



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



ОСНОВИ ПРЕСТАНКА ДРЖАВЉАНСТВА КАО
УПРАВНОПРАВНЕ СИТУАЦИЈЕ

(Мастер рад)

Ментор:

Проф. др Милош Прица

Студент:

Миљана Богичевић, М004/24-УП

Ниш, 2026.

САДРЖАЈ

УВОД	1
1. ПОЈАМ, ПРАВНА ПРИРОДА И НАЧЕЛА ДРЖАВЉАНСТВА	4
1.1. Појам и значај држављанства у савременом праву	4
1.2. Правна природа односа између државе и држављанина.....	7
1.3. Основне карактеристике и функције држављанства.....	10
1.4. Начела држављанства.....	13
2. НОРМАТИВНИ ОКВИР ДРЖАВЉАНСТВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	15
2.1. Уставне и законске основе држављанства.....	15
2.2. Закон о држављанству Републике Србије – садржина и принципи	17
2.3. Начини стицања и престанка држављанства.....	20
2.4. Улога управних органа и поступак одлучивања о престанку држављанства	24
3. ОСНОВИ ПРЕСТАНАКА ДРЖАВЉАНСТВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	27
3.1. Престанак држављанства отпустом – услови, поступак и последице	27
3.2. Престанак држављанства одрицањем – добровољни престанак правне везе	29
3.3. Престанак држављанства на основу међународних уговора	30
4. ПРЕСТАНАК ДРЖАВЉАНСТВА У ЗЕМЉАМА РЕГИОНА	32
4.1. Престанак држављанства у правном систему Црне Горе	32
4.2. Престанак држављанства у правном систему Босне и Херцеговине	36
4.3. Престанак држављанства у Републици Хрватској	41
4.4. Престанак држављанства у Републици Словенији	46
4.5. Престанак држављанства у Републици Северној Македонији	50
4.6. Упоредна анализа решења држава региона у области престанка држављанства	55
5. МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ АСПЕКТИ	58
5.1. Европска конвенција о држављанству – основни принципи	61
5.2. Конвенција о смањењу броја лица без држављанства	64
5.3. Судска пракса Европског суда за људска права и Суда правде ЕУ	67
5.4. Утицај међународних стандарда на национална законодавства држава региона	70
ЗАКЉУЧАК	74
САЖЕТАК	76
ABSTRACT	77
ЛИТЕРАТУРА	78
БИОГРАФИЈА АУТОРА	80

УВОД

Савремено доба обележавају интензивни процеси глобализације, миграција и све динамичнији односи између појединаца и државе. У том контексту, питање држављанства представља један од кључних правних и политичких института који одређују припадност појединца одређеној држави и систем његових права и обавеза. Међу бројним аспектима овог института, престанак држављанства има посебан значај, јер подразумева престанак правне везе између државе и њеног грађанина, чиме се непосредно утиче на правни статус појединца, његову заштиту и могућност остваривања основних права. Посебна актуелност теме произлази из све чешћих ситуација у којима појединци траже промену или престанак држављанства ради прилагођавања новим животним, професионалним или политичким околностима, као и из настојања држава да уреде ове поступке у складу са међународним стандардима.

Престанак држављанства као управноправна ситуација представља сложен процес у којем се спајају материјалноправни и процесноправни елементи, а његово проучавање доприноси разумевању основних начела управног права, посебно принципа законитости, правне сигурности и заштите људских права. Истраживање ове теме има за циљ да расветли нормативне, теоријске и практичне аспекте престанка држављанства у правном систему Републике Србије, уз компаративни приказ решења у другим државама и анализу њихове усклађености са релевантним међународним документима, као што су Европска конвенција о држављанству и Конвенција о смањењу броја лица без држављанства. Рад ће посебно настојати да укаже на улогу управних органа у поступку престанка држављанства, као и на гаранције правне заштите које стоје на располагању грађанину у овом поступку.

Предмет овог мастер рада јесте свеобухватна правна анализа института престанка држављанства као управноправне ситуације, са посебним освртом на нормативни, процесни и упоредноправни аспект у државама региона – Републици Србији, Црној Гори, Босни и Херцеговини, Хрватској, Словенији и Северној Македонији. Истраживање обухвата унутрашњи правни оквир сваке од ових држава, управне поступке престанка држављанства, улогу надлежних органа и примену међународних стандарда који гарантују спречавање апатридности и заштиту људских права.

У оквиру предмета рада посебно ће бити размотрени облици престанка држављанства – отпуст, одрицање и одузимање, као и њихова правна природа и последице. Анализираће се важећи прописи Републике Србије, међународни документи и упоредноправна решења, са циљем да се утврди степен усклађености домаћег законодавства са међународним стандардима који гарантују спречавање апатридности и заштиту основних људских права. Предмет рада обухвата и теоријску и практичну димензију управноправног регулисања престанка држављанства: теоријску – кроз анализу појма, природе и функције држављанства у систему јавне управе, и практичну – кроз анализу поступка и управне праксе надлежних органа. Посебна пажња биће посвећена питању примене начела пропорционалности, правне сигурности и заштите појединца у поступку престанка држављанства.

Циљ овог рада јесте да се теоријски и практично анализирају основи и облици престанка држављанства у правним системима држава региона, као и да се утврди степен усклађености националних законодавстава са европским и међународним стандардима. Рад има за циљ да пружи компаративну слику начина на који државе региона примењују начело правне сигурности, пропорционалности и заштите појединца у поступцима престанка држављанства.

Значај истраживања огледа се у томе што питање престанка држављанства представља једно од кључних у систему јавне управе и људских права. Проучавање овог института доприноси разумевању односа државе и појединца, примене начела законитости у управном поступку и улоге државе у спречавању апатридности. Рад има и практичну вредност, јер указује на недостатке постојећих решења и нуди смернице за њихово унапређење.

Основна хипотеза овог истраживања заснива се на претпоставци да је престанак држављанства у државама региона уређен као управноправна ситуација која почива на заједничким начелима законитости, правичности и заштите појединца, али да постоје одређене разлике у њиховој примени услед специфичности националних законодавстава и степена усклађености са међународним стандардима.

Полази се од тога да правни системи Републике Србије, Црне Горе, Босне и Херцеговине, Хрватске, Словеније и Северне Македоније показују тенденцију постепеног приближавања европским правним тековинама, али да се у пракси и даље јављају несагласности у поступцима отпуста, одрицања и одузимања држављанства,

што указује на потребу за уједначавањем поступака и јачањем процесних гаранција. У истраживању ће бити примењена нормативна метода ради анализе уставних и законских прописа који уређују престанак држављанства, компаративна метода за упоређивање законодавстава држава региона, као и историјско-правна метода ради сагледавања развоја института у постјугословенском простору. Аналитичко-дедуктивна и системска метода послужиће за тумачење међусобних односа правних норми и њиховог места у систему управног и међународног јавног права, што ће омогућити свеобухватно и научно утемељено сагледавање предмета рада.

1. ПОЈАМ, ПРАВНА ПРИРОДА И НАЧЕЛА ДРЖАВЉАНСТВА

Правна наука се посебно у 20. и 21. веку интензивно бавила питањем држављанства и његове правне природе. Данас постоји велики број дефиниција овог појма, које се у основи међусобно не разликују значајно. Многи аутори при дефинисању држављанства најпре анализирају порекло самог термина, а затим појам одређују кроз његову садржину и правни карактер. Тако, на пример, Андре Вејс (*André Weiss*) сматра да држављанство представља уговорну везу између државе и појединца (*contratsd'adhésion*), док други аутори, као што је Иво Крбек, на држављанство гледају као на однос јавноправне природе.¹

Анализом савременијих схватања може се закључити да се држављанство најчешће дефинише као основна, релативно трајна правна веза између конкретног појединца (физичког лица) и одређене државе. Из ове дефиниције произилази неколико кључних закључака. Прво, суштина држављанства лежи у постојању правне везе између два тачно одређена субјекта – појединца и државе. Та веза има своје специфичности, јер је трајна, правна и суштински значајна, што држављанство чини сложеним правним феноменом од великог доктринарног значаја. Друго, учесници ове везе су искључиво физичко лице и суверена држава. Појединац, као држављанин, у оквиру те везе стиче држављански статус који подразумева одређена права и обавезе, док држава као суверени субјект над њим има персоналну јурисдикцију, односно овлашћење да у пуној мери примењује своју власт.

1.1. Појам и значај држављанства у савременом праву

Држављанство представља трајну и правно засновану везу између појединца и државе, која постоји све док се не оконча на прописан, формалан начин. Само напуштање земље или иселјење не доводи до престанка те везе – оно може утицати само на смањење њене стварне снаге, али не и на њено постојање. Свака држава, као суверен субјект, има право да самостално утврди своја правила о томе ко се сматра њеним држављанином и под којим условима тај статус може бити стечен или изгубљен.

¹ Р. М. Јовић, Управноправни аспекти држављанства у Србији, Хрватској и Босни и Херцеговини (са освртом и на друге бивше југословенске републике) докторска дисертација, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2018, стр. 45-56.

Важно је, међутим, правити разлику између појма држављанина и укупног становништва једне државе. Становништво обухвата све особе које живе на територији државе – и држављане, и странце, као и лица без држављанства. Стога, не мора сваки становник истовремено бити и држављанин те државе. Поред тога, појам држављанства треба разликовати од појма националности. Националност означава етничку, културну или језичку припадност појединца одређеном народу и има трајан, идентитетски карактер. Држављанство, с друге стране, представља правни однос између појединца и државе који може бити променљив, јер зависи од правних прописа и воље државе. Тако држава може имати држављане различитих националности, што потврђује да држављанство није етничка, већ правна категорија.

Идеја о праву сваког појединца да буде држављанин одређене државе појавила се релативно касно у историјском развоју. Први значајни кораци ка признавању држављанства као основног људског права направљени су тек средином XX века, односно након усвајања низа међународних докумената: Универзалне декларације о правима човека (1948), Америчке декларације о правима и обавезама човека (1948), Конвенције о смањењу броја лица без држављанства (1961), Декларације о правима детета (1959), Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације (1965), као и Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Управо ови акти утврдили су темељ за третирање права на држављанство као универзалног и неприкосновеног људског права.

Разлог што се ово право појављује тек у другој половини XX века лежи у историјским околностима. Његов развој тесно је повезан са развојем концепта људских права уопште, који је добио пуни замах тек након Другог светског рата и ужасних последица које је он оставио. Управо као реакција на ратна страдања, Генерална скупштина Уједињених нација усвојила је 1948. године Универзалну декларацију о правима човека. Иако та декларација није имала обавезујући карактер, она је постала снажан морални и политички подстицај државама да у своја уставна и законска решења уведу начела која штите основна људска права, укључујући и право на држављанство.

Питање зашто се о праву на држављанство није размишљало раније везано је за сам развој националних држава. Историјски посматрано, државе су питање држављанства посматрале искључиво као унутрашње питање, везано за националне

интересе, и нису осећале потребу да своју надлежност у овој области ограничавају.² Држављани су се сматрали припадницима државног колектива који држави дугују апсолутну лојалност, а државе су љубоморно чувале своје право да самостално одлучују ко ће бити њихов држављанин. Тек почетком XX века, са развојем свести о значају појединца и његовог достојанства, јавила се идеја да и држављанство треба да буде правно загарантовано људско право.

Међународни документи који су следили након 1948. године у својим члановима садрже одредбе попут: „Свако има право на држављанство”, „Дете од рођења има право на име и држављанство”, или „Свако дете има право стећи држављанство”. На основу ових одредби може се закључити да се под појмом права на држављанство подразумева универзално, основно људско право које припада сваком појединцу без обзира на расу, пол, порекло или друге личне особине. Оно у себи садржи две међусобно повезане компоненте:³

- право појединца да од рођења припада одређеној држави и да ужива њено држављанство без страха од произвољног одузимања, и
- обавезу државе да обезбеди свим лицима, без дискриминације, приступ држављанству и стабилан правни статус.

Међутим, упркос међународним стандардима, у пракси се јављају проблеми. Један од највећих изазова јесте одсуство механизма којима би државе биле приморане да поштују ово право. Често се дешава да држава без јасног правног основа одбије да некеме призна држављанство или га чак произвољно одузме, што појединца оставља без икакве правне заштите. У таквим случајевима право на држављанство остаје само декларативно, без стварне примене.

Ипак, савремени трендови показују постепено побољшање. Међународна заједница све више инсистира на успостављању обавезујућих стандарда у овој области. Државе се подстичу да у своје законодавство укључе правила која спречавају апатридниост и дискриминацију у погледу стицања и губитка држављанства. Такође, бројне међународне судске и арбитражне одлуке додатно потврђују да државе, иако су суверене у регулисању држављанства, више не могу поступати апсолутно самовољно.

²Б. Благојевић, *Основи Науке о држављанству*, Београд, 1938, 9.

³Б.Стојановић, А. Ивановић, *Право на држављанство као људско право – на примеру избеглица у Републици Србији, решења delegede и legerferenda*, *Зборник института за криминолошка и социолошка истраживања*, 2019, XXXVIII/2: 87-105.

Према међународном праву, државе и даље имају суверено право да својим уставима и законима одреде ко има право на њихово држављанство. Ипак, то право није неограничено. Како је наведено у саветодавном мишљењу Међународног суда правде у спору између Енглеске и Француске о питању француских закона о држављанству у Тунису и Мароку, питања држављанства у начелу јесу унутрашња ствар сваке државе, али су истовремено ограничена обавезама које држава преузима према међународним уговорима и општеприхваћеним правним начелима. То значи да апсолутна дискрециона власт државе у овој области више не постоји у потпуности, јер је обавезна да поштује међународне стандарде који гарантују поштовање људског достојанства и спречавају самовољно лишавање држављанства. У том контексту, право на држављанство представља једно од најважнијих права савременог доба — темељ правне сигурности и предуслов остваривања свих других људских права.

1.2. Правна природа односа између државе и држављанина

У теорији права постоје различита тумачења природе односа између појединца и државе када је реч о држављанству. Ранија схватања, која су преовлађивала до краја 18. века, посматрала су држављанство као однос приватноправне природе — сличан уговору који појединац закључује са државом. Француски аутор Андре Вес (André Weiss) истицао је да се држављанство заснива на уговору о приступању (*contrat d'adhésion*), у коме држава прописује услове, а појединац их прихвата својом вољом. Према том становишту, реч је о двостраном односу, јер након његовог закључења обе стране — и држава и појединац — преузимају одређене обавезе.⁴ Овакво разумевање најчешће је примењивано у случајевима натурализације, када странац својом вољом подноси захтев за стицање држављанства.

Ипак, ова теорија се у савременој науци сматра превазиђеном. Већина људи данас добија држављанство по самом рођењу, без могућности да на то утиче својом вољом, што искључује идеју уговорног односа. Поред тога, и у случајевима када појединац изрази вољу да постане држављанин неке земље, та воља није одлучујућа, јер држава задржава право да захтев прихвати или одбије. Супротно томе, у модерном праву преовладава схватање да је држављанство однос јавноправног карактера. Оно представља везу појединца и државе која произлази из њеног суверенитета и није

⁴И.Борковић, *Управно право*, Народне новине, Загреб, 2002, стр. 165.

заснована на равноправности страна као у уговорном односу, већ на правним нормама које држава једнострано прописује и примењује.

Држава је та која самостално утврђује услове под којима се стиче или губи држављанство, док је воља појединца у том процесу од ограниченог значаја. Она може имати улогу у случајевима натурализације, одрицања или отпуста из држављанства, али увек у границама које прописује држава. Другим речима, држава је та која поставља правила, а појединац их може прихватити или не, али не и мењати.

Према француској правној мисли, држављанство (*citoyenneté*) се посматра као унутрашња категорија јавног права – као правни статус који појединцу обезбеђује активно бирачко право и уживање јавних слобода. Слично томе, академик Иво Крбек држављанство описује као трајну правну везу између појединца и државе, којом појединац стиче одређени правни положај, односно скуп права и обавеза.

Драган Милков држављанство дефинише као специфичан однос јавноправне природе између државе и појединца, из кога проистичу међусобна права и дужности.⁵ У сличном тону, Никола Стјепановић наглашава да држављанство представља правни однос који физичком лицу обезбеђује приступ грађанским, политичким и социјално-економским правима, без обзира на то да ли се оно налази унутар државних граница или ван њих.⁶ Стеван Лилић, пак, истиче да држављанство представља основни, трајни правни однос између појединца и државе који их трајно повезује.⁷

У суштини, сви ови аутори истичу да је држављанство трајна и посебна правна веза која повезује појединца са сувереном државом. Та веза не подразумева само стицање права (нарочито политичких), већ и прихватање дужности према држави. Остваривање ових права и испуњавање дужности не зависи од тога где се појединац физички налази – било да живи у земљи или у иностранству, његов статус држављанина остаје истоветан и правно обавезујући.

Дакле, када се говори о правној природи односа који постоји између државе и држављанина, не постоји јединствено мишљење ни јасан одговор о томе какву природу та веза заправо има. Теоријски приступи разликују се — једни сматрају да је држављанска веза уговорног, двостраног каракта, док други тврде да је она једнострана

⁵Д. Милков, Самосталност органа управе у вршењу управне делатности, *Правни живот*, бр. 12., 1983 стр. 276.

⁶Н.Стјепановић, Управно право у СФРЈ(општи део), књига I-II, НИП Привредни преглед, Београд, 1973, стр. 34.

⁷С. Лилић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 1995, стр. 377.

и да држава једина својим прописима одређује услове под којима појединац може постати држављанин. У другом случају, воља појединца има само улогу изјаве којом он испуњава један од услова за стицање држављанства, док се сам држављански статус стиче искључиво на основу воље државе.⁸

Присталице уговорне теорије сматрају да се однос између државе и држављанина може посматрати као двострани однос, односно као *адхезиони уговор* у којем држава утврђује услове за стицање држављанства, а појединац слободно одлучује да ли ће тим условима приступити. Овај однос, према њиховом схватању, има и комутативна обележја, јер обе стране у моменту успостављања везе стичу међусобна права и обавезе. Међутим, овој теорији се приписују бројни недостаци, пре свега зато што се фокусира искључиво на тренутак стицања држављанства, а занемарује правни однос који постоји пре његовог настанка. Поред тога, држављанство се у већини случајева стиче рођењем — по сили закона, без изражене воље појединца или државе, што искључује постојање слободне воље, као једног од основних елемената уговора. Тако, на пример, дете аутоматски стиче држављанство својих родитеља (по принципу *iussanguinis*), без могућности избора било које стране.

Супротно томе, теорија законског и једностраног односодржављанске везе полази од става да се ради о односу у коме је држава једини активни субјект. Држава прописује ко, када и под којим условима може постати њен држављанин, а изјава воље појединца не може се сматрати равноправном са државном вољом, већ представља само један од законом предвиђених услова. Та изјава, дакле, нема уговорни карактер већ искључиво техничку функцију у правном поступку стицања држављанства.

Ова теорија је у већој мери усклађена са позитивним правом држава као што су Србија, Босна и Херцеговина и Хрватска, али ни она није без недостатака. Савремени развој међународног права и прокламовање људских права, укључујући право на држављанство, све више ограничавају апсолутну слободу државе да самостално уређује питања држављанства. Тиме се постепено смањује њена искључивост, а истовремено јача положај појединца који стиче држављанство под повољнијим условима.

Ови процеси доводе до закључка да је данас неопходно посматрати држављанску везу као комбинацију обе теорије — уговорне и законске. Наиме, држава

⁸И.Борковић, *Управно право*, Народне новине, Загреб, 2002, стр. 165.

као суверени ентитет не може постојати без својих држављана, јер би у супротном изгубила основ за вршење своје јурисдикције. С друге стране, ни држављани не могу остварити свој статус без државе која им га признаје. То значи да је однос између државе и држављанина у суштини однос узајамне зависности, са прецизно дефинисаним правима и обавезама на обе стране.

Савремена правна наука стога држављанску везу не може у потпуности сврстати ни у једну од наведених теорија. Њена правна природа је динамична — у појединим фазама има једностран карактер, док након стицања држављанства поприма елементе узајамности и „уговорности”. Пре стицања држављанства држава једнострано одређује услове под којима се оно може добити, а изјава појединца је само један од неопходних услова. Међутим, након што лице стекне држављански статус, однос између њега и државе добија карактер правне узајамности: појединац ужива права и преузима обавезе, док држава има над њим персоналну надлежност и обавезу да му обезбеди правну заштиту.

Све наведено упућује на закључак да је правна природа држављанске везе истовремено и уговорна и законска, зависно од фазе у којој се тај однос налази — пре стицања држављанства она је једнострана, а након његовог стицања добија двострани, односно узајамни карактер.

1.3. Основне карактеристике и функције држављанства

Полазећи од најприхваћеније и најпотпуније дефиниције држављанства као основне, релативно трајне правне везе између одређеног појединца и конкретне државе, могу се јасно одредити његове кључне карактеристике и предмет те везе. Најзначајније особине држављанске везе су: њена основност, лични карактер, политичка природа, релативна трајност и правна утемељеност.⁹

Прва и можда најбитнија карактеристика је основност држављанске везе. Она представља темељни однос између појединца и државе, без кога ни једна страна не може постојати у пуном капацитету. Држава не може остваривати своје функције, укључујући и персоналну јурисдикцију, без постојања држављана, док појединци не могу задовољавати своје животне, социјалне и правне потребе без припадности одређеној држави. Ова међузависност показује да је држављанска веза основ сваког

⁹*Ibid.*

другог односа између државе и њених грађана, па је њено постојање предуслов њихове стабилне егзистенције.

Друга битна карактеристика је лични (одређени) карактер ове везе. У држављанском односу тачно су идентификовани субјекти — с једне стране конкретан појединац са својим пуним идентитетом, а с друге стране конкретна држава која над њим врши персоналну јурисдикцију. Овај однос је строго личан и непереносив: држављански статус не може се пренети са једног лица на друго, јер представља индивидуално право везано искључиво за конкретног држављанина.

Следећа карактеристика је политичка природа држављанске везе. Држављанство није само правни, већ и политички однос, јер државну политику у овој области креира политичка власт која, кроз законодавне механизме, изражава своју државну вољу. На тај начин, стицањем држављанства појединац постаје део политичке заједнице, односно учесник у систему политичких односа своје државе.

Још једна важна одлика је релативна трајност држављанске везе. Једном успостављена, она по правилу траје читав живот. Иако постоје изузеци као што су одрицање од држављанства или његово одузимање, ови случајеви су ретки и потврђују да држављанска веза у највећем броју ситуација има трајни карактер.

На крају, пета карактеристика је њен правни карактер. Држављанска веза није апстрактан или произвољан однос, већ је у потпуности уређена правним нормама — како материјалним, тако и процесним прописима држављанског права. Њено настајање, трајање и престанак подложни су строгим законским правилима, што потврђује да држављанство представља системски уређен правни институт, а не спонтану или фактичку везу.

Када је реч о предмету држављанске везе, он се огледа у односу међусобне зависности између државе и држављанина. Са једне стране, држављанин има одређена права и обавезе према држави, док са друге, држава има јасно утврђену надлежност — месну, стварну и функционалну — којом обезбеђује спровођење својих функција и заштиту држављанина.

Дакле, права која ужива појединац условљена су постојањем и деловањем државе, док држава своје надлежности може остваривати само у односу на своје држављане. Управо ова корелација — однос између права и обавеза држављанина, те надлежности државе — чини суштински предмет држављанске везе. Та веза је зато

нераскидива и заснована на узајамности, јер држава и држављани једни без других не могу остварити своју правну и политичку сврху.

У свакој држављанској вези, без обзира на њену правну природу, учествују два основна субјекта – појединац као физичко лице и суверена држава. Оба учесника имају своје посебне улоге и функције у оквиру ове везе: појединац, ступањем у држављански однос, постаје држављанин и стиче држављански статус, док држава, признањем тог статуса, добија право да врши персоналну држављанску јурисдикцију над њим, без обзира на то где се он налази – у земљи или ван њене територије.¹⁰

Држављански статус представља један од најважнијих елемената држављанске везе и има изузетан значај за појединца. Без њега, лице у одређеној држави има положај странца, што подразумева ограничена права и обавезе у односу на домаће становништво. Иако су данас разлике између држављана и странаца у неким областима смањене, статус странца се и даље суштински разликује – странци, на пример, не могу обављати јавне функције нити учествовати у политичком животу државе, немају право гласа и често им је ограничена слобода кретања и настањивања. Стога, степен повезаности странца са државом у којој борави никада не може достићи ниво повезаности који постоји између државе и њених држављана.

За разлику од странаца који могу имати ограничен круг права у оквиру привременог или сталног борава, држављани уживају потпуни корпус права и обавеза – уставних, законских и подзаконских. Управо због тога држављански статус представља суштински део држављанске везе са становишта појединца. Он се најчешће стиче по сили закона (на пример, рођењем по принципу *iussanguinis*, односно по пореклу), или на захтев заинтересованог лица, кроз поступак натурализације (прирођењем). Овај статус је трајан и не може се формално ограничавати, али се може изгубити вољом држављанина или државе, на пример кроз поступак одрицања или одузимања држављанства.

Супротно појединцу, други учесник држављанске везе је суверена држава, која признањем држављанства појединцу истовремено остварује своју персоналну јурисдикцију. Та јурисдикција подразумева право државе да примењује своју власт – законодавну, извршну и судску – над својим држављанима, без обзира на њихово место борава. Персонална држављанска јурисдикција представља један од темељних

¹⁰*Ibid.*

услова постојања државе као организованог и сувереног колектива. Не постоји држава без становништва над којим може вршити власт, нити држављанство без државе која га признаје. Са престанком државе као заједнице људи нестаје и држављанство, јер је персонални суверенитет – односно право државе да делује над одређеним субјектима – заснован управо на овој вези. Из ње произилазе и права и обавезе обе стране: државе према држављанину и држављанина према држави.

Посматрањем међусобне повезаности држављанског статуса и персоналне јурисдикције, може се закључити да они не могу постојати један без другог. Они су узајамно условљени и допуњују се: држављанин својим статусом потврђује припадност држави, док држава кроз своју јурисдикцију обезбеђује примену права и заштиту држављана. Губитак или ограничење било ког од ова два елемента нарушава суштину држављанске везе и доводи у питање сам појам држављанства као темељног правног односа између појединца и државе.

1.4. Начела држављанства

Право држављанства почива на одређеним основним начелима која представљају темељ за стицање и губитак држављанства у свакој држави. Иако конкретна решења зависе од уставног и законског уређења поједине земље, у теорији и пракси најважнија и најчешће примењивана начела су *начело порекла (iussanguinis)* и *начело места рођења (iussoli)*.¹¹

Начело порекла подразумева да се држављанство стиче на основу крвног сродства, односно по пореклу од родитеља који су држављани одређене државе. Ово начело полази од идеје да је веза између појединца и државе пре свега природна и породична, те да се држављанство наслеђује као део личног статуса. На тај начин државе обезбеђују континуитет свог становништва и очување националног идентитета.

У већини европских држава, укључујући Србију, ово начело представља примарни основ за стицање држављанства. Према њему, дете стиче држављанство својих родитеља без обзира на то где је рођено – у земљи или иностранству. Уколико су оба родитеља држављани исте државе, држављанство се стиче по самом рођењу. Ако је само један родитељ држављанин, примена овог начела може зависити од

¹¹Н. Марковић, Упоредни и историјски поглед на принципе стицања и престанка држављанства, Безбедност, 2/2016, 169-186.

додатних услова које прописује закон (на пример, место рођења или изјава о избору држављанства).

Начело места рођења заснива се на територијалном принципу и подразумева да дете стиче држављанство државе на чијој територији је рођено, без обзира на држављанство његових родитеља. Ово начело је карактеристично за државе имиграционог типа, као што су Сједињене Америчке Државе, Канада или већина држава Латинске Америке, које на овај начин настоје да интегришу нове становнике и подстакну приврженост држави. Циљ овог начела је да спречи појаву лица без држављанства (апатрида) и да обезбеди да свако дете има правни идентитет од самог рођења. Иако није примарно у већини европских земаља, *iussoli* се често примењује као допуна начелу порекла, нарочито у случајевима када би дете рођено на територији државе остало без држављанства.

Савремени правни пореци најчешће примењују комбиновани приступ, који обједињује начела порекла и места рођења. Тако се обезбеђује правна сигурност и правичност у стицању држављанства, уз поштовање и породичне и територијалне повезаности појединца са државом. У Републици Србији, као и у већини европских држава, преовлађује начело порекла, али се начело места рођења примењује као изузетак, нарочито у случајевима спречавања апатридизма. На тај начин држављанство се посматра као правна институција која истовремено штити интересе државе и права појединца, осигуравајући трајну и јасну везу између њих.

2. НОРМАТИВНИ ОКВИР ДРЖАВЉАНСТВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

2.1. Уставне и законске основе држављанства

Разматрање историјског развоја држављанства у Србији показује да се ова материја постепено уобличавала у складу са политичким и друштвеним приликама сваког периода. Први нормативни акт који је садржао одредбе о држављанству био је Сретењски устав из 1835. године, донет за време владавине кнеза Милоша Обреновића. У његовом 11. поглављу, под насловом „Општенародна права Србина“¹², помиње се појам „србског државног грађанства“. Ипак, имајући у виду да је овај устав био на снази свега месец дана, није имао стварну примењиву вредност, нити је оставио трајнији правни утицај.

Прво трајније уређење института држављанства у Србији донето је 1844. године, у оквиру Грађанског законика за Кнежевину Србију. У његовој 44. одредби наведено је да „српском житељу припада потпуно уживање грађанских права“, чиме је у темељ постављена идеја припадности држави и повезаности грађанских права са држављанством.

Након Првог светског рата, стварањем Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца јавила се хитна потреба за јединственим правним решењем држављанства, јер су у новој држави важили различити системи стицања и губитка држављанства. Тај проблем решен је доношењем Закона о држављанству 21. септембра 1928. године и пратећом уредбом министра унутрашњих послова од 28. децембра исте године. Значај ове области потврђен је и Уставом Краљевине СХС, чији члан 4 наглашава да је држављанство јединствено за целу Краљевину, да су сви грађани равноправни пред законом и да се укидају све племићке титуле и привилегије по рођењу.

Ново схватање држављанства јавља се у социјалистичком периоду, нарочито у Уставу Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године. Овим актом држављанство се третира на два нивоа – као део индивидуалних права и као правна категорија у систему федерације. У члану 200. прописано је да сваки држављанин СФРЈ ужива заштиту своје државе у иностранству, да не може бити лишен држављанства, протеран или изручен. Изузетно, држављанство се може одузети само на основу савезног закона и то у случајевима када држављанин, поседујући и

¹²М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право са међународним управним правом*, Ниш, 2014, стр. 112.

друго држављанство, својим поступцима наноси штету међународним интересима или угледу Југославије, односно одбија да извршава своје грађанске дужности.

Овим развојним путем јасно се уочава да је питање држављанства у Србији и на простору бивше Југославије постепено добијало све већи значај – од симболичне уставне одредбе у 19. веку до комплексне правне институције која представља један од темељних елемената суверенитета државе.

Устав Републике Србије из 2006. године прописује да стицање и престанак држављанства Републике Србије уређује закон. Према највишем правном акту, држављанин не може бити протеран, ни лишен држављанства или права да га промени.¹³ Устав гарантује право на држављанство детету рођеном у Републици Србији, ако нису испуњени услови да стекне држављанство друге државе. Дакле, Устав не гарантује право на држављанство осим у наведеном случају, нити га нормира, као што је то случај у Пољској, чији Устав прописује да се пољско држављанство стиче рођењем од родитеља који су пољски држављани, односно да председник Републике додељује пољско држављанство и даје одобрење за одрицање, нити као у финском Уставу где постоје норме везане за држављанство, и где се наводи да дете стиче финско држављанство рођењем и на основу држављанства својих родитеља.¹⁴

Закон о држављанству Републике Србије прописује да је основни принцип стицања држављанства порекло.¹⁵ Тако држављанство стиче дете чија су оба родитеља у време његовог рођења држављани Републике Србије, без обзира да ли је рођено у Србији или у иностранству, као и дете рођено на територији Републике Србије чији је један родитељ у време рођења детета држављанин Републике Србије, други је странац, непознатог држављанства или непознат. Принцип порекла комбинује се са принципом рођења на територији Републике Србије, па дете рођено или нађено на територији Републике Србије стиче држављанство ако су му оба родитеља непозната или непознатог држављанства или без држављанства или ако је дете без држављанства. Оно држављанство стиче од рођења, али му може престати ако се до навршене 18. године живота утврди да су му оба родитеља страни држављани. Лице рођено на територији Републике Србије може бити примљено у држављанство ако је до

¹³Устав Републике Србије: 98/2006-3, 115/2021-3 (Амандмани I-XXIX), 16/2022-3

¹⁴И.Борковић, *Управно право*, Народне новине, Загреб, 2002, стр. 171.

¹⁵С. Лилић, *Управно право и управно процесно право*, Београд., 2009.

подношења захтева за пријем најмање две године непрекидно боравило на територији Републике Србије и ако да изјаву да Републику Србију сматра својом државом.¹⁶

Држављанство може стећи и странац, по принципу домицила, ако му је одобрено стално настањење у Републици Србији, ако има 18 година живота, отпуст из страног држављанства или доказ да ће отпуст добити ако буде примљен у држављанство Републике Србије; ако је до подношења захтева најмање три године непрекидно имао пријављено пребивалиште на територији Републике Србије, уз изјаву да Републику Србију сматра својом државом. Република Србија је приступила Конвенцији о смањењу броја лица без држављанства Уједињених нација из 1961. године у октобру 2011. године, мада су принципи ове Конвенције већ били уграђени у законодавство о држављанству. Више је одредби које упућују на то. Постоји велики број могућности стицања држављанства, а у држављанство се може примити и лице које би иначе остало без држављанства. Држављанину се оно не може одузети, а не може му ни престати уколико нема страно, односно гаранцију да ће бити примљен у страно држављанство. Наша земља није приступила ни Европској конвенцији о држављанству Савета Европе из 1997. године, али су одредбе ове Конвенције имплементирани у Закон о држављанству Републике Србије и дају широку могућност његовог стицања по разним правним основима (порекло, избегла лица, исељеници, поновно стицање држављанства лица којима је отпустом престало држављанство и друго). Овим не само да је искључена могућност да лице остане без држављанства, већ је омогућено и поседовање двојног, односно вишеструког држављанства. Такође Закон омогућава да лица која су имала држављанство бивше републике СФРЈ под олакшаним условима стекну држављанство по више законских основа и без отпуста из претходног држављанства.

2.2. Закон о држављанству Републике Србије – садржина и принципи

Закон о држављанству Републике Србије усвојен је 14. децембра 2004. године, а ступио је на снагу 29. децембра исте године, док је примена започела 27. фебруара 2005. године. Овим законом укинута су ранији прописи који су уређивали ову материју – Закон о југословенском држављанству и Закон о држављанству Социјалистичке Републике Србије, чиме је први пут након распада СФРЈ Србија самостално дефинисала питања држављанства.

¹⁶Н. Марковић, Управно поступање Министарства унутрашњих послова у области држављанства, Безбедност, 2014/1, стр.158-173.

Накнадно, 24. септембра 2007. године, Народна скупштина је усвојила Закон о изменама Закона о држављанству, који је почео да важи 9. октобра 2007. године, а потом и Закон о допунама из 2018. године („Службени гласник РС“, бр. 24/18), који је ступио на снагу 3. априла 2018. године. Тим допунама омогућено је да у држављанство Републике Србије буду примљени држављани некадашње СФРЈ, као и лица из других држава насталих на њеној територији, под условом да су на дан 31. децембра 2016. године, као и у моменту подношења захтева, имали пријављено пребивалиште у Србији. Рок за подношење захтева по овом основу био је једна година од ступања закона на снагу, дакле до 3. априла 2019. године.

Сам Закон уређује основне области у вези са држављанством: начине стицања, престанка и поновног стицања држављанства, утврђивање држављанства, поступак и надлежност органа који о томе одлучују, као и начин вођења евиденције.

Одлучивање о захтевима за стицање и престанак држављанства у надлежности је Министарства унутрашњих послова Републике Србије, које поступа у складу са законом. Захтеви се подnose надлежном органу унутрашњих послова према месту пребивалишта или боравишта подносиоца, али се могу поднети и преко дипломатско-конзуларних представништава Србије у иностранству, која су дужна да их одмах проследе Министарству.

Захтев се подноси лично или преко пуномоћника. Ако је подносилац лишен пословне способности, захтев уместо њега подноси старалац, док за дете млађе од 18 година то чини родитељ, уз писмену изјаву да Републику Србију сматра државом детета. У случају да је дете старије од 14 година, потребна је и његова лична сагласност. Сваком подносиоцу се издаје потврда о поднетом захтеву, а поступци који су започети пре примене новог закона окончавају се по његовим одредбама. Писмена изјава о признавању Републике Србије као своје државе подноси се заједно са захтевом за пријем у држављанство, и то надлежном министарству или дипломатско-конзуларном представништву Србије, у складу са поступком који прописује закон. Овим законским решењима Србија је систематски уредила све аспекте држављанства – од стицања и престанка до административних процедура – уз поштовање начела правне сигурности и јединственог државног суверенитета.

Закон о држављанству Републике Србије прописује начине стицања и престанка држављанства, али не и начин на који би се утврђивао статус апатрида и ово

питање није регулисано. Министарство унутрашњих послова, као надлежни орган за решавање по захтевима за стицање и престанак држављанства, може да усвоји захтев и додели неком лицу држављанство, односно отпусти лице из држављанства или да одбије његов захтев.¹⁷ Оно је овлашћено на такво поступање чак и ако су испуњени сви законом прописани услови за стицање или престанак држављанства, а на основу слободне оцене. Странац не би могао бити примљен у држављанство, односно лице не би могло бити отпуштено, уколико оно не би испуњавало услове прописане законом. Уколико би орган то и учинио, донео би незаконито решење. Ако оцени да постоје разлози од интереса за Републику Србију због којих захтев за стицање или престанак држављанства треба одбити, Министарство унутрашњих послова може одбити захтев иако су испуњени сви законом прописани услови, а водећи се принципом целисходности. Оваквим поступањем, иако полиција иступа са позиције власти, не може се занемарити улога полиције као јавне службе у смислу задовољавања потреба и интереса грађана.

Закон о држављанству, дефинишући ко се све сматра држављанином по пореклу, односно по рођењу, користи формулацију „држављанство се стиче“, али у одредбама којим овлашћује орган на одлуку по слободној оцени користи формулацију „може бити примљен у држављанство“.¹⁸ Иначе, доношење решења по слободној оцени у материји држављанства није специфично само за Србију, већ је оно постојало и данас постоји у законодавству и пракси и других земаља. Тако Закон о хрватском држављанству прописује да Министарство унутрашњих послова може одбити захтев за стицање или престанак држављанства иако су испуњене законом предвиђене претпоставке, ако оцени (слободна оцена) да постоје разлози од интереса за Републику Хрватску због којих захтев треба одбити. Решења у материји држављанства подложна су судској контроли и против њих се може водити управни спор. Управни суд може одлучивати о законитости управног акта, али се не може упуштати у целисходност решења, односно не може оцењивати да ли је орган између више алтернатива (односно, у конкретном случају да усвоји или одбије захтев) одабрао праву, која је у складу са циљем због кога је овлашћење дато. Суд може само да поништи решење уколико је

¹⁷Ј. Каличанин, Стицање држављанства пријемом у праву Републике Србије и упоредном праву. Ниш: Правни факултет, мастер рад, 2018.

¹⁸Закон о држављанству Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 135/04, 90/07 и 24/18

незаконито, али не и уколико је нецелисходно, односно ако није донето у складу са циљем због којег је орган овлашћен на слободну оцену.

2.3. Начини стицања и престанка држављанства

Постоје три основна принципа стицања држављанства, који се углавном комбинују: порекло, крвна веза (*Iussanguinis*), подручје, односно место рођења (*Iussoli*) и пребивалиште (*Iusdomicile*). Деца следе држављанство родитеља према принципу порекла, без обзира на то где су се родила. Према принципу места рођења, за одређивање држављанства није од утицаја држављанство родитеља, већ место где се дете родило, односно дете стиче држављанство оне државе на чијој територији се роди. Ово је било значајно и примењивано у Европи до 19. века јер је одговарало феудалним средњовековним државама где је појединац био везан за државу, односно територију на којој је рођен и средину која на тој територији постоји.¹⁹

За разлику од претходна два принципа, који служе за одређивање држављанства детета у тренутку рођења, пребивалиште (*Iusdomicile*) се углавном користи за стицање држављанства пунолетних особа које својом вољом желе да стекну држављанство. Овај принцип скоро нигде не служи као темељни и углавном се комбинује са друга два. Као изузетак се помиње држава Ватикан у којој, због њеног посебног положаја и карактера, Закон о држављанству и боравишту додељује држављанство Ватикана свим особама које у граду Ватикану имају пребивалиште на основу своје „части“, односно „дужности“.²⁰

Који од ових принципа ће бити прихваћен као темељни, зависи од схватања законодавца, који се углавном руководи националним интересима. Такорећи је немогуће примењивати искључиво само један принцип, већ се они комбинују, при чему је најчешћи случај комбинација порекла (*Iussanguinis*) и места рођења (*Iussoli*). У земљама имиграције, које су биле приморане да тек „стварају“ своје држављане, као што су САД, Аустралија и друге, прихваћен је принцип места рођења као основни за стицање држављанства. Насупрот томе, у земљама емиграције, постојао је интерес за очувањем својих држављана, па је као основни, прихваћен принцип порекла. У Великој Британији, према *BritishNationalityAct* из 1981. године, дете рођено у Британији постаје британски држављанин ако су му у тренутку рођења родитељи британски држављани

¹⁹Н. Марковић, Упоредни и историјски поглед на принципе стицања и престанка држављанства, Безбедност, 2/2016, 169-186.

²⁰И.Борковић, Управно право, Народне новине, Загреб, 2002, 172.

или имају статус стално настањених особа (комбинација принципа порекла и домицила).²¹

Према Закону о држављанству Републике Србије, постоји више начина на које појединац може стећи држављанство: пореклом, рођењем на територији Републике Србије, пријемом (натурализацијом) и на основу међународних уговора. Међу овим основима, најзначајнији и уједно најчешћи је стицање држављанства пореклом, јер већина грађана Србије тај статус добија по самом рођењу, без посебне процедуре или административне радње. Држављанство Републике Србије пореклом стиче дете у више конкретних случајева:

- када су оба родитеља држављани Србије у тренутку рођења детета, без обзира на место рођења;
- ако је један родитељ држављанин Србије, а дете је рођено на територији Републике Србије;
- ако је дете рођено у иностранству, а један родитељ је држављанин Србије, док је други непознат, без држављанства или непознатог држављанства.

Посебан случај односи се на дете које је рођено у иностранству, где један родитељ има српско држављанство, а други страно. У том случају, дете може стећи држављанство Србије ако родитељ који је држављанин Србије пријави дете надлежном дипломатском или конзуларном представништву Србије до навршене 18. године живота и истовремено поднесе захтев за упис у евиденцију држављана код надлежног органа у земљи. Ако је дете под старатељством, ову пријаву и захтев уместо родитеља подноси старалац.

Међутим, Закон је предвидео заштитни механизам у случају да би дете рођено у иностранству остало без држављанства. У таквим ситуацијама, чак и ако није благовремено пријављено конзуларним властима или уписано у евиденцију, дете аутоматски стиче држављанство Србије, на основу члана 9 став 2 Закона. Уколико је дете у том тренутку старије од 14 година, за стицање држављанства потребна је и његова сагласност.

Лице које је рођено у иностранству, а има једног родитеља који је у моменту рођења био држављанин Републике Србије, може пореклом стећи држављанство Србије и након пунолетства, под условом да до навршене 23. године живота поднесе

²¹*Ibid.*

захтев за упис у евиденцију држављана код надлежног органа у Србији. Исто правило важи и за усвојенике, у случају потпуног усвојења. Ако је усвојилац држављанин Србије, дете-странац или лице без држављанства може стећи држављанство Србије под истим условима као и биолошко дете. Захтев за упис у евиденцију држављана подноси усвојилац, а ако је усвојеник пунолетан, он то може учинити сам до навршене 23. године живота.

Лица која стичу држављанство пореклом сматрају се држављанима Србије од самог рођења, што је од великог значаја јер спречава било какву дискриминацију између деце рођене у земљи и оне рођене у иностранству. Овај принцип у потпуности је усклађен са Европском конвенцијом о држављанству, која захтева равноправан третман свих особа које имају право на држављанство, без обзира на место рођења. Таквим решењем Србија обезбеђује једнако поступање према свим својим држављанима и штити основно право на припадност држави.

Још један од начина стицања држављанства јесте рођење на територији Републике Србије, а то се посебно односи на случајеве када је дете рођено или пронађено у Србији (такозвано нахоче), а његови родитељи су непознати, без држављанства или непознатог држављанства. У таквим ситуацијама, дете стиче српско држављанство по сили закона, како би се спречило да остане без правног идентитета и припадности било којој држави. Међутим, закон предвиђа и могућност престанка држављанства уколико се касније утврди да су родитељи детета страни држављани. У том случају, ако се та чињеница докаже пре него што дете наврши 18 година, родитељи могу поднети захтев за престанак дететовог држављанства. Држављанство престаје даном достављања решења, а ако је дете старије од 14 година, за ваљаност поступка неопходна је и његова писмена сагласност.

Поред рођења и порекла, један од начина стицања држављанства јесте и на основу међународних уговора. Република Србија може, под условом узајамности, омогућити стицање свог држављанства лицима из других држава ако је та могућност предвиђена ратификованим билатералним уговором. Као правни наследник Савезне Републике Југославије и државне заједнице Србије и Црне Горе, Србија примењује Уговор о двојном држављанству између Савезне Републике Југославије и Босне и Херцеговине, који је потврђен законом.

Према овом уговору, држављанин једне државе уговорнице може стећи држављанство друге ако испуни следеће услове:²²

- да је навршио 18 година живота,
- да има пријављен боравак најмање три године на територији државе чије држављанство жели да стекне, односно најмање годину дана ако је у браку са држављанином те државе,
- да није осуђен за тешка кривична дела (она за која је прописана казна затвора дужа од три године),
- да му није изречена мера протеривања или удаљавања из земље у последњем периоду пре подношења захтева,
- да се из његовог понашања може закључити да ће поштовати правни поредак државе уговорнице.

Посебно је регулисано питање стицања држављанства за децу млађу од 18 година. Она могу стећи држављанство друге државе уговорнице ако један од родитеља већ стиче двојно држављанство по овом уговору и ако са тим родитељем живе у држави уговорници или у иностранству. Ако је дете старије од 14 година, такође је потребна његова сагласност (члан 4 Уговора). Једна од најзначајнијих одредби овог међународног споразума јесте та што стицање држављанства једне државе не подразумева губитак већ постојећег држављанства. То значи да лица која испуне услове могу имати двојно држављанство, чиме се омогућава пуна правна заштита и у Србији и у Босни и Херцеговини.

Иако већина држава у пракси опрезно приступа институцији двојног држављанства, овај уговор представља пример флексибилног и међународно прихватљивог решења, које штити права појединаца, а истовремено јача билатералне односе двеју држава. Међународни уговори оваквог типа сматрају се најбољим путем за регулисање двојног држављанства, јер:

- пружају јасну заштиту права лица са двојним држављанством,
- доприносе развоју и стабилизацији односа између држава,
- омогућавају усклађено регулисање држављанских права на међународном нивоу.

²²Уговор о двојном држављанству између СРЈ и БиХ „Сл. лист СР“, Међународни уговори број 2/03, 15. мај 2003. године.

У теорији постоје два главна модела уређења двојног држављанства:²³

- Модел ефективног држављанства, по којем лице, иако има два држављанства, у стварности ужива права само једног, тј. оног са којим је стварно повезано.
- Евијанска формула, која дозвољава да лице под одређеним условима истовремено користи права оба држављанства.

Република Србија тренутно има једини важећи уговор о двојном држављанству са Босном и Херцеговином. Када лице добије држављанство по овом основу, оно стиче сва права и обавезе као домаћи држављани, али са одређеним ограничењима у погледу права која су резервисана искључиво за држављане Србије (нпр. вршење одређених јавних функција или приступ појединим службама). Овим системом Србија настоји да омогући очување идентитета и правне сигурности својих држављана, али и да развија конструктивне односе са државама региона у складу са међународним правним стандардима.

2.4. Улога управних органа и поступак одлучивања о престанку држављанства

Питање престанка држављанства представља једно од најосетљивијих у правној регулативи држављанства, јер се њиме непосредно утиче на однос између државе и појединца. Због тога је законодавац посебно прецизно одредио надлежност управних органа, поступак одлучивања, услове који морају бити испуњени, као и гаранције правне сигурности. Основни циљ ових прописа је да се обезбеди законитост, заштита права грађана и поштовање међународних стандарда, уз спречавање појаве лица без држављанства.

Надлежност за спровођење поступака који се односе на престанак држављанства Републике Србије поверена је Министарству унутрашњих послова. Овај орган спроводи поступке у складу са законом, утврђује чињенично стање и доноси управна решења. Захтев за престанак држављанства подноси се органу унутрашњих послова према месту пребивалишта подносиоца, док лица која живе у иностранству могу захтев поднети преко дипломатско-конзуларних представништава Републике Србије. Представништва имају обавезу да примљене захтеве без одлагања проследи надлежном министарству, чиме се обезбеђује ефикасност и правна извесност поступка.

²³Р. Јовић, Управноправни аспекти држављанства у Србији, Хрватској, Босни и Херцеговини (са освртом и на друге бивше југословенске Републике). Београд: Правни факултет, 2018, 41.

Поред Министарства унутрашњих послова, у поступку престанка држављанства могу учествовати и други државни органи, у зависности од конкретних околности. Тако се Министарство спољних послова укључује у случајевима када се поступак води пред дипломатско-конзуларним представништвом, док Министарство правде може учествовати ако постоје правне препреке као што су кривични поступци, мере безбедности или ограничења у вези са напуштањем државе.

Престанак држављанства може настати на више начина: отпустом, одрицањем или одузимањем. Најчешћи је отпуст на лични захтев, када грађанин Србије тражи да буде отпуштен из држављанства ради стицања држављанства друге државе. Услов за отпуст јесте да лице не остане без држављанства, јер се губитак држављанства без стицања новог не може дозволити. Ово је у складу са међународним конвенцијама које обавезују државе да спрече појаву апатрида.

Поступак престанка држављанства покреће се подношењем писменог захтева надлежном органу. Захтев садржи личне податке подносиоца, доказ о држављанству, доказ о гаранцији пријема у држављанство друге државе и потврде о измиреним обавезама према држави. Захтев се може поднети лично или преко пуномоћника, а за малолетна лица захтев подноси родитељ или старалац, при чему је за дете старије од 14 година потребна његова сагласност.

Надлежни орган проверава испуњеност свих услова, утврђује идентитет подносиоца, његов правни статус, као и да ли постоје евентуалне препреке као што су покренути кривични поступци, безбедносне сметње или неплаћене обавезе. Посебна пажња посвећује се провери да ли ће лице након престанка држављанства Србије стећи држављанство друге државе, јер се престанак не може дозволити ако би лице тиме постало без држављанства. Када су сви услови испуњени, Министарство унутрашњих послова доноси решење о престанку држављанства. Решење се доставља подносиоцу и ступа на снагу даном уручења, чиме престаје држављански статус. Ако се захтев односи и на малолетну децу, одлука обухвата и њих, уз обавезу да су родитељи приложили сагласност детета старијег од 14 година.

Уколико услови нису испуњени, орган доноси решење о одбијању захтева. Против таквог решења подносилац има право на жалбу и може покренути управни спор пред Управним судом. На тај начин се обезбеђује контрола законитости и заштита права странака у поступку.

Поступак се води у складу са основним принципима управног поступка, као што су законитост, правичност, утврђивање материјалне истине и право на жалбу. Орган је дужан да објективно утврди све релевантне чињенице и да странци омогући увид у доказе и изјашњавање о њима. Посебна гаранција законитости садржана је у правилу да држављанство Србије не може престати ако би тиме лице остало без иједног држављанства, што је у потпуности у складу са Европском конвенцијом о држављанству.

Дипломатско-конзуларна представништва Републике Србије у иностранству имају значајну улогу у спровођењу поступка престанка држављанства, нарочито за лица која живе ван земље. Она примају захтеве, потврђују идентитет подносиоца, проверавају валидност приложене документације и прослеђују предмете надлежном министарству. Такође, имају обавезу да обавесте подносиоце о условима, поступку и последицама престанка држављанства и да издају потврду о пријему захтева, чиме се обезбеђује транспарентност и поузданост у поступању органа.

Решење о престанку држављанства има конститутивно дејство, што значи да лице губи држављанство тек даном уручења решења. Од тог тренутка оно губи сва права која су непосредно везана за статус држављанина, као што су право гласа, право на изборне функције или дипломатску заштиту државе у иностранству. Ипак, може задржати одређена права која произлазе из пребивалишта или боравка, у складу са законом. Управни органи су обавезни да воде евиденцију о престанку држављанства и да све промене уписују у званични регистар држављана, чиме се обезбеђује правна сигурност и уредност евиденција.

Поступак престанка држављанства Републике Србије показује уравнотежен однос између сувереног права државе да уређује статус својих држављана и заштите појединца као носиоца права. Улога управних органа у овом процесу је од суштинског значаја, јер њихова дужност није само да спроведу прописе, већ и да обезбеде правичност, законитост и хуманост сваке одлуке. На тај начин држава испољава свој суверенитет уз поштовање међународних стандарда и основних права човека, чиме се држављанство потврђује као трајна, али правно уређена и контролисана веза између појединца и државе.

3. ОСНОВИ ПРЕСТАНКА ДРЖАВЉАНСТВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

3.1. Престанак држављанства отпустом – услови, поступак и последице

Држављанство Републике Србије може престати отпустом, односно на захтев самог држављанина, под условом да он испуњава прописане услове. Према члану 28 Закона о држављанству Републике Србије, лице може бити отпуштено из држављанства ако:²⁴

- има најмање 18 година живота, дакле пословно је способно да самостално поднесе захтев;
- нема обавезе према војној служби, односно да је у потпуности регулисало свој статус у том погледу;
- је измирило све пореске и друге законске обавезе у Републици Србији;
- је уредило имовинско-правне односе који произилазе из брака и односа родитеља и деце према лицима која живе у Србији;
- се против њега у Србији не води кривични поступак за дела за која се гони по службеној дужности, а ако је осуђен на казну затвора, да је ту казну у потпуности одслужио;
- поседује страно држављанство или доказ да ће бити примљен у држављанство друге државе.

Суштина ових услова је да отпуст из држављанства буде правно уређен, одговоран чин који не доводи до апатридности (стања без држављанства), нити оставља неразјашњене правне или финансијске обавезе према Републици Србији. Отпуст из држављанства представља један од законских начина престанка држављанства Републике Србије. Он се одобрава на лични захтев држављанина, али само под одређеним условима и уз испуњење свих законских критеријума. Међутим, постоје и ситуације у којима отпуст неће бити одобрен, чак и ако су формални услови испуњени.

Према Закону о држављанству, отпуст се не може дозволити уколико би он могао угрозити безбедност или одбрану земље, ако постоје разлози узајамности (тј. ако друга држава не поступа исто према српским држављанима), или ако би отпуст био у супротности са економским интересима Републике Србије. Оваква ограничења имају

²⁴Закон о држављанству Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 135/04, 90/07 и 24/18, чл. 28.

за циљ да се заштити јавни интерес и стабилност државе, те да се спречи могућност злоупотребе института отпуста из држављанства.

Закон предвиђа могућност да лице које подноси захтев за отпуст из држављанства истим актом затражи и отпуст из држављанства за своју децу која нису навршила 18 година живота. Међутим, овај поступак мора бити праћен посебним сагласностима.

Пре свега, потребна је писана сагласност другог родитеља, а уколико је дете старије од 14 година, неопходна је и његова лична сагласност. Ако су родитељи разведени, захтев може поднети само онај родитељ коме је дете судском одлуком поверено на чување и васпитање.

У случају да други родитељ не да сагласност, не може се пронаћи, или је лишен пословне способности или родитељског права, надлежни орган старатељства може ипак дозволити отпуст ако оцени да је то у најбољем интересу детета. На тај начин се обезбеђује заштита права и добробити малолетног лица, која увек имају предност над формалним условима поступка.

Посебна правила односе се на усвојенике. Ако је дете млађе од 18 година потпуно усвојено од стране странаца, или од стране лица које је истовремено поднело захтев за отпуст из држављанства Републике Србије, држављанство детета може престати отпустом, под условом да су испуњени сви услови из члана 30 Закона. Ипак, у складу са међународним стандардима о спречавању апатридности, закон изричито предвиђа да детету неће престати држављанство Србије ако би на тај начин остало без било каквог држављанства. Ова одредба има хуманитарни карактер и штити право детета на правну сигурност и припадност некој држави.

Да би се спречила појава лица без држављанства, законодавац је предвидео и механизам поништавања решења о отпусту. Уколико лице које је добило отпуст не стекне држављанство друге државе у року од једне године од дана доношења решења, а услед тога остане без држављанства, може поднети писмени захтев за поништавање решења о отпусту. Тај захтев се мора поднети у року од три месеца од истека наведеног једногодишњег рока. Уколико се захтев прихвати, решење о отпусту се поништава, а лице поново стиче држављанство Републике Србије, као да отпуст није ни био извршен.

Систем отпуста из држављанства Републике Србије осмишљен је тако да омогући појединцима да добровољно прекину правну везу са државом, али под строго контролисаним условима. Закон јасно настоји да заштити интересе државе, породице и појединца – нарочито деце – као и да спречи појаву лица без држављанства. На тај начин се обезбеђује равнотежа између права појединца да самостално располаже својим држављанством и интереса државе да очува безбедност, правну стабилност и међународне обавезе које произилазе из поштовања основних људских права.

3.2. Престанак држављанства одрицањем – добровољни престанак правне везе

Одрицање од држављанства Републике Србије представља релативно једноставан и убрзан поступак у коме се лице својом вољом одриче држављанства, без потребе да држава Србија формално одобри тај чин. У односу на поступак отпуштања из држављанства, овај процес је мање формалан, захтева мање административних корака и обично се спроводи у краћем временском року. Управо због тога се често примењује у случајевима када је потребно брзо престати бити држављанин Србије. Да би се неко одрекао држављанства Републике Србије, неопходно је да испуни следеће услове:²⁵

- Пунолетство – лице мора бити пунолетно у тренутку подношења изјаве, а могућност одрицања постоји најкасније до навршене 25. године живота;
- Рођење и живот у иностранству – лице мора бити рођено и живети ван територије Републике Србије;
- Поседовање страног држављанства – подносилац мора имати већ стечено држављанство друге државе.

Важно је истаћи да важећи Закон о држављанству Републике Србије не предвиђа могућност поновног стицања држављанства за лица која су се, као пунолетна, својеволјно одрекла српског држављанства. Изузетак постоји једино за особе које су то учиниле као малолетне, јер оне могу, по навршетку пунолетства, поднети захтев за поновно стицање српског држављанства. Поступак се спроводи давањем писане изјаве о одрицању, која се подноси надлежном органу – најчешће дипломатско-конзуларном представништву Републике Србије у земљи где лице живи, или директно Министарству унутрашњих послова Републике Србије. Пример из праксе показује како овај поступак функционише: Милица Стојановић, рођена 1990. године у Цириху, већ

²⁵Ibid., чл. 33.

дуги низ година живи и ради у Швајцарској. Поред швајцарског, имала је и српско држављанство по пореклу. Иако Швајцарска дозвољава двојно држављанство, Милица је из личних разлога одлучила да се формално одрекне српског држављанства, сматрајући да њен идентитет и припадност у потпуности припадају швајцарском друштву. У септембру 2022. године поднела је изјаву о одрицању српског држављанства преко дипломатско-конзуларног представништва Републике Србије у Цириху. У изјави је навела да се одриче држављанства из личних, а не правних или административних разлога. Министарство унутрашњих послова Републике Србије примило је њен захтев и у децембру исте године издало потврду о престанку држављанства, чиме је званично потврђено да је Милица Стојановић престала бити држављанка Републике Србије од дана доношења те одлуке.

Одрицање од држављанства представља бржи и једноставнији поступак од отпуста, јер не захтева дугу административну процедуру нити формално одобрење државних органа. Са друге стране, отпуст из држављанства подразумева детаљну проверу испуњености више услова – попут измирања пореских и имовинских обавеза, одсуства кривичних поступака и доказа о пријему у друго држављанство.

Оба облика престанка држављанства имају заједнички циљ – да се обезбеди да лице које напушта држављанство Републике Србије не остане апатрид, односно лице без држављанства, и да се целокупан поступак спроведе у складу са правним и међународним стандардима.

3.3. Престанак држављанства на основу међународних уговора

Поред престанка држављанства по основу отпуста, одрицања или других законских разлога, Закон о држављанству Републике Србије предвиђа и могућност да држављанство престане на основу међународног уговора који је Република Србија ратификовала.²⁶ Овај облик престанка држављанства уређен је чланом 36. Закона о држављанству Републике Србије, који прописује да „држављанство Републике Србије може престати на основу ратификованог међународног уговора”. Таква одредба има велики практични и правни значај, јер омогућава да се у питањима држављанства примењују међународни стандарди и билатерални или мултилатерални споразуми које Србија закључује са другим државама. Тиме се обезбеђује правна сигурност за лица која се нађу у ситуацији промене државних граница, државног суверенитета или

²⁶Ibid., чл. 36.

пребивалишта, као и за оне који се налазе у државама са којима Србија има посебне договоре о држављанству. Најчешће се овакви међународни уговори закључују у следећим ситуацијама:

- У случајевима државних промена или наследства држава – као што су распад или престанак постојања неке државе, формирање нових држава или промене граница. Пример за то су споразуми који су закључивани након распада бивше СФРЈ ради регулисања држављанства грађана новоформираних држава.
- Ради спречавања апатридности (стања без држављанства) – међународни уговори често садрже одредбе којима се гарантује да лице не може остати без држављанства у случају промене државне припадности. На тај начин се примењују принципи Конвенције о смањењу броја лица без држављанства из 1961. године.
- У случајевима двојног држављанства – неке државе са Србијом закључују споразуме којима се уређује питање двојног држављанства или губитка једног од држављанстава ради избегавања правних недоумица.
- У оквиру споразума о реадмисији или међународне сарадње у области миграција – ови уговори могу садржати посебне клаузуле које се односе на држављанство лица која су предмет међудржавних договора.

Правни ефекат оваквих међународних уговора је директан и обавезујући за Републику Србију након њихове ратификације у Народној скупштини, јер по Уставу Републике Србије ратификовани међународни уговори имају јачу правну снагу од закона. То значи да се у случају неслагања између националног закона и ратификованог међународног уговора примењују одредбе уговора.

У пракси, престанак држављанства по међународном уговору најчешће настаје аутоматски, без потребе да лице подноси посебан захтев, јер се одредбе уговора примењују директно на грађане који испуњавају предвиђене услове.²⁷ Међутим, надлежни органи Републике Србије (Министарство унутрашњих послова или дипломатско-конзуларна представништва) имају обавезу да спроведу административни поступак и евидентирају промену у службеним регистрима. Овај механизам престанка држављанства представља важан инструмент усаглашавања националног права са међународним стандардима, али и средство међудржавне сарадње, нарочито у

²⁷М. Прица, Уговор и управни уговор као правни институти, “Право и мултидисциплинарност”: зборник радова, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2020, 189-231.

процесима европских интеграција и усклађивања законодавства са прописима Европске уније. Престанак држављанства по међународним уговорима показује спремност Републике Србије да у области држављанства поштује принципе међународног права и људских права, као и да обезбеди правну сигурност својим грађанима у случајевима када се правни статус може мењати услед међународних околности. На тај начин, држављанство се не посматра искључиво као унутрашње питање државе, већ и као део ширег правног поретка у којем су државе међусобно повезане и обавезане поштовањем заједничких норми.

4. ПРЕСТАНАК ДРЖАВЉАНСТВА У ЗЕМЉАМА РЕГИОНА

4.1. Престанак држављанства у правном систему Црне Горе

Стицање држављанства у Црној Гори представља правни процес којим се успоставља трајна и чврста веза између појединца и државе. То је веза која производи узајамна права и обавезе и која има јавноправни карактер, јер држава одлучује о њеном стицању, док је воља појединца само један од могућих услова. Према црногорском законодавству, држављанство се може стећи на више начина, али у основи сваки од њих има за циљ да обезбеди стабилан однос између лица и државе, као и да се спречи појава апатридизма, односно статуса лица без држављанства.

Црна Гора је своју правну регулативу о држављанству засновала на принципима порекла и територијалности, уважавајући међународне стандарде и конвенције које прописују заштиту права детета и принцип спречавања двојаког или нејасног држављанског статуса.²⁸ Најчешћи начин стицања држављанства јесте по основу порекла. Дете чији су оба родитеља држављани Црне Горе у тренутку рођења, без обзира на место рођења, постаје држављанин Црне Горе по самом закону. У случају да је само један родитељ држављанин Црне Горе, дете такође може стећи држављанство, али се тај статус условљава местом рођења или изјавом родитеља. Тако се обезбеђује континуитет држављанства и правна сигурност за децу која имају бар једног црногорског родитеља.²⁹

Закон такође предвиђа стицање држављанства рођењем на територији Црне Горе у случајевима када би дете, због непознатог или нерешеног статуса родитеља,

²⁸How to get Montenegro citizenship and passport – learn all about it.Доступно на: <https://www.portomontenegro.com/blog/how-to-get-montenegro-citizenship-andpassport/>

²⁹Закон о црногорском држављанству("Сл. лист ЦГ", бр. 13/2008, 40/2010, 28/2011, 46/2011, 20/2014 - одлука УС и 54/2016)

остало без држављанства. Ово решење је од изузетне важности са аспекта заштите људских права, јер спречава да дете остане без државне припадности и правног идентитета. Уколико се касније утврди да су родитељи детета страни држављани, дете може изгубити црногорско држављанство, али само уз строго прописану процедуру и уз обавезну сагласност ако је дете старије од четрнаест година.

Други важан основ за стицање држављанства јесте пријем, односно натурализација. То је поступак којим страни држављанин или лице без држављанства може постати држављанин Црне Горе ако испуни законом прописане услове. Ови услови односе се на дужину законитог боравка у земљи, уредан правни статус, познавање језика, прихватање устава и закона Црне Горе, као и доказ да лице поштује поредак државе и није осуђивано за тежа кривична дела. Посебно се вреднује веза лица са Црном Гором, било кроз брачне, породичне или економске односе, што указује на његову стварну интегрисаност у црногорско друштво. Натурализација се не сматра правом већ привилегијом коју држава може доделити када оцени да постоје услови који оправдавају пријем у држављанство.

Поред наведених начина, држављанство се може стећи и по основу међународних уговора. Црна Гора као суверена држава може закључивати међународне споразуме којима се уређују питања двојног или вишеструког држављанства, као и преноса држављанства у специфичним случајевима, као што су размене становништва, признавање држављанства у оквиру регионалне сарадње или поједностављено стицање држављанства за расељена лица. Ови уговори представљају инструмент међународне сарадње и правне сигурности, јер омогућавају да се статус лица са везама у више држава решава уређено и уз поштовање начела узајамности.

Закон о црногорском држављанству посебно уређује и случајеве поновног стицања држављанства за лица која су га раније имала, а изгубила га због промене државе или стицања страног држављанства. Ова лица могу поднети захтев за поновни пријем, под условом да имају стварну везу са Црном Гором и да њихово понашање не представља претњу по интересе државе. На овај начин држава показује отвореност према својим бившим држављанима и њиховим потомцима, подстичући очување културних и породичних веза.

Поступак стицања држављанства води Министарство унутрашњих послова Црне Горе као надлежни орган управе. Захтев се подноси у месту пребивалишта или

боравка, а лица која живе у иностранству подносе га преко дипломатско-конзуларних представништава. У поступку се спроводи провера испуњености услова, прикупљање доказа и утврђивање свих релевантних чињеница. Одлуку доноси министарство у форми решења, против којег се може изјавити жалба, односно покренути управни спор пред надлежним судом. На овај начин се обезбеђује пуна правна заштита странака и контрола законитости управних аката.

Стицање држављанства у Црној Гори представља правно уређен и контролисан процес који спаја државни суверенитет и поштовање индивидуалних права. Његов значај је двострук: за државу, то је инструмент очувања идентитета, континуитета и суверенитета; за појединца, то је признање припадности и право на уживање пуних грађанских и политичких слобода. Црна Гора, усаглашавајући своје прописе са европским стандардима, настоји да поступак стицања држављанства остане јасан, правично уређен и доступан онима који с правом желе да постану њени држављани.

Престанак држављанства Црне Горе наступа када се правно утврди да лице више не испуњава услове по којима је држављанство стекло или када се утврди законска чињеница да је одређени основ престанка активиран. Закон предвиђа да држављанство може престати и на основу личног захтева, иако тај основ није доминантан као у процесу стицања, али је и бирократски и правно регулисан. У пракси, најчешћи случајеви престанка односе се на децу рођену на територији Црне Горе чији су родитељи касније утврђени као страни држављани, као и на лица која су стекла држављанство Црне Горе, а затим су стекла држављанство друге државе и нису благовремено поступила у складу са законом.

Када је реч о малолетној деци, закон прописује да дете које је рођено или нађено на територији Црне Горе у ситуацији да су му родитељи непознати, или без држављанства, или непознатог држављанства, стиче црногорско држављанство. Међутим, ако се утврди пре него што дете наврши осамнаест година да су оба његова родитеља страни држављани или да је оно стекло држављанство друге државе, оно може изгубити црногорско држављанство. У том случају престанак настаје на захтев родитеља и даном уручења решења. За децу старију од четрнаест година неопходна је и њихова сагласност.

Што се тиче одраслих лица, посебно лица која су стекла црногорско држављанство путем порекла или рођења у иностранству, ако не поднесу захтев за

упис у регистру држављана до прописаног узраста (23 године) или ако стекну држављанство друге државе, законом је предвиђено да држављанство може престати. У неким ситуацијама, стицање другог држављанства, без благовременог обављања правних радњи, води престанку црногорског држављанства.

Престанак држављанства такође може наступити на основу личне изјаве о одрицању или отпусту, када лице има друго држављанство или обезбеђено примање другог држављанства, и када испуни услове које Закон прописује (нпр. пунолетство, друга држављанства, измирена обавеза према држави). У пракси, Министарство надлежно за питања држављанства прегледа захтев, утврђује да ли постоје правне препреке и доноси решење о престанку држављанства, које настаје даном уручења.

Важно је истаћи да закон и пракса Црне Горе предвиђају ограничења за двојно држављанство у контексту престанка: ако држављанин Црне Горе стекне држављанство друге земље након 3. јуна 2006. године, а при том не испуни услове закона, може изгубити црногорско држављанство. Ова одредба има за циљ регулисање ситуација када лица имају више држављанстава и осигуравање да се не нарушава суверенитет државе и јасност правног статуса.

Процедурално, престанак држављанства захтева покретање поступка: подноси се захтев или се поступак води по службеној дужности ако се утврде законске чињенице. Подносилац доставља личне податке, доказ о другом држављанству или примању другог држављанства, као и доказ да није у сукобу са законом (ако је то услов). У случајевима малолетних лица, родитељ или старатељ подноси захтев, уз сагласност детета ако је старије од 14 година. Надлежни орган проверава испуњеност услова; ако су они испуњени, доноси решење о престанку држављанства. Овај акт има правно дејство и лице губи статус држављанина Црне Горе од дана уручења решења.

Укупно, правила о престанку држављанства у Црној Гори одражавају балансирање између права појединца да промени свој држављански статус и интереса државе да одржи јасан и контролисан држављански корпус. Престанак није произвољан, нити могућ без законске основе, а свака одлука доноси се уз утврђивање чињеница и у складу са правним гаранцијама.

4.2. Престанак држављанства у правном систему Босне и Херцеговине

Стицање држављанства у Босни и Херцеговини уређено је као јавноправни однос који повезује појединца са државом и истовремено са једним од њених ентитета, јер се држављанство БиХ у пракси увек посматра у двослојној конструкцији: лице истовремено стиче ентитетско држављанство и на том основу држављанство Босне и Херцеговине. Та двострука веза није пука формалност, већ механизам којим се обезбеђује јединство држављанског корпуса на нивоу БиХ, уз уважавање уставног уређења и надлежности ентитета. Правила су постављена тако да се спречи појава лица без држављанства, да се омогући интеграција оних који имају стварну везу са земљом и да се очува принцип правне сигурности, посебно у погледу права детета и породичног живота.

Најпре, стицање пореклом представља природни и најчешћи пут. Веза детета са родитељем који је држављанин посматра се као примарни основ, па дете по правилу стиче држављанство већ самим рођењем. У уобичајеним ситуацијама то је неспоран административни посао: упис у матичне евиденције прати упис у евиденције држављанства и издавање уверења. Ако је дете рођено у иностранству, одлучујућа је постојећа држављанска веза родитеља и поштовање рокова и процедура за пријаву и упис. Закон инсистира на томе да се деца рођена изван граница не нађу у правном вакууму због пропуштања формалности, па постоје механизми накнадне пријаве и уписа који поштеди дете последица туђе процесне пасивности. У случајевима потпуног усвојења, правни континуитет породичне везе прелива се и на држављански статус, тако да усвојеник ступа у положај биолошког детета и сходно томе стиче држављанство као да је рођен од држављана.

Стицање рођењем на територији државе делује као заштитна мрежа када порекло не даје држављанство и када би постојала реална опасност да дете остане без било какве држављанске припадности. Право БиХ у том погледу прати међународне стандарде: ако су родитељи непознати, без држављанства или не могу пренети своје држављанство, држава преузима обавезу да детету обезбеди правни идентитет. Овај институт није средство за ширу примену начела територијалности, већ циљано средство против апатридизма. Када се накнадно утврде релевантне чињенице о држављанству родитеља, статус детета се може преиспитати уз процесне гаранције и узимање у обзир његовог узраста и сагласности када је довољно зрело да је да.

Натурализација, односно стицање пријемом, јесте пут за стране држављане и лица без држављанства која су свој живот, радне и породичне везе усидрила у Босни и Херцеговини. Овај пут није заснован само на субјективној жељи појединца, већ на процени испуњености услова који показују степен стварне интегрисаности. Уобичајено се проверава законит и довољно дуг боравак, постојање сталности и везаности за средину, познавање језика и основа уставног поретка, уредност кривичноправног статуса и општа поузданост. У пракси се придаје значај и економским, брачним и породичним везама, јер управо оне показују да се држављанство не тражи из површних разлога, већ као логичан корак дубље интеграције. Питање односа према претходном држављанству решава се у складу са законом и међународним обавезама: негде се тражи доказ о отпусту или одрицању, негде се прихвата гаранција отпуста, а негде је двојно држављанство допуштено на основу уговора. Циљ је јасан и доследан: нови држављанин треба да уђе у правни поредак без колизија и нејасноћа у погледу обавеза и лојалности, али не по цену стварања лица без држављанства.

Посебни, олакшани режими постоје за категорије за које се процењује да заслужују блажи праг услова. То су пре свега супружници држављана, који кроз стабилан брак и породични живот већ остварују суштинску везу са државом, затим лица која су рођена у БиХ или су у прошлости имала држављанство и сада траже повратак у правни оквир земље, као и расељена лица и избеглице за које право познаје посебне разлоге заштите. У тим околностима рокови боравка су краћи, доказивање интеграције је флексибилније, а поступак прилагођен чињеници да је веза са земљом већ објективно успостављена или је постојала и раније.

Међународни уговори делују као додатни канал стицања и као механизам фино подешавања односа са државама са којима БиХ има посебне везе. На уговорној основи могу се уредити питања двојног држављанства, реципрочног признавања одређених услова, убрзаних процедура за одређене категорије лица или прецизна правила за избегавање дуплих обавеза. Тамо где постоје такве уговорне норме, оне имају приоритет у погледу начина на који се поједини услови тумаче и примењују, али увек уз поштовање основних начела правног поретка и међународних стандарда о спречавању апатридизма.

Поступак стицања је административан, али не и рутински. Надлежност на државном нивоу има орган који координише држављанска питања, док се велики део радњи спроводи на ентитетском и локалном нивоу, у зависности од врсте основа и

места пребивалишта. Захтев се подноси уз документацију која доказује основ стицања и испуњеност општих услова, уз прилагање матичних доказа, уверења из евиденција, потврда о боравку и других јавних исправа које орган по службеној дужности може прибавити када је то предвиђено.³⁰ Када се захтев подноси из иностранства, дипломатско-конзуларна представништва преузимају улогу процесних посредника, потврђују идентитет и прослеђују предмет надлежним органима у земљи. Свака одлука доноси се у форми управног акта, са образложењем и упутством о правном леку, а подносилац има право да тражи судску контролу законитости у управном спору ако сматра да су правила погрешно примењена.

Посебно место у систему заузимају заштитне норме које спречавају настанак апатридизма. Без обзира на основу стицања, ако би последица била да лице остане без држављанства, органи су дужни да примене норме које обезбеђују континуитет правног идентитета. Овај приступ је видљив и у односима према деци и у поступцима у којима се усклађују различита национална законодавства, јер управо у тим зонама најлакше настају празнине ако се формалне претпоставке сувише круто тумаче. Поред тога, право предвиђа и могућност поновног стицања за оне који су држављанство у прошлости имали и који данас испуњавају услове да се њихова веза са земљом обнови на уређен и предвидив начин.

Стицање држављанства у Босни и Херцеговини, посматрано у целини, није само збир процедуралних корака, већ одраз концепта који држављанство схвата као стварну припадност. Порекло, територија, породица, језик, боравак и поштовање правног поретка ткају једну исту правну везу: припадање заједници која гарантује права и тражи лојалност. Зато се у пракси тежи равнотежи између отворености према онима који имају јасну и доказиву везу са земљом и заштите јавног интереса да држављански корпус остане јасан, уредан и усклађен са уставним уређењем и међународним обавезама.

Престанак држављанства у Босни и Херцеговини уређен је као формалан управни поступак у којем се губитак статуса држављанина може десити само на основима које прописује закон и тек пошто надлежни орган донесе појединачно решење и уручи га странци. Правни систем предвиђа јасне основе престанка, процесне гаранције и материјална ограничења, нарочито правило заштите од апатридизма, како

³⁰ Закон о држављанству Босне и Херцеговине ("Сл. гласник БиХ", бр. 22/2016 - пречишћен текст)

би се спречило да лице остане без иједног држављанства, осим у уској изузетној ситуацији прописаној законом. Таква конструкција обједињује суверено право државе да уређује свој држављански корпус и обавезу да штити основна права, па је престанак увек изузетак који се тумачи рестриктивно и уз пуну контролу законитости.

Материјални основи престанка груписани су у четири категорије: одрицање као изјава пунолетног држављанина који живи у иностранству и већ има или му је гарантовано стицање страног држављанства; отпуст као добровољни престанак на лични захтев, по правилу када лице намерава да се integriше у друго држављанство; одузимање као санкциони механизам у уско дефинисаним случајевима које прописује закон; и престанак заснован на међународном уговору, када државе уређују специфичне миграционе или држављанске ситуације. За одрицање закон изричито тражи да је лице навршило 18 година, да живи у иностранству и да већ има или му је по правилима друге државе гарантовано стицање њеног држављанства; тек под тим условима изјава може произвести правно дејство. За отпуст и одузимање важе општа правила о недопуштености производње апатридизма, као и посебне претпоставке из бланкетних одредби закона.³¹

Датум престанка везан је за уручење решења: држављанство престаје даном достављања коначног акта лицу на које се односи. Ако место становања није познато или се не може поуздано утврдити, престанак наступа даном објаве у „Службеном гласнику БиХ“, што обезбеђује правну извесност и у случајевима објективне недоступности странке. Ово правило уједначава се за све три материјалне основе које претпостављају вођење поступка (одрицање, отпуст, одузимање), како би момент престанка био недвосмислен, проверљив и јаван.

Положај малолетних лица третиран је са посебним мерама заштите. Када родитељ тражи престанак сопственог држављанства путем одрицања, одлука може обухватити и дете, али само уз поштовање додатних услова: подношење захтева од стране родитеља, прибављање сагласности другог родитеља који је држављанин БиХ или поступање у складу са посебно прописаним ситуацијама, као и обавезна сагласност детета које је навршило четрнаест година. Ове одредбе су прецизиране изменама закона како би се ојачала процесна заштита детета и јасније дефинисала тренутак када одлука производи дејство у прекограничним условима достављања.

³¹*Ibid.*

Заштита од апатридизма уграђена је као опште начело: држављанство се не може изгубити ако би лице због тога остало без иједног држављанства, осим у једном изузетку који закон изричито набраја. На тај начин се правилима о престанку даје међународноправни квалитет усклађен са европским стандардима, при чему домаћи органи у сваком појединачном предмету морају проверити да ли је лице стекло или поуздано стиче друго држављанство, и тек потом донети решење. Ово начело важи у све три главне ситуације престанка које се воде у управном поступку и има приоритет у тумачењу спорних случајева.

Надлежност за одлучивање постављена је двослојно, у складу са уставном архитектуром државе. Одлуке о стицању и престанку држављанства као статуса БиХ, осим у неколико изузетних ситуација где одлучују ентитети, доноси Министарство цивилних послова БиХ. Захтев за стицање, одрицање или отпуст подноси се непосредно том министарству, а ако подносилац живи у иностранству преко дипломатско-конзуларног представништва које врши идентификацију странке, пријем документације и прослеђивање надлежном органу. Овакво решење обезбеђује јединствену праксу на државном нивоу уз процесну подршку ентитетских органа у ситуацијама које закон препушта њиховој надлежности.

Процедура почиње подношењем писаног захтева уз доказе о идентитету, држављанству, боравишту и, кад је реч о одрицању или отпусту, доказима о поседовању другог држављанства или гаранцији његовог стицања. Орган спроводи проверу материјалних услова и евентуалних сметњи, утврђује да ли би престанком могло доћи до апатридизма, прибавља податке по службеној дужности када је то предвиђено, и по окончању поступка доноси писмено, образложено решење са упутством о правном леку. У случају одбијања странка има право на судску заштиту у управном спору, што обезбеђује контролу законитости и уједначавање праксе.

Посебне ситуације обухватају и престанак који се тиче лица која су држављанство стекла супротно законским условима. Ако се накнадно утврди да је статус прибављен без испуњења битних услова прописаних за природно стицање држављанства, закон предвиђа могућност повлачења тог статуса кроз поступак одузимања, уз поштовање процесних гаранција и права на одбрану. Момент престанка и у овим случајевима везан је за уручење одлуке, односно за објаву у службеном гласнику ако уручење није могуће.

Питање двојног држављанства у контексту престанка решава се комбиновањем општих законских правила и евентуалних билатералних уговора. Тамо где постоји важећи међународни споразум који допушта двојно држављанство, последица добровољног стицања страног држављанства не мора бити престанак држављанства БиХ; у супротном, применом општих норми и даље важи обавеза да се спречи апатридизам и да се свака одлука заснива на појединачно утврђеним чињеницама. Практични значај овог режима огледа се у уједначавању прекограничних живота људи уз задржавање јасног држављанског статуса.

Сумирано, престанак држављанства у Босни и Херцеговини правно је уређен као изузетак који захтева јасан основ, пуно поштовање процесних правила и проверу да последица неће бити губитак сваког држављанства. Централна улога државног органа, обавезно писмено решење и недвосмислено одређење момента престанка обезбеђују правну сигурност и предвидивост, док материјалне гаранције — првенствено заштита малолетних лица и начело спречавања апатридизма — одражавају обавезе државе према унутрашњем праву и међународним стандардима.

4.3. Престанак држављанства у Републици Хрватској

Стицање држављанства Републике Хрватске представља један од најважнијих правних поступака у систему државног права те земље, јер се њиме успоставља трајна правна и политичка веза између појединца и државе. Овај статус није само формално питање административне процедуре, већ дубока правна категорија која одређује пуноправно учешће лица у правном, политичком и друштвеном животу државе. Хрватско држављанство се стиче у складу са Законом о хрватском држављанству, који уређује све основе, поступке и услове за стицање и престанак држављанства.

У складу са тим законом, постоје различити начини стицања држављанства:³² пореклом, рођењем на територији Хрватске, пријемом (натурализацијом), по међународним уговорима и поновним стицањем. Основни принцип који прожима све ове облике јесте поштовање начела *iussanguinis* — начела крвног порекла, према којем дете стиче држављанство по родитељима. Тако дете чија су оба родитеља држављани Републике Хрватске а рођено је у земљи или у иностранству, постаје хрватски држављанин по самом закону. Ако је само један родитељ држављанин, а дете је рођено у Хрватској, оно такође стиче држављанство по пореклу. Уколико је дете рођено у

³² Закон о хрватском држављанству („Народне новине“, број 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 130/11 и 110/15)

иностранству од једног родитеља који је хрватски држављанин, неопходно је да се пријави надлежном дипломатско-конзуларном представништву ради уписа у евиденцију држављана у законом прописаном року.

Закон познаје и принцип *iussoli* у ограниченом облику, тако да дете рођено на територији Хрватске, чији су родитељи непознати, без држављанства или непознатог држављанства, добија хрватско држављанство да би се спречило да остане без правне припадности. То је у потпуности у складу са међународним стандардима, посебно са Конвенцијом о смањењу броја лица без држављанства.

Поступак стицања држављанства пријемом (натурализацијом) најсложенији је и најзначајнији облик у пракси, јер се односи на странце који желе да постану држављани Хрватске. Основни услови које лице мора испунити јесу пунолетство, отпуст из претходног држављанства или доказ да ће га отпустити након пријема у хрватско, законит и непрекидан боравак на територији Републике Хрватске у одређеном временском периоду (најчешће осам година), као и познавање хрватског језика, латиничног писма, културе и друштвеног уређења. Поред тога, лице мора доказати да поштује правни поредак Републике Хрватске и да нема безбедносних препрека, као што су осуде за тежа кривична дела или активности које би могле угрозити интересе државе.

Закон предвиђа и олакшане услове за стицање држављанства за одређене категорије лица. Такав посебан режим имају, на пример, лица која су у браку са држављанином Републике Хрватске најмање три године и имају пријављен стални боравак, лица која су рођена у Хрватској али нису стекла држављанство по рођењу, као и припадници хрватског народа који живе изван граница земље, али могу доказати своје порекло или припадност хрватској култури и традицији. Ова последња категорија има велики значај у пракси, јер одражава настојање државе да сачува везу са дијаспором и да својим сународницима омогући лакше стицање држављанства без обзира на место рођења или боравка.

Посебно место у систему стицања држављанства заузимају малолетна лица. Она могу стећи хрватско држављанство ако га истовремено стичу њихови родитељи или један од њих, под условом да други родитељ да своју сагласност. Ако је дете старије од четрнаест година, потребно је и његово изјашњавање. Овакво решење штити права детета и усклађено је са међународним стандардима у области породичног права.

Поступак пријема у држављанство спроводи Министарство унутрашњих послова, а захтев се подноси у полицијској управи или станици према месту пребивалишта, односно преко дипломатско-конзуларног представништва ако подносилац живи у иностранству. Уз захтев се прилаже обимна документација: извод из матичне књиге рођених, доказ о држављанству, уверење о некажњавању, доказ о сталном боравку, као и потврда о познавању језика и писма. Сви докази подлежу административној провери и морају бити у складу са прописима. По завршетку поступка, Министарство доноси решење којим се лице прима у држављанство Републике Хрватске.

Један од важних елемената овог поступка јесте изјава о поштовању правног поретка и прихватању вредности које представљају темељ државе. Подношење ове изјаве има и симболичан и правни значај, јер представља облик формалног изражавања лојалности држави чије држављанство лице стиче. Одлука о пријему постаје правоснажна даном уручења решења, а лице тиме стиче сва права и обавезе хрватског држављанина.

Закон такође предвиђа могућност поновног стицања држављанства за лица која су га раније имала, али су га изгубила отпустом или одрицањем. У том случају поступак је поједностављен, јер се полази од чињенице да је веза са државом већ постојала и да постоје културне, породичне или економске везе које оправдавају поновно успостављање држављанског односа.

Стицање хрватског држављанства тако представља сложен и уређен процес који има за циљ да обједини принцип суверенитета државе и заштиту права појединца. Хрватска на овај начин штити своје државне интересе, али истовремено омогућава интеграцију појединаца који са државом имају стварну, животну и културну везу. Тај поступак је израз и правне сигурности и политичке зрелости државе која тежи да њено држављанство буде знак припадности, али и одговорности, једнако у земљи и међу припадницима народа у дијаспори.

Престанак држављанства Републике Хрватске представља један од најосетљивијих правних поступака у области државно-правних односа, јер се њиме окончава правна и политичка веза између појединца и државе. За разлику од стицања, које има интегративну функцију, престанак држављанства има карактер дезинтеграције и изузетак је од начела трајности држављанства. Он се може спровести само у

случајевима прописаним Законом о хрватском држављанству и искључиво на основу појединачног решења које доноси Министарство унутрашњих послова. Овим поступком држава, с једне стране, штити свој суверенитет и контролише структуру свог држављанског корпуса, а с друге стране, обезбеђује поштовање основних људских права, посебно начела спречавања апатридизма, односно губитка сваког држављанства.

Према важећем законодавству, држављанство Републике Хрватске престаје на три основа: отпустом, одрицањем и одузимањем. У свим овим случајевима држава поступа строго у складу са законом, водећи рачуна да се не повреди правна сигурност лица и да се очува принцип заштите од апатридизма.

Отпуст из држављанства најчешћи је и уједно најрегуларнији облик престанка држављанства. Он се заснива на добровољној вољи држављанина који из оправданих разлога жели да престане да буде држављанин Републике Хрватске. Основни услов за отпуст јесте да лице већ има друго држављанство или да му је загарантовано стицање држављанства друге државе. То је суштинско правило које спречава појаву лица без држављанства. Поред тога, потребно је да подносилац захтева нема обавезе према Републици Хрватској — да је регулисао пореске обавезе, извршио све војне и друге законом прописане дужности и да није укључен у поступке који би могли угрозити јавни интерес. Захтев за отпуст подноси се лично, у полицијској управи према месту пребивалишта, односно у дипломатско-конзуларном представништву ако лице живи у иностранству. Уз захтев се прилажу документи који потврђују идентитет, хрватско држављанство, као и доказ о стицању или гаранцији стицања другог држављанства. Поступак отпуста је строго формалан и траје све док Министарство унутрашњих послова не донесе коначно решење, којим се констатује престанак држављанства. Даном уручења тог решења престаје и држављански статус.

Одрицање од држављанства је посебан случај добровољног престанка држављанства, који се односи на лица која имају двојно држављанство. Према Закону, хрватски држављанин који живи у иностранству и који има и друго држављанство може се одрећи хрватског држављанства ако то жели и ако тај поступак не доводи до губитка свих држављанстава. Одрицање се врши писменом изјавом коју лице подноси надлежном дипломатско-конзуларном представништву Републике Хрватске. И у овом случају решење о престанку држављанства доноси Министарство унутрашњих послова. Престанак наступа даном уручења решења, а о извршењу одлуке води се службена евиденција у регистру држављана.

Трећи и најређи основ престанка држављанства јесте одузимање, које има карактер санкције и примењује се у строго одређеним случајевима. Закон предвиђа да лице може изгубити хрватско држављанство ако се утврди да га је стекло на основу лажних података, фалсификованих докумената или прикривањем битних чињеница. Поступак се спроводи по службеној дужности, на иницијативу надлежног органа или на основу информација које указују на неправилност. У том случају Министарство унутрашњих послова покреће поступак, утврђује чињенично стање и даје лицу могућност да се изјасни и докаже своје наводе. Решење о одузимању држављанства мора бити писмено образложено, а против њега је дозвољена жалба и право на управни спор пред надлежним судом. На овај начин се обезбеђује пуна заштита права странке, али и законитост у поступању државних органа.

Закон о хрватском држављанству посебну пажњу посвећује случајевима престанка држављанства малолетних лица. Ако родитељи подносе захтев за отпуст, исти може обухватити и њихову децу, али уз одређене услове. За дете млађе од 14 година довољна је изјава родитеља, док је за дете старије од 14 потребна и његова лична сагласност. На овај начин се поштује право детета на изјашњавање и спречава могућност злоупотребе родитељског права. Уколико оба родитеља престану да буду држављани Републике Хрватске, а дете остаје у земљи или у страном правном систему без регулисаног статуса, држава задржава право да заштити интерес детета и спречи његов губитак држављанства све док не стекне држављанство друге државе.

Сваки поступак престанка држављанства у Хрватској мора бити вођен у складу са начелима законитости, правичности и заштите људских права. Министарство унутрашњих послова, као надлежни орган, има обавезу да пре доношења решења утврди све релевантне чињенице, да обавести подносиоца захтева о његовим правима и обавезама и да му омогући увид у све доказе који се односе на предмет.³³

Посебну улогу у поступку престанка држављанства имају дипломатско-конзуларна представништва Републике Хрватске, која поступају по захтевима држављана који живе у иностранству. Она примају и потврђују документа, преносе изјаве странака и прослеђују их Министарству унутрашњих послова. На тај начин се обезбеђује једнак третман свих лица без обзира на место боравка.

³³Acquiring Croatian Citizenship. Доступно на: <https://gov.hr/en/acquiring-croatiancitizenship/460>,

Хрватска правна пракса показује да се у случајевима престанка држављанства држава води принципом опрезности и хуманости. Отпуст и одрицање су по правилу добровољни поступци, а одузимање се примењује само када постоји очигледна злоупотреба закона. У сваком случају, одлука мора бити донета у складу са правом на жалбу, судску заштиту и међународне обавезе које Република Хрватска има према конвенцијама о људским правима.

Престанак држављанства, иако правно могућ, у пракси је редак, јер већина држављана остаје трајно везана за своју државу. Ипак, сам институт има велики значај, јер показује зрелост правног система и равнотежу између суверенитета државе и поштовања личних права грађана. Он потврђује да је држављанство у Хрватској трајна, али не и апсолутна правна категорија — оно постоји све док постоји стварна и правна веза између појединца и државе, заснована на међусобном поверењу, лојалности и поштовању закона.

4.4. Престанак држављанства у Републици Словенији

Стицање држављанства Републике Словеније уређено је Законом о држављанству Републике Словеније и спроводи се као формалан управни поступак пред органима унутрашњих послова. Закон прецизира начине, услове и поступке, а државна упутства додатно објашњавају редовну и изузетну натурализацију, као и стицање по рођењу. Основна замисао система је да држављанство добија лице које са Словенијом има јасну правну и животну везу, уз заштиту од апатридизма и усклађеност са европским стандардима.

Правни поредак полази од тога да се држављанство стиче по пореклу, па новорођенче стиче словеначко држављанство ако је бар један родитељ словеначки држављанин у тренутку рођења, без обзира на место рођења. Овај модел одражава начело *iussanguinis* и представља природан, најчешћи пут у пракси. Упоредо са тим, закон садржи и заштитни механизам територијалног начела, тако да дете рођено у Словенији може стећи држављанство по рођењу ако би иначе остало без држављанства, што функционише као инструмент против апатридизма, посебно за случај напуштене деце или када је држављанство родитеља непознато или непотврђено.

Други кључни стуб система је стицање држављанства натурализацијом. Редовна натурализација подразумева да подносилац стварно и непрекидно живи у Словенији у

прописаном периоду, да је пунолетан, да покаже уредност кривичноправног статуса и поштовање правног поретка, да има уређена средства издржавања и да влада словеначким језиком на прописаном нивоу. У пракси се као опште правило наводи укупно десет година боравка, од чега најмање пет узастопних година непосредно пре подношења захтева; истовремено је уобичајен услов да се лице одрекне претходног држављанства или да докаже да ће га отпустити по пријему у словеначко. Тек када су материјални услови испуњени, министарство може донети одлуку о пријему у држављанство.

Поред редовне, право познаје изузетну натурализацију, која се примењује онда када је стицање држављанства у националном интересу Словеније. У том оквиру закон и државна упутства предвиђају да се подносилац може примити под ублаженим условима ако постоје оправдани научни, економски, културни, национални или слични разлози, а одређене тачке редовних критеријума могу бити ублажене или замењене гаранцијом државног интереса. Посебно се вреднују објективне везе са државом, последице евентуалног одбијања и личне, породичне, економске и друштвене везе које показују трајну интегрисаност.

Закон познаје и олакшане путеве за одређене категорије, који не укидају контролу, али снижавају праг услова. Међу њима су брачни друг словеначког држављанина и лица која су рођена у Словенији и фактички у њој живе од рођења, као и лица чији пријем доноси препознатљиву корист држави; у тим околностима орган може по слободној оцени и уз државни интерес примити лица у држављанство, при чему се могу ублажити или изузети поједини услови редовне натурализације. Често се у пракси расправља и о питању претходног држављанства: закон предвиђа да се, по посебној пријави и уз сагласност владе, може изузети обавеза одрицања од постојећег држављанства, ако то захтева национални интерес.

У вези са доказивањем интегрисаности, језичка компетенција је редован услов за већину кандидата за држављанство. Захтева се доказ о познавању словеначког језика у мери која омогућава самосталну комуникацију и укључивање у друштвени живот; овај услов је структурно различит од језичких правила из области боравка странаца, која се периодично мењају, док у домену држављанства остаје као стабилан мерни инструмент интеграције.

Посебна правила важе за децу. Ако родитељ стекне држављанство натурализацијом, за дете се може тражити пријем у држављанство под поједностављеним условима, водећи рачуна о добробити детета и његовим стварним везама са државом; у случају потпуног усвојења дете ступа у положај домаћег детета и сходно томе може стећи држављанство по правилима која изједначавају статус са биолошком децом. За било какво поступање које посредно доводи до престанка или промене статуса детета, закон инсистира на сагласности детета које је навршило четрнаест година, што је део шире процесне заштите малолетника.

Поступак у свим наведеним ситуацијама је у надлежности државне управе за унутрашње послове: министарство одлучује о пријему, односно о гарантном писму да ће пријем бити одобрен по испуњењу преосталог услова одрицања од претходног држављанства, а захтев се подноси према месту боравка у Словенији или преко конзуларног представништва ако подносилац живи у иностранству. Одлуке су образложене, достављају се странци и подложне су правним лековима у складу са општим правилима управног и управног судског поступка.

Укупно посматрано, режим стицања словеначког држављанства гради равнотежу између сувереног права државе да бира своје држављане и интереса појединца да се правно integriше тамо где живи и има центар животних интереса. Пут по пореклу обезбеђује континуитет држављанског корпуса и заштиту породичних веза, територијални механизам штити децу од статуса без држављанства, а редовна натурализација јасно мери интеграцију кроз боравак, језик, уредност статуса и животне везе. Изузетна натурализација омогућава држави да у националном интересу флексибилно реагује на појединачне случајеве у којима пријем доноси општу корист. Ова комбинација правила и поступака чини систем предвидивим и правично постављеним, уз процесне гаранције и проверљиве критеријуме на које се подносилац може ослонити при планирању подношења захтева.

Престанак држављанства у Републици Словенији уређен је законом који предвиђа четири основна начина на која држављанин словеначке држављанске заједнице може изгубити тај статус: отпустом, одрицањем, одузимањем и на основу међународног уговора.³⁴

³⁴Zakonodopolnitvah Zakona o državljanstvu Republike Slovenije – ZDRS-E (Uradni list RS, št. 40/17 z dne 21. 7. 2017).

Отпустом држављанства се сматра добровољно престајање држављанског односа при чему држављанин Словеније може поднети захтев да му се држављанство прекине ако испуни одређене услове: да је пунолетан, да има пребивалиште у иностранству, да нема неизмирених војних или других државних обавеза, да измири све дугове и да има доказ да ће стекнути друго држављанство или да ће му оно бити признато. Држављанство престаје даном достављања решења о отпусту подносиоцу или, ако достављање није могуће, даном објаве решења у „Службеном гласнику“. Закон дозвољава да се овакво решење поништи ако лице, након престанка, не стекне друго држављанство у одређеном законом прописаном року.

Одрицањем се сматра изјава држављанина који има и страно држављанство и жели да се одрекне словеначког. Упутно је да су испуњени услови као што су пребивалиште у иностранству и доказ да постоји друго држављанство. У пракси, овај облик престанка држављанства користи се мање него отпуст, али је јасан у нормативном смислу.

Одузимање држављанства носи карактер санкционих мера и може се применити када се утврди да је држављанство стекнуто на основу лажних података или фалсификата, или да лице својим понашањем озбиљно угрожава интересе Словеније — на пример, ако је члан стране обавештајне службе, или ако делује у организацијама чији је циљ рушење уставног поретка. За овакво одузимање не мора увек бити прибављена сагласност странке, али свака одлука мора бити донета у складу са законом и у складу са правним лековима.

Престанак држављанства на основу међународног уговора значи да Словенија може регулисати уговором са другом државом чији су грађани у посебном положају, да их ослободи словеначког држављанства или да успостави да свако лице које добија друго држављанство с посебним уговорним условима изгуби словеначко. Овај механизам доноси додатну флексибилност држави и омогућава уређивање двоструког држављанства у билатералним односима.

Процедурално, подношење захтева за престанак држављанства отпустом или одрицањем подлеже утврђеним условима: идентификацији, доказима о пребивалишту, документима о другом држављанству или гаранцији стицања истог, уверењима о измиреним обавезама и, у случају деце, сагласности родитеља и детета у зависности од живота навршеног. За престанак држављанства детета морају бити испуњени додатни

услови: ако су оба родитеља престала да имају словеначко држављанство, подноси се захтев за дете; ако је дете старије од 14 година, потребна је и његова сагласност. Надлежно је министарство, које доноси решење, а страни лица имају право на жалбу и управни спор против решења. Како су одлуке о престанку држављанства веома значајне, закон инсистира на пуном утврђивању чињеница и поштовању процесних гаранција како би се избегло незаконито лишавање држављанства.

Једна од најважнијих заштитних норми је правило да држављанство не може престати ако би лице тиме остало без иједног држављанства, односно ако би настала ситуација апатридизма, осим у изузетним случајевима прописаним законом. Овај принцип штити права појединаца и усклађује законодавство Словеније са међународним стандардима у области људских права. У пракси, један од контроверзних случајева везаних за престанак држављанства је питање „избрисаних“ („erased“) лица у Словенији, која су после распада Југославије остала без правног статуса, па иако није строго пример норме о одузимању држављанства, показује ризике када се не поштују гаранције правичности.³⁵

Сумирано, поступак престанка држављанства у Словенији одражава равнотежу: држава има суверено право да регулише свој држављански корпус, али истовремено мора поштовати права појединца, обезбедити услове за правичну одлуку и спречити да лице остане без држављанства. Закон и пракса показују да престанак држављанства није обичан режим, већ изузетак који захтева јасне услове, процесна права и претходно утврђено чињенично стање.

4.5. Престанак држављанства у Републици Северној Македонији

Устав и законодавац Северне Македоније држављанство дефинишу као правни однос који повезује појединца и државу, при чему овај статус није условљен етничком припадношћу већ правним чином. Закон предвиђа више начина стицања држављанства: пореклом, рођењем на територији државе, натурализацијом и на основу међународних уговора.

Стицање пореклом представља примарни начин. Дете стиче држављанство по том основу ако су оба родитеља држављани Северне Македоније у тренутку његовог рођења. У ситуацији када је само један родитељ држављанин и дете је рођено на

³⁵T. Deželan, In the Name of the Nation Or/and Europe? Determinants of the Slovenian Citizenship Regime. *Citizenship Studies* 16, no. 3-4, 2012, 413–29.

територији државе, оно такође стиче држављанство уколико родитељи нису пристали да оно стекне држављанство другог родитеља. Такође, ако је дете рођено у иностранству, а један родитељ је држављанин, а други родитељ је непознат, без држављанства или држављанство му није утврђено, дете добија држављанство Северне Македоније по рођењу. Закон уз то предвиђа механизам накнадног уписа: лице које није пријављено и има родитеља држављанина Северне Македоније може, до навршене одређене старости (нпр. до 23 године) поднети захтев за стицање држављанства по пореклу.³⁶

Други начин је стицање држављанства рођењем на територији државе: дете рођено или пронађено у Републици Северна Македонија чији су родитељи непознати, без држављанства или држављанство му није познато, стиче држављанство да би се спречило да остане без државне припадности. Уколико се накнадно утврди да су оба родитеља странци, закон предвиђа да држављанство може престати под прописаним условима.

Стицање натурализацијом односи се на стране држављане који желе да постану држављани Северне Македоније. Закон прописује да подносилац треба да има навршених 18 година, да законито и непрекидно борави на територији државе у прописаном периоду (неколико година), има покривена средства за егзистенцију, није осуђиван за озбиљна кривична дела, да познаје македонски језик и да није под повредом безбедности и одбране државе. Уз то, мора потписати изјаву да ће поштовати Устав и законе. Такође, закон дозвољава изузетке и испуњавање поједностављених услова у случају када је стицање држављанства у националном интересу, или за лица која имају јасну и дугорочну везу са државом.

Једна важна одредба закона односи се на могућност држављанству да се додели лицима која су у прошлости била држављани државе или чији су родитељи то били, а која сада живе у иностранству („емигранти“ и потомци). Оваквим лицима закон омогућава да се врати држављанство или стиче под олакшаним условима, јер се узима да постоји веза са државом.

Значајно је и питање двојног држављанства: Закон предвиђа да држављанин Северне Македоније може истовремено имати држављанство и друге државе, а држављанство Северне Македоније не престаје на основу чињенице да лице има или

³⁶J. Shaw, I.Štiks, The Europeanisation of Citizenship in the Successor States of the Former Yugoslavia: an introduction. CITSEE Working Paper 2010/01, School of Law, University of Edinburgh.

стиче друго држављанство, осим ако међународни уговор или закон предвиди другачије.

Поступак стицања држављанства подразумева подношење захтева надлежном органу (Министарству унутрашњих послова) или путем дипломатско-конзуларних представништава уколико је лице у иностранству. Уз захтев се достављају доказни материјали који потврђују испуњење услова: акт рођења, матични упис родитеља, доказ о боравку, доказ о познавању језика, уверење о некажњавању и други релевантни документи, у зависности од основа стицања. Орган проверава испуњеност услова и доноси решење. Од тренутка када решење стане на снагу лице постаје држављанин Северне Македоније.

На тај начин, систем стицања држављанства у Северној Македонији представља баланс између очувања државне припадности, правне сигурности и приступа људима који имају стварне везе са државом, било кроз порекло, боравак или посебне доприносе. Законодавац је поставио предуслове и процедуре тако да држављанство буде знак правне припадности, а не пук администраторски чин, а у исто време је обезбеђена могућност за оне који испуне услове да се у потпуности укључе у правни поредак државе.

Престанак држављанства у Републици Северној Македонији уређен је детаљно у Закону о држављанству Републике Северне Македоније, који предвиђа више начина на које лице може изгубити држављанство. Овај институт има важну улогу у очувању државног суверенитета и контроле над држављанским корпусом, али истовремено подразумева строга ограничења како би се спречила произвољност државе и заштитила права појединаца, нарочито у смислу спречавања апатридизма, односно појаве лица без држављанства. Закон се ослања на начела међународног права и европских стандарда који државама признају право да самостално одређују услове за престанак држављанства, али и намећу обавезу да тај поступак буде законит, правичан и да не доведе до повреде основних људских права.

Основни начини престанка држављанства у Северној Македонији су отпуст, одрицање и одузимање, док је као посебан случај предвиђен престанак на основу међународног уговора. Отпуст представља најчешћи и најрегуларнији облик престанка држављанства и спроводи се на основу слободне воље држављанина који из оправданих разлога жели да престане да буде држављанин Републике Северне

Македоније. Закон прописује да лице које подноси захтев за отпуст мора испунити неколико основних услова: да је пунолетно, да има регулисано пребивалиште у иностранству или да се трајно иселило из земље, да нема неизмирених финансијских, пореских или војних обавеза према држави, да против њега не постоји кривични поступак и да није осуђивано на казну затвора за тешка кривична дела. Најважнији услов, који се примењује у свим савременим правним системима, јесте постојање другог држављанства или поуздан доказ да ће лице добити држављанство друге државе након престанка македонског, како не би остало без државне припадности.

Захтев за отпуст подноси се Министарству унутрашњих послова или преко дипломатско-конзуларног представништва Северне Македоније ако лице живи у иностранству. Уз захтев се прилажу лични документи, доказ о држављанству, уверење да није у кривичном поступку, потврда о измиреним пореским и финансијским обавезама, као и документ или потврда стране државе која гарантује стицање њеног држављанства. Министарство по службеној дужности прибавља додатне податке од других државних органа, као што су пореска управа и судови, а након утврђивања чињеничног стања доноси решење. Престанак држављанства отпустом наступа даном уручења решења подносиоцу, а ако се лице не може пронаћи, одлука се сматра важећом даном објављивања у „Службеном веснику Републике Северне Македоније“. Уколико се касније утврди да лице није стекло друго држављанство у року од годину дана од дана престанка македонског, надлежни орган може поништити решење и вратити лице у статус држављанина.

Одрицање од држављанства је посебан облик добровољног губитка држављанства и односи се на лица која већ имају двојно држављанство. Према Закону, лице које је држављанин Северне Македоније и истовремено има држављанство друге државе, може поднети изјаву о одрицању македонског држављанства ако трајно живи у иностранству и ако тиме не остаје без држављанства. Овај поступак има поједностављену форму у односу на отпуст, али се и даље спроводи уз контролу Министарства унутрашњих послова. Лице даје писмену изјаву, која се потврђује пред дипломатско-конзуларним представништвом или надлежним органом у земљи, након чега Министарство доноси решење о престанку држављанства. И овај вид престанка има исти датум дејства — дан уручења решења или његове службене објаве.

Одузимање држављанства представља изузетан и најрестриктивнији облик престанка држављанства, који има карактер санкције и примењује се само у строго

одређеним случајевима. Према Закону, држављанство се може одузети ако је лице добило држављанство на основу нетачних података, лажних докумената или прикривањем чињеница које су биле од суштинског значаја за одлуку. Држава може одузети држављанство и ако лице својим понашањем озбиљно нарушава интересе Републике Северне Македоније, на пример, ако делује против њеног уставног поретка, националне безбедности или независности. Поступак се покреће по службеној дужности, а лице има право да се изјасни о наводима који му се стављају на терет и да предложи доказе. Одлука о одузимању мора бити образложена и достављена лицу, уз могућност подношења жалбе и покретања управног спора пред надлежним судом. Закон изричито предвиђа да се држављанство не може одузети ако би лице тиме остало без иједног држављанства, што представља примену начела забране апатридизма.

Престанак држављанства може настати и на основу међународног уговора који Република Северна Македонија закључи са другом државом. Такви уговори се најчешће односе на решавање питања двојног држављанства или регулисање држављанства лица која имају везе са обе државе. У таквим случајевима, престанак држављанства спроводи се у складу са условима и поступком предвиђеним самим уговором.

Посебан део закона посвећен је малолетним лицима и њиховој заштити у случају престанка држављанства. Ако родитељ подноси захтев за престанак држављанства, он може обухватити и дете, али уз додатне услове. За дете млађе од 14 година довољна је сагласност родитеља, док је за дете старије од 14 година потребна и његова изјава да пристаје на престанак држављанства. Ово решење је у складу са Конвенцијом о правима детета и штити интерес малолетника, осигуравајући да не буде лишен држављанства без сопствене воље.

Целокупан поступак престанка држављанства прати строге процесне гаранције. Орган који води поступак мора детаљно утврдити чињенично стање, омогућити странци увид у списе, право на изјашњавање и правни лек. Одлука мора бити заснована на закону и образложена, како би се спречила арбитрарност и омогућило судско преиспитивање. Министарство унутрашњих послова води евиденцију о лицима која су изгубила држављанство, а свако решење о престанку доставља се и другим надлежним органима ради ажурирања података у матичним књигама и евиденцијама.

Сумирано, престанак држављанства у Северној Македонији представља изузетан правни институт који држава примењује опрезно и уз поштовање свих процесних и материјалних гаранција. Отпуст и одрицање заснивају се на вољи грађана, док се одузимање примењује као казнена мера у случајевима тешког кршења закона. Основни принцип који прожима све облике престанка држављанства јесте спречавање апатридизма и заштита људског достојанства, што Републику Северну Македонију сврстава у ред савремених демократских држава које држављанство посматрају не само као правни статус, већ и као симбол трајне везе између појединца и државе.

4.6. Упоредна анализа решења држава региона у области престанка држављанства

Питање престанка држављанства представља једно од најосетљивијих правних и политичких питања у свакој држави, јер се њиме утиче на суштинску правну везу између појединца и државе. Иако све државе региона — Србија, Црна Гора, Босна и Херцеговина, Хрватска, Словенија и Северна Македонија — полазе од заједничких начела међународног права, попут сувереног права државе да уређује питања држављанства и начела спречавања апатридизма, њихова законодавна решења показују извесне разлике у приступу, поступку и правним последицама престанка држављанства. Упоредна анализа показује да се свака од наведених држава труди да нађе равнотежу између интереса државе и права појединца, али са различитим степеном флексибилности и институционалне заштите.

У Републици Србији престанак држављанства уређен је Законом о држављанству Републике Србије. Основни облици престанка су отпуст, одрицање и одузимање држављанства. Најчешћи је отпуст, који се спроводи на захтев држављанина који живи у иностранству и који је већ стекао или ће поуздано стећи држављанство друге државе. Закон изричито прописује да држављанство не може престати ако би лице остало без иједног држављанства. Поступак спроводи Министарство унутрашњих послова, а решење о престанку доноси се тек након провере да су испуњени сви услови — да је лице пунолетно, да нема пореске дугове, да није у кривичном поступку и да није под војном обавезом. Одузимање држављанства у Србији примењује се изузетно, само ако је лице добило држављанство обманом или на основу нетачних података. Србија, као и већина држава у региону, строго поштује начело забране апатридизма и гарантује право на жалбу у управном и судском поступку.

Црна Гора је својим Законом о црногорском држављанству из 2008. године задржала сличан правни оквир. И овде су предвиђени отпуст, одрицање и одузимање као начини престанка држављанства. Отпуст се одобрава држављанину који живи у иностранству, има доказ да ће добити друго држављанство и нема неизмирених обавеза према држави. Међутим, у пракси, Црна Гора је показала нешто рестриктивнији приступ у погледу двојног држављанства, па отпуст често служи као инструмент државне политике контроле држављанства. Закон дозвољава одузимање држављанства ако је лице дало нетачне податке при пријему у држављанство или ако делује против интереса државе, али се такви поступци спроводе ретко. Заштита од апатридизма и право детета на држављанство су апсолутна начела и не могу бити ограничена.

Босна и Херцеговина има веома сложен систем који произилази из њене уставне структуре и дводелне државне организације. Закон о држављанству БиХ из 1999. године предвиђа да престанак држављанства може настати отпустом, одрицањем, одузимањем или на основу међународног уговора. Поступак спроводи Министарство цивилних послова БиХ, док се у неким случајевима у процес укључују ентитетске институције. Отпуст је најчешћи начин престанка, али је посебно значајно то што је Босна и Херцеговина закључила више билатералних споразума о двојном држављанству, пре свега са Србијом и Хрватском, који регулишу услове престанка и задржавања држављанства. Закон такође прописује да држављанство не може престати ако би лице остало без држављанства, што је усклађено са Европском конвенцијом о држављанству из 1997. године. Посебно се штити положај деце, која могу изгубити држављанство само уз сагласност оба родитеља и уз њихову личну потврду ако су старија од 14 година.

Република Хрватска има дугогодишњу и стабилну праксу у овој области. Њен Закон о хрватском држављанству предвиђа три основна облика престанка: отпуст, одрицање и одузимање. Најчешћи је отпуст, који се одобрава на захтев држављанина који трајно живи у иностранству, а већ је стекао или ће стећи држављанство друге државе. Поступак је строго формалан и води га Министарство унутрашњих послова. Одрицање се односи на лица са двојним држављанством која више не желе да имају хрватско држављанство, док се одузимање примењује само ако је лице стекло држављанство обманом или прикривањем података. Хрватска у својој пракси показује висок ниво поштовања међународних стандарда, нарочито у погледу спречавања

апатридизма и заштите малолетних лица. Посебно је наглашено да се држављанство не може изгубити без претходног поступка у којем се лицу омогућава право на одбрану, што представља једну од најјачих гаранција у региону.

Словенија има правни систем који је усклађен са европским стандардима и наглашено формалан у погледу престанка држављанства. Закон о држављанству Републике Словеније предвиђа четири начина престанка: отпуст, одрицање, одузимање и престанак по међународном уговору. Отпуст је основни вид добровољног престанка и могућ је ако лице има друго држављанство или доказ да ће га стећи. Посебност словеначког решења лежи у могућности поништавања решења о престанку ако лице у року од годину дана не стекне друго држављанство, чиме се обезбеђује заштита од апатридизма. Одузимање држављанства се примењује ако је лице стекло држављанство на основу лажних података или ако је својим деловањем угрозило интересе државе. Словенија, као и већина држава региона, строго поштује начело да се држављанство не може изгубити без постојања другог држављанства, осим у случајевима предвиђеним међународним уговором.

У Републици Северној Македонији престанак држављанства уређен је такође кроз више модела — отпуст, одрицање и одузимање. Основни принцип је добровољност и законитост поступка. Отпуст се одобрава држављанину који живи у иностранству, нема неизмирене обавезе и има доказ да ће стећи друго држављанство. Одрицање је дозвољено лицима која већ имају двојно држављанство и желе да се одрекну македонског. Одузимање држављанства примењује се ретко и само када се докаже да је држављанство стечено лажним подацима или када лице ради против интереса државе. Поступак се води пред Министарством унутрашњих послова, а лицу је гарантовано право на изјашњење, жалбу и судску заштиту. У погледу заштите од апатридизма, Македонија има изузетно јасне одредбе — држављанство се не може изгубити ако би лице остало без иједног држављанства.

Посматрано у целини, све државе региона прихватају заједничке принципе: добровољност као основу престанка држављанства, законитост поступка, право на правни лек и апсолутну забрану апатридизма. Разлике се углавном односе на степен формализма и на ширину дискреционих овлашћења државних органа. Србија, Хрватска и Словенија имају веома формализован и предвидив поступак са јасним роковима и правним гаранцијама. Црна Гора и Северна Македонија показују нешто већу дискрецију органа у одлучивању, док је Босна и Херцеговина специфична због

сложене уставне структуре и различитих надлежности између државног и ентитетског нивоа.

У погледу међународних стандарда, све државе региона у својим законима уграђују начело из Европске конвенције о држављанству из 1997. године, према којој се губитак држављанства може дозволити само у законитим и пропорционалним околностима. У свим државама прописана је обавеза да лице не може изгубити држављанство без постојања другог, чиме се испуњава основни захтев међународног права — заштита од апатридизма. Такође, све државе признају право детета да не буде лишено држављанства без своје или родитељске сагласности.

Закључно, системи престанка држављанства у државама региона у великој мери су усаглашени у погледу принципа, али се разликују у правној техници и степену процесне сигурности. Србија, Хрватска и Словенија имају најуређеније и најсистематичније прописе, док Босна и Херцеговина, Црна Гора и Северна Македонија и даље настоје да ускладе своје прописе са међународним стандардима и да ојачају институционалне гаранције заштите појединаца. Заједнички именитељ свих ових система јесте настојање да се престанак држављанства, као крајња мера, примењује опрезно, уз пуну правну заштиту и уз поштовање достојанства и права човека као носиоца државног суверенитета.

5. МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ АСПЕКТИ

Престанак држављанства у упоредном праву представља једно од најсложенијих питања савременог држављанског права, јер се на раскршћу налазе два начела — суверено право државе да уређује питања сопственог држављанства и међународна обавеза да се поштују основна људска права и спречи појава лица без држављанства (апатридности). Савремени правни системи настоје да нађу равнотежу између ове две вредности, осигуравајући да појединац не може бити лишен држављанства произвољно, без законске основе и без могућности правне заштите.

У већини правних система, државе задржавају право да у својим националним прописима утврде услове под којима држављанство може престати — било вољом лица, било по сили закона, било одлуком надлежних државних органа. Ипак, ово право није апсолутно. Савремене државе су све више обавезане да поштују међународне стандарде, као што су они садржани у Европској конвенцији о држављанству из 1997. године и Конвенцији Уједињених нација о смањењу броја лица без држављанства из

1961. године. Ови документи први пут уводе принципе који обавезују државе да при уређивању питања престанка држављанства спрече настанак апатридности, односно ситуације у којој појединац не поседује држављанство ниједне државе. Конвенција из 1997. године истиче и да губитак држављанства може наступити само из одређених, законом прописаних разлога – као што су добровољно стицање другог држављанства, служба у иностраној војсци, понашање противно виталним интересима државе или преварно стицање држављанства.

Право Европске уније, кроз судску праксу Суда правде ЕУ, донело је значајан помак у схватању односа између националног и наднационалног нивоа у регулисању држављанства. У чувеној пресуди *Rottmann*, Суд је утврдио да државе чланице, иако имају право да саме одлучују о престанку држављанства, морају водити рачуна о последицама које таква одлука има по статус грађанина Европске уније. Губитак националног држављанства уједно подразумева и губитак статуса грађанина ЕУ, па се таква мера може применити само уз поштовање принципа сразмерности. Слично томе, у предмету *Tjebbes*, Суд је нагласио да чак и када је губитак држављанства предвиђен законом (нпр. због дугогодишњег боравка у иностранству), државе морају омогућити појединцу индивидуалну процену последица које би тај губитак изазвао, посебно у погледу његовог породичног и приватног живота.³⁷

С друге стране, Европски суд за људска права, иако не препознаје право на држављанство као самостално право гарантовано Европском конвенцијом о људским правима, у својој пракси истиче да произвољно или неосновано лишавање држављанства може представљати повреду члана 8 Конвенције – права на поштовање приватног и породичног живота. Суд је у више случајева (нпр. *Ramadan v. Malta*, *K2 v. United Kingdom*, *Ghoumid v. France*) оценио да државе морају поступати у складу са начелом правне сигурности и да одузимање држављанства мора бити законито, предвидљиво, образложено и пропорционално циљу који се жели постићи. Посебно је наглашено да овакве мере не смеју довести појединца у положај без држављанства.

Упоредноправна анализа показује да различите државе примењују различите моделе престанка држављанства, у зависности од своје правне традиције и државне политике. У Немачкој је до недавно важило правило да лице које добровољно стекне инострано држављанство аутоматски губи немачко, али је реформа из 2024. године

³⁷J. Maftai, Some Aspects of Citizenship from the Perspective of International Law. EIRP Proceedings. 2015/10.

укинула тај принцип, омогућивши двојно држављанство као стандард. Велика Британија задржава могућност да Министар унутрашњих послова одузме држављанство у случајевима када је оно стечено преваром или када је то неопходно из разлога националне безбедности, али и уз одређена ограничења која спречавају стварање апатридности. Француска такође дозвољава лишавање држављанства натурализованим лицима која су осуђена за тешка кривична дела против виталних интереса државе, али само уколико поседују друго држављанство. У Холандији је прописан аутоматски губитак држављанства за двојне држављане који дуже од 13 година непрекидно живе ван територије Европске уније и не одржавају формалну везу са Краљевином Холандијом, али и ту одлуку прати обавезна процена конкретних околности. У Сједињеним Америчким Државама, пак, губитак држављанства могућ је само ако лице добровољно и са намером изврши радњу којом се експлицитно одриче држављанства, при чему је доказивање намере кључни елемент поступка. Аустралија је, након уставних спорова, напустила модел аутоматског губитка држављанства због терористичких дела и увела систем судских одлука, док је Канада ограничила могућност одузимања држављанства искључиво на случајеве доказане преваре приликом натурализације.³⁸

Савремене тенденције у упоредном праву показују јасно кретање ка либерализацији режима држављанства, уз појачане процесне гаранције и поштовање међународних стандарда. Државе све више прихватају двојно држављанство као норму, а мере губитка или одузимања држављанства све више подлежу судској контроли и принципу пропорционалности. Посебно се истиче значај заштите права на држављанство као дела ширег концепта људског достојанства и правне сигурности, јер држављанство није само правна категорија, већ и темељни елемент личног идентитета, припадности и социјалне стабилности.

Савремени правни системи се све више удаљавају од схватања држављанства као искључиво унутрашњег питања државе и усвајају холистички приступ који укључује и поштовање међународних обавеза, људских права и начела правичности. Престанак држављанства у упоредном праву данас представља динамичан институт у сталној еволуцији, где се тежи очувању равнотеже између државне суверености и заштите појединца као носиоца субјективних права.

³⁸Cf. D. Kochenov, *The Citizenship Paradigm*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2013, 197.

5.1. Европска конвенција о држављанству – основни принципи

Европска конвенција о држављанству усвојена је у Стразбуру 6. новембра 1997. године под окриљем Савета Европе, са циљем да се државама чланицама понуди јединствен систем правних стандарда у области држављанства. Овај документ представља први свеобухватни међународни инструмент који на европском нивоу уређује питања држављанства, његовог стицања, престанка и правних последица. Конвенција је донета као реакција на бројне кризе које су настале услед промена државних граница, распада држава и масовних миграција у Европи крајем 20. века. Њен основни циљ јесте да се очува достојанство појединца, спречи појава лица без држављанства (апатрида) и обезбеди правна сигурност у области држављанства.

У преамбули Конвенције наглашава се да је држављанство кључни елемент идентитета појединца и основни предуслов за остваривање грађанских, политичких и социјалних права. Државе потписнице признају своје суверено право да саме уређују питања држављанства, али у оквирима које постављају општеприхваћена правила међународног права, а нарочито начела недискриминације и заштите људских права. Конвенција, дакле, успоставља равнотежу између суверенитета државе и права појединца на правну сигурност у погледу државне припадности.

Један од основних принципа који Конвенција утврђује јесте ***право сваког лица на држављанство***. Овај принцип има за циљ да спречи појаву апатридизма и да осигура да свака особа има јасно утврђен правни однос са неком државом. Државе се обавезују да у својим националним законодавствима предвиде мере које ће омогућити стицање држављанства за лица која би иначе остала без њега, посебно за децу рођену на њиховој територији која немају право на држављанство ниједне друге државе. На овај начин Конвенција промовише универзални принцип да нико не сме бити лишен правног идентитета и државне припадности.³⁹

Други важан принцип који проистиче из Конвенције јесте ***начело недискриминације***. Члан 5 Конвенције прописује да се нико не сме дискриминисати у погледу стицања, задржавања или губитка држављанства по основу пола, расе, боје коже, етничког или националног порекла, вере, политичког уверења или неког другог личног својства. Ово начело има посебан значај у земљама са етнички разноликим

³⁹C. Prener, T., Gammeltoft-Hansen, Citizenship as Legal Infrastructure, 2024/43, 1-27.

становништвом, јер спречава државе да држављанство користе као инструмент дискриминације, принуде или политичке изолације одређених група.

Посебно место у Конвенцији заузима **начело спречавања апатридизма**. Државе су обавезне да своје законодавство усагласе тако да нико не изгуби држављанство ако тиме остаје без држављанства у целини. Губитак држављанства може се дозволити само ако лице има друго држављанство или ако је добило поуздану гаранцију да ће га стећи.⁴⁰ Ово начело је уграђено у савремена законодавства свих европских држава, па и у државе региона које су Конвенцију ратификовале (Србија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Словенија, Црна Гора и Северна Македонија). На овај начин се држављанство дефинише као трајна правна веза, чији престанак може бити само изузетак и уз јасно прописане услове.

Један од темељних стубова Конвенције јесте и **начело законитости и правне сигурности** у поступцима који се односе на држављанство. То значи да сваки поступак стицања, губитка или утврђивања држављанства мора бити заснован на закону, уз поштовање права на правичан поступак. Државе се обавезују да донесу транспарентне прописе, да одлуке буду образложене, да се донесу у разумном року и да странка има право на жалбу пред независним органом или судом. Ово начело гарантује да одлуке о држављанству неће бити произвољне и да ће сваки појединац имати ефективна правна средства за заштиту својих права.

Конвенција такође признаје **право државе на суверенитет** у питањима држављанства, али уз ограничење да то право мора бити усклађено са међународним стандардима. У том смислу, држава може слободно да одређује услове за стицање или престанак држављанства, али је дужна да поступа у складу са правним начелима која штите појединца. Ово решење уводи баланс између интереса државе и права човека, што представља једно од највећих достигнућа ове Конвенције.

У делу који се односи на **двојно држављанство**, Конвенција је донела значајан искорак у односу на традиционалну праксу. Док су ранији међународни документи тежили да ограниче двојно држављанство, Конвенција га не забрањује, већ дозвољава и уређује његове последице. Државе се позивају да својим законима омогуће двојно држављанство у случајевима када то произилази из рођења, брака или посебних околности, под условом да се тиме не угрожавају интереси других држава. Ово је

⁴⁰Б. Бордаш, Вредности грађанства Европске уније: Право на слободно кретање и боравак и забрана дискриминације, Правни живот, 12/2005, 541–564.

посебно важно у контексту савремених миграција, интеграција и дијаспоре, јер се држављанство више не посматра као искључив, већ као вишеслојни идентитет.

Конвенција уводи и *начело поштовања породичног јединства*. У члану 6 прописано је да државе треба да настоје да спрече ситуације у којима чланови исте породице имају различита држављанства, осим ако се то заснива на слободној вољи. Посебна пажња посвећена је правима деце — државе су дужне да деци омогуће лакше стицање држављанства, нарочито ако би она иначе остала без држављанства, као и да приликом одлучивања о престанку држављанства узму у обзир најбољи интерес детета.

Још један важан принцип који проистиче из Конвенције јесте *начело добровољности при промени држављанства*. То значи да стицање или губитак држављанства не сме бити последица присиле, дискриминације или политичких притисака. Свака промена држављанства мора бити заснована на израженој вољи појединца или на јасним законским основама. Конвенција забрањује колективно одузимање држављанства, што је у прошлости често било средство политичке репресије.⁴¹

Посебну вредност Конвенција има и у делу који се односи на међународну сарадњу у области држављанства. Државе су позване да сарађују у размењивању информација, унапређењу процедура и заједничком решавању случајева који се тичу лица са вишеструким или неодређеним држављанством. На овај начин се јача правна сигурност и у случајевима када више држава има потенцијални интерес у истом питању.

Упоредна анализа националних законодавстава показује да је Европска конвенција о држављанству значајно утицала на модернизацију закона у државама региона. Сви новији закони о држављанству у Србији, Црној Гори, Босни и Херцеговини, Хрватској, Словенији и Северној Македонији садрже одредбе које су инспирисане њеним принципима — пре свега забраном апатридизма, правом на правни лек, поштовањем породичног јединства и начелом недискриминације. У том смислу, Конвенција представља заједничку основу на којој су изграђени савремени европски

⁴¹А. Шантић, Државни суверенитет и држављанство као ограничавајући фактори слободе уласка, кретања и боравка страних држављана, Правнамисао, година XXXV, број 11-12, Сарајево, 2004, стр. 23–28.

стандарди у овој области. Сумирано, Европска конвенција о држављанству утврђује следеће кључне принципе:⁴²

- право сваког лица на држављанство;
- забрану дискриминације у вези са држављанством;
- спречавање апатридизма;
- законитост и правну сигурност у поступцима;
- добровољност у стицању и престанку држављанства;
- поштовање породичног јединства;
- дозвољавање двојног држављанства у одређеним случајевима;
- обавезу међународне сарадње држава.

Ови принципи чине окосницу европског система заштите људских права у области држављанства и представљају темељ на којем се заснивају све савремене правне реформе у државама региона. Европска конвенција о држављанству, стога, није само правни документ, већ и морална повеља која државама налаже да држављанство не схватају као привилегију, већ као основно право које гарантује достојанство, припадност и сигурност сваког човека.

5.2. Конвенција о смањењу броја лица без држављанства

Конвенција о смањењу броја лица без држављанства усвојена је 30. августа 1961. године у оквиру Уједињених нација, као допуна ранијој Конвенцији о статусу лица без држављанства из 1954. године. Док је Конвенција из 1954. године имала за циљ да регулише правни положај и основна права апатрида, Конвенција из 1961. године усмерена је на отклањање узрока који доводе до настанка апатридизма, односно на спречавање ситуација у којима појединци остају без држављанства. Овај документ представља један од кључних међународноправних инструмената у области људских права, јер гарантује сваком човеку право на државну припадност и обавезује државе да то право обезбеде својим националним законодавством.

Основни циљ Конвенције јесте да се број лица без држављанства смањи до најмање могуће мере, уз поштовање сувереног права сваке државе да уређује питања држављанства. Међутим, то право није апсолутно – државе потписнице преузимају међународну обавезу да приликом доношења својих закона поступају тако да се избегне лишавање држављанства без ваљаног разлога и без правне заштите.

⁴²<https://www.medijator-prnjavorac.com/Evropska-konvencija-o-drzavljanstvu.pdf>

Конвенција успоставља заједничке стандарде који треба да гарантују да свако дете, од рођења, има држављанство неке државе, као и да нико не може изгубити своје држављанство ако би тиме остао апатрид.

Једно од најважнијих начела Конвенције односи се на стицање држављанства рођењем. Члан 1 прописује да свако дете које би у противном било без држављанства мора добити држављанство државе на чијој је територији рођено.⁴³ Ово правило се примењује и у случају ако су родитељи непознати, без држављанства или ако по закону своје државе не могу пренети држављанство на дете. У том смислу, Конвенција комбинује начела *iussoli* (права тла) и *iussanguinis* (права крви) у циљу заштите деце од ризика апатридизма. Такође, ако се дете роди на броду или авиону, сматра се да је рођено на територији државе под чијом заставом плови или лети то превозно средство.

Конвенција предвиђа и ситуације у којима дете рођено ван територије државе може стећи њено држављанство ако би иначе било без држављанства. У том случају, држава је дужна да омогући стицање држављанства поједностављеном процедуром, под условом да је један од родитеља држављанин те државе или да постоји јасна и трајна веза детета са њеном територијом. Ово решење има посебан значај у контексту модерних миграција и избеглиштва, јер обезбеђује да деца рођена у иностранству не остану без државне припадности.

Други велики сегмент Конвенције односи се на губитак и лишавање држављанства. Чланови 5–9 прописују да држава не сме лишити држављанства своје грађане ако би они тиме постали апатриди. Изузетак је дозвољен само у врло ограниченим случајевима, као што су стицање држављанства на основу преваре, давање лажних података или понашање које озбиљно угрожава виталне интересе државе. Чак и у тим ситуацијама, држава је обавезна да поступак лишавања спроведе у складу са законом, уз поштовање права на одбрану и могућност жалбе. Ово представља важну гаранцију против злоупотребе државне власти и политичких одмазди, које су у прошлости често доводиле до масовног губитка држављанства.

Конвенција такође обавезује државе да не одузимају држављанство својим грађанима који су рођени на њиховој територији, нити онима који су га стекли рођењем, осим у случајевима када је доказано да је држављанство стечено обманом или прикривањем чињеница. Лишавање држављанства из политичких, расних, верских

⁴³Закон о потврђивању конвенције о смањењу броја лица бездржављанства ("Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 8/2011)

или етничких разлога изричито је забрањено. Ово правило има велики значај у заштити људских права, јер држављанство више није инструмент дискриминације или политичке контроле, већ правни основ за остваривање пуне грађанске једнакости.

Поред тога, Конвенција уводи и заштитне механизме у случају престанка држављанства по вољи појединца. Лице које подноси захтев за отпуст из држављанства не сме изгубити своје држављанство пре него што докаже да је већ стекло друго држављанство или да ће га поуздано стећи. На тај начин се спречавају случајеви у којима појединци постају апатриди због административних или правних пропуста. Такође, државе су обавезне да у поступку решавања о престанку држављанства поштују принцип правичности, транспарентности и законитости.

Конвенција предвиђа и правила у вези са променом државних граница и сукцесијом држава, јер су управо такве ситуације историјски најчешће доводиле до појаве апатрида. У случају да територија једне државе пређе под суверенитет друге, државе су дужне да међусобним споразумом обезбеде да сва лица која су на тој територији живела задрже или стекну држављанство бар једне од наследница. Ова одредба има нарочит значај у контексту постјугословенских држава, где је питање држављанства било једно од најспорнијих након распада СФРЈ.

Конвенција из 1961. године посебно наглашава право детета на држављанство, што је касније постало и универзално начело у међународном праву. Државе потписнице се обавезују да обезбеде да свако дете има држављанство од рођења, без обзира на статус његових родитеља. Ово је у складу са чланом 7 Конвенције о правима детета из 1989. године, који гарантује право детета на име и држављанство одмах по рођењу. На тај начин, Конвенција о смањењу броја лица без држављанства поставила је темеље за даљи развој међународног хуманитарног и људскоправног система заштите деце.

Конвенција такође садржи и одредбе које се односе на међународну сарадњу и размену информација. Државе су обавезне да сарађују са Високим комесаријатом Уједињених нација за избеглице (УНХЦР), који има мандат да прати примену Конвенције и да помаже државама у решавању случајева апатридизма. Ова сарадња обухвата размену статистичких података, извештаја и препорука, као и развој програма који имају за циљ идентификацију и регистрацију лица без држављанства.

Суштински значај Конвенције огледа се у томе што је она успоставила међународни стандард превенције апатридизма, који је касније преузет у бројне регионалне документе, укључујући Европску конвенцију о држављанству из 1997. године. Захваљујући њеним принципима, већина држава света данас у својим законима садржи одредбе које спречавају губитак држављанства без стицања другог и гарантују право на држављанство деци рођеној на њиховој територији.

Конвенција о смањењу броја лица без држављанства представља један од најзначајнијих међународних инструмената у заштити људских права. Њени основни принципи – право сваког лица на држављанство, забрана произвољног лишавања држављанства, спречавање апатридизма и посебна заштита деце – постали су темељ савремених уставних и законских решења у многим државама, укључујући и државе региона. Њена суштина се може сажети у једној идеји: држављанство није само правни статус, већ и гаранција људског достојанства, сигурности и припадности за сваког појединца.

5.3. Судска пракса Европског суда за људска права и Суда правде ЕУ

Питање држављанства, иако формално остаје у домену унутрашњег суверенитета држава, током последњих деценија добија све израженији међународни и наднационални карактер, нарочито у контексту европског права. Овај развој је условљен еволуцијом праксе два кључна суда – Европског суда за људска права (ЕСЉП) у Стразбуру и Суда правде Европске уније (СПЕУ) у Луксембургу. Њихова судска пракса значајно је утицала на начине на које државе чланице Европске уније и Савета Европе уређују питања стицања, губитка и заштите држављанства. Док Суд у Стразбуру делује са аспекта заштите људских права и достојанства појединца, Суд правде ЕУ посматра држављанство као темељни елемент европске интеграције и као основ за уживање права унутар Уније.

Европски суд за људска права не гарантује изричито право на држављанство, јер то право није садржано у Европској конвенцији о људским правима. Међутим, у свом богато развијеном судском тумачењу, Суд је утврдио да питања држављанства и губитка држављанства могу бити предмет заштите у контексту других права из Конвенције, пре свега из чланова 8, 14 и 3 Протокола бр. 4. Суд је прихватио да се одлуке држава о држављанству могу преиспитивати када оне доводе до повреде права

на приватни и породични живот, принципа недискриминације или забране протеривања држављана.

У пресуди „Karassevv. Finland“ (1999) Суд је први пут разматрао питање апатридизма у контексту члана 8 Конвенције. Иако је случај одбачен због неприхватљивости, Суд је у образложењу истакао да питање држављанства може бити релевантно за право на идентитет, које је саставни део права на приватни живот. На овај начин постављен је темељ за каснију праксу у којој се губитак или ускраћивање држављанства третира као повреда људског достојанства и личног интегритета.

У предмету „Genovesev. Malta“ (2011) Суд је јасно утврдио да питања држављанства могу бити обухваћена заштитом из члана 8 у вези са чланом 14 Конвенције. Малта је одбила да призна држављанство детету рођеном ван брака, иако му је отац био држављанин Малте. Суд је закључио да је то представљало дискриминацију на основу рођења и тиме повреду Конвенције. Овом пресудом Суд је утврдио принцип да иако државе имају дискреционо право да одлучују о држављанству, то право није апсолутно и подложно је контроли када се примењује на дискриминаторски начин.

Још значајнија је пресуда „Ramadan v. Malta“ (2016), у којој је Суд закључио да је одузимање држављанства без адекватне процесне заштите представљало повреду члана 8 Конвенције. У овом случају држављанину је држављанство укинато након дугог периода боравка у Малти, без претходне могућности да се изјасни или уложи правни лек. Суд је истакао да држављанство представља „есенцијални аспект личног идентитета“, те да сваки поступак његовог одузимања мора бити транспарентан, законит и праћен правом на жалбу.

У пресуди „K2 v. theUnitedKingdom“ (2017) Суд је разматрао одузимање држављанства из безбедносних разлога. Иако није утврдио повреду Конвенције, Суд је нагласио да чак и у таквим случајевима државе морају поступати у складу са принципима правичности и пропорционалности. Одузимање држављанства као мера националне безбедности мора бити праћено могућношћу судске контроле и не сме довести до апатридизма.

У предмету „GhoumidandOthersv. France“ (2020) Суд је први пут испитивао законитост одузимања држављанства лицима осуђеним за тероризам. Суд је утврдио да таква мера, иако озбиљна, није нужно противна Конвенцији ако је предвиђена законом,

ако постоји могућност жалбе и ако није резултирала апатридизмом. Овим случајем Суд је потврдио начело да државе могу предузимати мере заштите јавног поретка, али само уз пуно поштовање принципа правичног поступка.

Пракса Европског суда за људска права, дакле, довела је до јачања процесних и материјалних гаранција у вези са држављанством. Кроз своје одлуке Суд је развио неколико кључних начела:

- држављанство је саставни део личног идентитета и приватног живота;
- државе морају поступати законито, транспарентно и недискриминаторно;
- губитак држављанства мора бити пропорционалан и уз правну заштиту;
- апатридизам је неприхватљив исход било које мере.

Суд правде Европске уније има потпуно другачији, али комплементаран приступ. За разлику од ЕСЉП, који делује на нивоу заштите људских права, Суд правде ЕУ држављанство посматра као основни елемент правног поретка Европске уније. Увођењем института „држављанства Европске уније“ Маастрихтским уговором (1992), Суд је добио надлежност да тумачи како национална одлука о држављанству утиче на остваривање права која проистичу из чланства у Унији.

Преломна пресуда у овом контексту била је „*Micheletti v. Spain*“ (1992), у којој је Суд правде утврдио да државе чланице не могу произвољно оспоравати држављанство које је другој особи доделила друга држава чланица, јер је држављанство државе чланице истовремено и држављанство Уније. Суд је нагласио да „питања држављанства морају бити усклађена са правом ЕУ“, што је означило почетак ограничења државног суверенитета у овој области.

У предмету „*Rottmann v. Germany*“ (2010) Суд правде је први пут директно разматрао губитак држављанства у светлу права ЕУ. Господину Ротману је одузето немачко држављанство јер је приликом пријема сакрио чињеницу да се против њега у Аустрији води поступак за одузимање држављанства. Суд је признао да државе имају право да одузму држављанство у случају преваре, али је нагласио да се при том мора поштовати принцип пропорционалности, јер одлука о одузимању држављанства државе чланице аутоматски значи и губитак статуса грађанина Европске уније. Суд је тиме утврдио нови правни стандард: државе више не могу одузети држављанство без узимања у обзир последица које то има по права лица из права ЕУ (слободу кретања, боравка, рада итд.).

У пресуди „TjebbesandOthersv. TheNetherlands“ (2019) Суд је додатно развио овај принцип. Нека лица су по холандском закону изгубила држављанство јер су више од десет година живела ван Европске уније. Суд је оценио да државе могу прописати таква правила, али морају омогућити индивидуалну процену у сваком случају како би се избегла непропорционална повреда права која проистичу из статуса грађанина ЕУ. На тај начин Суд је нагласио да држављанство Уније има сопствени садржај и заштиту, независно од националног законодавства.

Још један значајан случај је „Zambranov. Belgium“ (2011), у којем је Суд утврдио да државе чланице не смеју предузимати мере које би лишиле држављане Уније ефективног уживања права повезаних са тим статусом. У овом случају, колумбијским родитељима деце која су рођена у Белгији и тиме стекла држављанство ЕУ, држава је одбила да продужи боравак. Суд је закључио да би таква мера индиректно лишила децу њихових права из чланства у ЕУ, те је наредио да им се дозволи останак у земљи. Овом одлуком Суд је проширио заштиту држављанства Уније и на ситуације које индиректно утичу на његово уживање.

Док Европски суд за људска права посматра држављанство као питање заштите идентитета и људског достојанства, Суд правде Европске уније га третира као институционалну категорију која представља везу између појединца и европске правне заједнице. Заједничка нит у оба приступа јесте тежња ка ограничењу апсолутног државног суверенитета и ка афирмацији права појединца.

За државе региона, које стреме чланству у Европској унији и које су чланице Савета Европе, ова пракса има посебан значај. Она представља оријентир у обликовању националних прописа о држављанству, нарочито у погледу процесних гаранција, права на жалбу, забране апатридизма и поштовања породичног и приватног живота. Модерна европска концепција држављанства све више одступа од искључивог државног интереса и усмерава се ка заштити личности као носиоца суверенитета.

5.4. Утицај међународних стандарда на национална законодавства држава региона

У савременом међународном праву држављанство више није искључиво питање унутрашњег суверенитета, већ област у којој су националне државе све више обавезане да поступају у складу са универзалним и европским стандардима заштите људских права. Утицај међународних докумената као што су Европска конвенција о

држављанству из 1997. године, Конвенција о смањењу броја лица без држављанства из 1961. године и Конвенција о статусу лица без држављанства из 1954. године снажно је обликовао савремене прописе држава региона – Србије, Црне Горе, Босне и Херцеговине, Хрватске, Словеније и Северне Македоније. Њихови закони о држављанству данас одражавају европске вредности као што су право сваког лица на држављанство, забрана апатридизма, поштовање правичног поступка и недискриминација.

Ови међународни стандарди полазе од идеје да држављанство није само правна веза између појединца и државе, већ и темељно људско право које обезбеђује правну сигурност и лични идентитет. Према Универзалној декларацији о људским правима, свако има право на држављанство и нико не може бити произвољно лишен тог права. Европска конвенција о држављанству је први документ који је свеобухватно регулисао ову материју унутар европског простора, уводећи начела законитости, правичности, пропорционалности и заштите породичног јединства. Конвенција о смањењу броја лица без држављанства допунила је ова начела постављањем обавезе државама да ниједно дете не сме остати без држављанства и да се губитак држављанства може дозволити само ако лице поседује или ће поуздано стећи друго држављанство.

Под утицајем ових принципа, Србија је својим Законом о држављанству из 2004. године (са изменама 2007. и 2018) увела јасне гаранције против апатридизма и омогућила лакше стицање држављанства за лица са простора бивше СФРЈ. Процесне гаранције као што су право на жалбу, образложено решење и судска заштита у складу су са европским стандардима правичности. Црна Гора је 2008. године донела Закон о држављанству у којем је такође прописала да држављанство не може престати ако би лице остало без другог, што је директна примена одредби Конвенције из 1961. године. Поред тога, она је ограничила могућност одузимања држављанства само на случајеве када је оно стечено обманом, чиме је применила принцип пропорционалности.

Босна и Херцеговина је, приликом доношења Закона о држављанству 1999. године, била под снажним надзором Савета Европе и УНХЦР-а, што је резултирало једним од најусаглашенијих законодавстава у региону. БиХ је као чланица Конвенције о смањењу броја лица без држављанства прописала да се држављанство не може изгубити ако би лице остало без иједног држављанства, а кроз билатералне споразуме са Србијом и Хрватском обезбедила је регулисање двојног држављанства. Хрватска, као држава чланица Европске уније, свој Закон о држављанству ускладила је не само са

наведеним конвенцијама већ и са праксом Суда правде ЕУ, који је у предметима Rottmann и Tjebbes утврдио да губитак држављанства мора бити пропорционалан и узимајући у обзир права која произилазе из статуса грађанина Уније. У Хрватској је губитак држављанства могућ искључиво у случајевима преваре, а свака одлука подлеже судској контроли.

Словенија, као једна од првих држава региона која је приступила Конвенцији о смањењу броја лица без држављанства, увела је механизам поновног уписа у евиденцију држављана за лица која су изгубила држављанство, а нису стекла друго. Ово решење представља директну примену начела из Конвенције из 1961. године. Закон такође гарантује судски надзор над одлукама о одузимању држављанства и прописује посебну заштиту за децу и лица без држављанства. Северна Македонија је у свом Закону о држављанству у потпуности усвојила принципе међународног права, предвиђајући да дете рођено на њеној територији које би иначе било без држављанства аутоматски постаје држављанин, као и да је престанак држављанства могућ само ако постоји друго држављанство. Поступак се води у складу са правичним и транспарентним процедурама и уз поштовање права на жалбу.

Међународне организације, попут УНХЦР-а, Савета Европе и ОЕБС-а, одиграле су значајну улогу у процесу унапређења националних законодавстава држава региона. УНХЦР је пружао правну и техничку подршку у идентификацији и решавању случајева апатридизма, док је Савет Европе, кроз свој мониторинг и препоруке, подстицао државе да ојачају процесне гаранције и унапреде законску заштиту. Судска пракса Европског суда за људска права такође је имала снажан утицај на примену ових стандарда, посебно у погледу права на приватни и породични живот и забране дискриминације у питањима држављанства, као што је утврђено у предметима *Genovesev. Malta* и *Ramadanv. Malta*. Ови ставови се све више примењују у националним судовима и управној пракси држава региона.

Заједничка тежња свих држава региона је успостављање стабилног, правично уређеног и међународно прихваћеног система држављанства који ће у потпуности поштовати основне принципе међународног права. Уочљива је тенденција јачања процесних гаранција, заштите од апатридизма и прихватања хуманистичког схватања држављанства, где држава више није апсолутни арбитар, већ субјекат који је дужан да поштује права појединца и међународне обавезе. Иако постоје извесни изазови у примени – као што су различита тумачења двојног држављанства, сложене

административне процедуре и неједнака пракса органа – очигледан је напредак у правцу европеизације законодавства.

Утицај међународних стандарда на националне системе држављанства у државама региона несумњиво је дубок и трајан. Савремени закони више не посматрају држављанство као инструмент државне контроле, већ као правни и људски институт који штити достојанство и правну сигурност сваког појединца. Ова еволуција одраз је процеса демократске консолидације и европских интеграција, којима државе региона настоје да своје правне системе у потпуности усагласе са стандардима Савета Европе и Европске уније. На тај начин држављанство постаје не само симбол државне припадности, већ и гарант поштовања основних права човека и грађанина у савременом правном поретку.

ЗАКЉУЧАК

Институт држављанства представља један од најзначајнијих стубова савременог државноправног поретка, јер у себи обједињује правну, политичку и социјалну везу између појединца и државе. Преко држављанства држава изражава свој суверенитет, али истовремено и степен развијености правне свести, поштовања људских права и владавине права. У том смислу, начин на који се уређује питање стицања и престанка држављанства најбоље одражава равнотежу између интереса државе и заштите права појединца.

У анализи националних законодавастава држава региона – Србије, Црне Горе, Босне и Херцеговине, Хрватске, Словеније и Северне Македоније – уочава се да постоји висок степен сличности у приступу материји држављанства, што је последица заједничког правног наслеђа и усвајања међународних стандарда. Све државе су у своје законе уградиле основне принципе из Европске конвенције о држављанству и Конвенције о смањењу броја лица без држављанства, као што су законитост, правичност, пропорционалност, недискриминација и заштита од апатридизма. Иако постоје одређене разлике у техничким решењима, дух и суштина законских одредаба показују усаглашеност са савременим европским тенденцијама.

Посебно место у раду заузима питање престанка држављанства, јер оно у себи носи највећи степен правне осетљивости. Престанак ове везе није само административна чињеница већ догађај који дубоко задире у идентитет и правну егзистенцију појединца. Управо због тога, свака од анализираних држава настоји да прописима обезбеди висок степен правне сигурности – захтева се да лице не може изгубити држављанство ако би тиме постало лице без држављанства, да поступак мора бити транспарентан, уз право на жалбу и судску контролу, и да се у сваком случају поштује принцип пропорционалности. Оваква решења представљају резултат постепеног усаглашавања националних законодавастава са праксом Европског суда за људска права и Суда правде Европске уније, који су у својим пресудама афирмисали концепт држављанства као дела људског идентитета и темељног људског права.

Истраживање је показало да су државе региона прошле сложен процес правне еволуције – од традиционалног схватања држављанства као израза државне моћи, до модерног концепта у којем доминирају начела људскости, правне сигурности и индивидуалне заштите. Међутим, упркос напредовању у нормативном смислу, још

увек постоје изазови у пракси: поступци су често дуготрајни, управна дискреција недовољно контролисана, а примена принципа недискриминације није увек доследна. Управо зато је потребно да се у наредном периоду више пажње посвети јачању институционалне контроле, унапређењу управних процедура и доследној примени међународних стандарда у свим фазама поступка.

Поред тога, упоредна анализа показује да је потребно наставити са уједначавањем критеријума и процедура у државама региона, како би се спречиле правне неусклађености које могу довести до појаве апатридизма или правне несигурности лица која мењају држављанство. Усвајање заједничких стандарда не представља само формални корак ка приближавању Европској унији, већ и доказ зрелости правних система који се заснивају на принципима владавине права, правичности и хуманости.

Закључно, може се рећи да су државе региона направиле значајан напредак у регулисању питања држављанства, прихватајући европске и међународне стандарде као свој нормативни оквир. Модерни закони све више наглашавају заштиту појединца, ограничење државне дискреције и јачање процесних гаранција, чиме се потврђује да држављанство више није само инструмент државног суверенитета, већ и једно од основних људских права. Пут ка потпуној усаглашености са европским правним системом и даље траје, али је очигледно да се правни поредци држава западног Балкана све више приближавају савременом схватању држављанства као трајне, али не и неприкосновене правне везе између човека и државе – везе која мора почивати на принципима правде, сигурности и достојанства.

САЖЕТАК

Овај мастер рад истражује правну природу, начине стицања и престанка држављанства, са посебним освртом на законодавства држава региона – Србије, Црне Горе, Босне и Херцеговине, Хрватске, Словеније и Северне Македоније. Циљ рада је да се утврди у којој мери су национални прописи усклађени са међународним стандардима, нарочито са Европском конвенцијом о држављанству и Конвенцијом о смањењу броја лица без држављанства. Анализа обухвата нормативни оквир, улогу управних органа у поступцима стицања и престанка држављанства, као и упоредни преглед решења у државама региона. Посебна пажња посвећена је утицају судске праксе Европског суда за људска права и Суда правде Европске уније на развој правне заштите у овој области.

Резултати истраживања показују да све државе региона теже ка уједначавању законодавства у складу са међународним правом и европским правним тековинама. Иако постоје одређене разлике у нормативним решењима и у пракси, уочљива је заједничка тенденција јачања процесних гаранција, заштите од апатридизма и поштовања принципа недискриминације. Институт држављанства у савременом праву региона све више добија карактер хуманистичке и правне категорије која штити лични идентитет и достојанство појединца, уз очување сувереног права државе да самостално уређује ову област.

Кључне речи: држављанство, престанак држављанства, стицање држављанства, међународни стандарди, апатридизам, Европска конвенција о држављанству, људска права, државе региона.

ABSTRACT

**GROUND FOR THE TERMINATION OF CITIZENSHIP AS
ADMINISTRATIVE – LAW SITUATION**

This master's thesis examines the legal nature, acquisition, and termination of citizenship, with a special focus on the legislation of the countries in the region – Serbia, Montenegro, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Slovenia, and North Macedonia. The main objective of the research is to determine the extent to which national laws are harmonized with international standards, particularly with the European Convention on Nationality and the Convention on the Reduction of Statelessness. The analysis includes the normative framework, the role of administrative authorities in the procedures of acquiring and losing citizenship, as well as a comparative overview of legal solutions in the countries of the region. Special attention is devoted to the influence of the case law of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union, which have significantly shaped the protection of individual rights in this field.

The results of the research indicate that all countries in the region strive toward harmonization of their legislation in accordance with international law and European legal standards. Although differences remain in national regulations and administrative practice, a common trend is visible — the strengthening of procedural guarantees, protection against statelessness, and respect for the principle of non-discrimination. The institution of citizenship in the contemporary legal systems of the region is increasingly understood as a humanistic and legal category that protects the personal identity and dignity of the individual, while preserving the sovereign right of the state to regulate this area independently.

Keywords: citizenship, loss of citizenship, acquisition of citizenship, international standards, statelessness, European Convention on Nationality, human rights, countries of the region.

ЛИТЕРАТУРА

- 1) А. Шантић, Државни суверенитет и држављанство као ограничавајући фактори слободе уласка, кретања и боравака страних држављана, *Правнамисао*, година XXXV, број 11-12, Сарајево, 2004, стр. 23–28.
- 2) Б. Благојевић, *Основи Науке о држављанству*, Београд, 1938.
- 3) Б. Бордаш, Вредности грађанства Европске уније: Право на слободно кретање и боравак и забрана дискриминације, *Правни живот*, Београд, 2005/12, 541–564.
- 4) Б., Стојановић, А. Ивановић, Право на држављанство као људско право – на примеру избеглица у Републици Србији, решења *delegede* и *legeferenda*. Зборник института за криминолошка и социолошка истраживања, Vol XXXVIII/2, 2019, 87-105.
- 5) Д. Милков, Самосталност органа управе у вршењу управне делатности, *Правни живот*, бр. 12., 1983.
- 6) И. Борковић, *Управно право*, Народне новине, Загреб, 2002.
- 7) J. Shaw, I. Štiks, The Europeanisation of Citizenship in the Successor States of the Former Yugoslavia: an introduction. CITSEE Working Paper 2010/01, School of Law, University of Edinburgh.
- 8) J. Maftai, Some Aspects of Citizenship from the Perspective of International Law. EIRP Proceedings. 2015/10.
- 9) Ј. Каличанин, Стицање држављанства пријемом у праву Републике Србије и упоредном праву. Ниш: Правни факултет, мастер рад, 2018.
- 10) М. Прица, Уговор и управни уговор као правни институти, “Право и мултидисциплинарност”: зборник радова, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2020, 189-231.
- 11) М. Петровић, М. Прица, Посебно управно право са међународним управним правом, Ниш, 2014.
- 12) Н. Марковић, Управно поступање Министарства унутрашњих послова у области држављанства, *Безбедност*, 2014/1, стр. 158-173.
- 13) Н. Марковић, Упоредни и историјски поглед на принципе стицања и престанка држављанства, *Безбедност*, 2/2016, 169-186.
- 14) Н. Стјепановић, *Управно право у СФРЈ (општи део)*, књига I-II, НИП Привредни преглед, Београд, 1973.
- 15) Р. М. Јовић, *Управноправни аспекти држављанства у Србији, Хрватској и Босни и Херцеговини (са освртом и на друге бивше југословенске републике)* докторска дисертација, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2018.
- 16) Р. Јовић, *Управноправни аспекти држављанства у Србији, Хрватској, Босни и Херцеговини (са освртом и на друге бивше југословенске Републике)*. Београд: Правни факултет, 2018.
- 17) С. Лилић, *Управно право и управно процесно право*, Београд., 2009.
- 18) С. Лилић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 1995.

- 19) T. Deželan, In the Name of the Nation Or/and Europe? Determinants of the Slovenian Citizenship Regime. *Citizenship Studies* 16, no. 3-4, 2012, 413–429.
- 20) Уговор о двојном држављанству између СРЈ и БиХ „Сл. лист СР“, Међународни уговори број 2/03, 15. мај 2003. године.
- 21) C. Prener, T., Gammeltoft-Hansen, *Citizenship as Legal Infrastructure*, 2024/43, 1-27.
- 22) Cf. D. Kochenov, *The Citizenship Paradigm*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2013.

Формалноправни извори

- 1) Устав Републике Србије: 98/2006-3, 115/2021-3 (Амандмани I-XXIX), 16/2022-3
- 2) Закон о држављанству Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 135/04, 90/07 и 24/18
- 3) Закон о црногорском држављанству ("Сл. лист ЦГ", бр. 13/2008, 40/2010, 28/2011, 46/2011, 20/2014 - одлука УС и 54/2016)
- 4) Закон о држављанству Босне и Херцеговине ("Сл. гласник БиХ", бр. 22/2016 - пречишћен текст)
- 5) Закон о хрватском држављанству („Народне новине“, број 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 130/11 и 110/15)
- 6) *Zakonodopolnitvah Zakona o državljanstvu Republike Slovenije – ZDRS-E* (Uradnolist RS, št. 40/17 z dne 21. 7. 2017).
- 7) Закон о потврђивању конвенције о смањењу броја лица без држављанства ("Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 8/2011)

Интернет извори:

- 1) *Acquiring Croatian Citizenship*. Доступно на: <https://gov.hr/en/acquiring-croatiancitizenship/460>,
- 2) *How to get Montenegro citizenship and passport – learn all about it*. Доступно на: <https://www.portomontenegro.com/blog/how-to-get-montenegro-citizenship-andpassport/>
- 3) <https://www.medijator-prnjavorac.com/Evropska-konvencija-o-drzavljanstvu.pdf>

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Миљана Богићевић, рођена 21. априла 2001. године у Крушевцу. Основну школу „Деспот Стефан“ завршила је у Горњем Степошу, као носилац Вукове дипломе. Након тога уписује средњу Економско-трговинску школу, смер правни техничар у Крушевцу, коју такође са успехом завршава 2020. године, као одличан ђак током све четири године школовања. Школске 2020/21 године уписује Факултет за пословне студије и право у Београду, смер право. Године 2024. уписује мастер студије на Правном факултету у Нишу, смер унутрашњи послови.

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ
ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА**

Име и презиме аутора мастер рада: Миљана Богићевић

Наслов мастер рада: „Основи престанка држављанства као управноправне ситуације“

Ментор: Проф. Др Милош Прица

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предао/ла Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, _____

Потпис аутора

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да је мастер рад, под насловом „Основи престанка држављанства као управноправне ситуације“

пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да овај мастер рад у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу, са подацима о датуму одбране и комисији пред којом је рад брањен.

Аутор мастер рада: Миљана Богићевић

У Нишу, _____

Потпис аутора
