititi prava manjina, posebice osiguravanjem pristupa osnovnim uslugama za romsku manjinu, uključujući i mogućnost da Romi bez državljanstva dobiju hrvatsko državljanstvo, u skladu s obvezama na području ljudskih prava“.

Međunarodne obveze Republike Hrvatske

7. Hrvatska je 1959., kao dio bivše Jugoslavije, pristupila Konvenciji iz 1954. o pravnom položaju osoba bez državljanstva te je 2011. pristupila Konvenciji iz 1961. o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva, u skladu s preporukom Mađarske sa 9. sjednice u okviru UPR-a. Hrvatska na temelju međunarodnih i regionalnih sporazuma kojih je potpisnica ima daljnje međunarodne obveze po pitanju zaštite prava osoba na narodnost te zaštite prava osoba bez državljanstva. Ti sporazumi, među ostalim, uključuju Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR – članak 24.3.), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR – članci 2.2. i članak 3.), Konvenciju o pravima djeteta (CRC – članci 2., 3., 7. i 8.), Konvenciju o ukidanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW – članak 9.), Međunarodnu konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (CERD – članak 5.(d)(iii.)), Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom (CRPD – članak 18.) i Međunarodnu konvenciju o zaštiti svih osoba od prisilnog nestanka (CED – članak 25.). Hrvatska je 2005. godine potpisala Europsku konvenciju o državljanstvu iz 1997., iako joj još nije pristupila. Nadalje, pravo na državljanstvo zaštićeno je člankom 15. Opće deklaracije o ljudskim pravima.
8. Tijekom postupka revizije Republike Hrvatske 2015. godine, Odbor za ljudska prava izrazio je zabrinutost zbog:

„broja osoba bez državljanstva, uglavnom Roma, koji se pod nadležnošću države stranke suočavaju s poteškoćama pri ispunjavanju uvjeta za dobivanje hrvatskog državljanstva, jer često nemaju osobne isprave“,

a posebice u vezi s raspadom Jugoslavije. Odbor je stoga preporučio Hrvatskoj da:

„treba poduzeti sve potrebne mjere kako bi se svim stanovnicima osiguralo potpuno uživanje prava iz Sporazuma, uključujući osobe bez državljanstva. Treba uspostaviti i provesti učinkovite mjere za rješavanje pitanja bezdržavljanstva te regulaciju statusa Roma, uključujući omogućavanje pristupa identifikacijskoj dokumentaciji“.⁴

³ Odbor za ljudska prava (CCPR/HRC), *Zaključna zapažanja o trećem periodičnom izvješću za Hrvatsku*, CCPR/C/HRV/CO/3, stavci 8. i 9.

9. Godine 2017. posebni izvjestitelj UN-a o pravu svih osoba na uživanje najviših standarda tjelesnog i mentalnog zdravlja, Dainius Pūras, istaknuo je prilikom svojeg posjeta Hrvatskoj da je 2016. godine oko 2800 Roma još uvijek bilo bez prijavljenog prebivališta odnosno boravišta te pod rizikom da budu osobe bez državljanstva.⁵

Nacionalno zakonodavstvo

10. Hrvatsko državljanstvo regulira Zakon o hrvatskom državljanstvu iz 1991.⁶ Ovaj Zakon osobama bez državljanstva ne pruža nikakva određena prava na temelju njihova bezdržavljanstva, poput pomoći kod naturalizacije. Zapravo, osobe bez državljanstva promatra na istoj osnovi kao i državljane trećih zemalja.
11. Nova izmjena Zakona o hrvatskom državljanstvu stupit će na snagu u listopadu 2019. Pozitivna promjena je da članak 5. stavak 2. uvodi odredbu prema kojoj dijete rođeno u inozemstvu stječe hrvatsko državljanstvo ako mu je jedan roditelj u trenutku rođenja hrvatski državljanin, a dijete bi u protivnom ostalo bez državljanstva. Izmjenom se također propisuje da je osoba bez državljanstva kod stjecanja hrvatskog državljanstva oslobođena od obveze podnošenja dokaza o otpustu iz stranog državljanstva.
12. Zakon o strancima⁷ u članku 2. stavku 1. točki 2. definira osobu bez državljanstva kao osobu „*koju ni jedna država sukladno svom nacionalnom zakonodavstvu ne smatra svojim državljaninom*“, što je u skladu s definicijom sadržanom u članku 1. stavku 1. Konvencije o pravnom položaju osoba bez državljanstva iz 1954. Zakon također predviđa putnu ispravu za osobe bez državljanstva u članku 2. stavku 1. točki 8. Zakon izričito spominje osobe bez državljanstva samo četiri puta, i to u definiciji te u kontekstu putnih isprava. Ne predviđa postupak identifikacije i utvrđivanja bezdržavljanstva.
13. U smislu drugih relevantnih nacionalnih zakona, u Ustavu Republike Hrvatske⁸ stoji da osobe bez državljanstva mogu dobiti utočište u Republici Hrvatskoj, ali ni Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći⁹ ni Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca ne propisuje mogućnost pristupa pravnoj pomoći ili zdravstvenoj zaštiti osobama bez državljanstva. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti¹⁰ spominje osobe bez državljanstva u kontekstu prava na međunarodnu zaštitu, azil ili supsidijarnu zaštitu.

4 Izvješće posebnog izvjestitelja o pravu svih osoba na uživanje najviših standarda tjelesnog i mentalnog zdravlja o posjetu Hrvatskoj, A/HRC/35/21/Add.2. stavka 106.

5 Zakon o strancima: <https://www.zakon.hr/z/142/Zakon-o-strancima> (Narodne novine 130/11, 74/13, 69/17, 46/18).

6 Zakon o hrvatskom državljanstvu: <https://www.zakon.hr/z/446/Zakon-o-hrvatskom-dr%C5%BEavljanstvu> (Narodne novine 110/15). Dostupno na engleskom na: <https://www.refworld.org/docid/5ac3799f4.html>

7 Zakon o strancima: <https://www.zakon.hr/z/142/Zakon-o-strancima> (Narodne novine 130/11, 74/13, 69/17, 46/18).

8 Ustav RH: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske> (Narodne novine 05/14).

9 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći: <https://www.zakon.hr/z/286/Zakon-o-besplatnoj-pravnoj-pomo%C4%87i> (Narodne novine 143/13)

10 Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti: <https://www.zakon.hr/z/798/Zakon-o-me%C4%91unardnoj-i-privremenoj-za%C5%A1titi> (Narodne novine 127/17)

Utvrđivanje bezdržavljanstva i pravna zaštita osoba bez državljanstva

14. U Hrvatskoj ne postoji poseban postupak utvrđivanja bezdržavljanstva ni zaštićeni status za osobe bez državljanstva. To znači da državna tijela, uključujući Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo uprave te Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, nemaju učinkovit način otkrivanja osoba bez državljanstva odnosno onih osoba koje su pod rizikom da ostanu bez državljanstva u zemlji kao ni način da poduzmu korake za rješavanje takvih slučajeva. Prema tome, hrvatska Vlada ne raspolaže pravnim mehanizmom za identifikaciju te pružanje zaštite osobama bez državljanstva, koji je nužan za provedbu međunarodnih obveza RH sukladno Konvenciji o pravnom položaju osoba bez državljanstva iz 1954.
15. Jedini postupak regulacije bezdržavljanstva predstavlja Pravilnik o statusu i radu državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj, koji propisuje putnu ispravu za osobe bez državljanstva.¹¹ Nedavni predmet *Hoti protiv Hrvatske* koji se našao pred Europskim sudom za ljudska prava u prvi je plan stavio problematiku nepostojanja posebnog postupka za utvrđivanje bezdržavljanstva i dodjele pravne zaštite osobama bez državljanstva na teritoriju RH.¹² Hrvatska tek treba uvesti izmjene u zakonodavstvo s ciljem unaprjeđenja svog nacionalnog pravnog okvira kao odgovor na presudu.
16. Općenito govoreći, osobe bez državljanstva u Hrvatskoj nemaju pristup pravnoj pomoći koju financira država te ih se često tretira kao državljane trećih zemalja te se pretpostavlja da imaju drugo državljanstvo. Državne vlasti, uključujući policiju i imigracijske službe, imaju vrlo malo svijesti o bezdržavljanstvu.

Pravo na državljanstvo – sprječavanje i smanjenje slučajeva bezdržavljanstva

17. Zakon o hrvatskom državljanstvu u članku 7. sadrži djelomičnu zaštitnu mjeru za sprečavanje bezdržavljanstva u slučaju djece i nahočadi rođene ili pronađene na teritoriju RH koja bi inače bila bez državljanstva.¹³ Međutim, to ne ispunjava u potpunosti međunarodne norme (uključujući one utvrđene u člancima 7., 2. i 3. Konvencije o pravima djeteta) jer se članak odnosi samo na djecu rođenu u Hrvatskoj čiji su roditelji također bez državljanstva ili su nepoznati (slučaj nahočadi). Nadalje, člankom 7. propisano je da djetetu prestaje hrvatsko državljanstvo ako se utvrdi da su oba roditelja strani državljanji prije djetetova 14. rođendana. Zakon stoga ne sprječava da se djeca rađaju bez državljanstva roditeljima koji imaju državljanstvo, ali ga ne mogu prenijeti na dijete.
18. Kao država nasljednica Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), Republika Hrvatska odlučila je dodijeliti hrvatsko državljanstvo na temelju bivših jugoslavenskih registara nacionalnosti u republikama u kojima su stanovnici bivših jugoslavenskih republika bili upisani pod dvostrukim državljanstvom, federativnim i državljanstvom jedne od bivših republika. Međutim, mnoge osobe za koje se pretpostavljalo da imaju državljanstvo neke druge bivše jugoslavenske republike zapravo nisu imale drugo državljanstvo. Mnogi slučajevi osoba bez državljanstva

11 Pogledajte: <http://uznr.mrms.hr/wp-content/uploads/propisi2/nacionalni/rsp027.pdf>

12 EctHR prijava br. 63311/14, *Hoti protiv Hrvatske*, 26. srpnja 2018.

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-182448%22%5D%7D>

13 Članak 7. Zakona o hrvatskom državljanstvu: <https://www.zakon.hr/z/446/Zakon-o-hrvatskom-dr%C5%BEavljanstvu> (Narodne novine 110/15). Dostupno na engleskom na:

<https://www.refworld.org/docid/5ac3799f4.html>

stoga su rezultat formiranja novih država nakon raspada SFRJ (kao što je prikazano u slučaju g. Hotija¹⁴).

19. Godine 1991. i 1992. Republika Hrvatska je pružila priliku strancima koji su boravili na njezinu teritoriju da prijave prebivalište te time steknu status stranca sa stalnim boravkom u RH. Taj je postupak također krenuo od pretpostavke da navedena skupina ima državljanstvo neke druge zemlje (u većini slučajeva neke druge republike bivše Jugoslavije). Mnogi nisu imali državljanstvo druge države, što je rezultiralo slučajevima osoba bez državljanstva.

Manjine su nesrazmjerno pogođene rizikom bezdržavljanstva

20. Ekskluzija i diskriminacija s kojom je suočena romska nacionalna manjina u Hrvatskoj dobro je dokumentirana.¹⁵ Prema nacionalnom popisu stanovništva iz 2011., u Hrvatskoj je tada živjelo 16.985 Roma.¹⁶ Međutim, Europska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI) Vijeća Europe procjenjuje da je stvarni broj Roma u RH između 30.000 i 40.000.¹⁷
21. Mnoge romske obitelji u Hrvatskoj imaju povijest migracije i raseljavanja, uključujući migraciju i raseljavanje iz drugih bivših jugoslavenskih republika, a mnogi pripadnici romske manjine još uvijek nemaju osobne isprave. Iako točnih podataka nema, prema izvješću ECRI-ja procjenjuje se da u Hrvatskoj živi barem 500 Roma bez državljanstva te najmanje 1000 Roma koji su pod rizikom da ostanu bez državljanstva.¹⁸
22. U okviru Europske unije Republika Hrvatska je 2019. predstavila svoj drugi Akcijski plan za uključivanje Roma (2019. – 2020.¹⁹, za provedbu Nacionalne strategije za uključivanje Roma (2013. – 2020.). Jedino strateško područje Akcijskog plana kojem nisu dodijeljena nikakva financijska sredstva su „*Propisi o statusnim pravima*“. Unatoč tome, Akcijski plan u okviru ove teme predviđa formiranje mobilnih timova za rješavanje pitanja pravnog statusa s kojima se suočavaju nedokumentirani Romi koji su pod rizikom bezdržavljanstva. Međutim, kako se navodi u izvješću ECRI-ja, te je timove Ministarstvo unutarnjih poslova formiralo još 2014. godine, ali ih tek treba operacionalizirati.²⁰ Akcijski plan ne uključuje nikakve nove, konkretne, financirane mjere za rješavanje pitanja pravnog statusa s kojim se suočava velik broj Roma u Hrvatskoj.

14 <https://www.statelessness.eu/blog/hoti-v-croatia-landmark-decision-european-court-human-rights-residence-rights-stateless-person>.

15 Pogledajte, na primjer, Europski centar za prava Roma: <http://www.errc.org/what-we-do?country=53&code=croatia#country-results>

16 Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011. Stanovništvo prema državljanstvu, narodnosti, vjeri i materinskom jeziku: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2012/SI-1469.pdf

17 ECRI-JEVO IZVJEŠĆE ZA HRVATSKU (treći ciklus praćenja), 2018.: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-croatia/16808b57be>.

18 *ibid.*, st. 71.

19 Akcijski plan za uključivanje Roma za razdoblje od 2019. do 2020. godine: <https://vlada.gov.hr/sjednice/176-predsjednica-vlade-republike-hrvatske-26596/26596>.

20 ECRI-JEVO IZVJEŠĆE ZA HRVATSKU (treći ciklus praćenja), 2018.: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-croatia/16808b57be>, st. 71.

Preporuke

23. Na temelju gornjih podataka, organizacije koje su sudjelovale u ovom podnesku urgiraju države revizore da Republici Hrvatskoj daju sljedeće preporuke:

- I. Zaštititi i unaprijediti prava manjina, osobito borbom protiv anticiganizma i osiguravanjem brzog rješavanja preostalih pitanja pravnog statusa, uključujući uklanjanje rizika od bezdržavljanstva.
- II. Uspostaviti poseban postupak utvrđivanja bezdržavljanstva u skladu s uputama i dobrom praksom UNHCR-a i dodijeliti osobama bez državljanstva na teritoriju RH prava koja im pripadaju prema Konvenciji o pravnom položaju osoba bez državljanstva iz 1954. godine.
- III. Izmijeniti i dopuniti Zakon o hrvatskom državljanstvu s ciljem uvođenja cjelovitih zaštitnih mjera za sprečavanje bezdržavljanstva kod djece u svim slučajevima, u skladu s međunarodnim obvezama RH prema Konvenciji o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva iz 1961. godine.
- IV. Izmijeniti i dopuniti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći tako da on pruži zaštitu osobama bez državljanstva te osigura pristup besplatnoj pravnoj pomoći osobama bez državljanstva u praksi.
- V. Unaprijediti postupak prikupljanja podataka o osobama bez državljanstva i osobama pod rizikom od bezdržavljanstva u Republici Hrvatskoj i objaviti pouzdane raščlanjene podatke o populaciji bez državljanstva u zemlji.
- VI. Uložiti resurse i kapacitete u operacionalizaciju mobilnih timova s ciljem pružanja administrativne podrške pri identifikaciji i rješavanju slučajeva bezdržavljanstva i rizika od bezdržavljanstva te unapređenja kvalitete podataka o pogođenom stanovništvu.
- VII. Provesti Zagrebačku deklaraciju iz 2011. u nacionalno zakonodavstvo kako bi se potaknula suradnja između relevantnih institucija (tj. Ministarstva unutarnjih poslova, Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku) u rješavanju pitanja bezdržavljanstva i rizika od bezdržavljanstva.
- VIII. S Republikom Srbijom i Bosnom i Hercegovinom (uključujući Republiku Srpsku) uspostaviti bilateralne sporazume o učinkovitoj razmjeni informacija, podataka i dokumenata koji se odnose na državljane tih zemalja koji borave u drugim zemljama.
- IX. Pristupiti Europskoj konvenciji o državljanstvu iz 1997. i Konvenciji o izbjegavanju apatridnosti povezane s državnom sukcesijom iz 2006. godine.