

## SUKCESIJE DRŽAVA OD 1918. DO DANAS NA PODRUČJU REPUBLIKE HRVATSKE I NJIHOV UTJECAJ NA DRŽAVLJANSTVO FIZIČKIH OSOBA

Andreja Metelko-Zgombić, dipl. iur.  
Ministarstvo vanjskih poslova i  
europskih integracija  
Zagreb

UDK: 341.218.3(497.5)  
Ur.: 10. siječnja 2011.  
Pr.: 14. studenoga 2011.  
Izvorni znanstveni rad

### **Sažetak**

*U radu se razmatraju načini na koje je bilo rješavano pitanje državljanstva fizičkih osoba u slučajevima sukcesija država koje su se odvijale na današnjem državnom području Republike Hrvatske od 1918. godine do danas. U tom razdoblju, koje se proteže od raspada Austro-Ugarske Monarhije pa do osamostaljenja Republike Hrvatske, zabilježeno je šest slučajeva sukcesije država. Za svaki od tih slučajeva sukcesije izlažu se pravni izvori koji su uređivali pitanje državljanstva, razmatraju se načela (kriteriji) koji su bili utvrđeni za stjecanje novog, odnosno gubitak starog državljanstva, utvrđuje se je li postojala mogućnost izbora državljanstva (prava ili nepravna opcija), je li do stjecanja novog državljanstva dolazilo automatizmom ili po zahtjevu pojedinca, koje su mjere poduzimane da bi se izbjegli slučajevi nastanka osoba bez državljanstva te kakav je bio pristup glede mogućnosti stjecanja dvojnog ili višestrukog državljanstva. U radu se daje i prikaz dosadašnjih napora Ujedinjenih naroda na izradi međunarodnopravnog instrumenta koji bi na globalnoj razini uređivao pitanje državljanstva fizičkih osoba u sukcesiji država, kao i pokušaja uređivanja toga pitanja u okviru sukcesije bivše SFRJ. Kritičkim osvrtom na neka rješenja sadržana u Nacrtu članaka o državljanstvu fizičkih osoba u odnosu na sukcesiju država koji je 2000. godine usvojila Opća skupština Ujedinjenih naroda, uključujući i njihovu usporedbu s rješenjima koja su prihvaćena u Zakonu o hrvatskom državljanstvu kao i u zakonodavstvima nekih drugih država nastalih krajem 20. stoljeća na europskom kontinentu, nudi se i jedan od mogućih odgovora na pitanje zašto do sada Nacrt članaka nije naišao na široku prihvaćenost država koja bi dovela i do usvajanja međunarodnog ugovora (konvencije) koji bi na globalnoj razini uređivao pitanje državljanstva fizičkih osoba u slučajevima sukcesije država.*

**Ključne riječi:** sukcesija, državljanstvo, područje Republike Hrvatske.

## 1. UVODNE NAPOMENE

Sukcesija država ima utjecaj na državljanstvo osoba koje su u određenoj, bliskoj vezi s državnim područjem koje je predmet sukcesije. Za razliku od drugih pitanja koja se postupno i dugotrajno rješavaju u postupku sukcesije država, pitanje državljanstva, zbog mnogobrojnih implikacija koje ima na svakodnevni život čovjeka, valja promptno rješavati. Načini na koji će država sljednica riješiti pitanje državljanstva osobama koje su vezane uz područje koje je stekla različiti su, a specifični su jer se, iako ponajprije vođeni odredbama unutarnjeg prava države sljednice, trebaju kretati i u okvirima postavljenima u međunarodnom pravu.

Svrha je ovog rada dati kratak prikaz sukcesija država koje su se odvijale na današnjem državnom području Republike Hrvatske i utvrditi učinke koje su imale na državljanstvo osoba vezanih uz to područje, posebice u vezi s načinima na koje je bilo regulirano pitanje gubitka, stjecanja državljanstva te moguće pravo izbora državljanstva. Namjera ovog rada nije ulaziti i razmatrati ostale učinke sukcesije država, kao što su pitanje sukcesije međunarodnih ugovora, državne imovine, arhive i dugova.

U vezi s načinom rješavanja pitanja državljanstva u slučajevima sukcesije država, posebna će se pozornost usmjeriti na sljedeća pitanja:

a) kojim pravnim izvorima regulirano je pitanje državljanstva osoba koje su živjele (prebivale) na državnom području koje je došlo pod suverenitet države sljednice,

b) koja su rješenja prihvaćena u pojedinom slučaju sukcesije, posebice je li stjecanje državljanstva države sljednice bilo automatsko za sve stanovnike navedenoga državnog područja ili samo za neku kategoriju stanovnika; je li bilo isključenja iz automatskog stjecanja državljanstva za određenu kategoriju stanovnika; komu je bilo priznato pravo na opciju; na koji se način (tj. kojim postupkom) to pravo opcije ostvarivalo; koje su mu bile posljedice i slično,

c) koja su načela (kriteriji) primjenjivana pri rješavanju pitanja državljanstva – *ius sanguinis* (porijeklo), *ius soli* (prebivalište, boravište, činjenica rođenja na određenom području), njihova kombinacija ili nešto drugo te

d) koje su mjere poduzimane, ako su uopće poduzimane, za sprječavanje ili smanjenje slučajeva dvostrukog/višestrukog državljanstva ili izbjegavanja nastajanja osoba bez državljanstva, odnosno kakav je bio pristup pri rješavanju pitanja dvojnog državljanstva.

## 2. SUKCESIJA DRŽAVA I DRŽAVLJANSTVO

Sukcesija kao ustanova međunarodnog prava jest ulaženje neke države u pravne odnose druge države, koje nadolazi kao posljedica osnivanja vlasti ili proširenja vlasti te države na području koje je dotada pripadalo drugoj državi.<sup>1</sup>

Bečka konvencija o sukcesiji država glede međunarodnih ugovora iz 1978. i Bečka konvencija o sukcesiji država glede državne imovine, arhiva i dugova iz 1983.<sup>2</sup> jednako određuju pojam "sukcesije država" kao zamjenu jedne države drugom što se tiče odgovornosti za međunarodne odnose nekog područja.

U svim takvim slučajevima zapravo se povlači (ili posve propada) vlast jedne države, a druga država zasniva svoju vlast na tom području.

Državljanstvo je pravna veza koja povezuje pojedinca i državu dajući mu pravni status državljanina. Osoba koja ima status državljanina redovito uživa u svojoj državi sva politička, gospodarska, socijalna, kulturna i građanska prava, odnosno obveze predviđene njezinim ustavom i zakonima. Stranci (strani državljani i osobe bez državljanstva) ne uživaju mnoga od tih prava ili ih mogu koristiti u smanjenom opsegu ili pod određenim dodatnim pretpostavkama ili im se priznaju pod uvjetom uzajamnosti (reciprociteta). Temeljna prava čovjeka za strance danas su proglašena Deklaracijom o pravima čovjeka osoba koje nisu državljani zemlje u kojoj žive<sup>3</sup> od 13. prosinca 1985. godine, prema kojoj stranci uživaju prava u svakoj državi u skladu s njezinim zakonodavstvom i njezinim međunarodnim obvezama.<sup>4</sup>

Što se tiče kategorizacije situacija u kojima dolazi do sukcesije država, u načelu se slučajevi sukcesija mogu svrstati u sljedeće osnovne kategorije:<sup>5</sup>

i) oba subjekta međunarodnog prava između kojih se zbiva prijelaz već su otprije postojala i dalje postoje (primjerice, prijelaz dijela talijanskoga državnog područja 1947. u FNRJ),

ii) dotadašnji držatelj područja ne propada, ali se na dijelu područja stvorio novi subjekt međunarodnog prava (primjerice, odcjepljenje od Austro-Ugarske Monarhije i nastanak Države Slovenaca, Hrvata i Srba 1918.),

iii) dotadašnji držatelj propada (nestaje kao subjekt međunarodnog prava), a njegovo područje stječe jedna ili više država koje su postojale od prije (primjerice prestanak postojanja baltičkih država 1940.) te,

iv) dotadašnji držatelj područja ili držatelji područja propadaju (nestaju kao subjekti međunarodnog prava), a njegovo područje, odnosno njihova područja,

1 Andrassy, Juraj, Bakotić, Božidar, Seršić, Maja, Vukas, Budislav, *Međunarodno pravo 1*, Školska knjiga, Zagreb, 2010., str. 325 – 326.

2 Bečka konvencija o sukcesiji država glede međunarodnih ugovora iz 1978. NN-MU br. 16/1993. i Bečka konvencija o sukcesiji država glede državne imovine, arhiva i dugova iz 1983. NN-MU br. 16/1993.

3 Rezolucija Opće skupštine 40/144, UN Doc A/40/53 (1985.).

4 *Op. cit.*, bilj. 1, str. 362.

5 *Ibid.*, str. 326 – 327.

stječe novi subjekt međunarodnog prava ili više njih (raspad SFRJ) ili nastaje jedna država od više njih (1918. nastanak Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca).

### 3. MEĐUNARODNOPRAVNI TEMELJ

Sukcesija države ima za posljedicu niz međunarodnopravnih i privatnopravnih učinaka. Svjesna važnosti posljedica koje sukcesija država za sobom povlači, Opća skupština Ujedinjenih naroda zadužila je Komisiju za međunarodno pravo Ujedinjenih naroda<sup>6</sup> da razmotri sve učinke sukcesija država te da kodificira i izgradi (*progressive development*) pravna pravila koja bi regulirala slučajeve sukcesije država.

Do sada je Komisija za međunarodno pravo, iz područja sukcesije država, izradila prijedloge dviju konvencija koje su bile usvojene na diplomatskim konferencijama i otvorene za potpisivanje – Bečka konvencija o sukcesiji država glede međunarodnih ugovora iz 1978., koja je na snazi od 6. studenog 1996. i Bečka konvencija o sukcesiji država glede državne imovine, arhiva i dugova iz 1983., koja još nije stupila na snagu. Republika Hrvatska je država ugovornica objiju konvencija i to Bečke konvencije o sukcesiji država glede međunarodnih ugovora iz 1978. na temelju notifikacije o sukcesiji (bivša SFRJ bila je ugovornica te ju je potpisala i ratificirala), a Bečke konvencije o sukcesiji država glede državne imovine, arhiva i dugova iz 1983. na temelju pristupa (akcesije) jer bivša SFRJ, iako potpisnica Konvencije, nije ju bila ratificirala.

Obje konvencije, međutim, reguliraju “javnopravne učinke” sukcesije država jer utvrđuju pravila prema kojima se trebaju rješavati pitanja sukcesije međunarodnih ugovora države prednice na državu ili države sljednice, kao i pitanje sukcesije državne imovine, arhiva i dugova države prednice. Iako je već 1949. godine pitanje državljanstva bilo uključeno u popis tema za raspravu i kodifikaciju pred Komisijom, tada tom pitanju nije bio dan prioritet, već je ostavljeno za neka kasnija razmatranja.<sup>7</sup>

U svjetlu događanja u Istočnoj Europi koja su aktualizirala pitanje sukcesije država Komisija za međunarodno pravo 1993. godine odlučila je uključiti u dnevni red temu “Sukcesija država i njezin učinak na državljanstvo fizičkih i pravnih

6 U članku 13., stavku 1a. Povelje Ujedinjenih naroda određeno je da Opća skupština Ujedinjenih naroda potiče proučavanje i daje preporuke, među ostalim, i radi poticanja progresivnog razvitka međunarodnog prava i njegove kodifikacije. Da bi se taj zadatak ostvario, Opća je skupština svojom Rezolucijom 174(II) stvorila Komisiju za međunarodno pravo. Ona priprema nacрте konvencija o predmetima koji još nisu uređeni normama međunarodnog prava (legislacija), kao i o dijelovima međunarodnog prava koje prema zaključku Opće skupštine treba kodificirati. Komisija se sastoji od 34 člana stručnjaka međunarodnog prava koji nisu predstavnici svojih država te trebaju raditi prema svojem najboljem znanju i savjesti. Iz *Rječnika međunarodnog javnog prava*, Ibler, Vladimir, Informator, Zagreb, 1987., str. 257.

7 First Report on State Succession and its Impact on the Nationality of Natural and Legal Persons, Mr. Vaclav Mikulka, Special Rapporteur, A/CN.4/467, para. 8.

osoba". Opća skupština UN-a podržala je odluku Komisije (para. 7 Rezolucije 48/31 od 9. prosinca 1993.) uz napomenu da će se o konačnom obliku u kojem će Komisija izraditi svoju studiju odlučiti nakon što se pripremna studija (*preliminary study*) predstavi Općoj skupštini. Komisija je kao posebnog izvjestitelja imenovala Vaclava Mikulku, koji je za raspravu pred Komisijom 1995. izradio Prvo izvješće,<sup>8</sup> a 1996. godine Drugo izvješće.<sup>9</sup> Na temelju provedenih rasprava i postignutih zaključaka Komisija je odlučila suziti područje istraživanja samo na pitanje državljanstva fizičkih osoba te je predložila Općoj skupštini da primi na znanje dovršetak pripremne studije i zaduži Komisiju za izradu konačne studije (*substantive study*) pod nazivom "Državljanstvo u odnosu na sukcesiju država". Opća skupština podržala je navedeni prijedlog Rezolucijom 51/160 od 19. prosinca 1996.<sup>10</sup>

Treće izvješće posebnog izvjestitelja<sup>11</sup> bilo je predmet rasprave Komisije 1997. godine. Izvješće je sadržavalo nacrt 25 članaka zajedno s komentarima. Članci su bili podijeljeni u dva dijela: prvi dio pod nazivom "Opća načela glede državljanstva u odnosu na sukcesiju država" i drugi dio pod nazivom "Načela primjenjiva u posebnim slučajevima sukcesije država". Izvješće je sadržavalo i nacrt preambule te definicije pojmova.<sup>12</sup>

Sukladno svojem Statutu, Komisija je 1997. godine, preko glavnog tajnika UN-a, dostavila državama Nacrt članaka radi davanja primjedaba i stajališta. Države su bile pozvane svoje primjedbe i stajališta dostaviti glavnom tajniku do 1. siječnja 1999.

Kako bi razmotrila tekst Nacrta članaka zajedno s dobivenim komentarima i zapažanjima vlada, Komisija je 1999. godine osnovala posebnu radnu skupinu. Nakon provedene rasprave i na temelju izvješća predsjedatelja radne skupine, Komisija je uputila Nacrt preambule i ukupno dvadeset i šest članaka na odbor zadužen za izradu teksta nacrta (*Drafting Committee*). Nakon razmatranja izvješća tog odbora usvojila je *Nacrt članaka o državljanstvu fizičkih osoba u odnosu na sukcesiju država*, zajedno s komentarom.<sup>13</sup> Nacrt se sastoji od nacrta preambule i dvadeset i šest nacrta članaka podijeljenih u dva dijela: Dio I. Opće odredbe (članci 1. – 19.) i Dio II. Odredbe koje se odnose na pojedine kategorije sukcesije država (članci 20. – 26.). Cijeneći pristigle komentare država i opće raspoloženje država članica Ujedinjenih naroda u vezi s izradom mogućeg pravno obvezujućeg instrumenta (konvencije) o toj temi, Komisija je odlučila preporučiti Općoj skupštini Ujedinjenih naroda da u obliku deklaracije usvoji Nacrt članaka.<sup>14</sup>

8 *Ibid.*

9 Second report, Mr. Vaclav Mikulka, Special Rapporteur, A/CN.4/474.

10 Report of the International Law Commission on the work of its forty-ninth session 12 May – 18 July 1997, General Assembly, Official Records, Fifty-second Session, Supplement No. 10 (A/52/10), paras. 36-38.

11 Third report, Mr. Vaclav Mikulka, Special Rapporteur, A/CN.4/480.

12 *Ibid.*, para. 39.

13 Yearbook of the International Law Commission, 1999, vol. II (Part Two), para. 48. [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/3\\_4\\_1999.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/3_4_1999.pdf).

14 Na sličan način Komisija je postupila i 2001. godine kada je usvojila *Nacrt članaka o*

Opća skupština je 2000. godine Rezolucijom 55/153 od 2. prosinca 2000. primila na znanje članke i pozvala vlade da uzmu u obzir odredbe koje su sadržane u tim člancima, tamo gdje je to primjereno, kada rješavaju pitanja državljanstva fizičkih osoba u slučaju sukcesije država. U Rezoluciji 59/34 od 2. prosinca 2004. Opća je skupština ponovila svoj poziv vladama te ih ohrabrila da na regionalnoj ili subregionalnoj razini razrade pravne instrumente u vezi s državljanstvom fizičkih osoba u slučaju sukcesije država, posebice radi sprječavanja nastanka osoba bez državljanstva kao posljedice sukcesije država. Države su ujedno pozvane da podnesu komentare o oportuniteti izrade pravnog instrumenta, međunarodnog ugovora, koji bi regulirao državljanstvo fizičkih osoba u slučaju sukcesije država. Rezolucijom 63/118 od 15. siječnja 2009. Opća je skupština još jednom obnovila poziv vladama iz ranijih rezolucija te odlučila temu „Državljanstvo fizičkih osoba u odnosu na sukcesiju država, ugraditi u privremeni dnevni red šezdeset i šestog zasjedanja Opće skupštine u 2011./2012. godini.

#### 4. SUKESIJE DRŽAVA NA DRŽAVNOM PODRUČJU REPUBLIKE HRVATSKE

Na današnjem državnom području Republike Hrvatske, od 1918. godine do danas, bilo je više slučajeva sukcesija država. Prema vremenskom slijedu, i s obzirom na vrstu (kategoriju), sukcesije država mogle bi se podijeliti na sljedeće skupine, o kojima će u nastavku biti više riječi.

- **Raspad Austro-Ugarske Monarhije (1918.) i, istodobno – kao čin (akt) odcepljenja – osnivanje Države Slovenaca, Hrvata i Srba (29. 10. 1918.).** Država Slovenaca, Hrvata i Srba osnovana je nakon Prvog svjetskog rata na područjima bivše Austro-Ugarske Monarhije – Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Slovenije, Vojvodine. Ta je država trajala samo 30 dana, a zatim se ujedinila s Kraljevinom Srbijom.<sup>15</sup>

- **Ujedinjenje (1.12.1918.) Države Slovenaca, Hrvata i Srba s Kraljevinom Srbijom i osnivanje Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca.** Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca stvoreno je od Kraljevine Srbije (s državnim područjem Srbije, Crne Gore i Makedonije) i od Države Slovenaca, Hrvata i Srba (s državnim područjem koji se nalazio u sastavu bivše Austro-Ugarske Monarhije – Slovenije, Hrvatske i Bosne i Hercegovine). Prije samog ujedinjenja Vojvodina se priključila

---

*odgovornosti država za međunarodne protupravne čine* i uputila ga Općoj skupštini UN-a na razmatranje. I u navedenom slučaju je 2004. godine Opća skupština Nacrt članaka samo usvojila u obliku rezolucije i pozvala države da podnesu prijedloge o budućoj akciji glede odgovornosti država.

15 Sirotković, Hodimir, *O nastanku, organizaciji, državnopravnim pitanjima i sukcesiji Države SHS*, RADOVI Zavoda za hrvatsku povijest Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, vol. 26, str. 199-208.



Kraljevini Srbiji te je u njezinu sastavu ušla u Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca. Od 1921. godine (na temelju Vidovdanskog ustava od 28. lipnja 1921.) država se naziva Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca, a od 1930. godine (na temelju Ustava od 3. listopada 1930.) Kraljevina Jugoslavija.

- Na početku Drugog svjetskog rata, raspad Kraljevine Jugoslavije i, na kraju Drugog svjetskog rata, osnivanje Demokratske Federativne Jugoslavije.

- Prijelaz dijela državnog područja u FNRJ (1947. i 1954.) kao slučaj prijenosa (cesije) državnog područja Italije, odnosno tzv. Slobodnog Teritorija Trsta na Jugoslaviju.

- Raspad SFR Jugoslavije (1991.) i nastanak Republike Hrvatske (8. 10. 1991.).

## 5. NAČIN RJEŠAVANJA PITANJA DRŽAVLJANSTVA U POJEDINIM SLUČAJEVIMA SUKCESIJE DRŽAVA

### 5.1. Raspad Austro-Ugarske Monarhije (1918.) i nastanak Države Slovenaca, Hrvata i Srba (29. 10. 1918.); ujedinjenje Države Slovenaca, Hrvata i Srba s Kraljevinom Srbijom u Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca (1. 12. 1918.).

Državljanstvo stanovnika državnog područja Austro-Ugarske Monarhije koje je prešlo pod suverenitet Države Slovenaca, Hrvata i Srba, a kasnije Kraljevstva, odnosno Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (od 1930. Kraljevine Jugoslavije) kao država sljednica, bilo je regulirano i međunarodnim ugovorima i unutarnjim propisima države sljednice.

Od međunarodnih ugovora pitanje državljanstva bilo je rješavano sljedećim mnogostranim i dvostranim međunarodnim ugovorima:

i. Ugovor o miru s Austrijom, potpisan u Saint Germain-en-Laye u 10. rujna 1919.<sup>16</sup> (u nastavku: Ugovor iz Saint-Germaina),

ii. Ugovor o miru s Ugarskom, potpisan u Trianonu 4. lipnja 1920.<sup>17</sup> (u nastavku: Ugovor iz Trianona),

16 British and Foreign State Papers, 1919, vol. CXII, str. 317 *et seq.*, vidi posebice Section VI. Clauses Relating to Nationality (članci 70 – 80), vidi citirano u: Materials on Succession of States in respect of Matters other than Treaties, United Nations Legislative Series, ST/LEG/SER. B/1, str. 469 *et seq.*

17 British and Foreign State Paper, *op. cit.*, str. 486 *et seq.*, vidi posebice Section VII. Clauses Relating to Nationality (članci 61 – 66 i 213), vidi citirano (na hrvatskom jeziku) u Krbek, Ivo, *Zakon o državljanstvu (sa komentarom)*, izdanje Službenog lista FNRJ, str. 390 – 393.

iii. Ugovor između Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca i Kraljevine Italije, potpisan u Rapallu 12. studenog 1920.<sup>18</sup> (u nastavku: Rapalski ugovor).

Od unutarnjih propisa bio je mjerodavan zakon Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, donesen radi provedbe prethodno navedenih međunarodnih ugovora:

iv. Zakon o državljanstvu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca iz 1928.<sup>19</sup>

Stjecanje državljanstva države sljednice bilo je automatsko za osobe koje su imale zavičajno pravo (*pertinenza*)<sup>20</sup> na teritoriju koji je ranije bio sastavni dio nekadašnje Austro-Ugarske Monarhije. Te su osobe dobile, s isključenjem austrijskog/ugarskog državljanstva, punopravno državljanstvo one države koja je vršila suverenitet na navedenom teritoriju.<sup>21</sup>

Ipak, određena kategorija stanovnika bila je isključena od automatskog stjecanja državljanstva nove države. To se odnosilo na osobe koje su “nedavno” (nakon 1. siječnja 1910.) stekle *pertinenzu* na području države Srba, Hrvata i Slovenaca, odnosno Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca:

a. Osobe koje su dobile zavičajno pravo nakon 1. siječnja 1910. na teritoriju prenesenom na državu Srba, Hrvata i Slovenaca, dobivale su srpsko-hrvatsko-slovensko državljanstvo samo pod uvjetom da su za to imale odobrenje države Srba, Hrvata i Slovenaca.<sup>22</sup>

b. Ako odobrenje nije traženo ili je odbijeno, zainteresirani su dobili (*ipso facto*) punopravno državljanstvo one države koja je vršila suverenost na teritoriju na kojem su prije imali zavičajno pravo (*pertinenzu*).<sup>23</sup>

Pravo na opciju<sup>24</sup> bilo je priznato određenim kategorijama stanovnika navedenih područja pa su pravo na individualni (pojedinačni) izbor državljanstva imale:

18 Službene novine, broj 273 od 8. 12. 1920., vidi također citirano u: Krbeč, *op. cit.*, str. 401.

19 Službene novine, broj 254 iz 1928. Zakon je stupio na snagu 1. 11. 1928., citirano u: Krbeč, *op. cit.*, str. 123 *et seq.* kao Zakon o državljanstvu Kraljevine Jugoslavije (kao što je kasnije izmijenjen zbog promjene imena države).

20 *Pertinenza*, tzv. “pripadnost osobe nekom području”. Prema Zakonu o uređenju zavičajnih odnošaja u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji od 30. travnja 1880. (objavljen u *Zborniku zakona i naredaba za Kraljevine Hrvatsku i Slavoniju*, 1880., kom. IX, No. 49, a citiran u: Krbeč, *op. cit.*, str. 292 *et seq.*), samo hrvatsko-ugarski građanin može steći *pertinenzu* u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji (koja je u to doba bila dio Austro-Ugarske Monarhije) i osoba ju je mogla imati samo u jednoj općini.

21 Vidi članak 70. Ugovora iz Saint Germaina i članak 61. Ugovora iz Trianona.

22 Vidi članak 76. Ugovora iz Saint Germaina i članak 62., stavak 1. Ugovora iz Trianona.

23 Vidi članak 77. Ugovora iz Saint Germaina i članak 62., stavak 2. Ugovora iz Trianona.

24 Opcija je izbor između dva državljanstva koji se provodi očitovanjem. To je mogućnost dana pojedincu da izabere svoje državljanstvo kada kraj u kojem boravi prelazi iz jedne države u drugu. Koristeći se pravom opcije pojedinac u načelu bira između dotadašnjeg državljanstva i državljanstva države koja je stekla područje (iznimku vidi u vezi s pravom opcije prema članku 78. Ugovora iz Saint Germaina i članku 80. Ugovora iz Trianona). Pravo opcije redovito se predviđa međunarodnim ugovorom, bilo ugovorom kojim se ustupa područje, bilo naknadnim ugovorom.



a. Osobe starije od 18 godina koje gube svoje austrijsko/ugarsko državljanstvo, a punopravno dobivaju jedno novo državljanstvo (na temelju članka 70/61). Te su osobe mogle, za vrijeme od godine dana od stupanja na snagu ovog Ugovora, optirati za državljanstvo one države u kojoj su imale svoje zavičajno pravo prije nego što su dobile zavičajno pravo na prenesenom teritoriju.<sup>25</sup>

b. Osobe koje su imale zavičajno pravo na jednom teritoriju koji je bio sastavni dio Austro-Ugarske Monarhije i koji se tu razlikuju od većine stanovništva po rasi i po jeziku. Te su osobe mogle, u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu ovog Ugovora, optirati za Austriju, Italiju, Poljsku, Rumunjsku, državu Srba, Hrvata i Slovenaca ili državu Čehoslovačku, ovisno o tomu u kojoj je državi stanovništvo iste rase i jezika kao osoba koja optira.<sup>26</sup>

Sve navedene kategorije stanovnika bile su obvezne, nakon korištenja prava opcije, preseliti se u državu za čije su državljanstvo optirale. Pravo opcije bilo je individualno pravo svakog pripadnika tih kategorija stanovnika.

Nešto drukčija rješenja utvrdio je dvostrani međunarodni ugovor, Rapalski ugovor iz 1920., koji je predvidio posebno povlaštenu kategoriju stanovnika koja nije bila obvezna preseliti se u Italiju nakon što je optirala za talijansko državljanstvo.<sup>27</sup> Tu kategoriju stanovnika činili su Talijani koji su do 3. studenog 1918. bili pripadnici teritorija bivše Austro-Ugarske Monarhije, koja je prema ugovorima o miru s Austrijom i s Ugarskom i prema Rapalskom ugovoru priznata kao sastavni dio Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca. Ti su stanovnici imali pravo opcije za talijansko državljanstvo u roku od godine dana od stupanja na snagu Rapalskog ugovora i bili su oslobođeni obveze prijenosa svojeg domicila (prebivališta) izvan njezina teritorija. To je bilo individualno pravo izbora svakog pojedinca.

Kao što je već spomenuto, pitanje državljanstva bilo je regulirano i unutarnjim pravom države sljednice donesenim, međutim, radi provedbe prethodno navedenih međunarodnih ugovora. Tako je Zakon o državljanstvu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca iz 1928. regulirao pitanja državljanstva na jednak način kao i spomenuti međunarodni ugovori.

Njegov paragraf 53. predvidio je da se na dan stupanja na snagu ovog Zakona državljanima Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca smatraju:

a. osobe koje su na dan ujedinjenja (1. prosinca 1918.) imale državljanstvo bivše Kraljevine Hrvatske i Slavonije (u okviru Austro-Ugarske Monarhije), a nisu to državljanstvo izgubile na temelju odredaba ugovora o miru te

b. osobe kojima je ugovorima o miru priznato državljanstvo Kraljevine (odnosno Kraljevstva, op. p.) Srba, Hrvata i Slovenaca ili su ga na temelju odredaba tih ugovora stekle.

25 Vidi članak 78. Ugovora iz Saint Germaina i članak 63. Ugovora iz Trianona.

26 Vidi članak 80. Ugovora iz Saint Germaina i članak 64. Ugovora iz Trianona.

27 Vidi članak 7., stavak 2. Rapalskog ugovora.

Iz svega navedenog vidljivo je da je opće načelo (kriterij) za stjecanje državljanstva države sljednice bilo “zavičajno pravo” – tzv. *pertinenz* (*ius soli*) – pripadnost određene osobe određenom području. Prema Zakonu o uređenju zavičajnih odnošaja u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji iz 1880.<sup>28</sup> samo hrvatsko-ugarski državljani mogli su postići “u kojoj občini zavičajno pravo” i to samo u jednoj općini. Pravo hrvatske zavičajnosti je među dobrim dijelom hrvatske političke elite kao i među hrvatskim pravnim stručnjacima bilo tumačeno kao vid hrvatskoga državljanstva, odnosno kao element hrvatske državnosti ostvaren u sklopu Hrvatsko-ugarske nagodbe iz 1868.<sup>29</sup>

Stjecanje državljanstva države sljednice bilo je u pravilu automatsko (*ex lege*) i *ipso facto* za sve osobe koje su imale zavičajno pravo (*pertinenz*, poveznica čvršća od današnjeg pojma prebivališta). Za one koji su zavičajno pravo stekli nakon 1. siječnja 1910., bilo je potrebno tražiti i dobiti odobrenje Kraljevine (odnosno Kraljevstva, op. p.) Srba, Hrvata i Slovenaca.

Kao iznimka od pravila, a predviđeno *in favorem* pojedinaca, postojalo je pravo na opciju za drugo državljanstvo od onog koje su automatski stekli i to u trima slučajevima: kada je pojedinac imao zavičajno pravo na nekom drugom području koje je sada pod suverenostu neke druge države, kada se etnički razlikovao od većine stanovništva, a narod kojem pripada stvorio je svoju nacionalnu državu nakon raspada Austro-Ugarske Monarhije (pravo pripadnika manjine na temelju nacionalnog [etničkog] porijekla), kao i za državljanstvo države kojoj nije dopalo područje nakon održanog plebiscita.

Glede mjera poduzetih u odnosu na izbjegavanje nastajanja dvostrukog državljanstva, valja podsjetiti da su osobe koje su automatski stekle državljanstvo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca istodobno izgubile svoje prethodno državljanstvo. Do gubitka prethodnog državljanstva dolazilo je također u slučajevima u kojima stjecanje novog državljanstva nije bilo automatsko, već podvrgnuto prethodnom odobrenju (dozvoli) odnosne države. Jednako tako, osobe koje su se koristile svojim pravom opcije i odlučile se za državljanstvo različito od onog koje su automatski stekle, automatski su izgubile svoje prijašnje (automatski stečeno) državljanstvo.

Istodobno, kad je riječ o sprječavanju nastajanja slučajeva bez državljanstva, odredbama Zakona o državljanstvu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca osigurano je da nitko ne ostane bez državljanstva. Naime, državljanima nove države smatrane su ne samo osobe kojima je državljanstvo automatski priznato ili su ga stekle, već i osobe koje su imale “zavičajno pravo” bivše Kraljevine Hrvatske i Slavonije, kao i druge kategorije osoba na koje upućuje paragraf 53. toga Zakona.

28 Zakon o uređenju zavičajnih odnošaja u Kraljevini Hrvatskoj i Sloveniji iz 1880., *op. cit.*

29 O značaju prava hrvatske zavičajnosti koje je, zbog specifičnog državnopravnog položaja Hrvatske i hrvatske autonomije uređene Hrvatsko-ugarskom nagodbom, uz svoje „klasične“ sadržaje predstavljalo i pravnu osnovu za uživanje političkih prava, vidi više u Čepulo, Dalibor, *Pravo hrvatske zavičajnosti i pitanje hrvatskog i ugarskog državljanstva 1868-1918 – pravni i politički vidovi i poredbena motrišta*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god. 49 (1999.), br. 6, str. 795-825.

## **5.2. Raspad Kraljevine Jugoslavije i stvaranje Demokratske Federativne Jugoslavije**

Pitanje državljanstva stanovnika državnog područja koje je došlo pod suverenitet Demokratske Federativne Jugoslavije (kao države sljednice) bilo je regulirano internim (nacionalnim) pravnim propisima države sljednice (DFJ/FNRJ): Zakon o državljanstvu Demokratske Federativne Jugoslavije iz 1945.<sup>30</sup> (stupio na snagu 28. kolovoza 1945.), poslije izmijenjen i dopunjen kao Zakon o državljanstvu Federativne Narodne Republike Jugoslavije iz 1946.<sup>31</sup> Zakon je stupio na snagu 5. srpnja 1946., a neke njegove odredbe vrijede već od 28. kolovoza 1945., tj. od stupanja na snagu prvotnog teksta, što je izričito istaknuto u prijelaznim i završnim odredbama Zakona.<sup>32</sup>

Stjecanje državljanstva DFJ/FNRJ bilo je automatsko za sljedeće kategorije stanovnika:

(a) Prema odredbama članaka 35. i 36. Zakona državljanima FNRJ smatrale su se sve osobe koje su na dan stupanja na snagu Zakona, tj. 28. kolovoza 1945., bile jugoslavenski državljani "prema vrijedećim propisima" (tj. propisima Kraljevine Jugoslavije iz 1928.).

Da bi se riješila pravna praznina nastala nepriznavanjem propisa donesenih nakon 6. travnja 1941., Ministarski savjet (vlada) dobio je ovlast da svojim propisima uredi situacije stjecanja (dakle ne samo utvrđivanja postojanja državljanstva, već konstitutivnog stjecanja *ex tunc*) jugoslavenskoga državljanstva prema Zakonu o državljanstvu Kraljevine Jugoslavije iz 1928., što se odvijalo u razdoblju od 6. travnja 1941. do stupanja novoga zakona na snagu 28. kolovoza 1945.

(b) Državljanstvo FNRJ stječu, ako međunarodnim ugovorima ne bude drukčije riješeno, i sve osobe koje imaju zavičajno pravo, odnosno općinsku pripadnost na područjima koja su ušla u sastav FNRJ prema međunarodnom sporazumu (članak 36.).

30 Službeni list FNRJ, broj 64/1945, str. 624 *et seq.*, stupio na snagu 28. 8. 1945.

31 Službeni list FNRJ od 5. 7. 1946., stupio na snagu 5. 7. 1946. Međutim, neke njegove odredbe vrijedile su od 28. 8. 1945. zato što je taj Zakon izmijenjena verzija Zakona o državljanstvu DFJ iz 1945. (vidi prethodnu bilješku).

32 Neposredno poslije završetka Drugog svjetskog rata Privremena narodna skupština donijela je 28. kolovoza 1945. Zakon o državljanstvu Demokratske Federativne Jugoslavije. Ustavotvorna skupština krajem 1945. donijela je odluku kojom, među ostalim, potvrđuje sve zakone Privremene narodne skupštine. Nakon donošenja Ustava FNRJ, a sukladno njegovu članku 136. (na temelju kojeg su se u roku od šest mjeseci trebale ispitati sve odluke, zakoni i uredbe potvrđene odlukom Ustavotvorne skupštine i donijeti zakoni o tome koje od tih odluka, zakona i uredaba ostaju na snazi bez izmjena, odnosno donijeti zakone o izmjenama i dopunama tih odluka, zakona i uredaba), donesen je 1. srpnja 1946. Ukaz o proglašenju Zakona o potvrdi i izmjenama Zakona o državljanstvu DFJ i njime ujedno utvrdio pročišćeni tekst, s time da se ubuduće naziva Zakon o državljanstvu FNRJ.

(c) Osobe koje po narodnosti pripadaju jednom od naroda FNRJ, a borave na tom području, ako se ne isele s državnog područja FNRJ ili na temelju posebnog propisa ne optiraju za svoje ranije državljanstvo (članak 36.).<sup>33</sup>

Sljedom navedenoga vidljivo je da je unutarnjim zakonodavstvom države sljednice bilo predviđeno automatsko stjecanje državljanstva države sljednice za tri kategorije osoba: one koje su imale (bivše) jugoslavensko državljanstvo (države prednice), one koje su imale zavičajno pravo na području koje je došlo pod vlast države sljednice, kao i osobe koje su pripadale jednom od naroda koji su stvorili državu sljednicu, a imale su i boravište na teritoriju države sljednice.

Vodeći računa o činjenici da je u tadašnjim jugoslavenskim poslijeratnim prilikama često bilo teško ili nemoguće ispravama dokazivati jesu li ispunjene pretpostavke da se osoba može smatrati jugoslavenskim državljaninom prema članku 35. Zakona o državljanstvu DFJ/FNRJ, unesena je vrlo važna odredba o presumpciji jugoslavenskog državljanstva. Naime, prema odredbi članka 25., stavka 1. Zakona pretpostavljalo se da je neka osoba državljanin FNRJ: 1. ako po narodnosti pripada jednom od naroda FNRJ, 2. ako se rodila na području FNRJ ili je tu odgojena i 3. ako tu obično boravi. Pod takvim uvjetima osoba nije trebala dokazivati da ima državljanstvo FNRJ jer se ono pretpostavljalo dok se ne bi dokazalo suprotno. Presumpcija je otpadala ako je osoba imala neko strano državljanstvo ili je imala, ali je izgubila, državljanstvo FNRJ ili ako se već pozvala na strano državljanstvo. Međutim, ako se osoba jednom koristila presumpcijom jugoslavenskog državljanstva (primjerice, zatražila i dobila svjedodžbu o državljanstvu FNRJ, zatražila upis u birački popis i sl.), nije se poslije toga mogla više pozivati na neko strano državljanstvo (stvorila se neoboriva pretpostavka da je ta osoba jugoslavenski državljanin). Prema mišljenju autora to je bilo vrlo dobro zakonsko rješenje jer su se s jedne strane građani oslobađali teškog tereta dokazivanja državljanstva, a s druge strane onemogućile su se špekulacije s državljanstvom – da se jednom pozivaju na domaće, a drugi put na strano državljanstvo.

Navedene odredbe valja tumačiti i kao mjeru kojom se nastojao smanjiti broj osoba koje će, u spomenutom slučaju sukcesije, ostati bez državljanstva.

Posebno valja naglasiti da je, u skladu s proklamiranim federativnim načelom državnog uređenja Jugoslavije, u Zakon o državljanstvu bila unesena odredba prema kojoj u novoj državi postoje dvije vrste državljanstva: državljanstvo federacije (savezno državljanstvo) i državljanstvo federalnih jedinica (zemaljska državljanstva, kasnije državljanstva narodne republike). U skladu s načelom jedinstvenosti svaki je državljanin narodne republike istodobno bio i državljanin FNRJ, a svaki državljanin FNRJ bio je i državljanin jedne narodne republike (članak 1., stavak 2. Zakona). Državljanin FNRJ mogao je imati državljanstvo samo jedne narodne republike. Valja napomenuti da je republičko državljanstvo bilo primarno, dok se jugoslavensko presumiralo, odnosno automatski se vezalo uz postojanje republičkoga državljanstva.

<sup>33</sup> Za iznimke od automatskog stjecanja vidi Ugovor o miru s Italijom iz 1947. (vidi bilješku 35).

Najvažniji izvori republičkoga državljanškog prava bili su republički zakoni o državljanstvu.<sup>34</sup> Određivanje kruga republičkih (zemaljskih) državljana bilo je teško i složeno političko i pravno pitanje. Naime, to se državljanstvo nije moglo nadovezati na prijašnje stanje jer je bila riječ o institutu koji je bio nepoznat u zakonodavstvu Kraljevine Jugoslavije.

Odlučeno je da kao glavni kriterij određivanja kruga osoba koje stječu republičko (zemaljsko) državljanstvo bude zavičajnost, odnosno članstvo općine. To su bili stari, poznati i priznati, pravni instituti (zavičajnost u Hrvatskoj) koji su stvarali pravnu vezu između građana s određenim užim područjem. Prema članku 37., stavak 1. Zakona o državljanstvu DFJ glavna osnova za određivanje državljanstva zemlje bila je zavičajnost (članstvo općine). Tako su državljani zemalja postali oni jugoslavenski državljani koji su na dan 6. travnja 1941. imali zavičajnost odnosno pripadnost pojedinoj općini na području dotične zemlje (mjerodavan je bio upravo dan 6. travnja 1941. jer se nisu uzimale u obzir promjene zavičajnosti (članstvo općine) koje su nastale u vremenu od 6. travnja 1941. do 28. kolovoza 1945.).

Uz određene pretpostavke i u određenom roku, poslije je dana mogućnost državljaninu FNRJ, koji nije želio biti državljani republike primjenom kriterija zavičajnosti, da ima državljanstvo neke druge republike. Na temelju valjane izjave osobe određivalo se državljanstvo one narodne republike za koju se ta osoba odlučila i to s retroaktivnim djelovanjem. Dopunama Zakona propisano je da će se zakonima republika odrediti na koji će način državljani FNRJ, koji su već postali državljani neke druge narodne republike, moći izjasniti o tome da žele biti državljani druge narodne republike.

Postojali su, međutim, i slučajevi isključenja pojedinih kategorija osoba od državljanstva države sljednice (DFJ/FNRJ). Ti su slučajevi predviđeni u Ugovoru o miru s Italijom iz 1947., a podrobnije su u ovom radu opisani pod slučajem sukcesije države prijenosom (*cesijom*) talijanskoga državnog područja Jugoslaviji. Svrha takvih odredaba bila je spriječiti ili smanjiti slučajeve dvostrukog državljanstva.

Iz navedenoga je vidljivo da je opći uvjet za stjecanje državljanstva države sljednice (DFJ/FNRJ) bio “državljanstvo bivše države”. Uz to, neke su kategorije osoba za stjecanje novog državljanstva bile određene “zavičajnim pravom” *pertinenza (ius soli)*, a neke “boravištem” (*ius soli*) u vezi s “nacionalnim (etničkim) porijeklom” (pripadnost jednom od naroda koji su tvorili FNRJ).

34 Zadnji zakon o republičkom državljanstvu u SR Hrvatskoj bio je Zakon o državljanstvu SR Hrvatske, NN broj 32/77.

**5.3. Prijelaz dijela državnog područja u FNRJ (prijenos [cesija] državnog područja) odvijao se dva puta: 1947. kada je državno područje preneseno prema Ugovoru o miru s Italijom i 1954. kada je dio, tzv. Slobodnog Teritorija Trsta (državno područje određeno u članku 21. Ugovora o miru s Italijom) prenesen na FNRJ.**

Državljanstvo stanovnika državnog područja koje je preneseno pod suverenitet države sljednice (FNRJ) bilo je određeno u mnogostranim i dvostranim međunarodnim ugovorima i u nacionalnim propisima države sljednice (FNRJ).

Jugoslavija je sklopila nekoliko međunarodnih ugovora koji su se odnosili na pitanje državljanstva:

i. Ugovor o miru s Italijom, Pariz, 10. veljače 1947.<sup>35</sup> (dalje u tekstu: Ugovor o miru s Italijom),

ii. Sporazum između FNRJ i Talijanske Republike o uređenju izvjesnih pitanja koja se odnose na opcije, Rim, 23. 12. 1950.,<sup>36</sup>

iii. Memorandum o suglasnosti između Vlade Italije, Ujedinjene Kraljevine, Sjedinjenih Država i Jugoslavije o Slobodnom Teritoriju Trsta, London, 5. 10. 1954.<sup>37</sup> i

iv. Ugovor između SFRJ i Republike Italije, Osimo (Ancona), 10. 11. 1975. (Osinski sporazumi).<sup>38</sup>

FNRJ je (kao država sljednica) detaljnije i provedbeno riješila pitanja stjecanja državljanstva koja su ugovorena u međunarodnim ugovorima i to u sljedećim internim (nacionalnim) pravnim propisima:

i. Zakon o državljanstvu osoba na području pripojenom FNRJ po Ugovoru o miru s Italijom od 6. 12. 1947.<sup>39</sup> te

ii. Pravilnik o opciji s područja pripojenog FNRJ po Ugovoru o miru s Italijom od 24. 12. 1947.<sup>40</sup>

U spomenutim slučajevima sukcesije, prijenosa dijela državnog područja iz 1947. i 1954., primjenjivana su različita rješenja glede stjecanja državljanstva i s obzirom na automatsko stjecanje državljanstva države sljednice i na pravo na izbor državljanstva (pravo na opciju) te su u nastavku prikazana odvojeno.

**U slučaju prijenosa državnog područja po Ugovoru o miru s Italijom iz 1947. bilo je predviđeno automatsko stjecanje državljanstva FNRJ za sve osobe talijanskoga državljanstva koje su na dan 10. lipnja 1940. imale prebivalište**

35 Službeni list FNRJ, broj 74 od 29. 8. 1947.

36 Dodatak Službenog lista, broj 12 od 21. 7. 1956.

37 Službeni list FNRJ, Dodatak broj 6, od 27. 10. 1954., citirano iz: Krbek, *op. cit.*, str. 359 *et seq.*

38 Službeni list, Međunarodni ugovori, broj 1 od 11. 3. 1977.

39 Službeni list FNRJ, broj 104 od 6. 12. 1947., citirano iz: Krbek, *op. cit.*, str. 69 *et seq.*

40 Službeni list, broj 109 od 24. 12. 1947.



(*domicil*) na području koje je pripojeno teritoriju FNRJ, kao i za njihovu djecu rođenu poslije tog dana. Te su osobe stekle savezno državljanstvo FNRJ danom stupanja na snagu Ugovora o miru (15. rujna 1947.).<sup>41</sup>

Navedene su osobe automatski stekle savezno državljanstvo FNRJ i republičko državljanstvo i to one narodne republike na čijem su području imale prebivalište na dan 10. lipnja 1940.<sup>42</sup> Osobe koje su imale istu nacionalnu pripadnost kao narod neke druge narodne republike imale su pravo dati izjavu pred nadležnim jugoslavenskim vlastima da žele postati državljaninom one republike čijoj narodnosti pripada. U tom slučaju smatralo se da je ta osoba stekla državljanstvo te druge narodne republike na dan 15. rujna 1947.

Opći uvjeti (kriteriji) za stjecanje državljanstva države sljednice bili su tako posjedovanje “državljanstva” bivše države zajedno s prebivalištem (*ius soli*).

Određen krug osoba dobio je, međutim, pravo na izbor državljanstva te su pod određenim uvjetima i rokovima opcijom mogle zadržati talijansko državljanstvo. Te su osobe bile izuzete od automatskog stjecanja državljanstva FNRJ i to na sljedeći način: osobe s talijanskim državljanstvom, koje su na dan 10. lipnja 1940. imale prebivalište (*domicil*) na području koje je pripojeno teritoriju FNRJ, i čiji je razgovorni jezik talijanski, dobile su pravo optirati za talijansko državljanstvo u roku od godine dana od stupanja na snagu Ugovora. Svaka osoba koja je optirala na taj način zadržala je talijansko državljanstvo i nije se uzimalo (tj. fingiralo se) da je stekla državljanstvo države kojoj je ustupljen teritorij (jugoslavensko državljanstvo).<sup>43</sup> Kategorija osoba s pravom na opciju bila je tako određena kumulativnim postojanjem “državljanstva”, “prebivališta” i “razgovornog jezika”.

Jugoslavenska vlada mogla je zahtijevati od osoba koje su se koristile pravom opcije da se presele u Italiju u roku od godine dana računajući od dana optiranja.<sup>44</sup> Pravo na opciju bilo je individualno pravo svake osobe. Podrobnije odredbe o korištenju prava na opciju bile su predviđene u internom zakonodavstvu Jugoslavije i to u Zakonu o državljanstvu osoba na području pripojenom FNRJ po Ugovoru o miru s Italijom od 6. 12. 1947. i Pravilniku o opciji s područja pripojenog FNRJ po Ugovoru o miru s Italijom od 24. 12. 1947.

Slično pravo na izbor državljanstva (jugoslavenskog – i saveznog i republičkog) bilo je predviđeno za talijanske državljane čiji je razgovorni jezik jedan od jugoslavenskih jezika (hrvatski, slovenski ili srpski), a čije se stalno mjesto boravka nalazi na talijanskom teritoriju. Oni su mogli steći jugoslavensko državljanstvo, ako jugoslavenske vlasti prihvate molbu koju oni podnesu diplomatskom ili konzularnom predstavniku Jugoslavije u Italiji. Jugoslavenska vlada bila je obvezna diplomatskim putem dostaviti talijanskoj vladi popise osoba koje su tako stekle jugoslavensko državljanstvo. Na dan službene dostave popisa osobe navedene u njemu gubile su

41 Vidi članak 19., stavak 1. Ugovora o miru s Italijom.

42 Vidi članak 1., stavak 1. Zakona o državljanstvu osoba na području pripojenom FNRJ po Ugovoru o miru s Italijom od 6. 12. 1947.

43 Vidi članak 19., stavak 2. Ugovora o miru s Italijom.

44 *Ibid.*, članak 19., stavak 3.

talijansko državljanstvo. Talijanska vlada mogla je tražiti od tih osoba preseljenje u Jugoslaviju u roku od godine dana računajući od dana spomenute službene dostave.<sup>45</sup>

Iz navedenog proizlazi da je Ugovorom o miru s Italijom bilo predviđeno automatsko stjecanje državljanstva FNRJ (kao države sljednice) za osobe koje su imale prebivalište na ustupljenom teritoriju. Uz savezno, automatski se stjecalo i republičko državljanstvo republike u kojoj je osoba imala prebivalište, s mogućnošću opcije za drugo republičko državljanstvo, ako je osoba imala nacionalnu pripadnost naroda u toj drugoj republici.

Iznimka od automatskog stjecanja odnosila se na osobe koje su imale boravište na ustupljenom području, ali im je razgovorni jezik bio talijanski te su, sljedom toga, imale pravo opcije za talijansko državljanstvo. Ako su se koristile pravom opcije, one nisu stekle talijansko državljanstvo, nego su ga zadržale te se fingiralo da nisu nikada ni stekle jugoslavensko državljanstvo.

Kao što je razvidno iz izloženoga, ugovorena rješenja imala su za cilj i sprječavanje nastanka slučajeva dvostrukog državljanstva ili slučajeva bez državljanstva. Talijanski državljani koji su imali boravište dana 10. lipnja 1940. na prenesenom državnom području stekli su, na dan stupanja na snagu Ugovora o miru s Italijom, savezno državljanstvo FNRJ i državljanstvo odgovarajuće narodne republike. Izbjegnuti su slučajevi osobe bez državljanstva. Međutim, kod talijanskih državljana kojima je govorni jezik bio talijanski i koji su se koristili pravom na opciju uzimalo se da nisu stekli državljanstvo FNRJ te da su zadržali talijansko državljanstvo. Na taj se način izbjeglo stvaranje slučajeva dvojnog državljanstva.

**U slučaju sukcesije države glede državnog područja određenog u članku 21. Ugovora o miru s Italijom (tzv. Slobodnog Teritorija Trsta) koji je prenesen (cediran) djelomično Italiji, a djelomično FNRJ 1954., stjecanje državljanstva bilo je određeno na sljedeći način.**

Stjecanje državljanstva države sljednice bilo je uređeno Osimskim sporazumima tako da je izrijeком određeno da će se državljanstvo države sljednice steći u skladu s njezinim unutarnjim propisima. Za dio koji je pripao FNRJ mjerodavni su bili, dakle, već ranije doneseni propisi FNRJ. Sljedom navedenoga, sukladno Osimskim sporazumima, a na temelju unutarnjih propisa FNRJ, stjecanje jugoslavenskog državljanstva bilo je automatsko za osobe koje su 10. lipnja 1940. bile talijanski državljani i koje su imale stalno boravište na teritoriju navedenom u članku 21. Ugovora o miru s Italijom iz 1947. (te za njihove potomke rođene nakon tog datuma), ako se stalno boravište tih osoba u trenutku stupanja na snagu ovog Ugovora nalazi na teritoriju FNRJ.<sup>46</sup>

Opći uvjet (kriterij) za automatsko stjecanje državljanstva države sljednice bilo je postojanje “državljanstva” bivše države zajedno sa “stalnim boravištem” (*ius soli*) te nije bilo slučajeva izuzeća od automatskog stjecanja državljanstva FNRJ.

<sup>45</sup> *Ibid.*, članak 20.

<sup>46</sup> Na odgovarajućim područjima koja su pripala FNRJ ta su pitanja bila regulirana Zakonom o državljanstvu osoba na području pripojenom FNRJ po Ugovoru o miru s Italijom od 6. 12. 1947.

Osobe koje su iskoristile svoje pravo na iseljenje u Italiju i stjecanje talijanskoga državljanstva bile su otpuštene iz jugoslavenskoga državljanstva (saveznog i republičkog) koji su prethodno automatski stekle.

Pravo na izbor državljanstva, i to posredano, bilo je priznato pripadnicima talijanske manjine na koje se odnosi odredba stavka 1., članka 3. Osimskih sporazuma.<sup>47</sup> Pravo na izbor državljanstva bilo je omogućeno, posredno, izborom na iseljenje u Italiju, pod uvjetima predviđenim u razmjeni pisama koja su priložena uz Osimske sporazume.<sup>48</sup> Kategorija osoba s pravom na opciju bila je određena kumulativnim postojanjem “državljanstva”, “stalnog boravišta” (na području određenom člankom 21. Ugovora o miru, tj. na području tzv. Slobodnog Teritorija Trsta) i “pripadnosti manjini”.

Pravo na izbor državljanstva bilo je individualno pravo svakog pojedinca, a ne zajedničko (kolektivno) pravo pripadnika talijanske manjine na tom području. Svaki pripadnik talijanske manjine trebao je izraziti svoju volju za iseljenjem u Italiju i to preko jugoslavenskih vlasti. Talijanske vlasti su zatim, nakon ispitivanja statusa svakog pojedinog podnositelja zahtjeva, izvijestile jugoslavenske vlasti o tome smatraju li podnositelja zahtjeva pripadnikom talijanske manjine i priznaju li mu talijansko državljanstvo. U takvim slučajevima jugoslavenske su vlasti bile obvezne podnositelju zahtjeva dati otpust iz jugoslavenskoga državljanstva. Podnositelj zahtjeva bio je obavezan iseliti se iz FNRJ u roku od tri mjeseca od primitka službene obavijesti o otpustu iz jugoslavenskoga državljanstva. Dan iseljenja smatrao se i danom njegova gubitka jugoslavenskog državljanstva.

Isto takvo pravo bilo je priznato i pripadnicima (raznih) jugoslavenskih manjina koji su bili talijanski državljani i imali 10. lipnja 1940. stalno boravište na dijelu teritorija bivšeg Slobodnog Teritorija Trsta koji je postao talijanski.

Nastanak slučajeva dvostrukog državljanstva ili slučajeva bez državljanstva izbjegnuto je na sljedeći način. Talijanski državljani koji su dana 10. lipnja 1940. imali stalno boravište na državnom području koje je pripalo FNRJ automatski su stekli jugoslavensko državljanstvo te se nisu pojavili slučajevi bez državljanstva. S druge strane, pripadnici talijanske manjine koji su se koristili pravom na preseljenje u Italiju te im je priznato talijansko državljanstvo dobivali su otpust od jugoslavenskog (saveznog i republičkog) državljanstva. Tako su izbjegnuti slučajevi dvojnoga državljanstva.

47 Vidi članak 3., stavak 2. Osimskih sporazuma iz 1975.

48 *Ibid.*, Dodatak VI.

#### **5.4. Raspad Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i nastanak Republike Hrvatske (8. listopada 1991.)**

Bivša SFRJ raspala se 1991./1992. godine. Arbitražna komisija, koja je osnovana i počela djelovati u okviru Konferencije o Jugoslaviji pod pokroviteljstvom Europske zajednice (1991. godine) i koja je od kolovoza 1992. godine nastavila djelovati u okviru UN/EZ Konferencije o bivšoj Jugoslaviji, dala je odgovore na niz pravnih pitanja vezanih uz događaje na području tadašnje SFRJ, uključujući o njezinu raspadu i nastanku novih država sljednica.<sup>49</sup> Tako je u Mišljenju broj 1<sup>50</sup> utvrdila da je SFRJ “u postupku raspada”, a u Mišljenju broj 8<sup>51</sup> da je “proces raspada SFRJ ... sada dovršen i da SFRJ više ne postoji”. Dodatno je istaknuto, u Mišljenju broj 9<sup>52</sup>, da “niti jedna od država sljednica ne može samo za sebe tražiti prava na članstvo koja je prije uživala SFRJ”. Navedeno je stajalište potvrđeno u Rezoluciji Vijeća sigurnosti 777 (1992.)<sup>53</sup> koja je “primila na znanje” da je “država, nekada znana pod nazivom SFRJ, prestala postojati”.

U Mišljenju broj 11<sup>54</sup> Arbitražna komisija utvrdila je datume sukcesije država za svaku od pet država sljednica bivše SFRJ:

- Republika Hrvatska	8. listopada 1991.
- Republika Slovenija	8. listopada 1991.
- Republika Makedonija	17. studenoga 1991.
- Republika Bosna i Hercegovina	6. ožujka 1992.
- SR Jugoslavija (Srbija i Crna Gora)	27. travnja 1992.

Nadalje je utvrđeno da su, osim ako se sljednice ne dogovore drukčije, navedeni datumi trenutak kada su državna imovina, arhiva, dugovi i ostala prava bivše SFRJ prešli na pojedinu državu sljednicu.

Republika Hrvatska može se smatrati državom od 25. lipnja 1991. na temelju Ustavne odluke o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske<sup>55</sup>, koju je donio Sabor Republike Hrvatske zajedno s Deklaracijom o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske.<sup>56</sup> Međutim, danom sukcesije država, tj. danom kad je Hrvatska preuzela međunarodnu odgovornost za svoje državno područje, smatra se 8. listopada 1991., kako je to potvrdio Sabor Republike Hrvatske svojom Odlukom

49 Metelko, Josip, *Pravna pitanja sukcesije bivše SFRJ u mišljenjima Arbitražne komisije*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god. 45. (1995), br. 6, str. 673-697.

50 Conference on Yugoslavia, Arbitration Commission: Opinion No. 1, 31 ILM, str. 1494 -1497 (1992.).

51 *Ibid.*, Opinion No. 8, 31 ILM, str. 1521 – 1523 (1992.).

52 *Ibid.*, Opinion No. 9, 31 ILM, str. 1523 – 1525 (1992.).

53 S/RES/777(1992.) od 19. rujna 1992. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/451/57/IMG/N9245157.pdf?OpenElement>.

54 International Conference on the Former Yugoslavia, Documentation on the Arbitration Commission under the UN/EC (Geneva) Conference: Opinion No. 11, 32 ILM, str. 1587 – 1589 (1993.).

55 Narodne novine, broj 31/91, str. 849 – 850.

56 *Ibid.*, str. 850 – 852.

i Zaključkom od 8. listopada 1991.<sup>57</sup> (nakon isteka tromjesečnog roka suspenzije primjene Ustavne odluke, kako je bilo određeno Zajedničkom deklaracijom usvojenom na Brijunima 7. srpnja 1991.). Prihvaćenost 8. listopada 1991. kao dana sukcesije Republike Hrvatske vidljiva je ne samo iz citiranog Mišljenja Arbitražne komisije broj 11, već i iz općeprihvaćene međunarodnopravne prakse sukcesije Republike Hrvatske međunarodnim ugovorima. Depozitari mnogostranih međunarodnih ugovora, nakon notifikacije sukcesije Republike Hrvatske pojedinom međunarodnom ugovoru, smatraju Republiku Hrvatsku njezinom strankom upravo od 8. listopada 1991. Na jednak način pri ugovaranju sukcesije dvostranih međunarodnih ugovora redovito se uzima taj datum kao trenutak od kada se u odnosima između Republike Hrvatske i te druge države primjenjuju svi, ili određeni, ugovori koji su bili na snazi između te države i bivše SFRJ.

Zakoni o državljanstvu bili su među prvim zakonskim aktima donesenim od država sljednica bivše SFRJ.

U Republici Hrvatskoj državljanstvo osoba s područja koje je došlo pod suverenost Republike Hrvatske, odnosno načini i uvjeti stjecanja hrvatskoga državljanstva, regulirani su njezinim unutarnjim zakonodavstvom, Zakonom o hrvatskom državljanstvu.<sup>58</sup>

Zakon o hrvatskom državljanstvu prihvatio je sljedeća rješenja glede stjecanja državljanstva te se hrvatskim državljaninom na dan stupanja Zakona na snagu smatraju sljedeće dvije kategorije osoba:

(a) Hrvatskim državljaninom smatra se osoba koja je to svojstvo stekla po propisima važećim na dan stupanja na snagu ovog Zakona.<sup>59</sup> Na taj su način sve osobe koje su imale državljanstvo SR Hrvatske automatski stekle državljanstvo Republike Hrvatske. Budući da su svi državljani bivše SFRJ istodobno imali i državljanstvo jedne od republika, ovom se odredbom željelo izbjeći nastajanje osoba bez državljanstva.

(b) Hrvatskim državljaninom smatra se i pripadnik hrvatskoga naroda koji na dan stupanja na snagu ovog Zakona nema hrvatsko državljanstvo, a na taj dan ima prijavljeno prebivalište u Republici Hrvatskoj, ako da pisanu izjavu da se smatra hrvatskim državljaninom.<sup>60</sup> U navedenom slučaju potrebno je kumulativno ispunjenje tri uvjeta: pripadnost hrvatskom narodu, prebivalište i pisana izjava da se smatra hrvatskim državljaninom. Takvo stjecanje hrvatskoga državljanstva je *ex tunc*, od dana stupanja na snagu Zakona o hrvatskom državljanstvu.

Nisu postojale iznimke od gore navedenog načela da su te dvije skupine osoba smatrane državljanima Republike Hrvatske od dana stupanja na snagu Zakona o državljanstvu.

<sup>57</sup> *Ibid.*, broj 53/91, str. 1463 i 1464.

<sup>58</sup> Narodne novine, broj 53/91, 70/91 i 28/92.

<sup>59</sup> Vidi članak 30., stavak 1. Zakona o hrvatskom državljanstvu.

<sup>60</sup> *Ibid.*, članak 30., stavak 2.

Zakon nije predvidio mogućnost opcije. Međutim, svaka osoba koja je stekla hrvatsko državljanstvo na navedeni način mogla je zatražiti primitak u državljanstvo i neke druge države sljednice bivše SFRJ ili bilo koje druge države bez obveze istodobnog gubitka (*i. e.* oduzimanja) hrvatskoga državljanstva. Ustav Republike Hrvatske<sup>61</sup> određuje da se državljaninu Republike Hrvatske ni pod kojim uvjetima ne može oduzeti hrvatsko državljanstvo (članak 9., stavak 2. Ustava Republike Hrvatske).

Nadalje, osoba koja je rođena na teritoriju Republike Hrvatske, ili koja je u braku s hrvatskim državljaninom i kojoj je odobreno trajno nastanjenje na području Republike Hrvatske, može prirođenjem steći hrvatsko državljanstvo, bez dobivenog otpusta (*i. e.* odricanja) iz stranog državljanstva.

Zakon o hrvatskom državljanstvu poduzeo je mjere za izbjegavanje nastanka osoba bez državljanstva, odnosno svoja je rješenja temeljio na činjenici da su svi državljani bivše SFRJ istodobno imali i državljanstvo jedne od republika (te ako bi i sve države sljednice omogućile automatsko stjecanje državljanstva osobama koje su imale državljanstvo odgovarajuće republike, ne bi postojale osobe bez državljanstva). Za razliku od prethodno izloženih slučajeva sukcesije na području Republike Hrvatske, hrvatski Zakon o državljanstvu nije poduzeo mjere za izbjegavanje nastanka osoba s dva ili više državljanstva.

Tako se osoba, koja nije imala državljanstvo Republike Hrvatske u bivšoj SFRJ već ima državljanstvo neke druge države, smatra hrvatskim državljaninom, ako je kao pripadnik hrvatskoga naroda s prebivalištem u RH i dala je odgovarajuću izjavu. Pri tomu se ne mora odreći svojeg prethodnog državljanstva. Na sličan način dvostruko ili višestruko državljanstvo mogu steći osobe rođene na teritoriju Republike Hrvatske, ili koje su u braku s hrvatskim državljaninom, ako im je odobreno trajno nastanjenje na području Republike Hrvatske.

## **6. POKUŠAJI UREĐENJA PITANJA SUKCESIJE DRŽAVLJANSTVA NA MEĐUNARODNOJ RAZINI**

### **6.1. Područje bivše SFRJ (regionalna razina)**

U okviru rada Međunarodne konferencije o bivšoj Jugoslaviji bilo je pokušaja pitanje državljanstva osoba s područja bivše SFRJ ugraditi u mnogostrani međunarodni ugovor koji bi uređivao niz pitanja vezanih uz sukcesiju bivše SFRJ i koji bi se sklopio između svih država sljednica. U tom smislu je 1994. godine državama sljednicama podnesen na razmatranje *The Draft Treaty Concerning Succession to the Former SFRY*, koji je među ostalim predlagao sporazumno

61 Ustav Republike Hrvatske, NN, br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak i Promjene Ustava Republike Hrvatske, NN, br. 76/10.



utvrđivanje načela za rješavanje pitanja državljanstva pojedinih država sljednica. Kao osnovno pravilo predloženo je da se svaki državljanin SFRJ, koji je na dan sukcesije odgovarajuće republike bio i državljanin te republike, smatra državljaninom države sljednice koja je nastala iz te republike (članak II.1).<sup>62</sup> Dakle, kao osnovno načelo za stjecanje državljanstva države sljednice tada je bilo predlagano *državljanstvo odgovarajuće republike* u državi prednici.

U Ugovoru o pitanjima sukcesije<sup>63</sup>, koji je potpisan u Beču 29. lipnja 2001. godine, i kojim su države sljednice utvrdile osnove za međusobnu raspodjelu prava, obveza, imovine, dugova, arhive bivše države te načela rješavanja nekih drugih pitanja (kao što su mirovine, zaštita privatnog vlasništva i stečenih prava) ne nalaze se, međutim, odredbe o stjecanju državljanstva fizičkih osoba obuhvaćenih sukcesijom bivše Federacije. Rješavanje tog pitanja tako je ostalo prepušteno zakonodavstvima država sljednica.

## 6.2. Okrilje Ujedinjenih naroda

U poglavlju 3. ovoga rada prikazani su naponi koji su poduzimani u okrilju Ujedinjenih naroda kako bi se došlo do međunarodnopravno obvezujućeg instrumenta koji bi na globalnoj razini uređivao pitanje državljanstva fizičkih osoba u slučajevima sukcesije država.

Opća skupština je 2000. godine primila na znanje *Nacrt članaka o državljanstvu fizičkih osoba u odnosu na sukcesiju država* (zajedno s komentarom) i pozvala je vlade da uzmu u obzir njegove odredbe, tamo gdje je to primjereno, kada rješavaju pitanja državljanstva fizičkih osoba u slučaju sukcesije država. Poziv je obnovljen i 2004. godine, a potom i 2009. godine, kada su vlade i ohrabrene da na regionalnoj ili subregionalnoj razini razrade pravne instrumente u vezi s državljanstvom fizičkih osoba u slučaju sukcesije država, posebice radi sprječavanja nastanka osoba bez državljanstva kao posljedice sukcesije država. Sada se očekuje da će se navedena tema naći na dnevnom redu zasjedanja Opće skupštine 2011./2012. godine.

Navedeni naponi do sada nisu doveli do usvajanja teksta međunarodnog ugovora, univerzalnog instrumenta, koji bi uređivao pitanje državljanstva fizičkih osoba u slučajevima sukcesije država. Treba vidjeti hoće li Nacrt članaka ipak jednom poslužiti kao predložak za izradu univerzalnog međunarodnog ugovora i

62 Uz navedeno načelo, koje je u cijelosti već prihvatio hrvatski zakon o državljanstvu, predlagano je da su države sljednice slobodne u propisivanju stjecanja i gubitka svojeg državljanstva pod uvjetom da ni jedan državljanin bivše SFRJ ne smije ostati bez državljanstva te da će se dopuštati dvojno državljanstvo, bez obveze odricanja od jednog od državljanstva ili prava države na oduzimanje jednog od njih (članak II.2).

63 NN-MU br. 2/2004. Ugovor sadržava sedam aneksa te se svaki od njih posebno bavi određenom temom (Aneks A – pokretna i nepokretna imovina, Aneks B – diplomatska i konzularna imovina, Aneks C – financijska aktiva i pasiva, Aneks D – arhiva, Aneks E – mirovine, Aneks F – ostala prava, interesi i odgovornosti i Aneks G – privatno vlasništvo i stečena prava) i ni jedan dio ne uređuje pitanje državljanstva fizičkih osoba obuhvaćenih sukcesijom bivše SFRJ.

hoće li to biti u predloženom ili nešto izmijenjenom sadržaju. Mislimo da određeni važni članci Nacrta ipak ne odražavaju postojeće običajno međunarodno pravo, nego predstavljaju (tek mogući) progresivni razvitak (*progressive development*)<sup>64</sup> međunarodnog prava.

U tom kontekstu nije nevažno primijetiti da neke od predloženih odredaba Nacrta članaka u bitnome odstupaju od prevladavajuće prakse država u sukcesiji država krajem 20. stoljeća. Kao primjer navodimo članak 5. Nacrta članaka<sup>65</sup> pod nazivom “presumpcija državljanstva” kojim se presumira da su osobe koje su imale redovito prebivalište (*habitual residence*) na državnom području, koje je predmet sukcesije, stekle državljanstvo države sljednice u odnosu na to područje (pod uvjetom da su imale državljanstvo države prednice) od dana sukcesije. U konkretnom slučaju Republike Hrvatske to bi značilo da bi pravo na stjecanje hrvatskoga državljanstva trebali imati svi državljani bivše SFRJ koji su imali prebivalište u Republici Hrvatskoj na dan sukcesije.

U Drugom dijelu pod nazivom “Odredbe koje se odnose na pojedine kategorije sukcesije država” takva se stajališta podrobnije razrađuju i u slučajevima “Raspada države” (odjeljak 3., članci 22. i 23.).<sup>66</sup> Tako bi svaka država sljednica bila obvezna dodijeliti svoje državljanstvo osobi koja je bila državljani države prednice, a koja je imala redovito prebivalište na državnom području koje je stekla odnosna država sljednica (članak 22., stavak 1. (a)), a tek se podredno, ako osobe nemaju redovito prebivalište na području koje je zahvaćeno sukcesijom, kao kriterij javlja postojanje odgovarajuće pravne sveze s konstitutivnom jedinicom države prednice koja je postala dio države sljednice (članak 22., stavak 1., (b)(i)) – dakle, državljanstvo odgovarajuće konstitutivne jedinice raspadnute federacije. U treću kategoriju osoba koje bi trebale steći državljanstvo države sljednice ulaze osobe koje su rođene ili su imale zadnje prebivalište na državnom području koje je pripalo odnosnoj državi sljednici (članak 22., stavak 1., (b)(ii)) ili imaju neku drugu odgovarajuću vezu s tom državom sljednicom.

Iz izloženih odredaba vidljivo je da bi država sljednica trebala biti obvezna dati svoje državljanstvo svim državljanima države prednice, neovisno o tomu jesu li bili i državljani odgovarajuće konstitutivne jedinice države prednice (načelo prihvaćeno u hrvatskom zakonodavstvu) ako su imali prebivalište na njezinu području (potparagraf (a)) ili su bili rođeni, odnosno imali posljednje prebivalište na njezinu području (potparagraf (b)) ili neku drugu odgovarajuću vezu. Navedena načela razlikuju se od načela prihvaćenih u zakonodavstvima ne samo Republike Hrvatske, već i ostalih sljednica bivše SFRJ, koje umjesto “državljanstva države prednice” i “prebivališta na teritoriju države sljednice” za automatsko stjecanje državljanstva traže “državljanstvo konstitutivne jedinice”. Ta su zakonodavstva, međutim, bivšim

64 O odnosu kodifikacije i progresivnog razvitka vidi u: Ibler, Vladimir, *op. cit.*, str. 257, 126 i 127.

65 Yearbook of the International Law Commission, 1999, vol. II (Part Two), para. 48., str. 28. [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/3\\_4\\_1999.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/3_4_1999.pdf).

66 *Ibid.*, str. 43.

državljanima države prednice koji imaju prebivalište u određenoj državi sljednici omogućavala lakši (privilegirani) način stjecanja njezina državljanstva (prirođenje).

U komentarima uz rečene članke Komisija obrazlaže zauzeto stajalište dvama razlozima.<sup>67</sup> Prvi je razlog da je takvo stajalište široko prihvaćeno kod autora te da je takva praksa postojala pri raspadu Austro-Ugarske Monarhije, što prema našem mišljenju nije u potpunosti utemeljeno. U tom se kontekstu poveznica *pertinenza* pokušava okarakterizirati kao prebivalište (*habitual residence*). Mislimo da je *pertinenza* bila više od prebivališta – posebna veza pojedinca s određenom općinom – te je predstavljala “pravo na državljanstvo”. Uz navedeno upozoravamo da *pertinenzu* nisu uopće mogli dobiti stranci, već je to pravo bilo rezervirano samo za državljane te države. Komisija u komentaru kao dodatni razlog tako prihvaćenom pristupu navodi i interes pojedinaca za stjecanjem državljanstva države u kojoj imaju prebivalište. Pritom napominje da se velik broj osoba u raspadu Češkoslovačke i Jugoslavije koristio pravom stjecanja državljanstva države sljednice na lakši (privilegirani) način, pozivom na prebivalište u toj državi.

U komentaru uz te članke Komisija pri tomu potvrđuje da je u slučaju raspada Češkoslovačke i SFR Jugoslavije kao prevladavajući kriterij prihvaćeno državljanstvo republika koje su bile u sastavu tih federacija, a ne prebivalište, te navodi zakonodavna rješenja koja su prihvatile Slovenija, Hrvatska, BiH, Makedonija, Češka i Slovačka.

Navedene, a moguće i neke druge odredbe iz *Nacrta članaka* koje zapravo predstavljaju odstupanja od već prihvaćene prakse država, sigurno imaju utjecaja na opću neprihvaćenost *Nacrta članaka*, odnosno na nesklonost država odlučiti se za “daljnju akciju” izrade pravnog instrumenta, međunarodnog ugovora, koji bi regulirao državljanstvo fizičkih osoba u slučaju sukcesije država.

Kodifikacija međunarodnog prava i *progressive development* glavni su zadatci Komisije za međunarodno pravo i njima Komisija treba težiti pri izradi nacрта međunarodnopravnih instrumenta kojima bi se uredilo neko područje međunarodnog prava. No, u slučajevima kao što je ovaj može se zapitati je li Komisija ugrađivanjem elemenata u takve nacрте koji odstupaju od već prihvaćene prakse država zaista pogodila *progressive development* u kojem bi se međunarodno pravo u tom području trebalo razvijati. U primjerima kao što je ovaj razvidno je da takve “novine” u nekom međunarodnopravnom instrumentu mogu odgoditi ili čak trajno onemogućiti postupak usvajanja nekog međunarodnopravnog instrumenta i, konačno, ako jednom i budu usvojene, utjecati na dinamiku njegova stupanja na snagu.

<sup>67</sup> *Ibid.*

## 7. ZAKLJUČAK

U radu prikazani slučajevi sukcesije država upozoravaju na važnost i potrebu postojanja, odnosno utvrđivanja pravila glede državljanstva osoba koje su u određenoj vezi s državnim područjem koje je predmet sukcesije. Riječ je o toliko životnom pitanju za pojedinca da se potreba njegova promptnog uređenja nameće sama po sebi. Pritom treba imati na umu da stanovništvo određene države čini bitan element državnosti države sljednice te da je i državama sljednicama u interesu urediti to pitanje u što kraćem roku, među ostalim, kako bi se stvorili uvjeti za njezino normalno funkcioniranje kao države na području koje je predmet sukcesije.

Pravila kojima se uređuje pitanje državljanstva pojedinaca u slučaju sukcesije država mogu biti bilo međunarodnopravne prirode – ugrađena u međunarodne ugovore (često ugovore o miru ili druge ugovore koji se sklapaju nakon prestanka rata), unutarnje pravne prirode – ugrađena u zakonodavstvo države sljednice ili njihova kombinacija. Prikazani slučajevi sukcesije na području Republike Hrvatske pokazuju da je u pravilu bilo riječ o kombinaciji izvora te da je jedino u slučaju raspada bivše SFRJ i nastanka država sljednica, svaka država sljednica to pitanje rješavala samostalno, svojim zakonodavstvom.

Automatsko stjecanje državljanstva države sljednice za određene kategorije osoba bilo je predviđeno u svim slučajevima sukcesije, uz često ostavljanje mogućnosti da na zahtjev i uz ispunjavanje određenih uvjeta i druge osobe steknu državljanstvo države sljednice. Pri tomu treba istaknuti da je u slučajevima sukcesija koje su se odvijale na državnom području Republike Hrvatske u četiri navrata bila dana i mogućnost opcije za neko drugo državljanstvo. Kriteriji utvrđeni za stjecanje državljanstva države sljednice ili izuzimanja od istog, kao i utvrđivanje prava na izbor (prava i neprava opcija), kreću se od “državljanstva (sastavnog) dijela države prednice”, “zavičajnog prava” (*pertinenz*), “boravišta” (domicil), “prebivališta”, “etničkog podrijetla” i slično te njihovih kombinacija.

Neovisno o prirodi pravnih pravila koja reguliraju državljanstvo osoba koje su u određenoj vezi s državnim područjem koje je predmet sukcesije, kroz praksu država razvila se svijest da se određena načela trebaju poštovati u slučajevima sukcesije država, kao što su poduzimanje mjera za izbjegavanje nastanka slučajeva bez državljanstva, izbjegavanje ili bar ograničavanje broja slučajeva nastanka dvojnog/višestrukog državljanstva te omogućavanje određenim kategorijama osoba pravo izbora (na izravan ili na posredan način). Neka od tih načela sadržana su u mnogostranim pa i dvostranim međunarodnim ugovorima kojima se uređuje pitanje državljanstva, i to neovisno o slučaju sukcesije država. Prikazi sukcesija država u ovom radu pokazuju da se i pri uređenju pitanja državljanstva u slučajevima sukcesija država na današnjem državnom području Republike Hrvatske vodilo računa i o navedenim načelima.

## Summary

### **SUCCESSION OF STATES FROM 1918 UNTIL THE PRESENT DAY WITHIN THE REPUBLIC OF CROATIA TERRITORY AND ITS INFLUENCE ON NATIONALITY OF NATURAL PERSONS**

The author in the article discusses different modes which were used to resolve the issue of nationality of natural persons in relation to the succession of states which took place within the current state territory of the Republic of Croatia from 1918 until today. In this period, which is marked with dissolution of the Austro-Hungarian Monarchy and newly obtained independence of the Republic of Croatia, six cases of the succession of states are detected. While discussing each case of succession, the author presents legal sources for regulation of nationality and explains principles (criteria) according to which the nationality of the successor state was acquired and the nationality of the predecessor state lost. Furthermore, the author determines whether there was a possibility to opt for one of these nationalities (the genuine or non-genuine option) or whether the nationality of the successor state was acquired automatically or upon a request of an individual. A special attention has been paid to measures which were taken to prevent cases of stateless individuals. Moreover, the author examines what kind of approach was taken by successor states in regards to the possibility to acquire dual or multiple nationalities. In addition, he presents an overview of the United Nations past efforts to adopt an international legal instrument which would regulate the issues of nationality of natural persons arising from succession of states on global level as well as of the attempt to regulate this issue in case of succession of the former Socialist Federative Republic of Yugoslavia. From a critical point of view, the author scrutinises normative solutions encompassed within the Draft Articles on Nationality of Natural Persons in Relation to the Succession of States, which were adopted in 2000 by the United Nations General Assembly. In the text that follows he compares criticised provisions of the Draft Articles with solutions accepted in the Law on Croatian Citizenship as well as in legislative acts enacted in some other states which were created by the end of the twentieth century in the European continent. Moreover, the author offers one of possible explanations why until now the Draft Articles on Nationality of Natural Persons in Relation to the Succession of States have not been broadly accepted by states. If contrary, this would lead to enactment of an international agreement (a convention) that would regulate issues regarding the nationality of natural persons in relation to the succession of states.

**Key words:** *succession of states, nationality, territory of the Republic of Croatia.*

## Zusammenfassung

### **RECHTSNACHFOLGE DER STAATEN VON 1918 BIS HEUTE AUF DEM GEBIET DER REPUBLIK KROATIEN UND IHRE WIRKUNG AUF DIE STAATSANGEHÖRIGKEIT VON NATÜRLICHEN PERSONEN**

In vorliegender Arbeit werden die Arten und Weisen betrachtet, auf die die Frage der Staatsangehörigkeit von natürlichen Personen in Fällen der Nachfolgestaaten auf dem Gebiet der heutigen Republik Kroatien seit 1918 bis heute gelöst wurde. In dieser Zeitspanne, seit dem Zerfall der Österreich-Ungarischen Monarchie bis zur Selbstständigkeit der Republik Kroatien, wurden sechs Sukzessionsfälle verzeichnet. Für jeden dieser Fälle werden Rechtsquellen dargestellt, die die Frage der Staatsangehörigkeit regelten, die Grundsätze (Kriterien) werden behandelt, die für den Erwerb neuer, bzw. den Verlust alter Staatsangehörigkeit festgelegt wurden. Des Weiteren wird festgestellt, ob die Möglichkeit der Staatsangehörigkeitswahl (echte oder unechte Option) bestand, ob der Erwerb neuer Staatsangehörigkeit automatisch oder in Folge eines Antrags erfolgte, welche Maßnahmen unternommen wurden, um das Vorkommen von Staatenlosen zu vermeiden und welche Einstellung bezüglich der Möglichkeit des Erwerbs der doppelten oder mehrfachen Staatsangehörigkeit genommen wurde. In dieser Arbeit wird auch der Überblick der bisherigen Bestrebungen der Vereinten Nationen dargeboten, ein völkerrechtliches Instrument auszuarbeiten, das auf globaler Ebene die Frage der Staatsangehörigkeit von natürlichen Personen in Nachfolgestaaten regeln würde sowie die Versuche der Regelung dieser Frage in Zusammenhang mit der Rechtsnachfolge des ehemaligen SFR Jugoslawiens. Durch einen kritischen Rückblick auf einige Lösungen, die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommenen Entwurf der Artikel über die Staatsangehörigkeit von natürlichen Personen in Zusammenhang mit Staatennachfolge von 2000 beinhaltet sind und durch ihren Vergleich mit den Lösungen, die im kroatischen Gesetz über die kroatische Staatsangehörigkeit und in der Gesetzgebung einiger anderen Staaten, die Ende des 20. Jahrhunderts in Europa entstanden sind, angenommen wurden, wird auch eine der möglichen Antworten auf die Frage gegeben, aus welchem Grund der Entwurf der Artikeln bisher auf keine allgemeine Annahme in den Staaten gestoßen ist, die auch zur Annahme eines zwischenstaatlichen Vertrages (Übereinkommens) führen würde, der auf globaler Ebene die Frage der Staatsangehörigkeit von natürlichen Personen im Zusammenhang mit Staatenrechtsnachfolge regeln würde.

***Schlüsselwörter:** Rechtsnachfolge, Staatsangehörigkeit, Gebiet der Republik Kroatien.*



## Riassunto

### **LE SUCCESSIONI DEGLI STATI DAL 1918 AD OGGI SUL TERRITORIO DELLA REPUBBLICA DI CROAZIA E LA LORO INFLUENZA SULLA CITTADINANZA DELLE PERSONE FISICHE**

Nel lavoro si esaminano i modi nei quali si risolveva la questione della cittadinanza delle persone fisiche nei casi delle successioni di stati che avvennero sul territorio nazionale dell'attuale Repubblica di Croazia dal 1918 ad oggi. In tale periodo di tempo, il quale va dalla disgregazione della monarchia austro-ungarica sino all'indipendenza della Repubblica di Croazia, si contano sei casi di successione di stati. Per ognuno di questi casi di successione si illustrano le fonti giuridiche che regolarono la questione della cittadinanza, come anche si esaminano i criteri che vennero accertati al fine dell'ottenimento della nuova cittadinanza e contestuale perdita di quella vecchia; si indaga se esistesse o meno la possibilità di scegliere la cittadinanza (vera o non vera opzione), come pure se si giungesse all'acquisto della nuova cittadinanza per automatismo o su richiesta dei singoli. Ancora, si esamina quali misure furono attuate al fine di evitare l'esistenza di apolidi e quale fosse l'approccio circa la possibilità di acquisto di più cittadinanze. Nel lavoro si illustrano, altresì, gli sforzi compiuti sino ad ora dalle Nazioni Unite per la creazione di uno strumento di diritto internazionale, il quale regolerebbe sul piano globale la questione della cittadinanza delle persone fisiche nelle ipotesi di successioni di stati, come anche si esaminano i tentativi di disciplinare detta questione nel contesto della successione dell'ex RSFJ. Con nota critica relativamente ad alcune soluzioni contenute nel Disegno degli articoli sulla cittadinanza delle persone fisiche rispetto alla successione di stati, che nel 2000 è stato accolto dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, con tanto di comparazione dei medesimi con le soluzioni accolte dalla Legge sulla cittadinanza croata, come anche nelle legislazioni di alcuni altri stati sorte alla fine del XX secolo nel continente europeo, viene offerta una delle possibili risposte all'interrogativo perché sino ad ora non abbia incontrato ampio consenso da parte degli stati il Disegno degli articoli, il quale condurrebbe all'accoglimento della convenzione, che disciplinerebbe su scala mondiale la questione della cittadinanza delle persone fisiche nei casi di successione degli stati.

**Parole chiave:** *successione, cittadinanza, territorio della Repubblica di Croazia.*