

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Двојно држављанство као правни институт

(мастер рад)

Ментор:
Доц. др Милош Прица

Студент:
Анђела Поповић
Број индекса: М 005/18 - УП

Ниш, 2020. година

Садржај

УВОД	3
Глава 1.	
Држављанство као људско право	5
§ 1. Појам и опште карактеристике држављанства	5
§ 2. Појам и карактеристике двојног држављанства	8
§ 3. Историјски развој двојног држављанства	10
Глава 2.	
Двојно држављанство у правном поретку Републике Србије и у правним порецима на простору бивше СФРЈ	
А - Двојно држављанство у правном поретку Републике Србије	14
§ 4. Правни режим двојног држављанства	14
§ 5. Стицање двојног држављанства	15
§ 6. Поступак одлучивања о држављанству	19
§ 7. Престанак држављанства Републике Србије	19
Б - Двојно држављанство у правним порецима на простору бивше СФРЈ	21
§ 8. Двојно држављанство у праву Црне Горе	22
§ 9. Двојно држављанство у праву Хрватске	23
§ 10. Двојно држављанство у праву Босне и Херцеговине	25
§ 11. Двојно држављанство у праву Словеније	27
§ 12. Двојно држављанство у праву Македоније	28
Глава 3.	
Двојно држављанство у Европским земљама	29
§ 13. Двојно држављанство у контексту права Европске Уније	31
§ 14. Двојно држављанство у најразвијенијим европским земљама	38
Глава 4.	
Двојно држављанство као изузетак а не правило	43
ЗАКЉУЧАК	46
ЛИТЕРАТУРА	48
САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ	52
БИОГРАФИЈА	54

УВОД

Држављанство се у већини законодавстава одређује као однос јавноправног карактера између појединца и државе. На основу тог односа, појединац остварује сва грађанска, политичка и социјално-економска права, која су му гарантована од стране државе како у оквиру граница, тако и изван њих. Наравно, уз права постоје и дужности и обавезе које појединац мора да испуњава. Држављанству се посвећује доста пажње, будући да је једно од најважнијих питања правних поредака држава, као и основ за стицање, признавање и уживање многих других права и слобода које из њега произилазе. Управо права и слободe које држављанство „пружа“ разликује положај држављана од положаја и статуса „недржављана“ одређене државе, односно странаца, и такву врсту поделе уређују саме државе.

Иако је до почетка 90-их година прошлог века било незамисливо да једно лице има два или више држављанства, последњих година актуелно је постало питање двојног држављанства. Чињеница да једно лице има више од једног држављанства последица је спреге два различита фактора, међународне миграције, као економско-политичког фактора, с једне стране, и нејединственог правног оквира у коме се стиче, мења или губи држављанство, као фактора законодавне политике сваке поједине државе, с друге стране.¹

Питање двојног држављанства је за правни поредак Републике Србије, као и за правне поретке држава које су чиниле бившу СФРЈ, веома занимљиво и од изузетног је значаја, имајући у виду актуелна дешавања у Србији, као што су нерешено питање статуса Косова и Метохије, нерешени проблеми избеглица који су настали још деведесетих година, и последњих година питање миграната.

У овом раду биће обрађено питање двојног држављанства у Србији, појам и карактеристике овог института, затим настанак и историјски развој, као и начин стицања двојног држављанства. Кроз рад ће се, разуме се, споменути и појам држављанства, као

¹ М. Петровић, *Двојно држављанство – предност или проблем*, Држављанство и међународно приватно право, Хашке конвенције (зборник радова), Правни факултет у Београду, 2007, стр. 85

правног института и његове основне карактеристике. Биће речи о позитивноправним решењима земаља бивше СФРЈ, и размотриће се услови и критеријуми које оне прописују.

Поред бивше СФРЈ, важно је указати и на држављанство Европске уније. Када говоримо о држављанству у европским државама, не можемо да изоставимо Европску конвенцију о држављанству, међународни инструмент којим је постигнута синтеза правних норми о држављанству и који се третира као модел права држављанства европских држава.

Кроз рад ће даље бити обрађени случајеви уређења питања двојног држављанства у развијеним европским државама, које нису чланице Европске Уније. Држава која је неутрална, независна, са посебним уређењем, која се налази у самом срцу Европе, Швајцарска, на специфичан начин уредила је питање бипатридије. Однос Швајцарске према двојном држављанству је оно што је разликује од осталих европских земаља, јер је двојно држављанство коришћено као инструмент сузбијања апатридије. Краљевина Норвешка је до 01. јануара 2020.године забрањивала двојно држављанство, тако да је велики број странаца у тој земљи морао тражити испис из држављанства матичне земље како би остварио право на држављанство Норвешке. Двојно држављанство се није могло имати, осим у изузетним случајевима, када су за то постојали посебно јаки разлози.

Циљ овог истраживања је приближавање питања двојног држављанства као правног института и његовог значаја како за развијене, тако и за земље у развоју, док ће посебна пажња бити посвећена његовом значају у Републици Србији. Кроз компаративну анализу узрока настанка овог института у европским земљама и земљама бивше СФРЈ и утврђивања предности и проблема који се јављају као његова последица, биће изграђена кохерентна целина која омогућава стварање детаљније слике о институту двојног држављанства.

Глава 1.

Држављанство као људско право

Становништво је, поред власти и територије, основни елемент сваке државе. Без ових елемената, не може се о њој говорити говорити. Како становништво једне државе највећим делом чине њени држављани, у овом делу биће најпре обрађен појам, као и опште карактеристике држављанства. Имајући у виду прихваћеност двојног држављанства као правног института од стране држава на европском тлу, говориће се о појму, његовим карактеристикама и на крају о настанку и развоју.

§ 1. Појам и опште карактеристике држављанства

Држављанство је трајна правна веза, односно правни однос између државе и физичког лица. Држављанство је неотуђиво и темељно право појединца, али уједно и обавеза свакога појединца да поштује уставни поредак државе чији је држављанин.² Суштина држављанства огледа се у успостављању везе између грађанина и власти, која уређује његова права и обавезе.³

Држављанство означава припадност државном народу као персоналном елементу државе (на супрот њеном територијалном елементу).⁴ Држава је без народа незамислива, те је неопходно да се питање држављанства законом уреди на трајан начин, будући да је то једно од најважнијих питања правних поредака држава, као и полазна основа за креирање социјалног, правног, економског и политичког миљеа на њеној територији, на којој држављани остварују најшири спектар грађанских права гарантованих највишим правним актом. Свака држава је слободна да одреди ко су њени држављани, прописујући услове за

² Л. Хека, *Институт двојног држављанства у Мађарској и у државама насталим на подручју некадашње Југославије - упоредна анализа*, Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније, тематски зборник, Правни факултет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2013, стр. 471.

³ В. Чок, *Двојно држављанство у упоредном и међународном праву*, Југословенска ревија за међународно право: орган Југословенског удружења за међународно право, бр.3/1993, стр. 259

⁴ М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право са међународним управним правом*, Ниш, 2014, стр. 109

стицање и престанак држављанства, и у томе је једино ограничена међународним уговорима, које је, такође, слободно закључила у овој материји.⁵

Као персонална веза између државе и њених држављана, држављанство се не губи када се грађани налазе ван територијалних граница своје матичне државе. Напротив, државе воде бригу о својим држављанима и када се налазе на територији друге земље, чиме остају заштићени и уживају права која им матична држава обезбеђује.

Све је присутније схватање о држављанству као основном људском праву, које је држава дужна да гарантује сваком појединцу. Право свакога на држављанство је први пут споменуто у члану 15 Универзалне декларације о људским правима, а члан 7 Конвенције Уједињених нација о правима детета из 1989. године даје сваком детету право на држављанство.⁶

У Уставу Републике Србије, држављанство је систематизовано у људска права, и чланом 38 прописано је да стицање и престанак држављанства Републике Србије уређује закон. Држављанин Републике Србије не може бити протеран, ни лишен држављанства или права да га промени. Дете рођено у Републици Србији има право на држављанство Републике Србије, ако нису испуњени услови да стекне држављанство друге државе.⁷ У Републици Србији, важећи прописи који регулишу и уређују питање држављанства јесу Устав Републике Србије из 2006. године и Закон о држављанству Републике Србије из 2004. године са изменама и допунама извршеним 2007. године.

Имајући у виду да становници једне државе не морају нужно бити и њени држављани, држављанство служи као општи критеријум за разликовање домаћих од страних лица. Иако постоји тенденција изједначавања правног положаја домаћих и страних лица, то изједначавање се највише односи на приватна права странаца, као што су породична и лична права, право на рад, право на социјално осигурање. Међутим, када се ради о политичким правима, односно правима везаних за обављање јавних функција, она су углавном резервисана само за домаће држављане. Посебно је значајно да странац нема право трајног боравка у земљи у којој се налази, те да може бити протеран из државе, у

⁵ М. Станивуковић, М. Живковић, *Међународно приватно право*, Нови Сад, Ниш, 2013, стр. 86.

⁶ Л. Хека, *op. cit.*, стр. 473.

⁷ Члан 38 Устава Републике Србије, *Сл. Гласник бр.98/200*

складу са правом које у тој држави важи.⁸ Права странаца у правном поретку Републике Србије регулисана су Законом о странцима („Сл. гласник, бр. 24/2018 и 31/2019). Овим Законом уређују се услови за улазак, кретање, боравак и враћање странца, као и надлежност и послови органа државне управе Републике Србије, у вези са уласком, кретањем, боравком странаца на територији Републике Србије и њиховим враћањем из Републике Србије.⁹ Чланом 2 ставом 1 наведеног Закона прописано је да се закон не примењује на странце који:

1. су поднели захтев за добијање азила или којима је у Републици Србији одобрен азил или привремена заштита, ако законом није другачије одређено;
2. по међународном праву уживају привилегије и имунитете у делу који је тим привилегијама и имунитетима искључен;
3. су стекли избеглички статус у смислу Закона о избеглицама.

Категорија лица, која се сматра проблематичном за међународно хуманитарно право су апатриди, односно лица која немају држављанство. Разлози који могу довести до апатридије су различити, и могу, али не морају зависити од лица која су без држављанства (сукоб закона, дискриминација, одрицање од држављанства, укидање држављанства од стране државе). Чланом 2, став 2 Закона о странцима прописано је да се на лица без држављанства примењују се одредбе Конвенције о правном положају лица без држављанства, ако је то за њих повољније.

Специјалне категорије странаца, на које се не примењује Закон о странцима, су азиланти и избеглице. У нашем праву азил је уређен Законом о азилу и привременој заштити („Сл. гласник РС“, бр. 24/2018). Законом је одређено да је **азил** право на боравак и заштиту које има странац којем је, одлуком надлежног органа, одобрено право на уточиште или супсидијарну заштиту. **Избеглица** је странац који се због оправданог страха од прогона због своје расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или припадности одређеној друштвеној групи или због својих политичких уверења не налази у држави свог порекла и није у могућности или због тог страха не жели да се стави под заштиту те државе, као и лице без држављанства које се налази изван државе свог

⁸ М. Петровић, М. Прица, *op. cit.*, стр. 121

⁹ Члан 1. Закона о странцима, *Сл. Гласник бр. 24/2018 и 31/2019*

уобичајеног боравишта и које не може или због тог страха не жели да се врати у ту државу.¹⁰

Важно је напоменути да се одредбе Закона о азилу и привременој заштити не примењују на избеглице које су тај статус стекле на основу Закона о избеглицама („Сл. гласник РС“ бр.18/92, „Службени лист СРЈ“ бр. 42/02 – СУС и „Службени гласник РС“ бр. 30/10). Важећи Закон о избеглицама говори о лицима која су избегла или прогнана из бивших југословенских република на територију Републике Србије, а услед догађаја који су се одиграли од 1991. до 1998.године, а не могу или због страха од прогона или дискриминације не желе да се врате на територију са које су избегла.

Супротно лицима без држављанства, постоје лица која имају два, три или више држављанстава. Најчешће су то лица са два држављанства, односно бипатриди. Законодавац Републике Србије приликом пријема странаца у држављанство Републике Србије тражи отпуст из страног држављанства, али како је та одлука питање целисходности и зависи од воље државе, уколико је у државном интересу, страном држављанину треба дати и домаће држављанство.

§ 2. Појам и карактеристике двојног држављанства

Двојно држављанство постоји у случају када једно лице истовремено има држављанство двају или више земаља. Представља део правног режима држављанства. Двојни држављанин (бипатрид) је лице које испуњавања услове за стицање држављанства две државе, те је везано за две државе везом држављанства и на основу тих веза има права и дужности према свакој од тих држава.¹¹ Оно има све већи значај у међународним односима.

¹⁰ Члан 2 Закона о азилу и привременој заштити („Сл. гласник РС“, бр. 24/2018)

¹¹ Б. И. Бордаш, *Двојно држављанство у контексту права Европске уније*, Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније, тематски зборник, књига IV, Правни факултет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2016 стр. 211

Двојно држављанство је израз различитих интереса суверених држава у чијој је власти да регулишу сва питања статуса својих држављана. Упоредном анализом законодавстава различитих држава, долази се до закључка да неке не прихватају двојно држављанство, односно *искључују* га из свог правног поретка, док га друге увршћују у свој правни поредак. Постоје и државе које су пронашле неко „средње“ решење, дајући предност домаћем држављанству, али ипак дозвољавају да њихов држављанин има и држављанство стране државе.

Промене којима је захваћено савремено друштво, као што су ратови, распад држава, кршење људских права, значајан напредак у области информатике, комуникација и транспорта, као и огроман јаз у економијама држава, условиле су међународне миграције. Све већи број људи, ради решавања егзистенцијалних питања, сели се из једне у другу државу, и то је условило раст бипатризма у свету.

Двојно држављанство може да настане на два начина: пореклом или натурализацијом. Најчешћи облик настанка двојног држављанства је рођењем детета у мешовитом браку, када дете пореклом стиче држављанство оба родитеља, или када се дете роди у држави која га чињеницом да је рођен на њеној територији аутоматски признаје за свог држављанина, а дете уз то пореклом добија и држављанство својих родитеља. Двојно (вишеструко) држављанство може да настане и натурализацијом, када уз задржавање већ постојећег држављанства стиче и држављанство земље у којој стално борави.¹²

Двојно држављанство је инструмент интеграционе међународне политике (Швајцарска), али се оно може користити и као начин решавања тешкоћа до којих долази у случају разједињавања, престанка некадашњих суверених држава (СССР, СФРЈ) и настанка нових суверених држава на истој територији и са истим становницима који су живели у систему јединственог држављанства годинама уназад.¹³

Дакле, када се говори о двојном држављанству, подразумева се да се ради о држављанству две суверене државе, или више њих. Предуслов за постојање двојног држављанства је да је ова могућност предвиђена прописима државе која даје

¹² Л. Хека, *op. cit.*, стр. 481

¹³ В. Чок, *Двојно држављанство у упоредном и међународном праву*, Југословенска ревија за међународно право: орган Југословенског удружења за међународно право, бр.3/1993, стр. 259.

држављанство, као и да друга држава није предвидела чињеницу да је њен држављанин добио држављанство друге земље као основ за губитак њеног.

§ 3. Историјски развој двојног држављанства

Држављанству је претходило подаништво које је означавало, с једне стране, обавезу верности поданика земаљском господару и, с друге, обавезу земаљског господара да штити поданика.¹⁴ Држављанство (фра. *nasionalite*; нем. *Nationalitaet*; енг. *citizenship*; шпан. *nacionalidad*; итал. *nazionalita*), етимолошки има корене у латинском језику, а генерално означава везу између државе и појединца.

Иако га данас признаје велики број држава, до почетка 90-их година 20. века било је незамисливо да неко има два држављанства, што је донекле и било логично, с обзиром на схватање да држављанство представља право, али и обавезу сваког појединца да поштује поредак државе чији је држављанин. Државе су га углавном спречавале, јер се сматрало претњом државној суверености и извором супротстављених обвеза и припадања. Деценијама је у Европи била пракса да човек који прима ново држављанство треба да се одрекне старог, или да добије отпуст из држављанства након што је стекао ново. Лига народа је 1930. декларисала да „сваки човек треба да има држављанство, али само једно“.¹⁵

И након Другог светског рата двојно држављанство се сматра супротним међународном поретку. Врхунац је била *Конвенција о смањењу случајева вишеструког држављанства и о војној обвези у случајевима вишеструког држављанства* из 1963. по

¹⁴ М. Петровић, М. Прица, *op. cit.* стр.109

¹⁵ Л. Хека, *op. cit.* стр. 491.

којој у случају брака (и деце) држављана двеју држава особе морају изабрати државу у којој ће испуњавати све своје обвезе.¹⁶

До заокрета у прихватању института двојног држављанства дошло је након демократских промена у централној и источној Европи, а нарочито након распада социјалистичких федерација (Југославија, Совјетски Савез, Чехословачка). Тада су новостворене државе морале да израде нове законе о држављанству и о странцима, јер су због отворених граница миграције и мешовити бракови постали учестали, и довели до знатног пораста броја двојних држављана, што је све захтевало савремена решења везана за питање држављанства, а која би одговарала свим европским државама.

У Кнежевини (Краљевини) Србији, *Уредба о српском прирођењу и отпуштању Срба из њиховог отачаства*, од 02.маја 1844. забрањује двојно држављанство, и предвиђа да странац који жели да буде примљен у српско држављанство мора прибавити отпуст из ранијег држављанства и положити заклетву следеће садржине: *Ја Н.Н. који сам досад поданик Н.био, ступајући у сажитељство српско заклинјем се Богом живим, да ћу као и други рођени Србин владајућем Књазу српском свагда веран бити, да ћу Устава земаљског, закона и уредаба савесно придржавати се, власти земаљске слушати и њима покоравати се, да ћу данак, дајбине и остала сва бремена земаљска, која се налагала буду, тачно плаћати и носити; и све дужности сажитељу српском својствене вољно испуњавати. Тако ми Бог помогао, и тако да могу одговор дати на његовом страшном суду.*¹⁷

Потреба за хитним уређењем питања држављанства јавила се оснивањем **Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца**, пошто су у новоствореној држави важили различити правни режими стицања и губљења држављанства, те је донет Закон о држављанству 21. септембра 1928.године, као и уредба министра унутрашњих послова за извршење Закона о држављанству од 28. децембра исте године. Поменутиим Законом, двојно држављанство

¹⁶С. Равлић, *Двојно држављанство у Еуропској унији: извори, типови, националне политике*, Зборник Правног факултета у Загребу, 64, 2014, стр.537.

¹⁷М. Петровић, М. Прица, *op. cit.* стр. 113.

било је забрањено, и одредбом 2. било је прописано да „Држављанин Краљевине Југославије у исто време не може бити држављанин које стране државе.“¹⁸

После Другог светског рата, у Југославији је, као и у многим федеративно уређеним државама, уведено савезно и републичко држављанство, међутим, законодавац се изричито изјаснио против двојног држављанства, прописујући: *Држављанство Федеративне Народне Републике Југославије искључује истовремено држављанство сваке друге државе.*¹⁹

У Закону о југословенском држављанству из 1964.године и Закону о држављанству СФРЈ из 1976. године нема изричитих одредби о искључивању држављанства друге државе.²⁰

Четири године по оснивању нове државе, тачније 1996. године, СРЈ изгласала је федерални закон о држављанству. По том закону, сви који су поседовали држављанство Републике Србије или Републике Црне Горе на дан оснивања нове државне заједнице, 27. априла 1992. године, постали су држављани СРЈ *ex lege*.²¹ Оно што је наметнуо нови закон били су рестриктивни услови за пријем грађана који су у Србију или Црну Гору дошли након тог датума. Већином су то биле избеглице које су након ратова масовно дошле у Србију, бежећи из Босне и Хрватске. Двојно држављанство никако није било толерисано, те је као један од услова да потенцијални држављанин стекне држављанство СРЈ био да је апликант изгубио претходно држављанство. Већ 2001. године федерални парламент усвојио је измене постојећег закона о држављанству, уводећи могућност двојног, односно многоструког држављанства.

Србија и Црна Цора су се 2003.године трансформисале у Државну заједницу Србија и Црна Гора. Уставна повеља нове државне заједнице експлицитно је поставила примат републичког држављанства над држављанством заједнице. Стога је било нужно замењивање републичког закона о држављанству који је у Србији био на снази дуже од две деценије и који није био усклађиван с федералним законима. *Закон о држављанству*

¹⁸ В. Чок, *op. cit.* стр. 277.

¹⁹ Члан 2 Закона о држављанству ФНРЈ од 23.08.1945 (*Сл. Гласник ФНРЈ*, БР.54/1946, пречишћен текст)

²⁰ В. Чок, *op. cit.* стр. 278

²¹ Ј. Васиљевић, *Кључни елементи трансформације режима држављанства у Србији од 1990.године*, Институт за филозофију и друштвену теорију, Универзитет у Београду, 2011, стр.69.

Републике Србије изгласан је 2004. године. Чланом 52 овог Закона предвиђено је двојно држављанство и то је његова битна карактеристика - *Држављанином Републике Србије, у смислу овог закона, сматра се и држављанин СФРЈ који на дан 27. фебруара 2005. године има држављанство друге републике раније СФРЈ, односно држављанство друге државе настале на територији раније СФРЈ и пријављено пребивалиште на територији Републике Србије у трајању од најмање девет година, ако поднесе писмену изјаву да се сматра држављанином Републике Србије и захтев за упис у евиденцију држављана Републике Србије.*

*Држављанином Републике Србије, у смислу овог закона, сматра се и црногорски држављанин који је на дан 3. јуна 2006. године имао пријављено пребивалиште на територији Републике Србије, ако поднесе писмену изјаву да се сматра држављанином Републике Србије и захтев за упис у евиденцију држављана Републике Србије.*²²

Важећи прописи који регулишу и уређују питање држављанства уопште, па тако и двојног држављанства у Републици Србији су **Устав Републике Србије из 2006. године** и **Закон о држављанству Републике Србије из 2004. године са изменама и допунама извршеним 2007. године**, након престанка постојања државне заједнице Србије и Црне Горе. Законом су уређују основи и поступак стицања и престанка држављанства, евиденције о држављанима Републике Србије, као и доказивање држављанства.

²² Члан 56 Закона о држављанству Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 135/2004 и 90/2007)

Глава 2.

Двојно држављанство у правном поретку Републике Србије и у правним порецима на простору бивше СФРЈ

А - Двојно држављанство у правном поретку Републике Србије

Република Србија донела је нови Закон о држављанству 2004. године. Нови закон донео је значајне промене у погледу стицања држављанства. У поређењу са ранијим прописима, стицање држављанства пријемом знатно је олакшано. Закон садржи низ одредби које прописују да се држављанство Републике Србије може стећи иако је лице већ држављанин неке друге земље, и оне представљају богат извор основа за настанак двојног држављанства. Како би се заокружила целина стицања двојног држављанства у Републици Србији, овим одредбама треба додати и одредбе о стицању држављанства по пореклу, као и одредбе међународних уговора.

§ 4. Правни режим двојног држављанства

Институт двојног држављанства егзистира у законодавним оквирима Републике Србије, иако закон не садржи изричиту одредбу којом га одређује. Законом о држављанству прописано је да ће се држављанин Републике Србије, који има и држављанство неке стране државе, сматрати држављанином Републике Србије када се налази на њеној територији.²³ Може се закључити да српско држављанство искључује свако друго страно држављанство, и да законодавац уопште не улази у испитивање ефективног држављанства, односно, да ли лице живи у држави Србији или страној држави чије истовремено држављанство има.

Наш законодавац нерадо гледа на питање двојног држављанства, јер приликом пријема странца у држављанство Србије тражи потврду да ће овај добити отпуст из досадашњег

²³ Члан 5 Закона о држављанству Републике Србије („Сл.гласник РС“, бр. 135/2004 и 90/2007)

држављанства.²⁴ Из овакве одредбе могло би се закључити да право Србије не признаје институт двојног држављанства, али такав закључак би био погрешан.

Несумњиво је да двојно држављанство пружа предности лицима која га поседују, али ствара и одређене обавезе лицу које има два држављанства. Држављанин мора бити веран својој држави. Свака држава гарантује свом држављанину читав корпус грађанских, политичких, економских права, а лице које има два држављанства, ужива ова права истовремено у обе државе. У пракси се дешава да двојно држављанство изазове одређене тешкоће, којих не би било да лице има држављанство само једне државе, нпр. питање екстрадиције, двоструког опорезивања, дипломатске заштите, војне обавезе... У нашем праву, прихваћено решење двојног држављанства може изазвати потешкоће када су у питању нека кривична дела. Уколико се лице са двојним држављанством не сматра држављанином Републике Србије када пређе њене границе, неће бити кривично одговоран чак и ако ступи у снаге које су непријатељски настројене према Републици Србији.²⁵

Поред законских норми, правни режим двојног држављанства у Републици Србији утемељен је и на билатералном међународном уговору, који је СР Југославија закључила са БиХ, о коме ће касније бити речи.

Занимљив је податак да српски држављани, рецимо, могу да постану држављани више од 150 држава на свим меридијанима. Од 28 чланица ЕУ, само Немачка, Данска и земље Бенелукса спречавају дупле пасоше, односно, услов за пријем у круг њихових грађана јесте одрицање од постојећег држављанства. У ту групу се сврстала и Црна Гора.

§ 5. Стицање двојног држављанства

Закон о држављанству Републике Србије прописује да се држављанство Републике Србије стиче: пореклом, рођењем на територији Републике Србије, пријемом и по међународним уговорима. Пореклом и рођењем на територији Републике Србије држављанство Републике Србије стиче се на основу уписа чињенице држављанства у матичну књигу рођених. Пријемом држављанство Републике Србије стиче се на основу

²⁴ М. Петровић, М. Прица, *op. cit.* стр. 122

²⁵ *Ibid.* стр. 123

правноснажног решења које министарство надлежно за унутрашње послове доноси након спроведеног поступка предвиђеног овим законом.²⁶

Странац који је навршио 18 година живота и коме није одузета пословна способност, може, на свој захтев, **пријемом** стећи држављанство Републике Србије уколико му је претходно одобрено стално настањење, под условом да има отпуст из страног држављанства или да поднесе доказ да ће отпуст добити ако буде примљен у држављанство Републике Србије и да је од подношења захтева најмање 3 године непрекидно имао пријављено пребивалиште на територији Републике Србије. Такође, странац мора поднети писану изјаву да Републику Србију сматра својом државом. Уколико се одрицање од ранијег држављанства не може разумно очекивати, онда то није услов за пријем у наше држављанство.²⁷

Законодавац је предвидео низ олакшица за различите категорије подносилаца захтева за пријем у држављанство Републике Србије. Ови либералнији услови пажљиво су одабрани, са циљем да послуже као доказ да се апликант за пријем у држављанство Републике Србије у тој мери саживео са Републиком Србијом, зато што је рођен на њеној територији, припадник је српског или другог народа или етничке заједнице са ових простора, или је као избегло, прогнано или расељено лице пронашао уточиште управо на територији Републике Србије. Посебно је, законодавац, имао у виду статус **припадника српског народа који немају пребивалиште на територији Републике Србије**. Ту групу субјеката углавном чине лица која су рођена у другим републикама бивше СФРЈ, која су имала држављанство те републике или су држављани држава насталих на територији раније СФРЈ.²⁸ Они могу бити примљени у држављанство Републике Србије без отпуста из страног држављанства, једино уз услов постојања пословне способности и навршених 18 година живота, као и поднете писмене изјаве којом Републику Србију сматрају својом државом. Под истим условима у држављанство Републике Србије може бити примљен припадник другог народа или етничке заједнице са територије Републике Србије. Тако на пример црногорски држављанин може постати држављанин Републике Србије и без

²⁶ Члан 6 Закона о држављанству Републике Србије („Сл.гласник РС“, бр. 135/2004 и 90/2007)

²⁷ Члан 14 Закона о држављанству Републике Србије („Сл.гласник РС“, бр. 135/2004 и 90/2007)

²⁸ Ј. Каличанин, *СТИЦАЊЕ ДРЖАВЉАНСТВА ПРИЈЕМОМ У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И УПОРЕДНОМ ПРАВУ*, мастер рад, Правни факултет у Нишу, 2018, стр. 17

пребивалишта у Републици Србији и отпуста из страног држављанства, и тако постати двоструки држављанин. На овај начин законодавац је умногоме олакшао пријем у држављанство када су у питању припадници српског народа.

Исти су услови за стицање држављанства и за припаднике других народа и етничких заједница (пунолетство, пословна способност и поднета писмена изјава подносиоца захтева да Републику Србију сматра својом земљом), ако захтев поднесу у року од две године од дана ступања Закона о изменама и допунама на снагу. Разлика постоји, и огледа се у томе што је одредба која се односи на припаднике српског народа трајног карактера, а одредба која се односи на припаднике других народа и етничких заједница темпорална - временски ограничена.²⁹

У држављанство Републике Србије може бити примљен држављанин СФРЈ или држављанин друге републике раније СФРЈ, односно држављанин друге државе настале на територији СФРЈ, који на дан 31. децембра 2016. године и на дан подношења захтева има пријављено пребивалиште у Републици Србији. Захтев за стицање држављанства може се поднети у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона.³⁰

Закон предвиђа посебне критеријуме за **странце чији би пријем у држављанство Републике Србије представљао интерес за Републику Србију**. Код ове категорије лица, Закон уопште не предвиђа услове које би она морала да испуне, како би била примљена у држављанство Републике Србије. Исти режим важи и за брачне супружнике ових лица. О њиховом пријему у држављанство Републике Србије решењем одлучује Влада Републике Србије, на предлог надлежног министарства.³¹ Овај начин је, по својој правој природи изузетан, а у пракси рестриктивно примењиван законски основ.

Двојно држављанство у праву Републике Србије може се стећи **и пореклом**. Одредбе Закона о држављанству у начелу дозвољавају да дете рођењем истовремено стекне више

²⁹ Стручни коментар – е-Press: Измене у Закону о држављанству Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр.90/2007): -Усклађивање Закона о држављанству са новим државноправним статусом Републике Србије, Уставом и измењеном структуром држављанства-, <https://www.paragraf.rs/>

³⁰ Самостални чланови Закона о допунама Закона о држављанству Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 24/2018), члан 3 (с2)

³¹ Члан 19 Закона о држављанству Републике Србије („Сл. гласник РС“ бр. 135/2004 и 90/2007)

држављанства.³² Одредбе члана 7. Закона о држављанству прописују да држављанство Републике Србије пореклом стиче дете чија су оба родитеља у тренутку његовог рођења држављани РС, дете чији је један од родитеља у тренутку његовог рођења држављанин РС, а рођено је на територији РС, као и дете рођено у иностранству, чији је један од родитеља у тренутку његовог рођења држављанин Републике Србије, а други је непознат или непознатог држављанства или без држављанства.

Пореклом ће стећи држављанство РС и дете које је рођено у иностранству, уколико га родитељ, који је у тренутку његовог рођења држављанин РС, пријави код надлежног дипломатског или конзуларног представништва РС као држављанина РС, до навршене 18 године живота, и ако поднесе захтев за упис детета у евиденцију држављана надлежном органу у Републици Србији. Уколико прети опасност да ће ово дете остати без држављанства, постаће држављанин РС иако нису испуњени претходно наведени услови. Уколико је дете старије од 14 година, биће потребна и његова сагласност за стицање држављанства на овај начин.³³ Лице које није стекло држављанство на начин прописан чланом 9 Закона, а навршило је 18 година живота и чији је један од родитеља био држављанин Републике Србије у тренутку његовог рођења, може стећи држављанство Републике Србије пореклом, ако до навршене 23.године живота поднесе захтев за упис у евиденцију надлежном органу у Републици Србији.³⁴

Поред наведених, Закон о држављанству садржи низ одредби на основу којих се држављанство Републике Србије може стећи, иако подносилац захтева већ има друго држављанство. Без губитка страног држављанства, држављанство Републике Србије може стећи:

- пунолетно лице које је рођено на територији Србије, ако пре подношења захтева непрекидно борави на њеној територији 2 године;
- странац који је најмање 3 године у браку са држављанином Србије и има одобрење за стално настањење;

³² М. Станивуковић, М. Живковић, *Међународно приватно право*, Нови Сад, Ниш, 2013, стр. 95

³³ Члан 9. Закона о држављанству Републике Србије („Сл.гласник РС“, бр. 135/2004 и 90/2007)

³⁴ Члан 10. Закона о држављанству Републике Србије („Сл.гласник РС“, бр. 135/2004 и 90/2007)

- деца родитеља који су пријемом стекли држављанство Републике Србије;
- лице које је раније отпуштено из држављанства Републике Србије и стекло страни држављанство, ако поднесе захтев за поновно стицање.³⁵

§ 6. Поступак одлучивања о држављанству

О захтеву за пријем, односно престанак држављанства Републике Србије, одлучује МУП, по хитном поступку. Захтев се подноси лично или преко пуномоћника. Уколико постоје разлози од интереса за Републику Србију због којих захтев треба одбити, МУП може одбити захтев, без обзира на то што су испуњени сви услови за пријем, односно отпуст. Правноснажно решење МУП одмах доставља органу надлежном за евиденцију држављана.³⁶

За лице које је стекло држављанство Републике Србије, а није уписано у матичну књигу рођених или у евиденције држављана Републике Србије вођене по досадашњим прописима, министарство надлежно за унутрашње послове утврдиће држављанство тог лица на његов захтев, односно на захтев надлежног органа који води поступак у вези са остваривањем права лица или по службеној дужности, и о томе ће донети решење.³⁷

§ 7. Престанак држављанства Републике Србије

Важеће право Републике Србије предвиђа неколико основа за престанак држављанства: отпустом, одрицањем и међународним уговорима.

Уставом Републике Србије прописано је да нико вољом државе не може бити протеран, ни лишен нашег држављанства.³⁸ Отпустом држављанство престаје на основу

³⁵ М. Станивуковић, М. Живковић, *op. cit.* стр. 94

³⁶ С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016. стр. 335.

³⁷ Члан 44 Закона о држављанству Републике Србије („Сл. гласник РС“ бр. 135/2004 и 90/2007)

³⁸ Члан 38 Устава Републике Србије, *Сл. Гласник бр.98/200*

захтева који подноси држављанин Републике Србије, уз испуњење одређених услова. Ово је захтев на темељу кога се мора донети управни акт. Други основ је одрицање – изјава воље која сама производи правно дејство. Престанак држављанства могућ је и по ратификованом међународном уговору. Битно је да установа престанка држављанства има чисто либерални карактер.³⁹

Држављанину Републике Србије држављанство престаје отпустом ако поднесе захтев за отпуст и ако испуњава следеће услове: да је навршио 18 година живота, да нема сметњи у погледу војне обавезе, да је измирио порезе и друге законске обавезе, да је регулисао имовинскоправне обавезе из брачног и односа родитеља и деце према лицима који живе у Републици Србији, да се против њега не води кривични поступак за кривична дела за која се гони по службеној дужности, а ако је у Републици Србији осуђен на казну затвора – да је ту казну издржао, и на крају, да има страно држављанство или доказ да ће бити примљен у страно држављанство.⁴⁰ Отпуст је управни акт који се доноси на захтев заинтересованог лица, те уколико тог захтева нема, или је исти поднет у заблуди или услед принуде, такав акт би био апсолутно ништав.

Престанак држављанства одрицањем представља једностану изјаву воље на коју се примењују одредбе грађанског права. Пунолетном држављанину Републике Србије држављанство може престати одрицањем уколико је рођен и живи у иностранству, а притом има и страно држављанство, ако се до навршене 25. године живота одрекне држављанства Републике Србије. Уколико неки од ових услова није испуњен, лице се не може одрећи нашег држављанства.

Министарство унутрашњих послова може донети и негативан управни акт, односно акт који стиче само формалну правноснажност, уколико процени да нису испуњени сви законски услови за престанак држављанства Републике Србије, или ако оцени да постоје разлози од интереса за Републику Србију због којих захтев за престанак држављанства треба одбити.⁴¹

³⁹ М. Петровић, М. Прица, *op. cit.* стр. 127.

⁴⁰ Члан 28 Закона о држављанству Републике Србије („Сл. гласник РС“ бр. 135/2004 и 90/2007)

⁴¹ М. Петровић, М. Прица, *op. cit.* стр. 132.

Б - Двојно држављанство у правним порецима на простору бивше СФРЈ

Готово да је немогуће говорити о правном поретку Републике Србије, а да се не сагледају правни пореци на простору бивше СФРЈ. На целом југословенском подручју држављани СФРЈ имали су једнак правни положај у вршењу субјективних права без обзира на њихово републичко држављанство. Републичко држављанство није утицало на међународне правне односе са страним државама, а у пракси је имало више симболичко значење.

Ратом који се одиграо на подручју бивше СФРЈ деведесетих година биле су погођене све државе чланице, и неколико милиона грађана, сада бивше федерације, било је принуђено да напусти своја огњишта. Уточиште су углавном пронашли у новоствореним матичним државама, али имајући у виду рат и новонасталу ситуацију, знатан део расељеног становништва имао је или статус избеглица, или им је статус био потпуно несређен, те је на тај начин двојно држављанство постало важан инструмент решавања статуса ових лица.

Дана 27.04.1992. године када су Србија и Црна Гора – преостале чланице тзв. крње Југославије прогласиле нову државу под називом Савезна Република Југославија, СФРЈ је званично престала да постоји у геополитичком вокабулару.

Осим Црне Горе, која је искључила двојно држављанство из свог правног поретка, остале државе бивше СФРЈ у својим правним системима признају двојно држављанство као правни институт, а БиХ га прихвата искључиво на основу међународних уговора, по принципу узајамности.

У даљем тексту биће укратко направљен осврт на то како су бивше чланице СФРЈ уредиле питање двојног држављанства данас.

§ 8. Двојно држављанство у праву Црне Горе

Црна Гора је 2006. године иступила из државне заједнице СЦГ. Као нова, независна држава, усвојила је Закон о црногорском држављанству 2008. године, чиме је престао да важи Закон о црногорском држављанству из 1999. године. У важећем закону о држављанству Црне Горе потврђен је принцип континуитета држављанства.

Црна Гора се сврстава у групу држава чији правни поредак искључује двојно држављанство. Законом о црногорском држављанству, чланом 8. прописано је да лице може стећи црногорско држављанство **пријемом**, уколико је то у складу са интересима Црне Горе, и које је поднело захтев и испуњава одређене услове. Услови су да је лице навршило 18 година живота, и да апликант има **отпуст из држављанства друге државе**. Такође, неопходно је да апликант борави у Црној Гори, законито и непрекидно 10 година пре подношења захтева за пријем у држављанство, да у Црној Гори има обезбеђен смештај, као и стални извор прихода, који му пружа материјалну и социјалну сигурност, да није осуђен на безусловну казну затвора, у било којој држави, у трајању дужем од једне године, за кривично дело које се гони по службеној дужности, или су престале правне последице осуде. Апликант мора познавати црногорски језик у довољној мери, која ће му омогућити основну комуникацију, те да је измирио доспеле пореске и друге законске обавезе.

Ипак, ни Црна Гора није сасвим искључила институт двојног држављанства из свог законодавства. Закон о црногорском држављанству прописује: „*Црногорски држављанин који има и држављанство друге државе, сматра се црногорским држављанином у поступку пред органима Црне Горе, ако није друкчије одређено ратификованим међународним уговорима.*”⁴² Чланом 18 истог закона прописано је да се црногорско држављанство може стећи на основу ратификованих међународних уговора или споразума које је закључила Црна Гора, као и да се овим уговорима и споразумима може установити двојно држављанство, под условом узајамности. Ипак, Црна Гора више од 10 година није потписала билатерални споразум о држављанству ни са једном државом.

⁴² Члан 2 Закона о црногорском држављанству ("Сл. лист ЦГ", бр. 13/2008, 40/2010, 28/2011, 46/2011, 20/2014 - одлука УС и 54/2016

Лицу које је поднело захтев за пријем у црногорско држављанство, а нема отпуст из држављанства друге државе, може се, на његов захтев издати **гаранција** да ће стећи црногорско држављанство. Гаранција се издаје са роком важења од две године уз услов да се до истека рока важења гаранције испуне услови за пријем.⁴³

Важећи црногорски закон предвидео је и олакшани начин стицања држављанства пријемом, када није неопходно испуњење услова који су предвиђени чл. 8 закона. Ради се о случајевима када је пријем лица у црногорско држављанство од посебног значаја за државни, научни, привредни, културни, економски, спортски и други интерес Црне Горе. О пријему у црногорско држављанство овог лица, на основу предлога Председника Црне Горе или председника Владе Црне Горе, одлучује орган државне управе надлежан за унутрашње послове.

Веома је занимљиво питање зашто власти Црне Горе не желе да у свој правни поредак уведу институт двојног држављанства. Једна од претпоставки је да је доношење оваквог закона чисто политички, с обзиром на време када је Црна Гора донела овај Закон, и да се оваквим решењем грађанима отежава обављање различитих послова. Можда је законодавац желео да сачува „независност Црне Горе“, јер би грађани, највероватније, да имају ту могућност, поред црногорског, узимали и српско држављанство.

§ 9. Двојно држављанство у праву Хрватске

Закон о хрватском држављанству предвиђа да лица могу стећи хрватско држављанство пореклом, рођењем на територији Хрватске, натурализацијом и на основу међународних уговора.⁴⁴

Двојно држављанство у праву Републике Хрватске постоји у случајевима стицања држављанства привилегованом натурализацијом. Овакав, олакшани начин стицања хрватског држављанства, предвиђен је за исељеника, његове потомке до трећег степена

⁴³ Члан 9 Закона о црногорском држављанству ("Сл. лист ЦГ", бр. 13/2008, 40/2010, 28/2011, 46/2011, 20/2014 - одлука УС и 54/2016

⁴⁴ Закон о хрватском држављанству (НН 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11, 110/15, 102/19)

сродства у правој линији и њихове брачне другове. Да би ова лица стекла држављанство није потребан отпуст из досадашњег држављанства, нити да лице има пријављени боравак у Хрватској. Хрватски закон дефинише да се исељеником *не сматра* лице које је иселило из Хрватске на основу међународног уговора или се одрекло хрватског држављанства те особа која је променила пребивалиште преселивши се у друге државе које су у то време биле у саставу СФРЈ.⁴⁵

Двојно држављанство стиче и странац чије би примање у хрватско држављанство представљало **интерес** за Републику Хрватску, и његов брачни друг који уз пријем у хрватско, задржава своје дотадашње држављанство.⁴⁶ У овом случају, надлежно министарство даје мишљење да такав интерес постоји. Иако долази до двојног држављанства, у Хрватској се не признају правне последице које оно производи, јер је законодавац у чл. 2 Закона о хрватском држављанству прописао да се држављанин Републике Хрватске, који има и страно држављанство, пред органима Републике Хрватске, сматра искључиво хрватским држављанином.⁴⁷

Малолетно дете које следи правни статус родитеља који натурализацијом стиче хрватско држављанство, такође задржава двојно држављанство⁴⁸, као и лице које тражи поновни пријем у хрватско држављанство, након што је пре тога затражило и исходило отпуст из хрватског држављанства ради стицања којег страног држављанства, што му је као претпоставка за обављање каквог позива или делатности поставила страна држава у којој има пребивалиште, те живи у Републици Хрватској и има одобрен боравак.⁴⁹

Када је ступио на снагу Закон о изменама и допунама Закона о хрватском држављанству 2012. године, лице рођено на подручју Републике Хрватске, које има одобрен стални боравак и живи у Хрватској, а поднело је захтев за стицање хрватског држављанства, треба уз захтев доставити отпуст из страног држављанства или доказ да ће отпуст добити ако буде примљено у хрватско држављанство. Отпуст из страног држављанства не тражи се за лица која су такав захтев поднела пре 1. јануара 2012.

⁴⁵ Члан 11 Закона о хрватском држављанству (НН 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11, 110/15, 102/19)

⁴⁶ Члан 12 Закона о хрватском држављанству (НН 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11, 110/15, 102/19)

⁴⁷ Члан 2 Закона о хрватском држављанству (НН 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11, 110/15, 102/19)

⁴⁸ Члан 13 Закона о хрватском држављанству (НН 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11, 110/15, 102/19)

⁴⁹ Члан 15 Закона о хрватском држављанству (НН 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11, 110/15, 102/19)

године, па тако она стицањем хрватског држављанства задржавају и страни држављанство.⁵⁰

§ 10. Двојно држављанство у праву Босне и Херцеговине

Закон о држављанству Босне и Херцеговине разликује се од других закона који важе у осталим држава чланицама бивше СФРЈ. У законодавном систему БиХ законодавац је изричитом одредбом предвидео двојно држављанство: „Држављани Босне и Херцеговине могу имати држављанство друге државе, под условом да постоји билатерални споразум између Босне и Херцеговине и те државе којим се то питање уређује, а који је одобрила Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине у складу са чланом IV. 4.d) Устава.“⁵¹ Могућност поседовања двојног држављанства је, дакле, у истом члану условљена постојањем билатералног споразума, као и одобрењем тог споразума од стране Парламентарне скупштине. БиХ је потписала билатералне споразуме са Србијом, Хрватском и Краљевином Шведском.

Србија, као правни наследник Савезне Републике Југославије, као и државне заједнице Србије и Црне Горе, примењује Уговор о двојном држављанству између Савезне Републике Југославије и Босне и Херцеговине, односно Закон о потврђивању Уговора о двојном држављанству између Савезне Републике Југославије и Босне и Херцеговине.⁵² Чланом 1. овог Уговора прописано је да се држављанство државе уговорнице може стећи под условима да је подносилац захтева навршио 18 година живота, да има пријављен боравак најмање три године на територији Србије, односно најмање годину дана ако је у браку са држављанином те државе уговорнице, да у држави чије држављанство стиче није осуђен за кривична дела за која је прописана казна затвора преко три године, да му није изречена мера безбедности протеривања странаца из државе уговорнице чије

⁵⁰ Л. Хека, *op. cit.* стр. 491.

⁵¹ Члан 4 Закона о држављанству Босне и Херцеговине („Сл. гласник БиХ“, бр. 22/2016 – пречишћен текст)

⁵² Уговор о двојном држављанству између СРЈ и БиХ („Сл. лист СР“, Међународни уговори број 2/03, ступио на снагу 15. маја 2003. године)

држављанство стиче за последње три године пре подношења захтева или заштитна мера удаљавања странца са територије државе уговорнице чије држављанство стиче за последњу годину дана пре подношења захтева, да се из његовог понашања може закључити да ће поштовати правни поредак државе уговорнице чије држављанство стиче.

Билатерални споразум потписан је и са Републиком Хрватском. Споразум о двојном држављанству између ове две земље потписан је још 2007.године, а његова примена почела је 2012.године. Чланом 2. наведеног Споразума прописано је да држављанин Републике Хрватске који поседује или је стекао држављанство Босне и Херцеговине на начин и у поступку утврђеном прописима Босне и Херцеговине, неће као резултат овог поседовања или стицања изгубити држављанство Републике Хрватске, нити ће се од њега тражити да поднесе захтев за престанак држављанства Републике Хрватске. Такође, држављанин Босне и Херцеговине који поседује или је стекао држављанство Републике Хрватске на начин и у поступку који је утврђен прописима Републике Хрватске, неће као резултат овог поседовања или стицања изгубити држављанство Босне и Херцеговине, нити ће се од њега тражити да поднесе захтев за престанак држављанства Босне и Херцеговине. Чланом 3. Споразума прописано је да ће се двојни држављанин када се налази на државном подручју Босне и Херцеговине, односно Републике Хрватске, сматрати се искључиво држављанином оне уговорне странке на чијем се државном подручју налази, уколико овим Уговором није другачије одређено.⁵³ Међутим, иако Споразум постоји, у самој Босни и Херцеговини, због тренутне политичке ситуације и неусаглашености, доводи се у питање како поштовање, тако и постојање истог.

БиХ потписала је и Споразум о двојном држављанству са Краљевином Шведском. На основу члана В 3. д) Устава Босне и Херцеговине и сагласности Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (Одлука ПС БиХ број 268/06 од 31. јануара 2006. године), Председништво Босне и Херцеговине на 86. седници, које је одржана 23. фебруара 2006. године донело је *Одлуку о ратификацији Споразума о двојном држављанству између Босне и Херцеговине и Краљевине Шведске*. Споразумом је прописано да држављанин Босне и Херцеговине неће изгубити и неће бити захтевано од њега да се одрекне држављанства Босне и Херцеговине као резултата поседовања или стицања шведског

⁵³http://mup.ks.gov.ba/sites/mup.ks.gov.ba/files/ugovor_dvoj_drz_bih_i_hrvatske_10-11.pdf

држављанства. Од држављанина Краљевине Шведске, који је стекао држављанство Босне и Херцеговине, неће бити тражено да се одрекне шведског држављанства. Када су војне обавезе у питању, за лица која су држављани обе државе уговорнице, примењиваће се одговарајуће релевантне одредбе из Повеље VII Европске конвенције о држављанству из 1997.године.⁵⁴

§ 11. Двојно држављанство у праву Словеније

Словенија допушта двојно држављанство у ситуацијама прописаним у Закону о држављанству Републике Словеније, али само када је то у њеном искључивом интересу.⁵⁵ Закон разликује три типа натурализације: 1. редовну натурализацију; 2. натурализацију под повлашћеним условима за лица словеначког порекла и странце у браку са словеначким држављанима, за лица рођена у Словенији која у њој живе од рођења, избеглице, лица без држављанства и малолетнике; и 3. натурализацију под изузетним условима за странце који не испуњавају све неопходне услове прописане за редовну натурализацију.⁵⁶

Могућност добијања двојног држављанства у праву Републике Словеније постоји у случају рођења детета у мешовитом браку, у ком случају дете стиче држављанство својих родитеља. Дете ће постати двојни држављанин, ако му је један од родитеља словеначки држављанин, а други страни држављанин. Дозвољено је стицање двојног држављанства и у случају када словеначки држављанин добије држављанство стране државе, али у том случају словеначки органи ће у поступку са својим грађанима двојног држављанина сматрати искључиво словеначким држављанином и на њега ће се примењивати норме словеначког права. Од примене овог правила постоји одступање предвиђено законом, и то

⁵⁴ Одлука о ратификацији Споразума о двојном држављанству између Босне и Херцеговине и Краљевине Шведске

⁵⁵ Закон о држављанству Републике Словеније (Урадни лист РС, шт. 24/07 – уратно пречишчено беседило ин 40/17)

⁵⁶ Ј. Каличанин, *op. cit.*, стр. 32

само уколико је међународним уговором другачије утврђено, чиме законодавац изричито признаје примат међународне норме.⁵⁷

§ 12. Двојно држављанство у праву Македоније

Кад је двојно држављанство у питању, законодавац Македоније је јасан и сасвим одређен – у одредби Закона је прописано да држављанин Републике Македоније може да има и друго држављанство, а држављанин Републике Македоније, који има држављанство друге државе, у Републици Македонији има сматрати искључиво њеним држављанином. Изузетак од овога правила може да представља искључиво другачија одредба неког међународног уговора или споразума.⁵⁸

Двојно држављанство може да стекне и исељеник или његов потомак прве генерације рођен у иностранству, ако задовољавају опште услове прописане за пријем у држављанство.⁵⁹

Иако је македонски Закон био доста либералан у погледу пријема странаца у македонско држављанство, много држављана из република бивше СФРЈ остало је без држављанства, а разлози нису само у рестриктивном тумачењу Закона о држављанству, већ и у примени принципа приоритета или искључивости македонског држављанства у односу на странско држављанство, а коначно и у енормним трошковима спровођења поступка натурализације.⁶⁰

⁵⁷ Члан 2 Закона о држављанству Републике Словеније (Урадни лист РС, шт. 24/07 – уратно пречишћено беседило 40/17)

⁵⁸ Л. Хека, *op. cit.* стр. 494.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Ј. Каличанин, *op. cit.* стр. 34.

Глава 3.

Двојно држављанство у Европским земљама

Посматрано историјски, институт двојног држављанства у земљама чланицама није био прихваћен од оснивања ЕУ. Данас, већина држава чланица толерише или у потпуности прихвата двојно држављанство. Под утицајем међународних миграција, као и све већег броја бракова са иностраним елементом, државе се за двојно држављанство опредељују из политичких разлога. Од 27 држава чланица ЕУ, само њих девет службено не прихватају двојно држављанство.

Настанак и стицање држављанства Европске Уније. Држављанство Европске Уније установљено је Уговором о Европској Унији, који је закључен у Мастрихту 7. фебруара 1992. године, а ступио је на снагу 01. новембра 1993. године. Њиме је регулисано да је држављанство ЕУ комплементарни појам националном држављанству, и стиче се на посредан начин, стицањем држављанства неке од њених држава чланица, које прописују правила и услове стицања држављанства. Регулисање материје држављанства и двојног држављанства искључиво је у надлежности држава чланица ЕУ. Свако лице које има држављанство неке државе чланице је и грађанин Уније. Може се приметити да у уговору из Мастрихта коегзистирају два појма – грађанство и држављанство, где држављанство представља однос појединца и државе, а грађанство упућује на успостављање „чвршће“ везе између статуса лица које је држављанин државе Европске уније и статуса грађанина Европске уније као супранационалне регионалне организације.⁶¹ Касније Амстердамски уговор појашњава уговор из Мастрихта, наводећи да грађанство Уније допуњује, а не замењује национално држављанство, да би на крају Лисабонски уговор парафразирао ову одредбу Амстердамског уговора, а у оквиру права и дужности грађана Уније наводи на првом месту право на слободно кретање и боравак на територијама држава чланица, као што је то био случај и у ранијим уговорима. Детаљно регулисање права на слободно кретање и боравак на територијама држава чланица свих

⁶¹ *Ibid*, стр. 36

грађана Уније извршено је Директивом ЕУ 2004/38⁶² о праву грађана Уније и чланова њихових породица на слободно кретање и боравак на територији држава чланица.⁶³

Већ је речено да је одлучивање о држављанству у искључивој надлежности држава чланица, те како ЕУ има 27 држава чланица, и свака има своје законе и прописе, не постоје идентична правила о стицању држављанства ЕУ. Међутим, могло би се закључити, проучавајући законе већине држава чланица, да постоје два начина стицања држављанства ЕУ:

1. рођењем у некој од држава чланица Европске уније;
2. путем натурализације лица које легално борави у некој од земаља чланица Европске уније.

Европска конвенција о држављанству. Готово да је немогуће говорити о држављанству ЕУ, а не поменути Европску конвенцију о држављанству. Чланом 1. ове Конвенције установљени су принципи и правила која се односе на држављанство физичких лица, као и правила која регулишу војне обавезе у случајевима вишеструког држављанства са којима ће унутрашње право држава уговорница морати да буде усклађено.⁶⁴ Чланом 2. Конвенције ближе су одређени појмови држављанства, вишеструког држављанства, појам детета и унутрашњег права. У смислу ове конвенције, држављанство означава законску везу између једног лица и једне државе и не указује на етничко порекло тог лица.

Начини стицања држављанства прописани су у члану 6. Конвенције. Основни начин стицања држављанства је *ex lege* (по закону), а предвиђен је и начин стицања натурализацијом. Значајно је решење стицања држављанства натурализацијом,

⁶²DIRECTIVE 2004/38 / EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the right of EU citizens and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) ° 1612/68 and repealing Directives 64/221 / EEC, 68 / 360 / EEC, 72/194 / EEC, 73/148 / EEC, 75/34 / EEC, 75/35 / EEC, 90/364 / EEC, 90/365 / EEC and 93/96 / EEC, April 29, 2004

⁶³ Б. И. Бордаш, *op. cit.* стр. 218

⁶⁴ Члан 1 Европске конвенције о држављанству од 1997.године

предвиђено у Конвенцији: „Свака држава уговорница треба да предвиди својим унутрашњим правом могућност натурализације лица која имају законито пребивалиште на њеној територији. Код утврђивања услова за натурализацију, она неће предвидети период боравка дужи од десет година пре подношења захтева.“⁶⁵ Може се закључити да је период боравка битан услов стицања држављанства натурализацијом.

§ 13. Двојно држављанство у контексту права Европске Уније

Држављанство Европске Уније и држављанство држава чланица су два института која паралелно егзистирају у државама чланицама Европске Уније. Сваки држављанин било које државе чланице ЕУ има и грађанство Уније, али то ипак не значи да има и двојно држављанство, већ ужива статус и права која му правни поредак ЕУ гарантује у оквиру ЕУ. Имајући у виду појам грађанства Уније и слободу кретања и боравка у државама чланицама, као најважнијег права које га суштински карактерише, двојно држављанство неког лица може да има различит значај у контексту права уније. Полазећи од грађанства Уније као основног статуса физичког лица од значаја су две ситуације: 1. држављанин једне државе чланице ЕУ поседује и држављанство неке друге државе чланице ЕУ и 2. држављанин једне државе чланице ЕУ поседује и држављанство неке треће земље, тј. државе нечланице.

Двојно држављанство две државе чланице из угла грађанства Уније. Први случај односи се на решавање проблема сукоба два или више држављанства држава чланица ЕУ, који се дешавају због једног од основних начела ЕУ, а то је право на слободно кретање и боравак грађана Уније. Афирмација грађанства Уније као основног статуса држављана држава чланица и права које укључује, може бити доведена у питање, јер се за потребе одређивања меродавног права или међународне надлежности државе чланице ослањају на своја национална законодавства. У овим случајевима шири се предметно поље примене

⁶⁵ Члан 6. Европске конвенције о држављанству од 1997. године

права Уније уопште, јер све што чини основни статус грађана Уније потпада под право Уније, чак и случају да конкретно питање не потпада под легислативну надлежност ЕУ. Да би се остварили циљеви ЕУ, правила националних права држава чланица у решавају сукоба више држављанстава уступају место начелима права Уније.⁶⁶

Са сукобом двојног држављанства грађана ЕУ, Суд ЕУ први пут се суочио 2002.године, у случају *Carlos Garcia Avello v Belgian State*.⁶⁷ К. Гарсија Абељо, шпански држављанин, и И. Вебер, белгијска држављанка, венчали су се у Белгији, где су и имали пребивалиште. Двоје деце рођене у њиховом браку имају двојно држављанство – белгијско и шпанско. Поднесен је предлог за одлучивање о претходном питању, а повод су биле чињенице које се односе на промену презимена њихове деце – двојних држављана. Белгијске власти су њихово презиме одредиле у складу са својим правом као меродавним, на основу држављанства као тачке везивања.⁶⁸ Подносилац представке желео је да се презиме деце одреди поштујући шпанску традицију и законе, по којима се уз презиме оца додаје презиме мајке. Од суда је, као законски заступник деце, затражио тумачење одредаба о грађанству Уније и начела слободе кретања и боравка лица с обзиром на околности конкретног случаја око одређивања презимена *двојних* држављана.

Суд је најпре поставио питање да ли одређивање презимена спада у подручје примене права Уније, а посебно под одредбе Уговора о оснивању Европске заједнице о грађанству Уније. Сваки држављанин било које државе чланице ЕУ, без обзира на то да ли има држављанство једне или више држава, ужива статус грађанства Уније. Тај статус омогућава држављанима држава чланица који се налазе у истој ситуацији да у оквиру поља примене Уговора о оснивању ЕЗ уживају исти третман у праву без обзира чији су држављани; у поље примене Уговора потпадају све оне ситуације које укључују остваривање основних слобода, нарочито слободе кретања и боравка на територији држава чланица.⁶⁹

Суд у пресуди даље наводи, у ставу 25, да иако су правила о одређивању презимена у искључивој надлежности држава чланица, оне се ипак, приликом вршења те

⁶⁶ Б. И. Бордаш, *op. cit.* стр. 228

⁶⁷ *Carlos Garcia Avello v Belgian State*, JUDGMENT OF THE COURT 2 October 2003 * In Case C-148/02

⁶⁸ Уколико лице има два држављанства, од којих је једно белгијско, белгијско држављанство преовлађује.

⁶⁹ Б. И. Бордаш, *op. cit.* стр. 223

надлежности, морају придржавати правила Уније, нарочито одредби о слободи кретања и боравка сваког грађанина Уније на територији држава чланица. Таква веза са правом Уније постоји и у случају деце г. Гарсије Абељо због чињенице да су они држављани једне државе чланице, а законито бораве на територији друге државе чланице. Овакав закључак не може бити оспорен чињеницом да деца имају и држављанство државе чланице у којој имају пребивалиште од рођења (Белгија), као ни чињеницом да власти те државе признају само то држављанство.

У ставу 28. пресуде, Суд се позвао на случај *Микелети* и навео да „није дозвољено да држава чланица ограничи дејство држављанства друге државе чланице тако да би наметнула додатни услов за признање тог држављанства ради остваривања основне слободе коју прописује Уговор (о оснивању ЕЗ)“. Даље, суд је изрекао став да члан 3 Хашке конвенције о одређеним питањима које се односе на сукоб правила о држављанству из 1930. г., на који се белгијске власти позивају приликом признања држављанства државе суда као одлучујућег у случајевима двојног/вишеструког држављанства „не намеће обавезу, већ само одређује могућност државама уговорницама да дају предност том држављанству над другим држављанствима“. ⁷⁰ Овакав став је од великог значаја за третман двојног држављанства у контексту права ЕУ, као и због ширења предметног поља примене права уније. ⁷¹

На основу свега наведеног можемо закључити да је Суд приликом одлучивања примат дао праву ЕУ, односно начелу слободног кретања и боравка грађана, у односу на правила међународног приватног права о двојном држављанству. Суд је у конкретном случају закључио да лица која имају само белгијско држављанство никако не могу бити у истој ситуацији као и лица која имају белгијско и држављанство неке друге државе чланице ЕУ, у овом случају Шпаније, те не могу бити третирана на исти начин, што само потврђује наш закључак.

⁷⁰ *Carlos Garcia Avello v Belgian State*, JUDGMENT OF THE COURT 2 October 2003 * In Case C-148/02, ст.28

⁷¹ Б. И. Бордаш, *op. cit.* стр. 223

Двојно држављанство треће земље и државе чланице из угла грађанства Уније. У

другом случају шири се персонално поље примене права ЕУ на оне држављане држава чланица који истовремено имају држављанство и неке државе нечланице, односно треће земље. Прва формална пресуда везана за ову ситуацију донета је у случају *Micheletti*⁷², још у време када грађанство ЕУ није постојало као правни институт, и којом приликом је суд изрекао основне поставке о двојном држављанству у контексту права Уније.

Случај је доспео пред Суд ЕУ 1990.године, у време постојања Европске Економске Заједнице. Према споразуму који су закључиле Шпанија и Аргентина (чији је држављанин био *Micheletti*) шпанско Министарство образовања и науке званично је признало 1989.године универзитетску диплому стоматологије г. Микелетија и због чега су му шпанске власти издале дозволу привременог боравака на период од шест месеци. Привремени боравак шпанске власти одобриле су на основу италијанског пасоша, који је Микелетију издао италијански конзулат у Аргентини. Микелети је имао и италијанско држављанство, стечено према одредби чл. 1 италијанског Закона бр. 555 из 1912 (измењеног 1983. г.) а која прописује да је дете италијанске мајке или италијанског оца италијански држављанин.⁷³ Пре истека овог периода, Микелети је поднео захтев за издавање дозволе сталног боравака, као грађанина Европске економске заједнице, да би се настанио у Шпанији и наставио са обављањем стоматолошке праксе. Шпанске власти су захтев одбиле, заснивајући своју одлуку на чл. 9 Шпанског грађанског законика, који прописује, да у случају да ниједно држављанство двојног држављанина није шпанско, преовлађује држављанство оне државе у којој је дотично лице имало своје уобичајено боравиште пре доласка у Шпанију, а то је у овом случају Аргентина. У складу с тим, Микелети као аргентински држављанин, а не држављанин државе чланице, не ужива право настањења у Шпанији.

Шпански суд поднео је Суду ЕУ да на основу наведених чињеница одлучи о претходном питању, да ли одредбе права заједнице о слободи настањивања онемогућавају државе чланице да, држављанину друге државе чланице, који истовремено има и

⁷² Mario Vicente Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria. - Reference for a preliminary ruling: Tribunal Superior de Justicia de Cantabria - Spain. - Freedom of establishment - Persons eligible - Dual nationality. - Case C-369/90

⁷³ Б. И. Бордаш, *op. cit.* стр. 225

држављанство неке државе *нечланице*, ускрате дотичну слободу на основу тога да њихово унутрашње право такво лице сматра држављанином државе нечланице.⁷⁴

Суд је у наведеном случају одлучио имајући у виду одредбе чл. 52 (сада 49) Уговора о функционисању ЕУ. Према овим одредбама, слобода настањивања гарантује се особама које су „држављани државе чланице“.⁷⁵ Према међународном праву, свака држава чланица одређује услове за стицање и губитак држављанства, а ово узимајући у обзир право Заједнице. Међутим, законодавство државе чланице не може ограничити ефекте стеченог држављанства неке друге државе чланице наметањем додатног услова за признање тог држављанства, у циљу вршења основних слобода предвиђених Уговором. Уколико би се допустила могућност да државе чланице признање статуса држављанина Заједнице подвргну додатном услову (као што је, нпр. уобичајено боравиште у држави чланици чије је држављанство стечено) последица би била да би круг лица који потпадају под правила о слободи настањивања био различит од државе чланице до државе чланице.⁷⁶

Сходно свему наведеном, одговор на постављено питање мора бити да право Заједнице онемогућава државе чланице да ускрате права загарантована Уговором држављанину друге државе чланице, који истовремено поседује и држављанство неке треће државе (нечланице) уз образложење да га закон државе домаћина сматра држављанином земље нечланице.⁷⁷

Закључујемо, дакле, да иако је у искључивој надлежности држава чланица да пропишу услове за стицање и престанак држављанства, оне морају у обзир узети право уније, чиме је ограничена легислативна слобода државе у регулисању материје држављанства. Држављани трећих земаља, који стекну држављанство неке државе чланице стичу аутоматски грађанство Уније, иако нису резиденти државе чланице чије држављанство имају.

⁷⁴ Mario Vicente Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria. - Reference for a preliminary ruling: Tribunal Superior de Justicia de Cantabria - Spain. - Freedom of establishment - Persons eligible - Dual nationality. - Case C-369/90, ст.8

⁷⁵ *Ibid*, ст.9

⁷⁶ Б. И. Бордаш, *op. cit.* стр. 226

⁷⁷ Mario Vicente Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria, ст.15

Већ је поменуто да **Европска конвенција о држављанству** познаје и одређује појам „вишеструког држављанства“. Оно означава паралелно поседовање два или више држављанстава од стране истог лица.⁷⁸ У петом поглављу Конвенције, предвиђени су случајеви вишеструког држављанства, чување претходног држављанства, као и права и обавезе које се односе на вишеструко држављанство. Тако конвенција у члану 14. предвиђа случајеве вишеструког држављанства *ex lege*, а у члану 15. остале могуће случајеве вишеструког држављанства.

Случајеви вишеструког држављанства *ex lege*:

1. Држава уговорница треба да дозволи:

- а) да деца која имају различита држављанства аутоматски стечена при рођењу задрже та држављанства;
- б) да њени држављани имају неко друго држављанство у случају када се то друго држављанство аутоматски стиче склапањем брака.

2. Задржавање држављанства из става 1. подлеже релевантним одредбама чл. 7 ове конвенције.⁷⁹

Дакле, Конвенција у члану 14. захтева од држава уговорница да омогуће вишеструко држављанство у два изричито наведена случаја. Одредбе члана 7. на које упућује други став наведеног члана односи се на губитак држављанства *ex lege* или на иницијативу државе уговорнице.

Конвенција предвиђа и друге могуће случајеве вишеструког држављанства, где је прописано да одредбе ове конвенције не треба да ограниче право државе уговорнице да одреди у свом унутрашњем праву да ли:

- а) њени држављани који стичу или имају држављанство неке друге државе задржавају њено држављанство или га губе;

⁷⁸ Члан 2. Европске конвенције о држављанству од 1997.године

⁷⁹ Члан 14. Европске конвенције о држављанству од 1997.године

б) стицање или задржавање њеног држављанства подлеже одрицању од или губитку неког другог држављанства.⁸⁰

Двојно држављанство предвиђено је у Конвенцији и у случају када одредбе Конвенције штите апликанте за пријем у држављанство, или задржавање држављанства неке од држава уговорница, на тај начин што прописује да држава неће тражити одрицање или губитак држављанства државе претходнице, уколико је то немогуће или неразумно захтевати.⁸¹

Када су у питању права и обавезе лица која имају двојно држављанство, Конвенцијом је прописано да држављани неке државе уговорнице који имају друго држављанство треба да имају, на територији те државе уговорнице на којој бораве, иста права и дужности као други држављани те државе уговорнице.⁸² Ово се нпр. односи на политичка права, војне обавезе, имовинска субјективна права и др. Наведена права и обавезе, у одређеним околностима, могу бити модификована међународним споразумима.

Став 2а члана 17 бави се дипломатском и конзуларном заштитом, и прописује да одредбе овог поглавља не утичу на правила међународног права која се тичу дипломатске или конзуларне заштите од стране државе уговорнице у корист једног од њених држављана који паралелно има друго држављанство, док се одредбе става 2б овог члана тичу примене правила међународног приватног права сваке државе уговорнице у случајевима вишеструког држављанства. Конвенција не утиче на примену ових правила.

⁸⁰ Члан 15. Европске конвенције о држављанству од 1997.године

⁸¹ Члан 16. Европске конвенције о држављанству од 1997.године

⁸² Члан 17. Европске конвенције о држављанству од 1997.године

§ 14. Двојно држављанство у најразвијенијим европским земљама

Двојно држављанство у правном поретку Швајцарске. Швајцарска, званично Швајцарска Конфедерација, федерална је парламентарна република, сачињена од 26 кантона, од којих сваки има свој главни град, устав, као и законодавну, судску и извршну власт. Швајцарска је неутрална, независна држава, са посебним уређењем, и иако се налази у самом срцу Европе, није чланица Европске Уније. Односе са Европском Унијом Швајцарска регулише билатералним споразумима.

Швајцарско држављанство регулисано је Савезним уставом Швајцарске конфедерације и Савезним законом о швајцарском држављанству. У Савезном уставу, држављанство је систематизовано у другом поглављу – Држављанство и политичка права.⁸³ Члан 37 прописује да је швајцарски држављанин свака особа која је држављанин општине и кантона коме та општина припада. У ставу другом одређено је да нико не сме да буде привилегован или у неповољном положају због свог права на држављанство. Питање начина стицања швајцарског држављанства, ближе је уређено швајцарским Законом о држављанству.⁸⁴ Добијање држављанства углавном је засновано на принципу *ius sanguinis* и троструком нивоу држављанства, будући да швајцарски држављани имају држављанство своје општине, кантона и Швајцарске конфедерације. Швајцарска важи за једну од земаља света чије је држављанство најтеже стећи.

Три су начина стицања швајцарског држављанства:

- рођењем, уколико је бар један од родитеља држављанин Швајцарске, без обзира на место рођења;
- усвојењем;
- натурализацијом.

Двојно држављанство дозвољено је, без ограничења, у правном поретку Швајцарске од јануара месеца 1992. године. Дакле, швајцарски држављанин може стећи држављанство

⁸³ Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 1 January 2020)

⁸⁴ Federal Act on Swiss Citizenship (Swiss Citizenship Act, SCA) of 20 June 2014 (Status as of 15 February 2018)

неке стране државе, без лишавања швајцарског држављанства. Међутим, оно о чему треба водити рачуна је чињеница да одређене државе у својим правним системима не прихватају, или забрањују бипатридију, те уколико лице жели пријем у држављанство те државе, оно се мора одрећи претходног држављанства. Закон ипак одређује да особе које задржавају швајцарско држављанство, а немају пребивалиште на њеној територији, морају обавестити овлашћено представништво Швајцарске и пријавити се у регистар швајцарских држављана у иностранству.⁸⁵ Исто тако, странац који подноси захтев за пријем у швајцарско држављанство, не мора доставити доказ о отпусту или одрицању од постојећег држављанства.

Швајцарски закони о држављанству претпели су драматичне промене у последњих двадесет година. Једна од тих промена, која је веома значајна је та да брак више нема утицаја на држављанство. Држављанка Швајцарске више не губи држављанство уколико се уда за странца. Поновни пријем у држављанство жене која је изгубила швајцарско држављанство када је њен супруг добио отпуст из швајцарског држављанства пре 1.јануара 2006.године (када је на снагу ступила измена Закона о држављанству Швајцарске) могућ је уколико она поднесе захтев за поновни пријем у држављанство и уколико и даље има блиске везе са Швајцарском. У оваквој ситуацији није од значаја податак на који начин је претходно стекла швајцарско држављанство које је изгубила (пореклом, усвајањем, натурализацијом или браком).

Када су у питању политичка права, двојно држављанство не утиче на бирачка права на изборима. Двојни држављани могу гласати и учествовати на изборима, уколико не постоје неки други разлози који их спречавају.

Поред политичких права, Швајцарска пружа конзуларну заштиту двојним држављанима, на исти начин као и лицима која имају само швајцарско држављанство, уколико заштита није обезбеђена од стране друге државе. Уколико лице има и држављанство стране државе пријема, као и швајцарско држављанство, Швајцарска може

⁸⁵ Federal Act of 26 September 2014 on Swiss Nationals and Institutions Abroad (Swiss Abroad Act)

обезбедити конзуларну заштиту, али само под условом да се држава пријема томе не противи.⁸⁶

На занимљив начин уређено је и питање социјалне заштите и помоћи коју Швајцарска пружа својим држављанима. Опште правило које је везано за социјалну заштиту је то да швајцарски држављанин, који не живи у Швајцарској, а има и држављанство неке стране државе, неће имати право на социјалну заштиту коју пружа Швајцарска, уколико је то страни држављанство доминантно.

Законом је прописана и ситуација када Швајцарска може опозвати своје држављанство лицу са више од једног држављанства. Уколико понашање особе која има двојно држављанство штети интересима или угледу Швајцарске, Државни секретаријат за миграције (State Secretariat for Migration) може, уз сагласност кантона порекла држављанина, опозвати швајцарско, држављанство кантона, као и општине.⁸⁷ Да ли су услови за опозивање држављанства испуњени, цениће се у сваком појединачном случају.

Двојно држављанство у правном поретку Краљевине Норвешке. Краљевина Норвешка је држава Нордијске регије Северне Европе. По уређењу је уставна монархија и парламентарна демократија на челу са краљем и премијером. Унитарна је држава са административном поделом на два нивоа: окружном и општинском. Иако није чланица Европске Уније, Норвешка блиско сарађује са овом заједницом и њеним земљама чланицама.

Питање држављанства у праву Краљевине Норвешке регулисано је Норвешким Законом о држављанству. Законом је прописано да је држављанство формализација друштвеног уговора између државе и грађанина. Садржи правила о томе како постати норвешки држављанин, и како се норвешко држављанство може изгубити. Држављанин Норвешке постаје се рођењем, усвајањем и пријемом. Свако ко испуњава услове прописане законом може стећи норвешко држављанство. Норвешко држављанство може се стећи и обавештавањем полиције, уколико су испуњени одређени услови прописани

⁸⁶ Federal Act of 26 September 2014 on Swiss Nationals and Institutions Abroad (Swiss Abroad Act), Art. 39

⁸⁷ Federal Act on Swiss Citizenship, Art. 42

овим законом. Држављанство Норвешке уобичајено губи норвешки држављанин који је рођен у иностранству и никада није живео у Норвешкој, или његов боравак у Норвешкој није указивао на приврженост овој држави, када напуни 22 године. Ипак, ово лице има могућност да пре истека овог времена поднесе захтев у намери да држављанство задржи. Држављанство Норвешке може се изгубити и отпустом, уколико лице жели да постане држављанин неке друге стране државе.

Двојно држављанство дозвољено је у правном систему Норвешке почев од 01.јануара 2020.године. Расправа о томе да ли двојно држављанство треба допустити водила се још када је на снагу ступио Закон о држављанству Норвешке 2006.године, 2015.године парламенту је поднет предлог да се одступи од принципа једне националности, а од владе је тражено да ово питање размотри, и коначно од 01.јануара 2020.године Норвежани могу постати држављани друге државе без губитка норвешког држављанства, а страни држављани више не морају одустати од свог претходног држављанства, како би постали норвешки. Ово је значајна промена у норвешком законодавном систему, али она ипак не значи да је постало значајно лакше добити норвешко држављанство. Треба имати на уму да особа може имати двојно држављанство само ако и правила друге релевантне земље одређују да особа може имати више од једног држављанства. Уколико лице или његово дете постане држављанин друге земље, неопходно је да о томе обавести норвешке власти, након пријема у држављанство.

Лице са два држављанства има иста права и обавезе у односу на државу Норвешку, као и сви њени држављани. Норвешка пружа конзуларну заштиту својим држављанима, али то може бити отежано уколико лице борави у држави чије друго држављанство има. Што се тиче служења војног рока, правило је да норвешки држављанин има дужност да служи војни рок у Норвешкој.

Уколико је бивши норвешки држављанин изгубио норвешко држављанство и жели да га поврати, претходно морају бити испуњени одређени услови. Пре свега, норвешко држављанство је изгубљено због стицања држављанства друге државе. Друго, апликант мора доказати свој идентитет, најчешће подношењем важећег пасоша, извода из матичне књиге рођених, и уколико још увек поседује – норвешког пасоша који је истекао. Даље, битно је да лицу није изречена безусловна казна затвора, мера притвора или да се лице

активно не гони. На крају, апликант је морао боравити у Норвешкој укупно шест месеци до 22.године. Треба имати на уму да се поновно стицање не односи на лица који су од рођења имала двојно држављанство, али која су га изгубила јер нису поднела захтев или испунила услове за задржавање држављанства након навршене 22 године.

Раније Закон о норвешком држављанству није дозвољавао двојно држављанство. Добијање норвешког држављанства било је условљено отпустом или одрицањем од претходног држављанства. Међутим, постојале су и изузетне ситуације када је закон ипак дозвољавао двојно држављанство. Те ситуације биле су следеће:

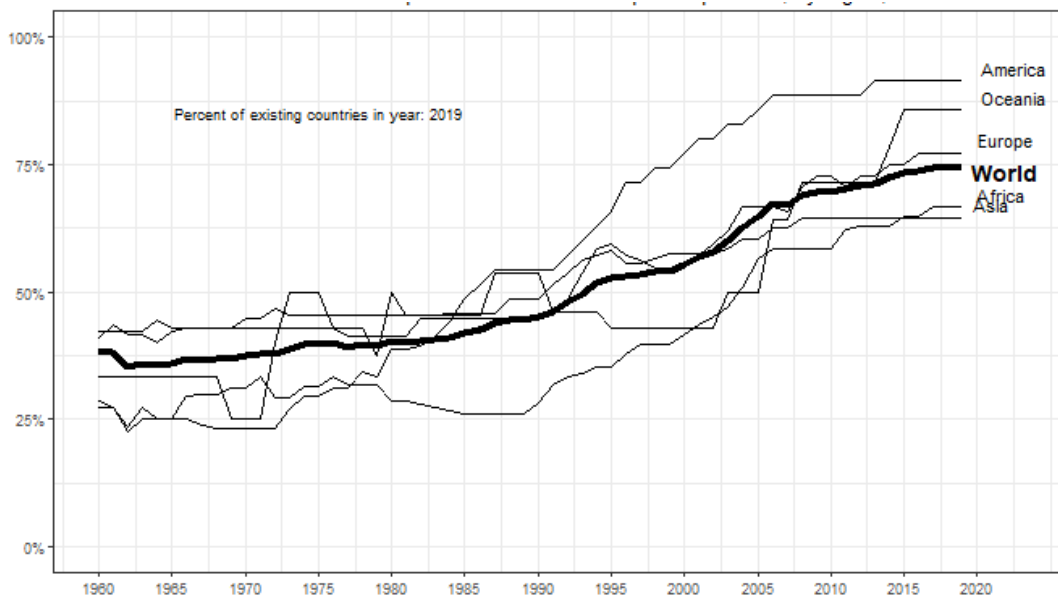
- особа је аутоматски постала држављанин Норвешке и друге државе рођењем, а родитељи нису предузели никакву радњу да би лицу било одобрено друго држављанство
- немогуће је да особа добије отпуст из претходног држављанства
- власти државе претходнице одбиле су захтев за отпуст
- из разлога личне сигурности, од подносиоца се неће тражити да контактира власти своје бивше матичне земље како би поднео захтев за отпуст из држављанства
- власти бивше матичне државе подносиоца захтева за пријем у држављанство постављају неразумно отежане услове за отпуст, а да ли накнада за отпуст представља неразумно оптерећење, биће процењено на основу просечног прихода.

Глава 4.

Двојно држављанство као изузетак а не правило

Анализирајући правне поретке држава на европском тлу, може се приметити да је последњих деценија дошло до значајних измена у погледу питања двојног држављанства. Све је више држава које у потпуности прихватају двојно држављанство из најразличитијих разлога. Неке државе ипак, иако га толеришу и предвиђају у свом законодавству, нису прихватиле овај институт у потпуности. Многе државе као услов за пријем у своје држављанство траже отпуст или одрицање од свог ранијег држављанства, осим у случајевима када је овакав услов неразуман или немогућ.

График 1: Раст прихватања двојног држављанства (1960-2020)



Извор: Vink, M., De Groot, G., Luk, N. C. (2015) MACIMIDE Global Expatriate Dual Citizenship Dataset. doi:10.7910/DVN/TTMZ08, Harvard Dataverse, V4 [2019].

Према Европској конвенцији о држављанству, свака држава слободно уређује ко су њени држављани,⁸⁸ и свака држава уговорница треба да се руководи принципом недискриминације међу њеним држављанима, без обзира на начин како је држављанство стечено – рођењем, пореклом или натурализацијом.⁸⁹ Свако држављанство се мора третирати на исти начин. Ово значи да двојни држављани своја грађанска, политичка и економско-социјална права уживају истовремено у обе државе чије држављанство имају, што при сукобима права суверених држава може изазвати извесне потешкоће и практичне проблеме. То су питања екстрадиције, двоструког опорезивања, дипломатске заштите и посебно, војне обавезе, јер сваки држављанин поред права која ужива, има и обавезе према својој држави.

Двојно држављанство је нешто што државе, изузев имиграционих држава, не желе. Доношење одлуке о стицању држављанства је заправо одлука на основу политичко-прагматичне слободне оцене државних органа.⁹⁰ Поставља се питање да ли појединац може бити „веран“ и другој и трећој држави а да се притом не доведе у питање верност „првој“.⁹¹

Неспорно је да на простору бивше СФРЈ, све бивше државе чланице познају овај институт у својим законодавствима. Ипак, Црна Гора је искључила двојно држављанство из свог правног поретка, Србија нема изричиту одредбу у свом законодавству, БиХ га признаје само по принципу узајамности, на основу међународних уговора, Хрватска и Словенија га прихватају под посебним условима и када је то у њиховом искључивом интересу, а Северна Македонија даје примат свом држављанству, што несумњиво говори о томе да двојно држављанство није најпожељнији институт у овим државама. Земље бивше СФРЈ под притиском политичке реалности и миграторних токова „приморане“ су да га ипак реализују кроз своје законодавство.

Када су у питању државе чланице Европске Уније, већ је поменуто да од њих 27, 9 држава чланица или забрањује или не дозвољава двојно држављанство. Те државе су: Немачка, Холандија, Шпанија, Аустрија, Словачка, Литванија, Летонија, Естонија и

⁸⁸ Члан 3. Европске конвенције о држављанству од 1997.године

⁸⁹ Члан 5. Европске конвенције о држављанству од 1997.године

⁹⁰ М. Петровић, М. Прица, *op. cit.* стр. 122

⁹¹ Ј. Каличанин, *op. cit.* стр. 62

Бугарска. Интересантан је податак да једна од оснивача ЕУ, као и једна од најразвијенијих држава света, Немачка, и поред политике отворених граница према мигрантима, ипак ограничава могућност постојања двојног држављанства. Као услов за пријем у немачко држављанство захтева се одрицање од старог држављанства, а у циљу избегавања настанка двојног или вишеструког држављанства. Немачка законодавна пракса има дискриминаторски приступ у зависности од порекла особе која подноси захтев за пријем у држављанство. Када су у питању држављани неке друге државе чланице ЕУ, Швајцарске, или државе са којом Немачка има потписан споразум, није неопходно одрицање или отпуст из ранијег држављанства. У сваком случају, пре него што поднесе захтев за пријем у држављанство неке стране државе, немачки држављанин мора добити дозволу немачких власти, иначе ће држављанство Немачке бити изгубљено.

ЗАКЉУЧАК

Државе имају различите интересе, те самим тим, норме које доносе у овој области су различите, тако да постоје правни системи који апсолутно искључују двојно држављанство, системи који га прихватају, као и системи који су пронашли неко средње решење. Последњих година, вишеструко држављанство је у знатном порасту. Не постоји правни систем који би апсолутно искључио могућност постојања двојног држављанства, мада се чини да је двојно држављанство нешто што државе заправо не желе.

Свака демократска држава гарантује својим држављанима читав корпус грађанских, политичких и економско-социјалних права и слобода. Предност двојног држављанства огледа се у томе што бипатриди многа од ових права могу да уживају истовремено у обе државе чије држављанство имају. У односима са трећим лицима, лица са двојним држављанством могу истицати оно држављанство које им више одговара.⁹² Можемо закључити да је двојно држављанство привилегија која у контексту глобалног односа према држављанству за појединца представља добро највише категорије.

Питање двојног држављанства је за Републику Србију од изузетног значаја. Географски положај Републике Србије је такав да се она налази на главном транзиту миграната до земаља које су чланице Европске Уније. Поред константно разматраног питања права људи у транзиту, у контексту двојног држављанства од посебног је значаја разматрати права деце која су у том „транзиту“ рођена на територији Републике Србије. Такође, имајући у виду историјска дешавања, ратове на просторима бивше СФРЈ, и све догађаје који су се одиграли након распада ове државе, као и повезаност Републике Србије са њима, неопходно је било сагледати како су правни пореци ових држава уредили питање двојног држављанства. Неопходно је коначно решити сва спорна питања поводом права на држављанство, као једно од најзначајних људских права, а све у циљу да се људима ових простора олакша живот.

Држављанство Европске Уније уведено је Уговором из Мадрихта 1992.године, и оно постоји упоредно са националним држављанством држава чланица. Самим тим што је

⁹² М. Петровић, *op. cit.* стр. 94

лице држављанин неке државе чланице, аутоматски постаје и држављанин Европске Уније, али то не значи и постојање двојног држављанства. Политика двојног држављанства у некој држави чланици ЕУ обликује се у односу на њен геополитички положај и друштвено-економске процесе који неминовно намећу еволутивни приступ овом институту.

Швајцарска и Норвешка као најистакнутије представнице развијених држава на европском тлу, имају посебан приступ питању двојног држављанства. С једне стране, Швајцарска и поред изузетно либералног приступа у одобравању двојног држављанства тежи да очува своју културу и традицију, док с друге стране, Норвешка, која је са истим циљем до недавно спроводила изразито рестриктивну политику према двојном држављанству, од јануара 2020.године, потпуно се отвара према институту двојног држављанства.

Коначно, можемо закључити да се већина европских држава постепено отвара ка општим обележјима овог института, али и даље остају резервисане у погледу конкретних услова за добијање двојног држављанства, а све са циљем очувања националног поретка, културе, традиције и идентитета.

Литература:

(уџбеници, монографије, научни и стручни чланци, коментари закона)

1. Бернадет И. Бордаш, *Двојно држављанство у контексту права Европске уније*, Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније, тематски зборник, књига IV, Правни факултет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2016,
2. Вида Чок, *Двојно држављанство у упоредном и међународном праву*, Југословенска ревизија за међународно право: орган Југословенског удружења за међународно право ISSN: 0022-6084.-God.40, бр.3, 1993,
3. Јелена Васиљевић, Институт за филозофију и друштвену теорију, Универзитет у Београду, *Кључни елементи трансформације режима држављанства у Србији од 1990.године*, 2011
4. Јована Каличанин, Мастер рад, *Стицање држављанства пријемом у праву Републике Србије и упоредном праву*, Правни факултет у Нишу, 2018.
5. С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016
6. Ласло Хека, *Институт двојног држављанства у Мађарској и у државама насталим на подручју некадашње Југославије - упоредна анализа*, Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније, тематски зборник, Правни факултет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2013
7. М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право са међународним управним правом*, Ниш, 2014.
8. М. Станивуковић, М. Живковић, *Међународно приватно право*, Нови Сад, Ниш, 2013.

9. М. Петровић, *Двојно држављанство – предност или проблем*, Држављанство и међународно приватно право, Хашке конвенције (зборник радова), Правни факултет у Београду, 2007.
10. Славен Равлић, *Двојно држављанство у Еуропској унији: извори, типови, националне политике*, Зборник ПФЗ, 64, 2014.

Формални правни извори:

11. Устав Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 98/2006)
12. Закон о странцима („Сл. Гласник РС“ бр. 24/2018 и 31/2019)
13. Закон о азилу и привременој заштити („Сл. гласник РС“, бр. 24/2018)
14. Закон о држављанству Републике Србије („Сл.гласник РС“, бр. 135/2004 и 90/2007)
15. Закон о држављанству Републике Србије „Службени гласник РС“, бр. 135 од 21. децембра 2004.године
16. Закон о држављанству ФНРЈ од 23.08.1945 (*Сл. Гласник ФНРЈ*, БР.54/1946, пречишћен текст)
17. Закон о црногорском држављанству ("Сл. лист ЦГ", бр. 13/2008, 40/2010, 28/2011, 46/2011, 20/2014 - одлука УС и 54/2016)
18. Закон о хрватском држављанству (НН 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11, 110/15, 102/19)

19. Уговор о двојном држављанству између СРЈ и БиХ „Сл. лист СР“, Међународни уговори број 2/03, ступио на снагу 15. маја 2003. године)
20. Уговор између Босне и Херцеговине и Републике Хрватске о двојном држављанству
21. Закон о држављанству Републике Словеније (Урадни лист РС, шт. 24/07 – уредно пречишчено беседило ин 40/17)
22. Одлука о ратификацији Споразума о двојном држављанству између Босне и Херцеговине и Краљевине Шведске
23. Европска конвенција о држављанству од 1997.године
24. DIRECTIVE 2004/38 / EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the right of EU citizens and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) ° 1612/68 and repealing Directives 64/221 / EEC, 68 / 360 / EEC, 72/194 / EEC, 73/148 / EEC, 75/34 / EEC, 75/35 / EEC, 90/364 / EEC, 90/365 / EEC and 93/96 / EEC, April 29, 2004
25. *Carlos Garcia Avello v Belgian State*, JUDGMENT OF THE COURT 2 October 2003 *
In Case C-148/02
26. *Mario Vicente Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria*. - Reference for a preliminary ruling: Tribunal Superior de Justicia de Cantabria - Spain. - Freedom of establishment - Persons eligible - Dual nationality. - Case C-369/90
27. Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 1 January 2020)
28. Federal Act on Swiss Citizenship (Swiss Citizenship Act, SCA) of 20 June 2014 (Status as of 15 February 2018)
29. Federal Act of 26 September 2014 on Swiss Nationals and Institutions Abroad (Swiss Abroad Act)
30. Norwegian Citizenship Act (Citizenship Act)

Интернет извори:

1. <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs>
2. <https://www.paragraf.rs/>
3. <https://www.zakon.hr/>
4. <http://pisrs.si>
5. <https://mup.ks.gov.ba>
6. <https://advokat-prnjavorac.com>
7. http://mup.ks.gov.ba/sites/mup.ks.gov.ba/files/ugovor_dvoj_drz_bih_i_hrvatske_10-11.pdf
8. <https://eur-lex.europa.eu>
9. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62002CJ0148&from=EN>
10. <https://www.admin.ch>
11. <https://www.eda.admin.ch>
12. <https://www.dualcitizenshipreport.org>
13. <https://nww.no/9322/>
14. <https://www.udi.no/en/word-definitions/dual-citizenship/>
15. <https://macimide.maastrichtuniversity.nl/dual-cit-database/>

САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ

Становништво је, поред територије и власти, једно од конститутивних елемената сваке државе. Већину становништва једне државе чине њени држављани. Појава држављанства као правног института везује се за настанак савремене државе, и представља једно од обележја њеног суверенитета, те је свака држава слободна да уреди ово питање. Држављанству се посвећује доста пажње, будући да је једно од најважнијих питања правних поредака држава. Управо права и слободе које држављанство „пружа“ разликује положај држављана од положаја и статуса „недржављана“ одређене државе, односно странаца, и такву врсту поделе уређују саме државе.

Двојно држављанство је део правног режима држављанства. Међународне миграције довеле су до тога да је вишеструко држављанство у знатном порасту. Рад је усмерен на сагледавање начина регулисања института двојног држављанства. Фокус рада је стицање, правни режим и престанак двојног држављанства у праву Републике Србије, а потом је обрађено и двојно држављанство као правни институт у земљама бивше СФРЈ и развијеним европским земљама.

Имајући у виду тренутну политичку слику света, посебна пажња посвећена је грађанству Европске Уније, тачније двојном држављанству у Европским земљама, са посебним акцентом на Европску конвенцију о држављанству од 1997.године, уз кратак осврт на две развијене земље, које нису чланице Европске Уније, али имају значајан утицај на државе чланице.

На самом крају аутор је анализирао да ли је двојно држављанство заиста прихваћено у правним порецима држава, или је та слика само привидна, а имајући у виду тренутна геополитичка и друштвено-економска збивања.

Кључне речи: држава, држављанство, двојно држављанство, Европска конвенција о држављанству.

Summary and key words

Dual citizenship as a Law Institute

Population, in addition to territory and government, is one of the constitutive elements of every state. The majority of a country's population is made up of its citizens. The emergence of citizenship as a legal institution is linked to the emergence of the modern state, and is one of the hallmarks of its sovereignty, and each state is free to regulate this issue. A lot of attention is paid to citizenship, since it is one of the most important issues for the country's legal order. It is precisely the rights and freedoms provided by citizenship that distinguish the position of citizens from the position and status of "non-citizens" of a certain state, i.e. foreigners, and this type of division is regulated by the countries themselves.

Dual citizenship is part of the legal regime of citizenship. International migration has led to a significant increase in multiple citizenship. The paper is aimed at understanding the manner of regulating the institute of dual citizenship. The focus of the paper is the acquisition, legal regime and termination of dual citizenship in the law of the Republic of Serbia, and then the discussion continues with dual citizenship as a legal institute in the countries of the former Yugoslavia and developed European countries.

Having in mind the current political picture of the world, special attention is paid to the citizenship of the European Union, more precisely dual citizenship in European countries, with special emphasis on the European Convention on Citizenship of 1997, with a brief overview of the two developed countries which have a significant impact on Member States.

At the very end, the author analyzed whether dual citizenship is really accepted in the legal orders of states, or whether, having the current geopolitical and socio-economic events in mind, this picture is only an illusion.

Keywords: the state, citizenship, dual citizenship, European Convention on Citizenship

БИОГРАФИЈА

Анђела Поповић рођена је у Прокупљу, 28.јуна 1994.године. Основну и средњу школу завршила је као носилац Вукове дипломе. Основне академске студије завршила је на Правном факултету Универзитета у Нишу 26.јануара 2019.године, са просечном оценом 8,61. Једну годину студија била је стипендиста Министарства просвете, науке и технолошког развоја. Била је полазник Правне клинике за заштиту од дискриминације на Правном факултету у Нишу школске 2018/2019. године и завршила је Школу за бранитеље и бранитељке људских права у организацији Civil Rights Defenders. Тренутно обавља приправнички стаж у адвокатској канцеларији у Нишу.