

INSAJDERI ILI AUTSAJDERI GRAĐANSTVA? DRŽAVLJANI, STRANCI I SOCIJALNO GRAĐANSTVO U HRVATSKOJ

Vedrana Baričević  <https://orcid.org/0000-0003-2562-9254>

Fakultet političkih znanosti
Sveučilište u Zagrebu

E-mail: vedrana.baricevic@fpzg.hr

<https://doi.org/10.20901/an.19.11>

Izvorni znanstveni rad

Zaprimljeno: 20. 7. 2022.

Prihvaćeno: 6. 12. 2022.

Sažetak U radu se analiziraju politike državljanstva i imigracije u Hrvatskoj, s posebnim osvrtom na etnifikaciju i marketizaciju građanstva koja se odvija u posljednja tri desetljeća. Studija polazi od koncepta građanstva kao "diferenciranog članstva" koji pretpostavlja da su beneficije članstva nejednako raspoređene među različitim subjektima građanstva neovisno o njihovom formalnom državljskom statusu i često u suprotnosti s dominantnim nacionalnim mitologijama. Po modelu Rogersa Brubakera i njegovog koncepta "socijalnog zatvaranja", studije državljanstva u Hrvatskoj dosad su se bavile problematikom etniciteta i formalnog članstva. Pri tome, etnicitet se poima kao ključna kategorija koja pretpostavlja stjecanje državljanstva i građanskih prava. Nasuprot tome, slijedeći pristup Brigdet Anderson, u ovom radu na etničko državljanstvo gledam kao političku strategiju kojom se održava mit da sudjelovanje u naciji nosi jasne simboličke i materijalne koristi članstva. Ovaj rad nastojat će pokazati da procesi komodifikacije djeluju protiv logike etnonacionalizma pa se građanska prava rastaču u korist tržišta, a na štetu ciljanih socioekonomskih skupina unutar (etno)nacionalne većine i manjina. Socijalno građanstvo koje Brubaker i literatura "socijalnog zatvaranja" zanemaruju kritično je za razumijevanje građanstva kao koncepta i društvene prakse.

Ključne riječi državljanstvo, građanstvo, imigracija, identitet, prava, etnifikacija, marketizacija

Uvod: državljanstvo kao punopravno članstvo?

U suvremenim je društvenim znanostima općenito prihvaćeno da građanstvo treba promatrati kao "društveni proces" (Isin i Turner, 2002: 4) koji podrazumijeva uključivanje u niz institucija i "sfera života" ne samo političkih, nego i ekonomskih, socijalnih i kulturnih (Gordon i Lenhardt, 2007: 1187). Ipak, kada se o problematici inkluzije raspravlja u kontekstu državljanstva i imigracije, državljanji se redovito zamišljaju kao "insajderi", a nedržavljanji kao "autsajderi" (Anderson, 2015). U osnovi ovog pristupa je koncepcija članstva Rogersa Brubakera i njegova teza o državljanstvu kao "socijalnom zatvaranju" (Brubaker, 1992). Naime, prema ovom autoru, države koriste režim i politike državljanstva kako bi "oskudna dobra" zajednice sačuvala za one koji su prihvaćeni u naciju kao političku zajednicu, a ograničavaju ih ili uskraćuju onima koji se smatraju strancima. Kao što je vidljivo, kod ovog autora se pojam građanstva, kao gore navedene inkluzije u različite sfere života zajednice, pre-

klapa s pojmom državljanstva, kao pravnog statusa. Kako dobro ilustrira Elizabeth Cohen (2009: 205), iako je koncept "socijalnog zatvaranja" bio predmetom brojnih kritika, on je praktički ostao općim mjestom u studijama koje se bave politikama imigracije i državljanstva.

I u novim istočnoeuropskim demokracijama, uključujući Hrvatsku, Brubakero-va misao imala je presudnu ulogu u formuliranju predmeta interesa i konceptualnog okvira na temelju kojega se proučavaju politike članstva u zajednici.¹ U hrvatskom kontekstu, posebno je relevantno njegovo razlikovanje *zapadnog (građanskog)* i *istočnog (etničkog)* tipa nacionalizma (v. Brubaker, 1992; 1996). Naime, prema Brubakeru (1996: 3), u potonjem slučaju, uključujući Hrvatsku, novonastale države koncipirane su i organizirane kao "države za i od" titularne nacije. U skladu s ovom koncepcijom članstva, studije koje se bave politikama državljanstva i inkluzije u Hrvatskoj fokusirale su se na problematiku etnonacionalizma i formalnog državljanstva, te je istraživano kako državljanstvo privilegira etničke Hrvate nauštrb etničkih manjina (v. npr. Hayden; 1996; Koska, 2012; Ragazzi i Štiks, 2009; Stubbs i Zrinščak, 2015; Štiks, 2010; Verdery, 1998).

Pojedini domaći radovi, u okviru različitih disciplina i različitih predmeta interesa, ispitivali su kako je građanstvo diferencirano iznutra. Naime, neka istraživanja bavila su se, primjerice, posebnim pravima hrvatskih branitelja (Jović, 2017; Stubbs i Zrinščak, 2015), odnosno uspoređivala su odnos države prema braniteljima i pripadnicima nacionalnih manjina (Koska i Matan, 2017). Također, domaće studije u polju socijalnog prava ukazale su na nejednakosti populacije u domeni socijalnih politika (npr. Dobrotić, 2019; Puljiz, 1997; Šučur, 2014). Drugi autori (Dolenec, 2012) ispitivali su relevantnost socijalnog građanstva za ponašanje građana kao birača. Ipak, različite discipline koje se bave problematikom građanstva u Hrvatskoj dosad su funkcionirale prilično izolirano jedne od drugih. Drugim riječima, navedena se problematika još nije raspravljala u studijama koje se bave vezom državljanstva, etniciteta i inkluzije - ili šire, građanstva.

Utoliko, ostalo je nejasno kako nejednakosti koje su vidljive iznutra (unutar zajednice državljana) tumačiti iz perspektive građanstva (kao stvarne uključenosti), posebice ako kao adekvatan koncept za tumačenje društvene stvarnosti uzmemo Brubakerovu premisu "socijalnog zatvaranja". Pitanje koje se, primjerice, postavlja jest možemo li reći da hrvatske politike građanstva i državljanstva preferiraju etničke Hrvate, a zatim im dodjeljuju različita prava? Ako je to tako, čuva li (etničko) državljanstvo "oskudna dobra" za državljane ili postoji hijerarhija državljana? Ako da, po čemu se oni razlikuju i kako se vrednuju, osim po, primjerice, svojem (konstruiranom) doprinosu izgradnji države u ratu? Nadalje, ukoliko postoji hijerarhija iznutra, pitanje je postoji li ona i izvana? Opet, ako je odgovor potvrđan, što diferencira različite pripadnike etničkih manjina ili različite nedržavljanke? I konačno, nužno je zapitati se jesu li principi koji razlikuju "strance" povezani s vrijednostima koje stvaraju hijerarhije među samim državljanima? Ova su pitanja posebno relevantna danas, kada Hrvatska kao tradicionalna zemlja emigracije, postaje ujedno i zemlja imigracije.²

Sva navedena pitanja relevantna su za ovaj rad, iako, naravno, niti jedan rad samostalno ne može ponuditi odgovor koji bi obuhvatio kompleksnost ove proble-

¹ V. npr. pregled radova u: Bartasevičius (2021).

² Danas nedržavljanke (europski državljani i osobe iz trećih zemalja) čine oko tri posto ukupne populacije, a od toga, osobe iz trećih zemalja preko dva posto (Eurostat, 2022). Prije samo nekoliko godina (npr. 2015), ovih je državljana bilo manje od 0.3 posto u ukupnoj domaćoj populaciji (Ministarstvo unutarnjih poslova, 2016).

matike. Naime, da bi se istražila tematika građanstva postavljena ovako, potrebno je istražiti niz javnih politika koje nas upućuju na to po kojim su normativnim principima (reflektiranim kroz različita građanska prava/obveze) diferencirani najrazličitiji subjekti građanstva: i državljani i nedržavljeni, kao i većina i različite manjine (npr. društvene, etničke, rodne, kulturne i druge grupe). Stoga je ovaj rad prilog proučavanju pitanja državljanstva i građanstva u Hrvatskoj iz nove perspektive.

Naravno, u radu ne dovodim u pitanje izniman doprinos Brubakera i ostalih navedenih autora proučavanju nacija i nacionalizama, odnosno politika državljanstva u Hrvatskoj ili istočnoj Europi (i šire). Međutim, u radu problematiziram koncepciju građanstva kao socijalnog zatvaranja općenito, ali i koncepciju socijalnog zatvaranja prema jednoj jedinstvenoj dimenziji - kod nas, etnicitetu. Prema Brubakeru, prosječan hrvatski državljani (koji je dominantno etnički Hrvat) trebao bi imati beneficije koji ga jasno razlikuju od "stranca", i u pogledu prava i u pogledu uvažavanja. Ukoliko je tako, pitanje je također, primjerice, kako objasniti činjenicu da politike etnonacionalizma i stvarne migracijske realnosti žive dvije odvojene zbilje: naime, dok država stvara sve veći broj mjera usmjerenih na povratak etničkih Hrvata, paralelno raste i emigracija hrvatskih državljana i imigracija etničkih manjina. Kao što ćemo vidjeti, Brubaker ne smatra da su svi stranci potpuno isključeni, nego su neki djelomično uključeni. Međutim, smatram da upravo ta činjenica ukazuje na to da su hijerarhije imanentne građanstvu mnogo kompleksnije od onoga što pretpostavlja njegov koncept "socijalnog zatvaranja".

Kao što ću nastojati pokazati, današnje realnosti migracija i državljanstva (odnosno građanstva) u Hrvatskoj moguće je razumjeti samo ako u obzir uzmemo dimenziju socijalnog građanstva koja je kod Brubakera i prateće literature ostala neistražena. U svojoj studiji koristim koncept građanstva kao "diferenciranog članstva" (v. npr. Anderson, 2015; Brace, 2015; Cohen, 2009). Kako autori ovog pristupa naglašavaju, građanstvo se ne može pojmiti u jednostavnoj dihotomiji uključenosti (državljana) i isključenosti (nedržavljana). Umjesto toga, ono reflektira različite "hijerarhije zasluga" koje produciraju i višestruke "hijerarhije statusa i prava".³ Za ovaj rad posebno su važne studije koje se bave marketizacijom ili (re)komodifikacijom građanstva. Naime, kako ćemo vidjeti, prema tezi o komodifikaciji, građanstvo ne teži izjednačavanju onih koji su formalno uključeni u zajednicu, niti nužno isključivanju onih "izvana". Umjesto toga, ono se prilagođava logici tržišnih mehanizama i logici kompetitivnosti nacionalne ekonomije u međunarodnom okruženju (v. npr. Džankić, 2019; Mavelli, 2018; Ong, 2006; Volcic i Andrejevic, 2011). U tom kontekstu, kako ćemo vidjeti, nastaje niz statusnih kategorija, odnosno niz različitih subjekata građanstva, koji imaju vrlo neujednačena prava i uživaju različit stupanj priznanja i uvažavanja.

Kao što će biti vidljivo, u radu ne osporavam da je etnifikacija, ili proces vezivanja članstva i pripadanja uz etničke čimbenike, i dalje više nego relevantna za razumijevanje politike kao procesa i javnih politika kao njezina ishoda. Međutim, nastojat ću pokazati da politike i prakse komodifikacije građanstva rade protiv logike etnifikacije: dijelom i u pogledu stjecanja državljanstva (i drugih statusnih kategorija, primjerice boravka), a posebno u pogledu stjecanja građanskih prava. Slijedeći teorijski pristup Bridget Anderson (koji ona primjenjuje u svojoj kritici građanstva

³ Pojam nejednako članstvo vjerojatno bi bolje odgovarao duhu hrvatskog jezika. Međutim, u ovom radu ne želim upozoriti samo na nejednakosti (kao proizvod konkretnih politika), nego i na hijerarhije koje ono producira. Stoga vjerujem da termin diferencirano članstvo bolje odgovara svrsi.

kao liberalnog ideala), ova studija nalazi da etničko državljanstvo u Hrvatskoj možemo gledati kao fikciju koja ima za cilj stvoriti privid vrijednosti koje je ono u stvarnosti izgubilo. Mimo političke retorike, status državljanstva ne pruža državljanima neupitna građanska prava, a prije svega ne pruža im ključna građanska prava - ona iz domene socijalnog građanstva. Iako režim državljanstva i imigracije iz njih dobrim dijelom isključuje i nedržavljanu drugog etničkog porijekla, rad će pokazati da se različita prava državljana i nedržavljana šire i sužavaju ne samo ovisno o njihovom etničkom porijeklu, nego i o njihovoj ljudskom i financijskom kapitalu, kao i položaju na tržištu rada. Kao što ćemo vidjeti, jedno od ključnih oskudnih dobara koje državljanima ostaje na raspolaganju je zakonom osiguran pristup tržištu rada koje, uz minimaliziranu socijalnu državu, radi protiv niza državljana, jednako kao i protiv "stranaca".

Sljedeći dio rada ukratko se vraća na Brubakerovo razumijevanje građanstva i nudi kratak pregled kritika njegovog modela, posebice iz perspektive pristupa "diferenciranog članstva". Nadalje, u ovom segmentu objašnjavam kojim ću metodama istraživati navedenu problematiku u ovoj studiji. U trećem dijelu rada bavim se problematikom rješavanja pitanja nastalih raspadom Jugoslavije i pozicijom etničkih manjina (prije svega etničkih Srba) koje su u to vrijeme živjele u Hrvatskoj. Njihova pozicija mijenjat će se pod pritiskom vanjskih faktora, ali stjecanje državljanstva za ovu skupinu neće automatski značiti i njihovo puno uvažavanje. Četvrti dio bavi se politikama povratka etničkih Hrvata. Iako se mjere usmjerene na povratak multipliciraju i iako se državljanstvo i dalje dodjeljuje prvo Hrvatima, a onda (u mnogo manjoj mjeri) pripadnicima etničkih manjina, stvarnost pokazuje da etničko državljanstvo ima sve manji značaj u Hrvatskoj. U četvrtom dijelu analiziram pristup državljanstvu i građanskim pravima za različite kategorije ekonomskih useljenika. Dok su se na etničkim Srbima i drugim manjinama prakticirale barijere članstvu ne bi li se potvrdilo da je hrvatska nacija ostala rezervirana za etničke Hrvate, vidjet ćemo da značaj etniciteta opada kako se povećavaju očekivane ekonomske koristi od imigracije. Peti i posljednji dio uspoređuje prava nedržavljana i etničkih manjina sa samim hrvatskim državljanima i etničkom većinom. U raspravi se vraćam na teorijske postavke koncepta "diferenciranog građanstva" i kritike državljanstva kao "socijalnog zatvaranja". Pritom propitujem ključne teze literature "socijalnog zatvaranja", odnosno sažeto analiziram građanska prava koja se u toj literaturi redovito ističu kao ključ razlikovanja državljana i nedržavljana.

Konceptualni okvir i metoda istraživanja: građanstvo kao "diferencirano članstvo"

Kao što je najavljeno, Brubaker ne smatra da (imigracijske) zemlje potpuno isključuju sve nedržavljanu. Međutim, kako navodi, one ih uvijek zadržavaju u statusu kontrole. Autor razlikuje dva temeljna tipa imigracijskih kontrola: kontrola nad teritorijem i kontrola unutar teritorija. Kontrola nad teritorijem omogućava državi da dio populacije zadrži izvan doseg svojih granica. No i nedržavljanu koji se nalaze na teritoriju uvijek ostaju potencijalno "isključivima" (*excludables*) (Brubaker, 1992: 25). Kako naglašava ovaj autor, kao i niz teoretičara koji ga slijede (v. Shachar, 2009), kontrola imigracije podrazumijeva i kontrolu resursa: primjerice, pristup političkim ili socijalnim pravima, pristup radnom tržištu, neograničen pristup teritoriju i zaštita od deportacije. Nedržavljanu mogu biti uključeni u neka od ovih prava - to je i samoj državi u interesu. Ipak, oni uvijek ostaju uvjetno i samo djelomično uključeni.

Činjenica da im nije dodijeljen status i pun raspon građanskih prava znači i manjak priznanja: samo su državljani *insajderi*, a nedržavljeni su i pravno i sociološki gledano stranci ili *autsajderi* (Brubaker, 1992). Tip nacionalizma može se razlikovati od države do države, ali za svaku je zajednicu karakteristično da dodjeljuje status državljanstva i prava u skladu s dominantnom koncepcijom nacije i nacionalnog identiteta (Brubaker, 1992).

Teško bi bilo utvrditi da je nacionalno državljanstvo postalo nevažno. Doista, kako Brubaker (1992) navodi, za one koji su predmetom strogih imigracijskih kontrola i posebice onih koji ne mogu niti krenuti iz svoje zemlje, a kamoli ostvariti ulazak u razvijene zemlje, manjak pravog državljanstva predstavlja potpuno opipljivu barijeru stjecanju temeljnih prava (Shachar, 2009). S druge strane, niz autora smatra da su tradicionalni pristupi formalnom državljanstvu kao punopravnom članstvu preuski da bi opisali ono što se događa u svakodnevnoj praksi.

Pri tome, poznate su, primjerice, feminističke ili marksističke kritike (liberalnog) građanstva kao punopravnog članstva: ideja da građanstvo (ili kod Brubakera, državljanstvo) znači inkluziju, ignoriraju stvarnost niza rodnih, socioekonomskih i drugih socijalnih skupina (v. npr. Brace, 2015; De Genova, 2015). Usprkos tome što su ove kritike široko uvažene u akademskoj zajednici, studije državljanstva, koje dominantno proučavaju odnos (idealno zamišljenih) članova ili državljana i "isključenih" ili nedržavljana, i dalje redovito inzistiraju na ideji "socijalnog zatvaranja". U ovom kontekstu, poznata je i postnacionalistička kritika Brubakerovog koncepta. Iako je njihova polazišna pretpostavka o rastakanju državnog suvereniteta u korist međunarodno priznatih ljudskih prava problematična, teško je zanemariti činjenicu da su granice članstva u domeni građanskih prava sve manje jasne. Primjerice, širenjem ekonomskih, socijalnih i drugih prava na nedržavljanu, stjecanje punog državljanstva postalo je manje atraktivno (v. npr. Soysal, 1994). Drugim riječima, prema ovoj školi, veza statusa, identiteta i prava nije toliko jednostavna kako je Brubaker idealno zamislio (Bosniak, 2000; Sassen, 1996; Soysal, 1994).

Pristup "diferenciranog građanstva" koji koristim u ovom radu nastavlja se na navedene kritike. Međutim, za razliku od postnacionalizma, ovaj pristup ne stavlja u fokus režim međunarodnih ljudskih prava. Dapače, nejednakosti prisutne u domeni građanstva, kako su naglasili i feministički i marksistički pristupi na koje se ovaj koncept naslanja, nerijetko idu protiv logike liberalnih ideala ili postnacionalističkog univerzalizma. Prema pristupu "diferenciranog članstva", u društvenoj stvarnosti onih koji žive građanstvo, jednakost može biti prazan koncept (Cohen, 2009). Umjesto toga, različiti subjekti građanstva (i državljani i nedržavljeni) u svakodnevnom životu uživaju neujednačen raspon prava (i inkluzije), a kako će ona biti distribuirana, ovisi o idealima koji se ugrađuju u politike građanstva. Kako ova škola upozorava, osi inkluzije i ekskluzije su višestruke i održavaju odnos zajednice i politike prema nizu pitanja: od etniciteta i kulture, do pitanja roda i seksualne orijentacije, odnosa države i društva prema načelima ekonomskog doprinosa, itd. (v. Anderson, 2015; Brace, 2015; Cohen, 2009).

U svojoj kritici građanstva kao liberalnog ideala, Bridget Anderson (2015) postavlja ključno pitanje: ako ćemo vrijednost nacionalnog državljanstva svesti na izostanak imigracijskih kontrola, što nam to govori o njegovoj vrijednosti? Prema njoj, borba za oskudne resurse je fikcija: državljani ne posjeduju resurse koje država navodno štiti od onih izvana. Državljeni i nedržavljeni subjekti su istih mehanizama koji sve jasnije alociraju temeljna prava, a oni su prije svega definirani logikom trži-

šta, a ne logikom nacionalnog državljanstva. Riječima Aihwe Ong, manje imućni i "niskokvalificirani državljani i migranti ... konstruirani su kao lako isključiva populacija u tranzitu, (populacija) koja se izmješta iz zona rasta..." te se "određena prava i beneficije dijele nositeljima tržišnih talenata, a uskraćuju onima za koje se procijeni da nemaju takav kapacitet ili potencijal" (Ong, 2006: 16).

Ova studija želi ukazati na povezanost različitih dimenzija građanstva te upozoriti da se politike državljanstva (kao i politike migracija, socijalne, radne i druge politike itd.) trebaju proučavati u kontekstu ovih složenih realnosti (Anderson, 2015). U radu istražujem politike državljanstva i imigracije te njihovu vezu s drugim područjima koja su relevantna za pitanja građanstva (rad, socijalne politike, pitanje obiteljskog spajanja i sl.). Iako zbog sažetosti teksta ne mogu ulaziti u detaljnu analizu svih relevantnih prava državljana i nedržavljana, nastojim ukazati na vrlo značajne trendove u domeni socijalnog građanstva. Utoliko, kao ilustraciju koristim primjere odabranih građanskih prava (npr. rad, socijalna prava, obiteljsko spajanje, itd.) te ujedno ukazujem i na simboličku komponentu građanstva, odnosno pitanje uvažavanja i priznanja. Pri tome analiziram sekundarne izvore: zakone, podzakonske akte, različite dokumente javnih politika, statističke podatke, te izjave i narative političkih elita koji su relevantni za navedenu temu.

Potrebno je na kraju ovog dijela ukazati na terminološka razjašnjenja relevantna za potrebe ove studije. U engleskom jeziku, odakle dolazi i literatura koja se ovdje propituje, termin *citizenship* koristi se i u kontekstu statusne dimenzije i u odnosu na stvarnu inkluziju. Kao što smo vidjeli, u hrvatskom jeziku potrebno je koristiti dva pojma: državljanstvo i građanstvo. Ipak, primjena ovih termina nije uvijek jednostavna. Naime, u dosadašnjoj literaturi, oni se nisu jednoznačno koristili (v. npr. Žiljak, 2002). U studijama koje se bave politikama državljanstva i odnosom države prema etničkoj većini i manjinama, uvriježio se pojam državljskih studija (v. Koska, 2012; Štiks, 2010). Iako ove studije u stvarnosti govore i o državljanstvu (statusu) i o građanstvu (stvarnoj uključenosti), teško bi bilo koristiti pojam studije građanstva. Naime, ovaj pojam čitatelje vjerojatno ne bi asociirao na specifičnu literaturu i pristup koji je meni u ovom radu važan. Dapače, on bi mogao imati i drugu konotaciju.⁴

Kada god je moguće, u radu se termin građanstvo koristi kada želim istaknuti dimenziju uključenosti (a ne samo statusa), a termin državljanstvo kada je relevantno istaknuti pitanje formalnog statusa. Ipak, tamo gdje se termin državljanstvo toliko uvriježio da bi korištenje termina građanstvo moglo previše zbuniti, koristim postojeću terminologiju (npr. državljske studije; politike državljanstva). U slučajevima gdje se ovi termini mogu toliko preklapati da bi korištenje nekog od njih moglo stvoriti nejasnoće, koristim pojam članstvo u zajednici. Nadalje, kada govorim o različitim skupinama koje mogu uživati (materijalna i nematerijalna) prava unutar, ali i mimo pravnog statusa (npr. državljani i nedržavljeni), koristim termin subjekti građanstva. Ovaj bi pojam, po mojem sudu, bio najbliži engleskom terminu *claimants of citizenship*: pojmu koji upućuje na građanstvo kao proces u kojem najrazličitije skupine (i različite većine/manjine u društvu) traže svoja prava i uvažavanje.

⁴ U nekim studijama, građanstvo se veže uz pojam političkog subjektiviteta i političke participacije (v. npr. Žiljak, 2002).

Rješavanje pitanja nastalih raspadom Jugoslavije: bivši jugoslavenski državljani i srpska populacija u Hrvatskoj

Iako su u Hrvatskoj oduvijek bili prisutni i trendovi imigracije, ona je tradicionalno i prvenstveno bila zemlja emigracije. U razdoblju socijalizma, visoke stope iseljavanja pratile su i značajne stope useljavanja radnika iz drugih država Jugoslavije i njihovih članova obitelji (Župarić-Ijić i Bara, 2014). Budući da je savezno državljanstvo nudilo većinu građanskih prava, brojni jugoslavenski državljani koji su živjeli u Hrvatskoj nisu zatražili hrvatsko republičko državljanstvo (Ragazzi i Štiks, 2009). Kraj socijalizma i raspad SFRJ-a značio je i kraj dotadašnjih politika državljanstva. U skladu s nacionalističkom politikom Franje Tuđmana i tadašnjeg HDZ-a, nove politike nacije anticipirale su ujedinjenje cjelokupne hrvatske etničke zajednice u zemlji i inozemstvu, s istaknutim ciljem "povratka" hrvatske "dijasporu" u novu neovisnu državu (v. Vidak, 1998).⁵ U praksi, ovo je podrazumijevalo da će politike državljanstva privilegirati etničke Hrvate neovisno o njihovoj vezi s matičnom državom, dok će se od etničkih manjina zahtijevati stroge uvjete za stjecanje članstva i pripadajućih prava.

Novi Zakon o državljanstvu (1991.) usvojio je princip pravnog kontinuiteta: državljanstvo nove republike automatski je uključilo osobe koje su bile zavedene u registru državljana SR Hrvatske (v. Štiks, 2010). Bivši jugoslavenski državljani bez republičkog državljanstva morali su zatražiti državljanstvo u postupku redovite naturalizacije (čl. 8), a ona je podrazumijevala dokaze o kontinuiranom boravku u Hrvatskoj, poznavanju jezika i pisma, poštivanju pravnog poretka i otpustu iz drugog državljanstva. U praksi se pokazalo da su ove klauzule često tumačene restriktivno i arbitrarno, te je velik broj bivših jugoslavenskih državljana i drugih osoba odbijen u postupku naturalizacije (v. Hayden, 1996). Uz srpsku populaciju, kod koje se dio osoba može, kako Štiks (2010) navodi, nazvati i "samoisključenima" i "isključenima", ove su se norme primjenjivale i na one Srbe i pripadnike drugih manjinskih skupina koji nisu sudjelovali u pobuni (Koska, 2010; Štiks, 2010).

Iako je EU imala ograničen utjecaj na domaće politike državljanstva, postojao je pritisak da se rješava problematika diskriminacije iz 1990-ih godina, posebice one usmjerene protiv srpske populacije (v. Štiks, Ragazzi i Koska, 2013). Ipak, promjene u ovim pitanjima bile su spore i često su obilježene načelnom suradnjom, ali uz otpor prema sustavnom rješavanju ovog pitanja. U prvoj fazi reforme (pod ingerencijom lijeve koalicijske vlade), mijenjao se Zakon o strancima, ali se u Zakon o državljanstvu nije diralo. Primjerice, Zakon o strancima iz 2003. godine (čl. 115) propisao je olakšane uvjete stjecanja stalnog boravka za bivše jugoslavenske državljane koje je politika državljanstva i imigracije iz 1990-ih isključila iz ostvarenja niza građanskih prava. Niti jedna desna stranka nije podržala usvajanje ovih izmjena. Prema njima, navedene promjene bile su odraz pritiska međunarodnih organizacija i "snishodljivosti" hrvatske Vlade, a ne nacionalnih interesa Hrvatske (v. npr. HDZ, HSLŠ, Hrvatski blok, u: Hrvatski sabor, 2003).

Usprkos inicijalnom otporu, kasnije HDZ-ove vlade nastavile su s reformama. Međutim, sve do pred sam kraj zatvaranja pregovora s Europskom unijom, Zakon o državljanstvu nije mijenjan. Doduše, kako navode Francesco Ragazzi i Igor Štiks (2009), državljanstvo je u praksi postalo do jedne mjere inkluzivnije prema ovim skupinama. Prema Štiks (2010: 92), to odražava nastojanje da se Hrvatska prikaže

⁵ Termin dijaspora i povratak potrebno je staviti pod znak navoda: naime, dijaspora kod nas uključuje i one koji nikada nisu otišli, primjerice Hrvate u Bosni i Hercegovini (Kasapović, 2001).

kao "dobra članica" Europske unije, odnosno članica koja prihvaća "etničku raznolikost", iako zadržava karakter etnocentrične zemlje. 2011. godine u Zakon o državljanstvu unesen je amandman koji je predvidio olakšano stjecanje državljanstva za bivše jugoslavenske državljane sa statusom stalnog boravka u trenutku raspada SFRJ (Štiks, Ragazzi i Koska, 2013). Kao što ćemo vidjeti u idućem dijelu rada, isti je Zakon dokinuo i neke od privilegija etničkih Hrvata. Zakon je donesen u ubrzanoj proceduri i bez saborske rasprave, te neposredno prije raspuštanja Sabora i pred samo zatvaranje pregovora o članstvu u Uniji.

Usprkos napretku u ovom pitanju, sve donedavno, djeca hrvatskih državljana koja su rođena u nekoj drugoj bivšoj jugoslavenskoj republici, a koja su greškom upisana kao državljani te republike, nisu mogla dobiti državljanstvo Hrvatske. 2019. godine bilo je još najmanje 5,000 osoba u Srbiji koje još uvijek nisu uspjele riješiti svoj status (v. Bogdanić, 2019). Službeno, Hrvatska je tvrdila da kod navedenih osoba nije moguće ustvrditi postojanje pravnog kontinuiteta i zahtijevala je od podnositelja da riješe problem s vlastima u svojim republikama (Bogdanić, 2019). Naravno, u stvarnosti nije bilo političke volje da se ovaj problem riješi. Zakon je konačno izmijenjen 2019. godine (v. čl. 30a). Prema medijima (Godeč, 2019), novi amandman uvjetovali su predstavnici nacionalnih manjina, a možemo pretpostaviti i da je od važnog utjecaja bila činjenica da je krajem 2018. godine slučaj završio pred Europskim sudom za ljudska prava (v. Bogdanić, 2019).

Mit povratka i hrvatska dijaspora

Uz rješavanje pitanja koja su nastala raspadom Jugoslavije, državljanke i useljeničke politike devedesetih godina dobrim su dijelom stavljene u funkciju poticanja povratka iseljene Hrvatske, odnosno rješavanja izbjegličkih pitanja. Za razliku od nehrvatskog dijela stanovništva, etnički Hrvati mogli su steći državljanstvo pod vrlo liberalnim uvjetima, neovisno o tome jesu li imali republičko državljanstvo ili prebivalište u Hrvatskoj. Primjerice, za Hrvate koji su prebivali u Hrvatskoj, a nisu imali republičko državljanstvo, dostatna je bila izjava da se smatraju hrvatskim državljanima (čl. 30.). Pritom se provjeravalo pripada li netko nacionalnoj većini, a kako Štiks navodi (2010: 90), to se činilo često i na vrlo "opskurne" načine. Drugo, osobe bez hrvatskog prebivališta – uključujući hrvatske iseljenike, njihove supružnike i potomke, kao i Hrvate koji su povijesno živjeli u drugim državama, poput Bosne i Hercegovine – mogle su dobiti državljanstvo po olakšanom postupku naturalizacije. Takvim se postupkom od njih zahtijevalo da formalno zadovolje kriterij poštivanja hrvatskog pravnog poretka, običaja i kulture (čl. 11; 16).

Početkom 1990-ih godina, Hrvatska je primila izbjeglice s prostora bivše Jugoslavije. Velik broj njih bili su etnički Hrvati, što je značilo da se njihov status rješavao primanjem u državljanstvo (v. Stubbs i Zrinščak, 2015). Međutim, stjecanje državljanstva podrazumijevalo je dugotrajnu proceduru te se na njih dotad trebao primijeniti Zakon o strancima (Barbić, 2017). Prema Zakonu o zapošljavanju stranaca iz 1992. godine (čl. 4), stranac je mogao obavljati isključivo poslove za koje nije bilo dostatno domaće radne snage. Kako bi se osiguralo da se ovo ne odrazi i na izbjeglice hrvatske nacionalnosti, u Zakon o zapošljavanju stranaca (1992: čl. 1) unesena je izmjena prema kojoj se Hrvati s drugim državljanstvom ili bez državljanstva neće smatrati strancima (Barbić, 2017). Ovo rješenje ostalo je na snazi i nakon rata, odnosno sve do reformi imigracijskih politika koje će se otvoriti nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2001. godine.

Prema riječima predstavnika tadašnje Vlade, već u ranoj fazi reforme (2002. i 2003. godine), Europska unija i Svjetska banka tražili su od Hrvatske da svoje politike imigracije prilagodi stvarnim potrebama domaćeg tržišta rada (v. Hrvatski sabor, 2003). 2003. godine lijeva koalicija otpočela je s reformama imigracijske politike, a njihov temeljni cilj, kako se navodilo, bilo je stvaranje ekonomski racionalne i "moderne" imigracijske politike koja će pomoći jačanju nacionalnog gospodarstva (Hrvatski sabor, 2003). 2003. godine donesen je novi Zakon o strancima koji je zamijenio Zakon o strancima i Zakon o zapošljavanju stranaca iz 1991. godine. Novi Zakon više nije spominjao etničke Hrvate. U praksi, to je značilo da će se etnički Hrvati bez hrvatskog državljanstva tretirati kao stranci. U novim uvjetima, to je imalo i dodatnu težinu. Naime, prema Zakonu o strancima iz 1991. godine, stjecanje boravišne dozvole nije bilo uvjetovano ispunjavanjem (unaprijed određene) svrhe boravka stranaca, primjerice, radom u Hrvatskoj. Međutim, promjenama Zakona o strancima 2003. godine, rad i vrsta posla koje je stranac obavljao praktički su postali preduvjet stjecanju prebivališta i drugih prava za većinu useljenika.⁶

Novo rješenje nije naišlo na odobravanje desnih stranaka, primjerice, HDZ-a, HSLS-a ili Hrvatskog bloka (v. Hrvatski sabor, 2003). U početnoj fazi reforme, kada su stranke očekivale da će prilagodba europskim zahtjevima značiti otvaranje domaćeg tržišta stranom radu i ojačati imigracijska kretanja iz hrvatskog susjedstva, odnosno područja Balkana i posebno Srbije, pitanje povratka postalo je posebno aktualno. Ove stavove najbolje je izrazio saborski Odbor za useljenišтво (2006) koji je smatrao da će se novim politikama "izvršiti zamjena stanovništva": "u Republici Hrvatskoj će biti isti ili veći broj stanovnika, ali će se ... smanjiti broj Hrvata". Ocjenjujući da je novi Zakon o strancima štetan za ključne nacionalne interese, navedene desne stranke odbile su ga prihvatiti (Hrvatski sabor, 2003).

2011. godine (čl. 11) uvedena su neka ograničenja stjecanju državljanstva u iseljeništvu.⁷ Prema Štiksu, Ragazziju i Koski (2013), ove su promjene vjerojatno vezane uz kontekst pristupanja Hrvatske EU i činjenicu da je stjecanje hrvatskog (a time i europskog) državljanstva postalo relevantno za Europsku uniju i zemlje Europskog gospodarskog prostora. Istodobno s usvajanjem ovih izmjena, donesen je i novi Zakon o odnosima Republike Hrvatske s Hrvatima izvan Republike Hrvatske. Navedeni Zakon (re)institucionalizirao je status "Hrvata bez hrvatskog državljanstva" te je predvidio niz zakonskih prava koje su reforme zakonodavstva iz 2003. ukinule, uključujući posebno pravo na ulazak, boravak, rad, obrazovanje i druge beneficije (čl. 41-43). Uz politička prava koja pripadaju svim hrvatskim državljanima, Hrvatima u BiH dodijeljena su i dodatna socijalna i kulturna prava (Stubbs i Zrinščak, 2015). Često su se prava stjecala netransparentno i mimo zakonskih propisa, primjerice lažnom prijavom prebivališta u Hrvatskoj (v. Stubbs i Zrinščak, 2015; Štiksi, 2010). Iako je ova praksa ukinuta, Hrvatska i dalje na godišnjoj razini ulaže znatna sredstva u različite obrazovne, zdravstvene, kulturne i druge svrhe (v. npr. Vlada RH, 2021). Kao što su autori već upozorili, ove prakse nužno je promatrati u kontekstu klijentelističkih odnosa HDZ-a i njegove izborne baze u Bosni i Hercegovini (Kasapović, 2001; Stubbs i Zrinščak, 2015).

⁶ Uz rad, stranac može opravdati zakonitu svrhu boravka i pod nekim drugim uvjetima, primjerice, u slučaju obiteljskog spajanja, studiranja, zaštite od progona ili nesigurnosti i sl.

⁷ Primjerice, čl. 11 tog zakona propisao je da je olakšana naturalizacija moguća samo za potomke iseljenika "do trećeg stupnja srodstva u ravnoj liniji". Do 2011. godine ovo pravo nije bilo ograničeno generacijskom klauzulom.

Prema podacima MUP-a (v. Hrvatski sabor, 2019), od ukupnog broja naturaliziranih, 60 do 70 posto su etnički Hrvati u inozemstvu. Naime, od 1992. do 2019. godine, hrvatsko državljanstvo steklo je oko 1,100.000 osoba, od čega se 682.169 osoba kvalificiralo pod čl. 16 (pripadnost hrvatskom narodu), a 21.538 prema čl. 11 (hrvatsko iseljeničtvo, njihovi supružnici i potomci). Usprkos ovoj dojmljivoj statistici, praksa pokazuje da politike etnifikacije nemaju željenih demografskih posljedica. Najveće stope useljavanja hrvatske populacije zabilježene su u 1990-im godinama. Međutim, dobar dio tih trendova bio je vezan uz problematiku rata i izbjeglištva (v. Bogadi, Gregurović i Podgorelec, 2018; Štiks, Ragazzi i Koska, 2013). Mimo toga, tijekom 1990-ih uselilo je ukupno 45.967 osoba (Vidak, 1998). Iako nema jasnih podataka o broju etničkih Hrvata koji useljavaju u Hrvatsku, Štiks, Ragazzi i Koska (2013) navode da je većina osoba koje su stekle hrvatsko državljanstvo pod. čl. 11 ili 16, u trenutku stjecanja statusa živjela u inozemstvu. Podaci DZS-a pokazuju da se broj hrvatskih državljana koji godišnje useljava u Hrvatsku kretao između 13.000 i 24.000 u periodu 2001.-2008. godine (Državni zavod za statistiku, 2006; 2010). Nakon ekonomske krize, odnosno između 2011. i 2015. godine, godišnje je uselilo između četiri i šest tisuća hrvatskih državljana (Državni zavod za statistiku, 2016). Ovaj se broj nešto povećao od 2016. godine, te se broj državljana koji useljavaju od tada do 2020. godine kretao između sedam i deset tisuća godišnje (Državni zavod za statistiku, 2021a). Međutim, treba uzeti u obzir da ovi podaci uključuju i recentne hrvatske iseljenike koji se odlučuju vratiti.

Usprkos realnostima, ideja "povratka" i demografske obnove dodjelom posebnih prava etničkim Hrvatima ostala je službeni cilj migracijskih i državljanskih politika i lajtmotiv rasprava o državljanstvu, imigraciji i radu. 2019. godine pristupilo se izmjenama Zakona o državljanstvu, gdje su neka od ograničenja koja su bila uvedena 2011. godine ponovno napuštena.⁸ 2020. godine Zakon o strancima ponovno je vratio odredbu prema kojoj se Hrvati bez hrvatskog državljanstva neće smatrati strancima (čl. 1). Usto, Zakon definira da ove osobe mogu steći humanitarnu zaštitu, koja podrazumijeva i socijalna prava (čl. 79). Temeljna intencija Zakona bila je etničke Hrvate bez hrvatskog državljanstva što jasnije izjednačiti sa samim hrvatskim građanima.

Navedene promjene predstavljene su kao rješenje za gospodarski i demografski oporavak Hrvatske u kontekstu sve većeg iseljavanja (v. Hrvatski sabor, 2019). U stvarnosti, možemo ih radije shvatiti kao političku strategiju. Naime, promjene su uvedene u momentu kada je Vlada službeno priznala da Hrvatska više ne može nadoknaditi manjak radne snage te su politike snažne zaštite domaćeg tržišta rada zamijenjene politikom uvoza radne snage. U prvoj fazi, godišnje kvote radnih dozvola povećane su na preko 55.000 (2019), odnosno više od 78.000 dozvola (2020) (Ministarstvo unutarnjih poslova, 2019; 2021). S obzirom na starije prakse, kada se propisivalo nekoliko tisuća dozvola godišnje (v. npr. Skupnjak-Kapić, 2014), očito je da se radi o radikalnoj promjeni. Zakonom o strancima iz 2020. godine godišnje kvote su ukinute u korist fleksibilnijih mehanizama zapošljavanja radne snage (v. Zakon o strancima, 2020: čl. 99-101).

⁸ Primjerice, generacijsko ograničenje (v. prethodnu bilješku) ponovno je ukinuto.

Rad, ulaganja i građanska prava

Za razliku od etničkih Hrvata, osobe drugog porijekla moraju "zaraditi" svoja prava. Pri tome, nečije kvalifikacije, pozicija na tržištu rada i financijska sredstva koja osoba posjeduje osnovne su kategorije koje determiniraju kakvim će pravima ona raspolagati. Na vrhu hijerarhije su skupine bogatih, tj. investitora i poduzetnika, koji su oslobođeni klasičnih imigracijskih kontrola, a u nekim slučajevima, uživaju i automatsko pravo na stjecanje državljanstva. Ekskluzivna prava za ove osobe uvedena su još u ranim 1990-ima. Zakon o državljanstvu nikad nije jasno govorio o vezi gospodarstva i prava: ona je uvijek bila skrivena unutar Zakona o strancima. Primjerice, Zakon o državljanstvu (1991: čl. 12) propisao je olakšanu naturalizaciju za osobe s "posebnim zaslugama", pri čemu su uvjeti naturalizacije jednako liberalni kao za hrvatske iseljenike ili pripadnike hrvatskog naroda. Jasnija je formulacija u Zakonu o strancima (1991: čl. 29) koji govori o osobama od posebnog gospodarskog ili drugog važnog interesa.

Od 2003. godine nadalje, izmjenama Zakona o strancima precizirani su uvjeti stjecanja poslovne i boravišne dozvole (v. detaljno u: Katić, 2010; Džankić, 2019). Vjerojatno potaknuta praksom u nekim državama članicama EU (v. npr. slučaj Malte), 2014. godine vlada Zorana Milanovića razmatrala je da se zakonom propiše jasan iznos koji je potreban za stjecanje državljanstva. U tom kontekstu, Milanović je spominjao iznos od pet milijuna kuna (Slobodna Dalmacija, 2014). U intervjuu za Slobodnu Dalmaciju (2014), naglasio je da su nužne sigurnosne provjere, ali je dodao da "niti jedna država ne čeprka u zadnji detalj koje je porijeklo nekoga novca". Iako navedeno rješenje nije uvedeno, prema bivšem ministru gospodarstva u tadašnjoj Vladi, Ivanu Vrdoljaku, to bi bila samo legalizacija investicijskog državljanstva koje u Hrvatskoj već postoji (Litvan, 2014). Ipak, ne znamo o kojim se iznosima radi niti tko ga točno (kao investitor) stječe.

Vezivanje anticipiranog ekonomskog doprinosa i financijskih kriterija uz status i prava nije ograničeno na investitore: ono je temeljno obilježje cjelokupne migracijske politike. Kako navodi Nick Vidak (1998), nekadašnje Ministarstvo povratka i useljeničtva još je krajem 1990-ih detektiralo da hrvatsko gospodarstvo treba promišljenu useljeničku politiku koja se, uz probleme povratka iseljeničtva, treba baviti useljavanjem kao odgovorom na ekonomske probleme. Uz investitore, identificirane su dvije dodatne skupine koje se željelo privući u Hrvatsku. To su bili studenti i visokoobrazovani te imućniji umirovljenici. Studenti i visokoobrazovani su "prioritetna grupa" jer se najlakše prilagođavaju "kulturnim i ekonomskim prilikama Hrvatske", a s druge strane, nude svoje "jezične vještine, iskustvo i menadžerske sposobnosti ... civilnom sektoru i privatnim poduzećima" (Vidak, 1998: 69). Iako, kako Vidak navodi (1998: 69), "postoje neki društveni troškovi povezani sa starijim osobama (zdravstvena zaštita, problemi sa smještajem i sl.)", podaci Ministarstva pokazali su da "ekonomska korist ... daleko nadmašuje sve troškove".

Od 2003. godine, pooštreni uvjeti za stjecanje boravka (privremenog ili trajnog) jasno su povezani sa socioekonomskim statusom useljenika. Naime, da bi nedržavljanin mogao steći privremeni boravak, nužan je ugovor o radu, odnosno ekonomska aktivnost, te financijska samodostatnost, uz pokriće zdravstvenog osiguranja (Zakon o strancima, 2003: čl. 38). Uz ove ekonomske kriterije boravka, za stjecanje trajnog boravišta, osoba mora zadržati status privremenog boravka minimalno pet godina u kontinuitetu te poznavati hrvatski jezik, pismo i kulturu te pokazati "dobro ponašanje" (čl. 153). Tek nakon što zadovolji ove kriterije, osoba može steći status

dugotrajnog boravka, a on je osnova i za naturalizaciju (koja je danas moguća nakon minimalno osam godina; čl. 8 Zakona o državljanstvu). Međutim, za razliku od niže obrazovanih radnika, visokoobrazovani i kvalificirani useljenici (i neke druge posebne kategorije, kao što su umjetnici, sportaši i sl.) nisu vezani konkretnim radnim ugovorom i poslodavcem. Jasno, to jamči i bolje radne uvjete i lakše stjecanje trajnog boravka, odnosno državljanstva. Što je bolji imovinski status stranca, to je veća šansa da će zadovoljiti ekonomske, ali i integracijske kriterije boravka (poznavanje jezika, pisma itd.).

2020. godine uvedena je i nova kategorija, tzv. digitalnih nomada - nedržavljana koji "obavljaju poslove putem komunikacijske tehnologije" za vlastitu tvrtku ili za stranog poslodavca, a čija tvrtka nije registrirana u Hrvatskoj (Zakon o strancima, 2020: čl. 3). Ukoliko osoba zarađuje minimalno 2,5 puta prosječne hrvatske plaće, ostvaruje prava na boravak, obiteljsko spajanje, mobilnost i porezne olakšice. Još veća prava mogu ostvariti visokokvalificirani državljani trećih zemalja koji zadovoljavaju uvjete za izdavanje EU plave karte. Uz obrazovne kvalifikacije, ovaj status je uvjetovan i prihodima koji moraju biti minimalno 1,5 puta veći od prosječne bruto hrvatske plaće (Zakon o strancima, 2020: čl. 126). Ako osoba zadovolji ove uvjete, ona u startu ima prava koja su usporediva s nedržavljanima kojima je odobren dugotrajn boravak (čl. 131).⁹

Donedavno, temeljna intencija političkih elita bila je da se potiče dominantno poslovne migracije, odnosno da se potakne dolazak visokokvalificiranih osoba, a da se uvoz niže kvalificiranih radnika svede na najmanju moguću mjeru, kako se ne bi dodatno opteretilo tržište rada i potaknulo iseljavanje (v. Hrvatski sabor, 2003, 2007, 2017; Katić 2010). Iako je ta politika napuštena, niskokvalificirani radnici ostaju predmetom strogih imigracijskih kontrola. Običan radnik može se zaposliti samo na radnom mjestu za koje je Hrvatski zavod za zapošljavanje izdao potvrdu da nema dostatno domaćih radnika. Ukoliko predstavlja takvog deficitarnog radnika, ova osoba ima pravo raditi samo na temelju konkretnog radnog ugovora i za poslodavca za kojeg je dozvola izdana (Zakon o strancima, 2020: čl. 94). Za ovog radnika, jedino status dugotrajnog boravka ili državljanstva znači kraj strogih imigracijskih kontrola, odnosno stjecanje temeljnih građanskih prava. Međutim, budući da svaki stranac mora zadovoljiti uvjete financijske neovisnosti i pokrivanja zdravstvenog osiguranja, odnosno navedene integracijske uvjete, šanse stjecanja tog statusa ovise o poslu koji osoba obavlja, odnosno njezinim primanjima, kao i drugim uvjetima koje teško može kontrolirati (npr. volji poslodavca, radnim uvjetima, vlastitom zdravstvenom stanju i sl.).

"Oskudna dobra" i socijalne realnosti (ne)državljana u Hrvatskoj

Kao što smo vidjeli, koncept građanstva kao "socijalnog zatvaranja" počiva na premissi da institut državljanstva koherentno povezuje dimenzije identiteta i prava sa statusnom dimenzijom. Ova se pretpostavka čini teorijski vrlo logičnom, ali je društvena stvarnost opovrgava. Primjerice, zahvaljujući uglavnom vanjskim čimbenicima, neki pripadnici etničkih manjina mogu sada biti hrvatski državljani, ali evidentno je da mnogi od njih - primjerice, srpski povratnici, Romi, itd. - ostaju na

⁹ Zahvaljujući implementaciji Direktive o dugotrajnim rezidentima (2003/109/EZ), status dugotrajnog boravka podrazumijeva, primjerice, pravo na rad bez radne dozvole, prava u sustavu obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi, znatnu mobilnost, itd. (Zakon o strancima, 2020: čl. 159).

marginama građanstva (v. Koska i Matan, 2017; Sardelić, 2015). Ipak, bogati srpski investitor - bio on državljanin ili rezident - teško se može poimati kao građanin drugog reda. Razlažući zašto su poslovne dozvole danas uvjetovane strogim kriterijima, bivši pomoćnik ministra unutarnjih poslova i sadašnji državni tajnik za imigraciju, državljanstvo i upravne poslove Žarko Katić (2010) navodi da su u prošlosti (2004.-2008.) otvaranje obrta ili trgovačkog društva često koristili stranci koji nisu uspjeli regulirati svoj status putem radne dozvole. Istodobno, kako naglašava, podaci pokazuju da su se poslovne dozvole uglavnom izdavale državljanima Bosne i Hercegovine, Turske, NR Kine, Makedonije i Srbije. Kako tvrdi, navedeno nam pokazuje da:

je [bilo] nužno izmijeniti uvjete za izdavanje poslovne dozvole, kako bi se osiguralo da pravo na njezino izdavanje ima ciljana kategorija stranaca koji predstavljaju ozbiljne ulagače u Republiku Hrvatsku i pružatelje usluga koji svojim specifičnim stručnim znanjem i iskustvom ili novim tehnologijama donose nove vrijednosti u hrvatsko gospodarstvo (Katić, 2010: 20).

Koncept socijalnog zatvaranja, a zajedno s njim i najveći broj studija državljanstva i migracija (v. Anderson, 2015; Brace, 2015), redovito se referira na nesigurnost statusa rezidencije: državi uvijek ostaje sloboda da nedržavljaninu zabrani boravak, odnosno da ga deportira. Međutim, očito je da migracijske kontrole nisu dizajnirane kako bismo kontrolirali ulazak i boravak poželjnih stranaca - svih onih skupina čiji se financijski i ljudski potencijal tretira kao esencijalan gradnji "kompetitivne nacije". One su tu da kontroliraju ciljane skupine - ponajprije ekonomski deprivirane grupe useljenika koje mogu opteretiti domaće tržište rada ili, kako je svojevremeno dobro ilustrirao jedan zastupnik, "nepoćudne" strance: "osobe bez posla i stana", odnosno one koje "ne želi" nijedna zemlja (Ivan Penić, HDZ; u: Hrvatski sabor, 2003).

Imućni poduzetnici, kao i druge poželjne skupine useljenika, mogu steći državljanstvo ili mogu formalno ostati stranci, ali svakako nisu "outsajderi" građanstva, niti u pogledu uvažavanja niti u pogledu prava. Za *obične* radnike, koji mogu ponuditi samo svoj rad, vrsta posla i njihov radni status određuju sva dodatna prava. Kod njih podrijetlo ostaje kritično: iako je niskokvalificirani rad nužan, njihov konstruirani doprinos gospodarstvu, kao ni imovina, nisu dovoljni da ih automatski učine "insajderima" građanstva. Za ovu skupinu, pravni status (dugotrajni boravak, a nekad i državljanstvo) doista jest od iznimne važnosti. On pretpostavlja sva ona prava koja bogati i/ili kvalificirani imaju u startu, primjerice pravo na rad bez ograničenja, promjenu poslodavca, putovanje, mobilnost, dovođenje članova obitelji, itd.

Međutim, da bi *običan* radnik ("gost") eventualno stekao ta prava, prvo ih se na dugi rok mora odreći. Primjerice, iako je pravo obiteljskog spajanja dodijeljeno većini rezidenata koji rade u Hrvatskoj, realizirati ga mogu samo oni koji imaju dostatna sredstva za uzdržavanje svih članova obitelji (Zakon o strancima, 2020: 59-66). Studija Kuti, Gregurović i Božić (2013) pokazuje da većina niskokvalificiranih radnika ne može zadovoljiti ovaj uvjet, odnosno da planira dovođenje članova svoje obitelji (npr. partnera i/ili djece) tek nakon što stekne državljanstvo. Istovremeno, međutim, radnik koji želi steći dugotrajni boravak (uvjet državljanstvu) ne smije napustiti teritorij Hrvatske na više od ukupno deset mjeseci višekratno ili šest mjeseci jednokratno unutar pet godina (Zakon o strancima, 2020: čl. 150). Nije potrebno isticati što ova mjera znači u konteksta jedinstva i očuvanja obitelji. Kako je već navedeno, isto vrijedi i za promjenu poslodavca: želi li osoba mijenjati posao, riskira prelazak u nezakonitost, a time se i poništava vrijeme koje se uračunava u status boravka. Očigledno, za *običnog* radnika, šansa stjecanja većih građanskih

prava – ali, kako vidimo, i elementarnih sloboda – motivira ove osobe da se na dulji rok suzdrže od njih.

Međutim, ni državljanin, pa makar bili etnički Hrvati, nisu lišeni sličnih barijera žele li, primjerice, vezu s partnerima drugog etničkog porijekla i bez hrvatskog državljanstva. I ovdje postoji hijerarhija od barem tri kategorije. To su najimućniji, dovoljno imućni ili barem samodostatni, te nedovoljno imućni ili *ovisni* o državi. Naime, iako državljanin (kao sponzor partnera) ne mora dokazivati da ima unaprijed propisana sredstva za uzdržavanje, on (ona) mora biti u stanju samostalno uzdržavati suprugu (ca), sve dok supružnik (ca) ne stekne stalni boravak (u ovom slučaju, minimalno četiri godine) (Zakon o strancima, 2020: čl. 59; 65-66; 156). S druge strane, primjerice, investitor koji nije etnički Hrvat, a stječe državljanstvo pod člankom 12 Zakona o državljanstvu, može automatski dovesti članove obitelji, a njegov (ili njezin) bračni partner (ica) može steći državljanstvo nakon samo godinu dana boravka u Hrvatskoj (čl. 12 Zakona o državljanstvu). Ili, drugačije postavljeno, *običan* državljanin u perspektivi ekonomskih poteškoća može izgubiti mogućnost održavanja braka i obitelji, dok imućniji neće. Jasno, ove se politike opravdavaju zaštitom "oskudnih sredstava" za članove zajednice.

Da bi se olakšao njihov povratak (ili možda baš zato što povratka neće biti), bezuvjetno stjecanje državljanstva omogućeno je jednoj jedinjoj skupini – etničkim Hrvatima. Kao što smo vidjeli, za razliku od svih drugih useljenika, Hrvati ne trebaju ni bogatstvo ni vještine jer je njihov doprinos naciji samorazumljiv. Jednako tako, vidjeli smo i da se Hrvati ne mogu smatrati socijalnim teretom: oni naprosto nisu "stranci". Ipak, kritična prava za ovu skupinu zapravo nisu smještena u polje socijalnog građanstva, kao što nisu tamo smještena ni za državljane. Naprotiv, socijalna prava i za državljane i za nedržavljanke, odnosno etničku većinu ili manjine, često ovisе o raznim drugim čimbenicima – npr. njihovom radnom statusu ili statusu tražitelja zaposlenja, prethodnim doprinosima, mjestu boravka, itd.,¹⁰ a u stvarnosti, socijalna država pruža prilično lošu zaštitu objema skupinama (v. npr. Dobrotić, 2019; Dolenc, 2012; Šučur, 2014).

Iako je zbog ograničenja prostora nemoguće dati širi pregled socijalnih politika, zanimljivo je istaknuti da, primjerice, u slučaju trajnije nezaposlenosti, hrvatski državljani i etnički Hrvati s boravkom u Hrvatskoj, te dio rezidenata (npr. dugotrajni) imaju pravo na zajamčenu minimalnu naknadu u iznosu od 700 do (rjeđe) 1350 kn po članu kućanstva (v. *e-Građani*, 2022). Čak i kada se ovdje dodaju druga socijalna prava (npr. zdravstveno osiguranje, pomoć u smještaju i prehrani, itd.), ova sredstva teško mogu pokriti bazične materijalne troškove, a kamoli troškove iole dostojanstvenog života. Jasno, u skladu s logikom tržišnog natjecanja, cilj ovih mjera je motivirati osobe na 'povratak' na tržište rada i ostvariti uštede na socijalnim programima (Puljiz, 1997).

Dakle, u društvenim realnostima, glavna razlika *običnog* useljenika i etničkog Hrvata, sa ili bez hrvatskog državljanstva, jest ta što potonji imaju neograničen pristup tržištu rada. Kao što smo vidjeli, politike imigracije i povratka nastoje naći smislenu vezu između "praznine tržišta" – da posudimo terminologiju Laure Brace (2015) – i same biti nacije. U međuodnosu imigracijskih kontrola i politika povrat-

¹⁰ U socijalnim pravima, postoji stratifikacija različitih kategorija državljanin i nedržavljanin i različitih tipova doprinosa/rada. Dio prava osiguran je kroz radni status te se primjenjuje na sve koji zakonito borave u Hrvatskoj, a druga prava kombiniraju ova načela i status boravka te se dodjeljuju, primjerice, samo osobama s dugotrajnim boravkom ili hrvatskim državljanima, a nekad i europskim državljanima (Baričević i Hoffmann, u: Anderson, Shutes i Walker, 2014).

ka, kontrola tržišta rada postaje *marker* same nacije: ona istovremeno služi kontroli useljavanja, smanjenju iseljavanja i poticanju povratka. Ili, kako su svojevremeno desne stranke konstatirale (v. HDZ, HSLs i Hrvatski blok u: Hrvatski sabor, 2003), kontrolom tržišta rada, ima se spriječiti "zamjenu stanovništva". Doista, kontrola radnog tržišta (posebice u literaturi o "socijalnom zatvaranju"), redovito se uzima kao ključan resurs kojim država štiti svoje građane (Anderson, 2015). Ipak, ovo stajalište ne uzima u obzir – kako Anderson naglašava – da je rad 'dužnost', a ne pravo građanina, i da mehanizmi tržišta ne čine nejednakima samo strance, nego i same građane (2015: 9). Kako primjećuje Brace (2015: 16-17), ovi standardi mogu djelovati kao dvostruka ekskluzija za one koji "ne pripadaju" i koji se "prije svega moraju boriti da njihova osobnost bude uvažena". Barijere ulasku na tržište rada i isključivanje iz socijalnih prava vrlo se lako pravdaju kad se odnose na skupine koje zapravo ne pripadaju "nama".

Međutim, naravno, ti isti mehanizmi djeluju i protiv onih koji pripadaju većini i koje bi institut državljanstva kao punopravnog članstva idealno trebao zaštititi. Prijelaz na tržišnu ekonomiju, koji je pretpostavio slabljenje socijalne države u uvjetima visoke nezaposlenosti, doveo je do porasta socijalnih nejednakosti među građanima, pri čemu danas gotovo četvrtina stanovništva živi u riziku od siromaštva (Državni zavod za statistiku, 2021b). Primjerice, prema Anketi o dohotku iz 2020. godine (Državni zavod za statistiku, 2021b), skoro polovina osoba živi u kućanstvima koja ne mogu financirati tjedan dana godišnjeg odmora izvan kuće za sve članove obitelji ili pokriti iznenadni financijski izdatak od 2.500 kuna. Istraživanje ISSP-a iz 2009. godine pokazalo je da 47 posto ispitanika smatra da obiteljska pozadina definira nečije šanse za društveni napredak (u: Dolenc, 2012: 74). Prema studiji Ivane Dobrotić (2019), Hrvatska spada u članice EU s vrlo niskim izdacima za socijalnu zaštitu i visokim stupnjem materijalne deprivacije.

Dok politika održava svoj mitski odnos prema povratku i demografskoj obnovi, stope iseljavanja daleko premašuju stope povratka, te se ti trendovi u posljednjih nekoliko godina ubrzavaju (v. Pavić i Ivanović, 2019). Očigledno, brojnim hrvatskim građanima neizvjesni status stranca čini se privlačnijim od punopravnog državljanstva kod kuće. Dakle, ako se odmaknemo od političke retorike, postavlja se pitanje što nam društvena stvarnost govori o značaju nacionalnog državljanstva? Iako niz autora uzima rastuće imigracijske kontrole kao pokazatelj da samo puni državljanski status pruža punu zaštitu građanskih prava, teško je ne složiti se s Bridget Anderson (2015) koja obrće ovaj argument. Kao što autorica naglašava, imigracijske kontrole mogu biti presudne za brojne useljenike, ali same po sebi, one malo znače građanima. Umjesto toga, ovi mehanizmi "naizgled stabiliziraju privilegije formalnog statusa državljanstva", skrivajući činjenicu da su "oskudni resursi" nedostupni brojnim građanima, baš kao i ciljanim skupinama stranaca (2015: 8).

Brubaker (1992), ali i niz teoretičara liberalne misli, naglasit će i vezu političke participacije i građanstva: nedržavljeni imaju samo djelomična politička prava i nepotpuno pravo na izbornu participaciju (v. npr. Shachar, 2009). Činjenica je da je u Hrvatskoj pravo glasa rezervirano gotovo isključivo za državljane (Ustav Republike Hrvatske).¹¹ Neupitno je i da je pravo na donošenje političkih odluka temelj građanstva i liberalne demokracije. Ipak, teško bi bilo pretpostaviti da su državljanima ova prava dostatna da bi *osjetili* koliko je relevantno njihovo nacionalno državljanstvo. Nalazim da je ovdje vrlo zanimljivo pitanje koje Cohen (2009) upućuje pristupu "so-

¹¹ Ovo isključuje europske državljane koji mogu glasovati na lokalnim izborima.

cijalnog zatvaranja" općenito. Naime, nužno se moramo zapitati jesmo li u akademskim raspravama skloni držati se konceptata koji žive u našim teorijskim konstrukcijama, ali koji potencijalno ne komuniciraju dostatno s društvenom stvarnošću. Primjerice, činjenica je da u Hrvatskoj, kao i velikom broju drugih zemalja, sve veći broj građana (kod nas, praktički polovica njih) *bira* izbornu apstinenciju (Čular i Šalaj, 2019; Henjak, 2017). Moramo se zapitati što nam to govori o povjerenju građana u političke elite i/ili institucije, te njihovu sposobnost osiguravanja potreba koje su građanima važne (također v. analizu populizma i odnos birača prema korupciji u Hrvatskoj; u: Grbeša i Šalaj, 2018).

Kao što smo vidjeli, kod nedržavljana, građanska prava ovise o načinu na koji osoba participira na tržištu rada i financijskim sredstvima koje posjeduje. No isto vrijedi i za same državljane. Činjenica da građani koji odlaze gube svoja prava koja ostvaruju putem nacionalnog državljanstva govori nam koliki je značaj socijalnog građanstva za građanstvo kao koncept i društvenu stvarnost. Ovi građani – da upotrijebimo termin u skladu s literaturom "socijalnog zatvaranja" – "isključuju" se iz svojih građanskih prava kako bi ih prelaskom u status nedržavljana eventualno stekli negdje drugdje.¹² No pritom je posebno zanimljivo istaknuti i primjer nekih od osoba koje ne mogu prakticirati mobilnost. Prema već dugogodišnjem pisanju medija i istupima druga, neki državljani s manjkom prihoda gube elementarna građanska prava. Primjerice, osobe bez prijavljene adrese stanovanja (beskućnici) nemaju pravo na osobnu iskaznicu, a ona je nužna za ostvarivanje socijalne pomoći, mobilnosti, prava glasa, traženja zaposlenja, pristupa sudskoj zaštiti, itd. (v. npr. detaljan prilog Aljazeera o ovoj temi: Filipović, 2021). Prema, Zvonku Mlinaru, izvršnom predsjedniku Hrvatske mreže za beskućnike, broj beskućnika u Hrvatskoj raste, a među njima su zastupljene različite društvene skupine: mladi i nezaposleni, stariji u iščekivanju mirovine, obitelji s djecom, mlade osobe bez roditeljske skrbi, osobe sa psihičkim ili intelektualnim teškoćama, branitelji i drugi (Filipović, 2021). Ove osobe praktički žive u statusu apatrida: protiv svoje volje, isključene su iz dobiti građanstva i državljanstva, iako svoj državljanski status nikad formalno nisu izgubile.

Dakle, iako politička retorika, a s njom i dobar dio akademske literature, nastoji naglasiti da je puni državljanski status – ili u Hrvatskoj verziji nacije, samo etničko članstvo – obilježeno temeljnim simboličkim i materijalnim dobitima, u stvarnosti; ove kategorije imaju ograničenu vrijednost za državljane ili etničku većinu. Kao

¹² Iako su u posljednje vrijeme u Hrvatskoj bile zastupljene rasprave o tome jesu li kod odlaska važniji ekonomski ili društveno-politički čimbenici, smatram da je navedeno nemoguće odvojiti. Percepcija beznađa i pesimizma (v. npr. Jurić, 2017) svakako je motivirana društveno-političkim okvirom i procjenama da korupcija i neodgovornost političkih elita ne omogućavaju napredak. Međutim, socioekonomske prilike teško se mogu izdvojiti iz ovih percepcija. Većina ispitanika koja je sudjelovala u istraživanjima istodobno je istaknula potrebu za sigurnošću, problematiku niskih plaća i nesigurnih radnih uvjeta (Jurić, 2017), odnosno nemogućnost 'ostvarivanja prihoda koji omogućavaju normalan život' (Galić i dr., 2019). Primjerice, studija Hrvatske udruge poslodavaca (2018) pokazuje da ispitanici ističu društveno-političke prilike, ali je većina ispitanika koja je sudjelovala ipak imala vrlo niske prihode (ispod 4.000 kn). Studija Andrije Henjaka (2017) pokazuje i vezu između pesimizma i socioekonomskih prilika. Ovdje je zanimljivo spomenuti i da Strategija razvoja RH do 2030. godine (NN 12/2021) priznaje da je za pitanje povratka važna 'socijalna uključenost i društvena pravednost'. Međutim, napredak u ovim pitanjima pretpostavlja dubinske reforme, te se i ovo čini kao još jedna kozmetička stavka. Isto vrijedi, primjerice, i za mjeru "Biram Hrvatsku", donesenu 2022., a koja nudi subvencije od 25 do 50 tisuća kuna (u sklopu programa samozapošljavanja) za one koji se odluče vratiti (v. Hrvatski zavod za zapošljavanje, 2022).

što migracijske kontrole nisu osmišljene da stvarno kontroliraju sve useljenike, tako ni institut državljanstva – posebice u kontekstu ekonomskog liberalizma – nije stvoren da jednako štiti sve državljane. Sasvim suprotno, vezivanjem socijalnih i drugih prava uz tržišne zasluge i raslojavanjem socijalne države, državljanstvo ne samo da je izgubilo moć da (iole) izjednači državljane nego sve jasnije gubi sposobnost da ih minimalno zaštiti. Tek kada se u jednadžbu uvrsti ova dimenzija, moguće je shvatiti zašto hiperprodukcija etniciteta ne rezultira povratkom Hrvata, niti sprječava odlazak hrvatskih građana.

Zaključak

Od publikacije Brubakerove prestižne studije, koncept socijalnog zatvaranja stekao je toliku popularnost da bi, kako podcrtava Cohen (2009), bilo teško uopće pobrojati studije koje ga koriste. Poznata postnacionalistička kritika nije uspjela ponuditi alternativu, ali je svojom analizom nedržavljskih prava i identiteta više nego jasno ilustrirala da različite dimenzije građanstva nisu statične niti koherentno povezane kako Brubaker pretpostavlja. Nadalje, kao što su upozorile druge studije (npr. feminističke i marksističke), državljanstvo, kao ni građanstvo, ne znači jednakost: ispod ideala punopravnog članstva, krije se niz nejednakosti koje izlaze iz okvira formalnog članstva. Ipak, koncept "socijalnog zatvaranja" još je uvijek dominantan u studijama državljanstva i u inozemnoj i u domaćoj literaturi. U posljednjih tridesetak godina, odnosno od prvih eminentnih radova o etnonacionalizmu u Hrvatskoj i Istočnoj Europi (v. npr. Brubaker, 1992; 1996; Hayden, 1996; Verdery, 1998), domaće studije ove tematike istraživale su kako politike članstva uključuju etničke Hrvate i isključuju (ili diskriminiraju) etničke manjine. Etnička većina i manjine pritom su uzete kao monolitne skupine kod čijeg članstva drugi atributi, osim etniciteta, ne igraju važnu ulogu.

Ovaj rad imao je za cilj preispitati koncepciju socijalnog zatvaranja po kriteriju etniciteta. Naime, nije jasno kako iz pozicije "socijalnog zatvaranja" možemo objasniti nejednakosti među državljanima. Ako se politike državljanstva vode samo logikom etnonacionalizma, a zatim prema tome distribuiraju "oskudna dobra", kako interpretirati razlike među različitim socioekonomskim skupinama, ali i između drugih potencijalnih skupina i manjina (rodnih, seksualnih, kulturnih i drugih)? Nadalje, upitno je i kako objasniti suvremene migracijske realnosti u Hrvatskoj. Ako "stranci" ostaju "isključeni" ili barem potencijalno "isključivi", zašto etničke manjine koje useljavaju u Hrvatsku i hrvatski državljani koji odlaze u inozemstvo mijenjaju svoj "punopravni" državljski status za nesigurnost migracijskog statusa? I zašto se dijaspora, usprkos svim pozivima, ne vraća? Vidjeli smo da i Brubaker priznaje da su "stranci" ipak dijelom uključeni. Kako je ova studija nastojala pokazati, upravo je ovaj *sivi* prostor između pune inkluzije i pune ekskluzije ono što čini stvarni život najvećeg dijela nedržavljana, ali i samih državljana. Brubakerov jednodimenzionalni koncept "zatvaranja" i pojednostavljena dihotomija inkluzije i ekskluzije ne ostavlja prostor za analizu višeslojnih i kompleksnih hijerarhija koje tvore socijalne realnosti različitih subjekata građanstva.

Preispitujući tezu o očuvanju "oskudnih dobara" za državljane, ova studija istraživala je procese etnifikacije i komodifikacije građanstva u Hrvatskoj. Vidjeli smo da su etničke manjine još uvijek podređene kada trebaju steći građanska prava ili državljanstvo. Međutim, to se ne odnosi na sve pripadnike manjina: što više ljudskog i posebice financijskog kapitala osoba ima za ponuditi, to su i veće šanse za

stjecanjem prava. Međutim, za etničke Hrvate dostatan je njihov etnički kapital. Etnicitet se i dalje promovira kao samorazumljiva vrijednost koja ne traži daljnju legitimaciju. Međutim, kad se s razine retorike spustimo na razinu društvene i političke prakse i proučimo kakva prava doista pripadaju etničkim Hrvatima i državljanima u Hrvatskoj, možemo vidjeti da su oni diverzificirani po istim kriterijima kao i stranci. Konceptije zaslužnosti mogu se eksplicitno promovirati, ali one nisu manje stvarne ako se ugrađuju tiho, kroz javne politike, zakonodavstvo i prakse. Država (i državljanstvo/građanstvo) i tržište danas se više ne mogu promatrati odvojeno, kao dva entiteta koja međusobno ne ovise. Tržište, i država koja je građane prepustila njemu, ne diskriminiraju samo nedržavljanke i etničke "druge"; oni po istim principima diskriminiraju i državljanke i etničku većinu.

Naposljetku, važno je naglasiti pitanje koje postavlja Anderson (2015). Potrebno je zapitati se jesmo li inzistiranjem na fiktivnim razlikama među državljanima i "migrantima", ili, šire, (etno)kulturnim većinama i manjinama, doprinijeli stvaranju mitova o kompeticiji, gdje se domicilna populacija osjeća ugroženom u kontekstu suvremenih migracija. Dekonstrukcijom ove mitologije, migracijske i državljanke studije imaju priliku ukazati na ono što povezuje različite subjekte građanstva, umjesto onoga što ih fiktivno dijeli (Anderson, 2015). Drugim riječima, prostor za njihovo zajedničko društveno i političko djelovanje može biti mnogo širi nego što se obično pretpostavlja. U svakom slučaju, bavljenje državljanstvom i građanstvom zahtijeva da problematici inkluzije pristupimo u njezinoj kompleksnosti, uzimajući u obzir različita pitanja koja su relevantna onima koji građanstvo stvarno i žive. U suprotnom, kako nas Cohen upozorava, riskiramo da naši akademski koncepti - sasvim suprotno našoj namjeri - konstruiraju stvarnost umjesto da je rekonstruiraju ili dekonstruiraju. Ova studija prilog je proučavanju jednog segmenta socijalne stvarnosti. Tek nam predstoji identificirati različite vrijednosti i ideale koje promoviraju domaće javne politike što uređuju pitanja državljanstva i građanstva te kako se te vrijednosti međusobno križaju tvoreći skup složenih pravila koja definiraju nečiju inkluziju.

Literatura

- Anderson, B. (2015). 'Heads I Win. Tails you Lose.' Migration and the Worker Citizen. *Current Legal Problems*, 68(1), 1-18. <https://doi:10.1093/clp/cuv012>
- Barbić, B. (2017). Konačno Hrvati neće biti stranci u Hrvatskoj. *Moja Domovina*. 25. siječnja. <http://www.moja-domovina.net/2017/01/25/konacno-hrvati-nece-bitistranci-hrvatskoj/>
- Baričević, V., i Hoffmann, D. (2014). Report 10.1., Croatia. Publicirano u: Anderson, B., Shutes I., i Walker S. (2014). Report on the Rights and Obligations of Citizens and Non-Citizens in Selected Countries: Principles of Eligibility Underpinning Access to State Territory, Citizenship and Welfare. bEUcitizen research report D.10.1. <https://doi.org/10.5281/zenodo.11346>
- Bartasevičius, V. (2021). Explaining Access to Citizenship in Central and Eastern Europe. *Communist and Post-Communist Studies*, 54(3), 27-50. <https://doi.org/10.1525/j.postcomstud.2021.54.3.27>
- Bogadi, S. K., Gregurović, M., i Podgorelec, S. (2018). Doseljavanje iz Bosne i Hercegovine u Hrvatsku: Migracijski obrasci doseljenika u Zagrebu. *Stanovništvo*, 56(2), 39-62. <https://doi.org/10.2298/STNV1802039K>
- Bogdanić, S. (2019). Hrvatski izbrisani uzaludno traže pravo na državljanstvo. *DW.com*, 3. srpnja. <https://www.dw.com/bs/hrvatski-izbrisani-uzaludno-tra%C5%BEe-pravo-na-dr%C5%BEavljanstvo/a-49454487>
- Bosniak, L. (2000). Citizenship Denationalized. *Indiana Journal of Global Law Studies*, 7(2), 447-509.
- Brace, L. (2015). Reflections on the Good Citizen. U: B. Anderson i V. Hughes (ur.), *Citizenship and Its Others* (str. 10-27). London: Palgrave Macmillan.
- Brubaker, R. (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Brubaker, R. (1996). *Nationalism Reframed, Nationhood and the National Question in the New Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Cohen, E. (2009). *Semi-Citizenship in Democratic Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Čular, G., i Šalaj, B. (2019). Kritički građani ili nezadovoljni autokrati? Potpora demokraciji u Hrvatskoj 1999-2018. *Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju*, 16(1), 7-26. <https://doi.org/10.20901/an.16.01>
- De Genova, N. (2015). Denizens All: The Otherness of Citizenship. U: B. Anderson i V. Hughes (ur.), *Citizenship and Its Others* (str. 10-27). London: Palgrave Macmillan.
- Dobrotić, I. (2019). The Croatian Welfare System: A Lack of Coherent Policy Paradigm Followed By Inconsistent Policy Reforms? U: S. Blum, J. Kuhlmann, K. Schubert (ur.), *Routledge Handbook of European Welfare Systems* (str. 237-255). London, New York: Routledge.
- Dolenec, D. (2012). The Absent Socioeconomic Cleavage in Croatia: A Failure of Representative Democracy? *Politička misao*, 49(5), 69-88.
- Državni zavod za statistiku. (2006). *Migracija stanovništva Republike Hrvatske u 2005*. https://web.dzs.hr/Hrv/publication/2006/7-1-2_1h2006.htm

- Državni zavod za statistiku. (2010). *Migracija stanovništva Republike Hrvatske u 2009*. https://web.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2010/07-01-02_01_2010.htm
- Državni zavod za statistiku. (2016). *Migracija stanovništva Republike Hrvatske u 2015*. https://web.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2016/07-01-02_01_2016.htm
- Državni zavod za statistiku. (2021a). *Migracija stanovništva Republike Hrvatske u 2020*. <https://podaci.dzs.hr/media/ovdb13o0/7-1-2-migracija-stanovnistva-rh-u-2020.pdf>
- Državni zavod za statistiku. (2021b). *Pokazatelji siromaštva i socijalne isključenosti u 2020*. Priopćenje. 30. rujna. Zagreb. <https://podaci.dzs.hr/2021/hr/10019>
- Džankić, J. (2019). *The Global Market For Investor Citizenship*. London: Palgrave Macmillan.
- e-Građani. (2022). Zajamčena minimalna naknada, <https://gov.hr/hr/zajamcena-minimalna-naknada/714>
- Eurostat. (2022). *Non-EU citizens make up 5.3% of the EU population*. 30. ožujka. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220330-2>
- Filipović, M. (2021). Beskućnici, ljudi bez 'papira' i krova nad glavom. *Aljazeera Balkans*, 24. kolovoz. <https://balkans.aljazeera.net teme/2021/10/24/zivot-bez-krova-nad-glavom>
- Galić, Z., Erceg, N., Palanović, A., i Ružojčić, M. (2019). Iseljavanje visokoobrazovanih: prihodi, ali i korupcija, opći osjećaj netrpeljivosti u društvu ... (preliminarni rezultati studije istraživača s Odsjeka za psihologiju Filozofskog fakulteta u Zagrebu). 14. studenoga. <https://ideje.hr/iseljavanje-visokoobrazovanih-prihodi-ali-i-korupcija-i-opci-osjecaj-netrpeljivosti-u-drustvu/>
- Godeč, Ž. (2019). Zakon o državljanstvu u petak u Saboru: SDP i manjinci svoj glas uvjetuju usvajanjem amandmana kojima će se ispraviti 20-ak godina stara nepravda. *jutarnji.hr*. 10. srpnja. <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/zakon-o-drzavljanstvu-u-petak-u-saboru-sdp-i-manjinci-svoj-glas-uvjetuju-usvajanjem-amandmana-kojima-ce-se-ispraviti-20-ak-godina-stara-nepravda-9104624>
- Gordon, J., i Lenhardt, R. A. (2007). Rethinking Work and Citizenship. *The Fordham Law Archive of Scholarship and History*, 55, 1161-1238.
- Grbeša, M., i Šalaj, B. (2018). Populism in Croatia: The Curious Case of The Bridge (Most). *Anali Hrvatskog politološkog društva : časopis za politologiju*, 14(1), 7-30. <https://doi.org/10.20901/an.14.01>
- Hayden, M. R. (1996). Imagined Communities and Real Victims: Self-Determination and Ethnic Cleansing in Yugoslavia, *American Ethnologist*, 3(4), 269-291.
- Henjak, A. (2017). Lojalnost, glas ili izlazak: izborna participacija i potpora novim strankama u Hrvatskoj. *Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju*, 14(1), 79-103. <https://doi.org/10.20901/an.14.04>
- Hrvatski sabor. (2003). Rasprava o konačnom prijedlogu Zakona o strancima. Izvješća Hrvatskog sabora, 367. 26 lipnja. <https://www.sabor.hr/hr/press/publikacije/arhiva-izvjesca-hrvatskoga-sabora>
- Hrvatski sabor. (2007). Rasprava o konačnom prijedlogu Zakona o strancima. P.Z.E. 897, 26. listopada. <http://itv.sabor.hr/video/default.aspx?TockaID=4949>

- Hrvatski sabor. (2017). Rasprava o konačnom prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima, P.Z.E. 59. 17. siječnja. <https://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=2012778&type=HTML&singleTDR=False>
- Hrvatski sabor. (2019). Rasprava o konačnom prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o hrvatskom državljanstvu, P.Z. 554. 27. lipnja. <https://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=2014432&type=HTML&singleTDR=False>
- Hrvatska udruga poslodavaca. (2018). Rezultati istraživanja među iseljenicima o razlozima odlaska. 7. lipnja. <https://www.hup.hr/hup-predstavio-rezultate-istrazivanja-medju-iseljenicima-o-razlozima-odlaska.aspx>
- Hrvatski zavod za zapošljavanje. (2022). Biram Hrvatsku – mobilnost radne snage (povratak u RH), 30. ožujka. <https://mjere.hr/katalog-mjera/biram-hrvatsku-povratak-u-rh/>
- Isin, E., i Turner, B. (2002). Citizenship Studies: An Introduction. U: E. Isin, i B. Turner (ur.), *Handbook of Citizenship Studies* (str. 1-10). London: Sage.
- Jurić, T. (2017). Suvremeno iseljavanje Hrvata u Njemačku: karakteristike i motivi. *Migracijske i etničke teme*, (3), 337-371.
- Jović, D. (2017). *Rat i mit: politika identiteta u suvremenoj Hrvatskoj*. Zagreb: Fraktura.
- Katić, Ž. (2010). *Tko useljava u Hrvatsku?* HGK – Sektor za trgovinu, Trinaesti forum poslovanja nekretninama. <http://www.agenti.hr/info-agent/strukovni-forumi-poslovanja-nekretninama/13-forum/>
- Kasapović, M. (2001). Demokratska konsolidacija i izborna politika u Hrvatskoj 1990.-2000. U: M. Kasapović (ur.), *Hrvatska politika 1990.-2000.: Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj* (str. 15-49). Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Koska, V. (2012). Framing the Citizenship Regime within the Complex Triadic Nexuses: The Case Study of Croatia. *Citizenship Studies*, 16(3-4), 397-411. <https://doi.org/10.1080/13621025.2012.683253>
- Koska V., i Matan, A. (2017). Croatian Citizenship Regime and Traumatized Categories of Croatian Citizens: Serb Minority and Croatian Defenders of the Homeland War Croatian. *Politička misao*, 54(1-2), 119-149.
- Kuti, S., Gregurović, S., i Božić, S. (2013). Bosniaks in Croatia: Immigration and Transnational Social Spaces." U: M. Emirhafizović, E. Ćosić. A. Osmić i V. Repovac-Pašić (ur.), *Migrations from Bosnia and Herzegovina* (str. 105-113). Sarajevo: Biblioteka Naučni projekti.
- Litvan, G. (2014). Hrvatska legalizira praksu dijeljenja putovnica investitorima. *lidermedia.hr*. 30. kolovoza. <https://lider.media/aktualno/biznis-i-politika/hrvatska/s-hrvatska-legalizira-praksu-dijeljenja-putovnica-investitorima/>
- Majetić, V. (2016). Mi vama državljanstvo, vi nama uspjehe i promociju. *T-portal*, 18. siječnja. <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/mi-vama-drzavljanstvo-vi-nama-uspjehe-i-promociju-20160115>
- Mavelli, L. (2018). Citizenship for Sale and the Neoliberal Political Economy of Belonging. *International Studies Quarterly*, 62 (3), 482–493. <https://doi.org/10.1093/isq/sqy004>
- Ministarstvo unutarnjih poslova. (2016). *Državljeni trećih država s prijavljenim priremenim boravkom na dan 31.12.2015*. <https://mup.gov.hr/UserDocsImages/Pu>

blikacije/2016/Dr%C5%BEavljan%C4%87ih%20dr%C5%BEava%20s%20prijavljenim%20privremenim%20boravkom%20na%20dan%2031.12.2015..pdf

Ministarstvo unutarnjih poslova. (2019). *Iskorištenost godišnje kvote za 2019.* na dan 29.11.2019. <https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2019/Iskori%C5%A1tenost%20kvota/ISKORISTENOST%20GODISNJE%20KVOTE%20ZA%202019.%20NA%20DAN%2029.11.2019..pdf>

Ministarstvo unutarnjih poslova. (2021). *Iskorištenost godišnje kvote na dan 31.12.2020. godine.* <https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2020/Kvota/ISKORISTENOST-GODISNJE-KVOTE-NA-DAN-31-12-2020-GODINE.pdf>

Odbor za useljeništvo. (2006). Izvješće o prijedlogu migracijske politike Republike Hrvatske za 2006./2007. godinu. Hrvatski sabor. 24. siječnja. https://croatia.ch/tjedan/pdfs/Izvjescje__o%20migracijskoj_%20strategiji.pdf

Ong, A. (2006). *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty.* Durham, NC: Duke University Press.

Pavić, D., i Ivanović, I. (2019). Razlike u prikupljanju migracijskih podataka: usporedba Hrvatske i odabranih europskih zemalja. *Migracijske i etničke teme*, 35(1), 7-32. <https://doi.org/10.11567/met.35.1.1>

Puljiz, V. (1997). Socijalna politika Hrvatske. U: V. Puljiz, G. Bežovan, T. Matković, Z. Šućur, i S. Zrinščak (ur.), *Socijalna politika Hrvatske* (str. 1-72). Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Sardelić, J. (2015). Romani Minorities and Uneven Citizenship Access in the Post-Yugoslav Space. *Ethnopolitics* 14(2), 159-179. <https://doi.org/10.1080/17449057.2014.991154>

Sassen, S. (1996). *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization.* New York: Columbia University Press.

Shachar, A. (2009). *The Birthright Lottery: Citizenship and Global Inequality.* Cambridge: Harvard University Press.

Skupnjak Kapić, S. (2014). Migracije radne snage – globalni i europski trendovi s osvrtom na Hrvatsku. U: V. Puljiz, J. Tica i D. Vidović (ur.), *Migracije i razvoj Hrvatske. Podloga za hrvatsku migracijsku strategiju* (str. 217-249). Zagreb: Hrvatska gospodarska komora.

Slobodna Dalmacija. (2014). Poziv bogatim Rusima i Arapima: 'Vi nama novac, a mi vama putovnicu i obećanje da nećemo čeprkati po vašoj prošlosti'. 23. kolovoza. <https://slobodnadalmacija.hr/vijesti/hrvatska/poziv-bogatim-rusima-i-arapima-vi-nama-novac-a-mi-vama-putovnicu-i-obećanje-da-necemo-ceprkati-po-vasoj-proslosti-244307>

Soysal, Y. (1994). *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe.* Chicago: University of Chicago Press.

Stubbs, P., i Zrinščak, S. (2015). Citizenship and Social Welfare in Croatia: Clientelism and the Limits of 'Europeanisation'. *European Politics and Society*, 16(3): 395-410. <https://doi.org/10.1080/23745118.2015.1061798>

Štiks, I. (2010). Uključeni, isključeni, pozvani: politike državljanstva u postsocijalističkoj Europi i Hrvatskoj. *Politička misao*, 47(1), 77-100.

Štiks I., Ragazzi, F., i Koska, V. (2013). *Country Report Croatia.* EUDO Citizenship Observatory. <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Croatia.pdf>

- Šučur, Z. (2014). Stari i novi siromasi u hrvatskom društvu: empirijski uvid. *Bogoslovska smotra*, 84(3), 577-610.
- Verdery, K. (1998). Transnationalism, Nationalism, Citizenship, and Property: Eastern Europe since 1989. *American Ethnologist*, 25(2), 291-306.
- Vidak, N. (1998). The Policy of Immigration in Croatia. *Politička misao*, 35(5), 57-75.
- Vlada Republike Hrvatske (2021). Odluka o raspodjeli sredstava za financiranje kulturnih, obrazovnih, znanstvenih, zdravstvenih i ostalih programa i projekata od interesa za hrvatski narod u Bosni i Hercegovini za 2021. godinu. *Narodne novine*, 84/2021, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_07_84_1564.html
- Volcic, Z., i Andrejevic, M. (2011). Nation branding in the era of commercial nationalism. *International Journal of Communication* 5 (21). <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/849>
- Žiljak, T. (2002). Načelo građanstva i obrazovanje odraslih. *Politička misao*, 39(1), 109-127.
- Župarić-Iljić, D., i Bara, M. (2014). Unutrašnje i vanjske migracije u Hrvatskoj: povijesni i suvremeni kontekst. U: V. Puljiz, J. Tica i D. Vidović (ur.), *Migracije i razvoj Hrvatske. Podloga za hrvatsku migracijsku strategiju* (str. 197-213). Zagreb, Hrvatska gospodarska komora.

Insiders or Outsiders of Citizenship? Citizens, Foreigners, and Social Citizenship in Croatia

Abstract The paper analyzes the politics of citizenship and immigration in Croatia, with special reference to ethnicization and marketization of citizenship that has been taking place in the last three decades. In doing so, I start from the concept of "differentiated citizenship" which assumes that the benefits of membership are unequally distributed among different subjects of citizenship, regardless of their formal citizenship status. Following the model of Rogers Brubaker and his concept of "social closure", citizenship studies in Croatia have so far dealt with the issue of ethnicity and formal membership. However, following Bridget Anderson's approach, in this paper I see ethnic citizenship as a political strategy that maintains the myth that participation in the nation carries clear symbolic and material benefits of membership. The paper shall argue that the processes of commodification work against the logic of ethnonationalism, and citizenship rights are dispersed in favor of the market, to the detriment of the targeted groups within (ethno)national majority, as well as ethnic minorities. Social citizenship that Brubaker and the literature on "social closure" ignores is critical for our understanding of citizenship as a concept and social practice.

Keywords citizenship, immigration, identity, rights, ethnicization, marketization

Kako citirati članak / How to cite this article:

Baričević, V. (2022). Insajderi ili autsajderi građanstva? Državljeni, stranci i socijalno građanstvo u Hrvatskoj. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 19(1), 41-64. <https://doi.org/10.20901/an.19.11>