

Etničko shvaćanje nacije i dvojno državljanstvo: usporedba švedske, njemačke i hrvatske politike građanstva

*Slaven Ravlić**

UDK 342.71:340.5(485:430:497.5)
321.1.01(485:430:497.5)
Original scientific paper / izvorni znanstveni rad
Received / primljeno: 17. 6. 2017.
Accepted / prihvaćeno: 22. 12. 2017.

U ovom se radu uspoređuju shvaćanja dvojnog državljanstva u politikama građanstva triju država članica Europske unije – Švedske, Njemačke i Hrvatske – koje dijele jedan bitan zajednički element: dugotrajno etničko shvaćanje nacije i dominantno načelo *ius sanguinis* u određenju državljanstva. Međutim, te se tri države razlikuju prema odnosu prema dvojnog državljanstvu. Švedska se uvrštava u liberalnu skupinu zemalja, a Njemačka i Hrvatska u restriktivnu, pri čemu i među njima postoje razlike jer se njemačka politika građanstva mijenjala u liberalnijem smjeru, dok je hrvatska ostala restriktivna i nekonzistentna. To se objašnjava ovisnošću politike građanstva o dominantnom shvaćanju nacije u nekoj zemlji te shvaćanjem procesa njezina oblikovanja, kontinuiteta i promjene u njemu, kao ishoda

* Prof. dr. sc. Slaven Ravlić, profesor na Katedri za sociologiju Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (professor at the Chair of Sociology, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: sravlic@pravo.hr)

političkih borbi dominantnih aktera za ostvarenje svojih političkih ciljeva.

Ključne riječi: politika građanstva, dvojno državljanstvo, Švedska, Njemačka, Hrvatska

1. Uvod

Sve više država dopušta dvojno državljanstvo. Od 28 država članica Europske unije (EU) samo njih 9 (Austrija, Češka, Danska, Estonija, Njemačka, Latvija, Litva, Nizozemska, Poljska) službeno ne dopuštaju dvojno državljanstvo, ali među njima postoje znatne razlike, kao i među zemljama koje ga dopuštaju, jer ga mnoge dopuštaju samo pripadnicima »svog naroda«. Prema modelu koji je u 1990-im razvio Rogers Brubaker, uspoređujući francuski (građansko-republikanski) i njemački (etničko-kulturni) model državljanstva-građanstva (Brubaker, 1992) te ispitujući politike građanstva u tranzicijskim zemljama (Brubaker, 1996), postoji blizak odnos između shvaćanja nacije i nacionalnog identiteta u nekoj zemlji i njezine politike građanstva. Državljanstvo i građanstvo u nekoj nacionalnoj državi usko su vezani s nacionalnošću i nacionalnim identitetom, članstvo u državi s članstvom u naciji, pa politike građanstva ovise o shvaćanju nacije i nacionalnog identiteta.¹ »Politika građanstva danas je prvenstveno i ponajviše politika nacionalnosti.« (Brubaker, 1992, str. 182). Prijedlozi da se redefinira pravni kriterij državljanstva-građanstva pokreću ideološka pitanja o naciji i nacionalnom pripadanju. Zato građansko-republikansko shvaćanje nacionalne države vodi uključujućim mjerama integracije useljenika, dok etničko-kulturni koncept nacionalne države vodi većoj isključivosti prema useljenicima. Pristup građanstvu u etničkoj nacionalnoj državi često je diferenciran prema etničkom podrijetlu i pretpostavljenoj kulturnoj bliskosti, dok je u republikanskim nacionalnim državama otvoren pod istim uvjetima za sve vrste useljenika (Gerdes & Faist, 2007, str. 137). I odnos prema dvojnomo državljanstvu ovisi o shvaćanju nacije:

¹ U radu se razlikuje građanstvo i državljanstvo: državljanstvo označava pravni status te krug prava i dužnosti povezan s njim; građanstvo u užem smislu obuhvaća prava i dužnosti građanina (građanska prava), političku participaciju u zajednici koju ta prava omogućuju te osjećaj pripadanja političkoj zajednici, a u širem smislu sve četiri spomenute dimenzije: pravni status, prava i obveze, političku participaciju i osjećaj pripadanja zajednici (usp. Brubaker, 1992; Faist, 2000; Bosniak, 2003; Faist, Gerdes & Rieple, 2004). Politika građanstva obuhvaća odnos prema svim navedenim dimenzijama građanstva.

građansko shvaćanje povezano je s liberalnim politikama naturalizacije i toleranciji ili indiferentnosti prema dvojnomo državljanstvu, dok je etničko shvaćanje povezano s malim izgledima za dvojno državljanstvo useljenika (Faist, 2007, str. 1-2).

U istraživanju specifičnosti politika građanstva i problema konsolidacije demokracije u postsocijalističkim tranzicijskim zemljama u 1990-im godinama ta se dihotomijska shema povezala s Kohnovim razlikovanjem »zapadnog« (građanskog) i »istočnog« (etničkog) nacionalizma u Europi (Kohn, 1945). Dokazivalo se da je »starim« demokracijama svojstven građanski nacionalizam s političkom idejom nacije, dok u »novim« demokracijama prevladava etnički nacionalizam i etničko shvaćanje nacije i nacionalnog identiteta. Konsolidacija demokracije povezivala se s prevlašću građanskog nacionalizma nad etničkim. Michael Ignatieff pošao je od distinkcije građanskog i etničkog nacionalizma, kao suprotnosti između isticanja nacije kao zajednice građana opskrbljenih jednakim pravima, ujedinjenih u patriotskoj vezanosti za zajednički skup političkih praksa i vrijednosti, i isticanja nacije kao kolektivnog tijela koje određuje pojedinca i ne može se birati (Ignatieff, 1994, str. 3-5). Zaključio je da se »građanski nacionalizam pokazuje jedinim pouzdanim lijekom za etnički nacionalizam jer je jedino jamstvo da će etničke grupe živjeti jedna uz drugu u miru dijeleći lojalnost prema nekoj državi dovoljno jaku, dovoljno pošteno, dovoljno pravičnu da nalaže poslušnost.« (Ignatieff, 1994, str. 243). No iz komparativne analize proizlazi da dihotomija građanskog i etničkog nacionalizma, koja može biti važna za shvaćanje razlike između »starih« i »novih« demokracija, nije dovoljna za razumijevanje razlika među tranzicijskim zemljama, jer u svima uglavnom dominira etnički nacionalizam i etničko shvaćanje nacije, ali ne proizvodi iste učinke u politici građanstva i demokratskoj konsolidaciji. U nekima je politika građanstva pridonijela demokratskoj konsolidaciji, a u drugima je stalni izvor nestabilnosti demokratskih institucija. Štoviše, ta podjela zanemaruje i bitne razlike unutar kruga »starih«, konsolidiranih demokracija, jer u mnogima je od njih snažno etničko shvaćanje nacije. Očito je da u Europi ne samo da nema čistih koncepcija nacionalnog identiteta i politika građanstva – pa one na Zapadu nisu čisto građanske, niti su one na Istoku čisto etničke – nego je i u »starim« demokracijama vrlo snažno (skandinavske zemlje), pa i dominantno (Njemačka), etničko shvaćanje nacije, ali su te zemlje transformirale svoje politike građanstva, pa su se približile državama koje slijede građansko shvaćanje nacije.

Politika građanstva nije potpuno određena naslijeđenim dominantnim shvaćanjem nacije, nego se i to shvaćanje i njime određena politika gra-

danstva stalno iznova »proizvode« u ideološkom razumijevanju i tekućim političkim borbama dominantnih snaga. U tom smislu politika građanstva je izraz i ishod političkih borbi koje vode dominantne političke snage, a one se oslanjaju na trajnije ideološke koncepcije koje se stalno iznova preispituju i prevrednuju u suočavanju s novim pitanjima. Takav se akterski pristup oslanja na uvide Christiana Joppkea da državlansko zakonodavstvo ne proizlazi iz dominantne koncepcije nacije, nego iz političkih borbi u kojima se politički akteri koriste modelima državljanstva za ostvarenje svojih političkih ciljeva (Joppke, 2002; Joppke 2003). Politika građanstva ovisi o političkim borbama dominantnih aktera u nekoj državi, pa su zaokreti ili kontinuiteti rezultat različitih politika lijevih i desnih vlada prema pitanjima građanstva, a ne etničkih zadatosti. S tog stajališta ključnu ulogu u stvaranju politika građanstva imaju politički akteri (vlade, političke stranke) jer izražavaju i artikuliraju važne političke interese, oblikuju normativno-institucionalna rješenja te ih ideološki legitimiraju. Iako naizgled usmjerene prema pragmatičnim stranačkim ciljevima, politike građanstva izražavaju trajnije obrasce političke kulture i shvaćanja nacije, ali i odnos prema dubokim socijalnim i političkim promjenama kojima su zahvaćene brojne države. Jedna od važnijih je promjena strukture stanovništva izazvana priljevom useljenika i njihovim nastojanjem da u integraciji u novu državu, što podrazumijeva njihovo postajanje državljanima te države, bar dijelom očuvaju svoj stari identitet i veze s državom iz koje su došli, što podrazumijeva i zadržavanje dosadašnjeg državljanstva.

U radu se polazi od pitanja zašto su neke države Europske unije s dominantno etničkim shvaćanjem nacije transformirale svoje politike građanstva u smjeru prihvaćanja useljeničkog tipa dvojnog državljanstva, a druge su zadržale iseljenički i transgranični tip.² Uspoređuju se shvaćanja dvojnog državljanstva u politikama građanstva triju država članica EU-a – Švedske, Njemačke i Hrvatske – koje dijele bitan zajednički element: dugotrajno etničko shvaćanje nacije i dominantno načelo *ius sanguinis* u određenju državljanstva i građanstva, a razlikuju se po odnosu prema

² Razlikovanje useljeničkog i iseljeničkog dvojnog državljanstva uveo je Marc M. Howard (2005; 2009), koji je pokazao da je dvojno državljanstvo liberalni element samo u okviru useljeničkog tipa, u kojemu se dopušta useljenicima da zadrže svoje dotadašnje državljanstvo, a da kod iseljeničkog tipa, u kojemu se teži integraciji iseljenika u nacionalnu zajednicu i nacionalno građanstvo, a dvojno državljanstvo se onemogućuje ili otežava useljenicima koji ne pripadaju »matičnoj naciji«, ono ima drukčiju narav i funkcije. Međutim, dvojno državljanstvo koje prevladava u jugoistočnoj Europi razlikuje se od oba spomenuta tipa. Može se nazvati transgraničnim dvojnim državljanstvom, jer označava državljanstvo za transgranične etničke srodnike koji imaju prebivalište u susjednoj državi, čiji su državljani i građani (vidi: Glick Schiller & Fouron, 2001; Glick Schiller, 2005; Ravlić, 2014, str. 539-541).

dvojnomo državljanstvu. Švedska se uvrštava u prvu skupinu zemalja koje dopuštaju dvojno državljanstvo većini stanovništva, a Njemačka i Hrvatska u treću skupinu u kojoj se dvojno državljanstvo dopušta samo djeci i maloljetnicima (Bründsted Sejersen, 2008, str. 532). Po Howardovom indeksu politike građanstva, koji je 2008. primijenjen na zemlje EU-a, pa njime Hrvatska nije mogla biti obuhvaćena jer tada nije bila članica, Švedska je svrstana u liberalnu kategoriju (jedna od najliberalnijih država u EU-u), dok je Njemačka uvrštena u srednju kategoriju (Howard, 2009, str. 28). U 1980-im Švedska je bila u srednjoj kategoriji, a Njemačka u restriktivnoj (najrestriktivnija zemlja u EU-a), što pokazuje trend liberalizacije politike građanstva u te dvije zemlje. Suprotno tome, Hrvatska je vodila nekonzistentnu politiku građanstva: u 1990-im je uvela etnički zasnovano transgranično dvojno državljanstvo, promjenama 2011. dijelom ga je ograničila, ali je istodobno pooštrila uvjete za naturalizaciju stranaca. U radu se komparativno-povijesnom analizom normativnih rješenja i procesa njihova oblikovanja nastoje objasniti promjene politike građanstva u tri zemlje te pokazati kako su te politike ovisne o dominantnom shvaćanju nacije, ali su i rezultat borbi političkih aktera za ostvarenje njihovih ideoloških i političkih ciljeva.

2. Švedska politika građanstva

Švedska je povezala politiku useljeničkog državljanstva s uključivanjem iseljenika u političku zajednicu, a to je učinila jednim evolucijskim i konsenzualnim načinom, stalno proširujući prava useljenika i povećavajući toleranciju prema njihovim posebnim kulturnim identitetima, nastojeći pri tome očuvati ravnotežu u političko-stranačkim odnosima (usp. Bernitz & Bernitz, 2006; Spæng, 2007; Howard, 2009). Kao i druge nordijske zemlje, i ona je zadržala etničko shvaćanje nacije i čvrsto prihvatila načelo *ius sanguinis*, ali je istodobno u posljednjem desetljeću i pol (za razliku od Danske) znatno liberalizirala politiku građanstva. Međutim, Švedska se može shvatiti i kao primjer promjene smjera politike građanstva nordijskih zemalja, ali i kao poseban slučaj za razumijevanje povezanosti shvaćanja nacije i nacionalnog identiteta i formuliranja politike građanstva u polju borbe suprotstavljenih političko-ideoloških snaga, ali s težnjom za postizanjem konsenzusa, uz uvažavanje europskih kretanja i poticaja koji iz njih dolaze za politike građanstva.

Institucionalno-normativni model izraz je velike promjene koncepcije *ius sanguinis* te njegova usklađivanja s novom realnošću velikog broja useljeni-

ka koje je trebalo integrirati u švedsko društvo. I prema novom Zakonu o državljanstvu iz 2001. državljanstvo se prije svega stječe prema načelu *ius sanguinis*, pa dijete stječe švedsko državljanstvo ako su mu roditelji švedski državljani bez obzira na mjesto rođenja, dok dijete stranaca rođeno u Švedskoj nije rođenjem stjecalo švedsko državljanstvo. No proširena su postojeća prava imigranata kako bi se povećala njihova integracija u švedsko društvo, a uklonjeni su stari razlozi za sprečavanje brže naturalizacije – nacionalna sigurnost, diplomatska zaštita i vojna služba. Švedska je dopustila dvojno državljanstvo i za useljenike i za iseljenike. Olakšan je postupak naturalizacije, a ubrzana naturalizacija posebno za djecu stranaca koja su odrasla u Švedskoj, pa se omogućuje svim maloljetnicima koji borave u zemlji pet godina, bez obzira na to jesu li u njoj rođeni, pravo na državljanstvo (Howard, 2009, str. 76-77). Za naturalizaciju stranaca ne zahtijeva se znanje švedskog jezika, jer se smatra da je osoba poznavanje društva i znanje jezika stekla tijekom traženog razdoblja boravka u zemlji. Istodobno, švedski državljani u inozemstvu mogu izgubiti švedsko državljanstvo nakon navršene dvadeset i druge godine ako su rođeni izvan Švedske, nikad nisu živjeli u Švedskoj i nisu bili u Švedskoj na način koji pokazuje njihovu vezanost za nju. Ako su ga željeli zadržati, morali su prije navršene dvadeset i druge godine podnijeti zahtjev za zadržavanje državljanstva. No švedski državljani stalno nastanjeni u inozemstvu nisu automatski ni potpuni švedski građani jer mogu imati pravo glasa na nacionalnim izborima i referendumima (glasuju u diplomatskim predstavništvima ili po posebnom postupku poštanskim putem) samo ako su bili nastanjeni u Švedskoj i ako su uvedeni u birački popis (što je ograničeno na deset godina i mora se obnavljati); čak i tada nemaju pravo glasa na regionalnim i lokalnim izborima i referendumima (Bernitz, 2013). Ipak, velika je povlastica, koja proizlazi iz etničkog shvaćanja nacije, što Švedska dopušta i onim Švedanima koji su prekinuli vezu sa švedskim društvom zadržavanje državljanstva i mogućnost sudjelovanja u političkom procesu (građanstvo).³

³ Problemom političkih prava dvojnih državljanina bez prebivališta u državi bavila se i utjecajna Venecijanska komisija. Pozivajući se na *Europsku konvenciju o državljanstvu* Venecijanska komisija u *Pravilima dobre prakse u izbornim pitanjima* (2002) drži da osobe koje imaju dvojno državljanstvo, moraju imati ista biračka prava kao i drugi državljani. Međutim, ustvrđuje ona, pravo glasa je podređeno zahtjevu za prebivalištem, pa tek nekoliko država dopušta državljanima koji žive u inozemstvu pravo glasovanja. »Ta praksa može voditi zlorabi u nekim slučajevima, tj. gdje se državljanstvo dopušta na etničkoj osnovi.« Rješenje je registracija u mjestu gdje birač ima sekundarno prebivalište, ako tamo regularno boravi i to se očituje, na primjer, u plaćanju lokalnih poreza. Birač ne mora biti registriran tamo gdje ima glavno prebivalište.

Proces promjene politike državljanstva bio je dugotrajan i postupan, a bitno je povezan s razvojem švedskog modela države blagostanja, kao ideološkim projektom i politikom švedske socijaldemokracije, s kojim se promijenilo shvaćanje nacije. Mikael Spæng (2007) opisao je osnovne konture toga procesa u kojemu je nacija shvaćena kroz državu blagostanja, što je postupno toliko promijenilo politiku građanstva da je ona unutarne preoblikovana, a da nije morala napustiti svoja polazišta. Prema Spængu ključni pojam za razumijevanje shvaćanja nacije i države tijekom 20. stoljeća je »narodni dom« (*folkhemmet*), koji su na početku stoljeća uveli konzervativci, a prihvatili socijaldemokrati i u 1920-im učinili temeljnim elementom mobilizacije potpore za ono što će postati projekt države blagostanja. On ne korespondira ni s političko-republikanskim ni s etničko-kulturnim poimanjem nacije. Do 1970-ih bio je shvaćen kao sinonim za državu blagostanja, izražavao oblik solidarnosti vođen pravičnošću, suradnjom i uključivanjem. No on se tumačio i u isključujućem obliku. U uključujuće aspekte spada naglašavanje socijalno-političkog nasuprot socijalno-kulturnoj ideji građanstva. Socijalno-politički karakter građanstva znači da je integracija imigranata smještena unutar obuhvatnog integracijskog projekta države blagostanja (Spæng, 2007, str. 116-117). Između 1940-ih i 1960-ih dominantno je mišljenje bilo da će se radni migranti vratiti u svoje zemlje. Postupno se prihvaćalo kulturno-pluralističko stajalište. Nova integracijska politika prihvaćena polovinom 1970-ih bila je zasnovana na tri načela – jednakost, sloboda izbora i partnerstvo ili suradnja. Središnji je pluralistički element te politike bilo načelo slobode izbora, koje je uključivalo ideju da imigranti trebaju biti sposobni izabrati žele li zadržati i razviti vlastiti kulturni i etnički identitet ili se asimilirati u švedski kulturni identitet (Spæng, 2007, str. 118). Iz te je logike nastala liberalizacija naturalizacijskih pravila, lokalna i regionalna biračka prava, izjednačavanje prava i mogućnosti. Postupno je postignut konsenzus političkih snaga oko dvojnog državljanstva koji je uključivao i imigrante i švedske državljane u inozemstvu. Nakon potpisivanja Europske konvencije o državljanstvu iz 1997. švedska socijaldemokratska vlada formirala je odbor za ocjenu mogućnosti dopuštanja dvojnog državljanstva te je na osnovi njegova izvještaja iz 1999. pristupila izradi novog zakona koji bi zamijenio zakon iz 1950. Napokon je Zakonom o državljanstvu iz 2001. liberalizirana politika građanstva (Howard, 2009, str. 74-77). Zato se može zaključiti da je Švedska primjer »useljeničkog pristupa« dvojnog državljanstvu, koji je evoluirao od zatvaranja očiju na postojanje osoba s dvojnim državljanstvom i njihova toleriranja do njihova otvorenog prihvaćanja.

3. Njemačka politika građanstva

Njemačka je tradicionalno bila zemlja iseljništva, koja se čvrsto pridržavala etničkog shvaćanja nacije i načela *ius sanguinis*, čega se pridržava i danas iako je postala useljenička zemlja. Naime, kao rezultat Drugog svjetskog rata Njemačka se suočila s podjelom u dvije države i velikim useljavanjem Nijemaca iz niza država, a potom je Zapadna Njemačka postala najveća useljenička zemlja za mnoge strane radnike. Iako je sve do reforme Zakona o državljanstvu iz 1999. (kojim je napokon napušten kontroverzni zakon iz 1913.) Njemačka službeno bila »ne-useljenička« zemlja sa specifičnom politikom prema useljenicima (model »gostujućih« radnika ili gastarbajtera), postupno je mijenjala svoju politiku građanstva, pa zato, iako i prema novom zakonu o državljanstvu ograničava useljeničko dvojno državljanstvo, promjene koje je izvršila i njihov trend pokazuju kretanje u liberalnijem smjeru. Uz to, iako i dalje službeno ne dopušta dvojno državljanstvo, Njemačka prešutno tolerira dvojno državljanstvo mnogih naturaliziranih useljenika (prema službenom navodu iz 2004., preko 25 posto Turaka u Njemačkoj imalo je dvojno državljanstvo, tursko i njemačko, a u to se ne računaju djeca koja imaju privremeno dvojno državljanstvo; usp. Howard, 2009, str. 25). Napokon, unatoč velikom otporu javnog mnijenja i konzervativnih političkih stranaka (CDU i CSU) dvojnog državljanstvu, koji je uspio ograničiti reforme zakonodavstva koje su poduzeli socijaldemokrati i zeleni u težnji za uvođenjem punog dvojnog državljanstva, postoje znatni potencijali za daljnju liberalizaciju državljanstva, što se pokazalo u promjenama 2007. i 2014.

U temelju je takve složene situacije njemačka tradicija shvaćanja nacije, koja je znatno promijenjena u novije doba, tako da iako stoji na istim temeljima, oni su reinterpetirani i značenjski pomaknuti. Etničko-kulturno razumijevanje nacije ima povijesni korijen u statusu »zakašnjele nacije« (Plessner, 1997) i njezinoj kulturnoj osnovi u romantičnoj filozofiji Fichtea i Herdera. Prema tim filozofima svaki narod ima svoju posebnu dušu, um i karakter, svoj posebni »nacionalni duh« koji ga uspostavlja kao kolektivni individuum s vlastitom poviješću i sudbinom te razlikuje od drugih naroda. U Njemačkoj se razvila snažna tradicija radikalnog etničkog nacionalizma, koja je kulminirala u nacionalsocijalističkom režimu. Za Hansa Kohna (1945) njemački je nacionalizam bio model »istočnog« (etničkog) nacionalizma u Europi. Slično Kohnu, Ignatieff Njemačku smatra izvorom etničkog nacionalizma, koji je »bio izum njemačke romantičarske inteligencije u doba napoleonske invazije njemačkih kneževina« (Ignatieff, 1994, str. 76). Taj je nacionalizam trajno prisutan, pa je

kriterij državljanstva i danas ostao etničko podrijetlo na bazi *ius sanguinis*. »Za mnoge strance, a i mnoge Nijemce, izgleda apsurdno da Turčin rođen i odgojen u Njemačkoj nije sposoban postati državljanin i građanin, dok Nijemac iz Sibira, koji nema povijest boravka u zemlji i sa slabom jezičnom kompetencijom, treba biti ovlašten na državljanstvo i za punu pomoć pri nastanjivanju« (Ignatieff, 1994, str. 85). Takva razmatranja ne razlikuju dva oblika etničkog nacionalizma: umjereni konzervativni nacionalizam koji je zaokupljen obranom zajedničke kulture i političko-državne tradicije, pa se može prilagoditi koncepciji demokratskog građanstva, te radikalni integralni nacionalizam za koji je nacija povijesno izniman i homogen etnički individualitet s vlastitom sudbinom, pa je stalno u borbi za povećanje moći i očuvanje čistoće tog savršenog entiteta te zagovara koncepciju zatvorenog etničkog građanstva. Njemački slučaj upravo je važan zbog prijelaza iz integralnog u konzervativni nacionalizam te omogućavanja drukčije politike građanstva. Nakon Drugog svjetskog rata njemački koncept je prema Gerdesu, Faistu i Riepleu prošao »drastične promjene«. U prilog tome oni navode četiri temeljna čimbenika: prvo, njemački nacionalizam je shvaćen kao jedan od čimbenika koji su pridonijeli katastrofi nacističke vladavine i holokausta, pa se zbog toga i odvijao »proces denacionalizma«; drugo, politika zapadnih integracija i snažna proeuropska orijentacija promijenili su nacionalno samorazumijevanje SR Njemačke; treće, ekonomski prosperitet i rast države blagostanja (njemačko ekonomsko čudo) stvarali su alternativnu osnovu kolektivnog ponosa i identiteta; četvrto, kao posljedica studentske pobune 1968. zbila se značajna promjena u političkoj kulturi, prije svega značajna senzibiliziranost prema pitanju holokausta, antisemitizma i totalitarizma (Gerdes, Faist & Rieple, 2007, str. 56). Ti su čimbenici svakako djelovali u smjeru velike promjene shvaćanja nacije i politike građanstva, ali je tradicionalno shvaćanje ostalo iznimno snažno. Tako Gerdes, Faist i Rieple tvrde da se njemačka politika građanstva ne može objasniti rascjepom između republikansko-građanskog i etničko-kulturnog shvaćanja nacije, na čemu je najviše inzistirao Brubaker, nego da je na djelu posve nov rascjep – ideološki rascjep između dvaju sustava vjerovanja i pogleda na integraciju useljenika duž kojeg se vode političke borbe dominantnih snaga. Po njima je na djelu ideološki rascjep oko »integracijskog« sustava vjerovanja, oko kojega se vode borbe suprotstavljenih verzija sustava vjerovanja i politika zasnovanih na tim sustavima vjerovanja, a ishodi tih borbi oblikuju politiku građanstva i njezine institucionalne oblike (Gerdes, Faist, & Rieple, 2007, str. 48). Međutim, ni institucionalno-normativni sustav, a ni političke borbe oko politika građanstva i promjene tih politika i oblikovanje novih institucionalno-nor-

mativnih rješenja ne mogu se objasniti ako se ne uzme u obzir ideološki sloj etničko-kulturnog razumijevanja nacije koji je analizirao Brubaker. Pokazalo se da dosezi promjene politike građanstva ovise o duboko ukorijenjenom shvaćanju nacije, jer, kao što je u svojoj studiji suvremenih zapadnoeuropskih migracijskih politika navela Sarah Collinson, »njemački etnicitet igra dominantnu ulogu i u privatnoj i u javnoj sferi, što se izražava u njemačkoj krajnje restriktivnoj politici građanstva« (Collinson, 1993, str. 29; usp. i Hjerm, 2001, str. 39). Gerdes, Faist i Ripple polaze od široko prihvaćenog stajališta da institucije i politike utječu na ideološke stavove i vjerovanja. Međutim, treba uzeti u obzir i utjecaj shvaćanja nacije i nacionalnog identiteta na institucije i politike, pa i to da one izražavaju, makar i preoblikovane, duboko ukorijenjene ideološke oblike. I sami se autori u analizi suprotstavljenih koncepcija i promjena politike građanstva dijelom oslanjaju na Brubakerovu dihotomiju tvrdeći da u Njemačkoj sve više prevladava građansko-republikansko shvaćanje nad etničkim. Sve u svemu, složenost njemačke situacije oko politike građanstva očituje se i u neslaganjima oko pojmovno-konceptualnih strategija interpretacije smjera i dinamike promjena i uspostavljenih institucionalnih oblika.

Današnje njemačko državljanstvo zakonodavstvo nastalo je donošenjem novog Zakona o državljanstvu 1999., koji je stupio na snagu 2000., kao i drugim promjenama, osobito ratifikacijom *Europske konvencije o državljanstvu* koja je stupila na snagu 2005. te Zakonom o provođenju direktiva EU-a o useljenskim i azilnim zakonima (*EU-Richtlinienumsetzungsgesetz*) iz 2007. i promjenom Zakona o državljanstvu iz 2014. Zakonom o državljanstvu iz 1999. smanjen je prebivališni uvjet s 15 na 8 godina, ali uz valjanu dozvolu boravka, plaćeno zaposlenje i neosuđivanost te odricanje od prethodnog državljanstva, zakletvu lojalnosti ustavnom demokratskom poretku, kao i naturalizacijske testove. Zakonom je uvedeno načelo *ius soli* u obliku automatskog davanja državljanstva djeci rođenoj na njemačkom tlu, ali ako im je barem jedan roditelj imao legalnu dozvolu boravka osam godina ili neograničenu dozvolu boravka tri godine, dok su djeca rođena u Njemačkoj (treća generacija) ako su im roditelji njemački državljani (druga generacija) automatski dobivala državljanstvo, bez obzira na status dozvole boravka. Uveden je opcijski model (*Optionsmodell*) i dvojno državljanstvo u obliku postupka u kojem djeca koja su dobila njemačko državljanstvo kroz navedenu *ius soli* proceduru mogu imati dvojno državljanstvo tijekom maloljetnosti, ali u razdoblju između osamnaeste i dvadeset treće godine života moraju izabrati jedno ili drugo državljanstvo (odlučiti žele li zadržati njemačko državljanstvo ili državljanstvo roditelja), osim u slučajevima kad druge države odbijaju ili sprečavaju odricanje od državljanstva

ili zahtijevaju neprihvatljive uvjete. Ako se ne opredijele i ne udovolje tom zahtjevu, gube njemačko državljanstvo. Tako je, prema Howardu, cilj Zakona bio spriječiti ono što je bio glavni cilj izvornog prijedloga – dvojno državljanstvo (Howard, 2009, str. 138-139). Njemačka prihvaća dvojno državljanstvo samo u nekim slučajevima: ako država čije se državljanstvo posjeduje ne predviđa otpust iz državljanstva, ako ga u pravilu odbija dati, ako zahtjev za otpust bezrazložno odbije ili ne riješi u primjerenom roku te za osobe koje su dobile politički azil u Njemačkoj (političke izbjeglice). Tako su grčki državljani mogli zadržati svoje državljanstvo po naturalizaciji jer Grčka ne dopušta svojim državljanima da se odreknu državljanstva. Za talijanske državljane to je postalo moguće od prosinca 2002. na temelju sporazuma dviju zemalja (Böcker & Thränhardt, 2006, str. 81). Zakonom iz 2007. dopušteno je dvojno državljanstvo državljanima zemalja EU-a i Švicarske.

U osnovi, njemački zakon o državljanstvu iz 1999. sadržava temeljnu proturječnost. S jedne strane, uvedena je jedna od najdalekosežnijih *ius soli* dopuna u državljanском zakonu na europskom kontinentu – djeca stranaca sada stječu njemačko državljanstvo automatski rođenjem, ako im je jedan od roditelja nastanjen u Njemačkoj barem osam godina prije toga i ima barem tri godine dozvolu trajnog boravka, što znači uvođenje *ius soli* za drugu generaciju od samog početka. S druge strane, novi zakon zadržava načelo izbjegavanja dvojnog državljanstva u razmjeru daleko iznad drugih europskih država jer se također primjenjuje na *ius soli* stjecanje pri rođenju (Gerdes, Faist & Rieple, 2007, str. 46-47). Ta je proturječnost ishod kompromisa sukobljenih političkih snaga – socijaldemokrata i konzervativaca – oko temeljnih pretpostavki zakona. Socijaldemokrati zastupaju načelo *ius soli* i toleranciju dvojnog državljanstva te vide naturalizaciju kao nužan element useljeničke integracije i zamišljaju je primarno kao stvar jednakih individualnih prava. S druge se strane konzervativci (CDU i CSU) protive načelu *ius soli* i dvojnog državljanstvu te smatraju integraciju useljenika preduvjetom za naturalizaciju (usp. Gerdes, Faist & Rieple, 2007, str. 48; Faist, 2007, str. 34-35). Stopa naturalizacije i dalje je vrlo niska zbog uvjeta za naturalizaciju, ali još više zbog neprihvatanja višestrukog državljanstva. Ogromna većina stranaca žele zadržati prijašnje državljanstvo, što je glavna zapreka naturalizaciji. U istraživanju iz 2001. takvih je bilo 80% državljana EU-a, 75% Turaka i 60% onih s područja bivše Jugoslavije (Böcker & Thränhardt, 2006, str. 80-81).

Sadašnje je zakonodavstvo rezultat borbi glavnih političkih snaga u kojima je tradicionalno etničko shvaćanje nacije i državljanstva značajno promijenjeno, ali nije napušteno. Sve do reforme iz 1999. u Njemačkoj je na

snazi bio Zakon o državljanstvu iz 1913., koji je osobito bio zloupotrijebljen za Trećeg Reicha, a koji je imao potpuno etničko shvaćanje nacije, državljanstva i građanstva. U njemu je njemačka nacija »zajednica podrijetla« pa su ne-Nijemci teško mogli steći njemačko državljanstvo. Nakon razdoblja nacističke vladavine, iako je uspostavljen liberalno-demokratski poredak, Zakon nije promijenjen. Dapače, ustavno je utemeljen. Prema članku 116. Temelnog zakona etnički Nijemci (*Volkdeutsche*) imaju pravo na državljanstvo čak ako se nisu nastanili niti će se ikad nastaniti na njemačkom teritoriju. Ostao je na snazi zbog dvaju razloga: prvo, stotine tisuća »etničkih Nijemaca« razbacanih po istočnoj Europi suočili su se s velikim problemima, pa je dopuštanje njihova povratka u Njemačku shvaćeno kao pitanje ljudskih prava, te, drugo, kao pritisak na vlast Istočne Njemačke jer su Nijemci koji su napuštali Istočnu Njemačku, dobrovoljno ili izbacivanjem, po dolasku automatski dobivali zapadnonjemačko državljanstvo (Howard, 2009, str. 121-122). Zakonom iz 1953. svim »etničkim Nijemcima« i njihovim potomcima dano je pravo na povratak. Nakon ujedinjenja Njemačke 1990. te osobito sloma SSSR-a, tako široka interpretacija načela *ius sanguinis* dovela je do velikog priljeva etničkih Nijemaca iz istočne Europe (*Aussiedler*), pa ih je samo između 1988. i 1996. stiglo više od dva milijuna, od kojih većina nije znala njemački i teško se integrirala u njemačko društvo. To je stvorilo velike pritiske prema promjeni. Takvi pritisci dolazili su i iz međunarodnog okruženja za koje je njemački Zakon iz 1913. bio sinonim za nacističku rasnu politiku. Najvažniji pritisak dolazio je iz demografske promjene njemačkog društva u kojemu je bio velik broj stranih ili »gostujućih radnika« (1973. bilo ih je 14 milijuna). Velik se dio tih radnika vratio nakon naftne krize, ali je dio njih (oko 3 milijuna), uglavnom iz Turske, doveo svoje obitelji i imao djecu rođenu u Njemačkoj. Izbjeglička kriza 1990-ih povećala je broj stranaca. Na početku 1990-ih došlo je do značajnih promjena u postupku podnošenja zahtjeva, pa se i broj naturalizacija uvećao. Sve su se političke stranke slagale o potrebi reforme Zakona iz 1913. kako bi se povisila iznimno niska stopa naturalizacije. No uspjele su se usuglasiti tek oko parcijalnih reformi 1990. i 1993. Sporo se stvarao politički konsenzus u političkoj eliti i u javnosti oko većih promjena politike građanstva (usp. Howard, 2009, str. 128-133), jer politika građanstva ima izniman politički značaj, a promjene u njoj mogu uvelike utjecati na političku i izbornu scenu.⁴ Tek kad su nakon šesnaest godina u oporbi socijaldemokrati i Zeleni došli na vlast 1998., došlo je

⁴ Prema istraživanju Andreea Wüsta 73% etničkih Nijemaca iz bivšeg Sovjetskog Saveza glasa za CDU/CSU, dok samo 23% podupire SPD, a 1% Zelene. Suprotno tome, 84%

do političkog zaokreta i pristupilo se temeljitoj reformi. Vlada kancelara Schrödera predložila je ambiciozan plan uvođenja *ius soli* za stranu djecu rođenu u Njemačkoj, lakše stjecanje naturalizacije za strance koji borave u Njemačkoj te dopuštanje strancima da zadrže dvojno državljanstvo stjecanjem njemačkog. Taj je plan postao ključna točka političke borbe. Osobito su bili žestoki otpori dvojnog državljanstvu, a glavni je argument oporbe bio da bi davanje dvojnog državljanstva dopustilo novim građanima podijeljenu lojalnost i ne bi ih ohrabrivalo da se integriraju u njemačko društvo. Osobito je CSU isticao da bi prihvaćanjem dvojnog državljanstva mogla nastati »paralelna društva, jezični otoci i nezakonodavna područja« (Gerdes, Faist & Rieple, 2007, str. 58-59). U siječnju 1999. CDU-CSU pokrenuo je masovnu mobilizaciju protiv Zakona potpisivanjem peticije, čime je prekinut svojevrsni antipopulistički pakt vodećih stranaka da ne uključuju »narod« u prijedporna pitanja. Ta je peticija imala velik uspjeh pa je koalicija SDP-a i Zelenih odustala od radikalnog prijedloga i usvojen je kompromisni prijedlog Zakona koji je stupio na snagu 2000. godine (Howard, 2009, str. 133-137). Iako je argumentacija CDU-a i CSU-a nedvojbeno proizlazila iz tradicionalnog etničkog shvaćanja nacije i državljanstva, primjetan je bio zaokret u argumentaciji prema republikansko-demokratskim i komunitarističkim shvaćanjima u kojima se ističe temeljno pravo političke zajednice da regulira pristup novopridošlica i određuje instance stjecanja državljanstva, što znači da se legitimni interesi i prava pojedinaca moraju poštovati osim ako nisu usmjereni protiv još ozbiljnijeg prava na samoodređenje političke zajednice i države, te da obuhvatna integracija društva ne može biti isključiv zadatak političkih institucija, već socijalna integracija treba biti preduvjet političke integracije.

Suprotno tome, za zastupnike dvojnog državljanstva politička integracija utječe na obrasce socijalne integracije, a oslanjanje na neku vrstu predpolitičke kohezije nesukladno je s činjenicama kulturnog i socijalnog pluralizma u modernim državama i društvima (Gerdes, Faist & Rieple, 2007, str. 65-67). Ta su stajališta oblikovala novo polje političke borbe u kojoj se na novim temeljima može postupno graditi konsenzus i kompromis oko polazišta za daljnju reformu politike građanstva. To se pokazalo u promjenama koje je donijela koalicija CDU-a i SPD-a 2005.–2009. (Zakon o provođenju direktiva EU-a iz 2007.), ali i u pregovorima CDU-a i SPD-a oko sklapanja druge velike koalicije nakon parlamentarnih izbora u rujnu 2013. Tada je, kao jedan od dvaju uvjeta za sklapanje velike koalicije (dru-

naturaliziranih turskih Nijemaca glasa za SPD i Zelene, dok ih samo 11% podupire CDU/CSU (Wüst, 2004, str. 351).

gi je bio minimalni dohodak od 8,5 eura po satu), SPD tražio ukidanje opcijskog modela za djecu rođenu u Njemačkoj, a to znači faktično dopuštanje dvojnog državljanstva. Nakon dugih pregovora u prosincu 2013. sklopljen je koalicijski sporazum u koji je ušao taj uvjet, a u ljeto 2014. usvojen je kompromisni prijedlog koji je stupio na snagu u prosincu 2014. kao amandman na odjeljak 29. Zakona o državljanstvu. Prema njemu opcijski je model ostao samo za one osobe koje »nisu odrasle u Njemačkoj« (članak 1., dok članak 1a. specificira koje su to osobe). Procjenjuje se da bi od 2018. oko 40.000 mladih Nijemaca godišnje moglo profitirati od ove promjene (Hailbronner & Farahat, 2015, str. 19). Postupanje njemačke vlade u izbjegličkoj krizi 2015. nije izražavalo samo stav kancelarke Angele Merkel (na što se često reducira), nego je kao politika koalicije demokršćana i socijaldemokrata rezultat promjene politike građanstva u liberalnom smjeru.

4. Hrvatska politika građanstva

Hrvatska pripada zemljama koje ne dopuštaju dvojno državljanstvo, osim specifičnog tipa dvojnog državljanstva »dijaspore«. Hrvatska »dijaspora« posve je specifična. Nju čine ne samo iseljeni Hrvati i njihovi potomci po svijetu (tzv. iseljena Hrvatska) nego i (u većini) pripadnici hrvatskog naroda koji žive u susjednim zemljama, ponajprije oni u BiH, koji se nisu iselili iz Hrvatske, nego su tamo oduvijek živjeli i njezini su državljani i građani.⁵ U 1990-ima »dijaspora« je igrala važnu ulogu u nacionalnoj politici jer je bilo očito nastojanje vladajuće desne stranke HDZ-a da se i pomoću glasova »dijaspore« osigura izborna pobjeda, ali i da se ukorjenjivanjem u »dijasporu« postigne ideološka hegemonija u cijelom hrvatskom korpusu. Slično Njemačkoj, ali i drugim zemljama srednje i jugoistočne Europe, Hrvatska ima dugu tradiciju etničkog shvaćanja nacije, u kojoj je vrlo snažna totalno-etnička koncepcija koja se temelji na shvaćanju nacije kao harmonične organske zajednice, koja ima svoj poseban život, a njezini su pripadnici članovi isključive ljudske zajednice, vrhunske i neprikosnovene vrijednosti, koju treba braniti od različitih unutarnjih i vanjskih »neprija-

⁵ Prema relevantnim definicijama dijaspora, Hrvati u Bosni i Hercegovini nisu i ne mogu biti dijaspora, jer dijaspora označava »svaku transnacionalnu migrantsku zajednicu koja održava stvarnu ili osjećajnu vezanost za svoju zemlju podrijetla (ili svoju domovinu), prilagođavajući se ograničenjima i mogućnostima u svojoj zemlji naseljavanja (zemlji domaćinu).« (Esmān, 2009: 14; o definicijama i klasama dijaspora vidi: isto, str. 13-21).

telja” koji je ugrožavaju. Iz te koncepcije proizlazi poistovjećivanje nacije, državljanstva i građanstva. Ona je dominirala u početku 1990-ih godina kad je, nakon raspada SFR Jugoslavije i uspostave državne neovisnosti, određivano hrvatsko državljanstvo i građanstvo.

Hrvatsko državljanstvo regulirano je Zakonom o državljanstvu iz 1991., te njegovim izmjenama, od kojih su najznačajnije one iz 2011. (usp. Staničić, 2012). Te su izmjene promijenile uvjete stjecanja državljanstva, ali nisu promijenile temeljnu koncepciju na kojoj cijeli Zakon počiva. Hrvatsko državljanstvo prema članku 3. stječe se podrijetlom, rođenjem na teritoriju Republike Hrvatske, prirođenjem i po međunarodnim ugovorima. Zakon nema odredbe koja bi hrvatskim državljanima sprječavala posjedovanje nekog drugog, stranog državljanstva. Dapače, nekoliko članaka zakona izričito spominje mogućnost dvojnog državljanstva. Tako se u članku 2. navodi da se državljanin Republike Hrvatske, koji ima strano državljanstvo, smatra pred tijelima državne vlasti RH isključivo hrvatskim državljaninom. Iz toga slijedi da se prihvaća dvojno (ili višestruko) državljanstvo. Isto tako, iz članka 18. koji regulira otpust iz hrvatskog državljanstva, iz stavka 1., točke 5, koja kaže da se otpust »može dati« osobi koja »ima strano državljanstvo« ili je »dokazala da će biti primljena u strano državljanstvo«, proizlazi da Zakon dopušta dvojno državljanstvo. Jedina razlika odnosi se na stjecanje hrvatskog državljanstva prirođenjem (naturalizacijom) za strance, koji nemaju hrvatsko podrijetlo. Naime, stjecanje hrvatskog državljanstva prirođenjem uvjetovano je prema članku 8. Zakona otpustom iz stranog državljanstva ili dokazom da će takav otpust dobiti ako bude primljen u hrvatsko državljanstvo, ali ako strana država ne dopušta otpust ili za njega postavlja uvjete kojima se ne može udovoljiti, dovoljna je izjava osobe da se pod pretpostavkom stjecanja hrvatskog državljanstva odriče stranog državljanstva. Time stjecanje hrvatskog državljanstva prirođenjem za određene kategorije isključuje mogućnost dvojnog državljanstva. To je važna razlika jer pokazuje da Hrvatska ne prihvaća useljeničko dvojno državljanstvo. Štoviše, uvjeti za naturalizaciju stranaca su s vremenom postroženi. U Zakonu iz 1991. tražilo se da je do podnošenja zahtjeva stranac »imao prijavljen boravak najmanje pet godina neprekidno na teritoriju Republike Hrvatske« te da poznaje hrvatski jezik i latinično pismo, kao i da se »iz njegova ponašanja može zaključiti da poštuje pravni poredak, običaje i kulturu Republike Hrvatske«. Izmjenama Zakona iz 2011. (u izmijenjenom članku 8.) traži se da osoba »živi u Hrvatskoj s prijavljenim boravkom 8 godina neprekidno do podnošenja zahtjeva i ima odobren status stranca na stalnom boravku«, a uvodi se provjera poznavanja hrvatskog jezika i latiničnog pisma, kulture i društvenog uređenja. U obrazlože-

nju izmjene tvrdi se da je to »u potpunosti sukladno intencijama modernih europskih zakonodavstava o državljanstvu« jer »većina europskih država pooštrava uvjete za stjecanje državljanstva«. Isto tako, u obrazloženju promjena izričito se upućuje na potrebu ograničenja dvojnog državljanstva te se poziva na *Konvenciju o smanjenju slučajeva višestrukog državljanstva i o vojnoj obvezi u slučajevima višestrukog državljanstva iz 1963.*, ali ne i na novije dokumente – Dopunski protokol navedenoj Konvenciji iz 1993. ili na *Europsku konvenciju o državljanstvu iz 1997.*, koji imaju liberalniji pristup dvojnog državljanstvu.

Duh i tekst Zakona o državljanstvu, i 2011. kao i 1991., bio je usmjeren protiv useljeničkog dvojnog državljanstva, ali ne i protiv dvojnog državljanstva etničkih Hrvata koji imaju prebivalište izvan Hrvatske. Zakon je razlikovao dvije temeljne kategorije koje su mogle imati dvojno državljanstvo: »pripadnici hrvatskog naroda« i »iseljenici i njihovi potomci«, pri čemu je prva etnički određena, a druga načelno nije, ali je 1991. bila toliko neodređena da je u politici državljanstva zapravo bila dio prve kategorije. Prva kategorija, etnički Hrvati (»pripadnici hrvatskog naroda«) koji žive izvan područja Republike Hrvatske mogli su imati dvojno državljanstvo. Po izvoru nastanka ta se kategorija može podijeliti u dvije skupine. Prvi i osnovni izvor dvojnog državljanstva bio je raspad SFRJ i sustav republičkog državljanstva, jer ako netko hrvatskog etničkog podrijetla živi u drugoj republici, sada neovisnoj državi, on sustavom republičkog državljanstva dobiva državljanstvo te države, a može kao etnički Hrvat dobiti i hrvatsko državljanstvo. Iz tog je izvora došlo najviše dvojnih državljanstava, uglavnom iz Bosne i Hercegovine. Drugi izvor su pripadnici hrvatskog naroda u iseljeništvu. I oni su bili obuhvaćeni člankom 16. koji određuje da pripadnik hrvatskog naroda koji nema prebivalište u RH može steći hrvatsko državljanstvo ako dade pismenu izjavu da se smatra hrvatskim državljaninom i ako se iz njegova ponašanja može zaključiti da poštuje pravni poredak, običaje i kulturu Republike Hrvatske. U izmjenama toga članka 2011. uvedeno je da se »pripadnosti hrvatskom narodu« utvrđuje »ranijim deklariranjem te pripadnosti u pravnom prometu, navođenjem te pripadnosti u pojedinim javnim ispravama, zaštitom prava i promicanjem interesa hrvatskog naroda i aktivnim sudjelovanjem u hrvatskim kulturnim, znanstvenim i sportskim udrugama u inozemstvu«. Međutim, očito nije riječ tek o preciziranju i o otklanjanju zloupotreba, kako se navodi u obrazloženju promjene tog članka, nego i o objektivnijem definiranju kategorije, pri čemu je njezin položaj ostao neizmijenjen.

Druga kategorija koju navodi Zakon – »iseljenici i njihovi potomci« – dijelom i zbog svoje neodređenosti, u izmjenama zakona iz 2011. pretrpjela

je dosta promjena. U Zakonu iz 1991. obuhvaćala je one koji su se iselili iz Hrvatske i njihove potomke, kao i strance koji su u braku s iseljenikom koji je stekao hrvatsko državljanstvo, pa je bila teritorijalno (»iz Hrvatske«) i generacijski (»potomci«) neodređena. Pripadnici te kategorije mogli su po članku 11. steći državljanstvo prirođenjem po privilegiranim uvjetima bez ispunjavanja uvjeta za strance ako se iz njihova ponašanja može zaključiti da poštuju pravni poredak, običaje i kulturu Republike Hrvatske. Osobama iz te kategorije tražilo se samo podnošenje zahtjeva umjesto izjave (kao prvoj kategoriji). U izmjenama iz 2011. preciznije je definiran pojam iseljenika, područje s kojeg se iselio i uvjeti koje mora ispunjavati. Iseljenik nije definiran kao etnički Hrvat, nego kao »osoba koja se iselila s područja Republike Hrvatske u namjeri da u inozemstvu stalno živi«. Uvedeno je generacijsko ograničenje na potomke do 3. stupnja srodstva u ravnoj liniji i njihove bračne drugove te propisana potreba poznavanja hrvatskog jezika i latiničnog pisma, hrvatske kulture i društvenog uređenja. U obrazloženju izmjene članka objašnjava se da se iseljavanjem smatra iseljavanje »s područja današnje Republike Hrvatske«, da se mijenjaju zakonska rješenja koja su zbog stjecanja nekih povlastica državljanstva »omogućavala stjecanje državljanstva brojnim osobama koje ne poznaju hrvatski jezik i kulturu, te nisu stvarno povezani s Republikom Hrvatskom, a čiji su davni preci, primjerice u 5. i 6. stupnju srodstva iselili iz Republike Hrvatske«. Napokon, posebnoj kategoriji dvojnih državljanika pripadaju i hrvatski državljani s prebivalištem u inozemstvu (odnosi se na Njemačku) koji su bili otpušteni iz hrvatskog državljanstva kao uvjet za stjecanje stranog (njemačkog) državljanstva, a željeli su ponovo dobiti hrvatsko državljanstvo, za čije se ponovno stjecanje prema članku 15. ne traži gubitak stranog državljanstva. Svi koji su ulazili u ove kategorije mogli su relativno lako steći hrvatsko državljanstvo, a da se nisu morali odreći postojećeg državljanstva, pri čemu čak nisu morali imati prebivalište na području Hrvatske.

Na temelju Zakona o hrvatskom državljanstvu iz 1991. mnogi Hrvati diljem svijeta, državljani drugih zemalja, zatražili su i dobili hrvatsko (dvojno) državljanstvo (usp. Rožić, 1999, str. 149), iako je bilo očito da »neki od njih nisu imali nikakvu značajniju vezu s Hrvatskom, a kod nekih je čak postojao problem sporazumijevanja na hrvatskom jeziku« (Klasiček, 1998, str. 85). Iako autor ponajprije misli na potomke hrvatskih iseljenika u prekomorskim zemljama, koji nemaju nikakvu stvarnu vezanost za Hrvatsku, osim emocionalne, to nije bio glavni problem, jer politika prema iseljenicima mogla bi se uvrstiti u iseljeničko dvojno državljanstvo i pokušati legitimirati sličnim argumentima kao kod npr. južnoeuropskih

politika »retnizacije« državljanstva. Temeljni je problem bio u transgraničnom dvojnomo državljanstvu za etničke srodnike u susjednim državama, prije svega u Bosni i Hercegovini, jer je u tom slučaju bila očita težnja za proširenjem nacionalne zajednice preko državne granice, a iz te logike »stvaranje« novih državnih granica. Iako su izmjenama zakona iz 2011. promijenjeni neki uvjeti i kategorije, temelj stjecanja državljanstva ostao je isti – etničko shvaćanje nacije.

Zakon o hrvatskom državljanstvu iz 1991. nastavio je u novim uvjetima dugu tradiciju, u kojoj se državljanstvo stjecalo prvenstveno na temelju podrijetla (*ius sanguinis*). Iako je u politiku državljanstva tijekom vremena unesen niz liberalnih elemenata (uklanjanje razlike zakonite i nezakonite djece, ravnopravnost muškaraca i žena, poštovanje federalne strukture sa saveznom i republičkim državljanstvom itd.), načelo podrijetla ostalo je »apsolutno primarno, dok je načelo područja imalo samo supsidijarnu i vrlo ograničenu mogućnost primjene« (Medvedović, 1992, str. 428), i to je bilo i u vrijeme Austro-Ugarske i u doba Kraljevine Jugoslavije, ali i u vrijeme socijalističke Jugoslavije (FNRJ i SFRJ), i na saveznoj i na republičkoj, hrvatskoj razini (Medvedović, 1992, str. 426-433). Nakon proglašenja nezavisnosti u listopadu 1991. nastavljen je kontinuitet te tradicije. Oko nje nije bilo većih razlika između glavnih političkih snaga na početku 1990-ih, ali je bilo razlika oko interpretacije i provođenja dvaju osnovnih načela politike građanstva koja su trebala omogućiti konstituciju temeljnog »državljskog korpusa«: načela pravnog kontinuiteta državljanstva i načela etničkog podrijetla pojačanog načelom prebivališta (Omejec, 1998, str. 103). Prvo načelo omogućavalo je da svi koji su imali državljanstvo SFRJ i Hrvatske u času osamostaljenja Hrvatske (8. 10. 1991.) postaju hrvatski državljani neovisno o etničkom podrijetlu. Drugo načelo odnosilo se na one stanovnike Hrvatske koji nisu ispunjavali zahtjeve za hrvatsko državljanstvo po prvom načelu. Prema prvom načelu stanovnici upisani u registar državljana SRH prije 29. 2. 1978. te oni upisani u registar nakon toga datuma koji imaju državljanstvo SRH ili RH upisano u odjeljak »republičko državljanstvo« dobivali su domovnicu bez ikakve prethodne procedure i administrativnih poteškoća, a stanovnici koji su zabilježeni u registru SRH nakon 29. 2. 1978. i imali su državljanstvo neke druge jugoslavenske republike u rubrici »republičko državljanstvo«, smatrali su se strancima i odbijena im je domovnica te su mogli podnijeti zahtjev za postupak naturalizacije. Problem je bio što republičko državljanstvo nije imalo učinka u ostvarivanju individualnih prava, što je postojala indiferentnost građana prema njemu, što je otud registar bio nesređen, na što je djelovala i izvjesna podozrivost prema republičkom državljanstvu kao

izrazu separatizma (usp. Medvedović, 1992; Omejec, 1998). Drugi još teži problem proizlazio je iz drugog načela. Ono je ne samo odredilo postupanje policije u slučaju neispunjenja prvog načela nego je i omogućilo izravnu diskriminaciju prema etničkom kriteriju, pa i ponižavajuće prakse utvrđivanja etničke pripadnosti (vidi: Omejec, 1998, str. 109). To je načelo ostalo ideološki temelj politike građanstva.

Hrvatska politika građanstva koja je zasnovana na etničkom načelu stvorila je posebnu kategoriju dvojnih državljana iz »dijaspore« koji nisu imali prebivalište u Hrvatskoj, a dobili su prava građanstva. To je pravo građanstva postalo izvor posebne političke strategije vladajuće stranke koja je »dijasporu« koristila i za unutarhrvatske i za vanjskopolitičke potrebe. Koristila ju je ne samo da pojača svoju političku snagu nego i da postigne ideološku hegemoniju u »hrvatskom korpusu«, ali i da utječe na politički proces u Bosni i Hercegovini. U tom je smislu politika građanstva bila instrument i sastavnica šire političke strategije i politike koja je u 1990-im godinama podešavana prema interesima vladajuće stranke. Ona se očitovala u promjeni izbornog modela u 1990-im godinama. U izborima 1992. birači koji nisu imali prebivalište u Hrvatskoj (»dijaspore«) glasali su samo na razmjernom dijelu izbora, gdje se biralo 60 zastupnika, a izbornu jedinicu činila je cijela država, a ne i za 64 zastupnika koja su se birala u izbornim jedinicama sustavom relativne većine, a nisu sudjelovali ni u izborima za Županijski dom. Kako se glasovalo na temelju državnih lista, njihov glas nije imao veliku snagu, a pravo glasa bilo je suženo, pa su imali polugrađanski status. Izbornim zakonom iz 1995. uspostavljena je posebna izborna jedinica za »dijasporu« (hrvatske državljanke u inozemstvu bez stalnog boravišta u Hrvatskoj, uglavnom državljanke BiH) koja je obuhvaćala cijeli svijet i birala 12 zastupnika bez obzira na sudjelovanje birača. Na tim i sljedećim izborima (i od 2000. kad je uvedena tzv. nefiksna kvota te od 2011. s fiksnom kvotom) sve mandate »dijaspore« osvojio je HDZ (osim izbora 2016. kad je jedan mandat osvojio neovisni kandidat koji je na izborima 2015. osvojio mandat na listi HDZ-a).

Cilj političke strategije HDZ-a 1995. nije bio samo jačanje svog biračkog potencijala, nego i uvođenje novog političkog elementa s višestrukim funkcijama: učvršćivanje ideološke središnje pozicije HDZ-a u svehrvatskom okupljanju i denunciranje opozicije da ne vodi brigu za hrvatski narod u svijetu, proširenje unutarhrvatskog političkog polja na područja (prije svega BiH) u kojima zbog njihove naravi (sukobi nacionalnih pokreta) HDZ neprikosnoveno vlada. Cilj je dakle bila ostvarenje dugoročne ideološke hegemonije koju je proširenje dvojnog državljanstva u dvojno građanstvo pomoglo ostvariti, jer su hrvatski građani s prebivalištem izvan Hrvatske

bili ne samo biračka snaga nego i važan nositelj ideološkog i političkog projekta koji je formulirao HDZ, a koji se zasnivao na svehrvatskom nacionalnom pokretu i uspostavljanju nacionalne države na totalno-etničkom shvaćanju nacije i države. Ta je nacionalistička ideološka koncepcija i politička strategija na početku 1990-ih godina postala dominantna ideološka i politička osnova državne politike i vladajuće stranke te je u tom formativnom razdoblju utjecala na oblikovanje koncepcije građanstva. Iz te je logike pravo na hrvatsko državljanstvo omogućeno transgraničnim etničkim srođnicima u Bosni i Hercegovini, što su politički akteri i ideolozi objašnjavali na razne načine, uglavnom nastojeći izbjeći izravnu integralnonacionalističku retoriku. Koristile su se razne vrste argumenata, od totalno-etničkih i kulturno-povijesnih do interesnih i pragmatično-aktualnih (npr. Hrvati u BiH pridonijeli su postizanju neovisnosti RH, prije svega vojno i ekonomski). Ipak, totalno-etnički argumenti su dominirali. Oni se mogu svesti na stajalište da su Hrvati u BiH dio hrvatskog naroda kao povijesne organske cjeline, čija je matična država Hrvatska, pa su svi Hrvati vezani za svoju matičnu državu i prirodno joj teže, i to u obliku spajanja teritorija na kojima žive s matičnom državom, ili, u nekoj prijelaznoj fazi, u obliku političko-državne autonomije svog etničkog prostora (Herceg-Bosna) u okviru konfederalno ustrojene Bosne i Hercegovine. Takva je integralnonacionalistička ideologija i politika pridonijela trajnoj nestabilnosti BiH, a istodobno je, zbog nemogućnosti ostvarenja, potaknula iseljavanje Hrvata iz Bosne i Hercegovine u Hrvatsku, jer je dvojno državljanstvo postalo »izlazna opcija«⁶ za dio bosanskohercegovačkih Hrvata, osobito za intelektualce i poduzetnike, ali i značajan broj »običnih« građana i njihove djece. Time je integralnonacionalistički oblik politike dvojnog državljanstva izazvao suprotne učinke od onih koje su očekivali njegovi kreatori i provoditelji,

Hrvatski model dvojnog državljanstva Hrvata u BiH kao oblik »transgraničnog građanstva« izazivao je donedavno političke reakcije uglavnom samo u vrijeme izbora, kad je očito da je riječ o glasačkom rezervoaru HDZ-a, koji može u nekim uvjetima odlučujuće utjecati na ishod izbora u Hrvatskoj (usp. Kovács, 2006, str. 438-440). Tek kad su se njegove negativne posljedice pokazale i na drugim područjima, prije svega u problemu izbjegavanja zakonskih obveza, bježanja optuženih ili osuđenih osoba iz jedne u drugu državu, postao je predmet većeg političkog interesa. Sporno je može li to dovesti i do preispitivanja koncepcije građanstva. Može

⁶ O pojmu »izlazne opcije« na primjeru rumunjske politike građanstva, osobito u odnosu na Moldaviju, v. Iordachi, 2003., str. 30.

li, na primjer, dovesti do razmatranja pitanja trebaju li u procesu donošenja zakona sudjelovati i oni na koje se ti zakoni neće odnositi, ili će se odnositi tek dijelom, ili mogu odlučiti kad će se odnositi, a kad ne. Mogu li oni odlučivati o pravilima poretka kojemu sami ne pripadaju? A to su pitanja s kojima može početi ozbiljno razmatranje i rasprava o dvojnog građanstvu.

Izgledalo je da će se ta prilika pružiti u vrijeme rasprava o ustavnim promjenama 2009.–2010. Međutim, to se nije dogodilo. Kao najjača oporbena stranka SDP je nastojao smanjiti utjecaj »dijaspore« na rezultate izbora u Hrvatskoj, ali nije, čak ni u vrijeme kad je bio na vlasti, pokušao osporiti ideološke temelje politike građanstva te osobito pravo glasa dijaspora. Njegov motiv je uvijek bio pragmatično-politički: iznimno loši izborni rezultati u »dijaspore« te mogućnost da se zaoštavanjem državne krize BiH u predizborno vrijeme mobilizira to biračko tijelo i poveća njegov utjecaj. Zato je tražio da se taj utjecaj ograniči, dijelom i ograničenjem glasovanja samo u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske. S druge strane, HDZ je, oslanjajući se na ustavno načelo jednakosti državljana, nastojao zadržati postojeći sustav u njegovu za sebe što povoljnijem obliku te je čak predlagao uvođenje glasovanja putem pošte. Ustavnom promjenom 2010. i promjenom izbornog zakona, koji je bio kompromis vladajućeg HDZ-a i oporbe, pravo hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište u Hrvatskoj da budu hrvatski građani uvedeno je u Ustav (članak 45.) te je uvedena fiksna kvota od tri zastupnika koji se biraju u jedinstvenoj izbornoj jedinici koja obuhvaća cijeli svijet. Time je oporba ustavno uspjela ograničiti utjecaj tzv. dijaspora, jer je broj njihovih zastupnika ograničen. No, problem je ostao. To kompromisno rješenje, s kojim su bili (ne)zadovoljni i HDZ i oporba, nije ga riješilo, nego tek možda prikrilo jer je status transgraničnog dvojnog građanstva sada i ustavno zacementiran.

Problematicnost hrvatskog i sličnih rješenja proizlazi iz nekoliko povezanih obilježja. Prvo, Hrvatska je sve do promjena Zakona o državljanstvu 2011. jamčila hrvatsko državljanstvo svim etničkim Hrvatima koji žive izvan njezinih granica, a da ne očekuje da se oni vrate u Hrvatsku, čime je etničkim Hrvatima dala iznimnu povlasticu, a etničko načelo uzdigla u apsolutni kriterij. Drugo, ogroman broj onih koji su dobili državljanstvo živi na području bivše Jugoslavije, uglavnom u susjednim državama Bosni i Hercegovini te Srbiji (Vojvodina). Kako primjećuju i strani istraživači, hrvatski model je poseban i po tome što su Hrvati u Bosni i Hercegovini, koji žive unutar granica druge države, njezini ustavno-politički punopravni građani, a isti status imaju u »srodničkoj državi« (Halász, 2006, str. 261).

Hrvati u Bosni i Hercegovini državljani su i građani Hrvatskoj susjedne države, u kojoj žive i djeluju, a kao dvojni državljani s pravima građana mogu utjecati na hrvatsku politiku i zakonodavstvo, iako u njoj ne žive i nisu podložni odlukama i zakonima u donošenju kojih sudjeluju. Taj je njihov utjecaj osobito snažan od 1995. kad su postali najveći dio birača u posebnoj izbornoj jedinici koja je birala određeni broj zastupnika u Hrvatski sabor. Uz to, oni u BiH imaju status jednog od tri konstitutivna naroda te iz toga povlašten ustavno-politički položaj.

U relevantnoj literaturi Hrvatska se pretežito smatra zemljom koja dopušta dvojno državljanstvo, ali se to odnosi isključivo na etnički određeno iseljeničko i još više transgranično dvojno državljanstvo. Ona je danas u proturječnoj diskriminacijskoj situaciji: provodi i »negativnu« i »pozitivnu« etničku diskriminaciju. To će ostati trajan izvor problema. Kako je Hrvatska promjenama Zakona o državljanstvu iz 2011. pooštrila uvjete za naturalizaciju i izričito se odredila protiv dvojnog državljanstva, a istodobno je 2010. ustavno zajamčila posebnu poziciju »svojih« dvojnih državljanina, problem izgleda nerješiv. Koji su mogući izlazi? Moguće su dvije posve suprotne strategije: prva, proširiti pravo dvojnog državljanstva, a druga, potpuno ga ograničiti. U prvoj strategiji pravo na dvojno građanstvo priznalo bi se i kao iseljeničko, ali i kao useljeničko dvojno državljanstvo, i to na temelju nekog modernog kriterija, kao što je, primjerice, načelo dionika (*stakeholders*), osoba koje su stvarno ekonomski i socijalno vezane za državu. Iako je takav kriterij teško precizno razraditi i provesti (Bauböck, 2007; Pogonyi, 2011), on bi pružao, izravno i neizravno, osnovu za rješavanje različitih spornih situacija. Druga strategija je ona koja je najavljena ustavnim i drugim promjenama 2010.–2011. a koja bi mogla ići u smjeru suzbijanja dvojnog državljanstva ili njegova svodenja na simbolički oblik. Ali ona kao prvi korak podrazumijeva ograničenje mogućnosti korištenja pravom građanstva za punoljetne državljane bez prebivališta u zemlji (ili barem sekundarnog prebivališta; v. bilješku 2), a to nije izgledno.

5. Zaključna razmatranja

Još prije dva desetljeća uvjerljivo se moglo dokazivati da je politika građanstva u svakoj zemlji, a time i njezin odnos prema dvojnog državljanstvu, određena specifičnom tradicijom shvaćanja nacije. I danas je to važan faktor, ali je njegovo djelovanje sve više povezano s dva druga faktora. Prvi je da je politika građanstva i njezin odnos prema dvojnog državljanstvu u znatnoj mjeri rezultat ideoloških i političkih borbi dominantnih poli-

tičkih aktera koji mijenjaju i proširuju polje političke borbe u kojemu se dominantno shvaćanje nacije uvijek iznova »proizvodi«. A drugi je faktor, danas još nedovoljno izražen, sama Europska unija, njezina sve razvijenija institucionalna struktura i vlast. Politika građanstva i dvojnog državljanstva u nekoj državi članici EU-a oblikuje se stoga u kontekstu bitnih socijalnih i političkih procesa u njoj, prije svega migracijskih, trajnim djelovanjem dominantnog shvaćanja nacije koje se stalno iznova »stvara« pod odlučujućim utjecajem glavnih političkih aktera koji teže ostvarenju svojih političkih ciljeva i prevlasti svojih ideoloških shvaćanja, a pri tome uzimaju u obzir poticaje (direktive, deklaracije) koji dolaze iz institucija EU-a.

Politika građanstva u državama Europske unije oblikuje se u složenom okružju u kojemu djeluje niz faktora te otud ima raznovrsne i promjenljive oblike, posebne u odnosu na shvaćanje dvojnog državljanstva. Pri tome su uočljive dvije tendencije: prvo, postupni zaokret od odbijanja prema sve većem prihvaćanju ili barem toleriranju dvojnog državljanstva; drugo, smanjivanje razlika između politika građanstva između država s dominantno etničkim shvaćanjem nacije i stjecanjem državljanstva po načelu *ius sanguinis* i država s dominantno političkim (građanskim) shvaćanjem nacije i stjecanjem državljanstva po načelu *ius soli* te povećanim značenjem drugih razlika između država. No, tendencija postupnog prihvaćanja dvojnog državljanstva u većini članica Europske unije može prikriti znatne razlike između njih, jer naizgled slični procesi i institucije izražavaju različite intencije politika građanstva, pa time imaju i različite političke funkcije. Istodobno, sličnosti u tradiciji shvaćanja nacije i državljanstva nisu se izrazile u sličnim politikama građanstva i odnosu prema dvojnog državljanstvu, nego su se pokazale značajne razlike, koje su ponegdje veće nego između država s različitim tradicijama shvaćanja nacije. To se vidi i iz usporedbe politika građanstva Švedske, Njemačke i Hrvatske. Sve tri države imaju sličnu tradiciju određivanja državljanstva koja se temelji na etničkom shvaćanju nacije. Međutim, između njih postoje bitne razlike koje se izražavaju u različitim politikama građanstva. Švedska je slijedila multikulturni model u specifičnoj politici socijalne države kao »doma« za sve stanovnike, što je napokon dovelo do prihvaćanja dvojnog državljanstva. Njemačka je slijedila asimilacijsku politiku koja je isprva poricala postojanje useljenika tretirajući ih kao privremenu pojavu (»gostujući« radnici), a potom je morala prihvatiti realnost njihova postojanja. Švedska i Njemačka problematiziraju tradicionalno shvaćanje koje *ius soli* veže za zemlje useljeničtva, a *ius sanguinis* za zemlje iseljeničtva, jer su zadržale *ius sanguinis* kao osnovno načelo, a promijenile su svoju politiku građanstva kako bi izrazile novu situaciju useljeničkih zemalja, pri čemu je Švedska

jedna od najliberalnijih zemalja prema useljenicima. U objema državama tradicionalno shvaćanje nacije i državljanstva/građanstva, s načelom *ius sanguinis* kao osnovom za stjecanje državljanstva, preoblikovano je u skladu sa snagom izazova koje je politička elita morala rješavati te dominacijom lijevih i desnih snaga i sadržajem njihove ideološke i političke koncepcije. Pri tome su u obje zemlje djelovala europska kretanja, posebno donošenje *Europske konvencije o državljanstvu* 1997., koja napušta negativan odnos prema dvojnog državljanstvu i državama potpisnicama daje slobodu da odluče hoće li dopustiti dvojno državljanstvo (ili će tražiti od osobe odricanje od prvog državljanstva kad stekne novo). Oblici u kojemu se to izražavalo bili su različiti, pa je u Švedskoj dvojno državljanstvo potpuno prihvaćeno, a u Njemačkoj je službeno odbačeno, ali je smjer bio sličan i rezultirao je sve većim pravima useljenika i oblikovanjem šireg političkog polja u kojemu političke snage drukčije argumentiraju naslijedene ideje i političke ciljeve.

Suprotno tome, Hrvatska pripada drukčijem krugu država – postsocijalističkim tranzicijskim državama u kojima je etničko shvaćanje nacije postalo temelj etnizacije politike građanstva. Takva je etnizacija proizišla iz dugotrajne neupitne tradicije etničkog nacionalizma i etničkog shvaćanja nacije u tim zemljama, koja se prijelazom na demokraciju izrazila u etničkom shvaćanju građanstva, napose u specifičnoj politici dvojnog državljanstva. Dok je politika građanstva u useljeničkim zemljama oblikovana koliko tradicijom tako i odnosom prema useljenicima te borbama oko različitih politika njihove integracije, što je dovelo do specifičnih rješenja dvojnog državljanstva u Švedskoj i Njemačkoj, hrvatska politika građanstva pripada srednjoeuropskim i jugoistočnoeuropskim politikama, pa je politika dvojnog državljanstva pretežno oblikovana poviješću mijenjanja granica (Shevchuck, 1996), a poticanje dvojnog državljanstva bilo instrument za agresivni i revizionistički nacionalistički dnevni red (Faist, 2007, str. 12). Na tome se temelji specifičnost dvojnog državljanstva u Hrvatskoj te razlika između Njemačke i Hrvatske.

Iako je građanstvo ponajprije oblikovano specifičnim nacionalnim tradicijama i konfiguracijama političkih snaga, iz čega su proizišla različita rješenja i oblici, ipak se može uočiti da je u situaciji stalnog suočavanja s velikim brojem useljenika koji su težili povećanju svojih prava i očuvanju svojih kulturnih identiteta bitan dodatni čimbenik postalo djelovanje Europske unije kao nadnacionalnog faktora. Preoblikovanje politike građanstva u Švedskoj i Njemačkoj pokazuje koliko su se one, unatoč snazi tradicije etničkog shvaćanja nacije, kretale u smjeru sve većeg prihvaćanja građanskog shvaćanja nacije i politike koja omogućuje smanjenje demo-

kratskog deficita Unije. Iako u tom procesu u nekim zemljama ima involucija i regresivnih tendencija, one se pokazuju privremenima u odnosu na smjer koji se ipak pokazuje dominantnim. To će svakako utjecati na one zemlje srednje i jugoistočne Europe, kakva je Hrvatska, koje su dosad slijedile rigidni etnički model nacije te politiku transgraničnog dvojnog državljanstva.

Literatura

- Bauböck, R. (2007). The Trade-off between Transnational Citizenship and Political Autonomy. U: T. Faist & P. Kivisto (ur.), *Dual Citizenship in Global Perspective: From Unitary to Multiple Citizenship*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Bernitz, H. L. & Bernitz, H. (2006). Sweden. U: R. Bauböck i dr. (ur.), *Acquisition and Loss of Nationality*, 2. sv. Amsterdam, Nizozemska: Amsterdam University Press.
- Bernitz, H. (2013). Access to Electoral Rights: Sweden. *EUDO Citizenship Observatory*. Preuzeto s: <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=1322-Sweden-FRACIT.pdf>.
- Böcker, A. & Thränhardt, D. (2006). Multiple Citizenship and Naturalization: An Evaluation of German and Dutch Policies. *Journal of International Migration and Integration*, 7(1), 71–94.
- Bosniak, L. (2003). Multiple Nationality and the Postnational Transformation of Citizenship. U: D. A. Martin & K. Hailbronner (ur.), *Rights and Duties of Dual Nationals: Evolution and Prospects*, The Hague, Nizozemska: Kluwer Law International.
- Bründsted Sejersen, T. (2008). "I Vow to Thee My Countries" – The Expansion of Dual Citizenship in the 21st Century. *International Migration Review*, 42(3), 523–549.
- Brubaker, R. (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. London, UK: Harvard University Press.
- Brubaker, R. (1996). *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Collinson, S. (1993). *Beyond Borders: West European Migration Policy Towards 21st Century*. London, UK: Royal Institute of International Affairs.
- Esman, M. J. (2009). *Diasporas in the Contemporary World*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Faist, T. (2000). Transnationalisation in International Migration: Implications for the Study of Citizenship and Culture, *Ethnic and Racial Studies*, 23(2), 189–222.
- Faist, T. (2007). The Fixed and Porous Boundaries of Dual Citizenship. U: T. Faist (ur.), *Dual Citizenship in Europe: From Nationhood to Societal Integration*. Aldershot, UK: Ashgate Publishing Company.

- Faist, T., Gerdes, J. & Rieple, B. (2004). Dual Citizenship as a Path-Dependent Process. *International Migration Review*, 38(3), 913–944.
- Gerdes, J. & Faist, T. (2007). Dual Citizenship in European Immigration States. U: T. Faist & P. Kivisto (ur.), *Dual Citizenship in Global Perspective: From Unitary to Multiple Citizenship*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Gerdes, J., Faist, T. & Rieple, B. (2007). 'We are All "Republican" Now': The Politics of Dual Citizenship in Germany. U: T. Faist (ur.), *Dual Citizenship in Europe: From Nationhood to Societal Integration*. Aldershot, UK: Ashgate Publishing Company.
- Glick Schiller, N. (2005). "Transborder Citizenship: an Outcome of Legal Pluralism within Transnational Social Fields", u: F. Bender Beckman & K. Bender Beckman (ur.), *Mobile People, Mobile Law: Expanding Legal Relations in a Contracting World*. London, UK: Ashgate. Preuzeto s: <http://www.sscnet.ucla.edu/soc/soc237/papers/ninatransborder.pdf>.
- Glick Schiller, N. & Fouron, G. E. (2001). *George Woke Up Laughing: Long Distance Nationalism and the Search for Home*. Durham, SAD: Duke University Press.
- Hailbronner, K. & Farahat, A. (2015). *Country Report on Citizenship Law: Germany*. EUDO Citizenship Observatory. Badia Fiesolana, Italija: European University Institute. Preuzeto s: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34478/EUDO_CIT_2015_02-Germany.pdf.
- Halász, I. (2006). Models of Kin Minority Protection in Central and Eastern Europe. U: Osamu Ieda (ur.), *Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?* Sapporo, Japan: Slavic Research Center. Preuzeto s: http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no9_ses/15_halasz.pdf.
- Hjerm, M. (2001). Education, Xenophobia, and Nationalism: A Comparative Analysis. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 27(1), 37–60.
- Howard, M. M. (2005). Variation in Dual Citizenship Policies in the Countries of the EU. *International Migration Review*, 39(3), 697–720.
- Howard, M. M. (2009). *The Politics of Citizenship in Europe*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ignatieff, M. (1994). *Blood and Belonging: Journeys into the New Nationalism*. New York, SAD: Farrar, Straus and Giroux.
- Iordachi, C. (2003). Citizenship and National Identity in Romania: A Historical Overview. *Regio*, 13(1), 3–34. Preuzeto s: epa.uz.ua/00400/00476/00002/pdf/01.pdf.
- Joppke, C. (2002). Multicultural Citizenship. U: E. Isin & B. Turner (ur.), *Handbook of Citizenship Studies*. London, UK: Sage.
- Joppke, C. (2003). Citizenship between De- and Re-Ethnicization. *European Journal of Sociology*, 44(3), 429–458.
- Klasiček, D. (1998). Dvojno državljanstvo i neki problemi koji mogu uskoro nastati u primjeni hrvatskog međunarodnog privatnog prava. *Pravni vjesnik*, 14(1-4), 85–93.
- Kohn, H. (1945). *The Idea of Nationalism*. New York, SAD: Macmillan.

- Kovács, M. M. (2006). The Politics of Dual Citizenship in Hungary. *Citizenship Studies, 10(4)*, 431–451.
- Medvedović, D. (1992). Stjecanje hrvatskog državljanstva po načelu podrijetla (ius sanguinis). *Zakonitost, 46(2)*, 422–441.
- Omejec, J. (1998). Initial Citizenry of the Republic of Croatia at the Time of the Dissolution of Legal Ties with the SFRY, and Acquisition and Termination of Croatian Citizenship. *Croatian Critical Law Review, 3(1-2)*, 99–127.
- Plessner, H. (1997). *Zakašnjela nacija*. Zagreb, Hrvatska: Naprijed.
- Pogonyi, S. (2011). Dual citizenship and Sovereignty. *Nationalities Papers, 39(5)*, 685–704.
- Ravlić, S. (2014). Dvojno državljanstvo u Europskoj uniji: izvori, tipovi, nacionalne politike. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 64(4)*, 535–560.
- Rožić, I. (1999). Dvojno državljanstvo (hrvatsko i njemačko rješenje te Konvencija Vijeća Europe o smanjenju višestrukog državljanstva iz 1963. g.). *Hrvatska javna uprava, 1(1)*, 139–150.
- Shevchuck, Y. I. (1996). Dual Citizenship in Old and New States. *European Journal of Sociology, 37(1)*, 47–73.
- Spæng, M. (2007). Pragmatism All the Way Down? The Politics of Dual Citizenship in Sweden. U: T. Faist (ur.), *Dual Citizenship in Europe: From Nationhood to Societal Integration*, Aldershot, UK: Ashgate Publishing Company.
- Staničić, F. (2012). Važnije promjene u hrvatskom državljanstvu nakon novele Zakona o hrvatskom državljanstvu iz 2011. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 83(2)*, 917–938.
- Wüst, A. (2004). Naturalised Citizens as Voters: Behavior and Impact. *German Politics, 13(2)*, 341–359.

ETHNIC UNDERSTANDING OF THE NATION AND DUAL
CITIZENSHIP: A COMPARISON OF CITIZENSHIP POLICIES IN
SWEDEN, GERMANY, AND CROATIA

Summary

This paper compares the understandings of dual citizenship in citizenship policies of three EU member states – Sweden, Germany, and Croatia. They all share one important element: long-term ethnic understanding of the nation and the dominance of the ius sanguinis principle in determining citizenship rights. The analysis showed that these three states significantly differ in the attitude of their citizenship policies towards dual citizenship. Sweden has liberal, while German and Croatia have restrictive policies. At the same time German policy is shifting in the liberal direction, while Croatian maintained its restrictiveness. The citizenship policies depend on the dominant understanding of the nation, but their development is the product of political conflicts between political actors focused on their specific goals. Sweden followed the multicultural model with the social democratic politics of the welfare state as a “home” for all its inhabitants, which led to the consensual acceptance of dual citizenship. Germany followed the assimilationist politics, which at the beginning denied the existence of immigrants, treating them as a temporary phenomenon (“guest” workers), but then it accepted the reality of their existence. Both states had their traditional understandings of the nation and the citizens, with the principle of ius sanguinis as the basis for citizenship rights, remodelled in accordance with the challenges faced by the political elite, and depending on the dominance of ideologically left or right political forces. Transformation of citizenship policies in Sweden and Germany can show us how they decided, despite the strength of the ethnic understanding of the nation, to move towards gradual acceptance of the understanding that the nation is based on its citizens, mostly under the influence of them becoming emigrant countries. In contrast, Croatia led inconsistent citizenship policy. In the 1990s Croatia introduced ethnically-based dual citizenship, which was partly constrained after the changes in 2011, but with simultaneous tightening of naturalization rights for foreigners. Croatia, thus, transformed its citizenship policy, albeit in the form of restrictive normalisation.

Keywords: citizenship policy, dual citizenship, Sweden, Germany, Croatia