

Vida Čok

**DRŽAVLJANSTVO
U SAVREMENOJ EVROPI**



CENTAR ZA ANTIRATNU AKCIJU

Dr Vida Čok

**DRŽAVLJANSTVO
U SAVREMENOJ EVROPI**

**CENTAR ZA ANTIRATNU AKCIJU
Beograd, 2002.**

dr Vida Čok

DRŽAVLJANSTVO U SAVREMENOJ EVROPI

Izdavač

CENTAR ZA ANTIRATNU AKCIJU

Za izdavača

Ivan Janković

Tehnički urednik

Denis Radovanović

Priprema za štampu



Tiraž 300 primeraka

Štampa

KAKTUS print, Beograd

Sadržaj

UVOD	7
1. POJAVA I OSNOVNA SVOJSTVA DRŽAVLJANSTVA	10
1.1 Odnos države i pojedinca	10
1.2 Isključiva nadležnost države	12
1.3 Sukob zakona o državljanstvu i osnovna načela prava državljanstva	13
2. DRŽAVLJANSTVO U SISTEMU LJUDSKIH PRAVA	15
2.1 Umnožavanje instrumenata međunarodnog prava o državljanstvu	17
2.2 Osobnosti prava na državljanstvo	24
2.3 Promene zakona i drugih propisa o državljanstvu pod uticajem prava na državljanstvo	27
3. DVOJNO DRŽAVLJANSTVO	31
4. EVROPSKA PRAVILA O DRŽAVLJANSTVU	34
4.1 Pravila Evropske konvencije o državljanstvu	37
4.1.1 <i>Višestruko državljanstvo</i>	39
4.1.2 <i>Sukcesija država i državljanstvo</i>	41
4.1.3 <i>Vojne obaveze u slučaju višestrukog državljanstva.</i>	44

5. DRŽAVLJANSTVO I	
EVROPSKO GRAĐANSTVO	48
5.1. Odnos građanstva	
Unije i državljanstva država članica	48
5.2 Prava građanina Unije	51
5.2.1 <i>Pravo na slobodu kretanja i boravka.</i>	52
5.2.2 <i>Aktivno i pasivno biračko pravo.</i>	52
5.2.3 <i>Diplomatska zaštita u trećim zemljama</i>	53
5.2.4 <i>Pravo peticije Evropskom parlamentu</i>	
<i>i žalbe Ombudsmanu</i>	53
ZAKLJUČAK	54

UVOD

Savet Evrope je 1997. godine usvojio Evropsku konvenciju o državljanstvu.¹ Konvencija predstavlja savremeni instrument prava državljanstva i vrstu sinteze prethodnih pravila o državljanstvu, sa njihovim izmenama, do današnjih dana. Donele su je države koje imaju “svoje”, unutrašnje pravo državljanstva. Dakle, reč je o dva paralelna toka pravnog uređivanja državljanstva, unutrašnjeg i međunarodnog. U ovom slučaju, to je unutrašnje pravo državljanstva država članica Saveta Evrope i evropska, regionalna regulativa o državljanstvu, koja postaje deo pomenutog unutrašnjeg prava.

Vremensko određivanje kategorije “savremenosti” vezujemo za drugu polovinu XX veka i, konkretnije, za donošenje Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, 1948. godine.² Deklaracijom je proglašeno pravo “svakog” na državljanstvo što je bitno uticalo na to da su države menjale svoje unutrašnje pravo državljanstva. Do tog vremena, državljanstvo je kao pravna kategorija i kao svojevrsan instrument kojim se suverenoj državi priznaje pravo da reguliše odnose sa stanovnicima svoje teritorije, oblikovano, tretirano i primenjivano pre svega kao deo unutrašnjeg prava država. Zato, kada govorimo o savremenoj Evropi, tom sintagmom obuhvatamo čitav region Evrope, odnosno države i njihovu teritoriju na kojoj su one isključivo nadležne da donose svoje zakone i druge propise o državljanstvu. U meri u kojoj je to vezano za Evropsku uniju i Savet

1 Convention Européenne sur la nationalité, Strasbourg, 6. XI 1997, Conseil de l'Europe, Traités Européens, STE No 166.

2 Universal Declaration of Human Rights, Res. UN 217 A/III, 10.12.1948.

Evrope, odnosno njihove države članice, “savremenost” ima i kvalitet integracionih procesa i harmonizacije, približavanja njihovog zakonodavstva, a u okviru toga, i prava državljanstva. Ta “ograničenost” teritorije na Evropu nije i ne može biti striktna, jer državljanstvo se u čitavom svetu zasniva na nekoliko osnovnih pravila. Neka od njih potiču još iz rimskog prava.

Osnovne činjenice o pojavi državljanstva i o njegovim svojstvima predstavljaju konstantu tog pravnog instituta. Ipak, državljanstvo je u toku prošlih vekova pratilo neke društvene promene koje su uticale i na suštinu odnosa država – pojedinac, oličenog u državljanstvu.

Poređenjem zakona o državljanstvu više država i, naročito, pravila o sticanju, promeni i prestanku državljanstva, potvrđuje se “zajedničko” poreklo osnovnih načela i pravila o državljanstvu. Razlike i novine pripadaju novijem dobu za koje je karakteristično to da organizovana međunarodna zajednica i instrumenti koje ona donosi, utiču i na pravo državljanstva. Danas se može govoriti o četiri osnova prava državljanstva – unutrašnjem i međunarodnom, u okviru kojeg se razlikuju bilateralni, regionalni i multilateralni nivo pravila o državljanstvu.

Makoliko da svaki od navedenih osnova prava o državljanstvu predstavlja celinu, mora se imati u vidu činjenica da mnoga pravila o državljanstvu iz međunarodnih ugovora postaju deo unutrašnjeg prava državljanstva, ili se kao takva neposredno primenjuju. Ali, činjenica je i da unutrašnje pravo državljanstva i praksa država u toj oblasti, utiču na dalji razvoj međunarodnih instrumenata o državljanstvu. Na primer, ravnopravnost muškarca i žene, odnosno zabrana diskriminacije po osnovu pola, proglašena Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, uticala je na donošenje Konvencije o državljanstvu udete žene.³ Konvencijom je utvrđeno da žena, udajom za stranog državljanina ne stiče automatski muževljevo državljan-

3 Convention on the Nationality of Married Women, General Assembly Resolution 1040/XI, 29.1.1957.

stvo, niti na takav način gubi svoje državljanstvo, što je do tada bilo pravilo u većini država. Rezultat primene te konvencije je bila promena propisa o državljanstvu, pre svega u državama članicama Ujedinjenih nacija i strana ugovornica Konvencije, ali je praksa tih država izazvala potrebu otklanjanja i drugih situacija u kojima je dolazilo do diskriminacije u pogledu državljanstva. I to je uticalo na donošenje novih međunarodnih ugovora u vezi sa pravima čoveka čije je ostvarivanje uslovljeno njegovim državljanjskim statusom.

Ako smatramo da je Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima izazvala bitne promene i u pogledu prava državljanstva, čija su pravila kasnije, decenijama, postepeno menjana, onda možemo “evropske akcije” u vidu usvajanja novih pravila o državljanstvu, smatrati značajnim ne samo za promenu odnosa država – pojedinac, već je na taj način učinjeno mnogo u pogledu stvaranja uslova za potpunije ostvarivanje prava na državljanstvo “svakog” i, po našem mišljenju, i u svakoj situaciji, u svim okolnostima (apatridija, izbegništvo, sukcesija).

Pravo na državljanstvo, proglašeno 1948. godine, sve do danas je značajno za nastojanja da ljudska prava budu u središtu pažnje i borbe za humanije društvo na Zemlji, a u odnosu na Evropu, ono doprinosi uspehu njene politike i programa integracije. I na taj način, državljanstvo je postalo deo savremene Evrope. U tom smislu, u ovom radu razmatramo odredbe već pomenute Evropske konvencije o državljanstvu (1997) i Ugovora o Evropskoj uniji (1992). U njima se uporedo javljaju i državljanstvo država članica Evropske unije i Saveta Evrope, i građanstvo Evropske unije, odnosno prava građana koji oni stiču primenom tih instrumenata. I to je, možda, jedno od glavnih obeležja savremene Evrope i nagoveštaj njene budućnosti.

I. POJAVA I OSNOVNA SVOJSTVA DRŽAVLJANSTVA

Pojava državljanstva je u neposrednoj vezi sa nastankom države i njenim konstitutivnim elementima. To su: teritorija, narod (stanovništvo) i suverena vlast. Sva tri obeležja su izraz suvereniteta države i međusobno povezana. Postojanje određene teritorije je uslov da bi država imala “svoje” državljane, i da bi na njoj vršila svoju vlast. Stanovništvo živi na određenoj teritoriji suverene države, koja svoju vlast, između ostalog, vrši propisivanjem uslova i načina sticanja državljanstva statusa lica nastanjenih na njenoj teritoriji i na taj način “potvrđuje” da državljanstvo predstavlja jedan od atributa njene državnosti. Državljanstvo je “dokaz” i uslov egzistencije države kao subjekta međunarodnog prava, odnosno njene suverenosti.

Suverena vlast države se odnosi i na teritoriju i na njene stanovnike i, uobičajeno je da se sa tog stanovišta govori o teritorijalnom i personalnom suverenitetu države. Državljanstvo je instrument neposrednog ostvarivanja personalnog suvereniteta, jer u formiranju svog ukupnog državljanstva corpus-a, “zbira” svih lica – svojih državljana, država ima isključivu vlast. U odnosu na čoveka, pojedinca, država utvrđuje uslove i načine sticanja, promene i prestanka državljanstva. Sticanjem državljanstva, pojedinac i pravno “pripada” određenoj državi. Ta pripadnost se izražava i dokazuje državljanstvom.

I.1 Odnos države i pojedinca

Odnos države i pojedinca, koji se uspostavlja i ostvaruje državljanstvom, često je menjan, pre svega, od strane države. Dr-

žava, naročito u fazi konstituisanja nastoji da “obezbedi” što veći broj svojih stanovnika, državljana. Slične težnje postoje i stvaranjem države pod sloganom “jedna država – jedan narod”, tj. vođenjem politike “okupljanja” svog naroda. Svi takvi primeri su deo populacione politike države, u čijem vođenju značajno mesto ima državljanstvo. U prošlosti je čoveka, pojedinca, naročito pogađala obaveza poslušnosti, odanosti, vernosti suverenu koji je takvom pojedincu “podario” status državljanina. Državljanska “odanost” je bila “neotuđiva”, a u slučaju namere čoveka da promeni svoje državljanstvo, on je za to morao dobiti saglasnost ne samo “novog” već i “prethodnog” suverena. Takav odnos pojedinca – podanika prema državi je bio izražen u vladajućem shvatanju još krajem XIX veka.

Značajna promena takvog odnosa države i pojedinca, kada je reč o državljanstvu, dogodila se zahvaljujući promeni opisanih shvatanja u tom smislu da se postojanje države zasniva na društvenom ugovoru između vladaoca i onih kojima on vlada, a zatim da je cilj države dobro naroda, a ne vladaoca. Odanost suverenu ili državi više nije “trajna” karakteristika državljanstva. Promena državljanstva je moguća, jer svaki čovek ima pravo da napusti svoju državu, a stranac može da stekne novo državljanstvo naturalizacijom (prirođenjem). U oba slučaja to se uslovljava postojanjem određenih razloga i ispunjenjem propisanih uslova. U varijantama takvih shvatanja, “primanje” lica u državljanstvo ostaje i dalje izraz suvereniteta države, a o državljanstvu se raspravlja kao kategoriji unutrašnjeg prava i kao tzv. *domaine réservée* države. Državljanstvo se definiše kao poseban odnos pojedinca prema državi, da bi se kasnije taj odnos “ispunio” i određenom sadržinom. Državljanstvo predstavlja “svojstvo” pojedinca po kojem je on subjekt određene države i, stoga, njen državljanin. Postoji i shvatanje da je državljanstvo jedno od prava na status, na osnovu kojeg su državljanima dostupna građanska, politička i ekonomsko-socijalna prava. Dakle, naglasak je stavljen na status (pravni položaj), kao posebno svojstvo fizičkog lica, iz kojeg proizlaze određena (državljanska) prava i obaveze. To takođe znači da iako

država ostaje isključivo nadležna u svim pitanjima koja se tiču državljanstva, sa očekivanjima da joj njen državljanin bude “odan”, odnosno da izvršava državljanske obaveze, definicija državljanstva je obogaćena i pojmom zaštite takvog državljanina.⁴

I.2 Isključiva nadležnost države

Na odnos države i pojedinca bitno je uticala pojava zainteresovanosti međunarodne zajednice za materiju državljanstva i ponašanje država u toj oblasti njene suverene vlasti. U teoriji međunarodnog prava je zastupano gledište da, u načelu, međunarodno pravo dopušta svakoj teritorijalno suverenoj državi da odlučuje o tome koji će stanovnik steći njeno državljanstvo, mada značenje pojma državljanstvo ne mora da bude jednako u unutrašnjem i u međunarodnom pravu. To je i vreme kada su se pojavila nova shvatanja koja ne negiraju primat unutrašnjeg prava u stvarima državljanstva, ali se zalažu za uvođenje državama izvesnih ograničenja kada odlučuju o prihvatanju ili odbijanju zahteva za njihovo državljanstvo.

Kritika neograničenog korišćenja suvereniteta država u stvarima državljanstva postepeno je izazivala promene u pravu državljanstva. Identifikuju se problemi sukoba zakona o državljanstvu, negativnog i pozitivnog, koji u praksi dovodi između ostalog do problema apatridije i dvojnog državljanstva. Negativan stav prema pomenutoj kritici, zasniva se, pre svega, na interesima države i nastojanjima da se vlast države u pogledu odlučivanja u stvarima državljanstva ne ograničava.

Pomenuti problemi i shvatanja su izraženi i, delimično, pravno regulisani poznatom *Haškom konvencijom o izvesnim pitanjima koja se tiču sukoba zakona o državljanstvu (1930)*.⁵ Prema odredbama njena prva dva člana, svaka država svojim zakonima utvrđu-

4 Detaljnije, Vida Čok: Pravo na državljanstvo. – Beogradski centar za ljudska prava, Dosije, 1999, str. 320.

je “ko je njen državljanin”. Druge države su dužne da priznaju takve zakone uvek kada su u skladu sa međunarodnim konvencijama, međunarodnim običajima i opštepriznatim pravnim načelima koja se tiču državljanstva. A pitanje da li određeno lice ima državljanstvo neke države, rešava se u skladu sa zakonom te države. To znači, da je Konvencijom potvrđeno pravilo isključive unutrašnje nadležnosti država ali su Konvencijom, pre svega, uređeni odnosi među državama za slučaj sukoba zakona o državljanstvu.

1.3 Sukob zakona o državljanstvu i osnovna načela prava državljanstva

Pomenuto pravilo isključive nadležnosti država u materiji državljanstva doprinosi pojavi da unutrašnje pravo državljanstva svojim različitim pravnim rešenjima izaziva sukob zakona. Razlog za to su i mnogi uzroci vanpravne prirode (ekonomski i politički razlozi, populaciona politika, promene državnih granica, i dr). Međutim, u pravu državljanstva su formirana tzv. *osnovna načela* opštih pravila državljanstva, koja deluju u pravcu smanjivanja pomenutih razlika. Primeri iz uporednog prava pokazuju da države, ne odričući se isključive nadležnosti u regulisanju prava državljanstva, tu svoju funkciju vrše bez mnogo odstupanja od pomenutih osnovnih načela. Tako, na primer, za pravo državljanstva su značajna dva načela na kojima se zasnivaju pravila o sticanju državljanstva. Pravilo *ius sanguinis* potiče od načela krvnog srodstva (porekla) kao osnova sticanja državljanstva, a pravilo *ius soli* je osnov sticanja državljanstva prema mestu rođenja ili boravka. Njihova primena, međutim, ne znači da je u potpunosti izbegnut sukob zakona, tj. da neko lice može steći jedno državljanstvo, dva državljanstva ili čak više državljanstava, ili da neće imati nijedno, tj. biti apatrid. To se

5 Convention on Certain Questions Relating to the Conflicts of Nationality Laws, The Hague, 12.4.1930, 179. LNTS, P. 89 (Objavljena u: United Nations Legislative Series, “Laws Concerning Nationality”, ST/LEG/SER.B/4/Add, 1 January 1955, P. 567.

dogada, na primer, kada država koja primenjuje pravilo *ius soli*, smatra svojim državljaninom lice koje je steklo državljanstvo države koja primenjuje pravilo *ius sanguinis*. Čak i situacije u kojima države prihvataju jednaka pravna rešenja, to ne mora biti dovoljno da se izbegne sukob zakona. Države u svom zakonodavstvu predviđaju i tzv. mešoviti sistem u kojem se dopunskim uslovima odstupa od isključive primene *ius sanguinis* ili *ius soli*. U savremenim državama takva odstupanja su češća. Osnovna načela prava državljanstva, zasnovana na *ius sanguinis* i *ius soli*, dopunjena pravilima sticanja državljanstva naturalizacijom (prirođenjem) mogu se smatrati trajnim i glavnim obeležjem unutrašnjeg prava državljanstva.

2. DRŽAVLJANSTVO U SISTEMU LJUDSKIH PRAVA

Države su postepeno prihvatale činjenicu da se kao deo šire organizovane međunarodne zajednice, moraju dogovarati i usvajati nova pravila o državljanstvu, koja bi, samo pre nekoliko decenija bila neprihvatljiva i kvalifikovana kao ugrožavanje ili povreda njihovog suvereniteta. Pojačano zalaganje pravnika da se negativan sukob zakona o državljanstvu i, kao posledica toga, stvaranje sve većeg broja apatrida svakako mora izbeći, kao i očiglednost interesa svakog čoveka da ima status državljanina, jer samo na osnovu toga su mu dostupne slobode i prava namenjena državljanima, doprineli su i većoj spremnosti država da u izvesnoj meri menjaju svoju politiku državljanstva. Ta promena se, pre svega, tiče doslednijeg vođenja računa o ukidanju diskriminacije čoveka u vezi sa sticanjem, promenom ili prestankom državljanstva i, posebno, donošenja takvih pravila o državljanstvu čijom se primenom obezbeđuje smanjivanje pojave novih apatrida, odnosno pozitivno rešavanje takvih slučajeva. Države su kao subjekti međunarodnog prava, pristajanjem na saradnju u stvarima državljanstva sa međunarodnim organizacijama, ali i na izvesna ograničenja u pogledu "svoje" politike državljanstva, bitno doprinele uvođenju mnogih novina u pravo državljanstva. Da je državljanstvo postalo jedno od merila unapređivanja ljudskih prava predstavlja značajnu novinu i u međunarodnim odnosima i u državama pojedinačno.

Državljanstvo je postalo deo sistema ljudskih prava proglašenjem Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (1948) čiji član 15. glasi: *"Svako ima pravo na državljanstvo. Niko ne sme sa-*

movoljno biti lišen svog državljanstva niti prava da promeni državljanstvo". Na taj način, Ujedinjene nacije su započele nov proces unapređivanja prava državljanstva u okviru kojeg je pravo na državljanstvo postalo značajan element utvrđivanja pravila o sticanju, promeni i prestanku državljanstva zakonima država. Dakle, novine koje su usledile proglašenju prava na državljanstvo potiču od Ujedinjenih nacija, tj. od međunarodne organizacije koja je "prodrła" u materiju prava državljanstva svojih država članica, proglasila "novo" ljudsko pravo i utvrdila njegovu zaštitu.

Uticao odredbe člana 15. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima je trajan, i na njegovim osnovama je nadograđivan ukupan razvoj prava državljanstva, i u međunarodnim konvencijama i u unutrašnjim propisima država. U svakoj dekadi posle 1948. godine, u okviru međunarodne zajednice su usvajani novi instrumenti o državljanstvu, a u državama novi zakoni i drugi propisi radi izmena i usaglašavanja postojećeg unutrašnjeg prava državljanstva sa novim međunarodnim pravilima o državljanstvu. Najveći deo takvog postupanja država proističe iz činjenice da su u donošenju međunarodnih konvencija države same učestvovalе, a svojim potpisom i ratifikacijom su se i obavezale na njihovu implementaciju, odnosno primenu, nekada i neposredno, kao normi svog unutrašnjeg prava.

Promene koje nastaju u pravu državljanstva na opisani način, konstantno prate tri pojave. Jedna je umnožavanje instrumenata međunarodnog prava u kojima je državljanstvo njihov predmet regulisanja. Druga ukazuje na osobenosti prava na državljanstvo kao "samostalnog" prava ljudskih prava, ali i povezanosti tog prava sa ljudskim pravima. I, treća pojava je promena zakona i drugih propisa o državljanstvu pod uticajem prava na državljanstvo.

Sve tri pojave su međusobno povezane i zajednički utiču na države da menjaju svoju politiku državljanstva u tom smislu što bi interes čoveka, pojedinca, trebalo da ima prednost u odnosu na interese države, ali i da se traži usklađenost pomenu-

tih interesa. U takvim nastojanjima nije dovoljna samo saglasnost unutrašnjih propisa o državljanstvu sa međunarodnim normama o pravu svakog čoveka na državljanstvo, već je neophodna takva praksa u kojoj će nestati arbitrarnost države i diskriminatorna politika kada je u pitanju odlučivanje o konkretnim slučajevima državljanstva.

2.1 Umnožavanje instrumenata međunarodnog prava o državljanstvu

Mnoge rezolucije, deklaracije i konvencije su usvojene u drugoj polovini XX veka radi regulisanja “prava svakog na državljanstvo”. To opšte pravilo Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, povezano sa pravilima iste deklaracije u kojima je izričito zabranjena diskriminacija čoveka po nekim drugim osnovama (pol, rasa, vera, itd), tretirano je, uglavnom na dva načina: ili je primenjen (a) opšti ili (b) poseban pristup pravu na državljanstvo. U prvom slučaju, polazi se od zaštite svih ljudi, koji treba da uživaju sva ljudska prava i sve slobode, uključujući i pravo na državljanstvo. U drugom slučaju, u pitanju su određene kategorije ljudi koje se zajednički mogu tretirati kao “ugrožene”, iz različitih razloga, i njihova zaštita obuhvata i pravo na državljanstvo.

Ad (a) Opšti pristup. I sama *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima* pripada grupi međunarodnih instrumenata sa opštim pristupom. U njoj je “pravo svakog” na državljanstvo uvršćeno u *corpus* ljudskih prava što je te, 1948. godine, predstavljalo veliki uspeh međunarodne zajednice, izražen kroz svoju organizaciju – Ujedinjene nacije. Svet je, u to vreme, tek izašao iz užasa Drugog svetskog rata.

Državljanstvo je tretirano na jednak način kao i ostala ljudska prava, tj. ono je postalo “samostalno” pravo. U Deklaraciji se ne utvrđuje njegova povezanost sa drugim ljudskim pravima iz iste deklaracije, u smislu ostvarivanja tih “drugih” prava. Ali, kao takvo samostalno pravo, koje je bitno izmenilo dotadašnje

pravo državljanstva u svetu, u samoj Deklaraciji ono je dopunjeno sa dva značajna elementa. Jedan element se tiče zaštite, jer “niko ne sme samovoljno biti lišen” prava na državljanstvo, a drugi element uvodi volju pojedinca u odnosu na državljanstvo. Naime, promena državljanstva se vezuje za pravo na državljanstvo i volju pojedinca, a istovremeno se ograničava vlast države u odnosu na njenu “samovolju” kada je reč o takvom pravu. Iako se Deklaracija ne dotiče problema apatridije izričito, zabrana “samovoljnog lišavanja” se može smatrati i merom čiji je cilj ne samo ostvarivanje prava na državljanstvo, već i smanjivanje, odnosno sprečavanje da dođe do situacija u kojima čovek ostaje ili postaje apatrid.

Ujedinjene nacije su na osnovama Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima nastavile sa “opštom” zaštitom svih ljudi u pogledu njihovog sticanja državljanskog statusa, odnosno nastojanja da se broj lica bez državljanstva smanjuje, ili da licima bez državljanstva bude regulisan njihov pravni položaj.

Sa tog stanovišta značajna su tri instrumenta Ujedinjenih nacija:

Konvencija o smanjivanju broja lica bez državljanstva se potencijalno odnosi na svakog čoveka, u tom smislu što je njen cilj usmeren na to da se pravnim putem svakom licu omogući ostvarenje prava na državljanstvo, ali primena konvencije se tiče konkretnih pojedinaca. Njene odredbe neposredno doprinose rešavanju tzv. negativnog sukoba zakona o državljanstvu, zbog kojeg dolazi do pojave lica bez državljanstva, apatrida. Uzroci te pojave potiču iz unutrašnjeg zakonodavstva država, tačnije, propisa o državljanstvu koji se u konkretnim situacijama tiču statusa pojedinca, a zbog neistovremenog prestanka jednog državljanstva i sticanja drugog državljanstva.

Ova konvencija pripada jednom od najvažnijih delova savremenog prava državljanstva. U pitanju su osnove i uslovi sticanja državljanstva, koje propisuje svaka država. Konvencijom su obuhvaćene situacije na koje se primenjuju pravila *ius sanguinis* i *ius soli*.

Značaj Konvencije je i u tome što se u njoj polazi od prakse koja se identifikuje kao uzrok pojave lica bez državljanstva (apatrida). Danas se u mnogim državama uvodi i primenjuje opšte pravilo da nijedna država, ni svojim zakonodavstvom ni praksom, ne bi trebalo da odbije davanje državljanstva licu koje bi, u suprotnom, ostalo bez državljanstva. Niti bi trebalo dozvoliti bilo kakvu promenu zakonito stečenog i priznatog državljanstva, ako bi to značilo da će lice ostati bez državljanstva. Na takav način, navedena i druga pravila utvrđena Konvencijom o smanjivanju broja lica bez državljanstva, implementirana od strane država članica, u velikoj meri bi ujednačila osnovna pravila sticanja, promene i prestanka državljanstva. I, doprinela bi da se otklone mnogi razlozi negativnog sukoba zakona o državljanstvu, tj. da se smanji stvaranje slučajeva koji uvećavaju broj lica bez državljanstva i svih posledica koje čovek trpi u takvom statusu.

Dosledna primena navedene Konvencije o smanjivanju broja lica bez državljanstva, mogla bi da utiče na manju učestalost primene *Konvencije o pravnom položju lica bez državljanstva*.⁶ Prema definiciji Konvencije, lica bez državljanstva, odnosno apatridi su ona lica koja nijedna država ne smatra svojim državljanima na osnovu svojih zakona. Cilj Konvencije je da se takvim licima obezbedi, u najvećoj mogućoj meri, vršenje osnovnih prava i sloboda. Takvih lica ima mnogo i korisno je da se njihov pravni položaj reguliše i unapredi međunarodnim ugovorom. Središnje odredbe Konvencije tiču se njihovih prava i dužnosti, ali i obaveza države prema takvim licima. Jedna od obaveza država je da, u najvećoj mogućoj meri, olakša licima bez državljanstva asimilaciju i naturalizaciju. Od nje se traži i da postupak naturalizacije sprovede ekspeditivno i sa olakšicama, uz male materijalne troškove podnosioca zahteva za sticanje državljanstva.

U ovoj konvenciji subjekt prava je svako lice bez državljanstva, a pitanje njene primene je značajno sa stanovišta i među-

6 Convention Relating to the Status of Stateless Persons, ECOSOC Resolution 526/A/XVII, 26.4.1954.

narodnog i unutrašnjeg prava. I danas, čak i u miru, države ne mogu da izbegnu u potpunosti pojavu novih lica bez državljanstva. A u vreme oružanih sukoba i drugih oblika političkih nestabilnosti, kada dolazi do većih migracija stanovništva i kada države ne izvršavaju svoje obaveze prema takvim licima, stanje je mnogo gore. To su situacije u kojima se broj lica bez državljanstva naglo povećava, što ima za posledicu lišavanje mnogih ljudi mogućnosti da ostvaruju čak i svoja osnovna ljudska prava.

Ujedinjene nacije su usvojile i *Deklaraciju o ljudskim pravima pojedinaca koji nisu državljani države u kojoj žive*.⁷ Ovom deklaracijom je neposredno potvrđena konkretna veza između državljanstva i drugih ljudskih prava, ali je državama skrenuta i pažnja na to da pravni položaj stranaca, u poređenju sa prethodnom praksom treba menjati. Pre svega, povećanom slobodom kretanja i nastanjivanja, i faktičkim razvojem komunikacija, sve je veći broj ljudi koji žive i rade u državama čiji nisu državljani. Dakle, cilj Deklaracije je da se poboljša pravni položaj velikog broja ljudi. Deklaracija je okrenuta miru i razvoju, unapređivanju odnosa među državama i međunarodnih odnosa šire, ali se s obzirom na česte poremećaje upravo u takvim odnosima, može govoriti i o njenom ograničenom dejstvu. Ipak, značajno je to da tu materiju savremene države regulišu svojim propisima.

Prema Deklaraciji, subjekt prava je stranac, tj. svaki pojedinac koji prema njenoj definiciji "nije državljanin države u kojoj se on ili ona nalaze". Dakle, subjekt prava je čovek, stranac ili strankinja, a svaka država je dužna da učini javnim svoje unutrašnje propise o strancima. Stranci su dužni da poštuju zakone države u kojoj borave, kao i običaje i tradiciju te zemlje. Deklaracijom je utvrđeno više prava stranaca (na primer, pravo na život; na zaštitu od arbitrarnog mešanja u privatnost i povrede privatnosti; jednakost pred sudovima i drugim državnim orga-

7 Declaration on the Human Rights of Individuals who are not Nationals of the Country in which they live, General Assembly Resolution 40/144, 13.12.1985.

nima; pravo na brak i porodicu; na slobodu mišljenja, savesti, vere i njihovo izražavanje bez ikakvih ograničenja; pravo na očuvanje svog jezika, kulture i tradicije; pravo na iznošenje u inostranstvo ličnih zarada, ušteđevine ili drugih materijalnih primanja). Odredbe Deklaracije se ne mogu tumačiti kao ograničenje prava države da donese zakone i druge propise o ulasku stranaca u državu, o uslovima boravka na njenoj teritoriji i o razlikama statusa državljanina i stranca.

Ad (b) Poseban pristup pravu državljanstva, koji proizlazi iz zabrane diskriminacije čoveka po nekom od osnova navedenih u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, ima jače naglašeni cilj zaštite pojedinih ugroženih kategorija ljudi. Dakle, ugroženost zbog diskriminacije “u normalnim situacijama”, ali i zaštita onih koji se nađu u izuzetno nepovoljnoj situaciji sa stanovišta njihovih prava, ili ako bi situacija mogla postati takvom.

Ujedinjene nacije su usvojile nekoliko konvencija u kojima je državljanstvo tretirano i kao “glavni” predmet konvencije i kao osnov za sticanje i ostvarivanje drugih ljudskih prava onih lica koja su bila ili mogu biti često diskriminisana u pogledu ostvarivanja prava na državljanstvo. Reč je o državljanstvu žena, dece i izbeglica, odnosno o konvencijama čiji je cilj eliminisanje pomenute diskriminacije.

U *Konvenciji o državljanstvu udate žene*,⁸ već iz njenog naziva može se zaključiti da je državljanstvo “glavni” predmet regulisanja, mada je u suštini cilj tog instrumenta da se prestane sa diskriminacijom žene u odnosu na njeno pravo na državljanstvo. Ova konvencija predstavlja uspešan spoj načela o ravnopravnosti polova i pravila da se spreči diskriminacija u pogledu državljanstva zbog različitog pola. Suština novih pravila je da žena udajom za stranca ne stiče automatski njegovo državljanstvo, niti automatski gubi svoje. Žena promenom bračnog statusa ne mora da menja svoje državljanstvo, a isto tako, supruga čiji suprug pro-

8 V. belešku 3.

meni državljanstvo, nije obavezna da ga u tome sledi i da promeni svoje državljanstvo.

Postoji još jedna konvencija u kojoj se tretira državljanstvo žene i doslednije potvrđuje stav u pogledu ravnopravnosti žene i muškarca. To je *Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena*.⁹ Rađena je metodom kodifikacije prava žene kao ljudskih prava, ali u njoj je izražen i jasniji stav o državljanstvu kao jednom od ljudskih prava. To proizlazi iz već pomenute kodifikacijske prirode Konvencije, jer se u njoj govori o ukidanju “svih oblika diskriminacije žena”, tj. o ljudskim pravima u celini. Konkretno, kada je reč o pravu na državljanstvo, iz odredbe njenog člana 9, proizlazi da “Države članice priznaju ženama jednaka prava kao i muškarcima da steknu, promene ili zadrže svoje državljanstvo”. Istom konvencijom, žene su izjednačene u svojim pravima sa muškarcima i u pogledu prenošenja svog državljanstva na dete.

Na sličan način, kao prethodna, doneta je *Konvencija o pravima deteta*.¹⁰ I ona ima elemente kodifikacijske prirode, ali je njena specifičnost u tome da se zasniva na više ranije proklamovanih načela, koja se tiču čoveka uopšte i deteta posebno. Na potrebu pružanja pravne zaštite detetu, bilo je ukazano tri-deset godina pre donošenja konvencije, u *Deklaraciji o pravima deteta*.¹¹ Među deset velikih načela, uvršćeno je i načelo prema kojem “Dete treba da od rođenja ima pravo na državljanstvo” (načelo 3). U toku rada na Deklaraciji, kritikovana je kao dokument sa neodređenim i idealističkim načelima. Pravo deteta na državljanstvo je kao samostalno pravo utvrđeno *Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima* (1966). Prema odredbi člana 24/3/ Pakta, “svako dete ima pravo da stekne dr-

9 Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, General Assembly Resolution 34/180, 18.12.1979.

10 Convention on the Rights of the Child, General Assembly Resolution /XXXXIV/, 20.11.1989.

11 Declaration of the Rights of the Child, 1959, Res. A/1386/XIV.

žavljanstvo”.¹² Na taj način prestala je dilema u pogledu obaveznosti primene tog prava, koja je isticana u vezi sa Deklaracijom. Ali tek Konvencijom o pravima deteta postala je obavezna i ona “preporuka” iz načela 3, Deklaracije – da to pravo dete ima od rođenja. Utvrđivanjem da je dete subjekt pomenute pravne zaštite, i da “od rođenja ima pravo na ime, pravo na staranje, državljanstvo ...”, njemu je od samog rođenja obezbeđen sasvim određen pravni položaj, s tim da ta odredba ne utiče na pravne propise koji se tiču pojedinih prava maloletnika. Izričitim utvrđivanjem prava deteta na državljanstvo od rođenja, stvorena je mogućnost da mnoga pitanja njegovog statusa budu lakše rešena. I još nešto. S obzirom na prilično složeno zakonodavstvo o pravima deteta i, posebno, propisa o njegovom državljanstvu u okolnostima različitog državljanstva njegovih roditelja, navedeno rešenje doprinosi izbegavanju situacija u kojima se prilikom rođenja deteta “propušta” utvrđivanje njegovog državljanstva. A to bi, prema odredbama iste konvencije značilo i neizvršenje obaveze država strana ugovornica konvencije da poštuju pravo deteta na očuvanje svog identiteta, uključujući državljanstvo.

Nije potrebno posebno objašnjavati zbog čega su u kategoriju ugroženih lica uvršćene i izbeglice. Treba napomenuti da se tri prethodno navedene konvencije takođe tiču izbeglica, i po osnovu zabrane diskriminacije žene i muškarca, i po osnovu posebne zaštite dece. Šta više, i žene i deca kao izbeglice, najčešće pripadaju grupi ljudi koji su najteže pogođeni i ugroženi okolnostima ratnih sukoba, bede, gladi, bolesti Ali, *Konvencija o pravnom položaju izbeglica*¹³ ima posebnu svrhu, širu i od navedenih konvencija i od priznavanja prava na državljanstvo, kao jednog od ljudskih prava. Državljanstvo je u Konvenciji navedeno kao jedna od bitinih činjenica sadržana u definiciji poj-

12 International Covenant on Civil and Political Rights, General Assembly Resolution 2200 A/XXI/, 16.12.1966.

13 Convention Relating to the Status of Refugees, General Assembly Resolution, 429/V, 14.12.1950.

ma “izbeglica”. Ono je pravna kategorija relevantna za primenu Konvencije na određene grupe ljudi. U zavisnosti od uslova i okolnosti u kojima se ljudi mogu naći, državljanstvo se koristi prilikom utvrđivanja konkretnih situacija u kojima se licima *priznaje status izbeglice* ali, ono je relevantno i za *prestanak* i za *nepriznavanje* tog statusa.

U Konvenciji, subjekt prava je izbeglica, tj. lice koje ispunjava uslove za sticanje statusa izbeglica. Ujedinjene nacije su i ovde pošle od Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Smatrajući da je neophodno da se prethodni međunarodni ugovori o izbeglicama menjaju i dopune proširivanjem njihove zaštite, cilj je bio da se izbeglicama obezbedi, u najvećoj mogućoj meri, vršenje njihovih osnovnih prava i sloboda. U skladu sa tim, posle opštih odredaba koje omogućavaju državama da svojim propisima bliže utvrde uslove sticanja statusa izbeglice, pretežni deo Konvencije predstavlja kodeks prava i dužnosti izbeglica, bitnih za prevazilaženje egzistencijalnih problema sa kojima se većina njih susreće. U svemu tome državljanstvo ima važnu ulogu.

U celini gledano, svrha posebnog pristupa pravu državljanstva je ukidanje ili sprečavanje diskriminacije čoveka po nekom od osnova koji su deo diskriminatornih pravnih normi i teških iskustava iz prakse. Cilj je, ponavljamo, zaštita čoveka koji se našao u izuzetno nepovoljnoj životnoj situaciji, a da tome doprinosi i njegova neizvesnost u pogledu državljanstva, kao osnove za ostvarivanje drugih ljudskih prava.

2.2 Osobnosti prava na državljanstvo

Kada se govori o državljanstvu, kao kategoriji prava, treba razlikovati *pravo državljanstva* od *prava na državljanstvo*. Prva kategorija predstavlja skup pravila o sticanju, promeni i gubitku državljanstva, koje države donose pojedinačno, i na taj način stvaraju “svoj” pravni režim državljanstva. Druga kategorija, *pravo na državljanstvo* je jedno od ljudskih prava i, danas,

ono obavezuje države i njihove zakonodavce da pomenuti pravni režim državljanstva bude zasnovan na tom pravu i da obezbeđuju njegovu zaštitu. U odnosu na pravo državljanstva ono je njegov deo, ali se kao jedno od ljudskih prava odlikuje i nekim drugim osobenostima.

Pravo na državljanstvo, na način kako je proglašeno Univerzalnom deklaracijom, predstavlja "celovito" ljudsko pravo, koje, kao što smo već konstatovali, čovek stiče od rođenja. Ono je samostalno ljudsko pravo, ali se zbog zavisnosti drugih ljudskih prava od državljanškog statusa, državljanstvo zajedno sa pravom na ličnost, tretira i kao "pravo na status".¹⁴ Činjenica je da se na državljanstvu zasniva celokupan pravni položaj (status) čoveka i da od državljanstva zavisi način i stepen ostvarivanja drugih ljudskih prava.

Sušтина prava na državljanstvo se svodi na to da je ono jedno od ljudskih prava, da se ostvaruje uporedo sa drugim ljudskim pravima, a u odnosu na neka od njih se javlja kao "preduslov", jer njihovo sticanje i ostvarivanje zavisi od činjenice da li subjekt tog prava ima ili nema državljanstvo države u kojoj će kao njen državljanin ostvarivati svoja prava i ispunjavati svoje obaveze. Osobenost prava na državljanstvo je, dakle, u tome što ono i vremenski "prethodi" onim ljudskim pravima čije je sticanje ili ostvarivanje uslovljeno državljanstvom. Međutim, danas možemo uočiti i izvestan paradoks te suštine. Svedoci smo činjenice da se uporedo sa proglašenjem prava na državljanstvo i nastojanjima da se ono "ugradi" u unutrašnje pravo državljanstva radi eliminisanja diskriminacije ljudi, "lista" ljudskih prava širi, odnosno njihov broj povećava. I to, takođe, pretežno kao rezultat međunarodnih akcija, posebno Ujedinjenih nacija. Govori se već i o tzv. generacijama ljudskih prava.¹⁵ Tu pojavu prati jedna druga, koja predstavlja tendenciju umanjivanja značaja drža-

14 Vojin Dimitrijević, Milan Paunović i Vladimir Đerić: *Ljudska prava*, udžbenik. - Beogradski centar za ljudska prava, 1997, str. 467.

vljanstva kao uslova za uživanje određenih ljudskih prava. Konkretno, proširuje se "lista" prava stranaca i apatrida koje oni mogu da ostvaruju iako ne borave u zemlji čiji su državljani (slučaj stranaca), odnosno apatrida, lica bez državljanstva. U takvim slučajevima, priznavanje prava "počinje" od osnovnih ljudskih prava ali se "širi" i izvan tog kruga prava.¹⁶

U odnosu na početne ideje o značaju i pravnoj prirodi prava na državljanstvo, takva tendencija se može tumačiti i kao suprodstavljanje istrajavanju na isključivoj nadležnosti država da regulišu pitanja državljanstva. Obaveza da pri tome striktno priznaju pravo "svakog na državljanstvo" povećava njihovu odgovornost u postupku omogućavanja da subjekt tog prava i stekne status državljanina. Praksa pokazuje da države na tu svoju obavezu reaguju različito. Postoje negativne reakcije, kao što su, na primer, pomenuti postupak koji je suprotan garantijama zaštite ljudskih prava, zatim nadležni organi primenjuju arbitrarnost u odlučivanju ili zloupotrebljavaju ovlašćenje diskrecione ocene u donošenju odluke o državljanstvu, a često je u pitanju i neadekvatnost pravnih lekova, naročito ako nije predviđeno pravo na žalbu u slučaju negativne odluke nadležnog organa.

Jedna od osobenosti prava na državljanstvo je i značaj volje pojedinca da stekne državljanstvo određene države ili da

15 Do sada se, uglavnom, pominju tri generacije ljudskih prava. U prvu se uvršćuju građanska i politička prava, kao tekovina građanskih revolucija kraja XVIII i početka XIX veka; druga obuhvata ekonomska, socijalna i kulturna prava, čija se pojava tumači kao "socijalistička kritika" prava prve generacije, koja je naročito aktuelna krajem XIX i tokom prve polovine XX veka. Kao izraz "savremenih" težnji koje su podstakle inicijative za utvrđivanje novih ljudskih prava, pojavila se i lista "treće generacije" ljudskih prava (pravo na razvoj, pravo na zdravu životnu sredinu, pravo na hranu, na primer), a koincidira sa vremenom posle Drugog svetskog rata i naglog tehnološkog razvoja društva. V. Vojin Dimitrijević i dr.: Op. cit, str. 175; Vesna Rakić-Vodinelić: Prava treće generacije. – Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 5-6/1989, Suppl.

16 U tom smislu su koncipirane ranije navedene Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva (1954) i Deklaracija o ljudskim pravima pojedinaca koji nisu državljani države u kojoj žive (1985).

svoje državljanstvo promeni. Sticanje državljanstva prirodjenjem (naturalizacija) omogućava izražavanje takve volje, ali njeno ostvarivanje u najvećoj meri zavisi od uslova sticanja i promene državljanstva koje propisuju države i od njihove prakse. Element volje ima sve veći uticaj na sticanje i promenu državljanstva i na taj način što se propisom izričito nalaže da “treba voditi računa o volji pojedinca” u pogledu opredeljivanja za određeno državljanstvo. Konkretno, takva nova rešenja trebalo bi svakako primenjivati u slučaju sukcesije država i rešavanja pitanja državljanstva u vezi sa tom situacijom.

Najzad, ako prihvatimo da je zabranom lišavanja državljanstva i prava na promenu državljanstva postignut veliki napredak u pogledu zaštite pojedinca od ugrožavanja njegove pravne sigurnosti, ostaju mnogi vanpravni elementi koji primenjivani u odnosu na pravo državljanstva mogu značiti i kršenje tog prava. Reč je, pre svega, o tzv. politici državljanstva, koju države vode pojedinačno, sa čestim promenama i ne uvek u interesu građana.

2.3 Promene zakona i drugih propisa o državljanstvu pod uticajem prava na državljanstvo

Pravo na državljanstvo bitno utiče na pravo državljanstva svake države. To se može zaključiti, na primer, na osnovu poređenja zakona o državljanstvu država iz vremena koje je prethodilo donošenju Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, sa zakonima o državljanstvu donetim posle usvajanja pomenute deklaracije. Diskriminacija ljudi koja je decenijama bila legalna, deo pravnih sistema država, a još više praksa njenih organa, postepeno je osuđivana kao veliko zlo, a njena zabrana prihvatana je kao rezultat razvoja društva, unapređivanja ljudskih prava i neophodnosti da se u skladu sa tim vrše promene i u zakonodavstvu država. Opisane promene su postale značajnije i

vidljivije, naročito posle donošenja više konvencija iz oblasti ljudskih prava, čija je obavezna snaga za njihove države strane ugovornice obezvređila česte prigovore u pogledu “neobaveznosti” Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, jer da deklaracija, kao međunarodni instrument, nije izvor međunarodnog prava, te ne predstavlja ni obavezu za države pojedinačno.

Bez obzira na navedene prigovore, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima je izvršila veliki uticaj na unutrašnje pravo država i kada je reč o državljanstvu. Na primer, u zakonima o državljanstvu su promenjena ona pravila o sticanju, promeni i prestanku državljanstva koja su predstavljala diskriminaciju zasnovanu na razlikama pola – muškarca i žene. Taj proces je te kao postepeno, ali njegov intenzitet je naglo rastao posle usvajanja Konvencije o državljanstvu udate žene, a zatim je okončan primenom Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena. Pojam diskriminacije muškarca i žene je u oblasti pravne regulative o državljanstvu “nestao”, i to ne samo sa stanovišta ravnopravnosti supruga, prava i dužnosti u porodici, već i izričito, u odnosu na državljanstvo njihove dece.

Na isti ili sličan način je dolazilo do izmena u zakonima o državljanstvu i kada su države menjale svoju politiku državljanstva, propisivanjem lakših ili težih uslova za sticanje državljanškog statusa, ili uvođenjem “prelaznih” rešenja, kao posledice različitih promena u državnom uređenju, sve do promene teritorijalnog suvereniteta, prestanka i stvaranja novih država. To su pojave koje obeležavaju i savremene međunarodne odnose, a njihova učestalost je sve očiglednija. U takvim okolnostima pravo na državljanstvo može da bude, naročito u praksi, ozbiljno ugroženo, a odgovornost država se često zapostavlja.

Zbog posledica takvih turbulentnih okolnosti države su zaključivale i bilateralne ugovore u kojima su rešavana pitanja državljanstva ljudi koji bi mogli bez svoje volje, promenom vlasti na teritoriji na kojoj žive, postati stranci ili čak apatridi. Ta pitanja su u prošlosti bila regulisana i mirovnim ugovorima. U

vreme kada pravo na državljanstvo još nije postojalo, priznavanje prava opcije u pogledu državljanstva (zadržavanje “starog” ili prihvatanje “novog”, tj. prethodne ili nove države), što podrazumeva učešće volje pojedinca pod određenim uslovima, ipak je bilo znak da države imaju u vidu i pojedinca, ne odričući se svog prava da i takve situacije podvode pod svoju suverenu, isključivu vlast.

Pravo na državljanstvo se danas u sličnim situacijama uvodi, na nov način, među pitanja koja se rešavaju u slučaju sukcesije država. To je zaista doprinos razvoju prava na državljanstvo, naročito ako ga posmatramo iz ugla obaveze država da složene situacije sukoba među državama sa posledicama nastajanja velikog broja izbeglica, raseljenih lica i potencijalnih apatrida, rešavaju primenom jednakih pravila i da vode računa o interesima lica čija su prava uvek ugrožena ako nemaju rešeno pitanje državljanstva. U novom pristupu takvim problemima i njihovom rešavanju prednjači savremena Evropa. Rezultat takve akcije je obavezna promena zakona državljanstva svake države i usklađivanje prava državljanstva u tom delu, sa normama evropskog, regionalnog prava.

Dve stvari se nisu promenile u odnosu na države ni posle usvajanja prava na državljanstvo. Države su zadržale svoje isključivo pravo regulisanja prava državljanstva i da suvereno odlučuju o svim pitanjima državljanstva i statusa pojedinca. To pravilo je ostalo nedirnuto i sa stanovišta odnosa među državama, uprkos činjenici da je međunarodna zajednica u suštinskim stvarima državljanstva inicirala mnoge promene. Zbog toga dolazi do promena i u unutrašnjem pravu državljanstva, ali se to događa u skladu sa opštim pravilima međunarodnog ugovornog prava i dužnošću države da poštuje i izvršava svoje međunarodne obaveze. U ovom slučaju te obaveze proizlaze iz međunarodnih konvencija (ugovora) čije se norme tiču prava državljanstva i, naročito onih koje razrađuju primenu prava na državljanstvo.

Te dve stvari, isključiva nadležnost država i obaveza implementacije međunarodnih ugovora u slučaju državljanstva, ostaju

i danas deo stvarnosti savremene Evrope. Istovremeno, iako se može konstatovati da je pravo na državljanstvo postalo deo unutrašnjeg prava državljanstva, zakonodavci se najčešće ne izjašnjavaju izričito o tom pravu, ni u ustavima ni u zakonima o državljanstvu. U ustavima se državljanstvo najčešće navodi kao osnov državnog uređenja, a ređe u delu o slobodama i pravima. Dakle, državljanstvo ostaje konstitutivni element države. Ako se u ustavima i pominje, to je učinjeno da bi se uređivanje materije državljanstva uputilo u celini na zakonsku proceduru.

3. DVOJNO DRŽAVLJANSTVO

Za razliku od državljanstva koje su države uvele kao poseban vid uspostavljanja odnosa između svoje vlasti i pojedinca, kao izraz suverenosti, dvojno državljanstvo nije prihvatano bez protivljenja i čak osuđivanja. Smatrano je “opasnim” za državni sistem, za međunarodne odnose, a i za samu naciju, koja je u nacionalnoj državi postala element njenog bića. Od dvojnog državljanstva se zaziralo, a lice koje bi steklo takav status, moglo bi ostati bez prava na zaštitu države čije je državljanstvo imalo pre nego što je postalo bipatrid. Vremenom, odnos prema dvojnog državljanstvu se umereno i postepeno menjao, delimično pod uticajem međunarodnog prava i političkog shvaćanja da je državljanstvo ne samo “podanički” odnos prema državi, već i jedno od ljudskih prava i da je usled takvih promena neophodno menjati propise o državljanstvu uopšte, i o dvojnog državljanstvu posebno.¹⁷

Promenom načina i uslova života ljudi i, naročito njihovom većom pokretljivošću preko granica svoje države, broj lica sa dvojnim državljanstvom se povećavao, a to je dovodilo i do jačanja otpora država prema dvojnog državljanstvu. Ipak, postepeno je usledilo tolerisanje dvojnog državljanstva lica koje se samo opredelilo za takav status, a osim u takvom slučaju, bipatridija je dalje nastajala i primenom unutrašnjih propisa o sticanju i promeni državljanstva. Ali, takva tolerancija mogla je za lica sa dvojnim državljanstvom značiti “više teret nego više prava”. U pravo državljanstva države su uvodile nova pravila - mere, čiji je cilj bio da se pojava dvojnog državljanstva, kao takva ograniči, smanji,

17 Detaljnije, v. Vida Čok: Op. cit, str. 73-104.

odnosno da se otklone uzroci nastanka dvojnog državljanstva. I na već pomenutoj međunarodnoj konferenciji o kodifikaciji međunarodnog privatnog prava (1930), usvojena je konvencija o otklanjanju sukoba državljanstva sa jednoobraznim rešenjima koje države treba da primene ako do sukoba zakona ipak dođe. U vezi sa takvim situacijama posredno je izraženo i mišljenje o dvojnomo državljanstvu. Kao interes država je naznačeno pravilo da svaki pojedinac treba da ima državljanstvo, ali istovremeno da to bude samo jedno državljanstvo. Kao ideal kojem čovečanstvo treba da teži navedeni su napori da se ukinu, otklone slučajevi ... dvojnog državljanstva.¹⁸

Dvojno državljanstvo nije tekovina XX veka, niti bi se moglo zaključiti da je proglašenje prava na državljanstvo bitno uticalo na povoljniji odnos država prema tom pravnom institutu.¹⁹ Ipak, ono je doprinelo tolerantnijem odnosu država, jer podaci iz uporednog prava pokazuju da države koje su se još u XIX veku i na početku XX veka opredelile za koncepciju dvojnog državljanstva, nisu je do danas menjale, dok mnoge države, "protivnice" dvojnog državljanstva, u novije vreme su taj svoj stav izmenile ili bar ublažile. Broj država koje svojim propisima izričito dopuštaju dvojno državljanstvo je relativno mali. Ali isto tako, većina država predviđa neke od osnova sticanja državljanstva čijom primenom dolazi do dvojnog državljanstva. Najčešće, izričito se kao jedan od načina sticanja državljanstva utvrđuje zaključivanje međunarodnih ugovora o dvojnomo državljanstvu. Ali, mogućnost da dođe do situacije dvojnog državljanstva je zakonima o državljanstvu često predviđena i u ovim slučajevima: kada državljanstvo stiče stranac "zbog naročitih zasluga" ili drugih interesa države koja mu "daje" svoje državljanstvo; u slučajevima potpunog usvojenja; kada državljanin jedne države, svo-

18 V. belešku 5; Brown Scott, Victor Maurtua: Observation on Nationality, NewYork 1930; Borislav Blagojević: Državljanstvo, Beograd 1947.

19 Čak je i odredba člana 15. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, u pravnoj književnosti različito tumačena: kao odredba kojom se utvrđuje pravo izričito na jedno državljanstvo, ili na "neko" državljanstvo, ili kao opšta odredba o pravu na državljanstvo, bez obzira da li na jedno, dvojno ili je u pitanju pluralitet državljanstava.

jom voljom postaje državljanin strane države koja ne zahteva prestanak već postojećeg državljanstva (odricanje od državljanstva); ili, primenom politike “domaćeg zavičajca”, i sl.

U navedenim slučajevima države dvojno državljanstvo najčešće ne pominju izričito, ali ono nastaje primenom propisa koji takvu mogućnost čine legalnom. Bez sumnje, volja pojedinca se sve više uzima u obzir i, u kombinaciji sa pravom na državljanstvo, utiče na tretiranje dvojnog državljanstva kao značajnog instituta prava državljanstva.

Dve činjenice su značajne za tumačenje zbog čega savremene države “lakše” prihvataju dvojno državljanstvo kao deo svog prava državljanstva. Jedna činjenica potiče iz unutrašnjeg prava država, a druga pripada evropskom ugovornom pravu.

Skoro bez izuzetka, jer ne postoji pravni sistem koji bi apsolutno isključivao mogućnost postojanja dvojnog državljanstva (ili pluraliteta državljanstava), države u zakone o državljanstvu uvode pravilo da svog državljanina koji je stekao i državljanstvo druge države, smatraju isključivo svojim državljaninom, sve dok se nalazi na njihovoj teritoriji. U nekim varijantama, dodaje se i situacija kada se takvo lice pojavljuje pred telima njihove državne vlasti.

Druga činjenica predstavlja normu međunarodnog, regionalnog evropskog prava, odnosno Evropske konvencije o državljanstvu (1997).²⁰ Njenim odredbama se državama priznaje pravo da slobodno odlučuju o tome kakve su posledice u unutrašnjem pravu u slučaju kada njen državljanin traži državljanstvo druge države ili ga već ima. U toj konvenciji ne postoji opšta odredba o dvojnog državljanstvu kao institutu prava državljanstva, ali se realno identifikuje postojanje takvih situacija i potvrđuje nadležnost država, donekle modificirana u odnosu na isključivu, u pogledu uređivanja “svog” prava državljanstva u odnosu na pluralitet državljanstava.

20 V. belešku 1.

4. EVROPSKA PRAVILA O DRŽAVLJANSTVU

Sve što je do sada razmatrano tiče se i država Evrope. Prošle su proces transformacije podanstva u državljanstvo, imaju “svoj” pravni režim državljanstva, primenjuju osnovna načela državljanstva stvarana od same pojave državljanstva, na sticanje državljanstva se primenjuje *ius sanguinis* i *ius soli*, a u pogledu uslova za sticanje državljanstva naturalizacijom, u izvesnoj se meri razlikuju. Većina njih ima jednake obaveze u pogledu implementacije međunarodnih ugovora, posebno onih koji su usvojeni pod okriljem Ujedinjenih nacija, jer su ih sa malim izuzetkom sve evropske države ratifikovale. U zakonima koji su i po sistematizaciji slični, može se primetiti da tradicija pojedinih država ili, ranija uloga koju su imale kao države kolonizatori, kao i emigraciona i imigraciona politika tih evropskih država, u izvesnoj meri doprinose strožim kriterijumima kada je u pitanju interes države. A taj interes može da bude izražen u nastojanju države da “ima”, da “zadrži” što veći broj državljana, ili da ograniči priliv novih državljana. Svakako, to su krajnosti koje u praksi imaju mnogo varijanti, a u zavisnosti od raznih okolnosti dolazi i do izmene propisa i donošenja novih. Ipak, decenijama stvarani propisi o državljanstvu, u XX veku i uz pomoć međunarodnih organizacija, dostigli su u pogledu osnovnih pravila o sticanju i prestanku državljanstva neke standarde unifikacije koji približavaju pravo državljanstva ne samo evropskih država već šire, naročito država strana ugovornica onih međunarodnih ugovora koji doprinose unapređivanju prava državljanstva.

Državljanstvo u savremenoj Evropi, dakle, potiče iz samih početaka državljanstva, nastalo je kao konstitutivni element državnosti, razvijalo se unutar zakonodavstava evropskih država, a nova pravila o državljanstvu utvrđivana su međunarodnim instrumentima u čijem su stvaranju učestvovala i evropske države. Države članice evropskih regionalnih organizacija, opisani tok razvoja prava državljanstva, unapređuju još jednim tokom, "svojim", evropskim. Od polovine XX veka, državljanstvo je postalo predmet interesovanja evropskih organizacija, posebno Saveta Evrope, ali i značajan deo legislacije Evropske unije. Savet Evrope je usvojio Evropsku konvenciju o državljanstvu (1997),²¹ a Ugovorom iz Mاستrihta (1992),²² Evropska unija je u svoju politiku integracije uvela i državljanstvo država članica Unije, ali i stvorila nov pravni institut, građanstvo Unije. I Konvencija i Ugovor su obavezni pravni instrumenti. Konvencija za države članice Saveta Evrope, a Ugovor za države članice Evropske unije. Najvećim delom, reč je o istim državama, ali u Evropskoj konvenciji postoji odredba kojom se stvara mogućnost širenja njene teritorijalne primene na države nečlanice Saveta Evrope. Dve su varijante takve mogućnosti. Prema prvoj, predviđeno je da će Konvencija biti otvorena za potpis državama članicama Saveta Evrope i državama nečlanicama, koje su učestvovala u njenoj izradi. Prema drugoj varijanti, posle stupanja na snagu Konvencije, Komitet ministara Saveta Evrope može pozvati svaku državu nečlanicu Saveta Evrope, koja nije učestvovala u njenoj izradi, da pristupi Konvenciji. Dakle, u dve navedene mogućnosti sticanja statusa strane ugovornice Konvencije, kada je reč o državi nečlanici Saveta Evrope, pravi se razlika između onih država koje su učestvovala u izradi Konvencije, i onih koje to nisu činile. Za prve je predviđen postupak potpisivanja Konvencije (i pre njenog stupanja na

21 Ibidem.

22 Duško Lopandić (prir.): Ugovor o Evropskoj uniji – Rim – Mاستriht – Amsterdam. – Međunarodna politika, Beograd 1999, str. 379.

snagu), a za druge, pristupanje Konvenciji (posle njenog stupanja na snagu). Kada je reč o Ugovoru iz Matrihta, obaveznost njegove primene se odnosi na države članice Evropske unije, ali njegove odredbe postaju deo programa pridruživanja, za države koje su u toj fazi postupka, a aktuelne su i za sve one koje imaju nameru da postanu članice Evropske unije.

Jedna druga razlika između dva pomenuta evropska instrumenta je, možda, suštinski značajnija. Evropska konvencija o državljanstvu se može tretirati kao instrument kontinuiteta u razvoju prava državljanstva. Ona predstavlja neku vrstu sinteze pravnih normi o državljanstvu, i unutrašnjeg i međunarodnog prava državljanstva. S obzirom na mogućnosti širenja njene teritorijalne primene, Konvenciju treba tretirati i kao tipski model prava državljanstva evropskih država. Njena primena doprinosi približavanju prava državljanstva u savremenoj Evropi. Kada je reč o Ugovoru iz Matrihta, državljanstvo se pojavljuje samo kao jedan segment prava Evropske unije, i kao osnov (i preduslov) za nov institut – građanstvo Unije, koje se sada tretira i kao konstitutivni element jedne nove, nadnacionalne, regionalne organizacije, kao što je Evropska unija.

Ugovor iz Matrihta se razlikuje od Konvencije i po tome, jer zahteva harmonizaciju unutrašnjeg prava država sa njegovim normama, da bi se na taj način stvorio celoviti sistem komunitarnog prava. Dakle, u odnosu na Evropsku konvenciju o državljanstvu, prema kojoj se države ugovornice ponašaju kao prema svakom drugom međunarodnom (obaveznom) ugovoru, kada je reč o Ugovoru iz Matrihta, veza između država i Evropske unije je mnogo "čvršća". Objašnjenje za to se može naći u samoj politici integracije, ali i u prenošenju nekih nadležnosti država članica Evropske unije na organe Unije. U vezi sa tim bi se moglo govoriti i o suverenitetu država, u ovom slučaju sa stanovišta državljanstva (država) i građanstva Unije.

Najzad, Evropska konvencija o državljanstvu je u celini posvećena pitanjima državljanstva kao kategorije unutrašnjeg pra-

va država članica Saveta Evrope i drugih država koje su potpisale ili pristupile Konvenciji, a pravo evropskog građanstva čini samo jedan deo Ugovora iz Matrihta. Ipak, državljanstvo koje i dalje ostaje u isključivoj nadležnosti država članica i Saveta Evrope i Evropske unije, povezuje Evropsku konvenciju o državljanstvu i Ugovor iz Matrihta. Nije reč o formalnopravnoj vezi, već o činjenici da se primenom Evropske konvencije o državljanstvu i pravila o građanstvu Unije stvara novo pravo državljanstva savremene Evrope. To “novo” zahteva od država članica i Saveta Evrope i Evropske unije da svoje pravo državljanstva usklađuju sa evropskim i komunitarnim pravom državljanstva i građanstva Unije.²³

4.1 Pravila Evropske konvencije o državljanstvu

Savet Evrope je donošenjem Evropske konvencije o državljanstvu uneo u propise o državljanstvu novine koje se mogu pripisati činjenici da je reč o međunarodnom instrumentu, čija je svrha da se reaguje na “opšta” pitanja unutrašnjeg prava državljanstva, ali i da se na nov način regulišu neka pitanja koja i u zakonodavstvu država i u praksi izazivaju probleme. Sve to je podređeno cilju Saveta Evrope “da postigne veće jedinstvo između svojih članica” (Preambula).

U izradi Konvencije je primenjen uobičajeni metodološki način regulisanja materije državljanstva. Posle preambule programskog karaktera, prvo se definišu pojmovi korišćeni u Konvenciji, zatim se nabrajaju načela na kojima treba da se zasniva pravo državljanstva članica Saveta Evrope, a posle njih sledi “glavna” materija državljanstva, “Pravila koja se odnose na državljanstvo” (pravila o sticanju, gubitku /prestanku/ i povraćaju

23 Bruno Nasicimbene (ed.): *Nationality Laws in the European Union*. – Giuffrè, Milano 1996, p. 771 (Zbirka propisa o državljanstvu sa komentarom 15 država članica Evropske unije).

/ponovnom sticanju/ državljanstva, te pravila postupka). Odstupanjem od pomenutog, uobičajenog načina regulisanja pitanja državljanstva, mogu se smatrati tri posebne tematske celine koje u pravu državljanstva i njegovoj primeni izazivaju prilično problema, i unutar država i u međunarodnim odnosima. To su:

- *višestruko državljanstvo,*
- *sukcesija država i državljanstvo i,*
- *vojne obaveze u slučaju višestrukog državljanstva.*

U tom delu Konvencije ima najviše novina u odnosu na sva prethodna pravila prava državljanstva, i međunarodna i unutrašnja.

U pogledu načela, izdvojeno je jedno načelo kao najznačajnije, opšte, jer se tiče nadležnosti država u stvarima državljanstva. Prema Konvenciji, “svaka država (će) sopstvenim pravom odrediti ko su njeni državljani”. Očigledno, reč je o potvrđivanju jednog od isključivih prava države, koje je neposredno vezano za njenu suverenu vlast. Iako se suverenitet ne pominje izričito, i u ovom slučaju dolazi do izražaja uporan stav država da jedino one mogu utvrđivati pravila o državljanstvu i odlučivati o statusu pojedinca. Za načela koja slede, može se reći da predstavljaju sintezu onih načela koja su u međunarodnom pravu prihvatana postepeno, decenijama. Međutim, činjenica je da su mnoga od tih načela formirana nezavisno od materije državljanstva, a neka su već zastupljena u pojedinim konvencijama čiji je predmet državljanstvo. U Evropskoj konvenciji o državljanstvu pojedinačno su navedena, pod zajedničkim pravilom, da su to načela na kojima će se zasnivati propisi o državljanstvu svake države ugovornice. Dakle: a) svaki pojedinac ima pravo na državljanstvo, b) apatridija treba da bude izbegavana, c) niko ne može biti arbitrarno lišen svog državljanstva i, d) ni brak, ni razvod braka između državljanina države strane ugovornice i stranca, ni promena državljanstva jednog od supruga u toku braka, ne mogu automatski uticati na državljanstvo drugog supruga. U poseban član je izdvojeno načelo

nediskriminacije, i to kao obaveza država da njihova pravila o državljanstvu “neće sadržavati razlike ili primenjivati praksu koji dovode do diskriminacije na osnovu pola, religije, rase, boje ili nacionalnog ili etničkog porekla. I to je pravilo na kojem su Ujedinjene nacije zasnovalе čitav međunarodni sistem ljudskih prava, počev od Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, i dosledno ga potvrđivale i unapređivale sve do danas, u pravu ljudskih prava. Novinom Konvencije se može smatrati to što se nediskriminacija uvodi kao načelo kojim država treba da se rukovodi, ne praveći razliku između državljana koji su njeni državljani od rođenja i onih koji su njeno državljanstvo stekli kasnije.

U delu Konvencije sa pravilima o državljanstvu, u potpunosti dolazi do izražaja pomenuti cilj Saveta Evrope, da se postigne veće jedinstvo među njenim člani odredbama koje se tiču sticanja, gubitka i ponovnog sticanja državljanstva utvrđuju se pravila obavezna za države ugovornice, čijom primenom dolazi do ujednačavanja njihovog prava državljanstva.

Pravila Konvencije utvrđena u okviru pomenutih tematskih celina, u najvećoj meri doprinose ujednačavanju prava državljanstva u savremenoj Evropi, i to onih njegovih delova koji još uvek predstavljaju razlog mnogih nesporazuma među državama. To su, zapravo, veoma osetljiva pitanja koja zadiru u suverenitet država, a sve češće postaju deo aktuelnih zbivanja.

4.1.1 *Višestruko državljanstvo*. – U Evropskoj konvenciji o državljanstvu se polazi od toga da države imaju različit pristup pitanju višestrukog državljanstva i priznaje se pravo svakoj državi da slobodno odluči o tome kakve se posledice u unutrašnjem pravu vezuju za činjenicu da državljanin traži drugo državljanstvo ili da ga već ima. Izražena je i potreba da se nađu odgovarajuća rešenja za posledice višestrukog državljanstva, pri čemu se posebno ističu prava i dužnosti koji iz takvog statusa dva državljanstva proističu (sukcesija država, vojne obaveze, naročito).

Konvencijom se izričito dozvoljava višestruko državljanstvo, pod određenim uslovima, za decu (koja imaju različito dr-

žavljanstvo *ex lege*, rođenjem) i za državljane koji imaju drugo državljanstvo, ako je i to drugo stečeno *ex lege* (brak). Ali, u drugim slučajevima (izvan slučajeva sticanja državljanstva *ex lege*), državi se ne ograničava njeno pravo da unutrašnjim pravilima utvrdi da li njeni državljani koji stiču ili već imaju državljanstvo druge države, zadržavaju njeno državljanstvo ili ga gube, i da li sticanje ili zadržavanje njenog državljanstva zavisi od odricanja ili gubitka drugog državljanstva. Značajno je i pravilo da država ugovornica neće uslovljavati sticanje ili zadržavanje njenog državljanstva odricanjem ili gubitkom drugog državljanstva, kada nije moguće ili nije razumno zahtevati odricanje od državljanstva ili njegov gubitak. Takvo pravilo sadrže već mnogi zakoni o državljanstvu.

Za smanjivanje nesporazuma u vezi sa višestrukim državljanstvom, značajna je i odredba prema kojoj “državljanstvo države ugovornice u posedu drugog državljanstva imaće na teritoriji države ugovornice u kojoj borave ista prava i dužnosti kao i drugi državljani države ugovornice”. Ta odredba govori o pravima i dužnostima pojedinca koji ima državljanstvo druge države i “obavezuje” državu na nediskriminaciju takvih lica u odnosu na druge (domaće) državljane. Cilj ove odredbe je zaštita lica sa dva državljanstva ili više državljanstava od diskriminacije, ali u zakonima o državljanstvu se taj problem češće posmatra iz drugog ugla i rešava sa stanovišta države. Već u vezi sa dvojnim državljanstvom, o kojem se države češće izjašnjavaju nego o višestrukom, države, na neki način, štite svoje interese tako što primenjuju pravilo da u slučaju kada jedno lice ima i državljanstvo strane države, svojim državljaninom će ga smatrati uvek ona država na čijoj teritoriji takvo lice boravi (isto pravilo se može primenjivati i u slučajevima pluraliteta državljanstava). U pogledu prava i dužnosti, ovakva formulacija, u odnosu na prethodnu, u suštini ne menja situaciju, ali je pristup različit. Konvencija daje “prednost” subjektu državljanstva, u zakonima država ta “prednost” je na strani države. Ovim drugim pristupom se stvara utisak da je očuvano, zaštićeno suvereno pravo države u odnosu na državljanstvo i utiče na to da otpor prema pluralitetu državljanstava bude smanjen.

4.1.2 *Sukcesija država i državljanstvo*. – Ovakav naslov jednog dela Evropske konvencije o državljanstvu potvrđuje relativno skoro prihvaćeno stanovište da se državljanstvo mora tretirati i iz ugla sukcesije država, jer ono predstavlja deo problema koji nastaju povodom takvih zbivanja. Ta dva pravna instituta su povezana u toj meri, da se često citira gledište prema kojem “dejstvo promene suvereniteta na državljanstvo stanovnika (odnosno teritorije), predstavlja jedan od najtežih problema prava sukcesije država”.²⁴ U uslovima sukcesije država, važe mnoga pravila o državljanstvu koja se primenjuju kada su prilike u međunarodnim odnosima “normalne”. Ali, činjenica da je došlo do promena u statusu države i da je pokrenuto pitanje sukcesije, izaziva i promene pravnog režima državljanstva. Ono se uređuje i unutrašnjim propisima država koje u postupku sukcesije imaju svojstvo države učesnice (država prethodnica i država sukcesor). Kada je predmet sukcesije državljanstvo lica sa teritorije nad kojom je suverenitet promenjen, dolazi do delimičnog ograničavanja personalnog suvereniteta država i davanja prvenstva pravilima međunarodnog prava.

Nastojanja da se međunarodnim pravilima regulišu pitanja sukcesije država počela su da se ostvaruju donošenjem dve konvencije,²⁵ značajne za funkcionisanje država, njihovog suvereniteta i kontinuiteta nekih njihovih funkcija, ali pitanje državljanstva fizičkih lica u njima nije zastupljeno. Pre navedenih konvencija, naročito posle Prvog i Drugog svetskog rata, bilo je zaključeno nekoliko multilateralnih i bilateralnih ugovora sa više ili manje razrađenim odredbama o uslovima promene državljanstva lica čija su prava ugrožena činjenicom promene teritorijalnog suvereniteta i granica država. Takve odredbe su

24 D. P. O'Connell: *The Law of State Succession*. – Cambridge University Press, 1956, cit. prema A/CN.4/67, 1995, Commission du droit international (CDI), Genève 1995.

25 To su: Bečka konvencija o sukcesiji u oblasti ugovora (23.8.1978) i Bečka konvencija o sukcesiji država u oblasti državne imovine, arhiva i dugova (8.4.1983). – V. Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, 1-3/1984.

unete i u delove nekih mirovnih ugovora. Njihov cilj je bio regulisanje problema koji prate konkretne slučajeve raspada država ili druge vrste promena suvereniteta država, i kada se pitanja državljanstva tretiraju posebno, ali ipak samo kao jedno od pitanja sukcesije. U takvim ugovorima institut državljanstva “prati” situacije koje su dovele do potrebe regulisanja odnosa među državama primenom pravila sukcesije.

Donošenjem Konvencije o smanjivanju broja lica bez državljanstva²⁶ stvari se u izvesnoj meri menjaju. Iako se pojam “državljanstvo” nalazi u samom nazivu Konvencije, ono se tek posebnim odredbama uklapa u širu tematiku Konvencije – a to je promena teritorijalnog suvereniteta država i obaveza strana ugovornica da regulišu pitanja državljanstva radi smanjivanja broja lica bez državljanstva. Glavni predmet Konvencije je smanjivanje pojave apatrida, kao takve, ali se situacija transfera teritorije (bez izričitog pominjanja sukcesije) tretira kao jedna od onih situacija u kojoj dolazi do pojave lica bez državljanstva. Države na koje je preneti teritorija ili su teritoriju stekle na drugi način, su dužne da omoguću zainteresovanim licima da steknu državljanstvo ako bi oni, u suprotnom, postali apatridi. Za države koje su Konvenciju ratifikovale, to je pravna obaveza, ali i drugim državama takvo rešenje može da bude primer za postupanje kada se nađu pred problemima državljanstva, izazvanim promenama teritorijalnog suvereniteta.

Na poseban način su se u pitanje sukcesije i državljanstva uključile Ujedinjene nacije. Pod njihovim okriljem ostvaruje se veliki kodifikatorski projekat međunarodnog regulisanja pitanja nastalih sukcesijom država. U taj projekat uvršćena je problematika državljanstva koja nastaje u vezi sa sukcesijom država. Izrada projekta je poverena Komisiji za međunarodno pravo i na osnovu tri izveštaja Specijalnog izvestioca sačinjen je Nacrt odredaba o državljanstvu i sukcesiji država.²⁷

26 V. belešku 6.

Ovaj projekat je posebno značajan ne samo zbog svoje sveobuhvatnosti i povezivanja problema sukcesije sa državljanstvom, već zbog toga što predstavlja primer tesne koordinirane saradnje evropskih organizacija međusobno i njihove saradnje sa Ujedinjenim nacijama, na istoj problematici. U evropskim organizacijama, na primer, ekspertska grupa za državljanstvo Evropske komisije za demokratiju putem prava, Evropskog Saveta, sačinila je poseban nacrt izveštaja o posledicima sukcesije država na državljanstvo. Prilikom izrade tog dokumenta, pomenuta komisija je uzela u obzir i tadašnji nacrt Evropske konvencije o državljanstvu, kao i rad Komisije za međunarodno pravo Ujedinjenih nacija. Dakle, na problematici sukcesije i državljanstva, Ujedinjene nacije i Evropa, tj. njihovi organi i eksperti, ostvaruju komplementarne rezultate u definisanju i regulisanju pitanja državljanstva kao dela šire, kompleksnije materije sukcesije država.

Evropska konvencija o državljanstvu pokazuje da je u evropskoj legislaciji prihvaćeno gledište o neophodnosti međunarodnog (regionalnog) regulisanja sukcesije država i državljanstva, kao problema čija međusobna povezanost svrstava ta pitanja u pravo državljanstva. Deo Konvencije: "Sukcesija i državljanstvo" ima svega tri člana, ali u sadržinskom pogledu predstavlja celinu. Utvrđena su načela koja je svaka država ugovornica dužna da poštuje kada se radi o pitanjima državljanstva u slučajevima sukcesije država. Izričito se pominju načela vladavine prava, pravila o ljudskim pravima, pozivanjem i na "opšta" pravila Konvencije. Prilikom odlučivanja o odobravanju (sticanju) ili očuvanju (zadržavanju) državljanstva u slučaju sukcesije države, države treba "posebno da uzmu u obzir" nekoliko činjenica. To su: stvarna i efektivna veza između lica u pitanju i države; stalan boravak u vreme sukcesije država; volja lica u pitanju i, teritorijalno poreklo lica u pitanju. Kao opšte pravilo, ponavlja se obaveza izbegavanja apatridije uslovljavanjem drža-

vljanstva odricanjem ili gubitkom prethodnog državljanstva. Konvencijom je takođe regulisano pitanje koje se u vezi sa sukcesijom često postavlja – kakav je status državljana države prethodnice stalno nastanjenih na teritoriji nad kojom je suverenitet prenet na državu sukcesora, a oni nisu stekli njeno državljanstvo? Konvencijom se zahteva od država ugovornica da poštuju pravo takvih lica da ostanu u toj državi, i pravo da uživaju isti tretman kao i državljani države sukcesora kada su u pitanju socijalna i ekonomska prava. Zapravo, ta lica se tretiraju kao stranci, čija su prava ograničena na vitalna pitanja njihove egzistencije. Najzad, jednom opštom odredbom državama ugovornicama se preporučuje da pitanja sukcesije i državljanstva rešavaju međusobno, ugovorima ili, šire, i sa drugim zainteresovanim državama, uz poštovanje odredaba ovog dela Konvencije, o sukcesiji država i državljanstvu.

Evropskom konvencijom o državljanstvu su regulisana složena i značajna pitanja, pre svega sukcesije, i isto tako njenih složenih posledica, među kojima je i državljanstvo. Ipak, imajući u vidu celokupnu problematiku sukcesije i, u okviru toga, državljanstva, možemo zaključiti da su Konvencijom obuhvaćeni zaista mnogi problemi, ali data rešenja su nepotpuna i samo delimično mogu doprineti trajnom rešavanju državljanškog statusa lica pogođenih prestankom postojanja njihovih država i drugim promenama teritorijalnog suvereniteta država. Može se očekivati da će pod okriljem Ujedinjenih nacija doći do usvajanja potpunijeg međunarodnog instrumenta koji bi, kao izvor međunarodnog prava značio definitivno prihvatanje očigledne situacije da pravo sukcesije država ostaje nepotpuno ako nisu rešena i pitanja koja omogućavaju ostvarivanje prava svakog pojedinca na državljanstvo. Ali, sve što je do danas učinjeno u vezi sa razmatranim pitanjima, predstavlja deo unapređivanja prava državljanstva u savremenoj Evropi.

4.1.3 Vojne obaveze u slučaju višestrukog državljanstva. – Jedan od najčešćih razloga odbijanja država da prihvate dvojno i

višestruko državljanstvo kao redovan institut prava državljanstva je upravo pitanje vojnih obaveza lica koja imaju više od jednog državljanstva. Svaka situacija u kojoj jedno lice ima dva državljanstva ili više državljanstava (bipatrid i multipatrid), stvara mogućnost da takvo lice izbegava izvršavanje vojnih obaveza u nekoj od država čiji je državljanin. Ali, postoji i situacija, kada svaka država pojedinačno, zahteva od bipatrida ili multipatrida da vojne obaveze izvršava na njenoj teritoriji, ne vodeći računa da to isto pravo, u odnosu na isto lice, polaže i druga država ili, čak da je takvo lice već izvršilo vojne obaveze u drugoj državi. Navedene situacije, sa više varijanti, sve su češći primeri u svakodnevnom životu, jer tome doprinosi i sloboda kretanja ljudi, promene mesta stalnog boravka i središta njihovih poslovnih interesa, ali i odnos prema nepromenljivosti veze pojedinca i države, kako u pogledu prava tako i obaveza.

Evropska konvencija o državljanstvu se bavi tom problematikom koja je izuzetno osetljiva sa stanovišta suvereniteta države, politike njene bezbednosti i odbrane. Izdvojena su ona pitanja koja su najčešće razlog nesporazuma među državama i nedoumica pojedinaca u pogledu svojih vojnih obaveza. Odredbama samo dva člana Konvencije, obuhvaćena su bitna pitanja: (1) "načini izvršenja vojnih obaveza" i (2) "oslobađanje ili izuzimanje od vojnih obaveza ili civilna služba kao zamena".

Najznačajnijim pravilom ovog dela Konvencije može se smatrati opšte pravilo, koje rešava najveći broj dilema i država i pojedinaca, u vezi sa problemom ispunjavanja vojnih obaveza. Prema tom pravilu, "svako lice koje ima državljanstvo dve države ugovornice ili više država ugovornica, obavezno je da ispunjava vojne obaveze samo u odnosu na jednu državu ugovornicu".

Zainteresovane države ugovornice mogu međusobnim posebnim ugovorima da utvrde načine primene navedenog opšteg pravila o "jednokratnom izvršenju vojne obaveze", tj. samo u jednoj državi ugovornici. Kada takvi ugovori nisu zaključeni, na lica sa dvojnim državljanstvom ili sa više državljanstava

(bipatridi i multipatridi) primenjuju se pravila utvrđena Konvencijom. Na primer, da lice podleži vojnim obavezama u državi ugovornici na čijoj teritoriji ima prebivalište, ali i da takvo lice može do svoje 19. godine života da prihvati dobrovoljno izvršavanje vojnih obaveza u bilo kojoj državi ugovornici pod uslovom da taj način ispunjenja vojnih obaveza bude efektivno jednak propisanom trajanju obaveza u aktivnoj vojnoj službi jedne ili više država ugovornica, čiji je državljanin lice u pitanju, bez obzira na njegovo prebivalište.

Za slučaj da lice ima prebivalište na teritoriji države ugovornice čiji nije državljanin, ili na teritoriji države koja nije država ugovornica Konvencije, takvo lice može da izabere bilo koju od država strana ugovornica čiji je državljanin, da u njoj ispuni svoje vojne obaveze. Ukoliko je takvo lice ispunilo vojne obaveze u odnosu na jednu državu ugovornicu, na neki od načina utvrđenih Konvencijom, i u skladu sa propisima države ugovornice, smatraće se da je ispunilo svoje vojne obaveze i u odnosu na državu ugovornice ili na državu ugovornicu čiji je državljanin. Utvrđena su pravila postupanja država ugovornica i za slučaj kada lice promeni prebivalište prelaskom u drugu državu ugovornicu, i to posle ispunjenja vojnih obaveza u prethodnoj državi ugovornici.

Navedena pravila o načinima izvršenja vojnih obaveza prestaju da važe, odnosno nisu obavezna za države ugovornice u slučaju mobilizacije. Značajno je i pravilo da nijedan od utvrđenih načina izvršenja vojnih obaveza ne dira ni u čemu državljanstvo pojedinca.

Pravila o oslobađanju ili izuzimanju od vojnih obaveza Konvencije, primenjuju se jedino u slučaju kada o tome ne postoje posebni ugovori država ugovornica. Prema Konvenciji, za neke situacije utvrđena su ovakva rešenja: lice će biti oslobođeno od ispunjenja vojnih obaveza ako je takve obaveze već ispunilo, uključujući i civilnu službu kao zamenu; za lica koja imaju prebivalište na teritoriji države ugovornice u kojoj nije pred-

viđena obavezna vojna služba, smatraće se, pod određenim uslovima, da su svoje vojne obaveze ispunila i u odnosu na druge države ugovornice. Varijante takvih slučajeva povezane su i sa dobrovoljnom prijavom lica u oružane snage država koje nemaju obaveznu vojnu službu, ali pod uslovima koji se tiču trajanja takvog angažovanja, od čega zavisi da li će takvom licu biti priznato ispunjenje vojnih obaveza i u državi ugovornici, odnosno u državama ugovornicama, čiji je on državljanin.

5. DRŽAVLJANSTVO I EVROPSKO GRAĐANSTVO

Ugovorom o Evropskoj uniji, države članice Evropske zajednice su izrazile i potvrdile spremnost i volju da svoju dotadašnju politiku integracije podignu na viši stepen i na taj način što je uveden novi pravni institut nazvan građanstvo Unije,²⁸ odnosno “građanstvo zajedničko svim državljanima”. Njime je izražena kohezija Evropske unije, zasnovana na državljanstvu građana njenih država članica. Bez ukidanja pravnog instituta državljanstva, kao kategorije unutrašnjeg prava i izraza suvereniteta svake države članice Evropske unije, tom pravnom institutu Ugovorom je “pridodat” nov pravni institut, građanstvo Evropske unije. I državljanstvo i građanstvo²⁹ pripadaju istom procesu uspostavljanja odnosa između pojedinca i vlasti koja uređuje njihova prava i obaveze. U Ugovoru o Evropskoj uniji ta dva instituta imaju dva naziva koji ukazuju na to da se oni međusobno razlikuju, mada se u nekim elementima i podudaraju.

5.1. Odnos građanstva Unije i državljanstva država članica

Ideja o evropskom građanstvu i sam taj pojam građanstva pojavili su se znatno pre usvajanja pomenutog ugovora o Evrop-

28 Treaty on the European Union, Maastricht, 2. Februar 1992. – Official Journal of the European Communities, C 224, Vol. 35, 31. August 1992.

29 Ugovor o Evropskoj uniji koristi dva različita termina: *Citizenchip*, *la citoyenneté* – građanstvo, i *Nationality*, *la nationalité* – državljanstvo. U domaćoj pravnoj književnosti koja se bavi pitanjima građanstva Evropske unije, autori se različito opredeljuju za upotrebu dva navedena termina, odnosno njihov prevod, ali se u poslednje vreme termin građanstvo postepeno prihvata.

skoj uniji (Mastriht, 1992). Još 1975. godine je bila istaknuta mogućnost da bi 1980. godine zajedničko tržište, kao inicijalni razlog i cilj evropske politike integracije, moglo biti pretvoreno u Evropsku uniju, koja bi “služila približavanju naroda”. Kasnije se uvodi pojam “građanin Zajednice”, i utvrđuju njegova posebna prava, naznačena kao “nova” građanska i politička prava (1977). Građanstvo Unije je prvi put definisano 1984. godine, i to povezano sa državljanstvom njenih država članica. Ta veza je odredbom Ugovora iz Mastrihta jasno utvrđena: “Građanin Unije je svako lice koje ima državljanstvo neke od država članica”.³⁰ Dakle, građaninom Evropske unije se postaje na osnovu činjenice da određeno lice poseduje državljanstvo njene države članice. U toj odredbi se građanstvo ne pominje izričito, i možda je to u nekim raspravama izazvalo pogrešno shvatanje da i građanstvo Unije i državljanstvo država članica treba tretirati kao isti pravni institut, tj. kao državljanstvo.

Može se zaključiti da to nije tačno već samim tim što naslov Drugog dela Ugovora glasi: “Pravo građanstva Unije” a u Ugovoru se koriste dva različita termina – *Citizenship* (Unije) i *Nationality* (država članica). Najzad, odredbama istog člana Ugovora, svaka sumnja u pogledu tog pitanja je razjašnjena. Navedenoj rečenici iz člana I. Ugovora prethodi odredba – konstatacija: “Ustanovljava se građanstvo Unije”, da bi zatim, ista tačka I. bila zaključena rečenicom: “Građanstvo Unije kompletira, a ne zamjenjuje nacionalno državljanstvo”.³¹

I sama pravna priroda Evropske unije, kao supranacionalne regionalne organizacije, upućuje na zaključak da građanstvo i državljanstvo treba razlikovati. Državljanstvo je usko povezano sa suverenitetom država, ono je njegova suština i jedno od osnovnih obeležja postojanja države. Građanstvo, tvorevina Evropske uni-

30 “Every person holding the Nationality of a Member State shall be a citizen of the Union” (član 8, tačka I. Ugovora). – Prevod, v. belešku 23.

31 Prevod: Ibidem. Zanimljivo je da ova poslednja rečenica predstavlja dopunu Ugovora iz Mastrihta, učinjenu na konferenciji u Amsterdamu (1997), što se može smatrati reagovanjem na različita tumačenja odnosa građanstva i državljanstva.

je, ne sadrži takav element državnosti. Ali, kao što uvođenje zajedničke monete, tako i građanstvo Unije doprinosi procesu evropske integracije. Bitno obeležje Unije je da države članice prenose na Uniju deo svog državnog suvereniteta, što se konkretno ispoljava povećanjem nadležnosti Evropske unije u regulisanju odnosa koji su ranije bili isključiva nadležnost države. Neki traže upravo u toj činjenici potvrdu svog stava da se građanstvo i državljanstvo mogu smatrati "jednakim" pravnim kategorijama.

Građanstvo Unije je, bez sumnje, nešto novo u savremenoj Evropi i zato se može razumeti da postoje različita tumačenja njegove pravne prirode, odnosa državljanstva i građanstva, kao i njihova poređenja naročito sa stanovišta prava i obaveza građanina Unije i državljanina njene države članice. Zaključci koji se izvode, dotiču samu suštinu osnovne ideje o daljim tokovima integrisanja Evrope i promenama koje mogu uslediti u pogledu tipa njene organizovanosti.

Neka razmatranja su u tom smislu i danas aktuelna.

Konstatacija da između državljanstva i građanstva postoji veza koja ih u komunitarnom pravu čini "nerazdruživim" kategorijama objašnjava se činjenicom da građanstvo Unije nije autonoman i poseban pojam u odnosu na državljanstvo. Građanstvo je uslovljeno državljanstvom države članice Unije, i to onoliko koliko proizlazi iz državljanstva priznatog fizičkom licu od strane države, koje tim putem stiče status građanina Unije.

Građanstvo Unije ne dovodi u pitanje državljanstvo lica, već se stavlja "iznad" različitih državljanstava svake države članice Unije. Građanstvo Unije "upotpunjuje" pojedina državljanstva, tj. državljanstva država članica Unije, a njih one utvrđuju kao suverene države. U tom smislu, često se ističe "neokrnjenost" suvereniteta država, jer i pored uvođenja građanstva Unije, svaka država članica ostaje isključivo nadležna da propisuje pravila o državljanstvu, i da ima "svoj" pravni režim državljanstva.

Građanstvo Unije se poredi sa državljanstvom država članica Unije još u jednoj stvari. Državljanstvo stvara razliku iz-

među državljanina i stranca, pre svega u pogledu njihovih prava i obaveza. Uvođenjem građanstva Unije, takođe se stvara razlika, ali sada među stanovnicima država članica Evropske unije, jer su neki od njih stekli svojstvo građanina Unije (“evropljana”), dok su drugi koji ne ispunjavaju uslove građanstva Unije, ostali “neevropljani”, bez građanstva Unije. Ima prigovora da je u oba slučaja u pitanju diskriminacija ljudi, ali i za to se daju različita tumačenja. Na primer, pošto u Ugovoru o Evropskoj uniji postoje zajednička prava za sva lica koja su nastanjena na području Unije, pomenute razlike su blage kada se uporede sa razlikama koje postoje između statusa državljanina i stranca.

Možda treba u ovakvim raspravama uzeti u obzir i činjenicu da je uvođenjem građanstva Evropske unije “pomerena” sama suština osnovne ideje ka daljem integrisanju Evrope, u korist nečeg što je više od gotovo isključivog područja ekonomskih odnosa. Već pre Ugovora u Mastrihtu, politika Evropske zajednice je bila označena kao “politika građanina”, a posebno se pridaje značaj ostvarivanju načela i ideala unapređivanja građanskog (evropskog) društva, tzv. *civisme européen*.

5.2 Prava građanina Unije

Pravo građanstva Unije sadrži dva elementa od kojih jedan pokazuje da je građanin Evrope subjekt određenih prava i dužnosti, a drugi jasnije utvrđuje odnos između nadležnosti Evropske unije i nadležnosti njenih država članica u stvarima prava i dužnosti lica koje ima status građanina Unije. Stoga bi se moglo zaključiti da je građanstvo Evropske unije, kao nov institut njenog pravnog sistema, na neki način, definisan pravima i dužnostima koji su utvrđeni Ugovorom o Evropskoj uniji. To su:

- pravo na slobodu kretanja i boravka na čitavoj teritoriji Evropske unije;
- *aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim i evropskim izborima;*

- *diplomatska zaštita u trećim zemljama pri ambasadama i konzulatima država članica Unije; i*
- *pravo peticije Evropskom parlamentu i žalbe Ombudsmanu kojeg imenuje Evropski parlament.*

5.2.1 *Pravo na slobodu kretanja i boravka.* -Pravo na slobodu kretanja i boravka se smatra “najstarijim” pravom kojim je bila podstaknuta sama ideja o postepenoj integraciji Evrope. Bilo je zastupljeno već u Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice (Rimski ugovor, 1957) i njime započet proces slobodnog kretanja radnika na čitavoj teritoriji Zajednice. To je pružalo mogućnost zapošljavanja bez ikakve diskriminacije i uživanje svih prava iz radnog odnosa i u vezi sa radnim odnosom. Postojeći institut slobode kretanja je kasnije proširivan – uspostavljanjem jedinstvenog unutrašnjeg tržišta koje podrazumeva slobodno kretanje roba, usluga, kapitala, ali i lica, bez obzira na njihovu profesionalnu delatnost. Istim pravom su obuhvaćeni i penzioneri i studenti. Po Ugovoru, pravo na slobodu kretanja i boravka trpi i neka ograničenja, ali postoji mogućnost da Savet propiše nove olakšice u korišćenju pomenutih prava.

5.2.2 *Aktivno i pasivno biračko pravo.* – Građanin Unije ima aktivno pravo glasa na lokalnim izborima ili u državi porekla, odnosno državi čiji je državljanin, ili u drugoj državi članici Unije, u kojoj je nastanjen, odnosno u kojoj je usredsređen njegov interes da učestvuje u odlučivanju o stvarima koje se neposredno tiču i njegovog života. Građanin Unije ima i pasivno pravo glasa na lokalnim izborima u mestu u kojem živi. Oba vida biračkog prava, da glasa i da se kandiduje na izborima, građanin Evropske unije ostvaruje pod jednakim uslovima kao i državljanin države koji svoje biračko pravo ostvaruje po osnovu svojstva državljanina, dok ga građanin Unije ostvaruje po osnovu posedovanja građanstva Unije. Isto rešenje, sa detaljnijim pravilima o “jednokratnom” korišćenju biračkog prava, utvrđeno je i u odnosu na izbore koji se vrše za Evropski parlament.

5.2.3 *Diplomatska zaštita u trećim zemljama.* – Posebnim pravilima je predviđena tzv. diplomatska i konzularna zaštita za sve građane Unije, koji se mogu naći u neprilici u nekoj trećoj zemlji. Ako u takvoj zemlji, država članica Unije, čiji se državljanin nađe u nevolji i traži zaštitu, nema svoje predstavništvo, lice “u nevolji” ima pravo da zaštitu traži od diplomatskih i konzularnih vlasti bilo koje države članice Unije, po osnovu svog statusa građanina Unije.

5.2.4 *Pravo peticije Evropskom parlamentu i žalbe Ombudsmanu* – Svaki građanin Unije i svako fizičko i pravno lice koje ima prebivalište ili registrovanu kancelariju u državi članici Unije, ima pravo da podnese Parlamentu peticiju, ili da se obrati Ombudsmanu žalbom. Dakle, i ova prava proizlaze iz statusa građanina Unije.

Ovakav sistem zaštite prava građana Unije u skladu je sa već ranije uspostavljenim sistemom zaštite prava čoveka u Evropi i, posebno sa evropskom Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.³² Na taj način je obezbeđen kontinuirani razvoj ljudskih prava u Evropi, čiju specifičnost predstavlja njena politika integracije država Evrope.

32 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 4.11.1950.

ZAKLJUČAK

U svim državama “današnjeg tipa”, državljanstvo predstavlja jedan od atributa njihove državnosti, njihovog suvereniteta. Državljanstvo ostaje u isključivoj nadležnosti države, koja se “gasi” sa prestankom postojanja države. To je i “kraj” državljanstva. Međutim, već duže vremena neki odnosi, na primer, odnos pojedinac – državljanstvo, državljanstvo – država, državljanstvo – ljudska prava, država – suverenitet – državljanstvo, postepeno se menjaju kao posledica mnogo širih zbivanja nego što su ona koja se tiču država pojedinačno. Tako je, proglašenjem prava na državljanstvo, svaki pojedinac postao subjekt prava na državljanstvo, a obaveza je države da omogući ostvarenje i zaštitu tog prava. Uvrščivanjem prava na državljanstvo u *corpus* ljudskih prava, ono je postalo jedno od samostalnih prava čoveka, ali je ostalo osnov sticanja mnogih drugih ljudskih prava. Istovremeno, povećava se broj onih ljudskih prava čije uživanje ne zavisi od državljanškog statusa pojedinca (stranci, apatridi). Sve to je zahtevalo mnoge izmene propisa u unutrašnjem pravu državljanstva.

U odnosu država – suverenitet – državljanstvo, događaju se promene sa možda najdalekosežnijim posledicama sa stanovišta državljanstva. Dosledno insistiranje na isključivoj nadležnosti država u stvarima državljanstva, u izvesnom smislu “prikrija” stvarnost. Države i dalje imaju “svoj” pravni režim državljanstva, ali su proteklih decenija menjale, relativno često, zakone o državljanstvu, prihvatanjem novih pravila državljanstva utvrđenih međunarodnim ugovorima. One su se obavezale da će voditi računa o primeni prava “svakog” na državljanstvo, da će poštovati osnovna pravila o sticanju, promeni i prestanku državljanstva bez diskriminacije po bilo kom osnovu, da

će izbegavati stvaranje situacija u kojima dolazi do povećanja broja apatrida, da njihova politika državljanstva neće biti obeležena arbitrarnošću, ni selektivna u pristupu rešavanju pitanja državljanškog statusa pojedinca.

Pravo države da odlučuje “ko će biti njen državljanin” nije osporeno nijednim međunarodnim ugovorom ni unutrašnjim propisom. Ali, države moraju voditi računa o tome da takvo isto pravo ima svaka druga država, i da primenom tog prava može doći do tzv. sukoba zakona, kada jedno lice može postati državljanin dve države ili više država, ali i ostati bez državljanstva. Rešavanje takvih pojava danas, prevazilazi pitanje suvereniteta država. Države postepeno odstupaju od pravila da njihov državljanin “sme” da ima samo jedno državljanstvo, jer da je to u interesu države. Težište rešavanja pitanja dvojnog (i višestrukog) državljanstva je usmereno ka traženju ravnoteže interesa pojedinca i države. Ipak, s obzirom na to da države i danas različito reaguju na pitanja dvojnog i višestrukog državljanstva, u pravu državljanstva ostaje na snazi opšteprihvaćeno pravilo da one mogu slobodno da utvrđuju svojim propisima koje se posledice vezuju za činjenicu da njen državljanin traži ili da već ima državljanstvo druge države. Te posledice se tiču, pre svega, prava i dužnosti državljanina, a za njihovo rešavanje su zainteresovani i država (odnosno države) i svaki pojedinac.

Na takvo stanje stvari bitno su uticale svojim komplementarnim aktivnostima međunarodne organizacije. Pre svih, *Ujedinjene nacije*, *Savet Evrope* i *Evropska zajednica/Unija*.

Ujedinjene nacije su svojom legislacijom izazvale značajne promene propisa o državljanstvu njenih država članica. U okviru razvoja prava ljudskih prava, proklamovano je pravo svakog na državljanstvo, što je neposredno uticalo na zakonodavstvo država, u čitavom svetu. Pravo državljanstva je postalo “osetljivo” na globalne promene koje se dotiču “velikih” pitanja, kao što je pitanje suvereniteta, na primer, ali i “malih” pitanja, za koja je zainteresovan pojedinac, jer njegov svakodnevni život u velikoj meri zavisi od državljanškog statusa.

Savet Evrope doprinosi unapređivanju prava državljanstva na način kojim se teži većem jedinstvu njegovih država članica. Značajan napredak u tom pravcu je učinjen usvajanjem Evropske konvencije o državljanstvu (1997). Njena pravila potvrđuju kontinuitet razvoja prava državljanstva i, u velikoj meri, predstavljaju sintezu rešenja koja su bila prihvaćena pre postojanja Saveta Evrope i njegovih aktivnosti. Konvenciju posebno odlikuje to da sadrži osim “uobičajenih” i nova “tipska” pravila o pitanjima koja su u državama decenijama tretirana na različite načine (pluralitet državljanstava, vojne obaveze, sukcesija, i dr).

Evropskom konvencijom o državljanstvu Savet Evrope neposredno utiče na pravo državljanstva svojih država članica koje su postale strane ugovornice Konvencije. Ali, njen uticaj je i širi, jer je reč o međunarodnom ugovoru otvorenog tipa, tj. posle potpisivanja i stupanja na snagu Konvencije, postoji mogućnost da i druge države, nečlanice Saveta Evrope, pristupe Konvenciji. Na taj način deklarirana politika Saveta Evrope “o većem jedinstvu njegovih država članica” se širi i na druge države Evrope. Smisao otvorenosti Konvencije je u interesu država da svoje pravo državljanstva usklade sa standardima Evropske konvencije o državljanstvu, jer na taj način u većoj meri učestvuju u tokovima razvoja savremene Evrope, kao značajnog dela sveta u celini. Konvenciju mogu koristiti države nečlanice Saveta Evrope kao “tipski” model za rešavanje pitanja koja u odnosima među državama često izazivaju nesporazume. Ili, neka njena pravila se mogu koristiti kao kriterijum “provere” savremenosti normi unutrašnjeg prava državljanstva. Kada je reč o evropskim državama nečlanicama Saveta Evrope, onda prihvatanje standarda Evropske konvencije o državljanstvu može doprineti unapređivanju unutrašnjeg prava i ispunjavanju uslova za sticanje statusa punopravnog člana Saveta Evrope.³³

33 Vredan je pažnje primer SR Jugoslavije u vezi sa donošenjem Zakona o jugoslovenskom državljanstvu (1996) i Zakona o izmenama i dopunama Zakona o jugoslovenskom državljanstvu (2001). Osim izrade uporedne analize teksta Zakona sa među-

Deo evropskih država je svojom politikom integracije i stvaranjem *Evropske zajednice/Unije* "dopunio" tezu o državljanstvu kao odnosu koji u suverenoj državi postoji između njene vlasti i pojedinca. Takvo državljanstvo danas nije negirano, nije ni degradirano, već je u Evropskoj uniji korišćeno kao "most" za ulazak pojedinca u novu, ujedinjenu Evropu, u kojoj stiče status građanina Evrope. U takvoj Evropi, značaj granica država i njihovog suvereniteta se menja, a građanstvo Unije se stiče na osnovu posedovanja državljanstva države članice Evropske unije. Statusom građanina Unije stiču se određena prava i obaveze. Njih ne treba izjednačavati sa pravima i obavezama iz državljanškog statusa. Prava građanina Unije "dopunjuju" prava koja pojedinac ima kao državljanin određene države, ali status građanina Unije istovremeno prevazilazi nivo statusa državljanina pojedine države.

xxx

Unapređivanje prava državljanstva u savremenoj Evropi traje već više od pola veka, a njegovi pozitivni rezultati su očigledni. Postoji izvestan raskorak između istrajnosti država da "sačuvaju" državljanstvo kao "dokaz" svog postojanja, suvereniteta, i njihove spremnosti da to državljanstvo, na primer, "ugrade" u same osnove Evropske unije kao nadnacionalne organizacije. Savet Evrope, svojim delovanjem u oblasti prava državljanstva, najneposrednije pomaže i podstiče unapređivanje i osavremenjavanje tog instituta unutrašnjeg prava država. Prava kojim se to pravo usmerava, za sada, ne dira najstarija

narodnim instrumentima, primenjen je metod utvrđivanja saglasnosti odredaba Zakona "i sa osnovnim principima Evropske konvencije o državljanstvu". Autor uporedne analize: Zoraida Marojević-Stojanović, "Program saradnje za jačanje vladavine prava", Ekspertski skup o međunarodnim standardima u materiji državljanstva u zakonodavstvu Savezne Republike Jugoslavije", Savet Evrope u saradnji sa Saveznim ministarstvom unutrašnjih poslova, Beograd, 22-23. novembar 2001. godine.

Dr Vida Čok

osnovna načela državljanstva, ali utire put novim odnosima, kao što su, na primer, odnos pojedinac – država, i što je veoma značajno, odnosi među državama. Zahvaljujući, u velikoj meri Savetu Evrope, primenom Evropske konvencije o državljanstvu, postiže se i veće jedinstvo evropskih država.

ЦИП - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

323.282(497.1)

Др Вида Чок

Državljanstvo u savremenoj evropi / Vida Čok. - Beograd : Centar za antiratnu
akciju, 2001 (Beograd : Alnari print). - 225 str. ; 20 cm

Tiraž 500. - Napomena izdavača str. 9-11. - Napomene uz tekst.

ISBN 86-82297-38-8

1. Др Вида Чок

а) Држављанство у савременој европи

ID=90917132