

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

URŠKA FON SATLER

POSLEDICE SUKCESIJE NA DRŽAVLJANSTVO:
PRIMER RAZPADA SFRJ

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2005

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

URŠKA FON SATLER
Mentor: izr. prof. dr. Mitja Žagar

**POSLEDICE SUKCESIJE NA DRŽAVLJANSTVO:
PRIMER RAZPADA SFRJ**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2005

KAZALO

UVOD	4
1 TEORETIČNA IZHODIŠČA	7
1.1 Državljanstvo	7
1.1.1 Zgodovinski pregled razvoja koncepta državljanstva	7
1.1.2 Pravna teorija	10
1.1.3 Državljanstvo v mednarodnem pravu	12
1.1.4 Državljanstvo kot pravica	17
1.2 Sukcesija držav	22
1.3 Sukcesija in državljanstvo	26
1.3.1 Mednarodno pravo v zvezi z državljanstvom v primeru sukcesije	26
1.3.2 Praksa držav v Evropi od 1914	28
1.3.3 Konvencija o državljanstvu	32
1.3.4 Smernice Beneške komisije Sveta Evrope in Komisije za mednarodno pravo ZN	35
2 PRIMER RAZPADA SFRJ	43
2.1 Zakonodaja SFRJ	43
2.1.1 Razpad SFRJ	45
2.2 Zakonodaja naslednic SFRJ	46
2.2.1 Slovenija	46
2.2.2 Hrvaška	48
2.2.3 Zvezna republika Jugoslavija (Srbija in Črna gora)	51
2.2.4 Republika Makedonija	53
2.2.5 Bosna in Hercegovina	55
2.3 Primerjalna analiza Zakonov o državljanstvu naslednic SFRJ	59
3 SKLEP	65
4 LITERATURA	67

UVOD

Državljanstvo kot status je eden od temeljnih elementov človekove varnosti. Poleg dejstva, da daje ljudem občutek pripadnosti in identitete, jim zagotavlja tudi varstvo s strani države ter pravno osnovo za izvrševanje mnogih državljanskih in političnih pravic, od katerih marsikatera spada celo na področje temeljnih človekovih pravic in svoboščin.

V zvezi z državljanstvom se odpira vrsta aktualnih vprašanj, in sicer tako v posameznih državah kot na mednarodni ravni. Je to pravica posameznika in dolžnost države? Kako se državljanstvo pridobi in komu pripada? Kdo so ljudje brez državljanstva in kakšne so posledice takšnega statusa?

Eden od primerov, ko se situacija v zvezi z državljanstvom lahko zaplete, je tudi sukcesija.

Sprememba državljanstva ob nasledstvu držav ima za posameznika pomembne posledice. Državljanstvo je predpogoj za izvrševanje mnogih političnih in državljanskih pravic, kot so volilna pravica, socialne pravice (npr. pravica do pokojnine), ki bistveno vplivajo na človekovo kvaliteto bivanja (Donner, 1994: 250).

V primeru sukcesije pa državljanstvo ni pomembno zgolj za posameznika, temveč tudi za novonastalo državo (Donner, 1994: 250). Država kot subjekt mednarodnega javnega prava (v nadaljevanju mednarodnega prava) mora imeti stalno prebivalstvo, definiran teritorij, oblast in sposobnost stopanja v mednarodne odnose z drugimi državami (Andrassy, 1976: 61). Tako je v primeru sukcesije, predvsem takrat ko gre za nastanek novega subjekta mednarodnega prava, za državo ključnega pomena definiranje državljanskega telesa – koga bo novonastala država smatrala za svojega državljana.

Imajo prebivalci bivše države avtomatično pravico do državljanstva države naslednice? Kako je v primeru več držav naslednic – državljanstvo katere države jim pripada? V kakšni meri mednarodno pravo ureja to problematiko in v kakšni meri imajo proste roke države same?

To so vprašanja, ki si jih zastavljam na začetku diplomske naloge. V diplomski nalogi nameravam najprej analizirati teoretske temelje koncepta državljanstva s kratkim

pregledom zgodovinskega ozadja. Nato bom – z analizo mednarodnopravnih virov – preučila mednarodnopravne norme, ki urejajo vprašanje državljanstva na splošno in še posebej v primeru sukcesije. Analizirati nameravam tudi evropsko pravno prakso na tem področju v dvajsetem stoletju ter obstoječo pravno doktrino. Osrednji del moje diplomske naloge bo predstavljala analiza konkretnega primera bivše Socialistične Federativne Republike Jugoslavije (v nadaljevanju SFRJ). Zanima me, kako so države, jugoslovanske naslednice, reševale problem državljanstva ali so delovale skladno z mednarodnim pravom in ali so se ob tem pojavljali kakšni problemi. Zato nameravam analizirati notranjepravne dokumente teh držav, ki se nanašajo na državljanstvo. Posebno pozornost bom posvetila morebitni neuskklajenosti med notranjepravnimi pravili držav naslednic, zaradi katerih prihaja do povsem konkretnih problemov za bivše državljanke SFRJ.

Ob začetku svoje naloge si zastavljam sledečo hipotezo.

Dosedanja regulacija vprašanja državljanstva v primeru sukcesije države, pri kateri je državam naslednicam dopuščena skoraj popolna avtonomnost pri odločanju, komu in pod kakšnimi pogoji bo državljanstvo podelila, ne omogoča ustrezne, celostne rešitve problema, še posebej v primerih, ko se zaradi okoliščin države naslednice o tem ne uspejo dogovoriti. Iz tega sledi, da bi bila nujna obširnejša regulacija na ravni mednarodnega prava.

Da bi lahko preverila resničnost zgornje hipoteze, bom morala odgovoriti na naslednja vprašanja:

1. Katera pravila mednarodno pravo postavlja državam v zvezi z državljanstvom?
2. Katere so mednarodnopravne norme, ki urejajo posledice sukcesije za državljanstvo?
3. Kako so države naslednice SFRJ urejale vprašanje državljanstva in kakšni problemi so ob tem nastajali?
4. Kakšne so prednosti obširnejše regulacije posledic sukcesije na državljanstvo na ravni mednarodnega prava?

V diplomski nalogi bom uporabila metodo analize gradiva in primerjalno pravno metodo.

V prvem delu bom z analizo teoretičnega gradiva s področja državljanstva osvetlila razvoj koncepta državljanstva skozi zgodovino vse do danes in osnovne pravne principe, ki jih poznamo na področju državljanstva. Tudi pojem sukcesije bom osvetlila z analizo obstoječega teoretičnega gradiva. Z analizo mednarodnopravnih aktov, ki se nanašajo na sukcesijo in državljanstvo, bom predstavila temeljno mednarodno pravno ureditev, ki na tem področju obstaja. Z analizo obstoječe pravne doktrine, nastale v dveh strokovnih mednarodnopravnih institucijah, v Komisiji za mednarodno pravo pri Združenih narodih ter Evropski komisiji za demokracijo skozi pravo, pa bom orisala možne smernice razvoja mednarodnega prava na tem področju v prihodnje. Primerjalna analiza notranjepravne ureditve v državah naslednicah SFRJ mi bo omogočila pregled pravnega položaja in analizo konkretnih problemov, ki se pojavljajo pri sukcesiji v zvezi z državljanstvom.

1 TEORETIČNA IZHODIŠČA

1.1 Državljanstvo

1.1.1 Zgodovinski pregled razvoja koncepta državljanstva

Preden začnem analizo posledic sukcesije na državljanstvo, se ne morem izogniti kratkemu zgodovinskemu orisu razvoja države v nacionalno državo ter evoluciji odnosa med državo in posameznikom ter posebni vezi med njima, ki jo zagotavlja državljanstvo in iz katere na obeh straneh izhajajo določene pravice in dolžnosti (glej Žagar, 2000: 93).

Zasnove koncepta državljanstva lahko iščemo že v času antike. Že družba antične Grčije, organizirana v mestne državice ali polise, je razlikovala med "državljeni", domačini, ljudmi, ki so po poreklu pripadali določenemu polisu, ter tujci, ki so se kasneje priselili ali bili preseljeni na teritorij pod jurisdikcijo posameznega polisa. Določene pravice, privilegiji in dolžnosti so bili rezervirani zgolj za državljane, to je svobodne moške, rojene na teritoriju polisa. Državljanstvo je predstavljalo ekskluzivni status. Tujcem je bila običajno onemogočena pridobitev državljanstva, razen ob izjemnih zaslugah, kot je žrtvovanje življenja v političnih spopadih (glej Žagar, 2000: 95).

Antično državljanstvo je bilo aktivno državljanstvo (Bibič, 1997: 38). Vsi državljani so smeli in morali neposredno sodelovati pri javnih zadevah.

V rimskem imperiju je pravo razlikovalo Rimljane (državljan Rima) od drugih prebivalcev imperija. Kasneje se je državljanstvo, kot nagrada za romanizacijo, podeljevalo tudi ostalim prebivalcem imperija in se tako razširilo na večino prebivalcev rimskega imperija. V zameno za politične pravice in privilegije je imperij zahteval lojalnost ter izvrševanje državljanskih dolžnosti (Žagar, 2000: 95).

Rimsko državljanstvo se je, čeprav razširjeno na večje število prebivalcev (razen najrevnejšim slojem in ženskam je bilo dostopno vsem), hkrati poplitnilo po svoji vsebini. Velik teritorij rimskega imperija ni več omogočal obstoja aktivnega državljanja, kot so ga poznali grški polisi. Državljan je postal predvsem zasebnik, ki kot lastnik v zasebnem življenju uživa varstvo državne oblasti (Bibič, 1997: 39).

Že v antiki sta se tako razvili dve poglavitni dimenziji državljanstva. Na eni strani aktivno državljanstvo v smislu pravice do sodelovanja v javnih zadevah ter sooblikovanja oblasti kot temelj demokracije in na drugi strani pasivno državljanstvo v smislu zaščite posameznika in njegove lastnine pred drugimi državljani, državo ter v kontekstu mednarodne skupnosti drugih držav.

V srednjem veku je bil koncept državljanstva manj pomemben. V obdobju fevdalizma je bila država zgolj ohlapna združba fevdalnih posestev. Posamezniki so bili dolžni lojalnost in zvestobo predvsem svojim fevdalnim gospodarjem. Koncept državljanstva so v obdobju renesanse začele uporabljati sredozemske mestne državice, kjer je služil kot zaščita svobodnih meščanov pred fevdalnim gospodom (Žagar, 2000: 95).

Razvoj kapitalizma je presegel omejenost razdrobljenega fevdalnega prostora in zahteval oblikovanje širše ekonomske skupnosti, kar je imelo za posledico začetek razvoja evropskih nacionalnih držav. Sočasno se je razvijala tudi mednarodna skupnost suverenih držav (Žagar, 2000: 95).

Koncept državljanstva, kot ga poznamo še danes, se je izkristaliziral v 18. stoletju med ameriško in francosko buržoazno revolucijo.

V obdobju razsvetljenstva lahko najdemo dvoje pojmovanj državljanstva, katerih protagonista sta bila Rousseau in Montesquieu.

Rousseau se je zgledoval po vzoru aktivnega antičnega državljanstva. V skladu z njegovo teorijo je posameznik državljan kot pripadnik ljudstva, ki je nosilec suverenosti takrat, ko sodeluje pri oblikovanju vrhovne oblasti (povzeto po: Bibič, 1997: 40). Na drugi strani se je Montesquieu bistveno bolj osredinil na državljanstvo kot svobodo od države, jamstvo proti zlorabam države v odnosu do posameznika, državljana, kar zagotavlja načelo delitve oblasti. Glede sodelovanja pri oblikovanju oblasti se pri njem državljanstvo skrči na glasovanje na volitvah (povzeto po Bibič, 1997: 40).

Obe razsvetljenski tradiciji sta se udeležili v času francoske revolucije, v Deklaraciji o pravicah človeka in državljana, ki na eni strani človeku zagotavlja varnost ter na drugi pravico do sodelovanja pri oblikovanju oblasti (Bibič, 1997: 41).

V začetku je država pri podeljevanju državljanstva sicer poznala še vrsto omejitev (npr. premoženjski cenzus, omejenost zgolj na moške prebivalce), kar je ogrožen del prebivalcev države še vedno izključevalo iz državljanstva in posledično politične participacije.

V 19. in 20. stoletju se je koncept državljanstva razvijal v več smeri. Pod pritiskom demokratičnih gibanj je raslo število državljanov z volilno pravico, aktivnih državljanov. Čeprav je bila enakost ljudi razglašena že v Deklaraciji o pravicah človeka in državljana, je minilo še skoraj dvesto let, preden je bila priznana univerzalna volilna pravica vsem polnoletnim državljanom in z njo aktivno državljanstvo.

Državljanstvo kot pravni status pomeni »pravno razmerje med posameznikom, državljanom in državo in ureja sklop vzajemnih pravic in obveznosti, ki iz tega razmerja izhajajo« (Horn, 1998: 40);

Danes lahko govorimo o različnih aspektih državljanstva:

1. *politično državljanstvo* zajema pravico posameznika, da voli svoje predstavnike v državne in lokalne predstavniške organe, v zadnjem času pa tudi naddržavne organe, in pravico biti izvoljen v taiste organe ter pravico do sodelovanja v oblikah neposredne demokracije;
2. *civilno državljanstvo* zajema sklop pravic in svoboščin, ki konstituirajo avtonomno sfero civilne družbe, kot so: pravica do združevanja, svoboda govora, izražanja in informiranja, svoboda vesti in verovanja, pravica do lastnine ter osebne pravice, kot so pravica do življenja, osebne identitete, nedotakljivosti osebnega in družinskega življenja;
3. *socialno državljanstvo* zagotavlja pravico posameznika, da uživa vsaj minimalni življenjski standard, socialno blaginjo in socialno varnost (Bibič, 1997: 43–46);

Poleg teh nekateri avtorji dodajajo tudi *ekonomsko državljanstvo* kot poseben aspekt modernega državljanstva (Bibič, 1997: 46).

1.1.2 Pravna teorija

Kot sem ugotovila v prejšnjem poglavju državljanstvo kot pravna kategorija pomeni pravno razmerje med posameznikom, državljanom in državo. Državljanstvo torej pomeni pravno pripadnost posameznika določeni državi (Šturm, 1996: 87).

Pravno urejanje državljanstva spada med suverene pravice države. V večini držav se danes temeljna načela o državljanstvu urejajo v sami ustavi, podrobneje pa v zakonih in drugih pravnih predpisih, ki so del javnega prava (Šturm, 1996: 89).

Pravna teorija, ki jo potrjuje tudi praksa držav, razlikuje med tremi sistemi za pridobitev državljanstva ob rojstvu:

- Načelo krvne zveze ali načelo porekla (*ius sanguinis*): državljanstvo otroka se določa glede na državljanstvo staršev ne glede na to, kje je bil otrok rojen. Kriterij je običajno državljanstvo očeta, včasih pa tudi matere ali obeh.
- Načelo območja (*ius soli*): otrok dobi državljanstvo tiste države, na teritoriju katere se je rodil, neodvisno od državljanstva njegovih staršev¹. Iz takšne obravnave so navadno izvzeti otroci diplomatskih predstavnikov in tujcev, ki se v državi nahajajo zgolj v tranzitu.
- Načelo prebivališča (*ius domicilii*): oseba pridobi državljanstvo tiste države, na katere ozemlju ima prebivališče; pri tem se običajno zahteva kvalificirano bivanje (glej Šturm, 1996: 92, in Donner, 1994: 32).

Poleg pridobitve državljanstva *ipsa lege*, se pravi avtomatsko, brez volje posameznika, poznajo države tudi možnost naturalizacije, to je pridobitve državljanstva na lastno prošnjo, s posebnim aktom pristojnega državnega organa.

Pogoji za naturalizacijo se med državami močno razlikujejo. Države naturalizacijo bodisi otežujejo ali olajšujejo. Države, ki si prizadevajo za večje število prebivalstva, olajšujejo pridobitev državljanstva z naturalizacijo, medtem ko tiste, ki se otepajo s prenaseljenostjo ali zaradi drugih razlogov (npr. zaradi zagotavljanja etnične homogenosti), priseljevanje omejujejo in pogoje za pridobitev državljanstva z

¹ Primer takšne zakonodaje je British Nationality Act iz leta 1948 (Donner 1994: 31).

naturalizacijo močno zaostrejejo². V pravu sodobnih držav se pojavlja pet najpogostejših pogojev za naturalizacijo:

1. polnoletnost prosilca,
2. določene lastnosti, ki prosilca povezujejo z državo naturalizacije (npr. znanje jezika),
3. določene osebnostne lastnosti, zaradi katerih je prosilec zaželen kot državljan (npr. poklic, premoženje in podobno),
4. kvalificirano stalno prebivanje na območju določene države (zakonodaje držav se razlikujejo glede na trajanje tega bivanja, večina zahteva dobo najmanj petih let),
5. odpoved ali izgubo prejšnjega državljanstva (zaradi želje po preprečevanju bipatridije ali polipatridije³) (glej Donner, 1994: 33, in Šturm, 1996: 99).

Državljanstvo kot pravno razmerje med državo in posameznikom, veže posameznika na državo tako dolgo, dokler država – lahko na predlog ali zahtevo posameznika – tega razmerja ne prekine. Tako kot pridobitev državljanstva je tudi prenehanje državljanstva možno le na podlagi zakona (Šturm, 1996: 101).

Državljanstvo lahko preneha na štiri različne načine:

1. z nekim dogodkom ali z nastopom nekega dejstva, na katerega zakon neposredno in avtomatsko navezuje prenehanje državljanstva (*ipsa lege*)⁴,
2. s posebnim aktom pristojnega državnega organa kot kazen⁵ (odvzem),

² V slednjih je pridobitev državljanstva v popolni pristojnosti države in temelji na pogojih, ki so pogosto nejasno definirani. Država odloči, ali je naturalizacija posameznega državljana v njenem interesu. Negativne odločbe državi ni potrebno pojasnjevati in nanjo se ni mogoče pritožiti. Država dodatno ovira naturalizacijo z določanjem visokih pristojbin za upravne postopke, ki so pogosto zelo zapleteni. Na drugi strani poznamo države, kjer so pogoji za naturalizacijo jasno definirani, in vsi kandidati, ki jih izpolnjujejo, pridobijo državljanstvo. Država naturalizacijo aktivno podpira. Upravni postopki so enostavni in pristojbine nizke. Večina sodobnih držav je nekje med obema opisanimi vzorcema. Grobo rečeno pa lahko med slednje štejemo Združene države, Kanado pa tudi Švedsko, med tiste, ki naturalizacijo otežujejo, pa Nemčijo in Švico (Brubaker, 1994: 315).

³ Pri dvojnem državljanstvu (bipatridiji) in večkratnem državljanstvu (polipatridiji) gre za osebe, ki imajo državljanstvo dveh ali več držav. Do takšnega stanja pride, če oseba z rojstvom pridobi državljanstvo več držav ali kadar oseba pridobi državljanstvo druge države, a ob tem ne izgubi državljanstva, ki ga je imela do tedaj (Andrassy, 1976: 231). Nekatere države omejujejo dvojno državljanstvo z določbami v zakonodaji o državljanstvu, ki zahtevajo izpis iz prejšnjega državljanstva kot pogoj za naturalizacijo.

⁴ Na primer: če posameznik pridobi državljanstvo druge države, mu lahko prejšnje avtomatično preneha, če to določa nacionalna zakonodaja.

⁵ V večini zakonov o državljanstvu je odvzem mogoč le takrat, ko ima oseba državljanstvo kake druge države. Odvzem ne sme biti arbitraren; izpolnjeni morajo biti pogoji, ki jih določa zakon. Običajno so to:

- delovanje proti vitalnim interesom države,

3. s posebnim aktom pristojnega državnega organa na prošnjo posameznika⁶ (odpust),
4. z enostransko izjavo volje posameznika⁷ (odrek) (glej Šturm, 1996: 101).

Po zakonu je mogoča tudi reintegracija, ponovna pridobitev državljanstva osebe, ki je nekoč državljanstvo že imela. Zakoni nekaterih držav favorizirajo reintegracijo tako, da dopuščajo možnost opcije ali dodeljujejo državljanstvo ob izpolnjenih pogojih po samem zakonu, zakoni drugih držav pa reintegracijo enačijo z naturalizacijo (Šturm, 1996: 103).

Države uporabljajo načine pridobitve in odvzema državljanstva na različne načine, v bolj ali manj dosledni obliki ali kombinirano. Tako ne prihaja samo do razlik, ampak neizogibno tudi do konfliktov med različnimi zakonodajami, ki so glavni vzroki zato, da ima oseba lahko več državljanstev ali da je celo brez državljanstva (Šturm, 1996: 92).

Oseba brez državljanstva ali apatrid je oseba, ki je nobena država ne priznava za svojega državljana. Apatridija nastane tako, da se oseba rodi v okoliščinah, v katerih ne pridobi državljanstva nobene države⁸, ali da izgubi državljanstvo, ne da bi prej pridobila državljanstvo druge države. Pogosto do nastanka apatridije pride tudi ob teritorialnih spremembah ali sukcesiji (Andrassy, 1976: 230).

1.1.3 Državljanstvo v mednarodnem pravu

V mednarodnem pravu je glavna pozornost usmerjena na pripadnost neki državi v odnosu do drugih držav in ne na pravni položaj posameznika v njegovi lastni državi.

Tako je tudi državljanstvo, odnos med posameznikom in državo, urejeno z zakonodajo

-
- prostovoljno služenje v tujih vojaških silah ali obveščevalnih službah,
 - pridobitev državljanstva na podlagi lažnih informacij (glej npr. 9. člen Evropske konvencije o državljanstvu (European Convention on Nationality, ETS, št. 166) ali 8. člen Konvencije Združenih narodov o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva (UN Convention on the Reduction of Statelessness, UNTS, vol. 989: 175)).

⁶ V primeru, ko oseba želi pridobiti državljanstvo druge države, ta pa kot pogoj postavlja prenehanje prejšnjega, zaprosi za odpust iz prejšnjega državljanstva.

⁷ V primeru, če zakonodaja države ne dopušča odpusta iz državljanstva, se mu posameznik enostransko odreče.

⁸ Primer: Otrok, katerega starši prihajajo iz države, ki državljanstvo podeljuje po načelu jus soli, to je vsem otrokom, ki se rodijo na teritoriju države, otrok pa se rodi na teritoriju druge države, ki državljanstvo podeljuje po načelu jus sanguinis, se pravi otrokom svojih državljanov. Tako otrok ne pridobi državljanstva države svojih staršev niti države, na katere teritoriju se je rodil (glej Andrassy, 1976: 231). V skladu s 1. členom konvencije Združenih narodov o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva se uveljavlja načelo, da je država dolžna podeliti državljanstvo osebi, ki je rojena na njenem teritoriju v primeru, ko bi drugače ostala brez državljanstva (Convention on Reduction of Statelessness, 1961, UNTS 989: 175).

vsake posamezne države. Državljan je tako oseba, ki je po notranjem pravu države pridobila državljanstvo in ga kasneje ni izgubila. Pridobitev in izguba državljanstva in s tem tudi ugotavljanje, ali je nek posameznik državljan določene države, je podvrženo notranji zakonodaji posamezne države (Andrassy, 1976: 229).

Področje državljanstva torej spada med suverene pravice države in se ureja z notranjepravnimi akti. Haaška konvencija o določenih vprašanjih glede konflikta zakonov o državljanstvu iz leta 1930 v svojem prvem členu določa, da »vsaka država s svojimi zakoni določi, kdo so njeni državljani« (Hague Convention on Certain Questions Relatin to the Conflict of Nationality Laws, LNTS, vol. 179: 89).

Vendarle pa mednarodno pravo državam pri tem postavlja določene omejitve.

Mednarodno pravo obravnava državljanstvo, predvsem zaradi potrebe po razmejitvi pristojnosti med državami v jurisdikciji nad državljani in pri diplomatskem zastopanju državljanov (Vernik, Breznikar, 1999: 665).

Mednarodno pravo tako preučuje pojave, ko nastanejo konfliktni interesi dveh ali več držav v zvezi z državljanstvom kake osebe, to je v primeru bipatridnosti in politipatridnosti ter apatridije. Kot sem ugotovila ti pojavi nastanejo, ker zakoni posameznih držav ne temeljijo na istih načelih glede pridobitve oziroma izgube državljanstva (Andrassy, 1976: 230).

Tako so se v mednarodnem pravu uveljavila naslednja pravila, ki omejujejo suvereno pristojnost držav na področju državljanstva:

1. Nujnost obstoja pristne vezi (Donner 1994: 136):

V mednarodnem pravu se je uveljavilo pravilo, po katerem država ne more podeliti državljanstva osebi, ki z državo nima pristne vezi⁹. Definicija pristne vezi, kot jo je postavilo Mednarodno sodišče pravice v primeru Nottebhom, je sledeča:

⁹ Najbolj znan tovrsten primer je t. i. primer Nottebhom (Nottebhom case) pri Mednarodnem sodišču. Predmet primera je bila ugotovitev pristojnost države Lichtenstein pri zastopanju državljana Fridericha Nottebhoma v sporu z Gvatemalo. Sodišče je Lichtensteinu zavrnilo pristojnost, saj je državljanstvo Nottebhoma spoznalo kot neefektivno, ker je bilo pridobljeno brez prave pristne vezi.

"Državljanstvo je pravna vez, katere temelj so socialne vezi, pristna eksistenčna vez, interesi in občutki pripadnosti, in sicer skupaj z obstojem medsebojnih pravic in obveznosti" (Nottebhom case, Judgement of November 18, 1953, ICJ Reports 1953, 111, v: Donner, 1994: 61).

Za ugotavljanje obstoja pristne vezi se največkrat uporabljajo naslednji kriteriji: mesto rojstva, domicil in etnično-jezikovna pripadnost (Donner, 1994: 258).

2. Prepoved vsilivitve državljanstva osebi, ki že ima drugo državljanstvo, brez njenega privoljenja (Donner, 1994: 181):

V določenih primerih (kot so: povečanje prebivalstva zaradi obdavčenja, vpoklica v vojaško službo ali preprečitve izročitve osebe drugi državi) bi države želele povečati svoje prebivalstvo tudi na način, da naturalizirajo osebe brez njihovega privoljenja (Donner, 1994: XV). Takšno ravnanje je v nasprotju z mednarodnim pravom.

3. Spoštovanje človekovih pravic:

Do 20. stoletja je bilo mednarodno pravo definirano kot »sklop pravnih pravil, ki urejajo odnose med državami« (Andrassy, 1976: 3). Razvoj mednarodnega prava po 2. svetovni vojni pa je v središče mednarodnopravnega zanimanja prvič postavil posameznika. Dokumenti, ki obravnavajo človekove pravice, naslavljajo na posameznika določene pravice po mednarodnem pravu in se ne ukvarjajo več zgolj s pravicami in dolžnostmi držav v medsebojnih razmerjih (Donner, 1994: 184).

Človekove pravice, kot jih določa mednarodno pravo, tako omejujejo suverenost države, in sicer, da bi varovale interese posameznika. Nespoštovanje človekovih pravic ima za posledice mednarodnopravno odgovornost države in sankcije, ki iz tega izhajajo, ne more pa neposredno vplivati na veljavnost notranje zakonodaje in njeno neučinkovitost (Vernik, Breznikar, 1999: 668–669).

Razvoj prava človekovih pravic po 2. svetovni vojni v okviru organizacije Združenih narodov (ZN) in kasneje tudi v okviru drugih regionalnih mednarodnih organizacij je ključno prispeval tudi k razvoju mednarodnopravnih norm v zvezi z državljanstvom (Donner 1994: 13).

Človekove pravice, ki postavljajo določene omejitve državam glede pristojnosti v zvezi z državljanstvom, so:

a) Pravica do državljanstva

Splošna deklaracija človekovih pravic¹⁰ (člen 15, 1. odstavek), določa, da ima vsakdo pravico do državljanstva. Enako dikcijo vsebuje tudi Ameriška konvencija o človekovih pravicah¹¹ v 20. členu.

Resnični obstoj in narava te pravice je kontroverzno vprašanje mednarodnega prava, o čemer bom spregovorila v naslednjem poglavju.

b) Prepoved diskriminacije

Pomembno pravilo, ki se je uveljavilo znotraj mednarodnega prava, je prepoved diskriminacije, tudi v primeru državljanstva. Konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije¹² v 5. členu vsebuje pravico do državljanstva, ki se v tem primeru nanaša na prepoved diskriminacije pri naturalizaciji in prepoved odvzema državljanstva na podlagi rasne, narodnostne, etnične pripadnosti, barve kože in porekla (Donner, 1994: 197).

c) Enakost zakoncev

Pravilo, ki ga vsebuje Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk¹³, je, da poroka, razpad zakonske zveze ali sprememba državljanstva zakonca med zakonsko zvezo ne more avtomatično vplivati na državljanstvo drugega zakonca (European Commission for Democracy through Law (ECDL), 1996: 13).

č) Prepoved samovoljnega odvzema državljanstva in odvzema državljanstva z namenom izгона

V skladu z drugim odstavkom 15. člena Splošne deklaracije človekovih pravic v mednarodnem pravu obstaja prepoved samovoljnega odvzema državljanstva. Sam

¹⁰ Splošna deklaracija človekovih pravic, sprejeta z Resolucijo Generalne skupščine (GS), Združenih narodov (ZN) št. 217 A (III), 1948.

¹¹ Organizacija ameriških držav (OAS), Ameriška konvencija o človekovih pravicah, sprejeta leta 1969.

¹² Konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, sprejeta z Resolucijo GS ZN št. 2106 (XX), 1965

¹³ Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk, sprejeta z Resolucijo GS ZN št. 34/180, 1979

odvzem državljanstva, tudi kadar je njegova posledica apatridnost¹⁴, ne pomeni kršitve mednarodnega prava, pod pogojem, da je izveden v skladu z notranjim pravom države in ne temelji na diskriminatornih merilih (Donner, 1994: 181).

V kontekst samovoljnega odvzema državljanstva spada tudi prepoved odvzema državljanstva z namenom izгона ali preprečitve posamezniku vrnitve v lastno državo. Tako je mogoče interpretirati 12. člen Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah¹⁵, ki v četrtem odstavku določa, da ne bo na podlagi samovoljnih meril nikomur odvzeta pravica do vrnitve v lastno državo (Human Rights Committee, 1999).

d) Dolžnost preprečevanja apatridije

Pomemben sklop omejitev, ki se nanašajo na državljanstvo, izhaja iz zaveze držav po preprečevanju apatridnosti.

Ker so posledice apatridije za osebo v večini neugodne – poleg dejstva, da ga ima država domicila za tujca in tako ne uživa vseh pravic, ki so vezane na državljanstvo, je takšni osebi onemogočeno potovanje v druge države, ne uživa nikakršne diplomatske zaščite, država domicila pa jo lahko tudi izžene iz svojega ozemlja – si mednarodna skupnost prizadeva za čim manjše število primerov apatridije (Andrassy, 1976: 231).

Princip preprečevanja apatridije je po mnenju strokovnjakov iz Beneške komisije že postal del mednarodnega prava. Konvencija ZN o zmanjševanju števila oseb brez državljanstva postavlja pravila, s katerimi se ta princip uresničuje (ECDL, 1996: 6).

Države podpisnice so se med drugim zavezale, da podelijo državljanstvo osebi, rojeni na svojem teritoriju, ki bi v nasprotnem primeru ostala brez državljanstva (1. člen), ter da osebi ne odvzamejo državljanstva, če bi oseba tako postala apatrid (8. člen). 9. člen pa prepoveduje državam »odvzem državljanstva kateri koli osebi ali skupini ljudi zaradi

¹⁴ Konvencija o zmanjševanju števila oseb brez državljanstva navaja naslednje razloge, na podlagi katerih je odvzem državljanstva, tudi če je njegov rezultat apatridnost, mednarodno pravno sprejemljiv. To so:

1. če je bilo državljanstvo pridobljeno na podlagi prevare,
2. če posameznik kljub izrecni prepovedi države nadaljuje z delom v državni upravi druge države oziroma dobiva dohodek od druge države,
3. če posameznik škodi vitalnemu interesu države,
4. če je posameznik obljubil zvestobo drugi državi oziroma dokazuje, da ni več zavezan svoji državi.

Pri tem mora imeti takšen odvzem državljanstva podlago v zakonodaji države (8. člen) (Konvencija o zmanjševanju števila oseb brez državljanstva, sprejeta z Resolucijo GS ZN št. 896(IX), 1954).

¹⁵ Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, sprejet z Resolucijo GS ZN, št. 2200 A (XX), 1966

rasnih, etničnih, verskih ali političnih vzrokov« (glej ECDL, 1996: 6, in Donner, 1994: 194).

Dolžnost preprečevanja nastanka apatridije izhaja tudi iz 24. člena Pakta o državljanstvih in političnih pravicah ter 7. člena Konvencije o otrokovih pravicah¹⁶, ki zagotavlja pravico do državljanstva otrokom (glej Donner, 1994: 217, in Mesojedec Pervinšek, 1999: 649).

Mednarodno pravo zaenkrat še ne vsebuje obče zavezujočega dokumenta, ki bi na mednarodni ravni celovito urejal problem državljanstva. Razloge za to lahko iščemo predvsem v zgodovinskem dejstvu, da so države vedno imele in še imajo pravico, da same določajo, kdo so njihovi državljani in pod kakšnimi pogoji je njihovo državljanstvo mogoče pridobiti. Zaradi strateške pomembnosti državljanstva za državo je pripravljenost držav za ureditev tega vprašanja na mednarodni ravni majhna. To dokazuje tudi majhna podpora Konvenciji o državljanstvu, ki jo je sprejel Svet Evrope 6. novembra 1997. Konvencija o državljanstvu je prvi poskus celovitega oblikovanja pravil glede pridobitve in izgube državljanstva na mednarodni ravni (European Convention on Nationality, 1997, ETS 166). Več o konvenciji v nadaljevanju.

1.1.4 Državljanstvo kot pravica

V svetovalnem mnenju v primeru Kostarike leta 1984¹⁷ je medameriško sodišče za človekove pravice med drugim zapisalo: "Splošno pravilo je, da je državljanstvo neodtujljiva pravica vsakega človeka" (Donner, 1994: 231).

Pravica o državljanstvu je zapisana v naslednjih mednarodnopravnih dokumentih:

1. Splošna deklaracija človekovih pravic (15. člen)

Čeprav Splošna deklaracija človekovih pravic ni neposredno zavezujoč dokument, postavlja temeljne standarde človekovih pravic in svoboščin. 15. člen omenjene deklaracije pravi:

1. Vsakdo ima pravico do državljanstva.

¹⁶ Konvencija o otrokovih pravicah, sprejeta z Resolucijo GS ZN št. 44/25

¹⁷ Predlog amandmajev k določbam o naturalizaciji v Ustavi Kostarike, Svetovalno mnenje, 19. januar 1984, št. OC-4/84, v: Donner, 1994: 231.

2. *Nikomur se ne sme samovoljno odvzeti državljanstva ali zakonite pravice do spremembe državljanstva (Splošna Deklaracija človekovih pravic, Generalna skupščina Združenih narodov (resolucija št. 217 A(III), 1948, v: Cerar, Jamnikar, Smrkolj, 2002: 149–161).*

Te pravice ni mogoče zaslediti v obeh paktih o človekovih pravicah in svoboščinah, s katerima so države določila deklaracije pretvorile v obvezujoči mednarodnopravni dokument (Andrassy, 1976: 241), torej v Paktu o državljanskih in političnih pravicah in Paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, kar kaže na izjemno občutljivost držav glede tega vprašanja. Pakt o državljanskih in političnih pravicah v tretjem odstavku 24. člena vsebuje pravico otroka do državljanstva in sicer:

Vsak otrok ima pravico pridobiti si državljanstvo (Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, v Uradni list SFRJ, št. 7/71).

2. Ameriška konvencija o človekovih pravicah (20. člen)

Pravico do državljanstva najdemo v 20. členu Ameriške konvencije o človekovih pravicah.

1. *Vsakdo ima pravico do državljanstva.*
2. *Vsakdo ima pravico do državljanstva države, na katere ozemlju je bil rojen, če nima pravice do nobenega drugega državljanstva*
3. *Nikomur ne sme biti samovoljno odvzeto njegovo državljanstvo ali pravica do njegove spremembe (Ameriška konvencija o človekovih pravicah, Organizacija ameriških držav, 1969, v: Cerar, Jamnikar, Smrkolj, 2002: 689–739).*

3. Konvencija ZN o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije (5. člen)

Konvencija ZN o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije v 5. členu¹⁸ vsebuje pravico do državljanstva, ki pa jo lahko interpretiramo zgolj kot prepoved diskriminacije pri podeljevanju oziroma odvzemu državljanstva¹⁹.

¹⁸ 5. člen:

Za izpolnitev osnovnih obveznosti, predpisanih v 2. členu te Konvencije, se države pogodbenice obvežejo, da bodo prepovedale in odpravile rasno diskriminacijo v vseh njenih oblikah in zajamčile vsakomur – ne glede na raso, barvo kože, narodno in etnično poreklo – pravico do enakosti pred zakoni, zlasti ko gre za uživanje naslednjih pravic:

a) pravice do enakega postopka pred sodišči in drugimi pravosodnimi organi;

4. Evropska konvencija o državljanstvu (4. člen)

5. člen Evropske konvencije o državljanstvu postavlja pravico do državljanstva kot enega temeljnih principov, na katerih mora temeljiti zakonodaja držav naslednic.

Pravila o državljanstvu vsake države pogodbenice je potrebno zasnovati na sledečih principih:

- a) vsakdo ima pravico do državljanstva;*
- b) potrebno je preprečevati nastanek apatridije;*
- c) nikomur državljanstvo ne sme biti samovoljno odvzeto;*
- č) niti zakonska zveza ali razveza med državljanom države pogodbenice in tujcem niti sprememba državljanstva zakonca v času zakona ne sme avtomatsko vplivati na državljanstvo drugega zakonca (European Convention on Nationality, 1997, ETS, št. 166).*

5. Konvencija o otrokovih pravicah (7. člen)

7. člen konvencije o otrokovih pravicah zagotavlja pravico do državljanstva otrokom.

- 1. Otrok mora biti takoj po rojstvu vpisan v rojstno matično knjigo in ima od rojstva pravico do imena, pravico pridobiti državljanstvo in po možnosti pravico, da pozna svoje starše in da le-ti skrbijo zanj.*

b) pravice do osebne varnosti in državne zaščite pred nasiljem ali telesnimi poškodbami, ne glede na to, ali jih zadajo državni organi ali kak posameznik, skupina ali ustanova;

c) političnih pravic, zlasti pravice udeležiti se volitev – se pravi voliti in biti voljen – in to na podlagi splošne in enake volilne pravice, sodelovati v vladnih organih ter pri urejanju javnih zadev na kateri koli ravni in imeti enake možnosti za namestitev v javnih službah;

č) drugih državljanskih pravic, zlasti še:

- pravice do svobodnega gibanja in nastanitve znotraj države;
- pravice zapustiti katero koli državo, vstevši svojo lastno, in vrniti se v svojo državo;
- pravice do državljanstva;
- pravice skleniti zakonsko zvezo in si svobodno izbrati zakonskega partnerja;
- pravice imeti lastnino sam zase ali skupaj z drugimi;
- pravice do dedovanja;
- pravice do svobodne misli, vesti in veroizpovedi;
- pravice do svobodnega mišljenja in izražanja;
- pravice do svobode mirnega zbiranja in združevanja;

(Konvencija Združenih narodov o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, Generalna skupčina ZN (resolucija št. 2106 A (XX)), Uradni list SFRJ, Mednarodne pogodbe št. 6/67, v: Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili, 2002: 285–311).

¹⁹ Komite za odpravo rasne diskriminacije v svojem poročilu Generalni skupščini ZN med drugim navaja naslednjo interpretacijo 5. člena Konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije: "5. člen konvencije z izjemo zahteve po garanciji, da pri uživanju človekovih pravic ne bo prihajalo do rasne diskriminacije, sam po sebi ne ustvarja civilnih, političnih, ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic, pač pa zgolj predvideva obstoj teh pravic, Konvencija pa obvezuje države, da prepovejo in eliminirajo rasno diskriminacijo pri uživanju človekovih pravic" (GS ZN, 1996: 124).

2. *Države pogodbenice bodo zagotovile uresničevanje teh pravic v skladu s svojo notranjo zakonodajo in obveznostmi, ki jim jih nalagajo ustrezni mednarodni akti s tega področja, še posebej tam, kjer bi bil otrok sicer brez državljanstva (Konvencija o otrokovih pravicah, Generalna skupščina ZN (resolucija št. 44/25), Uradni list SFRJ, Mednarodne pogodbe 15–65/1990, v: Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili, 2002: 377–415).*

Ali lahko torej govorimo o državljanstvu kot pravici posameznika? Znotraj mednarodnopravne doktrine je to zaenkrat še neodgovorjeno vprašanje. Mnenja o tem, ali ima posameznik v okviru mednarodnega prava pravico do državljanstva in kakšna je narava te pravice, si nikakor niso enotna (Vernik, Breznikar 1999: 670).

V skladu s Splošno deklaracijo človekovih pravic ima pravica do državljanstva tri dimenzije:

1. vsakdo ima pravico do državljanstva,
2. nikomur pravica do državljanstva ne sme biti samovoljno odvzeta, in
3. vsakdo ima pravico do spremembe državljanstva.

Če je mednarodnopravna doktrina enotna glede druge in tretje točke, pa so mnenja o prvi točki vsekakor deljena. Nekateri avtorji pravico do državljanstva razumejo kot posameznikovo pravico. Pretežni del pravne in politične doktrine te pravice v takšnem kontekstu ne razume, kar potrjuje tudi praksa držav (glej Žagar, 1999: 689–690). Pravico do državljanstva je namreč potrebno nujno interpretirati v povezavi s pravico države, da določa, kdo so njeni državljani. Mednarodno pravo torej s pravico do državljanstva posega v polje suverenosti države (Mesojedec Pervinšek, 1999: 650).

Bistveno vprašanje, ki hkrati tudi poraja dvom o obstoju te pravice, je, ali lahko posameznik zahteva državljanstvo neke države, katere države in pod kakšnimi pogoji.

Mednarodno pravo ne ponuja nobenega odgovarjajočega pravnega sredstva posamezniku, ki mu je bila pravica do državljanstva kršena (Donner 1994: 245). Opraviti imamo torej s pravico, katere izvrševanje temelji na oceni države, komu in pod kakšnimi pogoji bo državljanstvo podeljevala (Batchelor, 1999: 49).

V mednarodnem pravu se je zato uveljavila interpretacija, da pravica do državljanstva prazaprav pomeni dolžnost države, da sprejme vse potrebne ukrepe za preprečevanje nastanka apatridije.

Svet Evrope tako v komentarju h Konvenciji o državljanstvu ugotavlja, da je pravica do državljanstva zgolj pozitivna formulacija dolžnosti držav do preprečevanja apatridije, pravico do posameznega državljanstva pa določa država sama s svojo zakonodajo (Evropska konvencija o državljanstvu, komentar, 1997: 5).

Če je temeljni namen pravice do državljanstva preprečevanje apatridije, to ne pomeni, da je država dolžna sprejeti apatrida v svoje državljanstvo. To bi zopet pomenilo nedopustno poseganje v suverenost države (Vernik, Breznikar; 1999: 672). Pravica do državljanstva predstavlja za vsako državo le obveznost, da zagotovi takšne pogoje za pridobitev državljanstva, ki bodo osebam, ki imajo pristno in učinkovito vez z državo, zagotovili pridobitev državljanstva že ob rojstvu (Mesojedec Pervinšek, 1999: 650).

Takšnemu mnenju se pridružuje tudi Komite za človekove pravice v splošnem komentarju k Mednarodnem paktu o državljskih in političnih pravicah št. 17²⁰ v zvezi s 24. členom pakta. Pravica otroka do državljanstva po mnenju komiteja ne predstavlja obveze države, da sprejme v državljanstvo vsakega otroka, rojenega na njenem teritoriju. Države morajo le zagotoviti sprejetje vseh potrebnih ukrepov tako znotraj svoje zakonodaje kot v sodelovanju z drugimi državami, da bi zagotovile, da bo vsak otrok ob rojstvu pridobil državljanstvo²¹.

Ugotavljam, da čeprav nesporno pravica do državljanstva v mednarodnem pravu obstaja vse od sprejetja Splošne deklaracije človekovih pravic, je njena narava zaradi kolizije s pravico države, da odloča o tem, kdo so njeni državljani, ki je tudi nesporno del občega mednarodnega prava, drugačna od narave ostalih človekovih pravic. Pravica do državljanstva namreč na nasprotni strani ne vsebuje odgovarjajoče dolžnosti države in hkrati posamezniku znotraj mednarodnega prava tudi ne ponuja nobenega pravnega sredstva za zavarovanje te pravice. Pravice do državljanstva torej nikakor ne moremo razumeti v pozitivnem smislu, temveč – kakor meni tudi prevladujoča pravna doktrina

²⁰ CCPR General Comment 17, sprejet na 35. seji komiteja, 7. aprila 1989.

²¹ V skladu s Konvencijo o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva to pomeni, da država sprejme v državljanstvo vsako osebo, rojeno na njenem teritoriju, ki bi v nasprotnem primeru postala apatrid (1. člen).

in kar potrjuje praksa držav – le kot drugačno formulacijo dolžnosti preprečevanja nastanka apatridije.

1.2 Sukcesija držav

V skladu z 2. členom Dunajske konvencije o nasledstvu držav glede pogodb nasledstvo držav ali sukcesija pomeni, »da ena država nadomesti drugo v odgovornosti za mednarodne odnose ozemlja« (Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede pogodb, Uradni list SFRJ-MP, št. 1-1/1980).

Temeljno vprašanje, ki se zastavlja v zvezi s sukcesijo, je, kakšne so posledice sukcesije na pravice in obveznosti držav v mednarodnem pravu, kako države naslednice medsebojno in z državo predhodnico urejajo pravice in obveznosti ter kakšne so njihove pravice in obveznosti do tretjih držav.

Z vidika pravic in obveznosti se sukcesija nanaša na:

- mednarodne pogodbe,
- državno premoženje, dolgove in arhive,
- državljanstvo in ostale pravice prebivalstva na teritoriju,
- notranji pravni red v državi (Džunov, 1999: 144).

Ločimo dve vrsti sukcesije: tako imenovano popolno sukcesijo, v primeru katere država predhodnica oziroma države predhodnice preneha oziroma prenehajo obstajati (razpad ali združitev), in delno sukcesijo, v primeru katere država predhodnica še naprej obstaja, del njenega teritorija pa pripade drugi državi ali postane samostojna država (cesija ali secesija) (Andrassy, 1976: 217). Definicija, ali gre za popolno sukcesijo, pri kateri imamo opraviti s popolnoma novimi subjekti mednarodnega prava ali obstaja kontinuiteta z državo predhodnico, je ključna za določanje pravic in obveznosti držav.

V zvezi s sukcesijo se znotraj pravne teorije pojavlja vrsta konceptualnih problemov. Večina avtorjev se strinja, da je to področje mednarodnega prava po naravi izjemno kompleksno, pomanjkanje stalne prakse držav pa otežuje oblikovanje nekih splošnih pravil (Craven, 1998: 142).

V skladu z mednarodnim pravom namreč pravice in obveznosti držav izhajajo le iz njihovega lastnega delovanja. Vendarle pa v primeru sukcesije to pravilo povsem ne velja (Andrassy, 1976: 218).

Pravna doktrina pozna dve diametralno nasprotni teoriji, ki skušata odgovoriti na vprašanje pravic in obveznosti države v primeru sukcesije. Prva je tako imenovana teorija univerzalne sukcesije (universal succession), ki je bila v veljavi do sredine 19. stoletja in v skladu s katero naj bi država naslednica nasledila vse obveznosti in pravice predhodnice. Druga pa je teorija »čiste preteklosti« (clean slate), v skladu s katero gre pri sukcesiji za prekinitev pravne kontinuitete, zaradi česar ni prenosa pravic in obveznosti iz ene suverene države na drugo. Praksa držav nobene od obeh teorij ne potrjuje. V zgodovini najdemo izjemno redke primere, v katerih država naslednica ne bi prevzela nikakršnih pravic ne obveznosti države predhodnice in ravno tako redke primere, ko bi država naslednica prevzela vse pravice in obveznosti predhodnice (Craven, 1998: 147–149).

Pri sukcesiji gre torej vedno za ugotavljanje, katere so pravice in obveznosti, ki naj bi jih država nasledila. Ker je pravo v zvezi s sukcesijo države eno od manj razvitih področij mednarodnega prava, se ob tem pojavlja vrsta problemov. Določeni elementi so bili kodificirani z Dunajsko konvencijo o nasledstvu držav glede pogodb (iz leta 1978) in Dunajsko konvencijo o nasledstvu držav glede premoženja, arhivov in dolgov (iz leta 1983). Žal nobena od obeh konvencij nima širše podpore mednarodne skupnosti. Prva je stopila v veljavo komaj leta 1996, druga pa še ne velja (Mrak, 1999: XV).

Občih pravil mednarodnega prava v zvezi s sukcesijo je malo, za kar obstajajo trije razlogi:

- pojavi sukcesije so v mednarodni skupnosti relativno redki, z dolgimi intervali med njimi,
- vsi pojavi sukcesije so si med seboj različni,
- hkrati pa se sukcesija držav skoraj vedno dogaja v napetem političnem ozračju (glej Czaplinski, 1999: 61, in Trifiković, 1999: 187)

Vendarle pa neka obča pravila obstajajo. Na primer obče pravilo mednarodnega prava je, da država teritorij nasledi v mejah, v katerih je obstajal do tedaj, torej tudi morebitne mejne spore, ki bi obstajali s tretjimi državami. V primeru, da gre za širitev teritorija že obstoječe države, se njene pravice in obveznosti razširijo na pridobljeni teritorij. Država naslednica ne prevzema pravic in obveznosti države predhodnice, razen obveznosti in pravic, ki izhajajo iz pogodb, ki urejajo teritorialne režime (glej Andrassy, 1976: 220, in Craven, 1998: 146).

Za ugotavljane, kakšna pravila v zvezi s sukcesijo veljajo za državo naslednico, je pomembno definirati, za kakšno obliko sukcesije gre, in sicer predvsem z vidika ugotavljanja kontinuitete.

Andrassy v skladu z Dunajsko konvencijo razlikuje štiri različne oblike sukcesije:

- Cesija: prehod dela teritorija izpod suverenosti ene države pod suverenost druge države, pri čemer nobena izmed držav predhodnic ne preneha obstajati.
- Secesija: del teritorija neke države se odcepi in postane en ali več novih subjektov mednarodnega prava. Poseben primer odcepitve je osamosvojitve kolonij (dekolonizacija). Prej odvisna ozemlja postanejo samostojni subjekti mednarodnega prava.
- Združitev: več držav se združi in formira novo državo. Države predhodnice izgubijo svojo mednarodno subjektiviteto.
- Razpad: Država predhodnica preneha obstajati, na njenem teritoriju pa nastaneta dve ali več novih držav (Andrassy, 1976: 217–218).

V primeru, ko država predhodnica ne preneha obstajati, zadrži vse pravice in obveznosti razen tistih, ki se nanašajo na teritorij, ki je prešel pod jurisdikcijo druge države. Če pa je država predhodnica prenehala obstajati, imamo opraviti s povsem novimi subjekti mednarodnega prava, ki avtomatično ne prevzamejo pravic in obveznosti predhodnice.

Čeprav se zdi na prvi pogled razvrstitev jasna, se ob konkretnih primerih izkaže, da to vendarle ne drži. Odločitev, ali gre v določenem primeru za razpad države ali za odcepitev, je velikokrat zgolj stvar interpretacije, pravne posledice pa so velike (glej Craven, 1998: 151–152).

V tem pogledu je zanimiv tudi razpad SFRJ. Čeprav se Zvezna republika Jugoslavija nikdar ni odrekla kontinuiteti s SFRJ in je ohranila vse zvezne inštitucij (kot npr. Narodno banko Jugoslavije, zvezno vlado in ministrstva), je bilo mnenje Badinterjeve komisije²², da je šlo za razpad (Craven, 1998: 159). Enako stališče je zavzel tudi Varnostni svet Združenih narodov. Po menju Varnostnega sveta je SFRJ prenehala

²² Arbitražna komisija Mednarodne konference za bivšo Jugoslavijo (International Conference on Former Yugoslavia, poznana kot Badinterjeva komisija, je izdala več mnenj o razpadu SFRJ. Za vprašanje razpada : secesiji sta pomembni mnenje št. 1, v katerem Badinterjeva komisija ugotavlja, da je "SFRJ v procesu razpada", in mnenje št. 8 (1992), v katerem ugotavlja, da je "proces razpada SFRJ, ki je omenjen v 1. mnenju, zaključen in /.../ SFRJ ne obstaja več". V svojem 10. mnenju Badinterjeva komisija

obstajati in tako izgubila svoj sedež v organih Združenih narodov. Države naslednice (tudi ZRJ) so morale zaprositi za članstvo v Združenih narodih²³ (Kamminga, 1996: 479–480).

Pomembno vprašanje, ki se pojavlja znotraj mednarodno pravne doktrine, je vprašanje avtomatičnega nasledstva mednarodnih pogodb humanitarnega značaja. Zaradi posebnega pomena človekovih pravic v mednarodnem pravu in zaradi dejstva, da ob teritorialnih spremembah lahko prihaja do množičnih kršitev človekovih pravic, je vprašanje nasledstva pogodb humanitarnega značaja postalo v središču zanimanja teoretikov mednarodnega prava. Glede na dejstvo, da se večina teoretikov strinja, da so človekove pravice po svoji naravi univerzalne ter pripadajo človeku z rojstvom (glej Cerar, 2002: 17–29), je stališče, ki zagovarja avtomatično nasledstvo pogodb humanitarnega značaja, razumljivo. Vendarle pa praksa držav ne potrjuje avtomatičnega nasledstva. Večina držav v zadnjem valu sukcesije je nasledstvo pogodb izrazila z notifikacijo (glej Kamminga, 1996: 469–484).

Če strnem zgornje ugotovitve, lahko potrdim, da v mednarodnem pravu obstaja malo pravnih, ki bi urejala posledice sukcesije. Zaradi dejstva, da so teritorialne spremembe relativno redek pojav in da se primeri sukcesije med seboj razlikujejo ter tako težko govorimo o stalni praksi držav, je nastajanje običajnega prava na tem področju težko²⁴. Poskus urejanja določenih elementov sukcesije sta obe Dunajski konvenciji, ki pa imata – kot smo ugotovili – med državami malo podpore. Nekateri avtorji celo menijo, da je področje sukcesije neprimerno za kodifikacijo. Ravno v primeru novonastalih držav, kjer je problemov v zvezi s sukcesijo največ, bo vedno od novonastale države odvisno, ali bo nasledila morebitne mednarodne pogodbe, ki bi obstajale na področju sukcesije, ali ne²⁵. Tega se je zavedala tudi Komisija za mednarodno pravo pri Združenih narodih

ugotavlja, da je »Zvezna republika Jugoslavija (Srbija in Črna gora) nova država in se je ne more imeti za edino naslednico SFRJ« (glej Trifković, 1999: 188).

²³ Resolucija Varnostnega sveta št. 7777, 1992, in Resolucija Generalne skupščine, št. 47/1, 1992.

²⁴ Običajno pravo nastane, kadar gre za ponavljanje nekega ravnanja – pravne prakse, praviloma v daljšem časovnem obdobju, ki ga spremlja pravna zavest, da je takšno ravnanje pravna norma (Andrassy, 1976: 17–18).

²⁵ V primeru nastanka nove države je od nje odvisno, ali bo nasledila pogodbe predhodnice ali ne, ter od tretjih držav, ali bodo takšno nasledstvo priznale. Poseben problem med Avstrijo in Slovenijo ob njenem nastanku je postalo vprašanje nasledstva Avstrijske državne pogodbe iz leta 1955. Stališče Avstrije je bilo, da Slovenija ni upravičena do nasledstva te mednarodne pogodbe, saj ne izpolnjuje v pogodbi določenih pogojev: kot država ni bila v vojni z Nemčijo in 8. maja 1945 ni bila članica Organizacije Združenih narodov (Hafner, 1999: 127–142).

(International Law Commission), ko je pripravila Dunajsko konvencijo o nasledstvu držav glede pogodb (ILC, 1974: 62).

1.3 Sukcesija in državljanstvo

1.3.1 Mednarodno pravo v zvezi z državljanstvom v primeru sukcesije

Vprašanje, ki si ga zastavljam v tem poglavju, je, kakšne so pravice posameznika v razmerju do države, kadar prenos teritorija pomeni tudi spremembo državljanstva, in ali je država naslednica obvezana, da določene osebe prizna kot svoje državljane. Kakšne pravice in dolžnosti, če sploh kakšne, ki izhajajo iz mednarodnega prava, ima država naslednica v zvezi z državljanstvom ob prenosu teritorija (Donner, 1994: 246–248)?

Če je pravica do državljanstva problematična predvsem zato, ker ni mogoče identificirati države, od katere bi oseba lahko zahtevala državljanstvo, se pravi naslovnika obveznosti, ki izhaja iz pravice, je v primeru sukcesije to mogoče. Naslovnik obveznosti je ena izmed držav naslednic ali država predhodnica, če le-ta ne preneha obstajati (ILC, 1999: 9).

Sukcesija je tako ena od specifičnih situacij, ko lahko govorimo o pravici do državljanstva. Gre za pravico do dodelitve državljanstva naslednice oziroma pravico, da bi obdržali prejšnje državljanstvo. Upoštevajoč dolžnost države, da prepreči nastanek apatridije, ki je, kot sem ugotovila, uveljavljeno pravilo mednarodnega prava, posameznik zaradi same sukcesije ne sme ostati brez državljanstva. Ima pravico do državljanstva vsaj ene od držav naslednic (Vernik, Breznikar; 1999: 678).

Za preprečitev nastanka apatridije je v primeru razpada, ko je naslednic več, posledice sukcesije na državljanstvo nujno reševati ob medsebojnem učinkovanju pravice do državljanstva in načela upoštevanja pristne vezi (Ziemele, 2001: 150).

Ko nova država razširi oblast na določen teritorij, razširi oblast tudi na ljudi na njem, ki so bili v odnosu do države predhodnice njeni državljani ali tujci. Splošno sprejeto je načelo, da ima država, ki se odcepi, pravico (ne pa tudi dolžnost), da podeli državljanstvo domicilnemu prebivalstvu na prenesenem ozemlju (Kos, 1996: 17).

Sprememba državljanstva ni nikoli avtomatska, ampak je vedno posledica mednarodne pogodbe ali novo sprejete notranje zakonodaje držav naslednic (ECDL, 1996: 21).

Zaradi velike možnosti nastanka apatridije ob teritorialnih spremembah Konvencija o preprečevanju apatridnosti²⁶ v svojem 10. členu nalaga državam podpisnicam dolžnost, da v vsako pogodbo o prenosu teritorija vključijo določbe, ki bodo zagotovile, da ob prenosu teritorija nobena izmed oseb ne bo ostala brez državljanstva. V primeru, da takšne pogodbe med državami ni, bo država pogodbenica podelila svoje državljanstvo vsem osebam, ki bi zaradi prenosa teritorija postali apatridi (Convention on the Reduction of Statelessness, 1954).

V mnogih primerih se teritorialne spremembe ne urejajo pogodbeno—predvsem gre za primere, kadar teritorialne spremembe spremljajo vojne—in se države naslednice o državljanstvu prebivalstva ne pogajajo, ampak se vprašanje državljanstva regulira izključno z notranjim pravom držav. V takšnih primerih so večje možnosti, da pride do negativnih posledic sukcesije na državljanstvo (Džunov, 1999: 150).

Država naslednica torej s svojo zakonodajo ali na podlagi mednarodne pogodbe določi, katere kategorije domicilnega prebivalstva bodo postale njeni državljani, ne more pa vsiliti svojega državljanstva tujcem, se pravi državljanom tretjih držav, brez njihovega privoljenja. Lahko ima za svoje državljane osebe, ki v času sukcesije niso prebivale na prenesenem teritoriju, so pa državljani države predhodnice (Andrassy, 1976: 219). V tem primeru se najpogosteje uporablja kriterij pristne vezi.

Ni nujno, da se za vse osebe, ki jih lahko zadane sprememba v državljanstvu, predvidi enak način pridobitve državljanstva. Podelitev državljanstva domicilnemu prebivalstvu lahko poteka avtomatično; od določenih kategorij domicilnega prebivalstva se lahko zahteva aktivno ravnanje (Vernik, Breznikar, 1999: 678), to je priglasitev k državljanstvu, lahko pa so določene kategorije domicilnega prebivalstva za pridobitev državljanstva celo podvržene z zakonom predvidenemu procesu naturalizacije.

Tako so na primer v Makedoniji avtomatsko pridobili makedonsko državljanstvo vsi državljani bivše Socialistične republike Makedonije, s priglasitvijo pa ostali državljani SFRJ s prebivališčem na teritoriju Makedonije, če so hkrati izpolnjevali nekatere ostale

²⁶ Convention on the Reduction of Statelessness, sprejeta z Resolucijo GS ZN št. 896(IX), 1954

pogoje, ter z naturalizacijo vsi ostali domicilni prebivalci (Zakon na državljanstvo na Republika Makedonija, Služben vestnik, št. 67/92).

Kot popravek teritorialnemu principu v nekaterih primerih države z mednarodno pogodbo omogočijo domicilnemu prebivalstvu ali le določenim kategorijam oseb možnost izbire, opcije²⁷, in sicer v določenem časovnem obdobju. Z opcijo se odločijo, katero državljanstvo bodo izbrali, torej državljanstvo države naslednice ali predhodnice, pri čemer slednje v nekaterih primerih izbira zavezuje, da zapustijo teritorij (Džunov, 1999: 150).

Za uveljavitev pravice do opcije morata biti izpolnjena dva pogoja:

1. da država predhodnica ni prenehala obstajati,
2. da je imel posameznik, ki uveljavlja pravico opcije, državljanstvo države predhodnice (Andrassy, 1976: 219–220).

Podelitev pravice do opcije je v pristojnosti države naslednice in ni obveza, ki bi izhajala iz mednarodnega prava; določi se z meddržavno pogodbo med dvema državama (glej Andrassy, 1976: 219–220, ali Donner, 1994: 255).

Tudi v primeru sukcesije ima država torej pravico, da sama določi, koga bo imela za svojega državljana, pri čemer pa ji mednarodno pravo postavlja naslednje omejitve:

1. nujnost obstoja pristne vezi med posameznikom in državo ter prepoved podelitve državljanstva državljanom tretjih držav,
2. prepoved sprejemanja samovoljnih zakonov,
3. spoštovanje človekovih pravic,
4. dolžnost preprečevanja nastanka apatridije (Donner, 1994: 261–262).

1.3.2 Praksa držav v Evropi od 1914

V 20. stoletju lahko govorimo o štirih valovih sukcesije:

1. na podlagi mirovnih pogodb po 1. svetovni vojni (razpad Avstro-Ogrske, turškega imperija ...),
2. po 2. svetovni vojni (priklučitve ozemelj Poljski, Rusiji, Jugoslaviji ...),
3. dekolonizacija,

4. po koncu komunizma v Vzhodni Evropi (razpad Sovjetske zveze, Jugoslavije, Češkoslovaške, združitve Nemčije) (Czaplinski, 1999: 61).

V tem poglavju bom poskušala na kratko predstaviti, kako so se vprašanja, povezana s posledicami sukcesije na državljanstvo, urejala po 1. in 2. svetovni vojni ter po koncu komunizma v Vzhodni Evropi. Z dekolonizacijo se ne bom ukvarjala.

Glede na število ratificiranih pogodb in splošnih mednarodnopravnih obveznosti ob sukcesiji je bila pravna situacija v 20. stoletju ob treh večjih spremembah državnih meja v Evropi bistveno različna. Položaj po prvi svetovni vojni se bistveno razlikuje od situacije po drugi svetovni vojni ali po koncu hladne vojne (glej Vernik, Breznikar, 1999: 676, in Mesojedec Pervinšek, 1997: 10).

Po prvi svetovni vojni je prišlo do velikih teritorialnih sprememb. Razpadla sta Avstro-Ogrska in turški imperij. Na njunih ozemljih so bile ustanovljene nove države. Nemčija je izgubila številne teritorije.

Vprašanje državljanstva se je urejalo na mednarodni ravni z mirovnimi pogodbami. Kriterij za pridobitev državljanstva je bilo stalno prebivališče, domovinska pravica ali narodnost. Prebivalci ali določene kategorije prebivalcev, kriterij je bila največkrat etnična pripadnost, so imeli pravico do opcije za drugo državljanstvo, pri čemer je bila ta pravica večinoma vezana na obljacijo prenosa domicila v državo izbranega državljanstva²⁸ (glej ECDL 1996: 16, ali Kač, Krisch, 1999: 612).

Teritorialne spremembe po drugi svetovni vojni so zadevale predvsem Nemčijo, Italijo, Poljsko, Sovjetsko zvezo in Jugoslavijo.

Prenosa nemških teritorijev Poljski in Sovjetski zvezi v povezavi z državljanstvom niso reševali z mednarodnimi pogodbami, pač pa izključno z notranjo zakonodajo držav naslednic. Poljsko in sovjetsko državljanstvo se ni podeljevalo avtomatično, pač pa na podlagi individualiziranih procedur. Na podlagi poljske zakonodaje so državljanstvo

²⁷ Opcija je izbor med dvema državljanstvoma. To je možnost, dana osebi, ki živi na teritoriju, ki prehaja iz ene države v drugo (Andrassy, 1976: 219).

²⁸ Tako so se na primer z mirovno pogodbo, sklenjeno v Saint Germainu 10. 9. 1919, urejala vprašanja, povezana z razpadom Avstro-Ogrske. V skladu s 70. členom te pogodbe je oseba, ki je imela domovinsko pravico na prenesenem teritoriju, izgubila državljanstvo Avstrije in dobila državljanstvo države naslednice, ki ji je preneseno ozemlje pripadlo (več v: Kač, Krisch, 1999: 611–613).

pridobile le osebe poljske narodnosti, ki so imele domicil na prenesenem teritoriju pred letom 1945 in so izrazile lojalnost poljskemu narodu in državi.

Mirovna pogodba med zavezniškimi silami in Italijo je določila, da bodo ob priključitvi italijanskih teritorijev Franciji, Jugoslaviji in Grčiji italijanski državljani s stalnim prebivališčem na prenesenih teritorijih postali državljani države naslednice v skladu z njeno notranjo zakonodajo. Poleg tega sta bili predvideni dve vrsti opcij. Državljan, katerih jezik sporazumevanja je italijanski, s prebivališčem na prenesenih teritorijih, lahko optirajo za italijansko državljanstvo, državljani, ki prebivajo v Italiji in katerih jezik je srbski, hrvaški ali slovenski, pa lahko optirajo za jugoslovansko državljanstvo (ECDL, 1996: 17–18).

Po prvi in drugi svetovni vojni so se vprašanja državljanstva urejala po koncu sovražnosti. Države so tako lahko urejale nerešena vprašanja na podlagi mednarodnih pogodb. Vprašanja državljanstva so se urejala z določitvijo domicila kot temeljnega kriterija in z upoštevanjem možnosti uporabe opcije (Mesojedec Pervinšek, 1997: 10).

Razpad Jugoslavije, Sovjetske zveze, Češkoslovaške in združitve obeh Nemčij po končani hladni vojni v Evropi lahko imenujemo tretji večji val sukcesije.

Združitve obeh Nemčij leta 1990 v zvezi z državljanstvom ni povzročila večjih problemov. Državljanstvo Zvezne republike Nemčije (ZRN) se je podeljevalo na podlagi Zakona o državljanstvu iz leta 1913. Temelj zakona je načelo jus sanguinis, na podlagi katerega so državljanstvo ZRN pridobili vsi potomci oseb nemške narodnosti, med te pa so spadali tudi prebivalci Nemške demokratične republike (NDR). Tako prebivalci NDR po združitvi niso pridobili novega državljanstva, saj so že bili državljani Zvezne republike Nemčije v skladu z Zakonom o državljanstvu. Enako je veljalo za osebe, ki so pridobile državljanstvo NDR z naturalizacijo (ECDL, 1996: 19).

Estoniji, Latviji in Litvi, ki so se odcepile od Sovjetske zveze leta 1991, je mednarodna skupnost priznala kontinuiteto s tremi baltskimi državami, ki si jih je SZ priključila leta 1940. Estonija in Latvija sta svojo zakonodajo o državljanstvu utemeljili na zakonih, ki so bili v veljavi pred priključitvijo SZ. V Estoniji je po letu 1991 začasno veljal Zakon o državljanstvu iz leta 1938 in v Latviji zakon iz leta 1919. Na podlagi zakonov o državljanstvu Estonije in Latvije so avtomatsko pridobile državljanstvo le osebe, ki so bile državljani države pred letom 1940 in njihovi potomci. Ostali domicilni prebivalci,

vključno z državljani SZ drugih narodnosti, pa so morali zaprositi za državljanstvo v skladu s posebnimi procedurami. Zakon o državljanstvu Litve iz leta 1991 je manj restriktiven²⁹ (ECDL, 1996: 20).

Ostale države naslednice Sovjetske zveze so različno urejale vprašanje državljanstva. Ruska federacija je podelila svoje državljanstvo vsem stalnim prebivalcem na teritoriju države in vsem, ki so služili v oboroženih enotah Ruske federacije ali v vojski Skupnosti neodvisnih držav v tujini. Belorusija, Ukrajina in Moldova so podelile novo državljanstvo avtomatsko vsem stalnim prebivalcem, Kirgistan in Gruzija pa sta vezala pridobitev novega državljanstva na bivše republiško državljanstvo (ECDL, 1996: 21).

Češka in Slovaška sta se razdružili leta 1993. Obe novonastali državi sta pridobitev državljanstva vezali na bivše republiško državljanstvo (ECDL, 1996: 21).

Tudi v primeru SFRJ je bila avtomatska pridobitev državljanstva vseh naslednic z izjemo Republike BiH vezana na republiško državljanstvo. Državljanstvo Republike BiH so avtomatično pridobili vsi bivši državljani SFRJ s stalnim prebivališčem na teritoriju Republike BiH. Večina naslednic SFRJ je tudi državljanom drugih republik z dolgoletnim prebivališčem na njihovem teritoriju omogočila pridobitev državljanstva s priglasitvijo. Več o razpadu SFRJ v nadaljevanju.

Za zadnji val sukcesije velja naslednje:

Vprašanja v zvezi z državljanstvom so se urejala v času zaostritve razmer, kar še posebej velja za primer bivše Jugoslavije. Državljanstvo prebivalcev po sukcesiji se je urejalo z notranjo zakonodajo držav naslednic, pri čemer so bili kriteriji različni.

Iz opisanih primerov lahko ugotovimo naslednje načine podeljevanja državljanstva:

1. državljanstvo države naslednice je bilo avtomatsko podeljeno vsemu domicilnemu prebivalstvu na prenesenem teritoriju ob določeni pravici opcije (Gruzija, Ukrajina);

²⁹ V skladu z zakonom o državljanstvu Litve iz leta 1991 so državljanstvo avtomatsko pridobili:

- vsi državljani bivše republike Litve in njihovi potomci,
- vse osebe z domicilom na teritoriju Litve pred letom 1940 in njihovi potomci, če imajo ali so imeli domicil na teritoriju Litve,
- vsi stalni prebivalci Litve, ki so bili rojeni na njenem teritoriju oziroma je bil vsaj eden izmed njihovih staršev ali starih staršev rojen na tem teritoriju in niso državljani drugih držav,
- osebe, ki so imele stalno prebivališče v Republiki Litvi do dne oziroma na dan začetka veljave omenjenega zakona in imajo v Litvi stalno zaposlitev ali drug vir preživljanja (European Commission for Democracy through Law, Appendix II, 1996: 53).

2. državljanstvo države naslednice je bilo podeljeno vsem državljanom države predhodnice z domicilom na prenesenem teritoriju (Belorusija, Litva, Rusija);
3. temelj za podelitev državljanstva države naslednice je bilo republiško državljanstvo predhodnice (primer Češke in Slovaške, države na ozemlju bivše SFRJ, Kirgistan, Latvija);
4. če je država že predhodno obstajala in je ponovno pridobila suverenost, je temelj za pridobitev državljanstva novonastale države zakon iz obdobja pred izgubo suverenosti (baltske države) (glej ECDL, 1996: 23, Appendix II).

Pogoji za ostale kategorije domicilnega prebivalstva, ki državljanstva niso pridobile avtomatično, se ravno tako precej razlikujejo:

1. priglasitev (v primeru Slovenije in Makedonije za domicilno prebivalstvo z državljanstvom drugih republik, v primeru Rusije za državljane SZ s prebivališčem na teritoriju bivše SZ in tuje državljane ter apatride ruskega porekla, v primeru Slovaške za državljane bivše Češkoslovaške, ki niso pridobili slovaškega državljanstva, in v primeru Ukrajine za osebe, ki prebivajo v tujini in so bili rojene v Ukrajini);
2. naturalizacija (Češka, Estonija, Hrvaška) (ECDL, 1996: Appendix II).

1.3.3 Konvencija o državljanstvu

Da je vprašanje državljanstva, še posebej v primeru sukcesije, pereč problem mednarodnega prava, dokazuje intenzivno preučevanje tega področja v različnih mednarodnih organizacijah.

Novembra 1997 je Svet Evrope sprejel Evropsko konvencijo o državljanstvu (v nadaljevanju konvencija), ki je začela veljati 1. marca 2000, potem ko so jo ratificirale tri države³⁰. To je prvi mednarodnopravni dokument, ki celovito ureja vprašanje državljanstva fizičnih oseb. Konvencija je razdeljena na 10 poglavij. Prvo poglavje določa predmet konvencije in definicije, drugo splošne principe glede državljanstva, tretje in četrto pravila, ki jih morajo države upoštevati pri oblikovanju zakonodaje o

³⁰ Slovaška 17. maja 1998, Avstrija 17. septembra 1998 in Moldavija 30. novembra 1999. H konvenciji je pristopilo še 9 in jo podpisalo še 13 držav, med njimi izmed držav naslednic SFRJ le Makedonija (vir: Treaty Office on <http://conventions.coe.int>, 6. december, 2004).

državljanstvu in postopke za pridobitev, ohranitev, ali ponovno pridobitev državljanstva. Peto poglavje obravnava primere dvojnega državljanstva, šesto državljanstvo v primeru sukcesije in sedmo poglavje vojaško obveznost v primeru dvojnega državljanstva. Osmo poglavje obravnava sodelovanje med državami, deveto uporabo konvencije, deseto pa je namenjeno končnim določbam. Za potrebe naloge se bom osredotočila le na prva štiri poglavja in nato na še šesto poglavje.

Namen konvencije je oblikovanje načel in pravil v zvezi z državljanstvom fizičnih oseb ter pravil, ki urejajo vojaško obveznost oseb z večkratnim državljanstvom. V skladu s temi pravili naj bi države podpisnice konvencije oblikovale svojo notranjo zakonodajo (1. člen).

Kot nakazuje že preambula in natančneje definira 3. člen³¹, konvencija ohranja načelo suverenosti držav pri odločanju, kdo so njeni državljani. Poleg interesa države pa hkrati poudarja tudi pomembnost interesa posameznika³². Konvencija določa pravila, ki jih morajo države vključiti v svojo zakonodajo. Med načeli, ki jih morajo države upoštevati pri oblikovanju zakonodaje, so:

- pravica vsakogar do državljanstva,
- preprečevanje apatridnosti,
- prepoved arbitrarnosti,
- nediskriminacija pri določbah in praksi glede državljanstva,
- nediskriminacija med državljani, ki so pridobili državljanstvo z rojstvom, ter tistimi, ki so državljanstvo pridobili naknadno (to načelo je zgolj priporočilo in ne obveza za države) (Komentar h konvenciji o državljanstvu, 1997: 7),
- načelo, da poroka ali razpad zakonske zveze državljana s tujcem oziroma sprememba državljanstva enega izmed zakoncev ne vpliva avtomatsko na državljanstvo drugega zakonca (člen 4 in člen 5).

Konvencija določa kategorije ljudi, ki jim morajo države s svojo notranjo zakonodajo omogočiti pridobitev državljanstva:

³¹ 3. člen konvencije določa, da vsaka država v skladu z lastno zakonodajo določa, kdo so njeni državljani, le-to pa so ostale države dolžne spoštovati le pod pogojem, da je v skladu z relevantnimi mednarodnimi konvencijami, mednarodnim obćim pravom in splošno priznanimi pravnimi pravili na področju državljanstva (European Convention on Nationality, ETS, št. 166).

- avtomatično za otroke, katerih starši imajo ob njihovem rojstvu državljanstvo države,
- na podlagi prijave za otroke, rojene na teritoriju države, ki ne pridobijo državljanstva druge države (tako kombinira načeli jus sanguinis in jus soli),
- z naturalizacijo za zakonite stalne prebivalce v državi, pri čemer pogoj neprekinjenega stalnega bivališča ne sme presegati deset let (člen 6). V istem členu konvencija določa tudi kategorije oseb, ki naj jim država omogoči olajšave za naturalizacijo.

Konvencija prepoveduje odvzem državljanstva, razen v primerih, ko posameznik pridobi državljanstvo druge države in v primerih, ko so ogroženi vitalni interesi države³³, vendar če oseba na ta način ne ostane brez državljanstva; temu pogoju pa ni potrebno zadostiti, kadar je bilo državljanstvo pridobljeno z goljufijo (člen 7). Pri odpustu iz državljanstva je potrebno upoštevati voljo posameznika. Država mora zagotoviti odpust iz državljanstva posamezniku na njegovo zahtevo, če le-ta tako ne ostane brez državljanstva. Država pa lahko postavi tudi pogoj, da oseba prebiva v tujini (člen 8). Prošnje za pridobitev, odpust ali ponovno pridobitev morajo biti obravnavane v razumnem časovnem roku (člen 10), obrazložitev odločbe mora biti pisna (člen 11), prosilci morajo imeti možnost administrativne in sodne revizije postopkov (člen 12). Država mora zagotoviti tudi razumne takse, ki ne smejo biti ovira za revizijo postopkov (člen 13).

V šestem poglavju se Evropska konvencija ukvarja z vprašanji državljanstva v primeru sukcesije. Čeprav se klavzule iz tega poglavja ne nanašajo neposredno na posameznike, je njihov namen zagotovitev, kolikor je le mogoče, da posamezniki, ki živijo na območju, kjer se dogajajo teritorialne spremembe, zaradi teh sprememb ne bodo prizadeti (Komentar h konvenciji o državljanstvu, 1997: 14).

Pri oblikovanju zakonodaje v zvezi z državljanstvom v primeru sukcesije morajo države upoštevati načelo pravne države, spoštovati človekove pravice in določbe iz 4. in 5. člena ter nameniti posebno pozornost preprečevanju apatridnosti. Države morajo pri podeljevanju ali ohranitvi državljanstva upoštevati:

³² 4. odstavek preambule h konvenciji ugotavlja, da je ob vprašanih v zvezi z državljanstvom potrebno upoštevati legitime interese države in posameznikov (European Convention on Nationality, ETS, št. 166).

³³ Primeri, v katerih je mogoč odvzem državljanstva, so: pridobitev državljanstva z goljufijo, prostovoljno služenje v tujih oboroženih silah, dejanja proti vitalnim interesom države in kadar posameznik biva v tujini in se ugotovi pomanjkanje pristne vezi z državo. Nepolnoletnemu otroku je mogoč odvzem ali ex lege prenehanje državljanstva, kadar je v skladu z notranjo zakonodajo države ugotovljeno, da pogoji,

- pristno vez posameznika z državo,
- stalno bivališče,
- voljo posameznika³⁴,
- teritorialno poreklo posameznika³⁵ (18. člen).

Konvencija ne opredeljuje posebnih pravil za pridobitev državljanstva naslednice ali ohranitev državljanstva predhodnice v različnih primerih sukcesije. Poseben poudarek pa daje sporazumnemu reševanju problemov, nastalih s sukcesijo³⁶.

Konvencija namenja pozornost tudi položaju državljanov države predhodnice, ki niso pridobili državljanstva države naslednice in še vedno stalno bivajo na prenesenem teritoriju. Konvencija jih izenačuje z državljani države naslednice v ekonomskih in socialnih pravicah³⁷, z namenom, da bi jim omogočila normalno nadaljevanje vsakodnevnega življenja. Med najpomembnejše tovrstne pravice spadajo pravica do zaposlitve in svoboda gibanja. Država pa lahko podeli tem osebam tudi dodatne pravice, na primer politične pravice na lokalni ravni (ECDL, 1996: 16).

Čeprav se Konvencija o državljanstvu s problemom sukcesije ukvarja le na splošno in ne postavlja podrobnih pravil, izhaja njena izjemna pomembnost iz dejstva, da je pravno zavezujoč dokument³⁸ (Galicki, 1999: 81).

1.3.4 Smernice Beneške komisije Sveta Evrope in Komisije za mednarodno pravo ZN

Nadaljni razvoj mednarodnega prava na področju državljanstva v kontekstu sukcesije bom preverila z analizo Deklaracije o posledicah sukcesije držav za državljanstvo fizičnih oseb Beneške komisije (v nadaljevanju Beneška deklaracija) in Osnutka členov

zaradi katerih je otrok ex lege pridobil državljanstvo države, niso več izpolnjeni, ali v primeru posvojitve, ko otrok pridobi državljanstvo enega izmed posvojiteljev (člen 7).

³⁴ Načelo spoštovanja volje posameznika lahko vključuje tudi pravico do opcije ali preprečevanje vsilitive državljanstva proti njegovi volji (Komentar h konvenciji o državljanstvu, 1997: 15).

³⁵ Načelo teritorialnega porekla se nanaša na kraj rojstva posameznika, njegovih staršev ali starih staršev ali, če obstaja, na interno državljanstvo (npr. republiško državljanstvo (op. av.)), in se ne navezuje na njegovo narodnost (Komentar h konvenciji o državljanstvu, 1997: 15).

³⁶ 19. člen na primer določa, da so si države pogodbenice v primeru sukcesije dolžne prizadevati za reševanje vprašanj v zvezi s sukcesijo sporazumno in v primerih, kadar je to potrebno, v odnosu s drugimi državami upoštevajoč načela in pravila, zapisana v konvenciji.

³⁷ 20. člen določa, da mora vsaka država pogodbenica državljanom države predhodnice s stalnim bivališčem na prenesenem teritoriju, ki niso pridobili državljanstva države naslednice, zagotoviti pravico ostati v državi in enakost z državljani države naslednice pri uživanju socialnih in ekonomskih pravic.

³⁸ Konvencija je stopila v veljavo v dvanajstih državah (Albaniji, Avstriji, Češki, Danski, Madžarski, Islandiji, Moldaviji, Portugalski, Slovaški, Švedski in Makedoniji).

o državljanstvu fizičnih oseb v primeru sukcesije držav (v nadaljevanju Osnutek deklaracije ILC)³⁹, ki jo je pripravila Komisija za mednarodno pravo pri ZN (International Law Commission, ILC). Obe deklaraciji sta politična dokumenta, nastala v uglednih mednarodnih institucijah za preučevanje in razvoj mednarodnega prava ter nista pravno zavezujoča. Pomembni sta, ker nakazujeta mogočo smer razvoja mednarodnega prava na področju sukcesije in državljanstva.

Evropska komisija za demokracijo skozi pravo (v nadaljevanju Beneška komisija)⁴⁰ je na svoji 28. plenarni seji 13. in 14. septembra 1996 sprejela Deklaracijo o posledicah sukcesije držav za državljanstvo fizičnih oseb (v nadaljevanju Beneško deklaracijo), ki ni pravno zavezujoč dokument, je pa dokument, ki oblikuje smernice in priporočila za ravnanje držav v primeru sukcesije.

Beneška deklaracija ravno tako kot Evropska konvencija o državljanstvu potrjuje nekaj temeljnih načel glede državljanstva v primeru sukcesije, ki so:

- suverenost držav pri vprašanjih glede državljanstva v okvirih, ki jih postavlja mednarodno pravo (2. člen),
- spoštovanje pravne države (3. člen),⁴¹
- spoštovanje človekovih pravic (4. člen),
- pravica do državljanstva (5. člen),
- preprečevanje apatridije (6. člen),
- spoštovanje volje posameznika (7. člen),⁴²
- prepoved diskriminacije (8. člen).

³⁹ Osnutek členov je bil sprejet pod naslovom »Draft Articles on Nationality of Natural Persons in Relation to the Succession of States«. Komisija v svojem priporočilu predlaga Generalni skupščini, naj osnutek členov sprejme v obliki deklaracije, kar pa ne prejudicira odločitve, v kakšni obliki naj bi bili okvirni členi končno sprejeti. Zaradi lažjega poimenovanja sem se zato odločila, da v slovenskem prevodu uporabim naziv Osnutek deklaracije (glej ILC, 1999: 1–2).

⁴⁰ Beneška komisija je posvetovalno telo pri Svetu Evrope, sestavljeno iz mednarodno priznanih pravnih strokovnjakov iz držav članic. Namen ustanovitve Beneške komisije je sodelovanje z državami članicami in nečlanicami ter zagotavljanje pomoči pri reševanju problemov s področja ustavnega prava, varovanja narodnih manjšin, volilne zakonodaje in ostale zakonodaje, pri čemer je vodilo komisije varovanje načel demokracije, človekovih pravic in vladavine prava. Beneška komisija lahko opravlja tudi analize in raziskave na lastno pobudo, oblikuje priporočila in mednarodne sporazume, ki jih kasneje lahko obravnavajo statutarni organi Sveta Evrope (ECDL-Statute: Resolution (90) 6).

⁴¹ V primeru sukcesije mora obstajati pravna podlaga za pridobitev ali izgubo državljanstva in tudi pravica do pritožbe na negativne odločbe. Zakoni morajo biti jasni, koherentni, prepovedana je retroaktivnost. Zakoni morajo biti tudi javno objavljeni, izključevati morajo kakršna koli nepredvidljiva presenečenja in biti v skladu z načeli spoštovanja človekovih pravic (European Commission for Democracy through law, 1996: 5).

⁴² Spoštovanje volje posameznika se tudi v tem primeru nanaša na pravico do opcije in prepoved vsilitev državljanstva posamezniku proti njegovi volji (ECDL, 1996: 6).

Beneška deklaracija predvideva avtomatsko podelitev državljanstva države naslednice v primeru sukcesije za vse državljane države predhodnice s stalnim bivališčem na prenesenem ozemlju (člen 8. a), ki ob tem izgubijo državljanstvo države predhodnice. Država naslednica ni dolžna podeliti državljanstva državljanom predhodnice, ki nimajo pristnih vezi s prenesenim teritorijem, in tistim, ki na prenesenem teritoriju prebivajo službeno. Gre za javne uslužbence države predhodnice, na primer pripadnike oboroženih sil (ECDL, 1996: 6). Priporočilo Beneške deklaracije je, da država podeli državljanstvo ob individualni presoji prosilcem, ki so:

- državljani države predhodnice, izvirajo iz prenesenega ozemlja, vendar imajo bivališče izven prenesenega teritorija,
- stalni prebivalci na prenesenem teritoriju in so državljani tretjih držav⁴³ (9. člen).

V smislu preprečevanja apatridije Beneška deklaracija predvideva pridobitev državljanstva za:

- osebe s stalnim bivališčem na prenesenem teritoriju, ki zaradi posledic sukcesije postanejo apatridi,
- osebe s poreklom s prenesenega ozemlja, ki imajo bivališče izven prenesenega ozemlja in zaradi posledic sukcesije postanejo apatridi (10. člen).

Poleg teh dveh kategorij Beneška deklaracija državam priporoča, da v primeru sukcesije podelijo državljanstvo tudi apatridom s stalnim bivališčem na prenesenem teritoriju in apatridom s poreklom s prenesenega teritorija, ki imajo stalno bivališče izven njega (11. člen).

V luči spoštovanja volje posameznika Beneška deklaracija predvideva pravico do opcije:

- v primerih, ko država predhodnica ne preneha obstajati, v korist države predhodnice,
- v primerih dveh ali več držav naslednic pa v korist druge države naslednice (člen 13).

Države lahko kot pogoj za izvrševanje pravice do opcije postavijo obstoj pristnih vezi, posebej etničnih, lingvističnih ali religioznih z državo predhodnico, ali obstoj federalnega državljanstva (člen 14). Odločitev za državljanstvo oziroma zavrnitev

⁴³ Takšno reševanje je v praksi držav relativno redko (ECDL, 1996: 5).

državljanstva pa ne sme vplivati na pravico optanta do bivališča v državi naslednici ali status njegovega premoženja (člen 16).

Komisija za mednarodno pravo⁴⁴ pri Združenih narodih (v nadaljevanju ILC) je na podlagi resolucije 51/160 Generalne skupščine iz decembra leta 1996 pripravila Osnutek deklaracije o državljanstvu fizičnih oseb v primeru sukcesije držav.

V Osnutku deklaracije ILC tako kot Konvencija o državljanstvu in Beneška komisija ugotavlja, da je področje državljanstva v pristojnosti notranjega prava držav, v okvirih, ki jih postavlja mednarodno pravo. Vendarle pa je potrebno pri tem upoštevati tako interes države kakor tudi interes posameznika (preambula, poglavje 2, 3). ILC ugotavlja, da ima mednarodno pravo v kontekstu sukcesije držav še bistveno večjo vlogo, saj gre za spremembo državljanstva večje skupine ljudi (ILC, 1999: 8).

ILC v Osnutku deklaracije določa naslednja načela, ki naj bi jih države spoštovale v zvezi z državljanstvom v primeru sukcesije:

- vsak posameznik, ki je imel na dan sukcesije državljanstvo države predhodnice, ima pravico do državljanstva vsaj ene izmed držav naslednic (1. člen),
- spoštovanje načela pristne vezi (11. člen, 19. člen),
- preprečevanje pojava apatridije kot posledice sukcesije⁴⁵ (4. člen),
- spoštovanje človekovih pravic (preambula),
- spoštovanje načel pravne države⁴⁶,
- spoštovanje volje posameznika – pravica do opcije (11. člen),
- enotnost družine (12. člen),

⁴⁴ Komisijo za mednarodno pravo (v nadaljevanju ILC) je Generalna skupščina ustanovila leta 1947 na podlagi ustanovne listine, s katero so se članice ZN zavezale, da si bodo prizadevale za mednarodno sodelovanje na političnem področju ter spodbujanje progresivnega razvoja mednarodnega prava in kodifikacijo tega prava (13. člen, odstavek 1a). Delo ILC obsega predvsem pripravljane okvirnih konvencij za področja, ki do sedaj še niso regulirana v mednarodnem pravu oziroma za področja, kjer je pravna praksa še nezadostno razvita. Eno izmed takih mednarodno pravno nerazvitih področij je tudi sukcesija držav in njene posledice.

⁴⁵ Pri čemer zavezanost k preprečevanju apatridije pomeni predvsem dolžnost zagotoviti takšne postopke, da ne bo prihajalo do novih primerov apatridije, ne more pa biti posamezna naslednica odgovorna prav za vse primere apatridije, ki so posledica sukcesije, saj tudi ni dolžna podeliti državljanstva vsem državljanom države predhodnice. Pri podeljevanju je nujno upoštevanje pristne vezi, da bi se tako izognili pojavi dvojnega državljanstva v velikem obsegu (ILC, 1999: 12).

⁴⁶ Države so dolžne sprejeti ustrezno zakonodajo v najkrajšem času in zagotoviti državljanom predhodnice obravnavo njihovega državljankega statusa, ki nastane kot posledica sukcesije, ter jih obvestiti o možnostih, ki so jim v novih okoliščinah na voljo, brez nepotrebne odlašanja (6. člen). Vloge za pridobitev, ohranitev ali prenehanje državljanstva in vloge v zvezi z izvrševanjem pravice do opcije morajo biti obravnavane brez nepotrebne odlašanja. Vse odločbe v zvezi z državljanstvom morajo biti pisne, z možnostjo učinkovite sodne ali administrativne revizije (17. člen).

- nediskriminacija (15. člen),
- prepoved samovoljnega odvzema državljanstva države predhodnice oziroma zanikanje pravice od državljanstva države naslednice (16. člen).

ILC v komentarju ugotavlja, da je določanje kategorije državljanov, ki so upravičeni do državljanstva, enostavnejše v primeru popolne sukcesije, to je, ko država predhodnica preneha obstajati, in nekoliko težje v primeru delne sukcesije. Mogoče je identificirati vsaj dve skupini državljanov države predhodnice, na katere sukcesija vpliva: to so na eni strani državljani predhodnice, ki živijo na prenesenem teritoriju, in na drugi strani državljani predhodnice, ki so po poreklu s prenesenega teritorija ali imajo z njim kakšno drugo pristno vez in prebivajo drugje. Pri slednjih je potrebno razlikovati med tistimi, ki imajo stalno bivališče v državi predhodnici, in tistimi, ki prebivajo v tretji državi. V primeru združitve so do državljanstva naslednice upravičeni državljani držav predhodnic. V primeru razpada je delimitacija zahtevnejša. Potrebno je ločiti kategorije ljudi, ki jim pripada državljanstvo posamezne države naslednice, pri čemer so pogosto določene kategorije ljudi upravičene do državljanstva dveh ali več držav (ILC, 1999: 11).

V 8. členu Osnutka deklaracije ILC obravnava problem oseb s stalnim bivališčem v drugih državah. Država naslednica državljanstva takšnim osebam ni dolžna podeliti, lahko pa ga, vendar ne proti volji takšne osebe (ILC, 1999: 15).

Država naslednica lahko kot pogoj za pridobitev državljanstva postavi odpoved državljanstva druge države naslednica, ki ga je takšen posameznik pridobil, vendar ne v primeru, če bi takšna oseba na ta način ostala brez državljanstva (člen 9).

Država predhodnica lahko odvzame državljanstvo osebi, ki je prostovoljno pridobila državljanstvo države naslednice, ravno tako pa lahko država naslednica odvzame državljanstvo osebi, ki je pridobila državljanstvo druge države naslednice ali obdržala državljanstvo države predhodnice (člen 10).

V primeru, kadar je sukcesija držav povezana z razselitvijo večjega števila oseb (npr. v vojni), to ne sme vplivati na status stalnega prebivalca; če so bile skupine ljudi prisiljene zapustiti teritorij, mora država zagotoviti možnosti za njihovo vrnitev (člen 14).

ILC daje poseben pomen tudi izmenjavi informacij med državami, da bi odkrili morebitne negativne posledice sukcesije in odpravili njihove posledice (člen 18).

V nadaljevanju ILC podrobno obravnava posamezne primere sukcesije.

V primeru cesije predvideva, naj država naslednica podeli državljanstvo vsem državljanom države predhodnice s stalnim bivališčem na prenesenem teritoriju. Državljanstvo predhodnica bo s tem prenehalo, vendar ne, dokler osebe ne pridobijo državljanstva naslednice (20. člen).

Pri združitvi bo država naslednica podelila svoje državljanstvo vsem osebam, ki so na dan sukcesije imele državljanstvo katere koli države predhodnice (21. člen). Mnenje komisije je, da ta člen le potrjuje obstoječe običajno mednarodno pravo (ILC, 1999: 25).

V primeru razpada je vsaka od držav naslednic dolžna podeliti državljanstvo: (a) državljanom predhodnice, ki imajo stalno bivališče na prenesenem teritoriju, ki je prešlo pod njeno suverenost, (b) državljanom predhodnice, ki imajo pristno vez s prenesenim teritorijem, in (c) državljanom predhodnice, ki imajo stalno bivališče v tretji državi in so bili rojeni na prenesenem teritoriju, so imeli tam zadnje stalno bivališče v državi predhodnici ali imajo kako drugo ustrezno vez s prenesenim teritorijem (22. člen). V skladu z deklaracijo je država naslednica dolžna zagotoviti pravico do opcije vsem državljanom predhodnice, ki izpolnjujejo pogoje za pridobitev državljanstva dveh ali več držav naslednic, ter vsem državljanom države predhodnice, ki niso zajeti v 22. členu⁴⁷.

V primeru odcepitve dela oziroma delov teritorija je pravilo za podelitev državljanstva (24. člen) države naslednice identično tistemu iz 22. člena. Država predhodnica je dolžna ukiniti državljanstvo osebam, ki izpolnjujejo pogoje za pridobitev državljanstva naslednice, vendar šele, ko ga dejansko pridobijo. Država predhodnica ne sme ukiniti državljanstva osebam, ki imajo stalno bivališče na njenem teritoriju ali imajo pristno vez z njenim teritorijem, imajo stalno bivališče v tretji državi, a so bili rojeni oziroma so imeli zadnje bivališče v državi predhodnici ali imajo kakšno drugo ustrezno vez s

⁴⁷ V komentarju k členu ILC pojasnjuje, da gre za državljane predhodnice, ki imajo stalno bivališče v tretji državi in so državljanstvo dobili npr. z naturalizacijo ali po starših ter nikdar niso živeli na teritoriju države predhodnice. Če nimajo državljanstva tretje države, bi lahko postali apatridi (A/54/10: 27).

teritorijem, ki je ostalo pod suverenostjo države predhodnice (25. člen). Države naslednice in predhodnice naj bi omogočile pravico do opcije vsem državljanom, zajetim v 24. in 25. členu, ki izpolnjujejo pogoje za pridobitev dveh ali več državljanstev (26. člen).

Če strnemo, vsi trije dokumenti zasledujejo naslednje principe:

1. pravica do državljanstva,
2. preprečevanje apatridnosti, kot posledice sukcesije (Beneška deklaracija gre v tem primeru še korak naprej, saj državam svetuje, da v primerih sukcesije poskušajo odpraviti tudi že nekatere obstoječe primere apatridije),
3. spoštovanje načel pravne države in prepoved arbitrnih odločitev,
4. spoštovanje človekovih pravic,
5. nediskriminacija,
6. spoštovanje volje posameznika – pravica do opcije.

Predvsem Beneška deklaracija in Osutek deklaracije ILC natančno določata na kakšen način naj države te principe uresničujejo.

Pri podeljevanju državljanstva države naslednice vsi trije dokumenti v ospredje postavljajo naslednje kriterije:

1. kriterij stalnega bivališča;
2. kriterij teritorialnega porekla⁴⁸;
3. kriterij pristne vezi.

Menim, da tako Konvencija o državljanstvu kakor tudi Beneška deklaracija in Osutek deklaracije ILC nesporno pomenijo korak naprej v razvoju mednarodnega prava na področju sukcesije. Že dejstvo, da je Generalna skupščina Združenih narodov uvrstila s svojo resolucijo št. 48/31 temo posledic sukcesije na državljanstvo na dnevni red Komisije za mednarodno pravo, je bistven napredek od tradicionalnega razmišljanja, da so vprašanja, vezana na državljanstvo, v popolni pristojnosti države in dokaz zavedanja, kako pomembna je obširnejša regulacija problema državljanstva na mednarodni ravni,

⁴⁸ V primeru Evropske konvencije o državljanstvu to pomeni, da je bila oseba rojena na prenesenem teritoriju oziroma so bili tam rojeni njeni starši ali stari starši, nanaša pa se tudi na morebitne obstoječe internega državljanstva (npr. republiškega državljanstva). Beneška komisija tega kriterija ne pojasnjuje podrobneje, saj gre le za priporočilo državam, da državljanstvo podelijo takšnim osebam po individualni presoji na podlagi prošnje. ILC se v svoji deklaraciji omejuje le na generacijo oseb, ki so bile rojene na prenesenem teritoriju.

predvsem v kontekstu sukcesije, ko sprememba državljanstva zajame veliko število ljudi.

Vsi trije obravnavani dokumenti poizkušajo reševati probleme, povezane z državljanstvom, z upoštevanjem interesov in volje posameznika, predvsem z uveljavitvijo pravice do opcije in postavitvijo stalnega prebivališča kot temeljnega kriterija pri ugotavljanju pristne vezi med posameznikom in državo.

Zavedati pa se moramo, da sta Osnutek deklaracije ILC in Beneška deklaracija ECDL le politična, pravno nezavezujoča dokumenta, Evropska konvencija o državljanstvu pa je stopila v veljavo le v peščici držav. Ker osnutek deklaracije ILC in Beneška deklaracija ne kodificirata le obstoječega običajnega prava, pač pa pomenita progresivni razvoj prava na tem področju, bo podporo držav za njuno dejansko uresničitev še toliko težje pridobiti.

Tudi če bi se določbe Osnutka deklaracije ILC in Beneška deklaracije nekoč materializirale v obliki pravno zavezujočega dokumenta, zaradi specifičnih okoliščin, ki sem jih obravnavala v poglavju o mednarodnem pravu in sukcesiji, to še ne bi pomenilo, da bosta postali pravno zavezujoči za novonastale države. Tako lahko le upamo, da se bodo države v prihodnosti pri reševanju posledic sukcesije na državljanstvo zgledovale po teh treh dokumentih in bodo njihova določila s prakso držav postala del mednarodnega običajnega prava.

2 PRIMER RAZPADA SFRJ

V tem poglavju bom teoretična izhodišča prejšnjih poglavij preverila na primeru sukcesije bivše SFRJ. Vprašanja, ki si jih zastavljam, so:

1. Kako so države naslednice definirale svoje državljansko telo in kakšne pogoje so postavile za pridobitev svojega državljanstva za osebe, ki ga niso pridobile avtomatično?
2. So države naslednice pri tem upoštevale obstoječa mednarodno pravna pravila? Kako so, če so, države naslednice preprečile nastanek apatridije kot posledice sukcesije?
3. V kolikšni meri so njihove rešitve v skladu z določbami Konvencije o državljanstvu, priporočilom Beneške komisije in ILC-ja?
4. Kateri so problemi, do katerih prihaja, kakšni so njihovi vzroki in možne rešitve?

2.1 Zakonodaja SFRJ

SFRJ je poznala dvojno državljanstvo, zvezno in republiško.

Državljanstvo SFRJ in republiško državljanstvo so urejali zakoni in podzakonski akti SFRJ in republik. Med njimi za potrebe diplomske naloge najpomembnejši zvezni zakoni:

- Zakon o državljanstvu Federativne ljudske republike Jugoslavije (FLRJ), sprejet leta 1945 in večkrat dopolnjen (Uradni list (UL) DFJ 64/45, UL FLRJ 86/46, UL FLRJ 105/48),
- Zakon o državljanstvu SFRJ (UL SFRJ 38/64),
- Ustava SFRJ (1974), ki je socialistične republike opredelila kot državo jugoslovanskih narodov in posledično vsakemu državljanu podelila dve državljanstvi – zveznega in republiškega, pri čemer je bilo zvezno državljanstvo izvedeno iz republiškega (UL SFRJ 9/74),
- Zakon o državljanstvu SFRJ (1976), ki je v 10. členu določal, da mora biti državljanstvo SFRJ opredeljeno z republiškim državljanstvom (UL SFRJ 58/76).

V letih od 1975 do 1979 so vse republike SFRJ sprejele republiške Zakone o državljanstvu (Dedić, 2003: 26):

- Črna Gora (1975) (Službeni list SR Crne gore, št. 26/75),

- Slovenija (1976) (Uradni list SR Slovenije, št. 23/76),
- Bosna in Hercegovina (1977) (Službeni list SR Bosne i Hercegovine, št. 10/77),
- Hrvaška (1977) (Narodne lovine SR Hrvatske, št. 32/77),
- Makedonija (1977) (Služben vestnik SR Makedonije, št. 19/77),
- Srbija (1979) (Službeni glasnik, št. 45/79).

Osnovno načelo za pridobitev državljanstva SFRJ in državljanstva republik je bilo načelo krvne zveze – *ius sanguinis* (4. člen Zakona o državljanstvu SFRJ), v nekaterih primerih kombinirano z načelom prebivanja – *ius domicilii* ter z načelom teritorialnosti – *ius soli* (6. člen Zakona o državljanstvu SFRJ). Obstajala je tudi možnost pridobitve državljanstva z naturalizacijo, pri kateri so bili pogoji za pridobitev republiškega državljanstva identični pogojem za pridobitev zveznega (7. člen Zakona o državljanstvu SFRJ). Naturalizacija je temeljila na načelu enotnosti državljanstva, ki je predvidevala, da je vsak državljan SFRJ hkrati tudi državljan ene izmed republik in obratno (2. člen Zakona o državljanstvu SFRJ) (glej Zakon o državljanstvu SFRJ, UL SFRJ 58/76, in Dedić, 2003: 26).

Republiško državljanstvo ni moglo obstajati brez zveznega (npr. 2. člen Zakona o državljanstvu SRS, UL SRS 23/76). Vsak državljan SFRJ je imel lahko le eno republiško državljanstvo, kolizije med republiškim državljanstvi je reševal 22. člen Zakona o državljanstvu SFRJ iz leta 1976 (Mesojedec Pervinšek, 1997: 21).

Praviloma tudi ni bilo mogoče, da bi oseba pridobila zvezno državljanstvo, ob tem pa ne republiškega (glej npr. 10. člen Zakona o državljanstvu SFRJ, UL SFRJ 58/76). V izjemnih primerih, ko oseba ni izpolnjevala pogojev za pridobitev nobenega izmed republiških državljanstev, je zvezno državljanstvo sicer pridobila, republiško pa naknadno (glej npr. 6. člen Zakona o državljanstvu SRS, 1976, in Kač, Krisch 1999: 620)

Sprememba republiškega državljanstva je bila mogoča ob prošnji pod pogojem, da je imel prosilec stalno bivališče na teritoriju republike, katere državljanstvo je želel pridobiti. Pridobitev državljanstva druge republike je imela za posledico prenehanje predhodnega republiškega državljanstva (glej npr. 17. člen Zakona o državljanstvu SRS, 1976).

Izguba zveznega državljanstva je pomenila avtomatično tudi izgubo republiškega državljanstva (Dedić, 2003: 26).

Z vidika mednarodnega javnega in zasebnega prava je bilo pomembno le zvezno državljanstvo, saj je imel državljan zvezne države enake pravice in dolžnosti na celotnem ozemlju bivše SFRJ ter enako diplomatsko konzularno zaščito v tujini (glej npr. 2. člen Zakona o državljanstvu SRS, 1976, in Kos, 1996: 29).

2.1.1 Razpad SFRJ

Razpad Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ) se je začel, ko je Slovenija 25. junija 1991 razglasila svojo neodvisnost. Sledila je neodvisnost Hrvaške 28. junija, nato Makedonije 17. septembra 1991 ter Bosne in Hercegovine 6. marca 1992. Za končni datum razpada SFRJ se šteje 27. april 1992, ko je Zvezna Republika Jugoslavija (v nadaljevanju ZRJ), zadnja izmed držav naslednic, sprejela novo ustavo (Mirjam Škrk, 1999: 1). Razpadu Jugoslavije je sledilo obdobje vojn v Sloveniji, Hrvaški ter Bosni in Hercegovini, ki se je končalo leta 1995 s podpisom Splošnega okvirnega sporazuma za mir v Bosni in Hercegovini⁴⁹ (v nadaljevanju Daytonski sporazum). Sledili so oboroženi spopadi na Kosovu, ki so se končali po napadih Nata na ZRJ ter s podpisom sporazuma med Natom in ZRJ o umiku sil ZRJ s Kosova⁵⁰. Na podlagi tega sporazuma je Varnostni svet ZN 10. junija 1999 sprejel resolucijo št. 1244, ki je podlaga za vzpostavitev začasne mednarodne uprave na Kosovu (UNMIK) do vzpostavitve inštitucij samouprave Kosova v okviru ZRJ. Mandat začasne uprave na Kosovu še traja. ZRJ se je 4. februarja 2003 preimenovala v Zvezo držav Srbije in Črne gore (Ustavno povelje državne zajednice Srbija i Crna gora, Službeni list Srbije i Crne gore, št. 1/03).

Ob razglasitvi suverenosti so vse novonastale države sprejele tudi zakone o državljanstvu, s katerimi so določile, katere osebe imajo za svoje državljane in kakšni so pogoji za pridobitev državljanstva za vse, ki novega državljanstva niso pridobili avtomatsko⁵¹. Vse naslednice so kot osnovo za definicijo svojega državljanskega telesa

⁴⁹ Daytonski sporazum. Vir: Office of the High Representative <http://www.ohr.int/dpa> (6. december, 2004).

⁵⁰ Sporazum je bil posredovan generalnemu sekretarju ZN Kofiju Ananu 10. junija 1999. Le-ta ga je posredoval Varnostnemu svetu (S/1999/682, 15. junij 1999, vir: <http://www.un.org/peace/kosovo/s99682.pdf>, december 2004).

⁵¹ Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (UL RS 1-8/91-I, 39. člen), Zakon o državljanstvu Republike Hrvatske (Narodne novine RH 35/91, 30. člen), Zakon o državljanstvu Savezne Republike

uporabile republiško državljanstvo, kar je načeloma pomenilo, da je vsak državljan bivše SFRJ pridobil državljanstvo ene od naslednic (Dedić, 2003: 27).

2.2 Zakonodaja naslednic SFRJ

2.2.1 Slovenija

Po prvih demokratičnih volitvah leta 1990 so stalni prebivalci Republike Slovenije na plebiscitu 23. decembra 1990 izrazili voljo, da Republika Slovenija postane samostojna država (Mesojedec Pervinšek, 1997: 10).

Na dan osamosvojitve Slovenije, 25. junija 1991, je poleg Ustavnega zakona za izvedbo temeljne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije in drugih tako imenovanih državotvornih zakonov (Zakon o tujcih, Zakon o potnih listinah, Zakon o nadzoru državne meje) začel veljati tudi Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1-8/91-I), s čimer je prenehal veljati Zakon o državljanstvu SRS iz leta 1976 (47. člen Zakona o državljanstvu).

V 39. členu je zakon opredelil enega bistvenih elementov suverenosti države, njeno državljansko telo (Mesojedec Pervinšek, 1997: 12).

Državljanji Republike Slovenije so tako avtomatično postali vsi, ki so po dosedanjih predpisih imeli državljanstvo Socialistične republike Slovenije in državljanstvo SFRJ.

V skladu z izjavo o dobrih namelih, ki so jo izdale parlamentarne stranke⁵², s katero so se zavezale, da bodo stalnim prebivalce Republike Slovenije, ki imajo državljanstvo drugih republik SFRJ, omogočile pridobitev slovenskega državljanstva, je bil sprejet 40. člen Zakona o državljanstvu, ki med drugim določa, da:

“Državljan druge republike, ki je imel na dan plebiscita o neodvisnosti in samostojnosti Republike Slovenije, 23. decembra 1990, stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in tukaj tudi dejansko živi, pridobi državljanstvo Republike Slovenije, če v šestih mesecih od uveljavitve tega zakona vloži vlogo pri za notranje

Jugoslavije (Službeni list SRJ 33/96, 46. člen), Zakon o državljanstvu Republike Makedonije (Službeni vestnik RM 67/92, 26. člen), Zakon o državljanstvu Republike BiH, Službeni list RBiH 18/92, 27. člen).

⁵² Uradni list Republike Slovenije, št. 44/90-1.

zadeve pristojnem upravnem organu občine, na območju katere ima stalno prebivališče.”

Z Ustavnim zakonom za izvedbo temeljne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije so bili s 13. členom državljanji drugih republik SFRJ, ki so imeli na dan plebiscita 23. decembra 1990 stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in so tukaj tudi dejansko živeli, do pridobitve državljanstva po 40. členu Zakona o državljanstvu oziroma do izteka rokov po 81. členu zakona o tujcih⁵³ izenačeni v pravicah in dolžnostih z državljani Republike Slovenije, z izjemo pravice do nakupa nepremičnin.

Za državljane SFRJ, ki so bodisi zamudili šestmesečni rok ali se iz katerega koli drugega razloga niso odločili za pridobitev državljanstva po 40. členu, veljajo pogoji za redno naturalizacijo, ki so v skladu z 10. členom zakona naslednji:

- starost 18 let,
- odpust iz dosedanjega državljanstva,
- da dejansko živi v Sloveniji 10 let, od tega neprekinjeno zadnjih 5 let,
- zagotovljeno stanovanje in trajen vir preživljanja,
- da aktivno obvlada slovenski jezik,
- da ni bil obsojen na kazen, višjo od enega leta,
- da mu ni bila izrečena prepoved bivanja v RS,
- da sprejem v državljanstvo ne predstavlja nevarnosti za javni red, varnost in obrambo države,
- da ima poravnane davčne obveznosti.

Slovenski zakon o državljanstvu predvideva olajšave pri naturalizaciji⁵⁴ za slovenske izseljence in njihove potomce ter za zakonca slovenskega državljana, če zakonska zveza traja najmanj 2 leti. Zakon omogoča tudi posebno naturalizacijo, pri kateri je edini pogoj, da je oseba dopolnila 18 let, če je sprejem te osebe v korist državi zaradi znanstvenih, gospodarskih, kulturnih ali drugih razlogov.

V skladu z zakonom je prenehanje slovenskega državljanstva mogoče na naslednje načine:

⁵³ Za državljane SFRJ, ki so državljani druge republike, ki ne zaprosijo za državljanstvo po 40. členu dva meseca po izteku 6-mesečnega roka, v katerem bi lahko zaprosili za državljanstvo, oziroma takoj po izdaji negativne odločbe o sprejemu v državljanstvo Republike Slovenije (Zakon o tujcih RS).

⁵⁴ Zahtevana dolžina bivanja za izseljenca, ki zaprosi za slovensko državljanstvo, je eno leto, odpust iz prejšnjega državljanstva pa ni potreben.

1. Z odpustom – pod pogoji, da je oseba polnoletna, dejansko živi v tujini, ni ovir zaradi vojaške dolžnosti, da je poravnala dolžne davke, preživninske obveznosti in druge zakonske obveznosti, da ni v kazenskem postopku ter da ima ali da dokaže, da bo sprejeta v tuje državljanstvo. Prošnja za odpust se lahko zavrne navkljub izpolnjevanju pogojev iz razlogov varnosti in obrambe države oziroma če to terjajo vzajemnost ali drugi razlogi v zvezi z odnosi s tujo državo ali če to pogojujejo ekonomski, socialni ali nacionalni interesi države (18. člen).
2. Z odrekom – pod pogojem, da je oseba polnoletna, rojena v tujini, tam dejansko živi in ima državljanstvo tuje države, če se do dopolnjenega 25. leta starosti odpove slovenskemu državljanstvu (25. člen).
3. Z odvzemom, ki je mogoč, če oseba dejansko živi v tujini in ima tuje državljanstvo ter s svojim delom škoduje mednarodnim ali drugim interesom RS (26. člen).
4. Po mednarodni pogodbi (17. člen).

Pristojni organ za pridobivanje in prenehanja državljanstva je Ministrstvo za notranje zadeve (27. člen). Merila za nacionalni interes v primeru naturalizacije in odpusta iz državljanstva določa Vlada RS (28. člen).

Slovenski zakon je pri pridobitvi državljanstva z naturalizacijo restriktiven glede dvojnega državljanstva. Za pridobitev slovenskega državljanstva je nujen odpust iz prejšnjega državljanstva ali odrek v primeru, ko država ne daje odpusta iz državljanstva (10. člen), razen za slovenske izseljence in osebe, ki so pridobile državljanstvo na podlagi izredne naturalizacije (12. člen).

Za osebe z večkratnim državljanstvom velja efektivnost slovenskega državljanstva, kar pomeni, da jih na teritoriju Slovenije zakon obravnava kot izključno slovenske državljanke (2. člen).

2.2.2 Hrvatska

Hrvatska je sprejela Zakon o državljanstvu 26. junija 1991⁵⁵.

⁵⁵ Narodne novine RH, št. 35/91.

V 30. členu zakona je Hrvaška definirala svoje izvorno državljansko telo. Za hrvaškega državljanca velja oseba, ki je pridobila državljanstvo Republike Hrvaške na podlagi zakonodaje, ki je veljala do dne začetka veljave tega zakona.

Za hrvaškega državljanca velja tudi pripadnik hrvaškega naroda, ki na dan začetka veljave tega zakona nima hrvaškega državljanstva, a ima prijavljeno prebivališče na teritoriju RH (v izvirnem tekstu zakona je bil dodaten pogoj najmanj 10 let, vendar je bil izbrisan z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o državljanstvu 8. maja 1992), če poda pisno izjavo, da se ima za hrvaškega državljanca (30. člen).

Za pridobitev hrvaškega državljanstva za državljane drugih republik SFRJ, ki so rojeni na teritoriju RH in niso pripadniki hrvaškega naroda in se tako zanje ne more uporabljati 30. člen, zakon predvideva naturalizacijski postopek z nekaterimi olajšavami. Za vse ostale državljane drugih republik SFRJ se uporablja običajni naturalizacijski postopek brez olajšav.

Pogoji za naturalizacijo so naslednji:

- polnoletnost,
- odpust ali zagotovilo o odpustu iz predhodnega državljanstva,
- bivanje v RH neprekinjeno najmanj 5 let,
- znanje hrvaškega jezika in latinice,
- da je mogoče iz njegovega obnašanja sklepati, da spoštuje pravni red in običaje v RH ter sprejema hrvaško kulturo (8. člen).

Zakon predvideva olajšave pri naturalizaciji:

- za osebe, rojene na teritoriju RH, pod pogojem, da imajo prijavljeno stalno prebivališče v RH najmanj 5 let in spoštujejo pravni red in običaje v RH ter sprejemajo hrvaško kulturo (9. člen),
- za zakonca hrvaškega državljanca, ki ima stalno prebivališče v RH, pod pogojem, da spoštuje pravni red in običaje v RH ter sprejema hrvaško kulturo (10. člen),
- za izseljenca in njegove potomce ter njegovega zakonca pod enakim pogojem (11. člen),
- za tujca in njegovega zakonca, katerega sprejem v hrvaško državljanstvo je v državnem interesu, pod enakim pogojem (12. člen),

- za osebo, ki je že imela hrvaško državljanstvo, a ga je kasneje izgubila, pod enakim pogojem (15. člen),
- za pripadnika hrvaškega naroda, ki ne prebiva v RH pod pogoji, da pozna hrvaški jezik in latinico, spoštuje pravni red in običaje v RH ter sprejema hrvaško kulturo in poda pisno izjavo, da se ima za hrvaškega državljana (16. člen).

Prenehanje državljanstva je možno na naslednje načine:

1. z odpustom – pod pogoji, da je oseba polnoletna, da ni ovir glede vojaških obveznosti, da ima poravnane davke, takse ter druge javne dajatve ter obveze in preživitvene obveznosti do pravnih in fizičnih oseb v RH, da ima tuje državljanstvo, da ni v kazenskem postopku ali obsojena na zaporno kazen (18. člen),
2. z odrekom – pod pogoji, da je oseba polnoletna, ima tuje državljanstvo in živi v tujini (21. člen),
3. po mednarodni pogodbi (17. člen).

Zahtevek za pridobitev ali prenehanje hrvaškega državljanstva se poda na policijski upravi oziroma postaji ali na diplomatskem ali konzularnem predstavništvu RH v tujini (24. člen). Pristojni organ, ki izdaja odločbe o sprejemu v hrvaško državljanstvo oziroma o prenehanju državljanstva ter daje mnenje o obstoju državnega interesa, je Ministrstvo za notranje zadeve (25. člen). Ministrstvo za notranje zadeve lahko brez obrazložitve zavrne zahtevek za pridobitev ali prenehanje državljanstva navkljub izpolnjevanju pogojev, če ministrstvo presodi, da je to v interesu RH (26. člen). Vpis v evidenco državljanstva na podlagi izjave o pripadnosti hrvaškemu narodu po 30. členu zakona izvaja policijska postaja v kraju prebivališča osebe.

Tudi hrvaški zakon o državljanstvu je glede dvojnega državljanstva restriktiven. Za pridobitev državljanstva z naturalizacijo je potreben odpust iz državljanstva ali odrek v primeru, ko država ne daje odpusta iz državljanstva, razen za naslednje kategorije ljudi:

- osebe, rojene na teritoriju RH (9. člen),
- zakonca hrvaškega državljana (10. člen),
- izseljenca in njegove potomce ter njegovega zakonca (11. člen),
- v primeru izredne naturalizacije (12. člen).

2.2.3 *Zvezna republika Jugoslavija (Srbija in Črna gora)*

Zvezna republika Jugoslavija je sprejela zakon o državljanstvu leta 1996⁵⁶ (zakon je začel veljati 1. januarja 1997).

V 46. členu zakon definira državljsko telo.

“Za jugoslovanskega državljsana velja državljsan SFRJ, ki je imel na dan razglasitve ustave ZRJ 27. aprila 1992 državljsanstvo Republike Srbije ali Republike Črne gore, ter njegovi otroci, rojeni po tem datumu.”

Državljsani ostalih republik SFRJ in njihovi otroci, ki so imeli na dan razglasitve ustave stalno prebivališče na teritoriju Jugoslavije, ter tudi oficirji, podoficirji in civilisti v službi vojske Jugoslavije, njihovi zakonci in otroci lahko pridobijo jugoslovansko državljsanstvo v primeru, da nimajo drugega državljsanstva tako, da v roku enega leta od začetka veljave tega zakona (v upravičenih primerih celo treh let) pri zveznem organu, pristojnem za notranje zadeve, vložijo zahtevek za vpis v matično knjigo jugoslovanskih državljsanov. Zahtevku morajo priložiti izjavo, da nimajo drugega državljsanstva oziroma da so se drugemu državljsanstvu odrekli (47. člen).

Jugoslovansko državljsanstvo lahko pridobi tudi državljsan SFRJ, ki je zaradi svoje nacionalne, verske ali politične pripadnosti oziroma zavzemanja za spoštovanje človekovih pravic in svobode kot begunec prišel v ZRJ, pod pogojem, da nima drugega državljsanstva, in sicer tako, da pri zveznem organu, pristojnem za notranje zadeve, poda zahtevo za sprejem v jugoslovansko državljsanstvo (48. člen).

Jugoslovansko državljsanstvo lahko pridobi tudi državljsan SFRJ, ki ima stalno bivališče v tujini in nima drugega državljsanstva (48. člen).

Z naturalizacijo je mogoče pridobiti jugoslovansko državljsanstvo pod naslednjimi pogoji:

- polnoletnost (ta pogoj ni potreben za zakonca jugoslovanskega državljsana),
- odpust iz prejšnjega državljsanstva oziroma zagotovilo o odpustu,
- da ima zaposlitev ali drug vir sredstev za preživljanje sebe in svoje družine,
- nekaznovanost,

⁵⁶ Službeni list SRJ, št. 33/96.

- da je mogoče iz njegovega obnašanja sklepati, da bo lojalen državljan Jugoslavije (12. člen).

Zakon predvideva olajšave pri naturalizaciji za:

- izseljence (pogoja sta le nekaznovanost in lojalnost) (13. člen),
- tujce, katerih sprejem v državljanstvo je v državnem interesu (14. člen),
- za osebe, ki želijo ponovno pridobiti jugoslovansko državljanstvo (pogoj je, da neprekinjeno živijo v Jugoslaviji vsaj eno leto, nekaznovanost in lojalnost) (26. člen).

Jugoslovansko državljanstvo preneha:

1. Z odpustom na zahtevo državljana – pod pogoji, da je oseba polnoletna, da ni ovir glede vojaške obveznosti, da ima poravnane davke, prežिवninske obveznosti in druge zakonsko določene obveze, da ni v kazenskem postopku ter da ima tuje državljanstvo ali zagotovilo o pridobitvi tujega državljanstva (19. člen).
Odpust iz jugoslovanskega državljanstva pa ni mogoč, če je v nasprotju z varnostjo in obrambo države, če obstajajo razlogi vzajemnosti ali če tako narekujejo ekonomski ali drugi državni interesi in za vojne obveznike, če pristojni organ ugotovi, da obstajajo ovire, ki izhajajo iz te obveze (20. člen).
2. Z odrekom za polnoletnega državljana Jugoslavije, ki je rojen in živi v tujini in se do dopolnjenega 18. leta odreče jugoslovanskemu državljanstvu. Za nepolnoletne osebe to storijo njihovi starši oziroma skrbniki (24. člen).
3. Po mednarodni pogodbi (25. člen).

Odpust ali odrek ni mogoč, dokler traja vojno stanje, stanje neposredne vojne nevarnosti ali izredne razmere (34. člen).

O zahtevku za sprejem v jugoslovansko državljanstvo in o prenehanju državljanstva odloča zvezni republiški organ, pristojen za notranje zadeve (29. člen). Zahtevek se vložijo neposredno pri republiškem organu, pristojnem za notranje zadeve, ali preko diplomatskega ali konzularnega predstavništva (30. člen). Merila za določanje državnega interesa postavlja zvezna vlada (14. člen).

Kakor slovenski in hrvaški zakon je tudi jugoslovanski zakon glede dvojnega državljanstva restriktiven. Pogoj za naturalizacijo je odpust iz prejšnjega državljanstva oziroma odrek v primeru, ko odpust ni mogoč (12. člen). Odpust pa ni potreben za

jugoslovanske izseljence in njihove družinske člane ter v primeru izredne naturalizacije (13. in 14. člen).

Dvojno državljanstvo je možno tudi na osnovi mednarodne pogodbe, pri čemer je pogoj, da gre pri pogodbenih strankah za vzajemnost (18. člen). V primeru dvojnega ali večkratnega državljanstva na teritoriju ZRJ velja učinkovitost jugoslovanskega državljanstva (4. člen).

Ustavna listina državne skupnosti Srbija in Črna gora v 7. členu določa, da je vsak državljan ene izmed držav članic, torej Srbije ali Črne gore, tudi državljan Srbije in Črne gore (Službeni list Srbije i Crne gore, št.1/2003).

Izvajanje ustavne listine je določeno z Zakonom za izvajanje ustavne listine državne skupnosti Srbije in Črne gore. V 25. členu Zakon določa, da osebe, ki so pridobile jugoslovansko državljanstvo do sprejema ustavne listine, to državljanstvo in tudi osebne dokumente zadržijo do sprejema zakona, ki bo vprašanje državljanstva urejal podrobneje (Službeni list Srbije i Crne gore, št.1/2003). Tak zakon do danes še ni bil sprejet.

Vzpostavitev mednarodne uprave na Kosovu, kjer državna skupnost Srbija in Črna gora trenutno dejansko ne izvaja svoje suverenosti, ni vplival na državljanski status prebivalcev Kosova. Prebivalci Kosova so de jure državljani Srbije.

2.2.4 Republika Makedonija

Zakon o državljanstvu Republike Makedonije je začel veljati 11. novembra 1992⁵⁷.

V 26. členu določa, da so državljani Republike Makedonije vsi, ki imajo po dosedanji zakonodaji državljanstvo Republike Makedonije.

Državljani drugih jugoslovanskih republik, ki imajo stalno bivališče na teritoriju Republike Makedonije, lahko pridobijo državljanstvo RM, če v roku enega leta podajo prošnjo za sprejem v državljanstvo, ob tem pa izpolnjujejo naslednje pogoje:

- polnoletnost,
- da imajo stalni dohodek,

⁵⁷ Služben vestnik, št. 67/92.

- da so neprekinjeno stalno prebivali na teritoriju RM zadnjih 15 let.

Za vse ostale veljajo pogoji običajne naturalizacije:

- polnoletnost,
- neprekinjeno stalno prebivališče na teritoriju RM vsaj 15 let,
- fizično in psihično zdravje,
- bivališče in stalni vir dohodka,
- da ni bil v kazenskem postopku v državi, katere državljan je, ali v RM,
- govori makedonski jezik,
- da sprejem te osebe v državljanstvo ne ogroža nacionalne varnosti ali obrambe,
- odpust ali zagotovilo o odpustu iz prejšnjega državljanstva (7. člen).

Po zakonu o državljanstvu uživajo posebne olajšave pri naturalizaciji izseljenci iz RM in njihovi neposredni potomci, ki lahko pridobijo državljanstvo navkljub neizpolnjevanju pogoja o stalnem bivanju v RM in odpusta iz državljanstva (8. člen), zakonec državljana RM, ki je poročen z državljanom RM vsaj tri leta in vsaj eno leto neprekinjeno biva na teritoriju, lahko pridobi državljanstvo, če izpolnjuje pogoj polnoletnosti in njegov sprejem ne predstavlja grožnje za varnost in obrambo države ter ima odpust iz dosedanjega državljanstva (9. člen), in osebe, katerih sprejem v makedonsko državljanstvo je v nacionalnem interesu (11. člen).

Makedonski zakon o državljanstvu predvideva tudi posebno proceduro za ponovno pridobitev makedonskega državljanstva za osebo, ki ji je kot mladoletni državljanstvo prenehalo z odpustom, če do dopolnjenega 25. leta oseba stalno biva vsaj tri leta na teritoriju RM (15. člen).

Državljanstvo RM lahko preneha (16. člen):

1. z odpustom, če je oseba polnoletna, ni ovir glede vojaške obveznosti, ima poravnane vse premoženjske, finančne in druge pravne obveznosti do državnih institucij, podjetij in fizičnih oseb, ima poravnane vse preživninske obveznosti, ki izhajajo iz zakonske zveze ter v odnosu do otrok, da ni v kazenskem postopku in da ima tuje državljanstvo ali zagotovilo o državljanstvu (17. člen);
2. po mednarodni pogodbi.

Pristojni organ lahko zavrne prošnjo o odpustu, če gre za razloge nacionalne varnosti in obrambe države ali zaradi recipročnosti do drugih držav (17. člen).

Prošnjo za pridobitev ali odpust iz državljanstva se vloži pri enoti Ministrstva za notranje zadeve v kraju bivanja ali pri diplomatsko konzularnem predstavništvu v tujini. O pridobitvi ali odpustu iz državljanstva odloča Minister za notranje zadeve (21. člen).

O obstoju posebnega nacionalnega interesa za sprejem v državljanstvo odloča vlada RM (11. člen). Pri odločanju o odpustu iz državljanstva poda mnenje o ovirah glede vojaške obveznosti Ministrstvo za obrambo (17. člen). Ministrstvo za notranje zadeve je pristojno za ugotavljanje državljanstva v primeru, ko oseba ni bila vpisana v register državljanov (24. člen).

Makedonski zakon o državljanstvu v 2. členu makedonskim državljanom dovoljuje dvojno državljanstvo. Kljub temu za pridobitev državljanstva z naturalizacijo zakon zahteva odpust iz prejšnjega državljanstva oziroma odrek (7. člen). Tega pogoja ni potrebno izpolnjevati le makedonskim izseljencem (8. člen). V primeru dvojnega ali večkratnega državljanstva na teritoriju RM velja načelo efektivnosti makedonskega državljanstva (2. člen).

2.2.5 *Bosna in Hercegovina*

Republika Bosna in Hercegovina (v nadaljevanju Republika BiH), je sprejela zakon o državljanstvu leta 1992⁵⁸. Ob sprejetju zakona je bil le-ta izmed zakonov držav naslednic SFRJ najbolj liberalen (Dedić, 2003: 28).

27. člen zakona namreč določa, da se za državljana Republike BiH šteje oseba, ki je imela po dosedanjih zakonih o državljanstvu državljanstvo Republike BiH. Po 29. členu zakona pa velja za državljana BiH tudi oseba, ki je imela 6. aprila 1992 državljanstvo SFRJ in stalno bivališče na teritoriju BiH.

Zaradi vojne, ki je sledila osamosvojitvi Republike BiH, država svoje suverenosti ni mogla aktivno izvajati na celotnem teritoriju.

V okviru Daytonskega sporazuma med Republiko BiH, Republiko Hrvaško in Zvezno republiko Jugoslavijo, sprejetega novembra 1995, je bila sprejeta nova ustava⁵⁹ BiH⁶⁰.

⁵⁸ Zakon o državljanstvu Republike BiH, Službeni list R BiH, št. 18/92, 11/93, 27/93 in 15/94.

⁵⁹ Aneks št. 4 k Daytonskemu sporazumu.

Ustava v 7. odstavku 1. člena določa, da obstaja državljanstvo BiH, ki ga natančneje regulira parlamentarna skupščina, ter državljanstvo vsake od entitet, ki ga regulirata entiteti sami pod naslednjimi pogoji:

- Vsi državljani katere koli izmed entitet so hkrati tudi državljani BiH.
- Nikomur ne more biti arbitrarno odvzeto državljanstvo BiH ali katere koli izmed entitet oziroma nihče ne more na kakšen drug način ostati brez državljanstva. Nikomur ne more biti odvzeto državljanstvo BiH ali entitete zaradi njegovega spola, rase, barve, jezika, vere, političnega ali drugega prepričanja, nacionalnega ali socialnega porekla, pripadnosti nacionalni manjšini, imetja, rojstva ali katerega koli drugega statusa.
- Vse osebe, ki so bile državljani Republike BiH neposredno pred začetkom veljave te ustave, so državljani BiH. Državljanstvo oseb, ki so pridobile državljanstvo BiH z naturalizacijo po 6. aprilu 1992 in pred začetkom veljave te ustave, ureja parlamentarna skupščina.
- Državljan BiH ima lahko državljanstvo druge države pod pogojem, da obstaja bilateralni sporazum med BiH in to državo, ki ureja dvojno državljanstvo, ki ga je potrdila parlamentarna skupščina. Osebe z dvojnimi državljanstvom lahko volijo v BiH in entitetah le, če je BiH država njihovega stalnega bivališča.
- Državljan BiH v tujini uživa zaščito BiH. Vsaka entiteta lahko izdaja potne listine BiH svojim državljanom, in sicer na način, ki ga določa parlamentarna skupščina. BiH lahko izdaja potne listine osebam, ki ne dobijo potnega lista nobene od entitet. Vzpostavi se centralni register vseh potnih listin, ki jih izdajo entitete in BiH.

16. decembra 1997 je Carlos Westendorp, visoki predstavnik za BiH, izdal Zakon o državljanstvu BiH, ki je začel veljati 1. januarja 1998⁶¹.

S tem so prenehali veljati vsi zakoni in podzakonski akti, ki so urejali državljanstvo in so veljali do tega datuma (42. člen).

⁶⁰ Republika Bosna in Hercegovina se je s 1. členom ustave preimenovala v Bosno in Hercegovino, pri čemer je ohranila kontinuiteto z Republiko BiH.

⁶¹ Službeni list Republike BiH, 4/97.

V prehodnih določbah zakon določa, da so državljani BiH vsi, ki so bili državljani Republike BiH, preden je ustava BiH stopila v veljavo, tudi tisti, ki so postali državljani po 6. aprilu 1992. Državljanstvo oseb, ki so pridobile državljanstvo z naturalizacijo v obdobju med 6. aprilom 1992 in začetkom veljave ustave BiH, pa bo podvrženo reviziji posebne komisije ustanovljene v skladu s 40. in 41. členom zakona (37. člen).

Osebe, ki so po tem zakonu državljani BiH in ki so 6. aprila 1992 bivale na teritoriju BiH, ki je zdaj sestavni del ene izmed entitet, postanejo državljani te entitete, razen v primeru, ko imajo stalno prebivališče na teritoriju druge entitete. Vse osebe, ki v trenutku začetka veljave bivajo v tujini, postanejo državljani entitete, na teritoriju katere so imeli stalno bivališče pred aprilom 1992, razen v primeru, ko se naselijo na teritoriju druge entitete ali optirajo za državljanstvo druge entitete. Pogoje in postopek za uresničitev pravice do opcije ureja sporazum med entitetama. Pravica do opcije je mogoča 9 mesecev od začetka veljave tega sporazuma. Vsi državljani bivše SFRJ, ki so se naselili na teritoriju BiH v obdobju med aprilom 1992 in začetkom veljave tega zakona in imajo stalno prebivališče na teritoriju BiH še vsaj dve leti po začetku veljave tega zakona, lahko na podlagi prošnje pridobijo državljanstvo BiH in entitete, na teritoriju katere živijo. Državljanji bivše SFRJ, ki so se naselili na teritoriju BiH v obdobju od začetka veljave tega zakona do 31. decembra 1998 in zadržijo stalno prebivališče na teritoriju BiH še vsaj tri leta, lahko na podlagi prošnje pridobijo državljanstvo BiH in entitete, na teritoriju katere živijo. Pravica opcije je mogoča v enem letu po izteku triletnega obdobja stalnega bivanja (38. člen).

Za pridobitev državljanstva z naturalizacijo morajo prosilci izpolnjevati naslednje pogoje:

- polnoletnost,
- stalno prebivališče na teritoriju BiH vsaj 8 let pred vložitvijo vloge,
- znanje enega izmed konstitutivnih jezikov BiH,
- da oseba ni bila podvržen varnostnemu ukrepu izгона iz države,
- nekaznovanost (zaporna kazen, daljša od 3 let) v zadnjih osmih letih,

- odpoved prejšnjemu državljanstvu, razen če ni v sporazumu med BiH in državo prosilčevega državljanstva v skladu s 14. členom določeno drugače.⁶²

Odpoved ali izguba državljanstva ni potrebna v primerih, ko druga država tega ne dovoljuje, oziroma v primeru, ko tega ni mogoče realno pričakovati (9. člen).

Olajšave pri naturalizaciji imajo:

- zakonec državljan BiH, ki lahko pridobi državljanstvo BiH, če zakon traja že vsaj 5 let pred vlogo, pod pogojem, da se odpove ali drugače izgubi prejšnje državljanstvo in da že vsaj tri leta stalno biva na teritoriju BiH,
- izseljenci, ki se vrnejo v BiH in njihovi potomci prve in druge generacije, ki lahko pridobijo državljanstvo BiH z naturalizacijo tudi, če ne izpolnjujejo pogoja stalnega bivališča in odpovedi ali izgube prejšnjega državljanstva (za njihove zakonce pa veljajo enaki pogoji kot za zakonca državljan BiH),
- osebe, katerih sprejem v državljanstvo je v interesu države, ki državljanstvo BiH lahko pridobijo, tudi če ne izpolnjujejo pogoja polnoletnosti in osemletnega bivanja na teritoriju BiH (10. člen).

Državljanstvo BiH preneha:

1. po zakonu, če državljan BiH prostovoljno pridobi državljanstvo druge države, razen v primeru, ko med državama obstaja bilateralni sporazum, ki določa drugače,
2. z odrekom – pod pogojem, da je oseba polnoletna, da stalno prebiva v tujini in ima državljanstvo druge države,
3. z odpustom – pod pogoji, da je oseba polnoletna, ni v kazenskem postopku ali obsojena na zaporno kazen, ki še ni bila izvršena, je poravnala vse potrebne prispevke, davke ali druge pravne obveznosti, je pridobila državljanstvo ali zagotovilo o državljanstvu druge države, je opravila svoje vojaške dolžnosti,
4. z odvzemom – pod naslednjimi pogoji:
 - če je oseba pridobila državljanstvo s prevaro ali s prikrivanjem,
 - če se oseba prostovoljno vključi v tuje vojaške sile navkljub nasprotni sodni odredbi (členi 15–24).

Odločbe o pridobitvi ali izgubi državljanstva izdaja Ministrstvo za civilne zadeve in komunikacije (Ministarstvo za civilne poslove i komunikacije). O državnem interesu pri

⁶² 14. člen določa, da lahko osebe v vseh primerih, ko zakon določa prenehanje prejšnjega državljanstva, le-to zadržijo, če tako določa bilateralni sporazum med državama.

sprejemu v državljanstvo odloča s konsenzom Svet ministrov BiH. Vloga za sprejem, odrek ali odpust iz državljanstva se vložijo pri Ministrstvu za civilne zadeve in komunikacije ali na diplomatsko konzularnem predstavništvu, če oseba živi v tujini (30. člen).

O prošnji mora pristojni organ odločiti v 60 dneh. Negativne odločbe o pridobitvi državljanstva, odpustu ali odreku državljanstva morajo vsebovati pisno obrazložitev. Oseba lahko ob morebitni negativni odločbi sproži upravni spor v zvezi (33. člen).

Za revizijo postopka naturalizacije za osebe, naturalizirane v obdobju od aprila 1992 do začetka veljave ustave BiH v skladu z 37. členom tega zakona in 7. odstavkom 1. člena ustave BiH, je ustanovljena posebna komisija. Komisijo sestavlja 9 članov: 2 Bošnjaka, 2 Srba in 2 Hrvata ter 3 predstavniki, ki niso državljani BiH ali sosednjih držav. Člane komisije imenuje Svet ministrov, mednarodne člane imenuje po posvetovanju s Komitejem ministrov Sveta Evrope. Komisija dvakrat letno poroča parlamentarni skupščini. Le-ta lahko komisijo razpusti v primeru, da oba zbora parlamentarne skupščine izglasujeta nezaupnico (40. in 41. člen).

Državljani BiH imajo lahko državljanstvo druge države, če obstaja med BiH in to državo dvostranski sporazum, ki to ureja (4. člen).

Vse osebe, ki so pred začetkom veljave tega zakona prostovoljno pridobile državljanstvo druge države, izgubijo državljanstvo BiH, če se v roku petih let ne odpovedo državljanstvu druge države, razen če bilateralni sporazum med državama ne določa drugače (39. člen).

Svet ministrov BiH bo predlagal predsedstvu, da sklene tovrstne sporazume s sosednjimi državami v šestih mesecih po začetku veljave tega zakona (39. člen).

2.3 Primerjalna analiza Zakonov o državljanstvu naslednic SFRJ

Z analizo zakonov o državljanstvu držav naslednic SFRJ lahko ugotovimo, da so vse države naslednice SFRJ pri oblikovanju zakonov o državljanstvu upoštevale načela mednarodnega prava, ki so:

1. nujnost obstoja pristne vezi,
2. prepoved vsilitve državljanstva državljanom tretjih držav,

3. spoštovanje človekovih pravic.

1) Nujnost obstoja pristne vezi

Države naslednice SFRJ, razen BiH, so za kriterij, na katerem so utemeljile svoje državljansko telo, izbrale republiško državljanstvo. Avtomatsko so tako pridobili državljanstvo posamezne naslednice državljani SFRJ, ki so imeli ustrezno republiško državljanstvo⁶³. Zakon o državljanstvu BiH je predvidel avtomatsko pridobitev državljanstva za vse državljane SFRJ s stalnim bivališčem na teritoriju BiH⁶⁴.

Čeprav Beneška deklaracija in Osnutek deklaracije ILC⁶⁵ kot temeljni kriterij pri podeljevanju državljanstva v primeru sukcesije postavljata prebivališče na prenesenem teritoriju, je izmed držav naslednic SFRJ ta kriterij uporabila edino BiH. Kriterij stalnega prebivališča sta deloma upoštevali še Slovenija in ZRJ ter omogočili pridobitev državljanstva s prigravitvijo (v določenem časovnem obdobju) za državljane drugih republik SFRJ s stalnim prebivališčem na njunem teritoriju v času razglasitve neodvisnosti. Slovenija je postavila še dodaten pogoj, da tu dejansko tudi bivajo. V primeru ZRJ velja enaka določba tudi za pripadnike jugoslovanske vojske⁶⁶.

Makedonija je v zakonu za državljane ostalih republik določila možnost pridobitve državljanstva na podlagi prošnje, če izpolnjujejo pogoja stalnega dohodka in neprekinjenega bivanja na teritoriju Makedonije zadnjih 15 let⁶⁷. Hrvaški zakon omogoča pridobitev državljanstva tudi za pripadnike hrvaškega naroda s stalnim prebivališčem na teritoriju Hrvaške pod pogojem, da podajo pisno izjavo, da se imajo za državljane Hrvaške⁶⁸. Za vse državljane drugih republik SFRJ, ki niso hrvaške narodnosti, veljajo določbe redne naturalizacije z nekaterimi olajšavami za tiste, ki so rojeni na teritoriju Hrvaške⁶⁹.

2) Prepoved vsilitve državljanstva državljanom drugih držav.

⁶³ ZD Republike Slovenije (39. člen), ZD Republike Hrvaške (30. člen), ZD ZRJ (46. člen), ZD Republike Makedonije (26. člen).

⁶⁴ 29. člen ZD iz leta 1992 in 37. člen ZD BiH iz leta 1998.

⁶⁵ III. Poglavje Beneške deklaracije in Okvirna deklaracija ILC, členi 20, 22, 24.

⁶⁶ ZD Republike Slovenije (40. člen), ZD ZRJ (47. člen).

⁶⁷ ZD Republike Makedonije (26. člen).

⁶⁸ ZD Republike Hrvaške (30. člen).

⁶⁹ ZD Republike Hrvaške (9. člen).

Državljanstvo držav naslednic SFRJ so dobili avtomatsko le državljani SFRJ; na status državljanov drugih držav razpad SFRJ ni vplival.

3) Spoštovanje človekovih pravic

a) Prepoved diskriminacije

Države naslednice SFRJ so pri oblikovanju zakonov o državljanstvu upoštevale načelo nediskriminacije. Kot kršitev tega načela je mogoče interpretirati le drugi odstavek 30. člena hrvaškega zakona o državljanstvu, ki daje posebne pravice pripadnikom hrvaškega naroda, ki imajo stalno prebivališče na teritoriju RH. Omenjene pripadnike tako postavlja v privilegiran položaj v primerjavi z ostalim domicilnim prebivalstvom (glej 9. in 30. člen Zakona o državljanstvu RH, in Dedić, 2003: 28).

Zakoni o državljanstvu držav naslednic SFRJ upoštevajo tudi enakost moškega in ženske ter zakonskih in izvenzakonskih otrok.

b) Prepoved samovoljnega odvzema državljanstva

Posameznik brez lastne volje ne more izgubiti državljanstva držav naslednic SFRJ⁷⁰. Odvzem državljanstva poznata Zakon o državljanstvu Republike Slovenije in Zakon o državljanstvu BiH⁷¹. Pri obeh so merila za odvzem državljanstva jasno definirana v zakonu.

c) Preprečevanje apatridnosti

Ker državljanstvo SFRJ ni obstajalo brez republiškega državljanstva in so vse države naslednice za osnovni kriterij pri določanju, kdo so njihovi državljani, uporabile republiško državljanstvo, so se tako izognile nastanku de jure apatridije kot posledice sukcesije. Vse države naslednice so v svoje zakone vključile tudi mehanizme, ki omogočajo preprečevanje nastanka apatridije v bodoče:

- pridobitev državljanstva ex lege za otroke, rojene na teritoriju države neznanih staršev in staršev brez državljanstva ali neznanega državljanstva⁷²,

⁷⁰ Zakon o državljanstvu (ZD) Republike Slovenije (členi 17–26), ZD Republike Hrvaške (členi 17–23), ZD ZRJ (členi 19–25), ZD Republike Makedonije (členi 16–20), ZD BiH (členi 17–24).

⁷¹ ZD Republike Slovenije (člen 26), ZD BiH (člen 23).

⁷² ZD Republike Slovenije (9. člen), ZD Republike Hrvaške (7. člen), ZD ZRJ (11. člen), ZD Republike Makedonije (6. člen), ZD BiH (7. člen).

- pridobitev državljanstva za otroka, rojenega v tujini, eden od staršev pa je državljan države in če bi otrok v nasprotnem primeru ostal brez državljanstva⁷³,
- prenehanje državljanstva ni mogoče, če oseba nima tujega državljanstva ali zagotovila o sprejemu v tuje državljanstvo⁷⁴ (izjema je le zakon o državljanstvu BiH, ki omogoča odvzem državljanstva, če je le-to bilo pridobljeno s prevaro, četudi bi oseba na ta način ostala brez državljanstva)⁷⁵,
- razveljavitev odločbe o odpustu iz državljanstva, če oseba v roku enega leta ne pridobi tujega državljanstva⁷⁶.

Zakoni o državljanstvu naslednic SFRJ so restriktivni glede dvojnega državljanstva. Dvojno državljanstvo v skladu z mednarodno pogodbo dovoljujeta le Srbija in Črna gora ter BiH, Slovenija, Hrvaška in Makedonija pa le v za izseljence in tiste, ki so državljanstvo pridobili z naturalizacijo.

Čeprav smo ugotovili, da so države naslednice SFRJ pri oblikovanju svoje zakonodaje v zvezi z državljanstvom upoštevale vsa obstoječa določila mednarodnega prava, vprašanja v zvezi z državljanstvom žal niso bila rešena brez negativnih posledic za vse državljane bivše SFRJ.

Z uveljavitvijo republiškega državljanstva kot osnove za pridobitev državljanstva držav naslednic SFRJ državljani bivše SFRJ mnogokrat niso pridobili državljanstva tiste države naslednice, ki bi si ga želeli oziroma tiste države naslednice, s katero so imeli najpristnejše vezi. Bolj ali manj restriktivne določbe zakonov držav naslednic glede pridobitve državljanstva za državljane drugih republik SFRJ položaja nikakor niso olajševale. V primeru Slovenije je bil najproblematičnejši (pre)kratek šestmesečni rok za priglasitev v slovensko državljanstvo. Mnogi so ga zamudili – bodisi zaradi omahovanja ali nevednosti. Naturalizacijske določbe slovenskega zakona pa so restriktivne zaradi pogoja dolgoletnega bivanja na teritoriju Slovenije (glej npr. Mesojedec Pervinšek, 1997: 29–32).

⁷³ ZD Republike Slovenije (4. člen), ZD Republike Hrvaške (4. člen), ZD ZRJ (7. člen), ZD Republike Makedonije (4. člen), ZD BiH (6. člen).

⁷⁴ ZD Republike Slovenije (18., 19., 25. in 26. člen), ZD Republike Hrvaške (18., in 21. člen), ZD ZRJ (19. in 24. člen), ZD Republike Makedonije (17. člen).

⁷⁵ ZD BiH (23. člen).

⁷⁶ ZD Republike Slovenije (21. člen), ZD Republike Hrvaške (19. člen), ZD ZRJ (23. člen), ZD Republike Makedonije (18. člen), ZD BiH (20. člen).

Podobno je v primeru Makedonije pogoj dolgoletnega bivanja in zagotavljenega vira preživljanja za državljane drugih republik SFRJ izključil precejšen segment stalnih prebivalcev Makedonije (Dedić, 2003: 29). Helsinški monitor poroča, da sta bili še posebej prizadeti romska in albanska manjšina. Pripadniki albanske manjšine so namreč v času SFRJ pogosto menjali svoje bivališče ter prosto potovali med Kosovom in Makedonijo in tako ob nastanku makedonske države, niso mogli dokazati neprekinjenega 15-letnega bivanja v Republiki Makedoniji. Veliko pripadnikov albanske manjšine je tako, ko so jim pretekli dokumenti izdani v SFRJ de facto ostalo brez državljanstva in možnosti potovanja iz Makedonije. (glej International Helsinki Federation for Human Rights, Annual Report 1997, Macedonia, 7. poglavje) Od leta 1997 naprej, ko je takratna ZRJ sprejela nov zakon o državljanstvu so imeli v skladu s 48. členom sicer možnost pridobiti državljanstvo ZRJ, ki pa zaradi stalne diskriminacije albanske manjšine ni bila pretirano privlačna. (glej State Department Macedonia Country Report on Human Rights Practices, 1995) Romsko manjšino pa je zaradi specifičnih okoliščin njihovega tradicionalnega življenja močno prizadelo določilo, ki zahteva zagotovljen vir preživljanja (International Helsinki Federation for Human Rights, Annual Report 1997, Macedonia, 7. poglavje).

Hrvaški zakon je s pogojem pripadnosti hrvaškemu narodu ravno tako onemogočil pridobitev državljanstva precejšnjemu delu državljanov SFRJ s stalnim prebivališčem na teritoriju Hrvaške, še posebej pripadnikom srbske narodnosti.

Poleg opisanih sistemskih omejitev mednarodne organizacije, ki so spremljale stanje človekovih pravic v državah naslednicah SFRJ, poročajo tudi o diskriminaciji državnih organov pri procedurah v zvezi z državljanstvom. Na hrvaškem so se pojavljale težave v zvezi z registracijo in izdajanjem potrdil o državljanstvu, za kar so skrbele lokalne oblasti. Osebe, ki niso bile vnesene v register ali katerih podatki so bili med vojno uničeni, so morale dokazovati, da so državljani Republike Hrvaške. Težave pri dokazovanju so imeli predvsem pripadniki srbske narodnosti (Dedić, 2003: 27). Ameriški State Department poroča tudi o dolgotrajnih postopkih v zvezi z državljanstvom za pripadnike srbske narodnosti. V času trajanja postopka Hrvaška prosilca smatra za tujca. (Croatia Country Report on Human Rights Practices, 1994). O diskriminaciji so poročali tudi pripadniki albanske in romske manjšine v Makedoniji. Administrativni organi so od njih zahtevali obsežnejšo dokumentacijo, jim zaračunavali

višje takse in v nekaterih primerih zahtevali celo podkupnine (glej Macedonia Country Report, 1995).

Dodatno je rešitev vprašanja državljanstva državljanov drugih republik SFRJ, ki niso pridobili državljanstva republike, v kateri so imeli stalno bivališče, otežila vojna, ki je divjala na večjem delu teritorija bivše Jugoslavije. Da bi izpolnili pogoje za redno naturalizacijo, so potrebovali osebne dokumente z dokazili o državljanstvu ter odpust oziroma zagotovilo o odpustu iz prejšnjega državljanstva. Od oblasti v BiH in ZRJ je bilo to dokumentacijo izjemno težko ali celo nemogoče pridobiti. Zaradi vojne večina uradov BiH sploh ni ustrezno funkcionirala, prosilcu za odpust pa je grozil vpoklic v vojsko; enako je bilo z ZRJ. Zakon o državljanstvu BiH je državi omogočil izdajo negativne odločbe o odpustu zaradi grožnje varnosti države. Še ostrejšo določbo vsebuje zakon ZRJ, ki onemogoča odpust iz državljanstva, dokler traja vojno stanje oziroma stanje neposredne vojne nevarnosti ali izredne razmere.

Primer razpada SFRJ kaže, da upoštevanje obstoječih mednarodnopravnih pravil v zvezi z državljanstvom in sukcesijo, ne omogoča ustreznega reševanja vprašanj v zvezi z državljanstvom. Čeprav v jugoslovanskem primeru ni prišlo do de jure apatridije se je izkazalo, da je kriterij republiškega državljanstva – ob neupoštevanju ostalih okoliščin (npr. stalnega bivališča) – neustrezen. Primer razpada SFRJ kaže tudi, da so države, čeprav upoštevajoč mednarodno pravo, z omejitvenimi določbami, kakršna je na primer zahteva po dolgoletnem bivanju, ki jo vključujeta slovenski in makedonski zakon o državljanstvu, zahteva po zagotovljenih virih preživljanja v makedonskem zakonu o državljanstvu ali zahteva po pripadnosti hrvaškemu narodu, ki jo vključuje hrvaški zakon, onemogočale možnost pridobitve državljanstva določenim kategorijam stalnega prebivalstva.

3 SKLEP

Brez vsakega dvoma lahko potrdim prvi del hipoteze, da na področju mednarodnega prava obstaja malo pravil, ki urejajo vprašanje državljanstva v primeru sukcesije. Kot sem ugotovila, so to:

- nujnost upoštevanja pristne vezi med posameznikom in državo,
- spoštovanje volje posameznika – prepoved vsilitve državljanstva državljanom tretjih držav,
- spoštovanje človekovih pravic, iz česar sledijo: prepoved diskriminacije, preprečevanje apatridije in prepoved samovoljnega odvzema državljanstva.

Na podlagi izkušnje razpada SFRJ lahko hkrati potrdim tudi drugi del hipoteze, ki pravi, da je nujna obsežnejša mednarodnopravna regulacija posukcesijskega urejanja vprašanja državljanstva v obliki zavezujočega dokumenta, ki bi predvsem natančneje določil, na kakšen način je potrebno zgornje principe uveljavljati.

Kljub upoštevanju obstoječega mednarodnega prava in izogibanju nastanka de jure apatridije kot posledice sukcesije primer razpada SFRJ kaže, da države vendarle niso uspele preprečiti negativnih posledic sukcesije na državljanstvo. Izkazalo se je namreč, da republiško državljanstvo ni zadostna garancija za obstoj pristnih vezi med posameznikom in državo.

Mednarodnopravna regulacija vprašanj povezanih z državljanstvom v primeru sukcesije je pomembna zaradi katastrofalnih posledic izgube ali neprostoVOLjne spremembe državljanstva na ekonomski in socialni status posameznika. Mednarodna skupnost si zato mora prizadevati za zaščito pravnega položaja oseb v takšnih okoliščinah. S Konvencijo o državljanstvu, Beneško deklaracijo in Osnutkom deklaracije ILC je bil narejen pomemben korak naprej. Uveljavljajo se namreč tri načela, ki naj bi jih države upoštevale pri urejanju vprašanj v zvezi z državljanstvom v primeru sukcesije. To so: stalno prebivališče kot temeljni kriterij za dodeljevanje državljanstva, upoštevanje volje posameznika—pravica do opcije in nujnost sporazumnega urejanja vprašanj povezanih z državljanstvom v primeru sukcesije.

V primeru razpada SFRJ bi upoštevanje teh treh načel, predvsem pa uveljavitve pravice do opcije in nujnosti sporazumnega urejanja vprašanj povezanih z državljanstvom,

pomembno zmanjšalo negativne posledice sukcesije na državljanstvo bivših državljanov SFRJ opisane v prejšnjem poglavju.

Kljub vsem pozitivnim premikom pa izkušnje iz preteklosti predvsem v zvezi z obema Dunajskima konvencijama o nasledstvu⁷⁷ ne dajejo razloga za optimizem. Verjetno še dolgo ne bomo priča sprejemu zavezujočega dokumenta na mednarodni ravni, ki bi urejal posledice sukcesije na državljanstvo. Hkrati pa, v primeru novonastalih držav, tudi to ni nikakršno zagotovilo za upoštevanje določil, ki bi jih takšen dokument vseboval. Od novonastale države je namreč odvisno, ali bo takšno mednarodno pogodbo nasledila oziroma k njej pristopila ali ne.

Pozitivne premike v pravni doktrini je mogoče zaznati pri obravnavi nasledstva pogodb humanitarnega značaja. Uveljavitev principa avtomatičnega nasledstva pogodb humanitarnega značaja in pozitivna interpretacija pravice do državljanstva bi vsekakor pripomogla k reševanju problemov v zvezi z državljanstvom, ki nastanejo ob sukcesiji. Predvsem pa bi bila koristna uveljavitev načela, da morajo države v primeru sukcesije vprašanja državljanstva reševati sporazumno, upoštevajoč poleg lastnih političnih interesov v največji meri interese prizadetih posameznikov. To pa je v napetem političnem ozračju, ki ga spremlja vojna iluzorno pričakovati. Zato ni presenetljivo, da so države naslednice SFRJ Sporazum o vprašanjih nasledstva (Uradni list – Mednarodne pogodbe, št. 20/2002) sklenile šele leta 2001. Sporazum se vprašanj državljanstva ne dotika, ureja pa pravice povezane s pokojninami in zasebno lastnino.

⁷⁷ Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede pogodb iz leta 1978 in Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede državnega premoženja, arhivov in dolgov iz leta 1983.

4 LITERATURA

1. KNJIGE IN ČLANKI

Acceto, Matej (1999): »Širše implikacije problema državljanstva – sorazmernost legitimnih interesov države in interesov posameznika«. V: Slovensko javno pravo na prelomu v novo tisočletje, Inštitut za javno pravo, Ljubljana, str. 591–606.

Andrassy, Juraj (1976): »Međunarodna pravo«, šesto izdanje, Školska knjiga, Zagreb.

Batchelor, Carol (1999): »Developments in International Law: The Avoidance of Statelessness Through Positive Application of the Right to a Nationality«. V: Trends and Developments in National and International Law on Nationality, 1st European Conference on Nationality, Strassbourg, str. 49–62.

Bibič, Adolf (1997): »Civilna družba in politični pluralizem«, Znanstvena knjižnica FDV, Ljubljana.

Brubaker, William R. (1994): »Immigration, Citizenship and the Nation-State in France and Germany: A Comparative Historical Analysis«. V: Turner, Bryan in Hamilton, Peter, (ur.): *Citizenship, Critical Concepts*, Vol II, Routledge, London.

Cerar, Miro (2002): »Narava in pomen človekovih pravic«. V: Cerar, Miro, Jamnikar, Jon, Smrkolj, Maja (ur.): *Dokumenti človekovih pravic*, Ljubljana, str. 17–29.

Craven, C.R.Mathew (1998): »The Problem of State Succession and the Identity of States under International Law«. V: *European Journal of International Law*, Vol 9, No.1, str. 142–162 (<http://www.ejil.org/journal/Vol9/No1/index.html>, december 2004).

Czaplinsky, Wladyslaw (1999): »Equity and Equitable Principles in the Law of State Succession«. V: Mrak, Mojmir, (ur.): *Succession of States*, Kluwer Law International, The Netherlands, str. 61–74.

Donner, Ruth (1994): »The regulation of Nationality in International Law«, 2nd Edition, Transnational Publishers, Inc., New York.

Džunov, Todor (1999): »Succession of Citizenship: the Case of the Former SFRY«. V: Mrak, Mojmir, (ur.): *Succession of States*, Kluwer Law International, The Netherlands, str. 143–158.

Galicki, Zdzislav (1999): »State Succession and Nationality«. V: Trends and Developments in National and International Law on Nationality, 1st European Conference on Nationality, Strassbourg, str. 81–92.

Hafner, Gerhard (1999): »Austria and Slovenia: Succession of Bilateral Treaties and State Treaty of 1955«. V: Mrak, Mojmir, (ur.): *Succession of States*, Kluwer Law International, The Netherlands, str. 127–141.

Kač, Miha, Krisch, Miha (1999): »*Pregled predpisov o državljanstvu 1918–1991*«. V: Slovensko javno pravo na prelomu v novo tisočletje, Inštitut za javno pravo, Ljubljana, str. 607–631.

Kamminga, Menno T. (1996): »*State Succession in Respect of Human Rights Treaties*«. V: European Journal of International Law, Vol 7, No.4, str. 469–484 (<http://www.ejil.org/journal/Vol7/No4/index.html>, december 2004).

Kos, Borivoj (1996): »*Primerjava zakonov o državljanstvu držav, ki so nastale na ozemlju nekdanje SFRJ*«. V: Pravna praksa, št. 363, 14. 11. 1996, Gospodarski vestnik, d. d. (<http://www.ius-software.si/BAZE/LITE/K/iRevP61519960363>, december 2004).

Mesojedec Pervinšek, Alenka (1999): »*Učinek mednarodnega prava v notranjem pravu Republike Slovenije na področju državljanstva*«. V: Slovensko javno pravo na prelomu v novo tisočletje, Inštitut za javno pravo, Ljubljana, str. 647–661.

Mesojedec Pervinšek, Alenka (1997): »*Predpisi o državljanih in tujcih*«, ČZ Uradni list Republike Slovenije.

Škrk, Mirjam (1999): »*Recognition of States and (Non)-Implication on State Succession: The Case of Successor States to the Former Yugoslavia*«. V: Mrak, Mojmir, (ur.): *Succession of States*, Kluwer Law International, The Netherlands, str. 1–32.

Šturm, Lovro, urednik: »*Upravni zbornik 1996*«, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, 1996.

Trifikovič, Miloš (1999): »*Fundamental Contraversies in Succession to the Former SFRY*«. V: Mrak, Mojmir, (ur.): *Succession of States*, Kluwer Law International, The Netherlands, str. 187–206.

Vernik, Boštjan, Breznikar, Karmen (1999): »*Vloga mednarodnega prava pri urejanju vprašanj državljanstva (poskus konceptualne predstavitve)*«. V: Slovensko javno pravo na prelomu v novo tisočletje, Inštitut za javno pravo, Ljubljana, str. 663–682.

Ziemele, Ineta (2001): »*General Aspects of Nationality and Human Rights in Relation to State Succession*«. V: Challenges to National and International Law on Nationality at the Beginning of the New Millenium, 2nd European Conference on Nationality, Strassbourg, str. 149–172.

Žagar, Mitja (1999): »*Sorazmernost med interesi posameznika in države na področju državljanstva*«. V: Slovensko javno pravo na prelomu v novo tisočletje, Inštitut za javno pravo, Ljubljana, str. 683–696.

Žagar, Mitja (2000): Citizenship-Nationality: »*A Proper Balance Between Interests of States and Those of Individuals*«. V: Trends and Developments in National and International Law on Nationality, 1st European Conference on Nationality, Strassbourg, str. 93–112.

2. DOKUMENTI MEDNARODNIH ORGANIZACIJ

SVET EVROPE

European Commission for Democracy through Law: »*Consequences of State Succession on Nationality*«, Council of Europe, 1996, CDL-INF(1997)001e.

ZDRUŽENI NARODI

International Law Commission; *ILC Yearbook 1974, Vol. II, part 1, United Nations, A/CN.4/SER.A/1975/Add.1 (76.V.4)*.

International Law Commission: *Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-First Session, 3 May–23 July 1999, A/54/10*.

Human Rights Committee: *Rights of the Child (Art. 24)*, 07/0489 CCPR⁷⁸ General Comment 17.

Human Rights Committee, *Freedom of Movement (Art. 12)*, 02/11/99 CCPR General Comment 27, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Non-discriminatory Implementation of Rights and Freedoms (Art. 5, 15/03/96 CERD*⁷⁹ General Recommendation 20. V: Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, A/51/18.

General Assembly, *Resolution no. 47/1, 1992, A/RES/47/1*.

General Assembly, *Resolution no. 48/31, 1993, A/RES/48/31*.

Security Council, *Resolution no. 777, 1992, S/RES/777 (1992)*.

Security Council, *Resolution no. 1244, 1999, S/RES/1244 (1999)*.

DRUGE ORGANIZACIJE

International Helsinki Federation for Human Rights, *Annual Report 1997* (http://www.greekhelsinki.gr/special_issues_annual_ihf97.html, december 2004).

3. DRUGI DOKUMENTI

US Department of State, *Croatia Country Report on Human Rights Practices for 1993*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 1994 (http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/democracy/1993_hrp_report/93hrp_report_toc.html, december 2004)

⁷⁸ CCPR Convent on Civil and Political Rights.

⁷⁹ CERD Convention on Elimination of all Forms of Racial Discrimination.

US Department of State, Macedonia Country Report on Human Rights Practices for 1994, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 1995
(http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/democracy/1994_hrp_report/94hrp_report_eur.html, december 2004)

4. KONVENCIJE IN DEKLARACIJE

ZDRUŽENI NARODI

Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede pogodb, sprejeta 1978 na podlagi Resolucije Generalne skupščine ZN, št. 3496 (XXX), 1975, v veljavi od 1996, Uradni list SFRJ-MP, št. 1–1/1980.

Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede državnega premoženja, arhivov in dolgov, sprejeta leta 1983, na podlagi Resolucije Generalne skupščine ZN 36/113 iz leta 1981, Uradni list RS, MP, št. 17/2002.

Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk, sprejeta z Resolucijo Generalne skupščine, št. 34/180, 1979, začetek veljave 1981. V: Cerar, Miro, Jamnikar, Jon, Smrkolj, Maja (ur.): Dokumenti človekovih pravic, Ljubljana 2002, str. 313–337.

Konvencija Združenih narodov o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, sprejeta z Resolucijo Generalne skupščine, št. 2106 (XX), 1965, začetek veljave 1969. V: Cerar, Miro, Jamnikar, Jon, Smrkolj, Maja (ur.): Dokumenti človekovih pravic, Ljubljana 2002, str. 285–311.

Konvencija o otrokovih pravicah, sprejeta z Resolucijo Generalne skupščine, št. 44/25, 1989, začetek veljave 1990. V: Cerar, Miro, Jamnikar, Jon, Smrkolj, Maja (ur.): Dokumenti človekovih pravic, Ljubljana 2002, str. 377–415.

Convention relating to the Status of Stateless Persons, sprejeta leta 1954 na podlagi resolucije Ekonomskega in socialnega sveta, št. 526 A (XVII), 1954, začetek veljave 1960, UNTS vol. 360, str.117.

Convention on the Reduction of Statelessness, sprejeta leta 1961 na podlagi resolucije Generalne skupščine, št. 896(IX) iz 1954, začetek veljave 1975, UNTS vol. 989, str. 175.

Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, sprejet z Resolucijo Generalne skupščine, št. 2200 A (XX), 1966, začetek veljave 1976. V: Cerar, Miro, Jamnikar, Jon, Smrkolj, Maja (ur.): Dokumenti človekovih pravic, Ljubljana 2002, str. 185–221.

Splošna deklaracija človekovih pravic, sprejeta z Resolucijo Generalne skupščine, št. 217 A (III), 1948. V: Cerar, Miro, Jamnikar, Jon, Smrkolj, Maja (ur.): Dokumenti človekovih pravic, Ljubljana 2002, str. 149–161.

SVET EVROPE

Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in Cases of Multiple Nationality, 1963, ETS, št. 043, začetek veljave 1968.

European Convention on Nationality, 1997, ETS, št. 166, začetek veljave 2000.

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, 1950, ETS, št. 005, začetek veljave 1953. V: Cerar, Miro, Jamnikar, Jon, Smrkolj, Maja (ur.): Dokumenti človekovih pravic, Ljubljana 2002, str. 449–481.

Protokol št. 4 h konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, 1963, ETS, št. 046, začetek veljave 1968. V: Cerar, Miro, Jamnikar, Jon, Smrkolj, Maja (ur.): Dokumenti človekovih pravic, Ljubljana 2002, str. 489–495.

DRUGE ORGANIZACIJE

Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws, Društvo narodov, 1930, začetek veljave 1937, LNTS Vol. 179, str. 89.

Ameriška konvencija o človekovih pravicah, 11/22/69, Organization of American States, OAS TREATY SERIES, NO. 36, začetek veljave 07/18/78. V: Cerar, Miro, Jamnikar, Jon, Smrkolj, Maja (ur.): Dokumenti človekovih pravic, Ljubljana 2002, str. 689–739.

5. ZAKONI IN PODZAKONSKI AKTI

Izjava o dobrih namenih, Uradni list RS, št. 44/90-I.

Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora, Službeni list Srbije i Crne gore, št. 1/2003.

Ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 11/1991-I, 45/1994.

Zakon na državljonstvo na Republika Makedonija, Služben vestnik, št. 67/92.

Zakon o državljanstvu Republike Bosne i Hercegovine, Službeni list RBiH, št. 18/92, 11/93, 27/93, 15/94.

Zakon o državljanstvu Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 1-8/91-I, 30-1238/91-I, 38-1892/92, 13-516/94, 13/95.

Zakon o državljanstvu Socialistične federativne republike Jugoslavije, Uradni list SFRJ, št. 58-1824/76.

Zakon o državljanstvu Socialistične Republike Slovenije, Uradni list SRS, št. 23-1380/76.

Zakon o hrvatskom državljanstvu, Narodne novine, št. 53/91, 28/92.

Zakon o Jugoslovenskom državljanstvu, Službeni list SRJ, št. 33/96.

Zakon o ratifikaciji Sporazuma o nasledstvu, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 20/2002

Zakon za sprovođenje Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora, Službeni list Srbije i Crne gore, št. 1/2003.