

Izvorni znanstveni rad
UDK 342.71(497.5)(091)
323.1(4)
Primljeno: 21. svibnja 2010.

Uključeni, isključeni, pozvani: politike državljanstva u postsocijalističkoj Europi i Hrvatskoj

IGOR ŠTIKS*

Sažetak

U članku se analizira problem državljanstva u Hrvatskoj u posljednja dva desetljeća. Hrvatski je slučaj posebno poučan za razumijevanje problema vezanih uz pitanje državljanstva i državljanškog statusa koji su nastali nakon pada komunističkih režima u Srednjoj i Istočnoj Europi. Gotovo posvuda u postsocijalističkoj Europi, a napose u državama nastalim raspadom socijalističkih višenacionalnih federacija, zakonodavstvo i administrativna praksa vezana uz državljanstvo često su rezultirali stvaranjem triju kategorija osoba: *uključeni* u državljanstvo, *isključeni* iz njega i *pozvani* u državljanstvo (najčešće pripadnici iste etničke zajednice u bliskom ili daljem inozemstvu). Autor naglašava promjene u politikama državljanstva između nacionalističke Hrvatske u 1990-ima i Hrvatske usmjerene prema Europskoj Uniji tijekom posljednjeg desetljeća. Analiza hrvatskih državljanških politika dopušta zaključak da je posttuđmanovska Hrvatska primjer etničke demokracije prema kriterijima koje je definirao Sammy Smooha.

Cljučne riječi: Hrvatska, državljanstvo, postsocijalizam, nacionalizam, manjine, etnička demokracija

Uvod: novi list svakih deset godina?

Suvremena hrvatska povijest mogla bi se opisati kao slijed politički jasno označenih desetljeća. Drugim riječima, u svakom desetljeću došlo je do neke dublje političke transformacije. Nacionalistička Hrvatska, kojom je od svibnja 1990. do prosinca 1999. upravljao njezin predsjednik Franjo Tuđman, pretvorila se u Hrvatsku kompatibilnu s eurointegracijama i koja se na kraju prvog desetljeća 21. stoljeća našla na pragu ulaska u Europsku Uniju. Moglo bi se predvidjeti da će do 2011,

* *Igor Štiks* je postdoktorski istraživač na projektu CITSEE (The Europeanisation of Citizenship in the Successor States of the Former Yugoslavia) na Sveučilištu u Edinburghu. Doktorirao je 2009. na sveučilištima Northwestern (SAD) i Sciences Po (Francuska).

ili odmah nakon toga, Hrvatska zadovoljiti većinu uvjeta za članstvo u Europskoj Uniji. Drugo je pitanje kad će ona doista ući u Uniju kao punopravna članica, no prilično je vjerojatno da će sljedeće desetljeće biti označeno ili ulaskom u Europsku Uniju, ili pak neuspjehom nastojanja da se to dogodi, ili pak nemogućnošću da EU prihvati Hrvatsku ili neku drugu novu članicu. Ako vjerujemo u takvu karakterizaciju nedavne hrvatske povijesti (po desetljećima), moglo bi se čak reći da su i dva desetljeća koja su prethodila hrvatskoj nezavisnosti bila specifična – svako od njih na svoj način. Sedamdesete je karakterizirala propast reformskog pokreta (*Hrvatskog proljeća*) na početku tog desetljeća i posljedice tog događaja, a osamdesete su bile razdoblje turbulencija koje je započelo smrću jugoslavenskog predsjednika Josipa Broza Tita 1980. godine. To desetljeće završilo je raspadom Saveza komunista Jugoslavije u siječnju 1990, demokratizacijom jugoslavenskih republika u 1990-ima te, na kraju, i nasilnim raspadom jugoslavenske federacije 1991.

Ostavit ćemo povjesničarima da ustanove ima li podjela suvremene hrvatske povijesti na desetljeća neku analitičku relevantnost. Međutim kad je riječ o pitanjima politike državljanstva u samostalnoj Hrvatskoj, postoji značajna razlika između administrativnih i političkih modela koji su primjenjivani u 1990-ima i onih koji su promovirani u posttuđmanovskoj Hrvatskoj. Dovoljno se samo prisjetiti da je Tuđman svoje govore započinjao riječima: “Hrvatice i Hrvati, građani...” Te riječi jasno označavaju prirodu političke Hrvatske u 1990-ima. Bila je to zemlja koja je pravila razliku između onih svojih državljana koji su bili hrvatskog etničkog porijekla i drugih, time ih jasno diskriminirajući. U predsjedničkoj kampanji iz 1999/2000. moglo se osjetiti da će se to promijeniti. To je naročito postalo jasno nakon što je na tim izborima pobijedio nekadašnji Tuđmanov politički suradnik, a potom (od 1994) i oštar protivnik – Stjepan Mesić. Njegovi posteri i promotivni materijali ukazivali su na značajnu retoričku promjenu. Službeni slogan njegove kampanje bio je “Stjepan Mesić: predsjednik *svih* građana” (naglašavanje autorovo). To je bila dvostruka poruka: s jedne strane, značila je da kandidat Mesić ne želi diskriminirati između onih koji su mu politički i ideološki bliski i onih koji pripadaju drugim političkim opcijama – kao što je bio slučaj s Tuđmanom. No, s druge strane, on je također poručio da neće praviti razliku između etničkih Hrvata i drugih hrvatskih državljana.

U ovom se članku analiziraju javne politike koje se odnose na hrvatsko državljanstvo, njegovu definiciju i stjecanje u kontekstu postsocijalističke Hrvatske. Zaključuje se da je hrvatski slučaj vrlo instruktivan za razumijevanje problema vezanih uz državljanske politike u zemljama nekadašnje socijalističke Srednje i Istočne Europe. Gotovo u svim zemljama postsocijalističke Europe, a naročito u zemljama koje su stvorene raspadom ili mirnim i planiranim razdruživanjem prethodnih država, novo zakonodavstvo i administrativna praksa često su rezultirali stvaranjem triju različiti-

tih kategorija pojedinaca: onih koji su *uključeni*, onih koji su *isključeni* i onih koji su *pozvani* u državljanstvo (ovo treće najčešće se odnosi na pripadnike neke etničke grupe izvan granica njezine “matične države”). Poseban naglasak u ovom radu stavljam na transformaciju javnih politika određivanja državljanstva u Hrvatskoj i na pitanje promjene dinamike u odnosima između tih triju grupa za vrijeme šire društvene transformacije iz nacionalističke Hrvatske iz 1990-ih u Hrvatsku orijentiranu prema EU-u nakon 2000. Pokazat ću, također, i što se nije mijenjalo, unatoč općim demokratskim reformama. Analiza hrvatskih politika državljanstva bit će temelj za ovaj zaključak: da je posttuđmanovska Hrvatska postala upravo odličan primjer *etničke demokracije* kako ju definira Sammy Smooha (2005a i 2005b). Zemlja sada ulazi u novo desetljeće s novim predsjednikom Ivom Josipovićem. Bit će zanimljivo promatrati hoće li u tom desetljeću ona doista okrenuti još jedan novi list.

1. Problem državljanstva u postsocijalističkoj Europi

Između 1989. i 1993. neke su bivše socijalističke države u potpunosti obnovile svoj suverenitet time što su izašle iz sovjetskog vojno-političkog bloka, dok su druge postigle svoju punu nezavisnost (neke i prvi put u povijesti) raspadom triju socijalističkih federacija (SSSR-a, Jugoslavije i Čehoslovačke). Sve su one odlučile izbrisati tragove *staroga režima* i formirati se kao nacionalne države utemeljene na liberalnoj demokraciji i slobodnom tržišnom gospodarstvu. Gotovo sve postsocijalističke zemlje proglasile su se nacionalnim državama svojih većinskih etničkih grupa, unatoč tome što je u većini njih postojao stanovit stupanj etničke heterogenosti. Iako je fokus ovog članka na politikama i praksama državljanstva, ti su postupci nerazdvojivi od postupka temeljitog revidiranja ustava, ponekad i uz veliku nestrpljivost i žurbu, u svim zemljama Istočne Europe nakon pada komunističkih režima.

U tom su postupku mnoge postsocijalističke zemlje pale u zamku “pravne fikcije o neprekinutoj državnosti” te “pretjerane državotvorne odštete” (Liebich, 2007: 18). U pravilu, preambule novih ustava tvrdile su da novonastale države imaju svoje povijesno utemeljenje još iz vremena srednjovjekovnih kraljevstava. Prvi članci novih ustava najčešće uspostavljaju državu kao jedinstvenu, nedjeljivu, neovisnu i suverenu (Culic, 2003). Tako izražena volja za potvrđivanjem vlastite državotvornosti (za koju bi i vrlo pojednostavljena psihoanalitička analiza pokazala da je zapravo izraz osjećaja historijske i/ili suvremene slabosti i nezaštićenosti) vidljiva je i u političkoj strukturi postsocijalističkih država. Primjerice, sve su nove članice Europske Unije iz nekadašnje Istočne, Srednje i Jugoistočne Europe unitarne države (Liebich, 2007). Jedine su iznimke u cijelom postsocijalističkom svijetu Bosna i Hercegovina (koja je Daytonskim sporazumom organizirana kao federalna zajednica dvaju entiteta, od kojih je jedan i sam federacija kantona) i ipak vrlo centralizirana Ruska Federacija.

Analizirajući slučaj bivše Jugoslavije, Robert Hayden (1992) stvorio je pojam “ustavnog nacionalizma” upravo da bi opisao ustavno redefiniranje novih država kao nacionalnih država svoje etničke većine ili, u onim slučajevima gdje te većine nisu tako brojčano snažne – kao u Latviji, Estoniji i Crnoj Gori – kao država svojih centralnih etničkih grupa. Jasno je da se taj isti pojam može koristiti i da bi se opisalo stanje u drugim dijelovima postsocijalističke Europe te da su ustavna redefiniranja imala izravan učinak na zakone o državljanstvu i na postupke koji su poduzeti u tim zemljama. Catherine Verdery zaključuje:

Ustavi iz socijalističkog razdoblja sve su socijalističke državljanke tretirali kao jednake, i jamčili su prava narodnostima i onima koji su živjeli uz većinske narode time što su im omogućavali proporcionalnu zastupljenost u partijskim organima. Kolaps socijalizma i raspad nekoliko socijalističkih država značio je i kraj te ustavne zaštite. I u slučaju postjugoslavenskih i postsovjetskih država, kao i u slučaju starih država (kao što su Albanija, Rumunjska i Mađarska), proces pisanja novih ustava omogućio je ambicioznim političarima da manipuliraju samom definicijom državljanstva. (Verdery, 1998)

Iako su postsocijalistički ustavi ponudili sva uobičajena demokratska prava manjinama, oni su te manjine opisali kao “historijske goste” na području koje pripada “autohtonij” etničkoj skupini, i to onoj koja u pravilu i ugrađuje svoje ime u ime države. “Postsocijalistička nacionalna država je, najblaže rečeno, država latentne diskriminacije. Čak i kad je službena diskriminacija rijetka, ‘duh’ ustava i zakona je takav da on šalje signal članovima svih manjinskih zajednica da su zapravo kao takvi inferiorni, te su stoga podvrgnuti čestim testovima lojalnosti” (Dimitrijević, 1998: 166-167). Oni “mogu imati državljanstvo, ali ne mogu očekivati jednakost” (Hayden, 1999: 15).

Istodobno, postsocijalističke su nacionalne države ponudile privilegiran status svojim sunarodnjacima (u smislu etničkog naroda) koji žive u inozemstvu. U mnogim ustavima (npr. u mađarskom, hrvatskom i albanskom) ili u posebnim zakonima i zakonskim aktima (npr. u posebnim aktima o etničkim sunarodnjacima u Mađarskoj iz 2001, Slovačkoj iz 2005. i Sloveniji iz 2006) mogu se naći izrazi posebne odgovornosti za status i prava etničkih sunarodnjaka koji žive negdje drugdje – bilo u dalekom ili “bliskom” inozemstvu tj. u susjedstvu, preko granice (vidi Dimitrijević, 1998; Verdery, 1998). Gotovo sve postsocijalističke zemlje brinu se o svojoj etničkoj dijaspori (uključujući i potomke onih koji su se iselili, i to ponekad čak sve do trećeg koljena), i to tako da im omogućuju stjecanje državljanstva. Takvo ustavno redefiniranje države i usvajanje novih zakona o državljanstvu na tom temelju često stvaraju situaciju u kojoj su dojučerašnji državljani – kao što je to slučaj u nekadašnjim višenacionalnim federacijama – pretvoreni u strance ili “građane drugog reda”, a dojučerašnji stranci (a zapravo nacionalne manjine u susjednim zemljama

ili potomci onih koji žive u inozemstvu iz ekonomskih ili političkih razloga) promovirani u zakonite državljane, s više prava nego što ih imaju oni koji žive (i plaćaju porez) unutar državnih granica. André Liebich naglašava da su zakoni o državljanstvima u mnogim postsocijalističkim državama pisani s namjerom da “isprave stare pogreške” (2007: 27). U mnogima od njih to se odnosilo na etničku dijasporu kojoj je za vrijeme socijalizma bio onemogućen pristup državljanstvu, često iz ideoloških razloga. Ponekad se doista radilo i o etničkim razlozima. No ispravljanje nekih “starih grešaka” išlo je ruku pod ruku s “novim greškama”, i to prema onima koji žive u zemlji, ali su drukčijeg etničkog porijekla.

Može se također reći da su te zemlje namjerno otvorile vrata etničkim sunarodnjacima koji su bili stranci, a zatvorila ih svojim dugogodišnjim sudržavljanima i dobro poznatim susjedima. Rezultat je posebno problematičan u bivšem Sovjetskom Savezu i Jugoslaviji. Politika odnosa prema etničkoj dijaspori, taj “nacionalizam na daljinu” ili “politika bez odgovornosti” (oba termina izvorno je skovao Benedict Anderson, 1992), stvorila je situaciju potpuno oprečnu znamenitom sloganu Američke revolucije, jer je omogućila “predstavljanje bez oporezivanja” (*representation without taxation*), a istodobno i “oporezivanje bez predstavljanja” (*taxation without representation*). Ovo drugo dogodilo se u slučajevima u kojima su državljani socijalističkih federacija koje su se raspale odjednom postali osobe bez državljanstva u novostvorenim državama sljednicama. Najočitiiji su primjer mnogobrojni etnički Rusi u baltičkim državama, ali i mnogi bivši Jugoslaveni.

Državljanstvo, stjecanje državljanstva i isključivanje iz njega postali su važan politički i društveni problem u bivšim višenacionalnim socijalističkim federacijama koje su nestale s političke mape Euroazije tijekom jednogodišnjeg razdoblja između jeseni 1991. i kraja 1992. Najmanje kontroverzan i najmanje nasilan bio je “baršunasti razvod” ili “divorce à l’amiable” (Rupnik, 2000) u Čehoslovačkoj, koja je – nakon što su se glavne političke ličnosti dviju njezinih republika tako dogovorile – prestala postojati 31. prosinca 1992. Posljedice uvođenja novih zakona o državljanstvu i politike utvrđivanja državljanstva također su bile manje dramatične u bivšoj Čehoslovačkoj od onih u bivšem SSSR-u ili u bivšoj Jugoslaviji (Palous, 1995; Gyarfasova, 1995; Barsova, 2007; Kusa, 2007).

Određivanje inicijalnog državljanstva u Češkoj Republici i Slovačkoj temeljilo se primarno na načelu pravnog kontinuiteta s državljanstvima tih dviju republika, koja su uvedena u pravnu praksu 1969. godine. Ustavnim aktom iz listopada 1968. pretežito unitarna Čehoslovačka pretvorena je u dvonacionalnu federaciju, pa je svaki čehoslovački državljanin dobio, uz svoje čehoslovačko savezno državljanstvo, i državljanstvo jedne od dviju republika. Nakon “razvoda” mogućnost dobivanja državljanstva ponuđena je i onima koji su imali državljanstvo jedne od tih dviju republika, ali su živjeli u drugoj. Češki je zakon propisao da je to moguće samo ako

je osoba živjela najmanje dvije godine u Češkoj te ako u zadnjih pet godina nije evidentirana na popisu onih koji su počinili neke zakonske prekršaje ili bilo kakva kaznena djela. Ovaj drugi uvjet bio je uglavnom smišljen da bi se otežalo dobivanje češkog državljanstva Romima, od kojih su mnogi imali slovačko državljanstvo, ali su živjeli u Češkoj Republici (vidi Palous, 1995: 158 i Iordachi, 2006: 118-119). Nakon što su češke i međunarodne organizacije za zaštitu ljudskih prava kritizirale takav pristup, taj je uvjet izbačen iz zakona već 1996. godine (Barslova, 2007: 167).

Uoči samog raspada Čehoslovačke oko 65.000 slovačkih državljana koji su živjeli u Češkoj apliciralo je za češko republičko državljanstvo, a između 1. siječnja 1993. i 30. lipnja 1994. još se oko 240.000 državljana bivše Čehoslovačke odlučilo za češko državljanstvo (Barsova, 2007: 166-167). U prvom trenutku dvojno državljanstvo – koje bi zapravo bilo najprikladnije rješenje nakon raspada dvonacionalne federacije – nije bilo omogućeno. Kasnije je postalo moguće imati oba državljanstva, s tim što se Slovačka pokazala fleksibilnijom u vezi s tim pitanjem nego Češka, koja i dalje u načelu zabranjuje dvojno državljanstvo. Godine 1999. i 2003. češki je zakon o državljanstvu mijenjan kako bi dopustio dvojno češko i slovačko državljanstvo raznim grupama nekadašnjih čehoslovačkih državljana (Barasova, 2007: 167-168). Na kraju su obje zemlje (2004) ušle u Europsku Uniju, što je i Čehe i Slovake učinilo europskim državljanima te je, prema tome, smanjilo i stvarni značaj pitanja dvojnog državljanstva.

Prilično različita bila je situacija u nekadašnjem Sovjetskom Savezu. U svojoj analizi “državljanskih borbi” u nekadašnjim sovjetskim republikama¹ Rogers Brubaker (1992) razlikuje tri modela politike stjecanja državljanstva što su ih razvile nove države sljednice: “model nove države”, kojim je nova država definirala tko su njezini državljani jednostavnim uključivanjem svih stalnih rezidenata na njezinu teritoriju (što se dogodilo u velikoj većini sovjetskih republika); “model obnovljene države”, prema kojem se državljanstvo dijelilo samo zakonitim državljanima međuratnih nezavisnih republika i njihovim nasljednicima, dok su ostali rezidenti ostali isključeni (Estonija i Latvija); i model koji je kombinirao dva prethodna modela i prema kojem su državljani postali i oni koji su imali državljanski status u međuratnom razdoblju i, kako bi se zadovoljili opći demokratski standardi, oni s boravišnim statusom u trenutku stjecanja nezavisnosti (to je bio slučaj samo u Litvi). Litva je također prva sovjetska republika koja je donijela novi zakon o republičkom državljanstvu, već u studenome 1989. (te kasnije kao nezavisna država u prosincu 1991). Tim prvim zakonom vraćeno je ili potvrđeno državljanstvo onima koji su imali litavsko državljanstvo prije 1938. i njihovim nasljednicima. No Litva je istodobno

¹ Za zakon o državljanstvu u SSSR-u vidi Ginsburgs (1983). Više o novim zakonima o državljanstvu u zemljama sljednicama Sovjetskog Saveza u: Brunner (2001).

prihvatila i politiku uključenosti onih ne-Litavaca koji su boravili na području Litve, a to je zapravo značilo: velikog broja Rusa ili onih kojima je ruski jezik materinski. Potonje se može objasniti samim vremenom² kad je zakon prihvaćen (u doba kad je Litva još uvijek bila dio tada i dalje moćnog SSSR-a), ali i time što etnički Litavci nikad nisu strahovali da bi mogli postati “manjina u vlastitoj zemlji”, za razliku od situacije u Estoniji i Latviji, gdje je takav strah postojao (u odnosu na rusku zajednicu) te je proizveo dodatne napetosti.

Ne iznenađuje dakle da su te dvije baltičke zemlje (Estonija i Latvija) u rješavanju pitanja stjecanja i određivanja državljanstva slijedile model “obnovljenih država”. Razlog za tu “pravnu fikciju” o kontinuitetu s nekadašnjim međuratnim baltičkim državama, a ne sa sovjetskim baltičkim republikama jest: novonastale baltičke države tvrdile su da su nasljednice međuratnih nezavisnih baltičkih država, a ne republika koje su formirane za vrijeme sovjetske okupacije. Zakoniti su državljani dakle oni koji su imali državljanstvo tijekom međuratnog razdoblja, kao i njihovi nasljednici (uključujući i one koji su živjeli u inozemstvu, i koji su pozvani da se “vrate” u državljanstvo svoje stare domovine), dok su ostali koji su se našli na području tih zemalja jednostavno tretirani kao stranci i prema tome su bili isključeni iz korpusa državljana (Brubaker, 1992: 278).³

Model “nove države” bio je primijenjen i u Bjelorusiji i Ukrajini (unatoč visokom postotku etničkih Rusa u tim zemljama), kao i u srednjoazijskim republikama, gdje su lokalne vlade htjele da ruska manjina ostane jer je to bilo od važnosti za ekonomiju i društvo u tim zemljama. Međutim mnogi su Rusi unatoč tome odlučili napustiti Srednju Aziju (Jackson, 2004). Različit tretman etničkih Rusa pokazuje različitost povijesnih iskustava i (prilično suprotnih) percepcija te glavne sovjetske nacije, njezine uloge u prošlosti i njezine vjerojatne uloge u budućnosti novih nezavisnih država.

Nijedan od Brubakerovih modela ne može se primijeniti na bivše jugoslavenske republike. Ključna je razlika u činjenici da su jugoslavenske republike imale svoje zakone o državljanstvu i svoje vlastite registre državljana još od 1945. Prema

² Brubaker s pravom ističe značaj vremena (*timing*) (1992). O tome treba voditi računa i kad se govori o novim zakonima o državljanstvu koji su prihvaćeni u Hrvatskoj i drugim zemljama sljednicama Jugoslavije.

³ Prema UNHCR-u (*Nationality Laws in Former USSR Republics*, srpanj 1993), na dan 30. lipnja 1993. u Estoniji je živjelo gotovo 500.000 osoba bez državljanstva. Tijekom procesa pristupanja Europskoj Uniji Latvija i Estonija uklonile su neka od tih ograničenja te su promijenile zakone o državljanstvu kako bi omogućile stjecanje državljanstva onima koji nisu bili državljani. Pa ipak, uvjet da se govori službeni jezik u tim zemljama ostao je i dalje veliki problem za sve one koji te jezike, estonski i latvijski, ne govore (vidi Jackson, 2004). Estonija, primjerice, ne dopušta dvojno državljanstvo etničkim Rusima, ali daje privilegiran status Estoncima koji žive u inozemstvu.

tome, one su u trenutku proglašenja nezavisnosti bile u mogućnosti jasno i neprijeporno utvrditi tko jest, a tko nije njihov državljanin, odnosno mogle su jasno utvrditi svoje *državljansko tijelo*. No, istodobno, u gotovo svim republikama nekadašnje Jugoslavije (iako ne s istim intenzitetom) vladajuće strukture željele su intervenirati – koliko je god bilo moguće – u etnički sastav državljanskog tijela s namjerom da smanje broj etnički “stranih” elemenata i povećaju postotak i važnost dominantne etničke grupe u svojoj državi. To se moglo postići samo tako što bi se omogućilo stjecanje državljanstva onim etničkim sunarodnjacima koji žive u inozemstvu ili u “bliskom inozemstvu”. Teškoće i problemi koje su imali etnički Rusi u baltičkim zemljama bili su slični onome što se dogodilo mnogim jugoslavenskim *unutrašnjim migrantima*, koji nisu uspjeli zadovoljiti, unutar kratkog razdoblja, često komplicirane administrativne uvjete koje su nametnule novostvorene države. Situacija je bila tim složenija zbog ratnog sukoba između nekih od republika.

Kao i u slučaju mnogih drugih postsocijalističkih zemalja i u državama sljednicama Jugoslavije glavni su se zakoni – tj. ustavi i zakoni o državljanstvu – koristili kao učinkovito sredstvo ubrzavanja procesa stvaranja nacionalne države, odnosno onoga što na drugom mjestu nazivam *etničkim inženjeringom*. Taj pojam označava namjernu politiku vladajućih struktura kojom se zakoni i odgovarajuća administrativna praksa koriste da bi se utjecalo na etnički sastav stanovništva, i to u korist glavne etničke grupe (vidi Štiks, 2006). Naglašavam da posebnu pažnju treba posvetiti ne samo novim ustavima i zakonima o državljanstvu nego i administrativnim postupcima koji se odnose na to zakonodavstvo, kao i širim političkim procesima i nasilnim sukobima koji su se u 1990-ima dogodili u zemljama sljednicama Jugoslavije. Dakle naglašavam važnost pažljive analize administrativnih postupaka i političke dinamike, jer nas sam tekst ustava i zakona može lako zavarati i odvesti na krivi trag. Ti su tekstovi često pažljivo i minuciozno napisani kako bi ipak zadovoljili minimalne međunarodne standarde, i kao takvi oni često skrivaju stvarne namjere zakonodavaca. Drugim riječima, stvarni se problem pojavljuje ne toliko u samim zakonima ili u ustavima, nego na terenu, u svakodnevnoj praksi i u postupcima administracije. To se naročito odnosilo na ratna područja ili urede središnje i lokalnih vlasti odgovorne za primjenu tih zakona. U najdrastičnijim slučajevima zakoni i postupci koji su osmišljeni u prvim danima nezavisnosti, kad su se pisali ustav i zakoni, korišteni su kao suptilno – ali ne i manje moćno – oruđe etničkog čišćenja. Nakon što su im uskraćena osnovna politička, društvena i ekonomska prava, mnogi su ljudi odlučili napustiti svoja dotadašnja boravišta.

Nasilan karakter raspada Jugoslavije dodatno je zakomplicirao državljanski status građana zemalja nasljednica. U nekim slučajevima, npr. u Crnoj Gori, Srbiji i Kosovu, proces definiranja države, državljanstva i državljana, traje još i danas. U drugim zemljama, kao što su Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija, pa čak i

Slovenija (koja je jedina postala članicom EU-a), još se uvijek mogu vidjeti posljedice politika etničkog čišćenja i/ili administrativnog etničkog inženjeringa koje su se vodile u 1990-ima (o politici državljanstva u bivšim jugoslavenskim državama vidi Štiks, 2006; Pejić, 1998; Imeri, 2006; UNHCR, 1997; Dika i dr. 1998).

2. Hrvatsko državljanstvo u 1990-ima: *Uključeni, Isključeni i Pozvani*

Bez obzira na pojedine specifičnosti hrvatski je slučaj u 1990-ima, po mom mišljenju, odličan primjer za ono što se događalo u cijeloj postsocijalističkoj Europi, odnosno za probleme pri stjecanju državljanstava i posljedice koje su zbog toga osjetili mnogi pojedinci koji su se našli u novoj situaciji. Taj je slučaj naročito inostruktivan kad se radi o bivšim višenacionalnim socijalističkim federacijama. U daljnjem dijelu ovog članka analizirat ću kako su zakon o državljanstvu, koji je išao ruku pod ruku sa sadržajem i tonom novog hrvatskog ustava iz 1990, te administrativni i sudski postupci u vezi s državljanstvom stvorili tri kategorije (i neke potkategorije) osoba u samostalnoj Hrvatskoj: *uključene* u državljanstvo, tj. državljangsko tijelo, *isključene* iz državljanstva te *pozvane* u državljanstvo. Identificirat ću i grupe ljudi koji su se našli u svakoj od tih kategorija ili u nekoj od potkategorija.

Šest mjeseci prije formalnog proglašenja nezavisnosti i više od godinu dana prije nego što je međunarodno priznata, Hrvatska je donijela novi ustav. On je zamijenio Ustav Socijalističke Republike Hrvatske. Novi ustav bio je dobar primjer za ono što Liebich naziva “pravnom fikcijom o neprekinutoj državnosti” te “pretjeranom državotvornom odštetom” (2007: 18). Preambula *Božićnog Ustava* iz 1990. tako smješta korijene hrvatske državnosti i hrvatskog “tisućljetnog nacionalnog identiteta” u “hrvatske kneževine iz sedmog stoljeća” te u “nezavisnu srednjovjekovnu državu Hrvatsku, utemeljenu u devetom stoljeću”, te ih provlači sve do današnjih dana. Taj Ustav opisuje “Republiku Hrvatsku kao nacionalnu državu hrvatskog naroda i državu pripadnika drugih naroda i manjina koji su njeni državljani”. Ne iznenađuje što su hrvatski Srbi smatrali da im novi ustav uskraćuje status *konstitutivnog naroda* u Hrvatskoj, te da ih zbog toga čini građanima drugog reda. Do 1990. socijalistička je Hrvatska bila definirana člankom 1 svog Ustava kao “nacionalna država hrvatskog naroda, *država srpskog naroda u Hrvatskoj* [naglasio autor] i država narodnosti koje u njoj žive” (vidi Ustav SRH i SFRJ, 1974).

Gotovo godinu dana kasnije, 8. listopada 1991, u trenutku kad je hrvatska deklaracija o nezavisnosti stupila na snagu, proglašen je i novi zakon o državljanstvu. On je bio pod izravnim utjecajem novog ustava. Opis Hrvatske kao države etničkih Hrvata (bez obzira na to žive li u samoj Hrvatskoj ili izvan nje) imao je posljedice i na taj zakon. On se temeljio na dva stupa: pravnom kontinuitetu i hrvatskom etnicitetu (Omejec, 1998: 99). Zakon o državljanstvu i njegova primjena, koji su trebali stvoriti novo hrvatsko *državljangsko tijelo*, stvorili su od dotad punopravnih

građana dvije grupe: *uključene* i *isključene*. Istodobno, hrvatska je država *pozvala* u državljanstvo sve osobe hrvatskog etničkog porijekla u susjednim zemljama ili u dalekom inozemstvu. Kad kažem *punopravni građani*, mislim na bivše državljane (Socijalističke) Republike Hrvatske, kao i na one osobe koje su imale druga republička državljanstva, ali su zakonito boravile u Hrvatskoj kao državljani SFRJ, pa su prema tome imale isti status i ista prava kao i državljani SR Hrvatske.

2.1. *Uključeni*

Ova je grupa formirana prema načelu pravnog kontinuiteta s republičkim državljanstvom Socijalističke Republike Hrvatske. Svi bivši državljani SRH – bez obzira na svoje etničko porijeklo – registrirani u registru državljana u Hrvatskoj kao oni koji imaju republičko državljanstvo automatski su prebačeni u nove registre državljana novoproglašene samostalne Republike Hrvatske. Međutim da bi se dokazalo hrvatsko državljanstvo, bila je potrebna *domovnica*, odnosno potvrda o upisu u knjige hrvatskih državljana. Posjedovanje *domovnice* bilo je uvjet da osoba dobije nove dokumente, kao što su osobna iskaznica i putovnica, ali i da zadrži radno mjesto, sačuva zdravstveno osiguranje ili regulira pitanje stanarskog prava i imovine.

Problem s registrima koji su u bivšoj Jugoslaviji postojali samo na republičkom, ali ne i na federalnom nivou bio je u njihovoj često nepreciznosti ili manjkavosti, što zbog stalnih promjena pravila i direktiva što zbog administrativne nekompetentnosti. Zakoni o hrvatskom državljanstvu mijenjali su se triput između 1945. i 1990: i to 1950, 1965. i 1977. Svaki su se put kriteriji za stjecanje državljanstva Hrvatske mijenjali, iako ne značajno. Pa ipak, uvijek su te promjene pogađale upravo one kojima su roditelji – ili barem jedan od njih – bili državljani neke druge jugoslavenske republike, a ne Hrvatske. Mijenjali su se i u slučajevima kad dijete koje se upisuje u registar državljana nije rođeno u Hrvatskoj, a njegovi roditelji – ili jedan od njih – nisu bili hrvatski državljani (UNHCR, 1997: 16). No za Jugoslavije pitanje republičkog državljanstva imalo je malu stvarnu važnost jer je jugoslavensko državljanstvo jamčilo isti status i ista prava svima. Većina državljana uopće nije pridavala nikakav značaj republičkim državljanstvima. Ali 1990. stvari su se dramatično izmijenile, jer je sada pitanje statusa u knjigama državljana za mnoge postalo egzistencijalno pitanje. Upravo je to učinilo neke *uključenima*, odnosno *državljanima*, a druge *isključenima*, odnosno *izbačenima*.

2.2. *Isključeni*

Ova grupa mora biti podijeljena u dvije podgrupe: u prvu spadaju oni koji nisu imali hrvatsko republičko državljanstvo, nego su bili državljani neke druge republike u bivšoj Jugoslaviji, i koji pritom nisu bili etnički Hrvati. Drugu grupu čine etnički Srbi, koji su – iako su bili hrvatski državljani, odnosno upisani u knjige državljana

SR Hrvatske – živjeli u područjima koje je u trenutku kad je Hrvatska proglasila nezavisnost i nakon njega kontrolirala pobunjenička i secesionistička Republika Srpska Krajina.

2.2.1. Pretvaranje državljana u strance preko noći

Svi legalni rezidenti koji nisu imali hrvatsko republičko državljanstvo preko noći su pretvoreni u strance. No sudbina etničkih Hrvata bez hrvatskog državljanstva bila je potpuno drukčija od sudbine onih koji nisu bili etnički Hrvati. Svi oni koji nisu bili etnički Hrvati bili su podložni procesu naturalizacije stranaca prema članku 8. novog Zakona o državljanstvu. Taj je proces za mnoge bio vrlo bolan ili, na kraju, neuspješan. Iznenadna promjena statusa šokirala je mnoge državljane bivše Jugoslavije koji su se u Hrvatskoj osjećali kao kod kuće. Mnogi od njih čak su bili i rođeni u Hrvatskoj, ali je njihovo republičko državljanstvo određeno prema tome gdje je, recimo, rođen i koje je državljanstvo imao njihov otac. Od punopravnih državljana oni su sad pretvoreni u strance i, u mnogim slučajevima, u one koji imaju stalnu boravišnu dozvolu, ali ne i pristup državljanstvu (o širokoj “proizvodnji” takve vrste osoba u bivšoj Jugoslaviji vidi u Štiks, 2006: 491-493).

Da bi bio naturaliziran, kandidat je morao zadovoljiti kriterije definirane člankom 8: neprekinut boravak u Hrvatskoj od najmanje pet godina, dokaz da ne posjeduje nijedno strano državljanstvo, poznavanje hrvatskog jezika, uključujući i latinično pismo, odgovarajuće ponašanje koje potvrđuje lojalnost pravnom poretku i običajima u Republici Hrvatskoj i – na kraju – prihvaćanje hrvatske kulture. Iz tih je kriterija vidljivo da osobe koje su boravile u Hrvatskoj manje od pet godina bez prekida nisu mogle biti naturalizirane te da to nije mogao biti nijedan drugi kandidat koji ne bi mogao dokazati da je napustio prethodno republičko državljanstvo. No dobiti takvu potvrdu u trenucima kad se Jugoslavija raspadala i kad se sukob već proširio bilo je gotovo nemoguće. Također, tko je mogao potvrditi da su svi kriteriji zadovoljeni, npr. da kandidat govori hrvatski jezik i da piše latinicom te da je prihvatio hrvatsku kulturu, pravni poredak i običaje? Utvrđivanje tih činjenica prepušteno je Ministarstvu unutarnjih poslova i njegovim zaposlenicima, koji su imali završnu riječ u pitanjima državljanstva, bez obaveze da obrazlože svoju odluku.⁴ U kontekstu oružanog sukoba između Hrvatske i njezine srpske manjine, ostataka savezne armije i susjedne Srbije nije teško zaključiti da je proces naturalizacije postao noćna mora za mnoge etničke ne-Hrvate koji su živjeli u Hrvatskoj (za mnoga individualna svjedočenja i slučajeve vidi članke i izvještaje o Hrvatskoj u Dika i dr. 1998. i Imeri, 2006).

⁴ To je bio slučaj do 1993, kad je Ustavni sud odlučio da razlozi za odbacivanje molbe za prijem u hrvatsko državljanstvo moraju biti eksplicitno izrečeni u odluci.

2.2.2. “Krajinski” Srbi: od samoisključenja do isključenja

Hrvatski Srbi koji su živjeli na područjima samoproglashene i secesionističke *Republike Srpske Krajine*, koja se sastojala od teritorijalno razdvojenih dijelova sjeverne Dalmacije, Like i dijelova Zapadne i Istočne Slavonije, predstavljaju posebnu potkategoriju onih koji su bili *isključeni* iz hrvatskog državljanstva. Tijekom Tuđmanova režima njihov je slučaj bio mješavina samoisključivanja (između 1990. i 1995) i isključivanja u obliku sprečavanja mogućnosti da dobiju hrvatske dokumente i da, prema tome, ostvare svoja državljanska prava (između 1995. i 2000). Mora se reći da je značajan broj hrvatskih Srba, tj. najmanje polovica od njihova ukupnog broja – a naročito oni koji su ostali živjeti u velikim gradovima – nastavio živjeti na teritoriju koji je bio pod vlašću Hrvatske. Neki su uspjeli regulirati vlastiti status bez većih problema (npr. bivši državljani SR Hrvatske koji su automatski registrirani u novim popisima državljana), dok su drugi, kao što je već rečeno, imali ozbiljne probleme.

Samoisključivanje iz hrvatskog državljanstva i iz Hrvatske kao države počelo je ubrzo nakon prvih demokratskih izbora koji su doveli na vlast Franju Tuđmana i Hrvatsku demokratsku zajednicu (HDZ). Već u kolovozu 1990. putovi koji su vodili iz Zagreba prema dalmatinskoj obali bili su blokirani u područjima koja su naseljavali Srbi, a mnogi Srbi koji su radili u policiji odbili su izraziti lojalnost Ministarstvu unutarnjih poslova te nositi nove uniforme koje su na sebi imale etničke hrvatske oznake. U listopadu iste godine ona područja Like i Dalmacije u kojima su živjeli Srbi proglasila su se dijelom srpske autonomne regije, koju su nazvali Krajinom. Srpski politički predstavnici žalili su se da su Srbi diskriminirani u odnosu na Hrvate i da su ugroženi u novoj Hrvatskoj, kojom upravljaju tvrdokorni nacionalisti čija retorika i akcije podsjećaju na nekadašnju fašističku Nezavisnu Državu Hrvatsku (NDH) koja je odgovorna za velik broj zločina nad srpskim civilima u Drugom svjetskom ratu. S druge strane, oni su otvoreno zagovarali politiku prema kojoj bi se – u slučaju raspada Jugoslavije – jugoslavenski Srbi ujedinili u jednu veću srpsku državu, bez obzira na postojeće granice među republikama. Oni su, također, prihvaćali Slobodana Miloševića kao svog lidera. On je tada percipiran kao vođa svih Srba, a ne samo kao predsjednik Republike Srbije. U ožujku 1991. “Krajina” je jednostrano proglasila nezavisnost od Hrvatske. Njezine separatističke poteze i oružanu pobunu koja je počela u proljeće 1991, a eskalirala u jesen iste godine politički su, materijalno i vojno podržavali Slobodan Milošević, vodstvo Srbije i savezna armija (JNA).

Nasilan je sukob postao vrlo vjerojatan onda kad je agresivna “matična država” podržala iredentističke namjere svojih *etničkih sunarodnjaka* u susjednim republikama, s manje-više jasno izraženom namjerom da pripoji određeni dio teritorija tih republika. Sukob u Hrvatskoj bio je dodatno omogućen, kao što objašnjava

Brubaker (1996), akcijama hrvatske države koje su, s jedne strane, doista prijetile etničkim Srbima i reducirale njihova politička, društvena i ekonomska prava, dok je, s druge, hrvatska vlast također podržavala i vodila (otvoreno ili skriveno) ekspanzionističku politiku prema susjednoj Bosni i Hercegovini. Rat je bio “slučajan rezultat međugre međusobno sumnjičavih, međusobno nadzirućih te međusobno optužujućih političkih elita u hrvatskoj nacionalizirajućoj državi u nastajanju, srpske nacionalne manjine u nastajanju u toj državi i srpske nacionalne ‘domovine’ u nastajanju” (Brubaker, 1996: 76). Milicija hrvatskih Srba, kojoj su aktivno pomagali razni elementi iz raspadajuće JNA, uskoro je stavila pod svoju kontrolu jednu trećinu hrvatskog teritorija, uključujući i područja u kojima Srbi nisu bili većina. Na tim su teritorijima pokazivali sličnu razinu netolerantnosti – koja je uključivala i protjerivanja, masakre i uništavanje imovine – prema etničkim ne-Srbima kao i hrvatske vlasti prema etničkim Srbima u ostalom dijelu zemlje (naročito u područjima koja su bila zahvaćena ratom, ali i u većim gradovima).

Samoisključivanje je nastavljeno postupcima isključivanja Srba nakon što su hrvatske vlasti preuzele punu kontrolu nad tim područjima nakon dviju brzinskih vojnih operacija u Zapadnoj Slavoniji i Krajini 1995. (istočna Slavonija bila je mirno reintegrirana u Hrvatsku u siječnju 1998). Većina hrvatskih Srba iz tih područja napustila je ili je bila prisiljena napustiti svoje domove, a njihova je imovina oštećena ili okupirana od hrvatskih izbjeglica ili lokalnih etničkih Hrvata. Tuđmanova je vlast učinila sve što je bilo moguće da spriječi njihov povratak u Hrvatsku i njihovu reintegraciju u hrvatsko državljanstvo. Nije bilo administrativnog brisanja te populacije. U zakonskom smislu svi su oni bili hrvatski državljani, ali – budući da su mnogi od njih sad postali izbjeglice izvan Hrvatske, u Srbiji te u Bosni i Hercegovini, i prema tome nisu više mogli ući u Hrvatsku – nisu mogli doći do *domovnice* te ponovno ostvariti puna državljanska prava (o tome vidi izvještaj o Hrvatskoj u Imeri, 2006: 129-131). No nakon Tuđmanove smrti i političkih promjena 2000, kao i nakon što je Hrvatska zatražila članstvo u Europskoj Uniji, situacija se značajno promijenila.

2.3. Pozvani

Oni koji su pozvani u hrvatsko državljanstvo na temelju hrvatskog etničkog porijekla mogu se podijeliti u tri podgrupe: na etničke Hrvate koji su već živjeli u Hrvatskoj, ali nisu imali hrvatsko republičko državljanstvo; na one koji su živjeli u “bliskom inozemstvu” – uglavnom u Bosni i Hercegovini; i na pripadnike etničke hrvatske dijaspore u dalekom inozemstvu, kao što su SAD, Kanada, Argentina i Australija.

Članak 30 Zakona o hrvatskom državljanstvu eksplicitno poziva etničke Hrvate koji žive u Hrvatskoj i koji nemaju hrvatsko republičko državljanstvo da postanu

državljeni. Međutim u prvom je trenutku postojala određena zbunjenost glede pitanja potrebne dužine neprekidnog boravka u Hrvatskoj. Zakon, koji je prihvaćen 8. listopada 1991, tražio je deset godina boravka za tu grupu etničkih Hrvata. Međutim samo sedam mjeseci nakon toga kriterij boravka je poništen i nije se više spominjao. Budući da je temelj za dodjelu državljanstva tim osobama bilo njihovo hrvatsko etničko porijeklo, postavilo se pitanje kako dokazati da je netko etnički Hrvat. U nekim dokumentima za vrijeme bivše Jugoslavije, kao što su školske svjedodžbe, indeksi i neki drugi administrativni formulari – ali ne i u osobnim iskaznicama i putovnicama – tražilo se od građana da iskažu svoju nacionalnost. No Ministarstvo unutarnjih poslova prihvaćalo je i potvrde i dokumente koje je izdala Rimokatolička crkva kao dokaz da je netko Hrvat. Također, zaposlenici ministarstava koji su radili na pitanjima državljanstva često su koristili opskurne metode kao što je zaključivanje iz imena ili prezimena je li netko Hrvat ili nije. To nije bio jednostavan posao, jer Južni Slaveni različitog etničkog porijekla često dijele ista imena ili prezimena (vidi izvještaj o Hrvatskoj u Imeri, 2006: 127).

Članak 16 Zakona o hrvatskom državljanstvu omogućuje olakšanu i ubranu naturalizaciju čak i onim etničkim Hrvatima koji ne žive u Hrvatskoj. Skupina na koju se odnosi ovaj poziv u hrvatsko državljanstvo jest etničko hrvatsko stanovništvo u “bliskom inozemstvu”, što je u najvećem broju slučajeva značilo: u susjednoj Bosni i Hercegovini. To potvrđuje i broj zaprimljenih zahtjeva. Prema nekim izvorima, od oko milijun i sto pedeset tisuća ljudi koji su naturalizirani u hrvatsko državljanstvo nakon 1991. godine više od 800.000 bilo je iz Bosne i Hercegovine.⁵ To ne samo da je stvorilo vrlo velik broj državljana s dvojnim državljanstvom i upitnom lojalnošću – što je samo po sebi imalo snažan politički učinak tijekom rata u Bosni i Hercegovini, u koji je Hrvatska također bila involvirana – nego i velik broj ljudi s dvostrukim prebivalištem.⁶ To se naročito odnosi na etničke Hrvate iz zapadne Hercegovine i sjeverne Bosne, koji žive blizu hrvatske granice. Mnogo njih

⁵ Većina njih su etnički Hrvati iz BiH, iako ima i na desetke tisuća onih koji su drugog etničkog porijekla. Isti izvor na koji se ovdje oslanjamo donosi i podatke o državljanima u drugim državama. Npr., za hrvatsko je državljanstvo apliciralo oko 93.000 ljudi iz Srbije i Crne Gore (statistika je iz razdoblja kad su te dvije sadašnje države bile u federaciji), 18.000 iz Slovenije i 13.000 iz Makedonije, dok je 10.000 ljudi apliciralo za hrvatsko državljanstvo u Njemačkoj i 3500 u Italiji. Broj aplikantata u drugim zemljama bio je manji: 3000 u Australiji, 2000 u Argentini, 1600 u Kanadi i 1500 u Čileu. Ti su podaci bili objavljeni u jednom novinskom članku u *Vjesniku* 2006. godine (vidi “Državljanstvo u 15 godina dobilo više od milijun osoba”, *Vjesnik*, 13. rujna 2006). Njihova je točnost u većoj mjeri potvrđena statističkim podacima koje je početkom 2010. Ministarstvo unutarnjih poslova dostavilo istraživačkom projektu European Union Democracy Observatory on Citizenship na European University Institute u Firenci. Za ostale izvore vidi UNHCR (1997) i Omejec (1998).

⁶ Na tom podatku zahvaljujem Dejanu Joviću, koji mi je skrenuo pažnju na njega.

ima dvojno prebivalište u gradovima uz državnu granicu i prema tome društvena i politička prava, kao što je pravo da glasaju ne samo na hrvatskim predsjedničkim i parlamentarnim izborima kao “dijasporski Hrvati” nego i na lokalnim izborima u Hrvatskoj. Također se, zbog geografske blizine, pojavio i problem dvostrukoga glasanja na istim izborima, tj. glasanja i u izbornoj jedinici za dijasporu i u izbornim jedinicama u Hrvatskoj.

Očigledno, ova kategorija ljudi mora biti odvojena od onih etničkih Hrvata iz dijaspore posvuda u svijetu, koja se sastoji od nasljednika Hrvata koji su emigrirali u 19. i 20. stoljeću. Jedan je dio njih nakon 1945. iz političkih razloga otišao u SAD, Kanadu, Argentinu i Australiju (uglavnom su to bili članovi raznih pronacističkih političkih i vojnih formacija, ali i neki demokratski orijentirani antikomunisti). Jednako tako mora biti odvojena i od ekonomskih migranata, tzv. *gastarbajtera* koji su se naselili u zapadnoj Europi u 1960-ima i 1970-ima.⁷ Posebni članak zakona (članak 11) njihovim nasljednicima jamči isto tako olakšanu i ubrzanu naturalizaciju, čak i bez dobrog poznavanja hrvatskog jezika.

3. Hrvatsko državljanstvo nakon 2000: uključivanje *isključenih* uz daljnje privilegiranje *pozvanih*

Ukratko, posttuđmanovska Hrvatska razlikuje se od Tuđmanove Hrvatske po tome što ima daleko inkluzivniju politiku državljanstva. No u jednom vrlo važnom aspektu onoga što je bila Tuđmanova politika – a to je: etnocentrični koncept države i državljanstva – nema razlike između razdoblja prije 2000. godine i nakon nje. Nije došlo do promjene zakona o državljanstvu, ali su administrativni postupci postali tolerantniji. Oni koji su prethodno bili *isključeni* sada se sve lakše *uključuju*, dok su oni koji su *pozvani* u državljanstvo zadržali taj privilegirani status i proceduru prijema u državljanstvo. To je način na koji posttuđmanovska Hrvatska, koja sada želi postati članica Europske Unije, želi zadržati svoj karakter *države etničkih Hrvata*, ali i pokazati da je sposobna i voljna zadovoljiti demokratske kriterije, među kojima je i zabrana diskriminiranja po etničkoj osnovi.

Mogli bismo zaključiti da hrvatski slučaj dakle potvrđuje ono što smo već vidjeli u prethodnim slučajevima Slovenije, Latvije i Estonije – a to je da samo članstvo u EU-u ili kandidatski status za članstvo u EU-u zapravo ne utječe značajno na politiku državljanstva. Etnocentrizam se ne dovodi u pitanje samim postupkom integracije u Europsku Uniju. Etnocentrizam ovdje definiramo kao latentnu ili otvorenu diskriminaciju drugih, čak i kad je i pripadnicima etničkih manjina omogućeno da traže i dobiju državljanstvo, kao što je to slučaj u Hrvatskoj nakon 2000. U Sloveniji, primjerice, i dalje postoji problem malog broja osoba koje su izbrisane iz

⁷ Vidi: “Državljanstvo u 15 godina dobilo više od milijun osoba”, *Vjesnik*, 13. rujna 2006.

registra rezidenata 1992, i koje još nisu riješile problem svog statusa iako je zemlja već u Europskoj Uniji. Isti je problem s velikim brojem Rusa u Estoniji i Latviji, koji se i dalje bore za pravo da dobiju estonsko ili latvijsko državljanstvo (vidi Sievers, 2009). Štoviše, taj je problem samo dodatno naglašen u EU-u, jer EU ne poduzima ništa značajno kako bi natjerao te svoje članice – ili kandidate – da promijene svoju politiku i vode inkluzivniju politiku državljanstva. Može se zaključiti da je najbolja prilika da se to učini razdoblje kad je neka zemlja još kandidat, dakle tijekom pretpristupnih pregovora (kao što se pokazuje i u slučaju promjene hrvatske politike u vezi s tim pitanjem) ili ondje gdje EU ili druga međunarodna institucija (UN) ima izravan utjecaj na zakonodavstvo i administrativne postupke, kao što je to slučaj u Bosni i Hercegovini, na Kosovu i u Makedoniji. Hrvatska očigledno želi ostati negdje na sredini: etnocentrična, ali ipak inkluzivna (vidi Ragazzi i Štiks, 2009).

Neki nedavni događaji pokazuju tu namjeru Hrvatske da zadrži svoj etnocentrični karakter, a da istodobno pokaže kako je spremna biti dobrom članicom Europske Unije, pa dakle i prihvatiti etničku raznolikost i ponuditi prava koja manjinama pripadaju prema standardima Europske Unije. Hrvatska nije ratificirala Europsku konvenciju o državljanstvu 2006. godine jer bi njezino prihvaćanje značilo i nužnost promjene zakona o hrvatskom državljanstvu. Najsporniji je dio zakona onaj koji se odnosi na obavezu prebivanja u Hrvatskoj, jer se on ne odnosi na etničke Hrvate koji ne žive u Hrvatskoj i koji uopće nemaju prebivalište u Hrvatskoj niti su ga ikada imali. Takvo je diskriminiranje u suprotnosti s člankom 5 Konvencije kojim se zabranjuje bilo kakva diskriminacija na etničkom, rasnom i religijskom temelju. Iako su mnogi bosanski Hrvati, kao što je već rečeno, našli način da zaobiđu taj kriterij, i to tako što su jednostavno prijavili boravište s hrvatske strane granice, ili su temeljem etniciteta već dobili hrvatsko državljanstvo, vladajuća nacionalističko-konzervativna stranka (reformirani, posttuđmanistički HDZ) blokirala je usvajanje ove Konvencije plašeći se da bi to moglo naštetiti hrvatskim odnosima s dijasporom.

No još je nešto bilo važno u tom slučaju. Prema hrvatskom izbornom zakonu, hrvatski državljani koji žive u inozemstvu čine posebnu izbornu jedinicu koja se često naziva i “dijasporskom”. Većina onih koji glasaju u toj jedinici jesu bosanski i hercegovački Hrvati, koji uglavnom glasaju za nacionalističke stranke, od kojih je najveća HDZ (ta stranka ima i sestrinsku stranku u BiH). Ta *dijasporska biračka mašina*, da je tako nazovemo, ima mogućnost utjecanja na konačan ishod hrvatskih parlamentarnih i predsjedničkih izbora, naročito ako je rezultat tijesan. To je bio slučaj s parlamentarnim izborima 2007. godine, na kojima je HDZ pobijedio. S jedne strane, HDZ je osigurao odlučujući broj mandata zahvaljujući glasanju “dijaspori”, tj. Hrvata iz Bosne i Hercegovine, no s druge je formirao koaliciju s najvećom strankom Srba u Hrvatskoj (SDSS) i ponudio joj, prvi put nakon 1990, jednu od najviših pozicija u Vladi: mjesto potpredsjednika.

Nakon 2000. sve velike političke stranke podržavaju politiku pridruživanja Europskoj Uniji. Članstvo u EU-u ostaje tako glavni cilj hrvatske vanjske politike, pa je prethodno desetljeće donijelo značajan iskorak u tom pravcu, odnosno napuštanje Tuđmanova izolacionizma (vidi Jović, 2006). Ukratko, Hrvatska koja bi bila kompatibilna s EU-om pokušava – zasad uspješno – pomiriti svoj etnocentrizam s uvjetima za članstvo u Uniji. Ta strategija znači daljnje integriranje zemlje unutar EU-a, demokratizaciju političke scene, uključivanje i sve bolje tretiranje manjina, ali isto tako i očuvanje transgranične etničke zajednice pomoću same politike državljanstva. Drugim riječima, radi se zapravo o jednoj vrsti “ne-teritorijalnog pripajanja” bosanskohercegovačkih Hrvata Hrvatskoj (vidi Ragazzi i Štiks, 2009. i Ragazzi, 2009: 147).

4. Hrvatska nakon Tuđmana: etnička demokracija?

Demokratizacija u Istočnoj Europi, a naročito u bivšim socijalističkim višenacionalnim federacijama pokazuje da se pravila demokracije, koja uključuju, između ostalog, solidnu državu, jasno definiran teritorij, završetak procesa stvaranja *nacionalne države* te vladavinu većine vrlo često vide kroz prizmu etniciteta. To samo po sebi ne iznenađuje jer su većina novih država koje su stvorene nakon raspada tih federacija i nastale kao *etničke domovine* svojih dominantnih etničkih grupa. Na kraju socijalističkog razdoblja te su države same sebe percipirale kao “nacionalizirajuće države” (“nationalizing states”), tj. države u procesu postajanja istinskim *nacionalnim državama* (Brubaker, 1996: 63). Liberalna demokracija smatrala se ključnim instrumentom za nacionalno oslobođenje od strane vladavine ili višenacionalne zajednice. Te su države dakle krenule putem dovršavanja *nacionalno-oslobodilačkih revolucija* čiji je cilj bio stvaranje nacionalne države u kojoj bi njihova etnička nacija bila u većini, ili – ako je to nemoguće – barem glavna, dominantna snaga. Ustavi i zakoni o državljanstvu bili su glavni instrument za postizanje uspjeha na tom putu. Oni su naglašavali razlike među državljanima, i to na temelju njihove etničke pripadnosti, koju su tretirale kao primarni kriterij identifikacije. Te su strategije neizbježno vodile sukobima, što zbog etničke heterogenosti nekog područja, a što zbog spora oko toga čiji bi trebao postati neki teritorij.

U ovom odjeljku pokazat ćemo zašto je Hrvatska bila *neuspješna etnička demokracija* tijekom vladavine Franje Tuđmana te zašto, po mom mišljenju, ona danas jest *etnička demokracija*. Sammy Smooha definira etničku demokraciju kao:

demokratski politički sustav koji kombinira proširenje političkih i društvenih prava na trajne rezidente koji žele postati državljani, uz istodobno zadržavanje favoriziranog statusa većinske grupe. To je demokracija koja sadrži nedemokratsku institucionalizaciju dominacije jedne etničke grupe. Temeljno pravilo na kojem se uspostavlja taj poredak jest da postoji ugrađena kontradikcija između dvaju nače-

la: građanskih i društvenih prava za sve i strukturalne podređenosti manjine većini. “Demokratsko načelo” osigurava jednakost svih državljana i članova društva, dok “etničko načelo” uspostavlja eksplicitnu etničku nejednakost, privilegirani status i dominaciju. (Smoooha, 2005a: 21)

Smoooha je svoj model utemeljio na slučaju Izraela u njegovim međunarodno priznatim granicama prije 1967. godine te je uspoređio etničku demokraciju s klasičnim liberalnim modelom i konsocijacijskom demokracijom. Suočen s iskustvom postsocijalističkog razdoblja, Smoooha je kasnije revidirao svoj model etničke demokracije (vidi 2005b). Dakle neke su osobine etničke demokracije: važnost etniciteta, percepcija ugroženosti i reducirana demokracija. Jedini razlog zbog kojeg se uopće poštuje demokracija u takvim društvima, tvrdi Smoooha, jest taj što je ona u interesu etnonacionalista i u njihovu uvjerenju da su demokratske vrijednosti, politički obziri u domaćoj i međunarodnoj politici, kao i zahtjev za pokazivanjem legitimitnosti najbolji način da se ostvare njihovi interesi. Radi se o kalkulaciji o korisnosti demokracije. Snažna država, stabilna brojčana i politička većina te postojanje male i zanemarive manjine osiguravaju opstojnost etničke demokracije. Za njezinu je opstojnost od ključnog značaja da većina i dalje nastavlja vjerovati u postojanje prijatni te da nema intervencije niti od strane vanjske domovine manjine niti od strane međunarodne zajednice. Etnička demokracija zadržava privilegiranu poziciju za svoju etničku većinu. Ta većina koristi privilegije nastale demokracijom, a samu državu koristi da bi osigurala političku, društvenu, ekonomsku i kulturalnu korist za sebe. Međutim da bi se neka zemlja mogla kvalificirati kao *etnička demokracija*, upozorava Smoooha, ona ipak mora jamčiti minimalna manjinska prava, kao i očuvati *pravnu državu*.

Mnoge su postsocijalističke zemlje zapravo primijenile taj model samo napola. One su prihvatile ideju o etničkoj dominaciji glavne grupe te o liberalno-demokratskom kontekstu u kojem je to moguće ostvariti, no nisu ispunile sve demokratske kriterije kad se radilo o postupanju s manjinama. To je dovelo do velike diskriminacije, ograničavanja državljanskih prava, a u nekim slučajevima i do nasilja. Prema Smooohi, mnoge od postsocijalističkih zemalja nisu uspjele postati etničkim demokracijama “jer im je nedostajala snažna država, a nisu bile ni dovoljno demokratske”, odnosno nisu osigurale nikakve koristi svojim manjinama, zbog čega one nisu prihvatile etničku demokraciju (2005b: 257).

Iako se može reći da je model etničke demokracije koristan okvir za analiziranje prilika u Istočnoj Europi, on nam ipak ne pomaže da do kraja razumijemo vezu između etničke demokracije i pokušaja teritorijalnih ekspanzija. Smooohin model pretpostavlja postojanje jasnih i čvrstih granica i zato on inzistira na granicama Izraela prije 1967. godine. Izraelska ekspanzija u ovom se slučaju razlikuje od situacije u sadašnjoj Istočnoj Europi: ona je namjeravala osvojiti teritorije – viđene kao

dio *biblijske židovske države* – kako bi ondje naselila židovske migrante, dok se u slučaju Istočne Europe radilo o tome da su etničke države sebe vidjele kao nepotpune jer nisu uključivale teritorije u susjednim zemljama koje naseljavaju članovi njihove etničke nacije. Njihova državnost, vjerovala su, bila je ugrožena ako etnička manjina u njihovoj državi nije dovoljno mala i ako se njome ne da lako “upravljati”. U svakom slučaju, etnocentrične države često su omogućavale dobivanje državljanstva pripadnicima vlastite etničke nacije izvan svojih granica.

Primjenjujući Smoohine kriterije, Tuđmanova bi se Hrvatska teško mogla nazvati etničkom demokracijom jer je inzistirala na etničkoj komponenti (a manje na demokraciji) te jer je provodila diskriminaciju i ugrožavala srpsku manjinu, i to postupcima koji su išli od političke i društvene isključenosti te manjine do njezina izravnog protjerivanja i ratnih zločina. Ti su postupci bili dodatno potaknuti oružanim sukobom sa srpskom manjinom i ratom za teritorij sa susjednom Srbijom. Također, ona je zanemarila demokratske vrijednosti kao što su manjinska prava, opću demokratsku proceduru i vladavinu prava. S druge strane, nakon 2000. Hrvatska je zadovoljila važne kriterije koje je opisao Smooha. Njezin je demokratski karakter značajno ojačao, ali je i dalje očuvala karakter države etničkih Hrvata. Njezina najveća manjina – Srbi – danas je doista “mala i podnošljiva”, najvećim dijelom zbog rata. Ona je od 12,2 posto ukupne populacije 1991. godine svedena na samo 4,5 posto 2001. godine. Samo 130.000 etničkih Srba vratilo se u Hrvatsku, od kojih velik broj nije u njoj ostao nakon formalnog povratka (vidi Petrićušić, 2008). Dakle oni više ne predstavljaju nikakvu “opasnost” za opstanak hrvatske države. Smanjenje njihova broja potom je “nagrađeno” povećanjem političkih i društvenih prava. Budući da se radi o manjini koja se više ne percipira kao opasna, *etnička demokracija* može raditi na povećanju svojih demokratskih kvaliteta. Pa ipak, percepcija o *prijetnji*, koja dolazi od te manjine, iz susjedne Srbije i moguće iz Bosne, i dalje je prisutna u javnom diskursu.

Epilog: Hrvatska u Europi – novo desetljeće, novo državljanstvo, nova zemlja?

Kao što je rečeno u uvodu ovog članka, sljedeće desetljeće moglo bi biti obilježeno ulaskom Hrvatske u Europsku Uniju ili pak neuspjehom tog pokušaja. Razlozi eventualnog neuspjeha – ako do njega dođe – mogli bi biti u nespremnosti Hrvatske da prihvati i provede duboke reforme koje EU traži od nje ili – što je zasada malo vjerojatno – u nemogućnosti EU-a da integrira bilo koju novu članicu uslijed vlastite krize. Međutim, bez obzira na ishod, hrvatska politika, ekonomija i društvo duboko su označeni sadašnjim i budućim vezama s Bruxellesom. Zamislimo zato nakratko scenarij u kojem se Hrvatska na kraju doista pridružuje EU-u na početku ovog desetljeća. Postavlja se pitanje kako bi članstvo u EU-u moglo utjecati na njezino državljanstvo.

U raspravama o pristupanju Hrvatske EU-u i o njezinoj budućnosti unutar EU-a rijetko je spominjano – ako je uopće – da će se karakter hrvatskog državljanstva u tom slučaju nužno promijeniti, jer ulazak u EU znači i prihvaćanje državljanstva Europske Unije. Europsko državljanstvo donosi mnoge koristi hrvatskim državljanima: npr. slobodno kretanje, pravo na zapošljavanje i naseljavanje u drugim članicama EU-a, biračko pravo na lokalnim i europskim izborima. Također, ono sa sobom nosi i neke obveze, kao što je primjerice jamčenje potpuno istih prava u Hrvatskoj za sve državljane Europske Unije. Gotovo nitko ne spominje, ili se ne usuđuje spomenuti, da će nakon samo 20 godina svoje nezavisnosti hrvatski državljani ponovno biti državljani višenacionalne zajednice koja ima državljanstvo slično onome koje je nekoć imala Jugoslavija, s tom razlikom da sva politička prava još uvijek nisu dostupna svim državljanima EU-a koji borave u drugim zemljama EU-a.

Štoviše, gotovo nitko ne raspravlja o, za one koji se plaše za suverenitet i nacionalni identitet Hrvatske i Hrvata, zastrašujućoj perspektivi članstva u EU-u svih nekadašnjih jugoslavenskih republika. Jer jednom kad svi postanu državljani EU-a, državljani bivših jugoslavenskih republika imat će gotovo ista prava na cijelom teritoriju koji je nekoć činio Jugoslaviju kao što su imali i tijekom socijalističke Jugoslavije (osim, ponovno, punih političkih prava). Zajednički jezik, iako se danas naziva na četiri različita načina u četiri bivše jugoslavenske države, kao i osobne veze, zasigurno će olakšati buduće migracije. No kako će zemlja koja je još uvijek pod snažnim utjecajem međuetničkih konflikata iz 1990-ih kao i nacionalističke ideologije i retorike prihvatiti nove EU-“strance” – bili oni “zapadnjaci” ili državljani Hrvatskoj susjednih južnih i istočnih zemalja: Bosance, Srbe, Kosovare, Albance, Bugare i Rumunje? Iz današnje perspektive, to je teško reći. Ono što međutim nije teško predvidjeti jest to da će Bruxelles morati razmisliti o posljedicama hrvatske politike državljanstva nakon 1990. jednom kad ta zemlja uđe u EU. Samo se treba sjetiti da će u tom slučaju stotine tisuća hrvatskih – a time i europskih – državljana i dalje živjeti u susjednim zemljama, koje još neće biti dio Europske Unije.

Novo desetljeće bit će označeno integracijom Hrvatske u novu višenacionalnu zajednicu te uvođenjem novog komplementarnog supranacionalnog državljanstva. Ostaje pitanje – na koje će moći odgovoriti samo neko buduće istraživanje – hoće li te promjene rezultirati stvaranjem jedne nove, drukčije Hrvatske, različite i od one koju smo znali iz 1990-ih i od one koja je nastala u prvom desetljeću 21. stoljeća.

LITERATURA

- Anderson, Benedict, 1992: *Long-Distance Nationalism – World Capitalism and the Rise of Identity Politics*, Center for Asian Studies, Amsterdam.
- Barsova, Andrea, 2007: Czech Citizenship Legislation between Past and Future, u: *Citizenship Policies in the New Europe*, ur. Rainer Bauböck, Bernhard Perchinig i Wiebke Sievers, 163-184, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Brubaker, Rogers, 1992: Citizenship Struggles in Soviet Successor States, *International Migration Review*, 26 (2): 269-291.
- Brubaker, Rogers, 1996: *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the new Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Brunner, Georg, 2001: Citizenship and Protection of Minorities in Eastern Europe, u: *International and National Law in Russia and Eastern Europe: Essays in Honor of George Ginsburgs*, ur. Roger Clark, Ferdinand Feldbrugge i Stanislaw Pomorski, 113-138, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague.
- Culic, Irina, 2003: State Building and Constitution Writing in Central and Eastern Europe after 1989, *Regio*, 3: 38-58.
- Dika, Mihajlo, A. C. Helton & Jasna Omejec (ur.), 1998: The Citizenship Status of Citizens of the Former SFR Yugoslavia after its Dissolution, *Croatian Critical Law Review*, 3 (1-2): 1-259.
- Dimitrijević, Vojin, 1998: The Construction of States: nationalism and the Definition of Nation-States in Post-Communist European Countries, u: *Dissolution, Continuation and Succession in Eastern Europe*, ur. Brigitte Stern, 147-170, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague.
- Ginsburgs, George, 1983: *The Citizenship Law of the USSR*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Boston, Lancaster.
- Gyarfasova, Olga, 1995: Slovakia after the Split: Dilemmas of the New Citizenship, u: *Citizenship East and West*, ur. André Liebich, Daniel Warner i Jasna Dragovic, 165-180, Kegan Paul International, London and New York.
- Hayden, Robert, 1992: Constitutional Nationalism in the Formerly Yugoslav Republics, *Slavic Review*, 51: 654-673.
- Hayden, Robert, 1999: *Blueprints for a House Divided. The Constitutional Logic of the Yugoslav Conflicts*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Imeri, Shpend (ur.), 2006: *Rule of Law in the Countries of the Former SFR Yugoslavia and Albania: Between Theory and Practice*, Association for Democratic Initiatives, Gostivar.
- Iordachi, Constantin, 2006: Dual Citizenship in Post-communist Central and Eastern Europe: Regional Integration and Inter-ethnic Tensions, *Slavic Eurasian Studies*, 10: 105-140.

- Jackson, Louise, 2004: Nationality, Citizenship and Identity, u: *East Central Europe and the Former Soviet Union. The Post-Socialist States*, ur. Michael Bradshaw i Alison Stenning, 187-218, Pearson Education / Prentice Hall, Essex.
- Jović, Dejan, 2006: Croatia and the European Union: a long delayed journey, *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 8 (1): 85-103.
- Kusa, Dagmar, 2007: The Slovak Question and the Slovak Answer: Citizenship during the Quest for National Self-determination and After, u: *Citizenship Policies in the New Europe*, ur. Rainer Bauböck, Bernhard Perchinig i Wiebke Sievers, 185-212, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Liebich, André, 2007: *Introduction: Altneuländer or the vicissitudes of citizenship in the new EU states*, u: *Citizenship Policies in the New Europe*, ur. Rainer Bauböck, Bernhard Perchinig i Wiebke Sievers, 17-40, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Omejec, Jasna, 1998: Initial Citizenry of the Republic of Croatia at the Time of the Dissolution of Legal Ties with the SFRY, and Acquisition and Termination of Croatian Citizenship, *Croatian Critical Law Review*, 3 (1-2): 99-128.
- Palous, Martin, 1995: Questions of Czech Citizenship, u: *Citizenship East and West*, ur. André Liebich, Daniel Warner i Jasna Dragovic, 141-159, Kegan Paul International, London and New York.
- Pejić, Jelena, 1998: Citizenship and Statelessness in the Former Yugoslavia: The Legal Framework, u: *Citizenship and Nationality Status in the New Europe*, ur. Siofra O'Leary i Teija Tiilikainen, 169-186, The Institute for Public Policy Research / Sweet & Maxwell, London.
- Petrićušić, Antonija, 2008: Nation-Building in Croatia and the Treatment of Minorities: Rights and Wrongs, *L'Europe en formation*, 349-350, jesen-zima: 135-145.
- Ragazzi, Francesco, 2009: The Croatian "Diaspora Politics" of the 1990s: Nationalism Unbound?, u: *Transnational Societies, Transterritorial Politics. Migrations from the (Post)Yugoslav Area. 19th-21st Centuries*, ur. Ulf Brunnbauer, 147-166, Oldenbourg Verlag, Munich.
- Ragazzi, Francesco i Igor Štikis, 2009: *Croatian Citizenship: From Ethnic Engineering to Inclusiveness*, u: *Citizenship Policies in the New Europe*, ur. Rainer Bauböck, Bernhard Perchinig i Wiebke Sievers, drugo, prošireno izdanje, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Rupnik, Jacques, 2000: Divorce à l'amiable ou guerre de sécession? (Tchécoslovaquie – Yougoslavie) / Divorce by Mutual Consent or War of Secession? (Czechoslovakia – Yugoslavia), *Transeuropéennes*, 19/20.
- Sievers, Wiebke, 2009: "A Call to Kinship"? Citizenship and Migration in the New Member and Accession States of the EU, u: *Citizenship Policies in the New Europe*, ur. Rainer Bauböck, Bernhard Perchinig i Wiebke Sievers, drugo, prošireno izdanje, Amsterdam University Press, Amsterdam.

- Smooha, Sammy, 2005a: The Model of Ethnic Democracy, u: *The Fate of Ethnic Democracy in Post-Communist Europe*, ur. Sammy Smooha i Priit Jarve, 13-60, Open Society Institute, Budapest.
- Smooha, Sammy, 2005b: The Non-Emergence of a Viable Ethnic Democracy in Post-Communist Europe, u: *The Fate of Ethnic Democracy in Post-Communist Europe*, ur. Sammy Smooha i Priit Jarve, 241-258, Open Society Institute, Budapest.
- Štiks, Igor, 2006: Nationality and Citizenship in the Former Yugoslavia: From Disintegration to the European Integration, *South East European and Black Sea Studies*, 6 (4): 483-500.
- Štiks, Igor, 2010: A Laboratory of Citizenship: Shifting Conceptions of Citizenship in Yugoslavia and its Successor States, *CITSEE Working Paper 2010/02*, available at <http://www.law.ed.ac.uk/citsee/workingpapers/>.
- UNHCR, Regional Bureau for Europe, 1997: *Citizenship and Prevention of Statelessness Linked to the Disintegration of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*, European Series 3 (1; June 1997), UNHCR, Geneva.
- Ustav Republike Hrvatske*, 1990, Narodne Novine, Zagreb; available at <http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2001/0705.htm>
- Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije – Ustav Socijalističke Republike Hrvatske*, 1974, Narodne Novine, Zagreb.
- Verdery, Katherine, 1998: Transnationalism, Nationalism, Citizenship, and Property: Eastern Europe since 1989, *American Ethnologist*, 25 (2): 291-306.

S engleskoga preveo
Dejan Jović

Igor Štiks

THE INCLUDED, THE EXCLUDED, AND THE INVITED:
CITIZENSHIP POLICIES IN POST-COMMUNIST EUROPE
AND CROATIA

Summary

In this paper, I analyse Croatian citizenship policies in the post-communist context and argue that it is a very instructive case for understanding the citizenship conundrum that followed the end of the communist regimes in Central and Eastern Europe. Almost everywhere in post-communist Europe, and especially in the post-partition states formed after the collapse of socialist multinational federations, new citizenship legislation and administrative practices frequently resulted in creating three distinct categories of individuals:

the included, the excluded, and the invited (more often than not ethnic kin abroad). I put a special focus on the transformations of the citizenship policies in Croatia and how the dynamic between the included, the excluded and the invited changed from nationalist Croatia in the 1990s to an EU-oriented Croatia in the 2000s. The analysis of Croatian citizenship policies allows me to suggest that post-Tudman Croatia can be seen as an exemplary case of ethnic democracy according to the criteria defined by Sammy Smooha.

Keywords: Croatia, Citizenship, Post-communism, Nationalism, Minorities, Ethnic Democracy

Kontakt: **Igor Štiks**, School of Law, University of Edinburgh, Old College, South Bridge, Edinburgh EH8 9YL, UK. E-mail: i.stiks@ed.ac.uk