

Laboratorija državljanstva: Konceptije državljanstva u Jugoslaviji i postjugoslovenskim državama

Igor Štiks

Univerzitet u Edinburgu

Apstrakt

Ovaj tekst razmatra promene konceptija državljanstva u Jugoslaviji, od njenog ustanovljenja 1918. do njene dezintegracije 1991. godine, i u postjugoslovenskim državama od početka devedesetih godina prošlog veka do danas. Istorija Jugoslavije i postjugoslovenskih država ovde se analizira kao neuobičajen i poučan primer za to kako se državljanstvo može koristiti za različite, čak međusobno suprotne ciljeve: kao oruđe nacionalne integracije u prvoj Jugoslaviji (1918–1941), kao oruđe socijalističke reunifikacije posle neuspeha prethodne nacionalne integracije i ratnih međuetničkih sukoba (od 1945. do sredine šezdesetih godina), kao oruđe kooperacije među narodima i njihovim republikama u socijalističkoj multinacionalnoj (kon)federaciji (od kraja šezdesetih do 1990. godine), kao oruđe za fragmentaciju i raspad (1990–1991), i konačno za etnički inženjering u novonastalim državama. Tekst takođe pokazuje da je tokom poslednje decenije državljanstvo istovremeno služilo i pomirenju i novim podelama. Ostaje nam da vidimo da li će uvođenje evropskog državljanstva, po konačnoj integraciji postjugoslovenskih država u Evropsku uniju, biti samo još jedan eksperiment u stoletnoj balkanskoj laboratoriji državljanstva.

Ključne reči

državljanstvo, nacionalizam, Jugoslavija, Zapadni Balkan, Evropska unija, evropsko državljanstvo.

Uvod: Balkanska laboratorija državljanstva

Moglo bi se tvrditi da je Jugoslavija bila „zakonito“ dete Hobsbomovog (Hobsbawm) „kratkog dvadesetog veka“ (1914–1991), političko i istorijsko biće poniklo na njegovim počecima, te nestalo na njegovom kraju. Štaviše, dvadeseti vek počinje, odnosno devetnaesti vek okončava se u regiji koja će postati poznata kao Jugoslavija, i to na jednom određenom mestu – u Sarajevu. Ako je, prema rečima Lorensa Darela (Lawrence Durrell), na početku bio fatalni „odjek hica“ na desnoj obali Miljacke koji je gurnuo Evropu u propast, dvadeseti vek – poput zmije koja jede sopstveni rep – završava se u plamenu, uništenjem Sarajeva između 1992. i 1995. godine, tokom jedne od najdužih opsada u zabeleženoj istoriji.

Opsada Sarajeva istorijski se poklopila s nastankom Evropske unije. Ukoliko uzmemo da je njeno formiranje, kao jednog od najmoćnijih ekonomskih blokova sveta – uprkos svojoj političkoj i vojnoj slabosti – ključna vremenska prekretnica, onda su postjugoslovenske države očigledno otišle u drugom smeru. Odlučile su da prvo rasparčaju svoju bivšu nadnacionalnu federaciju, čiju je suštinu trebalo da izrazi moto „bratstvo i jedinstvo“. Izabrale su, dakle, da se najpre ustanove kao homogene nacionalne države nalik evropskim – za šta je plaćena visoka cena u ljudskim životima i uništenju velikih razmera – pre no što će se pridružiti novoj nadnacionalnoj uniji, rukovođenoj sličnim motom, „jedinstvo u različitosti“. Ovo se čini kao ironija i tragedija istorije u isto vreme. Ako se uistinu sve postjugoslovenske države pridruže EU, onda su južnoslovenski narodi u poslednjem veku prošli kroz dva procesa integracije (1918. i 1945), tokom kojih su s manje ili više uspeha eksperimentisali s unitarizmom, federalizmom i konfederalizmom, i kroz dva nasilna procesa rasparčavanja (1941. i 1991), da bi konačno bili reintegrirani u širu evropsku uniju nacija.

Kada se raspravlja o integraciji država zapadnog Balkana u Evropsku uniju, često se mogu čuti pitanja o istorijskoj zadocnelosti ili, pak, „neophodnosti“ da ovaj region najzad „uhvati korak“ s ostatkom kontinenta. S druge strane, suočeni s nadnacionalnom evropskom in-

tegracijom, bivši Jugosloveni mogli bi cinično da odmahnu rukom i kažu: „Iskusili, znamo šta je.“ Uistinu, bivši državljani Jugoslavije često ukazuju na institucionalne sličnosti između sadašnje EU i *de facto* konfederalne Jugoslavije u periodu između 1974. i 1991. godine. Među te sličnosti ubrajaju se, da ih navedemo samo nekoliko, rotirajuće predsedništvo, politike pariteta, sporazuma i konsenzusa, fondovi za slabije razvijene države i regije, slaba centralna vlast i izaslanici koji se ravnopravno raspodeljuju među državama članicama, ekonomski i etnonacionalni sporovi i rivaliteti. U crvenim pasošima koji nosiocima zajedničkog državljanstva omogućavaju da po svetu putuju bez viza takođe možemo uočiti sličnu simboliku jedinstva.

U vreme kada je ovaj tekst pisan ukupan broj postjugoslovenskih država učvrstio se na broju sedam. Poslednju među njima, Kosovo, ne priznaje čitava međunarodna zajednica, i to je jedina postjugoslovenska država – ili, bolje rečeno, država u nastajanju – čiju nezavisnost druga bivša jugoslovenska država (Srbija) i etnička manjina (Srbi na Kosovu) odbijaju da prihvate. Do kraja 2008. godine sve ove države (osim Kosova) potpisale su Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, čime su zvanično krenule putem pristupanja Evropskoj uniji. Slovenija je postala članica 2004. godine, u čemu će joj se uskoro pridružiti i Hrvatska. Makedonija, Crna Gora i Srbija zvanični su iako sponorapredujući kandidati. Bosna i Hercegovina i Albanija zaostaju za ostalima. Prema optimistima, integracija svih postjugoslovenskih zemalja (uz Albaniju) trebalo bi da se završi tokom iduće decenije, dok pesimisti osuđuju sve te zemlje (izuzev Hrvatske), zajedno s Turskom, na dugo čekanje u predvorju Evropske unije.

U ovom tekstu usredsrediću se na promene koncepcija državljanstva u Jugoslaviji, od njenog ustanovljenja u decembru 1918. do njenog raspada 1991. godine, i u postjugoslovenskim državama od početka devedesetih godina prošlog veka do danas. Uopšte uzev, državljanstvo predstavlja pravnu vezu između države i pojedinaca koja podrazumeva prava koja država jemči svojim građanima i obaveze koje građani duguju državi. Državljanstvo ima dve opšte dimenzije: pravnu, koja povezuje građane i njihovu državu i koja obuhvata građanska, ekonomska i socijalna prava i dužnosti građana; i onu drugu, koja implicira politički aktivne građane. Tvrdim da je državljanstvo *oruđe* moderne

(nacionalne) države. Reč je o oruđu koje uspostavlja vezu između pravnog statusa i političke pripadnosti individue, određujući njen odnos prema državi. To je neophodno oruđe za svaki proces izgradnje države ili nacije jer bi trebalo da omogući elementarnu solidarnost i pravnu jednakost među pojedincima koji formiraju zajednicu građana. Kako bi se bolje razumelo državljanstvo kao oruđe za višestruku upotrebu, potrebno ga je nadopuniti pojmom režima državljanstva (videti Šo i Štiks u ovom zborniku).

Državljanstvo se može koristiti za različite, pa čak i međusobno suprotne ciljeve, kao što nam jugoslovenski i postjugoslovenski primeri pokazuju: kao oruđe nacionalne integracije u prvoj Jugoslaviji (1918–1941); kao oruđe socijalističke reunifikacije posle neuspeha prethodne nacionalne integracije i ratnih međuetničkih sukoba (od 1945. do sredine šezdesetih godina); kao oruđe kooperacije među narodima i njihovim republikama u socijalističkoj multinacionalnoj (kon)federaciji (od kraja šezdesetih do 1990. godine); kao oruđe fragmentacije i raspada (1990–1991) i, najzad, za etnički inženjering. Od 2000. godine u svim postjugoslovenskim državama počinje proces pridruživanja Evropskoj uniji. Može se zapaziti da je u tom kontekstu državljanstvo korišćeno i kao oruđe pomirenja i kao oruđe novih podela.

1. Ujedinjena braća: Državljanstvo kao oruđe integracije u prvoj Jugoslaviji, 1918–1941.

Prva Jugoslavija rođena je tokom poslednjih haotičnih dana Prvog svetskog rata, kada se otvorila mogućnost za ostvarenje devetnaestovekovne ideje o formiranju nacionalne države Južnih Slovena. Oni će se konačno ujediniti pod srpskom krunom. To ujedinjenje u izvesnoj meri oponašalo je čuvenija ujedinjenja Italije i Nemačke, tokom kojih su se, pod vođstvom političkog centra i njegove kraljevske porodice, objedinile razne oblasti s različitim istorijama. Bilo je za očekivati da će Južni Sloveni, međusobno jezički i kulturno slični, pomoću drža-

ve dovršiti proces izgradnje vlastite nacije. Da parafraziram čuveni sud Masima Dazelja (Massimo D'Azeglio) o italijanskom *Risorgimentu*: posle stvaranja Jugoslavije bilo je neophodno od Južnih Slovena, i mnogih manjina, stvoriti – *Jugoslovene*. Stoga je Kraljevina Jugoslavija zamišljena kao unitarna država s jednim državljanstvom, i kao jedna nacija, premda sastavljena od tri „plemena“ koja su zemlji dala njeno prvo, dugačko i neobično ime – Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca.

Posleratnim mirovnim sporazumima s Austrijom i Mađarskom ustanovljeno je da osoba koja poseduje zavičajno pravo ili *zavičajnost*, odnosno pravo prebivališta na teritoriji bivše Austrougarske, treba da dobije državljanstvo zemlje koja u tom trenutku ima vlast na toj teritoriji (Jovanović 1977: 11–12). Sporazumi su takođe ustanovili pravo opcije za punoletne osobe i, što je još važnije – s obzirom na raspad multietničkih carstava i konsolidovanje novih nacionalnih država – pravo opcije za pripadnike etničkih manjina da žive u svojim matičnim državama, odnosno da emigriraju u svoje matične države.¹ Zanimljivo je, međutim, da su zakoni i propisi o državljanstvu – doneseni u već ugašenom Habzburškom carstvu i postotomanskim kraljevinama – ostali na snazi u jugoslovenskim zemljama čitavu deceniju posle ujedinjenja. Najzad, tek 1928. godine Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca donosi sopstveni zakon o državljanstvu kojim će se ustanoviti jedinstveno jugoslovensko državljanstvo. Zakon je imao retroaktivnu primenu. Njegov cilj bio je da se odredi ko je zapravo stekao, a ko izgubio jugoslovensko državljanstvo između 1918. i 1928. godine (u Tepić & Bašić 1965: 105–130). Prema zakonu, jugoslovenski državljani bili su svi oni koji su na dan ujedinjenja (1. decembra 1918.) bili državljani Kraljevine Srbije, Kraljevine Crne Gore ili Kraljevine Hrvatske i Slavonije, pod uslovom da svoje državljanstvo nisu izgubili usled mirovnih sporazuma. Zakon je takođe nalagao da „svaki državljani mora da ima *zavičajnost* u nekoj od opština Kraljevine“. Zavičajnost je podrazumevala stalno opštinsko prebivalište i pravnu vezu između pojedinaca i opštine ili oblasti u kojoj su živeli (Jovanović 1977: 15). Zavičajnost je ostala značajno pravno sredstvo sve do 1948. godine,

¹ Posle Rapalskog ugovora s Italijom, etnički Italijani iz Dalmacije i Istre stiču pravo izbora italijanskog državljanstva bez obaveze da emigriraju.

kada je služilo kao osnova za ustanovljenje republičkih državljanstava u novoj federalnoj Jugoslaviji.

Veoma brzo postalo je jasno da je bilo jednostavnije stvoriti Jugoslaviju nego Jugoslovene. Jugoslavija je naprosto nastala prekasno. „Dugi devetnaesti vek“ u južnoslovenskim zemljama proizveo je snažne nacionalističke pokrete koji su težili nezavisnoj državi ili bar većoj nezavisnosti vlastitih jedinica u samoj Jugoslaviji. Prvi graditelji jugoslovenske nacije koristili su već oprobane recepte u izgradnji evropskih nacija, insistirajući na unitarizmu, zanemarujući etničke osobenosti, odbijajući da podele zemlju prema etničkim, već pre po geografskim i regionalnim kriterijumima, promovišući uz to veće nacionalno jedinstvo na uštrb lokalnih kultura. Međutim, činiti te korake u kontekstu političke hegemonije centra (Srbije), sa srpskom kraljevskom porodicom na prestolu, u trenutku kada su već bile formirane odvojene nacionalne grupacije (pre svega Slovenci i Hrvati) sa različitim političkim i istorijskim pamćenjem, i koje su imale različite, ponekad suprotstavljene političke ciljeve, značilo je da će integracijska politika od samog početka nailaziti na oštar otpor, te voditi sukobima. Jer, recimo to drugačije, i graditelji pojedinačnih nacija sledili su već oprobane recepte u izgradnji nacija, ali na lokalnom, „plemenskom“ nivou.

Burna istorija prve Jugoslavije pokazuje da čak i ako su klasična pravila za izgradnju nacija možda bila ispravna, vreme je definitivno bilo pogrešno. U osvit Drugog svetskog rata i dvadeset godina po ustanovljenju južnoslovenske nacionalne države, jugoslovenska politička elita priznaje da nije uspeła da stvori jugoslovensku „zajednicu građana“ koja je trebalo da bude, po receptu modernih nacija, mešavina ujedinjene političke nacije *à la française* i južnoslovenske etničke baze (uprkos postojanju brojnih manjina na njenom prostoru). Time se takođe priznalo da je u Jugoslaviji postojalo više nacija od samo jedne. Da bi se rešilo hrvatsko pitanje, 1939. godine stvorena je autonomna Hrvatska, čime je počela federalizacija Jugoslavije (Djokic 2003: 153). Ne zna se da li bi prva Jugoslavija nastavila da se transformiše i da li bi takva mogla da opstane. Na kraju, o njenoj sudbini nisu odlučili sami Jugosloveni već Sile osovine, čije je rešenje za Jugoslaviju bila njena podela uz anektiranje delova njene teritorije. To su lokalni ekstremni etnički nacionalisti dočekali s dobrodošlicom, odmah se upuštajući

u međuetničko nasilje i stravične zločine ogromnih razmera. Drugo „rešenje“, koje su pripremali jugoslovenski komunisti u međuratnim godinama i tokom rata, podrazumevalo je očuvanje zemlje, međuetničko pomirenje i društvenu emancipaciju njenih naroda. Ovo rešenje konačno će odneti prevagu.

2. Pomirena braća, braća kao partneri: Državljanstvo kao oruđe ponovnog ujedinjenja i kooperacije u drugoj Jugoslaviji, 1945–1990.

Jugoslavija potvrđuje da ideje retko umiru sa svojim otelotvorenjima. Ideja južnoslovenske države nije nestala posle nesrećnog iskustva prve Jugoslavije. Ono što je sigurno bilo politički mrtvo jeste unitarizam. Federalna vizija Jugoslavije, koja ima svoje korene u devetnaestom veku i za koju se često zalagalo u habzburškim južnoslovenskim zemljama, nastavila je da živi. Posle prvobitnih sporova o naravi jugoslovenske države, jugoslovenski komunisti usvajaju i nikada ne napuštaju – čak ni pod pritiskom Kominterne i Moskve u periodima između 1924–1925. i 1934–1935 – federalno jugoslovenstvo kao formulu koja će rešiti nacionalno pitanje na, verovalo se, marksistički način i ujedno spasiti samu zemlju. Kombinovan s otporom okupatorima i njihovim lokalnim saveznicima, izazovom prevazilaženja bratoubilačkog nasilja i obećanjem društvene emancipacije, federalizam se pokazao kao karta koja dobija.

Iako je uticaj sovjetskih učitelja bio u potpunosti priznat, jugoslovenski komunisti uveli su važne varijacije u sopstveno federalno rešenje nacionalnog pitanja. Pored toga što su jedna republika (Bosna i Hercegovina) i jedna autonomna pokrajina (Vojvodina) formirane ne samo na etničkoj osnovi, nego u skladu s istorijskim kriterijumima, od samog početka insistiralo se na još jednoj ključnoj inovaciji – dodavanju državljanstva atributima „državnosti“ republika. Državljanstvo je u socijalističkoj Jugoslaviji od početka definisano kao dvostruko,

račvajući se pravno i politički u federalno i republičko državljanstvo. Važno je upamtiti da u drugim socijalističkim multinacionalnim federacijama nije bilo tako. Državljanstvo je na republičkom nivou u Čehoslovačkoj ustanovljeno tek 1969. godine, a prva sovjetska republika koja je donela sopstveni zakon o državljanstvu bila je Litvanija – no, ne pre novembra 1989. godine.

Dvostruko državljanstvo u posleratnoj Jugoslaviji, koje je išlo u paketu „pravednog“ rešenja nacionalnog pitanja, predstavljalo je socijalističko oruđe ponovnog ujedinjenja zemlje. Dvostruko državljanstvo podrazumevalo je i posvećenost ideji južnoslovenske države i priznanje da bratske nacije u njoj treba da imaju pun i nezavisan razvoj, premda je bilo poželjno – u periodu od 1945. do sredine šezdesetih godina – da taj razvoj teži većem socijalističkom jedinstvu. Iako ne bez lamenta, sredinom šezdesetih godina prošlog veka prvo se unutar Partije, a potom i kroz dalekosežne ustavne promene 1967, 1968. i 1971. – koje će biti dalje razvijane i potvrđene Ustavom iz 1974. godine – priznaje da su južnoslovenska braća tokom godina prerasla u nezavisne partnere i da Jugoslavija nije njihov „porodični dom“ nego „zajednička zgrada“. Jugosloveni su ga nazivali „kooperativnim federalnim sistemom“, a njen glavni ideolog, Edvard Kardelj, 1971. godine odredio ga je kao sistem „koji više nije klasična federacija... niti... klasična konfederacija, već... socijalistička, samoupravna zajednica naroda“ (Ramet 1991: 63). Čim je postalo jasno da jugoslovenske narode u zajednici održavaju partnerstvo i interesi, a ne porodične (etničke) veze, postalo je nemoguće očuvati isti ustavni poredak. Jedini mogući novi pravac za Jugoslaviju išao je ka većoj decentralizaciji i pretvaranju republika u primarne političke arene. U međuvremenu, federalni centar sve je više zavisio od uspona i padova partnerskog odnosa među republikama.

Strukturu Jugoslavije i odnose među republikama određivalo je ono što nazivam *centrifugalnim federalizmom*. Centrifugalni federalizam jeste sredstvo kojim je Jugoslavija transformisana iz centralističke federacije u konfederaciju, uvođenjem brojnih ustavnih amandmana u periodu od 1967. do 1971. godine, zaključno s poslednjim ustavom iz 1974. Moje određenje centrifugalnog federalizma naglašava proces kojim su federalne jedinice postepeno ali nepovratno sticale sve veću moć u odnosu na centar. Taj proces odlikovale su ubrzana decentrali-

zacija i stalni ustupci federalnim jedinicama, za koje se potom pokazalo da ih je nemoguće oduzeti bez velikog rizika destabilizacije čitavog sistema i čak nasilnih sukoba.

Smatram da je jugoslovenski centrifugalni federalizam doveo do transformacije dvostrukog državljanstva u Jugoslaviji, kojom se ono iz oruđa ponovnog ujedinjenja braće pretvorilo u oruđe za saradnju među jednakim partnerima. Iako se činilo da je unutrašnja podela na federalno i republičko državljanstvo samo formalnog i pravnog karaktera, ona će zadobiti značajnu političku ulogu tokom procesa decentralizacije i u okvirima sistema centrifugalnog federalizma u Jugoslaviji. Tvrdim da je jugoslovensko dvostruko državljanstvo promenilo svoj politički karakter (bez zakonske kodifikacije), preobrazivši se iz federalnog (od 1945. do ustavnih amandmana u periodu od 1967. do 1971. godine) u konfederalno državljanstvo (progresivno od 1967. i definitivno posle 1974. godine).

Hibridna struktura Jugoslavije takođe se manifestovala u ustavnim određenjima federalnog i republičkog državljanstva. Prema članu 249 poslednjeg ustava SFRJ (1974), građani su posedovali „jedinствeno državljanstvo Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije“ i svaki državljanin republike „istovremeno“ je bio i državljanin SFRJ. Treća rečenica ovog člana potvrđuje da „državljanin jedne republike ima na teritoriji druge republike ista prava i dužnosti kao i državljani te republike“. Otkako je, stoga, ustanovljena istovremenost republičkog i federalnog državljanstva, federalno državljanstvo, po svojoj prirodi, uvek je bilo i jedinstveno i dvojno. To je zapravo stvaralo zbrku u pravnoj literaturi oko toga koje je državljanstvo – federalno ili republičko – imalo prvenstvo. Na vrhuncu socijalističke Jugoslavije tek su se studenti prava zanimali za to zbunjujuće pitanje. Precizan odgovor odjednom će dobiti na važnosti u trenutku raspada federacije.

Ne postoji konsenzus o pitanju prvenstva; neki autori navode istovremenost i istovetan status dva državljanstva (Pejić 1998), dok neki u jednakosti prava i obaveza državljanina jedne republike koji živi u drugoj nalaze svedočanstvo o „prvenstvu jugoslovenskog državljanstva nad državljanstvom različitih republika“ (Drouet 1997: 84), opisujući primat federalnog državljanstva kao „važno jemstvo za manjine suočene s većinskim 'narodom' ove ili one republike“ (Drouet 1991:

91). S druge strane, postoje autori, poput Vesne Rakić, koji na temelju člana 281 o pravima i obavezama Federacije i odgovarajućim odredbama o Zakonu o državljanstvu SFRJ smatraju da je republičko državljanstvo imalo prvenstvo, premda je u međunarodnoj areni samo federalno državljanstvo imalo pravni status, dok je republičkom pripadala „isključivo unutrašnja pravna uloga“ (Rakić 1998: 59; videti i Muminović 1998: 73).

Zakon o državljanstvu SFRJ iz 1976. godine doneo je još jedan element koji bi mogao da potvrdi prvenstvo federalnih jedinica i konfederalnu prirodu jugoslovenskog dvostrukog državljanstva. Iako je regulisao uslove za sticanje i gubitak jugoslovenskog državljanstva, Zakon je nadležnost za implementaciju zakonodavstva o državljanstvu preneo sa saveznog ministarstva unutrašnjih poslova na republičke vlasti (UNHCR 1997: 8; Jovanović 1977: 50–51). U te nadležnosti spadaju upis i prekid jugoslovenskog državljanstva. Štaviše, od tog trenutka republički vrhovni sudovi smatraju se nadležnima za pitanja državljanstva (na primer, u slučajevima žalbi protiv odluka u vezi s državljanstvom). Donekle konfuzna i situacija bez presedana – da republike mogu da odlučuju o federalnom državljanstvu – navela je autora eksplanatornog uvoda u Zakon o državljanstvu SFRJ da dovede u pitanje postojanje bilo kakve uloge savezne vlasti u ovoj sferi (Jovanović 1977: 51). Jovanović smatra da po ovom pitanju za federalnu vlast i dalje ima prostora, uzimajući u obzir da je samo ona odgovorna za pitanja državljanstva u međunarodnom domenu, ali priznaje da se sa sigurnošću jedino može izvesti da novi zakon iz 1976. godine ovu stvar nije regulisao.

Još jedna istaknuta odlika konfederalnog državljanstva u Jugoslaviji – još jedan element kojim se od početka prećutno uvećavala moć republika u odnosu na federaciju – odnosi se na to da su knjige državljana nakon Drugog svetskog rata postojale samo na republičkom nivou. Drugim rečima, jugoslovenski državljani registrovani su samo kao republički državljani i samo na republičkom nivou. Štaviše, samo republički centri (pa čak i pokrajinski centri u Vojvodini i na Kosovu) imali su punomoć da izdaju jugoslovenske pasoše sa sopstvenim brojevima (ispred kojih su bila upisana slova koja su označavala republiku porekla ili autonomnu pokrajinu). Zbog toga je postojalo obilje različiti-

tih jugoslovenskih pasoša. Na primer, pasoši izdati na Kosovu ispred broja imali su slova KA i štampani su na albanskom, srpskom i francuskom jeziku. Jugoslovenski pasoši izdati u Makedoniji bili su samo na makedonskom i francuskom (čak ne na srpskohrvatskom jeziku!).

Nepotpuni upisi državljana u knjige državljanstva često su bili posledica višestrukih promena zakonâ o državljanstvu, koji su bili slični ali ne i istovetni u svakoj od republika, te načelnog odsustva svesti o važnosti republičkog državljanstva i ponekad haotične administrativne procedure. Kasnije će se pokazati da je to za značajan broj pojedinaца bila glavna prepreka u trenutku njihovog upisa u knjige državljana novih država. Slabo razumevanje dvojne prirode državljanstva u Jugoslaviji – koja je postojala u pravnom smislu, ali nije imala bitan praktični značaj – odlikovalo je kako građane, tako i administraciju, pa čak i pravne naučnike (Medvedović 1998: 49–52). Dok je federalno državljanstvo bilo snažan jemac prava državljana koji su živeli izvan svojih matičnih republika – faktor koji je dodatno stimulisao slobodno kretanje između republika – prebivalište² postaje najvažniji praktični činilac u svakodnevnom životu Jugoslovena. Građani SFRJ, u načelu, mogli su da izaberu svoje republičko državljanstvo prema mestu prebivališta ili zaposlenja. Zanimljivo je da je po zakonu iz 1964. godine to bilo moguće učiniti bez daljih formalnosti. S druge strane, promena državljanstva posle zakona iz 1976. godine, uprkos tome što su je republički zakoni i dalje odobrali, postala je moguća jedino ukoliko su bili ispunjeni izvesni uslovi i samo po okončanoj pravnoj proceduri (Medvedović 1998: 49).

Budući da republičko državljanstvo nije imalo bitan praktični značaj, građani uglavnom nisu menjali status svog republičkog državljanstva kada su se selili u drugu republiku; u tim slučajevima često čak nisu registrovali ni promenu mesta prebivališta. Unutrašnje jugoslo-

² U Jugoslaviji prebivalište nikada nije postalo onoliko važno za određenje statusa državljanstva kao što je to slučaj, primera radi, u Sjedinjenim Američkim Državama. Američki državljani automatski menjaju državljanstvo ako se presele u neku drugu državu unutar SAD. Za Amerikance takođe postoji pravna mogućnost da poseduju samo federalno državljanstvo ako građanin, na primer, živi u inostranstvu (Neuman 2003: 152–153). Očigledno je da ovaj tip zakonodavstva više odgovara federalnim nacionalnim državama u kojima se prvenstvo federalnog državljanstva jasno naznačuje.

venske migracije ustanovile su čvrste lične i porodične veze koje su prelazile republičke granice, dok su ekonomski motivisane migracije i premeštanja federalnog administrativnog osoblja dovele do toga da značajan broj ljudi živi izvan svojih matičnih republika. To je u izvesnoj meri uticalo na ravnotežu etničkih grupa u jugoslovenskim republikama. U trenutku raspada Jugoslavije federalno državljanstvo prestalo je da postoji, čime je državljanstvo na republičkom nivou postalo jedino merilo za sticanje državljanstva u državama naslednicama. „Unutrašnji“ jugoslovenski migranti, koji su prebivali u republici čije državljanstvo nisu posedovali i čijoj etničkoj većini nisu pripadali, bili su prvi koji će osetiti posledice novih režima državljanstva.

3. Partneri postaju neprijatelji: Državljanstvo kao oruđe fragmentacije, raspada i etničkog inženjeringa u postjugoslovenskim državama

3.1. Demokratizacija, fragmentacija i raspad

Pošto je u prvoj Jugoslaviji upotrebljeno kao oruđe integracije, a posle 1945. kao oruđe ponovnog ujedinjenja i saradnje, početkom devedesetih godina prošlog veka državljanstvo postaje jedan od činilaca dezintegracije Jugoslavije. Tvrdim da su neka temeljna pitanja povezana s državljanstvom – Kojoj državi dugujem lojalnost? I koja država garantuje ili obećava da će jemčiti moja prava i njihovu zaštitu? – bitno uticala na proces demokratizacije i nasilne dezintegracije Jugoslavije. Državljanstvo, naravno, samo je jedan u nizu faktora, ali je njemu do sada posvećeno malo akademske pažnje.

Problemi u partnerskom odnosu među jugoslovenskim republikama postali su očigledni posle Titove smrti 1980. godine. Do kraja osamdesetih njihova saradnja pomutila se usled različitih vizija, ogorčenosti i oprečnih ambicija. Raspad Saveza komunista Jugoslavije, u

januaru 1990, i prvi demokratski izbori koji su se u jugoslovenskim republikama — a ne na federalnom nivou — odigrali od ranog proleća do pozne jeseni iste godine doveli su ovu lošu saradnju do ivice konačnog i nasilnog kraja. Demokratizacija je u Jugoslaviju stigla na zadnja republička vrata, nikad ne dospevši do federalnih institucija. Pravo na učešće u liberalno-demokratskoj igri slobodnih višepartijskih izbora i u postizbornom formiranju koalicija, manjinskih i većinskih, na početku je dato svim žiteljima republika. Građanska koncepcija državljanstva (svi građani jedne republike) spajala se s otvorenošću prema žiteljima koji nisu imali državljanstvo republike u kojoj su živeli i kojima su još uvek validni federalni zakoni jemčili jednakost svuda u Jugoslaviji. Uprkos tom inicijalnom odsustvu diskriminacije između republičkih državljana i rezidenata (državljana drugih republika), u kontekstu započete dezintegracije jugoslovenske federacije, čije su republike, sve osim jedne, imale etničku osnovu, etnička solidarnost počinje da dominira jugoslovenskim političkim prostorom. Transrepublička etnička solidarnost nužno je uključivala viziju etnocentrične države koja bi okupila većinu, ako ne i sve pripadnike etničke zajednice u jednu državu. Otuda ne iznenađuje da su izbori rezultirali snažnom podrškom etničkim vođama i strankama, čija je poruka o etničkoj solidarnosti prelazila republičke granice. Oni su obećavali da će „štititi“ i čuvati interese „svog“ (etničkog) izbornog tela u međurepubličkim i interetničkim sukobima.³

Donekle predvidivo, ove republike zasnovane na etničkom principu nisu usvojile građanski oblik demokratije, u kome se republičke zajednice građana međusobno dogovaraju ili sučeljavaju oko budućnosti svoje zajedničke države (savez ili odvajanje?). Građanski demokratski pokreti i stranke utemeljene na deljenom jugoslovenskom državljanstvu – koje su se nadale da bi se ono i dalje moglo koristiti kao oruđe za integraciju – gotovo su svuda doživele neuspeh (podrška im je bila

³ Srpska demokratska stranka (SDS), koja je osnovana i u Hrvatskoj i u Bosni, bila je pod neposrednim uticajem Slobodana Miloševića, koji je već uzimao za (a tako se često i sam predstavljao) ne samo vođu Srbije, već i vođu svih Srba. Slično tome, HDZ Franje Tuđmana osniva svoj bosanski ogranak, a sam Tuđman, iako postavljen za predsednika Republike Hrvatske, sebe predstavlja kao „predsednika svih Hrvata“. SDA Alije Izetbegovića u sličnom maniru osniva svoj sandžački ogranak.

najsnažnija u Makedoniji i Bosni). Kao i u mnogim drugim postkomunističkim zemljama, prvi demokratski izbori u Jugoslaviji izneli su na videlo „etnonacionalnu kartelizaciju mnjenja i izbornog nadmetanja“ (Skalnik Leff 1999: 214). Demokratski izbori potvrdili su sukob između građanskih/republikanskih i etničkih identiteta državljana. Ta dva politička identiteta mogla su se lako pomiriti jedino ukoliko su građani prebivali u sopstvenoj etničkoj republici i stoga pripadali njenoj etničkoj većini. To, međutim, nije bio slučaj sa značajnim brojem ljudi koji su živeli izvan „nacionalnih domova“ svoje etničke grupe, u republikama kojima su istorijski pripadali u građanskom (kao republički državljani), ali ne i u etničkom smislu.

Velike rasprave vođene su o još jednom pitanju: ko je bio suveren u federalnoj Jugoslaviji? Da li su to bili jugoslovenski narodi ili republike i njihovi državljani? Srbija i Crna Gora zalagale su se za to da su narodi suvereni; sve druge republike, međutim, insistirale su na tome da je suverenost počivala u republikama. Nadalje, to je pitanje bilo u vezi s još eksplozivnijim problemom ustavno zajemčenog prava na samoopredeljenje i otcepljenje. Ponovo je bilo nejasno ko su nosioci tog prava – etničke nacije ili državljani republika – i koji je status raznih jugoslovenskih nacionalnosti (Dimitrijević 1995: 58). Usred ovih nerazjašnjivih pitanja, Milošević je izneo argument koji je snažno odjeknuo među etničkim Srbima. On se može sažeti na sledeći način: ako republike imaju pravo na otcepljenje, onda će etnički Srbi kao celina imati isto pravo da se otcepe od svih drugih (videti Budding 2008: 92; takođe Dimitrijević 1995: 58). On, dakako, nije bio spreman da ovaj princip primeni u sopstvenoj republici ili da prizna ekvivalentno pravo etničkim Albancima na Kosovu, Mađarima u Vojvodini ili etničkim Muslimanima u Sandžaku.

Smatram da je entonacionalna koncepcija državljanstva konačno odnela prevagu, podstakavši nasilne sukobe (Štiks 2010) oko redefinisavanja nacionalnih granica unutar kojih je trebalo formirati etnonacionalne države na temelju apsolutno većinske matične etnonacionalne grupe. Prema tom shvatanju, demokratija „funkcioniše“ samo ukoliko je suštinski etnonacionalna. Drugim rečima, vladavina većine nije trebalo da podrazumeva podelu na etničku većinu i etničku manjinu, već je trebalo da se praktikuje unutar matične etnonacionalne grupe, gde

se podela na većinu/manjinu formira na osnovu ideoloških preferencija. Iz te perspektive, zamišljena etnonacionalna država, teritorijalno proširena tako da obuhvati većinu, ako ne i sve predstavnike etničke grupe, mogla bi da bude uistinu demokratska samo ukoliko bi matična etnička grupa imala apsolutnu većinu i ako bi se etničke manjine svele na beznačajan procenat stanovništva.

3.2. Od jednakih građana do nejednakih grupa: etnički inženjering u postjugoslovenskim državama

Gotovo su sve postjugoslovenske države – uz neke varijacije koje valja pripisati osobenostima njihovog konteksta – koristile sopstvene zakone o državljanstvu kao delotvorno oruđe za etnički inženjering. Pod etničkim inženjeringom mislim na intencionalnu politiku vlada i zakonodavaca kojom se pravnim sredstvima i povezanim administrativnim praksama utiče na etnički sastav stanovništva u korist matične etničke grupe (Štiks 2006). Slične namere uticale su na pisanje novih ustava. Zakoni o državljanstvu i njihova administrativna implementacija očigledno su blisko povezani, pa čak i nerazdvojni od prakse „ustavnog nacionalizma“ (Hayden 1992), to jest od ustavne redefinicije novih država kao, u širem smislu, *nacionalnih* država matične etničke grupe.

Zakoni o državljanstvu imali su ključnu ulogu u određenju korpusa građana novih država, kao i u određenju prava koja je nova država jemčila svojim državljanima. Po raspadu Jugoslavije, novi zakoni u gotovo svim državama naslednicama nudili su privilegovan status predstavnicima većinske ili matične etničke grupe, bez obzira na njihovo mesto prebivališta (unutar ili izvan granica države). S druge strane, oni su bitno komplikovali proces naturalizacije za one koji nisu pripadali etnonacionalnoj matičnoj grupi, posebno etnički različitim državljanima iz drugih bivših jugoslovenskih republika koji su posedovali stalno prebivalište na teritoriji republika u kojima su novi režimi državljanstva stupili na snagu. U svojim ekstremnim manifestacijama, zakoni o državljanstvu i prateće prakse takođe su se koristile kao istančano ali

ništa manje moćno oruđe za etničko čišćenje. Lišavanje državljanstva i naknadni gubitak osnovnih socijalnih i ekonomskih prava delotvorno su prisiljavali značajan broj pojedinaca da napuste svoja dotadašnja mesta prebivališta.

Smatram da su novi zakoni o državljanstvu i s njima povezane administrativne prakse, uz političke aktivnosti određene etničkom solidarnosću, stvorile četiri različite grupe u prvih pet jugoslovenskih država naslednica (Sloveniji, Hrvatskoj, Bosni, SR Jugoslaviji i Makedoniji): uključene, pozvane, isključene i samoisključene.

Uključeni

Sve države naslednice usvojile su političke mere pravnog kontinuiteta između novog državljanstva i bivšeg republičkog državljanstva. Svi raniji državljani, bez obzira na svoju etničku pozadinu, koji su bili upisani u republičke matične knjige državljana automatski su prebačeni u nove knjige. Posedovanje državljanstva nove države bilo je od suštinskog značaja kada su pojedinci potraživali nove dokumente, poput lične karte ili pasoša, ali i za zadržavanje posla, pristupa zdravstvenoj zaštiti, te za imovinska prava. Problem s matičnim knjigama bio je u njihovoj povremenoj nepotpunosti. Tome su razlog bili konfuzni propisi ili naprosto nekompetentnost administrativnog osoblja. Svejedno, ali pitanje da li je neko ispravno upisan u relevantne registre postalo je ključno u određivanju da li se ta osoba nalazila među *uključenima* ili *isključenima*.

Princip pravnog kontinuiteta ne bi bio problematičan da njime značajan broj ljudi nije ostao u pravnom limbu: to se uglavnom odnosilo na one jugoslovenske državljane koji su prebivali izvan republike čije su državljanstvo posedovali, bilo da su to znali ili ne, i na njihovu decu, koja su mahom bila nesvesna svog republičkog državljanstva. Alternativan pristup podrazumevao bi kolektivnu naturalizaciju; upisivanje svih onih koji prebivaju na određenoj teritoriji u državljanstvo nove države, po mišljenju nekih, bilo bi prikladnije rešenje (Rakić 1998). Ovo su u praksu sprovele neke postsovjetske države (model „nove države“, kako ga naziva Brubejker [Brubaker 1992]), te mnogo kasnije, Kosovo (od 2008. godine). Mogli bismo, međutim,

da zamislimo daleko restriktivnije pristupe određivanju prvobitnog građanstva, kao što je to bio slučaj u Estoniji i Letoniji, koje su uvele, kako ga Brubejker naziva, model „obnovljene države“. Ove zemlje su iz državljanstva isključile prilično veliku rusofonu populaciju, uključivši samo potomstvo međuratnih državljana nezavisne Estonije i Letonije (Brubaker 1992 i Sievers 2009). Raspad federalne Jugoslavije i Čehoslovačke pokazuje nam da je postojao i treći model (model „federalnog raspada“)⁴ za utvrđivanje državljana novih država, nastalih raspadom multinacionalnih socijalističkih federacija. Po tom principu, državljanstvo novih država automatski su stekli svi ranije registrovani republički državljanjani.

Pozvani

Gotovo svi novi režimi državljanstva pozivali su određene pojedince – uglavnom prema etničkom srodstvu, iz „susedstva“, odnosno susednih republika, i iz etničke dijaspore u Evropi i preko Atlantika – da postanu deo državljanškog korpusa – novih država. Veoma eksplicitan poziv za prijem u državljanstvo sadržavao je novi zakon o hrvatskom državljanstvu iz 1991. godine (videti Ragazzi i Štiks 2009). Govorimo li o onima koji su pozivani u hrvatsko državljanstvo na temelju svog hrvatskog etničkog identiteta, neophodno je uvesti tri potkategorije: prva bi obuhvatala etničke Hrvate koji su prebivali u Hrvatskoj ali nisu imali njeno republičko državljanstvo; druga one koji su prebivali u susedstvu, uglavnom u Bosni i Hercegovini – kojima je poziv za prijem hrvatskog državljanstva prevashodno i bio upućen – i, konačno, treća koja bi obuhvatala predstavnike etničke hrvatske dijaspore u inostranstvu (koja je napustila Hrvatsku pre Drugog svetskog rata ili posle 1945. godine iz ekonomskih ili političkih razloga, kao i hrvatske gastarbajtere). Pošto je osnova za dodelu državljanstva tim ljudima bila njihov hrvatski etnički identitet, odmah se javilo pitanje šta je to što dokazuje nečije *hrvatstvo*. U brojnim dokumentima kakve su bile školske knjižice, svedočanstva, diplome, studentski indeksi ili neki drugi administrativni formulari – ali ne i lične karte i pasoši – od

⁴ Zahvalan sam Rajneru Baubeku (Rainer Bauböck) na ovoj sugestiji.

građana se tražilo da se izjasne o svom etničkom statusu. Ministarstvo unutrašnjih poslova, međutim, prihvatilo je i krštenice Rimokatoličke crkve kao dokaz nečijeg „hrvatstva“. Član 16 Zakona o državljanstvu čak je omogućavao naturalizaciju po olakšanoj proceduri etničkim Hrvatima koji uopšte nisu prebivali u Hrvatskoj, uglavnom onima iz Bosne i Hercegovine. Prema nekim procenama, 1,15 miliona ljudi naturalizovano je u hrvatske državljane od 1991. godine, od čega je oko 800.000 njih iz Bosne i Hercegovine (taj broj uključuje i značajan broj ne-Hrvata, koji su nekako uspeali da se domognu hrvatskog pasoša iz praktičnih razloga, kakvo je putovanje bez viza)⁵. Ne samo da je ovo na kraju rezultiralo velikim brojem pojedinaca s dvojnim državljanstvom i upitnom lojalnošću – koja je tokom rata u Bosni i Hercegovini imala snažnu političku funkciju – nego i uvećanjem broja onih koji su imali dvojno prebivalište, posebno u graničnim područjima između Hrvatske i Bosne i Hercegovine.

Bosna i Hercegovina, multinacionalna zemlja bez matične etničke grupe, takođe je uputila poziv za prijem u državljanstvo, amandmanima iz 1993. na propis o državljanstvu iz 1992. godine, ali samo određenim individuama unutar vlastitih granica. On je omogućavao svim državljanima SFRJ koji su prebivali na teritoriji Bosne i Hercegovine 6. aprila 1992. – dana kada je Bosna dobila međunarodno priznanje i kada je počeo rat – da automatski postanu državljani Bosne i Hercegovine, čime se u osnovi sledio brubejkerovski model nove države. Međutim, tokom rata upućeni su i neki problematičniji „pozivi za prijem u državljanstvo“. Isti amandmani olakšavali su naturalizaciju osoba koje su bile aktivno uključene u odbranu zemlje (Muminović 1998: 79). Bosansko državljanstvo na tom temelju dodeljeno je ograničenom broju stranih državljana, uglavnom iz islamskih zemalja, koji su se borili na bošnjačkoj strani. Problematično državljanstvo takođe se odnosilo na izvestan broj Srba iz Srbije i Hrvatske, koji su stekli državljanstvo

⁵ Videti *Državljanstvo u 15 godina dobilo više od milijun osoba* u *Vjesnik*, 13. septembar 2006. Dostupno na <http://www.vjesnik.hr/html/2006/09/13/Clanak.asp?r=tem&c=1>. Nedavno je Opservatorija demokratije Evropske unije posvećena državljanstvu (EUUDO – citizenship; više na www.eudo-citizenship.com) pribavila i službene statističke podatke od MUP-a RH koji otprilike potvrđuju ove brojke. Za druge izvore, videti UNHCR (1997) i Omejec (1998).

srpskog entiteta (koji uvodi sopstveni ekstremno etnocentrični režim državljanstva 1992. godine), i etničkih Bošnjaka iz Sandžaka, koji su naturalizovani u bošnjačko-hrvatskom entitetu (videti Sarajlić 2010: 20). Dejtonskim mirovnim sporazumom anulirani su svi zakoni iz ratnog perioda. Na tragu poznatog obrasca iz socijalističke Jugoslavije, njime je uveden nov režim dvostrukog državljanstva u Bosni, koji obuhvata državno i entitetsko državljanstvo.

SR Jugoslavija, koju su 1992. formirale Srbija i Crna Gora, usvojila je zakon o državljanstvu tek 1996. godine (zakon stupa na snagu 1997),⁶ i to tek pošto su se okončali ratovi u Hrvatskoj i Bosni (u kojima su i Srbija i Crna Gora bile značajno umešane). Pravo na državljanstvo SRJ imali su oni ljudi koji su posedovali republičko državljanstvo Srbije ili Crne Gore na dan 27. aprila 1992. godine, kada je stvorena SRJ. Očigledno problematična dimenzija ovog zakona odnosila se na njegovu retroaktivnu primenu (Pejić 1998). Poziv da prime državljanstvo SR Jugoslavije upućen je državljanima drugih republika koji su imali stalno prebivalište u SRJ na taj datum, pod uslovom da nisu imali strano državljanstvo. Da bi se objasnio naizgled liberalan odnos vlasti u SRJ prema toj grupi, moraju se uzeti u obzir dva faktora. SRJ je neuspešno nastojala da se prikaže kao jedini legalni naslednik SFRJ – otuda prihvatajući u državljanstvo sve državljane SFRJ koji su stalno prebivali na njenoj teritoriji – ali se takođe mora uzeti u obzir da je najveći broj tih pojedinaca imao srpsko etničko poreklo. Etnocentrične migracije unutar Jugoslavije bile su čest fenomen: Zagreb je privlačio mnoge Hrvate izvan Hrvatske, Beograd mnoge Srbe izvan Srbije i mnoge Crnogorce, Priština (posebno posle 1974. godine) Albance iz Makedonije i Crne Gore, a Sarajevo mnoge etničke Muslimane iz Sandžaka.

Međutim, iako se Beograd pozicionirao kao politički centar svih Srba, i to ne samo onih u SR Jugoslaviji, radeći na njenoj teritorijalnoj ekspanziji, hiljadama srpskih izbeglica smeštenih u SRJ zakon je ponudio malo mogućnosti da steknu njeno državljanstvo. Moglo bi se

⁶ I Srbija i Crna Gora zadržale su stare zakone donesene na republičkom nivou o srpskom (donesen 1979, izmenjen 1983) i crnogorskom (1975) državljanstvu. Crna Gora je izmenila svoj zakon o republičkom državljanstvu 1999, a Srbija tek 2004. godine.

pretpostaviti da takvo ophođenje prema srpskim izbeglicama u Srbiji i Crnoj Gori – suprotno hrvatskom tretmanu etničkih Hrvata iz Bosne, na primer – protivreči mojoj tvrdnji o opštoj upotrebi zakonâ o državljanstvu u svrhe etničkog inženjeringa homogenizovanih država u bivšoj Jugoslaviji. To, međutim, nije slučaj. Namerno manipulisanje problemom izbeglica bilo je deo Miloševićeve ratne strategije. Ostavši bez državljanstva republika iz kojih su poticali i bez stvarne mogućnosti da dobiju državljanstvo SRJ, srpske izbeglice postaju pravi taoci Miloševićeve politike i njenog neuspeha kako u susjednim zemljama, tako i u samoj Srbiji. Mnoge izbeglice preusmerene su u multietničku Vojvodinu i, u nešto manjoj meri, na Kosovo i u Crnu Goru, gde je njihovo prisustvo uslovalo etnodemografsko uravnoteženje (videti Rava 2010). Mnogi su, međutim, našli načina (od kojih neki svakako nisu bili legitimni) da dobiju državljanstvo SRJ (Svilanović 1998: 244). Novi amandmani na ovaj zakon iz 2001. godine olakšali su ovoj grupi sticanje državljanstva.

Konačno, u Sloveniji i Makedoniji, zemljama izvan kojih je u susjednim republikama živeo mali broj Slovenaca i Makedonaca, zakon je takođe podrazumevao posebne mere za olakšanu naturalizaciju predstavnika etničke slovenačke i etničke makedonske političke ili ekonomske dijaspore.

Isključeni

Pošto je pravni kontinuitet ustanovljen kao pravilo, grupa koja je time bila neposredno isključena sastojala se od jugoslovenskih državljana koji su prebivali u republikama iz kojih nisu poticali. Njihova situacija često je bila još složenija ukoliko nisu pripadali matičnoj etničkoj grupi republike u kojoj su živeli. Kada je Jugoslavija nestala, oni su doslovno preko noći iz punopravnih građana pretvoreni u strance. Od njih se uglavnom zahtevalo da slede proces naturalizacije kao bilo koji drugi stranci, što je podrazumevalo određen broj godina neprekidnog prebivanja na datoj teritoriji, te zadovoljenje izvesnih dodatnih kriterijuma. Ministarstva unutrašnjih poslova, koja su odlučivala o validnosti prijave za državljanstvo, nisu imala obavezu da obrazlože odbijene zahteve, i mnogi izveštaji potvrđuju rasprostranjenost proce-

duralne diskriminacije pripadnika etničkih manjina (videti Dika et al. 1998; UNHCR 1997; Imeri 2006).

Najdrastičniji primer isključenja, koliko god to iznenađujuće bilo, odigrao se u Sloveniji, etnički homogenoj zemlji koja nije pretrpela sukobe velikih razmera. Slovenija, jedina bivša jugoslovenska republika članica Evropske unije, koja je mogla da se pohvali funkcionalnim državnim aparatom, poštovanjem vladavine prava i uspešnim usvajanjem zakonodavstva EU, često se navodila kao primer države koja zaista štiti ljudska prava. To verovatno nikada ne bi bilo dovedeno u pitanje da nije bilo takozvanih *izbrisanih*. Prema zakonu o državljanstvu, usvojenom u junu 1991. godine, svi pojedinci iz drugih republika koji su zakonito prebivali u Sloveniji zaključno sa 23. decembrom 1990. – što je dan referenduma o slovenačkoj nezavisnosti, a ne dan kada je Slovenija zaista postala nezavisna i međunarodno priznata, što se dogodilo godinu dana kasnije – mogli su da postanu slovenački državljani ukoliko bi u roku od šest meseci ispunili određene zahteve.⁷ Sam zakon postaje prilično kontroverzan, s obzirom na to da je podstakao mere za koje možemo reći da su doprinele strategiji etničkog inženjeringa. Jedna takva mera doneta je 23. februara 1992. godine. Tog dana, prema zvaničnim izvorima, 18.305 (prema podacima Evropskog suda za ljudska prava, broj se penje do 25.671) državljana drugih jugoslovenskih republika koji su imali zakonito prebivalište u Sloveniji doslovno je izbrisano iz matičnih knjiga u Sloveniji. Narednih meseci njihove isprave (pasoši, lične karte, vozačke dozvole i slično) proglašene su nevažećim. Oni gube sva građanska i socijalna prava, posao, zdravstvenu zaštitu i prava na socijalna davanja, postajući tako „mrtvi“ u administrativnom smislu. Postali, su, jednostavno rečeno, *izbrisani*

⁷ Prema nekim procenama, u Sloveniji je 1991. godine živelo do 300.000 stanovnika neslovenačkog porekla. Očigledno je da je taj broj „neautohtonih manjina“, kako su u slovenačkom ustavu nazivani Hrvati, Srbi, Bošnjaci, Albanci i Romi iz drugih jugoslovenskih republika, bio problematičan za administraciju prve slovenačke nezavisne države. Oko 170.000 pripadnika ove grupe regulisalo je svoj status, dok je status preostalog dela ostao nerešen. Mnogi su napustili Sloveniju (na primer, kadrovi federalne vojske i njihove porodice, i drugi s neregulisanim statusom), ali oni koji su ostali a nisu se prijavili za novo državljanstvo ili ga nisu dobili na vreme kasnije su administrativnom odlukom jednostavno *izbrisani*.

ljudi. Tome je doprinela činjenica da je rok za prijavu državljanstva bio kratak (ograničen na šest meseci), da su procedure za prijavljivanje bile nejasne, da je u trenutku raspada Jugoslavije i potonje eskalacije nasilja bilo veoma teško doći do svih neophodnih dokumenata, te, konačno, i sama konfuzija oko činjenice da je Slovenija u tom trenutku pravno i dalje bila deo SFRJ (međunarodno priznanje steći će u januaru 1992. godine) (Miklavič-Predan 1998: 221–226; Medved 2009). Zakon o statusu državljana drugih jugoslovenskih država naslednica, donesen u julu 1999. godine, omogućava da 7.000 izbrisanih dobije slovenačko državljanstvo ili da regulišu svoj status. Neki *izbrisani* uspevali su tokom poslednjih desetak godina da regulišu svoj status, dok je poslednja grupa morala da čeka nedavnu odluku Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu kojom se Slovenija osuđuje za kršenje ljudskih prava ove grupe nekadašnjih jugoslovenskih građana.⁸

U ratom zahvaćenoj Hrvatskoj, uz stanovnike iz drugih republika (ne-Hrvate, uglavnom etničke Srbe) koji su se borili da reše svoj državljanjski status u novoj Hrvatskoj, najznačajniji problemi ticali su se statusa Srba koji su živeli u Krajini. Srpske vojne formacije, zajedno s dezintegrisanom JNA, tokom 1991. godine zauzimaju trećinu hrvatske teritorije, što je uključivalo i teritorije izvan područja većinski nastanjenog Srbima. Nakon njihove pobune ili samoisključenja iz hrvatskog pravnog okvira (više reči o praksama samoisključenja biće kasnije u tekstu), usledila je praksa isključenja, kada hrvatska vlada 1995. godine preuzima kontrolu nad ovim oblastima tokom dve *blitzkrieg* operacije u Zapadnoj Slavoniji i Krajini (Istočna Slavonija mirno je reintegrirana u Hrvatsku u januaru 1998. godine). Većina hrvatskih Srba iz ovih oblasti napustila je svoje domove ili je na to bila primorana, a njihova imovinu bila je uništavana ili su je zauzeli lokalni Hrvati ili hrvat-

⁸ Iako je Ustavni sud Slovenije još 2003. godine naredio vladi da odmah izda dozvolu stalnog boravka *izbrisanim*a, desna vlada pokazala je manjak volje da reši slučaj. Kasnija vlada levog centra navodno je počela da rešava određeni broj slučajeva. Konačno, 2010. godine Sud u Strazburu proglašava Sloveniju krivom za kršenje Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama u slučaju *Kurić i drugi protiv Slovenije*, kasnije poznat kao slučaj *Makuč i drugi protiv Slovenije* (videti Deželan u ovom zborniku). Veliko veće Suda jednoglasno je potvrdilo presudu 26. juna 2012.

ske izbeglice. Tuđmanova vlada učinila je sve da spreči povratak Srba u Hrvatsku. U administrativnom smislu, te osobe nisu izbrisane. Svi oni zadržali su pravni status hrvatskih državljana, ali – s obzirom na to da su mnogi bili izbeglice izvan Hrvatske, u Srbiji i Bosni, bez mogućnosti da ponovo uđu u Hrvatsku – nisu mogli da dobiju uverenje o državljanstvu (*domovnicu*), te stoga ni da zahtevaju puna državljanska prava (videti izveštaj o Hrvatskoj u Imeri 2006: 129–131). Međutim, posle Tuđmanove smrti i potonjih političkih promena 2000. godine, koje je pratio zahtev za članstvo u Evropskoj uniji, ta grupa hrvatskih Srba najvećim delom uspeła je da povrati svoj državljanski status.

Kada je reč o Makedoniji, jedna odredba prvog zakona o državljanstvu iz 1992. godine koja se odnosila na državljane drugih republika sa prebivalištem u Makedoniji dokazuje da su makedonski zakonodavci tog doba takođe bili zaokupljeni etničkim inženjeringom. Odredba je propisivala da osoba sa stalnim prebivalištem mora da živi u Makedoniji čak petnaest godina u kontinuitetu. Iako je to uticalo na sve državljane drugih jugoslovenskih republika sa prebivalištem u Makedoniji, bilo je jasno da je osnovna meta te odredbe bila jedna određena grupa – etnički Albanci, koji su se doselili u Makedoniju u vreme socijalističke Jugoslavije, doprinoseći tako brojnosti albanske manjine. Albanci su se žalili da ih novi ustav čini građanima drugog reda i da zakon o državljanstvu namerno isključuje znatan broj etničkih Albanaca (videti takođe Spaskovska u ovom zborniku).

U SR Jugoslaviji, ili preciznije, u Srbiji, politika isključivanja došla je drugačiji, politički a ne pravni oblik, i uglavnom se koncentrisala na jednu određenu oblast – Kosovo. Iako su etnički Albanci i dalje bili srpski i, samim tim, državljani SR Jugoslavije, u periodu od poništavanja autonomije Kosova 1989. i izbacivanja Albanaca iz državnih ustanova, do NATO intervencije 1999. godine, na Kosovu su stalno kršena prava državljana albanskog porekla. Tokom srpske administrativne, vojne i policijske vladavine, ova grupa jugoslovenskih državljana bila je lišavana političkih i građanskih prava. Etnički Albanci često su imali problema ne samo pri upisu u matične knjige, nego i u potraživanju putnih isprava, pa čak i u slučajevima ponovog ulaska u zemlju.

Samoisključeni

Samoisključenje iz postojećeg državljanškog statusa (sopstvene republike) – s idejom o formiranju sopstvene etnički zasnovane države i/ili o priključivanju matičnoj državi i njenom državljanstvu – bilo je važan deo srpske pobune u Hrvatskoj i Bosni, a bilo je prisutno i u političkoj strategiji bosanskohercegovačkih Hrvata 1993. i 1994. godine. Već u avgustu 1990. – tri meseca pošto je Tuđmanova nacionalistička stranka osvojila vlast u Hrvatskoj – blokirani su putevi koji su povezivali Zagreb i dalmatinsku obalu na delovima oko kojih su bili nastanjeni Srbi, a srpski policajci odbili su da potvrde lojalnost Ministarstvu unutrašnjih poslova i da nose nove uniforme ukrašene *šahovnicom*. U oktobru iste godine proglašena je srpska autonomna Krajina i lokalne srpske vođe otvoreno se zalažu za to da se, u slučaju raspada Jugoslavije, jugoslovenski Srbi ujedine u velikosrpsku državu, bez obzira na postojeće republičke granice. Njihovi separatistički potezi i oružana pobuna koja je eskalirala tokom leta 1991. godine imali su političku, materijalnu i vojnu podršku srpskog vođstva i Jugoslovenske narodne armije.

Sličan scenario uslediće u Bosni, gde je 1991. godine – uprkos činjenici da su srpski nacionalisti delili vlast s bošnjačkim i hrvatskim nacionalistima – stvorena „Srpska autonomna oblast“. Početkom 1992. godine ona se proglašava republikom i traži otplenjenje od Bosne. Mobilizacija bosanskih Srba za rat takođe je motivisana projektom velike Srbije koji je već počeo u Hrvatskoj godinu dana ranije, a koji je u teritorijalnom smislu bio nezamisliv bez zauzimanja velikih delova Bosne. Kada je reč o hrvatskim nacionalistima u Bosni, njihova inicijalna taktika, 1991. i 1992, bila je da podrže bosansku državnost. Međutim, kako je rat odmicao, tokom 1993. i 1994. godine Hrvati iz zapadne Hercegovine i centralne Bosne – pod direktnim uticajem i kontrolom nacionalističke vlade u Zagrebu – usvajaju taktiku sličnu onoj bosanskih Srba. Odbacuju Bosnu kao multinacionalnu državu, osnivaju svoju sopstvenu državicu, takozvanu Hrvatsku republiku Herceg-Bosnu, i nastoje da osvoje što je moguće veću teritoriju s namerom pripajanja Hrvatskoj.

Treba pomenuti još jednu praksu samoisključivanja, naime mirnu pobunu Albanaca na Kosovu – sve do pojave Oslobođilačke vojske

Kosova 1997. godine – protiv srpskih vlasti.⁹ Lokalni Albanci smatrali su prisustvo srpskih vlasti na Kosovu nelegitimnim posle jednostranog opozivanja autonomije Kosova 1989. godine i talasa političke represije nad Albancima. Albanci su se tako odlučili na bojkot srpske države i na konstruisanje paralelnog društvenog i političkog života i institucija.

Sve prakse samoisključenja, izuzev praksi kosovskih Albanaca, okončane su neuspelom. Zahvaljujući međunarodnoj intervenciji, kosovski Albanci 2008. godine oslobađaju se vladavine Srbije, formiraju vlastite institucije i stižu delimično međunarodno priznanje. Samoisključenje hrvatskih Srba završeno je nestankom Krajine 1995, bosanski Hrvati ponovo se priključuju bosanskim institucijama posle Vašingtonskog sporazuma 1994, a Republika Srpska postaje integralni deo ustavnog sistema Bosne i Hercegovine posle Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995. godine.

3.3. Građani, meteci i stranci posle Jugoslavije

Može se sa sigurnošću zaključiti da je implementacija novih zakona o državljanstvu u bivšim jugoslovenskim republikama bila obeležena „zbrkom i arbitrarnošću“ (Pejić 1998: 173). Međutim, ta zbrka samo je jednim delom bila proizvod nestabilnog političkog konteksta. U većini slučajeva, vlade koje su bile uključene u sukobe namerno su proizvodile tu zbrku. Arbitrarnost se može uočiti u mnogim pravnim propisima i konkretnim administrativnim praksama, te očigledno predstavlja deo opšte strategije stvaranja etnički redizajniranih država – strategija koja je često dovodila u pitanje postojeće granice – u korist određene etničke većine.

⁹ Ovde treba pomenuti da su Albanci u Makedoniji bojkotovali referendum o makedonskoj nezavisnosti 1991. godine, održavši vlastiti referendum o stvaranju sopstvene autonomne pokrajine, ali su na kraju, nevoljno, prihvatili makedonske institucije. Albanska oružana pobuna 2001. godine ponovo je igrala na kartu samoisključenja. U oba navrata – mirno ili nasilno – samoisključenje je uglavnom korišćeno u svrhu ostvarenja većih političkih prava.

Zakoni o državljanstvu i procedure za sticanje novog državljanstva sastavni su deo administrativnog etničkog inženjeringa. Njime su naročito bili pogođeni oni koji su živeli u republikama kojima ne „pripadaju“, posebno ukoliko su brojčano osnaživali domaću etničku manjinu (koja se shvatala kao nedovoljno „lojalna“ novoj državi), ili ukoliko su naprosto bili drugačijeg porekla. Zakoni o državljanstvu omogućili su da se izvestan broj državljana eliminiše iz političkog, društvenog i ekonomskog života novih država. Pokazali su se kao korisno oruđe za modifikovanje etničke ravnoteže i socijalnih i etničkih struktura. Novi stranci suočili su se s gubitkom prava i pretnjom gubitka stalnog prebivališta, što će mnoge prisiliti, bez fizičkog nasilja, da napuste svoje domove, a često i zemlju.

U načelu, možemo zaključiti da je usled raspada multinacionalnih federacija, te napora država naslednica da odrede korpus svojih državljana, značajan broj ljudi bio lišen svog ranijeg statusa zakonitih državljana – što se dogodilo i u nekim bivšim sovjetskim republikama i u bivšoj Jugoslaviji. Opis situacije u kojoj su se našli unutrašnji sovjetski migranti u postsovjetskom periodu, kakav nudi Rodžers Brubejker, jednako važi za mnoge bivše Jugoslovene: „Raspad Sovjetskog Saveza transformisao je dojučerašnje interne migrante, koji su bili bezbedni u svom sovjetskom državljanstvu, u današnje međunarodne migrante osporavane legitimnosti i neizvesne političke pripadnosti“ (1992: 269). Kada raspad prate nasilni sukobi, on takođe može uzrokovati migracije velikih razmera i pojavu miliona izbeglica i interno raseljenih lica. Državljeni *à part entière* na taj način se preobražavaju u *meteke* (*metics*), stanovnike s dozvolom boravka i ograničenim pravima, ili naprosto strance bez dozvole boravka.¹⁰ Ključna razlika u odnosu na meteke koji u grčkim polisima nikada nisu imali privilegovan položaj građana bila je u tome što su jugoslovenski meteci bili punopravni građani zemlje u kojoj su prebivali, pretvarajući se u meteke, ili nezakonite strance, doslovno preko noći. Oni postaju ili strani državljeni s

¹⁰ Na ovom mestu važno je pomenuti analizu Majkla Volcera (Michael Walzer) koja se bavi statusom meteka u Zapadnoj Evropi i Severnoj Americi, predstavljajući ih kao osobe koje prebivaju u tim delovima sveta, ali koje, kao ni meteci u antičkoj Grčkoj, nisu niti mogu da budu građani: „Njima vladaju, kao atinskim metecima, bande građana tirana“ (1983: 58).

pravom prebivališta kojima se nameće niz uslova koje moraju da ispunе kako bi stekli državljanstvo, ili dobijaju privremene boravišne vize, pod stalnom pretnjom da će biti deportovani i bez jasnih naznaka da li će ikada ponovo moći zakonski da ostvare status državljana. Neki među njima, pak, naprosto su transformisani u potpuno nezakonite strance, poput *izbrisanih* u Sloveniji, postajući na taj način podložni zakonskom progonu i trenutnom proterivanju.

Klasično državljanstvo podrazumeva jasno definisan odnos između državljana i stranaca, dok državljanstvo u federaciji odlikuje trokraki odnos između državljana država članica (ili republika, kao u jugoslovenskom slučaju), državljana federacije i stranaca (Béaud 2002: 317–318). Taj trokraki odnos nazivam *ugovorom federalnog državljanstva*. Taj ugovor podrazumeva jednaka prava svih federalnih državljana na čitavoj teritoriji federacije, bez obzira na njihovo državljanstvo neke od država članica (ako postoji takvo pravno određenje). U slučaju raspada jugoslovenske federacije, kao i u pojedinim bivšim sovjetskim republikama, države naslednice prekršile su postojeći ugovor federalnog državljanstva, zamenjujući ga ugovorom klasičnog državljanstva, koji podrazumeva razliku jedino između državljana i stranaca. To je za neposrednu posledicu imalo preobražavanje zakonitih državljana u meteke ili strance – osobe koje su zakonito ili nezakonito prebivale u državama na čije državljanstvo nisu imale pravo ili su postale izložene prekomerno složenim procedurama da bi ga stekle – kao da raniji ugovor federalnog državljanstva nikada nije ni postojao.

Nećemo preterati ukoliko kažemo da je ogroman broj ljudi u bivšoj Jugoslaviji doživeo sudbinu meteka, uzmemo li u obzir činjenicu da se i izbeglice pridružuju ovoj kategoriji. Pošto su izbegli iz republika u kojima su živeli, oni su se često nalazili na teritoriji druge republike, gde, u najvećem broju slučajeva, takođe nisu imali pravo na državljanstvo (čak ni posle nekoliko godina), kao ni mogućnost da obnove državljanski status u svojoj matičnoj republici. Da stvari budu još složenije, njihova matična republika najčešće je bila u otvorenom sukobu s republikom u kojoj su našle utočište. Situacija se nije bitno popravila do samog kraja devedesetih godina prošlog veka, kada meteci ponovo sporo počinju da stiču svoje *droit de cité* i kada dojučerašnji neprijatelji opet postaju susedi.

4. Neprijatelji postaju susedi: Evropska unija i postjugoslovenski režimi državljanstva

Od 2000. godine region je relativno miran, ako se izuzme kratkotrajan, mada nasilan interetnički sukob u Makedoniji 2001. godine. Pošto je Evropska unija obećala „evropsku budućnost“ Zapadnom Balkanu, prvo u Zagrebu 2000, a potom u Solunu 2003. godine, učinilo se da je region ušao u sasvim novu fazu. Time je počela demokratizacija regiona, kao i njegoja delimično uspešna „evropeizacija“, pod čime se misli na proces stabilizacije i uvođenja strukturnih reformi neophodnih za konačno pristupanje regiona Evropskoj uniji. Od 2000. godine uvedene su razne promene i reforme u politike državljanstva i administrativnih praksi koje su uslovile kako neka poboljšanja, tako i neka nazadovanja. Stvar dodatno komplikuje činjenica da smo od tada svedočili jednoj dezintegraciji (Srbije i Crne Gore 2006) i jednom otcepljenju (Kosova od Srbije 2008. godine), što je dovelo do nastanka tri nove države i tri nova režima državljanstva. Neki problemi, slični onima koji su se javljali devedesetih godina dvadesetog veka, ponovo su iskršli.

U bivšim severozapadnim jugoslovenskim republikama, Sloveniji i Hrvatskoj, i u Bosni i Hercegovini, zakoni i propisi o državljanstvu nisu bitno modifikovani od proglašenja nezavisnosti. Kao što je već primećeno, Slovenija nakon presude Suda u Strazburu i dalje treba da razreši probleme preostalih *izbrisanih* i da prihvati odgovornost za takav čin. Od 2000. godine Hrvatska eksplicitno izražava spremnost da zadovolji sve uslove za pridruživanje Evropskoj uniji. Jedan od najvažnijih uslova odnosio se na povratak srpskih izbeglica i na punu restituciju njihovih građanskih prava i reparaciju njihovih materijalnih dobara. Stvarna praksa dodeljivanja državljanstava ukazuje na veći stepen inkluzivnosti, što se najvećim delom duguje promeni političke klime. Ukratko, inkluzivnost i fer tretman prema manjinama u novom periodu kombinuju se s očuvanjem prekogranične etničke hrvatske zajednice vezane zajedničkim državljanstvom (Ragazzi i Štiks 2009; videti Koska u ovom zborniku).

S druge strane, znatne promene zakona i administrativnih praksi odigrale su se u bivšim jugoistočnim jugoslovenskim republikama, u postkonfliktnoj Makedoniji i u novoformiranim državama Srbiji, Crnoj Gori i Kosovu. Potpisivanjem Ohridskog okvirnog sporazuma u avgustu 2001. godine, etničke makedonske i albanske stranke obavezale su se na stvaranje multietničke Makedonije da bi okončale albansku pobunu. Time se izašlo u susret albanskim zahtevima za reformom Ustava (2001), a potom i Zakona o državljanstvu (2004). Makedonija je time ustavno postala „građanska i demokratska država“ (kurziv I. Š.). Albanski jezik priznat je kao zvaničan jezik u većinski albanskim opštinama i afirmisana je veća zastupljenost Albanaca u državnom sektoru. Konačno, početkom 2004. godine parlament usvaja novi zakon o državljanstvu, kojim se kontroverzni zahtev o prebivalištu svodi na osam godina.

Narodna skupština Srbije 2004. godine usvaja novi zakon o državljanstvu Republike Srbije kojim je anuliran stari republički zakon (1979/1983), kao i Zakon o državljanstvu SRJ. Glavna odlika zakona iz 2004. odnosi se na poziv upućen etničkim Srbima, članovima srpske dijaspeore, kao i pripadnicima etničkih grupa s teritorija Srbije, da steknu srpsko državljanstvo. Zakon napušta kriterijum prebivališta i u osnovi poziva uglavnom etničke Srbe iz drugih bivših jugoslovenskih republika da prime srpsko državljanstvo, bez obzira na mesto njihovog prebivališta (u Srbiji ili u inostranstvu). U svetlu tih etnocentričkih mera, ovaj zakon izrazito podseća na kontroverzni hrvatski zakon o državljanstvu. Posle proglašenja crnogorske nezavisnosti, i Srbija automatski, iako nevoljno, postaje nezavisna država. Novi ustav definiše Srbiju kao „državu srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive“ (2006). Ta etnocentrična definicija – ponovo slična onoj u hrvatskom ustavu – direktno je uticala na zakon o državljanstvu, koji je još jednom menjan u septembru 2007. godine. Njime je potvrđeno da je otvoren put za sve etničke Srbe iz bivše SFRJ i inostranstva da steknu srpsko državljanstvo bez zahteva o prebivalištu, pod uslovom da podnesu pismenu izjavu da „smatraju Republiku Srbiju svojom državom“. Zakon iz 2007. takođe je uklonio prepreke crnogorskim državljanima koji žive u Srbiji da steknu srpsko državljanstvo.

Taj potez doveo je do ljutite reakcije Crne Gore, koja strahuje od uticaja Srbije na veliki deo svojih građana. Crna Gora ne dozvoljava svojim državljanima da imaju dvojno državljanstvo, te tvrdi da će one građane koji krše ovaj zakon lišiti crnogorskog državljanstva. Pripremajući se za konačnu nezavisnost, Crna Gora je već 1999. usvojila sopstveni zakon o državljanstvu, u kom je jasno istaknut primat republičkog u odnosu na federalno državljanstvo. Reč je bila o očiglednoj protivrečnosti u odnosu na tada i dalje punovažeći zakon o državljanstvu SRJ. Posle 2006. godine, sada kao suverena i međunarodno priznata država, Crna Gora će usvojiti novi ustav 19. oktobra 2007. godine. Njegov prvi član definiše Crnu Goru kao „građansku, demokratsku i ekološku“ (kurziv I. Š.). Posle mnogih rasprava i brojnih odlaganja, crnogorski parlament početkom 2008. godine usvaja i novi zakon o crnogorskom državljanstvu. Zakon, kao i Ustav, u svom prvom članu jasno izriče da je crnogorsko državljanstvo „zakonska veza između fizičkog lica i Crne Gore i *ne ukazuje na nacionalno i etničko porijeklo*“ (kurziv I. Š.). Zakon ne predviđa dvojno državljanstvo, što s obzirom na brojnost srpske manjine (28% po popisu iz 2011), kao i na veliki broj Crnogoraca koji žive u Srbiji, predstavlja izvor stalne napetosti unutar Crne Gore i među ovim državama (videti Džankić u ovom zborniku).

U Srbiji i Crnoj Gori zakoni o državljanstvu još jednom su upotrebljeni kao način da se održi i promoviše demografska superiornost matične etničke grupe i – u kontekstima gde etničko poreklo često određuje i nečije političke preferencije – kao sredstvo da se ojača određena politička pozicija. U crnogorskom primeru vidimo, međutim, novinu u pristupu. Kako su etnički Crnogorci brojčano najveća ali ne i većinska grupa u Crnoj Gori, insistiranje na građanskoj prirodi države i njenog državljanstva moglo bi se tumačiti kao mera kojom se osnažuje crnogorska nezavisna državnost – tankom većinom ostvarena na referendumu 2006. godine – koja i dalje duboko polarizuje crnogorske građane po etničkim linijama.

„Novorođeno“ Kosovo proglasilo je nezavisnost u februaru 2008. godine, a Ustav je stupio na snagu 15. juna 2008, u skladu s osnovnim crtama Ahtisarijevog (Ahtisaari) plana za „nadgledanu nezavisnost“ Kosova. Njegov prvi član definiše Kosovo kao „državu svojih drža-

vljana“ koja „ne sme imati nikakve teritorijalne zahteve prema bilo kojoj državi ili delu države, niti će tražiti ujedinjenje sa bilo kojom državom ili delom države“. Istog datuma stupio je na snagu i Zakon o kosovskom državljanstvu. Zakon je proširio kosovsko državljanstvo na sve državljane SR Jugoslavije koji su imali „prebivalište“ na Kosovu 1. januara 1998. godine. Međutim, ovde se odmah javlja novi primer samoisključenja. Kosovski Srbi uglavnom odbijaju da prihvate Kosovo kao nezavisnu državu i njene vlasti, te stvaraju „paralelne institucije“ u zonama sa srpskim većinskim stanovništvom na severu Kosova.

U kontekstu težnji regiona da se pridruži Evropskoj uniji i intervencija EU u ovim zemljama, možemo se zapitati kakva je uloga Evropske unije kada je reč o praksama državljanstva u postjugoslovenskim državama danas. Slučaj Slovenije, pored Estonije i Letonije, dokazuje da članstvo u Evropskoj uniji ne dovodi u pitanje etnocentričnu koncepciju državljanstva i da ne uspeva da prisili države članice da usvoje inkluzivne politike državljanstva. Ukratko, Evropska unija ima veći uticaj u fazi koja prethodi članstvu, što pokazuje slučaj Hrvatske, ili u situaciji kada EU ili međunarodna tela poput Ujedinjenih nacija imaju neposredan uticaj na zakonodavne procedure i administrativne prakse, kao u Bosni, Makedoniji i Kosovu. Ustavne reforme i zakoni o državljanstvu lokalnim političarima u tim zemljama obično se nude unapred zgotovljeni ili procese njihovog sprovođenja nagledaju međunarodna tela. No, u zemljama poput Slovenije, Hrvatske i Srbije, gde Evropska unija nije u poziciji da neposredno utiče na zakonodavce, i dalje prevladava etnocentrična pravna definicija državljanstva. Umesto na promene u zakonodavnim praksama, ovde se pritisak Evropske unije uglavnom usredsređuje na administrativnu praksu i politički život. Ipak, EU je donekle koristila proces vizne liberalizacije kako bi uticala na neke administrativne promene u režimima državljanstva u Srbiji, Makedoniji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini (videti Kačarska 2012). Ponekad, pak, uticaj EU nije tako direktan. Crna Gora je 2011. godine liberalizovala vlastiti režim državljanstva, što je bio zahtev prosrpske opozicije kako bi se usvojio novi izborni zakon, čije je usvajanje bilo uslov za otpočinjanje pregovora o pridruživanju s EU.

Počev od 2000. godine, svedoci smo, dakle, sve veće inkluzivnosti i sve ređe diskriminacije po etničkim osnovama, kao i veće osetljivosti za političke težnje etničkih manjina (što se najjasnije izražava u Makedoniji i Hrvatskoj). Crna Gora, s druge strane, pokazuje kako čak i građanska definicija državljanstva, premda favorizovana od Evropske unije, takođe može proizvesti duboke razdore u kombinaciji s netolerantnošću prema dvojnog državljanstvu, koja u konkretnom kontekstu osnažuje matičnu etničku grupu, čak i kada ona nema numeričku većinu.

Ovaj kratki prikaz pokazuje nam još nešto: može se videti da se u kontekstu proširenja Evropske unije prakse državljanstva postjugoslovenskih država koriste i kao oruđe za pomirenje i kao oruđe za stvaranje novih podela među susedima. Otvorenije politike državljanstva, zajedno s političkom inkluzivnošću, svakako imaju važnu ulogu u procesu pomirenja u Hrvatskoj i Makedoniji, te na Kosovu, gde im je cilj promovisanje pomirenja. Sistem dvostrukog državljanstva u Bosni barem nudi zajedničku osnovu na čijem temelju država pruža jednakost svim svojim građanima. Međutim, jasno je da etnocentrične prakse dodeljivanja državljanstva etnički favorizovanim grupama u susednim zemljama (koje primenjuju Hrvatska i Srbija) predstavljaju izvor novih podela u Bosni i Crnoj Gori. Srbija ne priznaje otcepljenje Kosova i njegove državljane smatra srpskim državljanima (iako je njeno delovanje u stvarnosti uglavnom usmereno na srpsku manjinu), dok Kosovo i međunarodne institucije nastoje da privole što više kosovskih Srba da prihvate državljanstvo Kosova i da učestvuju u kosovskoj politici. Očigledno je, dakle, da tamo gde je nekad bila Jugoslavija i što je danas prostor međusobno preklapajućih režima „borbe oko državljanstva“ i dalje ne prestaju.

Mogući epilog: Susedi ponovo postaju partneri?

Da li bi evropsko državljanstvo moglo da posluži kao oruđe za novi oblik kooperacije među postjugoslovenskim državama? Da bi se to dogodilo, sve te države prvo bi trebalo da postanu članice Evropske unije, a svi bivši jugoslovenski državljani morali bi da postanu evropski državljani. Ako se to dogodi – iako stvarnost nekada ume grubo da se našali s optimistima – evropsko državljanstvo moglo bi da obnovi neka važna prava koja su bivši Jugosloveni uživali u socijalističkoj Jugoslaviji. Evropsko državljanstvo, međutim, nije federalno i veoma je oprezno definisano – izvedeno je iz državljanstva država članica i ne *zamenjuje* ga – da bi se izbegla svaka rasprava o prvenstvu. Ono, međutim, pruža neka bitna prava svojim nosiocima: slobodno kretanje i prebivalište u drugim državama članicama, pravo glasanja na lokalnim i evropskim izborima, i mere diplomatske zaštite svih država članica za državljane Evropske unije izvan EU.

U iskušenju smo da se zapitamo kakva bi bila praksa evropskog državljanstva u zemljama koje su konstituisale bivšu Jugoslaviju. Iznad svega, državljanstvo EU obezbedilo bi pravo na slobodno kretanje i boravak u drugim državama članicama. Uprkos negativnim iskustvima iz nedavne prošlosti, ne bi trebalo da zanemarimo značaj zajedničkog jezika i ličnih i porodičnih veza u kontekstu budućih migracija unutar regiona. Teško je predskazati razmere tih migracija, ali činjenica je da danas – s obzirom na opštu demokratizaciju politika državljanstva koja favorizuje građansku solidarnost, ali i na i dalje postojeći etnocentrizam mnogih zakona o državljanstvu koji favorizuje etničku solidarnost – mnogi ljudi imaju državljanstvo dve, a u retkim slučajevima i tri bivše jugoslovenske države, što je već ostavilo izvesnog političkog i društvenog traga. Nadalje, evropsko državljanstvo obezbedilo bi važna ekonomska, socijalna i politička prava. Učešće na lokalnim i evropskim izborima (učesće na nacionalnim izborima, u gotovo svim državama sveta, zasad nije opcija za nedržavljanje) jamačno će dodati nove dinamične elemente odnosima između bivših jugoslovenskih država.

Da sumiramo, od raspada Jugoslavije mnogi bivši državljani SFRJ transformisani su u strance – a veliki broj i u meteke – i bilo je potrebno dosta godina da bi vratili svoj državljanski status. Dugoročni partneri, a ponekad čak i braća, pretvoreni su u neprijatelje, ali su neprijatelji na kraju postali susedi. Ako bi susedi još jednom mogli da se pretvore u partnere pod nadnacionalnim krovom Evropske unije – pod uslovom da zadrži trenutnu konstrukciju i produži se dovoljno daleko da obuhvati sve postjugoslovenske države – možda bismo mogli da svedočimo o novom eksperimentu u stoletnoj balkanskoj laboratoriji državljanstva.

Prevela Adriana Zaharijević

Literatura

- Béaud, Olivier, 2002, The Question of Nationality within Federation: A Neglected Issue in Nationality Law, In *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe: The Reinvention of Citizenship*, ed. Randall Hansen and Patrick Weil, 314–330, London-New York, Berghahn Books.
- Brubaker, Rogers W, 1992, Citizenship Struggles in Soviet Successor States, *International Migration Review* 26 (2), 269–291.
- Budding, Audrey Helfant, 2008, Nation/People/Republic: Self-Determination in Socialist Yugoslavia, In *State Collapse in South-Eastern Europe*, ed. Lenard J. Cohen and Jasna Dragovic-Soso, 91–130, West Lafayette, Purdue University Press.
- Dika, Mihajlo, Arthur C. Helton, and Jasna Omejec eds., 1998, The Citizenship Status of Citizens of the Former SFR Yugoslavia after its Dissolution, In *Croatian Critical Law Review* 3 (1–2), 1–259.
- Dimitrijević, Vojin, 1995, The 1974 Constitution and Constitutional Process as a Factor in the Collapse of Yugoslavia, In *Yugoslavia, the former and future. Reflections from Scholars from the Region*, ed. Payam Akhavan and Robert Howse, 45–74, Washington and Geneva, The Brookings Institution & The United Nations Research Institute for Social Development.

- Djokic, Dejan, 2003, (Dis)integrating Yugoslavia: King Alexander and Inter-war Yugoslavism, In *Yugoslavism – Histories of a Failed Idea 1918 – 1992*, ed. Dejan Djokic, 136–156, London, C. Hurst and Co.
- Drouet, Michel, 1997, Citoyenneté dans un Etat plurinationnel, Le Cas de l'ex-Yougoslavie, *Balkanologie* 1 (1), 81–94.
- Hayden, Robert, 1992, Constitutional Nationalism in the Formerly Yugoslav Republics, *Slavic Review* 51, 654–673.
- Imeri, Shpend, ed., 2006, *Rule of Law in the Countries of the Former SFR Yugoslavia and Albania: Between Theory and Practice*, Gostivar, Association for Democratic Initiatives.
- Jovanović, Svetolik Đ., 1977, *Državljanstvo Socijalističke Federative Republike Jugoslavije* [Citizenship of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia], Službeni list SFRJ, Beograd.
- Kačarska, S., 2012, Europeanisation through mobility: visa liberalisation and citizenship regimes in the Western Balkans, *CITSEE Working Paper 2012/21*, Edinburgh, School of Law, University of Edinburgh.
- Medved, Felicita, 2009, From Civic to Ethnic Community? The Evolution of Slovenian Citizenship, In *Citizenship Policies in the New Europe*, ed. Rainer Bauböck, Bernhard Perchinig and Wiebke Sievers, 305–338, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Miklavič-Predan, Neva, 1998, Ethnic Cleansing through the Revocation of Citizenship Rights in the Republic of Slovenia, *Croatian Critical Law Review* 3 (1–2), 221–225.
- Muminović, Edin, 1998, Problems of Citizenship Laws in Bosnia and Herzegovina, *Croatian Critical Law Review* 3 (1–2), 71–88.
- Neuman, Gerald L., 2003, Fédéralisme et citoyenneté aux Etats-Unis et dans l'Union européenne, *Critique Internationale* 21, 151–169.
- Omejec, Jasna, 1998, Initial Citizenry of the Republic of Croatia at the Time of the Dissolution of Legal Ties with the SFRY, and Acquisition and Termination of Croatian Citizenship, *Croatian Critical Law Review* 3 (1–2), 99–128.
- Pejić, Jelena, 1998, Citizenship and Statelessness in the Former Yugoslavia: The Legal Framework, In *Citizenship and Nationality Status in the New Europe*, ed. Síofra O'Leary and Teija Tiilikainen, 169–186, London, The Institute for Public Policy Research/Sweet & Maxwell.
- Ragazzi, Francesco, and Igor Štiks, 2009, Croatian Citizenship: From Ethnic Engineering to Inclusiveness, In *Citizenship Policies in the New Europe*, eds. Rainer Bauböck, Bernhard Perchinig and Wiebke Sievers, 339–363, Second, expanded edition, Amsterdam, Amsterdam University Press.

- Rakić, Vesna, 1998, State Succession and Dissolution: the Example of FR Yugoslavia, *Croatian Critical Law Review*, 3 (1–2), 57–70.
- Ramet, Sabrina P., 1992, *Nationalism and Federalism in Yugoslavia 1962–1991*, Second edition, Bloomington & Indianapolis, Indiana University Press.
- Rava, N., 2010, Serbia: Elusive Citizenship in an Elusive Nation-State, *CITSEE Working Paper 2010/08*, Edinburgh, School of Law, University of Edinburgh.
- Sarajlić, E., 2010, A Citizenship Beyond the Nation-State: Dilemmas of the 'Europeanisation' of Bosnia and Herzegovina, *CITSEE Working Paper 2010/09*, Edinburgh, School of Law, University of Edinburgh.
- Sievers, Wiebke, 2009, 'A Call To Kinship'? Citizenship and Migration in the New Member and Accession States of the EU, In *Citizenship Policies in the New Europe*, eds. Rainer Bauböck, Bernhard Perchinig and Wiebke Sievers, 439–458, Second, enlarged and updated edition, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Skalnik Leff, Carol, 1999, Democratization and Disintegration in Multinational States: The Breakup of the Communist Federations, *World Politics*, 51 (2), 205–235.
- Svilanović, Goran, 1998, The New Law on Yugoslav Citizenship: Procedural Provisions and Practice, *Croatian Critical Law Review* 3 (1–2), 243–259.
- Štiks, Igor, 2010, 'The Berlin Wall Crumbled Down Upon Our Heads!' 1989 and Violence in the Former Socialist Multinational Federations, *Global Society* 24 (1), 91–110.
- , 2006 Nationality and Citizenship in the Former Yugoslavia: From Disintegration to the European Integration, *South East European and Black Sea Studies*, 6 (4), 483–500.
- Tepić, Đuro & Bašić, Ivan, eds., 1969, *Zbirka propisa o državljanstvu* [The Collection of the Citizenship Regulations], Narodne novine, Zagreb.
- UNHCR, Regional Bureau for Europe, 1997, *Citizenship and Prevention of Statelessness Linked to the Disintegration of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*, European Series 3 (1), June 1997, Geneva, UNHCR
- Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije – Ustav Socijalističke Republike Hrvatske*, 1974, Narodne novine, Zagreb.
- Walzer, Michael, 1983, *Spheres of Justice, A Defense of Pluralism and Equality*, New York, London, Basic Books.