

Frane Staničić\*

Izvorni znanstveni rad

UDK 342.71:33.025.28(497.5)

347.232(497.5):342.71

DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/30428>

Rad primljen: 23. ožujka 2024.

Rad prihvaćen: 4. srpnja 2024.

# VAŽNOST NAČELA KONTINUITETA I PRIMATA DRŽAVLJANSTVA U POSTUPCIMA DENACIONALIZACIJE NA PRIMJERU SLUČAJA GROFA DRAŠKOVIĆA

**Sažetak:** U postupcima denacionalizacije, odnosno prava na naknadu i/ili povrat oduzete imovine prema Zakonu o naknadi za imovinu oduzetu za jugoslavenske komunističke vladavine, pitanje državljanstva (bilo) je iznimno značajno. Naime, od 1996. do 2002. godine strani državljani nisu imali pravo biti ovlaštenici naknade. Od 2002. godine ovlaštenik prava na naknadu svaki je prijašnji vlasnik, bez obzira na državljansku pripadnost čije pravo na naknadu za oduzetu imovinu nije uređeno međudržavnim ugovorom. Prema tome, pitanje državljanstva i dalje je bitno za mogućnost vođenja postupaka denacionalizacije. U navedenim postupcima moglo se, do 2002. godine, pojaviti pitanje je li osoba hrvatski državljani ili ne, odnosno nakon 2002. godine može se pojaviti pitanje je li osoba državljani države s kojom postoji međudržavni ugovor o naknadi za oduzetu imovinu. U determiniranju državljanstva potencijalnog ovlaštenika naknade iznimno su važna dva načela državljanstog prava – načelo kontinuiteta i načelo primata državljanstva. U radu će se analizirati ova dva načela te će se njihova primjena u postupku denacionalizacije prikazati na slučaju grofa Draškovića.

**Ključne riječi:** državljanstvo, načelo kontinuiteta državljanstva, načelo primata državljanstva, Drašković, denacionalizacija

\* Dr. sc. Frane Staničić, redoviti profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb. E-adresa: [frane.stanicic@pravo.unizg.hr](mailto:frane.stanicic@pravo.unizg.hr). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8304-7901>.

## 1. UVOD

U kontekstu postupaka koji se vode prema Zakonu o naknadi za imovinu oduzetu za jugoslavenske komunističke vladavine (dalje u tekstu: Zakon o naknadi),<sup>1</sup> pitanje državljanstva vrlo je važno. Naime, Zakon o naknadi je, u originalnom tekstu iz 1996. godine, propisivao da se prava iz toga Zakona priznaju fizičkoj osobi – prijašnjem vlasniku, odnosno njegovim zakonskim nasljednicima prvoga nasljednoga reda, koji na dan donošenja toga Zakona (11. listopada 1996. godine) imaju hrvatsko državljanstvo.

Prema tome, pitanje je li osoba hrvatski državljanin bilo je ključno za ostvarivanje prava na naknadu ili povrat prema Zakonu o naknadi. Naknadno je djelovanjem<sup>2</sup> Ustavnog suda Republike Hrvatske omogućeno i stranim državljanima da ostvaruju prava iz Zakona o naknadi jer je ukinuo dio čl. 9. st. 1. Zakona o naknadi koji je glasio: „(...) koji na dan donošenja toga Zakona imaju hrvatsko državljanstvo“ te čl. 11. st. 1. na način da strane fizičke osobe (dakle osobe stranog državljanstva) mogu ostvariti prava iz Zakona. Međutim, primjena odluke Ustavnog suda bila je odgađana njegovim višestrukim odlukama kojima je odobravao produženje trenutka prestanka važenja ukinutih odredbi sve do srpnja 2002. godine kada je izmijenjen Zakon o naknadi. Zakon je izmijenjen na način da je sada propisano da se prava iz ovoga Zakona priznaju fizičkoj osobi – prijašnjem vlasniku, odnosno njegovim zakonskim nasljednicima prvoga nasljednoga reda (čl. 9. st. 1.), s tim da prijašnji vlasnik nema pravo na naknadu za oduzetu imovinu kada je pitanje naknade riješeno međudržavnim sporazumima (čl. 10. st. 1.).

Iz toga proizlazi da strani državljani načelno imaju pravo na naknadu odnosno povrat oduzete imovine, pod uvjetom da pitanje naknade nije (bilo) riješeno međudržavnim sporazumom. Prema tome, pitanje državljanstva višestruko je značajno u postupcima prema Zakonu o naknadi, s obzirom na to da strani državljani do 2002. godine nisu uživali prava iz toga Zakona, a da je pitanje njihova državljanstva bitno i za eventualno isključenje od uživanja prava iz toga Zakona pod uvjetom da je to pitanje riješeno međunarodnim ugovorom.

Stoga će se u radu na primjeru konkretnog slučaja prikazati utjecaj dvaju vrlo važnih načela državljanškog prava – načela kontinuiteta i načela primata državljanstva, na mogućnost vođenja postupaka prema Zakonu o naknadi. Slučaj koji će se prikazati jest slučaj povrata imovine Ivana grofa Draškovića (dalje u tekstu: grof Drašković) u kojemu su se, kao svojevrsna prethodna pitanja, pojavila pitanja (ne)postojanja njegova jugoslavenskog državljanstva u vrijeme konfiskacije njegove imovine te (ne)postojanja njegova mađarskog državljanstva zbog činjenice da postoji međudržavni ugovor koji uređuje pitanje naknade za oduzetu imovinu mađarskih državljana.

## 2. NAČELO KONTINUITETA DRŽAVLJANSTVA

U državljanском pravu, načelo kontinuiteta državljanstva predstavlja jedno od najvažnijih načela. Navedeno načelo podrazumijeva preuzimanje dotadašnjeg državljanškog korpusa pri

<sup>1</sup> Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za jugoslavenske komunističke vladavine (Narodne novine, broj 92/1996, 39/1999, 42/1999, 92/1999, 43/2000, 131/2000, 27/2001, 34/2001, 65/2001, 118/2001, 80/2002, 81/2002 i 98/2019).

<sup>2</sup> Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-673/1996 i dr. od 21. travnja 1999. (Narodne novine, broj 39/1999).

donošenju svakog novog propisa o državljanstvu. Na ovaj se način osobama koje su stekle državljanstvo prema starom propisu, priznaje državljski status i prema novom zakonu.<sup>3</sup>

Ono je posebno važno za tranzicijske i novonastale države koje imaju očitu potrebu utvrditi početni korpus svojih državljana u vrijeme nastanka ili tranzicije pojedine države u samostalnost. Ovo načelo posebno je važno za sve oblike državljanstva koji su na našim prostorima postojali (ugarsko-hrvatsko, starojugoslavensko, jugoslavensko i hrvatsko) još od posljednje četvrtine 19. stoljeća jer se kontinuirano primjenjivalo pri utvrđivanju korpusa državljana novonastalih država nakon velikih promjena i ratova (raspad Austro-Ugarske, nastanak Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, nastanak „druge“ Jugoslavije, neovisnost Republike Hrvatske).

Bez primjene načela kontinuiteta državljanstva bilo bi nemoguće odrediti početnu točku državljskog prava, tj. trenutne državljske. Stoga zakoni takvih država o državljanstvu mogu, ugrubo, biti podijeljeni na dva dijela. Dio zakona koji se odnosi na državljske koji će državljanstvo steći nakon njegova stupanja na snagu i dio zakona kojim se određuje osobe koje državljanstvo stječu danom njegova stupanja na snagu. To možemo vidjeti i u Zakonu o hrvatskom državljanstvu (dalje u tekstu: ZHD)<sup>4</sup> čiji se čl. od 1. do 29. odnose na budućnost, a čl. 30. (dijelom i 30.a) odnosi se na primjenu načela kontinuiteta državljanstva. 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 državljskog prava.<sup>5</sup>

To se pravilo dalje primjenjivalo u svakom idućem propisu koji je uređivao stjecanje državljanstva. Tako je Zakonom o državljanstvu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca „bilo propisano, u paragrafu 53., da se državljanima Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca smatraju sva ona lica, koja su na dan Ujedinjenja imala državljanstvo predašnje Kraljevine Srbije, ili predašnje Kraljevine Crne Gore, kao i ona lica koja su na dan Ujedinjenja imala državljanstvo predašnje Kraljevine Hrvatske i Slavonije, a nisu to državljanstvo izgubila na osnovu Ugovora o Miru. Ugovorom o Miru priznato je državljanstvo Kraljevine SHS svim onim licima državljanima bivše austro-ugarske monarhije, koja su ugarsko-hrvatsko državljanstvo zadobila na osnovu zavičajnog prava, stečenog pre 1. januara 1910. god.“<sup>6</sup>

Nakon nastanka socijalističke Jugoslavije primijenjen je isti princip te su se jugoslavenskim državljanima, prema odredbi čl. 35. Zakona o državljanstvu DFJ, smatrale sve osobe koje su na dan njegova stupanja na snagu, a to je bio 28. kolovoza 1945., bile jugoslavenski državljani „prema važećim propisima“, tj. propisima Kraljevine Jugoslavije, a osim toga i neke kategorije osoba.<sup>7</sup> Slične odredbe možemo naći i u svim kasnijim zakonima koji su u Jugoslaviji uređivali pitanje državljanstva.

3 Ivan Kosnica i Marina Novotny, 'Načelo kontinuiteta državljanstva u hrvatskom pravnom poretku od 1945. do danas' (2022) 59(1) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 729.

4 Zakon o hrvatskom državljanstvu (Narodne novine, broj 53/1991, 70/1991, 28/1992, 113/1993, 4/1994, 130/2011, 110/2015, 102/2019, 138/2021).

5 Kosnica, Novotny (n 3) 730.

6 'Načelno uputstvo u pogledu primene §-a 53. Zakona o državljanstvu', u: Stipe Ivanda, *Zbirka propisa o državljanstvu hrvatskomu* (VIV-inženjering Zagreb, 1995) 214.

7 Dragan Medvedović, 'Državljanstvo i njegovo stjecanje u Jugoslaviji od 1945. do 1991', u: Ivan Kosnica, Frane Staničić, *Državljanstvo u Hrvatskoj: razvoj i izazovi suvremenog uređenja* (Pravni fakultet u Zagrebu Zagreb, 2023) 103.

U Republici Hrvatskoj ZHD nedvojbeno se temelji na načelu kontinuiteta državljanstva, što je jasno vidljivo iz njegova čl. 30.<sup>8</sup>

### 3. NAČELO PRIMATA DRŽAVLJANSTVA

Treba istaknuti i načelo primata državljanstva jer je ono također vrlo važno u državljanском pravu. Ono u osnovi znači da država čija je osoba državljanin prihvaća isključivo njegovo domaće državljanstvo. Odnosno, smatra tu osobu isključivo svojim državljaninom, bez obzira na činjenicu ima li osoba drugo (ili više njih) strano državljanstvo. Ovo je načelo izraženo u ZHD-u u čl. 2. koji glasi:

„Državljanin Republike Hrvatske koji ima i strano državljanstvo, smatra se pred tijelima državne vlasti Republike Hrvatske isključivo hrvatskim državljaninom.“<sup>9</sup>

Stoga se ovo načelo može nazvati i načelom isključivosti domaćeg državljanstva i važno je istaknuti da je bilo u primjeni u velikom dijelu zakona koji su uređivali (domaće) državljanstvo na našim prostorima od 1918. godine.

Tako je Zakonom o državljanstvu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca u čl. 2. bilo propisano:

„Državljanin Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca u isto vreme ne može biti državljanin koje strane države.“

Zakonom o državljanstvu Demokratske Federativne Jugoslavije u čl. 2. bilo je propisano:

„Jugoslovensko državljanstvo isključuje istovremeno državljanstvo svake druge države.“

Zakonom o državljanstvu Federativne Narodne Republike Jugoslavije u čl. 2. st. 1. bilo je propisano:

„Državljanstvo Federativne Narodne Republike Jugoslavije isključuje istodobno državljanstvo svake druge države.“

U jednom razdoblju ovo načelo bilo je djelomično modificirano<sup>10</sup> jer se primarno odnosilo na republičko državljanstvo zato što je prema zakonima o jugoslavenskom državljanstvu iz 1964.<sup>11</sup> i 1976.<sup>12</sup> bilo propisano da jugoslavenski državljanin može imati državljanstvo samo jedne republike.<sup>13</sup>

Danas važećim ZHD-om propisano je u čl. 2.:

8 O primjeni čl. 30. ZHD-a vidi Frane Staničić, 'Primjena članka 30. Zakona o hrvatskom državljanstvu s posebnim osvrtom na sprječavanje bezdržavljanstva: treba li Republika Hrvatska ratificirati Europsku konvenciju o državljanstvu?', u: Kosnica, Staničić (n 7) 159.-178.

9 Vidi i Ivo Borković, *Upravno pravo* (Narodne novine Zagreb, 2002) 185.

10 Medvedović (n 7) 115.

11 Zakon o jugoslavenskom državljanstvu (Službeni list SFRJ, broj 38/1964, 42/1964 – ispravak).

12 Zakon o državljanstvu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (Službeni list SFRJ, broj 58/1976).

13 Slavoljub Popović, *Upravno pravo – opšti deo* (Savremena administracija Beograd, 1989) 398.-399.

„Državljanin Republike Hrvatske koji ima i strano državljanstvo, smatra se pred tijelima državne vlasti Republike Hrvatske isključivo hrvatskim državljaninom.“

## 4. POSTAVLJANJE SLUČAJA ZA ANALIZU

Činjenica je li netko ili nije hrvatski državljanin naravno je od velike važnosti za svaku osobu jer je pitanje državljanstva jedno od temeljnih upravnopravnih statusnih stanja građana (osobna stanja građana). Na temelju činjenice da je hrvatski državljanin, osoba ostvaruje niz prava (pravo na zdravstveno osiguranje, socijalnu skrb, pravo na školovanje, politička prava i sl.). Kod postupaka denacionalizacije pitanje državljanstva bilo je osobito važno od 1997. do 2002. godine, ali nije prestalo biti važno i naknadno jer strani državljani, ovisno o zemlji svoga državljanstva, mogu biti isključeni od uživanja prava iz Zakona o naknadi ako je to pitanje riješeno odgovarajućim međudržavnim ugovorom.

### 4.1. ČINJENIČNO STANJE

Nesporna je činjenica da je grof Drašković bio jedan od veleposjednika u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca (kasnije Kraljevini Jugoslaviji). Nakon II. svjetskog rata nova je država – socijalistička Jugoslavija – presudom Okružnog narodnog suda u Daruvaru br. KZ-295/45 od 21. studenog 1945. godine kojom je optuženik grof Ivan Drascovich osuđen zbog kaznenog djela iz čl. 10. Zakona o krivičnim djelima protiv naroda i države<sup>14</sup> i kažnjen je prema čl. 3. Odluke o zaštiti nacionalne časti Hrvata i Srba u Hrvatskoj u vezi s čl. 18. Zakona o krivičnim djelima protiv naroda i države oduzimanjem veleposjeda, svih zgrada i postrojenja na nekretninama koje čine taj veleposjed, uz trajan izgon „iz čitavog područja Federativne Jugoslavije“. Grof Drašković je, što je utvrđeno pravomoćnom presudom Upravnog suda Republike Hrvatske broj Us 9198/2002-13 od 24. studenog 2005. godine, u vrijeme konfiskacije svoje imovine bio jugoslavenski državljanin (o tome detaljno vidi *infra*) te je naknadno stekao državljanstvo Republike Austrije (1950. godine). Na temelju Zakona o naknadi pokrenuto je niz postupaka povrata imovine konfiscirane citiranom presudom Okružnog narodnog suda u Daruvaru. U velikom broju tako pokrenutih postupaka donesena su pravomoćna (djelomična) rješenja o povratu oduzete imovine u naravi. Međutim, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske pokreće postupke<sup>15</sup> u kojima želi osporiti da je grof Drašković u vrijeme konfiskacije njegove imovine 1945. godine bio jugoslavenski državljanin. Dodatno, navodi da je grof Drašković u vrijeme konfiskacije svoje imovine bio (i) mađarski državljanin, pa je zbog toga trebao biti obeštećen prema odredbama Ugovora o miru iz 1947. godine, odnosno da nema mjesta povratu imovine konfiscirane presudom Okružnog narodnog suda u Daruvaru. Odnosno, poziva se na primjenu čl. 10. Zakona o naknadi. Prema tome, sporna su sljedeća pitanja: (i) je li grof Drašković u vrijeme konfiskacije svoje imovine bio jugoslavenski državljanin; (ii) je li u to vrijeme

14 Zakon o krivičnim djelima protiv naroda i države (Službeni list DFJ, broj 66/1945 (kasnije potvrđen, mijenjan i dopunjavan: Službeni list FNRJ, broj 59/1946, 106/1947 i 110/1947).

15 Vidi, primjerice, dopis Općinskog državnog odvjetništva u Virovitici, broj. U-DO-64/2016-8 od 26. siječnja 2024.

bio i mađarski državljanin te (iii) ako jest bio (i) mađarski državljanin, kakav utjecaj ima ta činjenica na postupke povrata oduzete imovine.

## 4.2. MJERODAVNO PRAVO

Kako bi se mogao dati odgovor na *supra* postavljena pitanja, nužno je ponajprije analizirati i sistematizirati mjerodavno pravo koje moramo primijeniti. Riječ je o iznimno složenom pravnom pitanju – pitanju sljedništva državljanstva na našem području zbog čestih državnopravnih promjena, odnosno sukcesija država zbog kojih je opetovano trebalo utvrđivati državljanski korpus. Stoga u postupku utvrđivanja mjerodavnog prava u ovom području moramo krenuti od uspostave jedinstvenog ugarskog državljanstva i s njim povezanim pravom zavičajnosti. Uz domaće pravo relevantni su i različiti međunarodni ugovori (ugovori o miru i sl.), od kojih su za predmetni slučaj posebno relevantni Ugovor o miru s Ugarskom (Trianonski ugovor) iz 1921. godine te Ugovor o miru s Mađarskom iz 1947. Zbog toga će se na ovom mjestu dati popis najrelevantnijih<sup>16</sup> propisa, domaćih i međunarodnih, koji su od važnosti za predmetni slučaj, poredanih prema kronološkom redu:

1. Zakonski članak L zajedničkog Ugarsko-hrvatskog sabora o stečenju i gubitku ugarskog državljanstva iz 1879. godine<sup>17</sup>
2. Zakon o uređenju zavičajnih odnošaja u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji iz 1880. godine<sup>18</sup>
3. Ugovor o miru s Ugarskom (Trianonski) iz 1920. godine<sup>19</sup>
4. Naredba o postupanju pri sticanju i gubitku državljanstva Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca putem opcije i molbe od 20. kolovoza 1921. godine<sup>20</sup>
5. Zakon o državljanstvu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (Zakon o državljanstvu Kraljevine Jugoslavije) iz 1928. godine<sup>21</sup>
6. Uredba za izvršenje Zakona o državljanstvu Kraljevine Jugoslavije iz 1928. godine<sup>22</sup>
7. Načelno uputstvo u pogledu primene §-a 53. Zakona o državljanstvu
8. Zakon o državljanstvu Demokratske Federativne Jugoslavije iz 1945. godine<sup>23</sup>

<sup>16</sup> U ovom radu koristit će se i drugi pravni propisi, ali ovdje su specificirani oni koji su ključni, nap. a.

<sup>17</sup> Zakonski članak L zajedničkog Ugarsko-hrvatskog sabora o stečenju i gubitku ugarskog državljanstva (Zbornik zakona i naredaba za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju od 31. ožujka 1880., kom VII).

<sup>18</sup> Zakon o uređenju zavičajnih odnošaja u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji (Zbornik zakona i naredaba za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju od 1880. godine, kom IX, vr. 49).

<sup>19</sup> Privremeni zakon od 17. lipnja 1921. o Ugovoru o miru zaključenom u Trianonu objavljen je u Službenim novinama, broj 140/1921.

<sup>20</sup> Naredba o postupanju pri sticanju i gubitku državljanstva Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca putem opcije i molbe (Službene novine, broj 201/1921).

<sup>21</sup> Zakon o državljanstvu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (Zakon o državljanstvu Kraljevine Jugoslavije) (Službene novine, broj 254/1928).

<sup>22</sup> Uredba za izvršenje Zakona o državljanstvu Kraljevine Jugoslavije (Službene novine, broj 1/1929).

<sup>23</sup> Zakon o državljanstvu Demokratske Federativne Jugoslavije (Službeni list DFJ, broj 64/1945).

9. Zakon o državljanstvu Federativne Narodne Republike Jugoslavije iz 1946. godine<sup>24</sup>
10. Ugovor o miru s Mađarskom iz 1947. godine.<sup>25</sup>

### 4.3. JE LI GROF DRAŠKOVIĆ U VRIJEME KONFISKACIJE SVOJE IMOVINE OD STRANE JUGOSLAVENSKIH KOMUNISTIČKIH VLASTI BIO JUGOSLAVENSKI DRŽAVLJANIN?

#### 4.3.1. Pravno uređenje stjecanja državljanstva u razdoblju od 1880. do 1945.

##### a) Za vrijeme Austro-Ugarske

Uređenje prava državljanstva na našim područjima započinje uvođenjem Oktroiranog ustava od 4. ožujka 1849. godine u Hrvatsku i Slavoniju 6. rujna 1849. godine. Ustav sadrži osnovna pravila o državljanstvu među kojima je najvažnije pravilo o jednom, austrijskom državljanstvu za sve zemlje Habsburške Monarhije. U razdoblju otvorenog apsolutizma, koje je započelo Silvestarskim patentom od 31. prosinca 1851. godine, zadržano je jedinstveno austrijsko državljanstvo za čitavu Monarhiju. Pravna praznina u hrvatsko-slavonskom pravnom sustavu popunjena je novim propisima kojima je u Hrvatsku i Slavoniju uveden austrijski sustav stjecanja i gubitka državljanstva koji je dotad bio na snazi u austrijskim nasljednim zemljama.<sup>26</sup> Slomom otvorenog apsolutizma 1860. godine, uslijedilo je novo razdoblje u državljanstvu koje karakterizira supostojanje austrijskog državljanstva koje je predstavljalo vid javnopravne pripadnosti Monarhiji i hrvatsko-slavonske pripadnosti koja je bila vid javnopravne pripadnosti Hrvatskoj i Slavoniji. Hrvatsko-slavonska pripadnost ograničila je doseg austrijskog državljanstva, a sklapanjem Austro-ugarske nagodbe 1867. godine, priznato je posebno državljanstvo za zemlje ugarske krune. Hrvatsko-ugarskom nagodbom iz 1868. državljanstvo je definirano kao zajednički posao u kojem je zakonodavstvo zajedničko, ugarsko-hrvatsko, dok je izvršna vlast u poslovima državljanstva pridržana autonomnim hrvatsko-slavonskim organima.<sup>27</sup> Može se tvrditi da je u ovom razdoblju državljanstvo bilo ugarsko-hrvatsko i da je uz državljanstvo za javnopravni status osobe iznimno važna bila hrvatsko-slavonska pripadnost, koja se kao i prije temeljila na pripadnosti nekoj od hrvatsko-slavonskih općina.<sup>28</sup> U nedostatku zakona o državljanstvu, za stjecanje ugarsko-hrvatskog državljanstva u Hrvatskoj i Slavoniji i dalje su bile relevantne odredbe OGZ-a, a temeljno načelo stjecanja državljanstva bilo je načelo *ius sanguinis*. To je načelo, kao i prije, imalo snažno uporište u propisima o općinskoj pripadnosti. Dodatna važnost općinske pripadnosti za državljanstvo bila je u

24 Zakon o državljanstvu Federativne Narodne Republike Jugoslavije (Službeni list FNRJ, broj 54/1946, 104/1947, 88/1948 i 105/1948).

25 Ugovor o miru s Mađarskom (Službeni list FNRJ, broj 72/1947).

26 Ivan Kosnica, 'Utvrdjivanje državljanstva u Hrvatskoj i Slavoniji 1849. – 1880.' (2014) 51(3) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 698. i 699.

27 *Ibid.*, 699.

28 Ivan Kosnica, 'Državljanstvo i Opći građanski zakonik u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji od 1853. do 1879.' (2013) 63(5–6) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1157.

tome što se i u ovom razdoblju državljanstvo dokazivalo s pomoću općinske pripadnosti, pa su općinski pripadnici hrvatsko-slavonskih općina smatrani nedvojbenim ugarsko-hrvatskim državljanima.<sup>29</sup> Materija stjecanja i gubitka državljanstva unificirana je tek 8. siječnja 1880. godine stupanjem na snagu Zakona o stjecanju i gubitku ugarskog državljanstva. Uvedeno je pravilo presumpcije ugarsko-hrvatskog državljanstva svih rođenih i nađenih u zemljama ugarske krune. Ovim Zakonom ukinute su odredbe OGZ-a o državljanstvu, odredbe Patenta o iseljenju koje su se odnosile na državljanstvo, kao i popratni dekreti. Ključni element za stjecanje ugarskog (ugarsko-hrvatskog) državljanstva bila je pripadnost, indigenat (zavičajnost). U municipalnom je sustavu tijekom feudalizma javnopravna pripadnost shvaćena prije svega lokalno. Drugim riječima, sustav državljanstva temeljio se na pripadnosti osoba nekoj od jurisdikcija pa se državljanstva dokazivala dokazivanjem pripadnosti nekoj jurisdikciji. Stanovnici grada, odnosno građani, državljanstvu su pripadnost mogli dokazati dokazivanjem pripadnosti slobodnom kraljevskom gradu, odnosno dokazivanjem građanstva u slobodnom kraljevskom gradu, plemstvo je državljanstvu pripadnost moglo dokazati dokazivanjem pripadnosti županiji, a ostalo stanovništvo dokazivanjem upisa u imenik poreznika neke od općina. Idejni obrazac prema kojemu javnopravnu pripadnost osoba definiramo prvenstveno kroz pripadnost pojedinoj jurisdikciji, iako tipičan za feudalizam, nije nestao s lomom feudalnog poretka, nego je nastavio živjeti u novim okolnostima uspostave modernog državljanstva.<sup>30</sup> Sustav državljanstva i općinske pripadnosti temeljio se na načelu da svaki od državljanina mora biti pripadnik neke od općina. Uspostavljanje sustava komplementarne pripadnosti općini i državi (isprva Monarhiji, a od 1868. godine zemljama ugarske krune) imalo je za posljedicu da se državljanstvo moglo dokazati i posredno, dokazivanjem općinske pripadnosti. Zakon o hrvatsko-slavonskoj pripadnosti u nagodbenom razdoblju nije donesen.<sup>31</sup> Zbog toga je rješenje pitanja javnopravne pripadnosti osoba u Hrvatskoj i Slavoniji riješeno institutom općinske pripadnosti (zavičajnosti) tako da su hrvatsko-slavonski pripadnici definirani na temelju pripadnosti nekoj od hrvatsko-slavonskih općina. Temeljno načelo stjecanja općinske pripadnosti za trajanja nagodbenog razdoblja bilo je *ius sanguinis*, načelo krvne veze na temelju kojega su zakonita djeca stjecala pripadnost oca, a nezakonita pripadnost majke. Primjenom navedenog pravila djeca hrvatsko-slavonskih pripadnika rođenjem su stjecala hrvatsko-slavonsku pripadnost.<sup>32</sup> Važno je napomenuti da su, do reforme izbornog sustava, aktivno i pasivno biračko pravo u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji bili vezani za zavičajnost. Naime, na temelju Izbornog reda iz 1870. godine kao temeljni uvjet aktivnog izbornog prava navedena je zavičajnost u nekoj od općina Kraljevine Hrvatske i Slavonije ili alternativno, rođenje u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji (čl. 7. Izbornog reda 1870.<sup>33</sup>). Pasivno izborno pravo regulirano je Zakonskim člankom o uređenju Sabora i također je uvjetovano zavičajnošću u nekoj hrvatsko-slavonskoj općini odnosno rođenjem u Hrvatskoj i Slavoniji (vidi čl. 10. Zakona

29 *Ibid.*, 1158.

30 Kosnica (n 26) 702.

31 Ivan Kosnica, 'Hrvatsko-slavonska pripadnost u Hrvatskoj i Slavoniji u nagodbenom razdoblju' (2014) 14(2) Hrvatska i komparativna javna uprava, 472.

32 *Ibid.*, 474.

33 Zakonski članak III: 1870 sabora kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije o izbornom redu za sabor istih kraljevina (Sbornik zakonah, 1870, kom. XV).



o uređenju Sabora iz 1870. godine<sup>34</sup>).<sup>35</sup> I kasnijim zakonima zadržan je uvjet zavičajnosti odnosno rođenja u Kraljevini (vidi čl. 6. Novele izbornog zakona iz 1875. godine<sup>36</sup>). Novi Izborni zakon, donesen za vrijeme banovanja Ladislava Pejačevića 1881. godine, također je aktivno biračko pravo vezao uz pripadnost Hrvatskoj i Slavoniji putem zavičajnosti (bez alternativnog uvjeta rođenja u Kraljevini – vidi čl. 3. Izbornog zakona iz 1881.<sup>37</sup>), a pasivno izborno pravo i dalje je bilo uređeno ranijim Zakonom o uređenju Sabora iz 1870. godine, pa su narodni zastupnici ili trebali biti rođeni u Hrvatskoj i Slavoniji ili su trebali biti zavičajnici neke od općina. Tek se nakon reforme izbornog zakonodavstva 1888. godine aktivno biračko pravo proširilo i na ugarske zavičajnike, pri čemu se pasivno izborno pravo nije mijenjalo. Slično je stanje zadržano i novom reformom izbornog sustava 1910. godine.<sup>38</sup>

#### b) Za vrijeme Kraljevine SHS/Jugoslavije

Nakon završetka I. svjetskog rata, 1. prosinca 1918. godine uspostavljena je Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca.<sup>39</sup> U novoj državi, od samog početka, bila je promovirana dogma jednog državljanstva, koje je proklamirano u Ustavu Kraljevine SHS iz 1921. godine<sup>40</sup> (čl. 4.<sup>41</sup>).<sup>42</sup>

Treba naglasiti i da su, uz domaće pravo, veliku ulogu u formiranju državljanškog korpusa imali i mirovni ugovori sklopljeni na Pariškoj mirovnoj konferenciji s Austrijom, Mađarskom i Bugarskom tijekom 1919. i 1920. godine.<sup>43</sup> Svakako jedno od temeljnih pravila iznimno važno za tzv. početno određivanje državljanškog tijela Kraljevine SHS u odnosu prema Austriji i Mađarskoj bilo je pravilo prema kojem su državljani Kraljevine svi koji su na njezinu teritoriju stekli zavičajnost do 1. siječnja 1910. godine te su je zadržali do stupanja mirovnih ugovora na

34 Kosnica (n 31) 472.

35 *Ibid.*, 480.

36 Zakon od 6. srpnja 1875. o preinaci Zakonskog članka III. 1870. o izbornom redu i Zakonskog članka od 30. prosinca 1873. o uzakonjenju previšnjih odredbi od 8. lipnja 1871. glede razvojačenja varaždinsko-gjugjevačko i varaždinsko-križevačke pukovnije, zatim vojno krajiških općina Senja, Bjelovara, Ivanić tvrde i općine Siska i sjedinjenja njihova sa kraljevinama Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom (Sbornik zakonah, 1875, kom. XXXV).

37 Zakon od 15. srpnja 1882. o izbornom redu za sabor kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije (Sbornik zakonah, 1881, kom. XII).

38 Kosnica (n 31) 481.–483.

39 Od 29. listopada 1918. godine, pa sve do ujedinjenja Države SHS s Kraljevinom Srbijom i Crnom Gorom u Kraljevinu SHS 1. prosinca 1918. godine, javnopravni status stanovništva u Hrvatskoj i Slavoniji bio je određen pripadnošću Državi SHS. Ta pripadnost zbog kratkog trajanja te države nije regulirana posebnim zakonom. Ipak, u prilog njezinoj važnosti u pravnom sustavu govori činjenica da su vlasti Države SHS donosile propise koji su sadržavali pretpostavku pripadnosti Državi SHS kao temeljnu za ostvarivanje prava. Ivan Kosnica, 'Definiranje državljanškog korpusa na hrvatsko-slavonskom području u Kraljevini Jugoslaviji' (2018) 39(2) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 812.

40 Ustav Kraljevine SHS (Službene novine, broj 142a/1921).

41 „Državljanstvo je u čitavoj Kraljevini jedno (...)“

42 Ivan Kosnica, 'Odnos državljanstva i nacionalne pripadnosti u Kraljevini SHS/Jugoslaviji' (2018) 68(1) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 69.

43 „Državljanstvo stanovnika državnog područja Austro-Ugarske Monarhije (...) bilo je regulirano i međunarodnim ugovorima i unutarnjim propisima države sljednice. Od međunarodnih ugovora pitanje državljanstva bilo je rješavano sljedećim mnogostranim i dvostranim međunarodnim ugovorima:

i. Ugovor o miru s Austrijom, potpisan u Saint Germain-en-Layeu 10. rujna 1919. 16 (u nastavku: Ugovor iz Saint-Germaina),

ii. Ugovor o miru s Ugarskom, potpisan u Trianonu 4. lipnja 1920. 17 (u nastavku: Ugovor iz Trianona),

iii. Ugovor između Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca i Kraljevine Italije, potpisan u Rapallu 12. studenog 1920. 18 (u nastavku: Rapalski ugovor).“ Andrea Metelko-Zgombić, 'Sukcesije država od 1918. do danas na području Republike Hrvatske i njihov utjecaj na državljanstvo fizičkih osoba' (2011) 32(2) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 835.–836.

snagu.<sup>44</sup> Vidovdanskim ustavom potvrđen je koncept jednog državljanstva za čitavu Kraljevinu (čl. 4.), a isto rješenje sadržano je i u Zakonu o državljanstvu Kraljevine SHS iz 1928. godine te u Oktroiranom ustavu Kraljevine Jugoslavije iz 1931. godine (čl. 4.).

Zavičajnost je bila osnovni način određenja državljanškog korpusa, što je vidljivo i iz natečajaja koji su objavljivani u prvoj polovini 1919. godine, a odnosili su se na zapošljavanje u državnoj upravi, gradovima i općinama. Podnositelji molbi u pravilu su, uz zamolbu, trebali priložiti i domovnicu kao potvrdu o zavičajnosti.<sup>45</sup> Ključan događaj koji je označio promjenu glede tzv. početnog definiranja državljanškoga korpusa na hrvatsko-slavonskom području bilo je sklapanje mirovnog ugovora s Ugarskom u Trianonu 4. lipnja 1920. godine. Temeljni kriterij za definiranje državljanškoga korpusa propisan tim ugovorom, a koji je bio sadržan i u mirovnom ugovoru s Austrijom,<sup>46</sup> bio je kriterij prema kojem su državljanstvo Kraljevine SHS stekli svi koji su bili zavičajni na teritoriju Kraljevine SHS do 1. siječnja 1910. godine te su svoju zavičajnost zadržali do stupanja na snagu mirovnog ugovora, odnosno do 26. lipnja 1921. godine.<sup>47</sup> Odredbe o državljanstvu sadržane u tim mirovnim ugovorima predstavljale su temeljno pravno vrelo državljanškog prava u zapadnom dijelu Kraljevine SHS sve do donošenja Zakona o državljanstvu Kraljevine SHS tijekom 1928. godine.<sup>48</sup> Na temelju navedenih ugovora, državljanstvo Kraljevine SHS stoga su stekli samo oni austrijski, odnosno ugarsko-hrvatski državljani koji su s područjima koja su ušla u sklop Kraljevine SHS bili povezani zavičajnošću kao trajnijom vezom.<sup>49</sup> Dodatno, primjenom tih pravila za državljane Kraljevine SHS potvrđeni su gotovo svi stanovnici tih područja koji su imali austrijsko, odnosno ugarsko-hrvatsko državljanstvo u bivšem režimu.<sup>50</sup> Na taj je način u osnovi osiguran kontinuitet starog i novog državljanškog korpusa, uz određene iznimke.<sup>51</sup>

Pravilo o važnosti zavičajnosti potvrđeno je i dalje razrađeno u pravnom poretku Kraljevine SHS odgovarajućim provedbenim propisima i to Uredbom od 25. studenoga 1920. godine o stjecanju i gubitku državljanstva Kraljevine SHS donesenom radi provedbe mirovnog ugovora s Austrijom te Naredbom od 30. kolovoza 1921. godine o postupanju pri stjecanju i gubitku državljanstva Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca putem opcije i molbe donesenom radi provedbe mirovnog ugovora s Mađarskom. Na bivšem ugarskom području, odnosno području Međimurja, Prekmurja, Baranje i Vojvodine, stjecanje zavičajnosti prosuđivano je na temelju

44 Usp. čl. 76. Ugovora o miru s Austrijom; usp. čl. 62. Mirovnog ugovora s Ugarskom. Relevantan tekst mirovnih ugovora s Austrijom i Ugarskom te propise bitne za izvršenje mirovnih ugovora vidi u: Oliver Pirkmajer, *Zakon o državljanstvu sa tumačenjem* (Gece Kona Beograd, 1929) 226.–301.; Dalibor Čepulo, *Prava građana i moderne institucije: europska i hrvatska pravna tradicija* (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu Zagreb, 2003) 86. Vidi i Kosnica, (n 42) 69.

45 Kosnica (n 39) 815.

46 Privremeni zakon od 10. svibnja 1920. o Ugovoru o miru u Saint-Germaineu (Službene novine, broj 133a/1920).

47 Uz to, mirovni ugovor s Ugarskom, kao i mirovni ugovor s Austrijom, sadržavao je i detaljna pravila o opciji čime je jedan dio državljana, u pravilu je bila riječ o pripadnicima manjina, stavljen u status „državljana na čekanju“. Kosnica (n 39) 816.

48 Ivan Kosnica, 'Primjena mirovnih ugovora sklopljenih s Austrijom i Mađarskom u pravnom poretku Kraljevine SHS: odredbe o državljanstvu' (2019) 56(2) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 469.–470.

49 Kosnica, Novotny, (n 3) 730. i 731.

50 *Ibid.*, 731.

51 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. 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. Kosnica (n 48).

zakonskog članka XXII. Ugarskog sabora iz 1886. godine. Na području Hrvatske i Slavonije stjecanje zavičajnosti prosuđivano je na temelju Zakona o uređenju zavičajnih odnosa u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji iz 1880. godine te Naputka za rješavanje zavičajnih stvari.<sup>52</sup>

Stupanjem na snagu Zakona o državljanstvu Kraljevine SHS iz 1928. godine dodatno se određuje državljanski korpus Kraljevine. Analizom navedenog članka moguće je u osnovi razlikovati dva skupa početnih državljana na hrvatsko-slavonskom području. U prvi skup spadaju svi koji su državljanstvo stekli do stupanja na snagu Zakona o državljanstvu. Poblje govoreći, u ovu skupinu spadaju svi koji su do 1. prosinca 1918. godine bili državljani Kraljevine Hrvatske i Slavonije, „(...) a nisu to državljanstvo izgubili na osnovu odredaba ugovora o miru“ (čl. 53. st. 1. t. 1.), zatim svi kojima je priznato državljanstvo na temelju ugovora o miru te svi koji su ga stekli opcijom na temelju tih ugovora (čl. 53. st. 1. t. 2.). U državljane su ubrojani svi do tada naturalizirani (čl. 53. st. 1. t. 3.).<sup>53</sup>

### c) Za vrijeme socijalističke Jugoslavije

Pitanje državljanstva stanovnika državnog područja koje je došlo pod suverenitet Demokratske Federativne Jugoslavije (kao države sljednice) bilo je regulirano internim (nacionalnim) pravnim propisima države sljednice (DFJ/FNRJ): Zakon o državljanstvu Demokratske Federativne Jugoslavije iz 1945. (stupio na snagu 28. kolovoza 1945.), poslije izmijenjen i dopunjen kao Zakon o državljanstvu Federativne Narodne Republike Jugoslavije iz 1946.<sup>54</sup> Zakon o državljanstvu Demokratske Federativne Jugoslavije od 23. kolovoza 1945. godine stupio je na snagu 28. kolovoza 1945. godine. Poslije donošenja Ustava 1946. godine pretrpio je neke manje izmjene, pa je Zakonom o potvrdi i izmjenama usuglašen s Ustavom i objavljen pod nazivom Zakon o državljanstvu Federativne Narodne Republike Jugoslavije.

Temeljne postavke ovoga Zakona su, ponajprije, postojanje jedinstvenog saveznog državljanstva, odnosno da je svaki državljanin republike (republičko državljanstvo) istovremeno i državljanin FNRJ te je u čl. 2. ovoga Zakona navedeno i načelo isključivosti državljanstva prema kojemu državljanstvo FNRJ isključuje istovremeno državljanstvo svake druge države, kao i da su glede državljanstva FNRJ mjerodavni domaći propisi i međunarodni ugovori.<sup>55</sup> U skladu s pravilom o pravnom kontinuitetu državljanstva u prijelaznim odredbama<sup>56</sup> Zakona određeno je da se državljanima DFJ (kasnije FNRJ) smatraju sve osobe koje su na dan stu-

52 Naputak za rješavanje zavičajnih stvari (Sbornik zakona i naredaba, 1915., kom. X).

53 Kosnica (n 39) 823.

54 Metelko-Zgombić (n 43) 839.

55 Svetolik Đ. Jovanović, *Državljanstvo Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije* (Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list SFRJ Beograd, 1977) 22.

56 „Na dan stupnja na snagu ovog Zakona smatraju se jugoslavenskim državljanima sva lica koja su toga dana bili jugoslavenski državljani prema važećim propisima.

Izuzetno od prednjega ovlašćuje se Ministarski savet Demokratske Federativne Jugoslavije da propiše odredbe o slučajevima sticanja jugoslavenskog državljanstva po Zakonu od 28. oktobra 1928. godine, izvršenog u vreme od 6. aprila 1941. godine do stupanja na snagu ovog Zakona. Ministarski savet može ovo ovlašćenje preneti na zemaljske vlade.“ – Čl. 35.

„Stjecanje državljanstva DFJ/FNRJ bilo je automatsko za sljedeće kategorije stanovnika:

(a) Prema odredbama članaka 35. i 36. Zakona državljanima FNRJ smatrale su se sve osobe koje su na dan stupanja na snagu Zakona, tj. 28. kolovoza 1945., bile jugoslavenski državljani 'prema vrijedećim propisima' (tj. propisima Kraljevine Jugoslavije iz 1928.).

Da bi se riješila pravna praznina nastala nepriznavanjem propisa donesenih nakon 6. travnja 1941., Ministarski savjet (vlada) dobio je ovlast da svojim propisima uredi situacije stjecanja (dakle ne samo utvrđivanja postojanja državljanstva, već

panja na snagu Zakona o državljanstvu Demokratske Federativne Jugoslavije (28. kolovoza 1945. godine) bili jugoslavenski državljani prema važećim propisima.<sup>57</sup> Bilo je propisano i da jugoslavensko državljanstvo stječu „u smislu odredaba ovog Zakona, ukoliko međunarodnim ugovorima ne bude drugačije rešeno, sva lica koja imaju zavičajno pravo odnosno pripadnost u opštinama na područjima koja bi ušla u sastav Demokratske Federativne Jugoslavije po međunarodnom sporazumu, kao i lica koja po narodnosti pripadaju jednom od naroda Jugoslavije, a borave na ovom području – ako se ova lica ne iseše sa jugoslovenskog državnog područja ili, na osnovu posebnih propisa, ne optiraju za svoje ranije državljanstvo.“ (čl. 36.).

Dodatno, čl. 37. izriječno je propisivao da se „na dan stupanja na snagu ovog Zakona smatraće se zemaljskim državljanima jugoslovenski državljani, koji su tog dana imali članstvo (zavičajnost) odnosno pripadnost u kojoj opštini na području dotične zemlje.“ Jedini izuzeci od pravila prema kojemu jugoslavensko državljanstvo stječu svi koji su ga prema ranije važećim propisima stekli, bile su osobe njemačke narodnosti („folksdojčeri“) koje su se nalazile u inozemstvu te strane državljanke koje nisu stekle državljanstvo putem braka ako su sklopile brak s jugoslavenskim državljaninom poslije 6. travnja 1941. godine.<sup>58</sup> Dodatno, Pravilnikom za izvršenje Zakona o državljanstvu Federativne Narodne Republike Jugoslavije<sup>59</sup> bilo je propisano da se zavičajnost (članstvo općine, općinska pripadnost) prema čl. 37. Zakona o državljanstvu FNRJ (ranije DFJ) određivala prema propisima o članstvu (zavičajnosti) koji su vrijedili na dan 6. travnja 1941. godine i to s danom 28. kolovoza 1945. godine (čl. 56.). Slijedom navedenoga vidljivo je da je unutarnjim zakonodavstvom države sljednice bilo predviđeno automatsko stjecanje državljanstva države sljednice za tri kategorije osoba: one koje su imale (bivše) jugoslavensko državljanstvo (države prednice), one koje su imale zavičajno pravo na području koje je došlo pod vlast države sljednice, kao i osobe koje su pripadale jednom od naroda koji su stvorili državu sljednicu, a imale su i boravište na teritoriju države sljednice.<sup>60</sup> Iz navedenoga je vidljivo da je opći uvjet za stjecanje državljanstva države sljednice (DFJ/FNRJ) bio „državljanstvo bivše države“. Uz to, neke su kategorije osoba za stjecanje novog državljanstva bile određene „zavičajnim pravom“ pertinenza (*ius soli*), a neke „boravištem“ (*ius soli*) u vezi s „nacionalnim (etničkim) porijeklom“ (pripadnost jednom od naroda koji su tvorili FNRJ).<sup>61</sup>

konstitutivnog stjecanja ex tunc) jugoslavenskoga državljanstva prema Zakonu o državljanstvu Kraljevine Jugoslavije iz 1928., što se odvijalo u razdoblju od 6. travnja 1941. do stupanja novoga zakona na snagu 28. kolovoza 1945.

(b) Državljanstvo FNRJ stječu, ako međunarodnim ugovorima ne bude drukčije riješeno, i sve osobe koje imaju zavičajno pravo, odnosno općinsku pripadnost na područjima koja su ušla u sastav FNRJ prema međunarodnom sporazumu (članak 36.).

(c) Osobe koje po narodnosti pripadaju jednom od naroda FNRJ, a borave na tom području, ako se ne iseše s državnog područja FNRJ ili na temelju posebnog propisa ne optiraju za svoje ranije državljanstvo (članak 36.).“ Metelko-Zgombić (n 43) 839.–840.

57 Jovanović (n 55) 25., Kosnica, Novotny (n 3) 732.

58 Jovanović (n 55) 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. 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'. 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.“ Kosnica, Novotny (n 3) 734.

59 Pravilnik za izvršenje Zakona o državljanstvu Federativne Narodne Republike Jugoslavije (Službeni list FNRJ, broj 98/1946 i 20/1951).

60 Metelko-Zgombić (n 43) 840.

61 *Ibid.*, 841.

Nadalje, od posebnog značaja za utvrđivanje državljanstva bile su odredbe mirovnog ugovora koji je FNRJ sklopila s Italijom 1947. godine. Na temelju 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. 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.<sup>62</sup>

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 od 28. kolovoza 1945.<sup>63</sup>

#### 4.3.2. Državljanstvo grofa Draškovića

Na temelju *supra* navedenoga sada se može dati odgovor na pitanje je li u vrijeme konfiskacije svoje imovine grof Drašković bio jugoslavenski državljani. Kako bi to bilo moguće, mora se uspostaviti „državljansku liniju“ od ugarsko-hrvatskog državljanstva i hrvatsko-slavonske zavičajnosti preko državljanstva Kraljevine SHS/Jugoslavije do državljanstva DFJ. Grof Drašković ili Ivan XI. Drašković, sin je Ivana grofa Draškovića ili Ivana IX. Draškovića. Nedvojbeno je da su obojica bili ugarski državljani u skladu s čl. 19. Zakonskog članka L. od 1879. godine o stjecanju i gubitku ugarskog državljanstva, a kojim je određeno da su ugarski državljani, ako se ne dokaže suprotno, svi rođeni u zemlji, odnosno svi koji su nađeni i odgojeni ili othranjeni u zemlji – s obzirom na to da su rođeni u Austro-Ugarskoj.

Prema podacima iz hrvatske Enciklopedije, nedvojbeno je da je Ivan IX. Drašković bio hrvatski političar koji je sudjelovao u političkom životu Kraljevine Hrvatske i Slavonije. Naime, Enciklopedija navodi:

„Drašković, Ivan IX., hrvatski političar (? , 19. XI. 1844 – Beč, 6. III. 1910). Sin Karla I. Nakon završetka austrijsko-pruskoga rata 1866., u kojem je sudjelovao kao časnik, Drašković je napustio vojsku i posvetio se upravi nad svojim posjedima. U politički život nakratko se uključio 1880-ih. Zajedno s bratom Josipom VI. 1885. utemeljio tzv. središnju stranku (*centrum*). Radilo se o umjereno oporbenoj političkoj skupini, sastavljenoj od dijela aristokracije te dijela Neodvisne narodne stranke, koja se zalagala za dosljedno poštovanje Hrvatsko-ugarske nagodbe i za sređivanje prilika u banskoj Hrvatskoj u nagodbenom okviru, pa je kao vlasnik pokrenuo 1886. Agramer Tagblatt. Na izborima za Sabor 1887. stranka je imala slab uspjeh, a ubrzo potom prestala je postojati. Razočaran neuspjehom, Drašković se 1888. povukao iz političkog života.“<sup>64</sup>

62 Kosnica, Novotny (n 3) 732.

63 *Ibid.*, 733.

64 Ivan IX. Drašković. Dostupno: <<https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=16191>> pristupljeno 14. veljače 2024.

Navedeno se mora povezati s činjenicom da su propisi u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji sve do 1888. godine propisivali da aktivno i pasivno biračko pravo u Kraljevini ima isključivo osoba koja ima zavičajnost u nekoj od općina Kraljevine, odnosno koja je rođena u Kraljevini. S obzirom na to da je Ivan IX. Drašković rođen u Beču, to je očito da je, kako bi imao izborno pravo u Kraljevini, morao imati zavičajnost u nekoj od općina Kraljevine. Kako je temeljno načelo stjecanja općinske pripadnosti za vrijeme trajanja nagodbenog razdoblja bilo *ius sanguinis*, načelo krvne veze na temelju kojega su zakonita djeca stjecala pripadnost oca, a nezakonita pripadnost majke te su primjenom navedenog pravila djeca hrvatsko-slavonskih pripadnika rođenjem stjecala hrvatsko-slavonsku pripadnost, to je jasno da je Ivan XI. Drašković stekao hrvatsko-slavonsku zavičajnost rođenjem 1. ožujka 1878. godine.<sup>65</sup> Prema tome, grof Drašković je bio ugarsko-hrvatski državljanin sa zavičajnošću u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji od 1878. godine.

S obzirom na to da je Ugovor o miru s Ugarskom propisivao, u čl. 61. da „svako lice koje ima zavičajno pravo (pertineza) na jednoj teritoriji koja je ranije bila sastavni deo nekadašnje Austro-ugarske monarhije, dobiće punopravno i sa isključenjem ugarskog državljanstva državljanstvo one države koja vrši suverenost na rečenoj teritoriji“, očito je da je grof Drašković postao na temelju međunarodnog ugovora, kao i domaćeg prava,<sup>66</sup> državljanin Kraljevine SHS. Treba naglasiti da su odredbe mirovnih ugovora kao i odredbe sporazuma sklopljenih s Kraljevinom Italijom relativizirale važnost zavičajnosti kao načina dokazivanja državljanstva te je sukladno tomu relativiziran i značaj potvrda o zavičajnosti (domovnica) za dokazivanje državljanstva. Naime, činjenica da je osoba imala domovnicu još nije bila dovoljan dokaz državljanstva Kraljevine SHS, budući da je, primjerice, mogla biti riječ o osobi koja je zavičajnost stekla nakon 1. siječnja 1910. godine ili je mogla biti riječ o osobi s pravom opcije za drugu državu. Zbog svega su, u slučaju indicija da je osoba strani državljanin, upravne vlasti bile dužne voditi upravni postupak radi utvrđivanja državljanstva. Pritom su u nizu slučajeva upravne vlasti osporile domovnice izdane po općinama te su odbile priznati državljanstvo osobama za koje su utvrdile da su strani državljanjani.<sup>67</sup>

Međutim, u slučaju grofa Draškovića vlasti nisu odbile priznati njegovo jugoslavensko državljanstvo, ponajprije zato što je zavičajnost stekao još 1878. godine. Ovo se može dokazati domovnicom od 11. ožujka 1940. godine koju je grofu Draškoviću izdao Okrug Ivanec Cvetlin iz kojega je vidljivo da je upisan u knjigu jugoslavenskih državljanina i da ima zavičajno pravo (*Heimatsrecht*). Navedeno je vidljivo i iz Uvjerenja br. 364-365 koje je Kraljevski konzulat u Pečuhu od 27. ožujka 1941. godine izdao grofu Draškoviću<sup>68</sup> iz kojega je vidljivo da je smatran jugoslavenskim državljaninom.

65 Vidi smrtovnicu iza grofa Draškovića – Johann Rudolf Draskovich, rimokatolik, rođen 1. ožujka 1878. godine u Pressburgu, umro 4. veljače 1963. godine u Beču.

66 Na temelju Naredbe o postupanju pri sticanju i gubitku državljanstva Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca putem opcije i molbe od 30. kolovoza 1921. godine – § 1.: „Postaju punopravno, ukoliko ne spadaju u izuzetne niže izložene kategorije, državljanima Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca oni nekadašnji ugarski državljanjani koji su na dan 1. januara 1919. godine imali zavičajno pravo na teritorijama ugarske polovine nekadašnje Austro-Ugarske Monarhije, što su pripale Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca i koji su ga sačuvali do stupanja u važnost Trijanonskog Ugovora o Miru sa Ugarskom t.j. do 26. jula 1921.“

67 Kosnica (n 39) 816.

68 Na njegovu molbu da mu se izda uvjerenje da ima „nepokretna imanja u Podravskoj Slatini i Trakošćanu u Hrvatskoj Banovini i u Dardi u Dunavskoj Banovini. Ovo uvjerenje potrebno mi je kod mađarskih vlasti.“

Iako je mirovnim ugovorima značaj zavičajnosti relativiziran, u nedostatku drugih evidencija, evidencije o zavičajnicima i dalje su bile temeljna polazišna osnova za utvrđivanje državljanstva. Upravo zbog toga, upravne su vlasti u tom razdoblju obavljale opsežan posao utvrđivanja zavičajnosti te posao sređivanja imenika zavičajnika. Sređene evidencije zavičajnika trebale su olakšati izdavanje potvrda o državljanstvu. Pritom se s obzirom na jake nadzorne ovlasti upravnih vlasti u čitavom procesu sređivanja imenika zavičajnika, naročito s obzirom na činjenicu da su upravne vlasti pazile da su u imenike upisani samo državljani, ovdje je *de facto* bila riječ o stvaranju evidencija o državljanstvu. Proces sređivanja evidencija o državljanstvu provoden je, dakle na temelju lokalnih evidencija o zavičajnicima.<sup>69</sup>

Treba istaknuti da je i socijalistička Jugoslavija zadržala pravno načelo pravnog kontinuiteta državljanstva koje se, praktično, sastoji u potvrđivanju konstatacije, kod donošenja svakog novog zakona o državljanstvu, da se jugoslavenskim državljanima smatraju sve osobe koje su prema dotadašnjim propisima imale jugoslavensko državljanstvo.<sup>70</sup>

Stupanjem na snagu Zakona o državljanstvu DFJ bilo je propisano, kako je *supra* navedeno, da se državljanima DFJ (kasnije FNRJ) smatraju sve osobe koje su na dan stupanja na snagu Zakona o državljanstvu Demokratske Federativne Jugoslavije (28. kolovoza 1945. godine) bile jugoslavenski državljani prema važećim propisima. Dodatno, Pravilnikom za izvršenje Zakona o državljanstvu Federativne Narodne Republike Jugoslavije bilo je propisano da se zavičajnost (članstvo općine, općinska pripadnost) prema čl. 37. Zakona o državljanstvu FNRJ (ranije DFJ) određivala prema propisima o članstvu (zavičajnosti) koji su vrijedili na dan 6. travnja 1941. godine i to s danom 28. kolovoza 1945. godine (čl. 56.).

Prema odredbama toga zakonodavstva nedvojbeno je dokazana zavičajnost grofa Draškovića te je na taj način dokazana njegovo jugoslavensko državljanstvo. Iz toga slijedi da je grof Drašković imao jugoslavensko državljanstvo sve do 6. travnja 1941. godine (kasnije mu nije moglo prestati do 1945. godine) te je grof Drašković 28. kolovoza 1945. godine postao jugoslavenski državljanin. Dodatno, na temelju čl. 37. toga Zakona istodobno je postao i hrvatskim republičkim državljaninom jer je ta odredba vezivala republičko državljanstvo uz zavičajnost u određenoj republici. Može se istaknuti i utvrđenje iz presude Upravnog suda Republike Hrvatske u presudi br. US-9198/2002-13 od 24. studenog 2005. godine u kojoj sud ističe:

„Navedeno obrazloženje tuženog tijela, naime, suprotno je podacima sveza spisa, posebice dopisu Oblasnog N.O. za Istru, Otsjeka za narodnu imovinu od 3. prosinca 1946. godine, dopisu Predsjedništva Vlade Narodne Republike Hrvatske, Odjela za narodnu imovinu od 13. prosinca 1946. godinu, te naprijed navedenoj Službenoj potvrdi Saveznog ministarstva financija Republike Austrije od 29. travnja 1999. godine, iz kojih proizlazi da je Ivan Drašković u vrijeme konfiskacije imovine bio jugoslavenski državljanin, te da je austrijsko državljanstvo stekao tek dana 26. lipnja 1950. godine.“

Isto tako treba naglasiti utvrđenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u presudi br. Us-1483-2010-12 od 16. veljače 2012. godine u kojoj Sud ističe:

69 Kosnica (n 39) 817. Dodatno, ako bi se pojavio spor, način rješavanja takvog spora bio je ureden odredbom čl. 4. Konvencije o državljanstvu na Rimskoj konferenciji od 6. travnja 1922. godine prema kojem se spor rješavao odlukom komisije sastavljene od delegata svake zainteresirane države. Očito je da takvog spora u slučaju grofa Draškovića nije bilo.

70 Jovanović (n 55) 6.

„Tuženo tijelo, naime, iznosi kako je za pravilnu primjenu citirane zakonske odredbe trebalo nedvojbeno utvrditi državljanski status prijašnjeg vlasnika Ivana Draskovića... Sud, međutim, takvo obrazloženje tuženog tijela ne može prihvatiti jer je isto u izravnoj suprotnosti sa stajalištem izrečenim u naprijed navedenoj presudi,<sup>71</sup> a na koji se izričito poziva prvostupanjsko tijelo u obrazloženju svog rješenja. (...) Slijedom izloženog, nije u pravu zainteresirana osoba kada u odgovoru na tužbu tvrdi kako nije na nedvojben način dokazano državljanstvo prijašnjeg vlasnika, jer se takva tvrdnja protivi ne samo dokazima na koje je ukazano ranijom sudskom presudom, već i dokazima koje je s tim u vezi dostavio tužitelj uz tužbu. Stoga se prvostupanjsko tijelo kod donošenja svoje odluke osnovano pozvalo na sudsku presudu od 24. studenog 2005. te zaključilo da je pravni prednik tužitelja jugoslavenski državljanin (...)“.

Još je potrebno odgovoriti na pitanje je li moguće da je grofu Draškoviću jugoslavensko državljanstvo bilo oduzeto nakon 28. kolovoza 1945. godine. Ponajprije, treba navesti da je oduzimanje državljanstva bilo regulirano odredbama čl. od 16. do 18. Zakona o državljanstvu DFJ, ali te odredbe „skoro da i nisu primjenjivane, jer je postojao poseban zakon o oduzimanju državljanstva“. Riječ je o Zakonu o oduzimanju državljanstva oficirima i podoficirima bivše jugoslavenske vojske koji neće da se vrate u domovinu, pripadnicima vojnih formacija koji su služili okupatoru i odbjegli u inozemstvo, kao i osobama odbjelim nakon oslobođenja.<sup>72</sup> Taj je Zakon stavljen izvan snage Zakonom o prestanku vrijednosti Zakona o oduzimanju državljanstva oficirima i podoficirima bivše jugoslavenske vojske koji neće da se vrate u domovinu, pripadnicima vojnih formacija koji su služili okupatoru i odbjegli u inozemstvo, kao i osobama odbjelim nakon oslobođenja<sup>73</sup> koji je, dodatno, propisao da su državljanstvo izgubile samo one osobe za koje je doneseno rješenje o oduzimanju državljanstva.

Jasno je da se taj zakon nije primijenio na grofa Draškovića jer je oduzimanje državljanstva na temelju tog Zakona za sobom povlačilo i konfiskaciju cjelokupne imovine,<sup>74</sup> a imovina grofa Draškovića konfiscirana je na temelju Zakona o krivičnim djelima protiv naroda i države, što ne bi bilo potrebno da mu je državljanstvo oduzeto na temelju Zakona o oduzimanju državljanstva oficirima i podoficirima bivše jugoslavenske vojske koji neće da se vrate u domovinu, pripadnicima vojnih formacija koji su služili okupatoru i odbjegli u inozemstvo, kao i osobama odbjelim nakon oslobođenja. Iz dopisa Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske klasa: 008-01/19-01/26, urbroj: 511-01-11-19-4 od 22. veljače 2019. godine vidljivo je da u evidencijama nema podatka da bi grofu Draškoviću bilo oduzeto jugoslavensko državljanstvo.

Dodatno, Odsjek unutrašnjih poslova NO Kotara Ivanec br. 1769/1948 od 24. srpnja 1948. godine podnio je Ministarstvu unutarnjih poslova NR Hrvatske prijedlog za oduzimanje državljanstva Drašković, Ivanu. Međutim, iz dopisa Općine Medveščak od 9. ožujka 1956. godine vidljivo je da taj prijedlog u to vrijeme još nije bio riješen. Prema tome, nedvojbeno je da je u vrijeme konfiskacije njegove imovine grof Drašković bio jugoslavenski državljanin. I

71 Presuda Upravnog suda Republike Hrvatske u presudi br. US-9198/2002-13 od 24. studenog 2005. godine, nap. a.

72 Zakon o oduzimanju državljanstva oficirima i podoficirima bivše jugoslavenske vojske koji neće da se vrate u domovinu, pripadnicima vojnih formacija koji su služili okupatoru i odbjegli u inozemstvo, kao i osobama odbjelim nakon oslobođenja (Službeni list FNRJ, broj 86/1946).

73 Zakon o prestanku vrijednosti Zakona o oduzimanju državljanstva oficirima i podoficirima bivše jugoslavenske vojske koji neće da se vrate u domovinu, pripadnicima vojnih formacija koji su služili okupatoru i odbjegli u inozemstvo, kao i osobama odbjelim nakon oslobođenja (Službeni list FNRJ, broj 22/1962).

74 Jovanović (n 55) 24.



prema dikciji Zakona o krivičnim djelima protiv naroda i države, u vezi s Odlukom o zaštiti nacionalne časti Hrvata i Srba u Hrvatskoj, vidljivo je da se primarno odnosio na državljane Jugoslavije, a ne na strance. Ovo posebno iz odredbe čl. 5. toga Zakona koji je propisivao kaznu oduzimanja državljanstva za one koji su počinili kaznena djela iz čl. 3. točke od 1. do 13. i pobjegli iz zemlje s neprijateljem ili u inozemstvu radili na ostvarenju istih kaznenih djela. Ovo se posebno zorno vidi i iz Odluke o zaštiti nacionalne časti Hrvata i Srba u Hrvatskoj<sup>75</sup> koja je omogućavala da se kažnjavaju i osobe stranog državljanstva, ali koje su imale prebivalište u Hrvatskoj, pri čemu su za takve osobe bili nadležni vojni sudovi.<sup>76</sup> Donošenjem Zakona o krivičnim djelima protiv naroda i države 25. kolovoza 1945. prestali su vrijediti propisi o zaštiti nacionalne časti u pojedinim jugoslavenskim federalnim jedinicama jer su u njima predviđena kaznena djela konzumirana odredbama tog Zakona. Ukinuti su i sudovi za zaštitu nacionalne časti i njihovu su nadležnost preuzeli okružni sudovi.<sup>77</sup>

Dodatno, iz niza dokumenata austrijskih vlasti u vrijeme kada je grof Drašković stjecao austrijsko državljanstvo proizlazi da se ni u jednom od njih ne problematizira njegovo jugoslavensko državljanstvo. Tako se u potvrdi boravka izdanoj 4. srpnja 1949. godine navodi da je Ivan Draskovich „jugoslavenskog državljanstva“, u dokumentu kojega je izdalo Kotarsko poglavarstvo br. II a st. – 357/49 dana 23. kolovoza 1945. godine navodi se da je obitelj Draskovich trenutačno registrirana (dakle u Austriji) pod jugoslavenskim državljanstvom, u dopisu Kotarskog poglavarstva br. II/a/-h-357/49 oružništvu u Mondseeu navodi se da grof Draskovich ima jugoslavensko državljanstvo, u rješenju o dodjeli austrijskog državljanstva Ureda gornjoaustrijske pokrajinske vlade br. Stb – 3162/5-1950 od 26. lipnja 1950. izrijekom se navodi da grof Drašković dolazi iz jugoslavenskog državljanstva.<sup>78</sup>

Prema tome, uz navedeno i činjenicu da je 1956. godine u Jugoslaviji još i dalje postojao prijedlog da se oduzme jugoslavensko državljanstvo grofu Draškoviću, koji nije bio riješen, možemo sa sigurnošću zaključiti da mu ono nije bilo oduzeto najmanje do 1956. godine. Još je Krbek navodio da se državljanstvo može oduzeti u tri slučaja, pri čemu se na grofa Draškovića mogao primijeniti samo treći slučaj o kojemu bi morala postojati sudska presuda o oduzimanju državljanstva (koja ne postoji) ili odluka Saveznog izvršnog vijeća.<sup>79</sup> S obzirom na to da ni Ministarstvo unutarnjih poslova nema nikakve podatke o oduzimanju državljanstva, može se zaključiti da grof Drašković nikada nije izgubio jugoslavensko državljanstvo. Zaključno, grof Drašković nedvojbeno je u vrijeme konfiskacije svoje imovine od strane jugoslavenskih komunističkih vlasti bio jugoslavenski državljanin te mu jugoslavensko državljanstvo nije (bilo) oduzeto.

75 Donijelo ju je Predsjedništvo ZAVNOH-a 24. travnja 1945. godine. Potvrđena je Zakonom o potvrdi zakona i odluka, donesenih prije 30. studenog 1946. godine (Narodne novine, broj 111/1947) – vidi čl. 1. t. 5.

76 Vidi u: HR-HDA, ZKRZ – GUZ: 1231/45, kut. 5, Odluka Predsjedništva ZAVNOH-a, u: Zdravko Matić, 'Djelovanje Suda za zaštitu nacionalne časti Hrvata i Srba u Hrvatskoj 1945. – Osvrt na srednjojadranski okrug i presudu Mati Podrugu iz Dicma' (2018) 60 Radovi Zavoda za povijesne znanosti HAZU u Zadru, 354.

77 *Ibid.*, 357.

78 Ovaj dokument rješava „trenutačnu nerazjašnjenost“ jugoslavenskog državljanstva grofa Draškovića iz dokumenta istog tijela iz 1949. godine (Stb. 8264/3-49).

79 Ivo Krbek, *Upravno pravo FNRJ, I. knjiga* (Izdanje Biroa za izradu obrazaca izdavačko-štamarskog preduzeća, Beograd, 1955) 218.

#### 4.3.3. Učinak činjenice da je grof Drašković bio jugoslavenski državljanin u vrijeme oduzimanja njegove imovine

Treba istaknuti važnost instituta državljanstva za socijalističku Jugoslaviju. Jugoslavija je pitanje državljanstva smatrala jednim od temeljnih pitanja koja mora, što prije, pravno urediti. Zato je Zakon o državljanstvu DFJ stupio na snagu već u kolovozu 1945. godine. Treba istaknuti i činjenicu da su Zakon o državljanstvu DFJ i Zakon o državljanstvu FNRJ postavljali presumpciju jugoslavenskog državljanstva, a svi stranci imali su obvezu prijave. Ako se osoba nije prijavila kao stranac, stvarala se neoboriva pretpostavka da je ta osoba jugoslavenski državljanin.<sup>80</sup> To je značilo da se jugoslavenski državljanin ne može pozivati na neko strano državljanstvo. To proizlazi iz stroge i dosljedne jugoslavenske primjene načela isključivosti (primata) domaćeg državljanstva. Zbog toga se smatralo da se mora uzeti da se osobe koje istovremeno, uz jugoslavensko državljanstvo imaju i državljanstvo neke druge države, kada su u zemlji imaju u svemu tretirati kao jugoslavenski državljani, pa i kada su u inozemstvu (izuzimajući konzularne zaštite).<sup>81</sup> Popović je u svojem kapitalnom djelu još jasniji pa navodi da osoba koja ima jugoslavensko državljanstvo ne može imati državljanstvo neke druge države, što znači da jugoslavensko državljanstvo isključuje državljanstvo drugih država.<sup>82</sup> Ovo je načelo bilo izrijekom propisano u Zakonu o državljanstvu DFJ.<sup>83</sup> Drugim riječima, jugoslavenske su vlasti bile obvezne promatrati osobu koja ima jugoslavensko državljanstvo isključivo kao jugoslavenskog državljanina, bez obzira na činjenicu što ta osoba eventualno ima i neko drugo državljanstvo. S obzirom na navedeno, grof Drašković je za jugoslavenske vlasti bio isključivo jugoslavenski državljanin.

U kontekstu instituta primata državljanstva moramo promatrati i eventualno postojeće mađarsko državljanstvo grofa Draškovića. Očito je da (eventualno postojeće) mađarsko državljanstvo nije bilo relevantno ni starojugoslavenskim vlastima, kao ni jugoslavenskim vlastima. Ovo se može vidjeti i iz svih postupaka koji su se glede njegove imovine, kao i glede njegove osobe, vodili i u Kraljevini SHS/Jugoslaviji i u socijalističkoj Jugoslaviji. Naime, na njegovu imovinu nisu se, u Kraljevini SHS/Jugoslaviji, primjenjivale zakonske odredbe koje su omogućavale širu eksproprijaciju mađarskih državljana (Zakon o likvidaciji agrarne reforme, § 11. stavak 3.). Dapače, eksproprijacija je provođena kao i prema svim jugoslavenskim državljanima. Na dan 28. kolovoza 1945. godine grof Drašković je postao jugoslavenski državljanin te mu jugoslavensko državljanstvo nikada nije bilo oduzeto.

Međutim, s obzirom na to da se pitanje mađarskog državljanstva grofa Draškovića pojavljuje u kontekstu Ugovora o miru s Mađarskom iz 1947. godine, potrebno je istaknuti sljedeće: čl. 29. toga Ugovora daje pravo svim saveznicima i povezanim vlastima da oduzmu, zadrže, likvidiraju ili poduzmu bilo koje druge radnje glede imovine, imovinskih prava i interesa koja se na dan stupanja na snagu Ugovora o miru nalaze na njihovu teritoriju, a pripadaju Mađarskoj ili mađarskim državljanima (točka 1.). Likvidacija i raspolaganje takvom imovinom provodila se prema pravu države na čijem se teritoriju nalazila, a mađarski vlasnici uživali su samo ona

80 Ivo Krbeć i Negoslav Ockoljić, *Zakon o državljanstvu sa komentarom* (Službeni list FNRJ Beograd, 1948) 40.

81 Jovanović (n 55) 33.

82 Popović (n 13) 352.

83 Jovanović (n 55) 33.

prava koja im je to pravo davalo (točka 3.). Mađarska država obvezala se obeštetiti sve mađarske državljane kojima je imovina oduzeta na temelju čl. 29. Ugovora o miru (t. 3.).

Imovina oduzeta grofu Draškoviću ne zadovoljava kriterije postavljene odredbom čl. 29. Ugovora o miru. Naime, nije oduzeta mađarskom državljaninu – jer je za jugoslavenske vlasti on bio jugoslavenski državljanin. Čak važnije, u kontekstu eventualno postojećega mađarskog državljanstva grofa Draškovića, nije ispunjen drugi temeljni kriterij – da je na dan stupanja na snagu Ugovora o miru s Mađarskom ta imovina bila u vlasništvu mađarskog državljanina. Ugovor o miru s Mađarskom izrijekom propisuje da je riječ morala biti o imovini koja je na dan 15. rujna 1947. godine (dan stupanja na snagu Ugovora) bila u vlasništvu mađarskog državljanina ili Mađarske. Činjenica je da je imovina grofa Draškovića konfiscirana presudom Okružnog narodnog suda u Daruvaru br. KZ-295/45 od 21. studenog 1945. godine.

Prema tome, imovina u pitanju oduzeta je gotovo dvije godine prije nego što je Ugovor o miru s Mađarskom stupio na snagu, a Ugovor je dao državama ugovornicama, pa i socijalističkoj Jugoslaviji, pravo oduzimanja imovine mađarskih državljana, za koje obeštećenje preuzima mađarska država od 15. rujna 1947. U skladu s navedenim, Ugovor o miru nije važeći *ratione temporis* za slučaj grofa Draškovića niti je Mađarska preuzela obvezu da ga obešteti za imovinu konfisciranu u studenom 1945. godine. Naime, navedena imovina na dan 15. rujna 1947. nije bila u vlasništvu niti jedne fizičke ni pravne osobe nego u vlasništvu socijalističke Jugoslavije.<sup>84</sup> Stoga, čak i da je grof Drašković bio isključivo mađarski državljanin (što nije), Mađarska nije preuzela obvezu naknade za oduzimanje njegove imovine koja je oduzeta u studenom 1945. godine. U tom kontekstu je (eventualno) mađarsko državljanstvo grofa Draškovića u potpunosti irelevantno za postupke denacionalizacije koji se vode.

## 5. ZAKLJUČAK

Nekoliko je bitnih zaključaka koji proizlaze iz ovoga rada. Ponajprije, on je pokazatelj kako pravna povijest može biti sadašnjost pri primjeni prava, odnosno da je nužno poznavati ranije propise kako bismo adekvatno odgovorili na pitanja koja se mogu pojaviti u nekom predmetu koji se rješava u upravnom postupku u sadašnjosti. U analiziranom slučaju relevantni su bili propisi u rasponu od gotovo sto godina (od druge polovine 19. stoljeća do prve polovine 20. stoljeća) i bez njihove detaljne analize nije (bilo) moguće odgovoriti na konkretna pitanja – je li grof Drašković bio jugoslavenski državljanin u vrijeme oduzimanja njegove imovine i je li u isto vrijeme bio (i) mađarski državljanin. Odnosno, ima li njegovo eventualno mađarsko državljanstvo utjecaja na mogućnost ostvarivanja prava iz Zakona o naknadi.

Zatim, ovaj je rad pokazao da državljansko pravo ne smije biti zanemareno od strane rješavatelja upravnih stvari u postupcima denacionalizacije. Naime, a kako je već *supra* rečeno, nedvojbeno je da je državljanski status potencijalnih ovlaštenika naknade (bio) izrazito značajan glede mogućnosti ostvarivanja prava iz Zakona o naknadi. U determiniranju državljanškog

84 Vidi Odluku o utvrđivanju objekta agrarne reforme i kolonizacije za posjed grofa Draškovića iz Podravske Slatine od 2. svibnja 1947. iz koje je vidljivo da je još 1946. godine bio proveden u zemljišnim knjigama prijenos s grofa Draškovića na FNRJ glede konfiscirane imovine.

statusa potencijalnih ovlaštenika naknade veliku (nekada i presudnu) ulogu mogu imati dva bitna načela državljanjskog prava – načelo kontinuiteta i načelo primata državljanstva.

Nedvojbeno je pokazano da je načelo kontinuiteta jedno od primarnih načela našega državljanjskog prava bez kojega bi bilo nemoguće utvrditi početni državljanjski korpus svih država koje su nastajale na našim prostorima. Upravo zbog primjene načela kontinuiteta u velikom dijelu razdoblja od kraja 19. stoljeća pa do 1991. godine izrazit značaj u našem državljanjskom pravu morao se pridati i načelu primata državljanstva. Odnosno, u našem državljanjskom pravu osoba koja ima domaće državljanstvo smatra se isključivo domaćim državljaninom, bez obzira na eventualno postojanje drugog(ih) državljanst(a)va.

## BIBLIOGRAFIJA

1. Borković I, *Upravno pravo* (Narodne novine Zagreb, 2002)
2. Čepulo D, *Prava građana i moderne institucije: europska i hrvatska pravna tradicija* (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu Zagreb, 2003)
3. Jovanović S Đ, *Državljanstvo Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije* (Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list SFRJ Beograd, 1977)
4. Kosnica I i Novotny, M, 'Načelo kontinuiteta državljanstva u hrvatskom pravnom poretku od 1945. do danas' (2022) 59(1) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 729.–746.
5. Kosnica I, 'Definiranje državljanjskog korpusa na hrvatsko-slavonskom području u Kraljevini Jugoslaviji' (2018) 39(2) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 809.–829.
6. Kosnica I, 'Državljanstvo i Opći građanski zakonik u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji od 1853. do 1879.' (2013) 63(5–6) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1143.–1164.
7. Kosnica I, 'Hrvatsko-slavonska pripadnost u Hrvatskoj i Slavoniji u nagodbenom razdoblju' (2014) 14(2) Hrvatska i komparativna javna uprava, 465.–492.
8. Kosnica I, 'Odnos državljanstva i nacionalne pripadnosti u Kraljevini SHS/Jugoslaviji' (2018) 68(1) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 61.–83.
9. Kosnica I, 'Primjena mirovnih ugovora sklopljenih s Austrijom i Mađarskom u pravnom poretku Kraljevine SHS: odredbe o državljanstvu' (2019) 56(2) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 469.–483.
10. Kosnica I, 'Utvrđivanje državljanstva u Hrvatskoj i Slavoniji 1849. – 1880.' (2014) 51(3) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 697.–713.
11. Krbek I i Ockoljić N, *Zakon o državljanstvu sa komentarom* (Službeni list FNRJ Beograd, 1948)
12. Krbek I, *Upravno pravo FNRJ, I. knjiga* (Izdanje Biroa za izradu obrazaca izdavačko-štamparskog preduzeća, Beograd, 1955)
13. Matić Z, 'Djelovanje Suda za zaštitu nacionalne časti Hrvata i Srba u Hrvatskoj 1945. – Osvrt na srednjodalmatinski okrug i presudu Mati Podrugu iz Dicma' (2018) 60 Radovi Zavoda za povijesne znanosti HAZU u Zadru, 351.–383.
14. Medvedović D, 'Državljanstvo i njegovo stjecanje u Jugoslaviji od 1945. do 1991', u: Kosnica I i Staničić F, *Državljanstvo u Hrvatskoj: razvoj i izazovi suvremenog uređenja* (Pravni fakultet u Zagrebu Zagreb, 2023) 91.–134.

15. Metelko-Zgombić A, 'Sukcesije država od 1918. do danas na području Republike Hrvatske i njihov utjecaj na državljanstvo fizičkih osoba' (2011) 32(2) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 829.–852.
16. Pirkmajer O, *Zakon o državljanstvu sa tumačenjem* (Gece Kona Beograd, 1929)
17. Popović, S., *Upravno pravo – opšti deo* (Savremena administracija Beograd, 1989)
18. Staničić F, 'Primjena članka 30. Zakona o hrvatskom državljanstvu s posebnim osvrtom na sprječavanje bezdržavljanstva: treba li Republika Hrvatska ratificirati Europsku konvenciju o državljanstvu?', u: Kosnica I i Staničić F, *Državljanstvo u Hrvatskoj: razvoj i izazovi suvremenog uređenja* (Pravni fakultet u Zagrebu Zagreb, 2023) 159.–178.

## PROPISI

1. Zakonski članak III: 1870 sabora kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije o izbornom redu za sabor istih kraljevina (Sbornik zakonah, 1870, kom. XV)
2. Zakon od 6. srpnja 1875. o preinaci Zakonskog članka III. 1870. o izbornom redu i Zakonskog članka od 30. prosinca 1873. o uzakonjenju previšnjih odredbi od 8. lipnja 1871. glede razvojačenja varaždinsko-gjugjevačko i varaždinsko-križevačke pukovnije, zatim vojno krajiških općina Senja, Bjelovara, Ivanić tvrde i općine Siska i sjedinjenja njihova sa kraljevinama Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom (Sbornik zakonah, 1875, kom. XXXV)
3. Zakonski članak L zajedničkog Ugarsko-hrvatskog sabora o stečenju i gubitku ugarskog državljanstva (Zbornik zakona i naredaba za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju od 31. ožujka 1880., kom VII)
4. Zakon o uređenju zavičajnih odnošaja u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji (Zbornik zakona i naredaba za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju od 1880. godine, kom IX, vr. 49)
5. Zakon od 15. srpnja 1882. o izbornom redu za sabor kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije (Sbornik zakonah, 1881, kom. XII)
6. Naputak za rješavanje zavičajnih stvari (Sbornik zakona i naredaba, 1915., kom. X)
7. Privremeni zakon od 10. svibnja 1920. o Ugovoru o miru u Saint-Germaineu (Službene novine, broj 133a/1920)
8. Privremeni zakon od 17. lipnja 1921. o Ugovoru o miru zaključenom u Trianonu (Službene novine, broj 140/1921)
9. Ustav Kraljevine SHS (Službene novine, broj 142a/1921)
10. Naredba o postupanju pri sticanju i gubitku državljanstva Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca putem opcije i molbe (Službene novine, broj 201/1921)
11. Zakon o državljanstvu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (Zakon o državljanstvu Kraljevine Jugoslavije) (Službene novine, broj 254/1928)
12. Uredba za izvršenje Zakona o državljanstvu Kraljevine Jugoslavije (Službene novine, broj 1/1929)
13. Zakon o likvidaciji agrarne reforme na velikim posedima (Službene novine, broj 133 – XLII 1931, 143-XL, 1933)
14. Zakon o krivičnim djelima protiv naroda i države (Službeni list DFJ, broj 66/1945 (poslije potvrđen, mijenjan i dopunjava: Službeni list FNRJ, broj 59/1946, 106/1947 i 110/1947))
15. Zakon o državljanstvu Demokratske Federativne Jugoslavije (Službeni list DFJ, broj 64/45)
16. Zakon o državljanstvu Federativne Narodne Republike Jugoslavije (Službeni list FNRJ, broj 54/1946, 104/1947, 88/1948 i 105/1948)

17. Pravilnik za izvršenje Zakona o državljanstvu Federativne Narodne Republike Jugoslavije (Službeni list FNRJ, broj 98/1946 i 20/1951)
18. Zakon o oduzimanju državljanstva oficirima i podoficirima bivše jugoslavenske vojske koji neće da se vrate u domovinu, pripadnicima vojnih formacija koji su služili okupatoru i odbjegli u inozemstvo, kao i osobama odbjelim nakon oslobođenja (Službeni list FNRJ, broj 86/1946)
19. Zakon o potvrđivanju zakona i odluka, donesenih prije 30. studenog 1946. godine (Narodne novine, broj 111/1947)
20. Zakon o prestanku vrijednosti Zakona o oduzimanju državljanstva oficirima i podoficirima bivše jugoslavenske vojske koji neće da se vrate u domovinu, pripadnicima vojnih formacija koji su služili okupatoru i odbjegli u inozemstvo, kao i osobama odbjelim nakon oslobođenja (Službeni list FNRJ, broj 22/1962)
21. Ugovor o miru s Mađarskom (Službeni list FNRJ, broj 72/1947)
22. Zakon o jugoslavenskom državljanstvu (Službeni list SFRJ, broj 38/1964, 42/1964 – ispravak)
23. Zakon o državljanstvu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (Službeni list SFRJ, broj 58/1976)
24. Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za jugoslavenske komunističke vladavine (Narodne novine, broj 92/1996, 39/1999, 42/1999, 92/1999, 43/2000, 131/2000, 27/2001, 34/2001, 65/2001, 118/2001, 80/2002, 81/2002 i 98/2019)

Frane Staničić\*

## THE IMPORTANCE OF THE PRINCIPLE OF CONTINUITY AND PRIMACY OF NATIONALITY ON THE EXAMPLE OF THE CASE OF COUNT DRAŠKOVIĆ

### Summary

In denationalization procedures, that is, the right to compensation and/or return of confiscated property according to the Law on Compensation for Property Confiscated During the Yugoslav Communist Rule, the question of nationality is (was) extremely important. Namely, from 1996 to 2002, foreign nationals did not have the right to be entitled to compensation. Since 2002, the holder of the right to compensation is any previous owner, regardless of nationality, whose right to compensation for confiscated property is not regulated by an intergovernmental agreement. Therefore, the question of nationality is still important for the possibility of instigating denationalization procedures. In the mentioned procedures, until 2002, the question could arise as to whether a person was a Croatian national or not, that is, after 2002, the question could arise as to whether a person was a national of a state with which there is an intergovernmental agreement on compensation for confiscated property. In determining the nationality of a potential recipient of compensation, two principles of nationality law are extremely important - the principle of continuity and the principle of the primacy of nationality. The paper will analyze these two principles and their application in the denationalization process will be shown in the case of count Drašković.

*Keywords:* nationality, principle of continuity of nationality, principle of primacy of nationality, Drašković, denationalization



This work is licensed under a Creative Commons  
Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

\* Frane Staničić, PhD, Full professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb. E-mail address: frane.stanicic@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8304-7901>.