

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Роберт М. Јовић

**УПРАВНОПРАВНИ АСПЕКТИ
ДРЖАВЉАНСТВА У СРБИЈИ,
ХРВАТСКОЈ И БОСНИ И
ХЕРЦЕГОВИНИ (СА ОСВРТОМ И НА
ДРУГЕ БИВШЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ
РЕПУБЛИКЕ)**

докторска дисертација

Београд, 2018.

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF LAW

Robert M. Jović

**ADMINISTRATIVE-LEGAL ASPECTS OF
CITIZENSHIP IN SERBIA, CROATIA
AND BOSNIA AND HERZEGOVINA
(WITH THE REFERENCE TO OTHER
FORMER YUGOSLAV REPUBLICS)**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2018

МЕНТОР

Проф. др Добросав Миловановић,
редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ:

Проф. др Добросав Миловановић,
редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Проф. др Марко Давинић,
ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Проф. др Драган Васиљевић,
редовни професор Криминалистичко-полицијског универзитета

Датум одбране:

Наслов: *УПРАВНОПРАВНИ АСПЕКТИ ДРЖАВЉАНСТВА У СРБИЈИ, ХРВАТСКОЈ И БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ (СА ОСВРТОМ И НА ДРУГЕ БИВШЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ РЕПУБЛИКЕ)*

Резиме:

Докторска дисертација има за предмет елаборирање на тему управноправног аспекта држављанске проблематике у Србији, Хрватској и у Босни и Херцеговини (с освртом и на друге бивше југословенске републике), почев од прописа који су на непосредан или посредан начин регулисали држављанско право у земљама које су се касније ујединиле у Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца (период прије 1.12.1918. године) па све до важећих држављанских прописа земаља које су настале распадом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. С тим у вези, а цијенећи немјерљив значај управносудске контроле органа управе уопштено, аутор ће посебну пажњу усмјерити на анализу управносудске контроле органа у држављанским поступцима у Републици Србији, Републици Хрватској и у Босни и Херцеговини, за које потребе ће изложити одабране правне ставове, како редовних (управних), тако и уставних судова у држављанској области, да би на крају приступио формирању конкретних нормативних приједлога за унапређење држављанског права у Републици Србији, Републици Хрватској и у Босни и Херцеговини (*de lege ferenda*).

У том смислу, а ради квалитетнијег елаборирања на наведену тему, аутор ће прије анализе конкретних држављанских прописа, те управносудске (и уставно судске) држављанске праксе, извршити претходно правно–терминолошко одређење и разграничење појма држављанског права од општих држављанских института, почев од дефинисања правне природе држављанске везе, затим карактеристика и предмета држављанске везе, држављанских учесника, па све до појма права на држављанство, те дефиниције појма и врста сукоба држављанства. Овакво претходно правно–терминолошко одређење је од посебног значаја за предмет главног елаборирања у овој дисертацији, с обзиром на то да се ради о проблематици која, иако у савременом контексту постаје све значајнија, није била

у заслуженој мјери предмет интересовања правне догматике и праксе (бар када је у питању међународно држављанско право и процесно држављанско право), а што је за последицу имало неоправдано мијешање, или поистовјећивање држављанских института.

С обзиром на чињеницу да држављанско право крајем XX и почетком XXI вијека добија на значају, не само од стране националних законодаваца и то широм свијета, него постаје све актуелнија проблематика и у расправама најзначајнијих међународних и евроатлантских организација, то је аутор дисертацију, један од фокуса свог елаборирања, управо усмјерио на (међународно) држављанско право у контексту појединих одредаба међународних конвенција и декларација, као и на проблематику држављанства Европске уније, која због специфичности Европске уније као *sui generis* правне (наднационалне) организације није остала имуна на одређена питања и нејасноће, а о чему ће бити ријечи у овом раду.

Кључне ријечи: држављанство, материјално држављанско право, формално држављанско право, управно право, управни спор

Научна област: Правне науке

Ужа научна област: Управно право

УДК: 342.71

Title: *ADMINISTRATIVE-LEGAL ASPECTS OF CITIZENSHIP IN SERBIA, CROATIA AND BOSNIA AND HERZEGOVINA (WITH THE REFERENCE TO OTHER FORMER YUGOSLAV REPUBLICS)*

Summary:

The thesis has an aim to elaborate on the topic of administrative and legal aspect for citizenship issues in Serbia, Croatia and Bosnia and Herzegovina (with reference to other ex-Yu republics). It starts from regulations, which regulated citizenship law in the countries indirectly and directly, which later formed Kingdom of Yugoslavia (period before 1st December 1918) till citizenship regulations of countries, which were now formed by disintegration. Considering that and appreciating immeasurable significance of administrative and judicial control of government in general, the author will pay special attention to analysis of administrative and judicial control of bodies in citizenship procedures in the Republic of Serbia, Republic of Croatia and Bosnia and Herzegovina. Also, for its needs he will present the chosen legal opinions both of regular and constitutional courts in citizenship field, in order to enable author to approach formation of concrete normative suggestions in the end for improvement of citizenship law in the Republic of Serbia, Republic of Croatia and Bosnia and Herzegovina (de lege ferenda).

In that regard, and for more qualitative elaboration on the mentioned topic, the author will, prior to analysis of concrete citizenship regulations and administrative and judicial citizenship practice, perform previously legal-terminological determination and division between citizenship law and general citizenship institutes. He will start from definition of legal nature of citizenship relation, then characteristics and objects of it, citizenship participants, all up to the notion of law of citizenship and definition of notion and type of citizenship conflict. This previous legal-terminological determination has special significance for the subject of main elaboration in this thesis. Considering it is about issues, which every year become more significant and which were not appropriately the subject of interest for legal dogmatism and practice (at least when it

comes to international citizenship law and process citizenship law), which for the consequence had unjustified intervention or identification of citizenship institutes.

Considering the fact that in XX century citizenship law is becoming more important, not only by national legislators worldwide, but also citizenship law becomes more timely issue in discussions of the most important international and Euro-Atlantic organisations, so the author's thesis, one of his elaboration focuses, directed exactly towards (international) citizenship law in the context of certain provisions of international conventions and declarations, as well as issues of citizenship in the European Union, which for European Union's specialty, as sui generis legal (sub-national) organisation, did not stay immune to certain questions and obscurities, which will be mentioned in this piece of work.

Key words: citizenship, material citizenship law, formal citizenship law, administrative law, administrative dispute

Scientific area: Legal Science

Specific scientific area: Administrative Law

UDC: 342.71

САДРЖАЈ

ПРВИ ДИО: УВОДНА РАЗМАТРАЊА	14
1.1. ПРЕДМЕТ И ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА	15
1.1.1. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА	15
1.1.2. ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА	17
1.2. ГЛАВНА ХИПОТЕЗА И ДОПУНСКЕ ХИПОТЕЗЕ	21
1.3. МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР	31
1.4. НАУЧНА И ДРУШТВЕНА РЕЛЕВАНТНОСТ ТЕМЕ	33
ДРУГИ ДИО: ПРЕТХОДНО ПРАВНО-ТЕРМИНОЛОШКО ОДРЕЂЕЊЕ И РАЗГРАНИЧЕЊЕ ПОЈМА ДРЖАВЉАНСКОГ ПРАВА ОД ОПШТИХ ДРЖАВЉАНСКИХ ИНСТИТУТА	35
2.1. ПРЕДМЕТ, ПОЗИЦИЈА И ЗНАЧАЈ ДРЖАВЉАНСКОГ ПРАВА	36
2.1.1. Предмет држављанског права	36
2.1.2. Позиција држављанског права	41
2.1.3. Значај држављанског права	43
2.2. ДЕФИНИЦИЈА ПОЈМА ДРЖАВЉАНСТВА	45
2.2.1. Правна природа држављанске везе	47
2.2.2. Карактеристике и предмет држављанске везе	51
2.2.3. Држављански учесници (држављански статус и персонална држављанска јурисдикција)	53
2.3. ДЕФИНИЦИЈА ПОЈМА ПРАВА НА ДРЖАВЉАНСТВО	56
2.4. ДЕФИНИЦИЈА ПОЈМА И ВРСТА СУКОБА ДРЖАВЉАНСТАВА	59

ТРЕЋИ ДИО: МЕЂУНАРОДНО ДРЖАВЉАНСКО ПРАВО – ДРЖАВЉАНСКО ПРАВО У КОНТЕКСТУ ПОЈЕДИНИХ ОДРЕДАБА МЕЂУНАРОДНИХ КОНВЕНЦИЈА И ДЕКЛАРАЦИЈА 63

3.1. УОПШТЕНО О МЕЂУНАРОДНОМ ДРЖАВЉАНСКОМ ПРАВОУ И ЊЕГОВОМ ЗНАЧАЈУ 64

3.2. ХАШКА КОНВЕНЦИЈА О ОДРЕЂЕНИМ ПИТАЊИМА КОЈА СЕ ОДНОСЕ НА СУКОБ ЗАКОНА О ДРЖАВЉАНСТВУ ИЗ 1930. ГОДИНЕ 67

3.3. УНИВЕРЗАЛНА ДЕКЛАРАЦИЈА О ЉУДСКИМ ПРАВИМА ИЗ 1948. ГОДИНЕ 69

3.4. ЕВРОПСКА КОНВЕНЦИЈА О ЗАШТИТИ ЉУДСКИХ ПРАВА И ОСНОВНИХ СЛОБОДА ИЗ 1950. ГОДИНЕ 70

3.5. КОНВЕНЦИЈА О СТАТУСУ ЛИЦА БЕЗ ДРЖАВЉАНСТВА ИЗ 1954. ГОДИНЕ 72

3.6. КОНВЕНЦИЈА О ДРЖАВЉАНСТВУ УДАТИХ ЖЕНА ИЗ 1957. ГОДИНЕ 75

3.7. ПОВЕЉА О ПРАВИМА ДЈЕТЕТА ИЗ 1959. ГОДИНЕ 77

3.8. КОНВЕНЦИЈА О СМАЊЕЊУ БРОЈА ЛИЦА БЕЗ ДРЖАВЉАНСТВА ИЗ 1961. ГОДИНЕ 78

3.9. МЕЂУНАРОДНА КОНВЕНЦИЈА О УКИДАЊУ СВИХ ОБЛИКА РАСНЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ ИЗ 1965. ГОДИНЕ 80

3.10. МЕЂУНАРОДНИ ПАКТ О ГРАЂАНСКИМ И ПОЛИТИЧКИМ ПРАВИМА ИЗ 1966. ГОДИНЕ 83

3.11. КОНВЕНЦИЈА О ПРАВИМА ДЈЕТЕТА ИЗ 1989. ГОДИНЕ 85

3.12. ЕВРОПСКА КОНВЕЦИЈА О ДРЖАВЉАНСТВУ ИЗ 2000. ГОДИНЕ 87

ЧЕТВРТИ ДИО: ДРЖАВЉАНСТВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 93

4.1. ИСТОРИЈСКОПРАВНИ ПРЕГЛЕД ПРОБЛЕМАТИКЕ ДРЖАВЉАНСТВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	94
4.2. ПРАВНА ОБИЉЕЖЈА И НЕЈАСНОЋЕ ДРЖАВЉАНСТВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	98
4.3. КОРЕЛАЦИЈА ДРЖАВЉАНСТВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И НАЦИОНАЛНОГ ДРЖАВЉАНСТВА ДРЖАВА ЧЛАНИЦА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	101
4.4. ПРАВА ДРЖАВЉАНА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	104
ПЕТИ ДИО: ДРЖАВЉАНСТВО ЗЕМАЉА БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ	108
5.1. УВОДНИ ИСТОРИЈСКОПРАВНИ ПРЕГЛЕД ПРОПИСА ИЗ ОБЛАСТИ ДРЖАВЉАНСТВА КОЈИ СУ ВАЖИЛИ НА ТЕРИТОРИЈИ БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ И ЊИХОВ ЗНАЧАЈ	109
5.2. ДРЖАВЉАНСТВО ЗЕМАЉА КОЈЕ СУ СЕ КАСНИЈЕ УЈЕДИНИЛЕ У КРАЉЕВИНУ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА – ПЕРИОД ПРИЈЕ 1.12.1918. ГОДИНЕ	111
5.2.1. Материјалноправне норме	118
5.2.2. Формалноправне норме	120
5.2.3. Предности и недостаци	123
5.3. ДРЖАВЉАНСТВО КРАЉЕВИНЕ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА, ОДНОСНО КРАЉЕВИНЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ - ПЕРИОД ОД 1.12.1918. ДО 28.8.1945.	125
5.3.1. Држављанство Краљевине СХС у периоду од оснивања до доношења Закона о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године	125
5.3.1.1. Материјалноправне норме	129
5.3.1.2. Формалноправне норме	139
5.3.1.3. Предности и недостаци	154

5.3.2. Држављанство Краљевине СХС у периоду од доношења Закона о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године до 28.8.1945. године	158
5.3.2.1. Материјалноправне норме	160
5.3.2.2. Формалноправне норме	172
5.3.2.3. Предности и недостаци	189
5.4. ДРЖАВЉАНСТВО ДЕМОКРАТСКЕ ФЕДЕРАТИВНЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ, ОДНОСНО ФЕДЕРАТИВНЕ НАРОДНЕ РЕПУБЛИКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ - ПЕРИОД ОД 28.8.1945. ГОДИНЕ ДО 31.12.1964. ГОДИНЕ	194
5.4.1. Материјалноправне норме	196
5.4.2. Формалноправне норме	203
5.4.3. Предности и недостаци	212
5.5. ДРЖАВЉАНСТВО СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ ФЕДЕРАТИВНЕ РЕПУБЛИКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ - ПЕРИОД ОД 1.1.1965. ДО 8.1.1977. ГОДИНЕ	216
5.5.1. Материјалноправне норме савезног Закона о југословенском држављанству и појединачних републичких закона о држављанству	216
5.5.2. Формалноправне норме у контексту примене савезног Закона о југословенском држављанству и појединачних републичких закона о држављанству	225
5.5.3. Предности и недостаци	229
5.6. ДРЖАВЉАНСТВО СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ ФЕДЕРАТИВНЕ РЕПУБЛИКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ - ПЕРИОД ОД 8.1.1977. ДО РАСПАДА СФРЈ	233

5.6.1. Материјалноправне норме савезног Закона о југословенском држављанству и појединачних републичких закона о држављанству	234
5.6.2. Формалноправне норме у контексту примене савезног Закона о југословенском држављанству и појединачних републичких закона о држављанству	238
5.6.3. Предности и недостаци	241
5.7. ДРЖАВЉАНСКИ ПРОПИСИ СРБИЈЕ, ХРВАТСКЕ И БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ (СА ОСВРТОМ И НА ДРУГЕ БИВШЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ РЕПУБЛИКЕ) - ПЕРИОД ОД РАСПАДА СФРЈ ДО ДАНАС	243
5.7.1. Материјалноправне норме	244
5.7.1.1. СРЈ, Србија и Црна Гора, Република Србија	246
5.7.1.2. Република Хрватска	256
5.7.1.3. Босна и Херцеговина	262
5.7.1.4. Република Словенија, Република Црна Гора и Република Македонија	271
5.7.2. Формалноправне норме	278
5.7.2.1. СРЈ, Србија и Црна Гора, Република Србија	279
5.7.2.2. Република Хрватска	286
5.7.2.3. Босна и Херцеговина	290
5.7.2.4. Република Словенија, Република Црна Гора и Република Македонија	297
5.7.3. Предности, недостаци и друге правне празнине у држављанским прописима Србије, Хрватске и Босне и Херцеговине (са освртом на друге бивше југословенске републике)	300

ШЕСТИ ДИО: УПРАВНОСУДСКА КОНТРОЛА ОРГАНА УПРАВЕ У ДРЖАВЉАНСКИМ ПОСТУПЦИМА (СА ОСВРТОМ И НА УСТАВНОСУДСКУ КОНТРОЛУ) 309

6.1. Уопштено о управној судској контроли органа управе у држављанским поступцима у земљама бивше Југославије 310

6.2. Управној судској контроли органа управе у држављанским поступцима у Републици Србији (са освртом и на уставној судску контролу) 314

6.3. Управној судској контроли органа управе у држављанским поступцима у Републици Хрватској (са освртом и на уставној судску контролу) 329

6.4. Управној судској контроли органа управе у држављанским поступцима у Босни и Херцеговини (са освртом и на уставној судску контролу) 342

СЕДМИ ДИО: ПРИЈЕДЛОЗИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ДРЖАВЉАНСКОГ ПРАВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ, РЕПУБЛИЦИ ХРВАТској И У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ 355

7.1. De lege ferenda уређење држављанског материјалног и процесног права у Републици Србији 356

7.2. De lege ferenda уређење држављанског материјалног и процесног права у Републици Хрватској 361

7.3. De lege ferenda уређење држављанског материјалног и процесног права у Босни и Херцеговини 364

ОСМИ ДИО: ЗАКЉУЧАК 368

ЛИТЕРАТУРА 374

БИОГРАФИЈА АУТОРА 389

ПРВИ ДИО

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

1.1. ПРЕДМЕТ И ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА

1.1.1. Предмет истраживања

Држављанство, као фундаментално људско право и типична управна ситуација из области унутрашњих послова, има несагледиво велики значај, како за његовог крајњег титулара - појединца с једне стране, тако и за државу као доносиоца одлуке, ко ће, под којим условима и на какав начин постати њен држављанин, односно бити под њеном јавноправном јурисдикцијом с друге стране.

Међутим, проблем настаје оног момента када право појединца на држављанство и право државе на заштиту својих националних интереса (без обзира на то о којој се врсти интереса ради – политички, економски, безбједносни, социјални и други) дођу у међусобну конфронтацију рушећи свој (колико – толико) успостављени систем равнотеже, а све науштрб странке и њеног захтјева за пријем у држављанство или утврђивање држављанског статуса, као и правне сигурности и владавине права уопште.

Наиме, данас постоје различити облици системског кршења права појединца на држављанство, како кроз материјалноправне норме којима се регулише област држављанства, тако и кроз процесне норме које се користе за потребе спровођења држављанских поступака. Ако посматрамо ову проблематику у контексту земаља бивше Југославије, запазићемо да је ситуација и више него шаролика. У зависности од тога о којој држави бивше Југославије говоримо, ситуација се битно разликује. Са једне стране су државе у којима су услови за стицање држављанства либералније постављени и чије се коначно остварење реализује у тзв. скраћеним (олакшаним) процедурама. Са друге су оне у којима су услови за стицање држављанства пријемом врло компликовани (некада и неоствариви), а чије се формално остварење реализује у поступцима који по неписаном правилу трају знатно дуже од законом прописаног рока, у којима се подносиоци захтјева условљавају обавезном доставом (непотребних или мање битних) докумената до којих надлежни орган може доћи и службеним путем, а

под пријетњом одбацивања захтјева као неуредног или активирања законске претпоставке о прећутном одустанку странке, у којима државни орган фаворизује једно доказно средство (нпр. јавне исправе), ограничавајући на тај начин доказну грађу, односно право подносиоца захтјева да своје наводе доказује и другим доказним средствима (нпр. свједоцима и друго) и гдје држављански поступци почињу да личе на то да су сами себи циљ, односно да им је примарни циљ – одбацити или одбити држављански захтјев.

Такође, предмет ове дисертације биће фокусиран на преглед и међусобно упоређивање најважнијих материјалноправних одредаба држављанског права земаља бивше Југославије, почев од релевантних прописа који су важили у периоду прије 1. децембра 1918. године (мисли се на прописе који су важили на територији која је касније чинила Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, односно Краљевину Југославију) па преко Закона о југословеном држављанству од 21. септембра 1928. године, Закона о држављанству Демократске Федеративне Југославије, Закона о држављанству Федеративне Народне Републике Југославије, Закона о југословенском држављанству од 23. септембра 1964. године, Закона о држављанству Социјалистичке Федеративне Републике Југославије од 31. децембра 1976. године, па и одредаба важећих закона о држављанству Србије, Хрватске и Босне и Херцеговине (са освртом и на друге бивше југословенске републике). У том контексту, ова дисертација ће поред прегледа и међусобног упоређивања материјалноправних одредаба истодобно разматрати те предложити конкретне корекције материјалноправних решења са циљем отклањања идентификованих проблема и нелогичности у пракси.

Поред наведеног, један од важнијих фокуса предмета ове дисертације биће усмјерен на управнопроцесни аспект држављанства земаља бивше Југославије у контексту горенаведених прописа. Сагледавање држављанства са управнопроцесног аспекта подразумијеваће критичко, системско и квалитативно анализирање одредаба формалноправне природе, које су у конкретном случају или опште управнопроцесне регуле, или одредбе којима је регулисан поступак стицања држављанства пријемом (односно поступак натурализације) и поступак утврђивања држављанства као посебан управни поступак. У том смислу, анализираће се постојећа процесна рјешења као и њихове предности и недостаци

у контексту посматраних држава (*de lege lata*), а како би се након тога формулисала квалитативна рјешења којима ће се унаприједити законска рјешења процесне природе (*de lege ferenda*), а све са циљем омогућавања подносиоцу захтјева да на што једноставнији и ефикаснији начин постане домаћи држављанин, рјешавајући на тај начин једно од основних егзистенцијалних питања – питање припадности одређеном државном колективу.

Разлог због којег ће један од најважнијих фокуса предмета ове дисертације примарно бити усмјерен на управнопроцесни аспект лежи у чињеници да формалноправне одредбе никада нису уживале онај значај и улогу која им припада. Држављанско материјално право је увијек имало примат и представљало је главну окосницу проблематике држављанства којој је законодавац посвећивао највећи дио своје нормативне пажње. Као доказ незаинтересованости законодавца за (свеобухватно) регулисање процесне проблематике држављанства - држављанско процесно право, узима се и то што је, историјски посматрано, формалноправне одредбе из области држављанства најчешће регулисао или подзаконским актима (нпр. Наредба о поступању при стицању и губитку држављанства, Правилник о извршењу Закона о држављанству ФНРЈ, Уредба за извршење Закона о држављанству Краљевине Југославије, Начелно упутство у погледу примене Закона о држављанству и друго), или су се за потребе спровођења поступака пријема или утврђења држављанства уобичајено примјењивала (или се и данас примјењују) правила општег управног поступка, упркос чињеници што проблематика држављанства, као најважнија управна ситуација из области унутрашњих послова, завређује да јој законодавац посвети посебан закон којим ће се поступак(ци) из области држављанства регулисати као посебан управни поступак (а који ће бити у цијелости прилагођен специфичностима које носи ова управна ситуација), или да у постојећим законским прописима посвети један читав одјељак процесним нормама суштински комплементарним овој управној ситуацији.

Управо из разлога (нејасне) индиферентности законодавца према формалноправним одредбама и (очигледној) потреби регулисања процедура из области држављанства посебним процесним регулама, у пракси, не мали број пута, могу се срести ситуације да подносилац захтјева, упркос неспорној

чињеници што испуњава све законом прописане (материјалноправне) услове за пријем у држављанство, на позитивно (конститутивно) рјешење чека дужи низ година, трпећи вишеструку штету оличену у немогућности коришћења основних социјалних, економских и грађанских права резервисаних за домаће држављане.

1.1.2. Циљ истраживања

Ова докторска дисертација имаће више циљева који су међусобно условљени и повезани, чинећи на такав начин једну заокружену, логички и хронолошки увезану цјелину, а како слиједи:

1. Приказати, те аналитички сагледати процесна и материјалноправна рјешења из области држављанства у Србији, Хрватској и у Босни и Херцеговини (са освртом и на друге бивше југословенске републике), почев од релевантних прописа који су важили у периоду прије 1. децембра 1918. године па до данас (de lege lata);

Први циљ ове докторске дисертације биће усмјерен ка нормативноправном приказу, те аналитичком сагледавању процесних и материјалноправних решења из области држављанства у земљама бивше Југославије, почев од релевантних прописа који су важили у периоду прије 1. децембра 1918. године па до данас (de lege lata), са посебним освртом на Србију, Хрватску и Босну и Херцеговину. Аутор ће свеобухватним приступом на једном мјесту објединити сву материјалноправну и формалноправну нормативну грађу из области држављанства земаља бивше Југославије, стварајући на такав начин полазну основу за спровођење даљег научноистраживачког рада, те остварење осталих циљева докторске дисертације.

2. Критички сагледати процесна и материјалноправна рјешења из области држављанства у Србији, Хрватској и у Босни и Херцеговини (са освртом и на друге бивше југословенске републике) те идентификовати њихове предности

и недостатке као и практичне проблеме изазване таквом нормативном поставком;

Након што аутор оствари први циљ – утврди материјалноправну и процесну грађу из области држављанства у Србији, Хрватској и у Босни и Херцеговини (са освртом и на друге бивше југословенске републике), приступиће извршењу другог циља оличеног у критичком сагледавању обје врсте релевантних норми, а како би конкретно идентификовао њихове предности и недостатке, анализирајући их, како са историјскоправног, тако и са социолошког аспекта. На овакав начин аутор ће тражити одговор на питање да ли се и са каквим проблемима у пракси сусрећу странке због конкретне нормативне поставке важећих прописа из области држављанства земаља бивше Југославије, и да ли су практични проблеми последица материјалноправних норми или процесних рјешења, или и једних и других.

3. Предложити нормативна рјешења којима ће се унаприједити држављанско материјално право у Србији, Хрватској и у Босни и Херцеговини, посебно у контексту идентификованих неправилности, недостатака и нејасноћа узрокованих постојећим нормативним држављанским рјешењима;

Након што аутор оствари први и други циљ, слједећи корак у научноистраживачком раду биће предлагање конкретних *de lege ferenda* нормативних рјешења којима ће се унаприједити важеће материјалноправне одредбе из области држављанства Србије, Хрватске и Босне и Херцеговине, посебно у контексту идентификованих неправилности, недостатака и нејасноћа узрокованих истим, а користећи се при томе упоредноправном анализом држављанских прописа Србије, Хрватске и Босне и Херцеговине, као и других земаља у региону. Овај циљ ће примарно подразумијевати предлагање оних конкретних нормативних рјешења којима ће се странци у поступку помоћи да без непотребног одуговлачења и у разумном року, оствари свој лични циљ због којег је поступак и покренула, тј. стекне статус домаћег држављанина. Истина, осим нормативних побољшања од значаја за странку у поступку, аутор ће размотрити и

друге измјене и допуне конкретних материјалноправних одредаба држављанског права, а како би се и надлежном органу, у случају постојања нејасноћа и недоумица, исте отклониле на задовољство свих страна у поступку.

4. Предложити нормативна рјешења којима ће се управнопроцесном аспекту држављанства (држављанском процесном праву) у Србији, Хрватској и у Босни и Херцеговини посветити додатна (и заслужена) пажња, те којима ће се већина уочених проблема, недоумица или нејасноћа отклонити, примарно кроз цјеловиту имплементацију начела добре управе, а све у корист и добробит странака који покрећу држављанске поступке;

Као и код трећег циља, аутор ће у оквиру овог, четвртог циља, предложити *de lege ferenda* нормативна рјешења којима ће се управнопроцесном аспекту држављанства Србије, Хрватске и Босне и Херцеговине посветити додатна (и заслужена) пажња, те којима ће се већина уочених проблема, недоумица или нејасноћа отклонити, примарно кроз цјеловиту имплементацију начела добре управе, а све у корист и добробит странака које покрећу држављанске поступке, користећи се при томе упоредноправном анализом држављанских прописа Србије, Хрватске и Босне и Херцеговине, као и других земаља у региону. Овим циљем, аутор ће примарно тежити ка доказивању једнаког значаја материјалноправних и процесних рјешења за редовно, квалитетно и ефикасно функционисање држављанског права, те потреби додатног посвећивања законодавца процесној проблематици из области држављанства у Србији, Хрватској и у Босни и Херцеговини. Такође, друга степеница ка остварењу овог циља биће предлагање конкретних побољшања управнопроцесног аспекта наведене проблематике, за које потребе ће се као полазна основа непосредно користити начела добре управе. Наиме, имплементацијом начела добре управе, процесна побољшања могу имати онај прави и циљани учинак, тј. онемогућавање даљег егзистирања свих или већине уочених проблема, недоумица или нејасноћа узрокованих непостојањем квалитетних процесних рјешења за област држављанства као посебног управног поступка, прилагођеног и самосталног у односу на друге поступке који се користе за потребе других управних ситуација у области унутрашњих послова.

5. Анализирати значај и улогу судске контроле управе у држављанским поступцима у Србији, Хрватској и у Босни и Херцеговини (са освртом и на друге бивше југословенске републике);

Посљедњи, али никако најмање важан циљ ове докторске дисертације, биће анализирање значаја и улоге судске контроле управе у држављанским поступцима у Србији, Хрватској и у Босни и Херцеговини (са освртом и на друге бивше југословенске републике). Након што се реализују прва четири циља, створиће се довољно формалних претпоставки како би се на јасан и недвосмислен начин, утврдио значај управносудског поступка у области држављанства Србије, Хрватске и Босне и Херцеговине. Прије свега, аутор ће размотрити улогу и значај управног спора у свакој од наведених република бивше Југославије понаособ, те након тога извести универзалне закључке о значају и улози коју управносудски поступак има у држављанским поступцима, посебно у контексту онемогућавања надлежним органима управе да своју субординирану позицију у управном поступку остварују на штету странке, односно њеног држављанског захтјева скривајући се, односно покривајући се лошим, паушалним или недореченим држављанским материјалноправним и формалноправним нормама.

1.2. ГЛАВНА ХИПОТЕЗА И ДОПУНСКЕ ХИПОТЕЗЕ:

Тема истраживања ове докторске дисертације заснива се на низу међусобно комплементарних и логички повезаних хипотеза, с тим да се у конкретном случају једна хипотеза истиче по свом карактеру, свеобухватности и значају квалификујући се као основна – главна хипотеза, док остале хипотезе представљају њену допуну и конкретизацију.

Основна хипотеза: **Јавноправни, управноправни и управнопроцесни аспекти држављанства земаља бивше Југославије су више устројени као могућ извор додатних (правних) проблема, него као кључ рјешавања проблема и посљедица насталих распадом СФРЈ;**

Основна хипотеза представља главну и полазну водилу научно-истраживачког рада, те смисао остварења свих циљева истраживања ове докторске дисертације.

Наиме, распадом СФРЈ, на њеној територији створено је више самосталних држава које су међу својим првим државотворним актима усвојиле прописе о држављанству, стварајући на тај начин претпоставке за остварење своје суверености, те омогућавање наставка несметаног живота грађана који су се затекли на њеној територији у тренутку дисолуције СФРЈ. Међутим, донесени држављански прописи новоформираних држава нису на исти начин и под истим условима рјешавали питање држављанског статуса, што је за последицу имало стварање великих егзистенцијалних проблема за грађане који су живјели на територији конкретне републике, а из одређених разлога нису *ex lege* испуњавали услове за несметано уживање статуса домаћег држављанина. У том контексту, грађани који нису имали ријешено питање држављанства, били су приморани да отпочну својеврсну борбу за стицање држављанства или утврђивање постојања држављанског статуса, у ситуацији када податак о држављанству грешком (или из других разлога) није био уписан у одговарајуће матичне књиге (нпр. књигу држављана, књигу рођених и друго). Ситуација се додатно компликовала и чињеницом да је политика у том периоду, из само њој познатих разлога,¹ креирала таква материјалноправна и процесна рјешења на основу којих је грађанима заинтересованим за стицање статуса домаћег држављанина било врло тешко, а некада и немогуће, испунити све законом и другим прописима тражене услове, тако да су поступци за стицање држављанства, односно утврђивање држављанског статуса, постајали поступци који су сами себи били циљ, односно поступци у којима су надлежни органи управе циљано тежили томе да се захтјеви странака одбаце или одбију као неосновани, скривајући се тобож иза права државе да штити своје националне интересе.

На такав начин, може се закључити да су јавноправни, управноправни и управнопроцесни апсекти држављанства земаља бивше Југославије више

¹ Најчешће је разлог био страх власти од латентног повратка исељених и прогнаних „грађана неподобних националности”.

устројени као могући извор додатних (правних) проблема, него као кључ рјешавања проблема и последица насталих распадом СФРЈ, а што представља главну хипотезу ове докторске дисертације.

Хипотеза I: Улога и значај формалноправних одредаба за стицање и/или утврђивање држављанства земаља бивше Југославије неправедно су били ниподаштавани и маргинализовани у корист материјалноправних норми, што је резултовало стварањем могућности за веће манипулације и злоупотребе од стране управних органа;

Ова допунска хипотеза говори о чињеници да је улога и значај формалноправних одредаба релевантних за стицање или утврђивање држављанства земаља бивше Југославије неправедно ниподаштавана и маргинализована у корист материјалноправних норми, а што је створило неисцрпан фронт могућности за различите манипулације и злоупотребе од стране управних органа. Потврда ове хипотезе огледа се најприје у чињеници да су процесна рјешења за поступке стицања или утврђивања држављанства регулисана или подзаконским актима (нпр. правилници, упутства, наредбе и друго), или су у недостатку посебних (подзаконских) прописа кориштена правила општег управног поступка, а све из разлога што законодавац проблематици држављанског процесног права никада није пружио онолико пажње колико заслужује, нити је имао у виду да држављанско материјално право сублимира много специфичности које, због своје формалне тежине и озбиљности, како за појединца, тако и за државу у цјелини, заслужује да буде процесно регулисано или кроз форму посебних формалноправних рјешења инкорпорисаних у сам текст закона о држављанству (нпр. у оквиру самосталне главе закона), или у форми посебног закона којим ће се поступци за држављанску област регулисати као посебан управни поступак по принципу *lex specialis derogat legi generali* у односу на правила општег управног поступка.

Хипотеза II: Управни органи надлежни за спровођење поступака за стицање или утврђивање држављанства земаља бивше Југославије имају преширока дискрециона овлашћења, која у пракси не тако ријетко примјењују на уштрб

подносиоца захтјева, ограничавајући (индивидуално) право појединца на држављанство, а правдајући своје негативне одлуке и ставове (колективним) правом државе да штити своје националне интересе и државну безбједност по сваку цијену;

Ова хипотеза говори о једном непримјереном обрасцу понашања државних (управних) органа у ситуацији када им закон дозвољава да сходно својим (прешироко постављеним) дискреционим овлашћењима, те слободној процјени, одлучују да ли је странка испунила све (или само неке) материјалноправне услове за стицање држављанства, односно утврђивање држављанског статуса.

Наиме, њена преширока дискрециона овлашћења добијају своју пуну негативну конотацију у оној процесној фази када надлежни орган управе одлучује да ли је одређена одлучна чињеница, од које зависи примјена конкретног материјалног права, доказана или није доказана. У таквим ситуацијама, надлежни орган управе се, не тако ријетко, (неосновано) одлучује на доношење негативних рјешења, тумачећи у конкретном поступку примјену материјалноправних норми рестриктивније него што то иначе чини у другим поступцима у истим или сличним околностима, односно цијенећи доказну грађу као недовољну за констатацију о испуњености материјалноправних норми, ограничавајући на такав начин (индивидуално) право странке на држављанство, а правдајући такву (негативну) праксу правом државе да штити своје националне интересе и безбједност по сваку цијену, с тим да је у неким држављанским прописима (нпр. Републике Хрватске) законодавац ишао и корак даље овлашћујући надлежни орган управе да, по потреби, може одлучити да своја негативна рјешења посебно и детаљено не образлаже, с тим да је тај (спорни) члан касније Уставни суд Републике Хрватске прогласио неуставним.

Хипотеза III: Неefикасност и несавјесност, те погрешна примјена права од стране управних органа у поступцима стицања или утврђивања држављанства земаља бивше Југославије, осим што се могу квалификовати као облици повреде члана 6 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, имају и вишеструке негативне (практичне)

посљедице за подносиоца захтјева, почев од проблема у стамбеном збрињавању, породичним односима, остваривању социјалних, здравствених, образовних и других грађанских права гарантованих домаћим држављанима;

У ситуацији када надлежни орган управе своје процесне, као и друге обавезе², не спроводи ефикасно, савјесно или их спроводи погрешно, а све науштрб странке и њеног захтјева за стицање или утврђивање држављанства, настају вишеструко негативне посљедице за подносиоца захтјева, почев од проблема у стамбеном збрињавању, породичним односима, остваривању социјалних, здравствених, образовних и других грађанских права гарантованих домаћим држављанима. У том случају, непрофесионално и нестручно понашање надлежних државних органа представља главни узрок бројних проблема са којима се грађани (без домаћег држављанства) сусрећу од момента пријема негативног рјешења, све вријеме док се управносудски поступак не оконча у њихову корист (а који такође по правилу траје више година, јер не ужива статус хитног судског поступка), па до тренутка када надлежни орган поступи по правноснажној пресуди, те донесе (позитивно) рјешење о пријему у држављанство, или рјешење којим странци потврђује статус домаћег држављанина, с тим да и у овом случају може проћи дужи временски период у коме се надлежи управни орган понаша пасивно, не доносећи тражени управни акт, или доноси ново негативно рјешење са можда другачијим образложењем. Штавише, треба имати на уму да поступци за стицање или утврђивања држављанства земаља бивше Југославије, у правилу, неријетко трају знатно дуже од законом прописаног максималног рока, у конкретном случају општег рока од два мјесеца предвиђеног правилима општег управног поступка, чиме се флагрантно крши право подносиоца захтјева на одлучивање у разумном року.

² Мисли се на различите облике материјалних аката управе, укључујући појединачне акте и радње управе које по правилу немају непосредно правно дејство, али су од изузетног значаја за спровођење и успјешно окончање држављанских поступака. Овакво стање ствари намеће реалност управне праксе која свједочи да се без благовременог и потпуног документовања (нпр. вођења држављанских евиденција и издавања увјерења о држављанству), затим саопштавања (нпр. обавјештавања јавности да се продужује рок за стицање држављанства по олакшаној процедури или обавезној достави одређеног документа), или примања изјава (нпр. о рођењу дјетета) не може говорити о „доброј држављанској управи”.

Хипотеза IV: Успоставом двостепености (путем жалбе) или поступка самоконтроле (путем приговора) при одлучивању о стицању или утврђивању држављанства земаља бивше Југославије пружиће се додатни административни механизам контроле рада надлежних (управних) органа, те већа правна сигурност за подносиоца захтјева;

Према важећем држављанском праву у већини земаља бивше Југославије о стицању држављанства одлучује министарство унутрашњих послова, и то по правилу министар или лице по његовом изричитом овлашћењу. Имајући у виду да је по правилу искључена могућност улагања редовних правних лијекова на коначно рјешење министарства унутрашњих послова, свако даље административно преиспитивање овог управног акта је онемогућено. Преостаје једино могућност да странка покрене судску контролу (по правилу) законитости управног акта, што неспорно представља почетак нове и дуготрајне правне борбе, а што странке не тако ријетко и чине, имајући у виду чињеницу да им је то једини преостали правни механизам даље борбе за остварење њиховог циља – добијање статуса домаћег држављанина.

Сходно реченом, извјесно је да би увођење додатног административног преиспитивања управног акта којим је одлучено по захтјеву странке за стицање држављанства природњем или у форми нпр. приговора³, односно другог одговарајућег правног лијека као облика самоконтроле или у облику жалбе, имало вишеструко позитиван ефекат, с обзиром на то да би се грубе, техничке и друге очигледне грешке (нпр. изостанак оцјене одређеног битног доказа од стране овлашћеног службеног лица, изостанак навођења све малољетне дјеце родитеља који је примљен у држављанство и друго) исправљале одмах и без било каквих додатних проблема и потешкоћа за странку. С друге стране, смањио би се и број управних спорова чији период коначног рјешавања може да траје дужи временски

³ У случају да се законодавац определијели за ово нормативно рјешење, потребно је извршити претходну провјеру компатибилности овог правног лијека – средства, са редовним правним лијековима предвиђеним правилима општег управног поступка, имајући у виду да је нпр. у Републици Србији приговор резервисан за управне радње, управне уговоре и пружање јавних услуга (вид. члан 13 Закона о општем управном поступку („Сл. гл. Републике Србије“, број 18/16).

период (па чак и по неколико година), иако се у конкретном случају ради о врло једноставним грешкама и очигледним пропустима надлежног министарства.

С тим у вези, свакако би предност била дата двостепеном одлучивању у држављанским стварима (путем жалбе) у односу на поступак самоконтроле (путем приговора)⁴, у ком случају би у првом степену у држављанским стварима одлучивало овлаштено лице (нпр. руководилац) стручне службе задужено за држављанске послове, док би се на његове одлуке могла улагати жалба као редован правни лијек, о чему би одлучивао министар унутрашњих послова и у ком случају би његова одлука била коначна.

Хипотеза V: Управносудски поступак има изузетно важну корективну улогу у држављанским поступцима у земљама бивше Југославије, јачајући на такав начин код подносиоца захтјева осећај правне сигурности, заштите законитости и повјерења у успјешност система подјеле власти;

Имајући у виду да је управносудски поступак, по правилу, једини преостали правни механизам даље борбе странке против коначног управног акта надлежног министарства којим је држављански захтјев одбијен као неоснован, његова улога и значај су изузетно важни, како за саму странку, тако и за владавину права, правну сигурност, заштиту законитости и нормално функционисање правног система.

Посебан значај управног спора у држављанској материји огледа се у чињеници постојаности квалитативне поделе власти, између осталог, и између судске и извршне власти. Судска власт на овај начин врши правну контролу законитости рада управних органа, обављајући корективну и (по правилу) касаторну улогу у случају повреде правних прописа, без обзира на то да ли се ради о повреди материјалноправних или формалноправних норми. Оно што је за странку од круцијалног значаја јесте чињеница да ће провјеру законитости

⁴ Треба имати на уму чињеницу да се принцип правне сигурности, владавине права и саме (квалитативне) објективности приликом преиспитивања било које управне одлуке, укључујући и првостепене држављанске одлуке, свакако у већем проценту остварује у случају да преиспитивање врши виши орган који није ни учествовао у доношењу оспорене одлуке, него да то врши онај орган који је оспорену одлуку и донио.

управног акта извршне власти вршити независан, непристрастан и стручан орган правосуђа, без могућности уплитања и утицаја извршне власти, јер на овај начин министарство и странка имају једнак страначки третман у управном спору, и више се не налазе у систему вертикалне правне субординације, него у систему хоризонталне правне једнакости.

Хипотеза VI: Оснивањем омбудсмана за статусна питања грађана и других лица (мисли се на стране држављане), или додавањем постојећој институцији омбудсмана одређених ex lege корективних (држављанских) функција, створиће се додатна гаранција, те појачати осјећај правне сигурности код странке у поступку;

Ова хипотеза представља једну од посебно важних научних теза ове докторске дисертације. Заснива се на врло утемељеној идеји и чињеници да се странка у држављанским поступцима налази у изузетно неравноправном положају у односу на надлежни орган управе који одлучује о њеном захтјеву.

Наиме, проблематика држављанства представља једно од основних и горућих егзистенцијалних питања сваког грађанина, јер од његовог посједовања зависи квалитет и обим уживања права у конкретној држави. С обзиром на такву перцепцију значаја и улоге држављанства за сваког појединца понаособ, није тешко закључити да је његово рјешавање у корист странке правна битка за чији позитиван исход је она изузетно заинтересована.

Међутим, проблем лежи у томе што се у поступку за остварење пријема у држављанство или утврђење држављанског статуса насупрот странци налази комплетан државни апарат од чије одлуке зависи њена будућност и будућност њене породице. Имајући у виду да су странке по правилу неуче и не познају довољно добро нити држављанско материјално нити држављанско процесно право, врло је лако манипулисати, те вршити разне (некада и отворене) злоупотребе од стране надлежног органа управе.

Управо из разлога те очигледне неједнакости странака у поступку, неправда може бити амортизована или потпуно уклоњена оснивањем институције омбудсмана специјализованог за статусна питања грађана и других лица.

Омбудсману би се *ex lege* повјерила одређена овлашћења у држављанским поступцима, а на начин да би исти могао пружати стручну правну помоћ странкама, по потреби заступати њихове интересе у датом поступку, те вршити друге корективне функције.

Такође, у недостатку постојања посебног омбудсмана за статусна питања грађана и других лица, ова корективна функција у држављанској области може бити додата, односно повјерена (редовном) омбудсману, односно заштитнику грађана са истим или сличним задатком.

Хипотеза VII: Увођењем законске претпоставке позитивно ријешеног држављанског захтјева у случају мериторног неочитовања државног органа у одређеном року (нпр. двије године), умногоме би се убрзали поступци мериторног одлучивања о држављанским захтјевима, те би се избјегла манипулација државних органа, оличена у циљаном одуговлачењу и онемогућавању подносиоцу захтјева да отпочне свој нормалан живот као домаћи држављанин;

Ова хипотеза може представљати револуционарно (али истовремено и крајње осјетљиво) рјешење за отклањање најважнијих облика манипулације и злоупотреба система субординације од стране надлежног органа управе, оличеног у циљаном и крајње непотребном одуговлачењу мериторног рјешавања захтјева странака за стицање држављанства или утврђивање држављанског статуса.

Наиме, увођењем законске пресумпције позитивно ријешеног захтјева у случају истека одређеног периода у коме се надлежни орган управе није мериторно прочитао по захтјеву странке, држава би преко својих механизма (дисциплинског поступка и друго) била и више него заинтересована да овлашћена службена лица своје задатке и дужности спроводе ефикасно, јер у супротном ризикује неконтролисано повећање броја домаћих држављана мимо своје воље и претходне провјере, а са друге стране странкама се даје охрабрење да ће њихов захтјев или бити мериторно ријешен до истека одређеног периода (нпр. двије године), па макар и негативно, или ће по истеку тог периода постати домаћи држављани *ex lege*.

Истини на вољу, ово држављанско рјешење не би смјело заживјети у пракси, без одређених облика корективних механизма који би онемогућавали (намјерно) пасивно поступање (циљано одуговлачење држављанских поступака) овлашћених службених лица, са циљем незаконитог прибављања држављанског статуса одређеном лицу, а као резултат коруптивних радњи овлашћеног службеног лица. У том случају нужно би било нпр. додатно овластити јавне тужиоце да покрену поступак поништења таквих држављанских одлука (пред надлежним судским органом), те да донесу привремене мјере забране уписа чињенице држављанства у држављанске књиге, о чему би коначну одлуку доносио суд и чији период трајања би био лимитиран до доношења коначне одлуке о поништењу држављанске одлуке, настале као последице коруптивних радњи овлашћеног службеног лица.⁵

Хипотеза VIII: Одговарајућим (додатним) системским измјенама или допунама важећих држављанских прописа у Републици Србији, Републици Хрватској и у Босни и Херцеговини, може се основано очекивати смањивање практичних проблема за подносиоца захтјева, те јачање владавине права оличене у стабилним, правичним, ефикасним и стручним државним органима управе надлежним за послове стицања држављанства или утврђивање држављанског статуса;

Ова хипотеза говори о томе да се након свеобухватне анализе држављанског права у Србији, Хрватској и у Босни и Херцеговини (са освртом и на друге бивше југословенске републике) могу са сигурношћу утврдити најзначајније критичне тачке у сваком држављанском пропису појединачно, те да се могу понудити одређена материјалноправна и процесна рјешења којима би се недостаци уклонили, или би се њихова штета амортизовала до мјере подношљивости и правичности.

⁵ С обзиром на квантитативну и квалитативну сложеност и обимност предметне проблематике усмјерене на предлагање могућих мјера за спречавање доношења, те реализацију донесених држављанских одлука насталих као последица коруптивних радњи овлашћених службених лица, иста неће бити предмет посебне елаборације, имајући у виду да та проблематика превазилази оквире предмета ове докторске дисертације.

1.3. МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР

За потребе доказивања, како основне, тако и свих допунских хипотеза у овој докторској дисертацији, аутор ће користити методе истраживања и методе закључивања, на сљедећи начин:

1. **Историјскоправни метод:** Овај метод ће се користити приликом утврђивања историјских разлога те хронологије и еволуције законских рјешења из области држављанства земаља бивше Југославије, почев од периода прије 1.12.1918. године, па преко Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Краљевине Југославије, Демократске Федеративне Југославије, Федеративне Народне Републике Југославије, Социјалистичке Федеративне Републике Југославије до данас;
2. **Социолошки метод:** Овај метод ће се користити приликом утврђивања социолошких, тј. друштвених разлога, узрока и повода због којих је област држављанства по одређеним питањима уређена на идентичан начин у свим новонасталим државама бивше Југославије (са посебним освртом на Србију, Хрватску и Босну и Херцеговину), док су за рјешавање других (осјетљивијих) питања кориштена (некада и дијаметрално) различита држављанска рјешења;
3. **Правни метод:** Овај метод ће се користити за потребе детаљне и свеобухватне анализе појединачних правних прописа из области држављанства у Србији, Хрватској и у Босни и Херцеговини (са освртом и на друге бивше југословенске републике) почев од периода прије 1.12.1918. године, па преко Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Краљевине Југославије, Демократске Федеративне Југославије, Федеративне Народне Републике Југославије, Социјалистичке Федеративне Републике Југославије до данас (нормативно – правни метод). Такође, овај метод ће се користити и са циљем утврђивања правог и правног значења законских рјешења из области држављанства у Србији, Хрватској и у Босни и Херцеговини (са освртом и на друге бивше југословенске републике) у горе наведеном периоду (правно – догматски метод);

4. **Упоредно – правни метод:** Овај метод ће се користити за потребе међусобног упоређивања системских законских рјешења из области држављанства у Србији, Хрватској и у Босни и Херцеговини (са освртом и на друге бивше југословенске републике) са циљем утврђивања њихове нормативне кохерентности, комплементарности те различитости;
5. **Аксеолошки метод:** Овај метод ће се користити са циљем оцјењивања квалитета тренутних нормативних рјешења из области држављанства у Србији, Хрватској и у Босни и Херцеговини (са освртом и на друге бивше југословенске републике);
6. **Метод системског тумачења:** Овај метод ће се користити са циљем доношења одговарајућих закључака кроз системско анализирање и тумачење свих законских рјешења (и управноматеријалних и управнопроцесних) из области држављанства у Србији, Хрватској и у Босни и Херцеговини (са освртом и на друге бивше југословенске републике) те њихово довођење у међусобну каузалну везу;
7. **Анализа случаја:** Овај метод ће се користити са циљем проучавања управне и судске праксе настале у држављанској области у Србији, Хрватској и у Босни и Херцеговини (са освртом и на друге бивше југословенске републике);
8. **Анализа садржаја:** Овај метод ће се користити приликом критичког и нормативно-аналитичког сагледавања постојећих законских рјешења из области држављанства у Србији, Хрватској и у Босни и Херцеговини (са освртом и на друге бивше југословенске републике);
9. **Метод логичког закључивања:** Овај метод ће се користити за потребе посредне провјере правне ваљаности, те логичке синхронизованости постављене основне хипотезе и свих других допунских хипотеза;
10. **Хипотетичко – дедуктивни метод:** Овај метод ће се користити за потребе даљег теоријског сагледавања, анализирања и дефинисања приликом научног истраживања законских рјешења из области држављанства у Србији, Хрватској и у Босни и Херцеговини (са освртом и на друге бивше југословенске републике);

1.4. НАУЧНА И ДРУШТВЕНА РЕЛЕВАНТНОСТ ТЕМЕ

Тема истраживања управноправни аспекти држављанства у Србији, Хрватској и у Босни и Херцеговини (са освртом и на друге бивше југословенске републике) из више разлога заслужује да буде предмет једне озбиљне научне студије, оличене у квалитетној и свеобухватној докторској дисертацији. Наиме, научноистраживачким радом на тему држављанства земаља бивше Југославије пружиће се свеобухватан преглед те квалитативна анализа, како материјалноправних, тако и формалноправних одредаба, почев од периода прије 1918. године па до дан-данас, са посебним освртом на Србију, Хрватску и Босну и Херцеговину. Међутим, треба нагласити да, упркос једнакој важности, како материјалноправних, тако и процесних одредаба у поступку стицања или утврђивања држављанства земаља бивше Југославије, без обзира на то који правноисторијски период бивше Југославије анализирамо, управнопроцесним аспектом се нити правна доктрина нити судска пракса нису бавили у оном капацитету и на онај начин којим би се створиле претпоставке за формирање једног свеобухватног система процесних регула као посебног управног поступка, прилагођеног само и искључиво за поступке из области држављанства. Управо из тог разлога један од главних предмета ове докторске дисертације биће усмјерен на квалитативну анализу држављанског процесног права, односно формалноправних одредаба које су биле кориштене или се још увијек користе у држављанским поступцима у Србији, Хрватској и Босни и Херцеговини (са освртом и на друге бивше југословенске републике) (*de lege lata*), те на предлагање појединачних и/или системских процесних рјешења (*de lege ferenda*) којима би се материјалноправне одредбе релевантне за стицање, односно утврђивање држављанства учиниле доступнијим свим заинтересованим лицима.

Такође, посебна пажња у овој докторској дисертацији биће усмјерена на идентификацију постојећих као и могућих проблема, нејасноћа и недоумица у пракси узрокованих (не)намјерном погрешном примјеном материјалноправних одредаба, злоупотребом паушално одређених формалноправних одредаба, као и примјеном (прешироких) дискреционих овлашћења од стране надлежних

државних органа, а све науштрб лица заинтересованих за пријем у држављанство, односно утврђивање држављанства Србије, Хрватске или Босне и Херцеговине (са освртом и на друге бивше југословенске републике). На овакав начин докторска дисертација ће утврдити који све проблеми, недостаци и нејасноће егзистирају у области држављанства, а што може бити полазна основа, те евентуално олакшати пут законодавцу за спровођењем потребних измјена и допуна, како материјалноправних, тако и формалноправних одредаба, а за које потребе ће аутор предложити конкретна процесна и материјална рјешења, како би се постојеће неправилности и правне празнине по потреби могле отклонити, уколико за то буде политичке, односно законодавне воље.

Поред наведеног, предмет посебног елаборирања и интересовања аутора у овој докторској дисертацији биће улога и значај управносудског поступка као правне контроле рада управних органа у области држављанства Србије, Хрватске и Босне и Херцеговине. Управни спор, као корективни инструмент рада управних органа, у пракси је показао све своје предности када је у питању надзор над примјеном прописа из области држављанства у Србији, Хрватској и Босни и Херцеговини, истовремено директно помажући заинтересованим лицима да, упркос тромости, неразумијевању и понекад тенденциозном вођењу управних поступака, остваре свој жељно очекивани циљ те постану равноправни грађани са домаћим држављанима.

ДРУГИ ДИО

ПРЕТХОДНО ПРАВНО-ТЕРМИНОЛОШКО ОДРЕЂЕЊЕ И РАЗГРАНИЧЕЊЕ ПОЈМА ДРЖАВЉАНСКОГ ПРАВА ОД ОПШТИХ ДРЖАВЉАНСКИХ ИНСТИТУТА

2.1. ПРЕДМЕТ, ПОЗИЦИЈА И ЗНАЧАЈ ДРЖАВЉАНСКОГ ПРАВА

Држављанско право, иако на први поглед чисто правна проблематика, више–мање је предмет интересовања и социолошких, и политичких, и економских наука, па свакако и правних наука. Овакво стање ствари представља одраз чињенице да посједовање држављанског статуса представља *conditio sine qua non* за остваривање великог броја конкретних (појединачних) права, почев од бенефиција из области социјалног и радног права, права на образовање, активног и пасивног бирачког права па све до права на пуну здравствену заштиту.

Услед оваквих тијесних међусобних веза држављанског статуса са великим бројем значајних правних и друштвених сфера, изучавање држављанског права није нити лак нити једноставан задатак, с обзиром на то да се одређене нејасноће јављају већ код правно-термиолошког одређења и разграничења држављанских појмова, почев од дистинкције унутрашњег од међународног држављанског права, унутрашњег (домаћег) држављанског права од других држављаних термина (нпр. право на држављанство, држављанство, држављански статус, итд), држављанског материјалног од држављанског формалног (процесног) итд. Ништа мање сложена ситуација није ни са утврђивањем позиције држављанског права у систему опште класификације права, о чему ће бити касније ријечи.

2.1.1. Предмет држављанског права

Најопштије речено, **држављанско право**⁶ као систем правних норми који на свеобухватан начин регулише држављанску материју може се посматрати и категорисати из два угла, тј. са два аспекта и то:

⁶ У правној доктрини не постоји термиолошко јединство када је у питању генусни назив за (под)област права која изучава држављанску материју. Историјски посматрано, први званични термини којима се правна доктрина користила у означавању области права која изучава држављанску материју односили су се на правно-термиолошку конструкцију „наука о држављанству”, као што је случај са др Бориславом Благојевићем (више о овоме, вид. *Основи Науке о држављанству, Београд, 1938*). Овај генусни назив у то вријеме, тј. почетком XX вијека и

а) **ПРВИ АСПЕКТ** – вертикална линија посматрања држављанског права:

1. Унутрашњи аспект – **унутрашње (домаће/национално) држављанско право** и
2. Спољашњи аспект – **међународно (страно) држављанско право**.

ВЕРТИКАЛНА ЛИНИЈА ПОСМАТРАЊА ДРЖАВЉАНСКОГ ПРАВА:
МЕЂУНАРОДНО ДРЖАВЉАНСКО ПРАВО
УНУТРАШЊЕ (ДОМАЋЕ/НАЦИОНАЛНО) ДРЖАВЉАНСКО ПРАВО

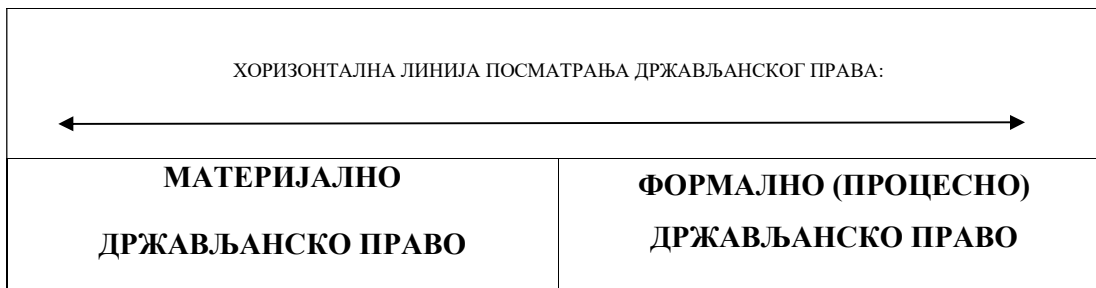
Први угао посматрања држављанског права (вертикална линија) говори у прилог томе да држављанско право представља предмет интересовања, не само појединачних државних колектива, него и међународне заједнице. Истини за вољу, а посматрано са историјскоправног аспекта, држављанским правом су се у највећем дијелу његовог развоја бавиле управо саме државе, свака за себе појединачно, стварајући оптималне **унутрашње (домаће/национално) држављанско право** сходно својим националним интересима и политикама, држећи се строго принципа да се ради о материји која искључиво спада у надлежност државе („domaine réservé”). Дужи низ деценија па и вијекова током формирања домаћег држављанског права, државе нису биле ограничаване приликом доношења националних држављанских прописа. Државе су саме одлучивале које лице, под којим условима и на који начин може постати њен држављанин (односно утврђивале су предмет свог домаћег држављанског права), без (озбиљнијег) освртања на држављанска правила других држава (нпр. земаља у региону или других држава са којима су дијелиле и његовале заједничке

био је донекле прихватљив, јер се правна теорија није бавила држављанском материјом на свеобухватан начин, него је овој материји приступала парцијално, изучавајући само неке од општих института држављанског права, као што је институт држављанства и основи његовог стицања итд. У том смислу остајање правне теорије при ставу да је правно-терминолошка конструкција „наука о држављанству” довољно свеобухватна, било би крајње погрешно с обзиром на то да је данас фокус изучавања држављанске материје знатно шири, комплекснији и захтјевнији, због чега се основано може користити термин „држављанско право”.

политичке, историјске, економске и друге интересе). Такво стање ствари у држављанској материји имало је за последицу шароликост националних држављанских правила, те је било генератор мноштва различитих ситуација у пракси, од којих неке нису биле нимало безазлене и једноставне за регулисање (сукоб држављанстава, настанак већег броја апатрида, лош положај избјеглица, итд), па чак ни у ово новије, модерније и развијене доба у коме су људска права заслужено издигнута на планетарни ниво. Једна од најважнији тековина XX вијека, бар када је у питању држављанско право, огледа се у чињеници што се међународна заједница знатно више укључила у проблематику држављанске материје у односу на претходни период. То се превасходно огледа у чињеници што су најважнији органи међународне заједнице (Генерална скупштина Уједињених нација, Савјет Европе и други) у више наврата подстакли расправу на тему држављанства као проблематике од животног и суштинског значаја за појединца и о праву на држављанство као једном од основних људских права. Такође, мада у само неколико наврата, и судови међународног значаја оглашавали су се о проблематици држављанства, (обазриво) трасирајући пут „међународним правилима ограничења” када је у питању („неограничено”) право сваке државе да материју домаћег држављанског права уређује како пожели и сходно својим интересима. У том смислу, мада са одређеном дозом резерве, може се говорити о зачецима **међународног држављанског права** којим се, истини за вољу на више–мање посредан начин, утврђују међународна држављанска правила. Њих би свака држава требало да слиједи, уколико јој је имало стало да носи епитет модерне, развијене и правно освијешћене државе, усклађујући (корак по корак) своје домаће држављанско право са тековином међународног држављанског права.

Б) **ДРУГИ АСПЕКТ** – хоризонтална линија посматрања држављанског права:

1. Материјалноправни аспект – **материјално држављанско право** и
2. Формалноправни аспект – **формално (процесно) држављанско право**.



Други угао посматрања држављанског права (хоризонтална линија), иако својствен општој категоризацији норми према њиховој правној природи (материјалне и процесне регуле), није добио на значају, бар када је у питању држављанско право. Држављанско право, као систем правних норми који регулише држављанску материју, обухвата и **материјално држављанско право** и **формално (процесно) држављанско право**. Колико је ова дистинкција заживјела у пракси и у правној доктрини, биће предмет даљег елаборирања првенствено кроз анализе позитивних држављанских прописа Србије, Хрватске и Босне и Херцеговине. Теоријски посматрано, и материјално и процесно држављанско право имају свој неспоран предмет, позицију и значај у држављанској материји. Наиме, **предмет држављанског материјалног права** сачињавају норме којима се примарно регулишу *правила стицања држављанства*, тј. начин (не у процесном смислу, него у контексту основа стицања) и услови под којима појединац може стећи држављанство конкретне државе, било да се ради о правилима стицања држављанства по основу крвног сродства (*ius sanguinis*)⁷, мјесту рођења (*ius soli*)⁸ или мјесту пребивалишта (*ius domicili*)⁹, или комбинацији правила неких од наведених основа стицања држављанства, као и *правила престанка држављанства*, односно у којим ситуацијама и под којим условима може доћи до одрицања држављанства, одузимања држављанства, отпуста држављанства и

⁷ Основ за стицање држављанства који подразумева држављанску ситуацију у којој дијете стиче држављанство својих родитеља (једно или више држављанстава у зависности од тога да ли су родитељи бипатриди или полипатриди), без обзира на територијални критеријум (мјесто рођења или мјесто пребивалишта родитеља).

⁸ Основ за стицање држављанства који подразумева држављанску ситуацију у којој дијете стиче држављанство према првом територијалном критеријуму (мјесту тј. држави рођења), без обзира на држављанство својих родитеља.

⁹ Основ за стицање држављанства који подразумева држављанску ситуацију у којој дијете стиче држављанство према другом територијалном критеријуму (мјесту становања, односно пребивалишта), без обзира на држављанство својих родитеља или мјесто рођења.

друго.¹⁰ У том смислу, може се начелно резимирати да материјално држављанско право регулише материјалну (садржинску) страну држављанског права, тј. права и обавезе државе и заинтересованог појединца поводом стицања и престанка држављанства. С друге стране, **предмет формалног (процесног) држављанског права** је скуп оних држављанскоправних норми којима се уређује процесна страна држављанског права, тј. регулишу се правила поступка по којима се остварује стицање и престанак држављанства, или правила по којима су дужни понашати се држава и заинтересовани појединац, посебно у ситуацијама стицања држављанства натурализацијом, реинтеграцијом, као и у случајевима престанка држављанства. Требало би напоменути да развој процесног држављанског права није (корак по корак) пратио развој материјалног држављанског права, тако да данас имамо ситуацију да државе региона или немају уопште држављанске норме које би се могле категоризовати као процесне држављанске норме, него се користе општим управнопроцесним регулама, или имају недовољан број да би се могло говорити о постојању процесног држављанског права, него се у конкретном случају ради о појединим изузецима од правила општег управног поступка.

Такође, битно је напоменути да би, иако лексички може доћи до забуне између држављанског права као корпуса држављанскоправних (материјалних и процесних) норми с једне стране, и **држављанства, држављанског статуса, права на држављанство и сукоба држављанстава**, као општих држављанских појмова и института са друге стране, требало правити јасну правно-терминолошку (и суштинску) дистинкцију. Као што је већ речено, држављанско право, било да се говори о међународном или националном, односно материјалном или процесном држављанском праву, представља корпус, тј. систем држављанскоправних норми који регулише, између осталог, и горенаведене опште држављанске институте: држављанство, држављански статус, право на држављанство и сукоб

¹⁰ Више о овоме вид. С. Лилић (у сарадњи са мр Дреновак Мирјаном), *Посебно управно право*, Београд, 2010, 88; П. Кунјић, *Управно право – посебни дио*, Бања Лука, 2008, 105; М. Камарић, И. Фестић, *Управно право*, Сарајево, 2009, 220; Упореди: М. Рађеновић, *Право општег управног поступка*, Бања Лука, 2004; М. Рађеновић, *Право посебних управних поступака (одабрани поступци)*, Бања Лука, 2009; Д. Васиљевић, *Управно право, посебни део (област унутрашњих послова)*, Београд, 2005; Ђ. Гатарић, *Управно право – посебни дио*, Загреб, 1977, 1988; З. Лончар, *Управно право, посебни део (област унутрашњих послова)*, Београд, 2005; Д. Милков, *Управно право II (управна делатност)*, Нови Сад, 2003; Ж. Обреновић, С. Тркуља, *Управно право – област унутрашњих послова*, Београд, 1988; С. Поповић, *Административно право – посебни део*, Београд, 1950.

држављанстава, тако да се у контексту наведених општих држављанских института може говорити само о правном супстрату држављанског права, а о чему ће бити више ријечи приликом елаборирања о сваком општем држављанском институту појединачно.

2.1.2. Позиција држављанског права

Држављанско право у општој класификацији права (ни прије ни данас) није сасвим јасно позиционирано. Разлог ове неусаглашености лежи у чињеници што је предмет држављанског права, са ове временске дистанце посматрања, у врло тијесној вези са многим другим гранама права, и приватним и јавним правом, и што се његов домашај учинака у конкретним животним ситуацијама по правилу вишеструко преплиће са правним учинцима других грана права, толико да их је некада врло тешко диференцирати.

У самом термину држављанско право запажамо коријен ријечи овог назива (држава) и на том трагу неоспорно *најјачу везу са јавним (државним) правом.*¹¹ Разлог томе огледа се у чињеници што институт држављанства примарно дефинише персоналну јурисдикцију, тј. домашај државне власти када су у питању њени становници – народ као један од три конститутивна елемента сваке државе (територија, власт и народ). Како се овом проблематиком (државом и њеним конститутивним елементима) највише бави уставно право, може се закључити да се у конкретном случају, између уставног и држављанског права, ради о повезаности првог реда која заслужује велику пажњу, али не и једину.

Међутим, иако поједини аутори приликом елаборирања о повезаности држављанског права (наука о држављанству) и јавног права говоре (само) кроз корелацију држављанског и уставног права, овакав (упроштен) угао посматрања је данас благо превазиђен. Тежиште интересовања за држављанску материју полако

¹¹ Поједини аутори (прије свега др Борислав Благојевић) говоре у прилог да „наука о држављанству долази, по општој систематској класификацији правних дисциплина, у домен науке уставног права, претпостављајући битан саставни део ове” (вид. *Основи Науке о држављанству*, Београд, 1938, 6) занемарујући њену повезаност са управним правом које овој материји у оквиру посебног управног права и изучавања унутрашњих послова посвећује врло велику пажњу.

се преноси из уставног у управно право, и то прије свега *посебно управно право* које се бави изучавањем посебних управних поступака и управних ситуација од којих се држављанство истиче као једна од најважнијих посебних управних ситуација, бар када је у питању *област унутрашњих послова*. У том смислу, држављанско право своју позицију у општој класификацији права може пронаћи не само у јавном праву и односу са уставним правом, него и у односу са управним правом тј. посебним управним правом.

Међутим, развојем међународног права (како јавног тако и приватног) с краја XIX и почетка XX вијека те све већом либерализацијом кретања, тј. већом флукуацијом људи, уклањањем језичких и других баријера између народа и нација, држављанско право добија велику улогу у погледу регулисања свакодневних, најважнијих животних ситуација за појединца. Наиме, стицањем држављанства одредишне (домицилне) земље, тј. регулисањем држављанског статуса у држави свог пребивалишта, појединац (нпр. странац) стиче сва права и обавезе у конкретној држави, баш као и сви други њени држављани (држављани по рођењу са одређеним изузецима). Тиме он рјешава своје основно и најважније (*претходно*) питање од којег зависи његова судбина у погледу уживања свих других бенефиција (претходно условљених посједовањем држављанског статуса) које су махом регулисане нормама приватног права (економска, социјална, здравствена, образовна, стамбена, породична и друга права). На тај начин држављанско право престаје бити само и искључиво предмет интересовања јавног права (уставног и управног права), него се његов домашај огледа и у области *приватног права* (било да се ради о *унутрашњем приватном праву* или *међународном приватном праву*).

2.1.3. Значај држављанског права

Држављанско право, временом, добија све већи значај, било као (под)грана у општој класификацији права, односно у њеном односу на друге (под)гране права, било у односу на појединца као полазну основу државног и друштвеног колектива. Данас са сигурношћу можемо рећи да нема државе без њених

држављанских норми, с обзиром на то да нема државе без претходно јасно утврђене територијалне и персоналне јурисдикције (држављана). У том смислу држављанске норме представљају једну од важних претпоставки, како за успостављање унутрашњег (јавног и приватног) права, тако и за позиционирање државе као субјекта међународног јавног права.

Анализирајући могуће сфере (непосредног или посредног) дјеловања држављанских норми, можемо са сигурношћу рећи да држављанско право има вишеструки значај, како у области **јавног права**, тако и у области **приватног права**, па и **кривичног права**.

Наиме, већ је раније помињано да држављанско право има, тј. имају држављански прописи, непроцјењив (претходни) значај када је у питању конституисање државе као прописима уређеног друштвеног колектива. Приликом конституисања државе, неопходно да је испунити најмање три услова, тј. обезбиједити да одговарајући друштвени колектив који претендује да добије статус међународно признате државе неспорно има регулисану територијалну јурисдикцију (утврђену територију), органе који ће вршити државну власт, али и прецизирану персоналну јурисдикцију, тј. народ над којим ће ту исту власт држава остваривати (држављани и странци који ће по различитим основама боравити на њеној територији). У том смислу држављанско право представља формалан начин, односно држављанскоправне норме представљају нормативно средство путем којих држава утврђује која лица се имају сматрати *ex lege* њеним држављанима, односно на који начин и под којим условима и друга лица могу, по принципу *ex privato*, постати њени држављани, те у којим ситуацијама може уопште доћи до престанка држављанства (и *ex lege* и *ex privato*). Исто тако држављанскоправним нормама се на посредан начин одређује круг лица која у конкретној држави могу имати сва *политичка права* (нпр. активно и пасивно бирачко право), уживати *дипломатско-конзуларну заштиту*, али исто тако и круг лица која с обзиром на уживање држављанског статуса могу бити дио *државног (чиновничког) система* и *правосудног система*. На крају држављанске норме немају само и искључиво домашај, односно значај приликом уживања (различитих) права, него она такође служе и приликом утврђивања круга лица која имају и одређене обавезе. У области јавног права, то се прије свега односи на

војне обавезе (обавеза служења редовног војног рока, обавеза мобилизације, забрана дезертерства итд), али исто тако и на *фискалне, односно пореске обавезе* које по правилу прате држављане без обзира на то гдје се они са својим пребивалиштем налазе. Сходно реченом, држављанско право свој значај неспорно има у области **јавног права** и то не само у контексту уставног (државног) права него и у области војног права, пореског права па и (посебног) управног права, које овој материји пружа велику пажњу приликом изучавања материје унутрашњих послова као посебне управне ситуације.¹²

Даље, држављанскоправне норме немају само значај за област јавног права, иако се неспорно њихов значај, по правилу, прво јавља у вези са најважнијим институтима уставног и управног права, већ управо супротно, њихов домашај и значај се све више огледају и у области **приватног права**, било да се ради о домаћем (унутрашњем) приватном праву, било да се говори о међународном приватном праву. (Не)уживање држављанског статуса у свакодневном животу повлачи за собом бројне бенефиције, али и последице. Примарно, само она лица која имају држављанство конкретне државе могу у сваком тренутку уживати сва права те државе (укључујући и поштовање одређених обавеза резервисаних само за држављане), без обзира на то гдје се тренутно налазе, да ли у оквиру граница своје државе или у иностранству. У том смислу могућност коришћења великог броја права и бенефиција из области приватног права условљена је претходним посједовањем држављанства, почев од уживања здравствене и социјалне заштите (без ограничења), права на образовање о трошку државе, па све до права на стицање и прометовање непокретностима, права на усвајање дјете (без ограничења) итд. Такво уставно начело којим се недвосмислено прави (већа или мања) диференцијација између држављана и других лица (странаца) у погледу врсте, обима и степена квалитета уживања приватних права, није (нити може бити) примјер „негативне дискриминације” непримјерене модерним тековинама XXI вијека, већ нужна последица интензивније, сигурније, сталне, дубље и комплексније везе између државе и њеног држављанина, него што је то случај са везом између државе и странца који борави на њеној територији. Управо због таквог, по правилу, релативног,

¹² Упор. Б. Борислав, *Основи Науке о држављанству*, Београд 1938, 5.

једноставнијег и несигурнијег односа између државе и странца, држава не пружа странцима онолики степен пажње колики пружа својим држављанима. То није случај само данас, него је то вишевијековна ситуација великог броја држава (укључујући и оне најсавременије и најмоћније), с тим да између држава постоји разлика само у погледу обима и квалитета права којим дозвољавају странцима да уживају на њеној територији, у зависности од њихове миграционе политике. С тим у вези, треба напоменути да без обзира на то колико држава својим странцима пружи могућност да користе бенефиције и права (укључујући и права из области приватног права) која су по правилу резервисана само за њене држављане (нпр. право странца на образовање о трошку државе, право на социјалну помоћ итд), *држава никада неће ставити знак једнакости између својих држављана и странаца*, јер би тиме директно угрозила свој суверенитет и довела у питање сам свој опстанак, с обзиром на то да би се у пракси, у најмању руку, створила могућност да странци (односно одређене државе којима ти странци припадају) утичу на егзистенцију законодавне, извршне и судске власти (туђе) државе па, на крају крајева, и да доносе одлуке на штету те државе, а у корист своје државе чији су држављани.

2.2. ДЕФИНИЦИЈА ПОЈМА ДРЖАВЉАНСТВА

Тематиком појма држављанства и његовом правном природом правна наука се интензивно бавила, бар кад је у питању период XX и XXI вијека. Данас можемо говорити о великом броју (више-мање) сличних дефиниција појма држављанства. Свакако многи аутори приликом дефинисања појма држављанства прво крећу од изучавања генезе самог термина „држављанство”, да би на крају своју дефиницију појма држављанства одредили и кроз призму његове садржине и правне природе, па тако нпр. André Weiss¹³ заступа становиште да је држављанство уговорна веза државе и појединца (*Contrats d'adhésion*), док други

¹³ Више о правној логици овог становишта, вид. И. Борковић, *Управно право*, Народне новине, Загреб, 2002, 165.

правни догматичари (нпр. Иво Крбек) држављанство дефинишу кроз призму односа јавноправног карактера.¹⁴

Анализирајући већину модернијих дефиниција појма држављанства, може се доћи до закључка да се држављанство начелно дефинише као *основна, релативно трајна, правна веза између тачно одређеног појединца (физичког лица) с једне стране и тачно одређене државе с друге стране.*

Анализирајући горе поменуто дефиницију, може се доћи до неколико закључака и то:

1. Да се основ и садржина држављанства своди на постојање **држављанске везе** (односа) између тачно одређених држављанских учесника. У конкретном случају, та веза (однос) има своје особености тј. карактеристике (основна веза, релативно трајна, правна веза и друго), због чега држављанство као општи институт држављанског материјалног права представља комплексан правни феномен и стога ужива највећи доктринарни значај;

2. Да су учесници држављанске везе само и искључиво појединац (физичко лице) с једне стране и суверене држава са друге стране (ни више ни мање од два тачно одређена субјекта)¹⁵ – **држављански учесници**. У том смислу у држављанској вези појединац (држављанин) ужива **држављански статус** (са корпусом права и обавеза) у конкретної држави, док се на другој страни налази суверена држава (не и други организациони облик) која над држављанином има **персоналну (држављанску) јурисдикцију**, а која јој омогућава да над њим врши државну власт у пуном капацитету.¹⁶

¹⁴ Упореди: И. Крбек, *Основи управног права ФНРЈ*, Издавачки завод Југословенске академије знаности и умјетности, Загреб, 1950, 281.

¹⁵ Када се говори да учесници држављанске везе могу бити само и искључиво два субјекта, не треба сметнути с ума да то не значи како се на страни сваког од тих учесника не може јавити паралелизам и множина држављанских веза и са другим субјектима у правном саобраћају (а што јесте правило на страни државе, а не тако ријетка појава и на страни појединца као држављанског учесника), него само да у контексту конкретне држављанске везе не може бити више од два субјекта (појединац с једне стране и држава са друге стране).

¹⁶ Упореди: Ј. Винтер-Златковић, „Држављанство, национални идентитет и миграције: европска перспектива“, *Ревиија за социологију*, вол. XXXII, 2001, број 1–2, 39–47; А. Шантић, „Државни суверенитет и држављанство као ограничавајући фактори слободе уласка, кретања и боравка страних држављана“, *Правна мисао*, година XXXV, број 11-12, Сарајево, 2004, 23–28.

2.2.1. Правна природа држављанске везе

Када се говори о правној природи држављанске везе тј. односа који несумњиво егзистира између држављанина и државе, ситуација није једноставна нити постоји унификован одговор о каквој се правној природи уопште ради.

Наиме, размимоилажења у погледу одређивања правне природе држављанске везе крећу се од размишљања да држављанска веза није ништа друго него уговорна (двострана) веза адхезионе природе, док с друге стране поједини аутори држављанску везу не посматрају као двострани, него као једностранни однос у коме држава путем својих држављанских норми прописује услове под којима појединац може постати држављанин, док појединац у том односу својом изјавом само испуњава један од услова за примјену држављанских норми, у ком случају вољом државе стиче држављански статус.¹⁷

Уговорна теорија држављанске везе огледа се у томе што правни теоретичари везу између држављанских учесника дефинишу као двострани однос, по својој правној природи уговорни однос. У конкретном случају сљедбеници ове уговорне теорије сматрају да се ради о тзв. **уговору о приступу** (адхезионом уговору), код којег једна уговорна страна (држава) прописује услове под којима друга уговорна страна може приступити њеном уговору (стећи држављански статус), а друга уговорна страна (по правилу) сама (и слободно) одлучује да ли ће приступити том уговору или не. Такође, правни теоретичари уговорне теорије сматрају да тај уговорни однос између држављанина и државе нема само адхезиони карактер, него и комутативна својства (**комутативни уговор**) с обзиром на то да моментом ступања у држављанску везу оба држављанска учесника стичу и права и обавезе једно наспрам другог. Недостаци ове уговорне теорије огледају се у чињеници што теоретичари приликом дефинисања правне природе држављанске везе акценат стављају на дефинисање исте у тренутку када држављанска веза настане, занемарујући период и правну природу односа који постоји између (потенцијалног држављанина - странца) и државе прије него што та држављанска веза настане. Такође, један од недостатака уговорне теорије

¹⁷ Више о овоме вид. Б. Благојевић, *Основи Науке о држављанству*, Београд, 1938, 7.

држављанске везе огледа се и у томе што се држављански статус у највећем броју случајева и код већине држава стиче рођењем (по правилима неког од основа стицања) и то по правилу *ex lege* без обзира на вољу држављанина (али и државе у конкретном случају), а као последица све присутнијег и заступљенијег начела о забрани (или смањивању) апатридности. У том случају не може се примарно говорити о једном од структуралних елемената сваког уговора – слободној вољи уговорних страна. Начелно држава путем својих држављанских норми исказује „уопштenu вољу” у смислу да испуњавањем услова прописаних држављанским материјалним правом „сваки” појединац може стећи држављанство, али и у том случају држава нема утицај, тј. не пита се у сваком појединачном случају, бар кад је у питању стицање држављанства по сили закона (рођењем по принципу *ius sanguinis* итд). Још је тежа ситуација у погледу доказивања основаности уговорне теорије држављанске везе када се она посматра из угла држављанина који стиче држављанство по сили закона, с обзиром на то да се у том случају држављанин свакако не пита да ли жели или не да постане држављанин конкретне државе уколико су претходно испуњени сви услови предвиђени држављанским материјалним правом¹⁸ (нпр. већина држава на европском тлу је прихватила правило да дијете стиче држављанство оне државе/а који/е његови родитељи имају у тренутку његовог рођења, без обзира на жеље, како родитеља, тако и самог дјетета).

Теорија законског и једностраног односа држављанске везе огледа се у томе што се држављанска веза не доживљава као двострани однос држављанских учесника, него супротно као једностран (субординирани) однос у коме држава има ексклузивно право да својим држављанским нормама прописује ко ће, на који начин и под којим условима постати њен држављанин, док се сама изјава потенцијалног држављанина никако не може посматрати као израз једнакости (равноправности) са вољом законодавца, него искључиво као један од (законских) услова које заинтересовано лице мора да испуни како се у конкретном случају не би радило о „наметнутом” држављанству, него слободном и вољном приступању

¹⁸ Забуну не треба да ствара чин уписа у књиге држављана, с обзиром на то да стицање држављанства по сили закона има конститутивно дејство у тренутку испуњења законом прописаних услова, док сам упис у књиге држављана има само декларативно дејство.

држављанском колективу конкретне државе. „У таквом случају тако захтевана изјава воље је само један услов који је прописао сам правни поредак за своје дејство у погледу једног одређеног лица или одређене групе лица, но само стање на тај начин засновано не постаје уговорно; оно остаје и даље законско. ...Сви могући случајеви утицаја воље појединца на његов држављански статус, утицаји којих има доста и којих и мора да буде (јет то одговара захтевима идеалног држављанског поретка), израз су само жеље да правно регулисање ове установе одговара што више и боље њеној социјалној структури. Утицај воље појединца у погледу држављанског статуса по нашем позитивном праву има само правно-технички карактер, а не служи никако као доказ о прихватању уговорне теорије.”¹⁹ Анализирајући ову теорију, која свакако више одговара природи држављанске везе успостављене позитивним држављанским нормама Србије, Босне и Херцеговине и Хрватске, може се доћи до закључка да и она у својој суштини нема одговоре на неке недоумице и питања која се јављају и код уговорне теорије држављанске везе. Имајући у виду епохалан развој те заслужено прокламовање основних људских права за глобалну мисију и визију (укључујући и право на држављанство као основно људско право), сама слобода државе за самостално регулисање националног држављанског права (полако али сигурно) добија своја суштинска ограничења. Правац кретања тих ограничења усмјерен је на слабљење „неограниченог” права државе да својим нормама регулише унутрашње држављанско право с једне стране, а с друге стране на јачање права појединца на држављанство конкретне државе под „олакшаним условима”. Да ли таква појава истовремено значи и слабљење оправданости теорије законског и једностраног односа држављанске везе? У конкретној ситуацији, да. Наиме, како се нормама међународног држављанског права полако уводе ограничења државама за регулисање њиховог унутрашњег држављанског права, јасно је да законодавац и потенцијални држављанин постају све равноправнији (истина никада у потпуности равноправни, јер држави у сваком случају остаје право да врши законодавну власт са већим или мањим ограничењима) што на крају доводи до неизоставног преплитања уговорне теорије и теорије законског и једностраног односа држављанске везе. Логично се намеће закључак да нема државе као

¹⁹ Б. Благојевић, *Основи Науке о држављанству*, Београд, 1938, 9.

друштвеног уређеног колектива без њеног становништва – држављана, што даље имплицира, хипотетички гледано, да би држава остала без свог становништва као свог колектива над којим врши персоналну јурисдикцију, уколико би се сви држављани (изјавом своје воље) у истом тренутку одрекли држављанства. У том случају формална егзистенција државе би у једном тренутку свакако била угрожена до потпуног ишчезавања, што доводи до јасног закључка да држава и те како зависи од воље својих држављана да наставе уживати држављански статус, због чега веза која постоји на релацији држава - држављанин никако није само и искључиво *законске и једностране природе*, него истовремено и *однос међусобне (условљене) узајамности* са конкретним правима и обавезама на страни држављанина, али исто тако и тачно утврђеном (мјесном, стварном и функционалном) надлежношћу на страни државе. Постављајући тезе на описани начин, а имајући у виду анализирање правне природе држављанске везе са данашње временске дистанце, може се закључити да је доктринарна свијест о правој природи држављанске везе прилично еволуирала и то до границе да ни уговорна теорија ни теорија законског и једностраног односа држављанске везе, уколико се посматрају појединачно и независно једна од друге, не одговарају правом стању ствари, јер свака од њих има и предности и недостатке, а због чега се ниједна од њих не може узети као једина и стопроцентно тачна. Баш због свега наведеног правну природу држављанске везе у правно-доктринарном смислу треба посматрати кроз призму најважнијих обиљежја обје наведене теорије, с обзиром на то да држављанска веза у себи сублимира истовремено и уговорну природу и природу законског тј. једностраног односа, с тим што треба имати на уму да у зависности од тога у ком тренутку и под којим околностима дефинишемо правну природу држављанске везе, она се креће на релацији између наведених теорија. Нпр. прије него што заинтересовано лице стекне држављанство, тј. настане држављанска веза између њега и конкретне државе, истини за вољу његова жеља, тј. воља изражена у форми писане изјаве о намјери стицања држављанства, свакако није довољна да тражено држављанство и добије уколико истовремено није испунио и друге (остале) услове прописане држављанско-правним нормама. У том смислу држављанска веза се манифестује као једнострано однос у коме законодавац прописује под којим условима се његово

држављанство може стећи, а писана изјава о намјери стицања држављанства је само један од услова које заинтересовано лице мора да испуни. Међутим, онога тренутка када заинтересовано лице стекне држављанство и држављански статус, од тог тренутка држављанска веза више није једностраног усмјерења (каква је била прије него што је стекао држављанство), него се држављанска веза манифестује као уговорни однос (однос међусобне условљене узajмности) у коме права и обавезе држављанина с једне стране стоје наспрам тачно утврђене држављанске надлежности државе с друге стране.

2.2.2. Карактеристике и предмет држављанске везе

Полазећи од најчешће, али истовремено и најсвеобухватније дефиниције појма држављанства као *основне, релативне трајне, правне везе између тачно одређеног појединца (физичког лица) с једне стране, и тачно одређене државе с друге стране*, могу се утврдити, како његове најважније карактеристике, тако и сам предмет држављанске везе.

Као најзначајније карактеристике држављанске везе могу се навести слjedeће:

1. **Основна (елементарна) веза** између појединца и државе;
2. **Лична (одређена) веза** између појединца и државе;
3. **Политичка веза** између појединца и државе;
4. **Релативно трајна веза** између појединца и државе и
5. **Правна веза** (јавноправна веза) између појединца и државе.

У правној доктрини као прва и можда најважнија карактеристика држављанске везе наводи се њена елементарност, односно чињеница да се у конкретном случају ради о *основној вези* између држављанских учесника. Наиме, нити држава може обављати своје државне функције (укључујући и обављање персоналне јурисдикције) без својих држављана (становника) нити становници

могу остваривати своје основне животне и друге потребе без припадања одређеном државном колективу (нпр. лијечити се, образовати се, уживати конзуларну заштиту итд). Такав њихов однос узајамности говори у прилог тези да је главна карактеристика држављанске везе то што је она у својој суштини основна (елементарна) веза која претходи сваком другом односу који постоји на релацији држава – њени држављани и без чијег постојања нити држава нити држављани не би могли да ваљано егзистирају.

Лична (одређена) веза између појединца и државе, као друга карактеристика држављанске везе, огледа се, како у томе да су у држављанској вези прецизно одређени идентитети држављанских субјеката (с једне стране физичко лице – држављанин са својом цјелокупним идентитетом, а са друге стране тачно одређени државни колектив који врши персоналну јурисдикцију над тим држављанином), тако и у немогућности преношења држављанског статуса са једног на друго физичко лице, јер се у конкретном случају ради о личном (држављанском) праву строго везаном за одређеног држављанског субјекта.

Поред чињенице да држављанску везу карактерише лична повезаност држављанских субјеката, она у себи инкорпорише истовремено и *везу политичких карактеристика*, с обзиром на то да држављанску политику сваке државе формира политичка (владајућа) елита која кроз законодавне процедуре и држављанске прописе каналише ништа мање него своју политичку (држављанску) вољу, па тако на крају стицањем држављанског статуса држављански субјекти на одређени начин постају политички повезани.

Такође, у правној доктрини се као сљедећа важна карактеристика држављанске везе наводи њена (*релативна*) *трајност*. Наведена карактеристика свједочи о чињеници да се једном успостављена држављанска веза ријетко када самовољно прекида и по правилу траје читав живот. Наравно, и овдје се може говорити о ситуацијама одрицања од држављанства или одузимања држављанства, али и такви изузеци по свом (малом) обиму учесталости коначно потврђују релативну трајност држављанске везе.

И као пета, али једнако важна карактеристика држављанске везе као и већ претходно описане, наводи се и та да се у конкретном случају ради и о *правној*

вези регулисаној држављанским правом, било да се ради о држављанским материјалним или држављанским процесним нормама. У сваком случају, држављанска веза није нека имагинарна веза препуштена сама себи, него веза чији су настанак, постојање и престанак системски ријешени нормама држављанског права.

Када се говори о *предмету држављанске везе*, прије свега се има на уму однос међусобне условљености држављанских учесника, оличен у конкретним правима и обавезама на страни држављанина, али исто тако и тачно утврђеном (мјесном, стварном и функционалном) надлежношћу на страни државе, а на основу чега остварују своје функције, односно намјере. Као што је споменуто, сваки од држављанских учесника, било да се ради о држави или држављанину, директно зависи од оног другог учесника држављанске везе, јер је остварење права једног држављанског учесника – држављанина директно условљено постојањем тачно, потпуно и прецизно утврђене (мјесне, стварне и функционалне) надлежности другог држављанског учесника – државе, тако да корелација права и обавеза држављанина с једне стране и држављанске надлежности државе с друге стране није ништа друго него предмет држављанске везе.

2.2.3. Држављански учесници (држављански статус и персонална држављанска јурисдикција)

Као учесници држављанске везе, без обзира на њену правну природу, увијек се појављују, с једне стране појединац као физичко лице, а с друге стране суверена држава.²⁰ У конкретном случају и појединац и држава својим учешћем у држављанској вези стичу посебне улоге преко којих остварују своје функције, циљеве и задатке. Појединац, учешћем у држављанској вези, постаје држављанин и стиче држављански статус. С друге стране, настанком држављанске везе између тачно одређеног држављанина и конкретног државног колектива, суверена држава

²⁰ Не могу и остали облици уређеног колектива, с тим да потпуну забуну уводи држављанство ЕУ као *sui generis* облик држављанства.

стиче право(а) да врши персоналну јурисдикцију над тим држављанином, без обзира на то гдје се он тренутно налази (на њеној територији или ван ње).

*Држављански статус*²¹ за појединца тј. за држављанина има неописиво значајну улогу. Без држављанског статуса појединац у конкретної држави ужива статус странца који се није изједначио, нити ће се икада изједначити са држављанским статусом, без обзира на то о којој држави говоримо. „Однос грађана према држави карактерише се њиховим правима и дужностима. Некада су права и дужности грађана према држави чије држављанство имају била знантно ширег обима и већег значаја, него права и дужности странаца. Међутим, сада је та разлика смањена и сведена на најнужнију меру. Ипак, правни положај странаца се и сада битно разликује, без обзира на извесна изједначења, нарочито у основним правима и дужностима. Тако, странци не могу учествовати у вршењу јавно-правних функција. Они, по правилу, немају право гласа (активно и пасивно) за политичко-представничка тела. Слобода кретања и настањивања се ограничава у већој или мањој мери...”²² У крајњој линији, јачина повезаности странца са домицилном државом никада не може достићи онај степен јачине и међусобне условљености који постоји између државе и њених држављана. За разлику од странца који кроз статус легалног боравка (трајног или привременог) у домицилној држави ужива одређени (али ограничени) дијапазон права и обавеза²³, држављанин кроз свој држављански статус ужива сва права и обавезе, било да се ради о корпусу права и обавеза уставне, законске или подзаконске категорије. У том смислу, држављански статус се може посматрати и као значајан дио супстрата предмета држављанске везе, бар када је у питању држављанин као њен учесник. По правилу, држављански статус се стиче или по сили закона (нпр. рођењем по принципу *ius sanguinis*) или по захтјеву заинтересованог лица (нпр. кроз поступак натурализације тј. прирођењем). Квалитет и обим држављанског

²¹ Држављански статус се може начелно дефинисати као формалноправно признање припадности одређеном државном колективу кроз чије се егзистирање и конзумирање држављанину омогућава да несметано обавља и остварује своје свакодневне и друге потребе без ограничења или било каквог условљавања.

²² С. Ђ. Јовановић, *Држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, Београд, 1977, 3–4.

²³ Право на рад али са посебним одобрењем, право на бесплатно лијечење, али само у хитним ситуацијама, право на стицање власништва над непокретностима по принципу реципроцитета итд.

статуса се не може формално ограничавати нити се његово трајање може унапријед дефинисати, с тим да се у одређеним ситуацијама, вољом самог држављанина или државе, држављански статус може изгубити као директна посљедица престанка држављанске везе након правноснажног окончања поступка одрицања од држављанства, одузимања држављанства итд.

Насупрот држављанину као учеснику држављанске везе, појављује се суверена држава која (посредним или непосредним) признањем држављанског статуса одређеном појединцу истовремено формира држављанску везу преко које, у већој или мањој мјери, обавља *персоналну (држављанску) јурисдикцију* над конкретним држављанином. Персонална јурисдикција, у контексту држављанског права, одређује и квалитативно и квантитативно над којим становништвом (грађанством) држава, без било каквог формалног ограничења, обавља своју (законодавну, извршну и судску) власт. Као што је већ помињано, постојаност и одређеност персоналне (држављанске) јурисдикције је *conditio sine qua non* за егзистенцију државе као сувереног државног колектива. „Отуда, са нестанком државе као организоване заједнице људи, нестаје и држављанство. На основу ове везе одређује се и персонални суверенитет сваке државе, тј. право државе да на одређеним субјектима права врши власт, па из те везе проистичу права и обавезе државе према појединцу као и права и обавезе појединца према држави.”²⁴

Анализом међусобне повезаности држављанског статуса и персоналне држављанске јурисдикције који у својој заједници чине држављанске учеснике може се неспорно закључити да једно без другог не могу егзистирати, да су међусобно комплементарни и да нестанак, односно ограничење било којег од два држављанска субјекта, у било ком облику, за посљедицу има губитак суштине појма држављанста.

²⁴ С. Ђ. Јовановић, *Држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, Београд, 1977, 3.

2.3. ДЕФИНИЦИЈА ПОЈМА ПРАВА НА ДРЖАВЉАНСТВО

„Право особе да буде држављанин одређене државе, тј. да стекне држављанство неке државе појављује се поприлично касно.”²⁵ У конкретном случају, први важни помаци у категорисању права на држављанство у корпус основних људских права појављују се тек у одредбама Универзалне декларације о правима човјека из 1948. године, Америчке декларације о правима и обавезама човјека из исте године, Конвенције о смањењу броја лица без држављанства из 1961. године, Декларације о правима дјетета из 1959. године, Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације из 1965. године, Међународног пакта о грађанским и политичким правима и другим међународним изворима права.

Сви наведени међународни акти, који су несумњиво трасирали пут праву на држављанство као основном људском праву, појављују се тек половином XX вијека. Зашто је то тако? Историјски гледано одговор на ово питање не може се дати ван контекста осталих права која данас улазе у корпус основних људских права, с обзиром на то да право на држављанство концептуално није настало мимо осталих основних људских права, нити је по својој природи и суштини *sui generis* у односу на остала права.²⁶

Наиме, иницијална каписла за настанак свијести о потреби формирања основних људских права непосредно се доводи у везу са завршетком Другог свјетског рата и свим недаћама и страхотама које је он за собом оставио. У том смислу и на крилима те идеје Генерална скупштина Уједињених нација усвојила је Универзалну декларацију о правима човјека 1948. године, која истини за вољу није била правно обавезујућа за чланице Уједињених нација, али је свакако била (и данас је) довољно јак подстрек за све националне државе да у своје унутрашње правне системе у што већој мјери интегришу усвојене међународне стандарде корпуса основних људских права. И на овом мјесту поново се поставља питање

²⁵ Д. Берђа, *Држављанство Еуропске уније*, магистарски рад, Загреб, 2001, 25.

²⁶ Упореди: Е. Муминовић, *Законодавство о држављанству у контексту права човјека*, Држава Босна и Херцеговина и људска права, Правни факултет Универзитета у Сарајеву, Сарајево, 1999, 183–195.

зашто се државе раније (прије 1948. године) нису посветиле корпусу основних људских права, укључујући и право на држављанство. Одговор и на ово питање се креће у оквирима развоја и еволуције националних држава и њихове веће–мање отворености за међусобну сарадњу са другим државама у региону и шире, бар када је у питању право на држављанство. У том смислу, а као што се већ раније говорило, државе су одувijek држављанску материју љубоморно чувале (а ситуација се није ни данас много промијенила када су у питању одређене државе) у оквирима своје унутрашње проблематике која се тичала само националних интереса конкретне државе, без потребе било каквог освртања и усклађивања са држављанским правом држава у региону. На таквим националним држављанским политикама и уз јавну свијест о држављанима као припадницима државног колектива који су држави дужни безусловну вјерност и лојалност, питање настанка права на држављанство није могло доћи до изражаја, јер напосто државе нису осјећале потребу да се држављанској материји посвећују из угла квалитативног ограничавања своје персоналне јурисдикције по принципу - зашто би држава саму себе ограничавала у било ком облику. Тек касније, почетком XX вијека, када човјек и његова судбина заузимају заслужено мјесто у свјетским оквирима, буди се колективна свијест о потреби међународног (па и националног) нормирања основних људских права, укључујући и права на држављанство.

Анализом појма „права на држављанство” у горенаведеним међународним актима као нпр. *„Свако има право на држављанство.”*; *„Од свог рођења дијете има право на име и држављанство.”*; *„Свако дијете има право стећи држављанство.”*; *„Одмах након рођења дијете треба уписати у матичне књиге и дијете од рођења има право на лично име, право на стицање држављанства и уколико је могуће право да зна ко су му родитељи и да ужива њихову заштиту.”* итд., могу се извести начелни закључци о дефиницији појма „права на држављанство” и то да се у конкретном случају ради о универзалном – основном људском праву сваког појединца, без обзира на расу, пол и друге персоналне различитости, које у себи сублимира двије кохезивне компоненте:

- **право појединца да од рођења припада одређеном државном колективу**, укључујући и право на несметано посједовање држављанства, без бојазни од самовољног одузимања од стране државе и

- **обавезу државе да појединцима, без обзира на пол, расу и друге персоналне различитости, обезбиједи недискриминирајући држављански статус без могућности самовољног одузимања држављанства.**

Међутим, оно што остаје спорно у вези са међународним позиционирањем „права на држављанство”, а што многи аутори у својим радовима истичу, јесте немогућност принуде државе да одређеном појединцу омогући остварење „права на држављанство” у ситуацији када за то не постоје формалне нити материјалне препреке („чиста самовоља државе”) или безразложно одузимање држављанског статуса. У том случају право на држављанство остаје „само слово на папиру” и појединац се у таквим ситуацијама оставља потпуно незаштићен. Међутим, ситуација се и на овом плану из године у годину мијења у контексту глобалних промјена које су захватиле међународно и национално позиционирање основних људских права, прије свега у контексту нормативног дефинисања међународних држављанских стандарда које би државе требало да имплементирају у своја национална законодавства, па све до међународних судских и арбитражних одлука.

„Свака држава, дакле, у начелу има право својим уставом и законима одредити тко има право на њезино држављанство. Стога се сматра да питања држављанства спадају у унутарњу надлежност државе. У одређивању тих увјета државе се воде различитим мотивима, попут националне традиције, демографске и економске политике, државне сигурности и др. Но, ово своје дискреционо право на одређивање круга држављана сукладно међународним конвенцијама, међународном обичајном праву, те опћеприхваћеним начелима права везаним уз држављанство, држава ипак може ограничити уговорима које склапа са другим државама. Ово потврђује и савјетодавно мишљење Међународног суда у Спору Енглеске и Француске о учинку француских закона о држављанству за Тунис и Мароко у којем стоји да: ’...према постојећем међународном праву питања држављанства у начелу су, по мишљењу Суда, резервираној (придржаној) надлежности сваке државе’ те се даље наводи да се ’...може догодити да је у материји попут држављанства која није уређена међународним правом, слобода државе да користи своју дискрецију ипак ограничена обвезама које је могла

преузети према другим државама. У таквом случају, у начелу искључива надлежност државе ограничена је правилима међународног права...”²⁷

2.4. ДЕФИНИЦИЈА ПОЈМА И ВРСТА СУКОБА ДРЖАВЉАНСТАВА

Институт сукоба држављанства своје постојање веже за сам почетак настанка првих теорија о држављанском праву и општим држављанским институтима. Овај држављански институт, из године у годину, заслужује све већу пажњу, имајући у виду значај и сложеност проблематике која се доводи у везу с њим.

Појмовно сукоб држављанства, најопштије речено, може се дефинисати као *изузетак од примјене начела једног (искључивог) држављанства као широко распрострањеног општег држављанског начела*. Наиме, „општа правна теорија се труди да у циљу што потпунијег регулисања установе држављанства, постави извесна руководна начела којим би се имале, као чланови једне опште међународно-правне заједнице и као фактори мира и правне сигурности, инспирисати поједине државе при доношењу својих посебних норми о држављанству. Између тих основних руководних начела која су данас, у овом правцу, скоро опште усвојена, истичу се, као битна за сам појам држављанства, два: *да свако лице треба да буде држављанин једне државе и да свако лице треба да буде само држављанин једне државе* (тј. да ниједно лице не треба, у исти мах, да буде држављанин двеју или више држава).”²⁸ Као што је већ речено, овакав принцип је у држављанском праву познат или као *начело једног држављанства* или као *начело искључивог држављанства*, у зависности од тога о ком аутору је ријеч. Смисао овог држављанског начела је врло прецизан и недвомислен. С једне стране сваки појединац има право да се сматра држављанином одређене државе, односно држава је дужна одређеном појединцу признати држављански статус без било какве самовоље док, с друге стране, исти тај појединац не смије у исто

²⁷ Ibid, 39, преузету из Деган, В. Туро, *Међународно право*, Ријека, Правни факултет Свеучилишта у Ријечи, 2000, 482 и из *Advisory Opinion in Case Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco*, Permanent Court of International Justice, Series B, 4/1923, 24.

²⁸ Б. Борислав, *Основи Науке о држављанству*, Београд, 1938, 140.

вријеме имати два или више држављанстава (ситуација паралелности два или више држављанстава).

Међутим, развојем држављанског права, како на међународном, тако и на унутрашњем (националном) плану, те с обзиром на све већу глобалну мобилност људи, принципијелност у примјени начела једног држављанства сваким даном све више слаби, без обзира на то о којој држави је ријеч.²⁹ Данас са сигурношћу можемо рећи да је немогуће пронаћи савремену државу у којој се начело једног (искључивог) држављанства у свом пуном капацитету примјењује без изузетака и својеврсних (под)варијанти. Такво стање ствари је нужна последица чињенице да државе своју материју држављанског права још увијек (у већој или мањој мјери) перципирају као „*domaine réservé*”, односно материју искључиво резервисану за унутрашњу (националну) проблематику, а имајући у виду могућност коришћења више различитих основа за стицање држављанства у зависности од својих националних интереса (*ius sanguinis*, *ius soli* и *ius domicili*) то се логичним намеће и закључак да је у пракси изводљиво да једно лице, стицајем различитих околности на које може или не може уопште да утиче, ужива два или више држављанстава, у ком случају се ради о лицу са *двојним (bipatridi)* или *вишеструким држављанством (polipatridi)* који се налазе у стању **позитивног сукоба држављанстава**, или да исто то лице не ужива ниједно држављанство, односно ниједна држава га не признаје за свог држављанина, у ком случају се

²⁹ Нпр. француски држављани почев од 1973. године могу посједовати два држављанства (бипатриди), док од 2009. француски држављани могу имати и више од два држављанства (полипатриди). Нпр. Шпанија дозвољава посједовање двојног држављанства са Португалом, Андором, Филипинима и Екваторском Гвинејом. Када је у питању Шведска, од 2001. године шведским грађанима је омогућено да аплицирају и за држављанство друге државе, а да се при томе не морају одрећи шведског држављанства. Таква је ситуација и у Финској (почев од 2003. године), Данској (почев од 2014. године), Грчкој (почев од 2004. године), док је Норвешка у своју држављанску легислативу 2005. године увела (додуше рестриктивну) могућност посједовања двојног држављанства у ситуацији „посебно јаких разлога” о чему коначну одлуку доноси норвешко министарство спољних послова. У случају Њемачке ситуација се из године у годину мијења на уштрб принципијелности у примјени начела једног држављанства (највише под притиском великог броја грађана турског поријекла), с обзиром на то да је у Њемачкој 2014. године усвојена измјена држављанске регулативе којом је мигрантима омогућено да истовремено задрже и њемачко држављанство као и држављанство државе поријекла (без претходне законске обавезе оптирања до навршене 23. године), док је ситуација у Аустрији сасвим другачија, с обзиром на то да Аустрија, заједно са Пољском, Естонијом, Летонијом, Литванијом, Холандијом, спада у ред држава које у правилу не дозвољавају бипатридниост, свака из својих разлога. Више о овоме, вид. С. Равлић, „Двојно држављанство у Еуропској унији: извори, типови, националне политике“, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Загребу*, број 64 (4), 2014, Загреб, 535–560.

таква лица зову *лица без држављанства (apatridi)* и налазе се у **стању негативног сукоба држављанстава**.

„До појаве лица без држављанства (*apatrida*) долази због различитог регулисања питања стицања држављанства појединих лица (нпр. дете потиче од родитеља који су држављани државе која се придржава начела подручја, тј. *ius soli*, а роди се у држави која се придржава начела порекла, тј. *ius sanguinis*), односно због различитог регулисања престанка једног држављанства и стицања другог.”³⁰ Ситуација је свакако другачија када су у питању лица са два или више држављанстава, а који подразумевају нпр. „...случај када је, према ранијем законодавству, прирођењем или рођењем као основном стицања југословенског држављанства извесно лице стекло југословенско држављанство, а да није изгубило дотадашње, јер југословенско право није увек водило рачуна о томе да ли је лице, које постаје југословенски држављанин прирођењем, изгубило држављанство по праву стране државе. Сукоби држављанства код лица са више држављанстава су увек позитивни. Иако се принцип двојног држављанства у савременим правима сматра изузетком, ипак га као правило треба примењивати у посебним ситуацијама (нпр. као што је био случај са регулисањем југословенског држављанства лица која су имала југословенско држављанство и држављанство неке од бивших југословенских република које су после 1991. године постале самосталне државе.”³¹ Међутим, у појединим државама региона (као што је случај са Босном и Херцеговином) бипатридно³², односно полипатридно све више бива распострањена због различитих (чисто) политичких интереса одређених држава, те вишеструке користи које појединац осјећа у свом свакодневном животу у ситуацији када у истом тренутку може да ужива бенефите које нуди

³⁰ С. Лилић у сарадњи са мр М. Дреновак, *Посебно управно право*, Београд, 2010, 88.

³¹ *Ibid*, 89.

³² У вези са могућим проблемима који настају због бипатридности вид. Д. Класичек, „Двојно држављанство и неки проблеми који могу ускоро настати у примјени хрватског међународног приватног права“, *Правни вјесник Правног факултета у Осјеку* „Josipa Jurja Strossmayera“, 14 (1 – 4), Осјејек, 1998, 85 – 93; М. Петровић, „Двојно држављанство – предност или проблем?“, *Држављанство и међународно приватно право; Хашке конвенције: (зборник радова)*, Београд, 2007, 83 – 98; Weis Paul, *Nationality and Statelessness in International Law*, 1979; Г. Б. Трајковски, *Вишеструко држављанство*, докторска дисертација, Београд, 1965; У вези са конкретним облицима бипатридности и међусобне корелације држављанстава у стицају, вид. И. Рожић, *Двојно држављанство (хрватско и њемачко рјешење те Конвенција Вијећа Еуропе о смањењу вишеструког држављанства из 1963)*, Хрватска јавна управа, год. 1, број 1, Загреб, 1999, 139 – 150.

више држава.³³ С тим у вези правни теоретичари су отишли и корак даље, постављајући одређена концептуална правила у вези са третирањем лица без држављанства, односно лица са два или више држављанстава, с обзиром на то да и у конкретном случају важи принцип разноликости поступања држава у контакту са апатридима, односно лицима са два или више држављанстава.³⁴

³³ Таква је ситуација са грађанима у Босни и Херцеговини. Наиме, како за вријеме ратних дешавања деведесетих година прошлог вијека на простору Босне и Херцеговине, тако и у постратном периоду, држављански прописи Републике Хрватске и Републике Србије, са већим или мањим одступањима, у великој мјери су омогућавали грађанима хрватске односно српске националности са пребивалиштем у Босни и Херцеговини да по олакшаним процедурама (нпр. само на основу доказивања претходног изјашњавања у правном промету '90-их година, као припадника хрватском народу или изјаве о припадности српском народу и прихватању Републике Србије за своју домовину) стекну хрватско, односно српско држављанство. То је посебно било изражено у случају држављанства Републике Хрватске, с обзиром на чињеницу да је Републици Хрватској, непосредно након осамостаљења била уведена визна либерализација са земљама Европске уније, затим од 2006. године са Великом Британијом, а од 2009. године и са Канадом, што је на крају довело до тога да је више од 95% припадника хрватског народа у Босни и Херцеговини аплицирало и добило држављанство Републике Хрватске. Када је у питању држављанство Републике Србије, ступањем на снагу Споразума о успостављању специјалних паралелних односа између Републике Српске и Републике Србије у 2006. години велики број припадника српског народа у Босни и Херцеговини, по знатно поједностављеној процедури, стекао је двојно држављанство са Републиком Србијом, све са намјером запослења и наставка школовања у Републици Србији.

³⁴ Више о овоме види: Б. Благојевић, *Основи Науке о држављанству*, Београд, 1938, 141–148.

ТРЕЋИ ДИО

МЕЂУНАРОДНО ДРЖАВЉАНСКО ПРАВО – ДРЖАВЉАНСКО ПРАВО У КОНТЕКСТУ ПОЈЕДИНИХ ОДРЕДАБА МЕЂУНАРОДНИХ КОНВЕНЦИЈА И ДЕКЛАРАЦИЈА

3.1. УОПШТЕНО О МЕЂУНАРОДНОМ ДРЖАВЉАНСКОМ ПРАВУ И ЊЕГОВОМ ЗНАЧАЈУ

Као што је у претходном излагању већ било ријечи, држављанско право има своју двојаку појмовну димензију, вертикалну и хоризонталну. У конкретном случају, а ради даљег елаборирања на тему међународног држављанског права, од значаја је пружити више информација о вертикалној линији посматрања држављанског права. У том смислу, држављанско право се може диференцирати, како са унутрашњег аспекта – *унутрашње (домаће/национално) држављанско право*, тако и са спољашњег аспекта – *међународно (страно) држављанско право*.

Наиме, историјски посматрано, унутрашње држављанско право, због чињенице да је раније настало и значаја који и дан-данас носи за све државне колективе широм свијета, представља окосницу развоја држављанског права уопште. То је нужна последица чињенице да државе, без обзира на глобалне промјене у свим друштвеним сегментима, не одустају од тога да се држављанском проблематиком баве саме за себе, без пријеке потребе прилагођавања држављанским правилима других држава. Међутим, историја такође свједочи да ниједна држава не може опстати по принципу самодовољности и изолованости од остатка свијета. То је и теоретски и практички данас неизводљиво. Управо из тог разлога ни држављанско право, односно *принцип искључиве резервисаности држављанске материје за националну - домаћу проблематику*, није остало имуно на тенденције глобалног развоја у свим друштвеним сегментима. На пољу држављанског права то се прије свега огледа кроз постављање одређених (својеврсних) ограничења државама при регулисању својих националних држављанских система.

Та ограничења унутрашњих држављанских права данас се могу груписати у три међусобно зависне категорије, а које све заједно чине иницијалну базу међународног држављанског права:

1) Међународне конвенције, декларације и други акти међународних организација и тијела,

2) **Пракса међународних судова и арбитражних** тијела (нпр. одлуке Сталног суда међународне правде у спору Енглеске и Француске у вези са проблематиком дејства француских закона о држављанству за Тунис и Мароко, или у спору по питању пољског тумачења Уговора о заштити мањина од 28.6.1919. године, или у предмету „*Notbohm*“ који се водио пред Међународним судом правде 1955. године итд)³⁵ и

3) **Међународни билатерални уговори** (нпр. уговори о миру којима се регулишу *post factum* ситуације у вези са проблематиком држављанства државе која је анкетирана).

Оно што је свим тим категоријама ограничења унутрашњег држављанског права заједнички именитељ јесу начелна правила која су се више-мање профилисала у правној доктрини и која су у већем или мањем обиму имплементирана кроз наведене категорије ограничења, а која на крају трасирају зачетак међународног држављанског права.

„Покушаји међународног регулисања установе држављанства чињени су са разних страна. То најпре и у првом реду од стране појединих правника који су обично формулисали основне принципе којима треба да се руководе све државе приликом доношења својих прописа о држављанству. Међу овима се нарочито истиче проф. Зебалос, износећи десет основних правила, по његовом мишљењу, идеалног и најбољег уређеног држављанства, тако да се та правила појављују као изрази филозофско – правног гледања на установу држављанства:

1. *Држављанство је добровољна веза bona fide.*
2. *Свако лице треба да имао једно држављанство.*
3. *Ниједно лице не може имати два држављанства (Cicero, Oratio pro Balbo: Duarum civitatum civis esse, nostro iure civili, nemo potest).*

³⁵ Више о овоме види: М. Ачирон (Marilyn Achiron), *Држављанство и апатридија*, Приручник за парламентарце (превод са енглеског језика), UNHCR Сарајево, новембар, 2006, 9 – 10.

4. Свако лице има право да слободно промени своје држављанство (*Platon, Socrat; Ciceron, ibid: Ne quis invitus in civitate maneat*).
5. Држава нема права да појединцима забрани промену држављанства.
6. Држава нема права да примора појединце да промене држављанство и против своје воље (*Ciceron, ibid: Ne quis invitus civitate mutetur*).
7. Свако лице задржава право да поврати држављанство које је претходно напустило.
8. Држава не може, против њихове воље, наметнути своје држављанство лицима која су домицилирана на њеној територији.
9. Држављанство стечено рођењем или држављанство које је добровољно прихваћено, одређују, у погледу појединца, примену јавног и приватног права.
10. Држава има дужност да уреди положај лица без држављанства, и то како у јавном, тако и у приватном праву.³⁶

Сви горенаведени теоријски принципи у својој заједници чине тзв. „добра држављанска правила” која представљају својеврсне смјернице државама широм свијета да приликом нормирања својих домаћих држављанских система принципијелно воде рачуна о њиховој што већој заступљености, јер само на такав начин створиће се довољно зрела домаћа држављанска права која ће бити спремна одговорити на велики број недоумица и проблема са којима се данас сусреће велики број држава, узрокованих нуспојавама института сукоба држављанства. „...међународно регулисање установе држављанства треба, у овом развојном ступњу међународне заједнице, да буде управљено у првом реду у циљу да с једне стране све државе регулишу своје унутрашње право о држављанству тако да се у што је могуће већој мери отклоне позитивни и негативни сукоби држављанства, а с друге стране да се поставе правила за решавање ових сукоба, ако и када до њих дође.”³⁷

³⁶ Б. Т. Благојевић, *Држављанство – с нарочитим обзиром на право ФНРЈ – друго издање*, Београд, 1947, 18-19.

³⁷ *Ibid*, 18.

3.2. ХАШКА КОНВЕНЦИЈА О ОДРЕЂЕНИМ ПИТАЊИМА КОЈА СЕ ОДНОСЕ НА СУКОБ ЗАКОНА О ДРЖАВЉАНСТВУ ИЗ 1930. ГОДИНЕ

Свакако међу првим међународним правним оквирима из области држављанског права истиче се и *Хашка конвенција о одређеним питањима која се односе на сукоб закона о држављанству*,³⁸ која је донесена 13. априла 1930. године од стране Скупштине Лиге народа, с тим да је иста ступила на снагу седам година касније, тачније 1. јула 1937. године, а касније су јој придодати и одређени протоколи.³⁹ Конвенција је писана на енглеском и француском језику а састоји се од шест одјељака и 31 члана.

Многи аутори сматрају да је иницијална каписла за доношење ове конвенције било савјетодавно мишљење Сталног суда међународне правде из 1923. године у вези са проблематиком држављанстава Туниса и Марока, у коме се први пут на тако високом правосудном нивоу истакло „...да је (држављанско) питање искључиве надлежности државе релативно питање у зависности од развоја међународних односа и да у односу на питања која нису регулисана међународним правом, државе користећи своја дискрециона овлашћења могу бити ограничене обавезама преузетим према другим државама, чиме је и њихова јурисдикција ограничена правилима међународног права.”⁴⁰

Сам значај ове конвенције у погледу зачетка међународног држављанског права огледа се у чињеници да се већ у првом одјељку (општи принципи) и то у члану 1 интенција њеног доносиоца кретала ка *ограниченој афирмацији безусловног националног држављанског права*, али „уколико је он (мисли се на закон) конзистентан са међународним конвенцијама, међународним обичајима и

³⁸ Преузети са: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b00.html>.

³⁹ Протокол о војној обавези у случају двоструког држављанства, Протокол у вези једног случаја апатрида и специјални Протокол у вези апатрида.

⁴⁰ Д. Димитријевић, „Регулисање држављанства на простору бивше СФР Југославије, изворни научни рад“, *Међународна политика*, број 2–3, Београд 2008, 295, цитат преузет из „The Nationality Decrees in Tunisia and Marrocco Case“, Advisory opinion, Permanent Court of International Justice Reports, 1923, Series B, n° 4, p. 24.

правним принципима који се генерално признају у погледу држављанства”,⁴¹ а што имплицира да се свакој држави понаособ начелно признаје „неограничено” право да својим унутрашњим националним прописима регулише домаће држављанско право, али само уколико ће исто бити комплементарно са нормама међународног држављанског права, без обзира на то о којој категорији међународних држављанских норми говоримо. „Другим ријечима, начин на који држава остварује своје право да одлучи о томе ко су њени држављани, треба да буде у складу са релевантним одредбама међународног права. Током цијелог двадесетог вијека, ове су се одредбе постепено развијале више у правцу поштовања људских права, него у правцу права државе на суверенитет.”⁴²

На овом мјесту, врло је значајно истаћи да и поред универзалног значаја члана 1 ове конвенције за међународно нормирање држављанског права, у самом тексту конвенције се појављује читав спектар одредаба значајних са аспекта држављанског права, с обзиром на то да на експлицитан начин уређују правила са циљем смањења случајева апатридије, каква је ситуација нпр. са чланом 7 (лице које напусти домовину не губи држављанство уколико тиме не стиче држављанство друге државе), члан 8 и 9 (жена не губи удајом за странца своје матично држављанство нити у ситуацији супроговне промјене држављанства), члан 14 и 15 (дјетету непознатих родитеља или родитеља без држављанстава гарантује се држављанство државе у којој су рођени, односно нађени итд).

Слиједом реченог, овим се неупитно потврђује теза да је XX вијек био прекретница за заслужено позиционирање основних људских права, како у међународном праву, тако и у национални правним системима широм свијета, због чега је право на држављанство као једно од основних људских права, суптилно али континуирано постајало ограничавајући фактор националних држављанских прописа, чему је свакако допринијела и Хашка конвенција о одређеним питањима која се односе на сукоб закона о држављанству.

⁴¹ Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws, Article 1: „It is for each State to determine under its own law who are its nationals. This law shall be recognised by other States *in so far as it is consistent with international conventions, international custom, and the principles of law generally recognised with regard to nationality.*“

⁴² М. Ачирон (Marilyn Achiron), *Држављанство и апатридија*, Приручник за парламентарце (превод са енглеског језика), UNHCR Сарајево, новембар, 2006, 9.

3.3. УНИВЕРЗАЛНА (ОПШТА) ДЕКЛАРАЦИЈА О ЉУДСКИМ ПРАВИМА ИЗ 1948. ГОДИНЕ

Други свјетски рат био је прекретница за читаво човјечанство. Након његовог завршетка свијет и човјечанство више нису били исти. Државе побједнице, али и све друге државе, схватиле су да човјеку, без обзира на његову расу и држављанску припадност, није дата она пажња коју заслужује. Природна права која човјек ужива по свом рођењу или су била недовољно заштићена или суштински потцијењена, у оба случаја са катастрофалним посљедицама о чему се и данас говори и пише, бар када је у питању отклањање посљедица и штете узроковане недаћама Другог свјетског рата.

Након окончања Другог свјетског рата, Генерална скупштина Уједињених нација усвојила је 10. децембра 1948. године и прогласила својом Резолуцијом 217 (III) - *Универзалну (општу) декларацију о људским правима*,⁴³ која у доктринарном смислу представља најзначајнији међународни идеолошки акт из области људских права, и свакако највише цитирану и уопште кориштену декларацију у правној кореспонденцији, упркос одсуству њене формалне правне обавезности.

Декларација се састоји од 30 чланова чијом дубљом анализом се долази до најмање шест основних и општих принципа и то: право на живот, слободу и сигурност личности; право на образовање; право на запослење, плаћене празнике, заштита од незапослености и социјална сигурност; право на пуно учешће у културном животу; слобода од тортуре или свирепог, нехуманог третирања или казне; слобода мишљења, увјерења и вјероисповијести и слобода изражавања и мишљења.⁴⁴

Оно што се на први поглед примјећује јесте одсуство права на држављанство као једног од основних и општих принципа, али то свакако не мијења свијест о њеној међународној важности, с обзиром на то да је један читав члан посвећен држављанској материји, па тако члан 15 декларације предвиђа:

⁴³ Текст декларације доступан на: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/src5.pdf.

⁴⁴ За више о Универзалној декларацији о људским правима види: <https://www.humanrights.gov.au/publications/what-universal-declaration-human-rights>

„1. Свако има право на држављанство.

2. Нико не смије самовољно бити лишен свог држављанства нити права да промијени држављанство.”

„Овиме је право на држављанство први пут оглашено једним од људских права, на основу којег се држави посредно имплицира обавеза признавања овог права. Додатно је оснажено и одредбом члана 15 став 2 према којој нико не смије самовољно бити лишен свога држављанства. Намјера творца овог текста очигледно није била толико усмјерена на само право стицања држављанства, колико на право особе да задржи своје држављанство, тј. да се заштити од 'самовољнога' (енг. *arbitrarily*) лишавања држављанства од јавних власти.”⁴⁵

Међутим, и поред изузетно значајних ефеката ове декларације на даља цивилизацијска кретања, доношење врло важних међународних аката те уставних и законодавних промјена у великом броју држава широм свијета, ова декларација, бар када је у питању релевантни члан 15 у себи крије најмање једну „болест” која истини за вољу, касније бива и излијечена кроз доношење других међународних аката,⁴⁶ али је свакако формални недостатак који ће је увијек пратити. Проблем лежи у чињеници што доносилац ове декларације није био (уопште) прецизан када је дефинисао став 1 члана 15 и то: „Свако има право на држављанство.”, с обзиром на то да је оставио отворено питање чије држављанство, или држављанство које државе, те како државе принудити на имплементацију овог права у пракси. О одговору на ова питања биће ријечи у даљем елаборирању о међународним конвенцијама и декларација из области држављанског права.

3.4. ЕВРОПСКА КОНВЕЦИЈА О ЗАШТИТИ ЉУДСКИХ ПРАВА И ОСНОВНИХ СЛОБОДА ИЗ 1950. ГОДИНЕ

Значај Универзалне декларације о људским правима из 1948. године огледа се и у чињеници да је ова декларација свакако била камен темељац за доношење,

⁴⁵ Ј. Пејић, „The International Legal Aspects of Citizenship“, *Croatian Critical Law Review*, 3 (3/1998), 311.

⁴⁶ Прије свега Конвенције о статусу избјеглица из 1951. године и Конвенције о статусу лица без држављанства из 1954. године.

између осталих и једне такве конвенције на европском тлу, овог пута од стране Савјета Европе, у Риму дана 4. новембра 1950. године под називом *Европска конвенција о људским правима*, с тим да је иста објављена на енглеском и француском језику под пуним формалним називом „Конвенција за заштиту људских права и основних слобода”⁴⁷ и ступила је на снагу 3. септембра 1953. године.

Конвенција се састоји од преамбуле, интегралног текста и 13 протокола. Основни, интегрални текст конвенције са састоји од 5 дијелова и укупно 66 чланова. Приликом првог читања ове конвенције долази се до закључка да члан 15 из Универзалне декларације о људским правима из 1948. године није препознат у смислу његове посебне елаборације у основном тексту ове европске конвенције. Зашто је то тако, тешко је одговорити. Одговор се вјероватно може пронаћи у широко распрострањеној и дугогодишњој колективној свијести држава да се у конкретном случају ради примарно о унутрашњој ствари сваке државе појединачно, о материји која је искључиво резервисана за домаће национално питање због чега је постојао својеврсни страх од још једног потврђивања права на држављанство као основног људског права. Тек доношењем Европске конвенције о држављанству из 1997. године може се рећи да је проблематици држављанског права на европском тлу дата заслужена пажња.

Међутим, у основном тексту Европске конвенције о људским правима, не постоји одредба која на непосредан начин регулише право на држављанство као основно људско право нити се држављанској материји придаје непосредна нормативна пажња. Штавише, држављанској материји није посвећен нити један члан. Тек доношењем *Протокола број 4*. у Стразбуру, дана 16. септембра 1963. године, може се говорити о појединим одредбама којима се на више-мање посредан начин дотиче држављанска материја.

Наиме, члан 3 Протокола 4 предвиђа:

„1. Нико не може бити протјеран, било појединачном било колективном мјером, са територије државе чији је држављанин.

⁴⁷ Текст конвенције доступан на енглеском језику: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf, а на српском језику: <http://www.icty.org/x/file/About/Registry/Evropska-konvencija-za-zastitu-ljudskih-prava-i-osnovnih.pdf>

2. Нико не може бити лишен права да уђе на територију државе чији је држављанин.”

У конкретном случају, ова одредба не односи се непосредно на проблематику права на држављанство као основног људског права, нити у погледу стицања односно промјене држављанства нити у погледу његовог самовољног одузимања, него се значај ове одредбе огледа у контексту одмазде државе према својим држављанима који на законит начин уживају пуни држављански статус, али стицајем околности постају „национална пријетња” другом држављанском субјекту – својој држави.

Без обзира на чињеницу што се члан 3 Протокола 4 нити формални нити суштински не може упоређивати са значајем који ужива члан 15 Универзалне декларације о људским правима, то не умањује значај других одредаба Европске конвенције о људским правима која у контексту члана 3 Протокола 4 ипак на одређени, додуше посредан, начин могу бити од значаја за држављанску материју. Ту се прије свега мисли на одредбе члана 3 (забрана мучења и нечовјечног или понижавајућег поступка или казне), члан 6 (право на праведно и јавно суђење), члан 8 (право на породични живот), члан 14 (недискриминација) конвенције као и члан 4 Протокола 4 који се односи на забрану колективног протјеривања странаца.

3.5. КОНВЕНЦИЈА О СТАТУСУ ЛИЦА БЕЗ ДРЖАВЉАНСТВА ИЗ 1954. ГОДИНЕ

Конвенција о статусу лица без држављанства усвојена је од стране Конференције Уједињених нација у Њујорку од 13. до 23. септембра 1954. године, која је претходно сазвана на основу Резолуције 526А (XVII) Савјета за економска и социјална питања Уједињених нација од 26. априла 1954. године, док је иста ступила на снагу 6. јуна 1960. године. Конвенција се састоји од 42 члана подијељених у шест поглавља, док је сам текст конвенције у свом изворном

облику написан на пет језика и то кинеском, енглеском, француском, руском и шпанском.

„Конвенција из 1954. године представља примарни међународни инструмент чији је циљ да се регулише и побољша статус лица без држављанства и да се осигура да се лицима без држављанства додијеле основна права и слободе без икакве дискриминације.”⁴⁸ Доносилац конвенције већ у њеним првим ријечима у преамбули говори о мотивима за доношење оваквог једног међународног инструмента из држављанске области. Наиме, као што је већ неколико пута спомињано, и ова конвенција, као једна у низу, донесена је захваљујући Повелји Уједињених нација и Универзалној декларацији о људским правима из 1948. године којима се први пут јавно објелоданио каталог основних људских права, укључујући и право на држављанство као једно од основних људских права.

Истини за вољу, правни теоретичари су од самог почетка правног елаборирања на тему држављанског права истицали несагледиве посљедице негативног сукоба држављанства, тј. ситуације апатридије. Управо из тих разлога врло брзо, а можемо и рећи крајње оправдано, доносиоци међународних аката из области држављанског права су међународној сцени пружали све боље међународне инструменте, каква је управо ситуација и са Конвенцијом о статусу лица без држављанства из 1954. године, с обзиром на то да према стању ствари претходна конвенција, Конвенција о статусу избјеглица из 1951. године, мада не толико значајна колико ова за држављанску материју, није дала одговоре на велики број отворених питања у вези са феноменом апатридије (почев од личног статуса па све до запослења и приступа правосуђу).

Анализирајући појединачно сваки члан ове конвенције, као и у њиховој међусобној вези, може се закључити да је њихов доносилац прије свега имао на уму сврставање одредаба у три групе: *првом групом одредаба* регулишу се

⁴⁸ М. Ачирон (Marilyn Achiron), *Држављанство и апатридија, Приручник за парламентарце* (превод са енглеског језика), UNHCR Сарајево, новембар, 2006, 10.

начелна питања у вези са појмом „лица без држављанства”⁴⁹, *другом групом одредаба* регулишу се права и обавезе лица без држављанства, док се *трећом групом одредаба* регулишу функционална и организациона питања у вези са примјеном и имплементацијом ове конвенције у државама потписницама те њихове међусобне сарадње.

Прва група одредаба састоји се од 11 чланова, од којих сваки члан појединачно регулише одређену тематску цјелину, почев од појма лица без држављанства (члан 1), опште обавезе лица без држављанства (члан 2), одсуства дискриминације према лицима без држављанства (члан 3), слободе вјероисповијести лица без држављанства (члан 4), додатних права лица без држављанства (члан 5) итд. **Друга група одредаба** састоји се од 20 чланова којима се регулишу најзначајнија права и обавезе лица без држављанства, као нпр. лични статус лица без држављанства (члан 12), покретна и непокретна имовина лица без држављанства (члан 13), приступ судовима (члан 16), запослење уз надницу и samozapoшљавање (члан 17 и 18), стамбени значај (члан 21), јавно образовање (члан 22), итд. Коначно, **трећом групом одредаба** тј. „завршним клаузулама” регулишу се питања као што су рјешавање спорова (члан 34), потписивање, ратификација и приступање конвенцији (члан 35), резерве (члан 38) и ступање на снагу (члан 39) итд.

Слиједом реченог, а имајући у виду интенцију доносиоца конвенције озваничене кроз њену преамбулу, као закључак намеће се њен примарни циљ и то увођење међународног инструмента заштите лица која се налазе у статусу апатридије. У конкретном случају ова конвенција сама по себи нема за циљ смањење феномена апатридије, какав је то случај са нпр. Конвенцијом о смањењу броја лица без држављанства из 1961. године, него успостављање међународног инструментарија са конкретним правилима тј. принципима поступања државе према лицима без држављанства, било да се ради о *de iure* апатридима или *de facto* апатридима.⁵⁰ Смисао доношења ове конвенције је суштинског и идеолошког

⁴⁹ Члан 1 Конвенције о статусу лица без држављанства из 1954. предвиђа: „У смислу ове Конвенције, термин 'лице без држављанства' означава лице које ниједна држава не сматра својим држављанином у складу са одредбама свога закона.”

⁵⁰ За више о *de iure* и *de facto* апатридима види: *Приручник о заштити лица без држављанства у складу са Конвенцијом из 1954. године о статусу лица без држављанства*, UNHCR, Женева, 2014.

карактера, с обзиром на то да се државама намећу својеврсна цивилизацијска правила, али и обавезе, када је у питању третман лица без држављанства, све са циљем омогућавања апатридима да колико–толико нормално живе у обиму и квалитету какав имају држављани домицилне државе.

3.6. КОНВЕНЦИЈА О ДРЖАВЉАНСТВУ УДАТИХ ЖЕНА ИЗ 1957. ГОДИНЕ

Конвенција о држављанству удатих жена из 1957. године⁵¹ донесена је од стране Генералне скупштине Уједињених нација 1957. године, и иста је ступила на снагу 11. августа 1958. године, а закључно са 2013. годином Конвенцији је приступило, односно потписале су је 74 државе. Конвенција се састоји од укупно 12 чланова, а првобитно је писана на пет језика и то енглеском, француском, кинеском, руском и шпанском језику.

Ова Конвенција је посебно значајна за међународно држављанско право, с обзиром на то да је иста настала као посљедица препознавања проблема са којима су се сусретале жене приликом удаје за мужеве других држављанстава, губећи при томе своје претходно држављанство (у правилу држављанство по рођењу), без могућности утицаја на ову присилну промјену држављанства, слиједећи при томе држављанску судбину свог мужа у смислу да промјена његовог држављанства *ex lege* води до промјене и њеног дотадашњег (већ промијењеног) држављанства.

Овакво стање ствари, препознали су многи покрети за женска права због чега је прва половина XX вијека у неколико наврата била под притиском протеста за женска права (као 1930. и 1931. године итд), усљед чега су вршена лобирања унутар органа Лиге народа и других међународних организација ради доношења

године доступан на: http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?ReIdoc=y&docid=55f7_e8d14; М. Ачирон (Marilyn Achiron), *Држављанство и апатридија*, Приручник за парламентарце (превод са енглеског језика), UNHCR Сарајево, новембар, 2006, 11.

⁵¹ Текст конвенције доступан је на српском језику: <http://rppp-efm.net/cesi/wp-content/uploads/2012/12/Konvencija-o-dr%C5%BEavljanstvu-udatih-%C5%BEena.pdf>, а на енглеском језику путем сљедећег линка: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1958/08/19580811%2001-34%20AM/Ch_XVI_2p.pdf

међународног инструмента којим би се проблематика присилне промјене држављанског статуса код жена које се удају за мужеве других држављанских статуса напоскон ријешила.

Управо из тих разлога, а посебно имајући у виду члан 15 став 2 Универзалне декларације о људским правима (*„Нико не смије самовољно бити лишен свог држављанства нити права да промијени држављанство.“*), Уједињене нације су донијеле Конвенцију о држављанству удатих жена која у свом нормативном квантитету није обимна, али је зато у нормативном квалитету од изузетног значаја гдје се посебно истичу сљедећи чланови:

Члан 1 предвиђа: *„Свака држава уговорница се слаже да ни склапање ни растава брака између домаћих и страних држављана, нити промјена држављанства мужа за вријеме брака, не могу ipso facto имати дејства на држављанство жене.“*

Члан 2 предвиђа: *„Свака држава уговорница се слаже да ни добровољно стицање држављанства неке друге државе од стране њених држављана, ни одрицање од држављанства од стране неког од њених држављана не спречава супругу поменутог држављанина да сачува своје држављанство.“*

Члан 3 предвиђа: (став 1) *„Свака држава уговорница се слаже да странкиња удата за неког њеног држављанина може, на свој захтјев, стећи држављанство свог мужа користећи се посебним привилегованим поступком натурализације; давање тог држављанства може подлећи ограничењима које може захтијевати интерес националне безбједности или јавног поретка.“* (став 2) *„Свака држава уговорница се слаже да се не може тумачити да ова Конвенција дира у било који закон или пропис, нити судску праксу, који допуштају странкињи удатој за њеног држављанина да пуноправно стекне, на свој захтјев, држављанство свог мужа.“*

Анализом прва три члана Конвенције о држављанству удатих жена из 1957. године долази се до закључка да је доносилац овог међународног инструмента у цијелости онемогућио даље егзистирање негативне праксе присилне промјене држављанства у ситуацији када се жена удаје за мушкарца који ужива држављанство друге државе, остављајући могућност избора жени која

се удаје да сходно својим интересима и жељама одлучи да ли ће стећи и мужевљево држављанство или ће ипак задржати само своје држављанство. На такав начин међународно држављанско право је додатно ојачано с обзиром на то да је држављанска проблематика жена при удаји изашла из оквира унутрашњег питања сваке државе понаособ, поставши фокусом интересовања највиших међународних организација.

3.7. ПОВЕЉА О ПРАВИМА ДЈЕТЕТА ИЗ 1959. ГОДИНЕ

Повеља (или декларација) о правима дјетета из 1959. године⁵² усвојена је 20. новембра 1959. године у Генералној скупштини Уједињених нација и представља први међународни (политичко-идеолошки) документ који се у цијелости бавио проблематиком дјечијих права, али не кроз успостављање формално обавезујућих норми, јер Повеља сама по себи нема тај (обавезујући) карактер, него кроз дефинисање идеала, циљева и принципа којима се тежи успостављању и имплементацији формалног система посебне заштите дјете као најрањивије категорије људи у друштву. Повеља се састоји од преамбуле и 10 начела која, свако понаособ, регулише одређену кризну ситуацију за дијете, почев од личног статуса дјете по рођењу, преко социјалне заштите дјете, третмана дјете са посебним потребама, образовања дјете итд. Са аспекта међународног држављанског права, од значаја је проанализирати преамбулу Повеље као и принцип број 3.

Наиме, у самој преамбули Повеље наводи се да Уједињене нације полазе од значаја прокламованих основних људских права и слобода из Универзалне декларације о људским правима из 1948. године, што имплицира да интенција доносиоца Повеље иде у правцу додатне афирмације, између осталих, и права на држављанство из члана 15 Универзалне декларације о људским правима, бар када су у питању дјете која због *„физичке и психичке незрелости требају посебну његу и заштиту укључујући одговарајућу правну заштиту како прије тако и послје*

⁵² Текст Повеље о правима дјетета из 1959. године на енглеском језику доступан на: <https://www.unicef.org/malaysia/1959-Declaration-of-the-Rights-of-the-Child.pdf>

рођења.” У том смислу говори и начело број 3 Повеље о правима дјетета из 1959. године у коме се наводи: „Од рођења дијете има право на име и држављанство.” Слиједом реченог, те имајући у виду прецизност нормирања права на држављанство у контексту каталога основних дјечијих права, јасно се долази до закључка да се и у случају овог међународног акта може говорити о међународном инструменту који на посредан начин трасира пут међународном држављанском праву, с обзиром на то да ће поводом ове Повеље, односно Декларације и принципа садржаних у њој, а након 30 година, бити донесен најважнији међународни акт на пољу дјечијих права – Конвенција о правима дјетета из 1989. године.⁵³

3.8. КОНВЕНЦИЈА О СМАЊЕЊУ БРОЈА ЛИЦА БЕЗ ДРЖАВЉАНСТВА ИЗ 1961. ГОДИНЕ

Конвенција о смањењу броја лица без држављанства⁵⁴ усвојена је од стране Генералне скупштине Уједињених нација на основу Резолуције 896 (IX) од 4. децембра 1954. године и то 30. августа 1961. године, с тим да је ова Конвенција ступила на снагу 13. децембра 1975. године, а састоји се од 21 члана.

„Чланови конвенције имају за циљ да се избјегне апатридија по рођењу, али они нити забрањују могућност опозива држављанства под извјесним околностима, нити ретроактивно додјељују држављанство свим лицима која су тренутно без држављанства. Конвенција такођер предвиђа креирање тијела коме се може обратити особа која се може позвати на одредбе те конвенције, а ради разматрања њеног захтјева и тражења помоћи у изношењу тог захтјева пред одговарајући орган. Генерална скупштина је касније замолила UNHCR (*The United Nations High Commissioner for Refugees*) да преузме ову улогу... У изналагању начина да се

⁵³ Детаљније о Повељи о правима дјетета из 1959. године и другим међународним актима из области права дјетета види: „Права детета у међународним документима”, Заштитник грађана; Повереник за заштиту равноправности, Београд, 2011, доступно на: http://www.unicef.rs/files/Publikacije/PDF/Prava_detet_u_medjunarodnim_dokumentimaF.pdf

⁵⁴ Текст конвенције доступан на енглеском језику: <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/statelessness.pdf>, а на српском језику путем следећег линка: <http://www.unhcr.rs/media/61ConventionStatelessnessSerbian.pdf>

редукује појава апатридије, Конвенција из 1961. године тражи од држава потписница да усвоје национално законодавство које одржава прописане стандарде у погледу стицања или губитка држављанства. Уколико би дошло до несугласица у вези са тумачењем или примјеном Конвенције међу државама чланицама, те уколико се те несугласице не би могле ријешити на неки други начин, могу се поднијети Међународном суду правде на захтјев било које од страна у спору.”⁵⁵

Ако се анализирају одредбе ове Конвенције из 1961. године, може се извести неколико закључака и то: *прво*, ниједна одредба ове конвенције не прокламује право на држављанство као основно људско право, без обзира на то што у одређеним одредбама наводи обавезу државе да лицима која се нађу у конкретним ситуацијама додијели држављанство; *друго*, примарни циљ ове конвенције није успостављање механизма онемогућавања настанка феномена апатридије, него постављање правила којима би се смањио број укупне апатридије (*post factum* дејство умјесто превентивног дејства) и *треће*, одредбе ове конвенције на страни држава потписница стварају формалноправну обавезу поступања за разлику од великог броја других међународних аката сличне садржине који имају само савјетодавну снагу. Значај ове конвенције огледа се прије свега у правилима стицања држављанства по рођењу у ситуацији када би лице без тог држављанства постало апатрид.

Чланом 1 став 1 Конвенције предвиђено је:

„Држава потписница додијелиће своје држављанство лицу рођеном на њеној територији које би у супротном остало без држављанства. Такво држављанство биће додијељено:

(а) приликом рођења, на основу закона, или

(б) на основу захтјева поднијетог надлежном органу од стране или у име лица о коме се ради, на начин прописан националним законом. У складу са одредбама параграфа 2 овог члана, ниједан такав захтјев не може бити одбијен. Држава потписница која пропише додјеливање свог држављанства у складу са тачком (б) овог параграфа такође може прописати додјелу свог држављанства на

⁵⁵ М. Ачирон (Marilyn Achiron), *Држављанство и апатридија*, Приручник за парламентарце (превод са енглеског језика), UNHCR Сарајево, новембар, 2006, 13.

основу закона, у старосном добу и сагласно условима прописаним националним законом.”

Наведени став члана 1 Конвенције успоставља опште правило за поступање држава потписница у случају стицања држављанства по рођењу⁵⁶ за лице које се роди на њеној територији, или за које важи релативна претпоставка да је рођено на њеној територији⁵⁷ уколико би у одсуству стицања држављанства на конкретан начин то лице постало апатрид. Све остале одредбе ове Конвенције из 1961. године предвиђају допунска правила, начин и услове путем којих државе потписнице могу ограничити или обликовати примјену ове конвенције у пракси сходно својим националним законодавствима и појединачним интересима.

3.9. МЕЂУНАРОДНА КОНВЕНЦИЈА О УКИДАЊУ СВИХ ОБЛИКА РАСНЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ ИЗ 1965. ГОДИНЕ

Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације⁵⁸ усвојена је од стране Генералне скупштине Уједињених нација на основу Резолуције 2106 А (XX) од 21. децембра 1965. године, док је иста ступила на снагу 4. јануара 1969. године. Састоји се од преамбуле, три нормативне цјелине са 25 чланова, а писана је на пет језика и то енглеском, француском, руском, кинеском и шпанском језику.

Општи значај ове конвенције огледа се прије свега у томе што су Уједињене нације и овога пута отишле корак даље када је у питању спровођење континуираних активности на имплементацији циљева, идеала и међународних обавеза прописаних Повељом Уједињених нација из 1945. године као и одредаба Универзалне декларације о људским правима из 1948. године, а све са циљем

⁵⁶ Ставом 1 члана 1 Конвенције из 1961. године доносилац је као примарни основ стицања држављанства предвидио *ius soli*, односно стицање држављанства по основу мјеста рођења, с тим да је за начине стицања предвидио стицање држављанства или по сили закона (*ex lege*) или по основу поднесеног захтјева надлежном органу (*ex privato*).

⁵⁷ Вид. члан 2 Конвенције из 1961. године.

⁵⁸ Текст Декларације доступан на српском језику путем линка: <http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/05bosniak/BRacialdiscrimination.pdf>, а на енглеском језику путем линка: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

развијања и подстицања на пуно имплементацију и поштовање корпуса основних људских права и слобода на читавој планети, без обзира на то о којој држави се ради и без обзира на личне и друге различитости између људи (пол, раса, језик, вјера, социјални статус, старост итд).

За међународно држављанско право ова Конвенција је посебно значајна у контексту члана 5 те Опште препоруке број 30 донесене од стране Комитета за укидање расне дискриминације.

Наиме, чланом 5 Конвенције из 1965. године, предвиђено је: „*...државе уговорнице се обавезују да забране и укину расну дискриминацију у свим њеним облицима и да гарантују право свакоме на једнакост пред законом без разлика у односу на расу, боју или национално или етничко поријекло, нарочито у погледу уживања сљедећих права: ... (д) осталих грађанских права, нарочито: ... (III) права на држављанство, ...*”

На овакав начин Уједињене нације су коначно извршиле (још један) додатни притисак на све државе уговорнице (а закључно са октобром 2015. године било их је 177) да својим националним законодавствима у потпуности елиминирају било какав облик дискриминације (било непосредан било посредан) који би за посљедицу имао неједнакост у погледу уживања, па и права на држављанство. То се прије свега огледа у забрани дефинисања дискриминирајућих материјалноправних држављанских норми, односно „...разликовање, искључивање, организирање или давање првенства који се заснивају на раси, боји, прецима, националном или етничком поријеклу, који имају за сврху или за резултат да *наруше или да компромитују* признавање, уживање или вршење, под једнаким условима”⁵⁹ основних људских права и слобода, укључујући и права на држављанство. Међутим, овдје треба имати на уму да ова конвенција не забрањује нити ограничава државе потписнице у нормирању различитог третмана између њених држављана и странаца, нити забрањује државама потписницама да својим националним законодавствима спроводе мјере и радње које имају за посљедицу тзв. позитивну дискриминацију одређених група појединаца (нпр. због њихове националне припадности, културне

⁵⁹ Члан 1 став 1 Конвенције о елиминисању свих облика расне дискриминације.

и етничке сличности итд), ради давања одређених материјалних и процесних држављанских олакшица у поступку стицања држављанског статуса, што све укупно представља легитиман национални циљ уколико су те конкретне радње и мјере сразмјерне том постављеном циљу.⁶⁰

Такође, од значаја је проанализирати и наводе из Опште препоруке број 30 донесене од стране Комитета за укидање расне дискриминације на 64. редовној сједници одржаној у периоду од 23.2. до 12.3.2004. године. Наведене опште препоруке су настале као резултат потребе да се прецизније дефинишу обавезе држава према недржављанима, тј. странцима, имајући у виду чињеницу да у основној констелацији односа између држављана и недржављана постоји неједнакост у кванитету и квалитету уживања права признатих националним законодавством. Управо из тих разлога Комитет за укидање расне дискриминације препоручио је државама потписницама да на основу општих начела предвиђених Међународном конвенцијом о елиминисању свих облика расне дискриминације, а у складу са својим могућностима, предузму конкретне мјере општег карактера, укључујући провјеру и евентуалну измјену својих законодавних рјешења те: „...13. *Обезбиједити недржављанима заштиту од дискриминације у погледу стицања држављанства или прирођења, и са посебном пажњом испитати карактер ограничења за стицање држављанства прирођењем које постоји за лица са сталним или дуготрајним пребивалиштем;* 14. *Лишавањем држављанства на основу расе, боје, поријекла, националне или етничке припадности држава чланица крши своју обавезу на основу које је дужна да обезбиједи равноправно уживање права на држављанство без било какве разлике;* 15. *Ускраћивање држављанства лицима која имају стално пребивалиште може, у појединим случајевима, таква лица ставити у неповољнији положају приликом запошљавања и остваривања социјалне заштите, усљед чега долази до кршења начела о забрани дискриминације установљених Конвенцијом;* 16. *Смањити број лица без држављанства, нарочито у случајевима када су апатриди дјеца, тако што ће државе*

⁶⁰ Нпр. ситуација која постоји у већини држављанских прописа земаља бивше Југославије (нпр. Република Србија, Република Хрватска, Република Словенија итд) које предвиђају поједностављени поступак стицања држављанства у ситуацији када се ради о странцима који припадају већинском народу државе за чије држављанство аплицирају.

стимулисати родитеље да поднесу захтјев за држављанство у име дјетета, и омогућити родитељима да своје држављанство пренесу на дјецу; 17. Регулисати статус држављана државе претходнице који имају пребивалиште на подручју под надлежношћу државе чланице. ...”

Поред наведених општих мјера и успостављених правила у вези са проблематиком стицања држављанства недржављана, Комитет је предвидио и читав спектар других општих мјера и правила којима се свакако побољшава статус недржављана, а односе се на заштиту од говора мржње и расно мотивисаног насиља, судску заштиту, протјеривање и депортацију недржављана те економска, социјална и културна права недржављана.

Слиједом реченог, Конвенција о елиминисању свих облика расне дискриминације, као и препоруке Комитета које су од непроцјењивог значаја за практичну примјену начела и правила из саме конвенције, представљају једну чврсту полуку успостављања и развоја међународног држављанског права, јер суштински оне по природи представљају својеврсна ограничења домаћег држављанског права, с обзиром на то да на тај начин државе (бар оне које теже да буду модерно оријентисане са статусом протежеа људских права и слобода) стичу (у одређеној мјери обавезујуће) границе свог дискреционог нормирања унутрашњег држављанског права.

3.10. МЕЂУНАРОДНИ ПАКТ О ГРАЂАНСКИМ И ПОЛИТИЧКИМ ПРАВИМА ИЗ 1966. ГОДИНЕ

Међународни пакт о грађанским и политичким правима⁶¹ усвојен је од стране Генералне скупштине Уједињених нација 16. децембра 1966. године на основу Резолуције број 2200А (XXI), а ступио је на снагу 23. марта 1976. године. Састоји се од преамбуле и шест нормативних цјелина са 53 члана, а писан је на

⁶¹ Текст декларације доступан је на српском језику путем линка: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/02/Me%C4%91unardni-pakt-o-gra%C4%91anskim-i-politi%C4%8Dkim-pravima.pdf>, а на енглеском језику: <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20999/volume-999-i-14668-english.pdf>.

пет језика и то енглеском, француском, шпанском, руском и кинеском језику. Као и многи други међународни акти из области људских права и слобода, Међународни пакт о грађанским и политичким правима из 1966. године донесен је под утицајем ширења позитивног ефекта на државе потписнице Повеље Уједињених нација и Универзалне декларације о људским правима, ради додатне афирмације основних људских права и слобода, а прије свега са циљем подробније заштите достојанства људске личности.

Са аспекта међународног држављанског права, од значај је истаћи члан 24 који предвиђа:

„Свако дијете, без икаквог разликовања заснованог на раси, боји, полу, језику, вјери, националном или социјалном поријеклу, имовини или рођењу, има право на мјере заштите од стране своје породице, друштва и државе које одговарају његову малодобном статусу.

2. Свако дијете мора бити регистровано у матичне књиге и добити име непосредно након рођења.

*3. Свако **дијете** има право на држављанство.”*

У конкретном случају, доносилац овог међународног инструмента је у посебан фокус ставио право на држављанство када су у питању дјеца без обзира на било какве разлике између њих, што јасно имплицира да државе потписнице имају за обавезу осигурати примјену овог међународног држављанског правила у својим националним законодавствима. Оно што остаје спорно и нејасно, бар када је у питању овај међународни уговор, јесте питање из којих разлога право на држављанство није афирмисано као основно људско право, односно право свих људи без обзира на узраст (као што је нпр. ситуација у Универзалној декларацији о људским правима на темељу које је и овај међународни уговор између осталих и настао). „...према мишљењу многих аутора, најбитнија међународна конвенција посвећена људским правима, Међународни пакт о грађанским и политичким правима, успркос прописивању да свако дијете има право стећи држављанство, испустила (је) укључити право на држављанство у свој каталог заштићених

права.”⁶² На ову констатацију, односно питање тешко је дати квалитетан одговор. Одговор се може једино тражити у контексту да је доносилац овог међународног инструмента сматрао довољним што је право на држављанство као основно људско право јасно предвиђено у члану 15 Универзалне декларације о људским правима, као и то да је имплементација овог права у пракси знатно тежа када су у питању дјеца, јер се ради о најрањивијој категорији људи.

Осим наведене недоумице, а што је истовремено недостатак и Универзалне декларације о људским правима, као недоумице појављују се питања на која је тешко дати одговор, нпр. како принудити државе да сваком дјетету дају држављанство. Која држава је дужна дјетету дати држављанство (па и принудно), уколико се ради о дјетету без држављанства које стицајем околности има повезаност (ефективну везу) са више различитих држава, од којих ниједна није примарно заинтересована додијелити држављанство? Да ли наведено (уопштено) право на држављанство инкорпорира и право на промјену држављанства у случају промјене држављанске везе? Све су то питања на која се одговор не може добити кроз анализу и тумачење осталих одредаба Међународног пакта о грађанским и политичким правима из 1966. године, због чега се као нужна намеће потреба за даљом нормативном дорадом овог међународног уговора, или евентуално за доношењем других међународних инструмената којима ће се међународно држављанско право додатно регулисати.

3.11. КОНВЕНЦИЈА О ПРАВМА ДЈЕТЕТА ИЗ 1989. ГОДИНЕ

Конвенција о правима дјетета⁶³ усвојена је од стране Генералне скупштине Уједињених нација 20. новембра 1989. године, док је иста ступила на снагу 2. септембра 1990. године. Конвенција се састоји од преамбуле и три нормативна дијела са 54 члана, а написана је на шест језика и то енглеском, руском, француском, шпанском, кинеском и арапском језику. Након доношења ове

⁶² Д. Берђа, *Држављанство Еуропске уније*, магистарски рад, Загреб, 2001, 29.

⁶³ Текст декларације на српском језику доступан путем линка: [https://www.unicef.org/serbia/Konvencija_o_pravima_deteta_sa_fakultativnim_protokolima\(1\).pdf](https://www.unicef.org/serbia/Konvencija_o_pravima_deteta_sa_fakultativnim_protokolima(1).pdf), а на енглеском језику путем линка: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>.

конвенције, донесена су три опциона протокола од којих су два донесена у мају 2000. године, а трећи у априлу 2014. године.

Разлози за доношење овог међународног инструмента не разликују се много од разлога за доношење дотадашњих међународних уговора, с обзиром на то да се и ова конвенција заснива на идеолошким убјеђењима, принципима и циљевима утемељеним на Повељи Уједињених нација, Универзалној декларацији о људским правима и међународним пактовима о људским правима, а све ради јачања механизма заштите дјецe као најмлађе категорије људи којима је, сходно њиховој физичкој и психичкој незрелости, потребна посебна брига и помоћ, како старијих, тако и саме државе. Ова конвенција се у односу на остале међународне уговоре истиче и по чињеници да је иста у врло кратком року била прихваћена од великог броја држава (практично је међународни уговор са највише потписа, односно ратификација)⁶⁴ те да је први пут међународним (обавезујућим) инструментом дијете истакнуто као посебан субјект међународне заштите његових основних људских права, без обзира на било какве личне, материјалне и друге разлике које постоје између њих.

Са аспекта међународног држављанског права ова конвенција је члан 7 на одређен начин посветила проблематици права на држављанство, предвидјевши сљедеће:

*„1. Дијете се пријављује одмах након рођења и имаће од рођења право на име, **право да стекне држављанство**, и, колико је то могуће, право да познаје своје родитеље и да се они брину за њега.*

*2. Државе су дужне осигурати имплементацију ових права у складу са својим националним законима и својим обавезама према релевантним међународним инструментима у овој области, **нарочито у случајевима гдје би то дијете иначе било без држављанства.**”*

Анализом наведеног, а имајући у виду претходно елабориране међународне инструменте заштите основних људских права, долази се до идентичног закључка да је доносилац и овог међународног инструмента (још

⁶⁴ Закључно са октобром 2015. године конвенцију је прихватило укупно 196 држава, са куриозитетом да исту још увијек нису прихватиле Сједињене Америчке Државе.

једном) препознао потребу афирмације права на држављанство као основног људског права те предуслов за остваривање (мање-више) свих других права загарантованих међународним и домаћим прописима. У овом случају, а како се ради о међународном инструменту из области заштите корпуса дјечјих права, њен персонални домашај односи се на „...свако људско биће млађе од 18 година, осим ако се по закону који се примјењује на дијете пунољетност не стиче раније.”⁶⁵

Такође, интересантна је чињеница да је доносилац овог међународног уговора имао за потребу да у ставу 2 овог члана паралелно са прокламацијом конкретних права дјетета из става 1 истог члана (право на име, право на држављанство, право да зна ко су му родитељи, као и право да се о њему брину његови родитељи) истовремено прокламује и обавезу држава потписиница да својим националним прописима обезбиједи пуну имплементацију наведених права дјетета, а посебно у ситуацији када би се дијете нашло у статусу апатридности. Овакво поступање доносиоца овог међународног уговора није неубичајено у међународном нормирању у ситуацији када доносилац међународног инструмента сматра да се ради о врло осјетљивој проблематици (што свакако јесте ситуација са заштитом корпуса основних људских права дјетета) због које постоји бојазан да би државе својим „различитим, тенденциозним и паушалним” тумачењем међународно преузетих обавеза исте могли у пракси обезвриједити.

3.12. ЕВРОПСКА КОНВЕНЦИЈА О ДРЖАВЉАНСТВУ ИЗ 1997. ГОДИНЕ

Европска конвенција о држављанству⁶⁶ усвојена је у Стразбуру од стране Савјета Европе 6. новембра 1997. године, а ступила је на снагу дана 1.3.2000. године. Састоји се од преамбуле и 10 поглавља као нормативних цјелина са 32 члана. Закључно са мартом 2014. године Европску конвенцију о држављанству је потписало укупно 29 држава, али је исту ратификовало свега 20 држава.

⁶⁵ Вид. члан 1 Конвенције о правима дјетета из 1989. године.

⁶⁶ Текст конвенције доступан је на српском језику путем линка: <http://cesi.fpn.unsa.ba/wp-content/uploads/2012/12/Evropska-konvencija-o-dr%C5%BEavljanstvu.pdf>, а на енглеском језику путем линка: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f2c8>.

Европска конвенција о држављанству није настала случајно нити је она само „један у низу” међународних инструмената из области људских права који у овом случају на врло свеобухватан и студиозан начин регулише материју држављанског (материјалног и процесног) права.⁶⁷

Наиме, идеји доношења ове конвенције претходило је прије свега доношење Хашке конвенције о одређеним питањима која се односе на сукоб закона о држављанству из 1930. године, али и (једне мање познате, али никако мање значајне) Конвенције о редуковању случајева вишеструког држављанства и о војним обавезама у случајевима вишеструког држављанства из 1963. године.⁶⁸

Обје наведене конвенције имале су за циљ да на одређени начин предуприједи, односно санирају посљедице двоструког или вишеструког држављанства, јер у вријеме њиховог доношења (прва половина XX вијека) начело „искључиво једног држављанства” било је у пуном замаху, због чега је овај принцип био распрострањен у националним држављанским прописима широм свијета. Међутим, убрзо након доношења ових конвенција правна доктрина, па и саме државе, схватиле су да принципијелно поштовање принципа „само једног држављанства” изазива више проблема у пракси него што производи бенефита (нпр. у ситуацији удаје жене за мужа који ужива држављанство друге државе, рођење дјете у браковима чији су родитељи држављани различитих држава, повратак миграната који уживају држављанство других држава у односу на државе свог поријекла итд). Све то је имало за нужну импликацију потребу да се ове двије конвенције (у одређеној мјери) допуне, односно измијене због чега су у контексту Конвенције из 1963. године донесена два протокола и то 1977. и 1993. године.

Међутим, и поред правних модификација наведених међународних инструмената те доношења већег броја резолуција и препорука из области држављанства, то није било довољно да испрати нове тенденције из области држављанског права узроковане све већом флукуацијом људи ради проналаска

⁶⁷ За више о генези настанка Европске конвенције о држављанству и правним посљедицама приступања истој, вид. М. Ласић, „У сусрет Европској конвенцији о држављанству“, *Зборник радова Правног факултета Свеучилишта у Мостару*, број XX, Мостар, 2007, 223–239.

⁶⁸ Текст конвенције доступан на енглеском језику путем линка: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168006b659>.

посла, ступања у брак, итд., а што је за посљедицу имало стварање другачијег погледа на феномен вишеструког држављанства. Такво стање ствари, довело је државе у ситуацију да бивају мање круте, односно строге према лицима која имају два или више држављанстава, због чега је Комитет експерата за држављанство⁶⁹ при Савјету Европе убрзо приступио изради нацрта (регионалног) заједничког документа који би обухватио савремена правила из области држављанског права, прије свега комплементарна националним прописима европских држава, али исто тако која би била у духу новонасталих промјена узрокованих дешавањима на европском тлу са краја '80-их и почетка '90-их година XX вијека (пад Берлинског зида, распад Чехословачке итд).

Управо на крилима глобалних промјена које су задесиле европско тло током '90-их година XX вијека, а које су праћене и промјенама у погледу проблематике вишеструког држављанства, настала је и Европска конвенција о држављанству „која представља још један регионални инструмент који је саставио Савјет Европе, а настала је као резултат уочене потребе да се састави текст у коме би била консолидована сва збивања у домаћем и међународном праву о држављанству, од времена од када је Хашка конвенција из 1930. године ослонила питање конфликта закона о држављанству. Ова конвенција не модификује Конвенцију из 1963. године нити је у супротности са том ранијом конвенцијом. Конвенција о држављанству из 1997. године у ствари дозвољава стицање вишеструког држављанства за брачне другове различитих држављанстава и њихову дјецу. Али конвенција такође покрива питање стицања, задржавања, губитка и поновног стицања држављанства, процедурална права, држављанство у контексту државне сукцесије, војне обавезе и сарадњу међу државама чланицама.”⁷⁰

Анализом принципа и правила која су инкорпорирана у Европску конвенцију о држављанству из 1997. године може се извести закључак да је

⁶⁹ За више о Комитету експерата за држављанство при Савјету Европе вид. http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/nationality/Reports_en.asp.

⁷⁰ М. Ачирон (Marilyn Achiron), *Држављанство и апатридија*, Приручник за парламентарце (превод са енглеског језика), UNHCR Сарајево, новембар, 2006, 17.

доносилац овог регионалног инструмента из области држављанске материје имао на уму регулисање три главна аспекта држављанског права и то:

1) **Принципе у вези са стицањем, промјеном, губитком и поновним стицањем држављанства** (материјалноправне држављанске норме),

2) **Принципе у вези са спровођењем поступка стицања, промјене, губитка и поновног стицања држављанства** (формалноправне држављанске норме)⁷¹ и

3) **Принципе у вези са проблематиком вишеструког држављанства** укључујући правила о регулисању војне обавезе бипатрида и полипатрида.

Темељна вриједност Европске конвенције о држављанству, а о чему се слажу многи аутори у теорији, огледа се кроз имплементацију својеврсних ограничења националних држављанских норми, о чему говори члан 3 исте који гласи:

„1. Свака држава треба да одреди по свом властитом праву ко су њени држављани.

2. Ово право треба да прихвати друге државе у мјери у којој се оно слаже са примјењивим међународним конвенцијама, међународним обичајним правом и принципима права које је опште признато у погледу држављанства.”

Ако се ставе у међусобну везу став 1 и 2 овог члана, долази се до посебно значајног закључка који на одређени начин признаје **стварну егзистенцију међународног држављанског права**, а тиче се сљедећег: „...иако међународно право признаје свакој држави право да својим законима уреди стицање

⁷¹ Навођење процесних држављанских норми, било у међународним држављанским актима било у регионалним држављанским актима, није чест случај, због чега су процесна држављанска правила и принципи наведени у овој конвенцији од посебног значаја за држављанско право. Генезом и еволуцијом држављанске материје, није тешко закључити да су примарни фокус законодаваца биле материјалне држављанске норме (правила у вези са основама стицања, промјене и губитка држављанства, правила о рјешавању сукоба закона о држављанству итд), док су процесне држављанске норме биле неосновано запостављене стварајући на тај начин непотребно простор за разне злоупотребе у држављанским поступцима (нпр. предути поступци за стицање држављанства, немогућност административне ревизије држављанске одлуке итд).

држављанства, ипак не допушта превелико одступање од начела која се у већини законодавстава барем донекле поклапају. Тако примјерице постоје правила међународног права која ограничавају слободу законодавства, тј. одређују случајеве у којима друге државе нису дужне признати правни учинак одредбама страног закона, односно нису дужне признати својство држављанина које је стечено по тим законима или да држава није обавезна признати стицање страног држављанства које је изведено са намјером да се заобиђу или изиграју њени закони.”⁷² О овој проблематици своју ријеч је дао и Међународни суд правде 1955. године у познатом „случају Нотебом” (енгл. *Nottebohm case*)⁷³ наводећи, између осталог, „држављанство је правна веза која за основу има социјалну чињеницу повезаности, истинску везу с егзистенцијом, интересима и осјећајима, уз постојање реципрочних права и обавеза.”⁷⁴

Слиједом реченог, кроз став 2 овог члана Европска конвенција о држављанству на врло експлицитан начин намеће обавезу државама потписницама да су, без обзира на чињеницу да је држављанска материја примарно унутрашње питање сваке државе појединачно, државе дужне своје националне држављанске прописе ускладити са међународним држављанским правом укључујући принципе и правила дефинисане међународним актима, регулама међународног обичајног права, те другим опште прихваћеним држављанским принципима.

Посебан значај ове конвенције, бар када су у питању материјалноправне државне норме, огледа се у нормативном садржају члана 4 исте који гласи:

„Правила о држављанству сваке државе уговорнице треба да се заснивају на следећим принципима:

а. свако лице има право на држављанство;

б. апатридија треба да се избјегава;

⁷² Ј. Андраси (Andrassy), Б. Бакотић и Б. Вукас, *Међународно право: I дио*, Загреб, Школска књига, 1995, 283.

⁷³ Више о овом случају, вид. на: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf>.

⁷⁴ „...nationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties”, стр. 23. пресуде у „случају Нотебом”.

ц. нико не смије бити произвољно лишен свог држављанства;

д. ни брак ни развод брака између држављанина државе уговорнице и странца, нити промјена држављанства од стране једног од брачних другова за вријеме брака не смије аутоматски да утиче на држављанство другог брачног друга.”

Наиме, сваки од ових општих принципа из члана 4 конвенције подробније је регулисан у даљим одредбама ове конвенције са циљем да се бенефити ових општих принципа имплементирају и у свакодневном животу, почев од правила конкретизације забране сваког облика дискриминације,⁷⁵ правила у вези са стицањем држављанства *ex lege* и *ex privato*,⁷⁶ правила у вези са губитком држављанства *ex lege* и *ex privato*,⁷⁷ правила у вези са поновним стицањем држављанства (поврат држављанства)⁷⁸, па преко конкретизације процесних правила у вези са поступком из области држављанског права⁷⁹ те правила у вези са вишеструким држављанством (случајеви вишеструког држављанства *ex lege*, чување претходног држављанства, права и обавезе које се односе на двоструко држављанство итд)⁸⁰. Такође, конвенција садржи и остале релевантне одредбе из области држављанског права које се односе на санирање посљедица државне сукцесије из угла држављанског права и феномена апатридије.⁸¹

⁷⁵ Вид. члан 5 конвенције.

⁷⁶ Вид. члан 6 конвенције.

⁷⁷ Вид. члан 7 и 8 конвенције.

⁷⁸ Вид. члан 9 конвенције.

⁷⁹ Вид. чланове 10–13 конвенције.

⁸⁰ Вид. чланове 14–17 конвенције.

⁸¹ Вид. чланове 18–20 конвенције.

ЧЕТВРТИ ДИО

ДРЖАВЉАНСТВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

4.1. ИСТОРИЈСКОПРАВНИ ПРЕГЛЕД ДРЖАВЉАНСТВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Историјскоправни преглед института држављанства Европске уније није могуће елаборирати без стављања у фокус разматрања генезе и еволуције циљева и идеје „Европа грађана”, оличене прво кроз постојање Европске економске заједнице⁸² формиране Римским уговором из 1957. године,⁸³ а касније и кроз Европску унију утемељену Уговором о Европској унији⁸⁴ из 1992. године (у јавности познатијим као „Уговор из Мастрихта”). „Прве идеје о успостави држављанства Уније јавиле су се већ 60-их година 20. стољећа, вјероватно под утјецајем члана 48 до 66 Уговора о Европској заједници⁸⁵, који је прописујући слободу кретања радне снаге, оснивања предузећа и пружања услуга, успркос изнимно господарској оријентацији овог Уговора осигурао држављанима држава чланица одређени правни положај.”⁸⁶

Међутим, еволуцијом организационог, структуралног и вриједносног оквира европске идеје из Европске економске заједнице у Европску унију, концепт држављанства Европске уније полако добија (и) свој формални облик и то кроз новоуспостављени „други дио (држављанство Уније)” *Уговора из Мастрихта из 1992. године* (глава II која се односи на одредбе о измјени уговора о оснивању Европске економске заједнице ради оснивања Европске заједнице, члан Г) и то члан 8 који предвиђа:

⁸² Више о Европској економској заједници, види: Л. Бркић, „Монетарна политика Европске економске заједнице“, *Политичка мисао*, вол. 27, број 4, 113–121.

⁸³ За више о изворима европског (и европског управног) права вид. К. Туркаљ, „Извори европског права”, *Хрватска правна ревија*, март, 2008, 19–29; С. Лилић (у сарадњи са К. Голубовић), *Европско управно право*, Београд, 2011, 45–48; Упор. С. Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006; Н. Р. Nehl, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart Publishing, Oxford, 1999; Ј. Schwarze, *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, 1992.

⁸⁴ Текст Уговора из Мастрихта из 1992. доступан на хрватском језику путем линка: http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11992M_Ugovor_o_EU-u_hrv.pdf.

⁸⁵ Treaty Establishing the European Economic Community, Encyclopedia of European Community law, Series B, /1980.

⁸⁶ Д. Ђерђа, „О држављанству Европске уније”, *Право и порези*, број 12, 2002, Загреб, 84.

„1. Овим се установљава држављанство⁸⁷ Уније.

Свака особа која има држављанство неке државе чланице, грађанин је Уније.

2. Грађани Уније уживају права додијељена овим Уговором и подлијежу дужностима предвиђеним овим Уговором.”

Да би се у конкретном случају могла разумјети сврха концепта држављанства Европске уније и њеног имплементирања у Уговору из Мастрихта из 1992. године, потребно је осврнути се на конкретне мотиве јавно прокламоване у тексту преамбуле наведеног уговора.

Наиме, доносилац овог уговора у тексту преамбуле први пут јавно прокламује идеју концепта држављанства Европске уније ријечима „...*Одлучни да установе држављанство **заједничко** свим држављанима њихових земаља...*”, а што суштински представља нужну рефлекцију осталих (претходних) мотива на крилима чије егзистенције и почива овај уговор (и сва његова конкретна уговорна рјешења) као што су: спровођење даљих активности на утемељењу идеје европских интеграција, афирмација начела слободе, демократије и поштовања људских права и основних слобода те владавине права, тенденција продубљивања солидарности међу народима, остварење јачања и конвергенције својих привреда те успоставе економске и монитарне уније, а посебно мотива (циља) да се олакша слободно кретање лица... Слиједом реченог те имајући у виду корпус идеја које у својој цјелокупности чине европске интеграције, држављанство Европске уније намеће се као нормалан слијед догађаја, те нужан институт даљег развоја, како права Европске уније, тако и саме Европске уније као организацијског и филозофског феномена у цјелини.

„Како се наводи у бројним исправама, укључујући и сам Уговор из Мастрихта, држављанство Уније се уводи с циљем стварања присније везе између Европске уније и држављана држава чланица. Но, да би се постигла најважнија сврха држављанства Уније, потребно је остварити три не мање важна циља. То су јачање политичке и социјалне димензије Европске уније, јачање јавнога мнијења

⁸⁷ Поједини аутори умјесто термин „држављанство” користе термин „грађанство”, као нпр. Андраси, Бакотић и други.

и почитичког идентитета Еуропске уније те јачање заштите појединца у Еуропској унији.”⁸⁸ У том контексту држављанство Еуропске уније није само себи циљ, нити се његова формална и суштинска егзистенција може остварити без претходног јачања идентитета и улоге саме Еуропске уније у животу обичних грађана држава чланица. Управо из наведених разлога, постојаност и будућност држављанства Еуропске уније долази до изражаја само онога тренутка када држављани држава чланица Еуропске уније осјете бенефите наведене европске заједнице у свакодневном животу, укључујући конкретне ефекте права које им пружа држављанство Еуропске уније, што имплицира да увођење концепта и даљи развој држављанства Еуропске уније директно зависи од будућности идеје „Европе грађана” и саме Еуропске уније у цјелини.⁸⁹

Међутим, проблематиком држављанства Еуропске уније није се бавио само и искључиво Уговор из Мадрихта из 1992. године, него је држављанској проблематици Еуропске уније у једном дијелу⁹⁰ посвећен и *Уговор из Амстердама*⁹¹ усвојен 16/17. јуна 1997. године, који је ступио на снагу у мају 1999. године. Значај Уговора из Амстердама огледа се, бар када је у питању држављанство Еуропске уније, у чињеници што је његовим одредбама проширен корпус права држављана Еуропске уније у односу на права која су држављани Еуропске уније уживали по Уговору из Мадрихта (о чему ће касније бити више ријечи), као у томе што је исти предвидио систем заштите од дискриминације по било ком основу, укључујући и дискриминацију по основу држављанске припадности.

Такође, посматрајући из угла држављанства Еуропске уније, Уговор из Амстердама је значајан и због чињенице да се већ у првом дијелу који се односи на измјене Уговора о Еуропској унији и то кроз одредбе члана б) као један од

⁸⁸ Д. Берђа, „О држављанству Еуропске уније”, *Право и порези*, број 12, 2002, Загреб, 84.

⁸⁹ За даљу елаборацију на тему значаја држављанства ЕУ, вид. Б. Бордаш, „Значај грађанства ЕУ у Европском међународном приватном праву“, *Држављанство и међународно приватно право: Хашке конвенције*, Београд, 2007, 11–43; Т. Папета, *Бити грађанином Еуропске уније*, Хрватска академија знаности и умјетности, Знанствено вијеће за државну управу, правосуђе и владавину права, Загреб, 2011, 77–98.

⁹⁰ Члан 2 Уговора из Амстердама који се односи на измјене и допуне Уговора о оснивању Еуропске заједнице.

⁹¹ Текст Уговора из Амстердама доступан путем следећег линка: http://www.mver.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11997D_Ugovor_iz_Amsterdama_hrv.pdf.

циљева Европске уније наводи између осталих и „јачање заштите права и интереса држављана својих држава чланица увођењем држављанства Европске уније”, као и због чињенице да је чланом 2 који се односи на измјене Уговора о оснивању Европске заједнице дошло до измјене (суштински допуне) интегралног члана 8 Уговора о оснивању Европске заједнице (члан који је првобитно установио држављанство Европске уније) на начин што је став 1 члана 8 замијењен сљедећом одредбом: „1. Овиме се установљује држављанство Уније. Свака особа која има држављанство неке државе чланице држављанин је Уније. **Држављанство Уније не замјењује национално држављанство, него га допуњава.**”, док је наведени члан касније преузет кроз одредбе члана 17 Уговора о оснивању Европске заједнице.

Напомене ради, ступањем на снагу Лисабонског уговора,⁹² дотадашњи члан 8 (а касније члан 17) Уговора о оснивању Европске заједнице стављен је ван снаге, док је ову проблематику на идентичан начин као што је то био случај са чланом 8 (касније чланом 17) регулисао члан 20 Уговора о функционисању Европске уније, који је Лисабонским уговором преименован из Уговора о оснивању Европске заједнице (познат и као Римски уговор из 1957. године) у Уговор о функционисању Европске уније, а како слиједи:

„1. Овиме се установљује држављанство Уније. Свака особа која има држављанство неке државе чланице држављанин је Уније. Држављанство Уније додаје се националном држављанству и не замјењује га.

2. Држављани Уније уживају права и подлијежу дужностима предвиђеним Уговорима. Они, између осталог, имају:

(а) право слободно се кретати и боравити на државном подручју држава чланица;

(б) право да гласају и буду бирани на изборима за Европски парламент и на локалним изборима у држави чланица у којој имају боравиште, под истим условима као и држављани те државе;

⁹² Текст Лисабонског уговора доступан је путем сљедећег линка: http://www.mvpei.gov.me/rubrike/Pregovori-o-pristupanju-Crne-Gore-Evropskoj-uniji/dokumenti/Lisabonski_ugovor_Prociscene_verzija_Ugovora_o_E.

(ц) право, на државном подручју треће земље у којој држава чланица чији су држављани нема своје представништво, на заштиту од стране дипломатских и конзуларних тијела било које државе чланице, под истим условима као и држављани те државе;

(д) право на подношење петиције Европском парламенту, право на обраћање Европском омбудсману те на обраћање институцијама и савјетодавним тијелима Уније на било којем језику Уговора те право на одговор на истом језику.

Та се права остварују у складу с увјетима и ограничењима утврђенима Уговорима и мјерама усвојенима на основу тих Уговора.⁹³

4.2. ПРАВНА ОБИЉЕЖЈА И НЕЈАСНОЋЕ ДРЖАВЉАНСТВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Теоретска анализа института држављанства Европске уније, те дефинисање њених правних и других обиљежја укључујући и нејасноће које из тих обиљежја произилазе, врши се на исти начин на који се врши појмовно и структурално дефинисање института држављанства уопште, и то тако што се држављанство дефинише као *основна, релативно трајна, правна веза између тачно одређеног појединца (физичког лица) с једне стране и тачно одређене државе с друге стране*. Слиједом реченог, држављанство по својој унутрашњој структури обухвата двије међусобно повезане и условљене компоненте: *држављанску везу и држављанске учеснике (које се остварују кроз своја два унутрашња облика: држављански статус и држављанску јурисдикцију)*.

Кроз институт држављанства Европске уније свакако се остварује постојање прве компоненте, *држављанске везе*. У конкретном случају, имајући у

⁹³ Занимљив поглед и елаборацију у вези са положајем држављана трећих земаља у ЕУ у контексту ступања на снагу Амстердамског уговора, вид. Б. Бордаш, „Правни положај држављана трећих земаља у Европској унији (први део)“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине, Часопис за правну теорију и праксу*, вол. 78, број 5, Нови Сад, 2006, 231–257.; Б. Бордаш, „Правни положај држављана трећих земаља у Европској унији (други део)“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине, Часопис за правну теорију и праксу*, вол. 78, број 6, Нови Сад, 2006, 319–350.

виду члан 8 (касније члан 17) Уговора о оснивању Европске заједнице, односно члан 20 Уговора о функционисању Европске уније који предвиђа успостављање држављанства Европске уније између држављанина државе чланице с једне стране, и Европске уније са друге стране, долази се до закључка да је компонента „држављанске везе” у контексту одређености држављанских учесника неспорна те да се у нарави ради о релативно трајној и правној вези. „Што се тиче прве претпоставке, може се устврдити да је држављанство Уније засигурно правни однос, јер настаје примјеном права Заједнице, конкретно чл. 17. Уговора о Европској заједници на праву чињенице посједовања националног држављанства у складу са националним правним прописима.”⁹⁴

Међутим, проблем настаје оног тренутка када држављанство Европске уније посматрамо кроз призму друге држављанске компоненте, *држављанских учесника*. У претходном излагању на тему држављанских учесника елаборирано је да су учесници држављанске везе само и искључиво појединац (физичко лице), с једне стране, и суверене држава са друге стране, који се у правној заједници називају држављански учесници. У конкретном случају неспорна је егзистенција једног субјекта држављанске везе, односно држављанина државе чланице као појединца - физичког лица. „Иако Крбек наводи да се с опћег, правнотеоријског гледишта, примјени држављанства на правну особу не би смјело ништа приговорити, у највећем броју националних законодавстава, а често и у правној теорији, држављанство се везује искључиво уз физичке особе.”⁹⁵ Слиједом реченог, сваки држављанин било које државе чланице Европске уније неспорно представља држављанског учесника који ужива држављански статус Европске уније.

Међутим, оно што остаје спорно када је у питању друга држављанска компонента (држављански учесници), јесте постојаност суверене државе као другог држављанског учесника наспрам држављанина Европске уније као физичког лица. Слиједом реченог, поставља се питање да ли наспрам

⁹⁴ Д. Ђерђа, „О држављанству Еуропске уније“, *Право и порези*, број 12, 2002, Загреб, 85.

⁹⁵ Д. Ђерђа, *ibidem*, преузето од И. Крбек, *Право јавне управе ФНРЈ: основна питања и права грађана*, књига 1, Загреб, Биротехнички издавачки завод, Загреб, 1960, 239–240; Д. Ђерђа, „О држављанству Еуропске уније“, *Право и порези*, број 12, 2002, Загреб, 83–88.

држављанина Европске уније (не и држављанина државе чланице у ком случају је ово питање неспорно) постоји држава са свим својим државним атрибутима (становништво, територија и суверена власт). Одговор је не, с обзиром на то да Европска унија, бар у овом тренутку, није држава у општем правнотеоријском схватању. Управо овако кратак одговор покреће многе нејасноће и недоумице када је у питању концепт држављанства Европске уније.⁹⁶ Наиме, данас је (углавном) неспорна чињеница да је Европска унија „све“, али не суверена држава. Заједнички именуатељ свих дефиниција Европске уније јесте то да се ради о међувладиној и наднационалној заједници – унији, сада већ 27 (суверених) држава чланица, а након што је Велика Британија донијела одлуку да напусти чланство. Европска унија ни на који начин није преузела прерогативне власти ниједне државе чланице нити она на било који начин замјењује, супституише иједну своју државу чланицу, о чему свакако говори више одредаба оснивачких и других уговора из области успоставе и функционисања Европске уније.⁹⁷ У том смислу може се рећи да је по много чему Европска унија *sui generis* облик колективне организације, с обзиром на то да по одређеним атрибутима има елементе државе и међународне организације⁹⁸, док по другим атрибутима има елементе регионалне организације,⁹⁹ конфедерације¹⁰⁰ и федерације.¹⁰¹

Имајући у виду речено, нужно се долази до закључка да, када је у питању концепт држављанства Европске уније, остају недоречености и нејасноће у погледу друге држављанске компоненте (држављански учесници), односно дефинисања другог држављанског субјекта – државе. Због тога се у правној теорији са оправданошћу јавља питање да ли однос држављанина државе чланице

⁹⁶ Више о недоумицама у вези са концептом држављанства Европске уније види: Н. Бодирога – Вукобрат, „Грађанство Европске уније“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, год. 36/53-54, 1999, 211–223; Б. Љубановић, Ј. Сајферт, „Проблематика држављанства Европске уније“, *Правни вјесник Правног факултета у Осijekу „Josipa Jurja Strossmayera“*, 09/1, Осijek, 27–39.

⁹⁷ Нпр. члан 5 став 1 Уговора о Европској заједници у коме се наводи: „Заједница ће поступати у оквиру овлаштења која су јој додијељена овим уговором те циљевима одређеним њиме.“ У вези са проблематиком правне природе Европске уније вид. Ц. Мирашчић, „Правна природа и значај међународних уговора у праву Европске уније“, *Тренутни изазови и перспективе*, 2014, 397–416.

⁹⁸ Нпр. када је у питању становништво, територија, вођење (заједничке) спољне и царинске политике, итд.

⁹⁹ С обзиром на њене геополитичке циљеве Европска унија укључује у своју заједницу примарно државе на европском регионалном подручју.

¹⁰⁰ Нпр. када је у питању вођење економске, социјалне и унутрашње политике, итд.

¹⁰¹ Нпр. када је у питању вођење монетарне политике, трговине, заштите животне средине, итд.

и Европске уније треба дефинисати као „држављанство”, или се у конкретном случају ради о другачијој правној вези коју би примјереније било називати нпр. „грађанство Европске уније” или неким другим правним термином, него употребљавати термин „држављанство” који у континенталним правним системима има другачију правну конотацију (и тежину), него што то у формалноправном смислу пружа „држављанство Европске уније” као *sui generis* облик држављанског односа појединца с једне стране и државног колектива с друге стране.¹⁰²

4.3. КОРЕЛАЦИЈА ДРЖАВЉАНСТВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И НАЦИОНАЛНОГ ДРЖАВЉАНСТВА ДРЖАВА ЧЛАНИЦА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Корелација држављанства Европске уније и националног држављанства држава чланица Европске уније, са данашње тачке гледишта, није спорна нити недоречена, имајући у виду одредбе Уговора из Амстердама и Уговора из Лисабона које су дорадиле члан 8 Уговора о оснивању Европске заједнице (Уговор из Мاستрихта). У контексту наведених одредаба уговора¹⁰³ однос држављанства Европске уније и националног држављанства држава чланица је успостављен на начин да **„држављанство Европске уније не замјењује национално држављанство, него га допуњава”**, што у правној доктрини и пракси даје одговор и разјашњења у вези са великим бројем питања и недоумица у погледу њиховог међусобног односа, било да се ради о односу паралелизма (и надопуњавања националног држављанства) или односу међусобне искључивости. У конкретном случају, „чланком 17 Уговора о Европској заједници коначно је ријешен однос држављанства Уније и националног држављанства држава чланица. У наведеном чланку стоји да држављанство Уније не замјењује већ се

¹⁰² Упореди: М. Лукић, „Пресуда Rottman (2010) – Повратна веза од статуса грађанина ЕУ ка држављанству државе чланице“, *Правни живот*, број 12, Београд, 2012; Б. Бордаш, „Вредности грађанства Европске уније: Право на слободно кретање и боравак и забрана дискриминације“, *Правни живот*, број 12, Београд, 2005, 541–564.

¹⁰³ Члан 17 Уговора о оснивању Европске заједнице (Уговор из Амстердама), односно члан 20 Уговора о функционисању Европске уније (Лисабонски уговор).

само надовезује на држављанство националне државе. Из ове се одредбе јасно даде схватити да држављанство Уније и држављанство државе чланице нису међусобно сукобљене врсте држављанства те да се уживају паралелно.”¹⁰⁴

Наиме, овакав слијед догађаја у погледу корелације држављанства Европске уније и националног држављанства држава чланице представља нужну последицу односа саме Европске уније и њених држава чланица.¹⁰⁵ У супротном, ниједна држава чланица не би пристала на губитак дијела своје суверене власти (у конкретном случају персоналне држављанске јурисдикције) када би својим чланством у Европској унији прихватила супремацију држављанства Европске уније над својим националним држављанским прописом. Једноставно, Европска унија има онолико права и овлашћења колико јој то њене државе чланице дају.

Управо из наведених разлога одредбе Уговора из Амстердама и одредбе Лисабонског споразума су врло битне за држављанску проблематику Европске уније, јер су својим измјенама релевантних одредаба појасниле однос држављанства Европске уније и националног држављанства држава чланица. До тада ситуација је била крајње недефинисана и можемо слободно рећи политички напет,¹⁰⁶ с обзиром на то да су државе са оправданом забринутошћу посматрале увођење, за њих нечег новог, концепта држављанства Европске уније. Наиме, чланом 8 *Уговора из Мастрихта из 1992. године* (глава II која се односи на одредбе о измјени уговора о оснивању Европске економске заједнице ради оснивања Европске заједнице, члан Г) предвиђа: „*Овим се установљава држављанство Уније. Свака особа која има држављанство неке државе чланице, грађанин је Уније. Грађани Уније уживају права додијељена овим Уговором и*

¹⁰⁴ Д. Ђерђа, „О држављанству Еуропске уније“, *Право и порези*, број 12, 2002, Загреб, 85.

¹⁰⁵ У вези са проблематиком двојног држављанства у ЕУ, вид. С. Равлић, „Двојно држављанство у Еуропској унији: извори, типови, националне политике“, *Зборник Правног факултета у Загребу*, број 64, Загреб, 2014, 535–560.

¹⁰⁶ Као нпр. потреба Краљевине Данске да кроз одредбе Једностране данске декларације о држављанству својим држављанима (грађанима) јасно стави до знања да се упоставом држављанства Европске уније ни на који начин не доводи у питање национално држављанство Краљевине Данске нити да било који сегмент држављанства Уније може бити у супротности са данским држављанством. Такође, нејасноће које су услиједиле у вези са успоставом држављанства Европске уније одредбама Уговора из Мастрихта на одређени начин су разјашњаване и одредбама Бирмингемске декларације и Единбуршке одлуке донесене од стране Савјета Европске уније о чему више види у: Carlos Closa, „Citizenship of the Union and Nationality of Member States“, *Common Market Law Review*, 32 (2/1995) 487 – 518, доступно путем линка: https://www.researchgate.net/publication/245662782_Citizenship_of_the_Union_and_Nationality_of_Member_States.

подлијезу дужностима предвиђеним овим Уговором.” Када се анализирају наведене одредбе члана 8 Уговора из Мастрихта, несумњиво се изводи закључак да и поред добре воље доносиоца овог уговора усмјерене ка додатном јачању идеје европске заједнице држава на тлу Европе кроз успостављање концепта држављанства Европске уније, остало је недоречено врло важно питање у контексту односа новоствореног држављанства Европске уније и националног држављанства држава чланица. Једноставно, доносилац уговора није препознао опасност коју носи увођење нечег до тада невиђеног на тлу Европе (држављанства Европске уније). Са друге стране државе чланице, колико год имале разумијевања за идеју „уједињени у различитостима” и концепт на којем почива идеја Европске уније, имале су бојазан да на тај начин (додатно) не изгубе изузетно значајну карику са својим грађанима, колико год да држављанство Европске уније може (или ће) бити значајно за држављане држава чланице.

Чланом 17 Уговора о оснивању Европске заједнице (Уговор из Амстердама), односно чланом 20 Уговора о функционисању Европске уније (Лисабонски уговор), регулисано је једно врло важно правило када је у питању држављанство Европске уније, а које по свему судећи додатно разјашњава однос овог *sui generis* облика држављанства и националног држављанства држава чланица. Наиме, наведеним чланом предвиђено је, између осталог, да „*свака особа која има држављанство неке државе чланице, држављанин је Уније*” што на први поглед представља врло једноставну нормативну мисао, али суштински представља круцијално важно појашњење међусобне корелације ове двије врсте држављанских статуса, с обзиром на то да се на непосредан начин утврђују два међусобно условљена правила:

1) **Прво правило да сваки држављанин било које државе чланице Европске уније *ex lege* стиче државанство Европске уније.** У конкретном случају, стицање држављанства државе чланице представља *conditio sine qua non* за стицање и уживање држављанског статуса Европске уније и у наведеном односу не постоје посебне одредбе о начину, условима и поступку стицања држављанства Европске уније, него се конкретна проблематика рјешава на нивоу националних држављанских прописа сваке државе чланице Европске уније

појединачно. Без претходно регулисаног држављанског статуса државе чланице нема ни држављанског статуса Европске уније;

2) Друго правило подразумијева да без обзира на чињеницу што стицању држављанства Европске уније претходи стицање држављанства (било које) државе чланице, то ни на који начин не доводи у питање формалну позицију држављанства Европске уније с обзиром на то да се исто стиче (само и искључиво) на основу држављанских одредаба права Европске уније, а не и националних држављанских одредаба јер, као што је већ елаборирано, стицање националног држављанства (било које) државе чланице Европске уније је само предуслов за стицање држављанства Европске уније, које се истини за вољу стиче по аутоматизму, али тај аутоматизовани начин стицања држављанства Европске уније постоји искључиво захваљујући таквој нормативној регулацији, почев од члана 8 Уговора из Мастрихта, па све до члана 17 Уговора из Амстердама, односно члана 20 Уговора из Лисабона.

4.4. ПРАВА ДРЖАВЉАНА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Права држављана Европске уније, по својој природи, представљају корпус додатних права којима располажу сви држављани држава чланица Европске уније и директно проистичу из одредаба оснивачких и других уговора којима је установљена Европска унија. У конкретном случају, права држављана Европске уније појављују се паралелно са установљењем концепта држављанства Европске уније како би уопште концепт овог *sui generis* држављанства могао заживјети у пракси. Данас су права држављана Европске уније прописана одредбама члана 20–24 Уговора о функционисању Европске уније у оквиру Лисабонског уговора из 2007. године (прије измјена и допуна из Лисабонског уговора, права држављана Европске уније су била регулисана одредбама члана 18–21 Уговора о Европској заједници).

Наиме, чланом 21 став 1 Уговора о функционисању Европске уније предвиђено је: „Сваки држављанин Уније има право слободно се кретати и

боравити на државном подручју држава чланица, подложно ограничењима и условима утврђеним у Уговорима и у мјерама усвојенима ради њиховог спровођења.” „Најважнији provedбени пропис права на слободу кретања и боравка је Директива 2004/38 Еуропског Парламента и Вијећа од 29. травња 2004. године о правима држављана Уније и чланова њихове обитељи на слободу кретања и боравка унутар подручја држава чланица. Имала је два циља: ријешити се раштрканости законодавства у подручју слободе кретања и боравка, те олакшати вршење тог права.”¹⁰⁷

Даље, чланом 22 став 1 наведеног уговора предвиђено је: *„Сваки држављанин Уније који борави у некој држави чланици чији није држављанин, има у тој држави чланици активно и пасивно бирачко право на локалним изборима, под једнаким условима као и држављани те државе. Наведено право остварује се подложно детаљним аранжманима које утврђује Савјет, одлучујући једногласно у складу с посебним законодавним поступком и након савјетовања с Европским парламентом; ти аранжмани могу предвиђати одступања ако тако налажу проблеми својствени одређеној држави чланици.*” Ово право држављана Европске уније многи теоретичари и политичари сматрају за једно од најважнијих појединачних права из области права Европске уније, с обзиром на то да у корелацији са правом на слободу кретања и боравка чини довољно јак бедем заштите идеја на којима почива концепт Европске уније, а које се суштински огледају у афирмацији и имплементацији права на кретање, настањивање и живљење држављана држава чланица у било којој држави чланици Европске уније, без административних и других бирократских ограничења, а све са циљем смањивања разлика између националних држављана и држављана других држава чланица Европске уније који се настане у конкретној држави, укључујући и уживање активног и пасивног бирачког права на локалним изборима, чиме се на одређени начин може ставити знак једнакости између те двије групације држављана (националних држављана и других држављана држава чланица које су се населиле у конкретној држави чланици у којој немају статус националних држављана).

¹⁰⁷ Б. Љубановић, Ј. Сајферт, „Проблематика држављанства Европске уније” *Правни вјесник Правног факултета у Осиеку* „*Josipa Jurja Strossmayera*“, 09/1, Осиек, 30.

Осим ова два наведена права држављана Европске уније, чланом 23 став 1 наведеног уговора предвиђено је: *„Сваки држављанин Уније на државном подручју треће земље у којој држава чланица чији је он држављанин нема представништво, има право на заштиту од стране дипломатских или конзуларних тијела било које државе чланице, под истим условима као и држављани те државе. Државе чланице доносе потребне одредбе и започињу међународне преговоре потребне за осигурање наведене заштите.”* Ово право, иако не толико значајно као прва два права држављана Европске уније, заслужује поштовање и своје мјесто у корпусу основних права држављана Европске уније, с обзиром на свој *de facto* значај који пружа држављанима Европске уније у иностранству, односно оним трећим земљама код којих држава чије национално држављанство ужива држављанин Европске уније нема своје представништво. У таквим ситуацијама држављанин Европске уније може без било каквих ограничења тражити те добити пуну дипломатску и конзуларну заштиту од стране било које државе чланице Европске уније која има своје представништво у тој трећој земљи.

На крају, чланом 24 став 2, 3 и 4 Уговора о функционисању Европске уније предвиђено је: *„Сваки држављанин Уније има право подношења петиције Европском парламенту у складу са чланом 227. Сваки држављанин Уније може се обратити Европском омбудсману именованом у складу с чланом 228. Сваки се држављанин Уније може писаним путем обратити било којој институцији или тијелу из овог члана или из члана 13 Уговора о Европској унији на једном од језика наведених у члану 55 ставу 1 Уговора о Европској унији и добити одговор на том истом језику.”* Овдје је нужно споменути да ова конкретна права држављана Европске уније нису од самог почетка (почев од Уговора из Маастрихта) била у овом облику конципирана, с обзиром на то да је за разлику од члана 21 Уговора о Европској заједници (Уговор из Амстердама) овим чланом 24 Уговора о функционисању Европске уније (Лисабонски уговор) проширено право држављана Европске уније (у конкретном случају став 4 наведеног члана) са правом да се писаним путем обрати било којој институцији или тијелу Европске уније на једном од језика држава чланица Европске уније, те да на истом језику добије тражени писани одговор.

„Као права призната држављанима Уније врло је важно нагласити и начело забране дискриминације на основи држављанства, садржано у чл. 12., те дискриминације на основи пола, расне или етничке припадности, религијске или вјерске припадности, способности, доби или сполне оријентације, садржано у чл. 13. На крају је потребно споменути и право обављања слободне дјелатности и пружања услуга, право на заштиту података те социјалну политику.”¹⁰⁸

Међутим, поред чињенице што се ни у једној одредби Уговора из Мастрихта, Уговора из Амстердана нити Лисабонског уговора не наводе конкретне обавезе држављана Европске уније, упоређујући наведена права држављана Европске уније која непосредно произилазе из одредаба ових уговора са правима која држављанима Европске уније пружају њихова национална држављанства, „...права која се везују уз држављанство Уније по опсегу нису широка попут права што их националне државе признају својим држављанима, премда обухваћају она најважнија. У бити, држављанство Уније додаје на скупину националних права која држављани уживају у матичној држави чланици скуп права која држављани Уније имају право уживати у било којој држави чланици Уније”¹⁰⁹, као што је то случај нпр. са активним и пасивним бирачким правом држављана других чланица Европске уније у изборима за представничке органе локалне и регионалне самоуправе.¹¹⁰ Анализирајући наведена права држављана Европске уније може се закључити да иста по својој природи, квалитету и квантитету свакако заслужују како теоретску тако и практичну елаборацију, али исто тако и даљу еволуцију и конкретизацију како би сам концепт држављанства Европске уније у догледно вријеме имао све већи ефекат за националне држављане држава чланица Европске уније.

¹⁰⁸ Д. Берђа, „О држављанству Европске уније“, *Право и порези*, број 12, 2002, Загреб, 88.

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ За више о овој држављанској погодности које нуди држављанство Европске уније у случају Републике Хрватске и Републике Словеније као (за сада) јединих чланица ЕУ из бивше Југославије, вид. Закон о праву држављана других држава чланица Европске уније у изборима за представничка тијела локалне и подручне (регионалне) самоуправе („*Народне новине*”, број 92/10) или члан 5 Zakona o lokalnih volitvah – uradno prečišćeno besedilo („*Урадни лист Републике Словеније*”, број 22/06).

ПЕТИ ДИО

ДРЖАВЉАНСТВО ЗЕМАЉА БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

5.1. УВОДНИ ИСТОРИЈСКОПРАВНИ ПРЕГЛЕД ПРОПИСА ИЗ ОБЛАСТИ ДРЖАВЉАНСТВА КОЈИ СУ ВАЖИЛИ НА ТЕРИТОРИЈИ БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ И ЊИХОВ ЗНАЧАЈ

Сагледавање проблематике држављанских прописа који су важили на територији бивше Југославије није једноставан задатак који се може брзо завршити, с обзиром на то да држављанску проблематику прате сва она политичка и друга друштвена дешавања која су погађала државе на Балкану током XIX и XX вијека, а прије свега подручје земаља које су чиниле бившу Југославију. Свако (иоле) важније политичко или друштвено дешавање на простору Балкана¹¹¹ имало је (више-мање) озбиљну рефлексију не само на политички и уопштено друштвени живот народа који су живјели на том подручју, него и на сам правни систем држава на том простору, укључујући и рефлексију на држављанске прописе којима је (био) регулисан држављански статус народа који су живјели широм Балкана.

Анализирајући држављанске прописе са историјскоправног аспекта, а имајући у виду врло бурну историју држава на Балкану па и шире, да се закључити да се развој држављанских прописа на простору земаља бивше Југославије може, условно речено, груписати у неколико хронолошки поређаних категорија и то:

1. држављански прописи који су важили на простору земаља које су се касније ујединиле у Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца – период прије 1.12.1918. године;
2. држављански прописи Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, односно Краљевине Југославије - период од 1.12.1918. до 28.8.1945. године;
3. држављански прописи Демократске Федеративне Југославије, односно Федеративне Народне Републике Југославије - период од 28.8.1945. године до 31.12.1964. године;

¹¹¹ Почев од Првог и Другог српског устанка, преко Анексије Босне и Херцеговине, Првог и Другог свјетског рата закључно са посљедњим ратом на простору бивше Југославије, итд.

4. држављански прописи Социјалистичке Федеративне Републике Југославије - период од 1.1.1965. до 8.1.1977. године;
5. држављански прописи Социјалистичке Федеративне Републике Југославије - период од 8.1.1977. године па до њеног распада и
6. држављански прописи Србије, Хрватске и Босне и Херцеговине (са освртом и на друге бивше југословенске републике) - период од распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије до данас.¹¹²

Иако на први поглед држављански прописи који су престали да важе имају само историјскоправни значај и по правилу занимају само правне историчаре у контексту историјске упоредноправне анализе држављанских прописа, то није правилно резонување и као такво је у супротности са једним, врло важним држављанским принципом, принципом временског континуитета важења држављанских прописа.

Наиме, принцип временског континуитета важења држављанских прописа подразумева правно правило да престанком важења конкретних држављанских норми због ступања на снагу нових држављанских регула претходне држављанске норме не губе свог формални и материјални правни значај, с обзиром на то да се оне користе и *pro futuro* у више држављанских ситуација. *Прво*, лице које је по претходним држављанским прописима стекло држављански статус, по правилу га и задржава у пуном капацитету и по новим држављанским прописима¹¹³ што се верификује у самом (новом) држављанском пропису. *Друго*, у случају било какве дилеме у вези са држављанским статусом одређеног лица (држављански спор), провјера постојаности држављанског статуса (поступак за утврђење држављанства) се спроводи тако што се примарно одређује релевантни временски

¹¹² Више о генези држављанских прописа на простору Балкана, вид. А. Метелко – Згомбић, полазник, Љ. Алајбег, ментор, *Случајеви сукцесије државе на државном подручју Републике Хрватске од 1918. до данас и њихов учинак на држављанство физичких особа*, Министарство вањских послова Републике Хрватске, Дипломатска академија, Загреб, децембар, 1998, 1–24.

¹¹³ То се односи на ситуацију када се у прелазним и завршним одредбама новог закона о држављанству наводи да се лица, која су до дана ступања на снагу новог закона о држављанству стекла држављански статус према раније важећим држављанским прописима, сматрају и даље држављанима те државе, итд.

период у коме је заинтересовано лице могло стећи држављанство, а ради утврђења држављанских прописа који су важили у релевантном тј. односном периоду (држављанских прописа који су важили у тачно одређеном периоду у прошлости), а након тога се спроводи поступак провјере да ли је заинтересовано лице у датом тренутку испуњавало све материјалне услове прописане (тим претходним) држављанским прописима, с обзиром на то да се сам поступак утврђивања држављанског статуса увијек спроводи према важећим процесним правилима општег или посебног управног поступка.

5.2. ДРЖАВЉАНСТВО ЗЕМАЉА КОЈЕ СУ СЕ КАСНИЈЕ УЈЕДИНИЛЕ У КРАЉЕВИНУ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА – ПЕРИОД ПРИЈЕ 1.12.1918. ГОДИНЕ

Имајући у виду историјски развој и дешавања на просторима земаља које ће касније узети учешћа у формирању Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, ситуација у погледу држављанских прописа је једнако шаролика и неконзистентна као што је то ситуација и са самом формалном егзистенцијом, неутралношћу и самосталношћу земаља на простору Балкана почетком XX вијека.

Када је у питању **Краљевина Србија (1882 – 1918)**, држављанска материја није била нормативно регулисана у посебном закону или другом нормативном акту, него је овој материји било посвећено неколико одредаба *Грађанског законика Краљевине Србије*¹¹⁴ (у даљем тексту: ГЗ КС) и то члан 44, 45 и 48.

Члан 44 ГЗ КС има посебно важан држављански значај, с обзиром на то да се у истом регулишу основи стицања држављанског статуса¹¹⁵ („по самом рођењу

¹¹⁴ Текст законика доступан путем следеће интернет-страница: https://sh.wikipedia.org/wiki/Srpski_gra%C4%91anski_zakonik; За више о Српском грађанском законнику, вид. <http://www.ius.bg.ac.rs/zbornici/Srpski%20gradjanski%20zakonik%20-%20170%20godina.pdf>.

¹¹⁵ Као што је већ наведено у овом раду, за припадност одређеном државном колективу користе се различити термини од државе до државе, почев од „држављанства”, „грађанства” па све до „жiteljства”, а у неким подручјима и „завичајност”, мада термилошки „завичајност” није исто што и „држављанство”, односно „грађанство” или „жiteljтво”, с обзиром на то да се ради о категорији уже припадности, у конкретном случају не државном колективу, него локалној заједници (општини, граду, срезу итд). За више о проблематици завичајности, односно „чланству

или се добија природом”), те да „прелази право грађанства са родитеља на децу по самој природи; природом добија пак се онда, кад би иностранец, који пуних седам година, било у служби државној, било у вођењу заната или земљоделију, или у каквом другом полезном занимању овде проживео, и за све то време био поштено и сходно законима земаљским живео, не учинивши никаква злочинства.” Такође, у овом члану се истовремено наводи да се српско житељство може стећи и без наведеног седмогодишег периода боравка и рада у Краљевини Србији, али само по посебном одобрењу Књаза уз сагласност Савета.¹¹⁶

Даље, чланом 45 предвиђено је да странци могу несметано живјети у Краљевини Србији и уживати сва права предвиђена законом, осим оних (посебних) права за која је предвиђено да је неопходно посједовати „српско грађанство”.

Чланом 48 Грађанског законика Краљевине Србије предвиђају се држављанска правила у вези са удајом жене страног држављанства за „српског житеља” као и удаје „Српкиње” за „страног поданика” и то тако што странкиња која се уда за српског житеља добија сва права „српског грађанства”, под условима фактичког реципроцитета у случају да жена српског грађанства исто тако добија сва држављанска права у тој страни држави удајом за њиховог држављанина. Иста је ситуација и у случају губитка држављанског статуса приликом удаје уколико је то последица реципроцитета са (односно) страном државом. Такође, од посебног је значаја и држављанско правило да „жена из друге области Турске у Србију удата сматра се за овдашњу као што се и Српкиња у другу турску област удата у смотрењу права грађанства за своју држи.” Наведено држављанско правило је посебно важно за жене и њихов статус у друштву у то доба имајући у виду проблематику односа са Османским царством.

Осим три наведена (релевантна) члана ГЗ КС за разумијевање држављанске материје у Краљевини Србији потребно је проанализирати и

једне општине” вид. Закон о градским општинама од 22.7.1934. године („Службене новине” од 25.7.1934. године, број 169 – XLIII).

¹¹⁶ Члан 44 ГЗ КС је мијењан и допуњаван Законодавним рјешењем од 14.8.1851. године, а у вези са пријемом странаца у српско држављанство по „особитој дозволи законодавне власти”.

рјешења предвиђена *Уредбом о српском прирођењу и отпуштању Срба из њиховог отачаства од 2.5.1844. године.*

Анализом свих држављанских рјешења из наведене уредбе долази се до закључка да се у конкретном случају ради о држављанском пропису који у себи садржи формалноправне држављанске норме које процесно регулишу двије држављанскоправне ситуације. Прва се односи на ситуацију пријема странаца у „српско сажитељство”, док се друга односи на отпуштање Срба из „српског отачаства”.

Наведена уредба се састоји од укупно 9 тачка од којих *прва тачка* регулише правило да странци, уколико желе држављанство Краљевине Србије, исто могу стећи по правилима наведене уредбе (мисли се на поступак стицања држављанства). *Другом тачком* се регулише да су правила за стицање држављанства регулисана чланом 44 ГЗ КС-а, док се уредбом регулише само поступак стицања држављанства. *Тачком 3 Уредбе* предвиђено је да странац своју молбу за стицање држављанства подноси „Министарству Унутрашњих Дела”, а уколико у Србији има своје мјесто пребивалишта онда „начелству окружном”, као и да је странац у поступку стицања држављанства дужан доказати „своја својства, своје морално владање, своје стање, имање и занимање”, као и да достави увјерење од „Министарства Иностраних Дела” да ће прије стицања српског држављанства добити „отпуст из страног поданства”. *Тачком 4* Уредбе регулисано је да изузетно доказ о отпуштању из страног држављанства може доставити у року од једне године од дана стицања српског држављанства, а уколико то не учини, мораће поново подносити молбу Министарству унутрашњих послова ради стицања српског држављанства. *Петом тачком* уредбе предвиђа се да након што странац достави доказ о отпусту из страног држављанства, Министарство унутрашњих послова донијеће рјешење о пријему у „житељство српско”, а након чега ће истоме идати „свједочанство”, с тим да је странац прије тога дужан положити заклетву. *Шестом тачком* уредбе је регулисано да након што странац буде примљен у српско држављанство исти је дужан „неодложно” се изјаснити „ком окружју и којој општини се жели причислити”, уколико на територији Краљевине Србије већ нема регулисано мјесто пребивалишта, и то тако што ће се обратити „надлежном окружном начелству (за Београд Управи

исте вароши)”. *Седмом тачком* уредбе је регулисано да уколико Србин жели бити примљен у страну држављанство прије отпуста из српског држављанства биће дужан доставити увјерење да ће „он без сваке сумње у страну сажитељство примљен бити”. *Тачком 8* Уредбе је предвиђено да након што Србин добије увјерење да ће по отпусту из српског држављанства добити страну држављанство и након што прикупи доказе да је „он све дужности и обавезе, како према држави, тако и своје општине, задруге, родбине и осталих сажитеља испунио или иначе с овима се поравнао”, исти ће се обратити молбом надлежој окружној управи ради покретања поступка отпуста из српског држављанства која ће, након што се увјере у испуњеност услова за отпуст, доставити Министарству унутрашњих послова свој извјештај да би се донијела коначна одлука о отпусту из „српског житељства”. Након тога ће Министарство унутрашњих послова своје рјешење доставити, како Министарству иностраних послова које ће га коначно исписати из „списка српских житеља”, тако и надлежном окружном начелству ради брисања из „отачественог сажитељства”, с тим да га брисање из „отачественог сажитељства” не ослобађа „приватних обавеза” које би се након тога појавиле.

Када је у питању простор **Краљевине Угарске, Хрватске, Славоније, Војводине и Тамишког Баната**, потребно је проанализирати (релевантне) одредбе *Аустријског општег грађанског законика од 1.6.1811. године*¹¹⁷ (у даљем тексту : АОГЗ) чији је изворни назив Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesammten Deutschen Erbländer der Österreichischen Monarchie.

Наиме, оно што се намеће као врло значајно за цјеловито разумијевање држављанске материје која је важила на простору Хрватске, Славоније, Војводине и Тамишког Баната, као простору релевантном за тематику ове дисертације у периоду прије 1.12.1918. године, јесте временско и мјесно важење држављанских регула АОГЗ-а. Прије свега треба имати у виду да се држављанске одредбе АОГЗ-а, у конкретном случају чланови 28–32,¹¹⁸ нису од самог почетка примјењивали на

¹¹⁷ Текст Аустријског општег грађанског законика од 1.6.1811. године доступан је путем следеће интернет-странице: https://advokatprnjavorac.com/zakoni/AUSTRIJSKI_GRADANSKI_ZAKONIK.pdf.

¹¹⁸ Члан 28 АОГЗ-а регулисао је да се сва грађанска права у пуном капацитету могу уживати само ако се ради о аустријском држављанину, да дјеца аустријског држављанина стичу држављански статус по самом рођењу (са напоменом да су законита дјеца аустријског држављанина и незаконита дјеца аустријске држављанке стицала држављански статус по члану 28 АОГЗ-а без

територији Угарске, Хрватске и Славоније. Тек се доношењем члана 23 Државног устава од 4.3.1849. године на читавој територији Аустроугарске монархије успоставља се јединствено држављанство на начин да су сви грађани Аустроугарске, без обзира на претходни држављански статус, стекли јединствено (аустроугарско) држављанство, с тим да је концепт јединственог (аустроугарског) држављанства наставио *de facto* егзистирати и мимо чињенице што је Држани устав из 1849. године двије године по његовом ступању на снагу укинут све до пропасти апсолутистичке владавине, тачније до 1867. године, када је Угарској враћена претходна самосталност и након чега су на територији Угарске почели поново важити држављански прописи који су *de iure* егзистирали прије увођења концепта јединственог (аустроугарског) држављанства.¹¹⁹

Што се тиче осталих простора Аустроугарске који данас територијално припадају садашњој држави Хрватској, наставиле су се примјењивати држављанске норме АОГЗ-а односно његови чланови 28–32 све до закључења хрватско–угарске нагодбе из 1868. године,¹²⁰ којом је споразумно уређен

обзира на мјесто рођења, док то није био случај уколико је аустријска држављанка била у браку са странцем, као што се аустријско држављанско није могло стећи нпр. позакоњењем, односно усвојењем. Међутим, странкиња је удајом за аустријског држављанина стицала по том основу аустријско држављанство). Чланом 29 АОГЗ-а регулисано је под којим условима странац може стећи аустријско држављанство (нпр. запослењем у јавној служби, обављањем одређене обртничке дјелатности за коју је потребно стално настајење, непрекидним боравком од 10 година у држави под условом да није починио „које год злочинство“). Чланом 30 АОГЗ-а регулисано је да се аустријско држављанство могло стећи и без испуњавања услова из члана 29 у ком случају су надлежни органи посебном одлуком имали право дати странцу аустријско држављанство у зависности од његове стечене имовине, људских особина и радних способности те доброг владања. Чланом 31 АОГЗ-а регулисано је да само фактичко уживање посједа куће или земљишта, односно обављање неком привредном дјелатности без сталног боравка у држави не доводи до аутоматског стицања аустријског држављанства, док је чланом 32 АОГЗ-а регулисано на који начин се губи аустријско држављанство (у конкретном случају иселењем или удајом за странца). Имајући у виду значај проблематике губитка аустријског држављанства иселењем, аустријски законодавац је донио Закон о иселењу од 24.3.1832. године са укупно 32 члана, који се у правној доктрини још назива и „Патент о иселењу и неповлашћеној одсутности“ или „Иселењички патент“, а по свом нормативном значају чини својеврсну допуну члана 32 АОГЗ-а. На простору Хрватске и Славоније важио је у периоду од 1853. до 1879. године (доношењем Законског члана Л) док је на простору Далмације и Словеније важио до уједињења у Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, односно до 1.12.1918. године.

¹¹⁹ Напомене ради, Аустро-Угарском нагодбом из 1867. године простор данашње Далмације те дио Истре који припада модерној држави Хрватској, заједно са Словенијом, ушао је у аустријски дио Монархије, док је остали дио територије данашње Хрватске заједно с Војводином ушао у састав угарског дијела тадашње Монархије.

¹²⁰ Осим када је у питању територија Словеније и Далмацији гдје су се држављанске норме АОГЗ-а примјењивале све до 1.12.1918. године, односно до формирања Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца.

положај Краљевине Далмације, Хрватске и Славоније и Краљевине Угарске унутар угарског дијела Аустроугарске монархије, чијим чланом 10 је предвиђено *заједничко држављанско законодавство*.

Слиједом донесеног члана 10 хрватско–угарске нагодбе из 1868. године, Хрватско–угарски заједнички сабор је донио *Законски члан Л (50)* у вези са стицањем и губитком угарског држављанства, који се примјењивао на територији свих земаља које су улазиле под „*куну угарске*” (у релевантном случају, просторно важење се односило и на Хрватску, Славонију, Војводину, Прекомурје и Међумурје) и који је, као што је то био случај и раније, увео концепт јединственог (угарског) држављанства.

Законски члан Л (50) објављен је у Зборнику закона и наредба за Хрватску и Славонију од 31.3.1880. године, а обухватао је укупно 50 чланова. По својој држављанској идеологији био је модерно оријентисан и обухватао је мање-више слична држављанска рјешења држава тог времена. Као начине стицања угарског држављанства предвиђао је поријекло, позакоњење, удају и натурализацију, с тим да је осим начина стицања угарског држављанства овај држављански пропис регулисао и поступак стицања угарског држављанства натурализацијом (члан 9–19), губитак угарског држављанства (отпустом, одлуком надлежног обласног органа, одсутношћу, позакоњењем и удајом) те поновно стицање држављанства (члан 37–44).

Када је у питању **Босна и Херцеговина** као аустроугарска провинција крајем XIX вијека, а као Кондоминијум Аустроугарске монархије почетком XX вијека, држављанска материја је била регулисана чланом 3 и 4 *Земаљског статута (устава) за Босну и Херцеговину од 20.2.1910. године*. Наиме, чланом 3 Земаљског статута предвиђено је да су „босанско-херцеговачки земаљски припадници” они који су држављански статус стекли „или у будуће стекну” по једном од сљедећих основа за стицање: „законитим рођењем од родитеља земаљских припадника или незаконитим рођењем од матере земаљске припаднице”, усвајањем од стране оца држављанина, удајом за мужа држављанина, сталним запослењем аустријског и угарског држављанина у јавној служби у Босни и Херцеговини, те на основу изричитог одобрења од стране

„надлежног места”. Наведеним чланом је такође регулисано да се држављански статус мужа протеже и на његову закониту супругу као и на његову закониту малолетну дјецу, те и на то да се држављанином Босне и Херцеговине имају сматрати сви они који су рођени на територији Босне и Херцеговине и она дјеца чији су родитељи непознати (находчад) која су на територији Босне и Херцеговине пронађена и отхрањена, све док се за наведена лица не докаже да посједују држављанство друге државе. Чланом 4 Земаљског статута регулисано је само начелно правно стајалиште да се у погледу начина стицања и губитка држављанства примјењују (тада) важеће држављанске норме, мисли се прије свега на члан 3 Земаљског статута, све док исте не буду промијењене другим законским нормама, а због разноликости држављанске материје која је у то вријеме пратила унутрашње (државне) организационе промјене, прије свега Аустроугарске монархије.

Када је у питању **Књажевина Црна Гора** са краја XIX, односно **Краљевина Црна Гора** са почетка XX вијека, може се констатовати да у правном систему Црне Горе у то вријеме није постојао законски пропис о држављанској материји, него је у то вријеме једини релевантни извор држављанског права био *члан 120 тачка 7 Устава Кнежевине Црне Горе од 19.12.1905. године* (који је наставио формално егзистирати и након што је проглашена Краљевина Црна Гора) који је предвиђао да Државни савјет „одобрава изузетно ступање у црногорско држављанство” на приједлог министра унутрашњих послова, након чијег одобрења је сам књаз, односно касније краљ, доносио указ о пријему у црногорско држављанство.

У погледу држављанских прописа на подручју (данашње) **Македоније** крајем XIX и почетком XX вијека, може се закључити да су на овим просторима, све до коначног пада Отоманске империје, важили турски прописи о држављанству, с тим да након окончања Првог балканског рата 1912. године силе побједнице (Бугарска, Србија и Грчка) нису закључиле мировни уговор, што је била пракса у другим сличним ситуацијама, а у оквиру којег би свакако било ријечи и о држављанској материји, него су се последице окончања Другог балканског рата 1913. године на подручју Вардарске Македоније примјењивале држављанске норме Краљевине Србије, да би држављанска проблематика на

подручју Македоније тек била (први пут) јединствено и цјеловито регулисана Законом о држављанству Краљевине Југославије од 21.9.1928. године који је ступио на снагу 1.11.1928. године.

5.2.1. Материјалноправне држављанске норме земаља које су се касније ујединиле у Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца – период прије 1.12.1918. године

Анализирајући држављанске прописе који су важили на територији земаља које су се касније ујединиле у Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, може се са сигурношћу закључити да је ситуација, бар када је у питању упоредноправна анализа са држављанским прописима земаља ширег региона, континента и других дијелова планете на завидном нивоу, и то са врло високом правничком освијешћеношћу и културом.

Наиме, почев од Краљевине Србије, па преко територија које данас припадају модерној држави Хрватској и Словенији (хрватски дио Истре, Далмација, Славонија, Прекомурје, Међумурје) па све до територија које данас потпадају под границе Босне и Херцеговине (осим територије Краљевине Црне Горе и Македоније), свака од наведених земаља је у одређеном степену развитка примјењивала одређене материјалноправне држављанске норме.

У контексту Краљевине Србије, материјалноправне држављанске норме садржане су у члану 44 и 48 Грађанског законика Краљевине Србије. Као што је већ анализирано у овом раду, оба наведена члана говоре о основама стицања „српског житељства”, што имплицитно да је законодавац у то вријеме био сасвим свјестан значаја материјалноправних држављанских норми, с обзиром на то да их је инкорпорисао у најзначајнији српски пропис тог времена.

У контексту територија које данас припадају модерној држави Хрватској и Словенији, материјалноправне држављанске норме су првобитно биле регулисане члановима 28–32 Аустријског општег грађанског законика од 1.6.1811. године, да би се касније, сплетом историјских догађаја о којима је већ било

ријечи, примјењивале материјалноправне држављанске норме регулисане Законским чланом Л (50) заједничког Хрватско–угарског сабора о стицању и губитку угарског држављанства од 31.3.1880. године. Анализирајући оба наведена правна извора држављанског права на релевантном подручју, долази се до закључка да су члановима 28–32 АОГЗ-а регулисане само материјалноправне држављанске норме којима је законодавац прописао основе за стицање држављанског статуса, а о чему је већ било ријечи у овом раду док је Законским чланом Л (50) заједничког Хрватско–угарског сабора о стицању и губитку угарског држављанства од 31.3.1880. године законодавац регулисао не само материјалноправне, него и формалноправне (процесне) држављанске норме. У том контексту од материјалноправних држављанских норми потребно је истаћи материјалноправне држављанске норме којима се регулишу основи стицања угарског држављанства (чланови од 1 до 8 и од 17–19), материјалноправне држављанске норме којима се регулише губитак угарског држављанства (чланови од 20 до 24, члан 25 и 30–36) и материјалноправне држављанске норме којима се регулише поновно стицање држављанства (чланови 37–42, члан 44 и чланови 48 и 49).

Када је у питању **Босна и Херцеговина**, држављанскоправне регуле предвиђене чланом 3 и 4 Земаљског статута (устава) за Босну и Херцеговину су по својој суштини материјалноправне природе, с обзиром на то да се чланом 3 регулишу услови под којима се одређено лице има сматрати „босанско–херцеговачким земаљским припадником”, што су у суштини основе за стицање држављанског статуса, док је чланом 4 предвиђено да се у погледу начина стицања и губитка својства „босанско – херцеговачког земаљског припадника” имају користити држављанска правила прописана чланом 3, све док се иста не промијене (измијене, односно допуне) посебним законом.

Као што је већ речено, **Књажевина Црна Гора, односно Краљевина Црна Гора и подручје данашње модерне Републике Македоније**, крајем XIX и почетком XX вијека нису имали посебне држављанске прописе, због чега се не можемо ни упустити у било какву елаборацију у вези са тематиком правне природе држављанских норми.

5.2.2. Формалноправне држављанске норме земаља које су се касније ујединиле у Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца – период прије 1.12.1918. године

Анализирајући изворе држављанског права земаља нашег региона са краја XIX и почетка XX вијека, неспорно се могу извести два закључка. Први закључак односи се на чињеницу да је законодавац свакако препознао значај држављанске проблематике, с обзиром на то да је у најзначајнијим правним изворима тог времена (Грађански законик Краљевине Србије, Земаљски статут за Босну и Херцеговину, Законски члан Л заједничког Хрватско–угарског сабора о стицању и губитку угарског држављанства итд) овој материји посветио нормативну пажњу регулишући у великој мјери материјалноправну држављанску материју (основе стицања држављанства, држављанске ситуације у којима се држављански статус губи итд). Други закључак односи се на чињеницу да је законодавац много већу нормативну пажњу посветио материјалноправним него формалноправним држављанским нормама. Овакво стање ствари није случајно с обзиром на то да је праћено интенцијом законодавца да у што већој мјери разјасни држављанску проблематику земаља и регија које су биле погођене грађанским трвењима, ратовима, државним трансформацијама и формалним системским промјенама са краја XIX и почетка XX вијека, што је свакако завређивало већи степен нормативне пажње, него што је то био случај са процесним држављанским правилима у смислу регулисања процедура за стицање и губитак држављанства, те регулисања других процесних питања (стварне и мјесне надлежности органа задужених за спровођење држављанских процедура, рокова за спровођење држављанских поступака итд).

У контексту формалноправних држављанских норми земаља које су се касније ујединиле у Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца (период прије 1.12.1918. године) ситуација је далеко мање развијена него што је то случај са материјалноправним држављанским нормама. Анализирајући све изворе држављанског права наведених држава, може се закључити да се формалноправне држављанске норме помињу једино у правном систему Краљевине Србије и у

правном систему који је важио у земљама које су касније биле под јурисдикцијом угарске круне (територија данашње Хрватске и Словеније), док то није ситуација у случају Босне и Херцеговине, Књажевине, односно Краљевине Црне Горе и Македоније.

Када је у питању **Краљевина Србија**, формалноправне држављанске норме нису регулисане ГЗ КС с обзиром на то да су његове одредбе регулисале само материјалноправну држављанску материју.¹²¹ Међутим, без обзира на то што формалноправне држављанске норме нису пронашле своје (заслужено) мјесто у држављанским нормама ГЗ КС, законодавац је процесним држављанским регулама посветио цјелокупан текст *Уредбе о српском прирођењу и отпуштању Срба из њиховог отачаства од 2.5.1844. године* о чијој садржини је већ било ријечи у овом раду. Резимирајући сва процесна држављанска рјешења из наведене уредбе, потребно је исте категорисати у три групе и то: *прва група* процесних држављанских регула тиче се обавезне примјене одредаба ове уредбе у случају стицања „српског сажитељства” од стране „иностранца”; *друга група* процесних држављанских норми односи се на регулисање стварне и мјесне надлежности органа пред којима се спроводе држављански поступци (у конкретном случају „Министарство Унутрашњих Дела” уколико странац нема пребивалиште у К. Србији, односно „окружно начелство” према мјесту свог пребивалишта у К. Србији); *трећа група* процесних држављанских регула тиче се начина покретања држављанских процедура, начина њиховог спровођења те начина на који се држављанске процедуре окончавају (у конкретном случају подношењем молбе надлежном органу, достављањем одговарајућих доказа о испуњености материјалноправних држављанских услова, полагањем заклетве о приступању „српском сажитељству”, добијањем „свједоцбе о приему у српско сажитељство”; и *четврта група* процесних држављанских регула односи се на начин спровођења поступка иступања из српског држављанства (начин покретања поступка, документација коју је потребно доставити као доказ испуњености „свих дужности и обавеза” према држави, локалној заједници, родбини и другим грађанима, надлежни орган коме се подносилац молбе обраћа, спровођење поступка провјере

¹²¹ Вид. члан 44, 45 и 48 Грађанског законика Краљевине Србије.

испуњености услова од стране „Министарства Унутрашњих Дела” те спровођење поступка брисања из „српског сажитељства”).

Када су у питању територије са краја XIX и почетка XX вијека које данас улазе у оквиру граница модерних држава **Републике Хрватске и Словеније**, а које су потпадале под правну јурисдикцију угарске круне, за одговор на питање да ли и у којој мјери је законодавац посветио своју нормативну пажњу формалноправним држављанским нормама, потребно је још једном проанализирати одредбе Законског члана Л заједничког Хрватско–угарског сабора о стицању и губитку угарског држављанства. У конкретном случају споменути извор држављанског права је, једнако као што је то била ситуација са држављанским прописима тог времена у Краљевини Србији, био обogaћен и формалноправним држављанским нормама. Истина, не у обиму и квалитету као што је била ситуација са материјалноправним држављанским нормама у наведеном угарском извору држављанског права, али не ни у много мањем капацитету.

Наиме, формалноправне држављанске норме у Законском члану Л заједничког Хрватско–угарског сабора о стицању и губитку угарског држављанства, првобитно се помињу у члановима 9–16 којима се регулише проблематика *начина покретања поступка пријема у угарско држављанство по основу „подомаћења” - натурализације* (подношење молбе, стварна и мјесна надлежност органа коме се молба подноси), *начин и ток спровођења поступка натурализације* (претходна провјера уредности молбе, провјера уредности приложене документације, претходно разјашњење недоумица у вези са поднесеном молбом за пријем, стварна и мјесна надлежност органа који коначно одлучује о пријему у угарско држављанство, садржина „доказнице о подомаћењу”, начин полагања заклетве – завјета, конститутивно дјество „доказнице о подомаћењу” и посљедице не полагања заклетве – завјета). Даље, формалноправне држављанске норме се такође наводе и у члану 25 (односи се на процесно правило да о отпусту из угарског држављанства за вријеме ратног стања одлучује „Његово Величанство” на приједлог министра), члану 27–29 (којима се регулише стварна и мјесна надлежност органа коме се подноси молба за отпуст из угарског држављанства, садржина исправе о отпусту и тренутак наступања

правних посљедица отпуста из угарског држављанства) те члану 43, члану 45–47 и члану 50 којима се регулише стварна и мјесна надлежност органа коме се подноси молба за поновно стицање угарског држављанства, начин вођења евиденција о пријему и отпусту из угарског држављанства, ослобођеност плаћања такси на спровођење поступака пријема и отпуста из угарског држављанства, изузеци од обавезне примјене наведених држављанских норми у случају држава којима су одређене погодности признате, те одређивање стварне и мјесне надлежности органа који су задужени за спровођење и надзор над спровођењем наведеног држављанског прописа (министарство унутрашњих послова, бан Хрватске, Славоније и Далмације и Земаљска област Војне Крајине).

5.2.3. Предности и недостаци држављанских норми земаља које су се касније ујединиле у Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца – период прије 1.12.1918. године

Посматрајући материјалноправне и формалноправне држављанске норме земаља које су се касније ујединиле у Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, како у њиховом међусобном односу, тако и у односу на држављанске прописе других земаља у региону али и шире, те стављајући исте у временску димензију прије и после уједињења Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, може се доћи до неколико битних закључака.

Прво, на простору земаља нашег региона са краја XIX и почетка XX вијека формална егзистенција, обим, и квалитет држављанских прописа су посљедично били повезани са развијеношћу самих правних система посматраних држава. Слиједом реченог, у неким државама (као што је то нпр. била ситуација са Краљевином Србијом, Босном и Херцеговином, а касније и подручјем под угарском круном) извори држављанског права су били на прилично високом степену развијености (истина са већим или мањим упоредним нормативним разликама), док је ситуација у контексту држављанских прописа била крајње неповољна када су у питању биле Црна Гора и Македонија, јер исти нису

формално ни егзистирали, нити у оквиру најважнијих правних кодификација нити као посебне нормативне цјелине (закони, уредбе итд).

Друго, држављански прописи земаља у којима су исти формално егистирали (Краљевина Србија, Босна и Херцеговина, Хрватска и Словенија као подручја под угарском круном) нису били на истом степену нормативне развијености и зрелости, с обзиром на то да законодавци нису исту пажњу посвећивали држављанској материји. Нпр. у случају Краљевине Србије законодавац је посветио велику пажњу држављанској материји пошто је исту регулисао, како кроз одредбе ГЗ КС, тако и кроз одредбе уредбе као подзаконског акта. На сличан начин је законодавац приступио рјешавању држављанске материје у случају земаља које су биле под угарском круном (Хрватска, Славонија, Војводина, Прекомурје и Међумурје), с обзиром на то да је држављанској материји посветио читав један законски пропис, у конкретном случају Законски члан Л (50) заједничког Хрватско–угарског сабора о стицању и губитку угарског држављанства, а чијим одредбама је регулисана, како материјалноправна, тако и формалноправна држављанска проблематика. Што се тиче Босне и Херцеговине, за разлику од наведених држава, држављанској ситуацији је законодавац посветио најмањи степен нормативне пажње, с обзиром на то да се држављанском проблематиком законодавац бавио само кроз одредбе члана 3 и 4 Земаљског статута (устава) за Босну и Херцеговину.

Треће, подробнијом анализом позитивних држављанских норми посматраних земаља изводи се закључак да без обзира на чињеницу што су законодавци препознали значај регулисања држављанске проблематике, исти нису на један начин приступили уређивању материјалноправних и формалноправних држављанских ситуација. Наиме, законодавци су без имало дилеме највећи дио своје нормативне пажње усмјерили на регулисање материјалноправних држављанских норми (нпр. регулисање основа стицања и губитка држављанства), док су своју нормативну пажњу врло скромно усредсредили на држављанску процесну проблематику до те мјере да су је у потпуности занемарили. До овог закључка се једноставно долази када се у обзир узме држављанска ситуација у Босни и Херцеговини. Наиме, у овом случају, законодавац није ниједну одредбу посветио регулисању процесне држављанске ситуације, док је ситуација нпр.

знатно боља када је у питању Краљевина Србија, с обзиром на то да је законодавац процесној држављанској материји посветио читав један подзаконски акт. Међутим, и у ситуацији Краљевине Србије није тешко закључити законодавчеву нормативну диференцијацију материјалноправних и формалноправних држављанских норми, управо из разлога што је законодавац материјалноправним држављанским нормама посветио неколико одредаба у најважнијој српској правној кодификацији тог времена (Грађански законик Краљевине Србије), док је процесној држављанској материји посветио одредбе подзаконског акта, у конкретном случају Уредбу о српском прирођењу и отпуштању Срба из њиховог отачаства од 2.5.1844. године. Када је у питању држављанска проблематика на подручју земаља које су биле под угарском круном (Хрватска, Славонија, Војводина, Прекомурје и Међумурје),¹²² законодавац је једним држављанским прописом обухватио како материјалноправне тако и процесне држављанске норме, што имплицира одређени степен нормативне једнакости ових двију врста држављанских норми. Међутим, када се узме у обзир број конкретних чланова којима су регулисане ове двије врсте држављанских норми, поново се долази до доказа о њиховој нормативној неједнакости. У конкретном случају, од укупно 50 чланова у Законском члану Л (50) заједничког Хрватско–угарског сабора о стицању и губитку угарског држављанства материјалноправним држављанским нормама су посвећена 34 члана, док је формалноправним држављанским нормама посвећено свега 16 чланова.

5.3. ДРЖАВЉАНСТВО КРАЉЕВИНЕ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА, ОДНОСНО КРАЉЕВИНЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ-ПЕРИОД ОД 1.12.1918. ДО 28.8.1945. ГОДИНЕ

5.3.1. Држављанство Краљевине СХС од оснивања до доношења Закона о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године

¹²² За више о овој тематици, вид. С. Иванда, Д. Цоић, „О стјецању и губитку грађанства/држављанства у повијесним статутима неких градова Истре, Хрватског приморја и Далмације“, *Правни вјесник Правног факултета у Осигеку „Josipa Jurja Strossmayera“*, 17 (3–4), Осигек, 2001, 353–365.

Уједињењем Државе Словенаца, Хрвата и Срба (29.10.1918–1.12.1918. године) и Краљевине Србије, дана 1.12.1918. године настала је нова држава **Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца** (у даљем тексту **Краљевина СХС**).¹²³ Настанком ове државе начелно је ријешено питање окупљања Јужних Словена који су живјели на подручју Србије, Црне Горе и словенских дијелова Аустроугарске у једну заједничку државу. Међутим, настанком ове заједничке државе законодавац није препознао потребу регулисања држављанске проблематике, иако је то по мишљењу многих правних теоретичара тог доба било горуће питање.¹²⁴ Разлога за индиферентност законодавца за регулисање држављанске проблематике новонастале државе било је више.¹²⁵ „Истина, нова је државна власт обухватила све становнике њезина територија, али тај териториј није био *ни фактички одређен*, због стране окупације пространих крајева, а *ни правно утврђен* док нису склопљени уговори о миру. За то међувреме не може се поуздано утврдити, кога су и влада и привремено Народно Представништво сматрали за држављанина Краљевине С.Х.С.”¹²⁶

Све до доношења (новог/првог) Закона о држављанству Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 21.9.1928. године, који је ступио на снагу 1.11.1928. године, оправдано се постављало питање, које (па и чије) држављанске норме се имају примјенјивати на период од оснивања Краљевине СХС, односно од 1.12.1918. године до доношења првог држављанског прописа (Закон о држављанству Краљевине СХС), односно до 1.11.1928. године. Одговор на ово питање у теорији није био јединствен, јер су неки теоретичари били заступници става да настанком нове државе сви дотадашњи прописи претходних држава немају нити легалитет нити легитимитет да се примјењују у контексту (новог)

¹²³ Првобитно са називом „Краљевство СХС” да би доношењем Видовданског устава од 28.6. 1921. године држава промијенила назив у „Краљевину СХС”, с тим да је доношењем Закона о називу и подјели Краљевине на управна подручја од 3.10.1929. године држава наставила егзистирати под називом „Краљевина Југославија”.

¹²⁴ Више о овоме, вид. С. Ђ. Јовановић, *Држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, Београд, 1977, 10.

¹²⁵ Проблеми у вези са спољним границама, државним уређењем, личним режимом краља Александра итд.

¹²⁶ О. Пиркмајер, *Држављанство Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1929, 14–15.

правног система Краљевине СХС, док су други теоретичари сматрали примјену норми претходних правних система страних држава могућим, као својеврсно *sui generis* „привремено и прелазно рјешење”. Пракса је, за разлику од правне доктрине тог времена, била јединственија, јер су се у том „прелазном периоду” као држављанске норме примјењивале **држављанске норме „српског сажитељства”** (држављанске норме којима су регулисани основи за стицање и губитак држављанских норми), док су се за потребе доказивања постојања држављанског статуса претходних држава и подручја (а које су се касније ујединиле у Државу СХС, касније и у Краљевину СХС) примјењивале **држављанске норме односних држава, односно подручја** (Аустријски општи грађански законик, Законски члан Л (50) у вези са стицањем и губитком угарског држављанства, Земаљски статут за Босну и Херцеговину итд). Даље, упркос неспорној чињеници да у првих десет година од оснивања Краљевине СХС није донесен држављански пропис, то свакако није значило да се законодавац држављанском материјом није бавио, истини за вољу на посредан начин и то кроз одредбе **Изборног закона од 3.9.1920. године** (Закон о избору народних посланика за Уставотворну Скупштину Краљевине СХС). „Према чл. 9 тог закона ...сматрају се држављанима сви они, који су били држављани Србије и Црне Горе до 1. децембра 1918. године, и сви они који су до 1. децембра 1918. године имали држављанство у Хрватској, Славонији и Далмацији, припадништво у Босни и Херцеговини, или домовинско право (чланство, завичајност) у којој од општина или делова општина других југословенских земаља што су припале у власт Краљевине С.Х.С. У смислу истог закона, сматрају се држављанима сви они по племену и језику Словени, који су се до почетка састављања бирачких спискова стално настанили у којој нашој општини.”¹²⁷ Међутим, упркос држављанском значају наведеног члана 9 Изборног закона од 1920. године који се прије свега огледа у претходном одређењу држављана Краљевине СХС који ће имати активно и пасивно бирачко право за Уставотворну скупштину, његов главни недостатак се огледа у једнократности нормативне употребе, с обзиром на то да се наведена држављанска норма исцрпљује самим окончањем изборног процеса за Уставотворну скупштину Краљевине СХС. Управо из тог разлога и даље остаје

¹²⁷ Ibid, 15–16.

недоумица законодавчеве индиферентности за држављанску материју све до новембра 1928. године када ступа на снагу Закон о држављанству Краљевине СХС.

Поред наведених **(посредних) извора држављанског права новоформиране Краљевине СХС** (држављанске норме „српског сажитељства”, држављанске норме држава и подручја које су се касније ујединиле у Краљевину СХС и члана 9 Изборног закона од 1920. године), као врло значајан извор држављанских норми у периоду до доношења Закона о држављанству Краљевине СХС од 1928. године јављају се:

1. **међународни мултилатерални мировни уговори** закључени последице завршетка Првог свјетског рата, између сила побједница с једне стране, а са друге стране Аустрије (*Сенжерменски уговор од 10.9.1919. године*), Угарске (*Тријанонски уговор од 4.6.1920. године*) и Бугарске (*Нејски уговор од 12.11.1920. године*), а који су у правни систем Краљевине СХС имплементирани кроз институт „привремених закона”,

2. **међународни билатерални мировни уговори** закључени између Краљевине СХС и Краљевине Италије (*Рапалски уговор од 12.11.1920. године*), између Државе СХС и Италије (*Нептунски споразум од 20.7.1925. године*), као и

3. неколицина **подзаконских прописа којима је вршена конкретизација привремених закона** којима су међународни мировни уговори имплементирани у правни систем Краљевине СХС, и то прије свега *Уредба о стицању и губитку држављанства Краљевине СХС путем опције и молбе од 25.11.1920. године (са допуном наведене Уредбе из исте године)* у вези са извршењем држављанских норми Сенжерменског уговора, *Наредба о поступању при стицању и губитку држављанства Краљевине СХС путем опције и молбе од 30.8.1921. године* у вези са извршењем држављанских одредаба Тријанонског уговора и *Наредба министра унутрашњих послова о поступању при стицању и губитку држављанства Краљевине СХС путем опције и молбе од 4.4.1929. године*, а у вези са извршењем држављанских одредаба Нептунског споразума.

5.3.1.1. Материјалноправне држављанске норме Краљевине СХС у периоду од оснивања до доношења Закона о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године

Као што је већ поменуто, у периоду од оснивања до доношења Закона о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године, материјалноправне држављанске норме (као ни формалноправне држављанске норме) нису биле сконцентрисане у једном законском акту са примјеном на читавој територији новоформиране државе, него су исте биле предмет регулисања више посредних држављанских извора,¹²⁸ укључујући и међународне (мултилатералне и билатералне) мировне уговоре.

Када је у питању **Уговор о миру са Аустријом**¹²⁹ (познат и као Сенжерменски уговор), који је закључен у Сен Жермену дана 10.9.1919. године између Сједињених Америчких Држава, Уједињеног Краљевства, Француске, Италије и Јапана (Главне Силе савезничке и удружене), Белгије, Кине, Кубе, Грчке, Никарагве, Панаме, Пољске, Португалије, Румуније, Државе СХС, Сијама и Чехословачке (које заједно са горњим Главним Силама, сачињавају Силе савезничке и удружене) с једне стране, и Аустрије са друге стране, држављанске материјалне норме су регулисане *одјељком 4* који носи назив „клаузуле о држављанству” у којем су садржани *чланови од 70–80*, док је држављанској материји посвећен и *члан 230 Уговора*.

Посебно значајан члан који регулише држављанску материју и који уводи начелно држављанско правило у погледу основа стицања држављанског статуса јесте члан 70 Уговора којим је регулисано да „свако лице, које има завичајно

¹²⁸ Свакако, потребно је нагласити да је поред наведених држављанских извора, додуше не квантитативно и квалитативно као што је то ситуација са другим држављанским прописима, држављанској материји неколико одредаба посветио и Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28.6.1921. године (укинут краљевом прокламацијом од 6.1.1929. године) и то у члану 4, 10, 19, 21, 70 и 72, а којима је регулисано, између осталог, да је држављанство једно на читавој територији Краљевине, да ниједан грађанин не може бити протјеран из државе, да сваки држављанин ужива заштиту државе у страним државама, да је свакоме загарантовано право да иступи из држављанства, након што испуни своје обавезе према држави, итд.

¹²⁹ Уговор о миру са Аустријом имплементиран је у правни систем Краљевине СХС на основу Привременог закона од 10.5.1920. године о Уговору о миру у Сен-Жермену, који је објављен у „Службеним новинама” број 133а од 19.6.1920. године.

право (*pertinenz*) на једној територији која је раније била саставни дио некадашње Аустро-Угарске монархије, добиће пуноправно и са искључењем аустријског држављанства, држављанство оне државе која врши суверенство на реченој територији.” Слиједом оваквог држављанског правила, уведен је *релативни држављански аутоматизам стицања држављанског статуса*, у конкретном случају држављанског статуса Краљевине СХС, за све становнике који су имали завичајно право (припадност конкретној локалној заједници) на територији која је ушла у састав Краљевине СХС. Од овог правила (правила релативног држављанског аутоматизма стицања држављанског статуса) постојао је један изузетак, у овом случају регулисан чланом 76 Уговора у коме је наведено да „без обзира на наређење члана 70 лица која су добила завичајно право послје 1.1.1910. године на једној територији пренесеној на државу СХС ...на основу овог уговора, добиће српско–хрватско–словеначко држављанство само под погодбом да за то имају одобрење државе СХС, према случају.”

У погледу осталих релевантних држављанских чланова Сенжерменског уговора, потребно је споменути да је *чланом 71* регулисан изузетак од стицања италијанског држављанства по члану 70, затим да је *чланом 72* регулисано под којим условима могу стећи италијанско држављанство лица „која су прије имала завичајно право на територији пренесеним на Италију...” или лица која су „служила у италијанској војсци за вријеме овога рата као и њихови потомци...”, даље да је *чланом 74* регулисано на који начин лица која нису тражила италијанско држављанско на основу члана 72, или им је захтјев одбијен, могу регулисати држављански статус, затим да је *чланом 75 Уговора* регулисано да се италијанским држављанима могу сматрати само она „морална лица” која се налазе на територији која је припала Републици Италији и којима су држављански статус признали административни (управни) органи италијанске власти или органи правосуђа. Осим наведених држављанских чланова, у члану 77 Уговора о миру са Аустријом предвиђено је да, ако на основу члана 76 заинтересовано лице није тражило држављански статус или му је исти одбијен (односи се на држављански статус Државе СХС или Чехословачке), наведено лице ће добити пуноправно држављанство оне државе која врши суверенитет на територији на којој је раније имало „*pertinenz*”.

Посебно ваља истаћи *члан 78 Уговора* о миру са Аустријом с обзиром на његове далекосежне држављанске посљедице. Наиме, наведеним чланом регулисано је да сва лица старија од 18 година која су изгубила аустријско држављанство, а при томе су стекла ново држављанство на основу члана 70 Уговора, задржавају право да у року од једне године од закључења уговора оптирају за држављанство оне државе у којој су прије тога (прије стицања новог држављанског статуса) уживали завичајно право, затим да наведено оптирање мужа за држављанство друге државе као и оптирање родитеља повлачи за собом промјену држављанског статуса жене, односно дјете млађе од 18 година. У случају да је лице искористило своје право оптирања за друго држављанство (темељем претходног завичајног права), исто је дужно у року од дванаест мјесеци пренијети свој „домицил” на територију државе чије држављанство је стекло, с тим да ће задржати сва своја својинска права у вези са непокретностима која се налазе на територији државе из које се иселавају, као и то да ће у државу чије држављанство су по праву оптирања стекли моћи унијети сва своја покретна добра, без било каквог плаћања „дацбина или такси” приликом уноса или изношења покретнина.

Поред наведеног члана, преостали чланови који регулишу држављанску материју (материјалноправне природе) односе се на право националних мањина на оптирање за држављанство оне државе (Аустрија, Италија, Пољска, Румунија, Држава СХС и Чехословачка) у којој припадник националне мањине чини већинско становништво (исти језик, иста раса) и то у шестомјесечном року од ступања на снагу овог уговора (*члан 80 Уговора*), затим да стране потписнице уговора ни на који начин неће спречавати кориштење права на оптирање за држављанство друге државе које би им било „приступачно” (*члан 81 Уговора*), да ће „удате жене имати исти положај као и њихов муж, а дјеца испод осамнаест година имаће исти положај као њихови родитељи у свему што се односи на примјену одредаба овог одјелка” (*члан 82 Уговора*), као и да се Аустрија обавезује да призна стицање новог држављанског статуса свим лицима која то исходују на основу појединачних одлука држава потписница или на основу одредаба мировног уговора, без могућности било какво условљавања истих (*члан 230 Уговора*).

Када је у питању **Уговор о миру са Угарском**¹³⁰ (познат и као Тријанонски уговор) који је закључен у Тријанону дана 4.6.1920. године између Сједињених Америчких Држава, Уједињеног Краљевства, Француске, Италије и Јапана (Главне Силе савезничке и удружене), Белгије, Кине, Кубе, Грчке, Никарагве, Панаме, Пољске, Португалије, Румуније, Државе СХС, Сијама и Чехословачке (које заједно са горњим Главним Силама, сачињавају Силе савезничке и удружене), с једне стране и Угарске са друге стране, држављанске материјалне норме регулисане су *одјељком 7* који носи назив „клаузуле о држављанству” у којем су садржани *чланови 61-66*, док је држављанској материји посвећен и *члан 213 Уговора*.

Успоредбом материјалноправних држављанских норми из Уговора о миру са Аустријом са материјалноправним држављанским нормама у Уговору о миру са Угарском, долази се до закључка да се у конкретном случају ради о више–мање идентичним држављанским рјешењима. Као примјер намеће се идентично држављанско правило прописано у члану 61 Тријанонског уговора¹³¹ са држављанским правилом у члану 70 Сенжерменског уговора, с тим да је једина разлика у томе што у случају Тријанонског уговора стицање новог држављанства, односно држављанства оне државе која врши „суверенство на реченој територији” подразумијева претходни губитак угарског држављанства. Идентична ситуација је и у погледу члана 62 Тријанонског уговора са чланом 76 и 77 Сенжерменског уговора, с тим што члан 62 Тријанонског уговора¹³² у себи сублимира материјалноправна држављанска рјешења прописана у члану 76 и 77 Сенжерменског уговора.

Такође, идентичност материјалноправних држављанских норми огледа се и у члану 63 Тријанонског уговора са чланом 78 Сенжерменског уговора, затим у члану 64 Тријанонског уговора са чланом 80 Сенжерменског уговора, као и у

¹³⁰ Уговор о миру са Угарском имплементиран је у правни систем Краљевине СХС на основу Привременог закона од 17.6.1921. године о Уговору о миру закљученом у Тријанону, а који је објављен у „Службеним новинама” број 140 од 25.6.1921. године.

¹³¹ За више о члану 61 Тријанонског уговора види претходну елаборацију у раду на тему члана 70 Сенжерменског уговора.

¹³² За више о члану 62 Тријанонског уговора види претходну елаборацију у раду на тему члана 76 и 77 Сенжерменског уговора.

члану 65 и 66 Тријанонског уговора са чланом 81 и 82 Сенжерменског уговора. На крају, идентичност материјалноправних држављанских норми између наведена два мировна мултилатерална уговора огледа се и у поређењу члана 213 Тријанонског уговора са чланом 230 Сенжерменског уговора са једином разликом у томе што се код Тријанонског уговора Угарска обавезује да призна ново држављанство које се стиче, за разлику од Сенжерменског уговора код кога се на поштовање новостеченог држављанског статуса обавезује Аустрија.

Међутим, упоређивањем држављанскоправних норми Тријанонског уговора са Сенжерменским уговором, може се извести закључак да је Тријанонски уговор за нијансу сиромашнији у контексту држављанских рјешења, с обзиром на то да исти не регулише држављанска рјешења предвиђена чланом 70–75 Сенжерменског уговора, о чему је већ раније било ријечи у овом раду, нити својим одредбама регулише држављанско рјешење предвиђено чланом 79 Сенжерменског уговора, а које се односи на држављанску ситуацију да „становници који су позвани да гласају у једном плебисциту предвиђеном овим уговором, имаће могућност, за вријеме од шест мјесеци послје коначног додјелења области у којој је био плебисцит, да оптирају за држављанство оне државе којој та област није додијелена...”.

Када је у питању **Уговор о миру са Бугарском**¹³³ (познат и као Нејски уговор) који је закључен у Неји дана 7.11.1919. године између Сједињених Америчких Држава, Уједињеног Краљевства, Француске, Италије и Јапана (Главне Силе савезничке и удружене), Белгије, Кине, Кубе, Грчке, Никарагве, Панаме, Пољске, Португалије, Румуније, Државе СХС, Сијама и Чехословачке (које заједно са горњим Главним Силама, сачињавају Силе савезничке и удружене), с једне стране и Бугарске са друге стране, држављанске материјалне норме регулисане су *одјелком 1* који носи назив „политичке клаузуле”, а у коме су држављанској материји посвећени чланови 39 и 40 као и у оквиру главе IV која носи назив „поступање са припадницима Сила савезничких и удружених” у којем је држављанској проблематици посвећен члан 158.

¹³³ Уговор о миру са Бугарском имплементиран је у правни систем Краљевине СХС на основу Привременог закона од 10.5.1920. године о Уговору о миру закљученом у Неји, који је објављен у „Службеним новинама” број 211 од 10.5.1920. године.

Наиме, чланом 39 Нејског уговора предвиђено је да држављанство СХС могу добити без ограничења (по аутоматизму) бугарски припадници који су настањени на територији која је додијељена Држави СХС, под условом претходног „искључења бугарског држављанства”, осим уколико се ради о бугарским припадницима који су се настанили на тим територијама после 1.1.1913. године, у ком случају је за стицање држављанства СХС потребно одобрење Државе СХС (релативни аутоматизам стицања држављанског статуса), док је чланом 40 наведеног уговора предвиђено да бугарски припадници старији од 18 година који су настањени на територији новоформиране Државе СХС, могу у року од двије године од ступања на снагу уговора оптирати за своје (некадашње, претходно) држављанство. Исто правило се односило и на право оптирања Срба, Хрвата и Словенаца који су настањени на територији Бугарске за држављанство Државе СХС. Такође, наведеним чланом је предвиђено да избор (опције) мужа повлачи за собом и избор жене, док опција родитеља повлачи опцију дјете млађе од 18 година, са обавезом да у року од дванаест наредних мјесеци од дана оптирања за друго држављанство пренесу своје пребивалиште „у државу за чију корист буду оптирали”, с тим да та лица задржавају сва своја права у вези са непокретним добрима на територији коју напуштају, док све своје покретне ствари могу понијети са собом у одредишну државу без било каквих фискалних и других намета. Наведено правило се односи и на случај опције за држављанство СХС од стране Срба, Хрвата и Словенаца који имају „домил” на територији Бугарске.

Поред ова два наведена члана која се у својој суштини баве материјалноправним држављанским нормама, од значаја је примјетити да је и у контексту овог мировног мултилатералног уговора чланом 158 предвиђена обавеза Бугарске (на идентичан начин како је то регулисано у члану 230 Сенжерменског уговора и члану 213 Тријанонског уговора) „да призна ново држављанство које су стекли или ће стећи њени припадници по законима савезничких или удружених сила и саобразно одлукама надлежних власти тих сила, било путем примања у поданство, било услед клаузуле једног уговора: она ће разријешити те своје припаднике, зато што стичу ново држављанство, сваке зависности у сваком поглед од државе из које воде поријекло.”

Осим наведених мировних уговора (Уговор о миру са Аустријом, Уговор о миру са Угарском и Уговор о миру са Бугарском) у којима су законодавци, на више–мање идентичан начин, регулисали постдржављанску проблематику насталу након политичких и правних промјена које су услједиле по окончању Првог свјетског рата, потребно је указати на још неколико релевантних међународних конвенција у којима се на одређени начин регулисала постдржављанска проблематика.

Наиме, између Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца и Краљевине Италије, дана 12.11.1920. године закључен је тзв. „**Рапалски уговор**” чији изворни текст је написан на италијанском језику и српско–хрватском језику (с тим да је у случају спора мјеродаван уговор писан на италијанском језику),¹³⁴ а у којем је држављанској материји посвећена тачка 2 става 1 члана 7 у којој се наводи: „Влада Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца изјављује да признаје у корист италијанских грађана у Далмацији следеће: ...2. Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца слаже се у том да ће Италијани који су били до 3. новембра 1918. године припадници територије бивше Аустро-Угарске Монархије, која је по уговорима о миру са Аустријом и са Угарском и по овоме уговору призната као саставни дио Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца имати право опције за италијанско држављанство кроз годину дана од дана ступања на снагу овог уговора и ослобађа их обавеза да свој домицил преносе изван њене територије...”

Такође, као један од значајних извора држављанског материјалног права у периоду од оснивања Краљевине СХС до доношења Закона о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године, појављује се и **Конвенција о држављанству** која је потписана у Риму између Аустрије, Угарске, Италије, Пољске, Румуније, Краљевине СХС и Чехословачке на тзв. Римској конференцији одржаној 6.4.1922. године. Ова конвенција о држављанству, иако по својој нормативној грађи не обухвата већи број држављанских материјалноправних рјешења (свега пет чланова), у односу на остале држављанске конвенције истиче

¹³⁴ Рапалски уговор је у правни систем Краљевине Италије имплементиран кроз одредбе закона од 19.12.1920. године (број 1778) који је објављен у „*Gazzetate Ufficiale*” од 21.12.1920. године у броју 300, док је у Краљевини СХС исти објављен у „*Службеним новинама*“ број 273 од 8.12.1920. године.

се по чињеници да се иста „односи на доказивање држављанства и на спорна држављанства по Сенжерменском и Тријанонском уговору”.¹³⁵

У конкретном случају већ у *првом члану* наведене конвенције наводи се да су „начин стицања или губљења држављанства регулисани ...законима сваке државе”, што имплицира да се стране потписнице, бар не у овом извору држављанског права, нису упуштале у подробније регулисање држављанске проблематике у контексту предвиђања како основа (у материјалноправном смислу) тако и самог начина (у формалноправном смислу) стицања и губитка држављанства, него су одредбама ове конвенције имали за уговорну вољу да предвиде само она држављанскоправна рјешења, односно смјернице које се односе на начин доказивања (већ стеченог) држављанског статуса, као и на начин рјешавања свих спорних питања „у случају неспоразума Високих Страна Уговорница о држављанству”, које се према одредбама Сенжерменског и Тријанонског уговора имају признати неком држављанину бившег Аустријског царства или неком држављанину Угарске краљевине...” Наиме, *чланом 2* конвенције, регулисано је да се постојање држављанског статуса између потписница уговора доказује одговарајућим увјерењем (издатим од надлежне власти према закону сваке државе, чију ће потврду вјеродостојности свака потписница уговора моћи тражити од надлежног органа, односне државе), док је *чланом 3* предвиђено да ће свака потписница уговора доставити списак надлежних органа који имају овлашћења за издавање увјерења о држављанству.¹³⁶ На крају, посљедњи релевантни држављански члан наведене конвенције (*члан 4*) регулише да ће код неспоразума у вези са држављанским статусом, које се по одредбама Сенжерменског и Тријанонског уговора има признати неком држављанину „бившег Аустријског царства или неком држављанину бивше Угарске краљевине”, рјешавати посебна *ad hoc* комисија састављена од по једног делегата

¹³⁵ С. Ђ. Јовановић, *Држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, Београд, 1977, 13.

¹³⁶ Подробнијом анализом члана 2 и 3 Конвенције о држављанству од 6.4.1922. године може се такође извести закључак да се у конкретном случају ради о држављанским нормама мјешовитог карактера, с обзиром на то да исте садрже, како материјалноправна (пресумпција егзистирања држављанског статуса), тако и формалноправна држављанска рјешења (увјерење као доказ држављанског статуса, поступак провјере аутентичности увјерења итд), мада се због њихове комплементарности са осталим члановима наведене конвенције обрађује у оквиру материјалноправних држављанских норми.

сваке заинтересоване државе потписнице, које ће заједнички и споразумом бирати предсједника између држављана држава које нису потписнице ове конвенције, у ком случају глас предсједника има одлучујућу улогу у случају несагласности чланова комисије, као и да су одлуке комисије коначне, односно да се против истих не могу улагати правни лијекови. Истовремено, ставом 3 члана 4 конвенције предвиђено је да се одредбама ове конвенције ни на који начин не дерогирају одредбе и правила Сенжерменског и Тријанонског уговора нити одредбе других држављанскоправних релевантних конвенција.

Поред Конвенције о држављанству од 6.4.1922. године која се само секвентно бавила одређеним држављанским проблемима, о чему је већ било ријечи, потребно је споменути још једну релевантну конвенцију, у овом случају међународну билатералну конвенцију, која се такође бавила само одређеним, у то вријеме спорним, држављанским питањима, а ради се о **Конвенцији са Аустријом о извјесним питањима права опције и држављанства** која је закључена у Београду дана 12.9.1924. године између Републике Аустрије и Краљевине СХС и која је обухватала укупно осам чланова. Наведена конвенција се односи на „признање опција за Аустрију и Државу СХС, које су дате било пред надлежним органима СХС било пред органима Аустрије (уколико су актом надлежног органа биле признате као правно важеће). Уређена је размјена спискова оптаната, продужен рок за пресељење оптаната (на три године) и рашчишћена су још нека питања опција за лица која су била завичајна у општинама подијељеним граничном линијом, као и за лица која су у међувремену навршила 18 година, те је уједно договорено да евентуално изостављање у списковима неће имати утицаја на држављански статус у питању”¹³⁷, о чему се, између осталог, говори у закљученом протоколу који чини саставни дио конвенције. У наведеном протоколу такође се регулише да ће имплементацију одредаба ове конвенције спроводити мјешовите комисије састављене од начелника „управних власти првог степена оних срезова којима припадају нове општине којима су били припојени дијелови појединих општина”, као и да ће стране потписнице у даљем периоду моћи предлагати продужење рока за

¹³⁷ С. Ђ. Јовановић, *Држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, Београд, 1977, 13.

промјену боравка оптаната најкасније шест мјесеци прије његовог истека (у конкретном случају ради се о трогодишњем року).

На крају, од значаја је споменути и проанализирати одредбе **Споразума о стицању држављанства између Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца и Краљевине Италије** који је потписан у Нептуну дана 20.7.1925. године (тзв. Нептунски споразум)¹³⁸ са укупно дванаест чланова. Нептунски споразум је значајан због чињенице да се његовим одредбама регулисао држављански статус лица која су насељавала подручје тадашње општине Ријека, односно која су имала завичајност (припадност) у овој локалној заједници.

Наиме, наведеним одредбама је регулисано, између осталог да ће начелно сва лица (са одређеним изузецима) која имају завичајност у „Општини Ријечкој 3.11.1918. године” стећи пуноправно држављанство Краљевине Италије, ако се њихово боравиште налази на територији општине Ријека која је додијељена Републици Италији, односно држављанство Краљевине СХС ако се њихово боравиште налази на оном дијелу територије Ријечке општине која је припала Краљевини СХС. Затим, предвиђена је и могућност поврата боравишта у други дио Ријечке општине у року од шест мјесеци од ступања на снагу споразума, као и право оптирања лица које је стекло држављанство једне од „Високих Страна Уговорница” по члану 1 овог споразума, а које говори истим језиком и исте је расе као и већина становништва друге стране потписнице, да у року од шест мјесеци оптира за држављанство те друге потписнице, са напоменом да за конзумирање и правну ваљаност права оптирања није потребно посебно овлаштење државе за које је заинтересовано лице оптирало, него се њихова контрола своди само на утврђивање да ли то лице познаје језик и да ли је исте расе (мисли се на припадност народу), као и већина становника те државе.

Такође, осим наведених права оптирања, чланом 3 Нептунског споразума предвиђено је још једно (додатно) право оптирања које се односи на ситуацију да пунољетна лица која су држављански статус регулисала по члану 1 овог споразума имају могућност оптирати за држављанство друге уговорне потписнице у року од шест мјесеци, уколико су на територији те државе имали претходну

¹³⁸ Објављен је у „Службеним новинама” број 266 од 14.11.1928. године.

завичајност, односно завичајност прије стицања исте у „Општини Ријечкој”. Исто тако, Нептунским споразумом је у члану 4 регулисано да сва лица која су стекла завичајност у „Општини Ријечкој” послје 1.1.1910. године, или су је стекли без посебног одобрења надлежне власти, неће по принципу аутоматизма стећи држављанство ниједне од држава потписница овог споразума, без обзира на то да ли су испуњени услови из члана 1 споразума, али ће свакако имати право да у посебном поступку траже држављанство једне од држава потписница или мађарско држављанство, све у року од шест мјесеци од ступања на снагу споразума. Слједом реченог, за стицање држављаског статуса једне од држава потписница по члану 3 и 4 Нептунског споразума предвиђено је посебно одобрење надлежне државне власти чије држављанство заинтересовано лице тражи, а у случају да одобрење није тражено или да је исто одбијено, заинтересовано лице стиче мађарско држављанство, осим уколико је заинтересовано лице према одредбама Тријанонског уговора стекло држављанство неке друге државе.

Такође, као и у већини међународних (мултилатералних и билатералних) држављанских конвенција тог времена, и у Нептунском споразуму је важило правило да се држављански статус лица млађих од 18 година регулисао према држављанству родитеља, да је удата жена стицала држављанство свог мужа, да ће сва лица која су искористила своје право оптирања по било ком основу наставити уживати сва своја покретна и непокретна добра без обзира на то гдје се она налазила, да се приликом пресељења на територију друге државе потписнице неће плаћати било какве дажбине или намети при уношењу и изношењу покретних ствари, као ни да држављани Краљевине Италије и мађарски држављани који своју завичајност буду имали према територији која је припала Краљевини СХС неће морати преносити свој домицил у Краљевину Италију, односно Мађарску.

5.3.1.2. Формалноправне држављанске норме Краљевине СХС у периоду од оснивања до доношења Закона о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године

Када су у питању формалноправне држављанске норме Краљевине СХС у периоду од оснивања до доношења Закона о држављанству од 21.9.1928. године, ситуација није ништа другачија него што је то случај са материјалноправним држављанским нормама. Међутим, оно што јесте импресивно када су у питању формалноправне држављанске норме, јесте чињеница да је законодавац овој проблематици посветио већи број норми и уопште нормативне држављанске пажње него што је то ситуација, не само прије овог периода посматрања, него ситуација није ништа боља, па чак се може рећи и нормативно је сиромашнија, када се посматра период почев од 1928. године. У конкретном случају, односно у периоду од оснивања Краљевине СХС па до доношења првог држављанског закона „...формалне одредбе, које су прописивале посебан управни поступак у пословима држављанства, садржавали су углавном provedбени подзаконски прописи.”¹³⁹ У том смислу, а како је то већ било регулисано, прије свега у међународним мировним уговорима (Сенжерменском, Тријанонском, Нептунском уговору итд), конкретизација и примјена у пракси држављанских рјешења предвиђених међународним уговорима вршена је кроз више подзаконских прописа и то:

1. Уредбом о стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од 25.11.1920. године и Допуном Уредбе од исте године којом се извршавају држављанске одредбе Сенжерменског уговора,

2. Наредбом о поступању при стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од 30.8.1921. године, а односи се на извршавање држављанских одредаба Тријанонског уговора,

3. Наредбом министра унутрашњих послова о поступању при стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од 4.4.1929. године, донесеном за потребе извршавања, између осталог, и држављанских норми Нептунског споразума о држављанству.

„О стицању и губитку држављанства у времену од 1918. године до ступања на снагу Закона о држављанству из 1928. године, вођене су посебне евиденције,

¹³⁹ Ђ. Тепић, И. Башић, *Збирка прописа о држављанству*, Загреб, 1969, 15.

како код спровођења одредби о држављанству из мировних (и других) међународних уговора, тако и код редовне натурализације, односно отпуста из држављанства. Те су евиденције сачуване (највећим делом) и налазе се у Савезном секретаријату за унутрашње послове. Такође су стицање и престанак држављанства редовно евидентирани у књигама завичајника, нарочито на појединим правним подручјима земље где је постојала завичајност као уређен правни институт, а вођене су евиденције и код органа управе вишег степена.”¹⁴⁰

Када је у питању *Уредба о стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од 25.11.1920. године*,¹⁴¹ као и *Допуна Уредбе од 23.12.1920. године*¹⁴², потребно је навести да је иста донесена ради конкретизације одредаба из Одјељка IV, у оквиру III дијела Сенжерменског уговора. Састоји се од четири нормативна одјељка¹⁴³ са укупно 36 чланова.

Анализом сваке формалноправне држављанске одредбе појединачно може се извести закључак да ниједна од њих није безразложно нормирана и да све оне заједно на врло детаљан и процесно значајан начин конкретизују одредбе Сенжерменског уговора у пракси. У том смислу, на проблематику члана 70 Сенжерменског уговора нпр. односи се члан 1 Уредбе, на члан 72 Уговора односе

¹⁴⁰ С. Ђ. Јовановић, *Држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, Београд, 1977, 14.

¹⁴¹ Уредба је објављена у „Службеним новинама” број 271 од 6.12.1920. године, а претходно је усвојена на приједлог министра унутрашњих дјела по саслушању Министарског савјета.

¹⁴² Допуна Уредбе је објављена у „Службеним новинама” број 290 од 28.12.1920. године.

¹⁴³ *Први одјељак* се односи на прецизирање круга лица која постају пуноправни држављани Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, а који су претходно уживали аустријско држављанство на дан 1.1.1910. године и који су имали завичајно право на територији аустријске половине некадашње Аустроугарске монархије, а које су припале Краљевини СХС, као и на круг лица која су постала држављани Краљевине СХС, а имала су припадност у Босни и Херцеговини на дан 1.1.1910. године. *Други одјељак* се односи на (I) стицање држављанства Краљевине СХС на основу молбе и рјешења власти, на (II) стицање држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од стране лица која имају (сада) завичајно право на територијама аустријске половине Аустроугарске монархије, а које нису припале Краљевини СХС, а која су претходно имала завичајно право на било којој територији бивше Аустроугарске монархије које су припадале Краљевини СХС, као и на (III) стицање држављанства Краљевине СХС од стране Срба, Хрвата и Словенаца који имају завичајно право на територији аустријске половине бивше Аустроугарске Монархије, а које нису припале Краљевини СХС. *Трећи одјељак* се односи на (I) губитак држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од стране лица која имају (сада) завичајно право на територијама аустријске половине бивше Аустроугарске монархије које су припале Краљевини СХС, али која га немају (ту) од рођења, затим на (II) опцију лица која нису Срби, Хрвати, Словенци, а која имају завичајно право на територији аустријске половине бивше Аустроугарске монархије које су припале Краљевини СХС за државу њихове националности, као и на (III) нарочите случајеве опције за италијанско држављанство. *Четврти одјељак* се односи на опште држављанске процесне одредбе.

се одредбе од 27 до 29 Уредбе, на члан 74 Уговора односи се члан 3 став 2 Уредбе, на члан 76 Уговора односе се чланови 2, 3 став 1 и 3 и члан 4 Уредбе, на члан 77 Уговора односи се члан 2 Уредбе, на члан 78 Уговора односе се чланови од 5 до 10, од 17 до 21, затим члан 30 и од 32 до 34 Уредбе. Када је у питању члан 80 Сенжерменског уговора, на исти се односе чланови од 11 до 16 и од 22 до 26 Уредбе, док се на члан 82 Уговора односи члан 30 Уредбе.

Након што се изврши анализа конкретних формалноправних држављанских норми у Уредби о стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од 25.11.1920. године¹⁴⁴, као и Допуне Уредбе од 23.12.1920. године, могу се истаћи нека карактеристична држављанскопроцесна рјешења тог времена, а како слиједи:

- Лица која су завичајно право стекла после 1.1.1910. године на територији аустријске половине бивше Аустроугарске монархије (а које су припале Краљевини СХС), као и лица која су босанско-херцеговачку припадност стекла после наведеног датума, не стичу држављанство Краљевине СХС *ex lege* и по принципу држављанског аутоматизма, него исти само по изричитом одобрењу надлежног органа Краљевине СХС, у овом случају „Покрајинске Владе на чијем подручју молилац има завичајно право, односно припадност,” с тим да се молба морала поднијети у одређеном року (закључно са 15.6.1921. године, осим за лица која имају завичајно право на територијама окупираним од стране Италије) и то преко „управне власти првог степена” у чијем подручју подносилац молбе има завичајност, односно стално боравиште (члан 2, 3 и 4 Уредбе).

- Позив на подношење молбе неће се достављати грађанима појединачно путем њихових адреса боравишта, него ће се исти објављивати у „Службеним новинама” и покрајинским званичним новинама, с тим да ће се у позивима наводити упозорење да се (наведена) лица која не поднесу молбу у остављеном року неће сматрати држављанима Краљевине СХС, затим коју врсту докумената

¹⁴⁴ Уредба је усвојена на приједлог министра унутрашњин дјела по саслушању Министарског савјета те је иста објављена у „Службеним новинама” број 271 од 6.12.1920. године.

су дужни поднијети уз молбу¹⁴⁵ те „гдје је био завичајан прије него што је стекао данашње завичајно право (односно босанско–херцеговачки припадници – гдје му је стално боравиште);

- О свакој поднесеној молби, надлежни орган одлучује рјешењем које се подносиоцу молбе уручује путем управне власти првог степена којој је и поднио молбу, а у случају позитивног рјешења надлежни орган ће по службеној дужности провести поступак уписа чињенице стицања држављанског статуса у „завичајне спискове”, односно у Босни и Херцеговини у попис народа;

- Надлежна управна власт првог степена, провјериће преко „заинтересоване општине” да ли је подносилац захтјева¹⁴⁶ заиста имао завичајно право у конкретној општини (а уколико се ради о заинтересованој особи из некадашње Босне и Херцеговине, онда његово припадништво), те ће предмет по извршеној провјери достављати „Покрајинској Влади”, односно „Великом Жупану” (ако се ради о лицима која су имала завичајно право у Банату, Бачкој и Барањи), а након чега ће покрајинска влада, односно велики жупан доносити рјешење којим ће се утврдити да ли је подносилац захтјева постао држављанин Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. На ово рјешење заинтересована, а незадовољна, страна има право жалбе у року од 14 дана и то „Министру Унутрашњих Дела” (члан 8 Уредбе). Уколико се ради о пунољетним лицима која су по свом националном поријеклу и језику Срби, Хрвати или Словенци који су имали завичајно право на територији која је некада припадала „Царевинском Вијећу”, а које није ушло у оквире државне границе Краљевине СХС, стичу држављанство Краљевине СХС уколико у року од шест мјесеци то буду тражили – исходovali (првобитно је рок почињао тећи почев од 16.6.1920. године, док је исти допуном Уредбе од 23.12.1920. године продужаван све до 15.3.1921. године

¹⁴⁵ Свједочанство о завичајности, крштеницу или родни лист, вјенчани лист, односно извод из матичне књиге вјечаних, за босанско–херцеговачке припаднике извод из пописа народа, и то како за себе као подносиоца молбе, тако и за своју супругу и дјецу која нису навршила 18 година.

¹⁴⁶ Мисли се на лица старија од 18 година која су имала завичајно право на територијама земаља некада заступљених у „бившем Царевинском Вијећу”, које нису ушле у састав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, а који су на основу члана 70 Сенжерменског уговора о миру постали румунски, пољски, чешки или италијански држављани (више о овоме, вид. члан 5 Уредбе).

(за лица која имају стално боравиште у Европи), односно до 15.7.1921. године (за лица која имају стално боравиште изван Европе)¹⁴⁷ – члан 11 и 12 Уредбе;

- Поступак исходавања држављанског статуса за лица из члана 11 Уредбе подразумијева подношење *изјаве о опцији* управној власти првог степена чија надлежност се утврђује према мјесту сталног боравишта, уколико се исто налази на територији новоформиране Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, а у супротном, ако се стално боравиште налази ван Краљевине СХС, изјава о опцији се подноси дипломатским или конзуларним властима Краљевине СХС у земљи „оптантовог сталног боравишта”¹⁴⁸. Затим се изјава са свом неопходном документацијом као њеним прилогом, у року од 15 дана, доставља покрајинској влади, односно великом жупану који ће у „најкраћем могућем времену” изјаву са документацијом те оцјеном доказа прослиједити Министарству унутрашњих дјела на коначно одлучивање, у ком случају министар доноси одговарајуће рјешење којим ће констатовати да је подносилац захтјева оптирао за држављанство Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, с тим да се не помиње правни лијек на ово рјешење (члан 13 и 14 Уредбе);

- Поступак за губитак држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца је више–мање сличан поступку за стицање држављанства у контексту стварне и мјесне надлежности органа који спроводи ту процедуру. У конкретном случају лица која оптирају за држављанство оне државе на којој имају завичајно право, а које нису ушле у састав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, то своје право могу искористити у року од једне године почев од 16.7.1920. године (са одређеним изузецима у смислу става 1 и 2 члана 18 Уредбе). У конкретном

¹⁴⁷ За лица која су имала завичајно право на територији окупираној од стране Италије, шестомјесечни рок је почињао тећи од тренутка када се питање државне границе Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца буде ријешило са Италијом и када Италија буде евакуисала окупиране територије.

¹⁴⁸ Уз изјаву обавезно се подносило: доказ о својој садањој завичајности, крштеница или родни лист, вјенчани лист, односно извод из матице и то: за себе, за своју жену и за своју дјецу која нису навршила 18 пуних година, свједочанство о морално–политичком владању, изјаву и евентуалне доказе да му је заиста српски, хрватски или словеначки језик матерњи језик и да заиста тим језиком влада, евентуална школска свједочанства, евентуална свједочанства о припадању српским, хрватским или словеначким националним вјерским организацијама (удружењима, црквеним општинама итд), евентуална увјерења вјеродостојних лица да је оптант заиста по поријеклу и језику Србин, Хрват или Словенац, и сва друга доказна средства да је оптант по поријеклу и језику Србин, Хрват или Словенац.

случају подносилац захтјева се, у правилу, прво обраћао управној власти првог степена на чијем подручју има стално пребивалиште (или рјеђе директно управној власти на чијој територији оптант има завичајно право), а које ће по пријему захтјева исто прослиједити управној власти првог степена на чијем подручју оптант има завичајно право ради провјере ове чињенице у надлежним евиденцијама. Након тога, читав предмет се доставља покрајинској влади на коначно одлучивање које, у зависности од исхода поступка, може донијети рјешење којим ће у складу са чланом 78 Сенжерменског уговора констатовати да је оптант постао бити држављанин Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, на које незадовољна страна има право жалбе у року од 14 дана и то „Министру Унутрашњих Дјела” (члан 19 и 20 Уредбе).

- Затим, пунољетство подносиоца захтјева се рачуна према тренутку подношења молбе, пријаве или изјаве, као и да се молба пријава или изјава мужа протеже и на његову закониту неразведену жену, односно закониту или легитимну дјецу млађу од 18 година. Такође, једном поднесена молба, пријава или изјава не може се опозвати као чињеница, а потребно је истаћи да су све молбе, пријаве или изјаве биле ослобођене плаћања свих такси и дацбина (члан 30, 31 и 34 Уредбе).

Када је у питању *Наредба о поступању при стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од 30.8.1921. године*,¹⁴⁹ потребно је навести да је иста донесена ради конкретизације Трећег дијела VII Одјељка „Уговора о Миру између Сила Савезничких и Удружених”, а који је потписан 4.6.1920. године у Тријанону те објављен као привремени закон у ванредном броју Службених новина од 27.6.1921. године и чију је ратификацију Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца предала на дан 26.7.1921. године (Тријанонски уговор). Састоји се од четири нормативна одјељка¹⁵⁰ са укупно 31 чланом.

¹⁴⁹ Наредба је објављена у „Службеним новинама” број 201 од 10.9.1921. године.

¹⁵⁰ Сва четири одјељка су у одређеној мери на идентичан начин регулисани као што је то био случај и са држављанскопроцесним рјешењима регулисаним у Уредби од 25.11.1920. године, осим

У случају ове Наредбе „министра унутрашњих дјела”, којом се врши процесна конкретизација држављанских одредаба Тријанонског уговора, такође је свака појединачна држављанскопроцесна норма из Наредбе суштински комплементарна са конкретном материјалноправном држављанском нормом Тријанонског уговора, а како слиједи: за потребе члана 61 Тријанонског уговора од значаја је консултовати члан 1 Наредбе, на одредбе члана 62 Уговора односе се чланови 2–4 Наредбе, за члан 63 Уговора од значаја су одредбе члана 5–9, затим 15–18 и 24–27 Наредбе, затим за члан 64 Уговора потребно је консултовати чланове 10–14 и 19–23 Наредбе, док се на релевантност члана 66 Уговора односи члан 24 Наредбе.

Упоредном анализом држављанскопроцесних рјешења из Уредаба о стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од 25.11.1920. године, као и Допуне Уредбе од 23.12.1920. године, и Наредбе о поступању при стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од 30.8.1921. године, може се извести неколико процесно релеватних закључака:

- Процедурална држављанска рјешења у питању поступања надлежних органа у погледу стицања и губитка држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, било да се ради о Уредби било да се ради о Наредби, су у великом проценту на идентичан начин нормативно регулисана, с обзиром на то да ситуација није много другачија ни када су у питању материјална држављанска рјешења у Сенжерменском и Тријанонском уговору (нпр. члан 2, 3, 4, 5 итд. и у Уредби и у Наредби су нормативно идентично регулисани са малим лексичким и другим разликама које нужно произилазе из чињенице да је Сенжерменски мировни уговор закључен са Аустријом, а Тријанонски мировни уговор са Угарском);

- Када је у питању стварна и мјесна надлежност органа који су посредно или непосредно укључени у поступак стицања или губитка држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, иста је регулисана на начин да се молба (из

што се у конкретном случају ова Наредба уопште, баш као и сви њени нормативни одјељци, односи на некадашње угарске држављане који су постајали држављани Краљевине СХС.

члана 2 Наредбе) подноси управној власти првог степена у чијем подручју могилац има завичајно право или своје стално боравиште. Потом, управне власти првог степена достављају молбу (али и изјаву о опцији из члана 5 Наредбе) са приложеном документацијом подносиоца молбе, односно изјаве и својим мишљењем о испуњености услова „Покрајинској управи, односно Одјељењу за Банат, Бачку и Барању при Министарству Унутрашњих Дјела”. Након тога, покрајинска управа, односно Одјељење за Банат, Бачку и Барању при Министарству унутрашњих дјела доноси одговарајуће рјешење (позитивно или негативно) које се просљеђује управној власти првог степена ради уручења подносиоцу молбе на које незадовољна страна има право улагања жалбе као редовног правног лијека у року од 14 дана и то министру унутрашњих послова (члан 7 став 4 и члан 17 став 2 Наредбе);

- Када је у питању стицање држављанства од стране Срба, Хрвата и Словенаца који имају завичајно право на територији угарске половине бивше Аустроугарске монархије, а које нису припале Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца (члан 10–14 Наредбе), такође се може закључити да су предвиђена држављанскопроцесна рјешење идентична (са мањим, незнатним разликама) са процесним држављанскоправним рјешењима предвиђеним у одредбама члана 11–16 Уредбе. Тако се конкретно држављанско процесно рјешење, између осталог, односи на потребу достављања конкретне документације којом се доказује на једној страни припадност српском, хрватском или словеначком народу, а на другој страни посједовање завичајног права „на територијама земаља које су некада припадале круни Св. Стевана, а које нису ушле у састав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца”, затим подношење изјаве о опцији у шестомјесечном року надлежној управној власти првог степена (према мјесту сталног боравишта) које је дужно одмах¹⁵¹ прослиједити поднесену изјаву са достављеним доказима и оцјеном доказа „Покрајинској Управи”, односно „Одјељењу за Банат, Бачку и Барању при Министарству Унутрашњих Дјела, а који ће их у најкраћем времену доставити Министарству Унутрашњих Дјела” на даље поступање. Након пријема цијелокупног предмета, министар ће донијети одговарајуће рјешење којим ће се

¹⁵¹ У члану 14 Уредбе предвиђен је петнаестодневни рок за достављање изјаве о опцији од стране управне власти првог степена ка покрајинској влади, односно великом жупану.

констатовати да је подносилац изјаве о опцији оптирао за држављанство Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. И у овом случају се не помиње могућност улагања правног лијека на рјешење министра унутрашњих послова.

- Када су у питању држављанскопроцесна рјешења у ситуацији губитка држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од стране лица која су имала завичајно право на територији угарске половине Аустроугарске монархије које су припале Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, али који га немају ту од рођења, ситуација се не разликује у односу на процесна држављанскоправна рјешења регулисана у трећем одјељку првог поглавља Уредбе о стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од 25.11.1920. године (чланови 17–21 Уредбе). Такође, ситуација није другачија ни када су у питању држављанскопроцесне одредбе којима се регулише оптирање лица која нису Срби, Хрвати или Словенци, а која имају завичајно право на територији угарске половине бивше Аустроугарске монархије што су припале Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, а за држављанство државе њихове националности (члан 19–23 Наредбе, односно члан 22–26 Уредбе).

- Када су у питању опште одредбе предвиђене четвртим одјељком Наредбе о поступању при стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од 30.8.1921. године, ситуација је на исти начин регулисана као што је то случај са општим одредбама регулисаним такође у четвртом одјељку Уредбе. Међутим, у случају Наредбе додат је још један члан и то члан 29 којим је регулисано да „сви опциони рокови одређени Уредбом о стицању и губитку држављанства Краљевине С.Х.С. путем опције и молбе од 25. новембра 1920. године, објављеним у Службеним новинама број 271 од 6. децембра 1920. године продужују се и важе до истека одговарајућих рокова предвиђених у овој Наредби.”

Када је у питању *Наредба министра унутрашњих послова о поступању при стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*

путем опције и молбе од 4.4.1929. године¹⁵², потребно навести да је иста донесена ради конкретизације Споразума о стицању држављанства између Краљевине СХС и Краљевине Италије, а потписаног 20.7.1925. године у Нептуну, у јавности познат као Нептунски споразум о држављанству. Састоји се од четири нормативна одјељка¹⁵³ са укупно 68 чланова.

Као што је то случај и са претходна два подзаконска формалноправна држављанска извора, и у овом случају држављанскопроцесне одредбе Наредбе министра унутрашњих послова о поступању при стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од 4.4.1929. године непосредно кореспондирају конкретним држављанскоправним материјалним нормама Нептунског споразума, а како слиједи: на одредбу члана 1 Нептунског споразума односе се одредбе члана 1–6 Наредбе, затим у вези са чланом 2 Нептунског споразума од значаја су одредбе члана 7–18 и члана 42–50 Наредбе, на одредбу члана 3 Споразума односи се члан 19–31 Наредбе, када је у питању члан 4 и 5 Споразума, на исти се односе одредбе члана 32–41 и члана 51–60 Наредбе, када је у питању члан 6 Нептунског споразума на исти реферира члан 61 Наредбе, док се на члан 7 и 8 Споразума односе одредбе члана 62 и 63, односно члана 64 Наредбе.

И приликом упоредноправне анализе формалноправних држављанских рјешења у Наредби министра унутрашњих послова о поступању при стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од 4.4.1929. године, како појединачно, тако и у међусобној вези са држављанским процесним рјешењима из Уредбе о стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од

¹⁵² Наредба је објављена у „Службеним новинама” број 79 од 4.4.1929. године.

¹⁵³ *Први одјељак* се односи на одредбе којима се начелно утврђује круг лица која стичу држављанство Краљевине СХС по сили закона тј. Нептунског споразума, затим круг лица која стичу држављанство Краљевине СХС, уколико испуне услов постојаности пребивалишта/боравишта на оном дијелу ријечке територије који је додијељен Краљевини СХС или посљедњег пребивалишта/боравишта родитеља на наведеној територији, као и круг лица која неће стећи држављанство Краљевине СХС. *Други одјељак* се односи на (I) стицање држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од стране саплеменика и на (II) стицање држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца на основу својства државног чиновника. На крају, *трећи одјељак* се односи на (I) губитак држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од стране лица мађарског поријекла и (II) губитак држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца на основу својства.

25.11.1920. године са допуном Уредбе од 23.12.1920. године и из Наредбе о поступању при стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од 30.8.1921. године, може се извести неколико процесно релеватних закључака:

- У случају стицања држављанства Краљевине СХС по одредбама овог подзаконског држављанскопроцесног извора главни критеријум према којем су се равнала држављанскопроцесна рјешења у вези са Нептунским споразумом о држављанству, баш као што је то и код других држављанских процесних извора тог времена, јесте посједовање завичајности, у овом случају у Ријечкој општини на дан 3.11.1918. године, као и то да ли лице има (и) своје стално боравиште „на оном дијелу Ријечке територије који је додијељен Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца или су га имали на томе дијелу прије но што су напустили Ријеку”. У случају да заинтересовано лице није имало своје боравиште на наведеном дијелу ријечке територије, али је имало завичајно право у Ријечи у конкретно вријеме, стећи ће држављанство уколико се последње пребивалиште, односно боравиште његовог родитеља налазило на односном дијелу ријечке територије. Међутим, нпр. чланом 3 Наредбе регулисано је које категорије лица (ипак) неће стећи својство држављана Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца¹⁵⁴, док је нпр. чланом 6 Наредбе појмовно одређен институт „боравишта” у смислу одредаба Наредбе на начин што се боравиште „има сматрати оно мјесто гдје стварно станује једно лице у намјери да ту редовно живи.”

- Када су у питању пунољетна лица која припадају српском, хрватском или словеначком народу са завичајним правом на територији општине Ријека стеченим прије 3.11.1918. године, а која тренутно имају стално боравиште на италијанском дијелу ријечке територије, имаће право оптирати за држављанство Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца уколико у року од шест мјесеци, почев од 14.12.1928. године до 14.06.1929. године поднесу надлежним властима, у

¹⁵⁴ Ту се прије свега убрајају лица која су на дан 3.11.1918. године имала завичајност у Ријечкој општини, али која то право немају више услед једног својевољног акта; лица која су стекла држављанство које друге државе; лица која су стекла завичајност у Ријечкој општини послје 1.1.1910. године и лица која су стекла завичајност у Ријечи, а која су прије тога били држављани Краљевине Италије.

конкретном случају Генералном конзулату Краљевине СХС, изјаву о оптирању¹⁵⁵ за држављанство Краљевине СХС¹⁵⁶, који након пријема изјаве о оптирању са одговарајућом документацијом у року од 10 дана провјерава истинитост навода и правну ваљаност достављених материјалних доказа, те своје изјашњење заједно са изјавом о оптирању и документацијом у прилогу доставља управном одјељењу Министарства унутрашњих послова које у случају прихватања изјаве доноси „рјешење о уважењу опције” у коме ће „бити означена сва лица која заједно са оптантом стичу држављанство Краљевине СХС као и име једне општине на територији Краљевине у којој... оптант стиче завичајно право заједно са држављанством Краљевине”, док у случају да Министарство унутрашњих послова не уважи изјаву о опцији исто је дужно о томе да донесе „потребно образложено рјешење” с тим да се у овом случају не помиње могућност улагања било каквог правног лијека незадовољног оптанта.

- Поступак за стицање држављанства Краљевине СХС је углавном сличан и у ситуацији када се ради о лицима старијим од 18 година која би по држављанским правилима из члана 1 Наредбе могла стећи држављанство Краљевине Италије, али то не желе. Она се у тој ситуацији користе правом да оптирају за држављанство Краљевине СХС уколико на територији Краљевине СХС налази мјесто гдје су имали завичајност прије него што су га стекли на територији општине Ријека и то у шестомјесечном року почев од 14.12.1928. године. У том случају се изјава о опцији такође подноси Генералном конзулату Краљевине у Риједи који ће, на сличан начин као што је то већ горе описано, у року од 10 дана изјаву са приложеним документима и мишљењем Конзулата исту

¹⁵⁵ Садржај изјаве о оптирању је типизиран у смислу њене садржине и обухвата обавезно следеће податке: 1) име и презиме, занимање, дан, мјесец, година и мјесто рођења и улица и број мјеста борављења; 2) изјава да оптира за држављанство Краљевине СХС; 3) име, занимање, дан, мјесец, година и мјесто рођења супруге и дјете млађе од 18 година (уколико је то случај са оптантом) те 4) назив општине у којој жели да стекне завичајно право (члан 11 Наредбе).

¹⁵⁶ У чијем прилогу је потребно доставити: 1) лична и породична документа (крштеницу или извод из матичне књиге рођених и то за себе, своју супругу и дјецу која нису навршила 18 година, затим вјенчани лист, односно доказ да нису вјенчани (за нежење и неударе), умрилицу за супружника, односно доказ о разведеном браку; 2) увјерење да нису осуђивани за кривична (законодавац користи термин „прљава”) дјела; 3) изјаву да му је српско–хрватско–словеначки матерњи језик и да тим језиком заиста влада као и доказ да је по националности Србин, Хрват или Словенац те 4) увјерење о својој завичајности издато од стране Ријечке општине (члан 10 Наредбе).

прослиједити „првостепеној опште управној (полицијској) власти“¹⁵⁷ у чијем су подручју молиоци имали завичајно право, односно босанско-херцеговачку припадност прије него што су га стекли у „Ријечи“. Даље, надлежне полицијске власти ће провјерити да ли је оптант уживао прије завичајно право у наведеној општини те ће комплетан предмет прослиједити Министарству унутрашњих послова на даље рјешавање које, у зависности од стања списка предмета може донијети или „рјешење о уважењу молбе“ или, ако не уважи поднесену молбу, Министарство ће о „томе донијети *кратко необразложено* рјешење“. Ни у овим процесним ситуацијама, такође није предвиђено улагање било каквог правног лијека нити је законодавац на било који начин оправдао разлоге због којих се одлучио да негативно рјешење буде „кратко и необразложено“, када је нормативна зрелост законодавца и у то доба била на високом нивоу о чему свједочи чињеница да је у истој наредби законодавац предвидио доношење „образложеног негативног рјешења“ у ситуацији када Министарство унутрашњих послова не уважи изјаву о опцији лица за држављанство Краљевине СХС у смислу члана 18, а у вези са чланом 7 Наредбе министра унутрашњих послова о поступању при стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од 4.4.1929. године;

- У погледу држављанскопроцесних норми које су важиле за губитак држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца ситуација се формалноправно разликовала у зависности од тога да ли се радило о губитку држављанства од стране лица мађарског поријекла, или се радило о лицу које је држављанство Краљевине СХС стекло само на основу својства државног чиновника. У првом случају пунољетна лица мађарског поријекла која су пуноправно стекла држављанство Краљевине СХС имају право оптирати за мађарског држављанство у року од шест мјесеци почев од 14.12.1928. године до 14.6.1929. године, док у другом случају лица „која су стекла завичајност у ‘Ријечкој општини’ послије 1.1.1910. године, или су је стекла без изричитог

¹⁵⁷ У складу са чланом 25 Наредбе „као првостепена опште управна (полицијска) власт има се сматрати рески поглавар за подручје свога среза, односно државна мјесна полицијска власт за своје подручје са градовима, гдје постоје. У градовима пак, који територијално не спадају у подручје среза, нити имају државне мјесне полицијске власти, надлежан је за послове првостепене опште управне власти Велики Жупан.”

одобрења надлежне власти, већ једино на основу својства државног чиновника, неће стећи пуноправно држављанство Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца”, ни уколико су претходно испунили услове из члана 1 Наредбе, али ће имати право оптирати за мађарско држављанство у року од шест мјесеци као што је то случај и код прве категорије лица. У оба случаја поступак се спроводи преко опште управне (полицијске) власти првог степена према подручју гдје уживају завичајно право или стално пребивалиште. Уз изјаву/пријаву за отпуст из држављанства Краљевине СХС заинтересовано лице је дужно доставити одговарајућу документацију¹⁵⁸ чију вјеродостојност провјерава општа управна (полицијска) власт првог степена, након чега исти, заједно са својим писаним мишљењем о оцјени доказа у форми посебног акта, достављају комплетан предмет управном одјелењу Министарства унутрашњих послова, који након одлучивања (а у случају прве категорије лица након што се увјере у мађарско поријекло оптанта) доносе „рјешење о губљењу држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца” у коме ће се навести не само лице оптанта, него и сва друга лица која су заједно са њим изгубила држављанство Краљевине СХС (супружник и малољетна дјеца). Истовремено са доношењем рјешења о престанку држављанства Краљевине СХС, Министарство унутрашњих послова ће доставити посебну наредбу надлежним органима локалне заједнице ради брисања односног лица из евиденције завичајника те општине, с тим да ће списак лица која су на напријед наведени начин изгубила држављанство Краљевине СХС, а истовремено стекла мађарско држављанство, доставити Влади Мађарске ради даљег поступања.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Лична и породична документа (крштеница: за себе, своју супругу и дјецу млађу од 18 година, као и вјенчани лист, односно доказ да лице није вјенчано или да је лице разведено или да је лице удовац/ица), увјерење о моралном и политичком владању, доказ да су стекли држављанство Краљевине СХС (домовница или увјерење општинске или управне власти) и доказ да су према раси и језику мађарског поријекла. У случају друге категорије лица (лица која су стекла држављанство СХС на темељу својства државног чиновника) иста су дужна као доказ о држављанском статусу доставити доказ да су држављанство СХС, односно завичајност у Ријечкој општини стекли на основу завичајног права, стеченог у Ријечкој општини силом својства државног чиновника без изричитог одобрења надлежне власти (за те потребе заинтересовано лице је дужно доставити декрет о постављењу за чиновника), док доказ о мађарском поријеклу и познавању мађарског језика нису дужни доставити.

¹⁵⁹ Оно што на прво читање ствара недоумицу, како у лексичком, тако и у нормативном смислу, јесте да ли је предметном наредбом регулисано да органи Краљевине СХС у поступку брисања лица из евиденције држављана Краљевине СХС истовремено одређују и ко постаје држављанин мађарске, или то ипак подразумијева само формалноправно брисање из евиденције држављана Краљевине СХС са одређеном напоменом да се ради о лицу које је потенцијални држављанин

- Када је у питању четврти одјелјак, и овдје су груписане тзв. опште процесне држављанскоправне норме које се односе, како на узраст подносиоца молбе, односно опције (само пунољетна лица у моменту покретања поступака), затим проширено дејство молбе, пријаве или изјаве, не само на подносиоца, него и на друга заинтересована лица (супружник, малољетна брачна и ванбрачна дјеца итд), немогућност опозива поднесене молбе, пријаве или изјаве, право наставка уживања својих покретних и непокретних добара, ослобођеност молбе, пријаве или изјаве било кавих такси или дажбина, тако и на обавезу враћања неуредне, непотпуне или неразумљиве молбе, пријаве или изјаве на допуњење.

5.3.1.3. Предности и недостаци држављанских норми Краљевине СХС у периоду од оснивања до доношења Закона о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године

Анализирајући период од оснивања Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца па до доношења Закона о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године, може се закључити да је правни систем Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца био прилично нормативно богат држављанскоправним нормама, у погледу материјалних и формалних држављанскоправних норми.

Наиме, када су у питању материјалноправне држављанске норме, без обзира на чињеницу што у посматраном нормативном периоду није било једног, системског прописа, који би регулисао (материјалноправну) држављанску материју (као што је то касније случај са првим системским прописом – Законом о

Мађарске, док сам поступак пријема у мађарско држављанство спроводе надлежни органи Мађарске. Анализом конкретних одредаба Наредбе (члан 49 и 59 Наредбе), како појединачно, тако и у њиховој међусобној вези као и у вези са осталим релевантним одредбама Наредбе, долази се до закључка да је законодавац у конкретним члановима и односној ситуацији имао на уму само формално брисање оптаната из евиденције држављана Краљевине СХС и евиденције завичајника, док се списак тих лица (као лица која су изгубила држављанство Краљевине СХС по принципу опције за мађарско држављанство) доставља Влади Мађарске ради спровођења даљих држављанских процедура према држављанским прописима који су важили у Мађарској у то вријеме.

држављанству Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 21.9.1928. године),¹⁶⁰ то не доводи у питање вољу законодавца да се материјалноправној држављанској материји посвети у довољној мјери. У прилог томе свједоче држављанске одредбе Сенжерменског уговора, Тријанонског уговора, Нејског уговора, Рапалског уговора, Нептунског уговора итд., које у посматраном периоду представљају углавном једини (важнији) извор материјалноправних држављанских норми када је у питању држављанство Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Поређењем држављанских одредаба наведених уговора може се закључити да је велики број држављанских материјалноправних рјешења идентичан, односно да су држављанске ситуације у наведеним уговорима на исти или на суштински врло сличан начин регулисане, почев од правила да заинтересовано лице губитком нпр. аустријског, угарског држављанства стиче држављанство оне државе која има суверенитет на тој односној територији, затим да се држављанство Краљевине СХС по правилу не стиче по принципу апсолутног, него релативног држављанског аутоматизма, с обзиром на то да је у већини ситуација (конкретно набројаних у уговорима) осим испуњености таксативно наведених услова потребно исходovati и позитивно рјешење о пријему/стицању држављанског статуса Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, затим да опције о избору држављанског статуса мужа по правилу повлачи и опцију жене и малолетне дјецe, затим да лице које је оптирало за одређено држављанство наставља уживати своја права на непокретностима у држави у којој је имало пребивалиште прије оптирања за држављанство, итд.

Када су у питању формалноправне држављанске норме у периоду од оснивања Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца па до доношења Закона о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године, долази се до једног врло значајног закључка. Наиме, посебност овог закључка се прије свега огледа у томе што је, посматрано историјски, како прије, тако и послије посматраног периода, законодавац био крајње нормативно шкрт (читај незаинтересован) када су у питању формалноправне држављанске норме. Међутим, када су у питању

¹⁶⁰ А што представља и главни недостатак држављанских материјалноправних норми у периоду од оснивања Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца па до доношења Закона о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године.

формалноправне држављанске норме у посматраном периоду, законодавац је висок степен нормативне пажње управо усмјерио на конкретизацију држављанских материјалноправних норми наведених у међународним мултилатералним и билатералним мировним уговорима, и то кроз одредбе подзаконских аката као што су Уредба о стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од 25.11.1920. године и њена допуна од 23.12.1920. године, затим Наредба о поступању при стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од 30.8.1921. године, као и Наредба министра унутрашњих послова о поступању при стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од 4.4.1929. године.

У том смислу подзаконски прописи, као извори формалноправних држављанских норми, представљали су изузетно значајан ослонац примјене материјалноправних држављанских норми у пракси, имајући у виду да су потписнице међународних мултилатералних и билатералних мировних уговора кроз своја држављанска (материјалноправна) рјешења покушали бити што начелнији и општији, како би што већи број постратних држављанских ситуација био ријешен. Међутим, и поред добре воље држава потписница да се одредбама мировних уговора у што већој мјери ријеше држављанске ситуације настале окончањем ратних дешава из Првог свјетског рата, без одредаба горенаведених подзаконских аката који у највећој мјери садрже формалноправне држављанске норме, њихова имплементација у пракси била би знатно успоренија, а у одређеним ситуацијама била би чак и онемогућена због развоја различитих политичких и друштвених прилика након закључења мировних уговора.

Оно што је заједничко за сва три подзаконска прописа као извора формалноправних држављанских норми јесу сљедеће предности: *уређеност и прописаност поступка за стицање и губитак држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, како у погледу стварне надлежности управних органа (нпр. Генерални конзулат, органи управне власти првог степена, покрајинска управа, Одјељење за Банат, Бачку и Барању при Министарству унутрашњих дјела итд. у зависности о ком подзаконском пропису је ријеч), тако и у погледу мјесне надлежности управних органа задужених за држављанске поступке. Затим

прецизна одређеност у погледу докумената који се морају доставити као прилог молби, захтјеву или изјави о опцији, те *уређеност улога надлежних органа у држављанским поступцима* (нпр. који орган заприма иницијални акт, затим ко врши провјеру уредности иницијалног акта, који орган је задужен за давање мишљења о ваљаности достављене документације и испуњености услова за стицање, односно губитак држављанства, који орган коначно и мериторно одлучује о исходу држављанског поступка, те који орган је дужан за дистрибуцију рјешења и његову евиденцију у надлежним регистрима). Слиједи *уређеност садржине иницијалних аката којима се покрећу држављански поступци*,¹⁶¹ онда и *одређеност рокова* у којима се могу спроводити држављански поступци по држављанским одредбама међународних уговора, те *одређеност инструкционих рокова за поступање надлежних органа по пријему иницијалних држављанских аката* (нпр. „у року од 15 дана од дана пријема изјаве оптанта”, или „у најкраћем могућем року” итд). Са друге стране, заједнички недостаци свих подзаконских аката као извора држављанских (формалноправних) одредаба су: главни недостатак јесте *непостојање административне двостепености при одлучивању у држављанским ситуацијама*¹⁶², *немогућност улагања било каквих правних лијекова на одлуке Министарства унутрашњих дјела* које су доношењем истовремено биле и коначне и правноснажне, као и *необразлагање негативних рјешења* (на која није постојала могућност улагања редовних правних лијекова)¹⁶³, док је у ситуацији доношења позитивних рјешења исто било образложено.¹⁶⁴

¹⁶¹ Као што су лични подаци о заинтересованом лицу, изјава о оптирању за конкретно држављанство, подаци о супрузи и малољетној дјечи, изјава у погледу промјене мјеста пребивалишта итд.

¹⁶² Осим у случају Уредбе о стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од 25.11.1920. године у чијем члану 8 став 3 и 4 је предвиђено да покрајинска влада, односно велики жупан у Банату, Бачкој и Барањи доноси рјешење да је оптанта према члану 78 Сенжерменског уговора постао држављанин Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, на које незадовољна странка има право жалбе Министру унутрашњих дјела у року од 14 дана, а што је био случај и са држављанском процесном ситуацијом у члану 20 став 4 наведене Уредбе.

¹⁶³ Као што је то био случај са држављанским процесним рјешењем у члану 30 и члану 41 Наредбе министра унутрашњих послова о поступању при стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од 4.4.1929. године.

¹⁶⁴ Вид. члан 18 став 1 Наредбе министра унутрашњих послова о поступању при стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од 4.4.1929. године.

5.3.2. Држављанство Краљевине СХС у периоду од доношења Закона о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године до 28.8.1945. године

Као што је већ довољно елаборирано у претходном излагању, Закон о држављанству Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца¹⁶⁵ од 21.9.1928. године¹⁶⁶ је први законски пропис којим је држављанска материја новоформиране државе системски регулисана у периоду од оснивања Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца па до доношења другог по реду Закона о држављанству Демократске Федеративне Југославије од 23.8.1948. године. „По својој садржини био је сличан законима других земаља Европе из тог времена и обухватао је углавном иста решења, нарочито за стицање и губитак држављанства.”¹⁶⁷ Закон о држављанству Краљевине Југославије је укупно бројао 64 члана подијељена у шест нормативних цјелина (глава).¹⁶⁸

Међутим, на овом мјесту је пожељно објелоданити чињеницу да доношење (првог) Закона о држављанству Краљевине СХС није било једноставно нити је исти био донесен у првом покушају. Наиме, „први предлог закона о држављанству са стварним образложењем поднела је Краљевска Влада Привременом Народном Представништву у седници од 13.5.1919. године. Након опширније дискусије и знатне прераде у парламентарном одбору Представништво је тај предлог примило у начелу, а спроведена је и специјална дебата само што су неки чланови предлога поново упућени у одбор, из којег се више нису повратили. И тако тај законски предлог није постао закон. ...Други је пројекат

¹⁶⁵ Назив закона је убрзо промијењен у Закон о држављанству Краљевине Југославије у складу са новим Уставом од 3.10.1930. године којим је Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца промијенила име у Краљевина Југославија.

¹⁶⁶ Закон је објављен (или како то законодавац тог времена каже „обнародован”) у „Службеним новинама” број 254 од 1.11.1928. године, када је и ступио на снагу, с обзиром на то да је дана 21.9.1928. године добио потврду Њ. В. Краља.

¹⁶⁷ С. Ђ. Јовановић, *Држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, Београд, 1977, 17–18.

¹⁶⁸ Прва глава (држављанство Краљевине Југославије), друга глава (стицање држављанства) са четири цјелине (1. поријекло, 2. рођење на територији, 3. удаја и 4. прирођење), трећа глава (губитак држављанства) са седам цјелина (1. отпуст из држављанства, 2. одсутност, 3. удаја, 4. позакоњење, 5. одрицање држављанства, 6. одузимање држављанства и 7. дејство држављанства), четврта глава (поновно стицање држављанства), пета глава (1. материјални прописи и 2. формални прописи) и шеста глава (прелазне одредбе).

закона о држављанству онај, што га је Министар Унутрашњих Дела г. др Воја Маринковић поднео Народној Скупштини у мају 1922. Предлог је упућен Законодавном Одбору и тамо је сахрањен. ...Куд и камо већу пажњу завредио је пројекат закона о држављанству, који је израдила мешовита комисија наименована од министра унутрашњих дела, а састављена од гг. др О. Рибара, др Нинка Перића, Сретена Вукосављевића, Јеше Протића, Душана Стефановића и Ивана Суботића.”¹⁶⁹ Међутим, ни овај законски текст није уродио плодом, али је свакако био добра подлога за даљи рад на изради оптималних држављанских рјешења која ће задобити форму законског императива. У том смислу су говорили и најеминентнији правници тог времена на 2. Конгресу правника у Љубљани који се одржавао у септембру 1926. године наводећи да је што скорије доношење закона о држављанству насушна потреба не само грађана новоформиране државе, него да је то „у интересу части и угледа” Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца.¹⁷⁰

Осим наведеног Закона о држављанству Краљевине Југославије од 21.9.1928. године као првог системског законског прописа који је у великој мјери регулисао најзначајнија држављанска материјалноправна рјешења, у овом држављанском извору законодавац је на одређени начин трасирао пут и за конкретизацију држављанских материјалноправних норми путем неколицине процесних држављанских регула концентрисаних у одјелку 2 главе V наведеног закона, о којима ће бити касније више ријечи. Даље, поред чињенице што је и сам законодавац у оквиру Закона о држављанству Краљевине Југославије предвидио основне процесне држављанске регуле¹⁷¹, законодавац је формалноправним

¹⁶⁹ О. Пиркмајер, *Држављанство Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд 1929, 21–27.

¹⁷⁰ Више о закључцима са конгреса и начелима на којима би по мишљењу правника требало израдити текст нацрта закона, вид. *ibid.* 28.

¹⁷¹ Законско рјешење које се огледа у томе да је законодавац у системском држављанском законском пропису предвидио неколицину процесних држављанских регула којима се трасира пут даљој конкретизацији материјалноправних држављанских норми у пракси, било кроз друге законске држављанске процесне норме било кроз подзаконске држављанске процесне норме, представља врло значајно нормативно достигнуће, како тог доба (почетак XX вијека), тако и периода послје, с обзиром на то да се кроз даљи развој држављанске материје на просторима бивше Југославије може уочити тенденција обезвређивања формалноправних држављанских норми, прије свега кроз чињеницу да се законодавац у великој мјери почиње ослањати на примјену општих управних процесних регула у држављанским управним ситуацијама, без тога да на било који начин препозна осјетљивост држављанске материје и потребу да се држављанској материји посвети читав скуп посебних држављанских процесних регула које ће бити адаптиране и комплементарне свим посебностима које са собом носи држављанска материја.

држављанским нормама посветио додатна два држављанска извора и то Уредбу Министарства унутрашњих послова за извршење Закона о држављанству Краљевине Југославије од 28.12.1928. године, као и Начелно упутство у погледу примјене члана 53 Закона о држављанству донесеног од стране Комисије за уређење управе при Министарству унутрашњих послова од 5.1.1929. године о којима ће бити ријеч у даљем тексту.

5.3.2.1. Материјалноправне држављанске норме Краљевине СХС у периоду од доношења Закона о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године до 28.8.1945. године

Коначним доношењем првог Закона о држављанству Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 21.9.1928. године, касније Краљевине Југославије, отворена је нова ера бар када је у питању даљи развој држављанског права на просторима сада већ бивше Југославије. Овакав закључак нужно произилази из чињенице да се у конкретном случају, а како је већ елаборирано, ради о првом системском држављанском пропису новоформиране државе на који се чекало више година и у чијем доношењу је учествовао велики број најеминентних правника са почетка XX вијека са најмање два безуспјешна законодавна покушаја. Друго, наведени закон је након његовог „обнародовања” стекао велику популарност, с обзиром на то да је по својим држављанским рјешењима био не само у корак са законским прописима европских држава тог времена, него је на одређени начин био и узор држављанским законским прописима земаља у региону, али исто тако је одређени број држављанских рјешења и дан-данас у великој мјери инкорпорисан у позитивне држављанске норме земаља насталих распадом бивше Југославије.

„У уводном делу овог закона истакнуто је начело да је држављанство једно (што је иначе последица и унитаристичког система државног уређења), затим принцип искључивости нашег држављанства (што је и начело међународног права), одређена је обавеза вођења евиденције о завичајности код општина и дужност надлежног органа (првостепене опште – управне власти) за издавање

сведоцбе о држављанству.”¹⁷² У конкретном случају, ради се о члановима 1–4 Закона о држављанству Краљевине Југославије који представљају полазну основу и темељ даљих држављанских рјешења. Оно што на први поглед пада у очи, с обзиром на то да не представља уобичајен начин нормативне кореспонденције када је у питању држављанска материја, јесте став 2 члана 1 који гласи: „*На територији Краљевине у погледу држављанства, његовог стицања и губитка важе искључиво одредбе овог Закона.*” Постаља се питање, чему таква одредба када је једино нормативно логично да се на територији (цијеле) једне (јединствене) државе примјењују одредбе важећег закона о држављанству. Наиме, законодавчева брига није нимало без разлога и његова интенција за просторном прецизношћу долази из разлога што је, историјски гледано, у претходном периоду (значи периоду до доношења првог закона о држављанству од 21.9.1928. године) постојала велика шароликост држављанских извора који су се у зависности од историјских околности и припадности одређеном народу и језику примјењивали у исто вријеме и на истом простору, некада и паралелно једни са другим, што је на крају стварало комплексност, а понекад и правну неизвијесност и несигурност. Даље, када је у питању забрана двоструког или вишеструког држављанства (члан 2), интенција законодавца је била јасна и недвомислена и усмјерена је на стварање јединственог држављанског осјећаја и припадности грађана према новоформираној држави. Истина, ниједан законодавац, па ни законодавац у Краљевини Југославији, не може избјећи фактичку држављанску бипатридност и полипатридност у случају када то фактички и формално дозвољавају правни системи других држава и када у тим државама не постоји сметња да њихов држављанин у исто вријеме ужива држављански статус друге(их) државе(а). Међутим, овакво држављанско материјалноправно рјешење није без значаја. У државама у којима се правни системи углавном изграђују у цијелости и изнова и у коме је потребно формирати држављанско јединство, многе државе су у својим општим држављанским материјалноправним нормама потезале за увођењем јасне забране феномена вишеструког држављанства, а све са циљем имплементације неспорне држављанске припадности становништва односној држави. Такође, од

¹⁷² С. Ђ. Јовановић, *Држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, Београд, 1977, 18.

значаја је споменути и држављанско рјешење прописано ставом 1 члана 3 Закона да се „о свим држављанима Краљевине води тачна евиденција о завичајности.” Овакво законско рјешење на први поглед не представља нешто што би било посебно важно елаборирати, али када се узме у обзир да је до доношења новог (и истовремено првог) закона о држављанству важио велики број различитих држављанских извора и да су исти, у зависности од припадности одређеној националној и језичкој групи те у зависности од припадности одређеној локалној заједници, доводили до различитих начина за стицање и губитак држављанског статуса, посебно значајно се наметнуло унијети као законску обавезу евидентирање свих особа које уживају држављански статус, без обзира на основ стицања, а како би држава у сваком тренутку могла имати јасан преглед своје држављанске персоналне јурисдикције. Значај овог држављанског рјешења огледа се и у чињеници што је законодавац у ставу 5 наведеног члана регулисао да је министар унутрашњих послова овлашћен (а истовремено и обавезан) да уредбом¹⁷³ донесе посебне прописе о евиденцији држављана, односно странаца, а како је чланом 63 Закона предвиђено да министар унутрашњих послова уредбом донесе ближе одредбе о извршењу закона о држављанству, то имплицира да је законодавчева интенција била усмјерена да се ове двије држављанске грађе не мијешају, тј. да се за потребе држављанске евиденције донесе посебан држављански пропис (са законском снагом), који ће бити нормативно одвојен од уобичајеног држављанског прописа подзаконске снаге усмјереног на конкретизацију законских држављанских рјешења у пракси и правном саобраћају, а што је у конкретном случају и била ситуација, с обзиром на то да се у Уредби за извршење Закона о држављанству Краљевине Југославије од 28.12.1928. године не налазе формалноправне држављанске норме из области држављанске евиденције.

„У погледу стицања држављанства као примарни основ узет је систем порекла – крвна веза (који и данас важи у највећем броју земаља), с тим да су брачна деца (и позакоњена) стицала држављанство по оцу, а ванбрачна

¹⁷³ Овдје се мисли на уредбу са законском снагом, с обзиром на то да законодавац упућује на примјену члана 94 став 2 Устава који предвиђа: „Управна власт може уредбама са законском снагом, уређивати односе само на основу законског овлашћења које се даје посебно за сваки случај.”

(‘незаконита’) по мајци. Стицање држављанства рођењем на територији (када су родитељи детета непознати или непознатог држављанства) је нека врста допунског основа који постоји и у свим каснијим законима. Даље, поред прирођења држављанство је по овом закону стицала жена – страна држављанка путем удаје за југословенског држављанина. ...За посебне заслуге странци су могли бити примљени у држављанство и изузетним путем уз законске олакшице (без десетогодишњег непрекидног настајења и без отпуста из дотадашњег држављанства). По овом основу примани су у држављанство странци који су за време ранијих ратова били у војној или грађанској служби Србије, Црне Горе и у југословенским одредима, као и бивши руски емигранти који су живели на територији Југославије. Међународни уговори се не помињу изричито као посебан основ за стицање држављанства, али се то и по природи ствари мора претпоставити.”¹⁷⁴ У конкретном случају ради се о члановима од 5–20 Закона, а конципирани су на начин што су као **основи стицања држављанства** предвиђени: 1) *стицање по основу поријекла* (начело крвне везе, *ius sanguinis*) које је регулисано чланом 6, 7 и 8 Закона;¹⁷⁵ 2) *стицање по основу рођења на територији Краљевине* (начело подручја, *ius soli*) које је регулисано чланом 9 Закона;¹⁷⁶ 3) *стицање по основу удаје за држављанина Краљевине* које је

¹⁷⁴ С. Ђ. Јовановић, *Држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, Београд, 1977, 18.

¹⁷⁵ Подразумијева стицање држављанства рођењем или позакоњењем. У случају рођења као основа за стицање држављанства по поријеклу подразумијева се ситуација када „законито дијете” стиче држављанство свога оца, без обзира на мјесто рођења, а уколико се ради о „незаконитом дјетету” држављанство се стицало према држављанству мајке, без обзира на мјесто рођења. У случају позакоњења као основа за стицање држављанства по поријеклу, исто је подразумијевало ситуацију у којој се незаконито дијете држављанина Краљевине и стране држављанке сматра држављанином Краљевине од рођења, ако је дијете млађе од 21 године у моменту позакоњења које се спроводило према одредбама о усвојењу Краљевине.

¹⁷⁶ Подразумијева ситуацију у којој се дијете рођено од непознатих родитеља или родитеља чије држављанство није познато сматрало (све док се не докаже супротно) држављанином Краљевине, ако је на територији Краљевине рођено или нађено.

регулисано чланом 10 Закона¹⁷⁷ и 4) *стицање по основу природжења* (натурализација странаца) које је регулисано члановима од 11–20 Закона.¹⁷⁸

Посебну пажњу привлаче држављанске материјалноправне норме којима је регулисан поступак *стицања држављанства путем природжења (натурализације)*. Наиме, оно што се на самом почетку налази врло сврсисходним јесте јасно одређење да се по овом основу држављанство може стећи редовним или „изузетним” (скраћеним, олакшаним) путем.

Када је у питању стицање држављанства *природжењем у редовном поступку*, чланом 12 Закона је регулисано да странци *могу стећи*¹⁷⁹ држављанство Краљевине уколико испуњавају следеће услове: 1) да затраже држављанство; 2) да у тренутку подношења молбе имају најмање 21 годину; 3) да су у тренутку подношења молбе најмање 10 година непрекидно настањени на територији Краљевине; 4) да имају отпуст из свог досадашњег држављанства, односно „вјеродостојно зајамчење” да ће га добити;¹⁸⁰ 5) да су доброг владања; 6) да могу издржавати себе и своју породицу и 7) да им је једна домаћа општина зајемчила пријем у завичајну везу. Уколико се ради о заинтересованом лицу које припада српском, хрватском или словеначком народу, оно може стећи држављанство Краљевине ако испуњава услове под тачком 1, 3, 5 и 6, а уколико је рођено или

¹⁷⁷ Подразумијева основ стицања држављанства у коме страна држављанка удајом за држављанина Краљевине стиче држављанство Краљевине, осим ако непосредно прије удаје сачини и својеручно потпише изјаву да задржава своје држављанство по поријеклу, под условом да то предвиђају правни прописи државе њеног оригинарног држављанства.

¹⁷⁸ Природжење, односно натурализација подразумијева основ стицања држављанства код којег страни држављанин стиче држављанство у посебном поступку, било у редовном поступку било „изузетним” или олакшаним путем.

¹⁷⁹ „У овој одредби узаконено је дискреционо право органа који решава о природжењу. Иако већ из стилизације члана 12: 'могу стећи' произилази ово дискреционо право, закон га навађа *expressis verbis* ради јасноће. Управно–судска јудикатура би у пракси несумњиво заузимала исто становиште тј. да се ови предмети решавају по слободној оцени; међутим изрична законска одредба спречава било какво приговарање у том погледу. Решење по члану 13 не доноси се по слободној оцени, јер је у питању право, које би се могло повредити. У том случају постоји дакле могућност тужбе на Државни Савет; али пре свега против решења великог жупана подноси се жалба на Министра Унутрашњих Дела (видети став 2 члана 16) Преношењем компетенције на великог жупана дата је прилика, да се предмет правно оцени у двома административним инстанцијама.” (извор: О. Пиркмајер, *Држављанство Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1929, 66–67).

¹⁸⁰ У погледу овог услова, лица без држављанства, односно лица чија досадашња отаџбина у својим законима не допушта отпуст из држављанства или предвиђа губитак држављанства стицањем страног држављанства, надокнадиће изјавом да се у жељи стицања држављанства Краљевине одричу страног држављанства (члан 12 став 3 Закона).

најмање три године настањено на територији Краљевине, није у обавези да испуни услов прописаном тачком 7, јер у том случају исти добија завичајност у општини рођења или настањења. О стицању држављанства у редовном поступку одлучује министар унутрашњих послова по *слободној оцјени* у форми рјешења, док нпр. у поступку стицања држављанства по члану 13 Закона¹⁸¹ (тзв. допунски редовни поступак) одлучује велики жупан у форми рјешења.

Када је у питању стицање држављанства *прирођењем* у „*изузетном*” поступку (*тзв. скраћеном, олакшаном поступку*), чланом 14 Закона је регулисано да странци могу стећи држављанство Краљевине и прије рока од 10 година непрекидног борава на територији Краљевине и без отпуста из страног држављанства, уколико испуњавају (опште) остале услове из члана 12 (у конкретном случају услове под тачком 1, 2, 5, 6 и 7 става 1 наведеног члана) и уколико испуњавају један од сљедећих (посебних) услова:¹⁸² 1) уколико се ради о страном држављанину који добије јавну службу професора на Универзитету Краљевине; 2) уколико се ради о лицу чији пријем у држављанство је од државног интереса и 3) уколико се ради о странцу који има заслугу за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, с тим да и за природње „изузетним путем” министар унутрашњих послова доноси рјешење, али *по претходно прибављеној одлуци (мишљењу) Министарског савјета*.

Када је питању дејство позитивно ријешеног држављанског предмета, наведена проблематика је регулисана чланом 18 Закона којим је уведена забрана ретроактивности, односно „природње не дејствује унатраг”, с тим се у конкретном случају ради о одложеном држављанском дејству чији тренутак

¹⁸¹ Странци који испуњавају све услове из члана 12 Закона, у тренутку подношења молбе су најмање 30 година непрекидно настањени на територији Краљевине Југославије, а нису испуњавали за посљедњих 10 година никакве обавезе према својој дотадашњој отаџбини, имају право да добију редовним путем држављанство Краљевине.

¹⁸² Нејасноћу у члану 14 Закона производи законодавчева непрецизност када су у питању посебни услови које је потребно да испуњава страни држављанин уколико је заинтересован за стицање држављанства природњењем у скраћеном тј. олакшаном поступку. Наиме, језичким и циљним тумачењем долази се до закључка да је, иако законодавац није навео, у конкретном случају неопходно да заинтересовано страно лице испуни један од предвиђених посебних услова таксативно набројаних у ставу 1 наведеног члана, с обзиром на то да није логично нити резонски исправно да се од странца тражи и да је професор на Универзитету Краљевине, и да је његов пријем од интереса за државу и да је имао заслугу за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца.

формалног уживања свих права и обавеза¹⁸³ из држављанског статуса почиње након што подносилац молбе положи заклетву према тексту из члана 17 Закона¹⁸⁴. Оно што се чини занимљивим истаћи јесте држављанско рјешење предвиђено чланом 19 Закона, а тиче се *проширеног држављанског дејства позитивно ријешеног држављанског захтјева* и то у односу на дјецу (млађу од 21 године) и супругу¹⁸⁵. Наиме, поменуто држављанско рјешење по много чему је изузетно модерно и визионарски одређено, а свакако у складу са данашњим интенцијама проевропских и промодерних покрета широм свијета, који у средиште својих циљева стављају јачање интегритета породице те породичног јединства и кохезије, док није ријетко (а о чему ће бити више ријечи у даљем тексту) да се ово држављанско рјешење уопште не предвиђа у позитивним држављанским прописима земаља бивше Југославије, или да се појављује у тзв. „окрњеном” облику који у својој суштини нема ни близу држављански домашај какав је то случај са проширеним држављанским дејством предвиђеним чланом 19 Закона о држављанству Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 21.9.1928. године.

Осим држављанских материјалноправних норми којима је регулисано стицање држављанства (глава II), Закон о држављанству Краљевине СХС, а касније Краљевине Југославије, у глави III регулисао је држављанске материјалноправне норме у погледу губитка држављанства, затим у глави IV регулисао је држављанска правила у вези са поновним стицањем држављанства, док је законодавац главу V посветио „општим одредбама”,¹⁸⁶ а главу VI „прелазним одредбама”.¹⁸⁷

¹⁸³ По правилу, лице које стиче држављанство прирођењем, даном полагања заклетве у цијелости ступа у сва права и дужности која произилазе из држављанског статуса. Међутим, законодавац је оставио могућност да се посебним законом тај корпус права и дужности ограничи, као што је то нпр. био случај са чланом 2 Закона о чиновницима. Више о овоме, вид. О. Пиркмајер, *Држављанство Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1929, 71–72.

¹⁸⁴ Текст заклетве: „Ја (име и презиме) ступајући у држављанство Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, заклињем се свемогућим Богом, да ћу владајућем Краљу свагда бити вјеран, да ћу се Устава и осталих закона свјесно придржавати, да ћу тачно испуњавати све грађанске дужности и вјерно служити интересима државе и народа Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Тако ми Бог помогао!”

¹⁸⁵ Осим уколико се супруга приликом удаје писано изјаснила да задржава држављанство по рођењу и уколико ту могућност предвиђа држава њеног држављанства.

¹⁸⁶ Неуобичајено је да законодавац нормативну цјелину „опште одредбе” позиционира негдје на средини законског текста, каква је ситуација са Законом о држављанству Краљевине СХС. Наиме, нормативна правила јасно предвиђају да се опште одредбе по правилу наводе на почетку

Када су у питању држављанске материјалноправне норме којима је регулисан **губитак држављанства**, законодавац је у члану 21 Закона предвидио неколико основа за губитак држављанства и то: 1) *отпустом* (члан 27); 2) *одсутношћу* (члан 28); 3) *удајом* (члан 29); 4) „*позакоњењем*” (*усвајањем*, члан 30); 5) *одрицањем* (члан 31) и 6) *одузимањем* (члан 32 и 33 Закона).¹⁸⁸

„Изузев удаје и позакоњења, код осталих основа губитка држављанства претходила је прописана законска процедура са утврђивањем законских услова и решење надлежног органа. Удајом за странца држављанство се није губило, ако жена по прописима отаџбине мужа није стекла то држављанство (као што је случај са законом САД и неких других имиграционих земаља), а и у случају када

законског текста, како би се законски конзументи на одређени начин „увели” у садржину даљег текста закона било кроз појмовно одређење законских института и законских термина било на други начин који је својствен проблематици коју регулише конкретни закон. Међутим, анализом „општих одредаба” овог закона, долази се до закључка да се у конкретном случају ради о појединим држављанским материјалноправним рјешењима (члан 42–47 Закона) као и одређеним држављанским формалноправним рјешењима (члан 48–52 Закона) чија садржина јасно указује на исправност законодавчевог нормативног поступања када је исте позиционирао при крају законског текста (одмах прије прелазних одредаба). У конкретно случају, наведеним одредбама се врши својеврсна допуна претходно регулисаних држављанских рјешења (било материјалноправних било формалноправних), али због своје различитости нису могле бити нормативно груписане у претходним главама, што на крају доводи до закључка да је законодавац неспретно формулисао главу V као „опште одредбе”, јер се у нарави не ради ни о каквим одредбама начелног (општег) карактера, него о допунским – корективним држављанским рјешењима, тако да би ова нормативна глава требало или да буде прикључена VI глави „прелазне одредбе” или да остане нормативно самостална под другим називом.

¹⁸⁷ Прелазне одредбе, иако се нормативно наводе на крају законског текста, по многим правним теоретичарима, којима се и ја лично приклањам, уживају посебан значај за држављанску материју. Наиме, прелазним одредбама се, између осталог (а што је случај и са овим законским актом), регулише изузетно значајно држављанско питање тј. врши се прецизна и таксативна групација лица која се на дан ступања на снагу закона о држављанству имају сматрати држављанима Краљевине, па се на такав начин потврђује принцип тзв. правног континуитета држављанства. Законодавац је, бар када су у питању чланови 53–60 Закона, одредио круг лица која се имају сматрати *ex lege* држављани Краљевине СХС, касније Краљевине Југославије, у зависности од тога да ли су и које држављанство претходно имали (нпр. Краљевине Србије, Краљевине Црне Горе, итд), да ли су држављанство претходно стекли прирођењем по раније важећим прописима Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, да ли су држављанство Краљевине претходно стекли по одредбама међународних мировних уговора итд. На овакав начин, законодавац је успоставио својеврсне „држављанске филтере” кроз које су по сили закона сви становници Краљевине требали проћи а како би се коначно одредио њихов држављански статус.

¹⁸⁸ Може се примети да је законодавац приликом навођења основа за губитак држављанства (а што је случај и са основама за стицање држављанства) у заградама наводио и релевантне чланове којима су исти били регулисани што, само по себи не привлачи посебну пажњу, али у нормативном свјетлу навођење конкретних чланова може бити врло корисно за законске конзументе, посебно уколико је за потребе регулисања одређеног института законодавац предвидио више чланова па некада и више нормативних одјељака, а нарочито уколико се ради о сложеној, међусобно повезаној, нормативног грађи, у ком смислу се указује потреба за извршењем јасне дистинкције.

је приликом закључења брака задржала југословенско држављанство. Изјава о задржавању држављанства уношена је у брачни уговор или у матичну књигу, односно записник о склапању брака.”¹⁸⁹

Када је у питању губитак држављанства *по основу отпуста*, наведена проблематика је регулисана члановима 22– 25 (услови), чланом 26 (поступак) те чланом 27 (дејство). Резимирајући садржину наведених држављанских рјешења, може се извести неколико закључака, а како слиједи: *прво*, законодавац је кроз одредбу члана 22 Закона непосредно имплементирао уставну одредбу члана 20 којом је регулисано да се свакоме гарантује право да (без икаквих негативних посљедица) слободно иступи из држављанства (принцип самоодлучивања) уз један услов – да претходно испуни своје обавезе према држави. *Друго*, законодавац је у члану 23 предвидио кокретне разлоге и ситуације због којих се држављанину неће дозволити отпуст из држављанства¹⁹⁰. *Треће*, чланом 24 Закона регулисано је да се отпуст из држављанства „не смије” дозволити уколико би то било на штрб интереса јавних или приватних лица са којима се заинтересовано лице налази у било каквој формалној вези¹⁹¹. *Четврто*, да је чланом 26 регулисан процедурални (формални) аспект отпуста из држављанства (о чему ће касније бити више ријечи), док је *пети* закључак да је чланом 27 Закона уређено дејство отпуста из држављанства, с обзиром на то да се овом проблематиком бавила, како правна доктрина, тако и управносудска пракса.¹⁹²

¹⁸⁹ С. Ђ. Јовановић, *Држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, Београд, 1977, 18–19.

¹⁹⁰ Нпр. ако се ради о лицу која су под војном обавезом и за која то није дозвољено законом који регулише војну проблематику, ако се ради о лицу над којим се води кривични поступак (истрага или поступак након оптужења), ако се ради о лицу које није издржало изречену казну итд.

¹⁹¹ Овдје је потребно истаћи интересантну законодавчеву конструкцију „*не смије се отпустити*”. У конкретном случају *ratio legis* ове одредбе јесте да се надлежним управним органима забрани да оваква лица отпуштају из држављанства Краљевине. Међутим, законодавац (из само њему знаних разлога) не говори да ли отпуст држављанства супротно овој забрани производи или не производи правно дејство у правном саобраћају. Коначно, таква дилема даље имплицира да се, уколико то законодавац већ није регулисао, отпуст из држављанства супротно овој забрани има сматрати валидним, али то за собом повлачи евентуално дисциплинску или кривичну одговорност за поступајућег службеника и одговорно лице у управном органу.

¹⁹² Ставом 1 члана 27 Закона регулисано је да се отпустом из држављанства исто губи само под условом да отпуштено лице стиче које друго држављанство, или да је ван територије Краљевине трајно настањено, или да се у току годину дана исели са територије Краљевине. Овако регулисано држављанско правило има двоструки ефекат. С једне стране, онемогућава се феномен (би/поли)патридности као и апатридности, јер се отпуст из држављанства у конкретном случају даје само са једним циљем – стицање новог држављанства, док је с друге стране законодавац

Када је у питању губитак држављанства *по основу одсутности*, наведена проблематика је регулисана чланом 28 Закона, па тако „треба истаћи, да ово и сада може бити од интереса, нарочито с обзиром на извесна колебања раније праксе. Држављанство се могло изгубити по овом основу ако је југословенски држављанин трајно настањен у иностранству, па за време од тридесет година (рачунајући најраније од 1. јануара 1900. године) после навршене двадесет и једне године живота, није испуњавао никакве обавезе према отаџбини. Пошто је за губљење држављанства у закону био употребљен израз 'престаје бити држављанин', у Уредби за извршење закона („Службене новине”, број 1 од 1. јануара 1929. године) је било дато објашњење, да губитак држављанства овде наступа аутоматски без формалног решења (члан 55 став 3 уредбе), те је у ранијој пракси (између два рата) у појединим случајевима узимано, да лица у питању, дуго одсутна из земље, нису више југословенски држављани. Међутим, у самој Уредби за извршење закона био је предвиђен и посебан поступак (чл. 50-55), који је морао да се спроведе ради утврђивања неиспуњавања обавеза и држављанских дужности. ...Губитак држављанства по овом основу могао се оспоравати у року од пет година. Уколико ова процедура није спроведена и поменута, лица нису брисана у књигама завичајника или спискова општинског чланства, нити су у списковима објављеним у „Службеним новинама” (до 28. августа 1945. године односно 6. априла 1941. године) има се сматрати да по Закону о држављанству од 1928. године та лица нису изгубила југословенско држављанство. После ступања на снагу новог закона губитак држављанства може да наступи само на основу тог новог закона. То је и начелан став Савезног секретаријата за унутрашње послове и редовна пракса. На овај начин отклоњена је свака сумња у погледу губитка

оваквим држављанским рјешењем поставио одреднице којима ће се утврђивати тачан тренутак од када се има сматрати да је заинтересовано лице изгубило наше држављанство (моментом стицања новог држављанства, трајним настањем на територији ван Краљевине или напуштањем територије Краљевине у року од једне године од отпуста из држављанства). Међутим, правни теоретичари и практичари су врло оправдано постављали питање на који начин ће надлежни органи Краљевине утврдити наступање конкретних ситуација од којих се има сматрати да је отпуштени и формално изгубио држављанство Краљевине, због чега је законодавац, са циљем спречавања даљих дилема, кроз одредбу става 2 истог члана, предвидио да се губитак држављанства има рачунати са даном издавања „свједочанства о отпусту”.

држављанства услед дуге одсутности по Закону о држављанству из 1928. године.”¹⁹³

Када је у питању губитак држављанства *по основу „позакоњења”*¹⁹⁴ и *одрицања држављанства*,¹⁹⁵ наведена проблематика је регулисана члановима 30 и 31 Закона, док је губитак држављанства *по основу одузимања држављанства* регулисан члановима 32–34 Закона. Посебну пажњу у правној доктрини, како тада, тако и сада, изазива управо одузимање држављанства као начин губитка држављанства. Наиме, чланом 32 и чланом 33 Закона предвиђене су двије ситуације које повлаче, или могу повући¹⁹⁶ за собом „губитак држављанства. *Прва ситуација* се односи на оне држављане који губе држављанство у случају да су без дозволе надлежног органа Краљевине ступили у војну или грађанску службу

¹⁹³ С. Б. Јовановић, *Држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, Београд, 1977, 19.

¹⁹⁴ „Незаконито дијете држављанке Краљевине и страног држављанина, млађе од 21 године, губи држављанство, ако је стекло страног држављанства позакоњења по прописима закона отаџбине свог оца. Пропис овог параграфа не односи се на незакониту кћер удату за држављанина Краљевине.”

¹⁹⁵ У погледу одрицања од држављанства као основа за губитак држављанства, законодавац је наведену проблематику регулисао на сличан начин на који је ова држављанска материја била регулисана и у законима других држава тог времена. Наиме, држављанин старији од 21 године који је држављански статус претходно стекао по поријеклу, било да се ради о стицању држављанства по рођењу или позакоњењу, а који је рођен у иностранству и тамо има стално пребивалиште, имао је право оптирања на начин што је могао надлежном органу Краљевине поднијети изјаву о одрицању од држављанства под условом да надлежном органу истовремено достави доказ да га држава његовог рођења и сталног пребивања сматра својим држављанином, у ком случају надлежни орган је доносио декларативно рјешење којим је потврђивано да подносилац изјаве није више држављанин Краљевине почев од дана учињења изјаве о оптирању.

¹⁹⁶ Језичким и циљним тумачењем члана 32 и 33 Закона долази се до закључка да је законодавац у члану 32 користио терминолошку конструкцију „*губе држављанство они држављани који су без дозволе власти*”, док је у члану 33 законодавац користио терминолошку конструкцију „*држављанин Краљевине ...може изгубити држављанство*”. То имплицира да се у првом случају по сили закона губи држављанство (у случају када је без дозволе ступио у војну или грађанску службу стране државе и поред јавног позива да исти напусти страну службу), значи без дискреционе оцјене надлежног управног органа, док се у другом случају држављанство може али и не мора изгубити када се држављанин нађе у једној од три алтернативно одређене чињеничне ситуације. Међутим, оно са чиме се не слажем јесте коментар др Отомара Пиркмајера у вези са чланом 32 Закона у коме исти наводи да последице не наступају „облигатно”, јер Влада није дужна да изда поменути позив те да то зависи од њене оцјене, илити без позива Владе нема ни примјене ове одредбе. То коначно налазим правно неутемељеним, с обзиром на то да је ставом 2 наведеног члана предвиђено *да ће* „министар унутрашњих послова два пута објавити позив у *’Службеним новинама’*” из чега се *закључује да је министар у обавези, након ступања на снагу закона о држављанству, објавити предметни позив у „Службеним новинама”* без могућности његове личне или неке друге процјене али, слажем се, да наведена одредба због своје непрецизности и недоречености у погледу рока у коме се предметни позив има најкасније објавити оставља *de facto* могућност злоупотребе која, истина незаконито, може довести до злоупотребе наведене одредбе од стране извршне власти (више о ставу др Отомара Пиркмајера, вид. О. Пиркмајер, *Држављанство Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1929, 93).

стране државе и поред позива министра унутрашњих послова да службу стране државе напусте. *Друга ситуација* се односи на натурализоване држављане Краљевине са чијим државама рођења је Краљевина у ратним односима, а који могу изгубити држављанство уколико се нађу у једној од три алтернативно наведене ситуације: 1. ако се утврди да је (натурализовани држављанин) учинио дјело на штету правног поретка и на штету унутрашње спољне безбједности Краљевине; 2. ако се утврди да је напустио државу с намјером да избјегне војну службу или какву другу јавну службену дужност која постоји у Краљевини; 3. ако се утврди да се налази у служби шпијунаже у прилог стране државе или да такве тежње потпомаже, а које су уперене против права и националних интереса државе. Заједничко за обје наведене ситуације јесте да се овај начин губитка држављанства у својој свеукупности јавља као *sui generis* казна државе према њеним држављанима, у првом случају за нелојалност према Краљевини, а у другом случају за неискреност и системско подривање Краљевине.

Осим држављанских рјешења у вези са стицањем и губитком држављанства, законодавац је у овом системском пропису регулисао и **поновно стицање држављанства** кроз одредбе члана 38–41 Закона. Наиме, чланом 38 Закона законодавац је држављанску проблематику поновног стицања држављанства регулисао тако што је предвидио да бивши држављани могу поново стећи држављанство Краљевине, али на исти начин као што је то случај са странцима који стичу држављанство у поступку натурализације, значи без фаворизовања било кога. Наравно, ради се о начелном регулисању ове држављанске ситуације, јер се већ у члану 39 и члану 40 Закона предвиђају два могућа одступања од принципа „забране држављанског фаворизовања бивших држављана”, с обзиром на то да је чланом 39 предвиђен изузетак који се односи на лица која су навршила 21 годину, а претходно су држављански статус регулисали према оцу који је држављанство стране државе стекао по принципу *прирођења*¹⁹⁷, док се члан 40 Закона односио на бившу држављанку Краљевине која је држављанство Краљевине изгубила удајом за страног држављанина од кога

¹⁹⁷ Заинтересовано лице старије од 21 године имало је право оптирати за држављанство Краљевине уколико у року од једне године поднесу изјаву о држављанској опцији и под условом да се у том року стално настани на територији Краљевине.

се касније развела или је постала удовица, према ком члану је она имала право поново опирати за држављанство Краљевине подносећи одговарајући захтјев и под условом да се стално настани на територији Краљевине.

5.3.2.2. Формалноправне држављанске норме Краљевине СХС у периоду од доношења Закона о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године до 28.8.1945. године

У претходном излагању је наведено да је законодавац Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, а касније и Краљевине Југославије, велики искорак за установљење и даљи развој држављанског права (и материјалноправног и формалноправног) учинио доношењем првог држављанског прописа са законском снагом – Закон о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године. Анализом одредаба наведеног законског прописа може се извести закључак да је овај држављански извор по природи и циљу предвиђених држављанских рјешења у великом дијелу био материјалноправно орјентисан, мада то никако не значи да законодавац није препознао потребу регулисања и одређених формалноправних држављанских ситуација, што се већ не би могло рећи за касније држављанске законске прописе.

Наиме, у конкретном случају законодавац је држављанским формалноправним регулама посветио неколико чланова, прије свега у Закону о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године од којих су најважнији: **члан 16 и 17, затим члан 26, члан 32 став 2 и 3, члан 33 став 2, затим члан 41 те чланови 48–52 Закона**, као и два подзаконска држављанска прописа и то **Уредба Министарства унутрашњих послова за извршење Закона о држављанству Краљевине Југославије од 28.12.1928. године, те Начелно упутство у погледу примјене члана 53 Закона о држављанству донесено од стране Комисије за уређење управе при Министарству унутрашњих послова од 5.1.1929. године.**

У погледу *територијалне надлежности управних власти у поступцима за стицање држављанства*, ситуација је неспорно регулисана *чланом 16 Закона у*

коме је јасно одређено да се све молбе за стицање држављанства прирођењем (било да се ради о редовном било да се ради о „изузетном” - ванредном поступку) подносе првостепеној управној власти чија мјесна надлежност се у конкретном случају одређује према принципу завичајности, као основном територијалном држављанском критеријуму, док се пребивалиште, односно боравиште подносиоца молбе, користи само изузетно и то као секундарни територијални држављански принцип. Након што надлежна првостепена власт заприми молбу са доказима о испуњености законом прописаних услова, иста формира одговарајући предмет те га просљеђује великом жупану на даље поступање. У конкретном случају, велики жупан првобитно врши процјену да ли су испуњени услови прописани чланом 12 став 1 тачка 1, 2, 5 и 6 Закона,¹⁹⁸ те у случају да према његовој оцјени наведени услови нису испуњени, овлаштен је рјешењем молбу „одбацити”¹⁹⁹ на које незадовољна странка има право уложити жалбу министру унутрашњих послова као другостепеном органу. Слиједом реченог, потребно је похвалити нормативну освијешћеност законодавца када је у питању двостепена инстанциона контрола и могућност оспоравања рјешења великог жупана. Даље, у ситуацији када велики жупан сматра да су услови које он испитује испуњени (члан 12 став 1 тачка 1, 2, 5 и 6 Закона), сачињава мишљење (значи не доноси никакав формални правни акт), те цјелокупан предмет просљеђује „Министру унаштрашњих дела” на коначно (мериторно) одлучивање. Имајући у виду наведено, може се закључити да велики жупан нема формалне компетенције да доноси позитивна рјешења о пријему у држављанство,²⁰⁰ једнако као што нема

¹⁹⁸ Што имплицира да велики жупан нема компетенције да разматра испуњеност услова предвиђених чланом 12 став 1 тачка 3, 4 и 7, с обзиром на то да то право, према логичком тумачењу *argumentum a contrario*, односно према принципу супротности представља изворно право министра унутрашњих послова.

¹⁹⁹ Иако законодавац користи правни термин „одбацити молбу” мишљења сам да је за конкретну правну ситуацију исправније користити термин „одбиће молбу”, јер у том случају велики жупан као првостепени управни орган мериторно одлучује у односном држављанском предмету, с обзиром на то да је исти овлаштен (и дужан) да се мериторно читује да ли је подносилац молбе доказао да је у тренутку подношења молбе најмање 10 година непрекидно био настањен на територији Краљевине (тачка 3), односно да ли подносилац молбе има доказ о отпусту из свог досадашњег држављанства или вјеродостојно јемство да ће отпуст добити, односно доказ да им је једна домаћа општина загарантовала пријем у завичајну везу.

²⁰⁰ Осим када је у питању пријем у држављанство по основу члана 13 Закона (односи се на лица која испуњавају услове из члана 12 тачка 1–7 Закона, а у тренутку подношења молбе на територији Краљевине СХС непрекидно бораве најмање 30 година и у посљедњих десет година не испуњавају никакве обавезе према својој додаташњој отаџбини. У конкретном случају,

компетенције да испитује испуњеност услова за пријем у држављанство прирођењем прописаних чланом 12 став 1 тачка 3, 4 и 7 Закона, а чије разматрање испуњености изворно припада министру унутрашњих послова.

Када су у питању остале држављанске формалноправне одредбе предвиђене Законом о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године, потребно је истаћи како *члан 17 Закона* којим је регулисано да лице којем се држављанство Краљевине додијели²⁰¹ треба да положи заклетву²⁰² о чему се сачињава записник и исти се *ex officio* просљеђује министру унутрашњих послова. Након пријема записника Министарство унутрашњих послова одмах издаје свједочанство о прирођењу у које се уносе, поред односног лица, и сва друга лица која су његовим прирођењем такође стекла држављанство. Поред наведеног члана, од значаја је споменути и *члан 26 Закона* којим се регулише поступак који је потребно провести како би се добио отпуст из држављанства²⁰³, као и *члан 32*

законодавац је предвидио могућност управне инстанционе контроле путем жалбе министру унутрашњих послова, као и могућност управног спора путем тужбе упућене Државном савјету.

²⁰¹ У конкретном случају, законодавац помиње „признавање држављанства рјешењем Министра“, док не помиње ситуацију додјеле држављанства и рјешењем великог жупана, иако је та могућност и *de facto* и *de iure* могућа када је у питању додјела држављанства по члану 13 Закона у ком случају велики жупан доноси мериторно управно рјешење.

²⁰² Текст заклетве: „Ја... ступајући у држављанство Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца заклињем се свемогућим Богом, да ћу владајућем Краљу свагда бити веран, да ћу се Устава и осталих закона савесно придржавати, да ћу тачно испуњавати све грађанске дужности и верно служити интересима државе и народа Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Тако ми Бог помогао!“

²⁰³ Лице заинтересовано за исходовање отпуста из држављанства Краљевине СХС потребно је да достави надлежној првостепеној управној власти молбу за отпуст из држављанства (заједно са законом прописаним доказима о испуњености тражених услова, у конкретном случају документи предвиђени чланом 40 и 43 Уредбе Министарства унутрашњих послова за извршење Закона о држављанству Краљевине Југославије од 28.12.1928. године), које ће одмах по пријему извршити јавну објаву заинтересованости односног лица за отпустом из држављанства и то за период не мање од *14 дана*, а у коме ће се позвати сва лица која на било који начин имају интерес приговора отпусту из држављанства (нпр. ако се ради о лицу које потпада под једну од категорија лица из члана 23 Закона или се ради о лицу на које се односи забрана отпуста из држављанства из члана 24 Закона). У случају да треће лице у свом приговору докаже да се ради о лицу „а) које стоји под егзекуцијом; б) које је тужено у грађанској парници; или в) које се налази под стечајем“, првостепена управна власт ће објаву продужити за још годину дана, након чега ће предмет бити прослијеђен великом жупану на даље поступање, у чију формалну компетенцију улази или одбацивање молбе за случај да нису испуњени законом прописани услови, у ком случају се исправност одлуке може испитивати кроз жалбени поступак код министра унутрашњих послова, или уколико велики жупан сматра да нема препрека да се одобри молба за отпуст из држављанства, читав предмет са својим мишљењем ће прослиједити министру унутрашњих послова на коначно одлучивање који, у зависности од исправности позитивног мишљења великог жупана, може коначно одобрити молбу у ком случају издаје свједочанство о отпусту из држављанства.

став 2 и 3 Закона којим се уређује процесни аспект поступања министра унутрашњих послова када одлучује о одузимању држављанства лицима која су без одобрења власти Краљевине СХС ступила у војну или другу службу стране државе и коју нису напустили и поред позива министра унутрашњих послова да то учине.²⁰⁴ Даље, чланом 41 Закона је регулисано поступање надлежних органа у случају поновног стицања држављанства,²⁰⁵ док је члановима 48–52 Закона, а који и по називу своје нормативне цјелине („формални прописи“) недвосмислено говоре о проблематици којој је законодавац посветио пажњу, у конкретном случају регулишући да је за рјешавање спорних питања у погледу држављанства појединих лица, сем питања њихове завичајности, надлежан велики жупан као првостепена управна власт. Истим одредбама даље се регулише да ће код примјене одредаба Закона о држављанству поступати и рјешавати она првостепена управна власт оне управне јединице у којој односно лице има завичајност, с тим да уколико „завичајност не даје ослонца“, мјесна надлежност управне власти се одређивала према редовном пребивалишту, односно према мјесту „гдје је расправа започета“. Поред наведеног, „формалним прописима“ је такође регулисано да, уколико је законом предвиђено да заинтересовано лице треба у поступку стицања, односно губитка држављанства сачинити одговарајућу изјаву, тражена изјава треба бити сачињена на типизираним обрасцу са овјереним

²⁰⁴ У том случају министар ће два пута објавити позив у „Службеним новинама“ у размаку од два мјесеца у коме ће дотичној особи бити упућен позив да напусти војну или другу службу стране државе, те уколико се том позиву не одазове, односно настави радити за страну државу, министар ће донијети рјешење о одузимању држављанства и то рјешење ће такође бити објављено у „Службеним новинама“.

²⁰⁵ Лица која у складу са чланом 39 и 40 подносе молбе за поновно стицање држављанства, поступак покрећу путем молби које достављају надлежној првостепеној управној власти са одговарајућим доказима која цјелокупан предмет достављају великом жупану ради провјере испуњености законом прописаних услова (у случају неиспуњености, исти је овлаштен одбацити молбу, мада законодавац, бар не експлицитно, не предвиђа могућност оспоравања такве одлуке пред министром унутрашњих послова, иако се то може закључити према принципу логичког тумачења *argument a simile ad simili*), те уколико су његовом мишљењу испуњени услови за доношење рјешења о поновном стицању држављанства исти ће цјелокупан предмет са позитивним мишљењем прослиједити министру унутрашњих послова на коначно одлучивање те доношење одговарајућег рјешења. Оно што овај начин стицања држављанства разликује од редовног поступка стицања држављанства природњем јесте чињеница што лице које поновно стекне држављанство не полаже било какву заклетву, што имплицира да самим доношењем рјешења о поновном стицању држављанства односно лице ступа у права и дужности које предвиђа држављански статус Краљевине СХС.

потписом²⁰⁶, као и да ће се облик свједочанства о држављанству, односно о стицању држављанства при рођењем те образац свједочанства о отпусту из држављанства прописати Уредбом о извршењу закона, док ће се стицање држављанства при рођењем и отпустом из држављанства објављивати крајем сваке године у „Службеним новинама”.

Када је у питању **Уредба Министарства унутрашњих послова за извршење Закона о држављанству Краљевине Југославије од 28.12.1928. године**²⁰⁷ као подзаконски акт и извор држављанских формалноправних норми, потребно је навести да се наведена уредба састоји од шест нормативних цјелина - глава²⁰⁸ са укупно 89 чланова чијом анализом се могу извести сљедећи најважнији закључци у вези са проблематиком држављанских формалноправних норми, а како слиједи.

- *Свједочанство о држављанству Краљевине СХС*²⁰⁹ издаје се на типизираом образцу на основу претходно достављеног писаног захтјева у којем се обавезно уносе подаци о идентитету подносиоца захтјева (а што се доказује крштеницом или родним листом те увјерењем о завичајности), занимање, мјесто становања, датум и мјесто рођења, затим податак о завичајности, као и податак по ком основу је стекао држављанство Краљевине СХС и општинску завичајност, у ком случају надлежна првостепена општа управна власт²¹⁰ ће у року од 8 (осам) дана издати

²⁰⁶ А уколико се ради о малолетној женској особи која изјаву даје у вези са удајом, односно о удатој жени која изјаву даје у вези са захтјевом из члана 40 Закона, поред њене изјаве потребно је и одобрење законског заступника тј. тугорске власти.

²⁰⁷ Ова Уредба од 28.12.1928. године донесена је на основу члана 63 Закона о држављанству од 21.9.1928. године, а објављена је у „Службеним новинама” број 1 од 1.1.1928. године.

²⁰⁸ *Прва глава* се односи на начелна питања у вези са држављанством Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, *друга глава* се односи на стицање држављанства, *трећа глава* се односи губитак и отпуст из држављанства, *четврта глава* се односи на проблематику поновног стицања држављанства, док се *пета* и *шеста глава* односе на опште и прелазне одредбе.

²⁰⁹ „Свједочанство о држављанству је једини званични документ којим се држављанство Краљевине доказује на страни или када то траже важећи законски прописи.” (члан 8 Уредбе) Интересантно је скренути пажњу на чињеницу да се законодавац у конкретном случају једино (и искључиво) определио за свједочанство као доказ о држављанству у иностранству, а не било какав облик путне исправе (пасоша) који је важио у то вријеме. Разлог томе лежи у чињеници да је сам текст обрасца свједочанства био снабђен и мјестом за фотографију држављанина у случају да се иста користи у иностранству, у ком случају се уз свједочанство прилагао и додатак свједочанству који је обухватао превод комплетног текста свједочанства на француски језик.

²¹⁰ Мјесна надлежност се одређује према подручју гдје се налази завичајна општина подносиоца молбе, а уколико исти нема завичајност, онда се мјесна надлежност одређује према његовом пребивалишту.

тражено свједочанство о држављанству, осим уколико не постоји било каква сумња у вези са индентитетом подносиоца захтјева (нпр. лична предаја захтјева) у ком случају ће се свједочанство о држављанству издати одмах и непосредно подносиоцу захтјева, а о чијем издавању се води посебан регистар издатих свједочанстава о држављанству.

- *Када је у питању доказивање основа стицања држављанства*, чланом 11 Уредбе је јасно регулисано на који начин се исти доказују и то: када је у питању доказивање држављанства по поријеклу или позакоњењем, исто се доказује крштеницом, односно родним листом²¹¹, када је у питању доказивање држављанства стеченог удајом, исто се доказује вјенчаним листом, док се доказивање држављанства прирођењем (натурализацијом) доказује свједочанством о прирођењу, а уколико је исто стечено прирођењем прије ступања на снагу Закона о држављанству од 21.9.1928. године, држављанство се доказује одговарајућим декретом (појединачним управним актом) у оном облику који је важио према тада важећим прописима, с напоменом да се почетак држављанског статуса рачуна од тренутка када је наступила правна чињеница на основу које се стекло држављанство.

- *Када је у питању стицање држављанства прирођењем, односно натурализацијом*, чланом 16 Уредбе, законодавац је строго формално регулисао обавезу да молба којом се покрене поступак натурализације обавезно буде снабдјевена својеручним потписом подносиоца молбе, а само изузетно од стране овлаштеног пуномоћника, за које потребе се прилаже посебна пуномоћ искључиво насловљена за предузимање ове радње, или у случају када се ради о неписменом лицу у ком случају је исто у обавези молбу поднијети на записник код општинске или државне управне власти. Осим наведеног, чланом 17 је такође

²¹¹ Иста је ситуација и са доказивањем држављанства стеченог рођењем на територији Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, с тим да, уколико из оправданог разлога крштеница, односно родни лист нису доступни (илити подаци о рођењу нису евидентирани у матичним књигама), у том случају ће ове податке испитати првостепена општа управна власт према мјесту рођења, односно по мјесту гдје је лице нађено, у ком случају ће иста донијети одговарајуће управно рјешење након што проведе поступак провере наведених чињеница, како у мјесту гдје је односно лице наводно рођено, тако и у мјесту његовог пребивалишта, у ком случају се обавезно врши објава јавног огласа са позивом грађанима да у року од 15 дана од дана објаве све податке о рођењу односно лица саопште надлежном првостепеном органу власти.

регулисано да се уз молбу²¹² обавезно подносе сви докази којима се доказује испуњеност услова прописаних чланом 12 Закона о држављанству из 1928. године, са напоменом да је овлаштени службеник *дужан* подносиоца молбе упозорити на недостатке у погледу доказа које је потребно приложити уз молбу, те оставити му рок од три мјесеца да молбу „прописно опреми” и истовремено га обавијестити, уколико у остављеном року не поступи на описани начин, молба ће бити прослијеђена великом жупану на даље поступање. У случају да је молба прописно снабђевена потписом и неопходном доказном грађом, надлежни првостепени орган је дужан у року од 14 дана извршити процјену достављене документације у смислу испуњености неопходних законских услова²¹³, те цио предмет заједно са својим мишљењем прослиједити великом жупану на даље поступање, у ком случају је исти дужан извршити коначну провјеру испуњености услова прописаних за стицање држављанства из члана 12 наведеног закона.²¹⁴ Уколико се ради о лицима која држављанство траже на основу члана 13 Закона, у том случају ће велики жупан донијети позитивно рјешење уколико су за то

²¹² За више о форми молби, вид. Ј. Шпилер, *Упута за састављање молба за пријем у држављанство Краљевине Југославије на основу члана 12 Закона о држављанству Краљевине Југославије од 21.9.1928. године*, Загреб, 1930.

²¹³ Када је питању доказивање конкретних услова прописаних чланом 12 Закона о држављанству, законодавац је предвидио сљедеће доказне инструменте (члан 20–27 Уредбе) и то: **старост** подносиоца молбе доказивала се крштеницом, односно родним листом, **боравак** на територији Краљевине доказивао се увјерењем надлежне општинске власти (одјељење држављаних полицијских власти), **отпуст** из досадашњег држављанства доказивао се на основу рјешења надлежне власти државе претходнице, у случају **одрицања** од страног држављанства овај услов се испуњавао на основу одговарајуће изјаве, затим као доказ о **добром владању** исти је подразумијевао одговарајуће свједочанство о владању које по правилу издаје општина пребивалишта, односно завичајна општина, док се могућност **издржавања** доказивала на основу увјерења општине пребивалишта подносиоца захтјева, а када је питању **национална припадност** иста се доказивала на више могућих начина, прије свега писаним исправама и то: увјерењем надлежног органа власти да је заинтересовано лице прије 1.12.1918. године било у званичним актима заведено као припадник српске, хрватске или словеначке националности, затим увјерењем опште управне власти да је лице у елаборату о попису становништва прије уједињења Краљевине било заведено као припадник српске, хрватске или словеначке националности или да је српски, хрватски или словеначки језик признало као језик који редовно употребљава, затим школским свједочанствима, уколико је у истима уписана националност, затим увјерењем општинске власти да се подносилац молбе још из дјетињства искључиво користи српским, хрватским или словеначким језиком и на крају национална припадност се могла доказати и увјерењем националне или националне – вјерске организације (удружења, друштва, црквене општине итд), чији потписани функционери својим ауторитетом дају гаранцију за такав тачност таквог податак, с тим да се национална припадност могла доказивати и свим другим доказним средствима којима се може установити национална припадност подносиоца молбе.

²¹⁴ У случају да постоје нејасноће у вези да битним (одлучним) чињеницама, првостепени орган је дужан у остављеном року од 14 дана разјаснити уочене нејасноће и то по правилу путем „потчињених органа јавне безбиједности”.

испуњени законом прописани услови, док ће у супротном донијети негативно рјешење на које незадовољна странка има право жалбе Министру унутрашњих послова у року од 15 дана. У случају да велики жупан сматра да нису испуњени услови из члана 12 став 1 тачка 5 и 6, односно услови из члана 13 Закона, у том случају ће својим рјешењем одбацити молбу, док ће је у свим другим случајевима заједно са комплетним предметом и својим мишљењем прослиједити Министру унутрашњих послова на даље поступање. Уколико министар унутрашњих послова цијени да су услови за стицање држављанства испуњени, исти ће донијети позитивно рјешење чија је изрека строго формално одређена.²¹⁵ Када је у питању полагање заклетве, исто се по правилу полаже код првостепене опште управне власти на чијој територији подносилац молбе треба да стекне завичајност, а на начин и под условима којима је регулисано полагање заклетве у судском поступку, у ком случају се сачињава одговарајући записник у три примјерка.²¹⁶ Након што Министарство унутрашњих послова заприми примјерак уредно попуњеног записника о извршеном полагању заклетве, исто ће издати наредбу да се односном лицу достави свједочанство о прирођењу о чему се води посебан регистар.

- *Када је у питању губитак држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, законодавац је одредбама од 40–65 Уредбе регулисао појединачне поступке за сваки основ губитка држављанства, почев од отпуста до одузимања држављанства. У случају губитка држављанства *по основу отпуста држављанства* молба се подносила надлежној општеуправној власти првог степена и морала је бити снабђевена одређеном документацијом.²¹⁷ Након што

²¹⁵ Изрека позитивних рјешења у поступку прирођења обихвата: констатацију да се признаје прирођење држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, затим да се допушта полагање заклетве чијим спровођењем се постаје држављанин Краљевине и прима завичајност конкретне општине као и рок до које траје важност рјешења (што је нарочито важно у контексту полагања заклетве од ког тренутка се сматра да је односно лице стекло држављански статус, а о чему се води посебна евиденција у којој се обавезно уноси податак када истиче једногодишњи рок и да ли је до истека тог рока стигао записник о извршеном полагању заклетве), а уколико подносилац молбе има супругу и дјецу, у изреци рјешења се обавезно наводе имена свих лица на која се прирођење односи.

²¹⁶ Један примјерак надлежни општински орган управе дужан је у року од три дана прослиједити Министарству унутрашњих послова, други примјерак се непосредно уручује лицу које је положило заклетву, док трећи примјерак остаје у архиви надлежног општинског органа управе.

²¹⁷ Чланом 40 Уредбе је регулисано да се уз молбу подноси сљедећа документација: увјерење о завичајности, свједочанство о држављанству, крштеница подносиоца молбе и његове дјеце,

надлежни орган заприми предметну молбу, исти је вршио објаву петнаестодневног огласа²¹⁸ са личним подацима о подносиоцу молбе те државу у чије држављанство подносилац молбе жели ступити. По протеку рока од 15 дана и у случају да у наведеном периоду не буде приговора, првостепени орган је дужан цио предмет са извјештајем доставити надлежном великом жупану на даље поступање. У случају приговора првостепени орган има могућност продужења рока објаве огласа за максимално једну годину, с тим да у наведеном року подносилац молбе може у сваком тренутку доставити доказе којим ће оспорити уложене приговоре, након чега ће предмет бити уступљен великом жупану на даље поступање. Одмах након што заприми цио предмет са извјештајем првостепеног органа, велики жупан ће извршити провјеру испуњености законом прописаних услова за отпустом из држављанства с тим да, уколико уз молбу није достављен неки од тражених доказа, велики жупан неће одбацити молбу због утврђеног формалног недостатка, него ће цио предмет са својим мишљењем и обрађеним приједлогом доставити министру унутрашњих послова на коначно одлучивање. Уколико министар уважи молбу, подносиоцу ће се издати одговарајуће свједочанство о отпусту на типизираним обрасцу, након чега се од истог одзупима путна исправа – пасош уколико му је иста била издата док се чињеница отпуста из држављанства евидентира по службеној дужности у евиденцију под називом „Књига отпуштених из држављанства”. Даље, у погледу губитка држављанства *по основу одсутности држављанина* законодавац је регулисао да се све законом прописане обавезе и дужности које прате држављане који трајно пребивају у Краљевини СХС истовремено односе и на држављане Краљевине СХС који трајно, односно дуже од пет година, бораве у иностранству, а старији су од 21 године. Наиме, како држављанин који трајно живи у иностранству не би изгубио држављанство темељем одсутности, потребно је да најмање једном у пет година достави надлежном заступништву Краљевине СХС у

вјенчани лист уколико је подносилац молбе ожењен, исправа да је примљен или да му је загарантовано да ће бити примљен у страну држављанство те докази да не постоје сметње из члана 23 Закона о држављанству.

²¹⁸ Оглас се по правилу објављивао на огласним таблама надлежног првостепеног органа и на службеној огласној талби у којој подносилац молбе има пребивалиште, док се објава вршила и у службеним новинама или другим јавним гласилима само уколико надлежни орган у конкретном случају то процијени неопходним и сврсисходним.

иностранству све податке о својој тачној адреси у односној страниј држави, као и друге неопходне податке у вези са својим настањем у иностранству те сваку промјену у вези са тим подацима. Како би држављанин који трајно живи у иностранству прекинуо тридесетогодишњи рок одсутности, што представља један од услова кумулативно потребних да би се држављанство изгубило на основу одсутности, потребно је издејствовати увјерење о испуњавању обавеза према отаџбини које издаје велики жупан на основу мишљења надлежне Команде војног округа и средске финансијске власти²¹⁹, а које се обавезно и по службеној дужности просљеђује у Књигу завичајника, како би се исто евидентирало као доказ прекида 30-годишње одсутности. У супротном надлежни општински орган управе је дужан сваког октобра провјерити да ли у Књигама завичајника предметне општине има држављана који су настањени непрекидно 30 година у иностранству, али у периоду одсутности нису исходовали увјерење о испуњавању обавеза према отаџбини, након чега се ти држављани бришу из општинске Књиге завичајника са напоменом: „Држављанство престало по члану 28 Закона о држављанству”, без доношења било каквог формалног рјешења (члан 55 став 3 Уредбе) те се списак избрисаних лица сваког јануара у години објављује на уобичајен начин, у периоду не краћем од 15 дана, с тим да је општинска управа дужна најкасније до 10. јануара препис објаве огласа прослиједити својој првостепеној општеуправној власти, која ће све спискове са територије коју покрива њена мјесна надлежност прослиједити до 20. јануара великом жупану, а након што комплетира све спискове са читаве територије Краљевине СХС, он ће исте достављати Министарству унутрашњих послова које ће објединити све спискове у један заједнички списак брисаних држављанина из свих области те исти објавити до краја мјесеца фебруара у „Службеним новинама”. У случају да било који од држављана који је брисан по наведеном основу из Књиге завичајника па слиједом тога и књиге држављана има право у року од 15 дана од дана сазнања за брисање (субјективни рок), а најкасније у року од 5 (пет) година од дана брисања (објективни рок), оспорити губитак држављанства те уколико у свом

²¹⁹ У случају да држављанин који живи у иностранству не исходује наведено увјерење о испуњавању обавеза према отаџбини прије истека рока од 30 година одсутности, по сили закона ће се сматрати да је прећутно пристао да буде брисан из општинског регистра држављана, односно преузима на себе терет доказивања да му држављанство није престало по члану 28 Закона о држављанству.

поступку оспоравања успије, велики жупан ће својом наредбом одредити поновни упис наведеног лица у општински регистар држављана чиме му се враћа држављански статус. Губитак држављанства по основу одсутности се по правилу протеже и на супругу и дјецу држављанина Краљевине СХС, осим уколико супруга и дјеца држављанина који је по овом основу изгубио држављански статус не живе на територији Краљевине СХС у ком случају исти неће изгубити држављански статус Краљевине СХС све док не стекну страном држављанство по основу мужа, односно оца. Када је у питању *губитак држављанства по основу удаје држављанке*, ситуација је прилично једноставно регулисана чланом 56–58 Уредбе. Наиме, држављанка Краљевине СХС приликом удаје за страног држављанина може задржати своје држављанство по поријеклу уколико је наведену изјаву формализовала или кроз брачни уговор или кроз одговарајућу изјаву овјерену од стране надлежног органа. У том случају наведена чињеница се обавезно доказује, односно документује матичару пред којим се закључује брак, а што се у матичне књиге вјенчаних посебно евидентира у поље „примједбе” за које потребе се матичар обавезно потписује у присуству два свједока који се такође потписују у матичну књигу вјенчаних, а након чега се податак „придржавања држављанства по поријеклу” просљеђује у завичајну општину мужа ради уписа у Књигу завичајника, односно држављана од када исто почиње производити дејство у правном саобраћају. У обрнутом случају, односно уколико жена приликом удаје жели преузети држављанство државе свога мужа, у том случају јој није неопходан формални отпуст из држављанства Краљевине СХС, осим уколико то законодавство дотичне стране државе изричито не захтијева. У погледу *губитка држављанства по основу позаконјења*, а конкретна правна ситуација је регулисана тако што дијете које је примило (страно) држављанство свога оца по упису наведене чињенице у матичне и завичајне књиге истовремено губи и држављанство Краљевине СХС. Када је у питању *губитак држављанства по основу одрицања*, законодавац је чланом 60 Уредбе предвидио да заинтересовано лице може изјаву о одрицању од држављанства дати или усмено на записник или у одговарајућој писаној форми предати заступништву Краљевине у иностранству, или непосредно првостепеној општеуправној власти заједно са одговарајућом

документацијом,²²⁰ након чега надлежни орган управне власти писменим упитом тражи од завичајне општине, и то у року од 8 дана, податак под којим бројем се подносилац изјаве води у Књигама завичајника, као и друге доступне „примједбене податке” те након што надлежни орган првостепене управне власти заприми тражени податак, цио спис предмета заједно са својим мишљењем просљеђује Министарству унутрашњих послова, након чега ће министар својим рјешењем (декларативно рјешење) „потврдити да је лице са даном дате изјаве престало бити држављанин Краљевине и уједно одредити да се брише у Књизи завичајника”. На крају, када је у питању *губитак држављанства по основу одузимања*, законодавац је у одредбама члана 61–64 Уредбе регулисао да у ситуацији када министар унутрашњих послова процијени да служба коју држављанин Краљевине СХС обавља у иностранству није спојива са интересима Краљевине, приступиће објави позива прописаног чланом 32 Закона о држављанству (о чему је већ било раније ријечи), с тим да се и објава позива у „Службеним новинама” без назнаке података о конкретним држављанима и страним државама у којима обављају службу има сматрати пуноважном објавом позива. Такође, законодавац је предвидио могућност „ништења прирођења” (илити поништења рјешења о држављанству стеченог прирођењем) које се спроводи такође у управном (административном) поступку у случају ако постоји сумња да се држављанство стекло преварним радњама у погледу одлучних чињеница, након чега се, а највјероватније истим рјешењем о поништењу држављанства стеченог прирођењем, свједочанство о прирођењу ставља ван снаге, а што се по службеној дужности евидентира у Књигу завичајника. У конкретном случају, законодавац је јасно предвидио да се за поступак поништења имају примијенити општи прописи управног поступка, а који се иначе примјењују и на поништење других (административних) управних аката, као и обавезу да се рјешења о одузимању држављанства обавезно групно објављују у „Службеним новинама” када се наводе лични подаци о лицу коме је држављанство одузето као и службени број, датум и „главни садржај рјешења”.

²²⁰ „Изјаву треба приложити уз увјерења о старости и мјесту рођења (крштеница), о евентуалној завичајности (завичајницу), о сталном пребивалишту (пријавницу) и доказ, да их држава, у којој су се родили, сматра за своје држављане (свједоцбу о држављанству).”

- *Када је у питању поновно стицање држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, законодавац је одредбама од 66–67 Уредбе регулисао процесни аспект ситуације у којој лице, које је претходно изгубило држављанство Краљевине СХС с обзиром на то да је слиједило држављански статус свога оца који је по принципу натурализације стекао држављанство стране државе, одлучи да поновно стекне држављанство Краљевине СХС. У том случају, а како је то законодавац већ регулисао у члану 39 Закона о држављанству, потребно је да заинтересовано лице најкасније у року од једне године од када наврши 21 годину живота, и под условом сталног настањења на територији Краљевине, поднесе првостепеној општеуправној власти обавијест заједно са сачињеном изјавом о поновном оптирању за држављанство Краљевине СХС са позивом да се у року од 15 дана од дана пријема обавијести надлежна општина (коју заинтересовано лице сматра завичајном општином) преко првостепене управне власти, изјасни да ли има било какве примједбе на поновно стицање држављанства односног лица. У том случају су могуће двије процесне ситуације, *прва* у којој ће првостепена управна власт оспорити поновно стицање држављанства односног лица са приговором у вези са питањем његове завичајности, а у ком случају је иста та првостепена управна власт дужна ријешити наведено (спорно) питање, у конкретном случају као својеврсно претходно питање. Друга ситуација се односи на слијед догађаја у коме је претходно питање успјешно ријешено или у остављеном року од 15 дана није било приговора од стране општине, када ће првостепена управна власт цио предмет са својим приједлогом даље прослиједити великом жупану, а он, након што размотри предмет, прослиједити молбу министру унутрашњих послова који ће, у складу са чланом 66 став 4 Уредбе донијети мериторну одлуку с тим да, уколико се у конкретном случају донесене позитивно рјешење,²²¹ у том случају заинтересовано лице (нити друга лица која на тај начин поновно стичу држављанство) не полажу заклетву.

- *Када су у питању опште (процесне) одредбе предвиђене члановима 68–75 Уредбе, а којима се врши процесна конкретизација одредаба прописаних чланом*

²²¹ Већ на прву анализу члана 66 Уредбе долази се до закључка да законодавац није предвидио правну заштиту у случају да министар унутрашњих послова донесене негативно рјешење нити је у вези са оваквим исходом управног поступка уопште дао било какве назнаке или смјернице у ком правцу се може кретати даљи управни (управносудски) поступак.

42–52 Закона о држављанству, поред чињенице што у нормативно-организационом смислу истима припада мјесто у правилу на почетку правног прописа, а о чему је већ било ријечи у ранијем излагању, на овом мјесту се може са сигурношћу истаћи да свака од појединачно наведених општих (процесних) одредаба има велики значај за примјену у пракси, како материјалноправних, тако и формалноправних законских држављанских норми, без обзира на то што међусобно нису повезане у било какву мисаону цјелину. Наиме, свака општа процесна одредба предвиђена у члановима од 68–75 сама за себе представља својеврсно процесно правило које се у датој процесној ситуацији има примијенити, почев од тога да су општинске власти дужне сваку промјену у вези са држављанством евидентирати и у Књигу завичајника, затим имају примијенити „опште формалне прописе” уколико закон о држављанству или уредба о његовом извршењу не садрже неку „специјалну одредбу о поступку”, у конкретном случају процесне регуле којима је уређен општи управни поступак. Затим су управне власти дужне у држављанским предметима да поступају „најбрже”, изјаве у вези са држављанском материјом могу се сачинити или тако што ће се дати на записник пред општом управном влашћу, матичаром или нотаром, као и пред надлежним органом Краљевине СХС у иностранству и то у присуству два свједока, свједочанства о држављанству, прирођењу и отпусту из држављанства могу се издавати само на прописаним (типизираним) обрасцима који „су предмет државног монопола и као такви се наплаћују” (члан 73 став 1 Уредбе), сви регистри - књиге у вези са држављанском материјом морају имати бројевима означене странице, укорићене тврдим повезом те овјерене печатом надлежне управне власти, док се било какво брисање у истима може вршити само превлачењем преко текста који се исправља тако да се у сваком тренутку може прочитати шта је писало испод линије прецртавања, а министар унутрашњих послова ће, сваке године до 15. децембра достављати „Службеним новинама” списак лица која су стекла држављанство или која су изгубила држављанство у периоду од 1. децембра претходне године до краја новембра текуће године, у ком случају ће списак са неопходним подацима бити јавно објављен најкасније до 31. децембра текуће године.

- Када су у питању формалне одредбе којима се врши процесна конкретизација законских одредаба у вези са проблематиком „опште констатације држављанства” регулисане прије свега чланом 53, али и другим члановима и то чланом 54–64 Закона о држављанству, може се истаћи да предметне процесне регуле, мада на први поглед једноставне формалноправне садржине, уживају посебан значај за држављанску материју, имајући у виду чињеницу да се највећи број држављанских статуса домаћег становништва управо регулише на основу ових материјалноправних и формалноправних држављанских норми, односно „овдје се исцрпно одређује круг наших држављана у моменту ступања на снагу Закона о држављанству. Тиме је узаконено примарно стицање држављанства по сили закона и то за сва лица која се имају по члану 53 сматрати држављанима Краљевине. Ово је примјер најоригиналнијег начина стицања држављанства.”²²² Наиме, чланом 77 Уредбе је јасно регулисано да лица која су обухваћена тачкама од 4–8 из члана 53 Закона о држављанству, сматрају се држављанима Краљевине СХС почев од 1.11.1928. године уколико најкасније до 31.10.1929. године, било писмено било усмено, затраже од надлежног средског поглавара издавање свједочанства о држављанству којом приликом су дужни доставити одговарајућу документацију – доказе о испуњености чињеница на основу којих се квалификују - сврставају у једну од држављанских категорија предвиђених у члану 53 Закона.²²³ Након што надлежни првостепени управни орган заприми захтјев односног лица за издавање свједочанства о држављанству, дужан је прикључити спису предмета и молбу за (претходно стицање) држављанства уколико она у конкретној управној ствари још увијек егзистира,²²⁴ те тако комплетиран предмет заједно са својим мишљењем о испуњености законом прописаних услова прослиједити великом жупану у року од 8 (осам) дана од комплетирања предмета. Оно што, према мом личном увјерењу, представља *sui generis* процесну ситуацију јесте на који начин поступа велики жупан након што прими држављански предмет. Наиме, према члану 81 Уредбе прописане су двије

²²² О. Пиркмајер, *Држављанство Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1929, 118.

²²³ За више о овоме, вид. члан 78 и 79 Уредбе.

²²⁴ „Тражење својевремене молбе за држављанство може отпасти, ако су поднеску приложени потребни докази и ако подаци прве молбе за решавање предмета нису потребни.” (члан 80 став 2 Уредбе).

процесне ситуације. У конкретном случају велики жупан, када разматра испуњеност законом прописаних услова за издавање свједочанства о држављанству на основу члана 53 Закона о држављанству, у правилу не доноси (бар не у први мах) било какву мериторну одлуку, него се према конкретном управном предмету очитује кроз давање својеврсног мишљења о испуњености, односно неиспуњености законских услова. Уколико према мишљењу великог жупана у конкретном предмету нису испуњени услови за издавање свједочанства о држављанству, у том случају ће првостепени управни орган (не и велики жупан) донијети негативно рјешење на које незадовољна странка има право жалбе (Пази!) опет великом жупану²²⁵, док у случају да су према мишљењу великог жупана испуњени законом прописани услови, исти ће донијети позитивно (декларативно) рјешење којим ће на одређени начин првостепеном управном органу наредити (уноси се напомена „да се молиоцу мора...“) издавање свједочанства о држављанству, када ће се у самом тексту свједочанства унијети да се исто издаје по конкретном рјешењу великог жупана.

Осим наведених процесних одбрадаба Закона о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године као и Уредбе Министарства унутрашњих послова за извршење Закона о држављанству Краљевине Југославије од 28.12.1928. године о којима је већ било ријечи у ранијем излагању, **Начелно упутство у погледу примјене члана 53 Закона о држављанству донесено од стране Комисије за уређење управе при Министарству унутрашњих послова од 5.1.1929. године** такође представља један од извора држављанског процесног права тог времена. У конкретном случају, а како то већ говори и сам назив овог подзаконског држављанског прописа, исти је донесен од стране Комисије за уређење управе при Министарству унутрашњих дјела (комисија број 6) у вези са извршењем члана 53 Закона о држављанству, с обзиром на сам значај предметног законског члана као и недоумице које су се јављале приликом тачног одређивања (у пракси) круга становника који се ступањем на снагу Закона о држављанству имају сматрати по сили закона држављанима Краљевине СХС. Наведено упутство састоји се од укупно десет тачака управо из разлога што свака појединачна тачка упутства

²²⁵ Без тога да је законодавац предвидио рок у коме се жалба може поднијети и да ли се иста подноси путем првостепеног органа или директно великом жупану.

конкретизује сваку појединачно одређену тачку у ставу 1 члана 53 Закона о држављанству. Сама конкретизација наведених тачака у одређеној мјери се своди на обједињавање свих држављанских правила која су важила у периоду прије доношења Закона о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године и пратеће уредбе, а која су свакако била шаролика имајући у виду историјско-правни развој земаља на подручју Балкана и шире. Управо се у томе и огледа највећи значај овог начелног упутства, с обзиром на то да је комисија која га је донијела имала за циљ да у великој мјери олакша рад првостепеним управним органима и великим жупанима на начин што ће на једном мјесту прецизно одредити (држављанске) параметре према којима ће се утврђивати да ли одређене категорије становника имају држављански статус Краљевине СХС према сили закона или не.²²⁶

Оно што налазим посебно значајним јесте истаћи свијест коју је у конкретном случају надлежна комисија која је донијела начелно упутство имала приликом просљеђивања упутства великим жупанима, Управи Града Београда и осталим првостепеним управним органима. Наиме, у свом пропратном акту надлежна комисија је у неколико наврата на врло јасан и недвосмислен начин указала првостепеним органима да се држављанске норме, било да се ради о материјалноправним било да се ради о процесним држављанским правилима, имају у пракси примјењивати „са потребном образривошћу... а са друге стране са највећом пажњом”, наводећи при томе обавезу првостепених органа да у сваком појединачном случају држављанској проблематици приступе „у потпуној објективности”, а све са циљем онемогућавања било какве злоупотребе које би могле на крају довести, како до штете по (опште) интересе Краљевине СХС, тако и до штете по (појединачне) интересе њених држављана, односно лица заинтересованих за стицање држављанства. Штавише, законодавац у свом даљем обраћању првостепеним властима такође наводи „у несумњивим случајевима

²²⁶ Нпр. тачком 1 Начелног упутства, између осталог, предвиђено је да, када су у питању „држављанства становника некадашњих крајева турске царевине, који су после ратова 1912. и 1913. године присаједињени Краљевини Србији и Краљевини Црној Гори, примјењиваће се члан 55 Закона о држављанству”, затим да „са строго правничког становишта чиниће у пракси примењивање одредбе тачке 1 члана 53 извесне потешкоће, уколико се она односи на Краљевину Хрватску и Славонију, пошто је тамо важио зак. члан од 1879. године заједничког Угарско–Хрватског Сабора, који је за обе ове покрајине установио једно исто држављанство и то угарско (члан 1) Но, у ствари, ово неће имати никаквих особитих последица, пошто се сви притежаоци овог држављанства могу да подведу и под тачку 2 овог параграфа, јер су они на основу Уговора о Миру са Угарском постали држављани Краљевине СХС.”

управне власти избегаваће свако непотребно отежавање, док ако су у вези са држављанством у питању и потраживања јавноправног значаја или ако су по среди други крупни интереси, треба најсавесније утврђивати, да ли стоје законски услови, а у случају нејасности затражити упутства претпостављене власти.”²²⁷ Мишљења сам да је на овакав начин нормотворац у том периоду, на одређени начин, био свјеснији озбиљности и осјетљивости држављанске материје, него што ће се то касније бити случај са законодавцима (модерних) новоформираних држава насталих распадом СФРЈ, што представља својеврсни нормативни апсурд, имајући у виду неспорни развој и достигнућа на пољу заштите основних људских права о чему би нормотворац свакако морао водити рачуна приликом нормирања својих правних система, водећи се у конкретном случају и развојем и достигнућима на пољу држављанске проблематике.

5.3.2.3. Предности и недостаци држављанских норми Краљевине СХС у периоду од доношења Закона о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године до 28.8.1945. године

У претходном излагању на више мјеста је било ријечи о предностима и недостацима држављанских норми Краљевине СХС у периоду од доношења Закона о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године до 28.8.1945. године, слиједом чега је потребно исте на овом мјесту груписати, те на одређени начин сублимирати у једну цјелину.

Наиме, када су у питању *предности* држављанских норми посматраног периода, оно што је потребно истаћи на *првом* мјесту јесте чињеница да је нормотворац последице дужег периода и шаролике уређености држављанске материје у више различитих правних система држава које су престајале да постоје, а неке биле у зачетку настајања на балканском тлу у конкретном периоду, успио ту материју системски уредити кроз један законски оквир што у ранијем периоду није био случај. *Друго*, сам квалитет законских и подзаконских рјешења

²²⁷ О. Пиркмајер, *Држављанство Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1929, 228.

за једну новоформирану државу, као што је то био случај са Краљевином СХС па касније и Краљевином Југославијом, био је на завидном нивоу, без обзира на неколицину материјалних и процесних недостатака појединачних законских рјешења о којима је већ било ријечи у ранијем излагању. *Треће*, први пут у историји развоја држављанских норми (а што касније неће бити случај са законима много модернијих држава од Краљевине СХС), нормотворац је препознао значај формалноправних држављанских норми за које потребе је не само донио подзаконски акт којим се у највећој могућој мјери регулишу процесне држављанске регуле у вези са извршењем законских држављанских рјешења, него је законодавац већ у самом закону посветио већи број норми формално-држављанским регулама, трасирајући на такав начин пут даљег развоја држављанских процесних норми па и држављанској материји уопште. *Четврто*, као посебно значајна предност држављанских норми посматраног периода јесте и чињеница што се законодавац, поред тога што је држављанску материју регулисао једним системским (законским) прописом, за потребе што боље примјене законских рјешења у пракси одлучио на доношење пратећег подзаконског прописа, каква је ситуација са Уредбом Министарства унутрашњих послова за извршење Закона о држављанству Краљевине Југославије од 28.12.1928. године и Начелним упутством у погледу примјене члана 53 Закона о држављанству, донесеним од стране Комисије за уређење управе при Министарству унутрашњих послова од 5.1.1929. године. На такав начин законодавац, иако релативно млад када је у питању развој држављанске материје, препознао је потребу да се држављанске законске норме у што већој и бољој мјери приближе свакодневном животу и ситуацијама грађана који су због претходне бурне историје, врло често, наилазили на ситуације у којима су живот и околности у којима су живјели биле знатно комплексније него што је законодавац могао предвидјети у својим законским рјешењима. *Пето*, оно што се такође намеће као једна од предности држављанских норми Краљевине СХС у периоду од доношења Закона о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године до 28.8.1945. године јесте и то што је законодавац већ у члану 16 Закона о држављанству, без имало двојбе, предвидио двостепеност управног (административног) одлучивања у држављанској ствари, и то тако што у правилу прво одлучује велики жупан, док се

на његово рјешење може улагати жалба министру унутрашњих послова. На такав начин, а понављајући своје претходно излагање, напомињем да је законодавац у погледу правне сигурности својих грађана и лица која спроводе држављанске поступке (стицање, губитак, поновно стицање итд), достигао знатно виши степен, него што ће се касније показати да имају много развијене државе настале нпр. распадом бивше Југославије у којима се по правилу у држављанским предметима одлучује (само и искључиво) од стране министра унутрашњих послова, без могућности административног преиспитивања те одлуке, па чак ни кроз могућност нпр. улагања приговора на донесено рјешење када су питању очите грешке, тј. пропусти мање–више техничке природе. Даље, као *шеста* предност предметне држављанске материје може се истаћи и институт тзв. проширеног држављанског дејства прописаног чланом 19 Закона којим је по први пут предвиђена могућност да се позитивна држављанска судбина подносиоца молбе у поступку прирођења – натурализације истовремено (тј. по сили закона) проширује и на његову (закониту) супругу и дјецу млађу од 21 године, што само по себи представља својеврсну револуционарну идеју до које је законодавац тог времена дошао, имајући у виду да је нпр. једно такво законско рјешење у каснијим законским држављанским прописима бивало или ниподаштакно (у контексту ефеката које је производило) или је на крају дерегулисано као сувишан институт. Такође, на овом мјесту се може говорити о још једној предности држављанске материје тог времена, односи се на заклетву коју су лица која су стицала држављански статус имала положити након што су запримила позитивно рјешење, а прије него што им је уручено свједочанство (увјерење) о држављанству. У конкретном случају, иако на први поглед „беспотребно одуговлачење поступка пријема у држављанство”, полагање заклетве има врло јак, психолошки ефекат. С једне стране се појединцу (новопримљеном држављанину) на врло формалан па и свечан начин даје до знања да приступа одређеном правном систему на који начин стиче не само права него и обавезе, док с друге стране држава бива у одређеној мјери сигурна да ће појединац (који је по правилу странац) прирођењем схватити своју новостечену (држављанску) улогу те потребу нужне лојалности према држави која му у наредном периоду постаје заштитник, али и корективни фактор даљег живота и понашања у друштву.

Када су у питању *недостаци* држављанских норми Краљевине СХС у периоду од доношења Закона о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године до 28.8.1945. године, поред низа набројаних предности, врло је тешко утврдити који би се то недостаци могли истаћи, а као вриједни помена. Наиме, иако је законодавац у конкретном случају на изузетно квалитетан начин успоставио систем држављанских материјалноправних и формалноправних норми, првенствено имајући на уму период о којем се говори (1928–1945) те дотадашњи развој држављанске материје у свијету уопште, на одређени начин је било нормативног простора за даље унапређење, прије свега, процесног аспекта држављанских норми. То се примарно односи на временско нормирање за предузимање одређених материјалних (управних) радњи од стране управних органа који учествују у држављанским поступцима. У конкретном случају то би се односило на потребу увођења или прецизнијег одређивања инструкционих рокова у којима су надлежни управни органи, било да се ради о првостепеним општим управним властима, било да се ради о великом жупану или министру унутрашњих послова, дужни предузимати законом прописане управне радње. У том смислу законодавац је приликом увођења и уређивања двостепеног инстанционог преиспитивања у држављанским поступцима на одређени начин остао недоречен, и то с једне стране када је у питању (могућа) процесна ситуација доношења негативног рјешења (и у првом и у другом степену) с обзиром на то да се у појединим члановима (нпр. 44 или члан 66 став 4 Уредбе) пропустио одредити у том погледу, док је с друге стране у релевантним одредбама и поред тога што је предвидио могућност и управнопроцесну разраду даљег поступања у случају доношења негативног рјешења, пропустио одредити се у погледу могућности даљег оспоравања негативних рјешења донесених од стране највише управне инстанције – министра унутрашњих послова, прије свега кроз управносудску или другу врсту судске заштите. Осим наведеног, када се подробније сагледа аспект жалбеног поступка у држављанским стварима онако како га је нормотворац уредио у законским и подзаконским држављанским нормама, може се примјетити да је у неколико процесних ситуација исти пропустио да на посебан, а прихватљив начин за држављанску материју, уреди процесну проблематику када су у питању жалбени и инструктивни рокови, без

обзира на чињеницу што је сам законодавац већ у члану 69 Уредбе упутио на примјену правила општег управног поступка којим је предметна тематика свакако регулисана, како кроз опште принципе управног поступка, тако и кроз појединачна општа управнопроцесна рјешења. Наиме, и поред великог броја похвала за држављанске норме Краљевине СХС у периоду од доношења Закона о држављанству Краљевине СХС од 21.9.1928. године до 28.8.1945. године, одређени недостаци се огледају и у чињеници што је нормотворац, највјероватније техничком омашком, пропустио да у свакој процесној ситуацији на јасан начин одреди рокове за улагање жалби на рјешења којима странке нису биле задовољне, а што за последицу може имати наступање правне несигурности оличене прије свега у различитој пракси поступања овлашћених службених лица. Такав је нпр. случај са чланом 81 став 2 Уредбе у којој се нормира могућност улагања жалбе на одлуку првостепене опште управне власти према великом жупану, али се не наводи у ком року. Осим наведеног пропуста у погледу одређивања жалбених рокова, неспорно су изостали (осим када је у питању члан 18 став 1 Уредбе) и инструктивни рокови када је питању поступање првостепених управних органа (било да се ради о првостепеној општој управној власти било да се ради о великом жупану) као и другостепеног управног органа (министар унутрашњих послова) у држављанским стварима. Овдје се прије свега мисли на рокове за поступање управних органа у ситуацији када заприме молбе, односно изјаве са одговарајућим доказима на основу којих се формално покреће конкретни држављански поступак. У том смислу изостало је законодавчево прецизирање конкретних инструктивних рокова у којима су надлежни органи дужни предузети радње одлучивања, било да се ради о процесном било да се ради о мериторном одлучивању. Истина, то није само проблем законодавца тог времена, нити је то проблем са којим су се успјели изборити законодавци каснијег времена. То са становишта правне сигурности и заштите основних људских права и слобода представља крупан проблем и данашњице, јер се органи, највјероватније из тенденциозних разлога, не усуђују себи ограничавати вријеме које им је потребно за (мериторно) одлучивање у држављанским стварима. Осим наведеног инструктивног рока, спорним се налази и чињеница што процесна комуникација између првостепеног и другостепеног органа временски није ограничена (роком),

тј. законодавац није препознао потребу (осим када је питању инструктивни рок од 14 дана предвиђен чланом 18 став 1 Уредбе) да административну комуникацију надлежних органа оивичи роком до којих би надлежни органи били дужни предмет уступити на даље поступање нпр. великом жупану, а он министру унутрашњих послова. Такође, осим наведених недостатака, а у контексту непрепознавања потребе од стране законодавца за уређивањем аспекта временских оквира – рокова у оквиру држављанских процесних норми, као недостаци држављанских норми Краљевине СХС у наведеном периоду налазе се и непостојање тачно одређених рокова (у свим задатим ситуацијама) у којима се негативна држављанска рјешења могу оспоравати (као што је то случај са чланом 16 став 3 Закона о држављанству или чланом 81 Уредбом док је изузетак од наведене констатације предвиђен у члану 28 став 2 Уредбе), као и потпуно одсуство потребе регулације рокова у којима ће, уколико и дође до оспоравања негативног рјешења, надлежни другостепени орган (било да се ради о великом жупану или министру унутрашњих послова) бити у обавези (не)мериторно одлучити.

5.4. ДРЖАВЉАНСТВО ДЕМОКРАТСКЕ ФЕДЕРАТИВНЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ, ОДНОСНО ФЕДЕРАТИВНЕ НАРОДНЕ РЕПУБЛИКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ - ПЕРИОД ОД 28.8.1945. ГОДИНЕ ДО 31.12.1964. ГОДИНЕ

Одмах након завршетка Другог засједања АВНОЈ-а одржаног 29. новембра 1943. године, политичари тог времена, окупљени у Комунистичку партију Југославије, ужурбано су радили на формирању федеративне државе југословенских народа засноване на потпуно другачијим правно-политичим принципима него што је то био случај са Краљевином Срба, Хрвата и Словенаца, а касније и Краљевином Југославијом, да би новоформирана држава званично била проглашена на Трећем засједању АВНОЈ-а у Београду дана 10.8.1945. године под називом „Демократска Федеративна Југославија”.

Као што то бива случај у великом броју држава, настанак нових или потпуна политичка, уставна и друштвена трансформација постојећих држава,

обично су праћени и доношењем држављанских норми, јер као што је то већ елаборирано у овом раду, свакој држави, већ на самом почетку њене формалне егзистенције, од посебне важности је уредити, односно регулисати своју персоналну држављанску јурисдикцију. Такав је случај и са доношењем новог Закона о држављанству Демократске Федеративне Југославије од 23.8.1945. године који је ступио на снагу 28.8.1945. године. У прилог тези да држављански прописи представљају императив новоформираних држава или држава са трансформисаним унутрашњим политичким, правним и друштвеним уређењем²²⁸, говори и чињеница да је одмах након проглашења Демократске Федеративне Југославије (10.8.1945. године), тачније 13 дана од проглашења ДФЈ, законодавац уредио држављанску проблематику доносећи нови држављански закон (23.8.1945. године).

Истина, оном брзином и модусом којом су се дешавале унутрашње правно-политичке трансформације у ДФЈ таква је ситуација била пресликавана и на поље држављанске проблематике југословенских народа. Наиме, одмах након што је проглашена Федеративна Народна Република Југославија дана 29.11.1945. године, Југословенска уставотворна скупштина је дана 31.1.1946. године донијела Устав Федеративне Народне Републике Југославије који је имао изузетно велику рефлексију на доношење, у овом случају, измјена и допуна Закона о држављанству Демократске Федеративне Југославије од 23.8.1945. године, да би убрзо након тога био донесен Закон о потврди и изменама и измјенама Закона о држављанству Демократске Федеративне Југославије од 23.8.1945. године којом приликом је сачињен и пречишћени текст (новог) држављанског прописа: Закон о држављанству Федеративне Народне Републике Југославије („Сл. лист ФНРЈ” број 54 од 5.7.1946. године), који је након тога претрпио три измјене и допуне (објављене у „Сл. листу ФНРЈ” под бројем 104/47, 88/48 и 105/48 године) те остао у правном саобраћају закључно са 31.12.1964. године.

²²⁸ Осим када је у питању Краљевина СХС, која је свој први кодификовани држављански пропис донијела десет година након што је дошло до њеног формалног настанка.

5.4.1. Материјалноправне држављанске норме Демократске Федеративне Југославије, односно Федеративне Народне Републике Југославије - период од 28.8.1945. године до 31.12.1964. године

Закон о држављанству Демократске Федеративне Југославије од 23.8.1945. године донесен је од стране Привремене народне скупштине Демократске Федеративне Југославије, а на приједлог тадашњег министра унутрашњих послова савезне владе, те је исти објављен је у „Службеном листу ДФЈ” број 64/45. Наведени закон је укупно садржавао 44 члана, нормативно подијељених у четири главе.²²⁹ Имајући у виду релативно кратак период важења конкретног држављанског закона ДФЈ (период од 28. августа 1945. године до 5.7.1946. године) те висок проценат истовјетности законских рјешења из овог држављанског прописа са каснијим („новим”) пречишћеним текстом Закона о држављанству Федеративне Народне Републике Југославије од 5.7.1946. године, то ће се даља елаборација вршити у погледу држављанских рјешења предвиђених законом из 1946. године.²³⁰

Као што је већ речено, убрзо након што је донесен нови Устав Федеративне Народне Републике Југославије из 1946. године, законодавац је због концептуалних политичких, правних и друштвених промјена приступио

²²⁹ Прва глава – начелне одредбе, друга глава – стицање и губитак југословенског држављанства, а која је даље била подијељена у четири дијела и то: први дио се односио на стицање држављанства, други дио се односио на губитак држављанства, трећи дио се односио на поновно стицање држављанства, док се четврти дио односио на заједничке одредбе, затим трећа глава – промјене у земаљском држављанству и четврта глава – прелазне и закључне одредбе.

²³⁰ Оно што јесте формални спецификум првобитног држављанског прописа ДФЈ из 1945. године и што на крају представља концептуалну разлику у односу на све касније (социјалистичке) држављанске прописе јесте чињеница да се законодавац већ у члану 1 одредио у погледу унутрашње структуре држављанског статуса Демократске Федеративне Југославије, тако што је регулисао да се у конкретном случају ради о (једном) југословенском држављанству које по својој унутрашњој структури обухвата два међусобно комплементарна (под)држављанства, и то савезно држављанство које по дефиницији мора уживати сваки држављанин ДФЈ као и земаљско држављанство (држављански термин до тада некориштен у држављанској регулацији на овим просторима) које по правилу мора уживати сваки држављанин ДФЈ који поседује савезно држављанство. Када су у питању каснији (социјалистички) држављански прописи, ситуација јесте слична, али не и иста с обзиром на то да у конкретним законским држављанским прописима законодавац користи термилошку конструкцију „јединственог савезног држављанства” као примарног држављанског статуса, или нпр. „јединственог југословенског држављанства”, при чему не приступа унутрашњој категоризацији тог „јединственог” држављанског статуса, него се поред њега као други, изведени држављански статус, нормира „држављанство народне републике” или нпр. „републичко држављанство” итд.

нормативној интервенцији на Закону о држављанству Демократске Федеративне Југославије од 23.8.1945. године, услед које је донесен Закон о потврди и измјенама Закона о држављанству Демократске Федеративне Југославије од 23.8.1945. године када је истовремено објављен и пречишћени текст са до тада извршеним држављанским измјенама, који је у правном саобраћају носио назив: Закон о држављанству Федеративне Народне Републике Југославије („Сл. лист ФНРЈ” број 54 од 5.7.1946. године). Наведени (пречишћени текст) закон састојао се од укупно 42 члана, подијељена у четири нормативне цјелине.²³¹

„У неким поставкама он се битно разликује од дотадашњих прописа о држављанству, што ради ближег упознавања изискује и одговарајући приказ и објашњења. У федеративном систему државног уређења поред савезног држављанства појављује се и држављанство федералних јединица. Њихов однос се уређује законом у складу са уставним начелима. Тако је и у Закону о држављанству ФНРЈ, у уводним начелима, истакнуто, да за грађане Федеративне Народне Републике Југославије постоји јединствено савезно држављанство, да је сваки држављанин истовремено и држављанин ФНРЈ, а сваки грађанин ФНРЈ по правилу и држављанин једне републике, те да држављанин ФНРЈ може имати држављанство само једне републике. Ово су у ствари у закон пренета уставна начела из члана 48 Устава ФНРЈ из 1946. године (касније садржана у члану 12 Уставног закона из 1953. године уз допуну, да држављанин једне републике ужива у свакој народној републици иста права као и њени држављани, затим у члану 118 Устава СФРЈ из 1963. године, са допуном да грађани имају иста права и дужности; ова иста начела су такоређи у истој формулацији садржана и у садашњем Уставу СФРЈ из 1974. године. Принцип јединствености савезног држављанства за грађане Југославије изражава суверенитет Федерације. Југословенски грађанин се, према томе, у иностранству појављује само као држављанин ФНРЈ. То истовремено значи, да републичко држављанство има

²³¹ Прва глава – начелне одредбе, друга глава – стицање држављанства која је даље подијељена у четири дијела (први дио се односио на стицање држављанства и обухватао је три цјелине: 1) поријекло, 2) рођење на подручју ФНРЈ и 3) прирођење (подомаћење, натурализација), затим други дио се односио на губитак држављанства и обухватао је четири цјелине: 1) одсутност, 2) одузимање, 3) отпуст и 4) одрицање, затим трећи дио се односио на поновно стицање држављанства, док се четврти дио односи на заједничке одредбе, трећа глава – промјене у држављанству народне републике и четврта глава – прелазне и завршне одредбе.

унутрашњи правно – политички значај као и да се не појављује самостално у међународноправном саобраћају.”²³²

Наиме, осим гореописаног првог члана, у начелним (уводним) одредбама, и то члану 2 Закона, предвиђен је и институт искључивог ФНРЈ (домаћег) држављанства наспрам држављанстава других држава у контексту да на територији ФНРЈ њен држављанин може уживати само права и обавезе која произилазе из држављанског статуса ФНРЈ, без обзира на то да ли (истовремено са држављанством ФНРЈ) ужива још неко друго (страно) држављанство (феномен бипатридности или полипатридности), с тим да овај држављански принцип не може проширивати територијалну јурисдикцију ФНРЈ и на државе у којој држављанин ФНРЈ такође ужива држављански статус (двојни држављанин), јер те односне државе имају искључиву персоналну и територијалну јурисдикцију над својим држављанином у својој држави.

Када су у питању *основи за стицање држављанства* (чланови 3–13 Закона), као што је то био случај и у ранијим држављанским прописима (са незнатним разликама) предвиђено је да се држављанство ФНРЈ стиче: поријеклом, рођењем на територији ФНРЈ, природођењем (подомаћењем, натурализацијом) и по одредбама међународног уговора. Ставом 2 наведеног члана предвиђено је да се у свим наведеним случајевима истовремено стиче, како савезно, тако и држављанство народне републике, осим када је ријеч о ситуацији предвиђеној чланом 11 став 3 Закона.²³³ Оно што јесте разлика у односу на ранија држављанска рјешења у погледу основа за стицање држављанства односи се на стицање држављанства по основу поријекла (крвне везе), с обзиром на то да је законодавац у члану 4 Закона изједначио улогу оца и мајке у поступку стицања држављанства по поријеклу користећи се терминологијом „ако је један од родитеља...” Такође, због промјена у друштвено–политичком уређењу државе потребно је осврнути се на стварну надлежност органа када је у питању

²³² С. Ђ. Јовановић, *Држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, Београд, 1977, 21–22.

²³³ Ситуација стицања савезног држављанства у поступку природођења – натурализације када странац може стећи само савезно држављанство, док ће држављанство једне од република стећи накнадно, имајући у виду да у моменту стицања савезног држављанства не пребива на територији ФНРЈ, односно нема мјесто рођења на територији која је обухваћена границама ФНРЈ.

одлучивање истих у држављанским поступцима за стицање држављанства по основу прирођења (натурализације). Наиме, као што је то био случај и раније, страни држављани су могли стећи држављанство ФНРЈ, како редовним путем²³⁴, тако и изузетним путем.²³⁵

Осим основа за стицање држављанства, *губитак држављанства* је био регулисан члановима од 14–22 Закона којима је било предвиђено да се држављанство ФНРЈ губи: одсутношћу, одузимањем, отпустом, одрицањем и по одредбама међународних уговора. Оно што је законодавац нашао за потребно да нагласи (у члану 14 став 2 Закона) јесте да се „губитком савезног држављанства губи увијек и држављанство народне републике”.

Имајући у виду да је доношењу Закона о држављанству Демократске Федеративне Југославије од 23.8.1945. године претходио завршетак Другог свјетског рата, то је законодавац приликом уређења држављанске проблематике, баш када је у питању губитак држављанства ФНРЈ, на одређени начин имао на уму и претходна ратна дешавања.²³⁶ То се нарочито огледа у члановима 16, 17 и 18 Закона, које је законодавац посветио губитку држављанства ФНРЈ по основу одузимања. У конкретном случају, законодавац је регулисао да се „држављанство ФНРЈ може одузети сваком народном припаднику оних народа чије су државе биле у рату против народа Федеративне Народне Републике Југославије, а који се држављанин, за вријеме овог рата или савезно с тим прије рата, својим нелојалним поступцима против народних и државних интереса народа Федеративне Народне Републике Југославије огријешо о своје дужности држављанина.” Осим наведеног, у ставу 2 члана 16 предвиђено је и да се „држављанство ФНРЈ може одузети и сваком оном натурализираном

²³⁴ Више о овоме вид. члан 8 и 9 Закона.

²³⁵ Више о овоме вид. члан 11 Закона.

²³⁶ У прилог томе говори и чињеница да је законодавац за потребе подробнијег регулисања држављанске проблематике у контексту окончаних ратних дешавања донио Закон о одузимању држављанства официрима и подофицирима бивше југословенске војске, који неће да се врате у домовину, припадницима војних формација који су служили окупатору и одбјегли у иностранство, као и особама одбјеглим након ослобођења („Сл. лист ФНРЈ”, број 86/46) који је законом од 30.5.1962. године престао да важи, затим Закон о држављанству особа на подручју припојеном ФНРЈ по Уговору о миру са Италијом („Сл. лист ФНРЈ”, број 104/47) те Закон о важењу Устава, закона и других савезних прописа на територији на коју је међународним споразумом проширена цивилна управа ФНРЈ („Сл. лист ФНРЈ”, број 45/54).

држављанину који је до своје натурализације дошао користећи се лажним наводима, или што је свјесно прешутио важне околности, или који је у року од 5 година по натурализацији судском пресудом кажњен за неко нечасно дјело или дјело против народних и државних интереса.” Такође, законодавац је ишао и корак даље када је у питању одузимање држављанства, регулишући и ситуацију (могућег) одузимања држављанства „...сваком држављанину који у иноземству својим радом наноси, или је у вријеме рата наносио штету народним и држављанским интересима Федеративне Народне Републике Југославије или ускраћује вршење грађанских дужности.”

Када је у питању *поновно стицање држављанства ФНРЈ*, наведена проблематика је регулисана чланом 23 Закона и у корелацији је са чланом 21 и 22 Закона којима је регулисан губитак држављанства по основу отпуста (ситуација проширеног дејства на малољетну дјецу) те губитак држављанства по основу одрицања. У конкретном случају, ставом 1 члана 23 Закона предвиђено је да „особа која је изгубила држављанство ФНРЈ што је као малољетно дијете слиједило родитеље по члану 21 и 22 овог закона, стиче га поново ако се трајно настани у Федеративној Народној Републици Југославији и поднесе посебну изјаву у року од седам година по навршеној 18. години. Изјаву потврђује својим рјешењем министарство унутрашњих послова народне републике. Подносилац изјаве стиче држављанство даном учињене изјаве.”

Имајући у виду да је једна од најзначајнијих новина у односу на претходне држављанске прописе увођење института *држављанства народне републике*, по правилу истовремено са држављанством Федеративне Народне Републике Југославије, законодавац је овој проблематици посветио главу III (члан 28–34 Закона) у којој је, између осталог, регулисао слободу у погледу промјене држављанства народне републике, затим да сваки савезни држављанин може захтијевати пријем у држављанство народне републике, да се молба за пријем у држављанство народне републике по правилу не може одбити уколико су испуњени законом прописани услови²³⁷, једнакост у уживању свих права и

²³⁷ Чланом 30 Закона регулисано је да се молба за пријем у држављанство народне републике не може одбити ако особа која тражи пријем: 1) има пуних 18 година, 2) није лишена политичких или грађанских права нити се против ње води поступак за дјела која узрокују губитак тих права и 3) до

погодности приликом ступања у ново држављанство народне републике, затим да ниједна народна република не може брисати држављанина ФНРЈ из свог држављанства док не стекне држављанство у некој другој народној републици те да, ако између двије народне републике или више њих настане спор о држављанству народне републике, а претходно се не могу међусобно споразумијети, за рјешавање тог спора надлежан је Врховни суд Федеративне Народне Републике Југославије.

Као што је то случај и код претходних држављанских прописа, законодавац је и код овог законског држављанског прописа посебну пажњу усмјерио ка *проблематици правног континуитета држављанства* која је регулисана одредбама члана 35 до 42 Закона, с тим да је законодавац својом интервенцијом извршио допуну закона члановима 35а, 36а, 36б и 36ц. У конкретном случају, а како је то био случај и са чланом 53 Закона о држављанству Краљевине Југославије од 1.11.1928. године, чланом 35 Закона о држављанству Федеративне Народне Републике Југославије од 5.7.1946. године, законодавац је регулисао једно од општих држављанских начела о правном континуитету држављанског статуса, тако што је регулисао да се држављанима ФНРЈ имају сматрати све особе које су на дан 28.8.1945. године биле држављани ФНРЈ према важећим прописима са одређеним изузецима²³⁸, док је поред наведеног, општег држављанског правила о правном континуитету држављанства ФНРЈ, законодавац предвидио и неколико критерија у погледу конкретизације особа које настављају да уживају држављански статус ФНРЈ након ступања на снагу новог законског држављанског прописа, а као што су:

времена подношења молбе непрекидно пребива најмање једну годину на подручју дотичне народне републике.

²³⁸ С тим да је законодавац већ у ставу 2, 3 и 4 регулисао одређене изузетке од општег држављанског правила из става 1 члана 35 Закона, предвидјевши да се „не сматрају држављанима ФНРЈ ... особе њемачке народности које се налазе у иностранству, а које су се за вријеме рата или прије рата огријешиле о својој дужности држављанина нелојалним поступцима против народних и држављанских интереса народа ФНРЈ, затим да страна држављанка која се удала за држављанина ФНРЈ после 6.4.1941. године није удајом стекла држављанство ФНРЈ, али га може стећи натурализацијом по ставци 2 члана 9 Закона, као и да држављанка ФНРЈ која се удала за страног држављанина у времену од 6.4.1941. године до 28.8.1945. године може у року од године дана по ступању на снагу овог закона дати изјаву да ли задржава држављанство ФНРЈ.“

- држављанство ФНРЈ, уколико није другачије регулисано међународним уговорима, стичу све особе које имају завичајно право, односно општинску припадност на подручјима која су ушла у састав ФНРЈ;

- држављанство ФНРЈ стичу особе које по националности припадају једном од народа ФНРЈ, а бораве на том подручју;

- држављани ФНРЈ (закључно са даном 28.8.1945. године) постају држављани оне народне републике на чијем се подручју налази мјесто у коме су имали завичајност (чланство општине), односно општинску припадност, с тим да ће народне републике својим држављанским прописима регулисати на који начин се може исходovati промјена држављанства народне републике (члан 37 Закона).

Надаље, законодавац је у прелазним и завршним одредбама, а када је у питању проблематика *правног континуитета држављанства*, регулисао да „за припаднике наших народа који су се из Италије преселили у Југославију после Првог светског рата (1914–1918. године) Законском новелом из 1947. године (Закон о изменама и допунама Закона о држављанству ФНРЈ, „Службени лист ФНРЈ” број 104 из 1947. године, члан 36а, члан 36б и члан 36ц) дато је право да у року од годину дана путем изјаве стекну југословенско држављанство. Исто право било је овом новелом дато и припадницима наших народа, који су се пре 10. јуна 1940. године са подручја припојеног Југославији по Уговору о мору са Италијом, одселили у неку другу земљу. Ступање у држављанство оца, односно мајке (ако нема оца или није у животу) повлачило је ступање у држављанство и деце млађе од 18 година. Ступање у држављанство мужа није имало утицаја на држављанство жене. Доношење овог прописа као допуне у прелазним одредбама Закона уследило је у вези са непотпуношћу Уговора о миру са Италијом, пошто њиме наведена лица нису била обухваћена. Треба уједно истаћи да је услед недовољне обавештености исељеника било доста изјава поднетих после истека законског рока. Те су изјаве такође решаване (прихваћене), само у форми натурализације (и уз упрошћену процедуру).”²³⁹

²³⁹ С. Ђ. Јовановић, *Држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, Београд, 1977, 26.

С обзиром на то да је законодавац држављанским прописом ФНРЈ увео институт држављанства народне републике паралелно са држављанством Федеративне Народне Републике Југославије, народне републике су врло брзо након ступања на снагу Закона о држављанству Демократске Федеративне Југославије од 23.8.1945. године донијеле своје држављанске прописе,²⁴⁰ који су по својим држављанским рјешењима, у великој мјери били међусобно усаглашени, а као последица обавезне комплементарности са држављанским прописом ФНРЈ.

5.4.2. Формалноправне држављанске норме Демократске Федеративне Југославије, односно Федеративне Народне Републике Југославије - период од 28.8.1945. године до 31.12.1964. године

Законодавац је и у периоду од 28.8.1945. године до 31.12.1964. године, бар када су у питању формалноправне држављанске норме, имао довољно сензибилности, с обзиром на то да је овој процесној држављанској проблематици посветио не само одређени број законских норми у оквиру Закона о држављанству Федеративне Народне Републике Југославије од 5.7.1946. године, него је значај процесне проблематике за квалитетнију имплементацију држављанских материјалних норми у пракси, у конкретном случају, каналисао кроз одредбе подзаконског држављанског прописа – Правилника о извршењу Закона о држављанству Федеративне Народне Републике Југославије („Сл. лист ФНРЈ”, број 98/46 и 20/51).

Наиме, када су у питању држављанске процесне регуле предвиђене у Закону о држављанству Федеративне Народне Републике Југославије од 5.7.1946. године, исте се најприје могу пронаћи у члану 10 и 11 Закона, у којима је законодавац регулисао да о молби за стицање држављанства редовним путем

²⁴⁰ Закон о држављанству Народне Републике Босне и Херцеговине („Сл. лист НР БиХ”, број 5/50), Закон о држављанству Народне Републике Црне Горе („Сл. лист НР ЦГ”, број 3-4/50), Закон о држављанству Народне Републике Хрватске („Народне новине”, број 23/50), Законот за држављанство на Народна Република Македонија („Службен весник на НРМ”, број 16/50), Закон о држављанству Људске републике Словеније („Урадни лист ЛРС”, шт. 20 – 104/50) и Закон о држављанству Народне Републике Србије („Сл. гласник НРС”, број 5/50).

одлучује Министарство унутрашњих послова народне републике, уз претходну сагласност Министарства унутрашњих послова ФНРЈ (што је идентичан случај и када је у питању губитак држављанства по основу отпуста), док о молби за стицање држављанства изузетним путем одлучује (само и искључиво) Министарства унутрашњих послова ФНРЈ.

Даље, у вези са првом и другом ситуацијом регулисаном ставом 1 и 2 члана 16 Закона, а у којима је законодавац предвидио основе за одузимање држављанства ФНРЈ, надлежност за мериторно одлучивање установљено је у корист Министарства унутрашњих послова ФНРЈ, значи управног органа,²⁴¹ док је за трећу ситуацију предвиђену ставом 3 члана 16 Закона у одређеном периоду био надлежан суд²⁴², а у изузетним ситуацијама и „Президијум Народне скупштине ФНРЈ”.²⁴³

Осим наведених држављанских процесних регула које су своје мјесто по правилу налазиле у оквиру нормативних цјелина примарно посвећених држављанским материјалним нормама, законодавац је за разлику од претходног, у четвртој дијелу друге главе Закона држављанским процесним регулама посветио већу нормативну пажњу, регулишући прије свега да „спорове о држављанству ФНРЈ рјешава у првом степену министарство унутрашњих послова народне републике на чије рјешење има мјеста жалби Министарству унутрашњих послова ФНРЈ у року од 14 дана, да се жалба предаје министарству унутрашњих послова народне републике те да се правоћна рјешења по овом члану достављају надлежном јавном тужиоцу” (члан 24 Закона). Затим је чланом 26 Закона регулисано да „Министар унутрашњих послова ФНРЈ прописује начин вођења евиденције савезног држављанства и држављанства народне републике, издавање увјерења о држављанству као и текст заклетве”, да би законодавац у члану 27

²⁴¹ Више о овоме вид. члан 17 став 1 Закона о држављанству Федеративне Народне Републике Југославије од 5.7.1946. године.

²⁴² Када је у питању судско одлучивање, чланом 28 тачка 5 Кривичног законика ФНРЈ („Службени лист ФНРЈ”, број 106 од 4.12.1947. године), губитак држављанства је био предвиђен као споредна казна за најозбиљнија кривична дјела против ФНРЈ и њеног народа, с тим да је касније чланом 5 Уводног закона за Кривични законик („Службени лист ФНРЈ” број 11 од 1.3.1951. године) таква могућност престала, тако да судови почев од ступања на снагу наведеног уводног закона нису могли изрицати губитак држављанства као споредну казну.

²⁴³ Више о овоме вид. члан 17 став 2 Закона о држављанству Федеративне Народне Републике Југославије од 5.7.1946. године.

Законa регулисао да ће се „стицање држављанства натурализацијом, као и губитак држављанства одсутношћу, одузимањем и отпустом, објављивати у 'Службеном листу ФНРЈ' као и службеним новинама народних република у погледу односног држављанства народне републике.”

Оно што представља спецификум када је у питању држављанска проблематика посматраног периода уопште, а од посебног је значаја за формалну држављанску материју, јесте увођење, први пут, *института ревизије држављанства*, а што је законодавац предвидио у члану 35а који је инкорпорисан у текст закона о држављанству на основу Закона о измјенама и допунама Закона о држављанству Федеративне Народне Републике Југославије („Сл. лист ФНРЈ” број 105/48). Наиме, поменути чланом, законодавац је начелно овластио министра унутрашњих послова да може (али није обавезан) наредити ревизију држављанства свим лицима која су држављански статус стекла прирођењем (натурализацијом) закључно са 28.8.1945. године, као и члановима њихових породица (супруга и дјеца), затим женама удатим за апатриде те дјеци без држављанства, те да ће се лица за која се покрене ревизиони држављански поступак имати сматрати (и даље) држављанима ФНРЈ само уколико им се држављански статус потврди рјешењем министра унутрашњих послова ФНРЈ. „На основу овог законског овлашћења издата је наредба министра унутрашњих послова ФНРЈ о ревизији држављанства бивших руских емиграната (који су за вријеме рата у знатном броју имали нелојално држање). У спровођењу ове наредбе доношена су појединачна решења, потврде о држављанству су евидентиране и путем уписа у књиге држављана. Лица којима држављанство није потврђено, или која нису покренула поступак за потврду држављанства, или су пропустили предвиђени рок, не сматрају се југословенским држављанима.”²⁴⁴

Такође, поред наведених законских процесних регула законодавац је чланом 40 Закона предвидио да рокови (предвиђени чланом 15 и чланом 30 став 3 Закона) почињу тећи почев од 28.8.1945. године, док је чланом 41 Закона прописано овлашћење министра унутрашњих послова да у сагласности са

²⁴⁴ С. Ђ. Јовановић, *Држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, Београд, 1977, 26.

министром спољних послова пропише одредбе неопходне за извршење закона о држављанству.

Као што је већ речено, законодавац је сензибилност за формалноправне држављанске норме исказао осим кроз законске процесне држављанске норме такође и кроз доношење **Правилника**²⁴⁵ **о извршењу Закона о држављанству Федеративне Народне Републике Југославије** („Сл. лист ФНРЈ”, број 98/46 и 20/51) као подзаконског држављанског прописа који је укупно обухватао 60 чланова (59 интегралних чланова и члан 58а који је интегрисан у Правилник на основу измјена и допуна из 1951. године) чијом анализом се могу извести сљедећи најважнији закључци у вези са проблематиком држављанских формалноправних норми у периоду од 28.8.1945. године до 31.12.1964. године, а како слиједи.

- Законодавац је већ у првом члану Правилника регулисао недоумицу у вези са *евиденцијом држављана ФНРЈ и држављана народне републике* из става 2 члана 1 Закона о држављанству,²⁴⁶ регулишући да се због постојања обавезног законског држављанског паралелизма у контексту да је сваки држављанин народне републике истовремено и без било каквих ограничења и условљавања и држављанин ФНРЈ, слиједом чега се неће водити посебна евиденција о држављанима ФНРЈ, него ће „евиденција о држављанима републике бити истодобно и евиденција о држављанима ФНРЈ”, те да је „упис у књигу држављана народне републике истодобно доказ о држављанству ФНРЈ”. Надаље, законодавац је ријешо и питање стварне и мјесне надлежности за вођење евиденције држављана народне републике (држављана ФНРЈ) регулишући у члану 2 Правилника, да се евиденција „води код мјесних и градских (рајонских) народних одбора”, да се „за цијело подручје мјесног (градског, рајонског) народног одбора води једна књига држављана, да вођење евиденције спада у надлежност државног

²⁴⁵ За разлику од подзаконског држављанског акта од 28.12.1928. године када је исти носио назив „Уредба”, у овом случају законодавац се одлучио за терминолошку конструкцију „правилник” која у сваком случају представља прихватљивији нормативни термин него „уредба”, имајући у виду природу и сврху оба нормативна акта.

²⁴⁶ Оно што се налази потребним споменути јесте чињеница што је нормотворац, за разлику од подзаконског држављанског акта од 28.12.1928. године, овога пута проблематику евиденције држављана одлучио регулисати у оквиру одредаба Правилника о извршењу Закона о држављанству ФНРЈ, док је то прије ступања на снагу наведеног закона била материја посебног подзаконског акта.

матичара, који је истовремено задужен и за вођење државних матичних књига те издавање извода из књиге држављана.²⁴⁷ Такође, када је у питању евиденција држављана ФНРЈ који имају пребивалиште у иностранству, евиденцију држављана ФНРЈ воде „територијално надлежна представништва Федеративне Народне Републике Југославије.” Када је у питању поступак уписа у књиге држављана, исти се спроводи на начин како је то регулисано чланом 5 Правилника и то тако што се упис врши према реду пријаве од којих свака појединачно добија свој редни број који почиње бројем 1 те се наставља „непрекидно из године у годину, као и из једног свеска у други ако се уписи врше у више свезака.” Затим, чланом 6 Правилника је утврђена обавеза тзв. првог уписа свих држављана у књиге држављана одмах по њиховом успостављању и то свих грађана „који имају пребивалиште на подручју народног одбора за које се књига држављана води ако су држављани те народне републике (члан 37 Закона о држављанству ФНРЈ савезно с Обавезним тумачењем ставке 1 тог члана од 5. новембра 1946. године)”. Када су у питању новорођени држављани, законодавац је регулисао процесно правило да се новорођени уписују у ону књигу држављана гдје су им уписани родитељи, с тим да је законодавац у ставу 2, 3 и 4 додатно регулисао могуће ситуације у пракси када су у питању новорођени држављани чији родитељи имају различита држављанства народних република, затим ако је новорођено дијете непознатих родитеља а рођено је или нађено на подручју ФНРЈ, те каква је ситуација са уписом у књигу држављана лица која су држављанство стекла природњештем²⁴⁸, док је чланом 8 Правилника регулисано да је за евиденцију о држављанима лица која су држављанство ФНРЈ стекла природњештем изузетним путем задужено Министарство унутрашњих послова ФНРЈ, с тим да уколико држављанин ФНРЈ у међувремену стекне држављанство неке народне републике, исти се брише из евиденције коју води МУП ФНРЈ са знаком које народне републике је стекао држављанство. Поред наведеног, од значаја је споменути да је законодавац, имајући у виду обимност књиге држављана и потребу једноставнијег и ефикаснијег руковођења истом, чланом 10 Правилника регулисао да ће се поред књиге држављана обавезно водити и

²⁴⁷ За садржину књиге држављана, вид. члан 3 и 5 Правилника.

²⁴⁸ За више о критеријима уписа у књигу држављана лица која се налазе у описаним процесним ситуацијама, вид. члан 7 став 2, 3 и 4 Правилника.

абecedни (азбучни) регистар свих држављана који су у њој уписани.²⁴⁹ Оно што је законодавац нашао за сходно посебно нагласити јесте да се сви уписи у књигу држављана воде по службеној дужности (што само по себи није нити спорно) али је од посебног значаја што је законодавац предвидио да се уписи спроводе без наплате таксе.²⁵⁰

- У погледу *свједочанства (увјерења) о држављанству* законодавац је наведену проблематику регулисао одредбама члана 16–21 Закона о држављанству ФНРЈ, према којима је, између осталог, наведено да увјерење о држављанству „издаје котарски (градски, рајонски) народни одбор на чијем подручју је молилац уписан или би имао бити уписан у књигу држављана”²⁵¹. Поступак издавања увјерења о држављанству покреће се на основу писане молбе²⁵² која се по потреби може поднијети и усмено на записник код надлежног органа,²⁵³ с тим да молба мора бити обезбијеђења одговарајућим исправама о чињеници уписа у књигу држављана, а у недостатку писаних исправа чињеница уписа у књигу држављана се може доказивати и на основу „вјеродостојних сједока” у ком случају „усмени поступак и преслушавање свједока спроводи котарски (градски, рајонски) народни одбор надлежан за издавање увјерења о држављанству.” Уколико у погледу чињенице о упису у књигу држављана постоји било каква недоумица, у том случају надлежни орган ће молбу подносиоца прослиједити на рјешавање

²⁴⁹ У истом члану даље је регулисано „абecedни регистар води се по почетним словима породичног имена. У већим мјестима овај се регистар може водити по систему картотеке. Уз име сваке особе у регистру ставља се број стране књиге држављана на којој је односна особа уписана, као и редни број под којим је уписана”.

²⁵⁰ Код првог уписа у књиге држављана законодавац је у члану 12 Правилника предвидио да су пријаву дужни поднијети сви пунољетни грађани, док су за малољетне особе пријаве дужни поднијети њихови родитељи, односно старатељи те да поднесене пријаве провјерава народни одбор и на темељу поднесене пријаве те личног познавања подносиоца пријаве рјешава о упису.

²⁵¹ У конкретном случају издавању увјерења о држављанству претходи добијање потврде мјесног народног одбора, којом исти потврђују да је молилац уписан у књигу држављана, с тим да се чињеница уписа у књигу држављана може доказивати и на основу других исправа.

²⁵² Чланом 17 став 2 Правилника регулисана је садржина молбе, што имплицира да се ради о строго формалном документу (типском обрасцу) који обавезно обухвата следеће податке: мјесто и вријеме рођења, податке о родитељима, држављанство народне републике, гдје је уписан у књигу држављана, бившу завичајност док се не упише у књигу држављана и садашње мјесто пребивалишта (тачна адреса).

²⁵³ Молба се може предати или непосредно народном одбору надлежном за издавање увјерења о држављанству или посредно преко мјесног (градског) народног одбора на чијем подручју подносилац молбе има пребивалиште, односно народног одбора код кога се води књига држављана у коју је подносилац молбе уписан.

Министарству унутрашњих послова. Када је у питању период важења издатог увјерења о држављанству, исти је регулисан чланом 20 Правилника, гдје је законодавац предвидио период његовог важења на двије године, с тим да се период важења може продужити за још двије године и то од стране надлежног органа. Оно што се чини важним за наглашавње јесте одређење законодавца у члану 21 Правилника, да се држављанство ФНРЈ у иностранству доказује увјерењем о држављанству,²⁵⁴ док се држављански статус унутар граница ФНРЈ доказује на начин како је то регулисано посебним законским прописом (нпр. прописом којим се регулише лична карта, пасош, војна књижица итд).

- У погледу поступка за стицање држављанства по основу прирођења наведену проблематику је законодавац регулисао одредбама члана 27–36 Правилника, предвиђајући да се молба за прирођење подноси котарском (градском, рајонском) народном одбору на чијој територији поносилац молбе има пребивалиште или надлежном представништву ФНРЈ за лица која живе у иностранству. Такође, прописано је да се молба обавезно потписује пред овлашћеним лицем надлежног органа, а уколико се иста прими путем поште, овлаштено лице је дужно извршити провјеру аутентичности потписа, односно рукознака неписмене особе. Осим наведеног законодавац је и у овом случају строго формално уредио садржину молбе, наводећи који су то њени обавезни елементи (укључујући навођење прописа по коме се тражи натурализација, разлоге због којих се иста тражи, лични подаци итд. као и кратка биографија подносиоца молбе за прирођење) те истовремено предвидио обавезу прилагања доказа о испуњености законом прописаних услова за стицање држављанства по основу прирођења.²⁵⁵ Оно што је законодавац експлицитно регулисао када је у питању спровођење поступка стицања држављанства по основу прирођења, односи се на обавезно навођење дјецe млађе од 18 година у молби за натурализацију, а уколико натурализацију спроводи само један од родитеља, у исту је потребно изричито нагласити да ли се

²⁵⁴ Највјероватније из разлога што је законодавац у члану 19 став 3 Правилника регулисао да образац увјерења о држављанству садржи и фотографију држављанина која се обавезно овјерава печетом надлежног органа.

²⁵⁵ У погледу прилагања доказа о чињеницама о којима ФНРЈ води службене евиденције, законодавац је у члану 136 став 3 Закона о општем управном поступку („Службени лист ФНРЈ”, број 52/56) предвидио обавезу службене особе која води управни поступак да по службеној дужности прибави податке о чињеницама за које тај орган води службене евиденције или други орган управе исте друштвено–политичке заједнице.

поступак натурализације спроводи и за дјецу, у ком случају је неопходно доставити одговарајући доказ о заједничком животу у ФНРЈ.²⁵⁶ Такође, законодавац је у погледу конкретизације доказа на основу којих се утврђује испуњеност законом прописаних услова, у члану 30 Правилника, јасно регулисао круг доказа који се за потребе спровођења поступка прирођења имају доставити (нпр. податак о датуму и мјесту рођења доказује се изводом из матичне књиге рођених, податак о непрекидном пребивалишту доказује се потврдом територијално надлежног одејка унутрашњих послова при котарском (градском) извршном одбору итд). Оно што је законодавац, а због значаја и проблематике њеног доказивања у пракси, посебно регулисао, јесте припадност одређеној националности, и то тако што је у члану 31 Правилника предвидио да се иста „може доказивати изводом из књиге рођених и другим исправама, као и вјеродостојним свједоцима. У случају спора рјешење доноси министарство унутрашњих послова.” Након што котарски (градски, рајонски) народни одбор прими молбу за пријем у држављанство по основу прирођења, исти је дужан извршити претходну провјеру њене садржине (да ли је молба прописно састављена) те да ли су уз молбу достављени докази о испуњености законом прописаних услова. У случају било каквих недостатака, молба остаје код надлежног органа, али је исти дужан упозорити подносиоца на евентуалне недостатке те оставити му рок за отклањање уочених недостатака са упозорењем на посљедице пропуштања. У случају да је молба прописно састављена и да су достављени законом тражени докази, надлежни првостепени орган ће уз свој извјештај и мишљење о испуњености услова, цио спис доставити надлежном министарству унутрашњих послова народне републике на даље поступање у складу са чланом 10 Закона о држављанству.²⁵⁷ Након што подносилац молбе заприми позитивно рјешење о пријему у држављанство ФНРЈ и односне народне

²⁵⁶ Више о овоме вид. члан 29 Правилника.

²⁵⁷ Чланом 33 Правилника, законодавац је регулисао садржину рјешења о прирођењу наводећи, између осталог: датум и број рјешења МУП-а ФНРЈ којим је дата сагласност за пријем у држављанство, да се подносиоцу молбе признаје држављанство ФНРЈ и односне народне републике путем редовног прирођења, позив на полагање заклетве са упозорењем на посљедице пропуштања полагања заклетве у року од 3 мјесеца итд.

републике, те након што благовремено положи прописану заклетву²⁵⁸, истоме се одмах по подношењу захтјева издаје увјерење о држављанству. Оно што се чини интересантним и треба истаћи, а када је у питању проблематика стицања држављанства по основу прирођења, јесу одредбе члана 41 и 42 Правилника. Наведеним одредбама експлицитно је регулисана обавеза државних органа да *с једне стране*, уколико сазнају да је натурализован држављанин држављанство стекао служећи се лажним наводима или је свјесно прећутао одређене околности које би могле бити од значаја за мериторну одлуку у вези са његовим захтјевом за прирођење, дужни су одмах по сазнању о томе писмено обавијестити Министарство унутрашњих послова ФНРЈ. *С друге стране*, уколико суд у року од пет година од када је лице стекло држављанство у поступку натурализације према истоме изрекне пресуду због нечасног дјела (у конкретном случају се мисли на најтеже облике кривичних дјела) исти је дужан по службеној дужности прослиједити МУП народне републике овјерени препис пресуде.

- У погледу поступка за губитак држављанства по основу отпуста наведену проблематику је законодавац регулисао одредбама члана 45–51 Правилника, предвиђајући у великој мјери идентичну процедуру као и код поступка натурализације, и то прије свега у погледу стварне и мјесне надлежности органа управе (котарски, градски, рајонски народни одбор) према мјесту пребивалишта подносиоца молбе за отпуст из држављанства, као и у погледу процесног поступања надлежног органа (члан 49 Правилника у вези са чланом 32 Правилника). Оно што поступак губитка држављанства по основу отпуста чини засебном управноправном проблематиком јесте обавезно навођење разлога за отпуст из држављанства, затим навођење податка да ли се сели у иностранство или не, достава доказа о непостојању законских препрека за отпуст из држављанства²⁵⁹ те, уколико се молба за отпуст из држављанства одобри, приликом уручења увјерења о отпусту истовремено се односној особи одузимају сви лични документи ФНРЈ, те војне исправе ФНРЈ уколико су јој биле издате.

²⁵⁸ Текст заклетве регулисан чланом 34 став 3 Правилника и гласи: „Ја (породично и рођено име) ступајући у држављанство ФНРЈ, заклинам се својом чашћу да ћу бити вјеран и лојалан грађанин ФНРЈ, да ћу чувати и бранити тековине народнослободилачке борбе народа ФНРЈ, да ћу поштовати и савјесно се држати Устава и закона, и испуњавати све дужности грађанина ФНРЈ и Народне Републике (...).”

²⁵⁹ Више о овоме вид. члан 48 Правилника.

- У погледу поступка за губитак држављанства по основу одрицања наведена проблематику је законодавац регулисао одредбама члана 52–53 Правилника, предвиђајући, између осталог, да се изјава о одрицању може дати и писмено (чији потпис је овјерен од стране надлежног органа) и усмено, којом приликом је подносилац изјаве дужан доставити „доказ о мјесту рођења, доказ о трајном боравку у иностранству и да је страни држављанин”.

5.4.3. Предности и недостаци држављанских норми Демократске Федеративне Југославије, односно Федеративне Народне Републике Југославије - период од 28.8.1945. године до 31.12.1964. године

Када су у питању материјалноправне и формалноправне држављанске норме Демократске Федеративне Југославије, односно Федеративне Народне Републике Југославије (у даљем тексту ДФЈ/ФНРЈ) - период од 28.8.1945. године до 31.12.1964. године, приликом претходне елаборације на више мјеста је било ријечи о њиховим предностима и недостацима, с тим што их је ради њиховог квалитетнијег теоретског прегледа потребно на овом мјесту груписати у једну цјелину.

Наиме, када су у питању *предности* држављанских норми посматраног периода, оно што Закон о држављанству из 1945. издваја у односу на претходне држављанске прописе јесте чињеница што је приликом дефинисања стицања држављанства по основу поријекла *на једнак начин третирао, како стицање држављанства по основу оца, тако и стицање држављанства по основу мајке*, користећи се термином „ако су оба родитеља...” или „ако је један од родитеља...”, а што није био случај са ранијим држављанским прописима када се држављански статус примарно одређивао према оцу малољетног дјетета. Осим наведеног, законодавац је сасвим оправдано препознао потребу да мериторно одлучивање у вези са стицањем држављанства по основу прирођења (натурализације) редовним путем стави у *стварну надлежност министарства*

унутрашњих послова (односне) народне републике,²⁶⁰ умјесто да ову проблематику (погрешно) посматра централистички стављајући нпр. поступак натурализације у надлежност МУП ФНРЈ, у ком случају би сам поступак натурализације, с обзиром на број подносилаца молби за стицање држављанства прирођењем, сасвим оправдано загушио, односно успорио поступак, а што није случај са стицањем држављанства по основу прирођења изузетним путем, јер је тих молби свакако мањи број. Такође, а што није био увијек случај са претходним држављанским прописима, законодавац је препознао потребу једнообразног регулисања жалбеног поступка када су у питању држављанске ствари и то тако што је чланом 24 Закона о држављанству регулисао да све држављанске (управне) ствари у првом степену рјешава министарство унутрашњих послова народне републике на чије рјешење се може уложити жалба Министарству унутрашњих послова ФНРЈ као другостепеном органу у року од 14 дана. Оваквим нормативним регулисањем законодавац је у једној одредби, без било какве посебне елаборације, регулисао како функционалну надлежност органа за одлучивање у држављанским стварима, тако и јединствени жалбени рок од 14 дана, без обзира на то о каквој држављанској ствари се ради (нпр. да ли у вези са стицањем држављанства, губитком држављанства, поновним стицањем држављанства итд). Такође, треба споменути и да је законодавац, потпуно исправно,²⁶¹ наставио са праксом прописивања обавезног доношења подзаконског држављанског прописа за потребе извршења Закона о држављанству, а што је и у претходном периоду био случај, мада, са данашње временске дистанце, то није више ситуација са „модерним” држављанским прописима земаља бивше Југославије.

²⁶⁰ Истина, уз претходну сагласност МУП-а ФНРЈ.

²⁶¹ Значај доношења подзаконског држављанског прописа се огледа у чињеници да држављански закон представља један од најважнијих прописа, како са државног аспекта, тако и из угла њених грађана, те како се ради о врло сложеној и осјетљивој статусној проблематици, чије спровођење у пракси („корак по корак”) није могуће у цијелости регулисати одредбама законског држављанског прописа (а што на крају не би требало ни бити предмет законског прописа), то се нужним указује потреба доношења подзаконског прописа, којим би се многе практичне нејасноће, односно недоумице са којима се овлаштена службена лица и стране свакодневно сусрећу у држављанским поступцима могле врло квалитетно отклонити без потребе нормативне интервенције у самом тексту законског држављанског прописа водећи при томе рачуна о ограничењима из члана 3 став 2 ЗУП-а

Поред наведеног, а као предности држављанских норми и то прије свега процесних одредаба предвиђених у Правилнику о извршењу Закона о држављанству Федеративне Народне Републике Југославије („Сл. лист ФНРЈ”, број 98/46 и 20/51), истичу се: спровођење свих уписа у књигу држављана *без наплате било каквих такси или дажбина*, затим *могућност доказивања држављанског статуса и у „усленом поступку и преслушавањем свједока”*, а не само на основу писаних исправа (материјалних доказа), затим *могућност продужавања периода важења увјерења о држављанству* за додатне двије године без потребе издавања новог увјерења о држављанству, затим обавеза службене особе која води држављанске поступке да исправе о чињеницама за које се воде службене евиденције *по службеној дужности прибавља без било какве обавезе странке у држављанском поступку*, затим да ниједна народна република *не може брисати држављанина ФНРЈ из свог држављанства* док претходно не стекне држављанство друге народне републике, затим да у случају било каквих *држављанских спорова између народних република исти ће бити ријешен* од стране Врховног суда ФНРЈ (а не нпр. од стране МУП-а ФНРЈ што би било очекивано у наведеним приликама), затим да се припадност одређеној националности може доказивати, не само на основу писаних исправа (што је за рурална подручја био посебан проблем), *него и на основу „вјеродостојних свједока”*, затим *типизирање садржине рјешења која се доносе у држављанским поступцима*, што коначно има велике предности због опасности од шароликости у овој области, као и нпр. увођење *обавезе државним органима да у случају сазнања да се држављанин ФНРЈ у поступку натурализације користио лажним наводима, обманама, лажним исправама итд., о томе је дужан без одлагања обавијестити Министарство унутрашњих послова ФНРЈ.*

Дубљом анализом и упоређивањем држављанских нормиДФЈ, односно ФНРЈ (период од 28.8.1945. године до 31.12.1964. године) са држављанским прописима ранијег периода, може се са сигурношћу закључити да је законодавац, бар када је у питању овај релевантни период (од 28.8.1945. године до 31.12.1964. године), на одређени начин дорадио – кориговао држављанске норме у оним дијеловима за које је у овом раду већ елаборирано да се ради о уоченим **недостацима** (нпр. недореченост у погледу могућности оспоравања

држављанских рјешења, нејасноће у погледу жалбених и инструктивних рокова, итд). Међутим, као што ниједан држављански пропис не може бити идеалан и сваку материјалноправну и процесну проблематику ријешити до краја, таква је ситуација и са држављанским нормама ФНРЈ у периоду од 28.8.1945. године до 31.12.1964. године.

Наиме, један од *главних (најупечатљивијих) недостатака* држављанских норми у периоду од 28.8.1945. године до 31.12.1964. године, огледа се у томе што је законодавац (намјерно или не) пропустио да се (прије свега) у законском држављанском пропису, па самим тим није било очекивано ни да ће то учинити доносилац подзаконског држављанског прописа, *изјасни о могућности (даљег) оспоравања негативних држављанских рјешења у судским поступцима (управном спору)*, наводећи само могућност административне (управне) инстанционе контроле негативних рјешења, у ком случају се оправдано поставља питање да ли је законодавац тиме затворио могућност судске провјере правне ваљаности негативних држављанских рјешења, или се једноставно пропустио користити упућујућом нормом на прописе којима се регулише област управног спора. Слиједом наведеног, долази се и до другог (не тако безначајног) недостатка држављанских норми посматраног периода који се огледа у томе што је законодавац, за разлику нпр. од члана 69 Уредбе за извршење Закона о држављанству Краљевине Југославије од 1.1.1928. године, овај пут *пропустио да неспорним учини примјену прописа из области општег управног поступка и управног спора у држављанским поступцима* у ситуацији када одређени процесни проблем није уређен формалноправним држављанским нормама (иако је у законском држављанском пропису посветио једну нормативну цјелину „заједничким одредбама” које по својој природи и суштини спадају у држављанске процесне регуле), а што само по себи ствара правну несигурност и дилеме како у правној доктрини тако и у пракси.

5.5. ДРЖАВЉАНСТВО СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ ФЕДЕРАТИВНЕ РЕПУБЛИКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ - ПЕРИОД ОД 1.1.1965. ДО 8.1.1977. ГОДИНЕ

Доношењем (новог) Устава 1963. године ФНРЈ је промијенила своје име у Социјалистичку Федеративну Републику Југославију (у даљем тексту СФРЈ), прије свега из разлога што је у моменту доношења највишег општег правног акта у држави концепт и идеја самоуправљања достигао свој максимум, до те мјере да је било очекивано да исти прими и своју уставноправну димензију. Слиједом таквог новог државног и друштвеног концепта уређења одредбе Устава СФРЈ из 1963. године имале су непосредне импликације и на област држављанске материје. То се прије свега види у члану 118 Устава СФРЈ који регулише: „За грађане Југославије постоји јединствено југословенско држављанство (став 1). Сваки држављанин републике истовремено је и југословенски држављанин (став 2). Држављанин једне републике има на територији друге републике иста права и дужности као и њени држављани (став 3).” На овакав начин законодавац је задржао више—мање идентичан начин регулисања држављанске материје какав је био случај и са ЗДФНРЈ из 1945. године, о чему је било више ријечи у претходном излагању.²⁶²

5.5.1. Материјалноправне норме савезног Закона о југословенском држављанству и појединачних републичких закона о држављанству

Закон о југословенском држављанству објављен је у „Службеном листу СФРЈ”, број 38 од 23.9.1964. године, док је његов исправак објављен у броју 42 од 21.10.1964. године, с тим да је исти ступио на снагу 1.1.1965. године (члан 28 Закона). Закон је укупно садржавао 28 чланова²⁶³, нормативно подијељених у

²⁶² Упор. Д. Медведовић, „Савезно држављанство и држављанство република бивше Југославије те затечено стање у тренутку њезине дисолуције“, *Међународна конференција: Држављански статус држављана бивше СФРЈ након њезина распада*, Загреб, 1997, 1-22.

²⁶³ Скоро упола мање одредаба у односу на претходни Закон о држављанству Федеративне Народне Републике Југославије из 1945. године који се имао 44 члана.

четири главе.²⁶⁴ Даље, „Закон о југословенском држављанству примјењивао се од 1.1.1965. године, а није мијењан до ступања на снагу новодонијетог Закона о држављанству СФРЈ. Донесен је послѣ Устава из 1963. године. Као и други закони, он је у поступку усклађивања са Уставом СФРЈ из 1974. године претрпио извјесне измјене. Пошто уставна начела о држављанству нису мијењана, ни ове измјене углавном нису имале суштински карактер.”²⁶⁵

Као што је то био случај и са ЗДФНРЈ из 1945. године, и у основним одредбама Закона о југословенском држављанству из 1964. године (у даљем тексту ЗЈД), регулисан је основни принцип „јединствености југословенског држављанства” (члан 1) и допунски принцип „савезног и републичког држављанства” као система спољњег и унутрашњег држављанског статуса (члан 2). Наиме, чланом 1 је регулисано да за све грађане СФРЈ постоји јединствено југословенско држављанство, док је чланом 2 ЗЈД регулисано да само југословенски држављанин може имати републичко држављанство. У стицају оваквих законских материјалноправних држављанских рјешења, логичним се указује да републичко држављанство нема своју спољну (међународноправну) самосталност, него искључиво унутрашњу (националну) самосталност, те да странац у првој фази стицања држављанског статуса прво стиче југословенско држављанство, па на темељу њега и у зависности од законом прописаних (допунских) критерија стиче и одређено (једно) републичко држављанство. Међутим, оно што јесте спецификум ЗЈД за разлику од ЗДФНРЈ из 1945. године, јесте чињеница да у основним (начелним) одредбама законодавац овога пута није регулисао „принцип искључивости домаћег држављанства”.²⁶⁶ Оправдања за овакву законодавчеву одлуку (или ненамјерни пропуст) у правној доктрини теоретичари су налазили као (највјероватније) постојање законодавчеве бојазни од погрешног тумачења овог принципа у пракси, у смислу евентуалне

²⁶⁴ Прва глава – основне одредбе, друга глава – стицање југословенског држављанства, трећа глава – престанак југословенског држављанства и четврта глава – прелазне и закључне одредбе.

²⁶⁵ С. Ђ. Јовановић, *Држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, Београд, 1977, 32.

²⁶⁶ Принцип првенства југословенског држављанства на територији СФРЈ у односу на било које друго држављанство које југословенски држављанин истовремено посједује као бипатрид, те немогућност кориштења конзуларне заштите стране државе пред органима СФРЈ уколико је грађанин истовремено и југословенски држављанин.

забране двојног држављанства, што у околностима формирања „Нове Југославије”, те националне и држављанске разноликости, ни у ком случају није била држављанска логика.

Када су у питању *основи за стицање југословенског држављанства* (чланови 3–11 Закона), као што је то био случај и у ранијим држављанским прописима (са незнатним разликама), предвиђено је да се држављанство СФРЈ стиче: поријеклом, рођењем на територији Југославије, прирођењем и по међународним уговорима. У погледу стицања југословенског држављанства поријеклом (члан 4 ЗЈД) регулисано је (као што је то био случај и са држављанским рјешењем из 1945. године) да су оба родитеља изједначена у погледу могућности да њихова дјеца стекну држављанство темељем њиховог држављанског статуса.²⁶⁷ Осим наведеног, за потребе прецизнијег регулисања стицања држављанског статуса дјете рођење у иностранству, законодавац је у члану 5 регулисао, између осталог, да ће се у наведеном случају стећи југословенско држављанство уколико дијете до навршене 18. године буде пријављено „ради уписа као југословенски држављанин код надлежног југословенског органа у земљи или у иностранству, или ако се стално настани у Југославији”, осим у случају ако би неиспуњавањем наведених услова пријаве код надлежног југословенског органа или настањењем на територији СФРЈ дијете остало без држављанства. У свакој од наведених ситуација стицање држављанског статуса би имало ретроактивно дејство, јер се по сили закона дијете има сматрати југословенским држављанином од часа рођења. У погледу стицања југословенског држављанства рођењем на територији Југославије (члан 6 ЗЈД) регулисано је да се југословенско држављанство стиче и у ситуацији ако је дијете рођено или пронађено на територији СФРЈ, под условом да је непознатих родитеља или су родитељи непознатог држављанства или су без држављанства. У погледу стицања југословенског држављанства прирођењем (натурализацијом) (члан 7 ЗЈД), углавном је на идентичан начин законодавац регулисао законске услове које је неопходно да странац испуни (било да се ради о редовном или

²⁶⁷ „Поријеклом стиче југословенско држављанство дијете: 1) чија су оба родитеља у часу његова рођења југословенски држављани; 2) чији је један родитељ у часу рођења дјетета југословенски држављанин а дијете је рођено у Југославији; 3) чији је један родитељ у часу рођења дјетета југословенски држављанин, други без држављанства, а дијете је рођено у иностранству.”

ванредном – скраћеном прирођењу), а какав је био случај и са чланом 8 Закона о држављанству ФНРЈ из 1945. године.²⁶⁸ Такође, законодавац је регулисао и одређене привилеговане категорије странаца у погледу стицања југословенског држављанства и поред неиспуњења одређених законом регулисаних услова (нпр. југословенски исељеник и његови чланови породице, странац који је у браку са југословенским држављанином, итд). Поред наведеног, законодавац је посебну пажњу посветио и регулисању држављанског статуса дјете у случају да само један од родитеља стекне југословенско држављанство прирођењем, баш као што је то био случај и са чланом 13 Закона о држављанству ФНРЈ. Наиме, дијете (особа млађа од 18 година) је могло стећи југословенско држављанство без било каквих додатних услова уколико су оба родитеља стекла југословенско држављанство. У случају да је само једно стекло југословенско држављанство прирођењем, малолетно дијете може такође стећи држављанство свог родитеља, уколико тај родитељ то захтијева и под условом да дијете живи са њим у СФРЈ, а уколико то захтијевају оба родитеља (југословенски држављанин и родитељ страног држављанства), без обзира на то гдје дијете живи.

Када су у питању *основи за престанак југословенског држављанства* (чланови 12–21 Закона), законодавац је регулисао да југословенско држављанство престаје: 1) отпустом, 2) одрицањем, 3) одузимањем и 4) по међународним уговорима.²⁶⁹ У погледу престанка југословенског држављанства отпустом, законодавац је у члану 13 Закона регулисао да ће се подносиоцу захтјева удовољити захтјеву за отпустом уколико је испунио законом прописане услове,²⁷⁰

²⁶⁸ Странац мора поднијети захтјев за пријем у југословенско држављанство, затим имати навршених 18 година (док се код ЗДФНРЈ тражи и да је радно способан), мора доставити доказ о отпусту из досадашњег држављанства (с тим да се овај услов сматра испуњеним уколико подносилац захтјева нема држављанство – апатрид, или ће га испунити по прописима земље чије држављанство има изгубити по сили закона прирођењем у другој држави, или доставом потписане изјаве да се у случају стицања југословенског држављанства одриче претходног држављанства), затим да је на територији Југославије до подношења захтјева боравио непрекидно три године (док је одредбама ЗДФНРЈ било тражено минимум пет година, а од тога у правилу најмање двије године на подручју народне републике чије држављанство жели да стекне), те да се из његовог владања може закључити да ће бити узоран и лојалан грађанин Југославије.

²⁶⁹ Законом о држављанству ФНРЈ из 1945. године, осим наведених основа за престанак југословенског држављанства, законодавац је предвидио и престанак држављанства по основу одсутности (члан 15).

²⁷⁰ „Да је навршила 18 година живота; да нема сметњи у погледу војне обавезе; 3) да је намирила дужне доприносе, порезе и друге обавезе у Југославији; 4) да је регулисала обавезу социјалног осигурања и радног односа; 5) да је регулисала имовинско-правне обавезе из брачног односа и

с тим да ће, када је у питању непостојање сметњи у погледу војне обавезе, државни секретар за народну одбрану прописати конкретне сметње у погледу војне обавезе.²⁷¹ Када је у питању одрицање од југословенског држављанства, чланом 16 је регулисано да се пунољетни југословенски држављанин који је рођен и живи у иностранству, а има држављанство те стране државе, може одрећи до 25. навршене године живота југословенског држављанства без било каквог ограничења.²⁷² Када је у питању могућност одузимања југословенског држављанства као једног од законом прописаних основа за престанак југословенског држављанства, законодавац је у члану 18 предвидио могућност одузимања југословенског држављанства лицу које трајно живи у иностранству, а при томе својим радом наноси штету међународним и другим интересима СФРЈ.²⁷³ У конкретном случају ради се о својеврсној административној казни према одређеној категорији држављана. Наведено држављанско рјешење представља уставну категорију, имајући у виду да је чланом 54 став 3 Устава СФРЈ регулисано „држављанину који је одсутан из земље може се само изузетно на основу закона одузети југословенско држављанство, ако својим радом наноси штету међународним или другим интересима Југославије, као и када одбија да врши основне дужности грађанина, а има и друго држављанство.” Поред ситуације прописане чланом 18 Закона о ЈД, законодавац је чланом 19 такође регулисао још једну могућност за одузимањем држављанства југословенском држављанину, с тим да је за разлику од држављанског рјешења из члана 18 за одузимање држављанства неопходно да југословенски држављанин има и страно

односа родитеља и дјете према особама које живе у Југославији; 6) да се против ње не води кривични поступак у Југославији због кривичног дјела које се гони по службеној дужности, или ако је у Југославији осуђена на казну затвора - да је ту казну издржала; 7) да је примљена или да је доказала да ће бити примљена у страно држављанство.”

²⁷¹ У том смислу, државни секретар за народну одбрану је донио Наредбу о сметњама у погледу војне обавезе за отпуст из југословенског држављанства која је објављена у „Службеном листу СФРЈ” број 51 од 17.10.1965. године.

²⁷² Право на одрицање има и југословенски држављанин који је рођен у Југославији, али трајно живи у иностранству као и југословенски држављанин који је рођен и живи у иностранству, и након навршених 25 година живота уколико испуне законом прописане услове (више о овоме, вид. члан 16 став 2 тачка 1, 2 и 3 Закона о ЈД).

²⁷³ Ставом 2 члана 18 Закона о ЈД регулисано је да се „као рад којим се наноси штета међународним и другим интересима Југославије сматра особито: 1) припадност организацијама чије су активности усмјерене против уставног поретка Југославије; 2) пружање услуга другој држави и поред изричите забране југословенских власти; 3) понашање у иностранству којим се наноси озбиљна штета битним интересима Југославије и 4) очитовање ријешености на који други несумњив начин о одрицању вјерности Југославији.”

држављанство, значи да се ради о бипатриду и да стално живи у иностранству, у ком случају се истоме може одузети држављанство у закону прописаним ситуацијама.²⁷⁴

Када је у питању *поступак реинтеграције* (чланови 20 Закона), а као што је то био случај и са ранијим законским држављанским рјешењима, „реинтеграција или поновно стицање држављанства је модифицирани основ натурализације. Разликује се од натурализације по томе што је код реинтеграције признато право на стицање држављанства (док код редовне натурализације и не може бити ријечи о праву на добијање држављанства). По овом основу могу стећи држављанство лица која су као малољетници изгубила држављанство слиједећи родитеље код отпуста из држављанства или одрицања држављанства. Ако се ова лица до навршене 25 године живота стално настане у Југославији и поднесу захтјев, добијају поново по сили закона југословенско држављанство. Овдје рјешење има декларативан карактер, јер се њиме само констатује испуњење прописаних законских услова и стицање држављанства по основу реинтеграције. Изјава, односно захтјев за поновно стицање југословенског држављанства у овим случајевима се не може одбити, ако наведени услови стоје, тј. да се ради о лицу које је као малољетно изгубило држављанство слиједећи родитеље (у отпусту или одрицању), као и да је то лице благовремено поднијело изјаву – захтјев за реинтеграцију.²⁷⁵

У прелазним и завршним одредбама савезног држављанског прописа законодавац је посветио пажњу *принципу правног континуитета и претпоставци о југословенском држављанству*, регулишући у члану 22 да се „југословенским држављанином у смислу овог закона сматра особа која је по досадашњим прописима имала југословенско држављанство, као и да особа која је рођена или одрасла у Југославији и која ту има пребивалиште као и особа која се стално настанила у Југославији до 15.5.1945. године сматра се југословенским

²⁷⁴ И то у случају „1) ако одбије да извршава одлуке југословенских судова и органа управе, или не прихвата јурисдикцију југословенских органа; 2) ако својом изричитом изјавом или поступком одбије да врши Уставом и законом прописане дужности југословенског држављанина и 3) ако активно учествује у раду организација чији су циљеви супротни општим принципима Повеље Уједињених нација и Опште декларације о правима човјека.”

²⁷⁵ С. Ђ. Јовановић, *Држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, Београд, 1977, 40.

држављанином, ако се до дана ступања на снагу овог закона користила претпоставком југословенског држављанства и није се позивала на страно држављанство.” Увођење принципа „претпостављања југословенског држављанства”, поготово у подручјима која су у скоријем периоду била захваћена ратом и великим миграцијама, има за циљ да у што већој мјери олакша свакодневни живот грађана који због ратних и других дешавања нису у међувремену у цијелости формалноправно регулисали свој држављански статус, али се због низа околности у којима се налазе неспорно може закључити (претпоставити) да се ради о југословенским држављанима. Овакво држављанско рјешење представља изузетно квалитетну законодавчеву одлуку и за то доба посебно модеран држављански концепт, јер је њиме у сваком случају законодавац поступао у духу међународноправних држављанских аката, све са циљем сузбијања апатридије. Осим наведеног држављанског рјешења, законодавац је у прелазним и завршним одредбама, поступајући по уставноправном рјешењу прописаном у члану 41 Устава СФРЈ регулисао кроз одредбу члана 23 да југословенском држављанину који се прије дана ступања на снагу овог закона иселио из Југославије, па живи у иностранству и стекао је држављанство земље чијој националности припада, престаје југословенско држављанство даном стицања страног држављанства, ако није другачије одређено међународним уговором. „На овај начин је у потпуности рашчишћено питање држављанства и неких исељеника који су из земље отишли под околностима које су њихово држављанство чиниле неодређеним. Тако је било неодређено питање држављанства извјесног броја дјеце лица њемачке националности, која су се иселила посредством организације Црвеног крста или исељеника – Њемаца који су се без отпуста из држављанства иселили послје законске новеле из 1948. године, као и прије и послје закључења споразума са СР Њемачком и Аустријом. Било је неких спорних случајева и код исељеника који су отишли за Пољску, Чехословачку, Мађарску, Израел, Турску, Албанију, Бугарску. Спорни случајеви су отпали, јер је закон на јасан и недвосмислен начин ријешио држављанство тих лица: она су југословенско држављанство изгубила по сили закона.”²⁷⁶

²⁷⁶ Ibid, 44.

Као што је чланом 118 Устава СФРЈ и чланом 2 ЗЈД регулисано да само југословенски држављанин може имати републичко држављанство, те да се губитком југословенског држављанства губи и републичко држављанство, а имајућу у виду да савезни закон о држављанству осим наведеног члана није имао других одредаба којим би регулисао материју републичког држављанства, тако су социјалистичке републике у складу са својим уставним и законским правом донијеле своје републичке законе о држављанству и то: Закон о држављанству Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине (објављен у „Службеном листу СР Босне и Херцеговине” број 6/1965), Закон о држављанству Социјалистичке Републике Црне Горе (објављен у „Службеном листу СР Црне Горе” број 6/1965), Закон о држављанству Социјалистичке Републике Хрватске (објављен у „Народним новинама” број 13/1965), Закон о држављанству Социјалистичке Републике Македоније (*Закон за држављанство на Социјалистичка Република Македонија*, објављен у „Службеном веснику СР Македоније” број 9/1965), Закон о држављанству Социјалистичке Републике Словеније (*Zakon o državljanstvu Socialistične Republike Slovenije*, објављен у „Ураднем листу СР Словеније” број 11/1965) и Закон о држављанству Социјалистичке Републике Србије (објављен у „Службеном гласнику СР Србије”, број 13/1965).

Анализирајући све напријед наведене републичке држављанске законе, могу се извести сљедећи закључци. *Прво*, републички законодавци су врло брзо, након што је ступио на снагу Закон о југословенском држављанству из 1964. године, донијели своје републичке држављанске прописе (сви су донесени у првој половини 1965. године) што говори о препознавању значаја држављанске материје од стране републичких законодаваца, посебно имајући у виду чињеницу да се савезни држављански пропис (у суштини) није бавио материјом републичког држављанства. *Друго*, сви републички држављански закони углавном садрже истовјетна држављанска рјешења, што је у конкретном случају и било очекивано, имајући у виду јединствена уставна рјешења те чињеницу да се ради о федералним јединицама исте државе, па би суштински различита држављанска рјешења свакако изазивала колизијско стање те на крају и правну несигурност југословенских држављана. *Треће*, сви републички држављански прописи по својој садржини не представљају исцрпне законске акте, него се ради о законским

актима са мањим бројем чланова (до десет чланова), осим када је у питању републички држављански пропис СР Босне и Херцеговине који је обухватао укупно 21 члан, с обзиром на то да је осим одредаба којима су (начелно) регулисани основи за стицање републичког држављанства те стварне надлежности за одлучивање у пријем у републичко држављанство, наведени и прописи који су подробније регулисали, како стицање држављанства поријеклом, рођењем на територији СР Босне и Херцеговине и натурализацијом, тако и губитак републичког држављанства. *Четврто*, сви републички држављански прописи, поред држављанског рјешења прописаног у Уставу СФРЈ и савезном држављанском пропису да се губитком југословенског држављанства губи и републичко држављанство, истовремено садрже и (колизиону) норму да се стицањем републичког држављанства друге социјалистичке републике по сили закона губи републичко држављанство које је југословенски држављанин до тада имао. Овакво (републичко) држављанско рјешење представља у једну руку посљедицу настојања онемогућавања двоструког или вишеструког републичког држављанства,²⁷⁷ а са друге стране исто није имало своје егзистенцијално упориште у пракси и свакодневном животу југословенских држављана, с обзиром на то да је чланом 118 став 3 Устава СФРЈ јасно регулисано да „Држављанин једне републике има на територији друге републике иста права и дужности као и њени држављани”. Слиједом тога се може извести закључак да је са аспекта уживања права која произилазе из републичког држављанства на територији СФРЈ било потпуно ирелевантно које републичко држављанство је посједовао југословенски држављанин и у којој социјалистичкој републици се налазио. *Пето*, осим наведеног, као заједничка одлика свих републичких држављанских прописа издвајало се и држављанско рјешење да се држављанство друге републике у правилу стицало само на основу изјаве о промјени републичког држављанства (одрицање од постојећег и прихватање републичког држављанства друге социјалистичке републике),²⁷⁸ које се подносило општинском органу унутрашњих

²⁷⁷ Мада у пракси није било ријетко да је због несређености и неажурности евиденција о републичком држављанству појединих социјалистичких република југословенски држављанин *de facto* посједовао два или више републичких држављанстава социјалистичких република.

²⁷⁸ Осим када је у питању републички држављански пропис СР Босне и Херцеговине, у коме је чланом 11 и 13 регулисано да је за потребе стицања републичког држављанства СР БиХ потребно

послова према мјесту пребивалишта, односно боравишта. *Шесту* заједничку карактеристику представља држављанско рјешење у вези са стицањем држављанства по основу поријекла и рођењем на територији социјалистичке републике. Наиме, у наведеном контексту републички држављански прописи регулисали су да дијете у моменту рођења у правилу стиче држављанство оне републике на чијој је територији рођен, под условом да оба родитеља имају то конкретно републичко држављанство и пребивалиште на њеној територији, а у супротном неопходан је писани споразум родитеља уколико су у том моменту оба родитеља жива.²⁷⁹ Када је у питању стицање републичког држављанства по основу рођења на територији социјалистичких република, сви републички држављански прописи тог времена су садржавали идентично држављанско рјешење, саобразно (савезном) држављанском рјешењу прописаном чланом 6 Закона о југословенском држављанству из 1964. године, којим је регулисано стицање (савезног) југословенског држављанства.

5.5.2. Формалноправне норме у контексту примене савезног Закона о југословенском држављанству и појединачних републичких закона о држављанству

Анализом одредаба (савезног) ЗЈД из 1964. године те републичких држављанских прописа донесених на основу савезног држављанског прописа, може се закључити да законодавац у периоду од 1.1.1965. до 8.1.1977. године (а испоставиће се и касније) није препознао значај формалноправних држављанских норми, односно није био нарочито сензибилан када су у питању процесне одредбе у контексту примјене материјалноправних држављанских норми у пракси, а какав

поднијети захтјев (а не изјаву) о коме одлучује републички секретаријат за унутрашње послове (а не општински орган унутрашњих послова).

²⁷⁹ Уколико је само један родитељ жив, у том случају изјаву о републичком држављанству даје други родитељ, а у случају да не постоји сагласност родитеља у вези са републичким држављанством које ће дијете стећи, у том случају ће дијете када постане пунољетно својом изјавом пред надлежним органом одлучити које републичко држављанство ће му се уписати у надлежне евиденције.

је то био случај са држављанским рјешењима у периоду од 28.8.1945. године до 31.12.1964. године.

Наиме, законодавац је и у савезном држављанском пропису па и у појединачним држављанским прописима социјалистичких република, у одређеном дијелу регулисао и процесну држављанску проблематику, с тим да, за разлику од претходно важећег законског држављанског прописа (ЗДФНРЈ), овај пут законодавац (крајње неосновано) није препознао потребу за доношењем подзаконског држављанског прописа у вези са примјеном законских држављанских норми, иако је у својој ближој правној историји имао прилику видјети бенефите подзаконских држављанских прописа као што је то случај са Правилником о извршењу Закона о држављанству ФНРЈ од 1946. године, Уредбом за извршење Закона о држављанству Краљевине Југославије из 1928. године итд.

Када су у питању формалноправне држављанске норме у Закону о југословенском држављанству из 1964. године, међу првим (значајнијим) процесним нормама истиче се *члан 11* којим је законодавац регулисао да „особа која је прирођењем стекла југословенско држављанство, стиче југословенско држављанство даном доставе рјешења о стицању држављанства прирођењем. Оваквим држављанским рјешењем законодавац није далеко одмакао у односу на држављанско рјешење прописано *чланом 12* ЗДФНРЈ којим је регулисано да се држављанство стиче тек након што се изврши уручење рјешења о натурализацији и након што се положи заклетва вјерности и лојалности.” Даље, законодавац је *чланом 16 став 3* ЗЈД регулисао да се изјава о одрицању југословенског држављанства подноси дипломатском или конзуларном представништву Југославије или Савезном секретаријату за унутрашње послове. Када је у питању престанак југословенског држављанства по основу одузимања прописаног *чланом 18 и 19* Закона о ЈД, „поступак ...се покреће по службеној дужности (у јавном интересу), за разлику од пријема у држављанство, отпуста и одрицања, гдје се поступак покреће искључиво на захтјев странке. С обзиром на природу ствари, поред органа унутрашњих послова за покретање поступка овде се редовно ангажују дипломатско–конзуларна представништва Југославије у иностранству. Она би, према томе, требало и да остварују сталан увид над радом југословенских

грађана у иностранству са гледишта интереса Југославије, као и вршења дужности и обавеза које проистичу из држављанског односа.”²⁸⁰ Такође, законодавац је чланом 21 Закона о ЈД регулисао да се „захтјев за примитак у југословенско држављанство или отпуст из југословенског држављанства подноси преко општинског органа управе надлежног за унутрашње послове или дипломатског односно конзуларног представништва Југославије у иностранству. Даље је регулисано да рјешење о стицању или престанку југословенског држављанства доноси Савезни секретаријат за унутрашње послове те да у рјешењу којим се одбија захтјев за давање отпуста из југословенског држављанства по члану 13 став 3²⁸¹ овог закона не морају се навести разлози којима се надлежни орган руководио при доношењу рјешења.” У конкретном случају законодавац није оставио нејасноће или недоумице када је у питању стварна надлежност органа управе за подношење захтјева за пријем у држављанство или отпуст из држављанства, нити када је у питању стварна надлежност органа који о захтјеву одлучује *in meritum*. Резимирајући наведено, у наведеном питању Савезни секретаријат за унутрашње послове је био стварно надлежан не само за одлучивање у вези са пријемом и отпустом из југословенског држављанства, него и за одлучивање у вези са поновним стицањем југословенског држављанства (реинтеграција) те одрицање и одузимање држављанства. „Сва рјешења у стварима држављанства подлијежу и судском надзору, који се остварује у управном спору. За подношење тужбе ради покретања управног спора важи општи рок од 30 дана, рачунајући од дана пријема рјешења. Тужба се непосредно подноси надлежном (тада Савезном) суду.”²⁸² Међутим, оно што је у правној теорији, и тада и сада, изазивало разне дилеме и негативно резонување јесте непостојање обавезе надлежног органа да у образложењу негативног рјешења (у конкретном случају рјешења којим се одбија захтјев за давање отпуста) наведе разлоге због којих захтјеву није удовољено. Овакво држављанско рјешење,

²⁸⁰ С. Ђ. Јовановић, *Држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, Београд, 1977, 40.

²⁸¹ Којим је регулисано да ће надлежни орган одбити давање отпуста из југословенског држављанства ако то захтијевају разлози сигурности или други посебни интереси земље, или ако то налажу разлози реципроцитета или други разлози из односа са страном државом.

²⁸² С. Ђ. Јовановић, *Држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, Београд, 1977, 41.

истина, није било непознато ни у каснијим држављанским прописима, у углавном модификованим облицима (о чему ће бити касније више ријечи) при чему је законодавац најчешће посезао за аргументом „заштита националне безбједности је изнад свега” што из угла данашњице и стављања основних људских права и слобода на пијадестал као заслужено мјесто у сваком модерно уређеном друштву заслужује озбиљно преиспитивање и нормативну модификацију. Такође, законодавац је у прелазним и завршним одредбама на одређени начин груписао неколицину формалноправних држављанских норми, по својој садржини прикладнијих за подзаконски пропис него за законски акт, регулишући надлежност за вођење евиденција о југословенском држављанству и издавање увјерења о југословенском држављанству. Наиме, у *члану 24* је тако регулисано да се у конкретном случају ради о општинском органу управе надлежном за унутрашње послове, односно дипломатском или конзуларном представништву Југославије у иностранству (за југословенске држављане са сталним мјестом становања у иностранству), док је у *члану 25* регулисано да се чињеница пријема у југословенско држављанство и престанак југословенског држављанства објављује у службеном гласилу СФРЈ. Такође је у *члану 26* регулисано да се овлашћује савезни секретар за унутрашње послове да донесе „потање прописе” у вези са евиденцијом о југословенским држављанима (изглед евиденције, поступак вођења евиденције, обрасци који ће се користи као и начин објављивања у службеном гласилу СФРЈ).

Када су у питању формалноправне држављанске норме прописане *држављанским прописима социјалистичких република*, ситуација није нормативноправно ништа боља (богатија) него што је то случај са савезним држављанским прописом. Тако нпр. у Закону о држављанству СР Босне и Херцеговине из 1965. године, *чланом 9* је регулисано да југословенски држављанин који је држављанство стекао натурализацијом своје републичко држављанство стиче истог дана када је стекао југословенско држављанство, ако има пребивалиште на територији СР Босне и Херцеговине, а ако нема, онда републичко држављанство стиче даном настањења на територији СР Босне и Херцеговине. Такође, *чланом 13* истог закона, регулисано је да рјешење о пријему у републичко држављанство доноси републички секретар за унутрашње послове

те да се против истог може изјавити жалба Извршном вијећу. Надаље, *чланом 14* Закона регулисано је да се о пријему држављанина друге социјалистичке републике у држављанство СР Босне и Херцеговине обавјештава републички секретаријат за унутрашње послове оне социјалистичке републике чији је био држављанин. Као што је то био случај са савезним законом о држављанству, таква је ситуација и са републичким држављанским прописима. Сви²⁸³ наведени држављански прописи социјалистичких република садрже одредбу којом се републички секретар за унутрашње послове овлашћује да донесе прописе којим ће се уредити област уписа и вођења евиденције о републичком држављанству. Осим наведеног, те изузев држављанског рјешења прописаног у републичком држављанском пропису СР Босне и Херцеговине, сви држављански прописи осталих социјалистичких република предвиђају да се изјава родитеља, односно изјава пунољетног лица у вези са регулисањем републичког држављанског прописа подноси општинском органу управе надлежном за унутрашње послове, док, када је у питању СР Босна и Херцеговина захтјев (а не изјава) подноси се републичком Секретаријату за унутрашње послове (а не општинском органу управе надлежном за унутрашње послове) који о поднесеном захтјеву мериторно одлучује, док у случају других социјалистичких република надлежни орган само констатира испуњеност услова прописаних законом те врши упис у евиденцију републичког држављанства.

5.5.3. Предности и недостаци држављанских норми Социјалистичке Федеративне Републике Југославије - период од 1.1.1965. до 8.1.1977. године

Држављанске норме Социјалистичке Федеративне Републике Југославије у периоду од 1.1.1965. године до 8.1.1977. године, за разлику од држављанских норми Демократске Федеративне Југославије, односно Федеративне Народне Републике Југославије у период од 28.8.1945. године до 31.12.1964. године, нису биле у значајној мјери богате нити материјалноправним нити формалноправним

²⁸³ Изузев Закона о држављанству Социјалистичке Републике Хрватске и Закона о држављанству Социјалистичке Републике Србије.

држављанским рјешењима. Такав закључак је очигледан, не само због чињенице да Закон о ЈД садржи скоро упола мање одредаба него што је то случај са Законом о држављанству ФНРЈ, него и због чињенице да је законодавац (намјерно или ненамјерно) пропустио регулисати обавезу доношења подзаконског прописа о примјени закона о држављанству, што суштински представља и најважнији недостатак држављанске материје СФРЈ у периоду од 1.1.1965. до 8.1.1977. године.

Међутим, и поред неких суштинских недостатака, о чему ће бити више ријечи у даљем излагању, анализом савезног и републичких закона о држављанству може се издефинисати и одређени број предности држављанских рјешења СФРЈ у периоду од 1.1.1965. до 8.1.1977. године. *Прво*, а као што је то био случај са држављанском материјом ФНРЈ, стицање држављанства по основу поријекла није препознавало разлику између оца и мајке, већ се законодавац користио формулацијом „оба родитеља” или „један од родитеља” што је у контексту пријашњих држављанских рјешења (нпр. Краљевине Југославије) велики искорак напријед. *Друго*, законодавац је чланом 8 Закона о ЈД предвидио и одређене „привилеговане” категорије странаца у вези са стицањем држављанства натурализацијом (нпр. странкиње удате за југословенске држављане, југословенски исељеници итд), што имплицира да је законодавац препознао стварну потребу олакшавања стицања држављанства странцима који са СФРЈ имају конкретнију и јачу повезаност, него што је то случај са осталим странцима. *Треће*, законодавац је у члану 10 Закона о ЈД предвидио посебно значајно држављанско рјешење које се огледа у томе да се стицање држављанства од стране оба или једног родитеља у поступку натурализације протеже и на њихову/његову малољетну дјецу уколико родитељ/и то траже. Квалитет овог држављанског рјешења огледа се у томе што законодавац ни на који начин није ограничио примјену овог држављанског рјешења, што је данас случај у већини држављанских прописа на простору бивше Југославије (а о чему ће бити више ријечи у даљем излагању), у којима је примјена овог држављанског рјешења ограничена само на малољетну дјецу која су се родила након што је странац стекао држављанство, што у конкретном случају представља у најмању руку неправду и ствара дискриминацију међу браћом и сестрама. *Четврто*, а као

предност резервисана само за држављанску материју СФРЈ у периоду од 1.1.1965. до 8.1.1977. године, јесте и чињеница да међу основама за престанак југословенског држављансва законодавац овога пута није предвидио губитак држављанства по основу одсутности, а како је то био случај у нпр. члану 15 Закона о држављанству ФНРЈ, чиме је законодавац неспорно показао довољну сензибилност у погледу својих држављана који живе у најудаљенијим мјестима (нпр. Аустралија и Нови Зеланд) и који због удаљености и у то вријеме лоше саобраћајне повезаности са својом матицом нису били у прилици често долазити у СФРЈ.

Када су у питању *недостаци држављанских прописа СФРЈ* у периоду од 1.1.1965. до 8.1.1977. године, осим већ реченог (непостојање подзаконског прописа о примјени закона о држављанству на који начин би се утврдила процесна држављанска правила) које по својој тежини представља најозбиљнији недостатак држављанских прописа наведеног периода, њиховом даљом анализом могу се извести сљедећи закључци. Наиме, када су у питању одредбе савезног закона о држављанству, потребно је имати на уму да се не ради о закону богате нормативне грађе, па слиједом тога законодавац није ни оставио много простора за критичко сагледавање конкретних држављанских рјешења. У том смислу већина недостатака држављанских норми овог периода односи се на пропусте, тј. нерегулисање одређених материјалноправних или формалноправних држављанских ситуација које по својој учесталости, значају и посљедицама за свакодневни живот грађана заслужују да буду предмет нормирања. Тако нпр. законодавац, било да се ради о савезном закону о држављанству или републичким држављанским прописима²⁸⁴, ни у једној одредби, а што је нпр. био случај са чланом 24 Закона о држављанству ФНРЈ, није дао одговор на питање да ли се на рјешења којима се одлучује о држављанским питањима могу улагати жалбе, односно да ли се иста могу на било који начин административно преиспитивати (нпр. кроз приговорни или жалбени поступак), или су рјешења савезног секретара за унутрашње послове коначна даном доношења. Овакво држављанско рјешење остављало је велике недоумице и нејасноће, без икакве суштинске потребе, а

²⁸⁴ Осим када је у питању члан 13 Закона о држављанству СР Босне и Херцеговине којим је предвиђена двостепеност у погледу одлучивања о пријему у републичко држављанство.

посебно имајући у виду да је правилима општег управног поступка тог времена јасно била прописана и једна и друга могућност, алтернативно одређена, у зависности од потреба законодавца у конкретној посебној управној материји. Иста је ситуација и са пропустом који се огледа у нерегулисању могућности даљег преиспитивања коначног рјешења из држављанске област у судском (управном) поступку у оквиру држављанских норми савезног закона, с тим да је, а с обзиром на одредбе савезног закона о управном спору, овај недостатак дјелимично и амортизован имајући у виду да „сва рјешења у стварима држављанства подлијежу судском надзору, који се остварује у управном спору. За подношење тужбе ради покретања управног спора важи општи рок од 30 дана, рачунајући од дана пријема рјешења. Тужба се непосредно подноси надлежном (тада Савезном) суду.”²⁸⁵

Међутим, анализом постојећих одредаба Закона о ЈД може се закључити да поједине држављанске ситуације нису квалитетно регулисане. Тако нпр. чланом 23 Закона о ЈД предвиђено је да „југословенском држављанину који се прије дана ступања на снагу овог закона иселио из Југославије, па живи у иностранству и стекао је држављанство земље чијој народности припада, престаје југословенско држављанство даном стицања страног држављанства, ако није другачије одређено међународним уговором.” Овакво законско рјешење није дало одговор на врло значајно питање, односно да ли се у оваквим држављанским процесним ситуацијама спроводи било какав поступак или не. У правној доктрини тог времена владао је став да „за провођење овог прописа није требало доносити управна акта (рјешење), чиме је и сама процедура упрошћена. Престанак држављанства је евидентиран у књигама држављана. Наиме, ова лица су брисана из евиденције држављана уз забиљешку по ком правном основу им је престало држављанство... Ово међутим не значи да се у појединим случајевима не би могло и другачије доказивати. Заинтересована лица могу да поднесу захтјев и да траже покретање поступка ради утврђивања њиховог држављанства, на начин како се поступа и у другим случајевима спорног држављанства. ...По том захтјеву доноси се рјешење, и ако је њиме утврђено да држављанство није престало, уноси

²⁸⁵ Светолик Ђ. Јовановић, *Држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, Београд 1977, 41.

се у евиденције држављана одговарајућа исправка.”²⁸⁶ Наведени став врло значајних правних теоретичара управног права тог времена мора се цијенити кроз призму чињеница да се ради о временској епохи (седамдесете прошлог вијека) у којој развој свијести о значају и нужности поштовања основних људских права свакако није био на нивоу на каквом је данас, те да је развој цјелокупног управног права (а посебно управног процесног права) управо кретао у правцу да се за потребе одлучивања о правима, обавезама и интересима појединаца мора провести одговарајући поступак, након чега ће се донијети мериторна или немериторна одлука на коју се мора омогућити улагање правног лијека. Овакав став у контексту околности данашњице не би могао опстати у том облику какав су заступали правни теоретичари '70. година, него би се и у случају (самог) констатовања испуњености услова за губитак држављанства по сили закона морао провести општи или посебно управни поступак, а све са циљем омогућавања странци да у вези са својом *res administrativa*²⁸⁷ заштити своја права или интересе.

Поред наведеног, а што је нпр. било регулисано у подзаконском пропису о примјени Закона о држављанству ФНРЈ, законодавац је у вези са престанком, односно губитком држављанства, пропустио регулисати обавезу да лице коме је држављанство престало, врати путне или друге исправе које могу посједовати само југословенски држављани. Такву обавезу је законодавац пропустио нормирати, што даље производи недоумице у контексту да ли је (тада већ) странцу могуће наметнути ту обавезу када она већ није била предмет законског или подзаконског нормирања и ако (евентуално) јесте могуће наметнути ту обавезу странцу, на који начин би се то изводило, с обзиром на то да по правилу није могуће спроводити принудне извршне радње на територији друге државе, а поготово када се ради о држављанима те стране државе.

5.6. ДРЖАВЉАНСТВО СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ ФЕДЕРАТИВНЕ РЕПУБЛИКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ - ПЕРИОД ОД 8.1.1977. ДО РАСПАДА СФРЈ ГОДИНЕ

²⁸⁶ Ibid, 45.

²⁸⁷ О појму *res administrativa*, вид. С. Лиљих, *Res administrativa (управна ствар)*, Београд, 2011.

Као што је то био случај и у ранијим периодима, односно када је долазило до доношења нових или системских промјена постојећих устава на простору бивше Југославије, слиједом чега је у врло кратком року долазило до усклађивања држављанских норми са новонасталим правно-политичким и друштвеним промјенама, таква је ситуација била и са доношењем Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије у фебруару 1974. године.

Устав СФРЈ из 1974. године представља по много чему прекретницу у даљем опстанку СФРЈ и највјероватније најоспораванији устав у југословенској историји (бар када су у питању интереси тадашње СР Србије), и то посебно у погледу одредаба о државном уређењу СФРЈ, те прокламовања принципа даљег јачања федерализације земље, укључујући и право народа на самоопредјелење, па све до отцјепљења у одређеним околностима.

Овакве новонастале, а суштински изузетно значајне промјене у државном, политичком и друштвеном животу СФРЈ, нужно су имале импликације и на држављанску материју тог времена, због чега је и било очекивано да законодавац у врло кратком року имплементира вриједности највишег степена социјалистичке самоуправне демократије и у савезни држављански пропис, те слиједом тога и у држављанске прописе њених социјалистичких република.

5.6.1. Материјалноправне норме савезног Закона о југословенском држављанству и појединачних републичких закона о држављанству

Већ на први поглед и то приликом читања назива савезног држављанског прописа СФРЈ из 1976. године (Закон о држављанству Социјалистичке Федеративне Републике Југославије), може се примјетити благо напуштање „идеје југословенства” како је то био случај са претходним текстом назива савезног држављанског прописа СФРЈ (Закон о југословенском држављанству) те постепено, али значајно, инфилтрирање начела социјалистичког самоуправног друштва са акцентом на јачање националне свијести њених народа и народности.

Наиме, Закон о држављанству СФРЈ усвојила је Скупштина СФРЈ дана 24. децембра 1976. године а ступио је на снагу 8. јануара 1977. године након што је објављен у „Службеном листу СФРЈ” број 58/76. Закон је садржавао укупно 29 чланова²⁸⁸, нормативно подијељених у шест глава.²⁸⁹ „Као што је већ поменуто, он је донесен у поступку усклађивања са Уставом СФРЈ и садржи неке мање измјене. Иако је донесен и објављен као потпуно нови закон и донекле са терминолошки измијењеним називом, он је у ствари закон о измјенама и допунама досадашњег Закона о југословенско држављанству. Појављује се, према томе, као нека врста закона са пречишћеним текстом, свакако из практичних разлога.”²⁹⁰

Упоређивањем одредаба Закона о држављанству СФРЈ и ЗЈД, логичним се указује да законодавац ни овог пута није био посебно нормативно сензибилан када је у питању свеобухватно регулисање држављанске материје. Такав закључак произилази, не само из чињенице да је савезни држављански пропис СФРЈ из 1976. године само за један члан богатији од савезног држављанског прописа СФРЈ из 1964. године, него и из чињенице да су сви они материјалноправни и формалноправни држављански недостаци који су пратили дотадашњи држављански пропис и даље углавном егзистирали у савезном држављанском пропису СФРЈ из 1976. године. Истина, овог пута законодавац је извршио неколико значајних интервенција и то у погледу стварне надлежности за одлучивање у држављанским стварима те увођењу колизионих норми када су у питању сукоби републичких закона о држављанству, с тим да је, за разлику од претходних држављанских прописа, законодавац увео и одредбе од значаја за доказивање држављанства СФРЈ. Оно што се свакако није промијенило у односу на Закон о југословенском држављанству из 1964. године јесу основи за стицање²⁹¹ и престанак држављанства²⁹², као ни круг привилегованих кандидата

²⁸⁸ За један члан више у односу на Закон о југословенском држављанству.

²⁸⁹ Прва глава – опште одредбе, друга глава – стицање држављанства СФРЈ, трећа глава – престанак држављанства СФРЈ, четврта глава – рјешавање сукоба републичких закона о држављанству (колизионе нормe), пета глава – евиденција о држављанима СФРЈ и доказивање држављанства СФРЈ и шеста глава – прелазне и завршне одредбе.

²⁹⁰ С. Ђ. Јовановић, *Држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, Београд, 1977, 49–50.

²⁹¹ Држављанство СФРЈ стиче се поријеклом, рођењем на територији СФРЈ, природом и по међународним уговорима (члан 3 Закона о држављанству СФРЈ).

за стицање држављанства (југословенски исељеник, странац који је у браку са држављанином СФРЈ итд).²⁹³

Осим промјена у погледу надлежности за одлучивање у држављанским стварима СФРЈ, законодавац је, за разлику од савезних држављанских прописа у ранијем периоду, овог пута савезним држављанским прописом СФРЈ из 1976. године регулисао не тако ријетку држављанску ситуацију – сукоб републичких закона о држављанству. Наиме, чланом 22 Закона о држављанству СФРЈ, законодавац је колизионим нормама регулисао неколико држављанских правила. *Прво*, републичко држављанство дјетету се одређује по закону републике чије држављанство имају оба родитеља.²⁹⁴ *Друго*, ако родитељи имају различито републичко држављанство, дијете стиче републичко држављанство оне републике на чијој територији је рођено, уколико један од родитеља има то републичко држављанство, осим уколико се родитељи договоре споразумно, када дијете може стећи републичко држављанство по закону републике чији је држављанин други родитељ. *Треће*, уколико је дијете рођено на територији републике чије држављанство нема ниједан од родитеља, дијете може стећи републичко држављанство по закону републике на којој је рођено, ако је то предмет споразума родитеља, или држављанство једне од република чије републичко држављанство посједује један од родитеља по претходном писменом споразуму родитеља. *Четврто*, уколико је дијете рођено у иностранству, а родитељи имају различита републичка држављанства, дијете стиче републичко држављанство једног од родитеља по закону републике који они споразумно одреде, а уколико до споразума не дође, дијете стиче држављанство оне републике на чијој територији се изврши упис рођења у матичну књигу рођених или по закону републике чије држављанство има родитељ који је пријавио рођење дјетета ради уписа у матичну књигу рођених, која се води у дипломатском или конзуларном представништву СФРЈ у иностранству.

²⁹² Држављанство СФРЈ престаје отпustom, одрицањем, одузимањем и по међународним уговорима (члан 13 Закона о држављанству СФРЈ).

²⁹³ Вид. члан 8 Закона о држављанству СФРЈ.

²⁹⁴ „Ако један од родитеља није у животу или не може да врши родитељска права или је непознат, изјаву о републичком држављанству дјетета даје други родитељ” (члан 22 став 6 Закона о држављанству СФРЈ).

Такође, а за разлику од претходних држављанских прописа, једна од држављанских новина која прати савезни Закон о држављанству СФРЈ из 1976. године јесу и одредбе у вези са доказивањем држављанства СФРЈ. Наиме, чланом 24 Закона о држављанству СФРЈ из 1976. године прописано је да се држављанство СФРЈ доказује личним, односно путним исправама и то: лична карта, војна легитимација или важећа путна исправа за држављане СФРЈ. У случају да држављанин не посједује једну од наведених личних или путних исправа, држављанство СФРЈ се може доказивати и увјерењем о држављанству СФРЈ издатим од стране надлежног органа.

Када су у питању материјалноправне одредбе држављанских прописа социјалистичких република посматраног периода,²⁹⁵ ситуација је углавном идентично регулисана у свим републичким законима о држављанству,²⁹⁶ а што је била ситуација и са републичким држављанских прописима социјалистичких република у периоду од 1.1.1965. до 8.1.1977. године. Наиме, анализом наведених одредаба примјећује се да због новоусвојених држављанских рјешења, почев од промјена у погледу стварне надлежности за одлучивање у држављанским стварима, затим увођења колизионих норми када су у питању сукоби републичких закона о држављанству, те увођења одредаба од значаја за доказивање држављанства СФРЈ, држављански прописи социјалистичких република у периоду од 1976/77. године до распада СФРЈ били су обогашени одредбама којима је вршена конкретизација наведених новоусвојених (савезних) држављанских рјешења, али без посебних (међусобних) разлика значајних за њихову појединачну анализу.

²⁹⁵ Закон о држављанству Социјалистичке Републике Србије („Сл. гласник СРС”, број 45/79 и 13/83), Закон о држављанству Социјалистичке Републике Црне Горне („Сл. лист СР ЦГ”, број 26/75), Закон о држављанству Социјалистичке Републике Хрватске („Народне новине”, број 32/77), Закон о држављанству Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине („Сл. гласник СР Босне и Херцеговине”, број 10/77), Закон о држављанству Социјалистичке Републике Словеније („Урадни лист Републике Словеније”, број 23/76) и Закон о држављанству Социјалистичке Републике Македоније („Службен весник”, број 19/77).

²⁹⁶ Заједничке карактеристике свих држављанских прописа социјалистичких република јесу да садрже око 30 чланова, подијељених у пет или шест нормативних цјелина које обавезно обухватају дио који се односи на основне одредбе, стицање држављанства, престанак држављанства, заједничке одредбе као и прелазне и завршне одредбе, док је нпр. законодавац СР Србије као посебну нормативну цјелину регулисао „поновно стицање држављанства”.

5.6.2. Формалноправне норме савезног Закона о југословенском држављанству и појединачних републичких закона о држављанству

Ситуација се није битно промијенила у односу на претходни закон, бар када је у питању законодавчев сензибилитет у погледу формалноправних држављанских норми, па тако законодавац СФРЈ ни у периоду 1976/77. године па до распада СФРЈ није препозно значај процесних одредаба у контексту примјене материјалноправних држављанских норми у пракси.

Наиме, као што је већ речено, у односу на савезни држављански пропис СФРЈ из 1964. године, овога пута законодавац је стварну надлежност за одлучивање у држављанским стварима пренио са савезног на републички ниво. Тако је чланом 21 Закона о држављанству СФРЈ регулисано „захтјев за пријем у држављанство СФРЈ или отпуст из држављанства СФРЈ подноси се преко органа одређеног прописом републике, односно преко надлежног дипломатског или конзуларног представништва СФРЈ у иностранству (*став 1*)” док је *ставом 2* истог члана регулисано да „рјешење о стицању или престанку држављанства доноси орган одређен прописом републике”. Разлог за овакво држављанско рјешење треба тражити управо у начелима на којима се темељи ново државно устројство СФРЈ. Једно од најважнијих обиљежја Устава СФРЈ из 1974. године јесте већи степен федерализације државе у контексту већег степена аутономије њених федералних јединица и покрајина у саставу СФРЈ. На крилима такве идеје настало је управо и држављанско рјешење код којег се СФРЈ као федерација одрекла дијела својих (некада) уставних овлаштења за изворно одлучивање (преко савезног секретаријата за унутрашње послове) о стицању или престанку југословенског држављанства, делегирајући то овлаштење својим федералним јединицама. У том контексту, законодавац је наведено држављанско рјешење употпунио обавезом странца да се приликом подношења захтјева за пријем у држављанство СФРЈ истовремено изјасни и у погледу републичког држављанства које жели да стекне, чиме се поступак стицања савезног и републичког држављанства обједињује у један поступак. С обзиром на наведену промјену у погледу стварне надлежности за одлучивање у држављанским *res administrativa*,

ситуација се сходно томе морала мијењати и у погледу управносудске контроле држављанских рјешења, пошто је према дотадашњим управносудским прописима судску контролу вршио Савезни суд СФРЈ, имајући у виду да је и сама рјешења из области савезног држављанства доносио Савезни секретаријат за унутрашње послове. Сада су, имајући у виду промјену која је уследила преношењем стварне надлежности са савезног на републички ниво, судску контролу држављанских рјешења, иако то нигдје у савезном нити држављанским прописима социјалистичких република није децидирано прописано, вршили највиши судски органи република – републички врховни судови, у складу са савезним законом о управним споровима²⁹⁷, што имплицира да се судска контрола држављанских рјешења завршавала у оквиру републичке надлежности без било какве могућности даљег преиспитивања од стране савезних судских органа.

Осим наведеног савезни држављански пропис из 1976. године регулисао је и једну посебну процесну ситуацију у вези са доказивањем држављанства СФРЈ. Наиме, *чланом 24 ставом 2* Закона регулисано је да уколико држављанин није уписан у евиденције о држављанима СФРЈ, надлежни орган ће провести поступак утврђивања држављанског статуса те ће, у зависности од исхода поступка, извршити упис чињенице држављанског статуса у надлежне евиденције, а у увјерењу о држављанству СФРЈ истовремено се означава и држављанство републике.

Такође, сходно промјенама у погледу стварне надлежности за одлучивање у држављанским стварима СФРЈ, законодавац је регулисао и поступање са списима и евиденцијама о југословенском држављанству по којима је претходно поступао Савезни секретаријат за унутрашње послове, регулишући у *члану 25* да исти остају у архиви Савезног секретаријата и под његовим надзором, с тим да је Савезни секретаријат дужан на оправдан захтјев заинтересованих органа, организација и грађана истима доставити податке из наведених евиденција.

На крају, а као што је то био случај и са Законом о југословенском држављанству из 1964. године, законодавац је у прелазним и завршним одредбама (*члан 27* Закона) овластио савезног секретара за унутрашње послове да у

²⁹⁷ Члан 3 Закона о управним споровима („Сл. лист СФРЈ”, број 4/77 и 36/77).

споразуму са савезним секретаром за иностране послове пропише начин вођења евиденција о држављанима СФРЈ који стално живе у иностранству и образац увјерења о држављанству СФРЈ који је намијењен за употребу у иностранству.

Када су у питању формалноправне држављанске норме прописане *држављанским прописима социјалистичких република*, ситуација такође није нормативноправно боља (богатија) него што је то случај са савезним држављанским прописом. Заједничка за све држављанске прописе социјалистичких република у посматраном периоду јесте чињеница да је законодавац највећи дио процесних одредаба груписао у посљедњу нормативну цјелину – заједничке одредбе, регулишући (на скоро идентичан начин у свим републичким држављанским прописима) да се захтјев за стицање и престанак држављанства социјалистичких република подноси општинском органу унутрашњих послова по мјесту пребивалишта подносиоца захтјева, а уколико исти има стално пребивалиште у иностранству, онда се захтјев подноси дипломатско–конзуларном представништву СФРЈ у иностранству. Ако се ради о странцу који има регулисано стално или привремено боравиште на територији СФРЈ, онда се захтјев за пријем у држављанство СФРЈ такође подноси општинском органу унутрашњих послова по мјесту сталног или привременог боравишта. Поред наведеног сви републички држављански прописи јасно су предвиђали обавезу да се уз поднесени захтјев за стицање држављанства СФРЈ, односно конкретне социјалистичке републике, обавезно подносе докази о испуњености законом прописаних услова, као и да о поднесеном захтјеву одлучује републички секретаријат за унутрашње послове.²⁹⁸ Такође, републички законодавци су једнообразно регулисали да се републички секретаријати за унутрашње послове задужују за вођење евиденције о стицању и престанку држављанства социјалистичких република, да се евиденције о држављанству социјалистичких република и СФРЈ воде по мјесту рођења, те да их воде органи

²⁹⁸ С тим да је чланом 24 став 2 Закона о држављанству СР Србије регулисано да за лица која имају пребивалиште или боравиште на територији аутономних покрајина о држављанским стварима одлучује покрајински секретаријат за унутрашње послове, уз претходно прибављено мишљење републичког секретаријата за унутрашње послове, с тим да уколико се покрајински секретар не слаже са мишљењем републичког секретаријата исти ће прослиједити држављански предмет на коначно одлучивање Извршном вијећу Скупштине Социјалистичке Републике Србије које доноси рјешење, те о својој одлуци обавјештава извршно вијеће скупштине социјалистичке аутономне покрајине.

управе надлежни за матичне књиге, а који су истовремено и овлаштени за издавање увјерења о држављанству социјалистичке републике и СФРЈ.

5.6.3. Предности и недостаци држављанских норми савезног Закона о југословенском држављанству и појединачних републичких закона о држављанству у периоду од 1976/77. до распада СФРЈ

Приликом анализе материјалноправних и формалноправних држављанских норми, како Закона о држављанству СФРЈ из 1976. године, тако и одредаба држављанских прописа социјалистичких република, неспорним се указује да између држављанских рјешења наведених прописа и држављанских прописа који су им претходили (Закон о југословенском држављанству из 1964. године и републички држављански прописи), не постоје велике (суштинске) разлике, осим када је у питању преношење стварне надлежности за одлучивање у савезним држављанским стварима са савезног на републички ниво. Као што је већ елаборирано на ову тему, разлог таквој законодавчевој одлуци треба тражити у мотивима за доношење и циљевима који је требало да буду остварени доношењем Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године. Слиједом наведеног, а како је у конкретном случају велики број држављанских рјешења из Закона о југословенском држављанству из 1964. године инкорпориран и у Закон о држављанству СФРЈ из 1976. године, задржане су и конкретне предности и недостаци, о чему је већ било ријечи у претходном излагању.

Тако је од држављанских рјешења - *предности*, у Закону о држављанству СФРЈ из 1976. године задржано стицање држављанства СФРЈ по основу поријекла без обзира на то који родитељ има држављанство СФРЈ (мајка или отац), затим *чланом 8* Закона су такође предвиђене „привилеговане” категорије странаца у вези са стицањем држављанства натурализацијом²⁹⁹, затим да се стицање држављанства од стране оба или једног родитеља у поступку натурализације

²⁹⁹ У конкретном случају, чланом 8 Закона предвиђене су сљедеће „привилеговане” категорије: исељеници из Југославије, странци који су закључили брак са држављанином СФРЈ и усвојени малолетни странци.

протеже и на њихову/његову малољетну дјецу уколико родитељ/и то траже³⁰⁰, као и то да законодавац ни у овом случају није предвидио губитак држављанства по основу одсутности (као што то није био случај ни са Законом о југословенском држављанству из 1964. године).³⁰¹ У погледу осталих држављанских одредаба савезног закона о држављанству, ситуација је углавном идентична са држављанским рјешењима прописа који су му претходили, те се у конкретном случају ради о „типизираним” (уобичајеним) држављанским рјешењима који и дан-данас егзистирају у великом броју модерних и савремених држава, а о чему је било ријечи у претходним излагањима. Поред наведеног у погледу држављанских одредаба социјалистичких република основна предност која се у пракси показала као врло важна и корисна јесте детаљеније нормирање могућих (конкретних) држављанских ситуација, посебно када се ради о стицању држављанства по основу поријекла.³⁰²

Осим што је држављански пропис СФРЈ из 1976. године свакако задржао велики број квалитетних држављанских рјешења свог претходника из 1964. године, ништа се није промијенила ситуација ни када су у питању уочени *недостаци* Закона о југословенском држављанству из 1964. године, с обзиром на то да је и овога пута законодавац пропустио регулисати обавезу доношења подзаконског прописа о примјени закона о држављанству, чиме је правној доктрини ријешити недоумицу која се појавила приликом доношења Закона о југословенском држављанству из 1964. године, односно да ли се радило о намјерном или ненамјерном пропусту. У вези са обзирношћу и обимом предметног држављанског недостатка већ је било ријечи приликом анализе Закона о југословенском држављанству из 1964. године, због чега се о истој неће сада говорити. Такође, ни држављански прописи СФРЈ из 1976. године, као ни републички држављански прописи донијети на основу њега, нису остали имуни на недостатке који су пратили држављанска рјешења Закона о југословенском

³⁰⁰ Вид. члан 11 Закона о држављанству СФРЈ из 1976. године.

³⁰¹ Вид. члан 13 Закона.

³⁰² Нпр. вид. чланови 4–7 Закона о држављанству Социјалистичке Републике Хрватске („*Народне новине*”, број 32/77), чланови 5 и 6 Закон о држављанству Социјалистичке Републике Србије („*Сл. гласник СРС*”, број 45/79 и 13/83), чланови 4–8 Закона о држављанству Социјалистичке Републике Македоније („*Службен весник*”, број 19/77).

држављанству из 1964. године. Наиме, и овога пута законодавац није дао директан одговор на питање да ли се рјешења којима се одлучује о држављанским стварима могу административно или судски преиспитивати, као ни то што је омогућио да у одређеним држављанским ситуацијама надлежни орган није дужан образлагати разлоге којима се служио приликом доношења негативних рјешења из држављанских ствари.³⁰³

5.7. ДРЖАВЉАНСКИ ПРОПИСИ СРБИЈЕ, ХРВАТСКЕ И БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ (СА ОСВРТОМ И НА ДРУГЕ БИВШЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ РЕПУБЛИКЕ) - ПЕРИОД ОД РАСПАДА СФРЈ ДО ДАНАС

Социјалистичка Федеративна Република Југославија као федерација од шест република и двије аутономне покрајине на територији Социјалистичке Републике Србије прве знаке унутрашње политичке, економске и друштвене кризе почела је осјећати одмах након смрти предсједника Јосипа Броза Тита у мају 1980. године. Предсједништво СФРЈ као врховни колегијални управљачки орган није успјело изборити се са свим кризама и дешавањима са којима се СФРЈ сусрела послјере смрти предсједника Јосипа Броза Тита.³⁰⁴ У том контексту, а имајући у виду неспорну чињеницу да су Уставом СФРЈ из 1974. године њеним републикама дата широка (државна) овлашћења, почетком деведесетих година једна по једна република почеле су проглашавати своју независност и потпуни прекид државног, политичког и сваког другог континуитета са СФРЈ (прво Словенија на референдуму одржаном 23. децембра 1990. године, па онда и Хрватска на референдуму одржаном 2. маја 1991. године), што је свакако био крај СФРЈ у облику у којем је до тада егзистирала.

³⁰³ Вид. члан 7 став 4 и члан 14 став 4 Закона о држављанству СФРЈ из 1976. године, па нпр. члан 9 став 4 Закон о држављанству Социјалистичке Републике Србије („Сл. гласник СРС”, број 45/79 и 13/83), члан 22 став 2 Закон о држављанству Социјалистичке Републике Хрватске („Народне новине”, број 32/77) итд.

³⁰⁴ Више о овоме вид. В. Петровић, „Распад СФРЈ: криза, ерозија и рат“, *Историја 20. века, Институт за савремену историју*, број 1/2015, Београд, 111–132; А. Ђорђевић, *Сукцесија државе и пракса Југославије*, Београд, 1965.

Имајући у виду чињеницу да су на простору СФРЈ, а након њеног распада, наставиле егзистирати њене бивше социјалистичке републике као самосталне државе,³⁰⁵ то су врло брзо, свака од њих, донијеле своје држављанске прописе као знак афирмације своје територије независности и суверенитета.³⁰⁶ „Постјугословенска грађанска констелација оформила се кроз ратове у којима се југословенски федерални грађански модел расточио на своје републичке компоненте из којих су се развили нови грађански режими; насилни сукоби у којима је нестала социјалистичка Југославија поставили су се у саме темеље процеса изградње нових држава. Свака од новоформираних независних држава суочила се с потребом да редефинише сопствене унутрашње оквири политичког припадања (за шта су пресудни контекст чинили рат и политике етничке хомогенизације), као и да одреди нови корпус грађана (ко ће бити примљен, а ко не). Поглед на трансформацију постјугословенског простора из угла држављанства омогућава нам да боље разумемо правне основе и друштвени лепак нових заједница’(*Shafir*, 1998: 3). Политике држављанства уједно су и одсликавале и омогућавале имплементацију нових националних политика.”³⁰⁷

5.7.1. Материјалноправне норме позитивних држављанских прописа Србије, Хрватске и Босне и Херцеговине (са освртом и на друге бивше југословенске републике) - период од распада СФРЈ до данас

Након распада СФРЈ Социјалистичка Република Србија и Социјалистичка Република Црна Гора наставиле су своју политичко-правну егзистенцију кроз

³⁰⁵ Више о уставима новостворених држава бивше СФРЈ, вид. Д. Ђукановић, „Основне уставне концепције у земљама бивше Југославије – упоредна анализа“, *Зборник радова, Међународни проблеми*, година LIV, број 3, 2002, 272-306.

³⁰⁶ Више о предметној проблематици вид. Т. Џунов, „Сукцесија држава у погледу држављанства – успоредна анализа закона о држављанству у државама сљедницама и питање доводи ли њихова примјена у пракси до појаве апатридије или могуће полипатридије“, *Законитост*, 46, број 11–12, 1992, Загреб, 1429–1437; В. Димитријевић, *Може ли се држава-нација на Балкану помирити са својим грађанима?: однос према држављанству и људским правима у балканским земљама*, Увод у мировне студије, Београд, 2000, 49–62; Г. Кнежевић, „Проблеми држављанства на ЕХ – УУ простору: и шта урадити“, *Наслеђе и наследници Југославије: проблеми сукцесије и континуитета: (зборник радова)*, 1994, 99–108.

³⁰⁷ Ј. Васиљевић, „Кључни елементи трансформације режима држављанства у Србији од 1990. године“, *Филозофија и друштво*, вол. 22, број 4, 2011, Београд, 66.

Савезну Републику Југославију, као једине социјалистичке републике које су (вољно) сачувале унутрашњи и спољни (међународноправни) институционални континуитет са СФРЈ. „Уставом Савезне Републике Југославије од 27. априла 1992. године, било је предвиђено постојање југословенског држављанства (чл. 17 ст. 1).³⁰⁸ Уставним законом о спровођењу највишег конституционалног акта СР Југославије, прописивало се обавезно усклађивање Закона о држављанству СФРЈ из 1976. године, са Уставом СРЈ. Међутим, регулисање држављанског статуса физичких лица завршено је тек 1996. године”,³⁰⁹ доношењем Закона о југословенском држављанству.³¹⁰ Разлоге за овакво поступање СР Југославије (тј. недоношење држављанског прописа одмах након што је ступио на снагу Устав СРЈ) треба налазити прије свега у чињеници да је један дио правних теоретичара тог доба чврсто заступао правно-политички став да се СФРЈ није распала у контексту њеног потпуног нестанка као државног и међународног субјекта у правном саобраћају, него да је она наставила свој државни и међународни континуитет испољавати кроз измијењени облик државне заједнице.³¹¹ „Према томе, одговор на питање држављанства не треба тражити полазећи од става да се Југославија распала: нема државе – нема њеног држављанства. Јер, нити се Југославија распала, нити је нестало њено држављанство. Савезну Републику Југославију сачињавају Република Србија и Република Црна Гора, као републике чланице. Држављани те две републике били су држављани СФРЈ. Самим тим, држављани Србије и држављани Црне Горе су држављани СРЈ и пре самог доношења Закона о југословенском држављанству. Закон о југословенском држављанству могао је, као што је и учинио, само да то констатује. Држављанство

³⁰⁸ Устав СР Југославије („Сл. лист СРЈ”, број 1/92).

³⁰⁹ Д. Димитријевић, „Регулисање држављанства на простору бивше СФР Југославије”, *Међународна политика*, број 2–3, Београд, 2008, 303–304.

³¹⁰ „Службени лист СРЈ”, број 33/96, а који је ступио на снагу 1. јануара 1997. године те био измијењен Законом о изменама и допунама Закона о југословенском држављанству („Службени лист СРЈ”, број 9/01).

³¹¹ Упореди са размишљањима из прегледног рада: Ј. Васиљевић, „Кључни елементи трансформације режима држављанства у Србији од 1990. године”, *Филозофија и друштво*, вол. 22, број 4, 2011, Београд, 69.

СРЈ држављана њених република чланица не стиче се ступањем на снагу Закона о југословенском држављанству. Оно постоји од самог доношења Устава СРЈ.”³¹²

5.7.1.1. Савезна Република Југославија, Србија и Црна Гора, Република Србија

Као што је већ речено, **Закон о југословенском држављанству** донесен је 19. јула 1996. године, с тим да је исти ступио на снагу 1. јануара 1997. године. Укупно је садржавао 55 чланова, подијељених у девет нормативних цјелина – глава.³¹³ Анализом наведених одредаба држављанског прописа СРЈ, може се закључити да законодавац није умногоме одступио од држављанских рјешења која су до тада постојала и била актуелна, осим што се нпр. за стицање држављанства у поступку натурализације одустало од употребе некадашњег термина „прирођење”, а како је то раније било кориштено у југословенским држављанским прописима,³¹⁴ док се у Закону о југословенском држављанству за наведени основ стицања држављанства користи термин „стицање држављанства пријемом” (члан 2 став 1 тачка 3 и члан 12 Закона). У контексту непромијењених држављанских рјешења може се навести да се југословенско држављанство стицало поријеклом,³¹⁵ рођењем на територији Југославије,³¹⁶ пријемом³¹⁷ и по

³¹² М. Балетић, М. Бузацић, *Закон о југословенском држављанству с објашњењима*, Савезни прописи, Београд, 1996, 23.

³¹³ Прва глава се односила на основне одредбе, друга глава на стицање југословенског држављанства (са укупно четири цјелине које обрађују сваки појединачни основ за стицање држављанства), трећа глава се односила на престанак југословенског држављанства (са укупно три цјелине које обрађују сваки појединачни основ за престанак држављанства), четврта глава се односила на поновно стицање југословенског држављанства, пета глава се односила на проблематику рјешавања сукоба републичких закона о држављанству, шеста глава је регулисала поступак за стицање или престанак југословенског држављанства и утврђивање југословенског држављанства, седма глава је обрађивала проблематику евиденције о држављанству, осма глава се односила на прелазне одредбе, док се девета глава односила на завршне одредбе.

³¹⁴ Више о држављанским термилошким промјенама, вид. М. Балетић, М. Бузацић, *Закон о југословенском држављанству с објашњењима*, Савезни прописи, Београд, 1996, 24.

³¹⁵ Чланови 7–10 Закона, па тако југословенско држављанство стиче поријеклом : 1) дијете чија су оба родитеља у тренутку његовог рођења југословенски држављани; 2) дијете рођено у Југославији, чији је један од родитеља у тренутку рођења дјетета југословенски држављанин; 3) дијете рођено у иностранству, чији је један од родитеља у тренутку рођења дјетета југословенски држављанин, а други је непознат или непознатог држављанства или без држављанства.

³¹⁶ Члан 11 Закона, па тако дијете рођено или нађено на територији Југославије (нахоче) стиче југословенско држављанство рођењем ако су му оба родитеља непозната или непознатог држављанства или без држављанства.

међународним уговорима,³¹⁸ док је држављанство престајало отпустом,³¹⁹ одрицањем³²⁰ и по међународним уговорима.³²¹ Такође, законодавац је због чињенице да је СР Југославија, баш као и СФРЈ, своју сложену држављанску проблематику заснивала на међусобној корелацији савезног (југословенског) и републичких држављанстава, по принципу да стицање савезног (југословенског) држављанства нужно подразумејева и стицање једног од републичких држављанстава³²² као и да посједовање једног од републичких држављанстава искључује посједовање другог републичког држављанства,³²³ то је било очекивано да се овој проблематици (сукоба републичких држављанских прописа) посвети неколико колизионих норми, што је и био случај са одредбама 27 и 28 Закона.³²⁴ Имајући у виду да је законодавац СРЈ из потпуно јасних разлога, а

³¹⁷ Чланови 12–17 Закона, па тако странац коме је сходно прописима о кретању и боравку странаца одобрено стално настањење у Југославији може бити на свој захтјев примљен у југословенско држављанство под условом: 1) да је навршио 18 година живота, или закључио брак с југословенским држављанином без обзира на године живота; 2) да има отпуст из страног држављанства или да поднесе доказ да ће отпуст добити ако буде примљен у југословенско држављанство; 3) да у мјесту сталног настањења има запослење или други извор средстава за своје издржавање и издржавање чланова своје породице; 4) да у Југославији није кажњаван казном затвора за кривично дјело које га чини неподобним за пријем у југословенско држављанство; 5) да се из његовог понашања може закључити да ће бити лојалан грађанин Југославије.

³¹⁸ Члан 18 Закона, па се тако југословенско држављанство може стећи на основу потврђеног међународног уговора.

³¹⁹ Чланови 19–23 Закона, па тако југословенском држављанину престаје југословенско држављанство отпустом ако поднесе захтјев за отпуст и ако испуњава сљедеће услове: 1) да је навршио 18 година живота; 2) да нема сметњи у погледу војне обавезе; 3) да је измирио порезе и друге законске обавезе; 4) да је регулисао имовинскоправне обавезе из брачног односа и односа родитеља и дјете према лицима која живе у Југославији; 5) да се против њега у Југославији не води кривични поступак због кривичног дјела за које се гони по службеној дужности, а ако је у Југославији осуђен на казну затвора – да је ту казну издржао; 6) да има страно држављанство или доказ да ће бити примљен у страно држављанство.

³²⁰ Члан 24 Закона, па се тако пунољетан југословенски држављанин који је рођен и живи у иностранству, а има и страно држављанство, може до навршене 23. године живота одрећи југословенског држављанства.

³²¹ Члан 25 Закона, па тако југословенско држављанство може престати на основу потврђеног међународног уговора.

³²² „Југословенски држављанин је истовремено држављанин републике чланице” (члан 17 став 2 Устава СРЈ).

³²³ Више о појму „сложеног држављанства” вид. Б. Благојевић, *Држављанство*, Просвета, Београд, 1946. 23; Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник Републике Србије, Београд, 1995, 565 и А. Фира, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља*, том 1, Агенција Мир и ИП Цветник, Нови Сад, 1993, 118–119.

³²⁴ Наиме, колизиона правила за рјешавање сукоба републичких закона о држављанству полазе од основног правила да дијете стиче држављанство републике чланице чије држављанство имају оба родитеља у тренутку његовог рођења, а уколико родитељи имају различито републичко држављанство, онда дијете стиче држављанство републике чланице на чијој је територији дијете рођено уколико један од родитеља има то републичко држављанство, с тим да родитељи могу

прије свега због државног и међународноправног континуитета са СФРЈ, задржао већину држављанских рјешења претходног држављанског прописа из 1976. године, па чак и из 1964. године,³²⁵ која су у овом раду у претходним излагањима била детаљније анализирана, то се може извести закључак да се „овај Закон у основи базира на солидарним правним стандардима из ове области.”³²⁶

Међутим, поред наведених, типизираних држављанских рјешења, као посљедицу распада СФРЈ законодавац је био принуђен да материјалноправним држављанским нормама регулише недефинисане држављанске статусе оних лица која су услед негативних посљедица ратних и постратних дешавања дошла, односно затекла се на територији СРЈ или су са СРЈ имали јаку повезаност (породичне, имовинске, пословне и друге прилике), а нису по сили закона имале регулисан југословенски држављански статус. Таква је нпр. била ситуација са држављанима СФРЈ који су на дан проглашења Устава СРЈ 27. априла 1992. године имали држављанство Републике Србије или Републике Црне Горе³²⁷ (као и њихова дјеца рођена послје тог датума), те који су по сили закона имали регулисан југословенски држављански статус по принципу аутоматске сукцесије (односно без било какве посебне процедуре утврђивања држављанског статуса)³²⁸, док су остали грађани СФРЈ са недефинисаним држављанским статусом на територији СРЈ били принуђени проћи кроз поступак стицања држављанства пријемом.³²⁹ У контексту наведеног законодавац је кроз VIII главу Закона о

споразумно одредити да дијете стиче републичко држављанство по основу другог родитеља. У случају да је дијете рођено у иностранству, а родитељи имају различита република држављанства, онда дијете стиче држављанство републике чланице једног од родитеља које они споразумно одреде.

³²⁵ Потребно је имати на уму да је Закон о држављанству Социјалистичке Републике Србије („Сл. гласник СРС”, број 45/79 и 13/83) важио све до почетка примјене Закона о држављанству Републике Србије („Сл. гл. Републике Србије”, број 135/04 и 90/07).

³²⁶ С. Лилић, „Драма југословенског држављанства”, *Бранич*, број 1, Београд, 1997, 58.

³²⁷ О неспретности законодавца приликом нормирања и употребе термилошке конструкције „држављанство Републике Србије или Републике Црне Горе” умјесто „држављанство Социјалистичке Републике Србије или Социјалистичке Републике Црне” вид. *ibid*, 60.

³²⁸ Вид. члан 46 Закона о југословенском држављанству.

³²⁹ Што на крају представља *contradictio in adjecto*, јер уколико је законодавац приликом доношења Закона о југословенском држављанству пошао од принципа држављанског континуитета са држављанством СФРЈ, а што јесте случај, указује се нелогичним да онда држављани СФРЈ (са држављанством других бивших југословенских република) који су се затекли на територији и имају регулисано пребивалиште морају покренути поступак пријема у југословенско држављанство, умјесто да и они стекну југословенско држављанство *ex lege* само зато што према

југословенском држављанству (прелазне одредбе) покушао регулисати недефинисане држављанске статусе појединих категорија лица, прије свега избјеглица и прогнаних лица. „Према образложењу подносиоца Нацрта, односно Предлога закона, основна интенција новог Закона о југословенском држављанству је остваривање континуитета ранијег савезног држављанства са уставним и правним поретком нове државе. Међутим, решења која нови закон предвиђа као 'прелазна решења' наводе на сасвим супротан закључак: фактички посматрано, ова 'прелазна решења' заправо уводе принцип дисконтинуитета са ранијим југословенским држављанством... Са једне стране, прелазна решења у посебно негативном смислу погађају избеглице и тзв. прогнала лица из Хрватске ...и Босне и Херцеговине која су нашла уточиште од ратних страха у СРЈ, а са друге стране, сва она лица која су из неког разлога 'привржена' Југославији (нпр. имају породицу или имовину), али су стицајем околности затечена са 'страним држављанством', тј. ранијим републичким држављанством неких од бивших југословенских република које су се у међувремену осамосталиле. ...Другим речима, уместо да се (по основу континуитета), ново југословенско држављанство претпоставља за сваког бившег југословенског држављанина (којег се он може одрећи), Закон се опредељује за обрнуту солуцију према којој су бивши југословенски држављани аутоматски постали држављани неке осамостаљене бивше југословенске републике, а своје *ново југословенско држављанство могу стећи под условима који су заправо тежи од услова под којима 'обичан' странац може да стекне југословенско држављанство, inter alia, уз обавезно писмено одрицање од свог постојећег (нпр. словеначког или хрватског) држављанства.*"³³⁰

Под мање повољним условима за пријем у југословенско држављанство за држављане СФРЈ са држављанством других република у односу на тзв. „обичне странце” (па чак и „југословенске исељенике”)³³¹ подразумијевало се постојање *преклузивног рока* од једне године од дана ступања на снагу закона (а у изузетним

принципу држављанског континуитета, у конкретном случају између држављанства СФРЈ и држављанства СР Југославије има знак једнакости.

³³⁰ С. Лилић, „Драма југословенског држављанства“, *Бранич*, број 1, Београд, 1997, 59.

³³¹ Мисли се свакако на исељенике који су југословенско држављанство у правилу стекли по прописима прве и друге Југославије.

околностима три године од дана ступања на снагу закона)³³² у коме се захтјев за пријем у југословенско држављанство морао поднијети, као и обавеза *подношења изјаве о одрицању другог држављанства (тј. држављанства друге републике настале дисолуцијом СФРЈ)*. У конкретном случају, „обични странци”, у складу са чланом 12 Закона, односно „југословенски исељеници” у складу са чланом 13 Закона, нису били условљени било каквим роком у коме су морали аплицирати за југословенско држављанство након што им је одобрено стално настањење у Југославији, док је то неспорно био случај са држављанима других југословенских република који су имали пребивалиште на територији СР Југославије (члан 47 став 2 Закона). Осим наведеног „обични странци” и „југословенски исељеници” били су у привилегованијем положају у односу на држављане других република који су имали пребивалиште на територији СР Југославије и када је у питању одрицање од (претходног) држављанства. Наиме, „обични странац” у складу са чланом 14 став 1 Закона могао је бити примљен у југословенско држављанство и у ситуацији када нема отпуст из страног држављанства, уколико његов пријем у југословенско држављанство „изискују међународни и други интереси Југославије, ако има нарочито заслуга за Југославију или ако је то неопходно из научних, економских, културних, *националних или сличних разлога*”³³³, док је југословенски исељеник, у складу са чланом 13 Закона могао бити примљен у југословенско држављанство под условом да у „Југославији није кажњаван казном затвора за кривично дјело које га чини неподобним за пријем у југословенско држављанство” као и „да се из његовог понашања може закључити да ће бити лојалан грађанин Југославије”, односно југословенски исељеник је без икаквих проблема могао задржати своје досадашње држављанство те паралелно са њим имати југословенско држављанство. У том смислу, законско рјешење о неопходности одрицања од другог држављанства прије него што се стекне југословенско држављанство (забрана бипатридности или полипатридности) „сигурно ће довести до неприродног цепања бракова и породица, нарочито када

³³² Вид. члан 47 став 2 ЗЈД-а из 1996. године.

³³³ На овом мјесту питање се само намеће, зар нису национални или „слични разлози” управо регулисање држављанског статуса великом броју својих (СФРЈ) грађана који су на територији СР Југославије живјели годинама уназад (значи имали регулисано пребивалиште), али су се силом прилика задесили у ситуацији да након распада СФРЈ стекну држављанство неке друге југословенске републике?!

се има у виду чињеница да је распад Југославије довео у врло неповољне ситуације управо мешане бракове и породице. Осим тога ова солуција довешће и до немогућности располагања некретнинама и другом имовином која је 'остала' у другој републици³³⁴, самим тим, „стицање југословенског држављанства за избјеглице отуда је било много сложеније³³⁵ те је „у коначном билансу, знатан број избеглица дуго био без икаквог држављанског статуса. Према неким подацима, само је трећина избеглица успела да регулише свој држављански статус у том периоду.”³³⁶ Истина, чланом 48 Закона о југословенском држављанству, као и измјенама и допунама члана 47 и 48 у 2001. години³³⁷ ситуација у погледу регулисања држављанског статуса, прије свега избјеглица, знатно је побољшана, првенствено из разлога што је укинута одредба којом је био регулисан преклузивни рок за подношење држављанског захтјева, затим укинута је забрана о двоструком или вишеструком држављанству (односно законодавац је брисао дио норме који се односио на обавезу подношења изјаве о одрицању од сваког другог држављанства), као и из разлога што су је на крају знатно проширен круг лица која су могла оптирати за југословенско држављанство, укључујући не само избјеглице и прогнана лица, него и сва друга лица која су у моменту проглашења Устава СРЈ имала регулисано пребивалиште на територији СРЈ, а били су држављани друге државе настале на територији СФРЈ (што није био случај са иницијалним чланом 47 став 1 закона из 1996. године).

Даље, када је у питању позитивноправна држављанска проблематика Републике Србије, ситуација се знатно мијења на боље доношењем новог **Закона о држављанству Републике Србије**.³³⁸ „...његове основне карактеристике јесу либерализација и усклађивање са основним принципима и нормама Европске конвенције о држављанству. ...Основни циљ новог закона је био да се приступ

³³⁴ С. Лилић, „Драма југословенског држављанства”, *Бранич*, број 1, Београд, 1997, 60.

³³⁵ Д. Душко, „Регулисање држављанства на простору бивше СФР Југославије”, изворни научни рад, *Међународна политика*, број 2–3, Београд, 2008, 305.

³³⁶ Ј. Васиљевић, „Кључни елементи трансформације режима држављанства у Србији од 1990. године”, *Филозофија и друштво*, вол. 22, број 4, 2011, Београд, 69.

³³⁷ Закон о изменама и допунама Закона о југословенском држављанству („Службени лист СРЈ”, број 9/01).

³³⁸ „Службени гласник Републике Србије”, број 135/04, с тим да се почео примјењивати од 27. фебруара 2005. године, а који је касније новелиран на основу Закона о измјенама и допунама Закона о држављанству Републике Србије („Службени гласник Републике Србије”, број 90/07).

држављанству, свима који испуњавају основне услове за то, учини што лакшим.”³³⁹ Закон о држављанству Републике Србије је првобитно садржавао укупно 56 чланова, подијељених у осам нормативних цјелина – глава.³⁴⁰ С обзиром на чињеницу да је у фебруару 2003. године дошло до промјене облика заједничке државне егзистенције Србије и Црне Горе у Државну заједницу Србије и Црне Горе, а што је пратило ступање на снагу (уставне) Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама³⁴¹, усклађивање југословенског држављанског прописа из 1996. године са новонасталим политичким, државним, правним и друштвеним амбијентом се указало нужним.³⁴²

Као што је то био случај и са југословенским држављанским прописом из 1996. године, ситуација се у погледу типизираних држављанских материјалноправних рјешења, бар када је у питању стицање и престанак држављанства, није мијењала. Таква ситуација је очекивана, с обзиром на то да су материјалноправна држављанска рјешења, посебно она која су садржана у Закону о држављанству Републике Србије из 2004. године (са новелама из 2007. године), оцијењена у широкој јавности највишим оцјенама³⁴³ и као таква углавном распострањена у држављанским прописима земаља у региону. Наиме, држављанство Републике Србије стицало се поријеклом (члан 7 Закона),³⁴⁴

³³⁹ Ј. Васиљевић, „Кључни елементи трансформације режима држављанства у Србији од 1990. године”, *Филозофија и друштво*, вол. 22, број 4, 2011, Београд, 71.

³⁴⁰ Прва глава се односи на основне одредбе, друга глава регулише стицање држављанства Републике Србије (са укупно пет цјелина у којима је обрађен сваки појединачни основ за стицање држављанства), трећа глава се односи на престанак држављанства по међународним уговорима (са укупно шест цјелина у којима је обрађен сваки појединачни основ за престанак држављанства као и дан престанка држављанства), затим четвртом главом је регулисан поступак за стицање и престанак држављанства Републике Србије, петом главом је регулисана евиденција о држављанима Републике Србије и доказивање држављанства Републике Србије, шестом главом је регулисан надзор над вођењем евиденције о држављанима Републике Србије, док је посљедња глава посвећена прелазним и завршним одредбама.

³⁴¹ „Службени лист СЦГ”, број 6/03.

³⁴² Држављански значај Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама се огледа у томе што је за разлику од ранијих држављанских прописа иста сасвим јасно указала на примат републичког држављанства над држављанством државне заједнице, наводећи у члану 7 став 1 да је „држављанин државе чланице (истовремено) и држављанин Србије и Црне Горе”.

³⁴³ За више о овоме вид. М. Станивуковић, „Српско међународно приватно право у времену транзиције: промењен значај држављанства и пребивалишта”, *Држављанство и међународно приватно право; Хашке конвенције: (зборник радова)*, Београд, 2007, 44–72.

³⁴⁴ Држављанство Републике Србије поријеклом стиче дијете: 1) чија су оба родитеља у тренутку његовог рођења држављани Републике Србије; 2) чији је један од родитеља у тренутку његовог рођења држављанин Републике Србије, а дијете је рођено на територији Републике Србије; 3)

рођењем на територији Републике Србије (члан 13 Закона),³⁴⁵ пријемом (члан 14 Закона)³⁴⁶ и по међународним уговорима (члан 26 Закона),³⁴⁷ док је држављанство престајало отпустом (члан 28 Закона),³⁴⁸ одрицањем (члан 33 Закона)³⁴⁹ и по међународним уговорима (члан 36 Закона)³⁵⁰, с тим да је новелама из 2007. године као основ за престанак држављанства брисано „стицањем држављанства друге државе чланице”³⁵¹, све из разлога што овакво држављанско рјешење (забрана двојног држављанства), а након што је Црна Гора напустила државну заједницу, није било у корелацији са политиком Републике Србије да се свим црногорским држављанима који то желе, без посебних формалности, дозволи стицање држављанства Републике Србије.

Даље, потребно је истаћи да је полазна основа новог Закона о држављанству Републике Србије из 2004. године била останак на курсу правног континуитета са југословенским држављанством и то тако што је законодавац

рођено у иностранству, чији је један од родитеља у тренутку његовог рођења држављанин Републике Србије, а други је непознат или непознато држављанства или без држављанства.

³⁴⁵ Дијете рођено или нађено на територији Републике Србије (нахоче) држављанство Републике Србије рођењем стиче ако су му оба родитеља непозната или непознато држављанства или без држављанства или ако је дијете без држављанства.

³⁴⁶ Странац коме је сходно прописима о кретању и боравку странаца одобрено стално настањење у Републици Србији може бити, на свој захтјев, примљен у држављанство Републике Србије под условом: 1) да је навршио 18 година живота и да му није одузета пословна способност; 2) да има отпуст из страног држављанства или да поднесе доказ да ће отпуст добити ако буде примљен у држављанство Републике Србије; 3) да је до подношења захтјева најмање три године непрекидно имао пријављено пребивалиште на територији Републике Србије; 4) да поднесе писмену изјаву да Републику Србију сматра својом државом.

³⁴⁷ Држављанство Републике Србије може се стећи на основу ратификованог међународног уговора, под условом узајамности.

³⁴⁸ Држављанину Републике Србије држављанство Републике Србије престаје отпустом ако поднесе захтјев за отпуст и ако испуњава сљедеће услове: 1) да је навршио 18 година живота; 2) да нема сметњу у погледу војне обавезе; 3) да је измирио порезе и друге законске обавезе у Републици Србији; 4) да је регулисао имовинскоправне обавезе из брачног односа и односа родитеља и дјете према лицима која живе у Републици Србији; 5) да се против њега у Републици Србији не води кривични поступак за кривична дјела за која се гони по службеној дужности, а ако је у Републици Србији осуђен на казну затвора – да је ту казну издржао; 6) да има страног држављанство или доказ да ће бити примљен у страног држављанство.

³⁴⁹ Пунољетни држављанин Републике Србије који је рођен и живи у иностранству, а има и страног држављанство може се до навршене 25. године живота одрећи држављанства Републике Србије.

³⁵⁰ Нпр. вид. Споразум о држављанству између СР Југославије и Босне и Херцеговине од 13. децембра 1997. године, односно Уговор о двојном држављанству СР Југославије и Босне и Херцеговине од 29. октобра 2002. године.

³⁵¹ Вид. члан 10 Закона о измјенама и допунама Закона о држављанству Републике Србије („Сл. гл. Републике Србије”, број 90/07).

(првобитно)³⁵² у члану 51 Закона регулисао да се држављанином Републике Србије, у смислу тог закона, сматра југословенски држављанин који је на дан проглашења Уставне повеље државне заједнице Србије и Црне Горе 4. фебруара 2003. године имао и држављанство Републике Србије, као и лице које је послје тог датума, а до дана почетка примјене овог закона, стекло држављанство Републике Србије, док је законодавац чланом 52 Закона (првобитно само) регулисао да се држављанином Републике Србије сматра и држављанин СФРЈ који на дан почетка примјене овог закона (27. фебруара 2005. године) има држављанство друге републике раније СФРЈ, односно држављанство друге државе настале на територији раније СФРЈ и пријављено пребивалиште на територији Републике Србије у трајању од најмање девет година, ако поднесе писмену изјаву да се сматра држављанином Републике Србије и захтјев за упис у евиденцију држављана Републике Србије. Новелама из 2007. године³⁵³, а имајући у виду дисолуцију Државне заједнице Србије и Црне Горе, законодавац је регулисао да се држављанином Републике Србије има сматрати и црногорски држављанин који је на дан 3. јуна 2006. године имао пријављено пребивалиште на територији Републике Србије, ако поднесе писмену изјаву да се сматра држављанином Републике Србије и захтјев за упис у евиденцију држављана Републике Србије.

Посебно значајна одредба, како за избјегла, расељена и прогнана лица, тако и за припаднике српског или другог народа, односно етничке заједнице са територије Републике Србије који нису имали регулисано држављанство Републике Србије нити пребивалиште на територији Републике Србије, била је одредба члана 23 Закона која је, уз одређене корекције новелама из 2007. године,³⁵⁴ била прекретница у рјешавању највећег броја недефинисаних држављанских статуса грађана бивше Југославије који су се, најчешће, силом

³⁵² С обзиром на то да је законодавац новелама из 2007. године (члан 16 Закона) извршио у цијелости измјену наведеног члана, симплифицирајући њену садржину, тако што је регулисао да се држављанином Републике Србије сматра лице које је стекло држављанство Републике Србије у складу са досадашњим прописима.

³⁵³ Члан 16 Закона о измјенама и допунама Закона о држављанству Републике Србије („Службени гласник Републике Србије”, број 90/07).

³⁵⁴ Вид. члан 8 и 18 Закона о измјенама и допунама Закона о држављанству Републике Србије („Сл. гл. Републике Србије”, број 90/07).

прилика затекли на територији СР Југославије, односно СЦГ па касније и Републике Србије. Наиме, наведеним чланом законодавац је регулисао да припадник српског народа (али и припадник другог народа или етничке заједнице са територије Републике Србије³⁵⁵ као и лице рођено у другој републици раније СФРЈ које је имало држављанство те републике или је држављанин друге државе настале на територији раније СФРЈ, које као избјегло, прогнано или расељено лице борави на територији Републике Србије или је избјегло у иностранство) има право да буде примљен у држављанство Републике Србије без отпуста из страног држављанства, ако је навршило 18 година живота и није му одузета пословна способност и ако поднесе изјаву да Републику Србију сматра својом државом. „Наведеним критеријумима за стицање и престанак држављанства учињен је значајан помак у правцу усклађивања усвојених мерила са међународним правним стандардима који се односе на стицање и престанак држављанства. Закон омогућава олакшано стицање држављанства за избеглице и друге угрожене категорије лица. Поједностављивање поступка за стицање и престанак држављанства, условљен је изостављањем дотадашњих прописаних услова у вези запослења, обавезног обезбеђења извора средстава за живот у месту сталног боравишта и некажњивости за кривично дело које лице чини неподобним за пријем у српско држављанство. Такође, значајно је и ублажавање услова за сва лица која не могу поднети доказ да ће добити отпуст из страног држављанства ако буду примљена у српско држављанство.”³⁵⁶

³⁵⁵ С тим да је, када је у питању могућност конзумирања овог држављанског рјешења од стране припадника другог народа или етничке заједнице са територије Републике Србије, исто било временски орочено на период од двије године од дана ступања на снагу новелираног закона из 2007. године, а што није био случај са припадницима српског народа или држављанима других држава насталих распадом СФРЈ, због чега се пред Уставним судом Републике Србије у предмету број IУз-564/2011 водио и поступак по приједлогу за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредбе члана 18 Закона о измјенама и допунама Закона о држављанству Републике Србије („Сл. гл. Републике Србије”, број 90/07), поднесен од стране Заштитника грађан Града Зрењанина, који је одбијен већином гласова, а са издвојеним мишљењем проф. др Марије Драшкић, судије Уставног суда. Више о овоме вид. Одлуку објављену у „Службеном гласнику Републике Србије”, број 18/12.

³⁵⁶ Д. Димитријевић, „Регулисање држављанства на простору бивше СФР Југославије“, изворни научни рад, *Међународна политика*, број 2–3, Београд 2008, 310; У вези са могућим рјешењима и отклањање негативних посљедица распада СФРЈ вид. Р. Бубало, *Бијела књига о статусним и имовинским питањима грађана, (насталим као резултат распада Југославије) у земљама потписницама Дејтонског споразума, с препорукама за њихово рјешавање*, Игманска иницијатива, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012.

5.7.1.2. Република Хрватска

Доношењем новог Устава од 22. децембра 1990. године³⁵⁷ Република Хрватска започиње нову епоху своје државности као самостална, недјелјива, јединствена и социјална држава, у цијелости прекидајући све политичке, правне, државне, економске и социјалне везе са бившом СФРЈ. Као што је то био случај и са Уставом СРЈ, држављанска материја имала је статус уставне категорије, и то тако што је чланом 9 Устава Републике Хрватске регулисано: „Хрватско држављанство, његово стицање и престанак, уређују се законом. Држављанин Републике Хрватске не може бити прогнан из Републике нити му се може одузети држављанство, а не може бити ни изручен другој држави.” С обзиром на уставно право (али и обавезу) да се држављанска материја регулише посебним законом, Сабор Републике Хрватске као један од првих (државотворних) аката усвојио је **Закон о хрватском држављанству**³⁵⁸ који је ступио на снагу 18. октобра 1991. године. Закон је иницијално садржавао 37 чланова, међусобно груписаних у пет нормативних цјелина – глава.³⁵⁹ У погледу стицања и престанка хрватског држављанства законодавац је оптирао за држављанска рјешења која су у већем или мањем обиму била типизирана и широко распрострањена у држављанским прописима земаља у региону у том времену.³⁶⁰ Наиме, хрватско држављанство се стицало поријеклом (члан 4, 5 и 6 Закона),³⁶¹ рођењем на територији Републике

³⁵⁷ Устав Републике Хрватске („*Народне новине*”, број 56/90, 135/97, 8/98 и 41/01).

³⁵⁸ („*Народне новине*”, број 53/91), а који је више пута новелиран и то 1992. године („*Народне новине*”, број 28/92), затим 1993. године кроз одлуке Уставног суда Републике Хрватске („*Народне новине*”, број 113/93) која је исправљена 1994. године („*Народне новине*”, број 4/94) као и 2011. године („*Народне новине*”, број 130/11) и 2015. године („*Народне новине*”, број 110/15), с тим да је у „*Народним новинама*” број 70/91 објављена исправка првобитног текста закона.

³⁵⁹ Прва глава се односи на опште одредбе, друга глава је посвећена проблематици стицања држављанства, трећа глава регулише област престанка држављанства, четврта глава се односи на процесне одредбе, док се посљедња, пета глава односи на прелазне и закључне одредбе.

³⁶⁰ Више о принципима који су заједнички за држављанске прописе држава сукцесора бивше СФРЈ вид. Д. Димитријевић, „Регулисање држављанства на простору бивше СФР Југославије, изворни научни рад“, *Међународна политика*, број 2–3, Београд, 2008, 321–322.

³⁶¹ Поријеклом стиче хрватско држављанство дијете: 1) чија су оба родитеља у тренутку његова рођења хрватски држављани; 2) чији је један од родитеља у тренутку рођења дјетета хрватски држављанин, а дијете је рођено у Републици Хрватској; 3) чији је један од родитеља у тренутку рођења дјетета хрватски држављанин, а други без држављанства или непознатог држављанства, а дијете је рођено у иностранству; Више о овоме, вид. Д. Медведовић, „Стјецање хрватског

Хрватске (члан 7 Закона),³⁶² прирођењем (члан 8 Закона)³⁶³ и по међународним уговорима, док је хрватско држављанство престајало отпустом (члан 18 Закона),³⁶⁴ одрицањем (члан 22 Закона)³⁶⁵ и по међународним уговорима.³⁶⁶

Анализом материјалноправних држављанских норми Закона о хрватском држављанству из 1991. године, може се примијетити да је законодавац, баш као што је то био случај и код других држављанских прописа земаља у региону тог доба, проблематику утврђивања својих (иницијалних) држављана по сили закона засновао на начелу *правног континуитета са држављанством Социјалистичке Републике Хрватске*, као примарном критеријуму, док је други, *додатни критеријум* кориштен за потребе регулисања недефинисаног држављанског статуса лица која су се затекла на територији Републике Хрватске или су са њом имала тијесне повезаности, *заснивао се на етничкој припадности* (тј. припадности хрватском народу као већинском народу).

држављанства по начелу подријетла (*ius sanguinis*)“, *Часопис Законитост*, број 3, Загреб, 1992, 422–441.

³⁶² Хрватско држављанство стиче дијете које је рођено или нађено на подручју Републике Хрватске, ако су му оба родитеља непозната или су непознатог држављанства или су без држављанства.

³⁶³ Прирођењем може стећи хрватско држављанство странац који је поднио захтјев за пријем у хрватско држављанство ако испуњава следеће услове: 1) да је навршио 18 година живота те да му није одузета пословна способност; 2) да има отпуст из страног држављанства или да поднесе доказ да ће отпуст добити ако буде примљен у хрватско држављанство; 3) да живи у Републици Хрватској са пријављен боравком 8 година непрекидно до подношења захтјева и да има одобрење за странца на сталном боравку; 4) да познаје хрватски језик и латинично писмо, хрватску културу и друштвено уређење; 5) да се из његовог понашања може закључити да поштује правни поредак и обичаје у Републици Хрватској; Више о овоме, вид. Ј. Омејец, „Legal requirements for acquiring Croatian citizenship by naturalization: in comparison with the naturalization laws of some European and Anglo-Saxon countries“, *Зборник Правног факултета Загреб*, 46, број 5, Загреб, 1996, 489–519; Г. Мршић, „Стјецање хрватског држављанства прирођењем“, *Хрватска правна ревија*, 3 (2003), број 2, Загреб, 67–74.

³⁶⁴ Отпуст из хрватског држављанства може се дати особи која је поднијела захтјев за отпуст и удовољава овим претпоставкама: 1) да је навршила 18 година живота; 2) да нема сметњи у вези са војном обавезом; 3) да је подмирила дужне порезе, таксе и друге јавне дажбине те обавезе према правним и физичким лицима у Републици Хрватској за које постоје извршни наслови; 4) да је правно уредила имовинске обавезе из брачног односа и односа родитеља и дјете према хрватским држављанима и према особама које остају живјети у Републици Хрватској; 5) да има страног држављанство или да је доказала да ће бити примљена у страног држављанство.

³⁶⁵ Дјетету до навршене 18. године живота престаје одрицањем хрватско држављанство: 1) на захтјев родитеља којима је хрватско држављанство престало одрицањем или 2) ако је хрватско држављанство престало на тај начин једном од родитеља, а други родитељ је страни држављанин.

³⁶⁶ Детаљније о наведеној проблематици, вид. С. Иванда, Д. Цојић, „Улога воље особе код престанка (хрватског) држављанства“, *Правни вјесник Правног факултета у Осигеку „Josipa Jurja Strossmayera“*, 18 (1–2), Осигек, 2002, 215–233.

Наиме, првобитном верзијом члана 30 став 1 и 2 Закона регулисано је да се хрватским држављанином сматра особа која је то својство стекла по прописима важећим до дана ступања на снагу овог закона (а о чему је било више ријечи у претходном излагању),³⁶⁷ те да се хрватским држављанином сматра и припадник хрватског народа који на дан ступања на снагу закона (18. октобар 1991. године) нема хрватско држављанство, а на наведени дан има пријављено пребивалиште од најмање 10 година у Републици Хрватској (касније је период од 10 година брисан новелама из 1992. године), ако да писану изјаву да се сматра хрватским држављанином. „Особе које нису биле сматране хрватским држављанима на темељу чл. 30 ст 1 ЗХД-а јер га до тада нису стекле, нити су искористиле своје право да им се призна статус хрватских држављанина на темељу чл. 30 ст. 2 ЗХД-а, (дакле нису дале писану изјаву да се сматрају хрватским држављанима, а имале су 8. листопада 1991. пријављено пребивалиште у РХ најмање 10 година) постале су странци.”³⁶⁸ На овакав начин неспорним се указује да је законодавац и прије доношења држављанског прописа из 1991. године, био свјестан да велики број („пожељних”) грађана, односно становника тек проглашене Републике Хрватске, неће по сили закона стећи хрватско држављанство, што ће свакако изазвати њихов револт и гњев, али истовремено и енормне проблеме у свакодневном животу, а све из разлога што се у претходној (југословенској) држављанској историји није водило посебно рачуна о републичком држављанству и њиховој благовременој и тачној евиденцији, имајући у виду да је већи дио времена примат над републичким држављанством имало савезно (југословенско) држављанство, због чега у пракси није била ријетка ситуација да се приликом уписа у матичне књиге или није уносио податак о републичком држављанству³⁶⁹ или се погрешно

³⁶⁷ Док је новелама из 2015. године законодавац прецизирао још једну категорију грађана који се имају сматрати по сили закона хрватским држављанима, регулишући да се хрватским држављанином сматра и особа која је уписана у евиденцију о држављанству у периоду од 1. марта 1978. године до 8. октобра 1991. године, а издана му је јавна исправа којом се доказује хрватско држављанство. За више о проблемима утврђивања држављанства и доказивања истог, вид. А. Скендеровић, „Утврђивање хрватског држављанства“, *Слободно подузетништво*, 8 (2001), број 7, 85–90.

³⁶⁸ Ф. Станичић, „Важније промјене у хрватском држављанском праву након новеле Закона о хрватском држављанству 2011.“, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, број 2, Ријека, 2012, 919.

³⁶⁹ Најчешће због непостојања споразума родитеља о републичком држављанству њиховог малолетног дјетета у ситуацији када родитељи имају различита републичка држављанства.

уносио.³⁷⁰ Такву спознају о недефинисаном држављанском статусу великог броја грађана Републике Хрватске који примарно немају хрватско држављанство (из наведених разлога) али имају регулисано пребивалиште, законодавац је регулисао према етничким мјерилима, прописујући могућност олакшаног стицања хрватског држављанства (само) за припаднике хрватског народа, што је по принципу *argumentum a contrario* значило да сви остали грађани Републике Хрватске (нехрватског поријекла) који упркос деценијским пребивањем на територији Републике Хрватске и посједовању држављанства неке од република бивше Југославије, по сили закона добијају статус „трајно настањеног странца” за чију даљу егзистенцију у Републици Хрватској су се користиле одредбе прописа којим је било регулисано кретање и боравак странаца.³⁷¹ „Сложене процедуре за регуларно примање у држављанство, комбиноване с изразито дискреционим овлашћењима додељеним административним службеницима, додатно су отежале могућности да они буду примљени међу држављане. У исто време, натурализација Хрвата без пребивалишта у Хрватској подстицана је олакшавајућим одредбама у оквиру Закона о хрватском држављанству усмереним на емигранте и припаднике хрватске заједнице с пребивалиштем у иностранству.”³⁷²

Таква ситуација је била нпр. са *чланом 16* Закона о хрватском држављанству којим је (првобитно) било регулисано да припадник хрватском народу који нема пријављено пребивалиште у Републици Хрватској³⁷³ може стећи хрватско држављанство уколико познаје хрватски језик и латинично писмо, хрватску културу и друштвено уређење³⁷⁴ као и уколико се из његовог понашања

³⁷⁰ Више о овоме вид. Р. Бубало, „Олакшавајући за стицање држављанства за држављане других република бивше СФРЈ”, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, вол. 79, бр. 6, 2007, 335; Д. Продановић-Мишковић, „*Obtaining Croatian citizenship: findings of the civic committee on human rights*”, *Croatian Critical Law Review*, вол. 3, број 1–2, Загреб, 1998, 145–152.

³⁷¹ Закон о кретању и боравку странаца („Народне новине”, број 59/91, 22/93 и 29/94).

³⁷² В. Коска, „*Разумевање режима држављанства у оквиру сложених троструких веза: Истраживање случаја Хрватске*”, Држављани и држављанство после Југославије, Слио, Београд, 2012, 200; Упор. Ј. Омејец, „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*, вол. 3 (1998), 1–2, Загреб, 99–127.

³⁷³ Интенција законодавца је прије свега била да обухвати велики број хрватског народа који живи и ради у Босни и Херцеговини и који је након распада СФРЈ, махом због свог рођења или пребивалишта на територији Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине, уживао републичко држављанство СР Босне и Херцеговине.

³⁷⁴ Што је новелама из 2011. године брисано, заједно са обавезом достављања изјаве.

може закључити да поштује правни поредак и обичаје у Републици Хрватској, под условом да да надлежном органу писану изјаву да се сматра хрватским држављанином, као што је то била ситуација и са брисањем услова неопходног периода од 10 година пребивања на територији Републике Хрватске, првобитно прописаног *чланом 30 став 2 Закона* (новелама из 1992. године), чиме је (само) погодовано припаднику хрватског народа са пребивалиштем у Републици Хрватској (без обзира на период трајања пребивалишта) да у олакшаном и убрзаном поступку регулише своје хрватско држављанство.³⁷⁵ Када су у питању остали грађани нехрватског поријекла који су имали пребивалиште на територији Републике Хрватске и који су по сили Закона о хрватском држављанству стекли статус „трајно настањеног странца”, своју „држављанску муку” су једино могли регулисати као „обични странци” кроз институт прирођења, који је у овом случају био регулисан чланом 8 Закона. Наиме, у конкретном случају за потребе стицања хрватског држављанства прирођењем, а што је био случај и у већини других држављанских прописа земаља у региону тог времена, захтијевали су се уобичајени материјалноправни држављански услови (услов у погледу пунољетства, отпуста из дотадашњег држављанства, познавање језика и писма итд), укључујући и услов у погледу дужине сталног боравака на територији Републике Хрватске. Првобитно је законом из 1991. године законодавац предвидио да подносилац захтјева мора имати најмање *пет година* пријављен боравак на територији Републике Хрватске, да би новелама из 2011. године законодавац поопштрио овај услов тражећи дужину боравака од *осам година те одобрен статус странца на сталном боравку*, што оставља утисак да је законодавац, умјесто да временом „омекшава” своју држављанску политику према странцима и да је на одређени начин прилагођава стварном стању, исти своју држављанску политику развијао наоштрб великог броја лица са

³⁷⁵ Истини за вољу, ситуација се у погледу нехрватског грађанства рођеног на територији Републике Хрватске и заинтересованог за стицање хрватског држављанства за нијансу поправила новелама из 1992. године, када је у члану 9 обрисан услов да су до подношења захтјева за пријем у држављанство морали имати пријављено пребивалиште најмање пет година, с тим да је ова олакшавајућа држављанска олакшица своју (олакшавајућу) суштину изгубила новелама из 2011. године, када је у ову држављанску материјалноправну норму додата обавеза да подносилац захтјева „живи у Републици Хрватској те (да) има одобрен стални боравак” чиме се држављанскоправни положај нехрватског грађанства који је рођен на територији Републике Хрватске, али је због ратних и других дешавања избјегао у иностранство, знатно отежао.

недефинисаним држављанским статусом, а која су због породичних, имовинских, социјалних и других повезаности била у зависном положају од Републике Хрватске, међу којима су свакако најрањивије категорије грађана управо биле избјеглице и прогнана лица.³⁷⁶ „Иако је ЗХД, у готово неизмијењеном облику на снази од 1992. године, када је знатније измијењен и допуњен, то не значи да у његовој примјени није било бројних проблема и нејасноћа. Највећи политичко–правни проблем настао је због низа особа које су 8. листопада 1991. године постали странци јер нису, према до тада важећим прописима били хрватски републички држављани, односно нису се изјаснили припадницима хрватског народа који имају пребивалиште у РХ те дали изјаву да се сматрају хрватским држављанима.”³⁷⁷

Слиједом наведеног, а што се указује очигледним и приликом првог читања Закона о хрватском држављанству, законодавац није осјетио потребним (уопште) регулисати (а камоли кроз поступак олакшаног стицања хрватског држављанства) држављанске статусе својих (нехрватских) грађана који су распадом СФРЈ постали држављани других република, са којима по правилу нису имали никакве стварне повезаности (имовинске, социјалне, породичне и друго) осим формалне држављанске везе, а што је *a priori* било у супротности, како са Мишљењем број 8 Арбитражне комисије Мировне конференције о Југославији од 4. јула 1992. године³⁷⁸, тако и са Принципима на којима би требали темељити законе о држављанству држава на подручју бивше СФРЈ, усвојеним на састанку експерата о држављанству из министарстава држава бивше СФРЈ и међународних експерата, одржаном у Савјету Европе у Стразбуру дана 31. октобра 1996. године у организацији Савјета Европе и УНХЦР-а, који, између осталог, прокламују да

³⁷⁶ За даљу елаборацију на предметну тематику, вид. М. Радаковић, „A case report on the problems of establishing Croatian citizenship“, *Croatian Critical Law Review*, вол. 3, број 1–2, Загреб, 1998, 129–136.

³⁷⁷ Ф. Станичић, „Важније промјене у хрватском држављанском праву након новеле Закона о хрватском држављанству 2011.“ *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, број 2, Ријека, 2012, 935.

³⁷⁸ У коме се, између осталог, наводи да су све бивше републике чланице СФРЈ дужне ријешити проблеме настале дисолуцијом СФРЈ водећи рачуна о начелима и правима међународног права те о начелу правичности. Више о овоме вид. Д. Лучка, „Крај СФРЈ и Арбитражна комисија Мировне конференције о Југославији (Преглед правно–политичке ситуације и критика Првог мишљења Комисије)“, стручни рад, *Годишњак студената Универзитета у Бањој Луци*, година I, број 2/2013, 102–123.

свака држава треба да олакша стицање свог држављанства за особе које су биле држављани бивше СФРЈ и које су имале стални боравак на њеној територији у вријеме државне сукцесије.³⁷⁹

5.7.1.3. Босна и Херцеговина

Као што је већ било ријечи у претходним излагањима, СР Босна и Херцеговина је почетком деведесетих година, убрзо након што су СР Словенија и СР Хрватска прогласиле своју независност и потпуни прекид државног, политичког и сваког другог континуитета са СФРЈ, слиједила њихов пут, а што је свакако био увод и повод за ратне сукобе на њеној територији. Ратни сукоби су окончани потписивањем Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, познатијег као Дејтонски мировни споразум³⁸⁰ који је обухватао, између осталих, и Анекс IV којим је био регулисан Устав Босне и Херцеговине. За држављанску материју Босне и Херцеговине и њених ентитета од значаја су, како одредбе Устава Босне и Херцеговине (члан 1 тачка 7 Устава), Устава Републике Српске (члан 6 Устава) и Устава Федерације Босне и Херцеговине (члан 5 Устава), тако законски и подзаконски држављански прописи Босне и Херцеговине, Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине.³⁸¹

„Сложеност ситуације босанског држављанства како је оно одређено Дејтонским уставом огледа се у чињеници да је и дефиниција држављанства, заједно с осталим одредбама овог мировног споразума, слиједила пут диктиран потребом да се оконча рат и постигне минималан консензус између сукобљених страна. ... Огледа се и у сличности са неким праксама које су постојале у бившој Југославији, у смислу да се подстичу сличне сумње и дебате о односу између

³⁷⁹ Више о овоме вид. Р. Бубало, „Олакшавајући за стјецање држављанства за држављане других република бивше СФРЈ“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, вол. 79, бр. 6, 2007, 337.

³⁸⁰ Усаглашен – парафиран је 21. новембра 1995. године у Дејтону (Охајо), а коначно је потписан 14. децембра 1995. године у Паризу са свим својим анексима.

³⁸¹ Основ за регулисање држављанства становника Брчко дистрикта Босне и Херцеговине регулисан је, како у члану 12 Статута Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Сл. гл. БД БиХ”, број 17/08 и 39/09), тако и одредбама Закона Брчко дистрикта БиХ о избору и промјени ентитетског држављанства („Сл. гл. БД БиХ”, број 32/09).

држављанства на нивоу државе и на нивоу ентитета, које се воде око тврдњи о 'примарној' или 'изведеној' природи држављанства ентитета и следственог нагласка на суверенитету државе, односно њених административних јединица."³⁸²

Наиме, чланом 1 тачка 7 Устава Босне и Херцеговине, „установљено је тзв. сложено држављанство својствено сложеним државним заједницама. Разликује се држављанство Босне и Херцеговине и ентитетско држављанство, односно држављанство Републике Српске и држављанство Босне и Херцеговине, с тим да је прихваћен принцип приоритета држављанства Босне и Херцеговине у спољним односима према другим државама."³⁸³ У том контексту уставотворац је извршио јасну дистинкцију у погледу законодавне надлежности за доношење држављанских прописа, прописујући да држављанство Босне и Херцеговине регулише Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, док држављанство регулишу сами ентитети,³⁸⁴ водећи рачуна о **општим држављанским начелима** и то: **а)** Сви држављани било којег ентитета су, самим тим, држављани Босне и Херцеговине; **б)** Ниједно лице не може бити арбитарно лишено држављанства Босне и Херцеговине, или држављанства ентитета, или на други начин остављено без држављанства. Нико не може бити лишен држављанства Босне и Херцеговине, или ентитета, по било којем основу као што је пол, раса, боја, језик, вјера, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, повезаност са националном мањином, имовином, рођењем или било који други статус; **ц)** Сва лица која су била држављани Републике Босне и Херцеговине, непосредно прије ступања на снагу овог Устава, су држављани Босне и Херцеговине. Држављанство лица која су натурализована послје 6.4.1992. године, а прије ступања на снагу овог Устава, регулисаће Парламентарна скупштина; **д)** Држављани Босне и Херцеговине могу имати држављанство друге државе, под условом да постоји билатерални уговор између Босне и Херцеговине

³⁸² Е. Муминовић, „Problems of Citizenship Laws in Bosnia and Herzegovina”, *Croatian Critical Law Review*, Vol. 3, No. 1-2, 84.

³⁸³ П. Кунић, *Управно право – посебни дио*, Бања Лука, 2008, 103.

³⁸⁴ Ова дистинкција има посебну важност када је у питању политичко-правно унутрашње уређење Федерације Босне и Херцеговине, имајући у виду паралелизам федералне власти и власти десет кантона, због чега је било нужно одредити да ли држављанске норме могу доносити и законодавни органи кантона (као што је то случај у Швајцарској) или то спада искључиво у надлежност Федерације Босне и Херцеговине.

и те државе којим се то питање уређује, а који је одобрила Парламентарна скупштина у складу са чланом IV, став 4, тачка (д). Лица са двојним држављанством могу гласати у Босни и Херцеговини и у ентитетима само ако је Босна и Херцеговина држава њиховог пребивалишта; е) Држављанин Босне и Херцеговине у иностранству ужива заштиту Босне и Херцеговине. Сваки ентитет може издавати пасоше Босне и Херцеговине својим држављанима, на начин како је то регулисала Парламентарна скупштина. Босна и Херцеговина може издавати пасоше оним држављанима којима пасош није издат од стране ентитета. Успоставиће се централни регистар свих пасоша издатих од стране ентитета и од стране Босне и Херцеговине.³⁸⁵

Не тако брзо након што је Устав Босне и Херцеговине донесен, а имајући у виду сложене политичке прилике тог постратног периода, држављанска материја Босне и Херцеговине је првобитно била регулисана **Законом о држављанству Босне и Херцеговине**³⁸⁶ који је прогласио својом одлуком високи представник за Босну и Херцеговину Карлос Вестендорф, да би га након тога Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине усвојила у истовјетном облику и који је и данас на снази. Закон је у иницијалном облику садржавао укупно 44 члана, међусобно груписаних у седам нормативних цјелина – глава.³⁸⁷

У складу са овлаштењима прописаним чланом 1 став 7 Устава Босне и Херцеговине, Народна скупштине Републике Српске је ентитетску држављанску материју регулисала (првобитно)³⁸⁸ **Законом о држављанству Републике**

³⁸⁵ Упор. О. Кременовић, „Држављанство у Босни и Херцеговини“, *Правна ријеч*, Година I, број 1/2004, Бања Лука, 2004, 221–232.

³⁸⁶ („Службени гласник Босне и Херцеговине”, број 4/97, 13/99, 41/02, 6/03, 14/03, 82/05, 43/09, 76/09 и 87/13, док је у 22/16 објављен службени пречишћени текст Закона).

³⁸⁷ Прва глава (поглавље) односи се на опште одредбе, друга глава на област стицања држављанства Босне и Херцеговине, трећа глава регулише област престанка БиХ држављанства, четврта глава регулише односе између држављанства БиХ и држављанства ентитета, пета глава регулише процедуре, шеста глава се односи на доказивање БиХ држављанства док се посљедњом, седмом главом (поглављем) регулишу прелазне и завршне одредбе.

³⁸⁸ Прије Устава Босне и Херцеговине, Република Српска је држављанску материју регулисала на основу Закона о држављанству српском („Службени гласник Републике Српске”, број 19/92) који је обухватао укупно 37 чланова, међусобно груписаних у шест нормативних група – цјелина и то: прва глава се односила на опште одредбе, друга глава на стицање држављанства, трећа глава на престанак држављанства, четврта глава на поновно стицање држављанства српског, пета глава на поступак у стварима држављанства српског и шеста глава на прелазне и завршне одредбе.

Српске из 1999. године³⁸⁹, да би 2014. године био донесен (нови) Закон о држављанству Републике Српске³⁹⁰ који је и данас на правној снази. Први држављански пропис Републике Српске из 1991. године садржавао је 45 чланова³⁹¹, док Закон о држављанству Републике Српске из 2014. године садржи један члан више од претходног.³⁹²

Осим наведеног, држављанску материју Федерације Босне и Херцеговине законодавац Ф БиХ је регулисао **Законом о држављанству Федерације Босне и Херцеговине**³⁹³ који је ступио на снагу 9. октобра 2001. године и који је и данас на правној снази. Наведени закон у иницијалном облику садржи укупно 44 међусобно груписаних у осам нормативних цјелина – глава.³⁹⁴

Анализирајући одредбе држављанских прописа у Босни и Херцеговини, сва три држављанска прописа на суштински једнак начин регулишу два најважнија аспекта држављанских материјалноправних рјешења, стицање и престанак држављанства, како Босне и Херцеговине, тако и ентитетских држављанстава.³⁹⁵ Тако је чланом 5 Закона о држављанству Босне и Херцеговине (као и чланом 5 Закона о држављанству Републике Српске из 2014. године и

³⁸⁹ („Службени гласник Републике Српске”, број 35/99, 17/00, 64/05, 58/09 и 18/10).

³⁹⁰ („Службени гласник Републике Српске”, број 59/14).

³⁹¹ Подијељених у осам нормативних цјелина – глава. Прва глава се односи на опште одредбе, друга глава на стицање држављанства, трећа глава на престанак држављанства, четврта глава на поновно стицање држављанства Републике Српске, пета глава на промјене ентитетског држављанства, шеста глава на поступак у стварима држављанства Републике Српске, седма глава доказивање држављанства и осма глава на прелазне и завршне одредбе.

³⁹² Подијељених у седам нормативних цјелина – глава. Прва глава се односи на основне одредбе, друга глава на стицање држављанства, трећа глава на престанак и поновно стицање држављанства Републике Српске, четврта глава на промјену ентитетског држављанства, пета глава на поступак стицања и престанка држављанства Републике Српске, шеста глава на доказивање држављанства Републике Српске и седма глава на прелазне и завршне одредбе.

³⁹³ („Службене новине Федерације БиХ”, број 43/01, 22/09, 61/09 и 65/11).

³⁹⁴ Прва глава се односи на основне одредбе, друга глава на стицање држављанства Федерације, трећа глава на престанак држављанства Федерације, четврта глава на промјену ентитетског држављанства, пета глава на поступак рјешавања држављанства Федерације, шеста глава на доказивање држављанства Федерације, седма глава на надзор над спровођењем овог закона и осма глава на прелазне и завршне одредбе.

³⁹⁵ Оваква држављанска ситуација у контексту једнаког начина регулисања држављанске материје, како на државном, тако и на ентитетском нивоу, је нужна последица уставне обавезе да ентитетски прописи морају бити усклађени са државним прописима као и општим држављанским принципом предвиђеним чланом 1 став 2 Закона о држављанству БиХ којим је регулисано да закони о држављанству које доноси ентитети морају бити у складу са Уставом БиХ и овим законом. За јаснији преглед и поређење држављанских прописа у БиХ, вид. С. Пашић, „Осврт на „Водич кроз прописе о држављанству Босне и Херцеговине”, аутора Б. Даутбашића“, *Правна мисао*, година XXXIV, број 9-10, Сарајево, 2003, 63–64.

чланом 4 Закона о држављанству Федерације Босне и Херцеговине) регулисано да се држављанство стиче: *поријеклом*,³⁹⁶ *рођењем на територији Босне и Херцеговине*,³⁹⁷ *усвајањем, путем натурализације*³⁹⁸ *и путем међународног споразума*, с тим да је ентитетским држављанским прописима регулисано и *пријем држављанина једног ентитета у држављанство другог ентитета*³⁹⁹, док је чланом 16⁴⁰⁰ регулисано да држављанство престаје *одрицањем*,⁴⁰¹ *отпустом*,⁴⁰²

³⁹⁶ Дијете рођено након ступања на снагу Устава стиче држављанство БиХ поријеклом: 1) ако су оба родитеља били држављани БиХ у вријеме рођења дјетета, без обзира на мјесто његовог рођења; 2) ако је један од родитеља био држављанин БиХ у вријеме рођења дјетета и дијете је рођено на територији БиХ; 3) ако је један родитељ био држављанин БиХ у вријеме дјететовог рођења, а дијете је рођено у иностранству, ако би оно иначе било без држављанства; 4) ако је рођено у иностранству, а један родитељ је био држављанин БиХ у вријеме дјететовог рођења, под условом да до времена када наврши 23 године поднесе пријаву за евидентирање држављанства БиХ надлежном органу.

³⁹⁷ Држављанство БиХ биће додијељено дјетету које је рођено или нађено на територији БиХ након ступања на снагу Устава ако су оба родитеља непозната или непознатог држављанства или без држављанства, или ако је дијете без држављанства.

³⁹⁸ Странац који је поднио захтјев за стицање држављанства БиХ може стећи држављанство натурализацијом ако испуњава следеће услове: 1) да је напунио 18 година старости; 2) да има одобрен стални боравак на територији БиХ најмање три године прије подношења захтјева; 3) да довољно познаје писмо и језик једног од конститутивних народа БиХ; 4) да му није изречена мјера безбједности протјеривања странаца из земље или заштитна мјера удаљавања странаца са територије БиХ од стране органа чији је легалитет успостављен Уставом и да је ова одлука још увијек на снази; 5) да није осуђиван на издржавање казне за кривична дјела са предумишљајем на дуже од три године у периоду од 8 година од подношења захтјева; 6) да се одрекну или на неки други начин изгубе своје раније држављанство прије стицања БиХ држављанства, осим ако билатерални споразум из члана 14 не предвиђа другачије. Одрицање или губитак ранијег држављанства се неће захтијевати ако ово није дозвољено или се не може разумно захтијевати; 7) да се против њега не води кривични поступак, осим ако се доказ о испуњавању овог услова не може разумно захтијевати; 8) да не представља пријетње по безбједност БиХ; 9) да има обезбијеђен стални извор прихода у износу који омогућава егзистенцију или да је у стању да обезбиједи поуздан доказ о финансијским изворима за сопствено издржавање; 10) да је измирио све пореске или друге финансијске обавезе; 11) да потпише изјаву да прихвата правни систем и уставни поредак БиХ и 12) да има важећу гаранцију о стицању држављанства БиХ.

³⁹⁹ Вид. члан 5 став 1 тачка в) Закона о држављанству Републике Српске из 2014. године и члан 4 став 1 тачка 3) Закона о држављанству Федерације БиХ (новелирано измјенама закона из 2009. године).

⁴⁰⁰ Односно чланом 18 у службеном пречишћеном тексту Закона о држављанству БиХ објављеном 2016. године.

⁴⁰¹ Грађанин који је напунио 18 година, који живи у иностранству и има држављанство друге државе, или му је загарантовано стицање држављанства друге државе, има право да се одрекне БиХ држављанства.

⁴⁰² Отпуст из БиХ држављанства може бити одобрен на основу захтјева лица које живи на територији БиХ, које испуњава следеће услове: 1) да има 18 година; 2) да се против њега не води кривични поступак због учињеног кривичног дјела које се гони по службеној дужности, или ако је осуђен на казну затвора у БиХ, да ту казну издржава; 3) да је измирио све нужне доприносе, порезе или друге законске обавезе плаћања утврђене правноснажним одлукама надлежних органа; 4) да је стекао или му је гарантовано држављанство друге државе; 5) да је испунио своје војне обавезе.

одузимањем⁴⁰³ и међународним споразумом, док је чланом 14 став 1 тачка 1 Закона о држављанству Федерације Босне и Херцеговине регулисано да држављанство Федерације БиХ престаје „и по сили закона”.⁴⁰⁴

Као што је то био случај и са држављанским прописима Савезне Републике Југославије и Републике Хрватске, а о чему је већ било ријечи у претходним излагањима, и у држављанској проблематици Босне и Херцеговине, законодавац је, како кроз одредбе Устава БиХ, тако и кроз одредбе члана 37 Закона о држављанству БиХ⁴⁰⁵ усвојио принцип *правног континуитета са држављанством Републике Босне и Херцеговине*. Наиме, у наведеном контексту законодавац је регулисао да сва лица која су била држављани Републике Босне и Херцеговине непосредно прије ступања на снагу Устава БиХ, укључујући и сва лица која су била држављани Р БиХ до 6. априла 1992. године, држављани су Босне и Херцеговине (*основни држављански принцип*), док ће се држављанство лица натурализованих у периоду од 6. априла 1992. године до 1. јануара 2006.

⁴⁰³ Држављанство БиХ може бити одузето у сљедећим случајевима: 1) ако је држављанство Босне и Херцеговине стечено помоћу преваре, лажних информација или скривањем било које релевантне чињенице која се може односити на подносиоца захтјева; 2) када држављанин БиХ врши добровољну службу у страним војним снагама упркос правној забрани такве службе; 3) када је држављанство БиХ стечено након ступања на снагу овог закона, без испуњења услова из чл. 9 и 10; 4) када је држављанин осуђен на подручју или ван подручја Босне и Херцеговине правноснажном пресудом, ради предузимања радњи којима се нарушавају уставни поредак и сигурност БиХ, или када је осуђен ради чланства у организацији која предузима такве радње, под условом да такве радње озбиљно штете виталним интересима БиХ; 5) када је држављанин осуђен на подручју или ван подручја Босне и Херцеговине правноснажном пресудом за кривично дјело које укључује кријумчарење ватреног оружја, експлозива, радиоактивног материјала или наркотичких средстава и психогених супстанци; или илегални превоз и трговину материјалима и опремом за производњу оружја или других средстава масовног уништења; или илегални улазак у БиХ, останак или излазак из БиХ појединаца или група или организује, или учествује у трговини људима, под условом да такве радње озбиљно штете виталним интересима БиХ; 6) када је држављанин осуђен на подручју или ван подручја Босне и Херцеговине правноснажном пресудом за кривично дјело које произилази из активности које се разликују од оних из тач. 4 и 5 овог члана, а које озбиљно штете виталним интересима БиХ.

⁴⁰⁴ С тим да је Одлуком о допустивости и меритуму („Сл. гл. БиХ”, број 99/11) и рјешењем Уставног суда Босне и Херцеговине („Сл. гл. БиХ”, број 85/12) за наведени основ престанка држављанства (претходно регулисан и Законом о држављанству Босне и Херцеговине) утврђено да није у складу са Уставом Босне и Херцеговине, те како Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине у остављеном року од шест мјесеци није ускладила спорну одредбу закона са Уставом БиХ, то је рјешењем Уставног суда БиХ утврђено да спорна одредба престаје да важи наредног дана од дана објављивања рјешења у „Службеном гласнику БиХ”.

⁴⁰⁵ Што је предмет истовјетног регулисања и у одредби члана 37 Закона о држављанству Републике Српске из 2014. године и одредби члана 40 Закона о држављанству Федерације Босне и Херцеговине.

године одредити у складу са чланом 40 и 41 Закона.⁴⁰⁶ Треба имати у виду чињеницу да је законодавац поред регулисања круга лица која су стекла држављанство Босне и Херцеговине по сили закона у моменту његовог ступања на снагу био у обавези прописати и *допунске држављанске принципе* како би се у конкретном случају без проблема могла регулисати и ентитетска држављанска проблематика. Тако је законодавац, у члану 38 став 1 Закона о држављанству БиХ, између осталог, регулисао да сва лица која су држављани БиХ у складу са овим законом и која су на дан 6. априла 1992. године била настањена на територији која сада припада једном од ентитета, сматрају се и држављанима тог ентитета, изузев ако немају стално пребивалиште у другом ентитету, у којем случају се сматрају држављанима тог ентитета. Даље, законодавац је ставом 2 истог члана регулисао и да сва лица која су држављани БиХ у складу са овим законом и која живе у иностранству на дан када овај закон ступа на снагу сматрају се држављанима ентитета у којем су имала пребивалиште или боравиште прије 6. априла 1992. године, уколико се стално не настане у другом ентитету или изабере држављанство другог ентитета.

Са аспекта значаја за главну хипотезу ове докторске дисертације потребно је сагледати на који начин је законодавац регулисао држављанску проблематику лица (бивших држављана СФРЈ) која су се у моменту распада СФРЈ и ратних дешавања у том периоду затекла или настанила на територији Босне и Херцеговине, а нису претходно имала држављанство СР Босне и Херцеговине, него су имала држављанство неке од република насталих распадом СФРЈ. У контексту наведеног, законодавац је овој проблематици посветио двије веома важне одредбе и став 3 и 4 члана 38 Закона о држављанству Босне и Херцеговине.

Наиме, *ставом 3 члана 38 Закона о држављанству БиХ*, регулисано је да сва лица која су била држављани бивше СФРЈ и која су се у времену између 6.

⁴⁰⁶ Којим је регулисано да ће Министарство цивилних послова Босне и Херцеговине извршити ревизију статуса лица натурализованих после 6. априла 1992. године, а прије 1. јануара 2006. године као и у којим, законом прописаним ситуацијама, Министарство може својом одлуком одузети држављанство Босне и Херцеговине уколико та особа на тај начин не остаје без држављанства. У конкретном случају, Савјет министара је формирао Државну комисију за ревизију одлука о натурализацији страних држављана у БиХ, а која је престала са радом 2009. године, да би њен даљи рад био преузет од стране Одсјека за ревизију одлука о натурализацији страних држављана при Министарству цивилних послова БиХ.

априла 1992. године и ступања на снагу овог закона стално настанила на територији једног од ентитета и која на тој територији имају непрекидно пребивалиште или боравиште⁴⁰⁷ у трајању од двије године, након ступања на снагу овог закона (од 1. јануара 1998. године) добиће држављанство Босне и Херцеговине и тог ентитета након подношења одговарајућег захтјева. *Ставом 4 истог члана* регулисано је да ће сва лица која су била држављани бивше СФРЈ и која се у времену између дана ступања на снагу овог закона (од 1. јануара 1998. године) и 31. децембра 1998. године, односно 31. децембра 2000. године (новелирано одредбама из 2013. године) стално настане на територији једног од ентитета те која на тој територији имају непрекидно пребивалиште или боравиште (такође новелирано одредбама из 2013. године имајући у виду да иницијалним текстом закона исто није ни било предвиђено) у трајању од три године, добити држављанство тог ентитета и Босне и Херцеговине након подношења одговарајућег захтјева.⁴⁰⁸

Слиједом наведеног, а када је у питању стицање држављанства Босне и Херцеговине за категорије држављана бивше Југославије који су дисолуцијом СФРЈ (невољно) постали држављани других република, законодавац је држављанским рјешењима из става 3 и 4 члана 38 Закона о држављанству регулисао двије, најчешће држављанске ситуације у пракси. Прва, која се односи на неријешен држављански статус лица која су се на територији Босне и Херцеговине настанила прије ступања на снагу Закона о држављанству, а послје 6. априла 1992. године (у највећем броју људи се ради о избјеглим и прогнаним лицима), и друга категорија лица која се на територији БиХ настанила послје ступања на снагу Закона, односно послје 1. јануара 1998. године. За прву категорију лица држављански статус Босне и Херцеговине постаје ријешено статусно питање онога трентка када наврше двије године непрекидног пребивалишта или боравишта на територији БиХ по ступању на снагу Закона, тј. почев од 1. јануара 1998. године, што имплицира да су први захтјеви за стицање држављанства могли бити поднесени почев од 1. јануара 2000. године, без

⁴⁰⁷ Унесено новелама из 2013. године.

⁴⁰⁸ На овом мјесту је потребно истаћи да је законодавац новелама из 2013. године извршио брисање првобитно предвиђеног услова да се ово право може искористити најкасније у року од једне године по истеку наведеног трогодишњег раздобља.

ограничења горње временске границе до када се захтјеви могу најкасније успјешно подносити, што неспорно представља посебно важно држављанско рјешење за најрањивије категорије становништва, избјегла и расељена лица. Друга категорија лица свој држављански статус Босне и Херцеговине могла је ријешити уколико су се на територији БиХ настанили (првобитно) у периоду од 1. јануара 1998. године па до 31. децембра 1998. године, а касније⁴⁰⁹ и до 31. децембра 2000. године, те уколико имају најмање три године и дуже регулисано непрекидно пребивалиште или боравиште, што имплицира да је законодавац своје првобитно држављанско рјешење предвиђено за другу категорију лица проширио и на оне грађане који су се на територији БиХ настанили и после 31. децембра 1998. године, али не касније од 31. децембра 2000. године, обухватајући на тај начин највећи дио грађана који су стицајем околности имали неријешен држављански статус у Босни и Херцеговини, а због својих породичних, радних и имовинских разлога, су били вишеструко везани за Босну и Херцеговину.

„Олакшавајуће околности за стјецање држављанства БиХ састоје се, поред осталог, у томе да не постоји обавеза одрицања или на неки других начин губљења ранијег држављанства након стјецања држављанства БиХ, што значи да ове особе постају двоструки држављани. Осим тога, за разлику од редовне натурализације, када надлежни орган има право на дискрециону оцјену, тј. може али и не мора позитивно ријешити захтјев за пријем у држављанство БиХ, у овом случају Министарство цивилних послова и комуникација БиХ мора донијети рјешење о пријему у држављанство БиХ.”⁴¹⁰

5.7.1.4. Република Словенија, Република Црна Гора и Република Македонија

Када су у питању држављански прописи осталих југословенских република насталих распадом СФРЈ у периоду од њиховог осамостаљења до данас, потребно је сагледати држављанску ситуацију у Републици Словенији, Републици Црној

⁴⁰⁹ Новелама из 2013. године.

⁴¹⁰ Р. Бубало, „Олакшавајући за стјецање држављанства за држављане других република бивше СФРЈ“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, вол. 79, бр. 6, 2007, 339.

Гори и Републици Македонији. Наиме, све наведене републике, баш као што је то била ситуација и са СРЈ, Републиком Хрватском и Босном и Херцеговином, међу првим и најважнијим државотворним прописима доносиле су законе о држављанству чија материја је у свим републикама имала статус уставне материје.

Тако је у **Републици Словенији** држављанска материја начелно била регулисана чланом 12 Устава Републике Словеније⁴¹¹ и то тако што је уставотворац прописао да се држављанство Републике Словеније регулише законом, да би убрзо након доношења устава законодавац држављанску материју регулисао одредбама **Закона о држављанству Републике Словеније**⁴¹². Наведени закон је првобитно обухватао укупно 48 чланова, међусобно груписаних у седам нормативних цјелина – глава.⁴¹³

У погледу **Републике Црне Горе** држављанска ситуација је била двојако регулисана, како кроз држављанске одредбе Савезне Републике Југославије (савезно, југословенско држављанство), о чему је било више ријечи у тематској цјелини посвећеној држављанским прописима СРЈ и Републике Србије, тако и кроз одредбе (првог) **Закона о црногорском држављанству из 1999. године**⁴¹⁴ (чијим ступањем на снагу је престао да важи социјалистички држављански пропис Црне Горе)⁴¹⁵ и одредбе важећег **Закона о црногорском држављанству из 2008. године**.⁴¹⁶ Први држављански пропис Републике Црне Горе обухватао је укупно 26 чланова подијељених у пет нормативних цјелина - глава⁴¹⁷, што га по нормативној грађи сврстава у ред сиромашнијих законских прописа, док други и

⁴¹¹ („Урадни лист РС”, шт. 33/91-И, 42/97 – УЗС68, 66/00 – УЗ80, 24/03 – УЗ3а, 47, 68, 69/04 – УЗ14, 69/04 – УЗ43, 69/04 – УЗ50, 68/06 – УЗ121,140,143, 47/13 – УЗ148, 47/13 – УЗ90, 97, 99 и 75/16 – УЗ70а).

⁴¹² („Урадни лист Републике Словеније”, број 1/91, 30/91-И, 38/92, 61/92, 13/94, 59/99, 96/02, 7/03, 127/06, 24/07 и 40/17).

⁴¹³ Прва глава се односи на опште одредбе, друга глава на стицање држављанства, трећа глава на престанак држављанства, четврта глава на заједничке одредбе, пета глава на евиденције о држављанству, шеста глава на прелазне одредбе и седма глава на завршне одредбе.

⁴¹⁴ („Сл. лист Републике Црне Горе”, број 41/99).

⁴¹⁵ („Сл. лист СР Црне Горе”, број 26/75).

⁴¹⁶ („Сл. лист Републике Црне Горе”, број 13/08, 40/10, 28/11 и 46/11).

⁴¹⁷ Прва глава се односила на основне одредбе, друга глава на стицање црногорског држављанства, трећа глава престанак црногорског држављанства, четврта глава на поступак за стицање и престанак црногорског држављанства и пета глава на прелазне и завршне одредбе.

важећи црногорски држављански пропис обухвата 48 чланова, готово дупло више него што је то случај са Законом о црногорском држављанству из 1999. године, међусобно груписаних у седам нормативних цјелина – глава.⁴¹⁸

У погледу **Републике Македоније** држављанска материја такође ужива статус уставне категорије, имајући у виду да је уставотворац овој проблематици посветио члан 4 Устава Републике Македоније⁴¹⁹ којим је, између осталог, регулисано да грађанин Републике Македоније има држављанство Републике Македоније, да држављанину Републике Македоније не може бити одузето држављанство нити може бити протјеран из Републике Македоније, нити може бити предат другој држави, осим на темељу ратификованог међународног уговора и одлуке суда, те да се држављанство Републике Македоније уређује законом.⁴²⁰ Имајући у виду наведену одредбу, законодавац је држављанску материју регулисао одредбама **Закона за државјанството на Република Македонија**⁴²¹ чијим ступањем на снагу је престао да важи држављански пропис СФРЈ и држављански пропис Социјалистичке Републике Македоније.⁴²² Закон је прије измјена и допуна из 2004. године обухватао 31 члан, да би након измјена и допуна пречишћени текст закона из 2004. године обухватио 36 чланова, међусобно груписаних у пет нормативних цјелина – глава.⁴²³

Анализирајући наведене држављанске прописе Словеније, Црне Горе и Македоније, а као што је то био случај и са држављанским прописима СРЈ, Хрватске и Црне Горе усвојеним непосредно након распада СФРЈ, стицање држављанства је било регулисано на идентичан начин и то према сљедећим

⁴¹⁸ Прва глава се односи на основне одредбе, друга глава на стицање црногорског држављанства, трећа глава на губитак црногорског држављанства, четврта глава на поновно стицање црногорског држављанства, пета глава на поступак за стицање и губитак црногорског држављанства по захтјеву, шеста глава на евиденције о црногорском држављанству и седма глава на прелазне и завршне одредбе.

⁴¹⁹ („Службен весник на РМ”, број 52/91) са укупно XXXII усвојена амандмана.

⁴²⁰ Члан 4 став 2 Устава Републике Македоније је промијењен на основу Амандмана број XXXII који је објављен у „Службеном веснику на РМ” број 49/11.

⁴²¹ („Службен весник на РМ”, број број 67/92, 8/04, 98/08, 158/11 и 55/16).

⁴²² Законот за државјанството на Социјалистичка Република Македонија („Службен весник на СРМ”, број 19/77).

⁴²³ Прва глава се односи на опште одредбе, друга глава на стицање држављанства, трећа глава на престанак држављанства, четврта глава на проблематику регулисања надлежног органа за рјешавање, вођење евиденције и утврђивање држављанства и пета глава на прелазне одредбе.

основама: поријеклом, рођењем на територији Републике Црне Горе, пријемом и по међународним уговорима,⁴²⁴ док држављанство у Републици Словенији може престати отпустом, одрицањем, одузимањем и по међународним уговорима, затим у Црној Гори отпустом, одрицањем, стицањем држављанства друге чланице или друге државе и по међународним уговорима (Закон о црногорском држављанству из 1999. године)⁴²⁵, односно по захтјеву, по сили закона и по међународним уговорима и споразумима (Закон о црногорском држављанству из 2008. године)⁴²⁶, док у Републици Македонији држављанство може престати отпустом и по међународним уговорима.⁴²⁷ Слиједом наведеног, може се закључити да су законодавци Словеније, Црне Горе и Македоније, слиједили пут других република насталих распадом СФРЈ када су у питању основи за стицање држављанства, имплементирајући на тај начин у своја национална законодавства уобичајена и глобално распрострањена држављанска рјешења, док је, када су у питању основи за престанак, односно губитак држављанства, ситуација зависила од политичких прилика у конкретној републици у моменту распада СФРЈ и то тако што је законодавац у Републици Македонији предвидио најмање основа за престанак држављанства, док је држављански пропис Републике Словеније у том погледу имао најстрожа држављанска рјешења, с обзиром на то да је држављанство могло престати и по основу одузимања (лишења), укључујући могућност одузимања држављанства изузетно и без учешћа странке у поступку.⁴²⁸

Са аспекта значаја за главну хипотезу ове докторске дисертације поставља се питање да ли су законодавци Републике Словеније, Црне Горе и Македоније били нормативно сензитивни у погледу регулисања недефинисаних држављанских статуса својих грађана трајно настањених или касније досељених, а који су због држављанских прописа СФРЈ и њихових република, посједовали држављанство друге државе настале распадом СФРЈ. У конкретном случају Словенија и Македонија су према својим (првим) држављанским прописима

⁴²⁴ Вид. члан 2 Закона о црногорском држављанству, члан 3 Закона о држављанству Републике Словеније и члан 3 Закона о држављанству Републике Македоније.

⁴²⁵ Вид. члан 13 Закона.

⁴²⁶ Вид. члан 19 Закона.

⁴²⁷ Вид. члан 16 Закона.

⁴²⁸ Вид. члан 26 став 4 Закона о држављанству Републике Словеније.

препознале потребу посебног регулисања стицања држављанства за држављане других република бивше Југославије, и то кроз поступке са углавном олакшавајућим условима, док то није био случај са држављанским прописом Црне Горе. „Закон о црногорском држављанству („Сл. лист РЦГ”, број 41/99) не садржи посебне одредбе о стјецању црногорског држављанства за држављане других република бивше СФРЈ. То је разумљиво, јер је то питање уређено тада важећим Законом о југословенском држављанству. Међутим, те одредбе Закона о југословенском држављанству се нису примјењивале у Црној Гори. Наиме, Црна Гора, од појаве избјеглица из других република СФРЈ до данас, није омогућила овој категорији лица пријем/натурализацију у црногорско држављанство. Обзиром да МУП Црне Горе није примјењивао тада важећи Закон о југословенском држављанству на питање стјецања црногорског држављанства за држављане других република бивше СФРЈ који у Црној Гори имају пребивалиште, већ само Закон о црногорском држављанству, то се на ова лица примјењивала опћа одредба о пријему страних држављана у црногорско држављанство.”⁴²⁹

У случају Републике Словеније и Републике Македоније законодавац је у одређеној мјери био сензитивнији када је у питању интеграција у национално држављанство оних грађана који су силом прилика посједовали држављанство других република бивше Југославије, него што је то био случај са Републиком Црном Гором. Тако је у Републици Словенији наведена проблематика била регулисана чланом 40 Закона о држављанству Републике Словеније и то тако што је законодавац у иницијалном тексту предвидио да ће словеначко држављанство добити држављанин друге републике (бивше Југославије), под условом да је на дан референдума о независности и самосталности Републике Словеније односно 23. децембра 1990. године имао пријављено пребивалиште у Републици Словенији, затим да је ту стварно и живио и уколико је у року од 6 (шест) мјесеци од ступања на снагу закона поднио молбу за стицање словеначког држављанства надлежном органу општине на чијем подручју је имао пребивалиште. Убрзо након што је ступио на снагу Закон о држављанству Републике Словеније, а

⁴²⁹ Р. Бубало, „Олакшавајући за стјецање држављанства за држављане других република бивше СФРЈ“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, вол. 79, бр. 6, 2007, 339.

имајући у виду дешавања у Републици Словенији са почетка њене самосталности, законодавац је новелама објављеним у „Урадном листу РС”, број 90/91 извршио новелирање члана 40, и то тако што је регулисао да надлежни орган има право одбити молбу за пријем у словеначко држављанство, иако су испуњени сви законом прописани услови уколико је подносилац молбе након 26.6.1991. године учинио кривично дјело из 15. и 16. поглавља Кривичног закона СФРЈ усмјерено против Републике Словеније, односно других вриједности које у складу са одредбом става 1 члана 4 Уставног закона за спровођење основне Уставне повеле о самосталности и независности Републике Словеније штити кривично законодавство Републике Словеније без обзира на то гдје је то кривично дјело учињено. Уколико је у односу на подносиоца молбе за пријем у словеначко држављанство покренут кривични поступак у вези са кривичним дјелима из наведених поглавља, управни поступак се прекидао све док се кривични поступак не оконча правноснажно, а како би се у зависности од исхода кривичног поступка могла донијети мериторна одлука у вези са молбом за пријем у словеначко држављанство. Исто тако надлежни орган је имао дискреционо право да одбије молбу за пријем у словеначко држављанство уколико би пријем подносиоца представљао опасност за јавни ред, сигурност и одбрану државе, прописано чланом 10 став 1 тачка 8 Закона. „На основу ове допуне Министарство за унутарње послове Словеније је одбило 449 молби за стјечање словенског држављанства. Укупно је издано 2430 негативних рјешења поводом молби за стјечање словенског држављанства на основу члана 40 Закона о држављанству Републике Словеније. Вођен је 621 управни спор, а Врховни суд је у 422 случаја потврдио законитост оспораваних управних аката, а у 152 случаја је укинуо рјешења органа унутарњих послова. На основу члана 40 Закона о држављанству Републике Словеније укупно је 174.168 особа поднијело захтјев за стјечање словенског држављанства. Позитивно је ријешено 170.996 молби држављана других република бивше СФРЈ, што чини 8,70% укупног сталног пребивајућег становништва у Словенији. Од тога броја је 78.868 држављана БиХ, 58.491 држављана Хрватске, 23.461 држављана Србије, 5.143 држављана Македоније и 5.033 држављана Црне Горе.”⁴³⁰

⁴³⁰ Ibid, 347.

Ситуација се у погледу могућности стицања словеначког држављанства од стране држављана других република бивше Југославије знатно побољшала новелама из 2002. године⁴³¹, када је законодавац предвидио могућност накнадног уписа у држављанске евиденције оних лица која су некада била држављани Републике Словеније, а нису уписани у регистар држављана Републике Словеније и то на основу декларативног рјешења издатог на лични захтјев од стране надлежног управног органа. Слиједом наведеног, може се закључити да, када је у питању стицање словеначког држављанства од стране држављана других република бивше Југославије, законодавац показује одређену сензитивност с обзиром на то да је предвидио знатно мањи број услова који су били потребни за стицање држављанства у поступку прирођења, него што је то био случај са „редовним” странцима и „поступком редовне натурализације”⁴³², а што је најважније, законодавац није предвиђао обавезу одрицања од држављанства других република, што је нпр. био случај са СРЈ и Републиком Хрватском. Оно што је у теорији и пракси посебно критиковано јесте прекратак рок за подношење молбе за стицање словеначког држављанства по основу члана 40 Закона (шест мјесеци од ступања на снагу закона, односно почев од 25. јуна 1991. године) који је у конкретном случају истекао 25.12.1991. године, па је тако велики број грађана остао без словеначког држављанства, колоквијално названих „избрисани”.⁴³³

Када је у питању Република Македонија, проблематика регулисања држављанских статуса грађана који су посједовали држављанство других република бивше Југославије била је нормирана у члану 26 став 3 Закона о држављанству Републике Македоније, којим је било прописано да држављанин друге републике бивше Југославије може стећи држављанство Републике

⁴³¹ *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o državljanstvu Republike Slovenije („Урадни лист РС”, број 96/02).*

⁴³² Чланом 10 став 1 Закона о држављанству Републике Словеније законодавац је за потребе стицања држављанства у поступку редовне натурализације предвидио укупно десет таксативно набројаних услова, док је чланом 40 за ситуацију стицања словеначког држављанства од стране држављана других република бивше Југославије предвидио укупно четири услова.

⁴³³ Више о проблематици избрисаних вид. Ј. Дедић, В. Јалушић, Ј. Зорн, *Izbrisani, Organizirana nedolžnost in politike izključevanja*, Мировни институт, Љубљана, 2003. године; М. Стојић, „Ко су избрисани? Технике искључивања у Републици Словенији“, *Гласник Етнографског института САНУ LVI*, 127–144, И. Медар-Тања, „Избрисано становништво” у Словенији“, *Територијални аспекти развоја Србије и суседних земаља: међународни научни скуп*, Београд, 2010, 225–231, као и одредбе Закона о уређењу статуса држављана других држава наследница СФРЈ у Републици Словенији („Урадни лист РС”, број 61/1999).

Македоније, уколико у року од једне године од дана ступања на снагу овог закона поднесе захтјев за стицање држављанства, под условом да је пунољетан, да у том моменту на територији Републике Македоније непрекидно борави најмање 15 година, те да има сталан извор средстава за живот. У конкретном случају, неспорним се указује мањкавост оваквог држављанског рјешења и то, како у погледу (кратког) једногодишњег рока за подношење захтјева, тако и у погледу дужине пребивалишта, односно боравишта на територији Републике Македоније који је првобитно износио 15 година, што у корелацији са другим држављанским прописима земаља бивше Југославије представља и најстроже држављанско рјешење у погледу дужине пребивања на територији државе за чије се држављанство аплицира. С обзиром на велики број критика у јавности, законодавац је новелама из 2004. године измијенио наведену одредбу закона, бришући као услов конкретну дужину непрекидног боравка на територији Републике Македоније (а регулишући наведени услов на начин да „до подношења захтјева стално живи на територији Републике Македоније и да има праву и ефективну везу са Републиком Македонијом“) те прописујући рок од двије године за подношење захтјева за стицање македонског држављанства од момента ступања на снагу новелираног закона. На овакав начин, тј. почев од 2004. године, македонски законодавац је знатно либерализовао стицање македонског држављанства од стране држављана других република, што у корелацији са држављанским рјешењем да се од подносилаца захтјева не тражи одрицање од држављанства других република нити се тражи испуњеност осталих услова у поступку стицања држављанства редовном натурализацијом,⁴³⁴ македонски држављански пропис сврстава у групу закона који су по обиму и квалитету олакшавајућих околности за стицање држављанства од стране држављана других република бивше Југославије на вишем нивоу.⁴³⁵

⁴³⁴ Тако је чланом 7 став 1 Закона о држављанству Републике Македоније било предвиђено укупно осам услова за стицање држављанства у поступку редовне натурализације, док је чланом 26 став 3 за ситуацију стицања македонског држављанства од стране држављана других република бивше Југославије законодавац предвидио укупно четири услова.

⁴³⁵ Упореди: З. Гавриловски, „Country Profile on the situation of Refugees and Citizenship Applicants in the Republic of Macedonia“, *Civil Society Resource Centre*, 2002.

5.7.2. Формалноправне норме позитивних држављанских прописа Србије, Хрватске и Босне и Херцеговине (са освртом и на друге бивше југословенске републике) - период од распада СФРЈ до данас

Држављански прописи Србије, Хрватске и Босне и Херцеговине у периоду од распада СФРЈ па до данас, у већој или мањој мјери, претрпјели су одређене, како суштинске, тако и техничке модификације, које се, када се погледају из данашње перспективе, свакако крећу узлазном путањом са тенденцијом потпуне усклађености са најважнијим међународним држављанским прописима новијег доба, а о чему је било ријечи у претходном излагању. У том контексту, држављански прописи су претрпјели највише нормативних модификација у дијелу који се односи на материјалноправне држављанске норме (а посебно када је у питању регулисање услова под којима су држављани других република бивше Југославије могли стицати држављанство неке друге републике настале распадом СФРЈ), док је законодавац, када су у питању формалноправне држављанске норме, био неспорно мање заинтересован, а о чему ће бити више ријечи у даљем излагању.

5.7.2.1. СРЈ, Србија и Црна Гора, Република Србија

Као што је већ речено, након дисолуције бивше Југославије, први држављански пропис Савезне Републике Југославије донесен је 19. јула 1996. године - Закон о југословенском држављанству, да би сљедећи држављански пропис био донесен као Закон о држављанству Републике Србије („Службени гласник Републике Србије”, број 135/04 и 90/07) који је и данас важећи.

Анализирајући одредбе **Закона о југословенском држављанству из 1996. године** са формалноправног аспекта, може се закључити да законодавац процесну држављанску проблематику није регулисао на једном мјесту, примјеном начела концентрације нормативне грађе, него је формалноправне држављанске норме могуће пронаћи као саставни дио чланова и нормативних цјелина којима су

примарно регулисани материјалноправни аспекти држављанства (прва група процесних држављанских одредаба), али исто тако и кроз двије методолошке нормативне цјелине – главе у којима је законодавац искључиво регулисао формалноправне држављанске норме и то оне регуле којима је нормиран поступак за стицање или престанак југословенског држављанства и утврђивање југословенског држављанства те проблематика евиденција о држављанству (друга група процесних држављанских одредаба).⁴³⁶

Наиме, када је у питању *прва група процесних држављанских одредаба (несамосталне процесне држављанске норме)*, законодавац је истима настојао конкретне материјалноправне држављанске ситуације „оживјети” тј. омогућити њихову процесну реализацију у пракси, па је тако нпр. *чланом 14 став 2 Закона о југословенском држављанству* одредио функционалну надлежност за одлучивање о поступку пријема странца у југословенско држављанство у ванредним ситуацијама (због међународних и других интереса СРЈ), наводећи да о том пријему искључиво одлучује Савезна влада. Исто тако, законодавац је *чланом 17* наведеног закона, одредио и функционалну надлежност органа за спровођење поступака поништења рјешења о пријему у југословенско држављанство (уколико је нпр. пријем извршен на основу лажне изјаве или намјерног прикривања битних чињеница или околности које су утицале на доношење одлуке), прописујући да поступак поништења искључиво води онај орган који је донио рјешење о пријему у југословенско држављанство, док је *чланом 36* истог закона подробније регулисао сам поступак поништења југословенског држављанства.

Такође, процесне држављанске одредбе се могу примијетити и у оквиру нормативне главе којом је регулисана област престанка југословенског држављанства, па је тако *чланом 21 Закона о југословенском држављанству* законодавац регулисао да се захтјевом за отпуст из југословенског држављанства могу истовремено обухватити и малолетна дјеца, у ком случају се уз поднесени захтјев мора доставити и сагласност другог родитеља те мишљење надлежног органа старатељства, а уколико је дијете старије од 14 година, потребна је и његова сагласност. Осим наведеног, у поменутој нормативној глави законодавац

⁴³⁶ Вид. VI и VII главу Закона о југословенском држављанству.

је процесној држављанској проблематици посветио и члан 23 којим је регулисао могућност поништења рјешења о отпусту из југословенског држављанства у случају да југословенски држављанин није стекао очекивано страни држављанство, у ком случају се поступак поништења престанка држављанства мора провести у року од једне године од дана достављања рјешења о отпусту, а најкасније у року од три мјесеца од истека наведеног једногодишњег рока.

Поред тога, процесне држављанске одредбе законодавац је инкорпорисао и у оквиру прелазних и завршних одредаба. Тако је нпр. чланом 47 став 2 ЗЈД-а из 1996. године законодавац регулисао преклузивни рок у коме су држављани друге републике СФРЈ могли поднијети савезном органу надлежном за унутрашње послове захтјев за упис у матичну књигу југословенских држављана (у правилу једна година од дана ступања на снагу закона, а у оправданим случајевима и у року од три године од ступања на снагу закона). Такође, законодавац је чланом 48 ЗЈД-а из 1996. године процесну проблематику регулисао и кроз одредбе којима је утврђена функционална надлежност за одлучивање о поднесеном захтјеву за пријем у југословенско држављанство, наводећи да о испуњености услова за прихватање у југословенско држављанство из става 1 и 2 овог члана одлучују савезни и републички органи надлежни за унутрашње послове у складу са својим надлежностима утврђеним законом, цијенећи оправданост разлога у поднесеном захтјеву и водећи рачуна о интересима безбједности, одбране и међународног положаја Југославије. Даље, истим чланом, али ставом 4, регулисано је да се захтјев за прихватање у југословенско држављанство подноси савезном органу надлежном за унутрашње послове непосредно или преко дипломатског или конзуларног представништва Југославије, а које ће наведени захтјев прослиједити надлежном органу за унутрашње послове без одлагања. Ставовима 5, 6, 7, 8 и 9 истог члана регулисано је да уз захтјев за прихватање југословенског држављанства подносилац захтјева прилаже изјаву да нема друго држављанство или да се одрекао другог држављанства, што лично потписује. Затим, да се у захтјеву за прихватање у југословенско држављанство посебно наводе околности и чињенице које указују на прогањање из разлога из става 1 овог члана, и мјесто боравка у Југославији, затим да захтјев за прихватање у југословенско држављанство дјетета које није навршило 18 година живота подноси родитељ, а

ако је дијете старије од 14 година, за стицање држављанства тражи се и његова сагласност, као и да се у захтјеву за прихватање у југословенско држављанство наводи држављанство републике чланице које подносилац жели да прими, те да се југословенско држављанство стиче даном достављања рјешења о прихватању у југословенско држављанство.

Када је у питању *друга група процесних држављанских одредаба југословенског закона о држављанству (самосталне процесне држављанске норме)*, иста је груписана у двије нормативне цјелине – главе. Прва нормативна цјелина – глава посвећена је поступку за стицање или престанак југословенског држављанства и утврђивање југословенског држављанства са укупно 8 чланова, па је тако нпр. чланом 29 Закона регулисано да о захтјевима за стицање југословенског држављанства пријемом и на основу међународних уговора, као и о престанку југословенског држављанства, одлучује савезни и републички орган надлежан за унутрашње послове, у складу са својим надлежностима утврђеним законом, док је законодавац *чланом 30* регулисао да се захтјев за пријем, захтјев за отпуст и захтјев за поновно стицање југословенског држављанства подносе лично или преко пуномоћника, али на прописаном (типизираним) обрасцу, с тим да за лице лишено пословне способности захтјев подноси његов законски старалац. Истим чланом, даље је регулисано да се захтјев за пријем, захтјев за отпуст и изјава о одрицању од југословенског држављанства подноси савезном органу за унутрашње послове (непосредно или путем дипломатског, односно конзуларног представништва), док се захтјев за поновним пријемом у југословенско држављанство подноси непосредно савезном органу надлежном за унутрашње послове. Поред наведених одредаба законодавац је *чланом 31* регулисао, са аспекта поштовања процесне ефикасности и динамике, врло важан процесни институт. Наиме, поменути чланом законодавац је предвидио законску претпоставку о повлачењу поднесеног захтјева за утврђивање, стицање или престанак држављанства у случају да се исти не може наставити или окончати без предузимања одређене радње од стране подносиоца захтјева, ако он и поред упозорења надлежног органа и остављеног рока за поступање не изврши радњу која је потребна за наставак или окончање поступка, односно ако се због непредузимања те радње може закључити да више није заинтересован за наставак

поступка.⁴³⁷ Ништа мање значајно процесно рјешење не представља ни *члан 32* Закона којим је регулисано када се има сматрати да је југословенско држављанство стечено, односно да је исто престало. Наиме, законодавац је прописао да се југословенско држављанство стиче, односно престаје даном достављања рјешења о пријему у југословенско држављанство или отпуста из југословенског држављанства, а када је у питању престанак држављанства одрицањем, онда у том случају подношењем изјаве о одрицању, с тим да је савезни орган надлежан за унутрашње послове дужан позитивно правноснажно рјешење прослиједити одговарајућем органу надлежном за вођење матичних књига и регистра становништва. „У случају одрицања од југословенског држављанства, Савезно министарство за унутрашње послове дужно је да донесе решење о прихватању изјаве о одрицању од југословенског држављанства. То решење има деклараторни карактер.”⁴³⁸ Поред наведеног, од значаја је проанализирати и начин на који је законодавац регулисао поступак утврђивања југословенског држављанства. Наиме, чланом 35 Закона регулисано је да, ако неко лице није уписано у матичну књигу рођених или у матичну књигу југословенских држављана, савезни орган надлежан за унутрашње послове утврди држављанство тог лица на његов захтјев, те ће по проведеном поступку донијети одговарајуће рјешење. У случају да надлежни орган утврди југословенско држављанство лицу које је рођено у иностранству, или које је као странац примљено у југословенско држављанство, исти ће га уписати у матичну књигу југословенских држављана.

Друга нормативна цјелина – глава посвећена је проблематици евиденција о држављанству, и за те потребе законодавац је предвидио укупно девет чланова. Наиме, наведеним члановима законодавац је регулисао неколико процесно значајних рјешења, почев од тога да се југословенско држављанство уписује у матичну књигу рођених, а уколико се ради о лицима која су рођена у иностранству, као лицима која су као странци примљена у југословенско

⁴³⁷ „Поступак се може обуставити из разлога наведених у ставу 1 овог члана по истеку три мјесеца од дана упозорења, односно шест мјесеци ако странка борави у иностранству.” (став 2 члана 31 Закона о југословенском држављанству).

⁴³⁸ М. Балетић, М. Бузацић, *Закон о југословенском држављанству с објашњењима*, Београд, 1996, 84.

држављанство, иста су се уписивала у матичну књигу југословенских држављана. Затим, да матичну књигу југословенских држављана води савезни орган надлежан за унутрашње послове, да се упис у матичну књигу југословенских држављана врши на захтјев заинтересованог лица, а за лица која су примљена у југословенско држављанство по одредбама ЗЈД-а по службеној дужности, да извод из матичне књиге југословенских држављана издаје савезни орган надлежан за унутрашње послове на прописаном (типизираним) обрасцу, *затим* који се подаци уносе у матичну књигу југословенских држављана, евиденцију о стицању југословенског држављанства и евиденцију о престанку југословенског држављанства⁴³⁹, да се списи који се односе на упис у матичну књигу југословенских држављана трајно чувају, а када је у питању евиденција исти се чувају у органу који води евиденцију 50 година послје смрти или престанка држављанства лица на које се ти подаци односе, док се по истеку наведеног рока подаци архивирају, да се изоди из матичне књиге југословенских држављана издају на захтјев заинтересованих лица, као и под којим условима орган надлежан за вођење евиденције о држављанству може податке из евиденције коју води давати надлежним (домаћим) органима⁴⁴⁰ и органима страних држава.⁴⁴¹

Анализирајући одредбе **Закона о држављанству Републике Србије из 2004. године** (ЗоДРС) и новеле из 2007. године са формалноправног аспекта, ситуација суштински није битно другачија у односу на начин регулисања процесне држављанске проблематике у одредбама Закона о југословенском држављанству из 1996. године. Тако је законодавац *неколико процесних рјешења интегрисао кроз одредбе које су по природи материјалноправне*. Па је тако нпр. чланом 14 став 5 регулисао да ће изјаву о прихватању Републике Србије за своју државу прописати министар надлежан за унутрашње послове, да о пријему у

⁴³⁹ За више о овоме, вид. члан 38, 41 и 42 Закона о југословенском држављанству.

⁴⁴⁰ Нпр. да је орган који тражи податке законом или другим прописом овлаштен да те податке тражи и прима, да су органу који тражи податке ти подаци неопходни за извршавање послова из његове надлежности, као и да те податке није могуће прибавити на други начин или би њихово прибављање захтијевало несразмијерно високе трошкове (члан 44 ЗЈД-а).

⁴⁴¹ Ако се достављају органу стране државе надлежном за послове држављанства, ако се прималац података обавезе да ће добијене податке користити само у вези с поступком регулисања држављанства или само ако је то неопходно за вођење кривичног поступка, или ако достављање тих података несумњиво користи лицу на које се односе и ако је у сједишту органа коме се подаци достављају обезбијеђења заштита личних података и за странце (члан 45 ЗЈД-а).

држављанство Републике Србије за лица чији би пријем представљао интерес за Републику Србију, на приједлог надлежног министарства, одлучује Влада Републике Србије (члан 19 став 3 ЗоДРС-а), да се држављанство Републике Србије пријемом стиче даном достављања рјешења о пријему у држављанство Републике Србије, а уколико је за пријем у држављанство услов давање изјаве о признавању Републике Србије за своју државу, онда се држављанство Републике Србије стиче даном давања изјаве (члан 25 ЗоДРС-а), као и да држављанство Републике Србије престаје даном достављања рјешења о отпусту, а у случају престанка држављанства одрицањем, онда даном давања изјаве о одрицању (члан 37 ЗоДРС-а). Исто тако, чланом 32 ЗоДРС-а законодавац је преузео идентично процесно држављанско рјешење регулисано чланом 23 Закона о југословенском држављанству, којим је регулисана могућност поништења рјешења о отпусту из држављанства Републике Србије у случају да се не стекне страном држављанство у року од годину дана од дана доношења рјешења о отпусту.

Поред наведеног, а као што је то било случај и са ЗЈД-ом, Законом о држављанству Републике Србије законодавац је процесној држављанској проблематици посветио посебне двије нормативне цјелине – главе и то у вези са поступком за стицање и престанак држављанства Републике Србије (глава IV) и евиденцији о држављанима Републике Србије и доказивање држављанства Републике Србије (глава V). Имајући у виду да су оба држављанска прописа имала посебне нормативне цјелине посвећене истој процесној држављанској проблематици, то се овога пута неће говорити о истим процесним рјешењима која су била нормативно обрађена кроз одредбе ЗЈД-а, него ће се даље излагање фокусирати на постојање евентуалних разлика када су у питању држављански поступци и вођење држављанских евиденција. Наиме, за разлику од ЗЈД-а чланом 38 став 2 ЗоДРС-а регулисано је да је поступак за стицање и престанак држављанства Републике Србије хитне природе. Даље, законодавац је чланом 41 регулисао да министарство надлежно за унутрашње послове може одбити захтјев за стицање држављанства Републике Србије пријемом или захтјев за престанак држављанства Републике Србије, иако су испуњени услови прописани овим законом, ако оцијени да постоје разлози од интереса за Републику Србију због којих захтјев за стицање или престанак држављанства треба одбити, док је чланом

43 ЗоДРС-а регулисано да се отпуст из држављанства Републике Србије неће дати, односно неће се прихватити одрицање од држављанства док траје ратно стање, стање непосредне опасности или ванредно стање. Исто тако, законодавац је за разлику од ЗЈД-а чланом 43 став 1 регулисао да се на достављање држављанских рјешења примјењују правила о обавезном личном достављању.

Када су у питању држављанске одредбе којима је регулисана проблематика евиденција о држављанима Републике Србије, Законом о држављанству Републике Србије законодавац је, поред предметне процесне држављанске проблематике, у оквиру исте нормативне главе регулисао и проблематику доказивања држављанства Републике Србије, а што није био случај са ЗЈД-ом. Наиме, законодавац је и овога пута регулисао да се евиденција о држављанима Републике Србије води у матичним књигама рођених од стране органа надлежних за вођење матичних књига, а као повјерени посао, с тим да се држављани Републике Србије који нису рођени на територији Републике Србије, а у њој имају пребивалиште, односно боравиште, уписују у матичну књигу рођених по мјесту пребивалишта, односно боравишта, а уколико нису рођени на територији РС нити у њој имају пребивалиште, односно боравиште, упис се врши у матичну књигу рођених оне општине на територији Града Београда коју одреди Скупштина Града Београда.⁴⁴² Даље, законодавац је чланом 47 ЗоДРС-а регулисао да се држављанство РС доказује изводом из матичне књиге рођених, увјерењем о држављанству, а у иностранству и важећом путном исправом, док је законодавац чланом 48 регулисао да је увјерење о држављанству јавна исправа која се издаје на основу података из евиденције држављана Републике Србије и то само на лични захтјев (новелирано 2007. године), с тим да се под евиденцијама држављана Републике Србије подразумијевају како матичне књиге рођених, тако и књиге држављана Републике Србије вођене по прописима који су били на снази до ступања на снагу ЗоДРС-а⁴⁴³ и друге евиденције држављана вођене у Републици Србији, као и да ће прописе о начину уписа чињенице држављанства у матичну

⁴⁴² Вид. члан 46 ЗоДРС-а.

⁴⁴³ Чланом 49 ЗоДРС-а регулисано је да ће се књиге држављана Републике Србије вођене по прописима који су били на снази до ступања на снагу овог закона закључити у погледу нових уписа са даном почетка примјене овог закона са изузетком који се односи на уписе оних лица за која су донесена рјешења о стицању држављанства до дана почетка примјене овог закона.

књигу рођених обрасцима за вођење евиденције о рјешењима о стицању и престанку држављанства и обрасцу увјерења о држављанству донијети министар надлежан за унутрашње послове. Такође, за разлику од ЗЈД-а, законодавац је чланом 50 ЗоДРС-а неспорним утврдио надлежност за спровођење надзора над вођењем евиденција о држављанима Републике Србије, одређујући министарство за унутрашње послове за спровођење тих послова.

5.7.2.2. Република Хрватска

Посматрајући Закон о хрватском држављанству са формалноправног држављанског аспекта, може се извести закључак да је и код овог држављанског прописа законодавац процесну држављанску проблематику регулисао са мањим степеном заинтересованости у односу на материјалноправне држављанске норме, и то на углавном исти начин, како је то регулисано у држављаним прописима СРЈ, а касније и Републике Србије. У конкретном случају законодавац је процесну држављанску проблематику регулисао на истом методолошком приступу, као и у случају ЗЈД-а и ЗоДРС-а. Одређени број процесних регула (али знатно мањи број него што је то случај код наведеног југословенског, односно српског држављанског прописа) законодавац је нормирао кроз норме којима се у правилу регулише само материјалноправни аспект држављанства, док је остале процесне норме груписао у једну нормативну цјелину која носи назив „IV. Поступовне одредбе”.

Када су у питању *процесне норме изван IV главе Закона о хрватском држављанству (несамосталне процесне држављанске норме)*, исте се могу пронаћи нпр. у члану 12 став 3 наведеног закона, којим је регулисано да мишљење о постојању интереса за пријем у хрватско држављанство странцу који не испуњава све услове прописане чланом 8 даје надлежно министарство, што имплицира да је доношење држављанског рјешења у ванредним поступцима прирођења условљено добијањем претходног мишљења. Затим у *члану 19 ЗоХД-а* којим је регулисана идентична процесна могућност поништења рјешења о отпусту у случају недобијања страног држављанства у одређеном року, а како је то био

случај и са ЗЈД-ом и ЗоДРС-ом, па је тако законодавац регулисао да ће се рјешење о отпусту из хрватског држављанства укинути⁴⁴⁴ на захтјев особе која је добила отпуст ако она у року од три године⁴⁴⁵ није стекла странско држављанство, а о томе је у року од наредне три године⁴⁴⁶ обавијестила дипломатску мисију или конзуларни уред Републике Хрватске у иностранству или непосредно тијело надлежно за доношење рјешења о отпусту, као и у члановима од 31 до 36 ЗоХД-а којима је регулисано да обрасце о вођењу евиденције о држављанству, садржају домовнице и начину вођења евиденције прописује министар унутрашњих послова у року од 60 дана од дана ступања на снагу закона. Затим да сметње за отпуст из држављанства по основу војне обавезе (члан 18 став 1 тачка 2) прописује министар одбране уз претодно прибављену сагласност министра унутрашњих послова, такође у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона, да су подаци о евиденцијама о држављанству према члану 4 став 2 и члану 20 став 2 службена тајна (односи се на стицање и престанак држављанства особа које су усвојене од стране хрватских држављана са сродничким учинком), да ће поступци покренути на основу Закона о држављанству Социјалистичке Републике Хрватске довршити према одредбама ЗоХД-а, те да надзор над спровођењем овог закона и прописа донесених на основу тог закона спроводи министарство надлежно за унутрашње послове (надзор над спровођењем одредаба које се односе на стицање хрватског држављанства прирођењем и по међународним уговорима те престанак хрватског држављанства) и министарство надлежно за управу (надзор над спровођењем одредаба које се односе на стицање хрватског држављанства поријеклом и рођењем на територији Републике Хрватске).

Када су у питању *процесне норме из IV главе Закона о хрватском држављанству – „Поступовне одредбе” (самосталне процесне држављанске норме)*, законодавац је формалноправне држављанске норме регулисао кроз укупно седам чланова, којима су обрађене сљедеће процесне ситуације: упис чињенице стицања држављанства у надлежне евиденције и функционална надлежност органа за спровођење истог, подношење захтјева за стицање или

⁴⁴⁴ Код југословенског и српског држављанског прописа користи се термин „поништити”.

⁴⁴⁵ ЗЈД и ЗоДРС за конкретну процесну ситуацију предвиђају рок од једне године.

⁴⁴⁶ Чланом 23 став 2 ЗЈД-а и чланом 32 став 2 ЗоДРС законодавац је регулисао рок од три мјесеца од истека једногодишњег рока.

престанак држављанства, затим када наступају посљедице пријема или престанка хрватског држављанства, одређивање функционалне надлежности за обављање послова у вези са стицањем држављанства прирођењем и по међународним уговорима те послова у вези са престанком хрватског држављанства, одређивање функционалне надлежности за вођење евиденција о хрватском држављанству те начин доказивања хрватског држављанства. Тако је *чланом 24 ЗоХД-а* регулисано да се лица која су хрватско држављанство стекла прирођењем или рођењем на подручју Републике Хрватске у евиденцију о држављанству уписују приликом уписа у матичне књиге рођених,⁴⁴⁷ затим да послове стицања хрватског држављанства поријеклом или рођењем на подручју Републике Хрватске обављају надлежни органи државне управе, односно градски органи Града Загреба, затим да се захтјев за стицање хрватског држављанства прирођењем или за престанак хрватског држављанства подноси лично у полицијској управи, односно полицијској станици, осим ако је ријеч о лицу с инвалидитетом, када се може поднијети путем законског заступника или овлаштеног пуномоћника.⁴⁴⁸ Даље, *чланом 24а* (новелирано законом из 1992. године) нормирано је да се прирођењем хрватско држављанство стиче даном уручења⁴⁴⁹ рјешења о пријему у хрватско држављанство, а када је у питању отпуст хрватског држављанства, исто престаје даном уручења рјешења о отпусту из хрватског држављанства, док се хрватско држављанство стечено на основу дате изјаве стиче даном давања те изјаве, а када је у питању одрицање од хрватског држављанства исто је престајало даном давања изјаве о одрицању хрватског држављанства. Поред наведеног, законодавац је *чланом 25 ЗоХД-а* регулисао да министарство унутрашњих послова обавља послове у вези са стицањем хрватског држављанства прирођењем и по

⁴⁴⁷ „Захтјев за упис у евиденцију може се поднијети и путем дипломатске мисије или конзуларног представништва Републике Хрватске у иностранству” (став 2 члана 23 ЗоХД-а).

⁴⁴⁸ „Захтјев за стицање хрватског држављанства прирођењем или за престанак хрватског држављанства може се поднијети и путем дипломатске мисије или конзуларног представништва Републике Хрватске у иностранству” (став 4 члана 24 ЗоХД-а).

⁴⁴⁹ На овом мјесту се може скренути пажња да, када је у питању југословенски, односно српски држављански пропис, у оба случаја, законодавац је користио термилошку конструкцију „даном достављања рјешења” (вид. члан 32 став 2 ЗЈД-а односно члан 25 став 1 ЗоДРС-а) што је у корелацији са хрватским држављанским рјешењем мање исправан - прецизан термин, имајући у виду да у том случају остаје дилема да ли је законодавац под „достављањем” подразумијевао дан када надлежни орган отпрема рјешење према подносиоцу захтјева или дан када се подносиоцу захтјева уручује рјешење, док ове недоумице нема у случају члана 24а ЗоХД-а.

међународним уговорима, те послове у вези са престанком хрватског држављанства. Такође, а као што је то био случај и са процесним држављанским рјешењем прописаним чланом 41 ЗоДРС-а, тако и је хрватски законодавац у *члану 26 ЗоХД-а* регулисао да ће министарство унутрашњих послова одбити захтјев за стицање или за престанак држављанства ако нису испуњене претпоставке, с тим да министарство може одбити захтјев за стицање или престанак држављанства и ако су испуњене претпоставке, ако оцијени да постоје разлози од интереса за Републику Хрватску због којих захтјев за стицање или престанак држављанства треба одбити.⁴⁵⁰ Даље је регулисано у *члану 27 ЗоХД-а* да се о хрватском држављанству води евиденција и то од стране канцеларија које су надлежне за вођење матичних књига,⁴⁵¹ док је чланом 28 и чланом 29 регулисано да се хрватско држављанство доказује домовницом као јавном исправом, те важећом личном картом, војном картом или пасошем.

5.7.2.3. Босна и Херцеговина

Формалноправни аспект важећих држављанских прописа у Босни и Херцеговини (Закон о држављанству Босне и Херцеговине из 1997. године, Закон о држављанству Републике Српске из 2014. године и Закон о држављанству Федерације Босне и Херцеговине из 2001. године) није битно (ни квантитавино ни квалитативно) другачије регулисан у односу на процесна држављанска рјешења југословенског, односно српског закона о држављанству или хрватског закона о држављанству, с тим да се због сложеног државног уређења Босне и Херцеговине и специфичних друштвено–политичких прилика које егзистирају у постратној

⁴⁵⁰ На овом мјесту се нужним указује истаћи првобитну верзију текста Закона о хрватском држављанству из 1991. године, у коме је члан 26 обухватао и став 3 који је гласио „У образложењу рјешења о одбијању захтјева за добијање држављанства не морају бити наведени разлози за одбијање захтјева.” Наиме, наведени став 3 члана 26 ЗоХД-а је одлуком Уставног суда Републике Хрватске, објављеном у „Народним новинама” број 113/93, укинуг из разлога што је Уставни суд нашао да та одредба није у складу са Уставом Републике Хрватске, дајући разлоге, између осталог, „да рјешење без образложења, рјешење које не садржи ни утврђене чињенице, ни правне прописе и разлоге због којих није уважен захтјев странке, тешко да може бити ваљана подлога за дјелотворан правни лијек”.

⁴⁵¹ За више о начину уписа у евиденције о хрватском држављанством вид. члан 27 став 3–7 ЗоХД-а.

Босни и Херцеговини одређени процесни аспекти држављанске проблематике не могу пронаћи у држављанским прописима земаља у региону.

Наиме, када је у питању *Закон о држављанству Босне и Херцеговине* (у даљем тексту *ЗодБиХ*), процесна држављанска проблематика је такође регулисана по истом методолошком оквиру који је заступљен и у Закону о држављанству Републике Србије (и претходном Закону о југословенском држављанству) и у Закону о хрватском држављанству, с обзиром на то да је и у овом случају законодавац један дио процесних држављанских одредаба инкорпорисао у чланове који су по природи више материјалноправно оријентисани (ради њиховог квалитетнијег и ефикаснијег спровођења у пракси), док је преостале процесне држављанске норме груписао у двије нормативне цјелине – главе и то као „V Поглавље – Процедура” и „VI Поглавље – Доказивање БиХ држављанства”.

У првом случају (несамосталне процесне држављанске норме) процесне држављанске норме се могу пронаћи нпр. у члану *9 став 2 Закона*, којим је регулисано да натурализација неће бити одобрена, чак и ако подносилац захтјева испуњава опште услове за натурализацију, ако постоје основни разлози за сумњу да би одобравањем натурализације том лицу била угрожена сигурност БиХ и јавни ред и мир, или ако натурализација није у складу са интересима БиХ из неког другог разлога утврђеног на основу цјелокупне процјене стања подносиоца захтјева (одредба новелирана 2013. године), а што имплицира да је и босанскохерцеговачки законодавац, баш као и српски и хрватски, нормирао наведено („ексклузивно”) дискреционо право надлежног органа који одлучује у поступку пријема странца. Такође, процесна држављанска проблематика је видљива и у члану *19 став 3 и члану 20 Закона*, којима је, између осталог, регулисано да држављанство БиХ (из става 1 и 2 члана 19 Закона) престаје (одрицањем) када надлежни орган утврди да су испуњени потребни услови и када уручи рјешење о престанку држављанства БиХ, или кад јој га надлежно дипломатско–конзуларно представништво БиХ у иностранству упути поштом, као и да одлука о одрицању може бити поништена на захтјев лица које није стекло држављанство државе која му је издала гаранцију (одредбе новелиране 2013. године). У наведеном контексту говори и *члан 24 Закона*, којим је регулисано да

држављанство БиХ престаје отпустом, одрицањем или одузимањем, даном достављања рјешења о престанку држављанства БиХ лицу на које се односи, а уколико мјесто пребивалишта тог лица није познато, или не може бити потврђено, држављанство БиХ престаје даном објављивања рјешења у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине” (новелирано 2013. године). Посебно важна формалноправна држављанска норма налази се у *члану 26* Закона о држављанству БиХ којом је регулисано да се све одлуке о стицању и престанку држављанства које доносе ентитети или Босна и Херцеговина морају донијети у складу са чланом 30 и 31 (V поглавље – „Процедуре”) или у складу са прелазним одредбама Поглавља VII овог закона („Прелазне и завршне одредбе”), док је члановима 40, 41 и 41а процесно регулисана посебно осјетљива проблематика у Босни и Херцеговини – ревизија статуса лица натурализованих послје 6. априла 1992. године, а прије 1. јануара 2006. године.⁴⁵²

У другом случају (самосталне процесне држављанске норме) законодавац је процесне држављанске норме груписао у двије нормативне цјелине – главе и то као „V Поглавље – Процедура” и „VI Поглавље – Доказивање БиХ држављанства”, па је тако *чланом 30* ЗоДБиХ-а, законодавац прописао да одлуке о стицању и престанку држављанства Босне и Херцеговине доноси Министарство цивилних послова БиХ, осим одлука које се доносе у складу са чланом 6, 7, 8, 9, 10, 11, 11а, 12, 12а, 13, 21, 22 и 38 ЗоДБиХ-а⁴⁵³ (новелирано више пута и то 2003., 2005. и 2013. године), а које у конкретном случају доносе „компетентне власти ентитета”, док одлуку из члана 13 доноси консензуом Савјет министара Босне и Херцеговине.⁴⁵⁴ Даље је *чланом 31* регулисано да се одлуке из члана 30 став 2,

⁴⁵² За потребе спровођења поступка ревизије одлука о натурализацији страних држављана натурализованих између 6. априла 1992. године и 1. јануара 2006. године Министарство цивилних послова је расписало укупно три општа позива и то 2006. године, 2008. године и 2015. године, да би након спроведена два општа позива, без држављанства остало 1.209 особа (824 држављанства Босне и Херцеговине одузела је Државна комисија за ревизију одлука о натурализацији страних држављана, а 385 држављанстава одузело је Министарство цивилних послова Босне и Херцеговине).

⁴⁵³ У конкретном случају се ради о одлукама о стицању држављанства поријеклом, рођењем на територији БиХ, у случају потпуног усвојења, затим у поступку натурализације и олакшане натурализације за поједине категорије лица и у посебним ситуацијама, затим у случају престанка држављанства отпустом, као и у случају стицања држављанства од стране држављана неке од република бивше Југославије.

⁴⁵⁴ У случајевима натурализације лица од нарочите користи за Босну и Херцеговину.

изузев одлука донесених у складу са чланом 6, 7, 8 и 38⁴⁵⁵, морају послати Министарству цивилних послова у року од три седмице од датума доношења одлуке (новелирано 2013. године), с тим да одлука компетентне власти ентитета ступа на снагу два мјесеца након слања Министарству за цивилне послове БиХ, уколико Министарство не одреди да нису испуњени услови из члана 9, 10, 11, 11а, 12, 12а, 21 и 22, те у том случају надлежни морају упутити случај компетентној власти ентитета ради поновног разматрања, па у случају да и након поновног разматрања остане спор између компетентних власти ентитета и БиХ, онда се случај мора упутити Уставном суду у складу са чланом VI став 3 Устава БиХ на коначну одлуку. Осим наведеног, законодавац је чланом 32 и 33 ЗодБиХ-а регулисао да се молба за стицање, одрицање или отпуст из држављанства БиХ мора непосредно поднијети властима наведеним у члану 30, или ако подносилац живи у иностранству путем дипломатско–конзуларног представништва БиХ, с тим да надлежни органи из члана 30 став 1 и 2 морају ријешити молбу у периоду од 60 дана од дана примања уредне пријаве, као и да одлуке о одбијању пријаве за стицање или отпуст или одлуке да се одузме држављанство, морају садржавати разлоге у писаној форми (новелирано 2013. године), а против којих заинтересована лица могу покренути управни спор. У преосталим одредбама „V Поглавља – Процедура” законодавац је регулисао које држављанске евиденције води Министарство цивилних послова БиХ⁴⁵⁶, затим да Министарство цивилних послова БиХ води евиденције о предметима давања своје сагласности на рјешења надлежних ентитетских органа о натурализацији страних држављана, и о предметима накнадног уписа у матичне књиге рођених лица која су стекла држављанство Републике Босне и Херцеговине у складу са Законом о држављанству Р БиХ, као и да наведено босанскохерцеговачко министарство прописује садржај и начин вођења предметних држављанских евиденција (из члана 33а и 33б ЗодБиХ-а). Када су у питању процесне држављанске одредбе из „VI Поглавља – Доказивање БиХ држављанства”, законодавац је овој држављанској проблематици посветио три члана, па је тако у члану 34 регулисао

⁴⁵⁵ Члан 6, 7, 8 и 38 ЗодБиХ односи се на стицање држављанства БиХ поријеклом, рођењем на територији БиХ и у случају потпуног усвојења, као и у случају стицања држављанства од стране држављана неке од република бивше Југославије.

⁴⁵⁶ Више о овоме вид. члан 33а ЗодБиХ-а.

да се држављанство БиХ и држављанство ентитета доказује увјерењем о држављанству БиХ и увјерењем о држављанству ентитета или пасошем Босне и Херцеговине. Одредбом *члана 35* Закон је предвидио да увјерење о држављанству БиХ и држављанству ентитета издаје орган који води матичну књигу рођених, односно књигу држављана, као и да се држављанство уписује у матичну књигу рођених без посебне одлуке када се утврди да то лице испуњава услове стицања према члану 6, 7 и 8. У случају да органи власти из става 1 овог члана без основе одбију да издају увјерење о држављанству БиХ, ресорно министарство ентитета или Министарство цивилних послова издају увјерење о држављанству лицу о којем је ријеч на основу документованих података које посједује Министарство за цивилне послове и надлежни орган ентитета или орган у Брчко дистрикту БиХ у оквиру својих надлежности, а у случају спора између надлежних органа ентитета и БиХ, предмет се упућује Уставном суду у складу са чланом VI став 3 Устава БиХ (новелирано 2009. и 2013. године). Посебно је интересантна процесна регула из става 4 члана 35 којим је прописано, када су документовани подаци који се односе на држављанство недоступни или их држављани Босне и Херцеговине не могу прибавити у разумном временском периоду, надлежни органи дозволиће таквим лицима да прибаве податке на други начин, укључујући и изјаве дате од стране тих лица или за њих, да би чланом 36 ЗоДБиХ-а законодавац регулисао садржај увјерења о држављанству, као и да је Министарство за цивилне послове БиХ овлаштено да одређује облик обрасца увјерења о држављанству.

Наиме, када су у питању *Закон о држављанству Републике Српске из 2014. године (у даљем тексту ЗоДРСрпске)* и *Закон о држављанству Федерације Босне и Херцеговине из 2001. године (у даљем тексту ЗоДФБиХ)*, процесна држављанска ситуација у суштини представља даљу конкретизацију формалноправних држављанских норми предвиђених Законом о држављанству Босне и Херцеговине. Имајући у виду да су процесна држављанска рјешења у оба ентитетска држављанска прописа на углавном истовјетан начин регулисана, а као нужна посљедица обавезне усклађености са одредбама Устава Босне и Херцеговине и Закона о држављанству БиХ, то ће се у даљем излагању истаћи само најважнија ентитетска процесна држављанска рјешења, у правилу заједничка за оба ентитетска држављанска прописа.

Оба ентитетска држављанска прописа у начелу примарно регулишу процесну држављанску материју у посебним нормативним цјелинама – главама, па је тако у Закону о држављанству Републике Српске законодавац овој материји посветио V поглавље у коме је регулисан „Поступак стицања и престанка држављанства Републике Српске”, као и VI поглавље у коме се регулише доказивање држављанства Републике Српске. Ситуација у ЗоДФБиХ-у није битно другачија, па је тако V поглавље посвећено „Поступку рјешавања држављанства Федерације”, док се VI поглавље односи на доказивање држављанства Федерације. Оно што је карактеристично за федерални држављански пропис јесте чињеница да је законодавац у VII поглављу регулисао проблематику надзора над спровођењем овог закона (одређујући Федерално министарство унутрашњих послова за надзор над спровођењем овог закона и прописа донесених на основу овог закона), док то није случај са држављанским прописом Републике Српске.

Законом о држављанству Републике Српске у *V поглављу посвећеном поступку стицања и престанка држављанства Републике Српске* законодавац је кроз одредбе члана 31, 32 и 33 регулисао више важних процесноправних аспеката држављанске материје, па је тако у *члану 31* предвиђено да рјешење о стицању и престанку држављанства Републике Српске доноси **Министарство управе и локалне самоуправе**,⁴⁵⁷ с тим што се **о стицању држављанства поријеклом и рођењем на територији Републике Српске не доноси посебно рјешење**, док се захтјев за стицање држављанства Републике Српске и захтјев за отпуст из држављанства Републике Српске подноси надлежном министарству преко општинских органа тог министарства на чијем подручју подносилац захтјева има пребивалиште, а ако подносилац стално живи у иностранству или у иностранству живи дуже од 60 дана, захтјев подноси преко дипломатско–конзуларног представништва Босне и Херцеговине у иностранству.⁴⁵⁸ Даље, *чланом 32* Закона о држављанству Републике Српске регулисано је да је надлежно министарство Републике Српске **обавезно да ријеша захтјев у року од 60 дана од пријема**

⁴⁵⁷ У Федерацији Босне и Херцеговине, министарство надлежно за држављанску материју је Федерално министарство унутрашњих послова (вид. члан 28 став 3 ЗоДФБиХ).

⁴⁵⁸ Истим чланом, али у конкретном случају, ставом 3, 4 и 5 законодавац је регулисао мјесну надлежност за пријем предметних држављанских захтјева од стране страних држављана и лица са пребивалиштем у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине.

уредног захтјева, с тим да рјешење којим се одбија захтјев за стицање, одрицање или отпуст, односно рјешење којим се одузима држављанство обавезно садржи образложење у писаној форми, те да лице на које се рјешење односи, може покренути управни спор против тог рјешења. Истим чланом, даље је регулисано да по захтјеву лица с пребивалиштем у Брчко дистрикту БиХ надлежно министарство Републике Српске обавезно је донијети рјешење у року од 60 дана од дана пријема захтјева и исто доставити надлежном органу Брчко дистрикта БиХ у року од 15 дана од дана доношења.⁴⁵⁹ Оно што се посебно чини занимљивим, и са аспекта заштите права подносилаца захтјева са пребивалиштем у Брчко дистрикту БиХ врло значајним, јесте процесно држављанско рјешење нормирано у ставу 5 члана 32 Закона о држављанству Републике Српске, које егзистира и у члану 34 став 4 Закона о држављанству Ф БиХ. Наиме, у оба наведена држављанска прописа законодавац је регулисао да, ако надлежно министарство не донесе рјешење по захтјеву лица са пребивалиштем у Брчко дистрикту БиХ у вези са избором или промјеном ентитетског држављанства у року од 60 дана, **сматра се да лице испуњава услове за стицање држављанства конкретног ентитета и држављанство се уписује у матичне књиге без посебног рјешења.** Поред наведеног, законодавац је *чланом 33* Закона о држављанству Републике Српске, баш као што је то случај и са чланом 33 Закона о држављанству Федерације Босне и Херцеговине, **регулисао однос ентитетског министарства надлежног за држављанску материју и Министарства цивилних послова БиХ.** С тим у вези, законодавац је из предметне области нормирао обавезну доставу свих ентитетских држављанских одлука у року од три седмице од дана њиховог доношења надлежном министарству Босне и Херцеговине, затим ступање на снагу ентитетских држављанских одлука на снагу у року од два мјесеца након достављања ентитетских држављанских одлука Министарству цивилних послова БиХ, а под условом да исти не буду оспорени од стране наведеног министарства те враћени надлежном ентитетском министарству на поновно одлучивање, као и могућност доношења коначне одлуке од стране Уставног суда Босне и Херцеговине у случају настанка држављанског спора

⁴⁵⁹ Истовјетно регулисано и у федералном држављанском пропису (више о овоме, вид. члан 28, 29, 34 и 35 Закона о држављанству Ф БиХ).

између надлежних органа ентитета и БиХ у поступку након што је ентитетско министарство поново размотрило држављански предмет враћен од стране Министарства цивилних послова БиХ. Поред наведеног, *чланом 34 Закона о држављанству Републике Српске* (а чланом 30, 31 и 32 ЗоДФБиХ-а) законодавац је нормирао област вођења држављанске евиденције, па је тако регулисао да евиденцију о држављанима Републике Српске воде надлежне матичне службе, затим да Министарство управе и локалне самоуправе води евиденцију о стицању и престанку држављанства Републике Српске из своје надлежности, да се држављанска рјешења достављају надлежној матичној служби ради уписа у матичне књиге, те да је министар дужан донијети прописе којима се уређује садржај и начин вођења држављанских евиденција.

Када је у питању VI поглавље *Закона о држављанству Републике Српске – „Доказивање држављанства Републике Српске”*, које се по својој садржини не разликује од поглавља истог броја и назива у ЗоДФБиХ-а,⁴⁶⁰ законодавац је кроз одредбе 35 и 36, између осталог, регулисао да се држављанство Републике Српске доказује увјерењем о држављанству РС и да увјерење издаје надлежна матична служба. У случају да надлежна матична служба без основа одбије да изда увјерење о држављанству, надлежно министарство Републике Српске, односно Министарство цивилних послова БиХ издаје увјерење о држављанству на основу документације коју посједује надлежни орган власти Републике Српске и Министарство цивилних послова у оквиру својих надлежности. У случају спора између надлежних органа власти Републике Српске и БиХ, коначну одлуку доноси Уставни суд Босне и Херцеговине.

5.7.2.4. Република Словенија, Република Црна Гора и Република Македонија

Процесна држављанска проблематика према одредбама Закона о држављанству Републике Словеније, Закона о црногорском држављанству из 2008. године и Закона о држављанству Републике Македоније, регулисана је на

⁴⁶⁰ Више о овоме, вид. члан 36, 37 и 38 ЗоДФБиХ-а.

методолошки сличан начин, као што је то случај и са осталим држављанским прописима земаља у региону (Република Србија, Република Хрватска или Босна и Херцеговина).

Наиме, у сва три наведена држављанска прописа законодавац је формалноправне држављанске норме, с једне стране, предвиђао као својеврсну подршку имплементацији материјалноправних држављанских норми у пракси, и као такве их наводио у држављанским одредбама које су по својој природи и суштини материјалноправно оријентисане (несамосталне процесне држављанске норме), док је с друге стране, другу групу процесних држављанских регула груписао у посебне нормативне цјелине – главе, искључиво посвећене формалноправној држављанској проблематици (самосталне процесне држављанске норме). У том смислу, може се закључити да је методолошки приступ регулисању процесноправне држављанске проблематике, без обзира о ком законодавцу да је ријеч, био идентичан у свим држављанским прописима земаља насталих дисолуцијом СФРЈ.

У случају *несамосталних процесних држављанских норми*, исте се могу пронаћи у више одредаба Закона о држављанству Републике Словеније (нпр. у члану 10 став 11 и 12,⁴⁶¹ као и у члану 13 став 3 и 4⁴⁶² и члану 16)⁴⁶³, Закона о црногорском држављанству из 2008. године (нпр. у члану 9 и 21,⁴⁶⁴ у члану 12⁴⁶⁵ и

⁴⁶¹ Који говори о поступку полагања заклетве о поштовању демократског уставног поретка Републике Словеније.

⁴⁶² У којем је регулисано да о поступку одлучивања о стицању држављанства природњем у ванредним ситуацијама одлучује Влада Републике Словеније.

⁴⁶³ Који се односи на могућност поништења пријема у словеначко држављанство уколико орган који је донио одлуку о пријему накнадно утврди да је у поступку кориштена лажна документација или су сакривени подаци који су од значаја за пријем у словеначко држављанство.

⁴⁶⁴ Односи се на могућност издавања гаранције о стицању, односно отпуста из црногорског држављанства са роком важења од двије године.

⁴⁶⁵ У којем је регулисано да о пријему у црногорско држављанство природњем у ванредним ситуацијама (ако се ради лицу које је од посебно значаја за државни, научни, привредни, културни, економски итд. интерес Црне Горе) одлучује Министарство унутрашњих послова и јавне управе, уз претходно мишљење надлежног органа управе.

члану 23⁴⁶⁶) и Закона о држављанству Републике Македоније (нпр. у члану 7 став 5, 6 и 7,⁴⁶⁷ затим у члану 7в,⁴⁶⁸ члану 13⁴⁶⁹ и члану 14).⁴⁷⁰

У случају *самосталних процесних држављанских норми*, исте су у Закону о држављанству Републике Словеније груписане у оквиру четврте и пете главе (IV – Заједничке одредбе и V – Евиденције о држављанству), док су у Закону о црногорском држављанству из 2008. године нормиране кроз одредбе пете и шесте главе (V – Поступак за стицање и губитак црногорског држављанства по захтјеву и VI – Евиденција о црногорском држављанству), а у Закону о држављанству Републике Македоније кроз одредбе четврте главе (IV – Надлежност државног органа за рјешавање, вођење евиденције и доказивање држављанства Републике Македоније).

Оно што је заједничко за самосталне процесне држављанске норме наведених држављанских прописа јесте диференцијација стварне надлежности у држављанским материјама тако што се одређује о којим држављанским стварима одлучују надлежна управна тијела ниже хијерархијске структуре, а у којим ситуацијама одлучује министарство унутрашних послова,⁴⁷¹ затим сви наведени држављански прописи регулишу ко и како покреће поступак пред надлежним

⁴⁶⁶ Односи се на могућност поништења рјешења о отпуста из црногорског држављанства у случају да лице у року од једне године не стекне држављанство друге државе.

⁴⁶⁷ У којима се говори да је у случају одбијања захтјева за пријем у држављанство прирођењем надлежни орган дужан у образложењу одлуке навести разлоге за такво поступање, водећи рачуна о јавном интересу, затим да је надлежни орган за одлучивање о захтјеву за пријем у македонско држављанство дужан по службеној дужности прибавити материјалну документацију о испуњености законом прописаних услова у року од 30 дана од дана пријема захтјева, те да је овлаштена службена особа од које се тражи достава материјалне документације дужна исте доставити најкасније у року од 90 дана од дана пријема захтјева.

⁴⁶⁸ Односи се на могућност издавања гаранције о пријему у македонско држављанство од стране Министарства унутрашњих послова са роком важења од двије године.

⁴⁶⁹ У којем се говори да лице стиче македонско држављанство од дана доставе рјешења о пријему.

⁴⁷⁰ Односи се на могућност поништења рјешења о пријему у македонско држављанство ако се накнадно утврди да је странац приликом подношења захтјева дао неистините или нетачне податке или је користио фалсификоване документе.

⁴⁷¹ Више о овоме, вид. члан 27 Закона о држављанству Републике Словеније, члан 27 Закона о црногорском држављанству из 2008. године и члан 21 Закона о држављанству Републике Македоније.

органом за стицање, престанак или утврђивање држављанства,⁴⁷² те које све податке држављанске евиденције обавезно садрже.⁴⁷³

Међутим, поред процесних држављанских одредаба које се због истовјетности проблематике коју регулишу могу пронаћи у свим наведеним држављанским прописима, постоје одређена процесна држављанска рјешења у оквиру самосталних процесних држављанских норми које су својствене само одређеном држављанском пропису. Тако је нпр. чланом 27а, 27б, 27ц и 27д Закона о држављанству Републике Словеније регулисан поступак ревизије држављанства стеченог у поступку који су спроводила управна тијела ниже хијерархијске структуре и то од стране Министарства унутрашњих послова, док је нпр. чланом 29 став 3 и 4 и чланом 31 став 2 и 3 Закона о црногорском држављанству регулисано да је надлежни орган дужан донијети одлуку о стицању и губитку црногорског држављанства у року од шест мјесеци од дана покретања поступка, која обавезно садржи образложење и упутство о правном средству, односно да се против коначне одлуке може покренути управни спор.⁴⁷⁴ Такође, интересантно процесно држављанско рјешење садржи члан 23 став 3 и 4 Закона о држављанству Републике Македоније, у којем је предвиђена могућност улагања приговора на увјерење о држављанству, и то у року од 15 дана од дана пријема увјерења, надлежној организационој јединици у Министарству унутрашњих послова, о којем се одлука треба донијети у року од 15 дана од дана његовог пријема. У конкретном случају, иако законодавац није поближе навео у чему се могу огледати приговорни разлози, исти је највјероватније имао на уму разлоге у вези са нетачношћу или непотпуношћу унесених података евидентираних у држављанским евиденцијама.

⁴⁷² Више о овоме, вид. члан 27а Закона о држављанству Републике Словеније, члан 28 Закона о црногорском држављанству из 2008. године и члан 21 Закона о држављанству Републике Македоније.

⁴⁷³ Више о овоме, вид. 33 Закона о држављанству Републике Словеније, члан 34 Закона о црногорском држављанству из 2008. године и члан 22 Закона о држављанству Републике Македоније.

⁴⁷⁴ Чланом 21 став 4 Закона о држављанству Републике Македоније регулисано је да се против рјешења о стицању, престанку и утврђивању држављанства може покренути управни спор пред Управним судом.

5.7.3. Предности, недостаци и друге правне празнине у држављанским прописима Србије, Хрватске и Босне и Херцеговине (са освртом на друге бивше југословенске републике)

Анализирајући материјалноправне и формалноправне држављанске норме у важећим прописима Републике Србије, Републике Хрватке и Босне и Херцеговине, може се закључити да су законодавци наведених држава насталих распадом СФРЈ у већем броју држављанских рјешења били на одређени начин идентичног размишљања, тако да се поједина држављанска рјешења, посебно када се узму у обзир материјалноправна држављанска рјешења (нпр. основи за стицање и престанак држављанства), могу (без великих разлика) пронаћи у сва три држављанска прописа. Слична је ситуација и са процесним држављанским регулама, с тим да се у контексту ових држављанских (процесних) рјешења истовремено изводи и закључак да законодавци нису обраћали посебну пажњу на процесну држављанску проблематику, сматрајући (крајње неоправдано) да држављански пропис има „материјалноправну душу”. Наравно, не може се извести закључак нити да се ради о три истоврсна држављанска прописа или да је један „оригинал”, а други његова својеврсна копија, јер то у конкретном случају није ситуација, с обзиром на то да нити један од законодаваца није држављанска рјешења регулисао као „нешто само своје, аутентично само за ту државу”, него се ради о држављанским рјешењима која као таква егзистирају у правној доктрини и држављанској управној пракси више вијекова, не само земаља у региону, него и шире. Истина, сваки од законодаваца је сходно држављанској клими која је владала у моменту доношења држављанског прописа покушао на одређени начин прилагодити типизирана (прије свега материјалноправна) држављанска рјешења, па се тако у овим држављанским прописима могу пронаћи модификације одређених држављанских рјешења (било на боље или лошије), а које се не могу наћи у неким другим држављанским прописима.

Када је у питању **Закон о држављанству Републике Србије из 2004. године**, предности овог држављанског прописа, било да се ради о материјалноправним или формалноправним, огледају се (и) у сљедећем.

- Чланом 14 став 2, 3 и 4 законодавац је регулисао да се има сматрати испуњеним услов за стицање држављанства пријемом из тачке 2 става 1 истог члана⁴⁷⁵ и у случају ако захтјев поднесе лице без држављанства или лице које пружи доказ да ће по закону земље чији је држављанин изгубити држављанство пријемом у држављанство Републике Србије. У случају да страна држава не дозволи отпуст из држављанства или за отпуст поставља услове које странац не може испунити, сматра се да је наведени услов из тачке 2 става 1 наведеног члана испуњен уколико он(а) да изјаву да се одриче страног држављанства у случају стицања држављанства Републике Србије (мјера којом се олакшава стицање држављанства великом броју заинтересованих лица без обзира на евентуалну немогућност, односно објективну спријеченост за регулисање отпуста из досадашњег држављанства).

- Чланом 32 ЗоДРС-а законодавац је регулисао могућност поништења рјешења о отпусту из држављанства Републике Србије уколико лице не стекне страног држављанство у року од једне године (мјера за спречавање апатридије).⁴⁷⁶

- Чланом 43 законодавац је регулисао могућност поновног стицања држављанства Републике Србије (поступак држављанске реинтеграције) под олакшаним условима.⁴⁷⁷

- Чланом 38 став 2 законодавац је регулисао да је поступак по захтјевима за стицање и престанак држављанства Републике Србије хитне природе.

- Чланом 40 законодавац је регулисао постојање законске претпоставке о „прећутном повлачењу држављанског захтјева”. Уколико подносилац захтјева у првобитно остављеном року, и након што је поново био упозорен и поново му остављен додатни рок, не предузме радњу која је од њега затражена, сматраће се да је захтјев повучен и да подносилац захтјева више није заинтересован за

⁴⁷⁵ Члан 14 став 2: „да има отпуст из страног држављанства или да поднесе доказ да ће отпуст добити ако буде примљен у држављанство Републике Србије”.

⁴⁷⁶ Овакво држављанско рјешење се може пронаћи и у члану 19 Закона о хрватском држављанству (са роком од три године), члану 23 Закона о црногорском држављанству из 2008. године, члану 21 Закона о држављанству Републике Словеније и члану 18 Закона о држављанству Републике Македоније.

⁴⁷⁷ Исто или врло слично држављанско рјешење налази се и у члану 15 и 23 Закона о хрватском држављанству, члану 12а Закона о држављанству Босне и Херцеговине и члану 26 Закона о црногорском држављанству.

наставак поступка (у цијелости у складу са начелом ефикасности и економичности поступка).⁴⁷⁸

- Чланом 42 законодавац је регулисао да се отпуст из држављанства Републике Србије неће дати, односно неће се прихватити одрицање од држављанства Републике Србије док траје ратно стање, стање непосредне опасности или ванредно стање (наведеном држављанском мјером се спречавају непожељне активности дијела нелојалног грађанства у ванредним ситуацијама, чиме се примарно штите национални интерес Републике Србије).

- Чланом 43 законодавац је прописао да се рјешење о стицању и престанку држављанства доставља сагласно правилима о обавезном личном достављању.⁴⁷⁹

- Чланом 45 став 2 законодавац је регулисао да се рјешење о стицању и престанку држављанства не може поништити, ни у случају да је поступак спроведен супротно држављанским правилима, па ни у случају да су кориштене лажне или фалсификоване исправе или изјаве, односно нетачне чињенице, уколико би то лице остало без држављанства (мјера за спречавање апатридије).

- Чланом 52 законодавац је регулисао поступак стицања држављанства под олакшаним условима за категорију грађана који имају држављанство других република бивше Југославије, односно за држављане Црне Горе, а о чему је било више ријечи у претходном излагању, те да се у наведеним ситуацијама не доноси (позитивно) рјешење, него орган унутрашњих послова издаје писмени налог за упис у евиденцију држављана Републике Србије, а у случају да лице није испунило тражене услове, његов захтјев ће се одбити посебним рјешењем.

Када су у питању *недостаци*, односно пропусти држављанских рјешења **Закона о држављанству Републике Србије из 2004. године**, исти се могу сублимирати у сљедећем.

⁴⁷⁸ Исто држављанско рјешење садржи и члан 29 Закона о црногорском држављанству из 2008. године и члан 38 Закона о држављанству Републике Словеније.

⁴⁷⁹ Овакво процесноправно држављанско рјешење, садржи и члан 21 став 3 Закона о држављанству Републике Македоније, али би исто било потпуно у ситуацији да је законодавац учинио неспорним да су се у конкретном случају имала на уму правила прописана одредбама општег управног поступка.

- Законодавац ниједном одредбом није неспорним учинио које процесне одредбе се користе у држављанским поступцима у случају да одређена процесна ситуација није нормирана у ЗоДРС-у (нема упућујућих норми на нпр. Закон о општем управном поступку).

- Законодавац ниједном одредбом није регулисао проблематику инстанционе административне контроле, односно судске контроле рјешења донесених у држављанским стварима, нити се користио упућујућим нормама у случају да је имао на уму одређена (општа) процесна рјешења регулисана другим законима, а што би свакако било пожељно са аспекта заштите интереса правно неких странака (нпр. није регулисано да ли се на држављанска рјешења могу улагати редовни или ванредни правни лијекови, да ли се против истих може покретати судски поступак итд), иако се у конкретном случају, посредним путем, имају примијенити одредбе члана 17 и 59 Закона о државној управи⁴⁸⁰ као и члана 3 ЗУСРС-а).⁴⁸¹

- Законодавац ниједном одредбом није регулисао инструктивне рокове за поступање надлежних органа приликом одлучивања о држављанским стварима нити се користио упућујућим нормама у случају да је имао на уму одређене (опште) управнопроцесне рокове регулисане ЗУП-ом, а што би свакако било пожељно са аспекта заштите интереса правно неких странака.⁴⁸²

⁴⁸⁰ Закон о државној управи („Службени гласник Републике Србије”, број 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14).

⁴⁸¹ Као што је то случај са чланом 33 став 2 Закона о држављанству Босне и Херцеговине, чланом 21 став 4 Закона о држављанству Републике Македоније и чланом 29 став 4 Закона о црногорском држављанству из 2008. године, а који прописују да се против држављанских одлука може покренути управни спор.

⁴⁸² За разлику од Босне и Херцеговине која је чланом 33 став 1 Закона о држављанству Босне и Херцеговине предвидјела рок у трајању од 60 дана у коме је надлежни орган дужан донијети одлуку у вези са поднесеним држављанским захтјевом, Црна Гора је у члану 29 став 3 нормирала да је надлежни орган дужан одлуку о стицању и губитку црногорског држављанства донијети у року од шест мјесеци од дана покретања поступка. Када је у питању држављански пропис Републике Македоније, у члану 7 став 6 и 7 Закона о држављанству Републике Македоније, македонски законодавац је регулисао *посебно интересантно држављанство рјешење* по коме је надлежни орган који одлучује у држављанским стварима дужан у року од 30 дана од дана пријема држављанског захтјева, по службеној дужности, затражити материјалне доказе о испуњености законом прописаних услова од стране органа који воде конкретне службене евиденције, а који су дужни одговор доставити у року од 90 дана од дана пријема захтјева за доставу тражене документације, под пријетњом изрицања новчаних казни предвиђених чланом 25а наведеног македонског држављанског прописа. О проблемима са којима се подносиоци захтјева сусрећу у

- Чланом 25 и чланом 37 ЗоДРС-а законодавац је регулисао да држављанске правне посљедице наступају даном достављања рјешења о пријему, односно рјешења о отпусту из држављанства Републике Србије, а што је на крају мање прецизно процесно држављанско рјешење у односу на слична држављанска рјешења у држављанским прописима земаља у региону⁴⁸³ у којима је прописано да држављанске правне посљедице наступају даном уручења рјешења.⁴⁸⁴

- Чланом 41 законодавац је регулисао да држављанске захтјеве надлежно министарство унутрашњих послова може одбити и ако су испуњени законом прописани услови, уколико оцијени да постоје разлози од интереса за Републику Србију због којих захтјев треба одбити, а што представља држављанско рјешење које је као такво заступљено у већини држављанских прописа држава насталих распадом бивше Југославије⁴⁸⁵, с тим да је у овом случају законодавац пропустио учинити неспорним да ли образложење такве одлуке треба да садржи разлоге, односно одлучне чињенице слиједом којих је таква одлука донесена, а што је са аспекта основних људских права и слобода, и више него потребно.

Како што је већ раније и споменуто, и **Закон о хрватском држављанству** из 1991. године има велики број заједничких (истоврсних) држављанских рјешења и са држављанским прописом Републике Србије и са држављанским прописом Босне и Херцеговине. У том смислу, и за хрватски држављански пропис углавном важе исте оне предности и недостаци који су идентификовани и код Закона о држављанству Републике Србије, због чега се исти неће поново образлагати, док

држављанским поступцима Републике Хрватске у погледу дужине трајања поступака, вид. Извјештај пучке правобранитељице за 2017. годину (66–67) и за 2016. годину (56–58).

⁴⁸³ Нпр. члан 24а Закона о хрватском држављанству.

⁴⁸⁴ Наведено процесно држављанско рјешење предвиђено ЗоДРС-ом („даном доставе рјешења“) садржи и члан 31 Закона о црногорском држављанству из 2008. године, члан 13 Закона о држављанству Републике Македоније и члан 15 Закона о држављанству Републике Словеније. Јасноће ради, под термином „достављање рјешења“ примарно се подразумијева материјалноправна радња техничке отпреме пошиљке од стране надлежног управног органа, док „уручење рјешења“ представља материјалноправну радњу пријема пошиљке која се може манифестовати на различите начине, у правилу уписивањем датума те стављањем потписа на доставници о пријему.

⁴⁸⁵ Нпр. члан 26 Закона о хрватском држављанству и члан 9 став 2 Закона о држављанству Босне и Херцеговине.

се од осталих *предности* рјешења хрватског држављанског прописа могу истаћи слједећа.

- Чланом 8а ЗоХД-а законодавац је регулисао давања држављанске гаранције странцу који је поднио захтјев за пријем у хрватско држављанство, а у тренутку подношења захтјева још увијек нема отпуст из страног држављанства или нема доказа да ће отпуст добити, у ком случају држављанска гаранција важи двије године (посебна држављанска привилегија за странце).⁴⁸⁶

- Чланом 16 законодавац је прописао могућност стицања хрватског држављанства и за лица која немају пребивалиште у Републици Хрватској уколико су припадници хрватског народа, у ком случају се припадност хрватском народу утврђује ранијим декларисањем те припадности у правном саобраћају, навођењем те припадности у појединим јавним исправама, заштитом права и промовисањем интереса хрватског народа и активним учествовањем у хрватским научним и спортским удружењима у иностранству (најшира могућност за стицање хрватског држављанства за припаднике хрватске националности).

- Чланом 24а законодавац је регулисао да посљедице држављанских рјешења наступају даном њиховог уручења (за разлику од других држављанских прописа у којима је законодавац користио термилошку конструкцију „даном достављања”).

- Чланом 30 став 2 законодавац је регулисао да се хрватским држављанином сматра и припадник хрватског народа који на дан ступања на снагу овог закона нема хрватско држављанство, али има пријављено пребивалиште у Републици Хрватској⁴⁸⁷, уколико да писану изјаву да се сматра хрватским држављанином, у ком случају ће надлежни полицијски орган наложити упис у евиденцију о држављанству без доношења „писаног рјешења”, а уколико нису испуњене претпоставке, поднесени захтјев ће се одбити рјешењем.

⁴⁸⁶ Исто држављанско рјешење садржи и члан 9 и 21 Закона о црногорском држављанству из 2008. године, као и члан 7в Закона о држављанству Републике Македоније.

⁴⁸⁷ Без ограничења у погледу дужине пребивања на територији Републике Хрватске, док је нпр. у Републици Србији, у сличној држављанској ситуацији, али за категорију држављана других република насталих распадом СФРЈ, потребно пребивалиште у трајању од најмање девет година (члан 52 став 1 ЗоДРС-а), док таквог услова нема када су у питању црногорски држављани.

- Чланом 34 законодавац је регулисао да подаци у евиденцијама о држављанству унесеним кроз поступке о стицању, односно престанку држављанства усвојених лица, представљају службену тајну.

- Чланом 36 законодавац је регулисао проблематику спровођења надзора над примјеном одредаба овог закона и то од стране министарства надлежног за унутрашње послове и министарства надлежног за управу, прописујући које министарство је надлежно за које држављанске одредбе.

У погледу држављанских одредаба **Закона о држављанству Босне и Херцеговине из 1997. године**, ситуација је и са материјалноправног и са формалног аспекта углавном иста, односно слична са држављанским прописима Републике Србије и Републике Хрватске, али са одређеним модификацијама које прати *sui generis* државна, политичка и друштвена структура Босне и Херцеговине и њених ентитета, па је тако нпр. регулисано сљедеће.

- Чланом 15 законодавац регулисао, исто као и законодавац Републике Србије,⁴⁸⁸ да се држављанство не може изгубити ако би особа која је у питању тиме остала без држављанства (апатрид), *осим* у случају утврђеним чланом 23 став 1 Закона⁴⁸⁹.

- Чланом 24 став 2 законодавац је регулисао да уколико мјесто пребивалишта, односно боравишта лица није познато или не може бити потврђено, а истоме

⁴⁸⁸ Вид. члан 45 став 2 Закона о држављанству Републике Србије из 2004. године.

⁴⁸⁹ Нпр. „ако је држављанство БиХ стечено помоћу преваре, лажних информација или скривањем било које релевантне чињенице која се може односити на подносиоца захтјева (став 1); кад држављанин БиХ врши добровољну службу у страним војним снагама упркос правној забрани такве службе (став 2); кад је држављанин осуђен на подручју или ван подручја БиХ правоснажном пресудом, ради предузимања радњи којима се нарушава уставни поредак и сигурност БиХ, или када је осуђен ради чланства у организацији која предузима такве радње, а под условом да такве радње озбиљно штете виталним интересима БиХ (став 4); када је држављанин осуђен на подручју или ван подручја БиХ правоснажном пресудом за кривично дјело које укључује кријумчарење ватреног оружја, експлозива, радиоактивног материјала или наркотичких средстава и психогених супстанци, или илегални превоз и трговину материјалима и опремом за производњу оружја или других средстава масовног уништења, или илегални улазак у БиХ, останак у БиХ или излазак из БиХ појединаца или група, или организује или учествује у трговини људима и кријумчарењем људи, под условом да такве радње озбиљно штете виталним интересима БиХ (став 5).

треба уручити рјешење о престанку држављанства БиХ, држављанство БиХ престаје даном објављивања у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине”.

- Чланом 31 законодавац је регулисао да ће у случају било каквог држављанског спора између ентитетских и босанскохерцеговачких надлежних органа настали спор бити прослијеђен Уставном суду Босне и Херцеговине на доношење коначне одлуке (модус регулисања институционалног држављанског спора својствен само Босни и Херцеговини због сложеног унутрашњег државног уређења).

- Чланом 33 законодавац је регулисао да су надлежни (ентитетски и државни) органи дужни држављански предмет ријешити у року од 60 дана од дана примања уредне пријаве, те да одлука о одбијању пријаве за стицање или отпуст или одлука да се одузме држављанство мора садржавати разлоге у писаној форми, те да се против држављанске одлуке може покренути управни спор.⁴⁹⁰

- Чланом 40 законодавац је регулисао механизам ревизије статуса лица натурализованих послје 6. априла 1992. године, а прије 1. јануара 2006. године (новеле из 2009. године).⁴⁹¹

Међутим, оно што се на прво читање одредаба Закона о држављанству Босне и Херцеговине из 1997. године може уочити као недостатак, односно законодавчев пропуст приликом нормирања општих (уводних) одредаба, јесте непостојање експлицитног става Босне и Херцеговине, а као што је то случај са држављанским прописима других држава у региону, да уколико држављанин Босне и Херцеговине има и држављанство неке друге државе (бипатрид или полипатрид), исти се на подручју Босне и Херцеговине, односно у поступцима

⁴⁹⁰ Изузетно значајно процесно држављанско рјешење које као такво није препознато од законодавца Републике Србије нити Републике Хрватске, а представља врло важну корективну мјеру када је у питању право странке на доношење одлуке у разумном року. На сличан начин је и законодавац Републике Македоније у члану 7 став 5 Закона о држављанству Републике Македоније регулисао да држављанска одлука којом се не удовољава поднесеном захтјеву мора садржавати разлоге због којих је таква одлука и донесена, баш као и законодавац Црне Горе у члану 29 став 3 Закона о црногорском држављанству којим је регулисано да се одлука доноси у писаној форми и обавезно садржи образложење и упутство о правном средству.

⁴⁹¹ Поступак ревизије статуса лица натурализованих у периоду послје 6. априла 1992. године, а прије 1. јануара 2006. године представља врло важно држављанско рјешење за Босну и Херцеговину, нарочито са аспекта подузимања мјера на онемогућавању даљег кориштења држављанских статуса Босне и Херцеговине за лица која су иста стекла без било каквог правног основа и супротно држављанским прописима који су важили у то вријеме.

пред органима Босне и Херцеговине искључиво има сматрати држављанином Босне и Херцеговине.⁴⁹²

⁴⁹² Овакав држављански став је неспорно прокламован у члану 5 Закона о држављанству Републике Србије из 2004. године, затим члану 2 Закона о хрватском држављанству, члану 2 Закона о црногорском држављанству из 2008. године, члану 2 Закона о држављанству Републике Словеније и члану 2 Закона о држављанству Републике Македоније из 1992. године.

ШЕСТИ ДИО

УПРАВНОСУДСКА КОНТРОЛА ОРГАНА УПРАВЕ У ДРЖАВЉАНСКИМ ПОСТУПЦИМА (СА ОСВРТОМ И НА УСТАВНОСУДСКУ КОНТРОЛУ)

6.1. УОПШТЕНО О УПРАВНОСУДСКОЈ КОНТРОЛИ ОРГАНА УПРАВЕ У ОБЛАСТИ ДРЖАВЉАНСТВА У ЗЕМЉАМА БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

У досадашњем излагању на више мјеста и из више различитих углова посматрања говорило се о значају држављанског права, не само за државу која преко држављанске материје остварује суштину и границе своје персоналне јурисдикције, него и за свакодневни живот њених грађана, било да се ради о држављанима или странцима који се по различитим основама налазе у поступцима стицања или утврђивања држављанског статуса.

Имајући у виду осјетљивост држављанске материје, како за државу, тако и за појединца, одлуке управних органа у држављанским областима имају несагледиво велики практични значај и последице у пракси, било да имају позитиван или негативни ефекат. Међутим, и поред законодавчеве жеље да прописе (па и држављанске материјалне и формалноправне регуле) доведе до „нормативног савршенства”, у пракси одлуке управних органа (па и у држављанским стварима) могу бити „несавршене”, односно бити незаконите у различитим облицима, па чак и након што исте буду поново разматране кроз поступке административне (инстанционе) контроле (у правним системима гдје је то дозвољено).

У том смислу, административна контрола рада управе се морала допунити другим, непристрасним (од управе независним) моделом контроле, што је у конкретном случају остварено кроз систем судске контроле јавне управе или управносудски поступак (управни спор). „Грађанима и недржавним колективитетима, у њиховим односима са јавном управом, управни спор даје одређену сигурност и извесност да ће права која по закону имају барем накнадно бити призната – а да им неће бити одређене веће обавезе од оних законом утврђених. Тако се управни спор већ почетно исказује као важан механизам гаранција права и правних интереса грађана и других правних субјеката од противправног вршења управних активности. ...посредством управног спора,

долази до санкционисања и кориговања незаконитог рада при издавању управних аката.⁴⁹³

На пољу држављанског права судска контрола рада управних органа у држављанским стварима ужива посебно значајну улогу, не само из разлога „што административна контрола управе као таква није могла у довољној мери да гарантује остваривање начела законитости у раду управе, а још мање да гарантује остварење и заштиту права грађана од незаконитих поступака и одлука управе“⁴⁹⁴, него и из разлога што „несавршени“ (незаконити, произвољни) рад управних органа у држављанским стварима у правилу узрокује катастрофалне посљедице, како по појединца, тако и по државу у цјелини, било да се ради о незаконитим позитивним или незаконитим негативним држављанским одлукама.

У контексту позитивног држављанског права земаља насталих распадом Југославије, управносудска контрола је препозната као механизам контроле рада управних органа у држављанствим стварима, с тим да се ситуација разликује у зависности од тога **да ли је судска контрола држављанских одлука као таква експлицитно прописана у држављанским прописима**. Тако је нпр. чланом 29 став 4 Закона о црногорском држављанству из 2008. године, чланом 21 став 4 Закона о држављанству Републике Македоније и чланом 33 став 3 Закона о држављанству Босне и Херцеговине законодавац експлицитно прописао да се против одлука у држављанским стварима може покретати управни спор, док то није ситуација у другим држављанским прописима земаља бивше Југославије (нпр. Република Србија и Република Хрватска). Међутим, то не значи да ове државе не познају судску контролу рада држављанских органа, него се таква правна могућност изводи посредно, из одредаба закона о управним споровима у којима је, на идентичан начин, регулисано да се у управним споровима одлучује, између осталог, и о законитости коначних управних аката као и о законитости коначних појединачних аката којима се рјешава о праву, обавези или на закону

⁴⁹³ З. Томић, *Опште управно право*, Београд, 2009. године, 345.

⁴⁹⁴ С. Лилић, *Управно право и управно процесно право*, Београд, 2009, 677.

заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају није предвиђена другачија судска заштита.⁴⁹⁵

Оно што се чини посебно значајним са аспекта држављанског права јесте **утврђивање граница домета управносудске контроле у држављанским стварима**. У управно-правној доктрини земаља бивше Југославије нема спора у вези са начелном подјелом управних спорова на спорове ограничене и спорове пуне јурисдикције,⁴⁹⁶ с тим да се ситуација разликује у зависности од тога да ли је законодавац у конкретном управносудском пропису дао предност једној или другој врсти управног спора, о чему ће бити више ријечи у даљем излагању. Међутим, исто тако, у управно-правној доктрини земаља бивше Југославије нема спора ни око тога да је **у случају спора пуне јурисдикције искључена могућност суда да мериторно рјешава предметну управну ствар уколико је исту надлежни управни орган донио по дискреционој оцјени**. У контексту држављанског права, „Управни суд врши контролу законитости управног акта, односно контролу да ли је орган управе донео управни акт у складу са законом и по поступку прописаном законом. Он може утврђивати да ли су све правно релевантне чињенице утврђене, да ли је на подлози тих чињеница донета законита одлука, односно да ли су у поступку решавања у предмету стицања или отпуста из држављанства поштоване одредбе Закона о општем управном поступку, односно да ли је орган повредио поступак и да ли је прекорачио границе овлаштења које му је дато за решавање у предметима држављанства. Не може се упуштати у оцену целисходности донетог акта, односно, да испитује из којих разлога и у ком циљу је орган донео решење којим је одбио захтев за стицање, односно престанак држављанства. Законом је прописано да, иако су испуњени сви прописани услови

⁴⁹⁵ Нпр. члан 3 Закон о управним споровима („Сл. гласник Републике Србије”, број 111/09), члан 3 Закона о управним споровима („Народне новине”, број 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 – одлука Уставног суда и 29/17) или члан 2 Закона о управном спору („Урадни лист Републике Словеније”, број 105/06).

⁴⁹⁶ Код спора ограничене јурисдикције суд има касаторна овлаштења, с обзиром на то да је овлаштен само испитивати законитост оспореног акта, односно основаност административног ћутања, док код спора пуне јурисдикције суд има, како касаторна, тако и реформациска овлаштења, с обзиром на то да је овлаштен не само цијенити законитост оспореног акта или основаност административног ћутања, него и сам мериторно ријешити конкретну управну ствар (*res administrativa*). Више о спору ограничене и пуне јурисдикције вид. З. Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Београд, 2012. године, 107; С. Лилић, *Управно право и управно процесно право*, Београд, 2009, 689–692; П. Кунић, *Управно право*, Бања Лука, 2010. године, 511–515.

за стицање и престанак држављанства, орган може донети решење којим одбија захтев странке ако оцени да постоје разлози од интереса за Републику Србију због којих захтев треба одбити, дакле орган има право да по својој оцени одлучи да ли ће неко лице бити примљено или отпуштено из држављанства. У вези са тим, уколико се врши контрола од стране Управног суда, она може бити вршена само у погледу законитости, али не и целисходности.”⁴⁹⁷

Међутим, и у таквим ситуацијама (код слободних управних аката), суд није у цијелости дислоциран из контроле рада управног органа, „с обзиром на то да и управни акти донети на основу дискреционих овлашћења нису апсолутно слободни јер имају и неке обавезне законске елементе, то је **могуће испитивати законитост везаних делова дискреционих аката**. Док код дискреционих управних аката сама одлука донета на основу дискреционих овлашћења (дискрециона оцена) никада не може бити предмет оцене законитости од стране суда у управном спору, дотле тзв. везани делови слободног управног акта (овлашћење, односно надлежност за његово доношење, поштовање правила поступка, форма акта и циљ са којим је дискреционо овлашћење коришћено). Другим речима, предмет управног спора о законитости управног акта не може бити целисходност управног акта, с тим што у одређеним случајевима предмет овог спора могу бити везани делови дискреционог управног акта јер је реч о питањима законитости.”⁴⁹⁸ Сходно реченом, поставља се питање да ли уопште постоји могућност преиспитивања држављанске одлуке у држављанским стварима, донесене на основу дискреционог овлашћења у случају када се основано сумња да је дискрециона одлука управног органа била погрешна, али не и непосредно супротна закону (нецјелисходни управни акт). Одговор на ово питање треба тражити у оквиру одредаба закона којима је регулисан управни поступак на основу којих је донесена конкретна држављанска (административна) одлука, било да се ради о *lex generali* или *lex specialis*, с обзиром на то да према утврђеном правилу управносудска контрола не може задирати у цјелисходност

⁴⁹⁷ Н. Марковић, „Управно поступање Министарства унутрашњих послова у области држављанства“, *Безбедност*, број 1/2014, 162.

⁴⁹⁸ С. Лилић, *Управно право и управно процесно право*, Београд, 2009, 691.

управног акта донесеног по дискреционој оцјени надлежног управног органа, а о чему ће бити више ријечи у даљем излагању.

На крају, али не и најмање важно са аспекта управносудске контроле рада управних органа у држављанским стварима, указује се питање да ли се управни спор води пред судовима **опште (редовне) надлежности** или је спровођење управних спорова повјерено **специјализованим (управним) судовима** те да ли, са аспекта функционалне надлежности, управне спорове суди судија појединац или вијеће састављено од трију судија, чиме законодавац на врло јасан начин показује разумијевање значаја и сложености управних спорова за свакодневни живот својих грађана. Ситуација се на простору бивше Југославије у погледу наведене процесне проблематике разликује од државе до државе, почев од тога да су поједине земље (као што је то случај са Босном и Херцеговином) остале при концепту вођења управних спорова пред судовима опште (редовне) надлежности (са специфичностима које су резултат *sui generis* унутрашњег уређења БиХ), док су све друге земље бивше Југославије судовање у управним споровима повјериле специјализованим (управним) судовима, с тим да је за све земље бивше Југославије заједничко да у управним споровима, у правилу, суди трочлано вијеће, са одређеним изузецима када је за поступање овлаштен и судија појединац.⁴⁹⁹

6.2. УПРАВНОСУДСКА КОНТРОЛА ОРГАНА УПРАВЕ У ОБЛАСТИ ДРЖАВЉАНСТВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ (СА ОСВРТОМ И НА УСТАВНОСУДСКУ КОНТРОЛУ)

Република Србија спада у групу земаља бивше Југославије чији законодавац није на експлицитан начин предвидео у одредбама Закона о држављанству Републике Србије могућност покретања управног спора против држављанских одлука, као што је то нпр. случај у Републици Словенији,

⁴⁹⁹ Више о овоме вид. М. Шикић, Ф. Станичић, „Састав суда у управном спору – с посебним освртом на одлучивање суца појединца“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, год. 51, број 2/2014, 363–391.

Републици Црној Гори, Босни и Херцеговини и Републици Македонији, гдје су законодавци јасно прописали да незадовољна странка има право покренути управни спор против одлуке донесене у поступку стицања, утврђивања или одузимања држављанства.

Међутим, то не значи да се против држављанских одлука Министарства унутрашњих послова Републике Србије не може спроводити управносудска контрола. Напротив, законодавац је судску контролу рада Министарства унутрашњих послова Републике Србије у држављанским стварима начелно регулисао кроз одредбе Закона о управним споровима („Сл. гласник Републике Србије”, број 111/09, у даљем тексту: ЗУСПС),⁵⁰⁰ на основу којих се, посредним путем, изводи закључак да се против одлука у држављанским стварима може водити управни спор пред надлежним судом.

Наиме, законодавац је већ на самом почетку Закона о управним споровима из 2009. године у основним одредбама дао довољно јасне правне постулате, чијим се тумачењем и довођењем у везу са одредбама Закона о држављанству Републике Србије из 2004. године неспорним може извести закључак да држављанске одлуке, на иницијативу незадовољне странке, могу бити предмет судског преиспитивања у управном спору, па је тако у *члану 3 ЗУСПС-а*, између осталог, предвиђено да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита. Затим је у *члану 4 ЗУСПС-а* предвиђено да је управни акт појединачни правни акт којим надлежни орган непосредном примјеном прописа рјешава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари. У *члану 5 ЗУСПС-а* регулисано је да управна ствар јесте појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди, да би у *члану 6 ЗУСПС-а* законодавац предвидио да се надлежним органима сматрају државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, привредна друштва, јавна и друга предузећа, установе, организације и појединци,

⁵⁰⁰ Чијим ступањем на снагу је престао да важи Закон о управним споровима („Службени лист СРЈ”, број 46/96). За више о новом управном пропису Републике Србије вид. Д. Васиљевић, Д. Миловановић, „Битне новине у управним споровима Републике Србије“, *Зборник радова у част професора Наума Гриза*, Правни факултет „Јустинијан Први”, Скопје, 2011.

као и посебни органи, када у вршењу јавних овлашћења рјешавају у управним стварима.

Слиједом цитираних одредаба ЗУСРС-а закључак о могућности контроле држављанских одлука у управносудском поступку изводи се на корелацији сљедећих међусобно повезаних чињеница. Министарство унутрашњих послова Републике Србије је државни (управни) орган, који у поступцима за стицање, утврђивање и престанак држављанства одлучује о држављанској (управној) ствари, поводом чега доноси држављанске (управне) акте против којих није могуће улагати редован правни лијек (значи одлуке су одмах по доношењу коначне), па како је чланом 3 ЗУСРС-а прописано да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита, то се логичним, и правно утемељеним, изводи горенаведени закључак о могућности преиспитивања држављанске одлуке у управном спору, без обзира на то што таква могућност није експлицитно наведена у држављанском пропису Републике Србије. У том случају се у управним споровима насталим у вези са држављанским одлукама Министарства унутрашњих послова имају у цијелости примијенити одредбе ЗУСРС-а, од којих су за држављанску проблематику најважније сљедеће одредбе.

- Управни спор се може **покретати само против управног акта који је донесен у другом степену, као и против првостепених управних аката против којих није дозвољена жалба** - коначни управни акт, као и у случају да надлежни орган у законом прописаном року није одлучио о захтјеву, односно жалби странке – ћутање управе (члан 14 и 15 ЗУСРС-а), а у овом случају против рјешења Министарства унутрашњих послова Републике Србије у вези са пријемом, утврђивањем и престанком држављанства Републике Србије.

- Управни спор се **покреће тужбом** (члан 17 ЗУСРС-а) и то у року од **30 дана** од дана пријема управног акта (члан 18 ЗУСРС-а), у овом случају држављанске одлуке Министарства унутрашњих послова Републике Србије.

- Управни спор се може покренути и у случају да Министарство унутрашњих послова Републике Србије **није одлучило о држављанском захтјеву странке у**

закону остављеном року од 60 дана⁵⁰¹, а не донесе га ни у додатном року од седам дана по накнадном захтјеву странке, након чега незадовољна странка може поднијети тужбу због недоношења држављанске одлуке - ћутање управе (члан 19 став 2 ЗУСРС-а).

- **Тужба обавезно садржи законом прописане елементе** и то: податке о тужиоцу (име и презиме, адреса и мјесто становања), податке о туженом (назив и сједиште туженог, у овом случају Министарства унутрашњих послова Републике Србије), означање управног акта против којег се тужба подноси (укључујући број протокола под којим је акт заведен у евиденцијама надлежног органа и датум доношења), разлоге због којих се тужба подноси⁵⁰², приједлог у ком правцу и обиму се предлаже поништавање управног акта, као и потпис тужиоца, с тим да се у прилогу тужбе обавезно доставља оригинал или копија акта против којег се покреће управни спор (члан 22 ЗУСРС-а).

- Тужба у правилу **не одлаже извршење управног акта** против којег је покренут управни спор (члан 23 став 1 ЗУСРС-а).⁵⁰³

- О управном спору **одлучује Управни суд**⁵⁰⁴ који суди у вијећу од трију судија, осим уколико није другачије регулисано законом (члан 8 ЗУСРС-а)⁵⁰⁵.

⁵⁰¹ Члан 145 став 2 и 3 Закона о општем управном поступку („Сл. гласник Републике Србије”, број 18/2016).

⁵⁰² Члан 24 ЗУСРС-а: „Управни акт се може побијати тужбом у управном спору због незаконитости и то ако: 1) у акту није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт; 2) је акт донио ненадлежни орган; 3) у поступку доношења акта није поступљено по правилима поступка; 4) је чињенично стање непотпуно или нетачно утврђено или ако је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања; 5) је у акту који је донет по слободној оцени, орган прекорачио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато. Тужба се може поднети и ради утврђења да је тужени поновио свој ранији акт који је већ поништен пресудом, као и ради утврђивања незаконитости донетог акта који је без правног дејства.”

⁵⁰³ С тим да суд може по захтјеву тужиоца одложити извршење коначног управног акта којим је мериторно одлучено у управној ствари, до доношења судске одлуке, ако би извршење нанијело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанијела већа или ненадокнадива штета противној странци, односно заинтересованом лицу (члан 23 став 2 ЗУСРС-а).

⁵⁰⁴ За разлику од претходно важећег Закона о управним споровима из 1996. године, према коме су управне спорове рјешавали судови опште надлежности, у конкретном случају окружни судови и Врховни суд Републике Србије.

⁵⁰⁵ Нпр. у случају претходног испитивања тужбе од стране судије појединца у ком случају судија појединац може тужбу одбацити, како због њене неуредности (непотпуна или неразумљива тужба), или због других законом прописаних разлога (нпр. тужба није благовремена или је преурађена итд). Више о овоме вид. члан 25 и 26 ЗУСРС-а.

- Управни суд у правилу рјешава **на основу утврђених чињеница на одржаној усменој расправи** (члан 33 ЗУСРС-а) те у границама захтјева из тужбе, али при томе није везан разлозима тужбе (члан 41 ЗУСРС-а).

- Управни суд у држављанским стварима, по правилу, **рјешава управни спор у ограниченој јурисдикцији** (тј. врши оцјену законитости држављанског акта или преиспитује правну ваљаност ћутања Министарства унутрашњих послова Републике Србије), с обзиром на то да је спор пуне јурисдикције искључен када је предмет управног спора акт донесен по дискреционој оцјени (члан 42 и 43 ЗУСРС-а).

- Против пресуда Управног суда **нису дозвољене жалбе**, односно исте су правноснажне даном доношења (члан 7 ЗУСРС-а), с тим да се против истих могу подносити **тужбе за понављање поступка** пред Управним судом (члан 56 ЗУСРС-а) те улагати **захтјеви за преиспитивање судске одлуке** о којима одлучује Врховни касациони суд који одлучује у вијећу од трију судија (члан 9 ЗУСРС-а).

- Против одлука Врховног касационог суда незадовољној странци остаје могућност подношења **уставних жалби** Уставном суду Републике Србије, уколико незадовољна странка сматра да јој се одлуком Врховног касационог суда повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом Републике Србије⁵⁰⁶, као и могућност парламентарне контроле рада Министарства унутрашњих послова путем институције **Заштитника грађана (омбудсмана)**.⁵⁰⁷

Када је у питању актуелна управносудска пракса у држављанској области у Републици Србији, према броју примљених предмета од оснивања Управног суда у Београду од 1.1.2010. године до 18.4.2018. године, укупно је формирано 377

⁵⁰⁶ У складу са одредбама Закона о Уставном суду („Сл. гл. Републике Србије”, број 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 и 103/15).

⁵⁰⁷ За више о институцији заштитника грађана у Републици Србији, вид. <http://www.ombudsman.rs> и Д. Милков, „Омбудсман – вид ванредне контроле управе“, *Зборник радова „Изградња и функционисање правног система Републике Српске*, Бања Лука, 1997.

предмета који за основ имају држављански спор, а од којег броја је закључно са 18.4.2018. године ријешено 357 предмета⁵⁰⁸.

Анализирајући доступну управносудску праксу из држављанске области, може се извести закључак да је Управни суд у одређеном броју предмета заузео неколико важних правних ставова од значаја за квалитетније разумијевање и потпунију примјену држављанских прописа у Републици Србији у пракси, што произилази из образложења конкретних управносудских одлука, а како слиједи.

- „Наиме, према оцени суда оспорено решење тужени орган донео је уз битну повреду одредаба члана 199 став 2 Закона о општем управном поступку, будући да образложење решења не садржи утврђено чињенично стање, разлоге који су били одлучни при оцени доказа, правне прописе и разлоге, који, с обзиром на утврђено чињенично стање упућују на решење какво је дато у диспозитиву. Из образложења оспореног решења и списка произилази да је тужбом оспорено решење донето по службеној дужности у поновљеном поступку, а у складу са одредбом члана 239 став 1 Закона о општем управном поступку, па је поништено решење туженог број 03/10 број 204-1-20106/2012 од 17.1.2013. године којим је одлучено да се тужилац, турски држављанин, прими у држављанство Републике Србије. У образложењу оспореног решења наведено је 'да је дана 22.2.2013. године, надлежна организациона јединица Министарства унутрашњих послова обавестила да су у време доношења решења о пријему у држављанство Републике Србије постојале безбедносне сметње из члана 41 Закона о држављанству Републике Србије, а које нису биле познате у време доношења решења. На основу наведеног обавештења, поновљен је поступак пријема у држављанство Републике Србије О. А., а у складу са чланом 239 став 1 Закона о општем управном поступку. ...Како је наведеним проверама утврђено да је у конкретном случају орган решење о пријему у држављанство за именованог донео 17.1.2013. године, супротно прописима о држављанству који су

⁵⁰⁸ Оно што је константа у броју новоформираних предмета у Управном суду, а када је у питању држављанска проблематика, јесте чињеница да из године у годину знатно опада број покренутих управних спорова, што може бити резултат великог броја ријешених држављанских ситуација насталих ступањем на снагу новог Закона о држављанству Републике Србије из 2004. године, па тако је 2010. године примљено 169 предмета, 2011. године 68 предмета, 2012. године 53 предмета, 2013. године 33 предмета, 2014. године 15 предмета, 2016. године 14 предмета, 2017. године 15 предмета а 2018. године 2 предмета (закључно са 18.4.2018. године).

важили у време стицања држављанства Републике Србије, с обзиром да су постојале безбедносне сметње за пријем у држављанство именованог, које нису биле познате у време доношења решења, орган је сходно члану 45 став 1 Закона о држављанству Републике Србије, као и члану 248 Закона о општем управном поступку решио као у диспозитиву решења'. Имајући у виду садржину тужбом оспореног решења, списе предмета, као и наводе истакнуте у одговору на тужбу, то је суд ценио да тужени орган за своју одлуку није дао довољне разлоге у образложењу оспореног решења, којим је по службеној дужности, а у складу са одредбом члана 239 став 1 тачка 1 Закона о општем управном поступку, поништио своје претходно решење од 17.1.2013. године. Наиме, тиме што је у одговору на тужбу, у суштини детаљније образложио своју одлуку, која је тужбом оспорена у конкретном случају и дао јасне и детаљне разлоге, тиме није отклонио битну повреду из наведеног члана 199 став 2 Закона о општем управном поступку на коју је суд указао, будући да **образложење за оспорену одлуку изнето у одговору на тужбу не чини саставни део одлуке којом се тужба оспорава**. Имајући у виду да странка има право на образложену одлуку, којом се одлучује о каквом њеном праву и интересу, то је тужени био дужан да у оспореном решењу пружи јасне, детаљне и на закону засноване разлоге за одлуку каква је дата у диспозитиву, а које је разлоге тужени по оцени суда детаљније изнео у одговору на тужбу."⁵⁰⁹

- „Према списима предмета и разлозима образложења оспореног решења, тужилац је дана 3.5.2007. године, поднео захтев као држављанин Републике Црне Горе за пријем у држављанство Републике Србије, туженом органу, уз који је приложио..., те да је у поступку по овом захтеву, тужени орган донео оспорено решење којим је одбијен тужиочев захтев за пријем у држављанство Републике Србије, због постојања разлога од интереса за Републику Србију из којих тужиочев захтев треба одбити. Управни суд налази да је правилно поступио тужени орган доносећи оспорено решење, с обзиром да нису испуњени услови за пријем тужиоца у држављанство Републике Србије, у смислу одредбе члана 41 Закона о држављанству Републике Србије ('Сл.гласник РС' бр. 135/04 и 90/07). **Ово са разлога што је у проведеном поступку провере испуњености**

⁵⁰⁹ Пресуда Управног суда, Београд, број 22 У.4357/13 од 25.12.2014. године.

*услова за пријем у држављанство тужени орган утврдио на основу извештаја надлежних служби са аспекта безбедности, да постоје разлози од интереса за Републику Србију, због којих је оцењено да захтев тужиоца за стицање држављанства треба одбити. Суд је ценио наводе тужбе, али налази да су исти без утицаја на другачију оцену законитости оспореног решења за које Управни суд налази да је донето у границама овлашћења на решавање по слободној оцени и у складу са циљем у коме је овлашћење дато, сагласно одредби члана 199 став 4 Закона о општем управном поступку ('Сл. лист СРЈ' бр. 33/97 и 31/01 и 'Сл. гласник РС' бр. 30/10), у правилно спроведеном поступку, на основу утврђеног чињеничног стања и правилном применом одредбе члана 41 Закона о држављанству Републике Србије ('Сл.гласник РС' бр. 135/04 и 90/07), којим је прописано да министарство надлежно за унутрашње послове може одбити захтев за стицање држављанства Републике Србије пријемом или престанак држављанства Републике Србије, иако су испуњени услови прописани овим законом, ако оцени да постоје разлози од интереса за Републику Србију, због којих захтев за стицање или престанак држављанства треба одбити.*⁵¹⁰

- „Наиме, према разлозима образложења оспореног решења и стања у списима ове правне ствари, произлази да је поводом захтева С. М. за издавање личних докумената, провером код надлежне Матичне службе подручја града Н. С., орган утврдио да је за С. Н., рођену xxxx76. године, од оца М. и мајке Н., извршен упис у Матичну књигу рођених као и у књигу држављана истог подручја, под текућим бројем... На основу изјашњења Одсека за лична стања, Градске управе за опште послове града Н. С. и достављених списа, утврђено је да у време рођења тужиле ниједан од родитеља није имао држављанство Републике Србије, те да није постојао законски основ за упис у евиденцију држављана Републике Србије. На основу прибављене изјаве странке дате дана 23.2.2016. године у Полицијској станици Ч., утврђено је да поседује и држављанство Јордана, те пасош те државе. Обзиром да је подносилац захтева стекао држављанство Републике

⁵¹⁰ Пресуда Управног суда, Београд, број 4 У. 7154/13 од 17.10.2013. године, а са којим ставом у цијелости кореспондира и став наведеног суда заузетог и у пресуди Одељења у Новом Саду број III – 3 У. 16794/12 од 3.10.2014. године, затим пресуди Одељења у Новом Саду број III – 2 У. 17057/12 од 12.9.2014. године, затим пресуди Одељења у Крагујевцу број I – 6 У. 4844/17 од 2.2.2018. године.

Србије супротно прописима који су важили у време стицања, тј. на основу очигледне грешке поступајућег матичара, а код чињенице да поседује држављанство Јордана, тужени орган је по службеној дужности поништио незаконити упис чињенице држављанства извршен у књизи држављана матичног подручја Н.С. под предметним текућим бројем. Основано се, по оцени Управног суда, наводима тужбе указује да је приликом доношења оспореног решења повређен закон на штету тужиоца, јер **орган надлежан за решавање није донео решење о управној ствари која је предмет поступка на основу одлучних чињеница утврђених у поступку**, а те повреде правила поступка су биле од значаја за доношење законите одлуке у овој правној ствари. Наиме, у спроведеном поступку, чињенично стање, супротно одредби члана 192 став 1 Закона о општем управном поступку ('Службени лист СРЈ' бр. 33/97 и 31/01 и 'Службени гласник РС' бр. 30/10) није потпуно и правилно утврђено, јер је **тужени орган пропустио да утврди да ли би тужилац био дискриминисан у случају протеривања у Краљевину Јордан, а реч је о одлучној чињеници на коју се указује у тужби, и из које произлази основана сумња да би због промене пола тужилац изгубио држављанство у тој земљи**. Ово посебно ако се има у виду да је одредбом члана 45 важећег Закона о Републике Србије ('Службени гласник РС', број 135/04, 90/07) прописано да се решење о стицању и престанку држављанства Републике Србије не може поништити ако би лице из става 1 овог члана остало без држављанства, а коју одлучну чињеницу је тужени орган пропустио да утврди пре доношења одлуке у овој правној ствари. Осим тога, тужилац наводи да би враћањем у земљу порекла био изложен мучењу и нечовечном поступању због промене пола, будући да је Краљевина Јордан држава у којој је прихваћена исламска религија која не признаје трансексуалност, а самим тим ни право на слободну промену пола, што би се сматрало кршењем шеријатског права, а самим тим и Устава. ...Са изнетих разлога, налазећи да је оспореним решењем повређен закон на штету тужиоца, јер постоји основана сумња да би у случају губитка држављанства Републике Србије и неминовним враћањем у Краљевину Јордан био изложен мучењу, нечовечном поступању и губљењу држављанства Краљевине Јордана због промене пола, односно остао би без држављанства, то је Управни суд одлучио као у ставу првом диспозитива

пресуде, на основу одредбе члана 40 став 2 Закона о управним споровима и вратио предмет надлежном органу на поновно одлучивање...⁵¹¹

- „Наиме, из разлога образложења оспореног решења и стања списа ове правне ствари, произлази да је у извршењу пресуде Управног суда број 23 У 9742/13 од 23.4.2015. године донето решење Министарства унутрашњих послова број 204-373/2012-7 од 1.6.2015. године којим је поништено првостепено решење Управе за грађанска стања и опште послове града Н., број 204-2625/2011-08 од 5.4.2013. године и предмет је враћен на нови поступак. У поновном поступку, првостепени орган је ценио приложене документе и нашао да ниједан од њих није довољан основ за обнову уписа чињенице држављанства Републике Србије. ...Имајући у виду наведено, основано се, по оцени Управног суда, наводима тужбе указује да су у спроведеном поступку повређена правила поступка на штету тужиоца, јер приликом доношења првостепеног решења није поступљено у складу са примедбама и правним схватањима садржаним у решењу другостепеног органа од 1.6.2015. године, које је донето у извршењу пресуде Управног суда број 23 У 9742/13 од 23.4.2015. године. Наиме, првостепени орган је приликом одлучивања у поновном поступку био дужан да поступи у складу са одредбом члана 232 став 2 Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01 и ”Службени гласник РС”, бр. 30/10), којом је прописано да, ако другостепени орган нађе да ће недостатке у првостепеном поступку брже и економичније отклонити првостепени орган, он ће својим решењем поништити првостепено решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак. **Првостепени орган је дужан да у свему поступи по другостепеном решењу и да без одлагања, а најдоцније у року од 30 дана од дана пријема предмета, донесе ново решење. Наиме, првостепени орган није поступио по правном схватању другостепеног органа, а тиме и Управног суда, јер је извео погрешан закључак да нису испуњени услови да захтев за упис у обновљену књигу држављана буде усвојен. Ово стога, што је извршио погрешну оцену доказа прибављених по службеној дужности од органа који је водио књигу држављана у време тужиоачевог рођења, као и достављених доказа из којих недвосмислено произлази да је тужилац био уписан у књигу држављана. Обзиром да**

⁵¹¹ Пресуда Управног суда, Београд, број 9 У 1874/17 од 1.12.2017. године.

*прибављени и достављени докази представљају јавне исправе које се издају на основу вођења јавне евиденције, то орган уопште није био овлашћен да цени његову доказну снагу, већ је морао да их прихвати као ваљане доказе у поступку. ...Пропуштањем да поступи на описани начин, првостепени орган је повредио начело обавезности које **не значи само** обавезу надлежног органа да решење којим је његов акт поништен изврши тако што ће уместо поништеног акта донети други, **већ и обавезу да нови управни акт донесе у свему према правном схватању и примедбама органа.** Ово даље значи да је надлежни првостепени орган био у обавези да донесе ново решење на основу правилно спроведеног поступка, пошто отклони повреду на које му је другостепени орган, односно суд указао, и да правилном применом одредаба меродавног права реши управну ствар.*⁵¹²

- „Из списка предмета и образложења оспореног решења, произлази, као неспорно, да је тужила поднела захтев првостепеном органу за упис чињенице држављанства Републике Србије у обновљеној књизи држављана, уз који је приложила **копију** извода из матичне књиге рођених, **копију** из матичне књиге венчаних, копију личне карте издате 1996. године и оверену изјаву тужиле да су сви наводи из захтева истинити и да не поседује ниједан други документ, осим личне карте, којим би потврдила да је била уписана у евиденцији држављана Републике Србије. Како приложени докази нису били довољни за усвајање захтева, првостепени орган од тужиле, преко пуномоћника, тражио је да достави раније издавано уверење о држављанству или решење о накнадном упису у евиденцију држављана Републике Србије, па како тужила није доставила тражене исправе, првостепени орган је њен захтев одбио решењем, број 204-1571/2014-08 од 7.11.2014. године,... Полазећи од наведеног и чињенице да тужила уз захтев за упис чињенице држављанства у обновљену књигу држављана Републике Србије, **није доставила доказе подобне за упис** (оригинал уверења о држављанству, или решење о накнадном упису у евиденцију држављана Републике Србије), **правилно је, по оцени Суда закључивање туженог да је правилно првостепени орган жалбеним решењем одбио захтев тужиле као неоснован... јер се, како правилно закључује тужени орган, без**

⁵¹² Пресуда Управног суда, Београд, број 9 У 16043/15 од 31.8.2017. године.

постојања других доказа не може несумњиво доказати да је тужила раније поседовала држављанство Републике Србије, а не држављанство неке друге бивше републике СФРЈ, сада државе.”⁵¹³

- „...По оцени Управног суда, основано се тужбом указује да је оспореним решењем повређен закон на штету тужиоца. Ово због тога што оспорено решење не садржи разлоге који упућују на решење какво је дато у диспозитиву, нити су у образложењу решења наведени разлози због којих захтев за пријем у држављанство тужиоца треба одбити. Осим тога, из доказа који се налазе у списима и носе ознаку 'поверљиво' се не може закључити шта представља сметњу за позитивно решавање захтева за пријем тужиоца у држављанство Републике Србије, чиме су, по оцени овог суда, повређена правила поступка предвиђена чланом 199 став 2 Закона о општем управном поступку ('Службени лист СРЈ', бр. 33/97 и 31/01 и 'Службени гласник РС', бр. 30/10), којим је прописано да образложење решења садржи кратко излагање захтева странака, утврђено чињенично стање, по потреби разлоге који су били одлучни при оцени доказа, разлоге због којих није уважен који од захтева странака, правне прописе и разлоге који, с обзиром на утврђено чињенично стање, упућују на решење какво је дато у диспозитиву, као и правила поступка предвиђена чланом 199 став 3 истог закона, којим је прописано да ако је законом посебно предвиђено да се у решењу донесеном по слободној оцени не морају навести разлози којима се орган при доношењу решења руководио, у образложењу решења се наводе подаци из става 2 овог члана закона којим је орган овлашћен да реши управну ствар по слободној оцени и одредба закона којом је овлашћен да не мора навести разлоге којима се при доношењу решења руководио.”⁵¹⁴

Поред чињенице што је Управни суд у Београду у више својих одлука заузимао важне ставове за држављанску област, ситуација са уставносудском контролом у држављанској области је значајно сиромашнија, највјероватније из разлога што заинтересоване странке у претходном периоду нису имале потребу за

⁵¹³ Пресуда Управног суда, Одељење у Нишу, број II – 4 У. 5267/15 од 13.4.2017. године.

⁵¹⁴ Пресуда Управног суда, Београд, број 7 У 19507/17 од 23.3.2018. године.

кориштењем ове врсте правне заштите у држављанској проблематици. Међутим, и поред наведеног, од конкретних одлука Уставног суда Републике Србије у којима је исти непосредно или посредно одлучивао о држављанској проблематици, од значаја је споменути слjedeће одлуке, а како слиједи.

- „...Полазећи од наведеног, одредбом члана 38 став 1 Устава је утврђено да се стицање и престанак држављанства уређују законом. Из наведеног следи да, иако је држављанство једно од најзначајнијих статусних права појединаца, Устав не гарантује изричито ово право, већ препушта закону да регулише начин стицања и престанка држављанства. Закон којим је су ова питања регулисана у правном поретку Републике Србије је Закон о држављанству Републике Србије. Поред начина стицања и престанка држављанства Републике Србије, овим законом је прописан и поступак за стицање и престанак држављанства Републике Србије. Тако је одредбом члана 38 став 1 Закона прописано да о захтевима за стицање држављанства Републике Србије пријемом и за престанак држављанства Републике Србије одлучује министарство надлежно за унутрашње послове. Министарство унутрашњих послова у управном поступку решава о стицању држављанства и престанку држављанства Републике Србије. У тзв. редовним ситуација ово министарство поступајући по захтеву неког лица, спроводи поступак у коме утврђује да ли су испуњени сви услови предвиђени законом да то лице стекне држављанство Републике Србије пријемом или да му престане држављанство Републике Србије. При томе, министарство унутрашњих послова може позитивно решити поднети захтев и донети решење о стицању, односно престанку држављанства Републике Србије, или може одбити захтев и поводом тога донети решење. **Међутим, оспореним чланом 41 Закона Министарству унутрашњих послова дато је једно посебно овлашћење приликом решавања о захтеву за стицање држављанства пријемом, односно о престанку држављанства Републике Србије, а то је да такав захтев може одбити, иако су испуњени услови прописани овим законом, ако оцени да за то постоје разлози од интереса за Републику Србију. На тај начин је овом министарству законом дато једно дискреционо право, односно право да слободно оцени да ли је у интересу Републике Србије да одбије захтев подносиоца за стицање држављанства пријемом, односно за престанак**

држављанства, иако испуњава све законом прописане услове. Општа правила која се односе на решавање у управним стварима на основу слободне оцене надлежног органа прописана су Законом о општем управном поступку. Тако је одредбом члана 5 став 2 тог закона прописано, у оквиру регулисања начела законитости, као једног од најзначајнијих основних начела управног поступка, да у управним стварима у којима је орган законом овлашћен да решава по слободној оцени, решење мора бити донето у границама овлашћења и у складу са циљем у коме је овлашћење дато. Полазећи од наведене одредбе Закона о општем управном поступку, Уставни суд најпре констатује да је оспорено овлашћење Министарства унутрашњих послова у поступку стицања и престанка држављанства Републике Србије предвиђено Законом, затим да су одређене границе овог овлашћења, јер се исто односи на решавање стицања држављанства пријемом и на престанак држављанства Републике Србије у ситуацији када подносилац захтева испуњава Законом предвиђене услове за стицање, односно престанак држављанства, а да је легитимни циљ који се овим овлашћењем жели постићи – заштита интереса Републике Србије. Сагласно наведеном, Уставни суд констатује да решавање надлежног органа у управним стварима на основу слободне процене, не подразумева доношење одлуке на основу критеријума или услова који су прописани законом, већ представља овлашћење органа да на утврђено чињенично стање примени меродавни материјални пропис у оном смислу који он сматра (тј. оцени) оптималним, према околностима конкретне случаја. ...Полазећи од чињенице да је суверено право сваке државе да одреди начин стицања и престанка држављанства, као и да је то право Уставом утврђено као аутономно право законодавца, то је Уставни суд стао на становиште да законско давање дискреционог права надлежном Министарству унутрашњих послова у поступку решавања стицања и престанка држављанства Републике Србије представља Уставом утврђено право законодавца да својим актом уреди начин и поступак стицања и престанка држављанства Републике Србије, сагласно члану 38 став 1 Устава.”⁵¹⁵

- „Подносилац сматра да му је право на промену држављанства повређено тиме што је одбијен његов захтев за отпуст из држављанства Републике

⁵¹⁵ Рјешење Уставног суда Републике Србије број IУз-895/2012 од 27. јуна 2013. године.

Србије, иако је 'у тренутку писања уставне жалбе напунио 35 година живота' и испунио обавезе из члана 28 став 1 тачка 2 Закона о држављанству Републике Србије. Испитујући ове наводе подносиоца са становишта права на држављанство зајемченог чланом 38 Устава, Уставни суд је најпре констатовао да није надлежан да врши проверу утврђених чињеница и начина на који су судови и други државни органи и организације којима су поверена јавна овлашћења тумачили позитивноправне прописе. Овај суд је пошао од тога да је у поступку који је претходио изјављивању уставне жалбе утврђено да подносилац избегава извршавање послова војне обавезе и да је та чињеница могла бити оспорена достављањем доказа о томе да подносилац извршава послове војне обавезе, што он до окончања предметног поступка није учинио. Одредбама члана 28 Закона о држављанству Републике Србије прописани су услови за престанак држављанства, које мора испунити лице које подноси захтев за отпуст из држављанства Републике Србије, а један од тих услова је непостојање сметњи у погледу војне обавезе (став 1 тачка 1). Полазећи од уставног одређења да се стицање и престанак држављанства уређују законом, а имајући у виду наведену одредбу Закона о држављанству Републике Србије и утврђене чињенице, Уставни суд је оценио уставноправно прихватљивим став Врховног суда Србије да у конкретном случају нису били испуњени законски услови да подносиоцу уставне жалбе отпустом престане држављанство. ...Имајући у виду предмет одлучивања у поступку у коме је донет оспорени акт, Уставни суд налази да се наводи подносиоца о повреди права на слободу кретања, права на обавештеност и права на имовину не могу довести у везу са Уставом утврђеном садржином зајамчених права чија се повреда истиче. У погледу истакнуте повреде начела о забрани дискриминације, Уставни суд је оценио да се подносилац само формално позива на повреду означеног уставног начела, а да при томе није навео ниједан разлог на коме заснива своје тврдње, нити је пружио доказе да му је због неког личног својства повређено људско или мањинско право зајамчено Уставом (у конкретном случају право на држављанство), што је неопходна претпоставка да би се могла утврдити повреда забране дискриминације.”⁵¹⁶

⁵¹⁶ Одлука Уставног суда Републике Србије број Уж-1306/2009 од 22.12.2011. године.

6.3. УПРАВНОСУДСКА КОНТРОЛА ОРГАНА УПРАВЕ У ОБЛАСТИ ДРЖАВЉАНСТВА У РЕПУБЛИЦИ ХРВАТСКОЈ (СА ОСВРТОМ И НА УСТАВНОСУДСКУ КОНТРОЛУ)

Управносудска контрола органа управе у области држављанства у Републици Хрватској, у поређењу са нормативним оквиром прописа Републике Србије, квалитативно не одступа од најважнијих управносудских рјешења које познаје Закон о управним споровима Републике Србије из 2009. године, бар када је у питању држављанска проблематика. Оно што је заједничко за оба правна система јесте чињеница да ни Закон о хрватском држављанству као ни Закон о државанству Републике Србије не познају у свом интегралном тексту посебно нормирану могућност да се против држављанских одлука може покретати управни спор. Иако законодавац у оба случаја изричито не предвиђа, овакво његово поступање се највјероватније може приписати правној логици и резонувању да се против држављанских одлука као управних аката према одредбама Закона о управним споровима може водити управни спор, те да се таква могућност, према правилима општег управног поступка, свакако мора навести у оквиру поуке о правном лијеку у свакој (коначној) држављанској одлуци, с тим да овакво законодавчево схватање, колико год било за правнике логично и правно неспорно, с обзиром на чињеницу да се прописима не користе само и искључиво правно учене особе већ и други, правни лаици, што би у корелацији са начелом правне помоћи неукој странци те правне сигурности и извијесности требало неспорним учинити на начин што би се таква могућност експлицитно навела (и) у држављанском пропису, а као што је то ситуација у држављанском пропису Босне и Херцеговине, Републике Словеније, Републике Црне Горе и Републике Македоније.

Када је у питању позитивни управносудски пропис у Републици Хрватској, 2010. године донесен је нови Закон о управним споровима (ЗУСПХ)⁵¹⁷ који је у много чему одговорио врло озбиљним и утемељим критикама не само хрватских правних стручњака него и критикама које су у то вријеме све гласније долазиле из

⁵¹⁷ „Народне новине”, број 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 – одлука Уставног суда и 29/17.

Европске уније у погледу већег броја рјешења који је познавао тада важећи Закон о управним споровима⁵¹⁸, а посебно након што је ступио на снагу (1. јануара 2010. године) нови Закон о општем управном поступку⁵¹⁹ чијим модернијим управно-процесним рјешењима је требало одговорити исто тако модерним управносудским рјешењима.⁵²⁰

Анализирајући одредбе хрватског Закона о управним споровима из 2010. године, те вршећи његову упоредно-правну анализу са одредбама Закона о управним споровима Републике Србије из 2009. године, може се извести закључак да са аспекта држављанског права, односно управносудске контроле рада Министарства унутрашњих послова Републике Хрватске, у држављанским поступцима нема великих и суштинских разлика између наведена два управносудска прописа, па је тако у Републици Хрватској сљедеће.

- Предмет управног спора јесте, између осталог, и оцјена законитости појединачне одлуке којом је јавноправно тијело одлучило о праву, обавези или правном интересу странке у управној ствари (управни акт) против које није дозвољено изјавити редован правни лијек (члан 3 ЗУСРХ-а), с тим да се управни спор не може водити у стварима у којима је судска заштита осигурана ван управног спора (члан 4 став 1 ЗУСРХ-а).

- Управни спор не може се водити о правилности појединачне одлуке донесене примјеном слободне оцјене јавноправног тијела, **али** се може водити о законитости такве одлуке, границама овлаштења и сврси ради које је овлаштење дато (члан 4 став 2 ЗУСРХ-а).⁵²¹

⁵¹⁸ „Народне новине”, број 53/91, 9/92 и 77/92.

⁵¹⁹ „Народне новине”, број 47/09.

⁵²⁰ Више о проблематици лоших и превазиђених рјешења старог хрватског Закона о управним споровима преузетог 1991. године из правног система СФРЈ, вид. Д. Ђерђа, „Управни спор у Хрватској: садашње стање и правци реформе“, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, (1991) в. 29, број 1, (2008), 001-038; Д. Ђерђа, „Нека рјешења новог уређења управног спора у Хрватској“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, год. 47, 1/2010, 65-92.

⁵²¹ Наведено управно-процесно рјешење ЗУСРХ-а да предмет управног спора не може бити цјелисходност, односно правилност управног акта донесеног на основу дискреционих овлаштења кореспондира са управно-процесним рјешењем ЗУСРХ-а, с тим да је у хрватском управносудском пропису, за разлику од српског Закона о управним споровима, законодавац отишао корак даље, и то тако што је неспорним учинио могућност преиспитивања и таквог (слободног) управног акта, али само у погледу законитости такве одлуке, граница овлаштења и сврхе ради које је овлаштење дато, а у вези са чим постоји сагласност и међу теоретичарима управног права у Републици

- У управном спору суд, у правилу, одлучује на основу **усмене, непосредне и јавне расправе**, с тим да суд може одлучити у управном спору и без одржавања расправе, али само у случајевима прописаним овим законом (члан 7 ЗУСРС-а).⁵²²

- Управне спорове рјешавају **управни судови и Високи управни суд Републике Хрватске** (члан 12 ЗУСРХ-а), с тим да се мјесна надлежност одређује према мјесту пребивалишта, односно боравишта тужиоца, а уколико тужилац нема пребивалиште, односно боравиште у Републици Хрватској, онда се мјесна надлежност одређује према сједишту јавноправног тијела које је донијело одлуку у првом степену (члан 13 ЗУСРХ-а).

- Управни судови одлучују, између осталог, и о тужбама **против појединачних одлука јавноправних тијела**, док Високи управни суд Републике Хрватске одлучује, између осталог, и о **жалбама** против пресуда управних судова и рјешења управних судова против којих је допуштена жалба (члан 12 став 2 и 3 ЗУСРХ-а).

- У управним споровима пред управним судовима одлучује **судија појединац**⁵²³, док Високи управни суд одлучује у вијећу од трију судија, осим о законитости општих аката када одлучује у вијећу од пет судија (члан 14 ЗУСРХ-а).

- Управни спор се покреће **тужбом**⁵²⁴, у року од **30 дана** од доставе оспорене појединачне одлуке или одлуке о приговору на оспорено поступање,⁵²⁵ а након

Србији, иако таква могућност није експлицитно наведена у ЗУСРС-у (вид. С. Лилић, *Управно право и управно процесно право*, Београд, 2009, 691).

⁵²² Суд може пресудом ријешити спор и без расправе: 1) ако је тужени признао тужбени захтјев у цијелости, 2) у предмету у којем се рјешава на основу правноснажне пресуде донесене у огледном спору, 3) ако утврди да појединачна одлука, поступање или управни уговор садржи недостатке који спречавају оцјену њихове законитости, 4) ако тужилац оспорава само примјену права, чињенице су неспорне, а странке у тужби или у одговору на тужбу изричито не захтијевају одржавање расправе и 5) ако се странке о томе сагласе, а суд утврди да није потребно изводити нове доказе.

⁵²³ Док је нпр. у српском Закону о управним споровима регулисано да у управним споровима у правилу суди вијеће састављено од трију судија, а само изузетно судија појединац и то када одлучује о претходном испитивању тужбе и о прописаним (очигледним) незаконитостима управног акта.

⁵²⁴ Тужба мора садржавати: 1) назив суда којем се подноси, 2) личне податке о подносиоцу тужбе, односно назив и адресу тужиоца, 3) назив туженог, 4) ознаку оспораване појединачне одлуке или управног уговора, односно опис поступања или обавезе извршења који се захтијевају, 5) тужбени захтјев, 6) опсег оспоравања појединачне одлуке, поступања или управног уговора, 7) разлоге за покретање спора у вези са главном ствари и споредним потраживањима, 8) чињенице и доказе на којима тужилац заснива тужбени захтјев и 9) потпис тужиоца, с тим да се уз тужбу обавезно

што је исцрпљена свака друга законом прописана правна заштита (члан 22 став 1 и 5 ЗУСРХ-а) и истом се може од суда тражити, између осталог: 1) поништавање или оглашавање ништавом појединачне одлуке, 2) доношење појединачне одлуке која није донесена у прописаном року и 3) поступање које је тужени у складу са прописима или појединачном одлуком обавезан извршити, с тим да се тужбом, у случају под 1) и 2) може захтијевати да суд одлучи о праву, обавези или правном интересу странке у ком случају се ради о спору пуне јурисдикције (члан 22 став 2 тачка 1–3 и став 3 ЗУСРХ-а).⁵²⁶

- Против пресуде управног суда странке могу поднијети **жалбу** **Врховном управном суду Републике Хрватске** у року од 15 дана од дана доставе пресуде, и то због битне повреде правила судског поступка, због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања у спору и погрешне примјене материјалног права (члан 66 и 70 ЗУСРХ-а).

- Странке у управном спору могу због повреде закона предложити Државном одвјетништву Републике Хрватске (Тужилаштву Републике Хрватске) подношење **захтјева за ванредно преиспитивање законитости правноснажне пресуде и рјешења** управног суда или Високог управног суда и то у року од шест мјесеци од дана доставе правноснажне судске пресуде странкама, а о којем одлучује Врховни суд Републике Хрватске у вијећу од пет судија (члан 78 ЗУСРХ-а).

- Против одлука Врховног управног суда Републике Хрватске и Врховног суда Републике Хрватске незадовољној странци остаје могућност подношења **уставних тужби**, уколико незадовољна странка сматра да јој се одлуком Врховног управног суда или Врховног суда Републике Хрватске повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом Републике

прилаже оригинал или копија оспорене појединачне одлуке, управног уговора или доказ о поступању (члан 23 ЗУСРХ-а).

⁵²⁵ С тим да при покретању спора због пропуштања доношења појединачне одлуке или пропуштања поступања у прописаном року тужба се суду подноси најраније осам дана након протека прописаног рока, а уколико појединачна одлука није достављена странци у складу са прописаним правилима о достави, тужба се може поднијети у року од 90 дана од дана кад је странка сазнала или је могла сазнати за одлуку, а најкасније пет година након истека тридесетодневног рока (члан 24 став 2 и 3 ЗУСРХ-а).

⁵²⁶ За разлику од српског Закона о управним споровима, хрватски законодавац је новим Законом о управним споровима из 2010. године тежиште ставио на примјени спора пуне јурисдикције, без посебних ограничења у његовој редовној употреби.

Хрватске,⁵²⁷ као и могућност парламентарне контроле рада Министарства унутрашњих послова путем институције **Пучког правобранитеља Републике Хрватске**.⁵²⁸

Када је у питању управносудска пракса у држављанској области Републике Хрватске, потребно је истаћи да је иста знатно развијенија и као таква доступнија ширијој јавности путем службене интернет странице Врховног управног суда Републике Хрватске,⁵²⁹ него што је то случај са Републиком Србијом и Босном и Херцеговином,⁵³⁰ од које су неке од одлука, због значаја заузетих ставова, корективно утицале на даљи рад и поступање Министарства унутрашњих послова Републике Хрватске у држављанским поступцима,⁵³¹ а како слиједи.

- *„Тужено Министарство је оспореним закључком одбацило захтјев тужитељице за примитак у хрватско држављанство уз образложење да је о захтјеву тужитељице већ правомоћно одлучено рјешењем од 17. липња 1992. године. Из података у спису предмета произлази да је тужитељица након доношења рјешења од 17. липња 1992. године поднијела нови захтјев 17. травња 1993. године. У одредбама преузетог Закона о опћем управном поступку нема запрете за подношење новог захтјева због чега се тужено Министарство у образложењу свог закључка нити не позива на пропис према којем би захтјев требало одбацивати. Тужено је Министарство о захтјеву тужитељице требало одлучити тако да проведе потребни поступак имајући у виду чињенично стање и одредбе Закона о хрватском држављанству.”*⁵³²

- *„Из списка предмета произлази да је у поступку утврђено да се код Опћинског суда у Р. против тужитеља води казнени поступак под посл. бројем: К-142/92*

⁵²⁷ У складу са одредбама Уставног закона о Уставном суду Републике Хрватске („Народне новине”, број 49/02 – прочишћени текст) и Пословником Уставног суда Републике Хрватске („Народне новине”, број 2/15 – прочишћени текст).

⁵²⁸ <http://ombudsman.hr>.

⁵²⁹ <http://www.upravnisudrh.hr>.

⁵³⁰ Управносудска пракса у држављанској области према броју обављених одлука на службеној интернет-страници Правно-информацијског система Републике Словеније (<http://www.pisrs.si>) је најразвијенија у Републици Словенији, имајући у виду да је у вези са Законом о држављанству Републике Словеније објављено укупно 965 судских одлука.

⁵³¹ Упореди: И. Шпрајц, „Неколико примједби на управну и судску праксу гледе стјецања хрватског држављанства прирођењем“, *Владавина права*, година III, број 1, Загреб, 1999, 145–160.

⁵³² Пресуда Управног суда Републике Хрватске број Us-10833/1993 од 9. децембра 1993. године.

који још није правомоћно довршен. Точна је тврдња да је сватко недужан и нитко га не може сматрати кривим за казнено дјело док му се правомоћном судском пресудом не утврди кривња. **Стога је тужено тијело правилно закључком прекинуло поступак, док се као претходно питање, не ријешив питање постојања казног дјела. ...О прекиду поступка доноси се закључак против којег је допуштена посебна жалба осим ако је закључак донијело другоступањско тијело. ...Будући да су одредбом чланка 8 Закона о хрватском држављанству ('Народне новине', број 53/91, 70/91, 28/92 и 113/93) прописане претпоставке за стјецање хрватског држављанства природњем, а које морају бити кумулативно испуњене те како се у конкретном случају претходно питање односи на постојање казног дјела правилно је тужено тијело прекинуло поступак те стога оспореним закључком није повријеђен Закон на штету тужитеља.**⁵³³

- „У проведеном поступку утврђено је, темељем службене забиљешке Иноземног уреда Републике Хрватске, да тужитељ нема пријављен боравак нити пребивалиште као ни статус трајно настањеног странца у Републици Хрватској, што и сам тужитељ потврђује, оправдавајући то својим дугогодишњим радом у Њемачкој непрекидно од 1969. и тврдећи да је закључењем брака с хрватском држављанком 1970. године и почетком градње куће у Задру 1980. године, стварно прекинуо сваку везу с дотадашњим пребивалиштем у Зрењанину, иако га је формално одјавио 1. травња 1991., а у Задру се није успио пријавити због ратних опасности. **Тужитељево позивање на примјену чланка 10 цитираног Закона због закљученог брака с хрватском држављанком, неосновано је због тога, што му је у том случају потребно одобрење трајног настањења на подручју Републике Хрватске, што тужитељ нема.**⁵³⁴

- „Одредбом чланка 30 ставка 1 Закона о хрватском држављанству (НН 53/91, 28/92 и 113/93) прописано је да се хрватским држављанином сматра особа која је то својство стекла по прописима важећим до дана ступања на снагу овога

⁵³³ Пресуда Управног суда Републике Хрватске број Us-11837/2001 од 14. децембра 2005. године.

⁵³⁴ Пресуда Управног суда Републике Хрватске број Us-17/1993 од 17. марта 1993. године.

Закона. За оцјену сматра ли се тужитељица хрватском држављанком у смислу чланка 30 ставка 1 Закона о хрватском држављанству мјеродавне су одредбе Закона о држављанству Демократске Федеративне Југославије ('Службени лист ДФЈ', 64/45). Одредбом чланка 35 тога Закона прописано је да на дан ступања на снагу овог Закона сматрају се југославенским држављанима све особе које су тога дана биле југославенски држављани према постојећим прописима. Чланком 37 ставком 1 истог Закона прописано је да на дан ступања на снагу овог Закона сматрат ће се земаљским држављанима југославенски држављани који су тога дана имали чланство (завичајност), односно припадност у којој опћини на подручју дотичне земље. Из података списка предмета, достављених овом Суду уз одговор на тужбу произлази да тужитељица нити њени родитељи нису били уписани у завичајне књиге за Град З., и да исти нису били уписани нити у књиге држављана на подручју Града З. Из списка предмета такођер произлази да је отац тужитељице завичајност имао у Т. Држављанство се, сукладно Закону о држављанству Краљевине Југославије из 1928. године, који је био на снази у тренутку тужитељичина рођења, стјецало према оцу. **Имајући у виду чињенице утврђене у поступку до доношења оспореног рјешења правилно је закључило тужено тијело да тужитељица по прописима важећим до дана ступања на снагу Закона о хрватском држављанству није стекла својство хрватског држављанина.** У односу на приговор тужитељице да је њен захтјев требало разматрати сукладно одредби чланка 11 Закона о хрватском држављанству, а који предвиђа примитак у хрватско држављанство исељеника и чланова њихових обитељи, наводи се како **тужитељица никада није нити стекла хрватско држављанство, па да би се могла сматрати исељеником у смислу одредбе чланка 11 Закона о хрватском држављанству.** „⁵³⁵

- „Као што је из образложења оспореног рјешења видљиво, тужено је тијело одбило захтјев тужитељице за примитак у хрватско држављанство уз образложење да тужитељица не испуњава претпоставку из тачке 3 цитираног чланка Закона, којом је прописано да странац може стећи хрватско држављанство природњем ако је до подношења захтјева имао пријављен

⁵³⁵ Пресуда Управног суда Републике Хрватске број Us-8368/2004 од 24. септембра 2008. године.

боравак најмање пет година непрекидно на територију Републике Хрватске. Није спорно да тужитељица не испуњава ту претпоставку јер то она у тужби и сама наводи, тужитељица у тужби тврди да је захтјев за примитак у хрватско држављанство поднијела као малодобна и да је захтјев у име тужитељице поднио њезин отац, који је према наводу тужитељице примљен у хрватско држављанство, а према њезином наводу у хрватско држављанство уз оца су примљена и оба малодобна тужитељичина брата и њезина малодобна сестра. Према одредби чланка 13 ставка 1 точка 1-3 Закона о хрватском држављанству прирођењем стјече хрватско држављанство малољетно дијете ако оба родитеља стјечу држављанство прирођењем, или ако прирођењем стјече држављанство само један од родитеља, а дијете живи у Републици Хрватској, или ако прирођењем стјече држављанство само један од родитеља, други је без држављанства или непознатог држављанства, а дијете живи у иностранству. У спису предмета налази се прелиминарна дописка Полицијске управе ИВ. Полицијске постаје, број 511-10-40-04-15-9/96. од 25. травња 1996., упућеног туженом Министарству, а из дописа је видљиво да је уз тај допис туженом министарству прослијеђен захтјев тужитељице, њезина оца и њезина два брата и сестре за примитак у хрватско држављанство. Из дописа није видљиво кад је поднијет захтјев за примитак у хрватско држављанство, него се само наводи да се туженом Министарству у прилогу достављају поднијети захтјеви. Стога је у поступку потребно утврдити кад је тужитељица поднијела захтјев за примитак у хрватско држављанство, односно је ли захтјев за примитак у хрватско држављанство поднио у име тужитељице тужитељичин отац још док је тужитељица била малодобна, као што то тужитељица тврди у тужби. Ако је тужбени навод тужитељице точан, тада је тужитељичин захтјев за примитак у хрватско држављанство потребно расправити полазећи од одредаба већ цитираног чланка 13 Закона о хрватском држављанству. **Наиме, према правном схваћању овог суда за примјену одредаба чланка 13 Закона о хрватском држављанству од правног је значења чињеница је ли странац у моменту подношења захтјева за примитак у хрватско држављанство био малодобан, па се захтјев за примитак у хрватско држављанство странца не би могао одбити само због тога што је странац у моменту доношења**

*рјешења био пунољетан, ако испуњава друге претпоставке прописане цитираним чланком 13 наведенога Закона. Зато је у поновном поступку потребно тужитељичин захтјев за примитак у хрватско држављанство расправити полазећи од одредбе чланка 13 Закона о хрватском држављанству. И то, наравно, ако се утврди да је тужитељица захтјев за примитак у хрватско држављанство поднијела прије пунољетности.*⁵³⁶

- „...треба навести да тужитељ неосновано сматра како је тужено тијело његов захтјев одбило јер није доставио нити једну јавну исправу из које би било видљиво да се у правном промету изјашњавао као припадник хрватског народа. **Ово стога јер је тијело његов захтјев у конкретном случају одбило из разлога јер у проведеном поступку није доказао своју припадност хрватском народу.** Поред оваквог стања ствари, дакле у недостатку било каквих доказа на темељу којих би се могло утврдити да се тужитељ у правном промету изјашњавао као припадник хрватског народа, сама припадност хрватском народу његове мајке, а на коју се тужитељ позива у својој тужби и тијekom поступка, не може довести до другачијег рјешења ове управне ствари. Слиједом наведеног, оспореним рјешењем није повријеђен закон на штету тужитеља.⁵³⁷

- „У чланку 18 ставку 1 точки 4 Закона о хрватском држављанству прописано је да се отпуст из хрватског држављанства може дати особи која је поднијела захтјев за отпуст ако је правно уредила имовинске обвезе из брачног односа и односа родитеља и дјецe према хрватским држављанима и према особама које остају живјети у Републици Хрватској. Према одредби чланка 241 ставку 1 Закона о браку и породичним односима 'Народне новине', број 51/89, 59/90, дјеца су дужна уздржавати своје родитељ који нису способни за рад или се не могу запослити а немају средстава за живот или их не могу остварити из своје имовине. У допису Полицијске управе наводи се да је Центар за социјални рад утврдио да тужитељица има стару и немоћну мајку која је рођена 1929. године, те се не слаже с отпустом из држављанства тужитељице будући да јој иста никако не помаже. Међутим, у том допису не наводи се које и какве обвезе

⁵³⁶ Пресуда Управног суда Републике Хрватске број Us-8915/1996. од 5. фебруара 1998. године.

⁵³⁷ Пресуда Високог управног суда Републике Хрватске број Us-13309/2010-5 од 5. децембра 2012. године.

*тужитељица у односу према мајци није извршила а нити у спису предмета има доказа о томе да постоји законска обвеза тужитељице за уздржавање мајке. Одлуку о постојању законске обвезе дјецe за уздржавање родитеља у смислу одредбе Закона о браку и породичним односима може донијети суд опће надлежности. Такођер, уколико та обвеза није одређена одлуком надлежног суда, странке могу и другим актом који је ваљан за присилно испуњавање (нпр. уговор, нагодба и сл) међусобно уредити обвезу уздржавања дјетета према родитељу.*⁵³⁸

Поред чињенице што су Управни суд и Високи управни суд Републике Хрватске у више својих одлука заузимали значајне ставове за држављанску област, а о чему је већ било ријечи у претходном излагању, на овом мјесту се нужним указује споменути и неколико одлука **Уставног суда Републике Хрватске**, у којима су држављански ставови управних судова у конкретним ситуацијама били преиспитивани, а како слиједи.

- „Начело материјалне истине као једно од темељних начела управног поступка, изражено је одредбом чланка 7 Закона о опћем управном поступку (‘Народне новине’, број 53/91), према којему се у поступку мора утврдити право стање ствари и у том циљу се морају утврдити све чињенице које су од важности за доношење законитог и правилног рјешења. ...Управни суд Републике Хрватске оцјењујући законитост оспореног рјешења, у образложењу оспорене пресуде навео је да подносиатељ није приложио нити једну исправу у којој наводи да је хрватске народности, а што је разлог због којег се одбијање захтјева подносиатеља уставне тужбе за примитак у хрватско држављанство сматра основаним. **Уставни суд Републике Хрватске не прихвата стајалиште Управног суда да је подносиатељ био дужан поднијети било какву исправу из које је развидно да је он хрватске народности, јер је утврђивање претпоставки прописаних законом предмет доказивања у управном поступку, у којем се као доказна средства не прописују само и искључиво исправе. Таквим образложењем Управни суд заправо износи тврдње које нису утврђене ни у**

⁵³⁸ Пресуда Управног суда Републике Хрватске број Us-9596/1993 од 24. фебруара 1994. године.

поступку пред управним тијелом, нити у поступку пред тим судом, а нити произлазе из мјеродавних одредби Закона о хрватском држављанству. Стога су таква утврђења Управног суда супротна одредби чланка 39 Закона о управним споровима ('Народне новине', број 53/91, 9/92 и 77/92), те је тиме повријеђено уставно јамство према којем судови суде на темељу Устава и закона, садржано у чланку 118 ставку 3 Устава."⁵³⁹

- „...Суд сматра да **распад бивше СФРЈ, односно сукцесија држава, представљају битне чињенице у тумачењу мјеродавних одредаба Закона о хрватском држављанству у конкретном случају.** Подносиатеља уставне тужбе (који је био држављанин бивше СФРЈ) не може се сматрати 'класичним' странцем у Републици Хрватској. Проблеми с држављанством услједили су због распада бивше (заједничке) државе, а утврђење да је подносиатељ странац у Републици Хрватској непосредно је повезано с проблемом сукцесије држава. У свим случајевима, наиме, у којима се држава предница распадне, претходно држављанство престаје постојати, а држава-сљедница прописује властита правила за стјечање држављанства новостворене државе. Тако је Република Хрватска након распада бивше СФРЈ, као једна од држава-сљедница, прописала властита правила за одређивање тко се на дан 8. листопада 1991. године сматра хрватским држављанином (пријелазне одредбе чланка 30 Закона о хрватском држављанству), односно који правни положај у Републици Хрватској стјечу држављани бивше СФРЈ који на дан 8. листопада 1991. године нису утврђени хрватским држављанима. Подносиатељ је од 1965. године (дакле, још за вријеме постојања бивше СФРЈ) живио на подручју Републике Хрватске и склопио брак с хрватском држављанком. Подносиатељева дјеца рођена су на подручју Републике Хрватске у вријеме док је Хрватска била једна од федералних јединица у саставу бивше СФРЈ. Према томе, подносиатељ је затечен на подручју Републике Хрватске у вријеме распада бивше СФРЈ, односно стварања Републике Хрватске (8. листопада 1991. године). Будући да није испуњавао претпоставке прописане пријелазним одредбама чланка 30 Закона о хрватском држављанству,

⁵³⁹ Уставни суд Републике Хрватске је у својој Одлуци број У-III-1053/2000 од 23. марта 2001. усвојио начелни правни став, а који је као такав кориштен у одлучивању овог Суда у више предмета и то предмету број У-III-2577/2008, број У-III-2820/2010, број У-III-1388/2012, број У-III-1089/2013, итд.

подносиатељ се од 8. листопада 1991. године налази у правном положају странаца у Републици Хрватској. Као странац, он може бити примљен у хрватско држављанство само по некој од законских основа којима се уређује редовита или бенефицирана натурализација странаца у хрватско држављанство. **Уважавајући претходно описану правну ситуацију у држављанским стварима узроковану распадом бивше СФРЈ и стварањем више нових држава на њезином некадашњем подручју, Уставни суд је у више својих одлука изријеком утврдио да се одредбе Закона о хрватском држављанству које прописују претпоставке за натурализацију странаца у хрватско држављанство морају одговарајуће тумачити ако се ради о случајевима примитка у хрватско држављанство особа које су биле држављани бивше СФРЈ, јер се ради 'о правној ситуацији која има транзицијске елементе'. Када примитак у хрватско држављанство тражи особа која је утврђена странцем у Републици Хрватској услјед распада бивше државе (а чија су супруга и дјеца хрватски држављани), и који је заједно с цијелом својом обитељи трајно настањен у Републици Хрватској, онда питање његова држављанства прераста у питање његових људских права и њихове заштите. Уважавајући специфичне околности конкретног случаја,... Суд оцјењује да је чињеницу што је у вријеме доношења оспорених аката био у тијеку казни поступак против подносиатеља због казног дјела избегавања царинског надзора, у покушају, **било потребно размотрити с аспекта начела размјерности из чланка 16 ставка 2 Устава, као и начела заштите обитељи. Полазећи од утврђења да се при одлучивању о подносиатељевом захтјеву за примитак у хрватско држављанство нису уважавале околности наведене у точки 6 образложења ове одлуке, нити се водило рачуна о обвези прописаној чланком 61 ставком 1 Устава, Суд утврђује да су оспорени акти, с аспекта наведене уставне одредбе, уставноправно неприхватљиви, те да је оспореним актима подносиатељу повријеђено уставно право једнакости пред законом зајамчено чланком 14 Устава.**⁵⁴⁰**

- „Одредбама чланка 8 ставка 1 точкама 1-5 Закона прописане су претпоставке под којима странац може прирођењем стећи хрватско држављанство. Наведене претпоставке морају бити испуњене кумулативно.

⁵⁴⁰ Одлука Уставног суда Републике Хрватске број У-III - 4003 / 2005 од 24.4.2008. године.

Тако је точком 3 ставка 1 чланка 8 Закона прописано да *прирођењем може стећи хрватско држављанство странац ако је до подношења захтјева за примитак у хрватско држављанство имао пријављен боравак најмање пет година непрекидно на територију Републике Хрватске. Правно схваћање управног тијела и Управног суда на којему темеље своје одлуке није у складу с наведеном одредбом. Наиме, та законска одредба не прописује непрекидну физичку назочност подносиоца захтјева на територију Републике Хрватске као претпоставку за стицање хрватског држављанства природњем, а нити се из неке друге одредбе Закона може закључити да је 'чињеница стварног живљења' на територију Републике Хрватске конститутивна претпоставка за примитак у хрватско држављанство природњем. Према мјеродавној одредби Закона, наиме, довољна је пријава боравка у раздобљу најмање пет година непрекидно на територију Републике Хрватске, рачунајући од дана подношења захтјева за примитак у хрватско држављанство. Пријава боравка странца у Републици Хрватској уређена је, с друге стране, посебним законом којим се уређује кретање и боравак странца у Републици Хрватској.*⁵⁴¹

- „...Из наведених уставних јамстава произлази право странке да буде упозната с разлозима одлучивања у конкретној правној ствари. **Ненавођењем разлога којима се надлежно тијело водило при одбијању захтјева странке крши се уставно право једнакости пред законом. Несумњиво је да су странке у поступку, које не знају разлоге због којих им је захтјев одбијен, у неједнаком положају према онима којима су ти разлози познати, јер не могу ваљано штитити своја права, нити на учинковит начин остварити Уставом зајамчено право на правну заштиту.** У образложењу рјешења Министарства унутарњих послова, којим је одбијен захтјев подносиоца уставне тужбе за примитак у хрватско држављанство, наведено је да подносиоца не испуњава један од увјета за стицање хрватског држављанства утврђен Законом о хрватском држављанству (поштивање правног поретка Републике Хрватске), а 'на темељу оперативним путем прикупљених података о одлучним чињеницама', међутим, без навођења о којим се конкретно подацима и чињеницама ради, односно у чему се састоји непоштивање правног поретка од

⁵⁴¹ Одлука Уставног суда Републике Хрватске број U-III - 1117 / 1997 од 12.7.2001. године.

стране подносиоца. Околност да је Управни суд у образложењу оспорене пресуде навео одређене разлоге због којих се сматра да је подносиоцаев захтјев правилно одбијен, није могла у конкретном случају отклонити наведени недостатак у рјешењу Министарства унутарњих послова. Наиме, Управни суд Републике Хрватске може и сам утврдити чињенично стање, али под претпоставкама и на начин предвиђен у чланку 39 ставцима 3 и 4 Закона о управним споровима (*Народне новине*, број 53/91, 9/92 и 77/92), које одредбе, међутим, у конкретном случају нису примијењене.⁵⁴²

6.4. УПРАВНОСУДСКА КОНТРОЛА ОРГАНА УПРАВЕ У ОБЛАСТИ ДРЖАВЉАНСТВА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ (СА ОСВРТОМ И НА УСТАВНОСУДСКУ КОНТРОЛУ)

Босна и Херцеговина, за разлику од претходна два правна система (Републике Србије и Републике Хрватске), у својим држављанским прописима (ЗоДБиХ, ЗоДРСрпске и ЗоДФБиХ) садржи јасно законодавчево одређење да се против негативних држављанских одлука може покренути управни спор пред надлежним судом.⁵⁴³ На такав начин законодавац је показао сензибилност и прецизност у погледу правних могућности које незадовољној странци стоје на располагању без тога да странка мора имати одређен степен правничког знања како би, а што је случај са Републиком Србијом и Републиком Хрватском, била довољно информисана да њена борба за позитивном држављанском одлуком не престаје доношењем негативног управног акта надлежног органа, него да исту, по потреби, може наставити у управној судској поступку.

Имајући у виду да држављански прописи у Босни и Херцеговини не садрже даље одредбе од значаја за спровођење управној судске заштите, осим када је у

⁵⁴² Одлука Уставног суда Републике Хрватске број У-III - 419 / 1998 од 12.7.2001. године.

⁵⁴³ Члан 33 став 2 Закона о држављанству Босне и Херцеговине (*„Службени гласник Босне и Херцеговине”*, број 4/97, 13/99, 41/02, 6/03, 14/03, 82/05, 43/09, 76/09 и 87/13, док је у 22/16 објављен службени пречишћени текст закона), члан 32 став 2 Закона о држављанству Републике Српске (*„Службени гласник Републике Српске”*, број 59/14) и члан 35 Закона о држављанству Федерације Босне и Херцеговине (*„Службене новине Федерације БиХ”*, број 43/01, 22/09, 61/09 и 65/11).

питању ЗодФБиХ који регулише да је рјешење Федералног министарства за унутрашње послове *коначно* те да се управни спор може покренути пред *кантоналним судом према сједишту првостепеног органа* (члан 35 наведеног закона), и у овом случају спровођење управносудске заштите нормирано је посебним законима из области управног спора⁵⁴⁴ у сва четири правна система која постоје у Босни и Херцеговини (државни ниво, два ентитетска нивоа и правни систем у Брчко дистрикту). С обзиром на неспорну чињеницу да су сва четири закона из области управних спорова у великом проценту међусобно уједначена, са малим одступањима, даље излагање ће се усмјерити на процесна рјешења управног спора на нивоу Босне и Херцеговине која су од значаја за спровођење управносудске заштите у држављанској области.

Анализом одредаба Закона о управним споровима Босне и Херцеговине из 2002. године, те поређењем његових процесних рјешења са рјешењима из Закона о управним споровима Републике Србије из 2009. године и хрватског Закона о управним споровима из 2010. године, долази се до закључка да између њих, бар када је у питању судска држављанска заштита, нема значајних концептуалних или суштинских разлика, с тим да треба имати на уму да због специфичности (*sui generis*) унутрашњег уређења Босне и Херцеговине које се као такво рефлектовало и у држављанску проблематику (паралелизам државног и ентитетског држављанства, непостојање држављанства Брчко дистрикта БиХ, могућност промјене ентитетског држављанства без ограничења итд) свакако постоје одређене појединости управносудске заштите у држављанској области које су сопствене само Босни и Херцеговини.

Наиме, ради спровођења управносудске заштите у држављанској области према одредбама Закона о управним споровима Босне и Херцеговине из 2002. године од значаја су одлуке о стицању или престанку држављанства које доноси Министарство цивилних послова Босне и Херцеговине, с обзиром на то да све

⁵⁴⁴ Закон о управним споровима Босне и Херцеговине („Сл. гл. БиХ”, број 19/02, 88/07, 83/08 и 74/10), Закон о управним споровима Републике Српске („Сл. гл. Републике Српске”, број 109/05 и 63/11), Закон о управним споровима Федерације Босне и Херцеговине („Сл. новине ФБиХ”, број 9/05) и Закон о управним споровима Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Сл. гл. БД БиХ”, број 4/00 и 1/01).

остале држављанске одлуке доносе или надлежни органи ентитетских власти⁵⁴⁵ или Савјет министара Босне и Херцеговине (у поступку стицања држављанства изузетном натурализацијом),⁵⁴⁶ у ком случају се примјењују правни прописи из области управних спорова конкретног нивоа власти.

Када је у питању Закон о управним споровима Босне и Херцеговине из 2002. године (у даљем тексту ЗоУСБиХ), од значаја за спровођење судске држављанске заштите истичу се сљедеће одредбе, а како слиједи.

- **Право покретања управног спора** има, између осталих, и грађанин ако је коначним управним актом **повријеђено неко његово право или непосредни лични интерес заснован на закону** (члан 2 став 1 тачка 1 ЗоУСБиХ), што у конкретном случају јесте држављанска одлука Министарства цивилних послова заснована на одредбама Закона о држављанству БиХ.⁵⁴⁷

- Коначни управни акт се може побијати: 1) **ако у акту није примијењен или је неправилно примијењен закон Босне и Херцеговине, односно пропис заснован на закону** или општи акт, при вршењу дужности надлежних институција; 2) ако је акт донијела ненадлежна институција Босне и Херцеговине; 3) **ако у управном поступку који је претходио доношењу аката није поступљено по правилима поступка, а нарочито ако чињенично стање није потпуно и правилно утврђено, или ако је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања**; 4) ако је надлежна институција, рјешавајући по слободној оцјени, **прекорачила границе овлаштења** која су јој дата правним прописима или одлучила супротно циљу у којем јој је овлаштење дато (члан 11 ЗоУСБиХ-а).

⁵⁴⁵ Више о овоме, вид. члан 30 ЗоДБиХ.

⁵⁴⁶ Више о надлежности и поступку у држављанској материји вид. М. Камарић, И. Фестић, *Управно право, опћи дио*, Правни факултет Универзитета у Сарајеву, Сарајево, 2009. године, 231.

⁵⁴⁷ Врло занимљиво рјешење, од значаја за заштиту права странака у држављанским поступцима, регулисано је чланом 2 став 2 ЗоУСБиХ, у коме се наводи: „Управни спор може покренути и Омбудсмен за Босну и Херцеговину, а и интервенирати у поступку који је у току кад у вршењу послова из своје надлежности нађе да је коначним управним актом повријеђено људско достојанство, права и слободе грађана загарантовани Уставом Босне и Херцеговине и инструментима наведеним у Анексу I Устава Босне и Херцеговине.”

- Управни спор покреће се **тужбом**, у року од **60 дана**⁵⁴⁸ од дана када је подносилац тужбе обавијештен, односно од дана је примио побијани коначни управни акт или рјешење, односно од дана објављивања побијаног прописа у ком случају је тужена страна – институција Босне и Херцеговине (члан 17 и 19 ЗУСБиХ-а).

- У тужби се **мора навести**: име, презиме и мјесто становања, назив и сједиште туженог, број и датум коначног управног акта против кога је тужба поднесена, кратко образложење због чега се тужи, као и у ком правцу и обиму се предлаже поништавање коначног управног акта и потпис подносиоца. Уз тужбу се мора поднијети коначни управни акт у оригиналу или препису, односно фотокопији (члан 22 став 1 ЗоУСБиХ-а).

- Ако је **тужба непотпуна или неразумљива**, предсједник судског вијећа позваће тужиоца, према потреби и преко другог суда у Босни и Херцеговини, да у остављеном року уклони недостатке тужбе. При томе ће га поучити шта и како треба да учини и указати му на посљедице које ће настати ако не поступи по тражењу суда. Ако тужилац у остављеном року не уклони недостатке тужбе, а они су такви да спречавају рад суда, суд ће рјешењем одбацити тужбу као неуредну, ако не нађе да је оспорени коначни управни акт по закону ништаван (члан 24 ЗоУСБиХ-а).

- Управне спорове рјешава **Управно одјељење Суда Босне и Херцеговине**, у **вијећу од трију судија**, одлучујући по тужбама против коначних управних аката **институција Босне и Херцеговине** којима се рјешава **о извјесном праву** или обавези грађанина у некој управној ствари као и у случају када се ради о управној шутњи неке од институција Босне и Херцеговине а у правилу на бази чињеница које су утврђене у управном поступку (члан 5, 6, 7, 8, 9 и 34 ЗоУСБиХ-а).

- Управни спор се **не може водити**: 1) против коначних управних аката донесених у стварима у којима је судска заштита осигурана ван управног спора; 2) против коначних управних аката донесених у стварима о којима се по изричитој одредби закона не може водити управни спор; у стварима о којима непосредно на основу уставних овлаштења одлучују Парламентарна скупштина Босне и

⁵⁴⁸ У случају Републике Српске, Федерације Босне и Херцеговине и Брчко дистрикта БиХ, рок за подношење тужбе износи 30 дана (вид. члан 15 став 1 ЗоУСРСрпске, члан 18 став 2 ЗоУСФБиХ и члан 17 став 2 ЗоУСБД-а).

Херцеговине или Предсједништво Босне и Херцеговине, с тим да се у стварима о којима се по изричитој одредби закона не може водити управни спор може водити управни спор кад је надлежна институција при доношењу коначног управног акта прекорачила границе своје надлежности (члан 10 ЗоУСБиХ-а). Слиједом наведеног, држављанска одлука Министарства цивилних послова БиХ се без било каквих ограничења може преиспитивати у управном спору пред Судом Босне и Херцеговине.

- У управном спору се може тражити: 1) **да се утврди да је побијани коначни управни акт у супротности са законом и да се поништи**; 2) да се, по потреби, тужиоцу призна правни статус и право на поврат у пређашње стање прије извршења побијаног коначног управног акта; 3) да се утврди одговорност управе, укључујући и обавезу плаћања накнаде за насталу штету; 4) да се одреди испуњавање законских обавеза, ако се ради о нечињењу од стране управе или јавних агенција (члан 12 ЗоУСБиХ-а).

- Суд рјешава спор пресудом којом се тужба уважава или одбија као неоснована. Ако се тужба уважава, Суд **поништава побијани коначни управни акт и предмет враћа надлежној институцији** на поновно рјешавање у случајевима утврђеним у члану 34 став 2 ЗоУСБиХ-а и другим случајевима предвиђеним овим законом. Пресудом се коначни управни акт **поништава и рјешава управна ствар у случајевима утврђеним у члану 34 став 3 ЗоУСБиХ-а**⁵⁴⁹ и другим случајевима предвиђеним овим законом. Таква пресуда у свему замјењује поништени коначни управни акт (члан 37 ЗоУСБиХ-а).

- Пресуда, односно рјешење су **коначни** и могу се побијати само **ванредним правним лијековима** и то захтјевом за понављање поступка, захтјевом за заштиту законитости и захтјевом за преиспитивање судске одлуке (члан 39 став 2 и члан 40 ЗоУСБиХ-а).

- Против одлука Суда Босне и Херцеговине незадовољној странци остаје могућност подношења **апелација Уставном суду Босне и Херцеговине** уколико

⁵⁴⁹ „Ако би поништење побијаног управног акта по ставу 2 члана 34 и поновно вођење поступка код надлежне институције изазвало за тужиоца штету која би се тешко могла поправити, или ако је на основу јавних исправа или других доказа у списима предмета очигледно да је чињенично стање другачије од оног утврђеног у управном поступку, или ако је у истом управном спору већ једном поништен управни акт, а посебно ако надлежна институција није у потпуности поступила по пресуди, Суд је у овим случајевима обавезан сам утврдити чињенично стање и на основу тако утврђеног чињеничног стања ријешити управну ствар пресудом, односно рјешењем.”

незадовољна странка сматра да јој се одлуком Суда Босне и Херцеговине повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе гарантоване Уставом Босне и Херцеговине,⁵⁵⁰ као и могућност парламентарне контроле рада Министарства унутрашњих послова путем институције **Омбудсмана Босне и Херцеговине**.

Када је у питању босанско-херцеговачка управносудска пракса, потребно је истаћи да је иста врло развијена и као таква доступна широј јавности путем службене интернет-странице Суда Босне и Херцеговине,⁵⁵¹ међутим када је у питању управносудска пракса у држављанској области, конкретна проблематика није добила онај степен пажње који завријеђује имајућу у виду чињеницу да према подацима са службене интернет-странице Суда Босне и Херцеговине ниједна пресуда из управносудске држављанске области није јавно публикована иако је исто тако неспорна и чињеница да је у претходном периоду, истина највише у вези са одлукама Државне комисије/повјеренства за ревизију одлука о натурализацији страних држављана Савјета Министара Босне и Херцеговине, вођен већи број управних спорова против одлука наведеног државног тијела којима су одузимања држављанства Босне и Херцеговине.

Анализирајући поједине одлуке **Суда Босне и Херцеговине** које су донесене у управним споровима из држављанске области, може се извести закључак да је Суд Босне и Херцеговине у одређеном броју предмета заузео неколико важних правних ставова од значаја за квалитетније разумијевање и потпунију примјену држављанских прописа Босне и Херцеговине у пракси, што произилази из образложења конкретних управносудских одлука, а како слиједи.

- *Оспореним рјешењем тужитељу је одузето држављанство које је стекао рјешењем Министарства унутрашњих послова Р БиХ, број: 07/2-204-1203 од 30.6.1995. године, из разлога, што тужена сматра да су се стекли сви услови прописани чланом 41 став 3 и 4 тачка ц)и д) Закона о држављанству БиХ ('Службени гласник БиХ', број 13/99 до 76/09) за одузимање држављанства*

⁵⁵⁰ У складу са Правилима Уставног суда Босне и Херцеговине („Сл. гл. БиХ”, број 22/14 и 57/14).

⁵⁵¹ <http://www.sudbih.gov.ba/>.

тужитељу. Према овој одредби цитираног закона на коју се тужена позива, држављанство БиХ се може одузети у поступку ревизије ако се лице о коме се ради не повинује захтјеву за доставом информација из става 2, односно у случају непостојања стварне везе између БиХ и држављанина, који уобичајено не борави у БиХ. Из образложења оспореног рјешења произлази да је тужена увидом у рјешење о стицању држављанства БиХ, утврдила да је тужитељ стекао држављанство БиХ дана, 13.8.1994. године, и то на основу члана 8а Закона о држављанству Р БиХ ('Службени гласник Р БиХ' број: 18/92 до 15/94 – који је био на снази у вријеме доношења рјешења), а према којем држављанство Р БиХ може стећи и лице које испуњава услове из члана 8 става 1 тачка 5 и 6, ако није учествовао или помагао агресију на Р БиХ, ако да писмену изјаву да се осјећа држављанином Р БиХ. Надаље, из оспореног рјешења произлази да је тужена извршила провјере у евиденцији ЦИПС-а, па је на основу тога утврдила да тужитељ није регистрован у евиденцијама издатих личних карата, из чега произилази да исти није ни поднио захтјев за издавање личне карте држављана БиХ у складу са прописима о пријављивању, пребивалишту и боравишту, те прописима о личној карти држављана БиХ, а што му је била законска обавеза те се исти одазвао на јавни позив, међутим није се одзвао на позив туженог да достави недостајућу документацију, односно да приступи у уред туженог ради разјашњења чињеница иако је позван на адресу из списка предмета. На основу овог утврђења тужена је закључила да тужитељ нема стварну везу са БиХ, те да су се стога стекли услови да се тужитељу одузме држављанство темељем одредбе члана 41 став 3 и 4 тачка ц) и д) Закона о држављанству БиХ. Испитујући правилност и законитост оспореног рјешења, а цијенећи наводе тужитеља у тужби Суд је нашао да се рјешење темељи на непотпуно утврђеном чињеничном стању, погрешном закључку о постојању одлучних чињеница, због чега је тужба тужитеља уважена и оспорено рјешење поништено. Закључак тужене да између тужитеља и Босне и Херцеговине не постоји стварна веза заснива се само на околности да тужитељ није регистрован у евиденцији издатих личних карата, према програму ЦИПС-а те да се није јавио на позив туженог да приступи на саслушање ради утврђивања чињеница и доставе недостајуће документације. Међутим, тужитељ у тужби

тврди, а што произилази и из података у спису да се тужитељ јавио на опћи позив, наведена чињеница произилази из списка предмета те се у спису налази документ који је доставио тужитељ, а из којег је видљиво да је тужитељ документацију доставио. Надаље, из списка предмета туженог утврђено је да је тужени позив тужитељу достављао на адресу О. ...иако се из документације тужитеља јасно може утврдити да је уз документацију којом се јавио на опћи позив тужитељ доставио и адресу Н... П.... код пунца З... У складу са наведним закључак тужене да не постоји стварна веза између тужитеља и Босне и Херцеговине је био преурањен и, по оцјени овога суда, изведен на основу непотпуно утврђеног чињеничног стања те су наводи тужени у образложењу оспореног рјешења контрадикторни са подацима у спису односно Записником исте комисије која је донијела одлуку. Надаље, правилно се од стране тужитеља у захтјеву указује на учињене повреде поступка Закона о управном поступку из сљедећих разлога: **Из стања списка произилази да тужитељу, као странци, у поступку доношења рјешења, није омогућено да се саслуша као странка те да се изјасни о свим околностима и чињеницама, што је као обавезно утврђено у члану 10 Закона о управном поступку. Тужена погрешно сматра да је ова могућност била дата тужитељу, јер је истом био упућен позив да као странка у поступку приступи у службене просторије ради разјашњења чињеница на адресу која произилази из старе базе података. Међутим, из стања списка произилази да се тужитељ одазвао на опћи позив којег је објавила Државна комисија за ревизију одлука о натурализацији страних држављана који је објављен у Службеном гласнику БиХ бр. 36/06, другим средствима јавног информисања и дипломатско-конзуларним представништвима у иностранству поднеском из којег су видљиви да је тужитељ као контакт адресу означио Адресу пунца З.... С.... у Н..... Ове чињенице указују да је тужена била дужна позив за саслушање тужитеља упутити на адресу са поднеска, на којој адреси је тужитељ био у спорном периоду, а не на адресу на коју је упућено. Сама ова чињеница је довољна за утврђење повреде начела саслушања странака из члана 10 Закона о управном поступку.**⁵⁵²

⁵⁵² Пресуда Суда Босне и Херцеговине број С1 3 У 026278 17 У од 6.3.20018. године.

- „Правилно је тужена одлучила када је одузела БиХ држављанство тужитељима. Ово из разлога што се побијано рјешење темељи на правилно и потпуно утврђеном чињеничном стању, правилној примјени материјалног прописа, при чему није почињена повреда поступка, који је претходио доношењу побијаног коначног управног акта. Тужена је правилно и потпуно утврдила чињенично стање, јер је у току поступка утврђено да су тужитељи стекли држављанство БиХ рјешењем Министарства унутрашњих послова Р БиХ број: 07/2-204-2468 од 16.9.1995. године, на темељу примјене члана 8а Закона о држављанству Р БиХ. Из акта Министарства цивилних послова - Дирекције за имплементацију пројекта ЦИПС број: 11-50-3376 ДЛБ/06 од 13.11.2006. године, произилази да тужитељи нису регистрирани у евиденцијама издатих личних карата, односно да не пролазе кроз базу података, што значи да тужитељи нису поднијели захтјев за издавање личне карте држављана БиХ, што је законска обавеза према Закону о пријављивању, пребивалишту и боравишту, те о личној карти држављања БиХ и Одлуци о престанку важења личних карата и возачких дозвола издатих на основу ентитетских и кантоналних прописа број: 01-30-622/05 од 19.10.2005. године, којом је утврђено да са даном 31.10.2005. године, престају да важе личне карте издате на основу ентитетских и кантоналних прописа. Тужитељи ни у тужби не негирају чињеницу да се нису одазвали на опћи позив, нити су приступили разговору и нису доставили потребну документацију да би доказали стварну везу са БиХ. Управо је сврха опћег позива да се у прописаној процедури утврди стварна веза натурализованих грађана БиХ са Босном и Херцеговином, омогућавање сваком натурализованом грађанину да у поступку ревизије држављанства активно учествује као странка у поступку. Из самог супстрата тужбе, произилази да су тужитељи напустили териториј БиХ, па је закључак тужене да тужитељи немају стварну везу са БиХ правилан, јер тужитељи ничим нису показали интерес да посједују документа БиХ, нису се одазвали опћем позиву и нису доставили документацију потребну за утврђење садашњег статуса.“⁵⁵³

⁵⁵³ Пресуда Суда Босне и Херцеговине број С1 3 У 021151 16 У од 2.11.2016. године, а који став је такође заузет и у пресуди истог Суда број С1 3 У 019747 15 У од 15.12.2016. године, пресуди број С1 3 У 022323 16 У од 23.11.2017. године, пресуди број С1 3 У 021843 16 У од 12.1.2018. године и пресуди број С1 3 У 018820 15 У од 9.6.2015. године, с тим да је Суд у контексту непостојања

С обзиром на врло осјетљиву проблематику одузимања држављанства натурализованим држављанима Босне и Херцеговине, а која је и дан-данас актуелна из више политичких, а мање правних разлога, од значаја се указује напоменути да је већи број пресуда Суда Босне и Херцеговине оспораван и пред **Уставним судом Босне и Херцеговине** у ком случају је Уставни суд био принуђен заузети неколицину ставова значајних за назначену проблематику, а како слиједи.

- „Уставни суд подсјећа да одлучивање о давању и одузимању држављанства спада у дјелокруг јавноправних овлаштења одређене државе који је искључен из дјелокруга члана 6 Европске конвенције. Ово питање у Босни и Херцеговине регулисано је Законом о држављанству Босне и Херцеговине. Пракса Европског суда за људска права у Стразбуру изричитог је становишта да уопће право на улазак, боравак или право да се не буде протјеран из одређене земље, или њеног одређеног дијела, **није право које је гарантовано одредбама Европске конвенције, чак нити за грађане те земље.** Таква права су одређена јавним правом путем аката јавне управе из чега слиједи да **појам 'грађанска права' у члану 6 Европске конвенције не укључује нити једно такво право и према томе нити одлука којом се дозвољава или одбија улазак, као ни поступак у коме је та одлука донесена, нису супсумирани одредбама члана 6 Европске конвенције** (види представка број 3325/67 X, Y, Z, V and W против Уједињеног Краљевства, Збирка 25 [1968]). Исто тако, у Одлуци Европског суда за људска права П. против Уједињеног Краљевства стоји да: **'Комисија сматра да поступак који су провеле јавне власти с циљем одлучивања**

стварне везе натурализованих држављана са Босном и Херцеговином такође истако и то да такав закључак произилази из ситуације „да је тужитељ лице за које су Република Хрватска и Италија расписале међународне потјернице ради почињних кривичних дјела на територијама наведених држава и да су правосудним органима Босне и Херцеговине од наведених држава достављене молбе за изручење и да је тужитељу рјешењем Суда Босне и Херцеговине број: године одређен екстрадициони притвор. Из наведеног произилази да је тужитељ дошао у БиХ да би избјегао одговорности за почињена кривична дјела на територијама Републике Хрватске и Италије, те је очигледно да се ради о лицу које се позива на држављанство БиХ само да би избјегао издржавање казне затвора, односно лицу које је бјегунац од правде, који оспорава одлуку о одузимању држављанства тек од момента одређивања екстрадиционог притвора, а који се у самом поступку ревизије држављанства БиХ није одзвао на јавни позив који има сврху да утврди стварну везу натурализованих грађана БиХ са Босном и Херцеговином омогућавањем сваком натурализираном грађанину да у поступку ревизије држављанства активно учествује...”

треба ли странцу бити дозвољено да остане у земљи или да му то буде ускраћено је дискреционе, административне природе и не укључује примјену грађанских права и обавеза у смислу значења члана 6 Европске конвенције.’ Комисија, даље, утврђује да захтјеви за одобрење боравка спадају у категорију поступака којим се не утврђују грађанска права и обавезе према члану 6 Европске конвенције. Према томе, Комисија мора одбацити овај захтјев као *ratione materiae* инкомпатибилан према одредбама члана 6 Европске конвенције (види пресуду П. против Уједињеног Краљевства, представка број 13162/87 54 ДР 211, стр. 2). **Дакле, право странца да се прими у држављанство, односно да му се одузме држављанство у одређеној земљи, према ставовима Европског суда, спада у домен јавног права сваке земље. Ако је одређена земља одузела право на држављанство страниј особи из разлога прописаних законом, то се сматра актом државе који припада њеном јавноправном домену и не ужива заштиту члана 6 Европске конвенције као ‘грађанско право или обавеза’. Према томе, мада таква одлука може имати одређен утицај на апелантова грађанска права и обавезе, од државе се не захтијева да у таквим случајевима обезбјеђује јавно саслушање нити друге захтјеве из члана 6 Европске конвенције (види пресуду Philip 7 Burnett Franklin Agee против Уједињеног Краљевства, представка број 7729/76 од 17. децембра 1976. године, ДР 7, тачка 28). Из наведеног произлази да члан 6 став 1 Европске конвенције није примјењив на конкретан случај. Будући да члан II/3.е) Устава Босне и Херцеговине, у овом случају, не пружа шири обим заштите од члана 6 Европске конвенције, на слиједи да су наводи апелације у вези са повредом права на правично суђење *ratione materiae* са Уставом Босне и Херцеговине. У складу са наведеним, а имајући у виду одредбу члана 16 ст. 2 и 4 тачка 9 Правила Уставног суда, према којој ће се апелација одбацити као недопуштена уколико је очито (*prima facie*) неоснована, односно уколико је *ratione materiae* инкомпатибилна са Уставом, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.’⁵⁵⁴**

⁵⁵⁴ Одлука о допустивости Уставног суда Босне и Херцеговине број АП-613/10 од 25.4.2013. године, а који став је Уставни суд Босне и Херцеговине такође заузео и у предметима број АП-419/10 рјешавајући апелацију *Fadhila Al Hamdanija*, предмету број АР-217/10, рјешавајући апелацију *Abdullaba-Awra Saida Alija*, предмету број АР-1877/08, рјешавајући апелацију *Maatara Akrichea*, предмету број АР-1348/10, рјешавајући апелацију *Mihameda Hasana Al Fahela*, предмету број АР-5077/16, рјешавајући апелацију С. Р, предмету број АР-43/17, рјешавајући апелацију *Ali*

- „...апелација покреће питање у односу на право наведено у првој реченици члана I/7.б) Устава Босне и Херцеговине да ниједно лице не може произвољно бити лишено држављанства. Постоји више начина на који ова одлука може бити произвољна. Уставни суд их овдје неће посебно наводити. До једне врсте произвољности долази када доносиатељ одлуке узме у обзир ирелевантна питања, или када не узме у разматрање питања од важности, или када пак дјелује на начин који је у цијелости без рационалног или објективног оправдања, или донесе одлуку која наноси неку врсту штете особи која је предмет одлуке тако да је непропорционална легитимном циљу којем доносиатељ одлуке тежи, или је одлука донесена у сасвим неадекватну сврху. Сврха одлуке да се апелант лиши држављанства Босне и Херцеговине није била јасно утврђена. Јасно је да је разлог Државне комисије за доношење одлуке био закључак да је апелант добио држављанство на основу неистинитих изјава. Ово задовољава један од увјета за укидање држављанства, али укидање још увијек може бити произвољно ако је доносиатељ одлуке мотивиран жељом да постигне неадекватан и неки скривени циљ, тј. циљ који није допуштен према закону којим се дозвољава одузимање држављанства, а посљедица тога је наметање непропорционалног и непотребно великог терета на апеланта. Када је одлука о одузимању држављанства некој особи предмет преиспитивања или апелације, задатак тијела које врши преиспитивање или апелационог тијела јесте да одлучи не само јесу ли испуњени увјети из релевантног закона него и задовољавају ли околности у којима је вршена та надлежност захтјева непроизвољности и недискриминације из члана I/7.б) Устава Босне и Херцеговине. У овом предмету није јасно је ли се Суд БиХ бавио овим питањем. Уставни суд мора стога донијети свој суд. Иако Уставни суд сматра да процес одлучивања није био савршен, што доводи до сумње да је одлука донесена из неких скривених мотива, због тренутног стања доказа, а нарочито доказа да је апелант био свјестан да је држављанство добио на неодговарајући начин, Уставном суду је немогуће закључити да је одлука о укидању држављанства била произвољна и неуставна. Основа за оспоравање према члану I/7.б) Устава

Saad Eddin i Fayiz Saad Eddin, предмету број AP-2198/15, рјешавајући апелације Safeta Hrustića, итд.

*Босне и Херцеговине није утврђена, те се апелација мора одбити као неоснована.*⁵⁵⁵

⁵⁵⁵ Одлука о допустивости и меритуму Уставног суда Босне и Херцеговине број АР-1222/07 од 4.10.2008. године.

СЕДМИ ДИО

ПРИЈЕДЛОЗИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ДРЖАВЉАНСКОГ ПРАВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ, РЕПУБЛИЦИ ХРВАТСКОЈ И БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

7.1. DE LEGE FERENDA УРЕЂЕЊЕ ДРЖАВЉАНСКОГ МАТЕРИЈАЛНОГ И ПРОЦЕСНОГ ПРАВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У Републици Србији тренутно је на снази Закон о држављанству Републике Србије из 2004. године, који је почео са примјеном 27. фебруара 2005. године и до сада само једном новелиран и то 2007. године.

Имајући у виду све раније наведено, како у погледу овог држављанског прописа, тако и других држављанских прописа земаља у региону, а посебно Републике Хрватске и Босне и Херцеговине, и држављански пропис Републике Србије, било да се ради о материјалноправном или о формалноправном аспекту, у одређеним сегментима би могао претрпјети интервенцију законодавца са циљем његовог побољшања, па се у том смислу нужним указују сљедеће измјене и допуне, а како слиједи.

- Усклађивање са одредбама важећег Закона о општем управном поступку из угла формалних држављанских рјешења, а како би се Закон о држављанству преиспитао са аспекта усклађености са (новим) или другачијим основним начелима ЗУП-а, све из разлога да се не би снижавао степен заштите права странака који је гарантован ЗУП-ом, а у исто вријеме ускладила и терминологија, затим примијенили нови управнопроцесни институти уведени ЗУП-ом те на крају провјерила потреба посебног, другачијег регулисања одређених процесних држављанских питања у односу на (општа управнопроцесна) рјешења регулисана ЗУП-ом, уз давање јасних разлога за евентуална одступања, с тим да треба имати на уму номотехничко правило за израду законских и подзаконских аката којим се не препоручује „преписивање одредаба” из *lex generalis* у *lex specialis* прописе (приједлог број 1).

- С обзиром на то да се неспорно ради о једном од најважнијих прописа, како са државног аспекта, тако и из угла грађана, те како се ради о врло сложеној и осјетљивој статусној проблематици чије спровођење у пракси („корак по корак”) није могуће у цијелости регулисати одредбама законског држављанског прописа (а што не би требало ни бити предмет законског прописа), то се нужним указује потреба доношења **подзаконског прописа о примјени појединих одредаба**

законског држављанског прописа у пракси (нпр. Правилника о примјени Закона о држављанству Републике Србије), а којим би се многе практичне нејасноће, односно недоумице са којима се овлаштена службена лица и стране свакодневно сусрећу у држављанским поступцима могла врло квалитетно отклонити, без потребе нормативне интервенције у самом тексту законског држављанског прописа, водећи при томе рачуна о ограничењима из члана 3 став 2 ЗУП-а (приједлог број 2).

- Када је у питању стицање држављанства прирођењем (натурализацијом), регулисано чланом 14 ЗоДРС-а, потребно је предвидјети да у случају позитивно ријешеног држављанског захтјева **држављанске посљедице се имају рачунати почев од дана подношења захтјева** (тј. са повратним дејством), а како би се у случају рођења дјетета у периоду провођења држављанског поступка на исто имало примјенити правило за стицање држављанства поријеклом, па је слиједом наведеног потребно у наведеном контексту кориговати и члан 7 којим је регулисано стицање држављанства поријеклом (приједлог број 3).

- Такође, када су у питању држављанске посљедице позитивно ријешеног држављанског захтјева, посебно значајним се указује увођење **проширеног дејства држављанских посљедица** и на брачног, односно ванбрачног супружника и малолетну дјецу, без потребе било каквог додатног условљавања у погледу наведених категорија лица (приједлог број 4).

- С обзиром на чињеницу да држављански поступци у правилу трају дуго, те како у времену трајања држављанских поступака могу настати одређене животне ситуације за подносиоца захтјева (нпр. рођење дјетета, потреба кориштења здравствених услуга, могућност заснивања радног односа у јавној управи итд) које у правилу захтијевају претходно регулисан држављански статус, потребно је нормирати својеврсну **„привремену држављанску мјеру”**, којом би се подносиоцу захтјева пружио „привремени држављански статус”⁵⁵⁶ о чијем захтјеву би надлежни државни орган био дужан одлучити у врло кратком року

⁵⁵⁶ Односи се на ситуацију када подносилац захтјева очигледно испуњава све законом прописане услове за стицањем, односно утврђивањем држављанског статуса па се одлуком надлежног органа такво стање „само верификује”.

(нпр. 48 сати, три дана итд), без обзира на даљи коначан исход захтјева за стицање односно утврђивање држављанског статуса (приједлог број 5).

- У погледу стицања држављанства прирођењем (натурализацијом), односно утврђивања држављанског статуса, потребно је **законом дефинисати рок** у коме је надлежни орган дужан донијети држављанску одлуку (нпр. двије године) као **и законску претпоставку позитивно ријешеног захтјева** за пријем у држављанство, односно потврђивања постојања држављанског статуса у поступку његовог утврђења у случају мериторног неочитовања надлежног државног органа у року дефинисаном законом, од нпр. двије године, чиме би се умногоме убрзали држављански поступци, те избјегли сви облици манипулација државних органа оличених у циљаном одуговлачењу држављанских поступака, водећи при томе рачуна да се Влади Републике Србије као носиоцу извршне власти остави могућност да у ванредним ситуацијама (нпр. мигрантска криза, ратно стање итд) суспендује наступање посљедица наведене законске претпоставке (приједлог број 6).

- Када су у питању **списи и евиденције о држављанству усвојених лица**, исти би требало да уживају статус службене тајне (приједлог број 7).

- У контексту јачања држављанске везе између Републике Србије и њених нових држављана који су држављански статус стекли у поступку натурализације, чини се прихватљивим увођење **држављанског института „полагања заклетве, односно свечане изјаве пред високим локалним или државним дужносником”** о лојалности Републици Србији те прихватању свих њених вриједности утврђених Уставом, законима и другим прописима (приједлог број 8).

- Потребно је успоставити **двостепеност (путем жалбе) или поступка самоконтроле (путем sui generis захтјева за преиспитивањем) при одлучивању о стицању или утврђивању држављанског статуса**, а као додатни административни механизам контроле рада надлежних (управних) органа којим се успоставља већа правна сигурност за подносиоца захтјева, све са циљем отклањања очигледних (техничких и других) грешака или пропуста приликом (управног) одлучивања у држављанским стварима, како подносилац захтјева не би

био приморан да покреће судски механизам корекције оспореног држављанског рјешења (приједлог број 9).

- Указује се потребним извршити прецизирање члана 25 и члана 37 ЗоДРС-а у дијелу да држављанске последице наступају (не како је то сада регулисано „даном достављања рјешења”), него **даном уручења држављанског рјешења** од стране подносиоца захтјева, имајући у виду да термин „достављање” примарно подразумијева материјалноправну радњу техничке отпреме пошиљке од стране надлежног управног органа, у ком смислу у правилу постоји одређени временски период између дана отпреме и дана уручења држављанског рјешења, док уручење представља материјалноправну радњу пријема пошиљке која се може манифестовати на различите начине, углавном уписивањем датума те стављањем потписа на доставницу о пријему (приједлог број 10).

- Када је у питању члан 41 ЗоДРС-а који регулише могућност одбијања држављанског захтјева и када су испуњени сви законом прописани услови, уколико се оцијени да то налажу разлози од интереса за Републику Србију, нужним се указује наведену одредбу допунити **обавезом надлежног државног органа да одлуку о одбијању држављанског захтјева сачини у писменој форми са обавезним навођењем разлога (одлучних чињеница) који су надлежни орган определијелили за доношење такве одлуке.** Према садашњем држављанском рјешењу непрецизност одредбе, односно пропуст да се у истој прецизно наведу конкретне обавезе државног органа, могу бити погодна тло за различите облике („законите”) злоупотребе од стране надлежног органа (приједлог број 11).

- Када су у питању даље корекције процесноправног аспекта овог држављанског прописа, потребно је неспорним указати да се у случају да одредбама ЗоДРС-а није регулисана одређена процесна ситуација (с обзиром на то да закон познаје читаво једно поглавље којим је регулисан поступак за стицање и престанак држављанства Републике Србије), имају примијенити **правила општег управног поступка** (приједлог број 12).

- Потребно је у погледу свих материјалноправних радњи које предузимају овлаштена службена лица у држављанским поступцима увести **инструктивне**

рокове, чиме би се држављански поступци у сваком случају убрзали те учинили ефикаснијим и економичнијим (приједлог број 13).⁵⁵⁷

- Потребно је нормирати **обавезу надлежног државног органа да по службеној дужности, у поступку стицања или утврђивања држављанског статуса, прибавља материјалну документацију** у вези са испуњавањем законом прописаних услова, а који се налазе под надлежношћу других државних, односно локалних органа власти, затим одредити рок у коме су исти дужни тражити наведену документацију од момента подношења држављанског захтјева, као и рок у коме су ти други државни, односно локални органи власти дужни доставити тражену материјалну документацију те казнене одредбе у случају кршења тих обавеза, а што све кореспондира са чланом 103 и чланом 215 ЗУП-а (приједлог број 14).

- Потребно је такође неспорним указати да су држављанске одлуке са управног аспекта коначне⁵⁵⁸ и да се против истих **може покретати управносудски поступак**, а што се обавезно мора назначити у отправцима негативних држављанских одлука као поука о правном лијеку, штитећи на тај начин интересе правно неуких странака (приједлог број 15).

- С обзиром на чињеницу да се у држављанским поступцима у правилу појављују правно неуке странке, потребно је постојећој институцији **омбудсмана повјерити и овлаштења интервенисања у држављанским поступцима** на страни подносилаца држављанских захтјева (у својству *sui generis* умјешача), било по захтјеву странке било *ex officio*, а све са циљем омогућавања странкама да што ефикасније, економичније и потпуније остваре своје држављанске интересе пред надлежним управним органима, чиме ће се створити додатна гаранција те појачати осјећај правне сигурности за странке у поступку (приједлог број 16).

⁵⁵⁷ Један од модуса који произилази из теоријског концепта система добре управе. За више о предметној проблематици, вид. J. Ponce, „Good Administration and Administrative Procedures“, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, вол. 12, број 2, Bloomington, 2005, 551–588; Д. Лозина, М. Кларић, „Добра управа“ као управна доктрина у Европској унији“, *Правни вјесник*, Правни факултет Свеучилишта у Осиеку, вол. 28, број 2, август 2012, 23–37; Д. Ђ. Денковић, *Добра управа*, Београд, 2010; М. Давинић, „Појам добре управе“, *Правни живот*, вол. 59, број 10, 2010; Б. Влашки, „Неки елементи развојне димензије концепта добре управе“, *Годишњак Правног факултета у Бањој Луци*, број 35, Бања Лука, 2013, 165–182.

⁵⁵⁸ Било да против истих није предвиђена даља административна инстанциона контрола или јесте, а редован правни лијек буде одбијен, односно одбачен или исти не буде ни уложен.

7.2. DE LEGE FERENDA УРЕЂЕЊЕ ДРЖАВЉАНСКОГ МАТЕРИЈАЛНОГ И ПРОЦЕСНОГ ПРАВА У РЕПУБЛИЦИ ХРВАТСКОЈ

У Републици Хрватској на снази је Закон о хрватском држављанству из 1991. године, који је до сада више пута новелиран. Међутим, без обзира на чињеницу што је законодавац Републике Хрватске у више наврата вршио квалитативне измјене и допуне у хрватском држављанском пропису, то исти није остао имун на одређене недостатке, недоумице или пропусте углавном **заједничке и другим држављанским прописима земаља у региону**, а како слиједи.⁵⁵⁹

- Усклађивање са одредбама важећег Закона о општем управном поступку из угла формалних држављанских рјешења, а како би се Закон о држављанству преиспитао са аспекта усклађености са (новим) или другачијим основним начелима ЗУП-а (потребно извршити интервенцију као у приједлогу број 1).

- Непостојање подзаконског прописа о примјени одредаба законског држављанског прописа у пракси (потребно извршити интервенцију као у приједлогу број 2).

- Временска и персонална ограниченост држављанских посљедица које настају даном уручења држављанског рјешења (потребно извршити интервенцију као у приједлогу број 3 и 4).

- Непостојање могућности уживања одређених (здравствених, стамбених, радноправних, образовних и других) права која произилазе из држављанског статуса док траје држављански поступак (потребно извршити интервенцију као у приједлогу број 5).

- Непостојање корективних мјера за обезбјеђивање окончања држављанских поступака у разумном року (потребно извршити интервенцију као у приједлогу број 6 и 14 – позитивно ријешен захтјев ако протекну рокови, затим да се по

⁵⁵⁹ У конкретном случају упоређивање је вршено са одредбама Закона о држављанству Републике Србије из 2004. године, те се за сваки утврђени недостатак, недоумицу или пропуст у хрватском држављанском пропису у даљем излагању дају конкретни приједлози за њихово отклањање са навођењем броја под којим се исти образлагао у оквиру *de lege ferenda* држављанског уређења у Републици Србији.

службеној дужности прибавља неопходна држављанска документација, те да референт може бити новчано и дисциплински кажњен у случају пропуштања инструктивних рокова).

- Непостојање мјера на јачању осјећаја држављанске повезаности странца који је стекао држављански статус и његове нове матичне државе (потребно извршити интервенцију као у приједлогу број 8).

- Непостојање јасних упућујућих норми на правила општег управног поступка у случају да одређена држављанска процесна ситуација није регулисана држављанским процесним регулама (потребно извршити интервенцију као у приједлогу број 12).

- Непостојање инструктивних рокова у држављанским поступцима (потребно извршити интервенцију као у приједлогу број 13).

- Непостојање инстанционе (административне) контроле држављанских одлука (потребно извршити интервенцију као у приједлогу број 9).

- Непостојање прописане обавезе надлежног органа да сваку негативну држављанску одлуку образложи у погледу одлучних чињеница (потребно извршити интервенцију као у приједлогу број 11).

- Непостојање јасних упућујућих норми у погледу могућности управносудске контроле држављанских одлука (потребно извршити интервенцију као у приједлогу број 15).

- Непостојање органа који би пружао стручну правну помоћ неким странкама у држављанским поступцима (потребно извршити интервенцију као у приједлогу број 16).

Међутим, и поред горенаведених недостатака, који су по садржини и форми (у великом дијелу) заједнички и са Законом о држављанску Републике Србије и са Законом о држављанству Босне и Херцеговине, у одређеним сегментима хрватски држављански пропис би требало допунити, односно измијенити по угледу на позитивна држављанска рјешења српског и босанскохерцеговачког држављанског прописа, а како слиједи.

- Стицање држављанства под олакшаним условима⁵⁶⁰ потребно је омогућити не само припадницима хрватског народа, него и припадницима другог народа или етничке заједнице са територије Републике Хрватске, а као што је то регулисано у члану 23 став 3 ЗоДРС-а.

- Потребно је, па било то (само) и декларативно, прогласити све држављанске поступке хитним поступцима, а како је то регулисано чланом 38 став 2 ЗоДРС-а.

- Потребно је предвидјети законску претпоставку о прећутном одустанку, односно повлачењу држављанског захтјева у ситуацији када подносилац захтјева, упркос упозорењу и додатно остављеном року, не поступи по захтјеву надлежног органа предузимању одређених радњи, а како је то регулисано чланом 40 ЗоДРС-а.

- Потребно је нормирати могућност поништења држављанског рјешења уколико се утврди да је неко лице стекло хрватско држављанство или да му је престало хрватско држављанство супротно прописима о држављанству који су важили у вријеме стицања или престанка држављанства, нарочито на основу лажне или фалсификоване исправе или изјаве, на основу нетачних чињеница или других злоупотреба и неправилности у спроведеном поступку, с тим да се држављанско рјешење не може поништити ако би лице остало без држављанства, а како је то регулисано чланом 45 став 1 и 2 ЗоДРС-а.

- Потребно је прецизирати изворно право Републике Хрватске да одбије захтјев за отпуст из хрватског држављанства ако то захтијевају разлози безбједности или одбране земље, затим разлози узајамности или економски интереси, те у случају док траје ратно стање, стање непосредне ратне опасности или ванредно стање, а како је то регулисано чланом 29 и 42 ЗоДРС-а или чланом 9 став 2 ЗоДБиХ-а.

- Потребно је нормирати правило да ће сви поступци започети прије ступања на снагу хрватског држављанског прописа бити настављени и окончани по

⁵⁶⁰ Стицање држављанства од стране припадника хрватског народа који живи у иностранству и нема отпуст из страног држављанства, а из његовог понашања се може закључити да поштује правни поредак и обичаје у Републици Хрватској (члан 16 ЗоХД-а).

одредбама оног закона који је повољнији за странку, а како је то регулисано чланом 43а ЗоДБиХ-а.

7.3. DE LEGE FERENDA УРЕЂЕЊЕ ДРЖАВЉАНСКОГ МАТЕРИЈАЛНОГ И ПРОЦЕСНОГ ПРАВА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

За разлику од држављанских прописа у Републици Србији и Републици Хрватској, Босна и Херцеговина, због низа околности у којима се нашла по распаду СФРЈ, свој први (заједнички) држављански пропис добија тек 1997. године, у ком смислу се може говорити да је држављански пропис Босне и Херцеговине од самог почетка садржао поједина држављанска рјешења која су по квалитету модернија, напреднија и на одређени начин могу представљати примјер српском и хрватском законодавцу у погледу даљег унапређења држављанске проблематике у својим земљама.⁵⁶¹ Наравно, ни босанскохерцеговачки држављански пропис, баш као што је то ситуација и са другим држављанским прописима земаља у региону, није без недостатака, недоумица или пропуста. Њиховом даљом квалитативном анализом могу се извести одређени закључци и приједлози у контексту *de lege ferenda* уређења држављанског права на нивоу Босне и Херцеговине, а који су због сличности, односно идентичности држављанских рјешења у Републици Србији и Републици Хрватској **заједнички за сва три наведена држављанска прописа**, а како слиједи.

- Усклађивање са одредбама важећег Закона о општем управном поступку из угла формалних држављанских рјешења, а како би се Закон о држављанству преиспитао са аспекта усклађености са (новим) или другачијим основним начелима ЗУП-а (потребно извршити интервенцију као у приједлогу број 1).

⁵⁶¹ Нпр. босанскохерцеговачки држављански пропис садржи обавезу надлежног органа да држављански захтјев мора ријешити у периоду од 60 дана од дана пријема уредне пријаве, затим да негативне држављанске одлуке морају садржавати разлоге у писаној форми, те да незадовољна странка може покренути управни спор против негативне држављанске одлуке.

- Непостојање подзаконског прописа о примјени одредаба законског држављанског прописа у пракси (потребно извршити интервенцију као у приједлогу број 2).

- Временска и персонална ограниченост држављанских посљедица које настају даном уручења држављанског рјешења (потребно извршити интервенцију као у приједлогу број 3 и 4).

- Непостојање могућности уживања одређених (здравствених, стамбених, радноправних, образовних и других) права која произилазе из држављанског статуса док траје држављански поступак (потребно извршити интервенцију као у приједлогу број 5).

- Непостојање корективних мјера за обезбјеђивање окончања држављанских поступака у разумном року (потребно извршити интервенцију као у приједлогу број 6 и 14 – позитивно ријешен захтјев ако протекну рокови, затим да се по службеној дужности прибавља неопходна држављанска документација, те да референт може бити новчано и дисциплински кажњен у случају пропуштања инструктивних рокова).

- Непостојање мјера на јачању осјећаја држављанске повезаности странца који је стекао држављански статус и његове нове матичне државе (потребно извршити интервенцију као у приједлогу број 8).

- Непостојање јасних упућујућих норми на правила општег управног поступка у случају да одређена држављанска процесна ситуација није регулисана држављанским процесним регулама (потребно извршити интервенцију као у приједлогу број 11).

- Непостојање инстанционе (административне) контроле држављанских одлука (потребно извршити интервенцију као у приједлогу број 9).

- Непостојање органа који би пружао стручну правну помоћ неким странкама у држављанским поступцима (потребно извршити интервенцију као у приједлогу број 16).

Као што је то био случај и са Законом о држављанству Републике Србије и Законом о хрватском држављанству, и босанскохерцеговачки држављански пропис би своју држављанску проблематику могао унаприједити по угледу на поједина држављанска рјешења наведених прописа и то на сљедећи начин.

- Држављанин Босне и Херцеговине који има страно држављанство сматраће се пред органима Босне и Херцеговине искључиво држављанином Босне и Херцеговине, а како је то регулисано чланом 5 ЗоДРС-а и чланом 2 ЗоХД-а.

- Потребно је регулисати могућност издавања држављанске гаранције о пријему у држављанство Босне и Херцеговине, а које странац може користити за потребе регулисања добијања отпуста из страног држављанства, како је то регулисано чланом 15 ЗоДРС-а и чланом 8а ЗоХД-а.

- Потребно је додатно олакшати стицање држављанства за странце који су у браку са држављанином Босне и Херцеговине и то тако што ће се из постојећих услова брисати обавезно одрицање, односно губитак страног држављанства прије стицања држављанства БиХ, а како је то регулисано чланом 17 ЗоДРС-а и чланом 10 ЗоХД-а.

- Потребно је омогућити стицање држављанства под олакшаним условима свим заинтересованим лицима која припадају било којем од конститутивних народа, као и другим народима или етничким заједницама са територије Босне и Херцеговине, а као што је то регулисано у члану 23 став 3 ЗоДРС-а.

- Потребно је, па било то (само) и декларативно, прогласити све држављанске поступке хитним поступцима, а како је то регулисано чланом 38 став 2 ЗоДРС-а.

- Потребно је предвидјети законску претпоставку о прећутном одустанку, односно повлачењу држављанског захтјева у ситуацији када подносилац захтјева, упркос упозорењу и додатно остављеном року, не поступи по захтјеву надлежног органа за предузимањем одређених радњи, а како је то регулисано чланом 40 ЗоДРС-а.

- Потребно је нормирати да се отпуст из држављанства Босне и Херцеговине неће дати, односно да се неће прихватити одрицање од држављанства Босне и

Херцеговине док траје ратно стање, стање непосредне ратне опасности или ванредно стање, а како је то регулисано чланом 42 ЗоДРС-а.

ОСМИ ДИО

ЗАКЉУЧАК

8. ЗАКЉУЧАК

Након што се истраживање на тему управноправног аспекта држављанске проблематике у Србији, Хрватској и Босни и Херцеговини (с освртом и на друге бивше југословенске републике) привело крају, може се приступити извођењу најважних закључака добијених предметном елаборацијом, с тим да је и током претходног излагања, а приликом научно-истраживачке обраде конкретних тема од значаја за свеобухватну анализу предмета ове докторске дисертације, аутор у више наврата давао свој конкретан критички осврт, наводећи одређене закључке са одређеним ставом у погледу јавноправног, управноправног и управнопроцесног аспекта држављанске проблематике земаља бивше Југославије, те како нормативно превазићи утврђене недостатке у држављанској области.

Наиме, прије него што се приступило квалитативној анализи држављанског права, како са унутрашњег (домаћег) тако и са међународног аспекта, аутор је читаво једно поглавље (други дио) посветио претходном правно-терминолошком одређењу и разграничењу појма држављанског права од општих држављанских института, којом приликом је уочено да у правној доктрини није посвећена довољна пажња проблематици држављанског права нити у погледу конкретизације предмета, позиције и значаја држављанског права уопште нити у погледу терминолошког па и суштинског разграничења института држављанства као појма који сублимира, како држављанску везу, тако и држављанске учеснике с једне стране, и појма права на држављанство као основног људског права (право да се припада одређеном државном колективитету) са друге стране. У том смислу, а кроз наведену тематику, аутор је покушао на свој начин дати генезу и критички осврт на основне постулате држављанског права.

Поред чињенице што се основна хипотеза ове докторске дисертације односи на јавноправне, управноправне и управнопроцесне аспекте држављанске проблематике у земљама насталим распадом бивше Југославије, аутор је за важно и потребно нашао подробно анализирати држављанско право са међународног аспекта (трећи и четврти дио), којом приликом је утврђено да је међународно држављанско право у повоју, без конкретне доктринарне позиције у

међународном праву, али са јаким изгледом да у догледно вријеме међународно држављанско право постане самостална научна дисциплина, с обзиром на све присутнију тенденцију да се кроз међународне конвенције и друге међународне акте појединцу призна право на држављанство као једно од права које улази у корпус основних људских права, слиједом чега би се по принципу *argumentum a contrario* државама посредно наметнула одређена ограничења приликом нормирања њихових националних држављанских прописа. Истина, и у овом тренутку, већи број међународних аката (било да се ради о међународним актима органа Уједињених нација или актима регионалних међународних институција) садржи неколицину одредаба од непосредног или посредног значаја за међународно држављанско право, а о чему је аутор детаљно говорио у трећем и четвртој дијелу, с тим да велики број тих идентификованих држављанских одредаба међународних аката не ужива обавезујући карактер. Међутим, и поред тога, свака држава којој је стало до њеног међународног угледа требало би да тежи ка томе да у што већој мјери имплементира међународне држављанске стандарде у своје национално законодавство.

Послије уводне елаборације на тему претходног правно-терминолошког одређења и разграничења појма држављанског права од општих држављанских института, те држављанског права са међународног аспекта, научно-истраживачки рад се фокусирао на квалитативну анализу држављанске проблематике земаља бивше Југославије (пети дио), у ком смислу је аутор посветио нарочиту пажњу историјскоправном прегледу и анализи држављанских прописа који су важили на територији бивше Југославије, па су тако анализирани држављански прописи који су важили прије 1.12.1918. године на територијама земаља који су се касније ујединиле у Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, затим држављански прописи Краљевине Југославије, Демократске Федеративне Југославије, односно Федеративне Народне Републике Југославије, затим Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и на крају држављански прописи Републике Србије, Републике Хрватске и Босне и Херцеговине (са освртом и на друге бивше југословенске републике).

С обзиром на велики број анализираних држављанских прописа, аутор је нашао за сходно свој критички осврт износити одмах након спроведене правне,

упоредно-правне и аксеолошке анализе материјалноправних и формалноправних држављанских норми, чиме се добија на бољој прегледности уочених предности и недостатака конкретног држављанског прописа, те могућност праћења истих кроз даље временске епохе, а све са циљем доказивања, како основне, тако и допунских хипотеза (почев од тога да су формалноправне држављанске одредбе неправедно биле ниподаштаване и маргинализоване у корист материјалноправних норми, затим да државни (управни) органи имају преширока дискрециона овлашћења у држављанским поступцима, као и да држављански поступци неријетко трају (знатно) дуже од законом прописаног максималног рока), до предлагања конкретних нормативних рјешења којима ће се уочене нејасноће, пропусти или правне празнине у што већој мјери отклонити, а што је био предмет посебног елаборирања у седмом дијелу докторске дисертације.

Наиме, оно што је био основни задатак те циљ ове докторске дисертације – провјера основаности и доказаности главне хипотезе, своје упориште налази управо у петом дијелу дисертације, тачније одјељку 5.7. у коме су предмет правне, упоредно-правне и аксеолошке анализе били позитивни држављански прописи Републике Србије, Републике Хрватске и Босне и Херцеговине (са освртом и на друге бивше југословенске републике) у периоду од распада СФРЈ до данас, слиједом којих је несумњиво утврђено да су јавноправни, управноправни и управнопроцесни аспекти држављанства земаља бивше Југославије више устројени као могућ извор додатних (правних) проблема, него као кључ рјешавања проблема и посљедица насталих распадом СФРЈ. Такав закључак произилази из чињенице да је свака република понаособ својим првим држављанским прописима (начелно) настојала брзо и потпуно регулисати држављанске статусе лица која су по сили закона (и мимо своје воље) стекла држављанство неке друге (бивше социјалистичке) републике. Такав случај је био са грађанима који трајно живе у другој (сада већ иностраној) држави и који су се преко ноћи нашли у статусу „странац”, а да при томе законодавци, супротно свим очекивања (с обзиром на то да се ради о суграђанима некада једне, заједничке државе) за ову категорију „странаца” пропишу дуг и сложен држављански поступак, некада и са строжим условима за пријем у држављанство, него што је то био случај са „обичним” странцима. Докази таквог закључка могу се пронаћи у

држављанским одредбама земаља бивше Југославије које су регулисале нпр. обавезу одрицања од постојећег држављанства, односно доставе доказа о отпусту из другог држављанства (а што се у појединим републикама није тражило за „обичне” странце), затим у прописивању (некада врло кратких) временских оквира у коме су држављани бивше СФРЈ морали подносити захтјеве за регулисање својих држављанских статуса по „олакшаној процедури“, затим у прописивању неопходног (претходно) регулисаног сталног боравка у трајању од више година (а што је била „рак-рана” за велики број избјеглица) као и у регулисању могућности одбијања захтјева за пријем у држављанство упркос томе што су сви материјалноправни држављански услови испуњени, уколико је подносилац захтјева (према процјени државног службеника) нпр. опасност за јавни ред, сигурност и одбрану државе (без било какве потребе за конкретизацијом те опасности у негативном рјешењу) или уколико се против подносиоца захтјева води кривични поступак за кривична дјела за која је конкретна држава нарочито заинтересована (као што је случај са Републиком Словенијом и кривичним дјелима усмјереним против Републике Словеније), а о чему је свакако било више ријечи у петом дијелу дисертације.

Поред наведеног, а цијенећи значај уставно-судске и управносудске контроле рада органа управе уопште, у шестом дијелу дисертације аутор је проанализирао нормативне оквире уставно-судске и управносудске контроле органа управе у држављанским поступцима у Републици Србији, Републици Хрватској и Босни и Херцеговини, дајући том приликом приказ најважнијих карактеристика сваког управног спора појединачно као и преглед појединих управносудских одлука у којима су судови, користећи се својим касаторним овлаштењима, заузимали одређене правне ставове од нарочитог значаја за спровођење држављанских прописа у пракси, с тим да је аутор за потребе овог дијела одабрао и неколико одлука уставних судова из Републике Србије, Републике Хрватске и Босне и Херцеговине, у којима су уставни судови у више наврата морали интервенисати у држављанској области, сматрајући то нужним у контексту правилне и правичне примјене држављанских прописа у конкретном случају. Слиједом наведеног, аутор је у шестом дијелу дисертације на несумњив начин доказао да управносудски поступак има изузетно важну корективну улогу у

држављанским поступцима у земљама бивше Југославије, с обзиром на то да на такав начин код подносиоца захтјева јача осјећај правне сигурности и повјерења у успјешност Монтеѕкјеовог система подјеле власти.

На основу квалитативне анализе држављанских прописа у Републици Србији, Републици Хрватској и Босни и Херцеговини, аутор је, реферишући на утврђене недостатке држављанских прописа, посветио седми дио дисертације *de lege ferenda* уређењу држављанског материјалног и процесног права у наведеним републикама, наводећи конкретне нормативне приједлоге за унапређење материјалноправног и процесноправног држављанског права у Републици Србији, Републици Хрватској и Босни и Херцеговини (са укупно шеснаест конкретних приједлога), темељем чије законске имплементације се може основано очекивати смањивање, па чак и уклањање одређеног броја практичних проблема са којима се заинтересоване странке суочавају у држављанским поступцима, а што на крају доводи до јачања владавине права оличене у стабилним, правичним, ефикасним и стручним државним органима управе надлежним за држављанске послове.

ЛИТЕРАТУРА

Стручна литература:

- ASHIRON Marilyn, *Држављанство и апатридија (приручник за парламентарце)*, превод са енглеског језика, UNHCR Сарајево, 2006.
- АНДРАСИ Јурај, БАКОТИЋ Божидар и ВУКАС Будислав, *Међународно право: I дио*, Загреб, Школска књига, 1995, стр. 283.
- БАЛЕТИЋ Марко, БУЗАЦИЋ Милован, *Закон о југословенском држављанству с објашњењима*, Београд, 1996.
- БЛАГОЈЕВИЋ Борислав, *Држављанство: с нарочитим обзиром на ФНРЈ*, Београд, 1946.
- БЛАГОЈЕВИЋ Борислав, *Основи науке о држављанству*, Београд 1938.
- БОДИРОГА – ВУКОБРАТ Нада, *Грађанство Еуропске уније*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 36/53-54, 1999, стр. 211–223.
- БОРДАШ Бернадет, *Вредности грађанства Еуропске уније: Право на слободно кретање и боравак и забрана дискриминације*, Правни живот, број 12, Београд, 2005, стр. 541–564.
- БОРДАШ Бернадет, *Значај грађанства ЕУ у Европском међународном приватном праву*, Држављанство и међународно приватно право: Хашке конвенције, Београд, 2007, стр. 11–43.
- БОРДАШ Бернадет, *Правни положај држављана трећих земаља у Европској унији (први део)*, Гласник Адвокатске коморе Војводине, Часопис за правну теорију и праксу, вол. 78, број 5, Нови Сад, 2006. стр. 231–257.
- БОРДАШ Бернадет, *Правни положај држављана трећих земаља у Европској унији (други део)*, Гласник Адвокатске коморе Војводине, Часопис за правну теорију и праксу, вол. 78, број 6, Нови Сад, 2006. стр. 319–350.
- БОРКОВИЋ Иво, *Управно право*, Народне новине, Загреб, 2002.
- БРКИЋ Лука, *„Монетарна политика Еуропске економске заједнице”*, Политичка мисао, вол. 27, број 4, стр. 113–121.

- БУБАЛО Ратко, *Олакишавајући за стјецање држављанства за држављане других република бивше СФРЈ*, Гласник Адвокатске коморе Војводине, вол. 79, бр. 6, 2007, стр. 334–352.
- БУБАЛО Ратко, *Бијела књига о статусним и имовинским питањима грађана, (насталим као резултат распада Југославије) у земљама потписницама Дејтонског споразума, с препорукама за њихово рјешавање*, Игманска иницијатива, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012.
- ВАСИЉЕВИЋ Драган, *Управно право, посебни део (област унутрашњих послова)*, Београд, 2005.
- ВАСИЉЕВИЋ Драган, МИЛОВАНОВИЋ Добросав, *Битне новине у управним споровима Републике Србије*, Зборник радова у част професора Наума Гриза, Правни факултет „Јустинијан Први”, Скопје, 2011.
- ВАСИЉЕВИЋ Јелена, *Кључни елементи трансформације режима држављанства у Србији од 1990. године*, Филозофија и друштво, вол. 22, број 4, 2011, Београд, стр. 63–82.
- ВЛАШКИ Бојан, *Неки елементи развојне димензије концепта добре управе*, Годишњак Правног факултета у Бањој Луци, број 35, Бања Лука, 2013, стр. 165–182.
- ГАТАРИЋ Ђуро, *Управно право – посебни дио*, Загреб, 1977, 1988.
- ГАВРИЛОВСКИ Зоран, *Country Profile on the situation of Refugees and Citizenship Applicants in the Republic of Macedonia*, Civil Society Resource Centre, 2002.
- ДАВИНИЋ Марко, *Појам добре управе*, Правни живот, вол. 59, број 10, 2010.
- ДЕДИЋ Јасминка, Јалушић Власта, Зорн Јелка, *Izbrisani, Organizirana nedolžnost in politike izključevanja*, Мировни институт, Љубљана, 2003.
- ДЕНКОВИЋ Ђ. Драгаш, *Добра управа*, Београд, 2010.
- ДИМИТРИЈЕВИЋ Војин, *Може ли се држава-нација на Балкану помирити са својим грађанима?: однос према држављанству и људским правима у балканским земљама*, Увод у мировне студије, Београд, 2000, стр. 49–62.
- ДИМИТРИЈЕВИЋ Душко, *Регулисање држављанства на простору бивше СФР Југославије*, Међународна политика, број 2–3, Београд, 2008, стр. 291–344.

- ЂЕРЂА Дарио, *Држављанство Еуропске уније*, магистарски рад, Загреб, 2001.
- ЂЕРЂА Дарио, „*О држављанству Еуропске уније*”, *Право и порези*, број 12, Загреб, 2002.
- ЂЕРЂА Дарио, *Нека рјешења новог уређења управног спора у Хрватској*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 47, 1/2010, стр. 65-92.
- ЂЕРЂА Дарио, *Управни спор у Хрватској: садашње стање и правци реформе*, Зборник Правног факултета Свеучилишта у Риједи, (1991) в. 29, број 1, (2008), 001-038
- ЂОРЂЕВИЋ Александар, *Сукцесија државе и пракса Југославије*, Београд, 1965.
- ЂУКАНОВИЋ Драган, *Основне уставне концепције у земљама бивше Југославије – упоредна анализа*, Зборник радова, Међународни проблеми, година LIV, број 3, 2002, стр. 272-306.
- Закон о држављанству Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца: са уредбом о његовом извршењу*, Београд, 1929.
- Закон о држављанству Краљевине Југославије: са уредбом за његово извршење*, Београд, 1934.
- Закон о држављанству са Правилником за извршење Закона*, друго издање, Београд, 1954.
- ИВАНДА Стипе, ЏОИЋ Драгомир, *О стјецању и губитку грађанства/држављанства у повијесним статутима неких градова Истре, Хрватског приморја и Далмације*, *Правни вјесник Правног факултета у Осиеку* „Josipa Jurja Strossmayera”, 17 (3 – 4), Осиек, 2001, 353–365.
- ИВАНДА Стипе, ЏОИЋ Драгомир, *Улога воље особе код престанка (хрватског) држављанства*, *Правни вјесник Правног факултета у Осиеку* „Josipa Jurja Strossmayera”, 18 (1 – 2), Осиек, 2002, 215–233.
- ЈОВАНОВИЋ Светолик, *Држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, Београд, 1977.
- КАМАРИЋ Мустафа, ФЕСТИЋ Ибрахим, *Управно право*, Сарајево, 2004, 2009.
- КЛАСИЧЕК Дамир, *Двојно држављанство и неки проблеми који могу ускоро настати у примјени хрватског међународног приватног права*, *Правни вјесник*

- Правног факултета у Осијеку „Josipa Jurja Strossmayera”, 14 (1–4), Осијек, 1998, стр. 85–93.
- КНЕЖЕВИЋ Гашо, *Проблеми држављанства на ЕХ–ЈУ простору: и шта урадити*, Наслеђе и наследници Југославије: проблеми сукцесије и континуитета: (зборник радова), 1994, стр. 99–108.
- КОСКА Виктор, *„Разумевање режима држављанства у оквиру сложених троструких веза: Истраживање случаја Хрватске”*, Држављани и држављанство после Југославије, Слио, Београд, 2012, стр. 193–215.
- КУНИЋ Петар, *Управно право*, Бања Лука, 2010.
- КУНИЋ Петар, *Управно право – посебни дио*, Бања Лука, 2008.
- КРБЕК Иво, *Основи управног права ФНРЈ*, Издавачки завод Југословенске академије знаности и умјетности, Загреб, 1950.
- КРЕМЕНОВИЋ Остоја, *Држављанство у Босни и Херцеговини*, Правна ријеч, Година I, број 1/2004, Бања Лука, 2004, стр. 221–232.
- ЛАСИЋ Миле, У сусрет Европској конвенцији о држављанству, Зборник радова Правног факултета Свеучилишта у Мостару, број XX, Мостар, 2007, стр. 223–239.
- ЛИЛИЋ Стеван, *Драма југословенског држављанства*, Бранич, број 1, Београд, 1997, стр. 50–62.
- ЛИЛИЋ Стеван, *Управно право и управно процесно право*, Београд, 2009, 2013.
- ЛИЛИЋ Стеван (у сарадњи са мр Дреновак Мирјаном), *Посебно управно право*, Београд, 2010.
- ЛИЛИЋ Стеван, *Res administrativa (управна ствар)*, Београд, 2011.
- ЛИЛИЋ Стеван (у сарадњи са Голубовић Катарином), *Европско управно право*, Београд, 2011.
- ЛОЗИНА Душко, КЛАРИЋ Мирко, *„Добра управа” као управна доктрина у Еуропској унији*, Правни вјесник, Правни факултет Свеучилишта у Осијеку, вол. 28, број 2, август 2012, стр. 23–37.
- ЛОНЧАР Зоран, *Управно право, посебни део (област унутрашњих послова)*, Београд, 2005.

- ЛУКИЋ Маја, *Пресуда Rottman (2010) – Повратна веза од статуса грађанина ЕУ ка држављанству државе чланице*, Правни живот, број 12, Београд, 2012.
- ЛУЧКА Дејан, „*Крај СФРЈ и Арбитражна комисија Мировне конференције о Југославији (Преглед правно–политичке ситуације и критика Првог мишљења Комисије)*”, стручни рад, Годишњак студената Универзитета у Бањој Луци, година I, број 2/2013, стр. 102-123.
- ЉУБАНОВИЋ Борис, САЈФЕРТ Јурај, *Проблематика држављанства Еуропске уније*, Правни вјесник Правног факултета у Осијеку „Josipa Jurja Strossmayera”, 09/1, Осијек, стр. 27-39.
- ОМЕЈЕЦ Јасна, *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, вол. 3 (1998), 1–2, Загреб, str. 99–127.
- ОМЕЈЕЦ Јасна, *Legal requirements for acquiring Croatian citizenship by naturalization: in comparaisn with the naturalization laws of some European and Anglo-Saxon countries*, Зборник Правног факултета Загреб, 46, број 5, Загреб, 1996, стр. 489–519.
- МАРКОВИЋ Ратко, *Уставно право и политичке институције*, „Службени гласник Републике Србије”, Београд, 1995, стр. 565.
- МАРКОВИЋ Наташа, *Управно поступање органа унутрашњих послова у материји држављанства, пребивалишта и боравишта грађана, личних карата и оружја*, специјалистички рад, Београд, 2013.
- МЕДАР-ТАЊГА Ирена, „*Избрисано становништво*” у Словенији, Територијални аспекти развоја Србије и суседних земаља: међународни научни скуп, Београд, 2010, стр. 225–231.
- МЕДВЕДОВИЋ Драган, *Савезно држављанство и држављанство република бивше Југославије те затечено стање у тренутку њезине дисолуције*, Међународна конференција: Држављански статус држављана бивше СФРЈ након њезина распада, Загреб, 1997, стр. 1-22.
- МЕДВЕДОВИЋ Драган, *Стјецање хрватског држављанства по начелу подријетла (ius sanguinis)*, Часопис Законитост, број 3, Загреб, 1992, стр. 422–441.

- МЕТЕЛКО–ЗГОМБИЋ АНДРЕЈА, полазник, АЛАЈБЕГ ЉЕРКА, ментор, *Случајеви сукцесије државе на државном подручју Републике Хрватске од 1918. до данас и њихов учинак на држављанство физичких особа*, Министарство вањских послова Републике Хрватске, Дипломатска академија, Загреб, децембар 1998, стр. 1–24.
- МУМИНОВИЋ Един, *Законодавство о држављанству у контексту права човјека*, Држава Босна и Херцеговина и људска права, Правни факултет Универзитета у Сарајеву, Сарајево 1999, стр. 183–195.
- МУМИНОВИЋ Есад, „*Problems of Citizenship Laws in Bosnia and Herzegovina*”, *Croatian Critical Law Review*, Vol. 3, No. 1-2, стр. 71–87.
- МИЛКОВ Драган, *Управно право II (управна делатност)*, Нови Сад, 2003.
- МИЛКОВ Драган, *Омбудсман – вид ванредне контроле управе*, Зборник радова „Изградња и функционисање правног система Републике Српске”, Бања Лука, 1997.
- МИРАШЧИЋ Џенета, „*Правна природа и значај међународних уговора у праву Европске уније*”, Тренутни изазови и перспективе, 2014, стр. 397-416.
- МРШИЋ Гордана, *Стјецање хрватског држављанства прирођењем*, Хрватска правна ревија, 3 (2003), број 2, Загреб, стр. 67–74.
- МУМИНОВИЋ Есад, „*Problems of Citizenship Laws in Bosnia and Herzegovina*”, *Croatian Critical Law Review*, Vol. 3, No. 1-2, стр. 71–87.
- НЕНЛ Hanns Peter, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart Publishing, Oxford, 1999.
- ОБРЕНОВИЋ Живка, ТРКУЉА Слободан, *Управно право – област унутрашњих послова*, Београд, 1988.
- ПАШИЋ Сафет, *Осврт на „Водич кроз прописе о држављанству Босне и Херцеговине”*, аутора Бакира Даутбашића, Правна мисао, година XXXIV, број 9-10, Сарајево, 2003, стр. 63–64.
- ПЕТРОВИЋ Владимир, „*Распад СФРЈ: криза, ерозија и рат*”, Историја 20. века, Институт за савремену историју, број 1/2015, Београд, стр. 111-132.

- ПЕТРОВИЋ Милена, *Двојно држављанство – предност или проблем?*, Држављанство и међународно приватно право; Хашке конвенције: (зборник радова), Београд, 2007, стр. 83-98.
- ПИРКМАЈЕР Отомар, *Држављанство Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1929.
- PONCE Juli, *Good Administration and Administrative Procedures, Indiana Journal of Global Legal Studies*, вол. 12, број 2, Bloomington, 2005.
- ПЕЈИЋ Јелена, „*The International Legal Aspects of Citizenship*”, *Croatian Critical Law Review*, 3 (3/1998), стр. 303-313.
- ПОПОВИЋ Славољуб, *Административно право – посебни део*, Београд, 1950.
- ПРОДАНОВИЋ-МИШКОВИЋ Дубравка, *Obtaining Croatian citizenship : findings of the civic committee on human rights*, *Croatian Critical Law Review*, вол. 3, број 1-2, Загреб, 1998, стр. 145-152.
- SCHWARZE Jürgen, *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, 1992.
- СКЕНДЕРОВИЋ Александар, *Утврђивање хрватског држављанства*, Слободно подузетништво, 8 (2001), број 7, стр. 85-90.
- СТАНИВУКОВИЋ Маја, *Српско међународно приватно право у времену транзиције: промењен значај држављанства и пребивалишта*, Држављанство и међународно приватно право; Хашке конвенције: (зборник радова), Београд, 2007, 44-72.
- СТАНИЧИЋ Фране, *Важније промјене у хрватском држављанском праву након новеле Закона о хрватском држављанству из 2011*, Зборник Правног факултета Свеучилишта Ријека, вол. 33, број 2, Ријека, 2012, стр. 917-938.
- СТОЈИЋ Марта, *Ко су избрисани? Технике искључивања у Републици Словенији*, Гласник Етнографског института САНУ LVI, стр. 127-144.
- ТЕПИЋ Ђуро, БАШИЋ Иван, *Збирка прописа о држављанству*, Загреб, 1969.
- ТОМИЋ Зоран, *Опште управно право*, Београд, 2009.
- ТОМИЋ Зоран, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Београд, 2012.

- ТРАЈКОВСКИ Благоја Георги, *Вишеструко држављанство*, докторска дисертација, Београд, 1965.
- ТУРКАЉ Кристиан, „Извори еуропског права”, Хрватска правна ревија, март 2008, стр. 19–29.
- ФИРА Александар, „Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља”, том 1, Агенција Мир и ИП Цветник, Нови Сад, 1993, стр. 118–119.
- CLOSA Carlos, „*Citizenship of the Union and Nationality of Member States*“, *Common Market Law Review*, 32 (2/1995), стр. 487–518.
- CRAIG Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006.
- РАВЛИЋ Славен, *Двојно држављанство у Еуропској унији: извори, типови, националне политике*, Зборник Правног факултета у Загребу, број 64, Загреб 2014, стр. 535–560.
- РАДАКОВИЋ Мирјана, *A case report on the problems of establishing Croatian citizenship*, *Croatian Critical Law Review*, вол. 3, број 1–2, Загреб, 1998, стр. 129–136.
- РАЂЕНОВИЋ Мирјана, *Право општег управног поступка*, Бања Лука, 2004.
- РАЂЕНОВИЋ Мирјана, *Право посебних управних поступака (одабрани поступци)*, Бања Лука, 2009.
- РОЖИЋ Иван, *Двојно држављанство (хрватско и њемачко рјешење те Конвенција Вијећа Еуропе о смањењу вишеструког држављанства из 1963. г)*, Хрватска јавна управа, год. 1, број 1, Загреб, 1999, стр. 139–150.
- ЋАПЕТА Тамара, *Бити грађанином Еуропске уније*, Хрватска академија знаности и умјетности, Знанствено вијеће за државну управу, правосуђе и владавину права, Загреб, 2011, стр. 77–98.
- ФИРА Александар, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља*, том 1, Агенција Мир и ИП Цветник, Нови Сад, 1993, стр. 118–119.
- ЏУНОВ Тодор, *Сукцесија држава у погледу држављанства – успоредна анализа закона о држављанству у државама сљедницама и питање доводи ли њихова примјена у пракси до појаве апатридије или могуће полипатридије*, *Законитост*, 46, број 11–12, 1992, Загреб, стр. 1429–1437.

ШАНТИЋ Ахмет, *Државни суверенитет и држављанство као ограничавајући фактори слободе уласка, кретања и боравка страних држављана*, Правна мисао, година XXXV, број 11-12, Сарајево, 2004, стр. 23–28.

ШИКИЋ Марко, СТАНИЧИЋ Фране, *Састав суда у управном спору – с посебним освртом на одлучивање суца појединца*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 51, број 2/2014, стр. 363–391.

ШПИЛЕР Јурај, *Упута за састављање молба за пријем у држављанство Краљевине Југославије на основу члана 12 Закона о држављанству Краљевине Југославије од 21.9.1928. године*, Загреб, 1930.

ШПРАЈЦ Иван, *Неколико примједби на управну и судску праксу гледе стјецања хрватског држављанства прирођењем*, Владавина права, година III, број 1, Загреб 1999, стр. 145–160.

WEIS Paul, *Nationality and Statelessness in International Law*, 1979.

WINTER-ЗЛАТКОВИЋ Јелена, *Држављанство, национални идентитет и миграције: еуропска перспектива*, Ревизија за социологију, вол. XXXII, 2001, број 1–2, стр. 39–47.

Правни извори (према хронологији коришћења у раду):

– Хашка конвенција о одређеним питањима која се односе на сукоб закона о држављанству (доступно на: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b00.html>)

– Универзална (општа) декларацију о људским правима (доступна: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/src5.pdf)

– Конвенција за заштиту људских права и основних слобода - Европска конвенција о људским правима (доступна: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)

– Конвенција о статусу лица без држављанства (доступна: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?Reldoc=y&docid=55f7e8d14>)

– Конвенција о држављанству удатих жена из 1957. године (доступна: <http://trpp-efm.net/cesi/wp-content/uploads/2012/12/Konvencija-o-dr%C5%BEavljanstvuudatih-%C5%BEena.pdf>)

– Повеља - декларација о правима дјетета из 1959. године (доступна: <https://www.unicef.org/malaysia/1959-Declaration-of-the-Rights-of-the-Child.pdf>)

- Конвенција о смањењу броја лица без држављанства (доступна: [http://www.ohchr.org/Documents/ ProfessionalInterest/statelessness.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/statelessness.pdf))
- Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације (доступна: <http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/05bosniak/BRacialdiscrimination.pdf>)
- Међународни пакт о грађанским и политичким правима (доступан: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wpcontent/uploads/2013/02/Me%C4%91unarnodni-pakt-o-gra%C4%91anskim-i-politi%C4%8Dkim-pravima.pdf>)
- Конвенција о правима дјетета (доступна: [https://www.unicef.org/serbia/Konvencija_o_pravima_deteta_sa_fakultativnim_protokolima\(1\).pdf](https://www.unicef.org/serbia/Konvencija_o_pravima_deteta_sa_fakultativnim_protokolima(1).pdf))
- Европска конвенција о држављанству (доступна: <http://cesi.fpn.unsa.ba/wp-content/uploads/2012/12/Evropska-konvencija-o-dr%C5%BEavljanstvu.pdf>)
- Уговора из Мадрихта из 1992. (доступан: http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11992M_Ugovor_o_EU-u_hrv.pdf)
- Уговора из Амстердама (доступан: http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11997D_Ugovor_iz_Amsterdama_hrv.pdf)
- Лисабонски уговор (доступан: http://www.mvpei.gov.me/rubrike/Pregovori-o-pristupanju-Crne-Gore-Evropskojuniji/dokumenti/Lisabonski_ugovor_Prociscene_verzija_Ugovora_o_E)
- Грађански законика Краљевине Србије (доступан: https://sh.wikipedia.org/wiki/Srpski_gra%C4%91anski_zakonik)
- Закон о градским општинама од 22.7.1934. године („Службене новине” од 25.7.1934. године, број 169 – XLIII)
- Уредба о српском прирођењу и отпуштању Срба из њиховог отачаства од 2.5.1844. године
- Аустријски општи грађански законик од 1.6.1811. године (доступан: https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/AUSTRIJSKI_GRADANSKI_ZAKONIK.pdf)
- Хрватско – Угарска нагодба из 1868. године
- Закон о држављанству Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 21.9.1928. године
- Сенжерменски уговор - Уговор о миру са Аустријом (имплементиран је у правни систем Краљевине СХС на основу Привременог закона од 10.5.1920. године о Уговору о миру у Сен-Жермену, а који је објављен у „Службеним новинама” број 133а од 19.6.1920. године)
- Тријанонски уговор - Уговор о миру са Угарском (имплементиран је у правни систем Краљевине СХС на основу Привременог закона од 17.6.1921. године о Уговору о миру закљученом у Тријанону, а који је објављен у „Службеним новинама” број 140 од 25.6.1921. године)
- Нејски уговор - Уговор о миру са Бугарском (имплементиран је у правни систем Краљевине СХС на основу Привременог закона од 10.5.1920. године о Уговору о миру закљученом у Неји, који је објављен у „Службеним новинама” број 211 од 10.5.1920. године)

- Рапалски уговор (у правни систем Краљевине Италије имплементиран је кроз одредбе закона од 19.12.1920. године (број 1778) који је објављен у „Gazzetate Ufficiale” од 21.12.1920. године у броју 300 док је у Краљевини СХС исти објављен у „Службеним новинама” број 273 од 8.12.1920. године)
- Нептунски споразум - Споразума о стицању држављанства између Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца и Краљевине Италије (објављен је у „Службеним новинама” број 266 од 14.11.1928. године)
- Уредба о стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од 25.11.1920. године (објављена у „Службеним новинама” број 271 од 6.12.1920. године) и Допуна Уредбе (објављена у „Службеним новинама” број 290 од 28.12.1920. године)
- Наредба о поступању при стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од 30.8.1921. године (објављена у „Службеним новинама” број 201 од 10.9.1921. године)
- Наредба министра унутрашњих послова о поступању при стицању и губитку држављанства Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца путем опције и молбе од 4.4.1929. године (објављена у „Службеним новинама” број 79 од 4.4.1929. године)
- Закон о држављанству Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 21.9.1928. године („Службене новине Краљевине СХС” број 254 од 1.11.1928. године)
- Уредба Министарства унутрашњих послова за извршење Закона о држављанству Краљевине Југославије од 28.12.1928. године (објављена је у „Службеним новинама Краљевине Југославије” број 1 од 1.1.1928. године)
- Начелно упутство у погледу примјене члана 53 Закона о држављанству донесено од стране Комисије за уређење управе при Министарству унутрашњих послова од 5.1.1929. године
- Закон о држављанству Демократске Федеративне Југославије од 23.8.1945. године објављен је у „Службеном листу ДФЈ” број 64/45
- Закон о држављанству Федеративне Народне Републике Југославије („Сл. лист ФНРЈ” број 54 од 5.7.1946. године, 104/47, 105/48)
- Закон о држављанству Народне Републике Босне и Херцеговине („Сл. лист НР БиХ”, број 5/50)
- Закон о држављанству Народне Републике Црне Горе („Сл. лист НР ЦГ”, број 3-4/50)
- Закон о држављанству Народне Републике Хрватске („Народне новине”, број 23/50)
- Законот за држављанство на Народна Република Македонија („Службен весник на Н РМ”, број 16/50)
- Закон о држављанству Људске републике Словеније („Урадни лист ЛРС”, шт. 20 – 104/50)
- Закон о држављанству Народне Републике Србије („Сл. гласник Н РС”, број 5/50)
- Правилник о извршењу Закона о држављанству Федеративне Народне Републике Југославије („Сл. лист ФНРЈ”, број 98/46 и 20/51)

- Закон о југословенском држављанству објављен је у „Службеном листу СФРЈ”, број 38 од 23.9.1964. године, док је његов исправак објављен у броју 42 од 21.10.1964. године
- Закон о држављанству Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине (објављен у „Службеном листу СР Босне и Херцеговине” број 6/1965)
- Закон о држављанству Социјалистичке Републике Црне Горе (објављен у „Службеном листу СР Црне Горе” број 6/1965)
- Закон о држављанству Социјалистичке Републике Хрватске (објављен у „Народним новинама” број 13/1965)
- Закон о држављанству Социјалистичке Републике Македоније (Закон за држављанство на Социјалистичка Република Македонија, објављен у „Службеном веснику СР Македоније” број 9/1965)
- Закон о држављанству Социјалистичке Републике Словеније (Zakon o državljanstvu Socialistične Republike Slovenije, објављен у „Ураднем листу СР Словеније” број 11/1965)
- Закон о држављанству Социјалистичке Републике Србије (објављен у „Службеном гласнику СР Србије”, број 13/1965)
- Закон о држављанству Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (објављен је у „Службеном листу СФРЈ” број 58/76)
- Закон о држављанству Социјалистичке Републике Србије („Сл. гласник СРС”, број 45/79 и 13/83)
- Закон о држављанству Социјалистичке Републике Црне Горне („Сл. лист СР ЦГ”, број 26/75)
- Закон о држављанству Социјалистичке Републике Хрватске („Народне новине”, број 32/77)
- Закон о држављанству Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине („Сл. гласник СР Босне и Херцеговине”, број 10/77)
- Закон о држављанству Социјалистичке Републике Словеније („Урадни лист Републике Словеније”, број 23/76)
- Закон о држављанству Социјалистичке Републике Македоније („Службен весник”, број 19/77)
- Закона о управним споровима СФРЈ („Сл. лист СФРЈ“, број 4/77 и 36/77)
- Устав СР Југославије („Сл. лист СРЈ”, број 1/92)
- Закон о југословенском држављанству („Службени лист СРЈ”, број 33/96 и 9/01)
- Закон о држављанству Републике Србије („Службени гласник Републике Србије”, број 135/04 и 90/07)
- Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама („Службени лист СЦГ”, број 6/03)
- Устав Републике Хрватске („Народне новине”, број 56/90, 135/97, 8/98 и 41/01)
- Закон о хрватском држављанству (“Народне новине”, број 53/91), а који је више пута новелиран и то 1992. године („Народне новине”, број 28/92), затим

1993. године кроз одлуке Уставног суда Републике Хрватске („Народне новине”, број 113/93) која је исправљена 1994. године („Народне новине”, број 4/94) као и 2011. године („Народне новине”, број 130/11) и 2015. године („Народне новине”, број 110/15), с тим да је у „Народним новинама” број 70/91 објављена исправка првобитног текста закона

– Закон о кретању и боравку странаца („Народне новине”, број 59/91, 22/93 и 29/94)

– Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини, познатији као Дејтонски мировни споразум Усаглашен – парафиран је 21. новембра 1995. године у Дејтону (Охајо), а коначно је потписан 14. децембра 1995. године у Паризу са свим анексима

– Статут Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Сл. гл. БД БиХ”, број 17/08 и 39/09)

– Закона Брчко дистрикта БиХ о избору и промјени ентитетског држављанства („Сл. гл. БД БиХ”, број 32/09)

– Закон о држављанству Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине”, број 4/97, 13/99, 41/02, 6/03, 14/03, 82/05, 43/09, 76/09 и 87/13, док је у 22/16 објављен службени пречишћени текст закона)

– Закон о држављанству Републике Српске из 1999. године („Службени гласник Републике Српске”, број 35/99, 17/00, 64/05, 58/09 и 18/10)

– Закон о држављанству Републике Српске („Службени гласник Републике Српске”, број 59/14)

– Закон о држављанству Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације БиХ”, број 43/01, 22/09, 61/09 и 65/11)

– Устав Републике Словеније („Урадни лист РС”, шт. 33/91-И, 42/97 – УЗС68, 66/00 – УЗ80, 24/03 – УЗ3а, 47, 68, 69/04 – УЗ14, 69/04 – УЗ43, 69/04 – УЗ50, 68/06 – УЗ121,140,143, 47/13 – УЗ148, 47/13 – УЗ90, 97, 99 и 75/16 – УЗ70а)

– Закон о држављанству Републике Словеније („Урадни лист Републике Словеније”, број 1/91, 30/91-И, 38/92, 61/92, 13/94, 59/99, 96/02, 7/03, 127/06, 24/07 и 40/17)

– Закон о црногорском држављанству из 1999. године („Сл. лист Републике Црне Горе”, број 41/99)

– Закон о црногорском држављанству из 2008. године („Сл. лист Републике Црне Горе”, број 13/08, 40/10, 28/11 и 46/11)

– Закон за држављанството на Република Македонија („Службен весник на РМ”, број 67/92, 8/04, 98/08, 158/11 и 55/16)

– Закон о уређењу статуса држављана других држава наследница СФРЈ у Републици Словенији („Урадни лист РС”, број 61/1999)

– Закон о управним споровима („Сл. гласник Републике Србије”, број 111/09)

– Закон о управним споровима („Народне новине”, број 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 – одлука Уставног суда и 29/17)

– Закон о управном спору („Урадни лист Републике Словеније”, број 105/06)

– Закон о управним споровима („Народне новине”, број 53/91, 9/92 и 77/92)

- Закон о управним споровима („Народне новине”, број 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 – одлука Уставног суда и 29/17)
- Закон о општем управном поступку („Народне новине”, број 47/09)
- Уставни закон о Уставном суду Републике Хрватске („Народне новине”, број 49/02 – пречишћени текст)
- Пословник Уставног суда Републике Хрватске („Народне новине”, број 2/15 – пречишћени текст)
- Закон о управним споровима Босне и Херцеговине („Сл. гл. БиХ”, број 19/02, 88/07, 83/08 и 74/10)
- Закон о управним споровима Републике Српске („Сл. гл. Републике Српске”, број 109/05 и 63/11)
- Закон о управним споровима Федерације Босне и Херцеговине („Сл. новине ФБиХ”, број 9/05)
- Закон о управним споровима Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Сл. гл. БД БиХ”, број 4/00 и 1/01)
- Правила Уставног суда Босне и Херцеговине („Сл. гл. БиХ”, број 22/14 и 57/14)

Судска пракса:

- Одлука о допустивости и меритуму („Сл. гл. БиХ”, број 99/11)
- Рјешење Уставног суда Босне и Херцеговине („Сл. гл. БиХ”, број 85/12)
- Пресуда Управног суда, Београд, број 22 У.4357/13 од 25.12.2014. године
- Пресуда Управног суда, Београд, број 4 У. 7154/13 од 17.10.2013. године, а са којим ставом у цијелости кореспондира и став наведеног суда заузетог и у пресуди Одељења у Новом Саду број III – 3 У. 16794 12 од 3.10.2014. године, затим пресуди Одељења у Новом Саду број III – 2 У. 17057 12 од 12.9.2014. године, и пресуди Одељења у Крагујевцу број I – 6 У. 4844/17 од 2.2.2018. године
- Пресуда Управног суда, Београд, број 9 У 1874/17 од 1.12.2017. године
- Пресуда Управног суда, Београд, број 9 У 16043/15 од 31.8.2017. године
- Пресуда Управног суда, Одељење у Нишу, број II – 4 У. 5267/15 од 13.4.2017. године
- Пресуда Управног суда, Београд, број 7 У 19507/17 од 23.3.2018. године
- Рјешење Уставног суда Републике Србије број IУз-895/2012 од 27. јуна 2013. године
- Одлука Уставног суда Републике Србије број Уж-1306/2009 од 22.12.2011. године
- Пресуда Управног суда Републике Хрватске број Us-10833/1993 од 9. децембра 1993. године
- Пресуда Управног суда Републике Хрватске број Us-11837/2001 од 14. децембра 2005. године

- Пресуда Управног суда Републике Хрватске број Us-17/1993 од 17. марта 1993. године
- Пресуда Управног суда Републике Хрватске број Us-8368/2004 од 24. септембра 2008. године
- Пресуда Управног суда Републике Хрватске број Us-8915/1996. од 5. фебруара 1998. године
- Пресуда Високог управног суда Републике Хрватске број Us-13309/2010-5 од 5. децембра 2012. године
- Пресуда Управног суда Републике Хрватске број Us-9596/1993 од 24. фебруара 1994. године
- Одлука Уставног суда Републике Хрватске број U-III-1053/2000 од 23. марта 2001.
- Пресуда Суда Босне и Херцеговине број С1 3 У 026278 17 У од 6.3.20018. године
- Пресуда Суда Босне и Херцеговине број С1 3 У 021151 16 У од 2.11.2016. године, а који став је такође заузет и у пресуди истог Суда број С1 3 У 019747 15 У од 15.12.2016. године, пресуди број С1 3 У 022323 16 У од 23.11.2017. године, пресуди број С1 3 У 021843 16 У од 12.1.2018. године и пресуди број С1 3 У 018820 15 У од 9.6.2015. године
- Одлука о допуствости Уставног суда Босне и Херцеговине број АП-613/10 од 25.4.2013. године, а који став је Уставни суд Босне и Херцеговине такође заузео и у предметима број АП-419/10 рјешавајући апелацију Fadhila Al Hamdaniја, предмету број АР-217/10, рјешавајући апелацију Abdullaba-Awra Saida Aliја, предмету број АР-1877/08, рјешавајући апелацију Маамара Akrichea, предмету број АР-1348/10, рјешавајући апелацију Muhameda Hasana Al Fahela, предмету број АР-5077/16, рјешавајући апелацију С. Р, предмету број АР-43/17, рјешавајући апелацију Ali Saad Eddin i Fayiz Saad Eddin и предмету број АР-2198/15, рјешавајући апелације Safeta Hrustićа,
- Одлука о допуствости и меритуму Уставног суда Босне и Херцеговине број АР-1222/07 од 4.10.2008. године

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Јовић (Милан) Роберт, рођен је 12. фебруара 1985. године у Загребу, СР Хрватска, СФРЈ. Ожењен је и отац два сина, Матеја и Милана Јовића. Говори енглески, а служи се и њемачким језиком.

Основну школу „Свети Сава” и Гимназију „Филип Вишњић” завршио је у Бијељини, Република Српска, Босна и Херцеговина, са одличним успјехом током цјелокупног школовања. У току средњошколског образовања био је активан члан гимназијског дебатног тима који је у више наврата освајао прва мјеста на такмичењима на државном нивоу.

Правни факултет Универзитета у Београду уписао је у школској 2003/04. години да би основне студије успјешно окончао почетком септембра 2007. године са општим успјехом 9,52. У току основних студија успјешно је израдио и одбранио девет семинарских радова и то из Опште социологије („Ислам као свјетска религија”), Опште правне историје („Шеријатско право”), Породичног права („Насиље над дјецом”), Политичке економије („Платне картице”), Уставног права („Уставноправни системи земаља у транзицији”), Економске политике („Кредитни потенцијал банкарског сектора Републике Србије”), Права заштите човјекове околине („Међународни аспекти заштите човјекове околине”), Јавних финансија и финансијског права („Животна средина са порескоправног аспекта”) и Трговинског права („Мјеница као хартија од вриједности”). Правни факултет га је сваке године похваљивао за постигнут одличан успјех у учењу и стицању знања, а због одличних резултата током основних академских студија одлуком Наставно-научног вијећа Правног факултета признато му је право на убрзано школовање.

Био је стипендиста Министарства просвете и спорта Републике Србије, Града Београда, Фондације „Радомир Лукић”, Eurobank EFG (која се додјељује студентима завршне године државних факултета за остварене изванредне резултате током студија), Града Бијељине, Задужбине Миливоја Јовановића и Луке Ћеловића те Министарства просвјете и културе Републике Српске. Све вријеме школовања активно је учествовао у раду Европског удружења студената

права (ELSA) у Београду те узимао учешће у студентским семинарима и конференцијама широм Европе (Лођ – Пољска, Тронхејм – Норвешка, итд). Успјешно је завршио курс „Refugee Legal Clinic Program” у трајању од једне године (школска 2006/07) у организацији Правног факултета Универзитета у Београду и UNHCR са канцеларијом у Београду.

У јануару 2010. године положио је стручни испит за рад у органима управе да би у мају 2011. године одбранио мастер-рад на тему: „*Управна јавна овлашћења јавних предузећа*” чиме је успјешно окончао мастер-академске студије (јавноправни модул, управноправни подмодул) на Правном факултету Универзитета у Београду са општим успјехом 10,00. У фебруару 2012. године положио је правосудни испит при Министарству правде Босне и Херцеговине у Сарајеву којом приликом је добио похвале свих чланова испитне комисије те писану препоруку Комисије за полагање правосудног испит на челу са господином Баришом Чолаком, министром правде Босне и Херцеговине као председником комисије.

На докторске академске студије на Правном факултету Универзитета у Београду (управноправни модул) уписао се у школској 2012/13. години у окиру којих је у јануару 2013. године положио испит из Метода научно – истраживачког рада и вјештина са оцјеном 10 пред комисијом у саставу проф. др Саша Бован и проф. др Стеван Лилић да би у јулу 2013. године успјешно положио први дио усменог докторског испита (Управно право са оцјеном 9, Управно процесно право са оцјеном 9 и Јавна управа са оцјеном 10) пред комисијом у саставу проф. др Зоран Томић, проф. др Зоран Лилић Стеван и проф. др Добросав Миловановић. Други дио усменог докторског испита успјешно је положио у марту 2014. године (Посебно управно право са оцјеном 10 и Управно право Европске уније са оцјеном 10) пред комисијом у саставу проф. др Зоран Томић и проф. др Стеван Лилић, па тако његов општи успјех на крају докторских студија износи 9,66.

Први научни рад је сачинио на тему „*Посебни управни поступци у области пореза у Републици Српској и Републици Србији*”, а који је објављен у децембру 2013. године у Зборнику радова Правног факултета Универзитета у Београду под називом „Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем

Србије – књига III”. Семинарски рад на тему: *„Остваривање права, дужности и одговорности из радног односа државних службеника у управном поступку у Републици Српској”* успјешно је одбранио у децембру 2013. године под менторством проф. др Стевана Лилића.

Своју пословну каријеру започео је у октобру 2007. године као координатор правног сектора при Хелсиншком одбору за људска права у Републици Српској да би у фебруару 2008. године свој радни ангажман наставио у А.Д. „Водовод и канализација” Бијељина гдје је радио закључно са 31. јануаром 2016. године и то на радном мјесту руководиоца Службе за правне, кадровске и опште послове који координише рад три одјељења са око четрдесет запослених (Одјељење за правне и кадровске послове, Одјељење за заједничке послове и Одјељење за опште послове). Након радног ангажмана у невладином сектору и недржавној јавној управи, Роберт Јовић је од 1. фебруара 2016. године наставио своју професионалну каријеру као додатни судија у Општинском суду у Живиницама (прво на извршном, а касније и кривичном реферату) да би 7. септембра 2016. године био именован за редовног судију који концем 2016. године бива распоређен за редовног судију кривичног реферата при Општинском суду у Живиницама у коме и данас обавља дужност судије кривичара.

У току своје пословне каријере, учествовао је на многим стручним семинарима и конференцијама на различите теме (финансирање пројеката путем ИРА фондова, јавне набавке, наплата потраживања судским путем, радни односи и друго), учествовао је на многим семинарима и радионицама у организацији Friedrich Ebert Stiftung са канцеларијом у Сарајеву, Београду и Бриселу, био је ангажован као главни пуномоћник А.Д. „Водовод и канализација” Бијељина у више од 2.500 судских предмета (кривични, прекршајни, парнични, извршни, ванпарнични, стечајни и ликвидациони поступци), обављао је све секретарске и нормативне послове за потребе Управе Друштва, Надзорног одбора и Скупштине акционара А.Д. „Водовод и канализација” Бијељина, више пута је био ангажован као ментор приправника и волонтера за обављање приправничког стажа у правној области, био је члан више експертских комисија и тимова за потребе А.Д. „Водовод и канализација” Бијељина, по потреби је био ангажован од стране инвеститора (ПИУ тим) за правног савјетника у међународном пројекту изградње

канализационог система Града Бијељине чија вриједност износи преко двадесет милиона евра, обављао је функцију потпредсједника Скупштине акционара А.Д. „Водовод и канализација” Бијељина, био је члан Одбора повјерилаца ПИ „Сава” А.Д. Бијељина – у стечају и члан Управног одбора ЈЗУ Болница „Свети Врачеви” у Бијељини, обављао је функцију предсједника Одбора за ревизију А.Д. „Компред” Угљевик, био је члан радних група задужених за израду градских одлука из области комуналних дјелатности, активно је учествовао у изради Стратегије развоја Града Бијељине за период 2014–2023 и друго. Посебно је поносан на свој ангажман у Агенцији за мирно рјешавање радних спорова Републике Српске почев од јула 2014. године до 31. јануара 2016. године као миритељ са више десетина мирно ријешених индивидуалних радних спорова. За свој стручни рад и ангажман у више наврата је похваљиван и награђиван од стране послодавца и других организација са којима је сарађивао.

Након именовања на позицију судије активно је узео учешћа у даљем стручном усавршавању и то кроз студијске посјете Савјету Европе и Европском суду за људска права у Стразбуру (април 2016. године), затим конференцијама судија кривичара у Неуму (јун 2016. године, јун 2017. године и јун 2018. године), специјалистичким обукама из области заштите и поступања са малолетницима у контакту са законом (октобар/новембар 2016. године) и друго. За свој судијски рад за 2016. и 2017. годину оцијењен је са оцјеном *„изузетно успјешно обавља судијску функцију”* као највишом оцјеном.

Посебно је заинтересован за усавршавање у сљедећим областима: управно право са акцентом на јавној управи, право јединица локалне самоуправе и посебно управно право (комуналне дјелатности, држављанство, порези и друго), радно право са акцентом на социјалном праву, облици колективног преговарања и синдикални облици борбе, кривично право са фокусом на кривичним дјелима против животне средине, стечајно право и ликвидационо право у дијелу могућности и алтернатива реорганизације и ревитализације привредног друштва, привредно право у дијелу реструктурирања јавних предузећа са акцентом на јавним комуналним предузећима и друго.

Поред пословне (стручне) каријере био је ангажован и на афирмацији синдикалних вриједности и спровођењу синдикалних активности у организацији Савеза синдиката Републике Српске гдје је обављао функцију члана Републичког одбора (два мандата) и предсједника Актива младих Синдиката радника грађевинарства и стамбено–комуналних дјелатности Републике Српске као и члана Статутарног одбора Савеза синдиката Републике Српске (два мандата). Успјешно је прошао све степене синдикалне школе за младе активисте.

У току свог школовања на мастер и докторским академским студијама, Роберт Јовић је сачинио сљедеће радове и то:

- Роберт Јовић, *Управна јавна овлашћења јавних предузећа*, мастер-рад, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011. године, 54 стране;
- Роберт Јовић, *Остваривање права, дужности и одговорности из радног односа државних службеника у управном поступку у Републици Српској*, семинарски рад, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013. године, 24 стране;
- Роберт Јовић, *Посебни управни поступци у области пореза у Републици Српској и Републици Србији*, Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије, Зборник радова – књига 3, Правни факултет Универзитета у Београду, 2013, 308–331;
- Роберт Јовић, *Заштита права државних службеника у Републици Српској*, Српска правна мисао, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, 2014, 99-120;
- Роберт Јовић, *(Не)уставност и (не)законитост правила о поступку за утврђивање сукоба интереса у органима власти у Републици Српској*, Српска правна мисао, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, 2015, 133-153;
- Роберт Јовић, *Да ли је акт којим се одлучује о правима и обавезама корисника комуналних услуга, управни акт или није?*, Перспективе имплементације

- европских стандарда у правни систем Србије, Зборник радова – књига 4, Правни факултет Универзитета у Београду, 2014, 279-300;
- Роберт Јовић, *Управнопроцесни аспекти новог Закона о јавним набавкама у Босни и Херцеговини*, Правна ријеч, Часопис за правну теорију и праксу, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, 2015, 453–473;
 - Роберт Јовић, *Мериторно судско рјешење у управном спору*, Српска правна мисао, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, 2016, 203-226.

Изјава о ауторству

Потписани **Јовић (Милана) Роберт**

број индекса ДС-11/2012

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом „**УПРАВНОПРАВНИ АСПЕКТИ ДРЖАВЉАНСТВА У СРБИЈИ, ХРВАТСКОЈ И БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ (СА ОСВРТОМ И НА ДРУГЕ БИВШЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ РЕПУБЛИКЕ)**“

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у цјелини ни у дијеловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, _____

Изјава о истовјетности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора **Роберт М. Јовић**

Број индекса **ДС-11/2012**

Студијски програм **Управноправна научна област**

Наслов рада **„Управноправни аспекти држављанства у Србији, Хрватској и Босни и Херцеговини (са освртом и на друге бивше југословенске републике)“**

Ментор **проф. др Миловановић Добросав**

Потписани Јовић (Милана) Роберт

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истовјетна електронској верзији коју сам предао за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду.**

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, _____

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић” да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Управноправни аспекти држављанства у Србији, Хрватској и Босни и Херцеговини (са освртом и на друге бивше југословенске републике)”

која је моје ауторско дјело.

Дисертацију са свим прилозима предао сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
- 3. Ауторство – некомерцијално – без прераде**
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, _____

1. Ауторство - Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.

2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.

3. **Ауторство - некомерцијално – без прераде.** Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.

4. Ауторство - некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.

5. Ауторство – без прераде. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.

6. Ауторство - делити под истим условима. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.