

Državljanstvo, nacionalni identitet i migracije: europska perspektiva

JELENA ZLATKOVIĆ WINTER
Institut za migracije i narodnosti
Trg Stjepana Radića 3, Zagreb
e-mail: jwinter@public.srce.hr

UDK: 316.356.4:314.7(4)
323.1(4):314.7
Pregledni rad
Primljeno: 2. svibnja 2001.

Rad preispituje sponu između državljanstva, nacionalnog identiteta i migracija koja je postala važno političko pitanje u novonastalim državama kao i u Zapadnoj Europi. U prvom dijelu rada autorica analizira pojam državljanstva kao i veze s osnovnim konceptima na koje se državljanstvo odnosi. Po kojem principu država štiti svoje granice, zašto baš po tom, tko može prijeći koje granice, a tko ne propituje se u značenju termina "državljanstvo", koje se razlikuje od države do države slijedeći legalne tradicije, povijest svake nacije i države i aspiracije za budućnost. Zbog toga je, naglašava autorica, državljanstvo kao koncept povezano s pojmom nacije, manjine i demokracije jer nijedno drugo pitanje ne pokazuje kako politička zajednica želi definirati sebe. Koncept nacionalnosti utječe na imigracijsku politiku. Različite nacionalne tradicije i političke kulture rezultirale su razlikama u stupnju integriranosti imigranata. Tip državljanstva koje država institucionalizira i različiti načini uključivanja imigranata u život zajednice ključna su pitanja kojima se članak bavi. Nisku stopu naturalizacije imigranata-stalnih stanovnika problematizira posljednji dio rada, te se predlažu moguća rješenja kojima bi se postiglo punopravno članstvo regulirano novom formom državljanstva.

Ključne riječi: DRŽAVLJANSTVO, NACIONALNI IDENTITET, NACIONALNE MANJINE, MIGRACIJE, MIGRACIJSKE POLITIKE, NATURALIZACIJA

Određenje problema – zašto je državljanstvo važno

Države koriste državljanstvo da bi zaštitile svoje granice od stranaca. Međutim, nameću se neka pitanja koja su postala predmet rasprava mnogih znanstvenika. Po kojem principu država štiti svoje granice i zašto baš po tom? Tko može prijeći koje granice, nastaniti se i raditi unutar određenih država, a tko ne?

Dva puta u XX. stoljeću u Europi, posebno centralnoj i istočnoj, nacionalno je pitanje uzrokovalo preustrojstvo političkog prostora. Ujedinjenje Njemačke, propast komunističkih režima i ratovi u središtu Europe otvorili su novu eru nestabilnosti. Raspad višenacionalnih država – Sovjetskog Saveza, Jugoslavije i Češkoslovačke proizveo je dvadeset novih nacionalnih država. Nove države uređivale su odnose, definirale ili redefinirale relacije između individue i zajednice; pritom su vlade mnogih država ostavljale stotine tisuća ljudi bez državljanstva, bez osnovne legalne zaštite.

Osim toga, spona između državljanstva, nacionalnog identiteta i migracija pojavljuje se kao važno političko pitanje u Zapadnoj Europi.

Temeljna odrednica moderne nacionalne države jest državljanstvo. Državljanstvo u sebi sadrži relaciju između individue, socijalnih grupa, civilnog društva i države. Pristupi u poimanju državljanstva su različiti. Oni mogu biti pravni, filozofski i/ili socio-politički. Nas će zanimati socio-politički pristup koji analizira državljanstvo unutar socio-povijesnog konteksta i unutar specifičnih socijalnih, političkih i ekonomskih odnosa. Državljanstvo je pojam koji ima formalno i supstantivno značenje. Formalno, to je članstvo u državi, tj. legalna oznaka koja čini nekoga državljaninom države. Formalno državljanstvo govori o tome kako politička zajednica želi definirati sebe. Supstantivno državljanstvo označava članstvo u zajednici, tj. posjedovanje brojnih prava i dužnosti u toj državi. Supstancijski članstvo sadrži ekonomska i so-

cijalna prava, ali ne i politička.¹ Značenje termina državljanstvo razlikuje se od zemlje do zemlje slijedeći legalne tradicije, povijest svake nacije i države te aspiracije za budućnost. Temeljni koncepti na koje se pojam državljanstva odnosi jesu demokracija, nacionalna država, migracije i manjine.

Državljanstvo i nacionalna država

Država, kao suvereni entitet, može odlučiti tko je “nacionalan” i koje su privilegije združene s nacionalnošću. Postavlja se pitanje do koje mjere država stvara i kako podržava definiciju nacionalnog identiteta jer državljanstvo nije samo pravni status definiran skupom prava i odgovornosti nego je i identitet, izraz nečijeg članstva unutar političke zajednice.² Stoga se različiti načini na koji su se etniciteti/nacionalnosti politički izrazili.

Definiranje identiteta suverene nacije je proces fluidne i otvorene javne rasprave: linija koja razdvaja “nas” od “njih” sadrži neispitane predrasude, stare bitke, povijesne nepravde i dijelovi administrativne presude. Početak svake moderne nacionalne države nosi trag nekih nasilja i nepravdi. Stoga prava ne-državljana i stranaca, bez obzira jesu li izbjeglice ili gosti-radnici, azilanti ili pustolovi, ukazuju na prostor unutar kojeg je identitet definiran i opisan.

Različiti tipovi nacionalnih država imaju različite koncepte državljanstva.

Studija nacionalnih pokreta i državljanstva vrlo je važna zbog svojeg utjecaja na razvoj i države i društva u Istočnoj Europi. Državljanstvo je postalo najvažnije političko pitanje unutar državne nezavisnosti. Brubaker analizira ponovna uokvirivanja nacionalnih politika, njihove vrste i stilove u postkomunističkoj Europi i Euroaziji. Taj stari-novi nacionalizam je, kaže, sličan u nekim pogledima onom iz međuratne Centralne i Istočne Europe, a u nekim pogledima različit od nacionalizma koji gradi državu (*nation-building*). Neke novonastale zemlje u postkomunističkoj Europi otvorenije su za prihvat imigranata kao državljana. To ovisi, kaže Brubaker, o “kulturnom idiomu” ili načinu mišljenja o nacionalnom biću. (Brubaker, 1996) Povezujući državljanstvo i nacionalizam Brubaker proučava međuodnos između “formalne” i “supstantivne” dimenzije državljanstva.

Različite nacionalne tradicije i političke kulture rezultirale su razlikama u stupnju integriranosti imigranata u državama Zapadne Europe. Suvremeni razvoj državljanstva i prakse uključivanja unutar država članica EU-a predmet su analize mnogih autora (Benhabibi, Cesarani, Ugur, itd.). Nacionalni princip jest baza za prava radnika o slobodnom kretanju unutar EZ-a, slažu se autori. Njegovo prihvaćanje postepeno se završavalo procesom kreiranja “uključenih” i “isključenih” (“insiders” i “outsiders”) u tom području. Europska komisija predložila je 1975. godine europsku putovnicu koja će “pojačati osjećaj državljana devet članica o pripadanju zajednici”. Tako je uspostavljena “tvrđava Europe” na osnovu tog novog koncepta državljanstva. Izostavljanje radnika iz trećih zemalja značilo je da milijuni radnika iz Grčke, Turske, Jugoslavije itd. postaju predmet nacionalnih legislativa članica EZ-a. Status se središao bilateralnim ugovorima koji su postojali između njihovih zemalja porijekla i zemlje-članice Zajednice u kojoj su bili zaposleni.

¹ Klasičnu analizu državljanstva iznio je T. H. Marshall. On raspravlja o pravima državljana i razlikuje tri elementa: civilno, političko i socijalno pravo. Civilno pravo nastaje prvo zbog potrebe za individualnom slobodom – slobodom govora, misli, prava na vlasništvo, uspostavljanjem valjanih ugovora, te prava na zakon. Zatim slijedi političko radi šireg glasačkog prava uvedenog nakon I. svjetskog rata. Posljednja osvojena prava su socijalna prava (obrazovni sistem i uslužne djelatnosti). (Marshall, T. H. (1964/1977) *Class, Citizenship and Social Development*, Chicago, University of Chicago Press.) Marshallovo trokomponentno državljanstvo važno je jedino ako se primjenjuje i ako postoji svijest o pravima koja su zagarantirana.

² O identitetu političkih zajednica i državljanstvu vidi: Kymlicka, 1995; Brubaker, 1996; Popovski, 2000.

Pitanja o kojima se raspravlja nakon što je donesen Maastrichtski sporazum (1993) pitanja su da li se i do koje mjere državljanstvo zajednice može opisati kao državljanstvo i koje karakteristike nacionalnosti ono ima (vidi: Soysal, 1994; Castles, S., A. Davidson, 2000; Wiener, 1998; Cesarani, 1996; Martiniello, 1995).³

Državljanstvo i manjine

Suvremene države sastavljene su od više nacija ili etničkih grupa. U 184 zemlje postoji 600 jezika i 5.000 etničkih grupa. U malo njih državljani mogu reći da dijele isti jezik ili pripadaju istoj etnonacionalnoj grupi. (Kymlicka, 1995). Svaka studija o državljanstvu sadrži i pitanja odnosa prema nacionalnim manjinama i etničkim grupama. Pitanja državljanstva nacionalnih manjina postavljala su se u atmosferi nacionalnog buđenja. Načini na koje nacionalne manjine razumijevaju državljanstvo bili su vitalan element njihova prihvatanja nove političke okoline i političkih granica.

Kymlicka razlikuje nacionalne manjine koje su dio multinacionalnih država i etničke grupe u polietničkim državama. Multinacionalne države nastale su kao rezultat kolonizacije, pripojenja ili konfederacije (kao što su SAD, Kanada, Finska, Novi Zeland, Belgija, Švicarska), a polietničke su rezultat individualnih i obiteljskih imigracija (kao što su Britanija, Francuska, Australija, ali i Kanada i SAD). Dakle, pojedina zemlja može biti multinacionalna i polietnička – Kanada i SAD (Kymlicka, 1995).

Svjedoci smo činjenice da partikularni identiteti nacionalnosti, religije, rase i jezika jačaju, dok svijest o univerzalnim principima ljudskih prava raste. O dvojbi da li je dovoljno garantirati ista prava individui ili treba garantirati dodatna prava grupama, svjedoče događaji u Istočnoj Europi i bivšem SSSR-u koji su pokazali da treba. Proglasi o lokalnoj autonomiji, crtanje granica, jezična prava i politika naturalizacije doveli su do konflikata. To ukazuje da se osnovna ljudska prava neće poštovati dok se manjinska prava ne riješe. Koraci koji se trebaju poduzeti da bi se spriječile nejednakosti sadržavaju polietnička i predstavnička prava koja bi uključila etničke grupe unutar nacionalnih grupa i samoupravna prava koja bi omogućila autonomiju nacionalnim manjinama uz većinsku naciju. Bez tih mjera priča o tretiranju ljudi kao individua prekrivat će etničke i nacionalne nepravde. Kolektivna prava nacija i ljudi na kulturu, jezik i razvoj postepeno ulaze u domenu ljudskih prava.

Globalizacija ukazuje većini u svakoj državi da bude otvorenija prema pluralizmu i različitosti. Međutim, globalizacija dovodi u prvi plan konflikte između ljudskih prava i zahtjeva za samoodređenjem suverenih kolektiviteta, kaže Benhabibi. (1999) Nepotrebna je briga o stabilnosti liberalnih država i ujednačenom državljanstvu, tvrdi Kymlicka.⁴ Nasuprot tome zahtjevi imigranata za polietničkim pravima i predstavničkim pravima prvenstveno su zahtjevi za uključivanjem, za punim članstvom u širu zajednicu. (Kymlicka, 1995).

³ S obzirom da je svaki građanin države-članice ujedno i državljanin EZ-a, nastaje direktna veza između individue i Zajednice. Stoga se postavlja pitanje: ima li državljanstvo Zajednice i nacionalni aspekt? Članstvo u Europskoj zajednici definirano je samo kao funkcija nacionalnosti, kaže Guild (u: Cesarani, 1995:33), što znači da isključuje oko 14 milijuna europskih stanovnika s ne-europskim pasošem.

⁴ Liberalizam često odbija grupno diferencirana prava jer njegova premisa leži u apstraktnom individualizmu, tvrdi Kymlicka. Zbog tretiranja individue kao samostalnog atoma koji je nezavisan od kulturne okoline, često u liberalnim demokracijama nalazimo etnocentrične pretpostavke – od asimilacije do segregacije, od osvajanja i kolonizacije do federalizma i samouprave. Rezultat toga je često nejednakost prema etničkim i nacionalnim manjinama u zapadnim demokracijama. (vidi: Kymlicka, 1995).

Državljanstvo i migracije

Migracije su transformirale mnoge nacionalne države u višenacionalne ili multikulturalna društva u kojima treba doći do promjene prethodno prihvaćene definicije državljanstva. Uslijed pritjecanja imigranata članstvo u zajednici nije više samo evidentno i nije više direktno povezano s formalnim državljanstvom. To je bilo tko, tko unutar nacionalnog teritorija, uključujući nedokumentirane imigrante ili posjetioce, na neki način participira u životu zajednice: proizvodi dobra, kupuje, šalje djecu u školu, plaća poreze. Nakon II. svjetskog rata velike grupe stranih državljana postaju stalnim stanovnicima različitih zemalja, ali ne uživaju građanska, politička ili socijalna prava zagwarantirana samo državljanima. Imigracijska politika često formira osnove za razlikovanje članova. Neki imaju više prava od drugih. Koncept nacionalnosti utječe na imigracijsku politiku te nam ujedno i ukazuje kako politička zajednica želi definirati sebe.

Pravo prihvaćanja ili odbijanja migranata jedna je od najvažnijih karakteristika državnog suvereniteta i samim tim zahvaća najosjetljivija pitanja. Sa stajališta međunarodnih migracija svaka država kontrolira brojne "ulaze" kojima regulira procese ulaska i nastanjanja stranaca. Svaka kategorija stranaca ima različite i nejednake pravne pozicije kada želi prijem u zemlje EZ-a. Kontrola prijema vrši se izdavanjem viza, graničnim provjerama, izdavanjem dozvola rada i boravka, internim kontrolama, izdavanjem trajnih dozvola boravka i naturalizacijom. Migracijske politike isto se tako razlikuju s obzirom na porijeklo stranaca.

Različiti modeli imigracijskih politika koje nalazimo u zemljama liberalne demokracije nastali su kao rezultat specifičnih imigracijskih povijesti pojedinih zemalja. Tako su zemlje engleskog govornog područja: Australija, Kanada, Novi Zeland i Sjedinjene Američke Države tradicionalne imigracijske zemlje. Zemlje Zapadne Europe: Njemačka,⁵ Francuska, Britanija, Švicarska, Nizozemska, Švedska i Belgija sačinjavaju drugu grupu. One su nakon Drugog svjetskog rata imale program privremene radne migracije te primile migrante većinom iz zemalja Južne Europe i svojih bivših kolonija.⁶ Treća grupa europskih imigracijskih zemalja koje su donedavno bile emigracijske zemlje – Portugal, Španjolska, Italija i Grčka – suočava se sa useljavanjem legalnih i ilegalnih migranata, kao i azilanata. Osim navedenih zemalja, sve veći pritisak migranata osjećaju europske zemlje nove demokracije – Bugarska, Češka, Slovačka, Mađarska i Poljska.

U nekoliko industrijskih zemalja Zapadne Europe strani državljani tvore 10–25 posto radne snage. Osim toga, "novim manjinama" nastalim nakon raspada višenacionalnih država u Europi pridodan je nanovo aktualan problem migranata i izbjeglica.⁷

⁵ Krajem 1997. godine 7,37 milijuna stranih državljana živjelo je u Njemačkoj što je iznosilo 8,9 posto ukupne populacije (u nekim gradovima Zapadne Njemačke imigranti su sačinjavali 20 posto stanovništva). Ratne izbjeglice, radni migranti, imigracija etničkih Nijemaca i azilanata stvorili su kulturalno i etnički pluralističku imigracijsku zemlju protiv njene volje (Angenendt, 1999:1668). Između 1950. i 1994. oko pet milijuna ljudi, uključujući preko 3,3 milijuna etničkih Nijemaca i oko 1,67 milijuna ne-Nijemaca (1,45 milijuna naturaliziranih i 211.000 azilanata integrirani su u zapadnonjemačku populaciju).

⁶ Njemačka i Švicarska imale su rotacijski ili gatarbajterski sistem, dok su Velika Britanija i Švedska imale permanentnu imigraciju. Francuska i Nizozemska bile su između tih dvaju polova. Hammar tu činjenicu objašnjava utjecajem više faktora kao što su povijesna tradicija i socioekonomski preduvjeti. (1985:259) Švedska, Njemačka i Švicarska nisu imale trajnu postkolonijalnu imigraciju, ali jedna od pretpostavki za objašnjenje uvođenja permanentne imigracije u Švedskoj historija je švedsko-finskih odnosa.

⁷ Regulacija državljanstva posebno je važna prilikom repatrijacije izbjeglica zbog toga jer se njome određuju pitanja kao što su status, putni i drugi dokumenti, mogućnost dokaza vlasništva, zapošljavanje, vojne i druge obaveze.

Državljanstvo i demokracija

Državljanstvo je politički determinirano zbog toga što država odlučuje tko može, a tko ne može biti državljanin. Često ta odluka nema demokratsku bazu i isključuje ljude prema njihovoj rasi, etnicitetu, religiji itd. Državljanstvo se isto tako može sagledati kao pokušaj promjene postojećih relacija moći. Zbog toga se ono interpretira kao kategorija koja omogućava demokraciju ili demokraciju novog tipa.

Demokratsko državljanstvo razlikuje se od predmodernog gledanja koje određuje politički status prema religiji, etnici ili klasi. Demokratsko državljanstvo tretira ljude kao individue s jednakim zakonskim pravima.⁸ Pristup analizi državljanstva unutar demokratskog okvira ne sastoji se samo od analize legalnih mehanizama nego i od analize političke kulture koja poštuje različitosti između "nas" i "njih".

Demokracija je politički princip koji uključuje pluralizam, različitost i heterogenost. Ako je država sazdana na temelju tih principa, to znači da ona prepoznaje različitosti.

Principi i legislativa

Koncept državljanstva dinamički je koncept i ovisi o socijalnim promjenama. U njemu vidimo razliku između slova zakona i realnosti svakodnevnog života. Iako je važno analizirati zakon, mnogo je važnije analizirati njegovu primjenu i način na koji se zakon odnosi prema različitim socijalnim grupama kao što su nacionalne manjine.

Na osnovu gore spomenutog (nacionalnog identiteta, prisutnosti nacionalnih manjina i migranata) države donose legislativu iz koje iščitavamo principe.

Ključno pitanje o kojem se raspravlja jest koju vrstu državljanstva država institucionalizira.

U moderno doba Francuska je prva postavila definiciju aktivnog državljanstva koja uključuje sve koji prihvaćaju principe Revolucije i francuske kulture. Princip koji zagovara republički ili civilni model nacije definira naciju kao političku zajednicu građana koji postižu državljanstvo na temelju principa *ius soli*, nevezano s etničkim porijeklom. Imigranti se moraju identificirati s nacionalnom kulturom, a kulturna asimilacija cijena je koju manjine plaćaju za svoju integraciju u političku zajednicu. U tom modelu nema mjesta za kulturnu i etničku razliku.

Državljanstvo koje se garantira po nasljednom, iskonskom principu ili po principu *ius sanguinis* primijenjeno je u Njemačkoj. Ekskluzivan je takozvani etnički model državljanstva s etnički definiranom nacionalnošću. U tom modelu manjinama se uskraćuje državljanstvo, a naturalizacija je ekstremno teška ako su imigranti i njihovi preci etnički "autsajderi". Ne postoji šansa za kolektivno uključivanje manjinskih etničkih grupa, naturalizacija se dopušta samo individuama. Njemačka garantira državljanstvo svakome tko može dokazati njemačko porijeklo. To je rezultiralo priljevom migranata (Aussiedler) koji su dokazivali njemačko porijeklo iako nisu govorili njemački niti poznavali njemačku povijest i kulturu. S druge strane, Njemačka je odbijala davati državljanstvo drugoj generaciji migranata iako su odrasli u Njemačkoj i čiji je prvi jezik njemački.

⁸ Međutim, tvrdi Kymlicka (1995), zdravlje i stabilnost moderne demokracije ovisi ne samo o pravdi osnovnih institucija nego i o kvaliteti i o stavovima građana, tj. o njihovu osjećaju za identitet i njihovu viđenju formi nacionalnih, regionalnih, etničkih ili religijskih identiteta, o njihovoj sposobnosti tolerancije i mogućnosti zajedničkog rada s nekim tko je različit od njih. To pokazuju sadašnji događaji: glasačka apatija u SAD-u, pojava nacionalističkih pokreta u Istočnoj Europi, stres nastao zbog rasta multikulturalne i multirasne populacije u Zapadnoj Europi itd.

Treći princip je multikulturni model državljanstva koji naglašava kulturnu i etničku raznolikost, a primjenjuje se u Australiji i Kanadi. Naturalizacija je relativno jednostavna, a kulturni pluralizam je karakteristika procesa stvaranja nacije. Grupe imigranata različitog etničkog porijekla brzo se uključuju u naciju s pravom da ostanu kulturno različiti. Unutar Europe Švedska ima najbliži model, iako je primjena postala problematična zbog rasta broja političkih izbjeglica. Isto tako švedska liberalna multikulturna imigracijska politika nalazi se u tranziciji zbog potrebe približavanja politike i prakse novim partnerima EU-a. I Velika Britanija kombinirajući etnički i multikulturni model približava se tom principu.⁹

Danas se primjenjuje i princip *ius domicilii* po kome se državljanstvo odobrava osobi koja ima realnu ili efektivnu rezidenciju, tj. stalno nastanjenje.

Većina država danas primjenjuje kombinaciju dvaju principa prilagođenu pojedinoj zemlji, a koja ovisi ne samo o njenoj povijesti i tradiciji nego u velikoj mjeri i o nacionalnim interesima. Tako npr. zemlje s velikim brojem emigranata preferiraju *ius sanguinis* (etnički princip) – Njemačka, Danska, Irska, Portugal. Tradicionalne imigracijske zemlje: SAD, Kanada i Australija *ius soli* (teritorijalni princip). *Ius sanguinis* obično se primjenjuje u interesu zemalja koje primaju goste-radnike isključujući drugu generaciju imigranata rođenih u zemlji. Međutim, treba dodati da je nacionalni interes emigracijske ili imigracijske zemlje relativno nov te on jača ili slabi puno stariji generalni princip dodjele državljanstva (vidi: Hammar, 1990; S. Castles and A. Davidson, 2000; Angenendt, 1999; D. Ceasarani and M. Fulbrook, 1996; Wiener, 1998).

Sa stajališta migracijske politike najvažniji je moment stjecanje državljanstva naturalizacijom. Dobivanje državljanstva zemlje prijema krajnja je stepenica migracijskog procesa. Stopa naturalizacije koju država može tolerirati razlikuje se zbog nekih temeljnih faktora kao što su nacionalna sigurnost, povijesna podjela i kohezija, etnička i religijska homogenost i gospodarski sistem. Brubaker (1996) otvorenost neke zemlje za prihvatanje imigranata kao državljanstva objašnjava "kulturnim idiomom" ili načinom mišljenja o nacionalnom biću.

Uvjeti za naturalizaciju razlikuju se od države do države. Tu je uvijek presudna duljina boravka (koja se razlikuje od zemlje do zemlje), poznavanje jezika, lojalnost novoj domovini, i kod nekih odbacivanje prethodnog državljanstva.

Neke države pri stjecanju državljanstva primjenjuju tzv. automatski ili poluautomatski prijem. U skandinavskim zemljama ako je rezident (stalni stanovnik) rođen u zemlji, s 18 godina samo se mora izjasniti da želi biti naturaliziran, u Francuskoj mora to odbiti, dok treća generacija imigranata automatski dobiva državljanstvo. U Njemačkoj druga i treća generacija imigranata ostaju stranci.¹⁰

Međutim, svi se slažu da se naturalizacija može odobriti stranim državljanima ako imaju dugu i jaku vezu s državom u kojoj traže naturalizaciju. U Zapadnoj Europi danas živi 10–12 milijuna stranih stalnih stanovnika, međutim stopa naturalizacije je mala, a vrlo je visok broj stranih državljanina koji u zemlji domaćina ni nakon 10 do 15 godina nisu zatražili državljanstvo.

⁹ Koncentriran na razlici u prehrani, odjeći, muzici, multikulturalizam minimalizira važnost nezaposlenosti, lošeg stanovanja i rasizma. Međutim za razliku od Francuske i Njemačke, multikulturalizam prepoznaje razlike.

¹⁰ Po rezultatima istraživanja veći interes za naturalizacijom imaju Talijani i državljani bivše Jugoslavije, manji Turci, ali generalno govoreći on je mali za tradicionalne zemlje po porijeklu imigranata. U Francuskoj je viša stopa naturalizacije kod Portugalaca i Španjolaca, a niža kod Alžiraca i Marokanaca. Međutim po rezultatima istraživanja provedenog u Švedskoj na finskoj populaciji, Hammar zaključuje da bi dopuštanje posjedovanja dvojnog državljanstva dovelo do više stope naturalizacije. (Hammar, 1990:85, 92).

Prijedlozi mogućih rješenja

Predložena rješenja za uključivanjem svih stalnih stanovnika u državljanstvo neke zemlje kreću se od zahtjeva za dvojnim državljanstvom (Cesarani, Martinielo, Soysal, Kymlicka) i uspostavljanjem takozvanog postnacionalnog članstva (Soysal) ili modela transnacionalne forme državljanstva i ostalih formi multikulturalnog članstva kako bi se omogućilo punopravno sudjelovanje u javnom prostoru svih stanovnika.

U Zapadnoj Europi pojavila se nova statusna grupa – stalni stanovnici (*denizens*, rezidenti). Njeni članovi nisu više regularni strani državljani, ali nisu ni naturalizirani državljani. (vidi: Hammar, 1990:14). Ima ih 12 milijuna, a više od sedam ih nema sva politička prava. Po rezultatima istraživanja jedan od razloga za to nemogućnost je zadržavanja originalnog državljanstva.¹¹ (Hammar, 1990:85, 92)

Mnogi imigranti u emigracijskoj i u imigracijskoj zemlji postaju njemački Turci, francuski Alžirci, švicarski Talijani, i to kako u percepciji o sebi tako i u percepciji drugih o njima. S psihološkog aspekta dvojno državljanstvo bilo bi za njih pravedan oblik njihova dvostrukoga nacionalnog identiteta.

Sljedeće rješenje uspostavljanje je takozvanog postnacionalnog članstva, forme multikulturalnog uključivanja. Državljanstvo treba institucionalnu podršku koja uči toleranciji prema različitim kulturama. O postnacionalnom i transnacionalnom modelu državljanstva raspravljaju Soysal (1994) i Baubock (1995). U dosadašnjem modelu stanovništvo je organizirano unutar nacionalnih državnih granica po pravilima državljanstva koja proklamiraju nacionalnu pripadnost i legitimnu osnovu za članstvo u modernim državama. Taj sistem više ne funkcionira, kaže Soysal, jer sada imamo sistem konstitucionalno povezanih država s mnogostrukim članstvom. Individualna prava redefinirana kao ljudska prava na univerzalnoj osnovi i legitimna na transnacionalnoj razini umanjuju važnost ujednačavajućeg nacionalnog državljanstva u kome je zajednička nacionalnost tvorila osnovu članstva. Prava, participacija i reprezentacija u politici više nisu samo dio vokabulara nacionalnog državljanstva. Npr. turski migrant u Berlinu (marokanski u Parizu, pakistanski u Londonu itd.) dijeli društveni prostor s drugim strancima iz drugih zemalja kao i s njemačkim državljanima. On plaća porez, ima posao i dom, radi u tvornicama ili u javnom sektoru, iznajmljuje stanove, pohađa školu, formira političke asocijacije, član je sindikata i političkih stranaka, organizira proteste, formira platforme... On promišlja i stvara mapu kolektivnih identiteta kao imigrant, Turčin, musliman, strani državljanin i Europljanin. Što ga čini punopravnim članom strane politike? To nije zajednička krv, veze ni članstvo utemeljeno na lojalnosti državi ili pripadnosti zajedničkom nacionalnom interesu ili idealu. Prije je utemeljeno na zajedničkom javnom i socijalnom prostoru – nizu apstraktnih principa i odgovornosti, kao što su ljudska prava, respektiranje pravde, zaštita okoliša, očekivanje bolje budućnosti i produktivnog života.

Iz svega rečenog moglo bi se zaključiti da bi se eventualni model transnacionalne forme državljanstva mogao temeljiti na teritorijalnoj rezidenciji te bi omogućavao multiple forme političkog članstva.

¹¹ U Velikoj Britaniji gdje je *jus soli* osnovni princip druga generacija po rođenju automatski dobiva državljanstvo, u Francuskoj isto. Rezultat toga je da obje zemlje prihvaćaju dvojno državljanstvo. Zemlje emigracije zainteresirane su za dvojno državljanstvo. Nizozemska, Švicarska i Belgija dozvoljavaju dvojno državljanstvo. Francuzi i Švedani dvojno državljanstvo proglašavaju ljudskim pravom, a u Velikoj se Britaniji dvojno državljanstvo tolerira (vidi: Cesarani, 1996:22).

LITERATURA

- Angenendt, Steffen (ed.) (1999) **Asylum and Migration Policies in the European Union**. Berlin: Research Institute of the German Society for Foreign Affairs.
- Baubock, R. (1995) Ethical Problems of Immigration Control and Citizenship, in R. Cohen (ed.) **The Cambridge Survey of World Migration**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Benhabibi, Seyla (1999) Citizens, Residents and Aliens in a Changing World: Political Membership in the Global Era. **Social Research** 66(3):709–745.
- Brubaker, Rogers (1996) **Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Castles, Stephen and Alastair Davidson (2000) **Citizenship and Migration. Globalization and the Politics of Belonging**. London: Macmillan Press Ltd.
- Cesarani, David and Mary Fulbrook (eds.) (1996) **Citizenship, Nationality and Migration in Europe**. London: Routledge.
- Collinson, Sarah (1993) **Beyond Borders: West European Migration Policy towards the 21st Century**. London: Royal Institute of International Affairs.
- Convey, Andrew and Marek Kupiszewski (1995) Keeping Up with Schengen: Migration and Policy in the European Union. **International Migration Review** 29(4):939–964.
- Freeman, Gary P. (1995) Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic State. **International Migration Review** 29(4):991–903.
- Guild, Elspeth (1996) The Legal Framework of Citizenship of the European Union, u: Cesarani, D. and M. Fulbrook (eds.) **Citizenship, Nationality and Migration in Europe**. London: Routledge.
- Hammar (1990) **Democracy and the Nation State**. Hants, Vermont: Gower Publishing Company limited.
- Jenkins, Brian and Spyros A. Sofos (eds.) (1996) **Nation and Identity in Contemporary Europe**. London, New York: Routledge.
- Kurthen, Hermann (1995) Germany at the Crossroads: National Identity and the Challenges of Immigration. **International Migration Review** 29(4):914–939.
- Kymlicka, Will (1995) **Multicultural Citizenship**. New York: Oxford University Press Inc.
- Marshall, T. H. (1964/1977) **Class, Citizenship and Social Development**. Chicago, University of Chicago Press.
- Martiniello, Marco (ed.) (1995) **Migration, Citizenship and Ethno-National Identities in the European Union**. Hants, Vermont: Ashgate Publishing Limited.
- Mitchell, Mark and Dave Russell (1996) Immigration, Citizenship and the Nation-State in the New Europe, u: Jenkins, Brian and Spyros A. Sofos (eds.) **Nation and Identity in Contemporary Europe**. London, New York: Routledge.
- Popovski, Vesna (2000) **National Minorities and Citizenship Rights in Lithuania, 1988–1993**. London: Palgrave.
- Solomos, John (1995) The Politics of Citizenship and Natinality in a European Perspective, u: Martiniello, Marco (ed.) **Migration, Citizenship and Ethno-National Identities in the European Union**. Hants, Vermont: Ashgate Publishing Limited.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu (1994) **Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe**. Chicago: The University of Chicago Press.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu (1996) Changing Citizenship in Europe: Remarks on Postnational Membership and the National State, u: Cesarani, D. and M. Fulbrook (eds.) **Citizenship, Nationality and Migration in Europe**. London: Routledge.
- Ugur, Mehmet (1995) Freedom of Movement vs. Exclusion: A reinterpretation of the “Insider”-“Outsider” Divide in the European Union. **International Migration Review** 29(4):964–1000.
- Wiener, Antje (1998) **European Citizenship Practice**. Colorado, Oxford: Westview Press.

CITIZENSHIP, NATIONAL IDENTITY AND MIGRATION: EUROPEAN PERSPECTIVE

JELENA ZLATKOVIĆ WINTER

Institute for Migration and Ethnic Studies

The author examines links between citizenship, national identity and migration as these issues have become politically important in the new independent countries as well as in Western Europe. First, she analyzes the meaning of the citizenship concept and that of the basic concepts pertaining to it. What type of citizenship is applied by any individual country; who may cross a country's borders and live and work in it; and who may not – all of these are analyzed against the meaning of the term citizenship something that varies from country to country as the concept of citizenship is shaped by a country's individual legislative traditions, history and aspirations. Therefore, points the author out, citizenship as a concept is linked to the notion of the nation, of minorities within it and democracy because no other question is more relevant to demonstrate the way a political community wishes to define itself. The concept of nationality, the author explains, influences immigration policies. Different national traditions and political cultures have resulted in varying extents to which immigrants are integrated. The key question that has become the focus of the article pertains to the type of citizenship institutionalised by the state and various solutions to include all permanent residents in its community life. The problem which has provoked these questions is the existence of 10–12 million people permanently settled as foreign residents in Western Europe today but the number of those seeking citizenship in their respective host countries is relatively low even after 10–15 years of residence. Why is the rate of naturalisation low, the author tries to answer in the last part of the article as she puts forward possible solutions.