

Slaven Ravlić*

Nacionalne manjine i dvojno državljanstvo

SAŽETAK: Dvojno državljanstvo postalo je bitna tema demokratske teorije i politike građanstva. Mnoge države s velikim useljeništvom dopuštaju ga ili toleriraju, a mnoge druge vode aktivnu politiku prema zadržavanju ili davanju državljanstva pripadnicima svoje iseljeničke zajednice u svijetu, tzv. dijaspori. Posebnu je važnost dvojno državljanstvo zadobilo u politici građanstva nekih država u srednjoj i jugoistočnoj Europi (Mađarska, Rumunjska, Srbija, Hrvatska) prema pripadnicima svojih manjina u susjednim državama kojima im je omogućeno nerezidentno državljanstvo. Dvojno državljanstvo smatra se posebnim pravom pripadnika manjina – sredstvom zaštite njihovih ljudskih prava te očuvanja nacionalnog identiteta, a takvu intenciju podupiru i europske institucije. U radu se analiziraju specifičnosti politika građanstva u državama s tim tipom dvojnog državljanstva, njihova zasnovanost na etničkom shvaćanju nacije i djelovanju političkih aktera koji ga održavaju, te utjecaj na politike prema manjinama i njihov položaj.

KLJUČNE RIJEČI:
politika građanstva,
dvojno državljanstvo,
nacionalne manjine,
manjinska politika

* Prof.dr.sc. Slaven Ravlić, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
E-MAIL: slaven.ravlic@pravo.hr

Uvod

Rast dvojnog državljanstva u svijetu proizlazi iz procesa promjena kojima je zahvaćeno suvremeno društvo, država i demokracija: od međunarodnih migracija, opadanja uloge vojske i rata, povećanja važnosti ljudskih prava, veće rodne ravnopravnosti, do nastojanja političkih aktera za nalaženjem dodatnih izvora mobilizacije političke i izborne potpore. Globalizacija je samo osnažila takve procese. S jedne strane, proces ekonomske, političke i sigurnosne globalizacije oslabio je položaj nacionalne države, njezinu unutarnju i vanjsku suverenost, doveo do veće važnosti ljudskih prava i njihove veće međunarodnopravne zaštite, te izmijenio odnos države, državljana i stranaca. U tim su procesima nastala razna "hibridna državljanstva" (dvojno, nerezidentno) koja potkopavaju klasično državljanstvo. S druge strane, slom socijalizma i raspad višenacionalnih federacija (Sovjetskog Saveza, Jugoslavije) donio je fenomene "etniizacije" politika građanstva (etničko uključivanje i isključivanje, etnički inženjering) kakvih u Europi dugo nije bilo u takvim oblicima i razmjerima (vidi: Štiks, 2010). Ti su fenomeni bili izraženiji u procesu raspada jugoslavenske federacije jer se pretežno odvijao u okolnostima nasilnih sukoba i rata (usp. Shaw i Štiks, 2012).

Analizirajući politike građanstva u Europskoj uniji, Marc Howard (Howard, 2009: 24-25) napravio je razlikovanje useljeničkog i iseljeničkog dvojnog državljanstva te pokazao da je dvojno državljanstvo liberalni element samo u okviru useljeničkog tipa (kojemu pripadaju države poput Velike Britanije, Irske, Francuske, Belgije, Švedske i sl.), 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. Čak i države iseljeničkog tipa koje dopuštaju dvojno državljanstvo useljenicima (npr. Italija i Grčka), postavljaju toliko restriktivne uvjete za naturalizaciju da je broj useljeničkih dvojnih državljana vrlo mali. Ipak, i tu je moguće primijeniti "načelo dionika" (stakeholders) Rainera Bauböcka (2007), koje se čini najboljom obranom dvojnog državljanstva: Migranti koji su stalni rezidenti u zemlji useljeničstva, ali su zadržali jake ekonomske, socijalne, kulturne i obiteljske veze sa zemljom iseljeničstva, imaju opravdan zahtjev za državljanstvom i građanstvom u obje zajednice jer su oni u položaju u kojem će njihov život biti pogođen političkim odlukama u obje države i gdje zaštita njihovih prava može ovisiti o formalnom priznanju njih kao državljana i građana tih država. No dvojno državljanstvo koje prevladava u jugoistočnoj Europi razlikuje se od oba tipa, osobito od useljeničkog. Naziva se transgraničnim dvojnim državljanstvom jer označava državljanstvo za transgranične etničke srodnike koji trajno žive u susjednoj državi, čiji su državljan i građani, a

nisu rezidenti ni dionici u državi čije državljanstvo stječu (vidi: Ravlić, 2014: 539-540).

Zašto je taj tip državljanstva sporan? Prvo, nerezidentno dvojno državljanstvo protivno je temeljima liberalne demokratske države: 1) Protivno je načelima na kojima je utemeljena moderna država jer u minimalnom određenju država je zajednica ljudi na određenom teritoriju pod suverenom vlašću. Ona negira teritorijalnost države, a može imati ekspanzionistički značaj jer se državljsko tijelo širi na teritorij druge države te izražava volju za njegovim zaposjedanjem; 2) Suprotno je liberalnom načelu da samo oni koji žive u nekoj državi i koji je održavaju mogu uživati prava koja iz toga proizlaze. Taj je argument u američkoj revoluciji izražen geslom “nema oporezivanja bez predstavljanja”, a znači i da “nema predstavljanja bez oporezivanja”. To nije tek načelo liberalnog pokreta 18. i 19. stoljeća. Odnosi se na činjenicu da država ne može postojati bez plaćanja poreza, a njih plaćaju samo oni koji žive na području države te imaju korist od države. No ima širi značaj. To da je država naša država proizlazi iz činjenice da smo mi ti koji je svakodnevno održavamo, da su sredstva kojima ona raspolaže naša sredstva te da jedino oni koji daju (a to čine stalno i svakodnevno, na razne za njih često nevidljive načine) mogu nešto tražiti; 3) Protivno je osnovnom načelu demokracije – vladavini naroda. Demokracija znači da su oni koji vladaju (narod kao skup slobodnih i ravnopravnih građana) istodobno oni koji se moraju pokoravati (kao ljudi, stanovnici, podanici) odlukama koje su oni (ili njihovi predstavnici) donijeli. Suprotno je osnovnom načelu demokracije da o pravilima po kojima demokratska država funkcionira (ustav, zakoni itd.) odlučuju oni koji se tim pravilima ne moraju pokoravati. Drugo, takvo državljanstvo može voditi destabilizaciji država jer izvire iz totalno-etničkog shvaćanja nacije i koristi se kao instrument proširenja nacionalnog građanstva preko državnih granica. Ti se problemi i opasnosti u relevantnim raspravama i međunarodnim dokumentima zaobilaze ili navode tek uzgredno. Na primjer, u izvještaju Venecijanske komisije o preferencijalnom tretmanu nacionalnih manjina od strane njihovih matičnih država (povodom mađarskog zakona iz 2001.) podupire se donošenje preferencijalnih zakona kao pozitivan, novi smjer manjinske zaštite, uz uvjet da se, među ostalim, poštuje teritorijalna suverenost država te prijateljski odnosi među državama (Venice Commission, 2001). Slično je i s Preporukama iz Bolzana o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima Visokog povjerenika OESS-a za nacionalne manjine. Samo se u 11. preporuci upozorava: “Države ipak trebaju osigurati da ovakva stjecanja državljanstva poštuju načela prijateljskih, uključujući dobrosusjedskih odnosa te teritorijalnog suvereniteta, i trebaju se suzdržavati od masovnog stjecanja državljanstva, čak i kad je dvojno državljanstvo dopušteno u državi gdje stjecatelj državljanstva prebiva” (HCNM, 2008: 7). A problem je što transgranično dvojno državljanstvo

potkopava načela demokratske države i vodi njezinoj destabilizaciji, čime ruši temelj sigurnosti i prava manjina. Zato se može pojaviti kao otrovni lijek za same manjine.

Specifičnost politike građanstva u srednjoj i jugoistočnoj Europi

Transgranični tip dvojnog državljanstva snažno je obilježio modele i politike građanstva većine država srednje i jugoistočne Europe. On proizlazi iz snage tradicije integralnog nacionalizma i totalno-etničkog shvaćanja nacije u kojemu je nacija povijesno izniman i homogen etnički individualitet s vlastitom povijesnom sudbinom (vidi: Ravlić, 2013: 175-178), te iz nepostojanja ili nemoći političkih aktera koji zastupaju drukčiju koncepciju. Naime, politika građanstva, kao što je pokazao Rogers Brubaker (1992, 1996), određena je naslijeđenim dominantnim shvaćanjem nacije, pa građansko-republikansko shvaćanje nacije kao zajednice građana (Francuska) vodi uključujućim mjerama useljeničke integracije, dok etničko-kulturno shvaćanje (Njemačka, tranzicijske zemlje) vodi većoj isključivosti prema useljenicima i etničkim manjinama. Pritom je dihotomija građansko-etničko shvaćanje nacije ograničena jer unutar svakog tipa postoje važne razlike koje su bitne za politiku građanstva. Unutar građanskog shvaćanja postoji razlika između liberalnog (britanskog) tipa koji je otvoren i dopušta manjinske kulturne identitete i republikanskog (francuskog) tipa koji je asimilacijski i netrpeljiv prema posebnim identitetima. Razlika je još izraženija unutar etničkog shvaćanja: s jedne je strane konzervativno kulturno-tradicijsko shvaćanje nacije koje se zasniva na zajedničkom jeziku, kulturi, povijesti i političko-državnoj tradiciji, a s druge, totalno-etničko shvaćanje nacije prema kojemu se nacija temelji na zajedničkom etničkom podrijetlu, etničkom kontinuitetu i neprekidnoj borbi za održanje. Prvo je povezano s umjerenim konzervativnim nacionalizmom koji je zaokupljen obranom zajedničke kulture i političko-državne tradicije, mobilizira se zbog osjećaja krajnje ugroženosti tradicionalnih institucija i može se prilagoditi koncepciji demokratskog građanstva, a drugo s radikalnim integralnim nacionalizmom za koga 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. Iz takvih shvaćanja proizlazi različit odnos prema liberalnoj demokraciji i demokratskim institucijama (od potpunog prihvaćanja do negiranja) i različite politike građanstva (od otvorenih i uključujućih do potpuno zatvorenih i isključujućih). Međutim, politiku građanstva ne oblikuje samo naslijeđeno dominantno shvaćanje nacije. Kad bi bilo tako,

11

Slaven Ravlić
*Nacionalne manjine
i dvojno državljanstvo*

teško bi se moglo objasniti promjene politika građanstva u brojnim državama s etničkim shvaćanjem nacije. Jer, i shvaćanje nacije i njime određena politika građanstva stalno se iznova “proizvode” u ideološkom razumijevanju i političkim borbama dominantnih snaga. Politika građanstva je izraz i ishod političkih borbi koje vode dominantne političke snage, a koje se oslanjaju na trajnije ideološke koncepcije koje se stalno iznova preispituju i prevrednuju u suočavanju s novim pitanjima. Christian Joppke (2002) pokazao je da politika građanstva u Europi ovisi o političkim borbama dominantnih aktera u nekoj državi, pa su veliki zaokreti ili kontinuiteti rezultat različitih politika lijevih i desnih vlada prema pitanjima građanstva, a ne etničkih zadatosti. Vlade lijevog centra u Europi tipično favoriziraju povećanje državljan-skih prava imigranata (“deetnizaciju građanstva”), dok vlade desnog centra teže obuzdati takve težnje, uz istodobno proširenje veza zemlje s njezinim iseljenicima (“reetnizaciju građanstva”). Ali u jugoistočnoj Europi ti su procesi nešto drukčiji, što pokazuju politike građanstva i shvaćanje dvojnog državljanstva.

U svojim zakonima o državljanstvu Rumunjska (1991. s izmjenama iz 2003.), Mađarska (2010.), Hrvatska (1991. s izmjenama iz 2011.) te Srbija (2007.) omogućile su svojim etničkim srodnicima u susjednim državama dobivanje nerezidentnog državljanstva. Te zemlje imaju dugu tradiciju etničkog shvaćanja nacije u kojoj je vrlo snažna totalno-etnička koncepcija, koja se temelji na shvaćanju nacije kao harmonične organske zajednice, čiji su pripadnici članovi isključive ljudske zajednice, vrhunske i neprikosnovene vrijednosti, koju treba stalno braniti od raznih neprijatelja i širiti njezinu moć. Njihove politike građanstva shvaćane su kao instrument jedinstva nacije i proširenja nacionalne zajednice preko državne granice. Potaknule su optužbe za ekspanzionizam i revizionizam u državama na koje su bile usmjerene, ali i određene protumjere te jake pritiske na pripadnike manjina. Neke politike građanstva (rumunjska, hrvatska, srpska) izazvale su i izazivaju nestabilnost susjednih država (Moldavija, BiH, Crna Gora). U navedenim zemljama, s iznimkom Mađarske, iako su te politike pogodovale desnim snagama, nije bilo većega ideološko-političkog sukoba oko njih. U Mađarskoj je 2001–04. postojao snažan otpor socijalista i liberala koji je doveo do neuspjeha referenduma o davanju državljanstva Mađarima u susjednim državama 2004., a zasnivao se na liberalno-građanskom shvaćanju i isticao da to može izazvati rast troškova i poreznog opterećenja građana, regionalnu nestabilnost i nedemokratsko povećanje biračkog tijela, što bi ugrozilo političku ravnotežu u Mađarskoj. Te su snage oslabile, ali mađarska politika nije ni u 2010-im dobila rumunjski smjer, jer je dominiralo konzervativno kulturno-tradicijsko shvaćanje nacije u kojemu se zaštita etničkih Mađara vidi kao sprečavanje asimilacije i čuvanje kulturnog identiteta. Rumunjska je primjer kontinuiteta radikalno etničke politike

građanstva i suglasnosti glavnih političkih snaga oko nje. U Hrvatskoj je, nakon radikalno etnički zasnovane politike građanstva u 1990-im, s dominacijom transgraničnog tipa, na početku 2000-ih poboljšan položaj i prava nacionalnih manjina, a na početku 2010-ih zbilja se “konzervativna normalizacija”: položaj nerezidentnih državljanina je ustavno učvršćen, ali i politički ograničen, a politika dvojnog državljanstva, koja se ističe kao sredstvo jačanja položaja Hrvata izvan Republike Hrvatske, više se legitimira konzervativnim kulturno-tradicijskim argumentima. I u Srbiji se u 2000-im godinama politika građanstva mijenjala, napose nakon osamostaljenja Crne Gore, kad je uvedeno dvojno državljanstvo za “pripadnike srpskog naroda” koji nemaju prebivalište na teritoriju Republike Srbije, prvenstveno transgraničnog tipa, ali je istodobno otvorena mogućnost dvojnog državljanstva izbjeglicama rođenim u drugim republikama bivše Jugoslavije, koje su izbjegle u Srbiju ili u inozemstvo, te pripadnicima drugih naroda ili etničkih zajednica s teritorija Republike Srbije. Kako su se te promjene odvijale? Što ih je potaknulo? Koji su im domašaji? Koliko su na njih djelovale politike građanstva drugih država Europske unije i pritisci koji su dolazili iz institucija EU prema punom ispunjavanju kriterija za primanje u članstvo EU i ponašanja u duhu europskih načela i vrijednosti? Jer, politiku građanstva u državama Europske unije, te u onima koje teže njezinom članstvu ili su ušle u postupak primanja, ne određuje samo dominantna tradicija shvaćanja nacije, te ideološke i političke borbe nacionalnih političkih aktera koji mijenjaju i proširuju polje političke borbe u kojemu se dominantno shvaćanje nacije uvijek iznova “proizvodi”, nego i utjecaj izvannacionalnih i nadnacionalnih aktera iz država članica Europske unije i njezinih institucija, prije svega prevladavajući smjer u politici građanstva u institucijama EU i vodećim državama članicama. Taj je utjecaj osobito jak u razdoblju pristupanja država Europskoj uniji jer moraju dokazati da ispunjavaju kriterije za članstvo, a među temeljnima su poštivanje ljudskih i manjinskih prava.

Četiri povezana slučaja: Rumunjska, Mađarska, Hrvatska i Srbija

Sve četiri države temelje svoju politiku građanstva te svoju politiku prema manjinama na etničkom shvaćanju nacije, te otud razlikuju većinsku naciju, koja ima središnji položaj u državi, te nacionalne ili etničke manjine koje su predmet posebne zaštite. Otud je davanje dvojnog nerezidentnog državljanstva sredstvo jedinstva nacije diljem svijeta. Posebno je osjetljiv položaj manjina koje su od matične države odvojene državnom granicom. Dobivanje državljanstva matične države jamči veću mogućnost očuvanja identiteta i izbjegavanja asi-

milacije, ali i instrumentalizacije državljanstva za svrhe koje mogu nanijeti dugotrajnu štetu manjini te stvoriti političku nestabilnost. Sve su spomenute države i manjine bile izložene takvim rizicima. Sve su mijenjale svoju politiku građanstva i svoju manjinsku politiku. No između njih postoje znatne razlike.

Rumunjska politika dvojnog državljanstva temelji se na dugoj tradiciji totalno-etničkog shvaćanja nacije i integralnog nacionalizma, koja se u 1990-ima izrazila u revizionističkoj politici prema susjednoj Moldaviji s ciljem obnove Velike Rumunjske (usp. Iordachi, 2003, 2004, 2009). Rumunjska je Zakonom o državljanstvu iz 1991. (Law No. 21/1991) uvela pravo na državljanstvo za pripadnike prekograničnih manjina u susjednim zemljama (Moldaviji i Ukrajini), dopuštajući im da zadrže svoje drugo državljanstvo. Tom je politikom uspostavila nerezidentno državljanstvo za većinsko stanovništvo Moldavije, koje je smatrala etničkim Rumunjima, a s ciljem da Moldaviju, nastalu raspadom SSSR-a, s vremenom ukine kao suvereni entitet i priključi Rumunjskoj (odnosno "ponovno ujedini" s Rumunjskom). Ta je politika posebno intenzivno usmjerena na Moldaviju, jer ju je Ukrajina oštro osporila kao revizionističku i ekspanzionističku. Podupirale su je neke moldavske grupe koje su vodile kampanju za ujedinjenje u Veliku Rumunjsku, ali su joj se protivili oni koji Moldavce drže posebnom nacijom. Kao odgovor na rumunjsku politiku, Rusija je etnički ruskom stanovništvu moldavske Pridnjestarske regije dopustila zadržavanje sovjetske putovnice. Vlasti podijeljene Moldavije, čijih 40% stanovništva ima dvojno državljanstvo, usvojile su 2000. zakon koji nalaže denaturalizaciju dvojnih državljana, osim ako su taj status stekli mješovitim brakom. Zakon je imao male učinke, a rumunjska politika građanstva trajno razorne posljedice. Ta je politika imala i politički motiv – pomagala je desnim snagama, ali unatoč tome između glavnih političkih aktera nema razlike u njezinu prihvaćanju. Štoviše, izgledalo je da socijaldemokratska vlada Victora Ponta vodi još rigidniju nacionalističku politiku, što se pokazalo u predsjedničkim izborima 2014., kad je Ponta napadao svog konzervativnog suparnika Klausu Iohannisa zbog njemačkog podrijetla i luteranske vjeroispovijesti, a potporu mu je u drugom krugu dao kandidat krajnje desnice, što je navelo mađarsku manjinu da masovno glasa (85%) za Iohannisa, iako je stranka mađarske manjine Demokratski savez Mađara u Rumunjskoj (UDMR) bila koalicijski partner PSD-a u Pontinoj vladi (usp. Geoana, 2014). Ipak, postoje nagovještaji da bi taj tip integralno-nacionalističke mobilizacije mogao opadati, jer bi konzervativno stajalište moglo potisnuti radikalno etničko shvaćanje na desnici, a ljevica bi mogla barem dijelom prihvatiti liberalnije stajalište. To bi dovelo do većeg ideološko-političkog profiliranja glavnih stranaka oko desnog i lijevog centra, a to bi moglo utjecati na promjenu politike građanstva i na prevladavanje ili barem ublažavanje ideološko-identitetskog ra-

scjepa u moldavskom društvu koji je rumunjska politika građanstva osnažila. Tri su bitna razloga za ovakvo predviđanje: prvi je očiti neuspjeh rumunjske politike građanstva, koja nije ostvarila svoje ciljeve, već je čak dovela do suprotnih učinaka jer je transgranično dvojno državljanstvo poslužilo kao “izlazna opcija” za moldavsku prorumunjsku elitu, pa su se mnogi od njih iselili u Rumunjsku (Iordachi, 2004: 249-250); drugi je što je politika transgraničnog dvojnog državljanstva iskrivila ciljeve politike građanstva i potisnula u drugi plan iseljeničko dvojno državljanstvo rumunjske dijaspore koja je važan čimbenik rumunjskog ekonomskog razvoja i rumunjske politike (od 43 izborne jedinice u kojima se bira po najmanje 4 zastupnika i po 2 senatora, jedna je ona u kojoj biraju rumunjski državljani u inozemstvu); te treći, što je ta politika utjecala na otuđivanje manjina u 1990-im, osobito one najjače, mađarske manjine, jer je na zahtjeve te manjine za većim pravima (uključujući neki “niži” oblik dvojnog državljanstva) rumunjska vlast reagirala odbojno, prijeteci joj gubitkom rumunjskog državljanstva (usp. Iordachi, 2003: 31-32), a stranka mađarske manjine UDMR je ipak djelovala kooperativno i težeći suradnji s vodećim rumunjskim strankama postala čimbenik stabilnosti zemlje te utjecala na značajnu promjenu manjinske politike u 2000-ima.

Rumunjska ima jedan od najrazrađenijih sustava zaštite manjina u kojemu je “Parlament [...] središte cijelog procesa” (Protsyk, 2010: 4). Izborni sustav za predstavljanje manjina u parlamentu navodi se kao primjer uspješnog izbornog sustava (Omejec, 2004: 75-77). Nacionalne manjine mogu biti zastupljene u parlamentu, odnosno u Domu zastupnika, kroz razmjerne izbore s kandidacijskim listama i pragom od 5%, koji prelazi mađarska manjina te kroz poseban dodatni sustav rezerviranih mandata za sve manjine, kojim je za devetnaest manjina osigurano dodatnih osamnaest mjesta u parlamentu. Najbrojnija mađarska manjina (6,5% stanovništva po popisu iz 2011.) u parlamentu je dosad bila predstavljena putem stranačke liste “svoje” etničke stranke koja je u parlament ulazila kroz razmjerni sustav. Prema izbornim pravilima, ako manjina ne dobije nijedan zastupnički ili senatorski mandat u izborima, ima pravo na jedan zastupnički mandat pod uvjetom da je u cijeloj zemlji dobila broj glasova koji iznosi barem 5% od prosječnog broja glasova koji je bio potreban za jedan zastupnički mandat. Takav je sustav poticao izbornu mobilizaciju pripadnika manjina. Na izborima 1990. jedanaest manjina osvojilo je rezervirana mjesta, 1992. taj se broj povećao na trinaest, 1996. na petnaest, a nakon izbora 2000. ustalio se na osamnaest. Tih osamnaest zastupnika uobičajeno su stvarali parlamentarnu skupinu manjinskih zastupnika. To im je osiguravalo razmjerni udio u podjeli vodećih mjesta u stalnim odborima Zastupničkog doma, te određeni utjecaj u parlamentarnom odlučivanju, ali samo u pitanjima koje se tiču kulturnih prava manjina, čime se manjinski predstavnici uglavnom bave.

Jedino je mađarska manjina (njezini predstavnici) imala stvarni politički utjecaj.

Mađarska manjina je posredstvom UDMR-a imala velik utjecaj na proces odlučivanja, jer je UDMR u razmjernim izborima uspijevaos osvajati značajan broj zastupničkih i senatorskih mjesta (Protsyk, 2010, 8), te mogao rješavati mnoga pitanja koja su se odnosila na mađarsku zajednicu. Sve su etničke skupine bile nadzastupljene, osim Roma, druge po veličine etničke skupine (3,3% stanovništva po popisu iz 2011), koji su podzastupljeni. Naime, nijedna od sedamanest preostalih manjina ne prelazi 0,3% stanovništva (od toga je dvanaest manjina ispod 0,1%, većina znatno ispod toga), a zastupljene su u parlamentu s vlastitim zastupnikom, jednako kao i Romi. Sustav izbora manjinskih zastupnika za Dom zastupnika izgleda krajnje liberalan, ali zapravo potiče inferiorni položaj manjina i njihovo getoiziranje.

Glavni problem manjinske politike je niska razina etničke tolerancije u rumunjskom društvu i tradicionalna netrpeljivost prema manjinama, osobito prema Židovima i Romima. Ta je tradicija iznimno duga i seže u 19. stoljeće. Rumunjska je do 1879. državljanstvo omogućavala samo pojedincima pravoslavne vjeroispovijesti, a Židovima se do 1918. onemogućavalo državljanstvo ili se naturalizacija omogućavala samo na individualnoj osnovi (usp. Iordachi, 2003: 10-12, 17-18 i 21-23). U razdoblju između dva svjetska rata radikalni nacionalizam proizveo je jedan od najsnažnijih fašističkih pokreta u Europi (Legija arkandela Mihaela, poznatija kao Željezna garda), koji se za svog kratkotrajnog vladanja 1940-41. istaknuo okrutnim prognoza Židova. U vrijeme komunističke vlasti ta se koncepcija nacije odražavala u politici građanstva, pa je tako zakon o državljanstvu iz 1971. uzdizao rumunjsko državljanstvo, a načelo *ius sanguinis* shvaćao kao temelj homogene nacionalne zajednice koja izražava "neprekinuti kontinuitet domovine prethodnih generacija" (vidi: Iordachi, 2003: 23; 2009: 187). Istodobno su gušene težnje manjina na autonomiju (osobito mađarske manjine u Transilvaniji), a tajnim sporazumima s Izraelom i Zapadnom Njemačkom iseljavanje "etnički nepoćudnih" (Židova, Nijemaca) pretvoreno je u trgovački posao (za svaku "iseljenu" osobu Rumunjska je dobivala od dvije do pedeset tisuća američkih dolara, ovisno o dobi, obrazovanju i profesiji te osobe). Time su nekada velike etničke skupine – Židovi (4% stanovništva 1930. godine) i Nijemci (4,1% stanovništva), potpuno smanjene (Nijemci na manje od 0,2% po popisu iz 2011., a Židovi na manje od 0,02%).

Nestajanjem Nijemaca i Židova ostala je kao značajna jedino mađarska manjina. Ima vlastitu dugu kulturnu tradiciju, vjerski i jezično odvojenu od većinskog rumunjskog stanovništva. Njihova stranka UDMR postala je važna stranka u rumunjskom političkom životu, kad je od polovice 1990-ih pod vodstvom Bele Marka vodila umjerenu politiku (1999. postaje članica Europske pučke stranke), u

kojoj se prioritet stavlja na “integraciju u Europsku zajednicu” kao cilj koji je “u interesu svih Rumunja” te se nastoje ojačati veze UDMR-a s drugim strankama i kulturna autonomija Mađara postići kroz politiku suradnje i kompromisa. Ulazila je u vladajuće koalicije (ili im davala parlamentarnu potporu), prvenstveno s desnim (1996-2000., 2004-08., 2009-12.), ali i s lijevim strankama (2000-04., 2012-14.) te pridonijela ulasku Rumunjske u EU 2007. I kad je bila u oporbi, imala je utjecaj na politiku vlade. Zaslužna je za uvođenje dvojezičnosti u upravu i pravosuđe u Transilvaniji, osnivanje Mađarskog sveučilišta Transilvanije Sapientia te za donošenje Zakona o manjinama iz 2005. Kako je Rumunjska ušla u EU, gdje je već bila Mađarska, prihvaćanje dvojnog mađarskog državljanstva od 2011. nije stvorilo dramatične probleme u Rumunjskoj. Na to je utjecala i činjenica da opcija dvojnog državljanstva nije jako privlačna jer je manjina rumunjskih Mađara izabrala tu mogućnost.

Rumunjska je 2001. oštro reagirala na mađarsku ponudu svojevrsnoga državljanškog statusa (ali ne državljanstva) etničkim Mađarima u Rumunjskoj, sumnjičeći Mađarsku za istu namjeru kakvu je imala rumunjska politika prema Moldaviji od 1991. Orbánova vlada je 2001. usvojila Zakon o Mađarima u susjednim zemljama (Act LXII/2001), poznat kao Statusni zakon, koji omogućuje mađarske dokumente etničkim Mađarima u susjednim zemljama (te posebna prava kad dođu studirati ili raditi u Mađarsku), ali je on izazvao prosvjede Rumunjske i Slovačke za “revizionistički nacionalizam” te kritike iz Europske unije. Pogoršao je i položaj umjerenog vodstva UDMR-a u Rumunjskoj i njihovu suradnju s vladajućim socijalistima, a potaknuo radikalne nacionalističke snage u UDMR-u da još više radikaliziraju svoje zahtjeve i optužuju vodstvo za politički oportunistizam. U prosincu 2004. Mađarska je na inicijativu vladajućih socijalista i liberala održala referendum o tome treba li dopustiti mađarsko (dvojno) državljanstvo Mađarima u susjednim zemljama – Rumunjskoj, Slovačkoj, zajednici Srbije i Crne Gore te Ukrajini. Međutim, referendum nije uspio. Iako se neuspjeh referenduma mogao smatrati znakom promjene koncepcije građanstva i otklonom od integralno-nacionalističke koncepcije, razlozi neuspjeha više su povezani sa strahom mađarskih građana od njegovih učinaka, koje su isticali socijalisti i liberali, osobito strahom od povećanja troškova, izazivanja graničnih nestabilnosti te mogućnostima da novi državljani dobiju status građana i da dođe do masovnog povećanja biračkog tijela, što bi ugrozilo političku ravnotežu u Mađarskoj (Kovács, 2006: 434-438). No neuspjeh referenduma nije zaustavilo Orbána i Fidesz koji je u svibnju 2010., nakon što se vratio na vlast, odmah donio novi zakon o državljanstvu (Act XLIV/2010, u obliku dopuna Zakona o državljanstvu iz 1993. – Act LV/1993), prema kojemu svi Mađari koji žive u susjednim zemljama (ako govore mađarski i mogu dokazati da imaju mađarske pretke) mogu dobiti mađar-

sko državljanstvo, što je izazvalo nove sporove i odgovore u susjednim zemljama (npr. Slovačka je reagirala zakonom prema kojemu svatko tko uzme strano državljanstvo gubi slovačko). Kao i u drugim slučajevima reetnizacije građanstva, i u Mađarskoj je bio bitan politički motiv. Istraživanja su pokazala da su potencijalni novi birači iz susjednih zemalja u većini desno orijentirani (prema istraživanju iz 2010. njih tri četvrtine glasalo bi za stranke desnice). Na izborima 2014. prvi put su sudjelovali i mađarski građani s dvojnim državljanstvom bez stalnog prebivališta u Mađarskoj, ali se to nije odrazilo na rezultatima Fidesza, koji je odnio uvjerljivu pobjedu, ali ne toliku kao na izborima 2010. Integralno totalno-etničko shvaćanje građanstva i politike ima danas veliku potporu javnosti, a oslabile su snage (socijaldemokrati i liberali) koje zastupaju drukčiju građansko-liberalnu koncepciju. Ipak, u Mađarskoj, pa i u vladajućem Fideszu, snažno je prisutna umjereno konzervativna kulturno-tradicijska koncepcija nacije, unutar koje se zaštita etničkih Mađara tumači kao sprječavanje njihove asimilacije i čuvanje kulturnog identiteta, pa politika građanstva nije dosad otišla rumunjskim smjerom. Zato omogućavanje mađarskoga dvojnog državljanstva 2011. nije u svim susjednim zemljama izazvalo tako žestoke reakcije koje je 2001. izazvala mnogo blaža varijanta statusnih prava. U tih deset godina mnogo se toga promijenilo. Mađarska je 2004. ušla u EU, a susjedne države jugoistočne Europe, gdje živi značajna mađarska manjina, krenule su istim putem. Uz to, mađarska manjinska politika nije izazivala veće kritike.

Mađarska je etnički homogena država jer po popisu iz 2011. Mađari čine 93,5%. No službeni popis i procjena se značajno razlikuju, pa se procjenjuje da manjine imaju veći udio u stanovništvu (blizu 10%), što se posebno odnosi na najveću manjinu – Rome. Zakonom o pravima nacionalnih i etničkih manjina iz 1993. (Act LXXVII/1993) Mađarska je uvela pravo manjina da formiraju svoje lokalne i nacionalne manjinske samouprave koje jamče kulturnu autonomiju (izmjenama iz 2005. uvedena je regionalna razina). Radi se o izbornim tijelima koja predstavljaju interese nacionalnih manjina na lokalnoj ili nacionalnoj razini. Izbori se održavaju istodobno s lokalnim izborima. Te samouprave imaju pravo osnivanja vlastitih obrazovnih i kulturnih ustanova – škola, muzeja i kazališta, a imaju i pravo veta na prijedloge ako lokalne vlasti rade na pripremi uredbi koje se odnose na kulturna, obrazovna ili jezična pitanja koja se tiču njihove manjine. Imaju i pravo veta u pitanjima imenovanja ravnatelja manjinskih ustanova. Svih trinaest ustavno priznatih manjina uspostavilo je vlastite nacionalne samouprave do 1999. Izmjenama zakona iz 2005. precizirane su ovlasti samouprava i njihov odnos s lokalnim vlastima, transparentnost financiranja te problem izbora članova samouprave koji ne pripadaju manjinskoj zajednici (npr. slučaj u zajednici Jászladány, gdje su neromi predvođeni gradonačelnikovom suprugom bili izabrani u romsku

samoupravu od neromskih birača, s ciljem ograničenja učinkovitosti samouprave, jer je lokalna romska samouprava blokirala izgradnju privatne škole za neromsku djecu, koja bi povećala segregaciju, što je ovim izborom omogućeno). Iako ima prednosti, sustav nije potaknuo veću političku participaciju manjina, osobito najveće romske manjine (vidi: NDI, 2007).

Brojnije priznate manjine u Mađarskoj (Nijemci 1,6%, Slovaci 0,3%, Rumunji 0,3%, Hrvati 0,3%, Srbi 0,1%, Slovenci 0,03%) tradicionalne su manjine, koje su dugo nastanjene i čiji su preci živjeli izmiješani s Mađarima u istim naseljima. Kulturne i vjerske razlike nisu ih odvajale od Mađara. Dvojezični su, znaju mađarski jezik i Mađarsku smatraju svojom domovinom. U mjestima u kojima žive čine manjine. Romi su najveća manjina (po popisu iz 2011. ima ih 315 583, odnosno 3,6%, a po popisu iz 1991. bilo ih je 190 046, ali se procjenjuje da ih je oko 500-600 tisuća). Ostali su neintegrirani, iako njihov udio u stanovništvu raste. Tradicionalno problem Roma u Mađarskoj nije toliko kulturno-etnički koliko socijalni. Za razliku od susjednih država, više od tri četvrtine Roma govori samo mađarski. S rastom desničarske populističke mobilizacije Jobbika, Romi su postali objektom veće mržnje i predrasuda (tijekom 2008. i 2009. ubijeno je nekoliko Roma, a više njih bilo je napadnuto). Sama romska zajednica politički nije jedinstvena – najveća romska politička stranka Lungo Drom u dugotrajnoj je koaliciji s Fideszom (od 2001. povezani su formalnim sporazumom, koji su potpisali Viktor Orbán i njezin lider Flórián Farkas, koji je od 2002. član parlamenta), što je omogućilo izbor nekoliko romskih zastupnika na listi Fidesza u mađarski parlament (ali i jedne romske zastupnice u Europski parlament), dok je Nacionalni forum Roma u Mađarskoj bio povezan s mađarskim socijaldemokratima. Međutim, dugotrajniji povlašten položaj Lungo Drom i njezina lidera djelovao je na rast korupcije i korupcijske skandale u koji je umiješana romska elita i njezin lider Farkas.

Promjenama izbornog sustava 2012. uveden je jednokružni umjesto dvokružnog sustava, smanjen je broj zastupnika s 386 na 199, a broj mjesta koji se bira sa stranačkih lista na 93, od čega je za manjine zajamčeno 13 mjesta pod specifičnim uvjetima. Svih trinaest priznatih manjina ima pravo da u parlamentarnim izborima predaju svoju manjinsku listu, ali je izborni prag toliko visok da jedino romska i njemačka manjina imaju šansu izabrati svoje zastupnike, dok ostalih jedanaest priznatih manjina može imati svoje glasnogovornike, koji u parlamentu imaju pravo govoriti u njihovo ime, ali ne i pravo glasa (sudjelovanja u odlučivanju). Na izborima 2014. nijedna manjinska lista nije osvojila zastupnički mandat, pa sve imaju glasnogovornike u parlamentu.

Hrvatsko rješenje dvojnog državljanstva tzv. dijaspore proizašlo je iz tradicije integralnog nacionalizma i totalno-etničke koncepcije

nacije, te iz suvremene hrvatske povijesti, posebno u Jugoslaviji, a ne iz procesa transnacionalnih migracija. Hrvatsku dijasporu čine ne samo iseljeni Hrvati i njihovi potomci po svijetu (tzv. iseljena Hrvatska), nego u većini pripadnici hrvatskog naroda koji žive u susjednim zemljama, ponajprije oni u Bosni i Hercegovini koji se nisu iselili iz Hrvatske, nego su tamo uvijek živjeli i njezini su državljani i građani. Svima njima Zakon o hrvatskom državljanstvu iz 1991. (NN 53/1991) omogućio je stjecanje hrvatskog državljanstva bez gubitka njihova prvog državljanstva. Na temelju toga brojni Hrvati diljem svijeta dobili su hrvatsko državljanstvo, iako "neki od njih nisu imali nikakvu značajniju vezu s Hrvatskom, a kod nekih je čak postojao problem sporazumijevanja na hrvatskom jeziku" (Klasiček, 1998: 85). Napokon, i tu je bio očit politički interes vladajuće stranke HDZ-a da se i s pomoću glasova dijaspore osigura vlast. Ona je zbog toga 1995. i uvedena u izborni proces. Hrvatska je ustavnim promjenama 2010. (NN 76/2010) zajamčila posebnu poziciju "svojih" dvojnih državljana, a izmjenama zakona o državljanstvu iz 2011. (NN 130/2011) pooštrila je uvjete za naturalizaciju i izričito se odredila protiv dvojnog državljanstva. Strategija o odnosima RH s Hrvatima izvan Republike Hrvatske iz 2011. kao ključni cilj ističe jačanje položaja Hrvata izvan RH ubrzanim pritiskom u hrvatsko državljanstvo, uvođenjem statusa Hrvata bez hrvatskog državljanstva kako bi se očuvale hrvatske zajednice, osobito u zemljama koje ne dopuštaju dvojno državljanstvo, te uvođenje pogodnosti za Hrvate bez hrvatskog državljanstva i one bez tog statusa. Ta koncepcija i politika ima punu potporu javnosti i ne izaziva bitno sukobljavanje glavnih političkih aktera u Hrvatskoj. Desne stranke, posebno HDZ, povremeno ga oživljavaju u integralno-nacionalističkom smjeru, a u tom smjeru onda djeluju brojni mediji. Takve kampanje vode pogoršanju položaja manjina u Hrvatskoj, osobito srpske manjine. Time se, nakon razdoblja bitnog poboljšanja položaja i prava nacionalnih manjina na početku 2000-ih, čini se ponovno stvaraju ideološke pretpostavke za vraćanje na stanje iz 1990-ih. Međutim, pravno-institucionalni model manjinske politike bitno je drugačiji od onoga iz 1990-ih, iako sadrži neke slabosti. Njegov ključni element je ustavnim zakonom određen široki korpus manjinskih prava, koji uključuju i sustav političkog predstavljanja manjina koji obuhvaća sve manjine (usp. Tatalović, 2011: 382-384). Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina iz 2002. (NN 155/2002) zajamčen je standard manjinskih prava koji se smatra značajnim postignućem manjinske politike, ali su u predstavljanju manjina u Hrvatskom saboru ostale važne koncepcijske slabosti (vidi: Omejec, 2004: 67-70). Ustavnim zakonom je u normativnom dijelu napušten pojam autohtone manjine, a nacionalna manjina je određena kao skupina hrvatskih državljana čiji su pripadnici tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a njezini članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska

obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja (članak 5. Ustavnog zakona). Uključene su neke manjine za koje je očito da prema izloženim liberalno-demokratskim načelima trebaju biti uključene (npr. romska manjina). Zajamčena je razmjerna zastupljenost nacionalnih manjina u Saboru (s minimalno pet a maksimalno osam zastupnika, ovisno o udjelu u stanovništvu). No ostala su dva ključna konceptijska defekta sustava: problematičan koncept manjina s pravom na zastupljenost u Saboru i s njim povezani institut zastupnika više manjina (Ravlić, 2009). Dapače, ti su konceptijski defekti prošireni i poopćeni. Naime, samo je proširena osnova i obuhvaćenost nacionalnih manjina pa su pored dotad uključenih manjina i sve druge manjine dobile pravo na izbor zastupnika. Time je došlo do nekontrolirane proliferacije prava na zastupljenost, jer su nacionalnim manjinama s tim pravom postale sve manjine koje postoje u popisu stanovništva, čak kad imaju neznatan broj pripadnika. Dakle, pravo koje kao posebno, može biti ograničeno i privremeno, postalo je "opće" i trajno ("stečeno") manjinsko pravo. Time je proširen i sporni sustav zastupnika više manjina (tri od osam zastupnika predstavljaju više manjina: jedan 2 manjine, jedan 5 manjina, a jedan čak 12 manjina). Ne samo da su tim sustavom uspostavljene četiri kategorije nacionalnih manjina (one koje stvarno biraju svoje zastupnike – Srbi tri zastupnika, Talijani i Mađari po jednog; one koji zbog brojčanoga nerazmjera gotovo sigurno mogu očekivati da će izabrati svoje zastupnike – Česi; one koji to vjerojatno mogu očekivati – Romi i Bošnjaci, ali i Albanci, u slučaju većeg broja kandidata Bošnjaka, što se zbilo u izborima 2015.; te one koje gotovo sigurno neće izabrati svoje zastupnike), nego su njime dovedena u pitanje temeljna obilježja političkog predstavništva manjina. Naime, osnovno obilježje grupnog predstavništva – to što je u njemu jasno koga zastupnik predstavlja i na koji se način njegova odgovornost može uspostaviti, institutom predstavnik više manjina postalo je sporno. U manjine koje su zajednički birale zastupnika uvrštene su i one manjine koje ne ispunjavaju uobičajene kriterije za predstavljanje manjina (a koji se barem dijelom mogu deducirati i iz inače spornog članka 5. Ustavnog zakona iz 2002.), koje su mehanički stavljene zajedno, a da nisu postojale sličnosti između njih koje bi takvo što mogle opravdati. Koga takav zastupnik predstavlja i kako to čini? Kako se osigurava njegova odgovornost, itd.? To je još upitnije sa stajališta jaza između broja manjina koje biraju zastupnika i broja glasova s kojima je izabran (na izborima 2007. zastupnik 12 manjina izabran je s 351 glasom, a zastupnica Čeha i Slovaka sa 684 glasa). Uz to, sve je upitniji predstavnički legitimitet zastupnika manjina jer tek manji broj pripadnika nacionalnih manjina glasuje za svoje manjinske zastupnike. Naime, pripadnici manjina izašli su na izbore u znatno manjem broju od drugih građana, a od onih koji su glasovali znatno više ih je glasovalo u izborima za opće

zastupnike. Može se zaključiti da model predstavljanja manjina utječe na opadanje izborne participacije pripadnika manjina. Iako je zasnovan na legitimnoj ideji grupnog predstavnništva i izgleda iznimno liberalno univerzalistički jer uključuje sve manjine, čak ako one ne udovoljavaju minimalnim uvjetima za takvo predstavnništvo, sporan je i sa stajališta liberalne univerzalističke ideje prava, ali i sa stajališta političke jednakosti građana, a ne utječe povoljno na političku participaciju pripadnika manjina. Unatoč svemu, hrvatski model ima značajne prednosti u odnosu na prethodno izložene nacionalne modele i politike.

U Srbiji je nerezidentni tip dvojnog državljanstva uveden tek nakon osamostaljenja Crne Gore promjenama Zakona o državljanstvu iz 2004. (SG 135/2004. i 90/2007). Kao što je pokazala Jelena Vasiljević (2012), dvojno državljanstvo u Srbiji nije moglo biti uvedeno u 1990-ima zbog “rascjepa” između ideoloških, “pravnih i retoričkih okvira vladanja” koji su se zasnivali na građanskom shvaćanju i stvarne nacionalističke i ekspanzionističke politike, a nakon toga zbog legitimiranja državne zajednice s Crnom Gorom u izmijenjenom političkom kontekstu. Međutim, uvođenje dvojnog državljanstva 2007. ona i neki drugi autori smatraju znakom liberalizacije srpske politike građanstva. Po tom elementu Srbiju se označava liberalnom, a Crnu Goru “paradoksalno restriktivnom” (Džankić, 2012: 109-111), jer je građanska država u kojoj vlada “netolerancija prema dvojnog državljanstvu”. Ali, o kakvom se paradoksu radi pokazuje uvid u karakter i funkcije srpskog dvojnog državljanstva. Ono ne pripada liberalnom useljeničkom tipu, nego dijelom iseljeničkom, a pretežno transgraničnom tipu. Od strane se pri naturalizaciji izričito traži odricanje od prethodnog državljanstva (čl. 14), a dvojno srpsko državljanstvo (čl. 23) dopušta se (“imaju pravo” na njega) etničkim Srbima (“pripadnicima srpskog naroda”) koji nemaju prebivalište na teritoriju Republike Srbije. Istina, dvojno se državljanstvo po odredbama istog članka dopušta (“može biti primljen u državljanstvo”) i izbjeglicama rođenim u drugim republikama bivše Jugoslavije koje su izbjegle u Srbiju ili u inozemstvo, te pripadnicima drugog naroda ili etničke zajednice s teritorija Republike Srbije, koji pismenom izjavom “priznaju Republiku Srbiju kao svoju državu”. Ali te odredbe, iako idu u pozitivnom smjeru, imaju pretežno ideološko-prikrivajuću funkciju. Intencija članka 23 (a ona se može shvatiti iz konteksta u kojemu je 2007. predložen i donesen – rasprave u Skupštini Srbije, stajališta vlade premijera Koštunice te istupa članova vlade, ali i iz tumačenja i uputa Ministarstva unutarnjih poslova i dr.) odnosi se prvenstveno na “pripadnike srpskog naroda” koji većinom žive u susjednim državama (od svake takve osobe se traži da podnese “dokaz o srpskom podrijetlu” i “pismenu izjavu da Republiku Srbiju smatra svojom državom”). Takvim se dvojnim državljanstvom teži proširenju nacionalne zajednice i nacionalnog državljanstva pre-

ko državne granice, prije svega u BiH te u Crnu Goru. Za razliku od 1990-ih, kad se Crnu Goru tretiralo kao “drugu srpsku državu”, etnički i državno neodvojivu od Srbije, nakon njezina osamostaljenja 2006., slična se intencija nastoji provoditi na drukčiji način, pa i politikom transgraničnog državljanstva. Nerezidentni dvojni državljani nisu, međutim, punopravni građani jer po odredbi članka 10 Zakona o izboru narodnih poslanika “pravo da bira poslanika i da bude biran za poslanika ima punoljetan poslovno sposoban državljanin Republike Srbije sa prebivalištem u Republici Srbiji” (SG 35/2000).

Izmijenjeni Zakon o državljanstvu iz 2007. počivao je na etničkom shvaćanju nacije koje je dominiralo u dugom razdoblju, a upisano je i u Ustav Srbije iz 2006. koji je Srbiju odredio kao državu srpskog naroda. Iz tog etničkog shvaćanja izvedena je cijela ustavna i zakonska arhitektura. Ipak, manjinska politika u Srbiji značajno je izmijenjena nakon rušenja autoritarnog režima 2000. i demokratskih promjena 2001-2002., čemu je odgovarao naziv “nova manjinska politika” (vidi: Vujačić, 2012). U Srbiji 1990-ih, kao dijelu tadašnje Federalne Republike Jugoslavije, vođena je politika građanstva koja je bila u funkciji ekspanzionističke nacionalističke politike prema drugim republikama bivše Jugoslavije te unutarnje centralizacije i smanjivanja autonomije Vojvodine i Kosova. Prava nacionalnih manjina bila su “prvo reducirana, potom zanemarivana, a zatim i ozbiljno narušavana” (Vujačić, 2012: 151). U uvjetima nacionalističke mobilizacije rasla je netrpeljivost prema manjinama, koja je kulminirala u otvorenim prijetnjama, nasilju i prisilnom iseljavanju. Iako je nakon rušenja autoritarnog režima uspostavljena bitno drukčija manjinska politika, koncepcija te politike i zakonska rješenja imala su ograničen domašaj jer su proizvele, kao i u drugim državama regije, “segregativni multikulturalizam, koji uspostavlja sistem paralelnih i zatvorenih etničkih politika nacionalnih manjina”, stvara “paralelne kulture” getoiziranih manjina (Vujačić, 2012: 156). Zato koncept kulturne autonomije proklamiran Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina iz 2002. nije bio djelotvoran. Ustav Srbije iz 2006. još je “zacementirao segregativni multikulturalizam” čime je Srbija “slijedila druge države u regiji” koje su se odredile kao nacionalne države većinske nacije i isticala “državotvornost najbrojnije etničke grupe”, što je vodilo “u svim ovim državama segregaciji i getoizaciji manjina” (Vujačić, 2012: 158-159). Ipak, i takav je sustav poboljšao institucionalni položaj i politička prava manjina. Usto, počelo se doista poklanjati pozornost pravima manjina i uvažavati prijedloge manjinskih predstavnika, pa kad se pokazalo da neki segmenti sustava diskriminiraju manjine, postojala je suradnja s manjinskim strankama i sklonost da se unesu promjene. Tako je nakon izbora 2003., kad nijedna stranka ili lista nacionalnih manjina nije ušla u parlament, jer je razmjerni sustav s visokim izbornim pragom od 5% onemogućio ulazak čak i širokoj listi “Zajedno

za toleranciju” koju su činile gotovo sve značajnije stranke nacionalnih manjina (dobila je 4,2 posto glasova), odlučeno da se ukine izborni prag za manjine i uspostavi prirodni prag (vidi: Orlović, 2011: 401-402). Na izborima 2007. i 2008. stranke nacionalnih manjina osvojile su 11 mjesta u parlamentu. No tek se za drugog predsjedničkog mandata Borisa Tadića i koalicijske vlade premijera Mirka Cvetkovića (2008-12.) stvarno poboljšao odnos prema manjinama i njihov položaj. Doneseni su Zakon o nacionalnim savjetima nacionalnih manjina i Zakon o zabrani diskriminacije (oba 2009.) te osnovan Savjet za nacionalne manjine Srbije, a sklopljeni su i bilateralni ugovori o zaštiti manjina s Hrvatskom, Makedonijom, Mađarskom i Rumunjskom. Uz to, Srbija se opredijelila za europski put, što je podrazumijevalo ispunjavanje kriterija EU, a jedan od najvažnijih je poštivanje ljudskih i manjinskih prava. Zato u 2010-ima dvojno državljanstvo pripadnika manjina ne izaziva velike reakcije ili nacionalističke kampanje. Tako je medijski i politički nepristrano praćena svečanost uručivanja mađarskog dvojnog državljanstva jer je objašnjena kao čuvanje nacionalnog identiteta. Kad su vojvodanski Mađari (najveća manjina s 3,5% po popisu iz 2011., koja, kao i Hrvati s 0,8%, uglavnom živi u Vojvodini) od ožujka 2011. dobivali dvojno mađarsko državljanstvo, među onih tri-deset vojvodanskih Mađara srpskih državljana kojima je na svečanosti u mađarskom konzulatu u Subotici 15. ožujka 2011. prvo uručeno, bili su predsjednik Skupštine Vojvodine, lider Saveza vojvodanskih Mađara te predstavnici političkih, kulturnih i vjerskih institucija. U Srbiji se u lipnju 2012. u okviru nacionalnih manjinskih zajednica procjenjivalo da oko 20 000 Hrvata ima hrvatsko državljanstvo, oko 50 000 Mađara mađarsko, a 40 000 Bošnjaka (koji su treća manjina po brojnosti s 2%, iza Roma s 2,1%, ali za razliku od raspršenih Roma, uglavnom koncentrirana u Sandžaku) ima bosansko-hercegovačko državljanstvo. Brojke su vjerojatno znatno veće (posebno za mađarsko državljanstvo jer je ta opcija tek otvorena, a korist pripadanja državljanima EU-a velika), ali nema pouzdanih podataka. Istodobno, povećao se broj dvojjih srpskih državljana u susjednim državama. Iako se situacija promijenila, dvojno državljanstvo još može izazivati velike nacionalističke mobilizacije usmjerene protiv nekih manjina (Hrvata i Mađara u Vojvodini, Bošnjaka u Sandžaku te Albanaca na jugu Srbije), kao i prema susjednim državama (posebno Crnoj Gori i BiH).

I jedan poseban slučaj: Bugarska

Bugarska je drukčiji slučaj (vidi: Smilov i Jileva, 2009, 2013). Od prvog zakona o državljanstvu 1880. do 1920-ih vodila je liberalnu politiku građanstva, koja se zasnivala na političkom shvaćanju nacije i načelu ius soli u stjecanju državljanstva (osobe rođene na teritoriju Bugarske

automatski su postale bugarski državljani). Usponom autoritarizma polovicom 1930-ih te donošenjem zakona o državljanstvu iz 1940, Bugarska je napravila zaokret prema etničkom shvaćanju koje zadržava i u komunističkom razdoblju. Nakon pada komunističkog režima, uspostave demokracije i zakona o obnovi državljanstva žrtvama represije protiv Turaka i muslimana iz 1990., dijelom obnavlja liberalnu politiku. Od 1990. politika građanstva razvijala se kroz sukobe oko dvojnog državljanstva bugarskih Turaka sa stalnim prebivalištem u Turskoj, koji imaju sva prava bugarskih građana. Na njihovim se glasovima zasniva politička snaga Pokreta za prava i slobode (DPS) koji ih potiče i organizira za izbore, te obično sudjeluje u koalicijskim vladama, što izaziva otpor oporbenih stranaka. Nakon promjene režima 1990., trećina iseljenih bugarskih Turaka iz 1989. se vratila, a ostali su trajno ostali u Turskoj, gdje su dobili državljanstvo. Posebna kategorija su bugarski Turci koji su od 1990-ih odlazili na rad u Tursku, a prema kojima je Turska vodila posebnu politiku ublažavajući vizni režim i jamčeći im stalni boravak ako su spremni glasati na bugarskim izborima, ojačavajući dodatno položaj turske stranke u Bugarskoj koja se ne može predstavljati etničkom jer to nije dopušteno bugarskim ustavom. Time turska država proširuje svoju transnacionalnu političku moć (Kadirbeyoğlu, 2007). Promjenama zakona iz 1981. Turska je počela dopuštati dvojno državljanstvo Turaka u inozemstvu, uz uvjet da osoba koja stječe drugo državljanstvo o tome obavijesti vlast.

Pokret za prava i slobode nalazi se u proturječnom položaju: prvo, kao utjecajna stranka ima značajnu ulogu u političkom sustavu i velik koalicijski potencijal, drugo, njezin birački i politički potencijal ovisan je o ishodu borbe oko dvojnog državljanstva, posebno oko nerezidentnog državljanstva, a treće, ta je stranka sporna i sa stajališta temeljnih načela političkog sustava. Naime, bugarski ustav (SG 56/1991) zastupa ideju jedinstvene nacije i izričito zabranjuje posebno etničko opredjeljenje te ne poznaje posebna prava etničkih manjina. U svojim bitnim odredbama on izričito zabranjuje osnivanje političkih stranaka na "etničkoj, rasnoj ili vjerskoj osnovi" (članak 11) te osnivanje političkih stranaka čije je djelovanje usmjereno protiv integriteta države, nacionalnog jedinstva ili potiče rasnu, nacionalnu, etničku i vjersku mržnju (članak 44). Te su odredbe dovele do političke krize nakon parlamentarnih izbora 1991. jer su nastale kontroverze oko Pokreta za prava i slobode, koji je uspješno nastupio na izborima i oblikovao koalicijsku vladu s desnim Savezom demokratskih snaga. Zastupnici Bugarske socijalističke stranke osporavali su pred Ustavnim sudom ustavnost te stranke. Ustavni sud je interpretirajući članak 11. donio odluku kojom je legitimirao tursku stranku, a posredno i tursku manjinu te time nacionalne manjine. Naime, interpretirao je taj članak u smislu da Ustav zabranjuje samo stranke koje su etnički isključive i ugrožavaju ustavni poredak. To je pomoglo turskoj stranci da se potpuno

profilira i afirmira. Postala je jedna od vodećih stranaka u Bugarskoj, o kojoj ovisi uspostavljanje i stabilnost vlade te je ugledna članica Liberalne internacionale (vidi: Smilov i Jileva, 2013: 10-11). Osim toga, stranka je svjesna duboko ukorijenjene antiturske komponente u bugarskoj političkoj kulturi te stalno nastoji ojačati svoju ideološku snagu kroz masovne medije, te osobito kroz izgradnju koalicija s drugim strankama i sudjelovanje u nacionalnim raspravama i forumima. Njezina je izborna snaga rasla od 6% glasova i 24 (od 400) mjesta 1990. i 7,6% glasova i 19 (od 240) mjesta 1997. do 12,5% glasova i 34 (od 240) mjesta 2005., 14% glasova i 37 (od 240) mjesta 2009, 11,3% glasova i 36 (od 240) mjesta 2013. i 14,84% glasova i 38 (od 240) mjesta 2014., te je treća stranka po biračkoj i parlamentarnoj snazi.

I druga kategorija dvojnih državljana – etnički Bugari državljeni susjednih država koji su stekli bugarsko državljanstvo po povlaštenom postupku i sva prava bugarskih građana, a nemaju prebivalište u Bugarskoj – izaziva sporove, osobito u Makedoniji, gdje se smatra da dvojno bugarsko državljanstvo pokopava njezinu suverenost. Ali ta kategorija ne izaziva posebne sporove u Bugarskoj. Njezini pripadnici su stjecali koristi, jer je Bugarska članica Europske unije, ali nisu imali obveze. Uz to, etnička definicija Bugara u inozemstvu zaoštrena je u Zakonu o Bugarima koji žive izvan Republike Bugarske (SG 30/2000), koji ih određuje kao osobe stalno nastanjene u inozemstvu kojima je barem jedan roditelj bugarskog podrijetla i koje imaju “bugarsku nacionalnu svijest”. Takva je politika izazvala otpor u Makedoniji, koja je dodatno destabilizirana dvojnim bugarskim državljanstvom, koje je u Bugarskoj shvaćeno kao jedan od čimbenika “očuvanja bugarskog nacionalnog identiteta”. Istodobno je vođena politika gušenja makedonske manjine u Bugarskoj. Ustavni sud Bugarske zabranio je 2000. malu nacionalističku makedonsku stranku OMO-Ilinden, pod optužbom da je protuustavna prijetnja integritetu države i jedinstvu nacije. Time je Ustavni sud interpretirao članak 11. u drukčijem smjeru nego u slučaju Pokreta za prava i slobode 1991. Nakon te zabrane Makedonija je optužila Bugarsku da krši prava Makedonaca u Bugarskoj, a Europski sud za ljudska prava Bugarsku je 2006. zbog toga osudio.

U Bugarskoj je zaštita prava manjina ustavno osigurana primatom normi međunarodnog prava nad bugarskim nacionalnim pravom (članak 5. Ustava). Ta se zaštita odvija na individualnoj osnovi, kao zaštita prava osoba koje pripadaju različitim jezičnim, vjerskim i etničkim skupinama. Štoviše, nakon rušenja komunističkog režima priznata su vjerska i nacionalna prava pripadnika bugarskih Turaka i muslimana koja su povrijeđena za vrijeme totalitarne vlasti. Istodobno, bugarski ustav zabranjuje uspostavljanje kolektivnih tijela koja narušavaju jedinstvo nacije. Otud je svako organizirano političko djelovanje na zaštiti prava manjina u opasnosti da bude protuustavno. Bugarske institucije i politika, vodeće nacionalne stranke i stranka

turske manjine, dosad su uspijevale održati ravnotežu između pro-turječnih težnji, te stoga politika građanstva izgleda “supstancijalno nekoherentna” (Smilov i Jileva, 2009: 238).

Zaključak

Dvojno državljanstvo može imati važnu ulogu u zaštiti od diskriminacije i očuvanju prava manjina, osobito nacionalnog identiteta. No, u obliku transgraničnog dvojnog državljanstva zasnovanog na totalno-etničkom shvaćanju nacije može biti razorno za demokratsku državu, te za međudržavne odnose, a time i za položaj i prava manjina. Dvojno se državljanstvo zato može shvatiti kao pravo manjina na očuvanje nacionalnog identiteta samo ako politika građanstva matične države napusti taj oblik dvojnog državljanstva te prihvati iseljenički tip s konzervativnim kulturno-tradicijskim shvaćanjem nacije, uz veću otvorenost prema useljeničkom tipu koji podrazumijeva shvaćanje nacije kao zajednice građana. U tom smjeru ide Europska unija, institucionalna struktura i moć koje je postala važan čimbenik nacionalnih politika građanstva. Sve veća integracija uključuje sve razvijeniju institucionalnu strukturu i veću moć europskih aktera (institucija, političkih skupina, vodećih država i njihovih političara). Konceptija i politika dvojnog državljanstva u nekoj državi članici Europske unije oblikuje se u kontekstu bitnih socijalnih i političkih procesa u njoj, prije svega demografskih i migracijskih, trajnim djelovanjem dominantnog shvaćanja nacije, što se stalno proizvodi pod utjecajem glavnih političkih aktera koji teže ostvarenju svojih političkih ciljeva i prevlasti svojih ideoloških shvaćanja, a na njih utječu poticaji (direktive, preporuke, deklaracije) koji dolaze iz institucija Europske unije. To može objasniti postupni zaokret od odbijanja prema sve većem prihvaćanju ili barem toleriranju dvojnog državljanstva, te smanjivanje razlika između politika građanstva europskih useljeničkih država prema dvojnog državljanstvu između država s dominantno etničkim shvaćanjem nacije i stjecanjem državljanstva po načelu *ius sanguinis* i država s dominantno građanskim shvaćanjem nacije i stjecanjem državljanstva po načelu *ius soli*. Međutim, u srednjoj i jugoistočnoj Europi djelovali su drugi čimbenici koji su povećali razlike između država s etničkim shvaćanjem nacije, pa u nekima i dalje prevladava transgranično dvojno državljanstvo oslonjeno na totalno-etničko shvaćanje nacije, a u drugima je ojačalo iseljeničko dvojno državljanstvo s kulturno-tradicijskim shvaćanjem nacije. Zato tendencija postupnog prihvaćanja dvojnog državljanstva u većini članica Europske unije može prikriti znatne razlike između njih, jer naizgled slične institucije izražavaju različite intencije politika građanstva, pa time imaju i različite političke funkcije.

Preoblikovanje politike građanstva u nizu zemalja koje imaju etnički model nacije (npr. Švedska i Njemačka) pokazuje, unatoč snazi tradicije, kretanje u smjeru sve većeg prihvaćanja građanskog shvaćanja nacije i politika građanstva. Iako taj proces nije nepovratan, a u nekim zemljama ima involucija i regresivnih tendencija, što je pokazalo suočavanje s migracijskom krizom 2015, dominantni smjer koji slijede vodeće zemlje i institucije EU ostao je stabilan. To bi moglo utjecati na one zemlje srednje i jugoistočne Europe, kakve su Hrvatska, Rumunjska i Mađarska, koje su dosad u znatnoj mjeri slijedile totalno-etnički model nacije te politiku transgraničnog dvojnog državljanstva. Štoviše poticaji koji dolaze iz Europske unije u obliku kriterija koje treba ispuniti te povelja i deklaracija kojih se treba pridržavati utječu na države koje se žele uključiti u Europsku uniju ili su u postupku ulaska u njezino članstvo (npr. Srbija). Analiza pet država pokazuje da je u procesu pridruživanja svaka država prihvatila europska pravila zaštite ljudskih prava te izgrađivala svoju politiku građanstva i manjinsku politiku u smjeru veće zaštite manjinskih prava i izgradnje institucionalnog okvira koji ih osigurava. Ali pokazuje i to da u tim državama postoje veliki potencijali za antimanjinsku mobilizaciju.

Slaven Ravlić*

National Minorities and Dual Citizenship

SUMMARY: Dual citizenship has become an important issue of democratic theory and politics of citizenship. Many countries with large immigration permit or tolerate it, and many others lead an active policy of retaining or granting citizenship to members of their community in the world, so-called Diaspora. The dual citizenship has gained particular importance in citizenship policies of some countries in Central and Southeastern Europe (Hungary, Romania, Serbia, Croatia) towards the members of their minority in the neighboring countries where they are allowed non-resident citizenship. Dual citizenship is considered a special right of minorities - a means of protection of their human rights and the preservation of national identity, and this intention is supported by European institutions. This paper analyzes the specificities of citizenship policies in countries with this type of dual citizenship, their dependence on the ethnic understanding of the nation and the work of political actors which are maintaining such understanding, as well as the impact on policy towards minorities and their position.

29

KEY WORDS: citizenship policy, dual citizenship, national minorities, minority policy.

* Slaven Ravlić, PhD, Faculty of Law, University of Zagreb.
E-MAIL: slaven.ravlic@pravo.hr

Literatura

- Bauböck, Rainer. 2007. The Trade-off Between Transnational Citizenship and Political Autonomy, u: Faist, T., Kivisto, P. (ur.): Dual Citizenship in Global Perspective: From Unitary to Multiple Citizenship. Basingstoke: Palgrave Macmillan, str. 69-91.
- Brubaker, Rogers. 1992. Citizenship and Nationhood in France and Germany. London: Harvard University Press.
- Brubaker, Rogers. 1996. Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
- Džankić, Jelena. 2012. Razumeti državljanstvo u Crnoj Gori, u: Shaw J., Štiks, I. (ur.): Državljeni i državljanstvo posle Jugoslavije. Beograd: Clio, str. 93-117.
- Geoana, Mircea. 2014. Where Now For Romania's Social Democrats?. Social Europe, 10. 12. 2014. Dostupno na: <http://www.socialeurope.eu/2014/12/now-romanias-social-democrats/> (15. 2. 2016.)
- Howard, Marc Morjé. 2009. The Politics of Citizenship in Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
- Joppke, Christian. 2002. Multicultural Citizenship, u: Isin, E., Turner, B. (ur.): Handbook of Citizenship Studies, London: Sage, str. 245-258.
- Iordachi, Constantin. 2003. Citizenship and National Identity in Romania: A Historical Overview. Regio (13), 1: 3-34. Dostupno na: epa.uz.ua/00400/00476/00002/pdf/01.pdf (24. 7. 2015.).
- Iordachi, Constantin. 2004. Dual Citizenship and Policies toward Kin minorities in East-Central Europe: A Comparison between Hungary, Romania and the Republic of Moldova, u: Kántor, Z. i dr. (ur.): The Hungarian Status Law: National Building and/or Minority Protection, Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University. Dostupno na: http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no4_ses/chapter08.pdf (22. 4. 2014.)
- Iordachi, Constantin. 2009. Politics of Citizenship in Post-Communist Romania: Legal Traditions, Restitution of Nationality and Multiple Memberships, u: Bauböck, R., Perching, B., Sievers, W. (ur.): Citizenship Policies in the New Europe. 2. izdanje. Amsterdam: Amsterdam University Press, str. 177-209.
- Kadirbeyoğlu, Zeynep. 2007. National Transnationalism: Dual Citizenship in Turkey, u: Faist, T. (ur.): Dual Citizenship in Europe: From Nationhood to Societal Integration. Aldershot: Ashgate Publishing Company, str. 127-150.
- Klasiček, Damir. 1998. Dvojno državljanstvo i neki problemi koji mogu uskoro nastati u primjeni hrvatskog međunarodnog privatnog prava. Pravni vjesnik (14), 1-4: 85-93.
- Kovács, Maria. 2006. The Politics of Dual Citizenship in Hungary. Citizenship Studies (10), 4: 431-451.
- NDI. 2007. The Hungarian Minority Self-Government System as a Means of Increasing Romani Participation, Washington: National Democratic Institute (NDI) Assessment Report, September/October 2006.
- Omejec, Jasna. 2004. Političko predstavljanje nacionalnih

- manjina u parlamentu: usporedba hrvatskog sa slovenskim i rumunjskim izbornim sustavima. *Međunarodne studije* (4), 3-4: 59-80.
- Orlović, Slaviša. 2011. Političko predstavljanje nacionalnih manjina – Srbija u komparativnoj perspektivi. *Migracijske i etničke teme* (27), 3: 393-417.
- Protsyk, Oleh. 2010. Representation of minorities in the Romanian parliament. Geneva–New York: Inter-Parliamentary Union (IPU), United Nations Development Programme (UNDP).
- Ravlić, Slaven. 2009. Demokracija i političko predstavljanje nacionalnih manjina. *Međunarodne studije* (9), 3: 8-23.
- Ravlić, Slaven. 2013. Svjetovi ideologije. Zagreb, Podgorica: Politička kultura, CID.
- Ravlić, Slaven. 2014. Dvojno državljanstvo u Europskoj uniji: izvori, tipovi, nacionalne politike. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* (64), 4: 535-560.
- Shaw, Jo (Šo, Džo), Štiks Igor (ur.). 2012. *Državljeni i državljanstvo posle Jugoslavije*. Beograd: Clio.
- Smilov, Daniel, Jileva Elena. 2009. The politics of Bulgarian citizenship: National identity, democracy and other uses, u: Bauböck, R., Perching B., Sievers, W. (ur.): *Citizenship Policies in the New Europe*. 2. izdanje. Amsterdam: Amsterdam University Press, str. 211-246.
- Smilov, Daniel, Jileva, Elena. 2013. Report on Bulgaria, EUDO Citizenship Observatory Country Reports. Badia Fiesolana: European University Institute. Dostupno na: <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&app=countryProfiles&f=2013-22-Bulgaria.pdf> (12. 7. 2015)
- Štiks, Igor. 2010. Uključeni, isključeni, pozvani: politike državljanstva u postsocijalističkoj Europi i Hrvatskoj. *Politička misao* (47), 1: 77-100.
- Tatalović, Siniša. 2011. Dvadeset godina zaštite nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj. *Migracijske i etničke teme* (27), 3: 375-391.
- Vasiljević, Jelena. 2012. Ključni elementi transformacije režima državljanstva u Srbiji od 1990. godine, u: Shaw, J., Štiks I. (ur.): *Državljeni i državljanstvo posle Jugoslavije*. Beograd: Clio, str. 71-91.
- Vujačić, Ilija. 2012. Deset godina nove manjinske politike u Srbiji. *Politička misao* (48), 2: 150-165.

Izvori

- Act LXII of 2001 on Hungarians Living in Neighbouring Countries. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/3f460e764.html> (2. 12. 2016.)
- Act LXXVII of 1993 on the Rights of National and Ethnic Minorities. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/4c3476272.html> (2. 12. 2016.)
- Act XLIV of 2010 on Hungarian Citizenship. U: Act LV/1993 on Hungarian Citizenship (s dosadašnjim izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu iz 1993). Dostupno na: http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/49FE4017-85CF-4086-8625-D61DA3C6625E/o/Act_LV_of_1993_on_Hungarian_Citizenship.pdf (2. 12. 2016.)
- Constitution of the Republic of Bulgaria. 1991. State Gazette, br. 56/1991. Dostupno na: <http://www.>

- parliament.bg/en/const (3. 12. 2016.)
- HCNM. 2008. The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note. The Hague: OSCE High Commissioner on National Minorities.
- Law for the Bulgarians living outside the Republic of Bulgaria. 2000. State Gazette, br. 30/2000. Dostupno na: www.careproject.eu/database/upload/BUother001TransEng.pdf (4. 12. 2016.)
- Law No. 21/1991 on Romanian Citizenship. 1991. Official Gazette of Romania, Part I, No 98, od 6. ožujka 2000. Engleska verzija s izmjenama do 14. svibnja 2009. dostupna na: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/nationality/National%20legislation/romanian%20law%20on%20citizenship%202009.pdf> (3. 12. 2016.)
- Strategija o odnosima Republike Hrvatske s Hrvatima izvan Republike Hrvatske. 2011. Zagreb: Državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske. Dostupno na: www.hrvatiizvanrh.hr (2.12. 2016.)
- Ustav Republike Hrvatske. 1990. Narodne novine, br. 56/1990. i 76/2010.
- Ustavni zakon o pravima nacionalni manjina. 2002. Narodne novine, br. 155/2002.
- Venice Commission. 2001. Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State. Strasbourg: Venice Commission, CDL-INF(2001)019.
- Zakon o državljanstvu Republike Srbije. 2004. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 135/2004.
- Zakon o hrvatskom državljanstvu. 1991. Narodne novine, br. 53/1991.
- Zakon o izboru narodnih poslanika. 2000. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 35/2000.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državljanstvu Republike Srbije. 2007. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 90/2007.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o hrvatskom državljanstvu. 2011. Narodne novine, br. 130/2011.