

Uvod:

Državljanstvo u novim državama

Jugoistočne Evrope*

Džo Šo i Igor Štiks
Univerzitet u Edinburgu

1. Uvod: Zašto se bavimo državljanstvom u Jugoslaviji i postjugoslovenskim državama?

Ovaj zbornik sebi postavlja dva cilja: da pokaže koliko je za istraživanje problema građanstva i državljanstva važno uzeti u obzir glavne promene i različite oblike režima državljanstva u postjugoslovenskim državama i, s druge strane, da se istraživačima koji se bave Jugoslavijom i, u širem smislu, Balkanom ukaže na to da se jugoslovenska kriza, raspad države i rat, kao i sadašnji način funkcionisanja novih i starih balkanskih država, te proces njihove integracije u Evropsku uniju, ne mogu u potpunosti shvatiti bez dubljeg razumevanja njihovih režima državljanstva.

Postjugoslovenski pejzaž pruža jedinstvenu situaciju kada je reč o problemima građanstva i državljanstva. Radi se o kako postsocijalističkom, tako i o postkonfliktnom regionu, koji je u proteklih dvadeset godina bio predmet višestrukih procesa dezintegracija, uspešnih i neuspešnih pokušaja otcepljenja i velikog broja različitih unutrašnjopolitičkih i teritorijalnih aranžmana. Reč je takođe o regionu koji tre-

* Izvorno objavljeno: Jo Shaw & Igor Štiks, „Citizenship in the new states of South Eastern Europe“, *Citizenship Studies*, Volume 16, Issue 3–4, 2012, Taylor & Francis Ltd, www.tandfonline.com. Objavljeno uz dozvolu izdavača.

nutno predstavlja geografsku enklavu okruženu zemljama članicama Evropske unije, čijem priključenju i sam teži. Utoliko proces integracije u Evropsku uniju, koji protiče manje ili više uspešno, ide u paru s direktnim intervencijama Evropske unije, koja upravlja kriznim ili postkriznim situacijama u ovoj regiji. Svi ti elementi neposredno su uticali na nove režime državljanstva. Eksperimenti u ovoj sferi doveli su do nastanka raznolikih režima, čije funkcionalisanje, promene i rezultati predstavljaju izazov normativnim i praktičnim prepostavkama o državljanstvu. Kao takvi, oni su važni kako za istraživače teorije građanstva, tako i za one koji se bave pitanjima građanstva i državljanstva u drugim zemljama i regijama.

Nakon 1991. godine, na mestu Jugoslavije, koju je karakterisao sistem uporednog federalnog i republičkog državljanstva, nastale su nove države, koje su uvele sopstvene režime državljanstva. Njima je određivano ko su „građani“ novih država i ko stoga poseduje privilegije državljanstva (pravo na prebivalište, pravo na socijalnu pomoć, imovinska prava, politička prava, itd.), kao i obaveze (vojna obaveza, itd.). Složen sistem konstitutivnih naroda, narodnosti i manjina Titove Jugoslavije bio je zamenjen jednako složenim sistemom mnogostrukih i preklapajućih režima državljanstva koji su privilegovali, a često i danas privileguju, dominantnu etničku grupu. Ti režimi kombinovali su se s pravnim sistemom zaštite manjina u svakoj pojedinačnoj državi (koji se lako napušta politički i u praksi), izgrađenim na temelju međunarodnih i EU normi u tom polju.

No, čak ni ta „tranzicija“ nije proticala glatko. Ona se odvijala tokom čitave decenije, koju su obeležili ratovi, sukobi, masakri i etnička čišćenja u koje nisu bile uključene samo postjugoslovenske države, entiteti i grupe, već i međunarodna zajednica – bilo u formi pasivnog posmatrača, pregovarača, aktivnog posrednika, bilo u formi vojne i političke sile. Mnoga lica sa prebivalištem u novonastalim nezavisnim državama nisu pripadala titулarnom narodu, ili su na osnovu mesta rođenja imala republičko državljanstvo neke druge jugoslovenske republike, pošto su se tokom socijalističkog razdoblja selila unutar Jugoslavije, ne menjajući pri tom svoje prvo bitno republičko državljanstvo. Čim je Jugoslavija nestala, ta grupa ljudi neposredno je osetila degradaciju svog građanskog statusa. Oni su postali, na duže ili kraće vre-

me, stranci ili naprsto bili lišeni državljanstva u mestu svog dugotrajnog prebivališta. Problem gubitka državljanstva, prouzrokovani prvom dezintegracijom jugoslovenskog prostora, kao i široko rasprostranjeno kršenje ljudskih prava, posebno tokom devedesetih godina prošlog veka, privukao je i pažnju međunarodne zajednice. Više međunarodnih organizacija, među kojima su Savet Evrope, Komisija za međunarodno pravo¹ i UNHCR, pokrenulo je borbu protiv apatridije i kršenja ljudskih prava, podstičući rad na podrobnijem dokumentovanju „tamne strane“ novih režima državljanstva (Pejić, 1995; UNHCR, 1997; Croatian Critical Law Review, 1998; i mnogo kasnije, Imeri, 2006).

Ta rana istraživanja koja su u svom središtu imala nove režime državljanstva bila su pre svega deskriptivnog karaktera, i samo je Slovenija privlačila znatniju akademsku pažnju – budući da je slučaj takozvanih izbrisanih (videti Deželan u ovom zborniku) privukao neke istraživače, tim pre što se sudska „izbrisanih“ nelagodno preklapala s rapidnim uključivanjem Slovenije u evropske glavne tokove, kao članice EU i NATO-a (Zorn 2005; Blitz 2006; Dedić et al. 2003; Medved 2007). S druge strane, malo se pisalo o državama poput Srbije i Crne Gore, u kojima se odigralo više procesa dezintegracije i fragmentacije: prvo 1991, potom 2006. s proglašenjem crnogorske nezavisnosti, i konačno 2008. godine s otcepljenjem Kosova. Bosna i Hercegovina, Makedonija i Kosovo² bili su povremeno predmet naučnog razmatranja zbog direktnog spoljnog uticaja, kroz međunarodnu intervenciju, na građanski status pojedinaca i pojedinki u tim državama, te na njihove zakone o državljanstvu. Čak je i Hrvatska, u kojoj već oko dve decenije postoji relativno stabilan režim državljanstva³, slabije istražena (videti

¹ Različiti izveštaji koje je pripremio Vaclav Mikulka na zahtev Komisije za međunarodno pravo, kao i kasnije rezolucije Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, mogu se naći na adresi: http://untreaty.un.org/ilc/guide/3_4.htm.

² Činjenica da je Kosovo uključeno u ovu zbirku tekstova ne podrazumeva definisan stav u odnosu na šire pitanje „statusa“, odnosno priznavanje ili nepriznavanje kosovske nezavisnosti. U praksi, Kosovo ima nezavisan režim državljanstva od 2008. godine, i u tom kontekstu se razmatra u ovoj knjizi i unutar projekta CITSEE.

³ Za vreme pripreme ovog zbornika Hrvatski sabor, krajem oktobra 2011. godine, bez šire javne i parlamentarne rasprave, uneo je prve značajnije izmene u Zakon o hrvatskom državljanstvu, koje, između ostalog, regulišu pitanja pripadnosti hrvat-

Omejec 1998, Ragazzi i Štiks 2009). Odnedavno se javljaju novi napor da se kroz prizmu građanstva i državljanstva iznova razmotre neka od ključnih pitanja političke transformacije u bivšoj Jugoslaviji. U nekim od svojih ranijih tekstova o ovoj temi, Igor Štiks (2006, 2009) pokušava da ispita transformacije državljanstva od ustanovljenja Jugoslavije 1918. godine do danas (Štiks u ovom zborniku). Uopšte uzev, projekat CITSEE, u čijem su okviru nastali tekstovi u ovom zborniku, pokušava da smesti pojmove građanstva i državljanstva u središte analize post-jugoslovenske političke konstelacije – kao u sedam studija slučaja koje ovde predstavljamo – i tako postavi neka temeljna pitanja o pravcu razvoja još uvek nekonsolidovanih političkih i ustavnih režima novih država jugoistočne Evrope.

Ovaj zbornik predstavlja rezultate prve faze naučnog programa projekta CITSEE tokom koje se istraživački tim koncentrisao na dubinske analize slučaja pojedinačnih zemalja. Ovaj uvod ukratko predstavlja sam naučni projekt, smeštajući ga u šire okvire aktuelnih trendova u studijama državljanstva i građanstva, definiše pojam režima državljanstva onako kako se on koristi u potonjim analizama, te nagašava neke ključne i zajedničke elemente koji se pojavljuju u radovima koji su pred vama, uključujući tekuće procese evropskih integracija o kojima svedočimo u regionu.

2. Metode i okviri analize

Cilj projekta CITSEE jeste temeljna interpretacija i poređenje režima državljanstva u zemljama naslednicama⁴ bivše Jugoslavije, u širem

skom narodu i status iseljenika. Te promene po sebi ne dovode u pitanje etnocentrični karakter hrvatskog režima državljanstva (videti Koska u ovom zborniku).

⁴ Izraz „zemlje naslednice“ koristimo ravnopravno s izrazom „nove države“, što se odnosi na svih sedam država koje imaju nezavisne režime državljanstva stvorene posle raspada Jugoslavije, iako je *stricto sensu* bilo samo pet država naslednica SFRJ (Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, SR Jugoslavija i Makedonija).

kontekstu razvojnih procesa evropske integracije i njihovih učinaka na nove države jugoistočne Evrope. To se poređenje rukovodi metodom koja se određuje kao „konstitucionalna etnografija“ (*constitutional ethnography*). Ovaj termin skovala je Kimberli Šepel (Kimberley Scheppelle) kako bi opisala „istraživanje ključnih pravnih elemenata država, korišćenjem metoda koje su u stanju da ožive detalje političko-pravnog pejzaža“ (Scheppelle, 2004: 391). Cilj takvog istraživanja nije predviđanje, u društveno-naučnom smislu, već razumevanje: „ne objašnjena varijacija, nego *tematizacija*“ (Scheppelle, 2004: 394, kurziv u originalu). Takav pristup poređenju mora se graditi na detaljnim i u potpunosti kontekstualizovanim istraživanjima razmatranih konstitucionalnih objekata, dakle istraživanjima kojima su u središtu političke borbe oko nagodbi koje stoje u osnovi novonastalih država.

Uz metod konstitucionalne etnografije, oslanjali smo se u velikoj meri i na organizatorski pojam „režima državljanstva“ kako bismo odredili granice našeg polja istraživanja. Ono što načelno mislimo pod „režimom državljanstva“ jesu zakoni o državljanstvu, regulative i administrativne prakse koje se odnose na građanski status pojedinaca i pojedinki, ali i postojeći mehanizmi političke participacije. Preciznije rečeno, režim državljanstva zasniva se na zakonodavstvu date zemlje koje obuhvata pitanja državljanstva, odnosno definiše korpus državljanina (to jest, ko ima pravo na državljanstvo i sva druga pripadajuća prava i obaveze), zatim na administrativnim praksama koje se odnose na pitanja državljanstva i status individua i, konačno, na zvaničnu i nezvaničnu dinamiku političkog uključivanja i isključivanja. Kako smo i na drugom mestu tvrdili, „u kontekstu državljanstva, ovaj pojam obuhvata niz različitih pravnih statusa koji se sagledavaju u širem političkom kontekstu, i od središnjeg su značaja za građanska i politička prava i – u mnogim slučajevima – za korišćenje punih društveno-ekonomskih prava na određenoj teritoriji“ (Shaw i Štiks 2010: 5).

Reč je o prilagođenom pojmu preuzetom iz studija roda, gde se termin „rodni režimi“ upotrebljava da označi čitav niz institucionalnih praksi koje se odnose na regulisanje rodnih pitanja u određenom društvu, pri čemu se uzima u obzir da se te prakse razlikuju od države do države (Walby, 2004). Na naše poimanje režima državljanstva uticala je i definicija Džejn Dženson (Jane Jenson), koja „režim drža-

vljanstva“ opisuje kao „institucionalne aranžmane, pravila i shvatanja koja oblikuju paralelne političke i praktične odluke i državne rashode, problemske definicije država i građana, i zahteve koje iznose građani“ (2007: 5). Postavljajući problem u širi okvir, Džensonova određuje četiri dimenzije režima državljanstva: granice odgovornosti države; stečena prava i obaveze; upravljanje (*governance*) ili „aranžmane upravljanja jedne države... [uključujući] institucionalne mehanizme koji omogućavaju prijem u državljanstvo“, i osećaj pripadanja ili određenje granica formalne pripadnosti. Metodološki, Džensonova – na liniji sa Šepelovom i njenim shvatanjem konstitucionalne etnografije – ističe eksplanatornu snagu „proživljene“ dimenzije, koju otkriva sociološko ili društveno-pravno ispitivanje pravila i praksi. Sva ova pitanja važna su na sličan način i za istraživanje unutar projekta CITSEE.

Da bi razjasnio nastanak novih režima državljanstva u Jugoistočnoj Evropi, projekat CITSEE isprva se usredstrevao na dimenziju granica formalne pripadnosti, na šta ukazuju i gornje opaske. Međutim, kako tekstovi u ovom zborniku pokazuju, pitanja o vezi između građanina i države – pitanja pravila i procesa koji omogućuju sticanje i gubitak državljanstva, kao i statusa „spoljnog državljanstva“ ili „kvazidržavljanstva“, ali i pitanja prava i obaveza koja imaju središnji značaj za ostvarivanje punopravne pripadnosti zajednici – nije bilo moguće istrgnuti iz šireg konteksta političkog spora oko pitanja „ko pripada“ i „zašto“. Drugim rečima, granice formalne pripadnosti nisu samo spoljašnjeg karaktera, već imaju i unutrašnju dimenziju. Štaviše, režim državljanstva ne definišu samo formalna pravila, već to čine i neformalne ideologije, narativi, uverenja i prakse, koje su često u jednakoj meri važne.

Režim državljanstva, kao što smo spomenuli u prethodnom pasusu, takođe bi mogao uključivati neke statuse unutrašnjeg, kao i spoljašnjeg kvazidržavljanstva. Status unutrašnjeg kvazidržavljanstva mogu imati osobe bez formalnog državljanstva, ali sa pravom prebivališta, onda kada im to pravo ujedno obezbeđuje glasačko i neka srodnna politička prava, koja su „normalno“ vezana samo uz punopravni državljanski status. Spoljašnje kvazidržavljanstvo odnosi se na osobe koje žive izvan teritorije države čije izvesne posebne beneficije uživaju zato što su bili njeni bivši državljanji (ili su njihovi potomci) ili pripadaju etničkoj grupi usko vezanoj uz tu državu. Etnocentrična politika do-

dele državljanstva, uobičajena u široj balkanskoj i centralnoevropskoj regiji, u načelu podrazumeva da država poziva „svoju“ etničku grupu koja živi u susednim državama i inostranstvu da uz olakšanu proceduru dođe do državljanstva matične države. Time ovi građani stiču ne samo sva politička prava, već često i prava političke participacije u matičnoj državi, u kojoj ne prebivaju.

Uopšte uzev, moglo bi se tvrditi da režim državljanstva obuhvata i izvesna ključna individualna i kolektivna prava koje štite nacionalni i međunarodni zakoni iz oblasti ljudskih prava, kakva su prava manjina i pravo na odsustvo diskriminacije. Ona značajno utiču na punu građansku uključenost u život društva i države, što se posebno odnosi na pravo na odsustvo diskriminacije na temelju rase ili etničkog porekla, roda i verskog opredeljenja. To je slučaj čak i kada sprovođenje tih prava nije strogo ograničeno statusom državljanstva ili kada se izvor norme koja ih štiti ne može naći u nacionalnom ustavu ili zakonodavstvu već u međunarodnom pravu.

Važno je naglasiti da pojам građanstva/državljanstva (*citizenship*) unutar projekta CITSEE uključuje, iako se na to ne ograničava, i ono što se u međunarodnom pravu naziva *nationality*, a odnosi se na unutrašnje i spoljašnje priznatu vezu između građanina i države.⁵ Propisani uslovi za sticanje državljačkog statusa, poput ispunjenja zahteva za upis u knjigu državljanina, često su važna pitanja u regijama u kojima su se odigrali sukobi, ratovi i prisilno izmeštanje stanovništva, posebno u slučaju društveno, politički i pravno marginalnih grupa, poput Roma, koji spadaju u najranjivije grupe u regiji kada je reč o dugoročnim efektima prisilnog izmeštanja stanovništva. I ostale grupe interna raseljenih lica i izbeglica imaju poteškoća da reše svoj državljački status, čak i mnogo godina posle sukoba. U slučajevima gde je to primenjivo, pojам režima državljanstva mora da obuhvati i status i prava koji se odnose na državljanstvo Evropske unije, kao i na učinke evropskog prava, kao što su pravila o liberalizaciji viznog sistema ili mehanizmi

⁵ Ovo je, naravno, tehnička upotreba termina „nationality“, koja se razlikuje od načina na koji se termin koristi u južnoslovenskim jezicima (nacionalnost ili narodnost), da bi označio etničku koncepciju „nacionalnog“ identiteta. Da bismo izbegli terminološku zbrku, uglavnom koristimo termin „državljanstvo“.

za olakšani ulazak u zemlje EU (na primer, za studente ili u slučajevima porodičnog povezivanja), uz uvažavanje važnih razlika koje postoje između državljanstva Unije i državljanstva pojedinačnih država.

Glavno pitanje, dakle, odnosi se na mogućnost da se režim državljanstva koristi kao središnji element u širem političkom sklopu tako da odražava, između ostalog, sporove i sukobe između titularnih „nacija“ i manjina, između „konstitutivnih naroda“, političkih i ideo-loških grupa ili naprsto građana, oko državljanstva i s njime povezanih prava, posebno prava na političku participaciju. S tim je svakako povezano pitanje o značaju činjenice da su svi ti režimi izvorno imali isti koren u socijalističkoj Jugoslaviji, i da su – obratno – svi podložni uticajima i učincima prava Evropske unije. Tvrdimo da su bivši jugoslovenski režim državljanstva (koji je funkcionisao na dva nivoa, republičkom i federalnom), kao i režim državljanstva Evropske unije (takođe na dva nivoa, nacionalni nivo i nivo Unije), dakle, režimi iz prošlog socijalističkog i sadašnjeg liberalno-demokratskog ideoškog okvira, imali ogromnu ulogu u stvaranju i oblikovanju postjugoslovenskih državljanstava. Drugim rečima, svi postojeći postjugoslovenski režimi državljanstva (s izuzetkom Kosova) razvijali su se od 1945. godine kao pravni entiteti unutar federalnog režima državljanstva, i svi su težili, po raspadu federacije, pridruženju Evropskoj uniji. Svi ti režimi, recimo to tako, u isto vreme su u postfederalnoj i predfederalnoj konstelaciji, odnosno negde između prošlog i budućeg režima državljanstva na dva nivoa (videti Džankić u ovom zborniku o crnogorskom slučaju). Put Slovenije od južnoslovenskog režima do režima državljanstva Evropske unije trajao je najkraće, nekih 13 godina. Konstelacija „evropeizacije“ očigledno ima uticaja na region i na način na koji se državljanstvo poima i funkcioniše. Hrvatska će najverovatnije postati dvadeset osma članica Evropske unije 2013. godine, Crna Gora, Makedonija i Srbija jesu zemlje kandidati, a možda uskoro i međunarodno supervizirana Bosna. Jedino Kosovo u ovoj slagalici nema tako jasnu perspektivu spram Evropske unije, iako se uloga misije EULEX-a smatra ključnom u naporima Kosova u izgradnji svoje državnosti.

Pored pojma režima državljanstva, redefinisanog i prilagođenog za potrebe naših istraživanja, pokazalo se da je veliki broj uvida iz novijih teorijskih i konceptualnih istraživanja u oblasti studija držav-

vljanstva i građanstva koristan za dalje razjašnjenje statusa formalne pripadnosti. Najčešće nam se nudi triptih kao osnova za organizaciju materijala. Na primer, Kristijan Jopke (Christian Joppke) (2007) podvlači razliku između državlјanskog statusa, prava i identiteta. Antje Viner (Antje Wiener) (1994) koristi trijadu prava, pristupa i osećaja pripadnosti (*belonging*) kako bi dala sadržaj pojmu državljanstva, shvaćenom kao formalna pripadnost državi. Trodlena podela Rajnera Baubeka (Rainer Bauböck) (2001) podrazumeva formalnu pripadnost, prava i prakse. Konačno, Ričard Belami (Richard Bellamy) koristi nešto drugačiju trijadu, koja podrazumeva prava, osećaj pripadnosti i participaciju (2004: 9).

Drugi autori usredsređuju se na karakter države ili država kojima državljanin pripada. Na tome se zasniva, primera radi, artikulacija različitog pristupa terminima nacije, nacionalnosti (*nationhood*) i etniciteta u različitim delovima Evrope, kakvu je sproveo Rodžers Brubejker (Rogers Brubaker) (1992), kao i analiza složenih odnosa između matičnih država i njihovih državlјana u susednim državama u trouglu nacionalne otadžbine, nacionalizujućih država i nacionalnih manjina (1996). Brubejker takođe je jedan od retkih analitičara koji je uvideo značaj politika državljanstva u novim državama koje su se pojavile posle raspada socijalističkih multinacionalnih federacija (1992). Analizirajući postsovjetsku situaciju, on uočava tri glavna modela: model nove države (gde se državljanstvo temelji na mestu prebivališta, što je slučaj u većini postsovjetskih država), model obnovljene države (državljanstvo se zasniva na vezi s državama koje su postojale pre Drugog svetskog rata, kao u Estoniji i Letoniji), i mešovit model (Litvanija). Ni jedan od tih modela, što ćemo uskoro pokazati, nije moguće primeniti na postjugoslovenske države (ni na druge države nastale istupanjem iz federacija, kakve su Češka Republika i Slovačka, koje su pre nezavisnosti takođe imale režim državljanstva na dva nivoa), osim odnedavno na Kosovo, gde je kriterijum prebivališta usvojen kao kriterijum za dodelu novog državljanstva.

Da bi se razumeli režimi državljanstva novih država u jugoistočnoj Evropi, takođe je neophodno uzeti u obzir i doprinose konceptualizaciji državljanstva u kontekstu složenih i preklapajućih političkih zajedница. Ovde je značajne doprinose dao Rajner Baubek (npr. 2001, 2007,

2010), koji ističe značaj uključivanja spoljnog državljanstva u političke teorije formalne pripadnosti i drugačijeg koncipiranja režima državljanstva tako da se ono odnosi na množinu a ne na jedninu, u formi „konstelacija“, čime pruža važan alat za istraživače problema građanstva. Pluralni i diferencirani pristupi ideji formalne pripadnosti vodili su, primera radi, razmatranju postojanja pojmovnih veza između horizontalnog „dvojnog“ državljanstva, koje je posledica transgranične veze s migrantima ili matičnom manjinom, i vertikalnog „ugrađenog“ (*nested*) državljanstva, gde su instance odlučivanja o državljanstvu podjeljene između različitih nivoa (što se može odnositi na jednu državu, kakva je Bosna i Hercegovina s njenim aranžmanom entiteta/države, ili na državu kakva je bila bivša Jugoslavija, koju je odlikovalo federalno/republičko državljanstvo, ili pak na nedržavne kontekste kakav je kontekst Evropske unije, koji odlikuje ograničeno poimanje državljanstva same EU).

U državama bivše Jugoslavije nalazimo situacije koje su, bar na prvi pogled, *sui generis*. Takvi su aranžmani poput odnosa entitet/država u Bosni i Hercegovini, u kojoj veliki deo stanovništva ima i državljanstvo neke od susednih država ili neke treće zemlje, ili pak Kosovo, gde su istovremeno primenjiva dva režima državljanstva uzme li se u obzir insistiranje Srbije na svojoj suverenosti nad teritorijom Kosova. Međutim, kako je Baubek (2007) pokazao, moguće je dalje razvijati i prilagođavati neka korisna pojmovna rešenja, kao što je pojam kondominijuma, koji podrazumeva da su građani samoupravne teritorije istovremeno pod jurisdikcijom dve odvojene vlasti, što nam omogućava da načinimo poređenja i uočimo veze s novim režimima državljanstva u drugim delovima sveta koji su proizvod otcepljenja i etničkog sukoba, kao u Africi i delovima jugoistočne Azije.

Tekstovi u ovoj knjizi, nastali u duhu konstitucionalne etnografije, prilaze raznovrsnim režimima državljanstva na veoma otvoren način, iz različitih disciplinarnih i subdisciplinarnih perspektiva, oslanjajući se na uvide političkih nauka i međunarodnih odnosa, ali i antropologije i sociologije, te pravnih studija. Nadahnuće za njih pružaju razne teorijske perspektive koje smo do sada skicirali. Uzeti pojedinačno ili kao grupa, ovi tekstovi ne teže tome da ponude osnovu za neko sistematično poređenje „odozgo nadole“ koje bi se, na primer, zasnilovalo

na komparaciji različitih modusa sticanja i prestanka državljanstva, ili na onom što se u sve većem polju komparativnih studija građanstva naziva „indikatorima“⁶ ili „konfiguracijama državljanstva“ (Bauböck i Vink 2011). Osnova za takvo poređenje, međutim, može se naći u dužim varijantama tekstova koje su pripremili članovi ovog tima, i koji su predstavljeni na internet stranici projekta CITSEE,⁷ kao i u radovima proizvedenim u saradnji s EUDO opservatorijom građanstva, koja nudi relevantne podatke iz nacionalnih zakonodavstava i sudske prakse, kao i izveštaje o oblicima sticanja i prestanka državljanstva u pojedinačnim zemljama.⁸ Prema tome, sirov materijal za jedno takvo sistematično poređenje već postoji, i mnoga od pitanja u vezi s tim biće postavljena tokom druge faze projekta CITSEE. To će pomoći da se nove države Jugoistočne Evrope uklope u svoj širi geografski i geopolitički kontekst, i da se u kontekstu državljanstva prepoznaju bliskosti koje postoje između zemalja balkanske regije i država koje su takođe bile neposredno pogodjene tranzicijom posle 1989. godine, iako se u njima nisu dogodili sukobi i nasilje kao u bivšoj Jugoslaviji, ali i generalno širom Evrope, u kontekstu postepenog širenja Evropske unije na ceo region.

3. Ključni elementi za razumevanje postjugoslovenskih režima državljanstva

Pošto smo ukazali na najproduktivnije teorijske pristupe istraživanju ovih režima, sada ćemo vas uputiti na niz ključnih elemenata koji

⁶ <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-forum/380-which-indicators-are-most-useful-for-comparing-citizenship-policies>.

⁷ Videti internet stranicu CITSEE-ja (<http://www.law.ed.ac.uk/citsee/working-papers/>), gde se mogu naći tekstovi sa detaljnijom analizom pojedinačnih ustavnih i pravnih okvira sedam režima državljanstva koji su pokriveni u ovom zborniku. Da bi slika „zapadnog Balkana“, kako se on shvata iz perspektive Evropske unije, bila potpuna, među ovim radovima nalazi se i tekst o Albaniji.

⁸ Videti <http://eudo-citizenship.eu/country-profiles>.

nadilaze pojedinačne razmatrane slučajeve. Time ćemo pokušati da istaknemo najznačajnije momente, uslove, političke mere, te pravne i političke mehanizme nastanka i funkcionisanja ovih režima državljanstva, ne nastojeći ovde da iscrpno predstavimo svaki njihov aspekt. To je učinjeno u poglavljima koja slede za svaku posebnu studiju slučaja.

Kao što je već pomenuto, presudan istorijski moment u raspadu Jugoslavije – od prvih koraka dovršenih krajem 1991. godine, preko proglašenja nezavisnosti Crne Gore do otcepljenja Kosova – isprva je proizveo pet novih režima državljanstva koji su zamenili jugoslovenski režim, u kom su bila ujedinjena dva nivoa (repubički i federalni – *prim. prev.*). Utoliko je inicijalno određenje korpusa državljana novih država bilo suštinsko za definisanje i konsolidovanje novih režima. U regiji u kojoj su prethodno svi bili ravnopravni građani to inicijalno određenje trebalo je da odgovori na ključna pitanja svih političkih zajednica: ko su državljeni novih država koji poseduju sva prava i obaveze koje garantuje taj status? Ko su stranci i kakva su ograničenja u odnosu na tu poziciju? Ko su osobe kojima je zakonski odobreno prebivalište u zemlji, kakva su njihova prava, kako se definišu ograničenja i koliko su (ne)jasne njihove perspektive da postanu punopravni državljeni?

Brubejkerovi postsovjetski modeli ili, pre svih, njegov model nove države koji se temelji jedino na mestu prebivališta u trenutku proglašenja nezavisnosti (tako zvana „nulta opcija“) nisu primenjeni ni u jednoj od prvih pet jugoslovenskih država naslednica. Za razliku od republika Sovjetskog Saveza, bivše jugoslovenske republike imale su od Drugog svetskog rata sopstvene republičke režime državljanstva, odvojene zakone o državljanstvu i odvojene matične službe. Utoliko su sve one primenile model takozvanog pravnog kontinuiteta. To je značilo da su svi državljeni bivših socijalističkih republika automatski postajali državljeni novih država. Međutim, to nije bio jedini princip koji je dominirao inicijalnim određenjem korpusa državljana. U mnogim novim državama uvedene su etničke preferencije ili neki drugi restriktivni elementi u procesu sticanja novog državljanstva. U kontekstu otvorenog sukoba i rata, ovo je suštinski izmenilo pravni status i prateća politička, društvena i ekonomска prava mnogih pojedinaca.

Drugim rečima, tamo gde je trenutak ranije postojala grupa ravnopravnih građana, sada su formirane nove grupe lica s diferenciranim

statusom, od kojih je jednima pripadalo novo državljanstvo, drugi su iz njega bili isključeni, a trećoj grupi upućivao se poziv da zatraže državljanstvo novoformirane države (Štiks u ovom zborniku). Oni kojima je takav poziv bio upućen uglavnom su pozivani po etničkoj osnovi (na primer, etnički Hrvati „pozvani“ su da uzmu hrvatsko državljanstvo ako ga nisu imali; videti Koska u ovom zborniku). Oni koji su bili isključeni često su bili isključeni jer su imali državljanstvo neke druge republike i/ili drugo etničko poreklo. Kada je izbio sukob, formirana je još jedna grupa, takođe po etničkoj liniji: reč je o onima koji su – na temelju doživljenog ili stvarnog političkog isključivanja – sami sebe politički isključivali iz novoformiranih sistema državljanstva (poput većine kosovskih Albanaca po ukidanju autonomije Kosova 1989. godine i tokom potonjih političkih i društvenih procesa isključivanja), ili su pokušali da stvore sopstveni sistem i/ili da se pridruže nekom drugom etnički bližem državljanstvu (poput mnogih hrvatskih i bosanskih Srba ili mnogih bosanskih Hrvata).

Sa sigurnošću se može zaključiti da je proces fragmentacije bivšeg jugoslovenskog režima državljanstva, uglavnom po republičkim linijima, doveo do široko rasprostranjenog isključivanja i lišavanja i građanskih i ljudskih prava, proizvevši veliki broj lica koja su *de facto* ili *de iure* ostala bez državljanstva. Taj je proces u najvećoj meri pogodio najranjivije grupe, poput pripadnika manjina, i to osobito one koji su dolazili iz drugih republika (primer su „izbrisani“ u Sloveniji; videti Deželan u ovom zborniku), interna raseljena lica ili izbeglice, te naročito jednu grupu – Rome. Oni su u praksi i dalje najčešća lica bez državljanstva u novim državama jugoistočne Evrope, što se odražava na njihovu sposobnost da koriste prava na slobodu kretanja i, u budućnosti, na njihovo evropsko državljanstvo.

Etnički inženjering postao je opšteprisutan fenomen, čak i tamo gde nije bio pravno kodifikovan ili se praktikovao protivno postojećim zakonima. Štiks definiše etnički inženjering u kontekstu stvaranja novih nezavisnih režima državljanstva kao intencionalnu praksu vlada i zakonodavaca kojom se pravnim sredstvima i povezanim administrativnim merama utiče na etnički sastav stanovništva u korist većinske etničke grupe (videti 2006: 484 i u ovom zborniku). Etnički inženjering koji se primenjivao u gotovo svim zemljama naslednica-

ma Jugoslavije trebalo je da posluži kao oruđe i za isključivanje i za uključivanje. Njegova svrha bila je da se iz novog korpusa državljana pravno, politički i praktično isključe pripadnici drugih etničkih grupa u što je moguće većoj meri i da se u isto vreme uključe pripadnici dominantne etničke grupe u maticnoj državi, u inostranstvu, ali pre svega oni u susednim zemljama.

Pošto je omogućeno sticanje državljanstva pripadnicima iste etničke grupe koji žive u inostranstvu, dvojno državljanstvo postaje jedna od glavnih odlika novih režima, bilo da se državljeni primaju (kao u Hrvatskoj od 1991. i u Srbiji sve više od 2004. godine), bilo da se dele (možda i gube) sa susednim državama (Bosna i Hercegovina s Hrvatskom i Srbijom, Crna Gora sa Srbijom ili, u izvesnoj meri, Srbija s Mađarskom i Makedonija s Bugarskom). Kosovo je slučaj u kom se odmeravaju i preklapaju srpski režim državljanstva, koji i dalje insistira na tome da polaze pravo na Kosovce kao na sopstvene građane, i novostvoren kosovski režim državljanstva, koji u svima koji prebivaju na Kosovu prepoznaće kosovske državljanje. Kako primećuje Jelena Džankić,⁹ Hrvatska i Srbija (čemu se takođe može dodati i Kosovo) imaju prilično liberalan pristup kada je reč o sticanju njihovog državljanstva, dok države u kojima postoji krhka etnička ravnoteža određuju veoma restriktivne mere i nameću pravila koja podrazumevaju dug boravak na teritoriji da bi se steklo državljanstvo (Bosna, Crna Gora, Makedonija). Razlog za „otvorenost“ mogao bi se naći u shvatanju da prihvatanje novih državljenih ne može da uzrokuje nikakvu bitnu promenu u etničkoj ravnoteži (njihove liberalne mere zapravo su namenjene konsolidovanju dominantne grupe). Slovenski slučaj je u ovom kontekstu zanimljiv. Etnički homogena Slovenija olakšava dobijanje državljanstva za etničke Slovence izvan sopstvenih granica, ali čini sve da u tome spreči migrantsku radnu snagu, koja je neophodna za njenu ekonomiju (i dolazi iz bivših jugoslovenskih republika, uglavnom iz Bosne), ograničavajući radne dozvole i namećući stroge testove poznavanja jezika.

⁹ U tekstu „Stvaranje građanstva u multikulturalnim nekonsolidovanim državama“, koji je predstavljen kao deo CITSEE panela na konferenciji „Prihvatanje različitosti: ljudska prava i izazovi pomirenja“, u organizaciji Univerziteta u Bolonji i IECOB-a, Univerziteta u Sarajevu i njegovog CIPS-a, u Sarajevu 29. i 30. aprila 2011; iz lične komunikacije.

Očekuje se da će konačan rezultat politike etničkog inženjeringu biti značajna promena u etničkom sastavu građanskog tela novih država u korist većinske etničke grupe kojoj država „pripada“. U tom smislu, reč je o dodatnom, no ništa manje moćnom oruđu kojim je trebalo da se dovrši proterivanje i etničko čišćenje devedesetih, a koje se koristi i danas. Ta već radikalno izmenjena demografska slika, koja je transformisala multietničku Jugoslaviju u niz manje ili više etnički homogenih država i teritorija, dalje se potvrđuje etnocentričnim migracijama koje su se nastavile po svršetku sukoba. Politika brojki utoliko se pokazala ključnom za konsolidovanje novih postsocijalističkih političkih režima zasnovanih na formalnom prihvatanju izborne demokratije. Kako neka od osnovnih prava svakog građanina obuhvataju politička prava, lako je zaključiti da je u kontekstu izbornog nadmetanja koje se rukovodi dinamikom većina–manjina isključivanje iz državljanstva ili uključivanje određenih kategorija sastavnih deo izborne dinamike (na primer, videti Džankić o Crnoj Gori i Koska o Hrvatskoj, ali i Deželan o Sloveniji u ovom zborniku). U kontekstu etnicizovane politike ili *etnopolitike*, to znači isključivanje pripadnika drugih grupa kao političkih takmaca. Često se time postizalo izravno političko isključivanje ili onemogućavanje sticanja državljanstva. U svojim najgorim manifestacijama, to je dovodilo do prisiljavanja ljudi da napuste mesto prebivališta, proganjanja ili etničkog čišćenja teritorije na kojoj su se odigravala politička nadmetanja i izbori.

Danas smo svedoci veće inkluzivnosti, kao u slučaju Hrvatske i Makedonije posle 2000. godine (videti Koska i Spaskovska u ovoj knjizi), ali i ostataka apatriđije (i dalje nerešen status „izbrisanih“ u Sloveniji, o čemu piše Deželan u ovom zborniku; problemi s kojima se suočavaju Romi u svim državama naslednicama u vezi s upisom u matične knjige i sticanjem ličnih dokumenata), kao i novim borbama oko državljanstva (između Srbije i Crne Gore, te Srbije i Kosova, o čemu u ovom zborniku pišu Džankić i Krasnići). U tom smislu, državljanstvo ponekad može doprineti pomirenju, kao u Hrvatskoj i Makedoniji, ali može biti i pitanje oko kojeg nastaju nove podele, kao u Crnoj Gori i na Kosovu. Drugim rečima, aranžmani kojima se reguliše državljanstvo mogu i dalje reprodukovati sukobe umesto da ih rešavaju.

Ovde možemo pokušati da ponudimo samo uopštenu kategorizaciju postjugoslovenskih režima državljanstva, deleći ih u skladu s najistaknutijim odlikama njihovog uspostavljanja i funkcionisanja na etnocentrične, multietničke i građanske (*civic*). Pokazaćemo šta su ovi režimi danas, ne zaboravljajući šta su bili ranije, odnosno uvažavajući činjenicu da su mnogi pretrpeli znatne promene u svom karakteru tokom poslednje dve decenije. Ukoliko se napravi pregled zakona o državljanstvu i administrativnih i političkih praksi u Sloveniji, Hrvatskoj i Srbiji kakvi su danas na snazi, ti se zakoni mogu okvalifikovati kao etnocentrični. Na to nas navodi činjenica da konstitutivna etnička nacija poseduje državu i da je etnički srodnim građanima drugih zemalja olakšan proces naturalizacije, ali i formulacije kakve se nalaze u ustavima, državni simboli, politički narativi i programi. Zanimljivo je pomenuti slučaj Srbije, koja je u Miloševićeva doba imala građanski ustav i čije je državljanstvo bilo rezervisano samo za bivše građane Socijalističke Republike Srbije i osobe koje su imale stalno prebivalište u njoj. Međutim, političke mere prema kosovskim Albancima, učešće Srbije u ratovima u Hrvatskoj i Bosni, te manipulacija srpskim izbeglicama potvrđili su da je praksa nekad daleko važnija od samog teksta zakona (o složenim politikama državljanstva i konkurenčnim narativima u Srbiji devedesetih videti Vasiljević u ovom zborniku). Od 2004. godine i posebno otkako je usvojen novi ustav 2006, Srbija u pravnom smislu takođe potvrđuje svoj etnocentrični karakter.

Makedonija iz razdoblja između 1991. i 2001. godine takođe bi se uklopila u etnocentričnu grupu, ali ne i Makedonija nakon Ohridskog sporazuma, u kom je posredovala Evropska unija, a koji je okončao sukob između albanskih pobunjenika i makedonske vlade. Njime je ova država konstituisana kao multietnička ili, preciznije, kao bietnička država zasnovana na konsocijacijskom sporazumu između makedonske većine i snažne albanske manjine, koja čini 25% stanovništva. Bosni posle Dejtona i Kosovu nakon 2008. godine (a obe države su pod snažnim međunarodnim nadzorom) dodeljen je multietnički režim državljanstva, najvećim delom usled spoljašnjih intervencija. U praksi, to znači da iako se svi građani smatraju ravnopravnima, političke prakse bivaju etnifikovane, uključuju konsocijacijske aranžmane, etničko glasanje i kvote, etničko predstavljanje i veta (videti Sarajlić i Krasnići u

ovom zborniku). Važno je naznačiti da je Bosna tokom rata usvojila građanski režim državljanstva koji se odnosio na sve bivše građane Socijalističke Republike BiH i koji je uveo liberalna pravila za sticanje državljanstva za osobe sa stalnim prebivalištem u Bosni.

Jedina postjugoslovenska građanska država danas je Crna Gora, ali ona je i jedina država koja strogo zabranjuje dvojno državljanstvo. Tome je pre svega razlog činjenica da u Crnoj Gori ne postoji etnička većina (prema cenzusu iz 2011. godine, procenat etničkih Crnogoraca iznosi 44,98%),¹⁰ a ravnoteža između etničkih Srba i Crnogoraca je krhkta i tokom vremena se menjala (videti Džankić u ovom zborniku). Srpski političari žale se na to da ih upravo građansko određenje države, uprkos njenom multietničkom sastavu, lišava njihovih kulturnih prava i ravnopravnog političkog predstavljanja, dok zabrana posedovanja dvojnog državljanstva sprečava ostvarenje veza s njihovom matičnom državom. Prema tome, čak i čisto građansko državljanstvo u izvesnim kontekstima ne zadovoljava svakoga i može da favorizuje dominantnu grupu i da diskriminiše ostale.

Poslednji ključni element preseka koji treba razmotriti odnosi se na uticaj spoljnih i posebno „evropeizujućih“ faktora na režime državljanstva kojima se ovde bavimo. Ima izvesne ironije u tome da je 1989. godine Jugoslavija bila država koja je već imala najbliže odnose s Evropskim zajednicom u njenoj tadašnjoj formi, kroz trgovinske sporazume i aranžmane s radnicima migrantima, te se utoliko moglo očekivati da bi upravo Jugoslavija imala najveće koristi od novih mogućnosti koje su se u svetu pojavile po svršetku hladnog rata. U praksi, naravno, zbog rata koji je usledio samo je Slovenija primljena 2004. godine tokom prve faze „istočnog“ proširenja Evropske unije. Bilo kako bilo, svim državama zapadnog Balkana, uključujući i Albaniju, EU i države članice ponudile su „evropsku perspektivu“, što podrazumeva neku vrstu mape puta ka članstvu u Uniji, premda je to donekle nejasno u slučaju Kosova, koje nisu priznale sve države članice Evropske unije.

Kada mislimo o egzogenim faktorima sada kada postoji relativno visok stepen stabilnosti u regionu, možemo lako doći u iskušenje da se

¹⁰ Rezultati cenzusa iz 2011. godine u Crnoj Gori dostupni su na [http://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje\(1\).pdf](http://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje(1).pdf)

usredsredimo isključivo na uslove Evropske unije, jer je ona bez sumnje dominantan akter na zapadnom Balkanu, koji je njena geografska enklava. U praksi, međutim, važno je napraviti razliku između različitih izvora i tipova spoljašnjih normi i delovanja koji utiču na razne režime državljanstva, pošto je tek tada moguće adekvatno odrediti njihove odlike i učinke (videti Štiks 2011). U izvesnoj tački na putanji ka članstvu, posebno kada je reč o viznoj liberalizaciji, pritisici Evropske unije mogu imati značajne učinke, što pokazuje slučaj Srbije (koja je uvela, prema nalogu EU, razlikovanje između različitih grupa državljana, isključivši stanovnike Kosova) i Crne Gore (koja je ustanovila novi zakonski režim za strance s pravom boravka, što je imalo značajne posledice po neke grupe, poput Roma, da bi svoj zakonodavni okvir „prilagodila“ zahtevima vizne liberalizacije). Sve ove zemlje prihvatile su različite izmene u delovima sopstvenog zakonodavstva da bi svojim građanima omogućile putovanja u šengenskom bezviznom prostoru. Međutim, stvarni neposredni efekti na ove režime državljanstva, kada nema drugog dostupnog oruđa poput vizne liberalizacije, prilično su oskudni, kao u slučaju Hrvatske i Slovenije, pored ostalog i zato što ne postoji EU *acquis* koji se može usvojiti u odnosu na nacionalno državljanstvo.

Ipak, neophodno je uzeti u obzir širi opseg spoljnog delovanja u regionu. Kako Sarajlić i Krasnići pokazuju u kontekstu Bosne i Kosova, spoljni akteri imali su odlučujuću ulogu u nametanju zakonâ o državljanstvu i, što se posebno odnosi na Kosovo, s obzirom na status poluprotektorata u kom se ono danas nalazi, obezbeđivanju aparata koji je nužan da bi taj režim delotvorno funkcionišao. Reč je, dakle, o direktnim intervencijama međunarodnih organizacija i njihovoj tekućoj direktnoj superviziji, što je neobično ukoliko se uporedi s većinom novih država. Međunarodni pritisak javlja se i u istančanijim oblicima, kao u slučaju uloge Evropske unije i drugih delova međunarodne zajednice u kontekstu Ohridskog sporazuma u Makedoniji, koji je tu državu spasao ozbiljnog unutrašnjeg etničkog sukoba 2001. godine.

Takođe, moramo potcrtati učinke i nekih drugih „evropeizujućih“ mehanizama (videti Shaw 2011). Prihvatanje Evropske konvencije o ljudskim pravima (ECHR) u Bosni uticalo je na pitanja političkog građanstva, konkretno u odnosu na princip nediskriminacije u slučaju

Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, što će uticati na izborni zakon i, moguće je, olabaviti rigidnu etnifikaciju bosanskog političkog prostora (videti Sarajlić u ovom zborniku). Slučaj *Izbrisanih* dobio je svoj epilog pred Sudom za ljudska prava (videti Deželan u ovom zborniku), a Sloveniju je do krivične presude doveo način na koji se odnosila prema naknadnim posledicama brisanja, a ne samo brisanje. Očekuje se da će Slovenija uskoro zaključiti ovu kontroverznu aferu posle više od dve decenije. ECHR jeste primer međunarodnog režima kom se države voljno povicaju, što predstavlja ključni uslov da bi se ušlo u evropske glavne tokove. Evropske konvencije o državljanstvu Saveta Evrope, s druge strane, pridržava se manji broj država (Makedonija i odnedavno Crna Gora, dok se Slovenija i Hrvatska opiru njenom usvajanju), ali su se njene norme već pojavile u velikom broju zakona (kao u slučaju Srbije) po pitanjima sprečavanja apatridnosti. Drugim rečima, spoljni faktori ne bi trebalo da se posmatraju samo kao nametnuti ili prisilni, već kao rezultat složenih sila i različitih pravnih i političkih mehanizama koji deluju u kontekstu tekućih preobražaja novih balkanskih država.

4. Zaključak

Uzimajući u obzir analitičku slabost distinkcija koje režime državljanstva dele samo prema tipologiji na etnocentrične, multietničke i građanske, sugerišemo da se umesto toga države organizuju u (preklapajuće) grupe s obzirom na ključne političke odlike različitih režima. U tom ključu treba razumeti i raspored tekstova u ovoj knjizi. Zbornik započinje tekstrom Igora Štiksa, koji nudi pregled režima državljanstva u Jugoslaviji i u postjugoslovenskim državama od 1918. godine do danas; slede tekstovi koji tematizuju različite studije slučajeva postjugoslovenskog državljanstva. Započinje se državama koje su prošle kroz višestruke oblike dezintegracije između 1991. i 2012. godine, a to su Srbija, Crna Gora i Kosovo. Srbija i Crna Gora takođe pokazuju oštре

kontraste među svojim politikama državljanstva čak i pre no što se raspala njihova državna zajednica. Dok srpsko državljanstvo postaje etnocentričnije i utoliko otvoreno za nove državljanje, crnogorsko državljanstvo definiše se kao građansko, te netolerantno prema dvojnom državljanstvu svojih građana i potencijalno novih državljanina. Kao najmlađa i najmanje konsolidovana država zbog spornog jednostranog otcepljenja od Srbije, Kosovo nije samo proizvod tih dezintegracija i fragmentacija, već je i posledica međunarodne intervencije, nadzora i oblikovanja. Kosovo nas, stoga, uvodi u drugu grupu postjugoslovenskih država, onu čiji su režimi državljanstva konstruisani kao koncocijacijski i multietnički uz spoljašnju pomoć ili uticaj, što nas vodi postdejtonskoj Bosni i Makedoniji nakon Ohridskog sporazuma. Time se takođe naznačuje razlika između internu stvorenih režima i onih čiji je oblik rezultat intervencije ili uticaja međunarodne zajednice.

Međutim, Makedonija nije poluprotektorat kao Kosovo ili Bosna. Sukob između većinske i manjinske grupe čini je bližom hrvatskom slučaju. Ono što ta dva slučaja oštro razlikuje jeste ishod. Iako su početkom devedesetih godina prošlog veka ove dve države imale slične politike državljanstva, koje su očigledno favorizovale etničku većinu, u Hrvatskoj se odigrao rat između hrvatskih vlasti i srpskih pobunjenika, dok je Makedonija uspela da održi svoj krhki mir. Rat u Hrvatskoj završio se gušenjem srpske pobune i progonom više od polovine predratnog srpskog stanovništva. Upravo u trenutku kada je Hrvatska konačno počela da reintegriše etničke Srbe u svoj sistem državljanstva, u Makedoniji je počeo sukob koji će izmeniti karakter te države. Hrvatska je učvrstila svoju etničku većinu, a Makedonija je usvojila koncocijaciju. Makedonija je pretrpela duboke ustavne promene i izmenila svoj zakon o državljanstvu u veoma bitnom smislu, dok je hrvatski zakon o državljanstvu ostao najstabilniji od svih zakona te vrste, budući da je tek nedavno, krajem 2011. godine, doživeo prve značajnije promene od 1991. godine. Zanimljivo je da su obe zemlje dobile status kandidata Evropske unije gotovo u isto vreme. Hrvatsko državljanstvo, uprkos svim pratećim poteškoćama, uskoro će postati deo evropskog režima državljanstva, dok je Makedonija, koju zbog spora oko imena blokira susedna Grčka, slabo napredovala u približavanju drugoj nadnacionalnoj uniji.

Pristupanje Hrvatske Evropskoj uniji potvrdilo je ono što znamo iz slovenačkog slučaja ili čak iz slučaja baltičkih zemalja, posebno Estonije i Letonije. Evropska unija ima moć da tokom pristupne faze u određenim granicama utiče na države da svoju politiku državljanstva učine inkluzivnijom, ali se ona ne hvata u koštač s njihovim etnocentričnim karakterom, niti nudi rešenja za neke glavne probleme koji proizlaze iz etnocentrizma. Uprkos tome, Slovenija pokazuje da ulazak u nov režim državljanstva na dva nivoa (nacionalno i evropsko državljanstvo) ipak donosi značajne promene. Državljanstvo Evropske unije automatski donosi nova prava, ali i obavezu da se poštuju politička i društvena prava drugih državljana EU na teritoriji države članice. U ovom trenutku prerano je za predviđanje o tome kako će se dinamika integracije postjugoslovenske regije u Evropsku uniju odraziti na ove preklapajuće režime državljanstva na duži rok.

Prevela Adriana Zaharijević

Literatura

- Bauböck, R., 2001, Recombinant Citizenship, In: M. Kohli and A. Woodward, eds. *Inclusions and Exclusions in European Societies*, London, Routledge, 38–58.
- Bauböck, R., 2007, The Trade-Off Between Transnational Citizenship and Political Autonomy, In: Th. Faist and P. Kisvistó, eds. *Dual Citizenship in Global Perspective: From Unitary to Multiple Citizenship*, Hounds-mills, Palgrave Macmillan, 69–91.
- Bauböck, R., 2010, Studying Citizenship Constellations, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(5), 847–859.
- Bauböck, R. and Vink, M., 2011, Comparing Immigration and Citizenship Regimes, Paper presented at the 6th ECPR General Conference organised by the European Consortium for Political Research, University of Iceland, Reykjavik, 25–27 August, 2011.
- Bellamy, R. et al., 2004, *Lineages of European citizenship: rights, belonging and participation in eleven nation-states*, London, Palgrave.

- Blitz, B. K., 2006, Statelessness and the social (de)construction of citizenship: political restructuring and ethnic discrimination in Slovenia, *Journal of Human Rights*, 5(4), 453–479.
- Brubaker, R., 1992, Citizenship struggles in Soviet successor states, *International Migration Review*, 26(2) Special Issue: The New Europe and International Migration, 269–291.
- Brubaker, R., 1996, *Nationalism Reframed, Nationhood and the national question in the New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Dedić, J., Jalušić, V. and Zorn, J., 2003, *The Erased, Organized Innocence and the Politics of Exclusion*, Ljubljana, Peace Institute.
- Dika, M., Helton, A. C., and Omejec, J., guest eds., 1998, The citizenship status of citizens of the former SFR Yugoslavia after its dissolution, *Croatian Critical Law Review* 3 (1–2).
- Džankić, J., 2011, The making of citizenship in multicultural unconsolidated states, A conference paper, *Accepting Diversities: Human Rights and the Challenges of Reconciliation*, Sarajevo, April 29–30, 2011.
- Imeri, S., 2006, *Rule of law in the countries of the Former SFR Yugoslavia and Albania - between theory and praxis*, Gostivar, Association for Democratic Initiatives.
- Jenson, J., 2007, The European Union's citizenship regime: creating norms and building practices, *Comparative European Politics*, 5(1), 53–69.
- Joppke, Ch., 2007, Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity, *Citizenship Studies*, 11(1), 37–48.
- Medved, F., 2007, From civic to ethnic community? The evolution of Slovenian citizenship, In: R. Bauböck, B. Perchinig and W. Sievers, eds. *Citizenship policies in the new Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 305–338.
- Omejec, J., 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, J., 1995, Citizenship and statelessness in the Former Yugoslavia: the legal framework, *Refugee Survey Quarterly* 14(3), 1–18.
- Ragazzi, F., and Štiks, I., 2009, Croatian Citizenship: From Ethnic Engineering to Inclusiveness, In: R. Bauböck, B. Perchinig and W. Sievers, eds. *Citizenship Policies in the New Europe*, Second edition, Amsterdam, Amsterdam University Press, 339–363.
- Scheppele, K. L., 2004, Constitutional ethnography: an introduction, *Law and Society Review*, 38(3), 389–406.

- Shaw, J. and Štiks, I., 2010, *The Europeanisation of Citizenship in the Successor States of the Former Yugoslavia: an introduction*, CITSEE Working Paper 2010/01, School of Law, University of Edinburgh.
- Štiks, I., 2006, Nationality and Citizenship in the Former Yugoslavia: From Disintegration to the European Integration, *South East European and Black Sea Studies*, 4, 483–500.
- Štiks, I., 2009, *A Laboratory of Citizenship: Nations and Citizenship in the Former Yugoslavia and its Successor States*, Thesis (PhD), Evanston, Northwestern University/Paris, Institut d’Etudes Politiques de Paris.
- Štiks, I., 2011, The European Union and citizenship regimes in the Western Balkans, In: J. Rupnik ed. *The Western Balkans and the EU: ‘The hour of Europe’*, Chaillot Papers 126, June 2011, Paris, European Institute for Security Studies.
- UNHCR, Regional Bureau for Europe, 1997, *Citizenship and Prevention of Statelessness Linked to the Disintegration of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*, Geneva, UNHCR, European Series 3(1).
- Walby, S., 2004, The European Union and Gender Equality: Emergent Varieties of Gender Regime, *Social Politics* 11, 4–29.
- Wiener, A., 1994, Citizenship Policy in a Non-State, Implications for Theory, A conference paper, *2nd ECSA World Conference on Federalism, Subsidiarity and Democracy in the European Union*, Brussels, May 1994.
- Zorn, J., 2005, Ethnic citizenship in the Slovenian state, *Citizenship Studies*, 9(2), 135–152.