

Izv. prof. dr. sc. Ivan Kosnica*
Marina Novotny, mag. iur.**

NAČELO KONTINUITETA DRŽAVLJANSTVA U HRVATSKOM PRAVNOM PORETKU OD 1945. GODINE DO DANAS

UDK: 342.71 (497.5) "1945/2022"
DOI: 10.31141/zrpf.2022.59.146.729
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: 28. 3. 2022.

Autori su u radu propitali dosege i ograničenja načela kontinuiteta državljanstva u hrvatskom pravnom poretku od završetka Drugog svjetskog rata pa sve do današnjih dana. U radu su stoga posebno analizirane promjene do kojih je došlo neposredno nakon Drugog svjetskog rata te stupanjem na snagu Zakona o hrvatskom državljanstvu 8. listopada 1991. godine. Na temelju provedene analize, autori su pokazali da je načelo kontinuiteta bilo važno načelo državljanstvosnog prava u analiziranim razdobljima. Pored navedenog, autori su ukazali i na bitna ograničenja dosega tog načela.

Ključne riječi: državljanstvo, utvrđivanje, Hrvatska, Jugoslavija

1. UVOD

Načelo kontinuiteta državljanstva jedno je od temeljnih načela državljanstvosnog prava. Navedeno načelo podrazumijeva preuzimanje dotadašnjeg državljanstvosnog korpusa prilikom donošenja svakog novog propisa o državljanstvu. Na ovaj se način osobama koje su stekle državljanstvo po starom propisu, priznaje državljanstvosni status i prema novom zakonu. Načelo kontinuiteta državljanstva bitno je načelo i hrvatskog pravnog poretka danas.¹

Pogled u prošlost također otkriva da je načelo kontinuiteta državljanstva bilo važno načelo pravnog poretka uspostavljenog na području Republike Hrvatske (u nastavku: RH) i u proteklim razdobljima. Niz je odredbi iz međuratnog razdoblja (1918. – 1941.) kao i iz razdoblja nakon Drugog svjetskog rata kojima je načelo kontinuiteta državljanstva potvrđeno za bitno načelo pravnog poretka. Ipak,

* Izv. prof. dr. sc. Ivan Kosnica, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Ćirilometodska 4, 10 000 Zagreb, e-mail: ikosnica@pravo.hr

** Marina Novotny, mag. iur., Glazbena škola Jastrebarsko, marina.novotny19@gmail.com

¹ Ćlankom 30. st. 1. Zakona o hrvatskom državljanstvu propisano je: „Hrvatskim državljaninom smatra se osoba koja je to svojstvo stekla po propisima važećim do dana stupanja na snagu ovoga zakona.“ Zakon o hrvatskom državljanstvu, Narodne novine, br. 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11, 110/15, 102/19, 138/21.

dosadašnja istraživanja povijesnog razvoja državljanstva na hrvatskim područjima upućuju i na ograničenja dosega načela kontinuiteta državljanstva. Tako je, primjerice, vidljivo da je to načelo često bilo pod pritiskom za vrijeme značajnih društveno-političkih promjena te stoga nisu bile rijetke situacije da je nova vlast negirala državljanstvo osobama koje su bile državljani u prošlom režimu.

Imajući u vidu prethodno istaknutu važnost načela kontinuiteta hrvatskog državljanstva, kao i njegova možebitna ograničenja, u našem se radu analizira načelo kontinuiteta državljanstva u hrvatskom pravnom poretku u vremenu od kraja Drugoga svjetskog rata pa sve do današnjih dana. Cilj rada jest sagledati doseg i značaj tog načela u hrvatskom pravnom poretku imajući u vidu dulju vremensku perspektivu.

Rad započinje kratkim razmatranjem načela kontinuiteta državljanstva na hrvatskim područjima u međuratnom razdoblju od 1918. do 1941. godine. U nastavku rada analizira se načelo kontinuiteta državljanstva u hrvatskom pravnom poretku nakon 1945. godine. Ovdje se analizira kontinuitet, ali i diskontinuitet u odnosu na prethodno razdoblje.² Dalje u radu izlaže se načelo kontinuiteta državljanstva u pravnom poretku Republike Hrvatske od 1991. godine pa sve do današnjih dana.

2. NAČELO KONTINUITETA DRŽAVLJANSTVA OD 1918. DO 1941. GODINE – PRETHODNE NAPOMENE

Načelo kontinuiteta državljanstva na našim je područjima došlo do izražaja već po završetku Prvog svjetskog rata kad je mirovnim ugovorima sklopljenim nakon rata propisano za jedno od temeljnih načela državljanškog prava. Tako je mirovnim ugovorom, koji je Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca (u nastavku: Kraljevina SHS) sklopila s Austrijom 1919. godine, određeno da su državljani Kraljevine SHS svi koji su 1. siječnja 1910. godine imali zavičajnost u nekoj od općina koje su ušle u sklop Kraljevine SHS te su zavičajnost zadržali do stupanja mirovnog ugovora na snagu. Nadalje, i mirovnim ugovorom koji je Kraljevina SHS sklopila s Mađarskom 1920. godine također je određeno da su državljani Kraljevine SHS svi koji su 1. siječnja 1910. godine imali zavičajnost u nekoj od općina koje su ušle u sklop Kraljevine SHS također pod pretpostavkom da su zavičajnost zadržali do stupanja mirovnog ugovora na snagu.³ Na temelju navedenih ugovora, državljanstvo Kraljevine SHS stoga su stekli samo oni austrijski odnosno ugarsko-hrvatski državljani koji su s

² U radu se ne razmatra načelo kontinuiteta državljanstva u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj. To stoga što promjene u državljanstvu koje su se dogodile tijekom Drugog svjetskog rata na području Hrvatske uslijed djelovanja organa Nezavisne Države Hrvatske nisu imale pravni značaj po završetku rata.

³ Kosnica, I., „Definiranje državljanškog korpusa na hrvatsko-slavonskom području u Kraljevini SHS/Jugoslaviji“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 39, br. 2, 2018., str. 809-832, str. 815; Kosnica, I., „Primjena mirovnih ugovora sklopljenih s Austrijom i Mađarskom u pravnom poretku Kraljevine SHS: odredbe o državljanstvu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 56, br. 2, 2019., str. 469-483, str. 470-471; Metelko-Zgombić, A., „Sukcesije država od 1918. do danas na području Republike Hrvatske i njihov utjecaj na državljanstvo fizičkih osoba“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 32 (2011), br. 2, str. 829-855, str. 835-836.

područjima koja su ušla u sklop Kraljevine SHS bili povezani zavičajnošću kao trajnijom vezom.⁴

Značaj navedenih odredbi iz motrišta načela kontinuiteta državljanstva ogledao se u tome što su primjenom tih pravila za državljane Kraljevine SHS potvrđeni gotovo svi stanovnici tih područja koji su imali austrijsko odnosno ugarsko-hrvatsko državljanstvo u bivšem režimu. Na taj je način u osnovi osiguran kontinuitet starog i novog državljanškog korpusa. No, kako je već iz prethodnih navoda vidljivo, uz određena ograničenja koja su se ticala zavičajnosti budući da državljanstvo Kraljevine SHS nisu automatizmom stekle i osobe koje su zavičajnost na tim područjima stekle nakon 1. siječnja 1910. godine. Te su osobe, naime, u novoj državi postale stranci.⁵ Osim te kategorije osoba, stranci su na području Hrvatske i Slavonije u novoj državi postali i svi ugarsko-hrvatski državljani koji su živjeli na području Hrvatske i Slavonije, a imali su ugarsku zavičajnost. Unošenje zavičajnosti u odredbe mirovnog ugovora s Mađarskom nedvojbeno je bilo isključujuće za niz osoba koje su se u Hrvatsku i Slavoniju doselile iz Ugarske do 1918. godine, a nisu stekle novu zavičajnost. Temeljem tog kriterija „isključeni“ su brojni siromašni doseljenici iz Ugarske, niz službenika ugarsko-hrvatskih ureda u Hrvatskoj i Slavoniji, brojni zaposlenici na željeznicama u Hrvatskoj i Slavoniji te također i neke osobe koje su do 1918. godine bile dio društvene elite, poput članova obitelji Gutmann.⁶ Slično kao i na području Hrvatske i Slavonije, i na području Dalmacije zavičajnost je bila isključujući kriterij koji je određenim doseljenicima iz drugih dijelova Monarhije, koji su se na to područje doselili prije 1918. godine, onemogućio stjecanje državljanstva Kraljevine SHS, no ipak ne u mjeri u kojoj je to bio slučaj s Hrvatskom i Slavonijom. To stoga što je austrijski propis o zavičajnosti ipak bitno liberalnije regulirao njezino stjecanje u usporedbi s hrvatskim Zakonom o uređenju zavičajnih odnosa iz 1880. godine.⁷

Prethodno izloženi kriteriji za utvrđivanje početnog državljanškog korpusa potvrđeni su i Zakonom o državljanstvu Kraljevine SHS iz 1928. godine na način da su kao državljani Kraljevine SHS priznati svi koji su stekli zavičajnost do 1. siječnja 1910. godine u nekoj od općina koje su temeljem mirovnih ugovora ušle u sklop Kraljevine SHS.⁸ Pored navedenog, tim su Zakonom još neke kategorije

⁴ Tezu o tome da je zavičajnost u osnovi pretpostavljala trajniju vezu osobe s pojedinim područjem vidi u: Čepulo, D., *Prava građana i moderne institucije: europska i hrvatska pravna tradicija*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2003., str. 75.

⁵ Te su osobe mogle steći državljanstvo tek na vlastiti zahtjev u posebnom postupku molbe ili opcije za državljanstvo. U oba slučaja, riječ je bila o stjecanju državljanstva koje se nije temeljilo na načelu kontinuiteta državljanstva.

⁶ Kosnica, I., *Definiranje...*, op. cit. u bilj. 3, str. 819-821.

⁷ Za razlike između hrvatsko-slavonskog i austrijskog uređenja zavičajnosti do 1918. godine vidi: Kosnica, I., „Croatian Law on Regulation of Local Citizenship (1880) – Context and Change“, str. 88-89, 93-94, u: Homoky-Nagy, Maria; Varga, Norbert (ur.), *Codification achievements and failures in the 19th-20th century*, University of Szeged, Faculty of Law and Political Sciences, Szeged 2018.

⁸ Usp. čl. 53. st. 1. toč. 2. Zakona o državljanstvu Kraljevine SHS, od 21. rujna 1928. godine. Navedenu odredbu Zakona o državljanstvu Kraljevine SHS i komentar te odredbe vidi u: Cavalieri, C., *Propisi o državljanstvu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Vlastita naklada, Zagreb 1929., str. 100, 104-106; Pirkmajer, O., *Zakon o državljanstvu sa tumačenjem*, Izdavačka knjižara Gece Kona, Beograd 1929., str. 113, 118-119.

osoba priznate za državljane Kraljevine SHS, no primjenom drugih kriterija, a ne primjenom načela kontinuiteta državljanstva.⁹

3. NAČELO KONTINUITETA DRŽAVLJANSTVA OD 1945. DO 1991. GODINE

3.1. Kontinuitet saveznog državljanstva

Načelo kontinuiteta državljanstva sadržano je u prvom Zakonu o državljanstvu Demokratske Federativne Jugoslavije (u nastavku: DFJ), koji je stupio na snagu 28. kolovoza 1945. godine, na način da je propisano da su na dan stupanja na snagu tog zakona jugoslavenski državljani svi „koji su toga dana bili jugoslavenski državljani prema važećim propisima“.¹⁰ Također, isto je načelo bilo sadržano i u iduće godine donesenom Zakonu o državljanstvu FNRJ (u nastavku: FNRJ) kojim je potvrđena većina pravila o državljanstvu sadržana u Zakonu o državljanstvu DFJ-a.¹¹

Pored načela kontinuiteta državljanstva, važno pravilo za utvrđivanje državljanstva bila je odredba prema kojoj su državljanstvo DFJ-a odnosno FNRJ stjecali svi zavičajnici općina koje su na temelju međunarodnih ugovora ušle u sastav DFJ-a odnosno FNRJ te također osobe koje „po narodnosti pripadaju jednom od naroda Jugoslavije (...)“, a borave na području koje je temeljem međunarodnog ugovora ušlo u sklop DFJ-a odnosno FNRJ.¹² Nadalje, od posebnog značaja za utvrđivanje državljanstva bile su odredbe mirovnog ugovora koji je FNRJ sklopila s Italijom 1947. godine. Temeljem tog mirovnog ugovora državljanstvo FNRJ stekle su sve osobe koje su 10. lipnja 1940. godine imale prebivalište na teritorijima koji su ušli u sklop FNRJ.¹³ Konačno, na temelju *Zakona* o važenju ustava, zakona i drugih saveznih pravnih propisa na teritoriju na koji je međunarodnim sporazumom proširena civilna uprava FNRJ, iz 1954. godine, državljani FNRJ postali su i svi stanovnici područja Slobodnog Teritorija Trsta koje je ušlo u sastav FNRJ pod pretpostavkom da su bili „stalno naseljeni“ na tom području te da su do stupanja na snagu Mirovnog ugovora s Italijom bili talijanski državljani.¹⁴ Prethodni navodi upućuju na to da su, pored načela kontinuiteta državljanstva, za utvrđivanje

⁹ Usp. čl. 53. Zakona o državljanstvu Kraljevine SHS.

¹⁰ Usp. čl. 35. st. 1. Zakona o državljanstvu DFJ, Službeni list DFJ, br. 64/1945.

¹¹ Usp. čl. 35. st. 1. Zakona o državljanstvu FNRJ, Službeni list FNRJ, br. 54/1946; O tome da se Zakon o državljanstvu FNRJ sadržajno nastavlja na Zakon o državljanstvu DFJ vidi: Krbeć, I.; Oćokoljić, N., *Zakon o državljanstvu s komentarom*, Izdanje „Službenog lista FNRJ“, Beograd 1948., str. 7; Štiks, I., *Nations and Citizens in Yugoslavia and the Post-Yugoslav States: One Hundred Years of Citizenship*, Bloomsbury Academic, London-New York 2015., str. 62; Medvedović, D., „Federal and republican citizenship in the former SFR Yugoslavia at the time of its dissolution“, *Croatian Critical Law Review*, vol. 3, br. 1-2, 1998., str. 21-56, str. 24.

¹² Usp. čl. 36. Zakona o državljanstvu DFJ, odnosno isti članak Zakona o državljanstvu FNRJ.

¹³ Vidi Krbeć, I.; Oćokoljić, N., *op. cit.* u bilj. 11, str. 49; Usp. Đerđa, D., „Problematika državljanstva na području tzv. Slobodnog Teritorija Trsta“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 24 (2003), br. 3, str. 423-444, str. 435-436; Metelko-Zgombić, *op. cit.* u bilj. 3, str. 842-843.

¹⁴ Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 13, str. 438.

državljanstva bili značajni i kriteriji zavičajnosti, boravišta, stalnog naseljenja te narodne pripadnosti.¹⁵ Pored navedenog, koncept jugoslavenskog državljanstva u određenoj je mjeri definiran inkluzivno na način da se jugoslavensko državljanstvo presumiralo kod svih rođenih u zemlji, odgojenih u zemlji te onih koji u zemlji obično borave, ako su pripadali jednom od naroda DFJ-a odnosno FNRJ.¹⁶

No, iako prethodni navodi upućuju na kontinuitet državljanstva u usporedbi s međuratnim razdobljem te ukazuju i na značajnu uključivost koncepta državljanstva, na temelju propisa o državljanstvu možemo zaključivati i o značajnom diskontinuitetu državljanstva u usporedbi s ranijim razdobljem. Tako je već Zakonom o državljanstvu DFJ-a Ministarskom savjetu DFJ-a dana mogućnost da „propíše odredbe o slučajevima stjecanja jugoslavenskog državljanstva“ po Zakonu o državljanstvu iz 1928. godine, koji su se dogodili u razdoblju od „6. travnja 1941. godine do stupanja na snagu ovog zakona“. Na taj je način Ministarskom savjetu ostavljena mogućnost da stavi rezervu na stjecanja državljanstva koja su se dogodila nakon 6. travnja 1941. godine.¹⁷ Nadalje, Zakonom o državljanstvu FNRJ određeno je da „strana državljanka koja se udala za državljan FNRJ poslije 6. travnja 1941. nije udajom stekla državljanstvo FNRJ, ali ga može steći naturalizacijom po stavci 2. člana 9. ovog zakona“, čime je negiran značaj braka kao osnove stjecanja državljanstva u slučaju udane žene nakon 6. travnja 1941. godine.¹⁸ Ipak, zasigurno najznačajniji diskontinuitet u odnosu na prethodno razdoblje uspostavljen je Zakonom o oduzimanju državljanstva oficirima i podoficirima bivše Jugoslavenske vojske, koji neće da se vrate u otadžbinu, i pripadnicima vojnih formacija koji su služili okupatoru i odbjegli u inozemstvo (U nastavku: Zakon o oduzimanju državljanstva) od 28. kolovoza 1945.¹⁹ Tim je aktom određeno da jugoslavensko državljanstvo gube svi „od neprijatelja zarobljeni ili internirani aktivni ili rezervni oficiri i podoficiri bivše Jugoslavenske vojske koji odbiju da se sa ostalim oslobođenim jugoslavenskim zarobljenicima i internircima vrate u otadžbinu i dobrovoljno ostanu izvan otadžbine“. ²⁰ Pored navedenih osoba, na temelju tog Zakona prestali su biti državljani i svi „pripadnici kao i politički rukovodioci raznih protiv narodnih vojnih formacija koje su bile u službi okupatora (tzv. Jugoslavenske vojske u otadžbini, četnika, ustaša, Srpske državne straže,

¹⁵ Slično tvrdi u svom radu i Andreja Metelko-Zgombić, no s tom razlikom što ona navodi da su za državljane priznate osobe temeljem kriterija prethodnog državljanstva (dakle, primjenom načela kontinuiteta, op. a.), zavičajnosti te nacionalne pripadnosti kombinirane s kriterijem boravišta. Usp. Metelko-Zgombić, *op. cit.* u bilj. 3, str. 840.

¹⁶ Usp. čl. 25. st. 1. Zakona o državljanstvu DFJ; Usp. čl. 25. st. 1. Zakona o državljanstvu FNRJ; Komentar ove odredbe vidi u: Krbeć, I.; Očokoljić, N., *op. cit.* u bilj. 11, str. 39-41.

¹⁷ Usp. čl. 35. st. 2. Zakona o državljanstvu DFJ.

¹⁸ Usp. čl. 35. st. 2. Zakona o državljanstvu FNRJ.

¹⁹ Zakon o oduzimanju državljanstva oficirima i podoficirima bivše Jugoslavenske vojske, koji neće da se vrate u otadžbinu i pripadnicima vojnih formacija koji su služili okupatoru i odbjegli u inozemstvo. Službeni list DFJ, br. 64/1945; Usp. Đerđa, D., *Državljanstvo Europske unije* (magistarski rad), neobjavljeno, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2001., str. 60-61; Kosnica, I., „Deprivation of Citizenship Status in Croatia and Yugoslavia in the Aftermath of the Second World War“, *Journal on European History of Law*, vol. 12, br. 2, 2021., str. 106-113, str. 111.

²⁰ Usp. čl. 1. st. 1. Zakona o oduzimanju državljanstva.

domobrana, itd.) koji su se nalazili u inozemstvu“.²¹ Navedenim kategorijama osoba tek je iznimno ostavljena mogućnost da ostanu jugoslavenski državljani, ako u zakonom predviđenom roku daju izjavu nadležnim vlastima da su se spremni vratiti u domovinu.²² U suprotnom, gubili su jugoslavensko državljanstvo *ex lege*.²³

Kasnije je, pak, 23. listopada 1946. godine, Zakon o oduzimanju državljanstva zamijenjen Zakonom o oduzimanju državljanstva oficirima i podoficirima bivše jugoslavenske vojske, koji neće da se vrate u otadžbinu i pripadnicima vojnih formacija koji su služili okupatoru i odbjegli u inozemstvo, kao i osobama odbjeglina nakon oslobođenja.²⁴ Ovaj zakon vrlo sličnog naziva kao i Zakon o oduzimanju državljanstva iz 1945. godine u osnovi ponavlja odredbe tog zakona, ali donosi i vrlo značajnu novu odredbu kojom je određeno da državljanstvo gube i „osobe koje pobjegnu ili su pobjegle iz zemlje nakon oslobođenja“.²⁵

Pored svega navedenog, značajan propis iz motrišta kontinuiteta odnosno diskontinuiteta državljanstva nakon Drugog svjetskog rata bio je Zakon o izmjenama i dopunama zakona o državljanstvu FNRJ donesen 1. prosinca 1948. godine.²⁶ Taj je propis bitno zahvatio u sadržaj članka 35. Zakona o državljanstvu FNRJ iz 1946. godine kojim je bio definiran početni državljanski korpus na način da državljanstvo FNRJ od toga dana više nije priznato „osobama njemačke narodnosti koje se nalaze u inozemstvu, a koje su se za vrijeme rata ili prije rata ogriješile o svoje dužnosti državljanina nelojalnim postupcima protiv narodnih i državnih interesa naroda FNRJ“.²⁷ Nadalje, tim je propisom Ministar unutarnjih poslova FNRJ ovlašten preispitati u postupku revizije državljanstvo svih osoba koje su ga stekle naturalizacijom prije nego je Zakon o državljanstvu FNRJ stupio na snagu.²⁸ U slučajevima revizije, osobe su ostale državljani u smislu važećih propisa samo ako ih je Ministar unutrašnjih poslova potvrdio za državljane.²⁹

²¹ Usp. čl. 1. st. 2. Zakona o oduzimanju državljanstva.

²² Usp. čl. 2. Zakona o oduzimanju državljanstva. O repatrijacijama iz pojedinih zemalja vidi: Kosnica, I., *op. cit.* u bilj. 19, str. 112.

²³ O tome da se državljanstvo na temelju Zakona o oduzimanju državljanstva gubilo *ex lege* te da u tim slučajevima nije bio potreban poseban akt vlasti o oduzimanju državljanstva vidi: Borković, I., „Prestanak državljanstva oduzimanjem u jugoslavenskom pravu“, *Pravna misao*, vol. 6, br. 7-8, 1976., str. 44-52, str. 46; Kasnije je pak doseg Zakona o oduzimanju državljanstva ipak ublažen Zakonom o ukidanju Zakona o oduzimanju državljanstva iz 1962. godine na način da je određeno da su državljanstvo temeljem Zakona o oduzimanju državljanstva izgubili samo oni državljani kojima je ono individualnim aktom oduzeto. Usp. Đerđa, *op. cit.* u bilj. 19, str. 60-61; Treba, međutim, ipak primijetiti da takva, na prvi pogled liberalna odredba nije imala praktično važan značaj stoga što su ti iseljenici tad već izgubili državljanstvo i po drugoj osnovi, odsutnošću. Naime, već je Zakonom o državljanstvu DFJ-a propisano da se državljanstvo gubi petnaestogodišnjom odsutnošću iz države. Usp. čl. 15. Zakona o državljanstvu DFJ-a.

²⁴ Službeni list FNRJ, br. 86/1946.

²⁵ Usp. čl. 1. st. 2. Zakona o oduzimanju državljanstva iz 1946. godine.

²⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu FNRJ, Službeni list FNRJ, br. 105/1948.

²⁷ Čl. 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu FNRJ, Službeni list FNRJ, br. 105/1948; Usp. Janjetović, Z., „O državljanstvu jugoslovenskih Nemaca“, *Tokovi historije*, vol. 1-2, 2002., str. 25-35, str. 34.

²⁸ Usp. čl. 2. st. 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu FNRJ, Službeni list FNRJ, br. 105/1948.

²⁹ Usp. čl. 2. st. 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu FNRJ.

Prethodni navodi upućuju na to da je načelo kontinuiteta državljanstva neposredno nakon Drugog svjetskog rata primijenjeno uz značajne rezerve i ograničenja. Štoviše, određene rezerve ugrađene su i u kasnije doneseni Zakon o jugoslavenskom državljanstvu iz 1964. godine koji, iako propisuje načelo kontinuiteta državljanstva za osnovno načelo državljanstvoskog prava, sadrži odredbu kojom je predviđen prestanak državljanstva osobama koje su se iselile iz Jugoslavije do stupanja na snagu tog zakona te su u međuvremenu stekle državljanstvo države čijoj narodnosti pripadaju.³⁰ Tek zadnji savezni Zakon o državljanstvu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (u nastavku: SFRJ) iz 1976. godine u potpunosti stoji na stanovištu kontinuiteta državljanstva u odnosu na prethodni propis te ne predviđa više iznimke po tom pitanju.³¹

3.2. Uspostava republičkog državljanstva neposredno nakon Drugog svjetskog rata

Prethodni navodi o kontinuitetu saveznog državljanstva s državljanstvom Kraljevine Jugoslavije te napomene o vidljivim diskontinuitetima u tom dijelu, iako značajni za razumijevanje načela kontinuiteta državljanstva, nisu dovoljni za puno razumijevanje oblikovanja državljanstvoskog korpusa nakon Drugog svjetskog rata. To stoga što je tad državljanstvoski korpus, osim što je oblikovan na razini savezne države, oblikovan i na razini svake pojedine republike te je stoga nužno analizirati i tu razinu.³²

Osnovni kriterij za oblikovanje republičkog državljanstvoskog korpusa na kraju rata propisan je Zakonom o državljanstvu DFJ-a na način da je određeno da su državljanstvoski pojedine zemlje oni jugoslavenski državljanstvoski koji u toj zemlji u nekoj od općina imaju zavičajnost na dan stupanja tog zakona na snagu.³³ U slučaju pak da zavičajnost osobe nije bila poznata, istu je trebalo odrediti primjenom članka 34. Zakona o državljanstvu DFJ.³⁴ To je značilo da zemlje moraju postići sporazum o zavičajnosti određene osobe, a ako to nije bilo moguće o sporu je odlučivao Vrhovni sud Jugoslavije. Kao kriterije temeljem kojih je osobi trebala biti određena zavičajnost, a onda posljedično i zemaljsko državljanstvo, zakon navodi kriterij neprekidnog i dobrovoljnog boravka tijekom protekle dvije godine u zemlji, zatim kriterij rođenja, kriterij najduljeg boravka tijekom proteklih deset godina te u konačnici kriterij zemlje u kojoj se stranka zatekla u vrijeme vođenja postupka o utvrđivanju zavičajnosti odnosno zemaljskog državljanstva.³⁵ Pravilo o utvrđivanju zemaljskog državljanstva na temelju zavičajnosti potvrđeno je i Zakonom o

³⁰ Usp. čl. 22. st. 1. i čl. 23. Zakona o jugoslavenskom državljanstvu, Službeni list SFRJ, br. 38/1964.

³¹ Usp. čl. 26. Zakona o državljanstvu SFRJ, Službeni list SFRJ, br. 58/1976.

³² O dualnoj strukturi državljanstva u Jugoslaviji i Hrvatskoj nakon Drugog svjetskog rata piše vrlo detaljno Dragan Medvedović. Medvedović D., *op. cit.* u bilj. 11, str. 22. i dalje.

³³ Usp. čl. 37. st. 1. Zakona o državljanstvu DFJ.

³⁴ Usp. čl. 37. st. 2. Zakona o državljanstvu DFJ.

³⁵ Usp. čl. 34. st. 2. Zakona o državljanstvu DFJ.

državljanstvu FNRJ iz 1946. godine, a također su potvrđeni i kriteriji temeljem kojih su trebali biti određeni zavičajnost osobe i njezino republičko državljanstvo u slučajevima kad oni inicijalno nisu bili poznati.³⁶

Prethodne odredbe koje zavičajnosti daju ključan značaj za utvrđivanje republičkog državljanstva, u praksi su vrlo brzo otvorile pitanje kako treba vrednovati promjene u zavičajnosti koje su se dogodile za vrijeme i neposredno nakon Drugog svjetskog rata. Kako bi otklonio svaku sumnju te ujedno ujednačio praksu po tom pitanju, Prezidijum Narodne skupštine FNRJ dana je 5. studenoga 1946. godine donio Obavezno tumačenje tog članka istaknuvši da je mjerodavna zavičajnost koju je osoba imala na dan 6. travnja 1941. godine.³⁷ Obavezno tumačenje od 5. studenoga 1946. godine kao i ubrzo donesen Pravilnik za izvršenje Zakona o državljanstvu FNRJ sadržavali su mogućnost da državljani FNRJ u roku od 6 mjeseci od objave Obveznog tumačenja daju izjavu nadležnim organima, ako žele steći državljanstvo neke druge narodne republike.³⁸ Na ovaj je način državljanima FNRJ omogućeno da na temelju izjave odaberu državljanstvo druge narodne republike koje je različito od republičkog državljanstva koje bi im bilo pripisano na temelju zavičajnosti. Naknadno je mogućnost izbora republičkog državljanstva dodatno regulirana Zakonom o izmjeni čl 37. st. 2. Zakona o državljanstvu FNRJ od 12. listopada 1948. godine kojim je naloženo republikama da propišu mogućnost izbora drugog republičkog državljanstva za sve svoje državljane.³⁹ Na ovaj je način dodatni značaj pridan izjavi volje u odabiru republičkog državljanstva, te su ublaženi ranije propisani objektivni kriteriji pripisivanja republičkog državljanstva.

Relevantnost izjave volje kao osnove stjecanja drugog republičkog državljanstva potvrdio je i prvi hrvatski republički Zakon o državljanstvu Narodne Republike Hrvatske (u nastavku: NRH) od 22. svibnja 1950. godine⁴⁰ i to na način da je odredio da su 28. kolovoza 1945. godine državljani NRH postali „svi državljani FNRJ: 1. koji su na dan 6. travnja 1941. imali zavičajnost (članstvo općine) u kojem mjestu na području NRH, ukoliko nisu kasnijom izjavom stekli državljanstvo druge narodne republike; 2. koji na dan 6. travnja 1941. nisu imali zavičajnost (članstvo općine) u kojem mjestu na području NRH, ali su do 30. lipnja 1948. dali izjavu pred izvršnim odborom kotarskog odnosno gradskog (rajonskog) narodnog odbora, na čijem se području nalazi njihovo prebivalište odnosno boravište, da žele biti državljani NRH“.⁴¹ Zakonom o državljanstvu NRH također je propisano da su državljani NRH i oni državljani FNRJ koji 28. kolovoza 1945. godine nisu imali prebivalište na području FNRJ, ali su prije 6. travnja 1941. godine imali zavičajnost u nekoj od

³⁶ Usp. čl. 37. Zakona o državljanstvu FNRJ.

³⁷ Usp. Obavezno tumačenje čl. 37. st. 1. Zakona o državljanstvu FNRJ od 1. srpnja 1946., Službeni list FNRJ, br. 90/46; Usp. Krbek, I.; Očokoljić, N., *op. cit.* u bilj. 11, str. 54-55.

³⁸ Usp. čl. 56. Pravilnika za izvršenje Zakona o državljanstvu FNRJ. Službeni list FNRJ, br. 98/1946; Usp. Obavezno tumačenje čl. 37. st. 1. Zakona o državljanstvu FNRJ.

³⁹ Usp. čl. 1. Zakona o izmjeni čl. 37. stavka 2. Zakona o državljanstvu FNRJ, Službeni list FNRJ, br. 88/1948.

⁴⁰ Zakon o državljanstvu NRH, Narodne novine, br. 23/1950.

⁴¹ Čl. 26. st. 1. Zakona o državljanstvu NRH.

općina koje su ušle u sastav NRH.⁴² Razumije se da je i u ovom, kao i u prethodnom slučaju, bilo nužno da su te osobe još uvijek bile državljani FNRJ.

Iz prethodnih navoda vidljivo je da je nakon Drugog svjetskog rata uspostavljen posve novi koncept republičkog državljanstva.⁴³ Pri tome je taj novi koncept u značajnoj mjeri oblikovan oslanjanjem na zavičajnost, koja je korištena kao bitna pravna veza i u ranijim razdobljima, te u određenoj mjeri i na voljni moment svakog od državljana.

3.3. Kontinuitet republičkog državljanstva

Nakon uspostave republičkog državljanstva, naknadnim republičkim propisima, Zakonom o državljanstvu Socijalističke Republike Hrvatske (u nastavku: SRH) iz 1965. godine i Zakonom o državljanstvu SRH iz 1977. godine, nisu vršene intervencije u državljanski korpus te je on svaki put preuziman primjenom načela kontinuiteta državljanstva.⁴⁴ Određeni diskontinuitet vidljiv je, međutim, u pravilima o stjecanju hrvatskog republičkog državljanstva koja su se više puta mijenjala. Činjenica, pak, da su različiti hrvatski republički propisi različito vrednovali mjesto rođenja djeteta, državlanstvo roditelja te izjavu volje kao osnove stjecanja hrvatskog republičkog državljanstva, otvarala je pitanje stjecanja hrvatskog republičkog državljanstva niza osoba.⁴⁵ Zbog činjenice da je RH 1991. godine svoj novi državljanski korpus temeljila na dotadašnjem republičkom državljanskom korpusu, neke od značajnih promjena republičkog državljanskog režima s obzirom na tri važeća zakona o državljanstvu izlažemo u nastavku rada.

Zakon o državljanstvu NRH iz 1950. godine propisuje da dijete kojem su oba roditelja državljani NRH stječe državljanstvo NRH neovisno o mjestu rođenja.⁴⁶ U slučaju da je jedan roditelj državljanin NRH, a drugi državljanin druge narodne republike, Zakon o državljanstvu NRH određuje niz kriterija primjenom kojih je takvo dijete stjecalo hrvatsko republičko državljanstvo. Tako Zakon navodi sporazum roditelja, zajedničko prebivalište roditelja na području NRH, rođenje na teritoriju NRH ili stjecanje državljanstva NRH po ocu koji je državljanin NRH.⁴⁷

⁴² Usp. čl. 26. st. 2. Zakona o državljanstvu NRH.

⁴³ Metelko-Zgombić također ističe da se republičko „državljanstvo nije moglo nadovezati na prijašnje stanje jer je bila riječ o institutu koji je bio nepoznat u zakonodavstvu Kraljevine Jugoslavije“. Metelko-Zgombić, *op. cit.* u bilj. 3, str. 841.

⁴⁴ U čl. 7. Zakona o državljanstvu SRH iz 1965. godine, načelo kontinuiteta državljanstva propisano je na način da su državljani SRH svi koji su „po dosadašnjim propisima imali državljanstvo SRH“. U Zakonu o državljanstvu SRH iz 1977. godine načelo kontinuiteta državljanstva sadržano je u čl. 26. st. 1. kojim je propisano da se „državljaninom SRH smatra osoba koja je po dosadašnjim propisima imala državljanstvo SRH“. Zakon o državljanstvu SRH, Narodne novine, br. 13/1965; Zakon o državljanstvu SRH, Narodne novine, br. 32/1977.

⁴⁵ Usp. Skenderović, A., „Utvrdjivanje hrvatskog državljanstva“, *Slobodno poduzetništvo*, vol. 8, br. 7, 2001., str. 85-90, str. 87.; Ukratko o nekim osnovnim obilježjima tri republička državljanska režima stjecanja državljanstva vidi u: Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 176-177.

⁴⁶ Usp. čl. 4. Zakona o državljanstvu NRH.

⁴⁷ Usp. čl. 6. Zakona o državljanstvu NRH.

Prema Zakonu o državljanstvu SRH iz 1965. godine, državljanstvo SRH stjecalo je dijete kojem su oba roditelja bili državljani SRH, ali samo ako su roditelji djeteta imali i prebivalište u SRH.⁴⁸ Ako nije bilo zajedničkog prebivališta, dijete je stjecalo državljanstvo SRH samo ako su se roditelji o tome sporazumjeli.⁴⁹ Slučaj državljanstva djeteta kojem je tek jedan roditelj bio državljanin SRH, a drugi je bio državljanin druge narodne republike, ovaj zakon uopće posebno ne regulira nego za taj i druge slučajeve sadrži opću odredbu kojom je predviđena tek mogućnost da jugoslavenski državljani steknu državljanstvo SRH na temelju posebne izjave.⁵⁰ Vidljivo je, dakle, da su rješenja sadržana u Zakonu o državljanstvu SRH iz 1965. godine u usporedbi sa Zakonom o državljanstvu NRH bitno suzila doseg načela *ius sanguinis* kao osnove stjecanja državljanstva te su značajno reducirala automatizam u pripisivanju republičkog državljanstva učinivši stjecanje republičkog državljanstva u nizu slučajeva ovisnim o davanju izjave koja je mogla, ali i nije morala biti dana. Kako ističe Dragan Medvedović, ovaj je režim bio naročito nepovoljan za djecu rođenu u braku čiji su roditelji imali različita republička državljanstva pa se stoga vrlo lako moglo dogoditi da tim osobama uopće ne bude upisano republičko državljanstvo.⁵¹

Posljednji republički Zakon o državljanstvu SRH iz 1977. godine ponovno je osnažio doseg načela *ius sanguinis* kao osnove stjecanja državljanstva na način da su temeljem tog načela republičko državljanstvo automatizmom stjecala djeca kojima su roditelji bili državljani SRH neovisno o mjestu rođenja djeteta.⁵² Također, Zakon o državljanstvu SRH iz 1977. sadrži i detaljna pravila temeljem kojih su hrvatsko republičko državljanstvo stjecala djeca kojima je jedan od roditelja bio državljanin SRH dok je drugi bio državljanin neke druge jugoslavenske republike. Tako je hrvatsko državljanstvo u tom slučaju stjecalo dijete temeljem sporazuma roditelja, a ako sporazuma nije bilo, hrvatsko je državljanstvo stjecalo dijete čiji su roditelji imali prebivalište u SRH, odnosno dijete koje je upisano u matičnu knjigu rođenih u SRH.⁵³

4. NAČELO KONTINUITETA DRŽAVLJANSTVA OD 1991. GODINE DO DANAS

Zakon o hrvatskom državljanstvu, koji je stupio na snagu 8. listopada 1991. godine, o načelu kontinuiteta državljanstva govori u članku 30. st. 1. na način da propisuje da su državljani RH svi koji su hrvatsko državljanstvo stekli prema

⁴⁸ Usp. čl. 2. st. 1. Zakona o državljanstvu SRH iz 1965.

⁴⁹ Usp. čl. 2. st. 1. Zakona o državljanstvu SRH iz 1965.

⁵⁰ Usp. čl. 4. Zakona o državljanstvu SRH iz 1965.

⁵¹ Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 11, str. 55.

⁵² Usp. čl. 4. st. 1. toč. 1. Zakona o državljanstvu SRH iz 1977.

⁵³ Usp. čl. 4. st. 1. toč. 2. i 3. Zakona o državljanstvu SRH iz 1977.

propisima koji su bili na snazi do stupanja na snagu tog zakona.⁵⁴ Takva odredba nedvojbeno je davala na važnosti konceptu hrvatskog republičkog državljanstva te je ujedno učinila relevantnim sve ranije propise, ali i prakse u pogledu hrvatskog republičkog državljanstva kao i republičke evidencije o tom državljanstvu.⁵⁵

Usporedno s načelom kontinuiteta kao temeljnim za utvrđivanje hrvatskog državljanstva, Zakon o hrvatskom državljanstvu sadrži i dopunsku odredbu temeljem koje je za hrvatskog državljanina trebao biti smatran i pripadnik hrvatskog naroda s desetogodišnjim prebivalištem u Republici Hrvatskoj, ako je policijskim organima u roku od 6 odnosno 12 mjeseci dao odgovarajuću izjavu u tom smislu.⁵⁶

Sa stupanjem na snagu Zakona o hrvatskom državljanstvu, državljani ostalih republika SFRJ s prebivalištem u RH svrstani su u kategoriju stranaca.⁵⁷ Svrstavanje tih osoba u kategoriju stranaca rezultiralo je značajnim interesom dijela tih, kako Igor Štiks navodi, *isključenih* osoba za stjecanjem odnosno utvrđivanjem hrvatskog državljanstva.⁵⁸ Pri tome je riječ o osobama koje hrvatsko republičko državljanstvo nisu nikad stekle ili su u nekom trenutku prestale biti hrvatski republički državljani po raznim osnovama. U literaturi se navode razne kategorije tih osoba. Tako jednu kategoriju čine osobe koje su se doselile u Hrvatsku iz neke druge jugoslavenske republike te su u Hrvatskoj niz godina živjele a da nisu stekle hrvatsko republičko državljanstvo. Drugu kategoriju čine djeca rođena u Hrvatskoj od roditelja koji su bili državljani neke druge republike SFRJ, treću kategoriju čine djeca rođena u Hrvatskoj od roditelja koji su imali različito republičko državljanstvo, a koja nisu stekla hrvatsko republičko državljanstvo itd.⁵⁹

Činjenica da su se republički propisi o državljanstvu u Jugoslaviji i Hrvatskoj više puta mijenjali te to što evidencije o državljanima nisu bile uredno vođene, dodatno su otežavali statusnu poziciju tih osoba. Nije naime bio rijedak slučaj da, kako navodi Dragan Medvedović, podatak o republičkom državljanstvu uopće nije upisivan u evidenciju o državljanstvu odnosno da je pogrešno upisivan, a ponekad se dogodilo da je djeci istih roditelja u evidenciju upisano različito državljanstvo, iako

⁵⁴ Usp. Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 11, str. 53; Skenderović, A., *op. cit.* u bilj. 45, str. 85-86; Metelko-Zgombić, *op. cit.*, u bilj. 3, str. 847.

⁵⁵ Vidi primjerice odluku Ustavnog suda RH U-III-3090/2018, od 3. prosinca 2019.; Vidi također Presudu Upravnog suda Split broj: Usl 489/2018-8, od 15. ožujka 2019.

⁵⁶ Usp. čl. 30. st. 2-5. Zakona o hrvatskom državljanstvu.

⁵⁷ Riječ je bila o posve novom državljanском režimu koji se bitno razlikovao od dotadašnjeg državljanског režima u kojem su državljani drugih republika SFRJ s prebivalištem u RH bili u potpunosti izjednačeni s hrvatskim republičkim državljanima. O tome da republičko državljanstvo do 8. listopada 1991. godine nije jamčilo nikakva posebna prava u RH vidi primjerice: Skenderović, *op. cit.* u bilj. 45, str. 87; Sukladno prethodnim navodima, na prvim višestranačkim izborima održanima tijekom travnja i svibnja 1990. godine pravo glasa imali su svi državljani SFRJ s prebivalištem u Hrvatskoj neovisno o svom republičkom državljanstvu vidi: Pokrovac, Z., *Hrvatsko izbornо zakonodavstvo za parlamentarne i predsjedničke izbore od 17. 2. 1990. do 30. 9. 1993.*, Plus, Split, 1995., str. 19.

⁵⁸ Štiks, I., „Uključeni, isključeni, pozvani: politike državljanstva u postsocijalističkoj Europi i Hrvatskoj“, *Politička misao*, vol. 47, br. 1, 2010., str. 77-100, str. 86-87.

⁵⁹ O tim i o još nekim drugim slučajevima vidi više u: Medvedović, D., *op. cit.*, u bilj. 11, str. 54-55; Staničić, F., *Analysis of the Legal Framework Concerning Stateless Persons and Persons at Risk of Statelessness in Croatia / Analiza pravnog okvira koji se odnosi na osobe bez državljanstva i osobe izložene riziku bezdržavljanstva u Hrvatskoj*, UNHCR, Zagreb, 2020., str. 23-27.

su djeca bila rođena u istom mjestu i za vrijeme važenja istog republičkog zakona o državljanstvu.⁶⁰ Na manjkavost evidencija o državljanstvu upućuje i informacija iz prve polovice 1992. godine prema kojoj četvrtina stanovništva RH nije bila upisana u evidenciju o državljanstvu.⁶¹

Nedvojbeno, pred hrvatskim je vlastima nakon stupanja na snagu Zakona o hrvatskom državljanstvu bio velik posao sređivanja evidencija o državljanstvu temeljem koji su onda mogle biti izdavane i domovnice kao potvrde o državljanstvu. U tom opsežnom poslu, polazišna osnova bile su knjige državljana koje su Pravilnikom o obrascu i načinu vođenja evidencije o hrvatskom državljanstvu od 15. listopada 1991. godine ocijenjene kao pouzdan izvor informacija o državljanstvu osoba tek u dijelu koji se ticao upisa u knjigu državljana do 29. veljače 1978. godine.⁶² Za upise u knjigu državljana izvršene nakon 29. veljače 1978. godine bilo je ključno da je osim upisa u knjigu državljana također u rubrici „republičko državljanstvo“ upisano i državljanstvo SRH odnosno RH.⁶³ To stoga što su u razdoblju nakon 29. veljače 1978. godine u hrvatske knjige državljana trebali biti upisivani i državljanji drugih republika SFRJ s boravištem u RH, uz napomenu da su državljanji druge republike.⁶⁴ Konačno, istim Pravilnikom također je određeno da će se u slučaju da republičko državljanstvo nije upisano, domovnica izdati tek „nakon što se utvrdi da se osoba smatra hrvatskim državljaninom, a podatak upiše u odgovarajuću rubriku“.⁶⁵

Treba nadalje istaknuti da prethodno navedena situacija u kojoj nije bilo upisa o republičkom državljanstvu u knjigu državljana ili situacija u kojima osoba uopće nije bila upisana u knjigu državljana, za velik broj pripadnika hrvatskog naroda s desetogodišnjim prebivalištem u RH nije predstavljala problem jer je njima hrvatsko državljanstvo moglo biti utvrđeno temeljem već spomenutog članka 30. stavka 2. Zakona o hrvatskom državljanstvu. Štoviše, ta odredba je tijekom 1992. godine još šire formulirana na način da je uklonjena pretpostavka desetogodišnjeg prebivališta.⁶⁶ No, budući da su dosezi te odredbe bili ograničeni samo na pripadnike hrvatskog naroda s prebivalištem u RH, ta odredba nije mogla biti primijenjena na ostale državljane drugih republika bivše SFRJ koji su u RH imali prebivalište, ali ne i hrvatsko republičko državljanstvo.⁶⁷ Utoliko je onda jedna od mogućnosti za

⁶⁰ Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 11, str. 51.

⁶¹ Pokrovac, Z., *op. cit.* u bilj. 57, str. 19.

⁶² Odredbom čl. 23. st. 1. Pravilnika o obrascu i načinu vođenja evidencije o hrvatskom državljanstvu propisano je da se domovnica može izdati samo osobama koje su upisane u knjigu državljana do tog datuma. Pravilnik o obrascu i načinu vođenja evidencije o hrvatskom državljanstvu, Narodne novine, br. 54/1991; Tako i: Skenderović, A., *op. cit.* u bilj. 45, str. 88.

⁶³ Usp. čl. 23. st. 2. Pravilnika o obrascu i načinu vođenja evidencije o hrvatskom državljanstvu.

⁶⁴ Staničić, F., *op. cit.* u bilj. 59, str. 28.

⁶⁵ Usp. čl. 23. st. 3. Pravilnika o obrascu i načinu vođenja evidencije o hrvatskom državljanstvu.

⁶⁶ Usp. čl. 13. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o hrvatskom državljanstvu, Narodne novine, br. 28/1992.

⁶⁷ O dosegu te odredbe vrlo detaljno raspravlja Jasna Omejec. Omejec, J., *Stvaranje početnog državljanjskog korpusa Republike Hrvatske na dan raskida državnopravnih veza sa SFRJ s osvrtom na stjecanje i prestanak hrvatskog državljanstva, Državljanjski status državljana bivše SFRJ nakon njezina raspada (radni materijal)*, Zagreb, 1997., str. 49-67, str. 55-57.

te osobe bila da pokušaju dokazati hrvatsko državljanstvo pozivajući se na načelo kontinuiteta državljanstva.

Letimičan uvid u praksu pokazuje da su Ustavni sud RH, ali i upravni sudovi te upravna tijela u predmetima utvrđivanja državljanstva provodili manje-više opsežna istraživanja normativnog okvira i praksi uspostavljenih prije 1991. godine, a sve s ciljem davanja odgovora na pitanje je li stranka doista stekla hrvatsko državljanstvo te ga zadržala do 8. listopada 1991. godine kad je Zakon o hrvatskom državljanstvu stupio na snagu.⁶⁸

Od niza predmeta, navodimo predmet vođen pred Ustavnim sudom RH tijekom 2009. godine u kojem je Ustavni sud RH odbio stranku sa zahtjevom za utvrđivanjem hrvatskog državljanstva na temelju načela kontinuiteta državljanstva, te je potvrdio stajališta Upravnog suda RH i Ministarstva unutarnjih poslova RH, stoga što je utvrdio da je stranka, iako rođena na području RH, na zahtjev majke 1948. godine upisana u knjigu državljana u Narodnoj Republici S. te da stoga ne postoji kontinuitet državljanstva.⁶⁹ Stajalište o kontinuitetu državljanstva kao ključnom za utvrđivanje hrvatskog državljanstva na temelju članka 30. st. 1. Zakona o hrvatskom državljanstvu zauzeo je i Upravni sud u Rijeci u presudi od 19. veljače 2015. godine kojom je potvrdio da je stranka, iako izvorno hrvatski republički državljanin, izgubila hrvatsko republičko državljanstvo uslijed činjenice da je 1978. godine upisana u evidenciju o državljanstvu Socijalističke Republike Srbije.⁷⁰ I u Odluci Ustavnog suda RH kao i u navedenoj presudi Upravnog suda u Rijeci, tijela su zauzela stajalište prema kojem je činjenica da je osoba državljanin druge republike ujedno dokaz da ona ne može biti i hrvatski državljanin. Takvo shvaćanje temeljilo se na zakonskom uređenju državljanstva do 8. listopada 1991. godine prema kojem je svaki državljanin SFRJ mogao biti državljanin samo jedne od republika, dok mogućnost dvojnog državljanstva nije postojala.⁷¹

Nadalje, osim stjecanjem državljanstva druge republike SFRJ, kontinuitet republičkog državljanstva mogao je biti prekinuti gubitkom saveznog, jugoslavenskog državljanstva koje je bilo nužna pretpostavka republičkog državljanstva. Tako je Ustavni sud RH u odluci od 4. listopada 2017. godine, odlučujući o ustavnoj tužbi Michaela Israelija iz Izraela, potvrdio stajališta Visokog upravnog suda RH i nadležnih upravnih tijela prema kojima Michael Israeli, iako 1940. godine zavičajan

⁶⁸ Vidi primjerice Presudu Upravnog suda Split broj: Usl 297/2019-4, od 19. veljače 2020.

⁶⁹ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-16125/2009, od 16. prosinca 2009.

⁷⁰ Upravni sud u Rijeci poziva se pri tome na članak 19. st. 4. Zakona o državljanstvu SRH iz 1977. godine kojim je propisano da hrvatski republički državljanin gubi republičko državljanstvo stjecanjem drugog republičkog državljanstva. Vidi presudu u: Crnković, M., „Sudska i upravna praksa. Upravni sud u Rijeci. Drugo republičko državljanstvo kao zapreka za utvrđivanje hrvatskog državljanstva po načelu kontinuiteta“, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, vol. 16, br. 1, 2016., str. 165-167.

⁷¹ Takvo shvaćanje zauzeo je, primjerice, 9. studenoga 2005. u presudi Us 1415/2003-6 Visoki upravni sud Republike Hrvatske utvrdivši u tom predmetu da je tužitelj imao državljanstvo Republike Srbije pa stoga „kako nije mogao imati dvojno državljanstvo (...) nije mogao biti utvrđen hrvatskim državljaninom“. Takav stav redovito zauzimaju i upravna tijela. Vidi primjerice stav upravnih tijela naveden u odluci Ustavnog suda RH. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-1153/2011, od 13. studenoga 2014.

u Zagrebu, ne može biti smatran za državljanina stoga što se iselio iz Hrvatske i Jugoslavije 1940. godine te je do 1964. godine stekao državljanstvo države Izrael. Prema mišljenju nadležnih tijela, činjenica da je osoba stekla strano državljanstvo u državi čijoj narodnosti pripada ujedno je značila da je ta osoba na temelju članka 23. Zakona o jugoslavenskom državljanstvu iz 1964. prestala biti jugoslavenski, a time i hrvatski državljanin.⁷²

Uvid u praksu javnopravnih tijela potvrđuje tezu da je načelo kontinuiteta državljanstva kako je formulirano Zakonom o hrvatskom državljanstvu bilo i ostalo jedno od temeljnih načela hrvatskog državljanstva te nije podvrgnuto promjenama. Ipak, za potpunije razumijevanje dosega i ograničenja tog načela valja spomenuti i šire promjene normativnog uređenja utvrđivanja državljanstva provedene izmjenama i dopunama Zakona o hrvatskom državljanstvu 2015. i 2019. godine. Naime, tim je izmjenama i dopunama zakonodavac proširio mogućnosti utvrđivanja hrvatskog državljanstva, stvorivši pravne osnove koje mogu biti korištene u slučajevima kad se nije moguće pozvati na načelo kontinuiteta državljanstva. Tako je propisom iz 2015. godine članak 30. Zakona o hrvatskom državljanstvu dopunjen na način da je dodan novi stavak kojim je propisano da je hrvatski državljanin i „osoba koja je upisana u evidenciju o državljanstvu u periodu od 1. ožujka 1978. do 8. listopada 1991., a izdana joj je javna isprava kojom se dokazuje hrvatsko državljanstvo“.⁷³ Ova izmjena usvojena je na inicijativu saborskog zastupnika Veljka Kajtazija, a sve kako bi hrvatsko državljanstvo ponovno bilo priznato osobama koje su ga „izgubile preko noći“ budući da su hrvatske vlasti uslijed sređivanja evidencija o državljanstvu niz osoba brisale iz tih evidencija nakon što su utvrdile da te osobe nikad nisu valjano stekle hrvatsko državljanstvo.⁷⁴ Vidljivo je, međutim, da se u ovom slučaju ne radi o kontinuitetu državljanstva nego o uvođenju još jedne pravne osnove temeljem koje je osobama moglo biti utvrđeno hrvatsko državljanstvo.

Konačno, valja istaknuti da je zakonodavac Izmjenama i dopunama Zakona o hrvatskom državljanstvu iz 2019. godine stvorio dodatnu osnovu za utvrđivanje hrvatskog državljanstva propisavši novo pravilo kojim je otvorena mogućnost da hrvatskim državljanima budu priznati i svi kojima je upisano drugo državljanstvo, ako su rođeni u razdoblju od 8. siječnja 1977. do 8. listopada 1991. i ako su oba njihova roditelja u trenutku njihova rođenja bili hrvatski državljanin.⁷⁵ Ovo zakonsko rješenje stvorilo je, primjerice, mogućnost da hrvatsko državljanstvo bude utvrđeno osobama čiji su roditelji bili hrvatski državljanin, a koje su rođene u Srbiji u razdoblju od 8. siječnja 1977. do 8. listopada 1991. te im je u evidenciju o državljanstvu Republike Srbije upisano državljanstvo Republike Srbije. Prije ovih izmjena i dopuna, navedena kategorija osoba nastojala je ishoditi priznanje hrvatskog

⁷² Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III/3422/2013, od 4. listopada 2017.

⁷³ Usp. čl. 2. Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o hrvatskom državljanstvu, Narodne novine, br. 110/2015.

⁷⁴ Vidi o tome: Staničić, *op. cit.* u bilj. 59, str. 28-29.

⁷⁵ Usp. čl. 16. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o hrvatskom državljanstvu, Narodne novine, br. 102/2019; Prvotni dvogodišnji rok produžen je još za jednu godinu Zakonom o izmjenama Zakona o hrvatskom državljanstvu, Narodne novine, br. 138/21.

državljanstva pozivajući se na načelo kontinuiteta hrvatskog državljanstva, no s obzirom na navedenu praksu te nepostojanje kontinuiteta, te su osobe odbijane sa zahtjevom pred hrvatskim javnopravnim tijelima.⁷⁶ Razumije se, dakle, da ni ovdje izmjene i dopune Zakona o hrvatskom državljanstvu nisu tangirale načelo kontinuiteta nego su stvorile dodatnu pravnu osnovu temeljem koje je moguće utvrditi hrvatsko državljanstvo.

5. ZAKLJUČAK

Provedena analiza načela kontinuiteta državljanstva u razdoblju od 1945. pa sve do današnjih dana upućuje na zaključak o velikom značaju tog načela u hrvatskom pravnom poretku budući da je primjenom tog načela ostvaren kontinuitet hrvatskog državljanstvoskog korpusa kroz desetljeća. No, pored nespornog značaja načela kontinuiteta državljanstva za oblikovanje državljanstvoskog korpusa, istraživanje je ukazalo i na neka ograničenja dosega tog načela kako u socijalističkom razdoblju tako i u razdoblju suverene i samostalne Republike Hrvatske.

U socijalističkom razdoblju tako je pored kontinuiteta s predratnim državljanstvoskim korpusom vidljiv i značajan diskontinuitet s obzirom na to da je nakon Drugog svjetskog rata nizu osoba negirano državljanstvo FNRJ, a samim time i NRH. S druge pak strane, analiza načela kontinuiteta državljanstva u pravnom poretku suverene i samostalne Republike Hrvatske ukazala je na to da je u Zakonu o hrvatskom državljanstvu načelo kontinuiteta državljanstva formulirano na način koji je podrazumijevao preuzimanje svih dotadašnjih hrvatskih republičkih državljanstvoskih bez dodatnih uvjeta. U idealnim uvjetima takva je odredba trebala omogućiti istodobno preuzimanje cijelog dotadašnjeg republičkog državljanstvoskog korpusa. No, u praksi je doseg te odredbe bio značajno ograničen činjenicom da u nizu slučajeva hrvatsko republičko državljanstvo nije bilo poznato nego ga je tek trebalo utvrditi. Činjenica, pak, da su se Hrvati s prebivalištem u RH mogli pozvati na alternativnu osnovu za utvrđivanje državljanstva, u praksi je dovela do toga da su temeljem načela kontinuiteta državljanstva priznanje hrvatskog državljanstva nastojale ishoditi osobe koje se nisu mogle pozvati na hrvatsku etničku pripadnost.

Istraživanje je također ukazalo na to da je postupak utvrđivanja državljanstva po osnovi načela kontinuiteta državljanstva uključivao primjenu relevantnih saveznih te posebno republičkih propisa o državljanstvu, koji su u Hrvatskoj bili na snazi od 1945. do 1991. godine, te utvrđivanje raznih relevantnih činjenica u svakom konkretnom slučaju. Istraživanje je također ukazalo na to da su hrvatska javnopravna tijela inzistirala na stjecanju hrvatskog republičkog državljanstva te na njegovu zadržavanju sve do 8. listopada 1991. U skladu s tim, eventualni gubitak hrvatskog republičkog državljanstva u tom razdoblju, smatran je ključnim razlogom temeljem kojeg je prestao kontinuitet državljanstva te su stranke u

⁷⁶ Vidi primjerice: Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-3090/2018, od 3. prosinca 2019.

takvim slučajevima odbijane sa zahtjevima za priznanjem državljanstva. Konačno, istraživanje je ukazalo na to da su bitne prilagodbe hrvatskog državljanškog režima provedene izmjenama i dopunama Zakona o hrvatskom državljanstvu tijekom 2015. i 2019. godine na način da su stvorene dodatne pravne osnove temeljem kojih je pojedincima moglo biti utvrđeno hrvatsko državljanstvo u slučajevima kad primjena načela kontinuiteta državljanstva nije bila moguća.

LITERATURA

1. Borković, I., „Prestanak državljanstva oduzimanjem u jugoslavenskom pravu“, *Pravna misao*, vol. 6, br. 7-8, 1976., str. 44-52.
2. Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb 2002.
3. Cavalieri, C., *Propisi o državljanstvu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, vlastita naklada, Zagreb 1929.
4. Crnković, M., „Sudska i upravna praksa. Upravni sud u Rijeci. Drugo republičko državljanstvo kao zapreka za utvrđivanje hrvatskog državljanstva po načelu kontinuiteta“, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, vol. 16, br. 1, 2016., str. 165-167.
5. Čepulo, D., *Prava građana i moderne institucije: europska i hrvatska pravna tradicija*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2003.
6. Đerđa, D., *Državljanstvo Europske unije* (magistarski rad), neobjavljeno, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2001.
7. Đerđa, D., „Problematika državljanstva na području tzv. Slobodnog Teritorija Trsta“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 24 (2003.), br. 3, str. 423-444.
8. Janjetović, Z., „O državljanstvu jugoslovenskih Nemaca“, *Tokovi istorije*, vol. 1-2, 2002., str. 25-35.
9. Kosnica, I., „Croatian Law on Regulation of Local Citizenship (1880) – Context and Change“, str. 83-95, u: Homoky-Nagy, Maria; Varga, Norbert (ur.), *Codification achievements and failures in the 19th-20th century*, University of Szeged, Faculty of Law and Political Sciences, Szeged, 2018.
10. Kosnica, I., „Deprivation of Citizenship Status in Croatia and Yugoslavia in the Aftermath of the Second World War“, *Journal on European History of Law*, vol. 12, br. 2, 2021., str. 106-113.
11. Kosnica, I., „Definiranje državljanškog korpusa na hrvatsko-slavonskom području u Kraljevini SHS/Jugoslaviji“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 39, br. 2, 2018., str. 809-832.
12. Kosnica, I., „Primjena mirovnih ugovora sklopljenih s Austrijom i Mađarskom u pravnom poretku Kraljevine SHS: odredbe o državljanstvu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 56, br. 2, 2019., str. 469-483.
13. Krbek, I.; Ocokoljić, N., *Zakon o državljanstvu s komentarom*, Izdanje „Službenog lista FNRJ“, Beograd, 1948.

14. Medvedović, D., „Federal and republican citizenship in the former SFR Yugoslavia at the time of its dissolution“, *Croatian Critical Law Review*, vol. 3, br. 1-2, 1998., str. 21-56.
15. Metelko-Zgombić, A., „Sukcesije država od 1918. do danas na području Republike Hrvatske i njihov utjecaj na državljanstvo fizičkih osoba“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 32 (2011), br. 2, str. 829-855.
16. Omejec, J., *Stvaranje početnog državljanškog korpusa Republike Hrvatske na dan raskida državnopravnih veza sa SFRJ s osvrtom na stjecanje i prestanak hrvatskog državljanstva, Državljanški status državljanina bivše SFRJ nakon njezina raspada* (radni materijal), Zagreb 1997., str. 49-67.
17. Pirkmajer, O., *Zakon o državljanstvu sa tumačenjem*, Izdavačka knjižara Gece Kona, Beograd 1929.
18. Pokrovac, Z., *Hrvatsko izorno zakonodavstvo za parlamentarne i predsjedničke izbore od 17. 2. 1990. do 30. 9. 1993.*, Plus, Split 1995.
19. Skenderović, A., „Utvrđivanje hrvatskog državljanstva“, *Slobodno poduzetništvo*, vol. 8, br. 7, 2001., str. 85-90.
20. Staničić, F., *Analysis of the Legal Framework Concerning Stateless Persons and Persons at Risk of Statelessness in Croatia/Analiza pravnog okvira koji se odnosi na osobe bez državljanstva i osobe izložene riziku bezdržavljanstva u Hrvatskoj*, UNHCR, Zagreb 2020.
21. Štiks, I., *Nations and Citizens in Yugoslavia and the Post-Yugoslav States: One Hundred Years of Citizenship*, Bloomsbury Academic, London-New York 2015.
22. Štiks, I., „Uključeni, isključeni, pozvani: politike državljanstva u postsocijalističkoj Europi i Hrvatskoj“, *Politička misao*, vol. 47, br. 1, 2010., str. 77-100.

Izvori:

1. Obavezno tumačenje čl. 37. st. 1. Zakona o državljanstvu Federativne Narodne Republike Jugoslavije od 1. srpnja 1946., Službeni list FNRJ, br. 90/46.
2. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-16125/2009, od 16. prosinca 2009.
3. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-1153/2011, od 13. studenoga 2014.
4. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III/3422/2013, od 4. listopada 2017.
5. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-3090/2018, od 3. prosinca 2019.
6. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us 1415/2003-6, od 9. studenoga 2005.
7. Presuda Upravnog suda Split broj: Usl 489/2018-8, od 15. ožujka 2019.
8. Presuda Upravnog suda Split broj: Usl 297/2019-4, od 19. veljače 2020.
9. Pravilnik za izvršenje Zakona o državljanstvu Federativne Narodne Republike Jugoslavije. Službeni list FNRJ, br. 98/1946.

10. Pravilnik o obrascu i načinu vođenja evidencije o hrvatskom državljanstvu, Narodne novine, br. 54/1991.
11. Zakon o državljanstvu Demokratske Federativne Jugoslavije, Službeni list DFJ, br. 64/1945.
12. Zakon o državljanstvu Federativne Narodne Republike Jugoslavije, Službeni list FNRJ, br. 54/1946.
13. Zakon o državljanstvu Narodne Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 23/1950.
14. Zakon o državljanstvu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Službeni list SFRJ, br. 58/1976.
15. Zakon o državljanstvu Socijalističke Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 13/1965.
16. Zakon o državljanstvu Socijalističke Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 32/1977.
17. Zakon o hrvatskom državljanstvu, Narodne novine, br. 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11, 110/15, 102/19, 138/21.
18. Zakon o izmjeni čl. 37. stavka 2. Zakona o državljanstvu FNRJ, Službeni list FNRJ, br. 88/1948.
19. Zakon o jugoslavenskom državljanstvu, Službeni list SFRJ, br. 38/1964.
20. Zakon o oduzimanju državljanstva oficirima i podoficirima bivše Jugoslavenske vojske, koji neće da se vrate u otadžbinu i pripadnicima vojnih formacija koji su služili okupatoru i odbjegli u inozemstvo, Službeni list DFJ, br. 64/1945.
21. Zakon o oduzimanju državljanstva oficirima i podoficirima bivše jugoslavenske vojske, koji neće da se vrate u otadžbinu i pripadnicima vojnih formacija koji su služili okupatoru i odbjegli u inozemstvo, kao i osobama odbjelim nakon oslobođenja, Službeni list FNRJ, br. 86/1946.
22. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu FNRJ, Službeni list FNRJ, br. 105/1948.

THE PRINCIPLE OF CONTINUITY OF CITIZENSHIP IN CROATIAN LEGAL ORDER FROM 1945 UNTIL NOWADAYS

In the paper the authors questioned significance and limits of the principle of continuity of citizenship in the Croatian legal order in the period from the aftermath of the Second World War until nowadays. The authors especially analyzed changes immediately after the Second World War and after the Croatian Citizenship Act of 1991 entered into force. Based on the analysis, the authors pointed out that the principle of continuity of citizenship was an important rule that secured continuity of citizenship corpus during the analyzed period. On the other hand, the authors also pointed out important limits of that principle.

Key words: *citizenship, determination, Croatia, Yugoslavia*