

YU ISSN 0353-9644



# БРАНИЧ

ЧАСОПИС АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ СРБИЈЕ

Година СХ

Нова серија

Број 1

Јануар-март

**1**

**Београд  
1997.**

Др Сиван ЛИЛИЋ,  
проф. Правној факултету  
у Београду

## ДРАМА ЈУГОСЛОВЕНСКОГ ДРЖАВЉАНСТВА<sup>1)</sup>

### І. УВОД

Како држављанство представља важан инструмент политике али и основно право човека, то се одређивањем услова који се захтевају за стицање и престанак држављанства, држава легитимише као држава која је демократска (недемократска) и која поштује (односно не поштује) људска права.

Данас је држављанство фундаментално људско право, које се, како се истиче: „...јавља као битна иновација у историји међународног права...”<sup>2)</sup> није спорно да држављанство спада у искључиву надлежност сваке државе, али с обзиром на његова бројна међународна дејства постоје одређени стандарди који приликом његовог регулисања морају бити поштовани. Тако Универзална декларација о правима човека (1948) одређује да свако има права на једно држављанство и да нико не може самовољно бити лишен свог држављанства нити права да промени држављанство. Конвенција о умањењу случајева апатрида (1961) обавезује државу да у случају територијалних промена, даје своје држављанство лицима која би да тога нема, постали апатриди, итд.<sup>3)</sup>

Иако има више значајних аспеката (пре свега, међународно-правних), држављанство је типична *ујравна материја* која

- 1) Излагање проф. Лилића на X јубиларном сусрету Копаоничке школе природног права на Копаонику на тему „Право на слободу”.
- 2) Richard Lilich, *Civil Rights*, Theodore Meron (Editor), »Human Rights in International Law«, Oxford 1984, str. 153.
- 3) Ibidem.

спада у ресор унутрашњих послова једне државе.<sup>4)</sup> Ово из разлога што, имајући у виду практични значај, држављанство чини једну засебну подобласт тзв. посебног дела управног права. Како се истиче, ...огроман опсег модерног управног права, изазвао је одвајања посебног од општег дела управног права. Док општи део треба на један прегледан и систематизован начин да обради основна питања управног права, дотле посебни део разматра управну материју према појединим управним гранама.<sup>5)</sup> У том смислу, ... у општи део управног права спадају основни принципи организације, рада и контроле рада управе, као и прописи, институти, начела и појмови који су заједнички за све или за више грана управе. Посебни део управног права чине прописи, институт, начела и појмови, затим организација и рад у оквиру појединих грана управе, као и примена општих начела на поједине гране управе.<sup>6)</sup>

Управно право у савременим условима обухвата огроман број правних норми садржаних у великом броју закона и других нормативних аката којима се уређује организација и функција органа управе: „...због тога је систем управног права, у савременим условима, тешко обрађивати и проучавати као једну целину. То је основни разлог за поделу система управног права у две дисциплине: на општи и посебни део управног права.<sup>7)</sup> Полазећи од тога, поједини аутори у садржини посебног дела управног права укључују управне области као што су: унутрашњи послови, правосудни и општи управни послови, затим, управни послови у области привреде, просторног планирања, комуналних делатности и грађевинарства, здравства, породичних односа, васпитања и образовања, и тако даље.<sup>8)</sup>

У оквиру опште класификације управне материје, држављанство се, по правилу, детаљније обрађује у оквиру *посебног дела управног права за област унутрашњих послова*.<sup>9)</sup> Тако: ...услед одређене специфичности коју садржи посебни део управног права из области унутрашњих послова, дошло је до потребе

4) Упореди С. Лилић, *Управно право*, Београд 1995, стр.337-384.

5) И. Крбек, *Правно-јавне управе I*, Загреб 1960, стр. 89.

6) Н. Стјепановић, *Управно право I*, Београд 1973, стр. 81.

7) Ђ. Гатарич, *Управно право – посебни део*, Загреб 1978, стр. 1.

8) Упореди: Ђ. Гатарич, *Управно право – посебни део*, Загреб 1978, и др.

9) У посебно управно право из области унутрашњих послова, између осталог, спадају следеће подобласти: заштита јавног реда и мира, прелажење државне границе и кретање у граничном појасу, држављанство, путне исправе, кретање и боравак странаца, лично име, лична карта, матичне књиге, пребивалиште и боравак, јавни скупови, набављање и пошење оружја, експлозивне материје, запаљиве течности и гасови, заштита од пожара, државни печат, јединствени матични број, итд. (Упореди: Ж. Обреновић, С. Тркуља, *Управно право – област унутрашњих послова*, Београд 1988).

да се ближе дефинише правац његове даље обраде. До овог је довело стање, обим и значај послова из делокруга и надлежности унутрашњих послова.<sup>10)</sup> Полазећи од овог становишта, држављанство се, заједно са другим областима у оквиру ресора унутрашњих послова јавља не само као типична, већ и као веома комплексна посебна управна материја из области унутрашњих послова.

## II. ДРЖАВЉАНСТВО

Под држављанством се уобичајено подразумева однос јавноправног карактера између физичког лица и државе. На основу држављанства лице стиче статус држављанина земље који му чини правно доступним одређена грађанска, политичка, економска, социјална и друга права, али га ставља и у ситуацију да му се могу наметнути одређене обавезе и дужности.<sup>11)</sup> Како се истиче, ...једноставно изражено, држављанство је правно припадање неког човека одређеној држави. Држављанство је основни правни однос између појединца и државе и представља трајну правну везу, која веже појединца са одређеном државом. Јер, док сваки народ или народност има своје сународнике, дотле само држава може имати држављане.<sup>12)</sup> Иако у начелу трајни однос, држављанство под одређеним условима може престати.

Како се у стручној литератури констатује: ...као правни однос, држављанство подразумева однос између државе и њених држављана који се заснива на материјалним правима и обавезама.<sup>13)</sup> Овај концепт може се рећи да води порекла од феудалних односа „вечите верности“ (*perpetual allegiance*) енглеског *common law-a*, а може се пронаћи и код француских аутора који држављанство виде као уговор политичког и правног карактера (*lien politique et juridique*).<sup>14)</sup> Савремени концепт држављанства, схваћеном као статус, води порекло од римског права (*status civitatis*) који је имао утицаја како на француско цивилно право, тако и на немачку уставну теорију.<sup>15)</sup> Према томе: ...,„држављанство је правни однос извесног лица (држављанина) према држави. То је један правни однос редовне и

10) Ж. Обреновић, С. Тркуља, *Управно право – области унутрашњих послова*, Београд 1988, стр. 4.

11) Упореди: Б. Благојевић, *Основи науке о држављанству*, Београд 1938, и др.

12) И. Крбек, *Правно-јавне управе I*, Загреб 1960, стр. 236.

13) Упореди: P. Weiss, *Nationality and Statelessness in International Law*, Stevens, Лондон 1956, str. 32.

14) *Ibidem*.

15) *Ibidem*.

сталне природе. Сва лица, у односу према извесној држави, према извесном правном поретку, деле се, по основи најважнијег критеријума, на држављане и странце. Само први уживају сва права која су установљена тим правним поретком, а другима, странцима, припадају само она права која би им била, генералном нормом или прописима односећим се на извесне ситуације, признате".<sup>16)</sup>

Од држављанства треба разликовати неке друге сличне институте. Тако се, рецимо држављанство разликује од *јоганшишива*, у том смислу што је поданик само објект државне власти, док су држављанима формално призната и одређена права (нпр. да бира и да буде биран), али и наметнуте одређене обавезе (нпр. плаћања пореза или војна служба).

Осим тога, од држављана треба разликовати *сјановнишиво* једне државе, с обзиром да становници једне државе могу бити и лица која немају држављанство државе у којој живе. Најзначајнија разлика, међутим, прави се између домаћих и страних држављана, односно странаца. Странац је свако физичко лице које није домаћи држављанин и које има страно држављанство, као и лице без држављанства (апатрид).<sup>17)</sup>

Иако веома близак, од држављанства треба разликовати институт завичајности (односно тзв. чланство општине). У Краљевини Југославији, осим држављанства постојала је и завичајност: „...у прошлости била су на чланство општине везана многа права, која се данас признају и нечлановима”. Тако, нпр. уживање појединих општинских добара дозвољавало се само члановима општине, овлашћеничко право у земљишним заједницама било је условљено чланством општине, а активно и пасивно бирачко право признавало се само завичајцима.

У новије време у законодавству се све више запажа тенденција, да се права вежу са домицилом, те да се тако права чланова и становника нечланова изједначе. Ипак и данас чланови општине имају проширена права у општини, те поред права која у општини уживају сви житељи, дакле и нечланови, чланови имају и посебних права, која је закон резервисао само за њих. Главно од тих права јесте несумњиво право на издржавање и помоћ у случају осиромашења.<sup>18)</sup> Данашња законодавства, укључујући и југословенско, по правилу, завичајност (чланство општине) не издваја као посебно право.

16) Б. Благојевић, *Основи науке о држављанству*, Београд 1938, стр. 2.

17) Упореди: М. Пак, *Међународно приватно право*, Београд 1995, и др.

18) Б. Цвјетковић, *Држављанство и завичајност: уједињена за практичну примену основних принципа*, Београд 1940, стр. 65-66.

Постоје три основна система стицања држављанства, која се међутим, могу и комбиновати:<sup>19)</sup> а) Стицање држављанства на основу порекла (начело крвне везе, *ius sanguinis*), према коме дете стиче држављанство својих родитеља без обзира на место рођења и место у коме живе родитељи; б) Стицање држављанства према месту рођења (начело подручја, *ius soli*), према коме дете стиче држављанство према месту (односно држави) у којем се родило, с тим што држављанство његових родитеља нема значаја, као и околност да ли ће лице остати да живи у држави где се родило; в) Стицање држављанства према месту пребивалишта (начело становања, *ius domicili*), према коме лице стиче држављанство државе на чијој територији има пребивалиште (тј. живи); г) Прирођење (натурализација) је посебан модалитет стицања држављанства на основу одлуке државног надлежног органа (органа управе или суда). Док се пореклом и рођењем држављанство стиче по сили закона, природње је начин стицања држављанства решењем државног органа (нпр. надлежног за унутрашње послове); д) Посебна ситуација стицања држављанства на основу природње је тзв. поновно стицање држављанства (*реинтеграција*), која је по правилу могућа под условом да је лице изгубило држављанство без своје воље или без кривице; ђ) Коначно, држављанство се може стећи и на основу *међународних уговора*. У том случају, важиће посебни услови за стицање држављанства који су тим уговором предвиђени; е) Треба напоменути да најновији југословенски закон о држављанству предвиђа и један оригинални институт у вези са начином стицања држављанства – тзв. прихват у држављанство.

Држављанство може престати: а) отпустом из држављанства; б) одрицањем од држављанства; в) одузимањем држављанства, као и г) по основу међународног уговора.

Да би се отклонили евентуални сукоби држављанства, формулисана су начела у доношењу прописа о држављанству. Тако, негативан сукоб држављанства јавља се кад лице не припада ниједној држави, односно када га ниједна држава не признаје за свога држављанина. У том случају лице постаје апатрид, тј. лице без држављанства. Позитиван сукоб држављанства настаје кад је лице, сходно прописима двеју или више држава, држављанин свих тих држава. У том случају лице постаје лице са двојним држављанством. До појава лица без држављанства (*апатрида*) долази због различитог регулисања питања стицања држављанства појединих лица (нпр. дете потиче од родитеља који су држављани државе која се придржава начела подручја, тј. *ius soli*, а роди се у држави која се

19) Упореди: Б. Благојевић, *Држављанство* (са нарочитим освртом на право ФНРЈ), Београд 1946, и др.

придржава начела порекла, тј. *ius sanguinis*, односно због различитог регулисања престанка једног држављанства и стицања другог. Апатриди се правно изједначавају са странцима уопште, али се истиче да статус лица без држављанства не може бити одређен према прописима земље којој је апатрид припадао, јер је прекинута правна веза између државе и апатрида. Тада треба употребити супсидијерне критеријуме (нпр. домицил – пребивалиште). Лица са двојним држављанством су лица која имају два држављанства (*биџаџириди*), а са њима се изједначавају и лица која имају више држављанстава (*џолиџаџириди*).<sup>20)</sup> Сукоби држављанства код лица са више држављанстава су увек позитивни.

Међу начелима за решавање сукоба држављанства посебно се истиче начело једног држављанства, тј. да свако лице треба да буде држављанин само једне државе, односно да ниједно лице не треба да буде држављанин двеју или више држава. Међутим од тога постоје бројни изузеци који су последица реалних животних околности (нпр. емиграције и имиграције, ратних или других оружаних сукоба и сл.). Дакле, иако се *џринџиџи двојног држављанџиџа* у савременим правима сматра изузетком, савремена схватања указују на околност да је: „...у случајевима више-струког (двојног) држављанства примереније говорити о сукобу (домаћих) закона. Чињеница да једно лице има у складу са домаћим законом, више од једног држављанства, доводи до сукоба закона у смислу како се овај израз користи у међународном приватном праву, тј. отвара се питање које се држављанство има узети да одређено лице поседује, односно који се закон у том случају има применити”.<sup>21)</sup>

У вези са сукобом закона у области међународног приватног права, такође се истиче да: „...сукоб закона у међународном приватном праву треба разликовати од сукоба закона који се решавају на основу колизионих норми, или од прикривеног сукоба закона који се решава на основу других принципа или метода. Колизионе норме постоје и у другим гранама права (нпр. у управном и кривичном праву). У колизионим нормама међународног приватног права користе се различити критеријуми: диспозитивни, факултативни, императивни, и др.”<sup>22)</sup> Колизионе норме су, по правилу, норме домаћег права које под одређеним условима обавезују судове да примене страно право, као што то рецимо, проистиче из принципа *lex fori*, према којем се има применити страно право. У том случају иако је право по својој садржини страно право, оно добија правну валидност на основу домаћег права, јер како истиче Ханс Келзен: „Право државе

20) И. Крбек, *Правно-јавне управе I*, Загреб 1960, стр. 250.

21) P. Weiss, *Nationality and Statelessness in International Law*, Stevens, Лондон 1956, стр. 172.

22) М. Пак, *Међународно приватно право*, Београд 1995, стр. 224-225.

упућује њене органе да у одређеним случајевима примењују норме које су норме те државе, али које имају исту садржину као и одговарајуће норме права неке друге државе”.<sup>23)</sup>

У том контексту питање двојног (вишеструког)<sup>24)</sup> држављанства често је било предмет расправе пред међународним судовима, али по правилу, не у смислу спора у којима судови треба да одреде „право” држављанство лица које има више држављанстава, већ пре свега као тзв. претходно питање на основу којег судови треба да одреде своју надлежност (на пример, у случају *Canavaro*, између Италије и Перуа 1912. године).<sup>25)</sup>

За разлику од међународно-правног аспекта, држављанство је као посебна управна материја, према нашим прописима како у надлежности федерације, тако и у надлежности република-чланица. Имајући то у виду, у нашем правном систему, посебно се, са једне стране разликује југословенско, а са друге републичко држављанство (Србије, односно Црне Горе), Посебне тешкоће у вези са одређивањем југословенског држављанства настале су престанком (распадом) раније југословенске државе (СФРЈ).<sup>26)</sup> Ово из разлога што материја југословенског држављанства, иако је недавно (јул, 1996) усвојен нови Закон о југословенском држављанству, још увек није потпуно усклађена са новим уставним и правним поретком који је инаугурисан стварањем Савезне Републике Југославије (27. априла 1992), као ни са држављанством југословенских држављана СФРЈ који су у међувремену стекли држављанство неке од осамостаљених југословенских република.

### III. КОНТРОВЕРЗЕ ЈУГОСЛОВЕНСКОГ ДРЖАВЉАНСТВА

Распадом СФР Југославије настало је пет нових држава: Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Савезна Република Југославија (са Србијом и Црном Гором у њеном саставу), међу којима је још увек спорно питање (на линији распад или сецесија) око природе те дезинтеграције. Нова југословенска савезна држава (СРЈ) стоји на становишту да су друге републике извршиле акт сецесије, као и да је нова СРЈ (од њеног настанка, односно проглашења Устав СРЈ, 27. априла 1992) потпуни правни и политички наследник СФРЈ и

23) Упореди: P. Weiss, *Nationality and Statelessness in International Law*, Stevens, Лондон 1956, стр. 193.

24) Упореди: Георги Трајковски, *Вишеструко држављанство*, (докторска дисертација, Правни факултет, Београд 1965.

25) P. Weiss, *Nationality and Statelessness in International Law*, Stevens, Лондон 1956, стр. 173.

26) Упореди: *Престанак СФРЈ: правне последице*, Зборник радова, Правни факултет, Београд 1995.



то по основу непрекинутог субјективитета Југославије као државе (тзв. Континуитет).

Сумарни преглед раније (од доношења Устава СФРЈ, 1974) правне ситуације у вези са држављанством, посебно *Закона о држављанству СФРЈ* („Службени лист СФРЈ”, бр. 58/76), показује да су сви држављани СФРЈ имали двојно држављанство: држављанство једне од шест република и држављанство СФРЈ. Тако су и Устав и закони одређивали истовремено два држављанства, савезно држављанство било је изведено из републичког, односно републичко држављанство је имало примат у унутрашњим односима. Међутим, у односу на друге државе, републичко држављанство није имало никаквог практичног значаја.

Са друге стране, сви држављани СФРЈ на целој територији СФРЈ имали су исти правни статус. Републичко држављанство тада се стицало и мењало релативно лако, па су тако сва пунолетна лица уколико испуне одговарајуће услове (нпр. ако су настањени на територији одређене републике, ако склопе брак, итд.) и уз подношење захтева надлежном органу, могли стећи држављанство републике без обзира на дужину боравка или националну припадност. Ово је за последицу имало једино престанак важења ранијег републичког држављанства, с тим што се није мењао статус савезног држављанства.

Међутим, оваква ситуација у погледу држављанства након распада Југославије имала је за последицу да су многи држављани СФРЈ без своје воље или кривице били одједном затечени као држављани новостворених држава на подручју бивше Југославије. У новонасталим државама (посебно у Словенији и Хрватској) републичко држављанство постаје најбитнија чињеница у одређивању њиховог новог држављанског статуса. Претходна лакоћа приликом оптирања за одређено републичко држављанство када то није производило никакве последице, сада је многе држављане СФРЈ довела у неповољне животне и правне ситуације. Као последица тога, многи грађани СФРЈ затекли су се на територији државе (бивше републике) чије држављанство немају, или на територијама државе (бивше републике) чије држављанство имају, а породичне или друге околности (нпр. имовина) захтевају да имају и друго држављанство, што је узроковало разне миграције и појаву избеглица (посебно у СРЈ). Осим тога, процењује се да је у СФРЈ било закључено око 2.000.000 мешовитих бракова, уз околност да је републичко држављанство које су деца из мешовитих бракова стицала често било сасвим случајно, па није било неуобичајено да рођена браћа и сестре имају различита републичка држављанства.<sup>27)</sup>

27) Упореди: С. Лилић, Б. Ковачевић-Вучо, *Предлог новог савезног закона о држављанству – анализа основних правних решења*, Хелсиншки одбор за људска права у Србији, Београд, октобар 1995.

Након распада бивше Југославије 1991. године, питање југословенског држављанства из многих (посебно политичких) разлога више од пет година није решавано, нити усклађивано са новим уставним и правним поретком. Тек средином 1996. године, Савезна Република Југославија доноси свој Закон о држављанству.

Нови савезни *Закон о југословенском држављанству* („Службени лист СРЈ”, бр. 33/96), који ступа на снагу 1. јануара 1997. године, садржи 55 чланова подељених у 9 глава.<sup>28)</sup> Условно речено, овај закон има два супстанцијално различита дела: а) један који обухвата будуће односе, односно начин стицања и губитка држављанства од тренутка ступања на снагу закона, па за убудуће (чл. 1-45), и б) други део који треба да регулише држављанство оних лица која су затечена са нејасним статусом држављанства у тренутку његовог доношења („прелазне одредбе”, чл. 46-52).

И док се први део Закона који регулише питања стицања, престанка и поновног стицање држављанства, односно поступак и начин вођења евиденције о држављанству у начелу може рећи, уз одређене изузетке (нпр. нејасна садржина одредбе члана 12, тачка 5. према којој један од услова да странац стекне југословенско држављанство је да се из „његовог понашања може закључити да ће бити лојалан грађанин Југославије” или одредбе члана 17. став 2, према којој је надлежном органу унутрашњих послова дата широка дискреција да „може поништити решење о пријему у југословенско држављанство ако утврди да је извршено на основу лажне исправе или намерног прикривања битних чињеница”) да се овај Закон у основи базира на солидарним правним стандардима из ове области.

Међутим, када је реч о другом делу закона, тј. о прелазним решењима (чл. 46-52), ствари стоје сасвим другачије. Као што је речено, други део закона има за циљ да регулише

---

28) Закон о југословенском држављанству („Службени лист СРЈ”, бр. 33/96 садржи I. основне одредбе (чл. 1 - 6); II. Стицање југословенског држављанства: 1. Стицање држављанства пореклом (чл. 7 - 10); 2. Стицање држављанства рођењем на територији Југославије (чл. 11); 3. Стицање држављанства пријемом (чл. 12 - 17); 4. Стицање држављанства по међународним уговорима (чл. 18); III. Престанак југословенског држављанства: 1. Престанак држављанства отпustom (чл. 19 - 23); 2. Престанак држављанства одрицањем (чл. 24); 3. Престанак држављанства по међународним уговорима (чл. 25); IV. Поновно стицање југословенског држављанства (чл. 26); V. Решевање сукоба републичких закона о држављанству (чл. 27 - 28); VI. Поступак за стицање или престанак југословенског држављанства и утврђивање југословенског држављанства (чл. 29 - 36); VII. Евиденције о држављанству (чл. 37 - 45); VIII. Прелазне и завршне одредбе (чл. 46 - 52); и IX. Завршне одредбе (чл. 53 - 55).

држављанство оних лица која су на било који начин затечена доношењем новог закона.

Према образложењу подносиоца Нацрта, односно Предлога закона основна интенција новог Закона о југословенском држављанству је остваривање *коинцидентно* ранијег савезног држављанства са уставним и правним поретком нове државе. Међутим, решења која нови закон предвиђа као „прелазна решења” наводе на сасвим супротан закључак: фактички посматрано, ова „прелазна решења” заправо уводе принцип дисконтинуитета са ранијим југословенским држављанством (што овај закон веома приближава одговарајућим законима о држављанству „сецесионистичких” република, посебно Хрватске и Словеније). Са једне стране, прелазна решења у посебно негативном смислу погађају избеглице и тзв. прогнана лица из Хрватске (тј. „Републике Српске Крајине”) и Босне и Херцеговине (тј. „Републике Српске”) која су нашла уточиште од ратних страха у СРЈ, а са друге стране, сва она лица која су из неког разлога „привржена” Југославији (нпр. имају породицу или имовину), али су стицајем околности затечена са „страним држављанством”, тј. ранијим републичким држављанством неких од бивших југословенских република које су се у међувремену осамосталиле.

Уместо да решења која предвиђа у „прелазним одредбама” базира на општој законској претпоставци (*praesumptio iuris*) о континуитету ранијег југословенског (СФРЈ) држављанства са новим југословенским (СРЈ) држављанством за сва лица која су имала било које држављанство неке бивше, а сада осамостаљене, југословенске републике, нови закон полази од обрнуте претпоставке, тј. од начела дисконтинуитета. Другим речима, уместо да се (по основу континуитета), ново југословенско држављанство претпоставља за сваког бившег југословенског држављанина (којег се он може одрећи), Закон се опредељује за обрнуту солуцију према којој су бивши југословенски држављани аутоматски постали држављани неке осамостаљене бивше југословенске републике, а своје ново југословенско држављанство могу стећи под условима који су заправо тежи од услова под којима „обичан” странац може да стекне југословенско држављанство, *inter alia*, уз обавезно писмено одрицање од свог постојећег (нпр. словеначког или хрватског) држављанства. Јасно је да овде није реч о континуитету, већ о *дисконтинуитету*, јер начело континуитета полази од премисе да је држављанство добровољна веза и да се сва лица која су раније имала држављанство СФРЈ имају сматрати држављанима СРЈ, док се супротно не докаже.

За ову прилику изнећемо осврт на нека решења која предвиђа нови Закон о југословенском држављанству, посебно

на „прелазне” одредбе чланова 46. и 47. Ове одредбе заслужују посебну критику, пре свега из разлога што се већ сада може видети да ће њихова примена у пракси отворити више питања него што ће их решити.

Тако према одредби члана 46. Закона, „... југословенским држављанством сматра се држављанин СФРЈ који је на дан проглашења Устава Савезне Републике Југославије 27. марта 1992. године имао држављанство Републике Србије или Републике Црне Горе, као и његова деца рођена после тог датума”. Иако ова одредба има интенцију да одреди ситуацију у којој се ново југословенско држављанство стиче *ex lege*, она је контрадикторна. Увидом у законске одредбе одговарајућих републичких закона о држављанству Србије и Црне Горе, лако се може уочити да нико на дан проглашења Устава СРЈ није имао „држављанство Републике Србије или Републике Црне Горе”, јер су сви тада имали (а и данас имају) држављанство (непостојеће) „Социјалистичке Републике Србије”, односно „Социјалистичке Републике Црне Горе”.

Према одредби члана 47. став 1. Закона, југословенско држављанство може стећи држављанин СФРЈ (тј. држављанин друге републике СФРЈ), који је на дан проглашења Устава СРЈ 27. априла 1992. године имао пребивалиште на територији Југославије и деца тог држављанина рођена после тог датума, као и држављанин друге републике СФРЈ који је прихватио превођење у професионалног официра и професионалног под-официра, односно цивилно лице на служби у Војсци Југославије и чланови његове уже породице (брачни друг, деца) – ако немају друго држављанство.

Одредба става 2. овог члана одређује поступак стицања новог југословенског држављанства. Тако, држављанин друге републике СФРЈ, савезном органу надлежном за унутрашње послове подноси захтев за упис у матичну књигу југословенских држављана у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона (тј. до 1. јануара 1998). У оправданим случајевима, захтев се може поднети и после истека тог рока, али не дуже од три године од дана ступања на снагу овог закона. Као што се види, иако југословенски (СФРЈ) држављанин, лице на које се односи ова одредба не стиче ново југословенско држављанство *ex lege*, већ на основу захтева који подноси надлежном органу, чиме су дискриминисани у односу на друге југословенске (СФРЈ) држављане. С обзиром да је раније југословенско држављанство, стечено право на основу (ранијег) Закона о југословенском држављанству, то подразумева да је ово држављанство стечено *ex lege*, (тј. по основу закона), и да се оно не може поново успостављати (јер

се по природи ствари стечено право не може изгубити) „захтевом за упис у матичну књигу”.

Међутим, основни недостатак ове одредбе огледа се томе што је прописан рок од годину дана (односно под одређеним условима и до три године) у коме се овакав захтев мора поднети. Овакви рокови нису смели бити прописани, јер рокови немају никаквог утицаја на губитак стеченог права. Другим речима, стечено право не може се изгубити пропуштањем неког формалног рока за његово (поновно) признавање. Међутим, према Закону, консеквенце ове солуције веом су озбиљне, с обзиром да пропуштање рока доводи до потпуног губитка држављанства, а то са своје стране доводи ов лица у ситуацију да постану лица без држављанства (апатриди). Све ово директно је супротно Универзалној декларацији о правима човека УН (1948) и Конвенцији о умањењу случајева апатрида (1961), међународним документима за које се СР обавезала да ће их „у доброј вери” (*bona fide*) поштовати и испуњавати (члан 16. Устава СРЈ).

Посебно неповољну ситуацију за држављане друге републике СФРЈ предвиђа одредба става 4, члана 47. према којој се уз захтев за упис у матичну књигу југословенских држављана прилаже *изјава, да се од односноца захтева да нема друге држављанство, или изјава да се одрекао другог држављанства*. Ово решење има два битна недостатка: једно, које се тиче брачних и породичних односа, и друго које се тиче имовине. Одрцање од другог држављанства као услов за стицање југословенског сигурно ће довести до неприродног цепања бракова и породица, нарочито када се има у виду чињеница да је распад Југославије довео у врло неповољне ситуације управљене бракове и породице. Осим тога, ова солуција доводи и до немогућности располагања некретнинама и другом имовином која је „остала” у другој републици. Може се основано очекивати да ће примена ове одредбе довести до бројних „немогућих”, па чак и крајње нехуманих ситуација у којима несретно лице мора одредити или да живи са својом породицом (и да изгуби имовину која може служити за издржавање породице), или да сачува имовину како би издржавао породицу, али да се одрекне живота са породицом. Иако нема потребе начелног оспоравања принципа „једна држава, једно држављанство” (уз двојно држављанство као изузетак), постоје околности које оправдавају увођење изузетка као правила.

Другим речима, ако се прихвати правило да се у редовним ситуацијама примењују редовна решења, онда се мора прихватити и правило да се у ванредним ситуацијама (као што је ова) морају прихватити ванредна решења као правило. Питања држављанства у овим случајевима тешко се могу ре-

шити на праведан начин без прихватања могућности либералне примене института двојног држављанства. У том погледу, може се слободно рећи да је нови Закон о југословенском држављанству *иао на исцрпљу* рационалног и правичног решења тешких људских ситуација, поготово што су се многи у њима нашли без икакве своје воље или кривице. Дакле, произилази да нови Закон о југословенском држављанству уместо да ублажава, само појачава драму југословенског држављанства.

#### IV. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Драма новог југословенског држављанства можда нам ипак може послужити као инспирација за изналажење неких нових решења за ова тешка људска и правна питања. Тако, с обзиром на околност да је материја држављанства по својој правној природи пре свега административног карактера, вредело би размислити и заложити се за образовање једног посебног и специјализованог административног трибунала који би се, уз учешће домаћих и иностраних експерата из ове области, ангажовао у решавању најкомплекснијих питања која из контроверзе југословенског држављанства произилазе.

Са друге стране, вреди испитати и могућност склапања билатералних или мултилатералних уговора између СР Југославије и осамостаљених бивших југословенских република којима би се на једнообразан начин решавала сва отворена питања пост-СФРЈ држављанства.

Коначно, вредело би и размислити о томе да се као највиша инстанца у решавању питања југословенског држављанства (нпр. по основу уговора) ангажује Европски суд за људска права у Стразбуру. Уосталом, ако то могу државе Европске Уније (и друге европске државе), зашто то не би могла и наша држава. Овим би се не само помогло у решавању бројних отворених питања југословенског држављанства у складу са најсавременијим светским, и посебно европским, стандардима остварења и заштите људских права, већ би се и Савезној Републици Југославији, односно Србији и Црној Гори, отвориле реалне перспективе за превазилажење ретроградних процеса који су је били захватили, као и за заузимање свог места у европској и светској заједници.