

DVOJNO DRŽAVLJANSTVO IN MEDNARODNO PRAVO

Italija krši mednarodne pogodbe

Povod za razmišljanje o mednarodno-pravnih vidikih dvojnega državljanstva je pred dvema letoma sprejeti italijanski zakon o državljanstvu št. 91/92, ki je dvignil temperaturo v slovenski javnosti v že tako dovolj vročeni poletju. Sporni zakon smo za dve leti spomeli pod preprogo in uradna Slovenija nanj ob sprejetju ni reagirala. Sedanje odzive na omenjeni zakon je povzročilo razmeroma visoko število tik pred iztekom roka vloženih prošelj slovenskih državljanov za pridobitev italijanskega državljanstva, živečih na območju, odstopljenem bivši Jugoslaviji z mirovno pogodbo z Italijo leta 1947 in na nekdanjem Svobodnem tržaškem ozemlju (dalje STO). Glede na sedanje mednarodnopravno stanje med Slovenijo in Italijo bodo te osebe v primeru ugoditve njihovim prošnjam za italijansko državljanstvo v večini primerov postale bipatridni, torej osebe z dvojnimi državljanstvom, slovenskim in italijanskim.

Mednarodno pravo dopušča dvojno ali celo večkratno državljanstvo fizičnih oseb, pri čemer pa se posameznik ne more poljubno sklicevati na diplomatsko zaščito katerikoli od držav, katerih državljan je. Tretje države niso dolžne priznati posamezniku zaščite države, katere državljanstvo ima, če med posameznikom in to državo ni t. i. pristne zveze, kar je potrdilo tudi meddržavno sodišče v Haagu v zadevi Nottebohm iz leta 1955. Test pristne zveze ali efektivnega državljanstva se lahko preprosto na različnih kriterijih, najpogostejše pa bo odločilen kriterij stalnega ali običajnega prebivališča posameznika oziroma država, v kateri nekdo plačuje davke, služi vojsko ter spojuje druge državljanske pravice in dolžnosti. Zgolj dejstvo, da ima posameznik potni list neke države, še ne pomeni, da mu bo v primeru dvo ali večkratnega državljanstva priznana diplomatska zaščita te države. V večini primerov se države

v dvojni o pristni zvezi med posameznikom in državo, katere potni list ima, odločijo za prekus efektivnega ali prevladujočega državljanstva.

Praksa držav pa kljub temu v večini primerov dvojnemu ali večkratnemu državljanstvu ni preveč naklonjena; do njega pride največkrat zaradi kriziranja različnih notranjopravnih predpisov o državljanstvu. Eden postulatov državne suverenosti je namreč sprejemanje domače zakonodaje o državljanstvu, pri čemer pa mora država spoštovati obdeležavne in pogodbeno sprejete mednarodnopravne obveznosti, v prvi vrsti s področja varstva človekovih pravic.

Pri določanju predpisov o državljanstvu izhajajo države bodisi iz sistema državljanstva po rodu (ius sanguinis) ali iz sistema državljanstva po rojstvu na ozemlju neke države (ius soli). Poleg tega večina držav pozna postopek pridobitve državljanstva z naturalizacijo. Slovenski zakon o državljanstvu temelji na sistemu pridobitve državljanstva po rodu, po rojstvu na ozemlju Slovenije pa le izjemoma, in to v bistvu zaradi preprečevanja nastajanja primerov brezdržavljanstva ali apatridnosti. Slovenija ne spada med države, ki z domačo zakonodajo izrečno prepovedujejo dvojno ali večkratno državljanstvo, lahko pa rečemo, da naša zakonodaja bipatridnosti ali polipatridnosti ni naklonjena. Tujec, ki želi naknadno pridobiti slovensko državljanstvo

z redno naturalizacijo, mora predložiti dokazilo o odpustu oz. poskrbeli za odpust iz svojega prejšnjega državljanstva. Kljub nedavnim spremembam slovenske zakonodaje o državljanstvu je pri nekaterih oblikah izrednih naturalizacij – mišljeni so Slovenci po svetu in izjemne naturalizacije ob soglasju vlade še vedno moč pridobiti slovensko državljanstvo in ohraniti svoje prvotno ali prejšnja državljanstva. Ker se ob razpadu bivše SFRJ ni bilo mogoče dogovoriti o državljanstvu z drugimi državami naslednicami, je slovenski zakonodajalec v znanem 40. členu zakona o državljanstvu z enkratno, izjemno naturalizacijo omogočil pridobitev slovenskega državljanstva zgolj na temelju prijavljene stalnega bivališča v Sloveniji na dan plebiscita o neodvisnosti in suverenosti Slovenije 23. decembra 1990 in dejanskega bivanja v Sloveniji. Tako je večina državljanov po tej obliki naturalizacije lahko ohranila republikanska državljanstva bivših jugoslovanskih republik, sedaj državljanstva suverenih in neodvisnih držav.

Ob nasledstvu držav je namreč državljanstvo eno od ostrednjih vprašanj, o katerih se morajo države medsebojno dogovoriti, ker gre za osebno stanje prebivalcev območja, ki je predmet prenosa suverenosti z ene države za drugo. Zato je za razlago sedanje italijanske zakonodaje o državljanstvu, ki omogoča pridobitev italijanskega državljanstva tudi nekaterim državljanom Slovenije, treba proučiti vso mednarodnopravno regulativo o državljanstvu med Italijo in zavezniki zmogavalkami po II. svetovni vojni, med njimi tudi bivšo Jugoslavijo, začeti s mirovno pogodbo iz leta 1947, ter veljavne dvostranske dogovore med bivšo SFRJ in Italijo, posebej osimsko pogodbo iz leta 1975.

Italija je na temelju mirovne pogodbe, leta 1947, odstopila bivši Jugoslaviji določeno ozemlje, ki ga je pridobila po I. svetovni vojni, razen prav tako z mirovno pogodbo ustanovljenega nekdanjega STO. Po I. odstavku 19. člena mirovne pogodbe iz leta 1947 so vse fizične osebe, živeče na odstopljenih ozemljih, pridobile državljanstva držav naslednic teh območij, v našem primeru državljanstvo bivše Jugoslavije, ter hkrati izgubile njihovo italijansko državljanstvo.

Ker pa je šlo pri odstopljenih območjih tudi za narodnostno mešano prebivalstvo, je bila v 2. odstavku 19. člena mirovne pogodbe dogovorjena pravica opcije za osebe, ki so izkazale stalno bivalište na odstopljenih ozemljih dne 10. junija 1940 in katerih običajni jezik je bila italijanski. V primeru odločitve za italijansko državljanstvo je šlo, da so te osebe ohranile italijansko državljanstvo in niso nikoli pridobile državljanstva države naslednice odstopljenega ozemlja. Slednja pa je imela pravico zahtevati od oseb, ki so se izrekle za ohranitev italijanskega državljanstva, da se v določenem roku izselijo v Italijo. Pozneje sprejeti izvedbeni sporazumi o opciji med bivšo SFRJ in Italijo potrjujejo uresničitev režima opcije po mirovni pogodbi, ki je bil v tem, da so se posamezniki lahko odločili za ohranitev italijanskega državljanstva po svoji jezikovni in torej narodnostni pripadnosti, kar pa je bilo z jugoslovanske strani dosledno pogojeno z njihovo izselitvijo v Italijo tako, kot je bilo dogovorjeno, ne pa, da z opcijo ter ohranitvijo domicila v bivši Jugoslaviji pridobe dvojno državljanstvo.

Podoben režim je bil vpeljan tudi po razpustitvi nekdanjega STO in razširitvi italijanske civilne uprave nad njim v nekdanji coni A in bivše Jugoslavije v nekoliko povečani nekdanji coni B. Ker je italijanska suverenost nad STO ugasnila z začetkom veljavnosti mirovne pogodbe, torej 15. septembra 1947, časno upravo nad STO pa so opravljale zaveznice sile Združenega kraljevstva in ZDA v coni A ter jugoslovanska vojska v coni B, je z osimsko pogodbo kasneje ukinjeni londonski memorandum z dne 5. oktobra 1954 za sicer narodnostno mešano prebivalstvo STO vpeljal pravico do preselitve. Vse osebe, ki so živele v nekdanji coni B, ki je prišla pod jugoslovansko oblast, so dobile jugoslovansko državljanstvo, prav tako tudi tiste, ki so se v določenem roku preselile tja iz cone A. Enak režim je veljal za tisti del nekdanjega STO, ki je prišel pod italijansko oblast. Poleg te tamkaj živečih prebivalcev so italijansko državljanstvo dobili tudi tisti, ki so se preselili z območja, ki je prišlo pod jugoslovansko oblast. Za tiste prebivalce italijanske ali slovenske narodnosti, ki niso izkoristili pravice

do preselitve v državo svojega večinskega naroda, je specialni statut k londonskemu memorandumu določil pogodbeno manjšinsko zaščito.

Dokončno je bilo mednarodnopravno pogodbeno vprašanje državljanstva na območju nekdanjega STO s 3. členom in VI. prilogo osimske pogodbe iz leta 1975. Bivša SFRJ in Italija sta se dogovorili, da s svojimi predpisi po kraju stalnega bivališča urejata državljanstvo oseb, ki so imele 10. junija 1940 stalno bivalište na območju bivšega STO in italijansko državljanstvo. Pripadnikom ene ali druge manjšine pa je bila dokončno dana pravica do preselitve na ozemlje ene ali druge države. Iz VI. priloge k osimski pogodbi, ki je njen sestavni del, popolnoma jasno izhaja, da sta se Italija in bivša SFRJ hkrati zavezali, da bosta vsem osebami, ki se bodo odločili za pravico do preselitve v državo svojega večinskega naroda, dali odpust iz dotedanjega državljanstva; bodisi jugoslovanskega ali italijanskega in zahtevali njihovo izselitev.

Namen držav pogodbenic omenjenih režimov je bil torej popolnoma jasen, tj. v skladu s tedanjo mednarodno prakso urejati vprašanje državljanstva oseb območij, ki so šle z oblasti ene države pod drugo z državljanstvom po kraju stalnega bivališča ter s pravico do opcije ali preselitve tistih posameznikov, ki bi sicer ali so ostali v novi državi narodnostna manjšina. V nasprotju z opisanim pogodbenim urejanjem državljanstva na območjih, ki jih je Italija prepustila bivši Jugoslaviji po II. svetovni vojni in na območju nekdanjega STO; pa italijanski zakon o državljanstvu št. 91/92 med drugim daje možnost ponovne pridobitve italijanskega državljanstva pripadnikom italijanske narodnosti in njihovim potomcem, ki so bodisi imeli 10. junija 1940 stalno bivalište na ozemljih, ki jih je Italija z mirovno pogodbo odstopila bivši Jugoslaviji, zdej pa so pod suverenostjo Slovenije in Hrvaške, ali pa so živel v bivšem STO in niso optirali za italijansko državljanstvo po mirovni pogodbi oziroma niso izkoristili pravice do preselitve po osimski pogodbi iz leta 1975. Zanimivo je, da se v obrazložitvi zakona št. 91/92 italijanska stran sklicuje na neizkoriščeno pravico do opcije, čeprav smo zgoraj ugotovili, da pri osimski pogodbi ni šlo za opcijo, temveč za institut pravice do preselitve z območja ene v drugo državo s pravno posledico pridobitve državljanstva države, v katero se je upravičena oseba preselila, in izgube državljanstva države, katero je zapustila. Ni povsem jasno, koga ima italijanski zakonodajalec v mislih, ko govori o upravičenosti do vložitve prošnje za ponovno pridobitev italijanskega državljanstva, ki so 15. septembra 1947 imeli italijansko državljanstvo ter/ali so optirali za državljanstvo druge

države, torej bivše Jugoslavije. Morda so tu mišljeni t. i. reklamanti ali italijanski državljanji jugoslovanskega porekla, ki so živel v Italiji in so lahko na temelju 20. člena mirovne pogodbe zaprosili za jugoslovansko državljanstvo ter se izselili v bivšo Jugoslavijo oziroma so se na temelju londonskega memoranduma iz leta 1954 ali osimske pogodbe iz leta 1975 preselili iz cone A v cono B nekdanjega STO?

Strinjamo se torej z ugotovitvijo vlade, da gre v primeru določil italijanskega zakona o državljanstvu št. 91/92, ki predpisuje, da lahko slovenski državljanji z izredno naturalizacijo pridobijo italijansko državljanstvo na ozemlju, ki je bilo odstopljeno bivši Jugoslaviji z mirovno pogodbo oziroma je spadalo pod nekdanje STO, za kršitev zgoraj navedenih določil mirovne pogodbe z Italijo, 1947, in osimske pogodbe, 1975, ob upoštevanju dejstva, da je slednja odpravila veljavnost londonskega memoranduma iz leta 1954. Italijansko tezo o neizkoriščeni ali opuščeni opciji lahko razlagamo kot poskus enostranske revizije določil omenjenih mednarodnih pogodb, ki veljajo in so mednarodni instrumenti ključnega pravnega in političnega pomena za odnose med Slovenijo in Italijo, saj med drugim vsebujejo tudi t. i. režime mednarodnih meja.

Čeprav nekateri, npr. dr. Vojin Dimitrijevič, Sloveniji očitajo, da spada v krog držav, ki ustavno in normativno urejajo personalni status fizičnih oseb s pretirano etnično izražanim poudarkom, Slovenija niti v ustavi niti v zakonu o državljanstvu ni posegla na področje svojih mednarodnopravnih obveznosti ali v državljanski status pripadnikov slovenskosti v sosednjih državah. Škrb za avtohtone slovenske manjšine v sosednjih državah je bila konstitutivni del slovenske ustavnosti že, ko je bila Slovenija še ena izmed republik v sklopu bivše jugoslovanske federacije. Nasprotno pa je v tem primeru Italija na temelju sklicevanja na italijansko etničnost prekoračila svoje pogodbenice mednarodnopravne obveznosti do Slovenije.

Povsem jasno je, da je Slovenija legitimirano v skladu z mednarodnim pravom odzvali se na kršitev osimske pogodbe, saj je bilo glede te z Italijo dogovorjeno nasledstvo Slovenije kot pogodbenice stranke. Pač pa obravnavani primer v vsej svoji aktualnosti odpira vprašanje slovenskega nasledstva mirovne pogodbe z Italijo iz leta 1947, katerega pogodbenica stranka je bila bivša SFRJ, njen depozitar pa je francoska vlada. Zlasti dejstvo, da je v mirovni pogodbi določena mednarodna meja z Italijo, ki jo je Slovenija nasledila od bivše SFRJ, govori v prid Slovenije kot pravne naslednice te pogodbe.

Formalnopravno za Slovenijo dvojno državljanstvo slovenskih državljanov, ki bodo zaprosili in dobili italijansko državljanstvo na temelju zakona št. 91/92 ne bi smelo imeti učinkov, saj gre za posledice kršitve mednarodnopravnih obveznosti do Slovenije. »Varovalka« slovenske personalne suverenosti na njenem državnem ozemlju je tudi 2. člen zakona o državljanstvu, ki določa, da se državljan Republike Slovenije, ki ima tudi državljanstvo tuje države, na območju Republike Slovenije šteje za državljan Slovenije, razen če mednarodna pogodba ne določa drugače. Slednje pa v primeru Italije ne velja. Slovenski zakonodajalec je tu namreč mislil na sporazum med ZDA in bivšo Jugoslavijo iz leta 1950 o izdajanju vizumov ameriškim državljanom jugoslovanskega rodu. Glede na to, da bo šlo pri večini prosilcev za italijansko državljanstvo za slovenske državljane s stalnim bivališčem na ozemlju Slovenije, se po mednarodnem pravu kot državljanji Italije ne morejo zanašati na možnost diplomatske zaščite Italije v odnosu s Slovenijo, z vidika načela pristne zveze oziroma efektivnega državljanstva pa je to tudi vprašljivo v drugih državah. Prav na ta dejstva bi morala slovenska diplomacija še posebej opozoriti italijansko stran.

Glede na to, da je Slovenija pravna in demokratska država, ki je prevzela mednarodnopravne obveznosti univezalne in regionalne narave s področja varstva človekovih pravic, mora v tej tudi skrbno proučiti vsak notranjopravni ukrep proti svojemu državljanu, ki je zaprosil za italijansko (ali katerokoli drugo tuje državljanstvo) in bi se morala izogibati arbitrarnim odpustom iz slovenskega državljanstva. S te plati je treba proučiti tudi morebitno zakonodajo o preprečevanju dvojnega državljanstva, ja za Slovenijo v sedanjih okoliščinah politično oportuna tudi zato, ker se vodstvo mednarodne konference o bivši Jugoslaviji vse čas in po našem prepričanju povsem zmotno spogleduje z idejo, da bi dvojna državljanstva v okviru držav naslednic pripomogla k rešitvi nasledstvenih in drugih humanitarnih vprašanj na območju bivše SFRJ.

Vprašanje podelitve italijanskega državljanstva slovenskim državljanom na temelju zakona št. 91/92 torej terja razmislek o ustreznih diplomatski akciji zaradi kršitve mednarodnopravnih obveznosti Italije do Slovenije, tako na bilateralni ravni kakor tudi v razmerju preostalih držav pogodbenic mirovne pogodbe iz leta 1947, med katerimi so tudi vse stalne članice varnostnega sveta. Pri tem ne smemo pozabiti, da sta bili dve, tj. ZDA in Združeno kraljevstvo tudi neposredno vključeni pri rešitvi tržaškega vprašanja v 50 letih. Spremembo italijanske zakonodaje o italijanskem državljanstvu za nekatero slovenske državljane na ozemlju, ki je bilo v preteklosti pod italijansko suverenostjo, pa je treba obravnavati v sklopu celovite politike Italije do Slovenije in pogledu oživljanja italijanskega nacionalnega vprašanja na obravnavanih območjih, vse odkar je Slovenija postala suverena in neodvisna država.

Mirjam Škrb