

Pravna i socijalna isključenost u novoj Europi: usporedba baltičkih zemalja, Slovenije i Hrvatske

JELENA ZLATKOVIĆ*

Institut za migracije i narodnosti
Zagreb, Hrvatska

Pregledni rad

UDK: 34:364.65-058.34(474+497.4+497.5)

doi: 10.3935/rsp.v22i1.1213

Primljeno: veljača 2014.

Raspad SSSR-a i Jugoslavije proizveo je 22 nove nacionalne države. Nove države državljanstvom uređuju odnose između individue i zajednice; pritom vlade mnogih država ostavljaju stotine tisuća ljudi bez državljanstva, bez osnovne legalne zaštite. Tko pripada, a tko je isključen, kako i zašto iz političke zajednice novih država, temeljno je pitanje rada. Na ta pitanja pokušava se odgovoriti teorijski i analizom slučajeva Estonije, Latvije, Litve, Slovenije i Hrvatske. Rad prati nastanak i promjenu državljanских zakona i politika te njihovu prilagodbu Europskoj uniji. Inicijalna dodjela državljanstva u svim je promatranim državama prioritet dala etničkom identitetu i time oblikovala kategoriju »isključenih«. Promjene »iznuđuje« Europska unija, a države reagiraju sličnim politikama uključivanja – manjina i imigranata – s varijantama koje ne ugrožavaju temeljne standarde EU-a. Međutim, usprkos očekivanju, samo članstvo u EU nije značajno utjecalo na politiku prema »drugima«, zaključuje autorica te navodi primjere »otvorenih pitanja« za svaku promatranu državu.

Ključne riječi: socijalna isključenost, državljanstvo, Estonija, Latvija, Litva, Slovenija, Hrvatska, Europska unija.

UVOD

Dva puta u XX. stoljeću u Europi raspad višenacionalnih država doveo je do oblikovanja novih država. U većini takvih slučajeva nacionalno je pitanje uzrokovalo preustrojstvo političkog prostora. U po-

sljednem desetljeću dvadesetog stoljeća ujedinjenje Njemačke, propast komunističkih režima i ratovi u središtu Europe otvorili su novu eru nestabilnosti. Istodobni je raspad višenacionalnih socijalističkih sustava – Sovjetskog Saveza i Jugoslavije

* Jelena Zlatković, Institut za migracije i narodnosti, Institute for Migration and Ethnic Studies, Radićev trg 3, 10 000 Zagreb, Hrvatska/ Croatia, jelena.zlatkovic@imin.hr

– proizveo dvadeset i dvije¹ nove države na tlu Europe i Azije. Kao i na početku dvadesetog stoljeća, granice koje su se iscrtavale i kojima su se omeđivale novonastale nacionalne države, išle su »preko ljudi« i zajednica te time uspostavile »već viđene« probleme, ali u novome europskome kontekstu.

Tranzicija federalnih sustava u demokratske nacionalne države generirala je brojne sukobe oko pitanja pripadnosti i državljanstva.

Institutom državljanstva nove su države – kao novovjekovnom stečevinom – štitile propusnost svojih granica, uređivale međusobne odnose i odnose sa strancima, definirale ili redefinirale relacije između pojedinca i zajednice; pritom su vlade mnogih država ostavljale stotine tisuća ljudi bez državljanstva, bez osnovne legalne zaštite.

U zemlji u kojoj su živjeli, dotadašnji državljani postali su preko noći stranci. Oni nisu dobili državljanstvo države u kojoj žive cijeli život, možda i generacijama, a efektivnu vezu s drugom državom nisu imali. Te osobe ostale su bez prava na rad, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, kao i posjedovanje vlasništva. Oni postaju stranci u vlastitoj zemlji koja ima za cilj ulazak u Europsku uniju.

Odnose između individue i zajednice nove države uređuju institutom državljanstva. Prvi zadatak »novih« država bio je utvrditi tko bi trebao predstavljati početno tijelo građana. Ovaj rad bavi se pitanjima – tko pripada, a tko je, kako i zašto, isključen iz političke zajednice novozasnovanih država.

U ovom radu komparirat ću selektirane slučajeve država koje su nastale raspadom

višenacionalnih država u Istočnoj i Jugoiistočnoj Europi: **Estoniju, Latviju i Litvu** nastale raspadom Sovjetskog Saveza te **Sloveniju i Hrvatsku**, nastale raspadom Jugoslavije.

Selekcija slučajeva izvedena je na osnovi sljedećih parametara-kriterija: države koje su bile dio bivše socijalističke savezne države; države koje se odvajaju od bivše države 1991.; države koje su bile među ekonomski najrazvijenijim dijelovima bivših saveznih država; države koje imaju izraženu ambiciju ulaska u EU. Sve te države danas su članice Europske unije.

Namjera mi je pratiti nastanak i promjenu državljanских zakona i politika te zakona i politika koji se odnose na strance. Nadalje, analizirat ću njihove eventualne prilagodbe novim okolnostima – u procesu pridruživanja Europskoj uniji. Jesu li države mijenjale politike i do koje mjere su se one podudarale, odnosno razlikovale i zašto – pitanja su na koja će pokušati odgovoriti ovaj rad.

U ovom radu koncept državljanstva u promatranima državama (Estonija, Latvija, Litva, Hrvatska i Slovenija) povezan je s konceptima nacionalnosti, etničke strukture, manjina, stečevinama bivših ili prethodnih država te međunarodnih organizacija. Pretpostavljam da su modeli državljanstva promatranih država politički određeni te se razlikuju u načinima uključivanja i isključivanja migranata i etničkih manjina. Pretpostavljam da će nacionalni identitet novonastalih država zakonima i politikama koje reguliraju državljanstvo, migracije i položaj manjina podržavati (ili ne) europske standarde pristupa »drugima«.

¹ Države nastale raspadom SSSR-a: baltičke države: Estonija, Latvija i Litva; srednjoazijske države: Kazahstan, Kirgistan, Tadžikistan, Uzbekistan, Turkmenistan; transkavkaske države: Gruzija, Armenija i Azerbajdžan; istočnoeuropske države: Ukrajina, Bjelorusija, Moldova i Rusija. Države nastale raspadom SFRJ-a: Slovenija, Hrvatska, Makedonija, Bosna i Hercegovina, Savezna Republika Jugoslavija koja je 2002. preimenovana u Državnu zajednicu Srbije i Crne Gore koja se 2006. raspala na Srbiju i Crnu Goru. 2008. godine Kosovo je postalo neovisno.

Okosnicu teoretskog okvira unutar kojeg je smješteno istraživanje preuzela sam od Brubakera (vidi: Brubaker, 1992., 1996. i 2004.).

Državljanstvo je teorijski usko povezano s konceptima nacionalnosti i nacionalnog identiteta. U radu se »nacionalnom identitetu« pristupa kao političkom konceptu i njegovoj konstrukciji i institucionalizaciji u zadanoj okolini. Pri tom se rad oslanja na Brubekеровu teoriju o naciji. Po njemu je **nacija, prije svega, kategorija prakse**. Ona ne postoji izvan vremena, prostora i okolnosti. Kao i svaki drugi kategorijalni koncept, »nacija« je uvijek istovremeno inkluzivna i ekskluzivna. Nacije, prema Brubakeru, zamišljene su na različite načine u različita vremena, a često u određenom vremenu različiti ljudi ili skupine imaju raznorodne predodžbe o naciji. Kada se, dakle, država i nacija transformiraju u nacionalnu državu određene titularne nacije, jezik, kultura i povijest te dominantne etničke zajednice postaju službenim jezikom, kulturom i poviješću nacionalne države. Sve to stvara iluziju lingvističke, etničke, kulturne i religijske homogenosti uspostavljene u nacionalnoj državi. Mit, međutim, da su nacionalne države etnički homogene je prihvaćen i još uvijek vlada. U tom kontekstu, nacionalna država se shvaća kao jedno-nacionalna država. Sukladno tome, postojanje etničkog, lingvističkog, kulturnog pa čak i religijskog pluralizma u novonastalim se državama prije smatra problemom nego što se prepoznaje kao normalan fenomen.

U radu se »nacionalnom identitetu« pristupa kao konstruiranoj socio-političkoj zbilji koja se institucionalizira u različitim političkim situacijama (kontekstima). Nacionalni identitet, odnosno »nacionalno posebnost« (eng. *nationhood*) je po Brubakeru politički zahtjev, a ne etnokulturna činjenica. Analitički, u žarište tako ulaze prakse

različitih država u primjeni »nacionalnog posebnosti« i »bivanja nacijom« u određivanju: TKO su pripadnici njezine zajednice i KAKO to postaju. Svrha je stvaranje nacionalnog jedinstva u određenoj političkoj zajednici.

Ideja nacije i kolektivnog identiteta, s jedne, te nacionalne države i državljanstva s druge strane, izgradila je obrazac međusobno zavisnih dijelova, stvorila kompleks nacionalnih posebnosti koji je usko povezan s određenim načinom unutarnje i vanjske integracije. No, proces unutarnje integracije uvijek je »u tijeku« i nužno ostaje nedovršen. U istraživanju koje se prezentira u ovome radu poredbenim je pristupom proučen položaj i društvena situacija velikih skupina ljudi koji su »isključeni« u procesu nacionalne integracije u Estoniji, Latviji, Litvi, Sloveniji i Hrvatskoj.

BALTIČKE DRŽAVE – KRATKI POVIJESNI OSVRT I DRŽAVLJANSKA POLITIKA

Estonija, Latvija i Litva bile su nezavisne države između dva svjetska rata. Nakon raspada Sovjetskog Saveza one obnavljaju međuratnu državu. Njihova jedina zajednička točka je da pravo na državljanstvo u sve tri zemlje imaju osobe koje su imale državljanstvo tih zemalja do 1940. godine, osobe koje su stalno živjele na njihovom teritoriju između 1918. i 1940. i još uvijek žive u slučaju da nisu državljani drugih zemalja i osobe temeljne nacionalnosti.

Političke i zakonske mjere koje reguliraju primitak u državljanstvo, prava i status imigranata u baltičkim državama posljedica su i strukture prijašnjih migracija. Zbog toga su situacije u tri baltičke države različite.

Ubrzan industrijski razvoj i visoki životni standard doveo je do masovnih migracija etničkih Rusa na Baltik. Do kraja

20. stoljeća postotak Rusa u Latviji povećao se s 10 na 34%, u Estoniji s 8 do 30%. Titularne nacije u baltičkim republikama već su razvile svoje institucije, tako da je masovna migracija dovela do formiranja bipolarne etničke stratifikacije na Baltiku. Svaka etnička grupa imala je relativno odvojene institucije, svoje obrasce zapošljavanja i socijalnu mobilnost, i malo kontakata s drugom etničkom grupom. To je dovelo do stvaranja dvaju društava unutar jednog administrativnog okvira. S obzirom da je ruska zajednica u Latviji i Estoniji bila puno veća nego u Litvi, kolebanja su bila značajnija, posebno u Estoniji gdje postoji koncentracija etničkih Rusa na sjeveroistočnom dijelu države. (vidi: Lehti, Smith, 2003.; Juska, 1999.).

Raspad Sovjetskog Saveza imao je za posljedicu i raspad institucija koje su podržavale dominaciju etničkih Rusa na periferiji zemlje.

Estonija i Latvija donijele su neznatno promijenjen državljanski zakon iz 1938. godine kojim su isključile rusku govornu populaciju iz državljanstva zbog »povijesnih razloga«.² Povijesni razlozi odnosili su se na ilegalnu sovjetsku okupaciju baltičkih država, nametanje »sovjetske nacionalnosti« i okupacijsku politiku koja se provodila unutar baltičkih država i u cijelom Sovjetskom Savezu. U 1940. godini, u Estoniji je živjelo 90% etničkih Estonaca, kasnih 1980-ih postotak je pao na 62%. U Latviji je prije rata bilo 77% etničkih Latvijaca, čiji je broj 1989. pao na 52%. (vidi: Vanamo, 1999.: 55). Posebno su se Latvijci bojali da ne postanu manjina u vlastitoj zemlji.

Rezultat takve politike bio je da 40% latvijske populacije nije dobilo latvijsko

državljanstvo i 30% estonske populacije estonsko državljanstvo. Nacionalnost nije bila eksplicitni kriterij za državljanstvo. Pristup državljanstvu namjerno je bio dizajniran kako bi isključio većinu ne-etničkih Estonaca i Latvijaca.

Deklaracija o neovisnosti baltičkih država bila je popraćena valovima demonstracija etničkih Rusa. Po mišljenju Budryta (2005.), etnički konflikt u baltičkim državama izbjegnut je zahvaljujući relativnoj pasivnosti Rusije koja je etnički zaštitnik svojih manjina i nedostatku vođa koji bi postavili zahtjeve za secesijom.

Etnički Rusi morali su izabrati hoće li ostati i podnijeti zahtjev za naturalizacijom, optirati za rusko državljanstvo i živjeti kao stalni stanovnici Estonije ili Latvije ili ostati bez državljanstva uopće.

Načini isključivanja »drugih« u razdoblju nastajanja novih država i definiranja inicijalnog državljanstva sadržavalo je zajedničke karakteristike iako se provedba razlikovala u svakoj državi.

Estonija

Estonija je bila slobodna i neovisna država u međuratnom razdoblju. Kolaps Sovjetskog Saveza, kako je isticala estonska nacionalna retorika, doveo je do obnove Estonije kao nacionalne države, a ne stvaranja Estonije kao nacionalne države. Ova razlika je ključna za opravdanost kriterija estonskog državljanstva. Definicija estonskog državljanstva stvorena je u međuratnom razdoblju. Iako je razdoblje samostalnosti bilo relativno kratko, bilo je dovoljno da bi uspostavilo demokratske državljanske principe.³

Prvi zadatak »novih« država je utvrditi tko bi trebao predstavljati početno tijelo

² Vidi. Kolsto, u Kymlicka, Opalski, 2002.; Raun, 2009.; Snyder, 2000.; Made, 2003.; Kattgo, 2009.; Rechel, 2009.

³ Primjerice, Estonija je imala višestranačke izbore i jamčila kulturnu autonomiju manjinskim grupama zakonom iz 1925. godine koji je bio jedinstven za to doba (prema Kionka, 1990.: 43, u Vanamo, 1999.).

građana. Uobičajen kriterij je stalno nastanjenje na određenom teritoriju. I to je bio slučaj u većini republika bivšeg Sovjetskog Saveza. Ruska manjina u Estoniji nadala se tom scenariju kao što se dogodilo u Litvi (Brubaker, 1992.), ali to nije bio slučaj. Nakon što je uspostavljeno početno tijelo građana, trebalo je dodijeliti državljanstvo novim osobama. Estonija je slijedila tzv. njemački princip uspostave državljanstva na temelju *ius sanguinis* modela što je suprotno *ius soli* modelu koji dodjeljuje državljanstva svima onima koji su rođeni na teritoriju, bez obzira na državljanstvo roditelja.

U veljači 1992. godine, izglasan je Zakon o državljanstvu koji je bio neznatno promijenjen državljski zakon iz 1938. godine. **Tim zakonom jedna četvrtina estonskog stanovništva ostala je bez državljanstva.** Nacionalnost nije bila eksplicitni kriterij za državljanstvo. Državljska prava nisu bila neadekvatna, ali pristup državljanstvu namjerno je bio dizajniran kako bi isključio većinu ne-etničkih Estonaca. Oni postaju osobe bez državljanstva, ali i dalje imaju *de facto* državljska prava, iako bez *de jure* članstva u državi. U praksi, konkretno u Estoniji, osobe koje su imale estonsko državljanstvo prije 16. lipnja 1940., bez obzira na etničko podrijetlo, automatski su dobile estonsko državljanstvo. Oni koji su nakon tog datuma migrirali u Estoniju ili su rođeni u Estoniji od ne-estonskih roditelja, ne mogu se jednostavno registrirati, već moraju zatražiti državljanstvo naturalizacijom. Istovremeno, osobe koje su nasljednici osoba ne-estonskog

etničkog porijekla (Židovi, Rusi, Latvijci, Poljaci i drugi) dobili su državljanstvo registracijom. U novoj estonskoj putovnici, etnički identitet se ne navodi.

Za rusku populaciju, slom komunizma i uspostava neovisne Estonije doveli su ne samo do gubitka statusa nego i do ponovnog propitivanja osnova identiteta. U slučaju Estonije (kao i Latvije) očekivalo se da će ne-etnička populacija koju sačinjavaju većinom Rusi, biti lojalna prije svega Sovjetskom Savezu, a nakon njegovog pada, Rusiji. Po istraživanju Stepana (Stepan, 1994., u Vanamo, 1999.: 76) koje je provedeno prije referendumu i etnički Estonci i etnički Rusi pokazali su relativno jaku identifikaciju s Estonijom i vrlo slabu sa SSSR-om. Drugim riječima, kaže Vanamo, postojale su političke i kulturne mogućnosti da ne-etnički Estonci, uključujući etničke Ruse, budu lojalni članovi države. Međutim, inzistiranje na jezičnom i *ius sanguinis* aspektu kao i isticanje lojalnosti, što su sve bile karakteristike estonskog nacionalizma, pogodilo je većinom etničke Ruse koji su bili *de facto* ilegalni imigranti (vidi: Vanamo, 1999.). Oni do 1993. godine žive sa sovjetskom putovnicom, a osim toga, Zakon o naturalizaciji nije omogućavao naturalizaciju do 1993. godine.⁴ Estonija nije uključivala u državljanstvo djecu nedržavljsana; uvela je strane putovnice kojima je ograničavale slobodu kretanja. Zakon o strancima donesen je tek 1993. godine i nije jamčio nedržavljsanima automatsko dobivanje boravišne dozvole.⁵ Za naturalizaciju Estonija je uvela zahtjev-

⁴ Preduvjet naturalizacije bio je stalno nastanjenje dvije godine prije (najranije 30. ožujka 1990.) i jednu godinu nakon aplikacije i dokaz o znanju estonskog jezika. Vremensko razdoblje od dvije godine računalo se samo od 30. ožujka 1990. godine tako da su osobe koje su zatražile estonsku nacionalnost naturalizacijom najranije 30. ožujka 1993. godine mogle biti naturalizirane.

⁵ Estonski zakon o državljanstvu iz 1995. godine zahtijevao je najmanje 5 godina trajnog boravka prije podnošenja zahtjeva za državljanstvom. Istovremeno je Estonija nedržavljsanima izdavala samo privremene dozvole boravka (vidi: Pettai i Kallas, u Rechel, 2009.: 107).

ne testove jezika i visoke pristojbe.⁶ Osim toga, poznavanje estonskog ustava, povijesti i zakona o državljanstvu ispitivano je na estonskom jeziku za što je bilo potrebno više obrazovanje (prema: Juvakka, 1997.: 22, u Vannamo, 1999.). Ipak, naturalizacija je bila moguća (za razliku od Latvije), a estonski pristup privatizaciji nije diskriminirao rezidente. Stanove su mogli privatizirati i državljani i nedržavljeni, a od 1993. godine dopušteno je strancima da kupuju zemlju.

Latvija

U Latviji je bila ista situacija kao i u Estoniji. U najvećoj mjeri politika je pogodila etničke Ruse ili druge osobe iz bivšeg SSSR-a koje su smatrane predstavnicima sovjetske okupacije i samim time ilegalnim migrantima. Rezultat takve politike bio je **isključenje iz državljanstva 40% latvijske populacije**. Ostavljena im je mogućnost naturalizacije, a ideja ruske govorne populacije za formiranjem nacionalne manjine je propala.

Latvija je nakon obnove svoje neovisnosti 1991. striktno slijedila princip državnog kontinuiteta. Dok su Litva i Estonija obnovivši svoje države donijele nove ustave, Latvija je, inzistirajući na državnom kontinuitetu, ponovno uspostavila ustav iz 1922. godine. On nije bio zadovoljavajuć za modernu demokraciju (primjerice, ne spominju se ljudska prava), pa je nadopunjavao ustavnim zakonima. Zbog principa državnog kontinuiteta, 1991. godine Latvija je ponovno uspostavila i Zakon o državljanstvu iz 1919. godine (vidi: Gelazis, 2004.: 228). Samo članovi međuratne države i njihovi nasljednici imali su pravo

participirati na prvim izborima obnovljene države.⁷ Nova vlada donijela je zakon po kojem je latvijska populacija razvrstana u tri kategorije: državljani, neprijatelji i stranci. Prvu grupu činili su etnički Latvijci (bez obzira jesu li u zemlji ili u emigraciji) i mali broj ne-etničkih Latvijaca koji su mogli dokazati da su im preci bili latvijski državljani prije 1940. godine. Proces dobivanja državljanstva za one koji su 1940. živjeli u Latviji, a nisu bili latvijske nacionalnosti (primjerice, Litvance, Estonce ili Poljake), bio je jednostavan. Zakon je uključivao i njihove nasljednike. Druga grupa bila je sastavljena od onih koji su bili uključeni u sovjetske političke institucije ili vojne snage, dok su pripadnici treće grupe bili ne-etnički Latvijci kojima je dan izbor: ostati kao nedržavljeni ili proći kroz složenu naturalizacijsku proceduru, a zakon koji ju je propisivao nije bio donesen. Službeno objašnjenje je bilo čekanje na izbore za novi parlament, tako da je latvijski državljanski zakon prihvaćen tek 21. lipnja 1994. godine. (vidi: Silverman, 2007.: 88).

Latvijski zakon izazvao je najviše kontroverzi. Do 1994. Latvija uopće nije imala naturalizaciju (samo status nedržavljana). Naturalizacijski proces za useljenike nakon 1940. godine zahtijevao je 16 godina nastanjenja od datuma podnošenja molbe što bi značilo da do 2000. godine niti jedna molba ne može biti prihvaćena. Tek od 1998. uvela je olakšanu ali još uvijek naj-složeniju proceduru, nakon što je postalo jasno da šestogodišnja isključenost jedne grupe samo produbljava etničko odvajanje u društvu. I latvijski zakon o državljanstvu kršio je nekoliko međunarodnih konvencija o ljudskim pravima. Zbog teških i skupih državljanskih i jezičnih testova premalo

⁶ Škole za učenje estonskog jezika koštale su oko 191,6 eura, svaki ispit 10,8 eura, a minimalna mjesečna plaća u Estoniji je 53,9 eura (Vannamo, 1999.: 41).

⁷ Što je u 1993. godini sačinjavalo 64% rezidentne populacije. To je bilo posebno vidljivo u Rigi gdje je samo 340 000 stanovnika od ukupno 800 000 moglo izaći na izbore (Melvin, u Stein, 2000.: 146).

je bilo zahtjeva za državljanstvom. Osim toga, postojale su brojne restrikcije za zapošljavanje nedržavljana. I izostanak jače mobilizacije ruskih zajednica usporavao je značajnije promjene.

Litva

Prevladavajuća politika identiteta neovisne Litve ipak je bila »povratak Europi« s namjerom da se prevlada marginalizacija i asocijacije s Istokom. »Europa« je zauzela središnju ulogu politike nacionalnog identiteta i postala glavna referentna točka pri određenjima »tko smo mi« i »kako živimo« u neovisnoj Litvi.

Litva je bila prva sovjetska republika koja je 1989. godine donijela autonomni republički državljanski zakon (Štiks, 2010.). To je bio zakon iz 1939. godine, ali je Litva istovremeno suspendirala neke članke koji su bili u suprotnosti s demokratskim principima i institucijama. Zakon o državljanstvu uključio je svu rezidentnu populaciju bez obzira na etničko podrijetlo, duljinu boravka, jezik, religiju ili zaposlenje. Automatski su dobivali državljanstvo državljani i njihovi nasljednici Litve iz 1940. godine. Isto se odnosilo na one rođene na teritoriju Litve koji još uvijek tamo žive (i na one čiji roditelji su rođeni ili nastanjeni na tom teritoriju) i na osobe koje su deportirane s teritorija Litve ili su emigrirale nakon okupacija. Oni koji su rođeni na području Litve, a došli su nakon 1940. godine i nisu imali stalnu zakonsku vezu s Litvom, već su bili imigranti sovjetske nacionalnosti, imali su dvije godine za registraciju i trebali su potpisati izjavu o lojalnosti. Princip se provodio neovisno o nacionalnosti i o znanju jezika. Unutar dvije godine koliki

je bio rok, 90% stanovnika optiralo je za litvansko državljanstvo (poznata »nulta opcija«).⁸ Obnova Litve nije imala za posljedicu veliku rezidentnu populaciju bez državljanstva. Razlog tome bila je i puno niža razina »rusifikacije« nego u preostale dvije republike. Postotak etničkih Litvanaica tijekom prošlog stoljeća ostao je nepromijenjen i iznosio je oko 80%. Tako etnički Litvanci, kako kaže Kruma, nisu strahovali da bi mogli postati »manjina u vlastitoj zemlji« (2009.).

Ipak, litvanski pristup ne može se okarakterizirati kao »čista nulta opcija« jer radi razliku između grupa. Princip kontinuiteta državljanstva ostao je glavni princip po kojem su neki automatski stekli državljanstvo, a neki su ga morali zatražiti (iako je procedura bila jednostavna) (vidi: Kruma, 2009.: 116).

HRVATSKA

Državljanstvo Jugoslavije imalo je dvije razine: republičku i federalnu po čemu se razlikovalo od preostalih dviju socijalističkih multinacionalnih federacija, Sovjetskog Saveza i Čehoslovačke. Ono je imalo praktične i političke posljedice. Osnovni princip republičkog državljanstva bio je da dijete rođenjem stječe državljanstvo republike čiji su oba roditelja državljani. Mjesto rođenja djeteta bilo je irelevantno.⁹ Jugoslavensko državljanstvo osiguravalo je isti status i ista prava svima pa republičko državljanstvo nije imalo praktično značenje. Državljanima nisu mijenjali status republičkog državljanstva prilikom migracija u drugu republiku, a često nisu ni registrirali promjenu boravka. Koncept državljanstva bio je građanski (uključivao je sve držav-

⁸ Štiks to objašnjava samim vremenom kada je zakon prihvaćen, a to je vrijeme kada je Litva još uvijek bila dio SSSR-a (Štiks, 2010.).

⁹ Primjerice, dijete rođeno u Makedoniji čiji su roditelji hrvatski državljani postaje hrvatskim državljaninom. Ako su oba roditelja državljani različitih republika, mogu se dogovoriti čije republičko državljanstvo će dijete imati, ali to ne može biti državljanstvo treće republike čak i ako je dijete rođeno u njoj (Medvedović, u Dika i sur., 1998.a: 43).

ljane određene republike) i bio je otvoren prema rezidentima koji su došli iz drugih republika i kojima su važeći federalni zakoni jamčili jednakost unutar cijele Jugoslavije.

U trenutku raspada Jugoslavije, federalno državljanstvo prestalo je postojati, a republičko državljanstvo postalo je jedini kriterij za prijem u državljanstvo zemlje slijednice. »Unutrašnji« jugoslavenski migranti, nastanjeni u republici čije državljanstvo nisu imali i čijoj etničkoj većini nisu pripadali, bez obzira znaju li to ili ne, i njihova djeca koja većinom nisu bili svjesna republičkog državljanstva, postali su stranci preko noći, bez obzira na duljinu boravka u Hrvatskoj. Zakon o državljanstvu i njegova primjena, koji su trebali stvoriti novo hrvatsko **državljanstvo tijelo**, stvorili su od dotad punopravnih¹⁰ građana dvije grupe: **uključene** i **isključene**. (Vidi: Ragazzi i Štiks, 2009.).

Novim »strancima« bila su ograničena prava i ugroženo stanovanje, oni su se našli u položaju privremenih ili potpunih ilegalnih imigranata, postali su stranci s privremenim vizama bez jasne procjene o tome hoće li ikada obnoviti status zakonskih državljana. Osim toga, osjećali su potencijalnu opasnost od deportacije.¹¹

Kako bi »novi stranci« postali hrvatski državljanji morali su proći kroz proces naturalizacije stranaca što mnogima nije uspješlo. Neki su čak bili i rođeni u Hrvatskoj, ali su posjedovali državljanstvo republike u kojoj je bio rođen njihov otac.

Da bi dobio državljanstvo, kandidat je morao zadovoljiti sljedeće kriterije: neprekinut boravak u Hrvatskoj od najmanje pet godina, odreći se drugog državljanstva ili priložiti dokaz o otpustu iz dotadašnjeg, stranog državljanstva (što je u situaciji kada se sukob već proširio bilo gotovo nemoguće), poznavati hrvatski jezik, uključujući i latinično pismo, imati odgovarajuće ponašanje koje potvrđuje lojalnost pravnom poretku i običajima u Republici Hrvatskoj i – na kraju – prihvatiti hrvatsku kulturu.

Oni koji nisu mogli priložiti dokaz o otpustu iz prethodnog državljanstva, tj. prethodnog republičkog državljanstva, bili su u posebno teškom položaju jer se sukob već proširio i dobiti takvu potvrdu bilo je gotovo nemoguće. Također, tko je mogao potvrditi, primjećuje Štiks, da su svi kriteriji zadovoljeni, primjerice, da kandidat govori hrvatski jezik i da piše latinicom te da je prihvatio hrvatsku kulturu, pravni poredak i običaje? (2010.: 87). Državljanjski zakoni tako su stvorili put kojim su eliminirali određen broj državljana iz političkog, socijalnog i ekonomskog života nove države.

Zaposlenici Ministarstva unutarnjih poslova imali su završnu riječ u pitanjima državljanstva, bez obaveze da obrazlože svoju odluku. Između 1991. i 1993. godine odluke o primitku u državljanstvo koje je donosilo Ministarstvo unutarnjih poslova bile su diskrecijske, tj. Ministarstvo nije bilo obvezno obrazložiti razlog odbijanja molbe za državljanstvom. Tek od 1993. godine odlukom Ustavnog suda, Ministarstvo je moralo obrazložiti odluke.

¹⁰ Kad kažem **punopravni građani**, mislim na bivše državljanke (Socijalističke) Republike Hrvatske, kao i na one osobe koje su imale druga republička državljanstva, ali su zakonito boravile u Hrvatskoj kao državljanji SFRJ-a, pa su prema tome imale isti status i ista prava kao i državljanji SR Hrvatske.

¹¹ Statistički podaci o primitku u hrvatsko državljanstvo nisu usporedivi u dva razdoblja, razdoblju između 1991. i 2001., i razdoblju nakon toga, kao što nisu ni provjerljivi, prema Ragazziju i Štiku. Oni, s rezervom kažu, navode podatke Ministarstva unutarnjih poslova o broju riješenih i odbijenih zahtjeva za hrvatskim državljanstvom u razdoblju između 2002. i 2007. godine. Pozitivno je riješeno 53 095 zahtjeva, 11 321 je odbijeno, dok je 7 057 suspendirano. U tom razdoblju, kažu Ragazzi i Štiks, nisu bili ujednačeni parametri za statističko praćenje primitka u hrvatsko državljanstvo, a između 1991. i 2001. godine MUP autorima tvrdi da nije postojao odgovarajući informacijski sistem kako bi se došlo do podataka u vezi riješenih molbi za prijem u hrvatsko državljanstvo (2009.: 354).

Državlanski status etničkih Srba

Posebna kategorija onih koji su bili isključeni iz hrvatskog državljanstva bili su »krajinski« Srbi. Slučaj »krajinskih« Srba Ragazzi i Štiks nazivaju mješavinom samoisključivanja i isključivanja u obliku sprečavanja mogućnosti da dobiju hrvatske dokumente (2009.).

U području Krajine, središnje i istočne Slavonije, državljanski status etničkih Srba ostao je skoro 10 godina neriješen. U zakonskom smislu, svi su oni bili hrvatski državljani, nije bilo administrativnog brisanja te populacije, ali nisu imali dokaz o hrvatskom državljanstvu (domovnicu) bez kojeg se nisu mogli vratiti u Hrvatsku. Vlasti nisu dopuštale rođacima niti ovlaštenim odvjetnicima da preuzmu u njihovo ime domovnicu. Hrvatska je za vrijeme rata, kada to izbjeglice nisu mogle, zahtijevala osobno preuzimanje domovnice. Osim toga, postojali su i drugi načini isključivanja imigranata – stalnih stanovnika različitog etničkog podrijetla. Hrvatska je zahtijevala otpust od prijašnjeg državljanstva: uvela je složenu proceduru za naturalizaciju: službenici su imali visoka diskrecijska prava, zahtjevi za prijem u državljanstvo bili su netransparentni (primjerice, zahtjev: »dobro ponašanje«), pristojbe za prijem u državljanstvo bile su visoke.¹²

Sve do političkih promjena 2000. godine, hrvatske vlasti nametale su različite prepreke kako bi spriječili srpske izbjeglice u stjecanju važećih dokumenata (Ragazzi i Štiks, 2009.: 346).

Sve do ulaska Hrvatske u Europsku uniju donosili su se zakoni i mijenjali, kako bi se odredilo – tko su državljani Hrvatske, na koji način netko tko to nije, može postati državljaninom Hrvatske. U zakonima se vidio odnos prema manjinama koji je prola-

zio kroz razne faze i najviše bio podvrgnut promjenama.

SLOVENIJA

Vrlo rano, u procesu postizanja nezavisnosti, Slovenija je i inicijalno odredila državljansko tijelo i istovremeno provela zakonsku integraciju većine ne-etničkih Slovenaca. Osnovni princip dodjeljivanja slovenskog državljanstva bio je kontinuitet prethodnog republičkog državljanstva. Svi koji su imali bivše slovensko republičko državljanstvo i etnički Slovenci, automatski su postali državljani. Neetnički Slovenci bez slovenskog republičkog državljanstva, ali s trajnim boravkom, morali su zatražiti državljanstvo na temelju *ius domicilia* principa, principa koji omogućava osobama koje imaju trajni boravak stjecanje državljanstva. Državljanima bivših jugoslavenskih republika koji su imali trajni boravak u Sloveniji 23.12.1990 i koji »stvarno« žive u Sloveniji, kaže zakon o državljanstvu, mogli su se registrirati. Dodatno je zakon pojasnio što znači »stvarna« veza sa Slovenijom. To je trajni boravak povezan sa socijalnim, ekonomskim i određenim političkim pravima, stvarno nastanjenje i »stvarni život« što su po Medvedu (2009.: 8) kriteriji integracije. U praksi je to podrazumijevalo životne aktivnosti na određenom teritoriju, kao zarađivanje, nastanjenje i ispunjavanje obveza prema državi. Zakonsko razdoblje za podnošenje zahtjeva bilo je šest mjeseci i istjecalo je 25.12.1991. Više od 174 000 ljudi ili 8,7% od ukupne populacije (među kojima je 30% rođeno u Sloveniji) na temelju tog članka (članak 40. Zakona o državljanstvu) podnijelo je zahtjev za državljanstvom. Po mišljenju mnogih pravnih stručnjaka, slovenski državljanski zakon bio je liberalan.

¹² Za mnoga individualna svjedočenja i slučajeve vidi članke i izvještaje o Hrvatskoj u Dika i sur., 1998.a i b.

Državljanstvo se moglo steći deklaracijom ili zahtjevom uz dokaz o stalnom boravku. Dodatni zahtjevi kao što je polaganje ispita o jeziku, dokaz o stalnom zaposlenju, polaganje zakletve, dugogodišnji boravak prije traženja državljanstva nisu postojali.

Inicijalna politika državljanstva podržavala je demokratsku ispred etničke državnosti. (vidi: Medved, 2009.).

Državljanstvo je definirano teritorijalnim terminima uz politiku koja je bila blizu »nulte opcije«.

Slovenija je obećala svim stalnim stanovnicima koji su glasali na referendumu za nezavisnost državljanstvo, omogućila je participaciju svima koji su bili pogođeni raspadom države, zaštitila je manjinska prava, pripadnicima emigrantskih zajednica koji su u velikoj mjeri podržavali nezavisnost, omogućila je olakšanu naturalizaciju.

»Izbrisani«

Problem je nastao kod onih imigranata koji su imali dugotrajno nastanjenje u Sloveniji, ali nisu registrirali trajni boravak i kod onih koji su registrirali trajni boravak, ali nisu na vrijeme zatražili slovensko državljanstvo.

Zakon o strancima nije sadržavao nikakve posebne odredbe koje bi regulirale status te grupe¹³, oni su postali stranci koji su ilegalno u Sloveniji bez odluke ili obavijesti o novom zakonskom statusu. Vlasti

su 26. veljače 1992 iz registra stanovništva Republike Slovenije izbrisale 25 671 osobu¹⁴. Oni su ostali bez svih prava vezanih uz trajni boravak iako su desetljećima sa svojim obiteljima živjeli u Sloveniji, imali domove, društvene mreže i posao. »Izbrisani« nisu primili nikakav službeni dokument niti su imali pravo žalbe (Medved, 2009.: 9).

Osim toga, pitanje »izbrisanih« praćeno je rastućom ksenofobijom prema imigranti- ma iz bivših jugoslavenskih republika, rasi- stičkom retorikom i formalnom diskrimina- cijom (vidi istraživanja: Zorn, 2005.; Blitz, 2006.; Andreev, 2008.; Žitnik, 2008.).¹⁵

Kako bi ponovno ozakonili svoj bora- vak u Sloveniji, »izbrisani« su se našli u **bi- rokratskom »začaranom krugu«**. Jedan od uvjeta za stjecanje državljanstva kroz regularnu naturalizaciju ili za dobivanje dozvole boravka je i dokaz o stalnom pri- hodu i sredstvima za život, što »izbrisani« nisu imali jer su izgubili posao ili mirovine, a s obzirom da nemaju dozvolu boravka, dozvolu rada niti državljanstvo, posao nisu mogli dobiti. »Tako se«, kako kaže Zorn, »ciklus socijalne isključenosti ponavljao« (Zorn, 2004.: 66). Neki od »izbrisanih« koji su ostali u Sloveniji gurnuti su na mar- ginu socijalnog života.¹⁶

Od 1992. godine kada je došlo do bri- sanja stalnih stanovnika sve do 1999. godi- ne kada je Ustavni sud priznao da Zakon o strancima nije regulirao prelazak od legal-

¹³ 1991. godine kada je Zakon o strancima bio u parlamentarnoj proceduri, dvije stranke (ZSMS i ZKS) zalagale su se za amandman koji bi osobama, državljanima bivših jugoslavenskih republika, s trajnim boravkom ili stalnim radnim mjestom, a koji nisu zatražili slovensko državljanstvo, bila omogućena trajna dozvola boravka. Da je amandman prihvaćen, »brisanje« se ne bi dogodilo (vidi: Zorn, 2004.: 64).

¹⁴ Broj je rezultat internog prebrojavanja izbrisanih osoba koje je Ministarstvo unutarnjih poslova izvelo u siječnju 2009. godine (vidi: The Erase. Information and document. www.mirovni-institut.si/izbrisani/en/).

¹⁵ Blitz navodi tri važne komponente ksenofobičnih reakcija: odbojnost prema Jugoslaviji jasno iskazana prema bivšim oficirima JNA; osuda međunarodne zajednice koja bi mogla rezultirati plaćanjem odšteta »izbrisanim« koje bi pale na teret građana i priljev tisuća bosanskih izbjeglica u 1992. i 1993. godini, što je dovelo do anti-imigrantskih stavova i rasiističke retorike (2006.: 472).

¹⁶ Opširnije vidi u: Poslijeratna pravda i trajni mir u bivšoj Jugoslaviji. Tematsko izvješće povjerenika Vijeća Europe za ljudska prava. Council of Europe Publishing, 2012. i Lipovec Čebren, 2011.

nog statusa te grupe ljudi na status stranaca, javnost nije bila upoznata sa sustavnim kršenjem ljudskih prava. Tako je, kaže Zorn: »(...) država upotrebom totalitarnih elemenata omogućila birokratsku i policijsku dominaciju nad osobama koje nisu povezane s kriminalnim aktivnostima« (2005.: 149).¹⁷

Oni koji se nisu pravovremeno odazvali registriranju te osobe koje su imale trajni boravak u Sloveniji, ali bez (iz bivše države naslijeđenog) republičkog državljanstva »izbrisane« su iz inicijalnog tijela državljanina.

ANALIZA PODATAKA

Zajedničke karakteristike

Državljanstvo je oblikovano povijesnim iskustvima. Različite povijesti nacija oblikovale su i različita rješenja. Međutim, u svim promatranim zemljama pojavljuju se i zajedničke karakteristike. Kao što se i pretpostavljalo, inicijalna dodjela državljanstva u svim je promatranim državama prioritet dala etničkom identitetu i time oblikovala kategoriju »isključenih«. Zakoni su pisani s namjerom da »isprave stare pogreške« (Liebich, 2009.: 34). No, kako kaže Štiks, »ispravljanje nekih 'starih greškama' išlo je ruku pod ruku s 'novim greškama', i to prema onima koji žive u zemlji, ali su drukčijeg etničkog podrijetla« (2010.: 81).

Sve promatrane države otežavaju naturalizaciju na razne načine, dvostruko državljanstvo zabranjuju, ali ga toleriraju pripadnicima dijaspore, ne i naturaliziranim građanima; odgađaju regulaciju (zakon o strancima, politike integracije) koja se odnosi na druge.

Primjena novih državljskih zakona događala se između legalnih propisa i aktualne administrativne prakse i bila je dio generalne strategije kreiranja etnički redizajniranih država (Štiks, 2006.). Situacija etničkih Rusa u baltičkim zemljama bila je slična onome što se dogodilo jugoslavenskim unutrašnjim migrantima.

Po pitanju kolektivnih prava manjina, rad dolazi do spoznaje da je na vidljivost manjina u javnosti i prisutnost manjina u političkom životu više utjecala tradicija manjinske zaštite, nasljeđe »starih« sustava i organiziranost manjina nego pritisak međunarodnih organizacija. Preuzimanje odgovarajućih pravnih stečevina glede »drugih« tvori i najveću inicijalnu razliku između promatranih (baltičkih) i postjugoslavenskih država.

UTJECAJ PROŠIRENJA NA KONCEPTE I POLITIKE DRŽAVLJANSTVA: IZNUĐENE PROMJENE

Reagirale su Europska unija, Vijeće Europe i Organizacija za sigurnost i suradnju koje su na kraju i »iznudile« promjene. Njihove primjedbe odnosile su se na nekoliko odredaba: uvođenje statusa nedržavljanina (Latvija, Estonija); uvođenje prava na državljanstvo za nedržavljanine; dodjeljivanje državljanstva djeci nedržavljanina; ubrzanje naturalizacijskog procesa; smanjivanje godina koje su potrebne za odobrenje stalnog boravka, smanjivanje pristojbi za naturalizaciju, pojednostavljivanje testova jezika, povijesti i ustava, ukidanje sustava kvota; donošenje politika integracije; obrazloženje odbijanja državljanstva (Hrvatska).

¹⁷ Ustavni sud je od svih institucija u Sloveniji odigrao najznačajniju ulogu kod otkrivanja brisanja i u ispravljanju nepravdi, koje su se zbog njega dogodile. Ustavni sud je u vezi brisanja presuđivao u najmanje 16 slučajeva, od kojih su neke presude provjeravale procjenu ustavnosti zakona ili su bile individualne tužbe. No među najvažnijim presudama su tzv. sistemske odluke iz 1999. i 2003. godine, koje su imale najdalekosežnije pozitivne posljedice za izbrisane stanovnike. (www.mirovni-institut.si)

Prije proširenja Europske unije u 2004. godini (u slučaju Hrvatske 2013.) postalo je jasno da Komisija može utjecati na unutrašnju politiku, čak i na razini ustava, zemalja ne-članica EU-a. Zemlje pristupnice udovoljavale su uvjetima koji su bili pred njih postavljeni iako EU nije zahtijevala minimum zajedničkih europskih standarda, već je postavljala maksimalne zahtjeve. Zemlje pristupnice ispunjavale su uvjete i s podrškom izbornog tijela. Na taj način mnoga sporna pitanja bila su riješena i postkomunističke zemlje prošle su kroz velike reforme.

Po kriteriju iz Kopenhagena (usvojenom u lipnju 1993. godine), članstvo je bilo uvjetovano stabilnim institucijama koje jamče demokraciju, provedbu zakona, ljudskih prava i zaštitu manjina; postojanje i funkcioniranje tržišne ekonomije; sposobnost preuzimanja obveza članstva koje uključuju odanost političkim, ekonomskim i monetarnim ciljevima Unije (Agenda, 2000.).

Baltik

Želja za ulaskom u EU i NATO u slučaju baltičkih država uvjetovana je bila i strahom od Rusije. Kako bi postigla članstvo zajednice zapadnih demokracija, Latvija i Estonija liberalizirale su državljansku i jezičnu politiku što je doprinijelo smanjivanju etničkih tenzija i izbjegavanju etničkog konflikta.

Konačno, 1996. godine Vijeće Europe objavilo je izvještaj o posljedicama državne sukcesije na državljanstvo u kojem su istaknuti generalni principi. Principi relevantni za baltički slučaj uključuju zabranu diskriminacije na osnovi etniciteta i jezika, uspostavljanje efektivnih veza između potencijalnog državljanina i države, izbjegavanje gubitka državljanstva, i prava na izbor državljanstva. Pojedinačan kontekst i

vrijednosti svake pojedine države interpretirali su napatke na drukčiji način.

Izvještaji su bili detaljni za svaku zemlju i pratili su postignuća svake zemlje. Pratili su prilagodbe i amandmane zakona o državljanstvu, naturalizaciju, jezik i izbore, formiranje institucija koje se bave manjinskim pitanjem unutar izvršne i zakonske strukture, vladine programe koji se odnose na manjinske potrebe. Evaluacija trendova izražavala se numerički, primjerice, brojem članova manjina koji su dobili državljanstvo, brojem zahtjeva za naturalizacijom, mjerio se stupanj prolaznosti na jezičnim i državljanskim testovima, brojem škola ili razreda na manjinskom jeziku, brojem učitelja koji poučavaju manjinski jezik i brojem manjinskih medija. Prema izvještajima, Europska unija, ovisno o postignućima i napretku u pojedinačnim područjima, donosila je odluke o svakoj zemlji posebno. Izvještaji su se pozivali na »međunarodne standarde« ili »europske standarde« i preporuke, aktivnosti i dokumente Vijeća Europe i Organizacije za sigurnost i suradnju u Europi (OSCE).

Ulaskom u EU, poboljšana je položaj rezidenata-stranih državljana posebno nakon Sastanka u Tampereu nakon čega je 2003. godine izdana Direktiva koja zahtijeva od zemlje članice da proširi prava državljana trećih zemalja koji imaju trajni boravak čime bi ona bila skoro ista kao i državljanska prava. Direktiva posebno naglašava jednaki tretman u pristupu zapošljavanju, obrazovanju, socijalnom osiguranju i poreznim olakšicama, pristupu dobrima i servisima (posebno stanovanju), slobodu udruživanja, slobodno kretanje unutar zemlje nastanjenja, zaštitu od protjerivanja i slobodno kretanje (ali ograničeno) u ostalim zemljama članicama EU-a.

Estonija

Progres usvajanja direktiva EU-a u Estoniji je išao vrlo sporo.¹⁸ Komisija je u slučaju Estonije uvidjela nejasnoće u definiciji manjine i preporučila estonskoj vladi da nađe načine za uključivanjem u državljanstvo djece rođene u Estoniji od roditelja koji nemaju estonsko državljanstvo. Primjedbu je 1998. godine usvojio estonski parlament.¹⁹ Sljedeći problemi na koje je upozoravala Komisija su strane putovnice koje su ograničavale slobodu kretanja kao i sustavno izdavanje privremenih boravišnih dozvola. Estonija je zakonom iz 2002. godine ukinula u naturalizacijskom procesu ispit o društvu za onu djecu koja su isti položili u srednjoj školi i ukinula odredbu koja isključuje nedržavljanke iz privatnog sektora. Nakon tih promjena, rezidentno nedržavljanstvo stanovništvo uživa skoro ista prava kao i državljani. S putovnicom za strance mogu slobodno putovati, u Estoniji im je omogućeno da participiraju na lokalnim izborima (ali se ne mogu kandidirati). I s ne-diskriminacijskom legislativom bilo je problema. Ministarstvo pravosuđa razradilo je Zakon o jednakim mogućnostima i 2002. godine poslalo ga u parlament. Međutim, nakon izbora u ožujku 2003. godine, zakon je povučen (u: Rechel, 2009., prema Bell i sur. 2003.: 59). Nova vlada odmah je počela pripremati novi *draft*, međutim, u vrijeme ulaska Estonije u EU, niti jedna anti-diskriminacijska legislativa nije prošla tako da je Estonija samo djelomično ispunila uvjete Europske unije. Niti jedno

zakonodavstvo nije osiguravalo jednakost na radu (Europska Komisija 2005.a: 16, u Rechel, 2009.) i tek nakon što je Komisija poslala službeno pismo, Ministarstvo pravosuđa je 2006. godine završilo *draft* Zakona o jednakom tretmanu, ali do kraja 2007. godine on nije bio usvojen (u Rechel, 2009.: 52; 104, prema Poleshchuk, 2007.: 6).

EU je zahtijevala i u Latviji i u Estoniji pojednostavljivanje naturalizacijskih procedura za osobe bez državljanstva (osobito djece), primjedbe su se odnosile na jezičnu politiku koja je najavila zatvaranje ne-estonskih visokih škola, zatim na testove estonskog jezika koji su bili preteški, Komisija je zahtijevala poboljšanje jezičnih instrukcija i potpisivanje okvirne Konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Financijski instrumenti EU-a postali su osnovno oružje utjecanja na politiku Estonije.²⁰ EU je napravila i pritisak kako bi se promijenio estonski jezični zakon koji je poticao upotrebu estonskog u privatnim poduzećima. Međunarodna zajednica vršila je pritisak na Estoniju i oko pitanja integracije i konačno 1997. godine prisilila Estoniju da donese integracijsku politiku za ne-Estonce. Formirana je posebna vladina agencija i posebni fondovi koji su počeli primjenjivati integracijski program kako bi riješili probleme osoba bez državljanstva.

Latvija

U Latviji je Helsinški odbor reagirao slično kao i u Estoniji. U izvještaju je na-

¹⁸ Sve zemlje koje su 2004. godine pristupile EU-u potpisale programe za integraciju romske manjine, osim Estonije.

¹⁹ Prva verzija zakona sadržavala je i članak po kojem djeca osoba bez državljanstva rođena u Estoniji ne mogu imati estonsko državljanstvo nakon rođenja što je bilo kršenje Internacionalne konvencije o građanskim i političkim pravima i Konvencije o pravima djeteta koje je Estonija ratificirala. Nakon intervencije međunarodnih organizacija, Estonija je 1999. godine donijela amandman na zakon o državljanstvu koji se odnosi na djecu rođenu nakon 1992. godine od ne-estonskih roditelja, a koji omogućava automatsko stjecanje državljanstva. Tako je Estonija unijela i *ius soli* princip, tj. teritorijalno pravo za stjecanje državljanstva.

²⁰ Nakon 1998. godine EU je prebacila 6,8 milijuna eura, većinu da bi potpomogla učenje estonskog jezika za ne-Estonce.

pisao da latvijski zakon o državljanstvu krši nekoliko međunarodnih konvencija o ljudskim pravima. Primjedbe Europske komisije odnosile su se na premali broj zahtjeva za državljanstvom. Jedan od razloga su državljanski i jezični testovi koji su bili preteški i preskupi. Podjelu nedržavljana u starosne grupe kojima je određeno vrijeme kada mogu zatražiti državljanstvo kao i godišnje kvote predviđene naturalizacije, Komisija je smatrala problematičnim. Jaka pozicija EU-a vidi se i u brzini donesenih promjena. Kvote su ukinute amandmanom na državljanski zakon 1998. godine, naturalizacija je omogućena svim strancima koji su rezidenti, djeci koja su rođena u Latviji, a čiji su roditelji bez državljanstva dodijeljeno je državljanstvo, pojednostavljena je naturalizacijska procedura za osobe iznad 65 godina. Primjedba EU-a o diskriminacijskoj politici prema nedržavljanima je usvojena tako da je ukinuta restrikcija za zapošljavanje nedržavljana kao vatrogasaca, zaposlenika u zrakoplovnim tvrtkama, farmaceuta, veterinaru, a davanja za nezaposlene su omogućena i nedržavljanima bez potvrde o znanju latvijskog jezika. Nadopuna Zakona u Latviji omogućila je nedržavljanima da slobodno putuju, primaju rođake i održavaju svoj materinji jezik i kulturu, što do tada nije bio slučaj (prema: Gelazis, 2004.: 228-239; Silverman, 2007.: 87-89).

Latvija, kao i Estonija, omogućila je glasanje nedržavljana na lokalnim izborima što može pomoći nedržavljanima u boljoj integraciji u latvijsko društvo. Na kraju je Komisija u završnom izvještaju istaknula, isto kao i u slučaju Estonije, samo jedan aspekt – dodjeljivanje državljanstva treba biti brže (Gelazis, 2004.).

Od 10 zemalja koje su tražile članstvo u EU krajem 1990-ih godina, Latvija je bila poseban slučaj. Zbog jake unutarnje opozicije, Latviji je trebalo više od 10 godina da

ratificira Okvirnu konvenciju o zaštiti manjina (FCNM – Framework Convention for the Protection of National Minorities) koju je donijelo Vijeće Europe (Latvija je ušla u Vijeće Europe 1995. godine, potpisala Konvenciju 1995., a ratificirala 2005. godine).

Latvija je 2001. godine preformulirala inicijalnu »homogenu« viziju izgradnje države u: »Latvija nikada nije bila etnički homogena nacija«. Slične korake poduzela je Estonija kako bi promijenila javno mnijenje u odnosu na integraciju i nacionalne manjine.

Litva

Komisija u slučaju Litve nije vidjela većih problema kada se govori o manjinskoj situaciji, čak ju je smatrala vrlo pozitivnom. Glavni razlog je državljanska politika koja je uvedena proglašenjem nezavisnosti. Preko 90% pripadnika manjina su državljani Litve. Manjinama su bila osigurana prava na obrazovanje (i na fakultetima) na vlastitom jeziku koje je financijski pomagala vlada. Primjedbe Komisije odnosile su se samo na poljsku populaciju, a ticale su se upotrebe poljskog jezika.

Hrvatska

U Hrvatskoj nakon deset godina, 2000. godine, dolazi do promjene stranke na vlasti. Hrvatska pokazuje volju za ispunjavanjem svih uvjeta koji su potrebni za članstvo u Europskoj uniji. Posljedica toga je i promjena administrativne prakse koja postaje otvorenija prema etničkim ne-Hrvatima i prema srpskim izbjeglicama iz Hrvatske koji više ne nailaze na prepreke u stjecanju hrvatskog državljanstva. Njihov povratak u Hrvatsku i povratak njihovih materijalnih dobara jedni su od najvažnijih političkih uvjeta za prijem Hrvatske u Europsku uniju. Međutim, državljanski zakoni ostaju isti. Pritisak Europske unije

više je usmjeren na administrativnu praksu i politički život zemlje, nego na promjene državljanjskog zakonodavstva.

Reguliranost ljudskih prava i sloboda i prava nacionalnih manjina u Ustavu Republike Hrvatske nije, prema ocjeni međunarodne zajednice, bila potpuna i zadovoljavajuća. Zbog toga je Republika Hrvatska, kao uvjet svog međunarodnog priznanja, morala krajem 1991. godine donijeti, slijedeći primjere nekih drugih »novih demokracija« (Mađarske, Estonije i Litve), Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina. Osim toga, ratificirane su sve međunarodne konvencije koje se odnose na prava nacionalnih manjina, prihvaćen je niz provedbenih dokumenata iz tog područja te su potpisana tri međudržavna ugovora kojima je regulirana obostrana zaštita nacionalnih manjina. Zakonska zaštita manjina velikim dijelom je i rezultat međunarodnog pritiska. Prava nacionalnih manjina bila su jedan od uvjeta međunarodnog priznanja Republike Hrvatske i jedna od njenih obveza za pristupanje EU-u.

Slovenija

U kontekstu pristupanja Europskoj uniji, Slovenija je 1993. ratificirala Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava, 1998., Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, 2000., Europsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima.

Zahvaljujući apelima Odbora za ljudska prava i nevladinih organizacija, 1999. godine Ustavni sud priznaje da Zakon o strancima nije regulirao prelazak od legalnog statusa »izbrisanih« na status stranaca. U međuvremenu je, i pod pritiskom EU-a, 2002. nadopunjen Zakon o državljanstvu s odlukom koja olakšava stjecanje slovenskog

državljanstva državljanima drugih republika bivše Jugoslavije koji su 23.12.1990. godine bili registrirani kao stalni stanovnici i koji su od tog dana kontinuirano živjeli u Sloveniji. Trajanje nastanjenja, osobne, obiteljske, ekonomske, društvene i ostale veze sa Slovenijom isto su uzete u obzir, kao i posljedice koje bi mogle nastati uslijed nedobivanja slovenskog državljanstva. Besplatne prijave mogle su se podnijeti do 29.11.2003. Nakon te odluke, naturalizirano je 1 676 osoba.

ULAZAK U EU: NERIJEŠENA PITANJA

Proširenje je unijelo promjene državljanjskog zakona u obje baltičke zemlje, Latviju i Estoniju, **ali usprkos tome, u vrijeme ulaska u EU 22,4% rezidentne populacije u Latviji i 12,5% u Estoniji nije imalo državljanstvo** (Kruma, 2009.: 83).

Usprkos očekivanju, samo članstvo (kandidatski status) u EU nije značajno utjecao na politiku državljanstva.

Ulaskom u EU poboljšana je položaj rezidenata-stranih državljana. To je bila opcija EU-a da intervenira u problem gubitka državljanstva u Latviji i Estoniji, tj. u migracijsku i naturalizacijsku politiku, međutim, te mjere nisu razriješile nedemokratsku prirodu statusa osoba bez državljanstva (vidi: Gelazis, 2004.). Nerješavanjem problema osoba bez državljanstva prije proširenja, Europska unija ga je naslijedila.

U vrijeme ulaska **Estonije** u EU niti jedna antidiskriminacijska legislativa nije prošla. Iako je Estonija potpisala i ratificirala većinu međunarodnih instrumenata za borbu protiv rasne i etničke diskriminacije, neke Konvencije koje reguliraju pitanja državljanstva i osoba bez državljanstva²¹ Estonija još uvijek nije potpisala (vidi:

²¹ Primjerice UN-ova Konvencija o statusu osoba bez državljanstva (1954.), UN-ova Konvencija o državljanstvu udanih žena (1957.), UN-ova Konvencija o smanjivanju situacija bez državljanstva (1961.) i Europska konvencija o državljanstvu (1997.).

<http://eudo-citizenship.eu>). EU je iskazivala nezadovoljstvo oko položaja djece bez državljanstva, naturalizacije, jezičnih zakona, međutim Estonija je pobijedila na širem frontu legalizacijom restoracijske doktrine, zaključuju Pettai i Kallas (u: Rechel, 2009.: 112). Uključenjem Estonije u »prvi val« priključenja EU-u, Komisija je poslala jasan znak da neće uvjetovati pristup pitanjima koja se tiču estonskog državljanstva i manjinske politike.

Latvijsko antidiskriminacijsko zakonodavstvo još uvijek je fragmentarno i ne pokriva sva područja o rasnoj jednakosti na radnom mjestu (Schwellnus, 2009.: 38). Latvija je ušla u EU bez da je potpisala Okvirnu konvenciju o zaštiti manjina i Europsku povelju o zaštiti regionalnih i manjinskih jezika. Latvijska politička scena ilustrira da čak i brojna politička reprezentacija na državnoj razini ne jamči nužno utjecaj na donošenje političkih odluka koje se tiču manjinskog zakonodavstva.²²

Što se tiče **Litve**, po mišljenju Budryte i Pilinkaite-Sotirovic, povijesno iskustvo i orijentacija litvanskih elita kasnih 80-ih i ranih 90-ih godina bila je značajnija od međunarodne intervencije pri oblikovanju litvanskog režima manjinskih prava i prava migranata (u: Rechel, 2009.: 163).

Legislativa manjinske zaštite u svim baltičkim državama i nakon ulaska u EU ostala je nepromijenjena, a države su nastavile svojim putem bez obzira do koje mjere su prethodno jamčile prava manjinama (Rechel, 2009.: 11).

U Hrvatskoj model kulturne autonomije i političkog predstavništva nacionalnih manjina po svojoj strukturi može dobiti visoku ocjenu, međutim i dalje postoje problemi u njegovoj provedbi koji su vezani za nedovoljnu osposobljenost i/ili spremnost pojedinih tijela državne vlasti u provođenju Ustavnog zakona, za nedovoljnu zainteresiranost pojedinih tijela lokalne i regionalne samouprave za ostvarivanje prava nacionalnih manjina i određenu apatičnost i/ili nedovoljnu motiviranost pripadnika nacionalnih manjina ili njihovih organizacija i predstavnika da poboljšaju položaj manjine. Osim toga, Hrvatska je ušla u EU bez da je ratificirala Europsku konvenciju o državljanstvu iz 2006. godine.²³

U Hrvatskoj ostaju otvorena pitanja standarda ljudskih i stvarnih prava (vlasništva, vraćanje imovine) srpske manjine u Hrvatskoj. Osim toga, otvara se i pitanje »drugih« u slučaju pojačanih migracija – koje se s pravom mogu pretpostaviti – iz zemalja nečlanica EU-a. Hrvatska, primjerice, nijednim od poznatih instrumenata prilagodbe migracijama i »novim manjinama« još nije opremljena.

Slovenija je ušla u EU bez rješavanja problema »izbrisanih«. Tek je u ožujku 2011. slovenski parlament usvojio izmjene Zakona o zakonskom statusu (»izmijenjeni Zakon«), kako bi se u potpunosti provela odluka Ustavnog suda iz 2003. godine.²⁴

Iako je potpisala Okvirnu konvenciju i Europsku povelju, manjinska legislativa odnosi se samo na talijansku i mađarsku

²² Latvijski jezični zakon iz 1999. godine još uvijek regulira upotrebu latvijskog jezika u privatnim institucijama. Amandman na estonski jezični zakon 2007. godine proširio je ovlasti kontrole upotrebe titularnog jezika.

²³ Njezino prihvaćanje značilo bi i nužnost promjene Zakona o hrvatskom državljanstvu. Najsporniji je dio zakona onaj koji se odnosi na obavezu prebivanja u Hrvatskoj od kojeg su izuzeti etnički Hrvati. Takvo je diskriminiranje u suprotnosti s člankom 5. Konvencije kojom se zabranjuje bilo kakva diskriminacija na etničkom, rasnom i religijskom temelju.

²⁴ Do svibnja 2011. samo je 120 »izbrisanih« podnijelo zahtjeve temeljem izmijenjenoga zakon. Razlog za tako mali broj prijava je, kako se čini, u materijalnim odredbama izmijenjenoga zakona, te u određenim nedostacima u njegovoj primjeni. (opširnije vidi: Poslijeratna pravda i trajni mir u bivšoj Jugoslaviji. Tematsko izvješće povjerenika Vijeća Europe za ljudska prava. Council of Europe Publishing, 2012.).

manjinu, manjim dijelom na romsku zajednicu. Općenito, međunarodna zajednica smatra da je slovenska manjinska politika otvorena i tolerantna iako postoje etničke tenzije i određeni elementi nacionalističke politike posebno prema pripadnicima »novih« manjina.²⁵

ZAKLJUČAK

Raspad Sovjetskog Saveza i SFRJ-a pretvorio je dojučerašnje unutrašnje migrante (sigurne u svoje sovjetsko i jugoslavensko državljanstvo) u vanjske migrante spornog legitimiteta i nesigurnog članstva. Novonastale države postaju kompenzacijski projekti jer servisiraju interese »temeljne nacije« koju su multinacionalni sustavi zapostavljali ili negirali.²⁶

Pokušaj implementacije političkih promjena i standardizacije sustava imigracijske kontrole posredstvom EU-a proizveo je političke sporove kada je dolazio u konflikt s idejom nacionalnog identiteta.

U razdoblju nastajanja, sve promatrane države pokušavale su u što većoj mjeri iskoristiti mogućnosti donošenja ustavnih i zakonskih odredbi koje će im »jamčiti« održavanje identitetskih nacionalnih komponenti²⁷ te istovremeno ograničiti afirmiranje »drugačijosti« manjina i imigranata. U razdoblju pristupnih pregovora s EU-om, suočene sa standardima EU-a na području reguliranja statusa »drugih«, političke elite promatranih država sporadično, i u hodu, konsenzualiziraju državljanske i manjinske zakone i politike s EU zahtjevima. Potvrđeno je, međutim, da se taj proces odvija u usklađivanju s: a) zahtjevima vlastitih,

posebno desnih političkih elita, te b) da se iskorištavaju mogućnosti primjene principa **isključivanja** u nacionalnim politikama državljanstva u mjeri u kojoj to – pod suzdržanom klauzulom suverenosti – EU tolerira i starim državama članicama. Politikom »mrkve i batine«, kako su je nazvali Koska, Raggazi i Štiks (2013.), Europska unija pokušala je utjecati na odnos između »**nacionalizirajuće države**« (Brubaker, 1992.) i njenih manjina kao i na relaciju s etničkom dijasporom u susjedstvu. Istovremeno, to pokazuje kako su ti odnosi sačuvani unutar institucionalnog okvira EU-a. »Stoga smo mi svjedoci paralelnih pokušaja integracije države u nadnacionalne institucije EU-a, demokratizacije političkog života, političkog i društvenog uključivanja etničkih manjina, ali i naglaska na transnacionalnu etničku zajednicu upotrebom etno-centričnih državljanskih zakona« (Koska, Raggazi i Štiks, 2013.: 23).

Prilikom analize državljanskih i manjinskih zakona, došla sam do zaključka da **u regulaciji** postoje sljedeće kontradikcije ili »važni praktični problemi«: (1) manjinska prava i kulturna autonomija; (2) zahtjevi države prilikom naturalizacije. Često se zakoni razlikuju od prakse i praksa od zakona. Ono što je *de iure* propisano ne mora biti *de facto* slučaj.

Regulacija i praksa u razdoblju od 1990. do kraja 1992. godine nakupile su razorne probleme u funkcionalnoj kompleksnosti, koji su počeli znatno otežavati komunikaciju s okolinom – EU-om i susjednim državama (Rusija, Poljska, Srbija, Italija).

To se, dakle, razdoblje definiranja tzv. inicijalnog državljanskog tijela može opi-

²⁵ Po mišljenju V. Bajt, etničke tenzije posebno se odnose na pripadnike islamske vjeroispovijesti koji obavljaju nekvalificirane poslove. Prema izvještaju savjetodavnog odbora okvirne Konvencije iz 2002., ponovljenog 2005. godine, slovenske vlasti onemogućile su izgradnju džamije u Ljubljani što je ocijenjeno generalnim nedostatkom interkulturalnog dijaloga i zaštite manjina podrijetlom iz bivše Jugoslavije (2008.).

²⁶ Interes temeljne nacije je zaštita i promocija njenog jezika, kulture, demografskog položaja, ekonomske dobrobiti i političke hegemonije od strane države (vidi Brubaker, 1996.: 431).

²⁷ Vidi: Brubaker, 1992. i 1996.

sati kao razdoblje ustoličenja relativno zatvorenih identitetnih nacionalnih sustava, bez otvorenih kanala razmjena informacija s okolinom te tome primjerenom procesu preobrazbe unutarnje organizacije sustava. Svi su promatrani sustavi učinili maksimalni napor na revitalizaciji prošlosti te rezanju kanala komuniciranja s okolinom sadašnjosti u određivanju inicijalnog državljanjskog tijela.

Europska je unija činom najavljuvanja učlanjivanja unijela »otvaranje« sustava prema nužnosti učenja iz okoline i unošenja novih pravnih stečevina u internu regulaciju (građanstva). Ta je intervencija EU-a imala jasan cilj: da postupno, smanjenjem kompleksnosti reguliranja te uzaludnog gubljenja energije na preuzimanje tradicijskih regulacija, na podržavanje neuspjelih, nefunkcionalnih mjera koje samo povećavaju kompleksnost i disfunkciju – ustoliči učinkovite procese »učenja«. Što je u praksi značilo omogućiti implementaciju politika »najboljih praksi« koje će smanjiti gomilanje »iznimaka« od pravila, a ujedno unijeti prepoznavanje »korisnosti« različitog u bitnim dijelovima sustava kao što su kultura i politika. Za očekivati je bilo da će sve ujednačenijom regulacijom novostvorene države članice EU-a smanjivati kompleksnost regulacije državljanstva, manjinskih prava, statusa stranaca unutar vlastitih granica, između sebe te u povezanosti s EU-om. Ta su se očekivanja, zasad, djelomično ostvarila.

Integraciju kao težnju ravnoteži u početku uspostavljanja nezavisnosti u svim promatranim državama postupno zamjenjuje dinamička stabilnost u regulaciji građanstva kako unutar njih samih, tako i unutar entiteta EU-a. Članstvo u EU unosi u taj prostor regulacije tko-je-u-a-tko-izvan manju kompleksnost, veću sigurnost, manje iznimaka i veću prediktabilnost.

Za daljnja istraživanja ostaje otvorenim pitanje: koliko će novostvorene europske države, i u zajedničkom konkretnom sustavu EU-a prepoznati šansu i težnju inovacijske reprodukcije i obnove te učenja s ciljem vlastite dinamičke stabilnosti, a ne tek puko »ograničavanje nacionalnog suvereniteta« i identiteta.

LITERATURA

- Andreev, S. (2003). Making Slovenian citizens: The problem of the former Yugoslav citizens and asylum seekers living in Slovenia. *Southeast European Politics*, 4(1), 1-24. Dostupno na <http://www.seep.ceu.hu/archives/issue41/andreev.pdf>
- Bajt, V. (2008). Muslims in Slovenia: Between tolerance and discrimination. *Revija za sociologiju*, 39(4), 221-234. Dostupno na <http://hrca.srce.hr/file/55459>
- Blitz, K. B. (2006). Statelessness and the social (de)construction of citizenship: Political restructuring and ethnic discrimination in Slovenia. *Journal of Human Rights*, 5(4), 453-479. doi: 10.1080/14754830600978257
- Brubaker, R. (1992). *Citizenship and nationhood*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Brubaker, R. (1996). *Nationalism reframed: Nationhood and the national question in the new Europe*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Brubaker, R. (2004). In the name of the nation: Reflections on nationalism and patriotism. *Citizenship Studies*, 8(2), 115-127. doi: 10.1080/1362102042000214705
- Budryte, D. (2005). *Taming nationalism? Political community building in the Post-Soviet Baltic state*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Budryte, D., & Pilinkaite-Sotirovic, V. (2009). Lithuania: Progressive legislation without popular support. In B. Rechel (Ed.), *Minority Rights in Central and Eastern Europe* (pp. 151-165). New York: Routledge.
- Dika, M., Helton, A. C. & Omejec, J. (1998a). The citizenship status of citizens of the former SFR Yugoslavia after its dissolution. Part 1: Intro-

- duction; History; Region. *Croatian Critical Law Review*, 3(1-2), 1-259.
- Dika, M., Helton, A. C., & Omejec, J. (1998b). The citizenship status of citizens of the former SFR Yugoslavia after its dissolution. Part 2: Eastern Slavonia; Aliens; International. *Croatian Critical Law Review*, 3(3), 263-351.
- European Commission (1997). Agenda 2000 - For a stronger and wider Union. Document drawn up on the basis of COM (97) 2000 final, 13 July 1997. *Bulletin of the European Union*, Supplement 5/97. Bruxelles: European Commission.
- European Union Democracy Observatory on Citizenship. Dostupno na <http://eudo-citizenship.eu>
- Galbreath, David J., & Muižnieks, N. (2009). Latvia: Managing post-imperial minorities. In B. Rechel (Ed.), *Minority Rights in Central and Eastern Europe* (pp. 135-150). New York: Routledge.
- Gelazis, N. M. (2004). The European Union and the statelessness problem in the Baltic states. *European Journal of Migration and Law*, 6(3), 225-242. doi: 10.1163/1571816043020048
- Jarve, P. (2009). Estonian citizenship: Between ethnic preferences and democratic obligations. In R. Bauböck, B. Perchinig & W. Sievers (Eds.), *Citizenship Policies in the New Europe. Expanded and Updated Edition* (pp. 45-66). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Juska, A. (1999). Ethno-political transformation in the states of the former USSR. *Ethnic and Racial Studies*, 22(3), 524-553. doi: 10.1080/014198799329413
- Kattago, S. (2009). Agreeing to disagree on the legacies of recent history. Memory, pluralism and Europe after 1989. *European Journal of Social Theory*, 12(3), 375-395. doi: 10.1177/1368431009337352
- Kolsto, P. (2002). Territorial autonomy as a minority rights regime in post-communist countries. In W. Kymlicka & M. Opalski (Eds.), *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe* (pp. 200-219). New York: Oxford University Press.
- Koska, V., Ragazzi, F., & Štiks, I. (2013). *Country Report: Croatia*. Badia Fiesolana, San Domenico di Fiesole: EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Edinburgh University Law School.
- Kruma, K. (2009). Lithuanian nationality: Trump card to independence and its current challenges. In R. Bauböck, B. Perchinig & W. Sievers (Eds.), *Citizenship Policies in the New Europe. Expanded and Updated Edition* (pp. 97-122). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Lehti, M., & Smith D. J. (Eds.). (2003). *Post-Cold War identity politics: Northern and Baltic experiences*. London: Frank Cass Publishers.
- Liebich, A. (2009). Introduction: Altneulander or the vicissitudes of citizenship in the new EU state. In R. Bauböck, B. Perchinig & W. Sievers (Eds.), *Citizenship Policies in the New Europe. Expanded and Updated Edition* (pp. 21-44). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Lipovec Čebren, U. (2011). It hits your nerves and all kinds of hell break loose. Psychological distress of the Erased of Slovenia. *Studia ethnologica Croatica*, 23(1), 259-282. Dostupno na <http://hrcak.srce.hr/file/110975>
- Made, V. (2003). Estonia and Europe: A common identity or an identity crisis?. In M. Lehti & D. J. Smith (Eds.), *Post-Cold War identity politics: Northern and Baltic experiences* (pp. 183-199). London: Frank Cass Publishers.
- Medved, F. (2009). From civic to ethnic community? The evolution of Slovenian citizenship. In R. Bauböck, B. Perchinig & W. Sievers (Eds.), *Citizenship Policies in the New Europe. Expanded and Updated Edition* (pp. 305-338). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Melvin, N. J. (2000). Post-imperial ethnocracy and the russophone minorities of Estonia and Latvia. In J. P. Stein (Ed.), *The Politics of national Minority Participation in Post-communist Europe. State-building, Democracy, and Ethnic Mobilization* (pp. 129-166). London: East West Institute, M.E. Sharpe, Inc.
- Pettai, V. (2002). Definitions and discourse: Applying Kymlicka's models to Estonia and Latvia. In W. Kymlicka & M. Opalski (Eds.), *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe* (pp. 259-269). New York: Oxford University Press.

- Pettai, V., & Kallas, K. (2009). Estonia: Conditionality amidst a legal straightjacket. In B. Rechel (Ed.), *Minority Rights in Central and Eastern Europe* (pp. 104-118). New York: Routledge.
- Ragazzi, F., & Štiks, I. (2009). Croatian citizenship: From ethnic engineering to inclusiveness. In R. Bauböck, B. Perchinig & W. Sievers (Eds.), *Citizenship Policies in the New Europe. Expanded and Updated Edition* (pp. 339-366). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Raun, T. U. (2009.) Estonia after 1991. Identity and integration. *East European Politics and Societies*, 23(4), 526-534. doi: 10.1177/0888325409342113
- Rechel, B. (Ed.). (2009). *Minority Rights in Central and Eastern Europe*. New York: Routledge.
- Schwellnus, G. (2009). Anti-discrimination legislation. In B. Rechel (Ed.), *Minority Rights in Central and Eastern Europe* (pp. 32-45). New York: Routledge.
- Silverman, D. S., & Silverman, O. (2007). Citizens and enemies and aliens, Oh my! Or, how Latvia gave me an alien passport in the country of my birth. *International Journal of Diversity in Organisations, Communities and Nations*, 7(5), 87-95.
- Snyder, J. (2000). Managing ethnopolitics in eastern Europe: An assessment of institutional approaches. In J. P. Stein (Ed.), *The Politics of national Minority Participation in Post-communist Europe. State-building, Democracy, and Ethnic Mobilization* (pp. 269-286). London: East West Institute, M.E. Sharpe, Inc.
- Štiks, I. (2006). Nationality and citizenship in the former Yugoslavia: From disintegration to European integration. *Southeast European and Black Sea Studies*, 6(4), 483-500. doi: 10.1080/14683850601016366
- Štiks, I. (2010). Uključeni, isključeni, pozvani: politike državljanstva u postsocijalističkoj Europi i Hrvatskoj. *Politička misao*, 47(1), 77-100. Dostupno na <http://hrcak.srce.hr/file/87384>
- The Erased. Information and document. Dostupno na www.mirovni-institut.si/izbrisani/en/
- Vanamo, S. (1999). *On citizenship and identity: The case of the Baltic States and the problems in nationalism today* (Master's thesis). Political University, Department of Social Sciences and Philosophy, Jyväskylä.
- Vijeće Europe (2012). *Poslijeratna pravda i trajni mir u bivšoj Jugoslaviji*. Tematsko izvješće povjerenika Vijeća Europe za ljudska prava. Dostupno na http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/Premis46212_HRV_1700_PostwarJustice.pdf
- Zorn, J. (2004). Politika isključivanja u stvaranju slovenske države. Slučaj izbrisanih. *Revija za sociologiju*, 35(1-2), 61-72. Dostupno na <http://hrcak.srce.hr/file/22123>
- Zorn, J. (2005). Ethnic citizenship in the Slovenian state. *Citizenship Studies*, 9(2), 135-152. doi: 10.1080/13621020500049093
- Žitnik, J. (2008). Statistical facts are human fates: Unequal citizens in Slovenia. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34(1), 77-104. doi: 10.1080/13691830701708775

Summary

LEGAL AND SOCIAL EXCLUSION IN NEW EUROPE: A COMPARISON OF BALTIC STATES, SLOVENIA AND CROATIA

Jelena Zlatković

*Institute for Migration and Ethnic Studies
Zagreb, Croatia*

The collapse of the USSR and Yugoslavia has produced twenty two national states; they regulated relationship between citizens and community via rights to citizenship. By the same token, hundreds of thousands were left aside without this right, therefore without basic legal protection. This paper examines who belongs and who is excluded, how and why – from the political community of the new states. The author is trying to find the answers to these questions in theory and via comparative case analyses of Estonia, Lithuania, Latvia, Slovenia and Croatia after 1990. The author traces the emergence and change in citizenship and minority laws and policies and their harmonization with the standards of EU. Initially awarded citizenship in all the observed countries gave priority to ethnic identity and thus formed the category of »excluded«. Changes are being »extorted« by the EU, while new member states react with similar policies of inclusion – both of immigrants and minorities - with variants that do not threaten core standards of the EU. However, the author concludes that, despite the expectations, being the EU member state did not significantly affect policies towards »others« within new EU member states. This conclusion is endorsed with the examples of »open questions« for each observed state.

Key words: social exclusion, citizenship, Estonia, Latvia, Lithuania, Slovenia, Croatia, European Union.