



CRNOGORSKO DRŽAVLJANSTVO I PREBIVALIŠTE & KAKO DOĆI DO AŽURNOG BIRAČKOG SPISKA

CRNOGORSKO DRŽAVLJANSTVO I PREBIVALIŠTE & KAKO DOĆI DO AŽURNOG BIRAČKOG SPISKA

Izdavač:

Centar za monitoring i istraživanje CeMI
Bul. Josipa Broza 23A
e-mail: info@cemi.org.me
www.cemi.org.me

Urednik:

Zlatko Vujović

Autor:

Bojan Bugarin

Tiraž:

100

Podgorica, jun 2021.



SADRŽAJ:

UVOD

7

1. PRAVNI OKVIR

9

1.1. PITANJE PREBIVALIŠTA I POTENCIJALNE TEŠKOĆE I IZAZOVI NJEGOVOG UTVRĐIVANJA	9
1.2. PITANJE DRŽAVLJANSTVA	11

2. MEĐUNARODNI STANDARDI I KOMPARATIVNA ISKUSTVA U POGLEDU BIRAČKOG PRAVA, PREBIVALIŠTA I DRŽAVLJANSTVA

14

2.1. PITANJE PREBIVALIŠTA – ISKUSTVO REPUBLIKE HRVATSKE	19
2.2. MEĐUNARODNO PRAVO I DVOJNO DRŽAVLJANSTVO	20
2.3. RIZICI DVOJNOG DRŽAVLJANSTVA	21
2.4. PITANJE DRŽAVLJANSTVA – REGIONALNA ISKUSTVA I ISKUSTVO SLOVAČKE	21
2.4.1. Ugovor između SR Jugoslavije i Bosne i Hercegovine	23
2.4.2. Ugovor između Hrvatske i Bosne i Hercegovine	23
2.4.3. Iskustvo Slovačke	23

3. ANALIZA TRENUTNOG STANJA I MOGUĆE IMPLIKACIJE USVAJANJA ODREĐENIH ZAKONSKIH RJEŠENJA

24

3.1. CRNOGORSKI DRŽAVLJANI SA PRIVREMENIM I STALNIM BORAVKOM U STRANIM ZEMILJAMA	25
3.2. CRNOGORSKI DRŽAVLJANI KOJI SU STEKLI DRŽAVLJANSTVO DRUGIH DRŽAVA	26
3.2.1. Članice Evropske unije i druge evropske zemlje	26
3.2.2. Sjedinjene Američke Države	27
3.2.3. Republika Srbija	28
3.3. OBIM KRUGA LICA KOJIMA JE UPITNO BIRAČKO PRAVO U CRNOJ GORI	29
3.4. STRANI DRŽAVLJANI SA PRIVREMENIM I STALNIM BORAVKOM U CRNOJ GORI I STICANJE CRNOGORSKOG DRŽAVLJANSTVA	29
3.5. KONTROLA BIRAČKOG SPISKA U CRNOJ GORI	36

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PREPORUKE

40

UVOD

Pitanja reforme izbornog zakonodavstva jedno je od ključnih pitanja koje na nivou ispunjavanja političkih kriterijuma za članstvo Crne Gore u EU iz godine u godinu budi interesovanje domaće i međunarodne javnosti. Ove godine, neočekivano, umjesto očekivanog otvaranja političkog dijaloga o izmjenama Zakona o izboru odbornika i poslanika i sveobuhvatne reforme cjelokupnog seta izbornih zakona, u fokus interesovanja nenadano su došle inicijative Vlade za izmjenama Zakona o registrima prebivališta i boravišta, kao i Odluke o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva. Ovim inicijativama, umjesto da se ide ka sistemskom prevazilaženju brojnih problema koji opterećuju izborne procese, a na koje domaće NVO i međunarodni posmatrači izbora ukazuju već nekoliko godina u kontinuitetu, otvoren je jedan mnogo osjetljiviji problem, zbog koga je dio javnosti s pravom postavio pitanje - da li aktuelna vlast zaista pokušava da pripremi teren za promjenu strukture biračkog tijela u Crnoj Gori?

Ova studija u fokus stavlja inicijative Vlade za izmjenama Zakona o registrima prebivališta i boravišta i Odluke o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva, pokušavajući da odgonetne koji su razlozi opredijelili Vladu da uđe u proces revizije ovih akata. Da li je po srijedi usaglašavanje sa pravom Evropske unije, ili pak, ove inicijative zaista imaju za krajnji cilj uređenje biračkog spiska? Bilo kako bilo, ove inicijative se s pravom od dijela javnosti doživljavaju kao "unilateralni" pokušaj sređivanja biračkog spiska, bez odgovarajuće analize trenutnog stanja, analize drugih modela sređivanja biračkog spiska, uporednih iskustava, uključivanja svih relevantnih subjekata, širokog parlamentarnog dijaloga, i mogu izazvati sumnju da je njihov prikriveni cilj svojevrstan etnički, politički i izborni inženjering. Sve ovo izaziva otpor i bojazan kod značajnog dijela populacije, o čemu Vlada Crne Gore, kroz svoje postupanje mora voditi računa i o čemu se mora jasno i nedvosmisleno postaviti i snagom argumentata umiriti one koji osjećaju strah i nelagodu. Od iskrenosti, uvjerljivosti i vjerodostojnosti tih odgovora, zavisiće da li će doći do otklanjanja bilo kakvih političkih ili nacionalnih kalkulacija, zakulisnih radnji i skrivenih motiva, kako ovo ne bi dovelo do osjećaja društveno-političke poniženosti, ogorčenosti, traume i frustracija jednog dijela stanovništva i time još više nahrani-lo postojeće društvene podjele.

Cilj ove studije je da na jednostavan način približi čitaocima problematiku vezanu za dosadašnju primjenu Zakona o registrima prebivališta i boravišta i Odluke o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva. Uz to, studija nastoji da objasni korelaciju između Vladinih inicijativa sa pitanjima uređenja biračkog spiska, kao i najave liberalizovanja sistema državljanstva. Ova studija traga da dođe do odgovora na određena veoma značajna pitanja, poput: zbog čega se, u ovom trenutku, aktuelizuju ove navedene teme? Koji su motivi i ciljevi istih i zašto aktivnosti nisu koordinirane s aktivnostima na utvrđivanju broja crnogorskih državljanina koji su, suprotno Zakonu o crnogorskem državljanstvu, stekli državljanstvo neke druge države, kao i sa procesom pokretanja sveobuhvatnog parlamentarnog dijaloga o reformi izbornog zakonodavstva?

Studija je podijeljena u četiri poglavlja. U prvom poglavlju, predstavljen je pravni okvir koji uređuje pitanja prebivališta i državljanstva u Crnoj Gori, sa posebnim osvrtom na pitanja koja su u dosadašnjoj primjeni ocijenjena kao sporna. Drugi dio studije posvećen je predstavljanju međunarodnih standarda i komparativnih iskustava u pogledu ostvarivanja biračkog prava, prebivališta i državljanstva. U trećem poglavlju, data je sveobuhvatna analiza trenutnog stanja i mogućih posljedica usvajanja pojedinih zakonskih rješenja. Poseban dio ovog poglavlja posvećen je predstavljanju aktivnosti na kontroli biračkog spiska koji je početkom 2021. godine,

na dva izborna procesa na lokalnom nivou (Nikšić i Herceg Novi), sproveo Centar za monitoring i istraživanje CeMI. U četvrtom poglavlju predstavljena su zaključna razmatranja i preporuke donosiocima odluka i zainteresovanim akterima.

Konačno, ova studija dio je istraživačkih nastojanja CeMI-ja da se ovom slojevitom problemu priđe obazrivo, bez iznošenja paušalnih ili neprovjerenih činjenica. U studiji su predstavljeni podaci iz kojih je naš istraživački tim izvukao pojedine zaključke i preporuke koji će biti u fokusu našeg interesovanja i javnog zagovaranja i u narednom periodu. CeMI je već u nekoliko navrata skrenuo pažnju donosiocima odluka na nacionalnom i međunarodnom nivou o neophodnosti stvaranja uslova za fer i slobodne izbore u Crnoj Gori. Nažalost, ove inicijative Vlade nas udaljavaju od tog cilja. Cijenimo da su izmjene Zakona o registrima prebivališta i boravišta i predložene Odluke o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva koraci u pogrešnom smjeru i da doprinose urušavanju temelja državnosti Crne Gore i da iste, ukoliko budu "unilateralno" stavljene na sto od strane predstavnika vladajuće većine, mogu sa velikim stepenom izvjesnosti rezultirati produbljivanjem nestabilnosti društveno-političkog ambijenta u susret narednim izborima u Crnoj Gori.

1. PRAVNI OKVIR

1.1. Pitanje prebivališta i potencijalne teškoće i izazovi njegovog utvrđivanja

Zakonom o registrima prebivališta i boravišta¹ uređuje se način vođenja registra prebivališta i registra boravišta crnogorskih državljana i sadržaj tih registara. Registar prebivališta i registar boravišta su računarski vođene baze podataka o crnogorskim državljanima koji imaju prebivalište ili boravište u Crnoj Gori, kao i crnogorskih državljana sa boravkom u drugoj državi. Prebivalište je mjesto na teritoriji Crne Gore u kojem se crnogorski državljanin nastanio sa namjerom da u njemu stalno živi, a koje je središte njegovih životnih aktivnosti i sa kojim ima trajnu povezanost. Boravište je mjesto i adresa gdje crnogorski državljanin privremeno boravi. Sastavni dio registara je dokumentacija na osnovu koje se podaci unose u registar. Registar prebivališta čine evidencije: prebivališta crnogorskih državljana; crnogorskih državljana sa prebivalištem u Crnoj Gori i boravkom u drugoj državi; odjava prebivališta crnogorskih državljana koji su odselili u drugu državu.

Vlada Crne Gore problematizovala je zakonsku odredbu, shodno kojoj crnogorski državljanini koji imaju namjeru da se isele iz Crne Gore nemaju obavezu da odjave prebivalište već je to ostavljeno kao mogućnost propisana Zakonom. Naime, članom 12 Zakona propisano je da: „Crnogorski državljanin koji se iseljava iz Crne Gore da bi se nastanio u drugoj državi sa namjerom da u njoj stalno živi, može odjaviti prebivalište.“ Čini se da predлагаč (Vlada) prilikom rada na ovom Zakonu nije imao u vidu međunarodna pravila i standarde koji bliže uređuju pitanja odjave prebivališta, iseljenja, privremenog i trajnog nastanjenja, boravišnih dozvola, viza i sl., i nije nastojala da ista uvaži, kao i sve potencijalne terminološke i normativne dileme, višesmislenosti i različitosti. Kada govorimo o odjavi/oduzimanju/brisanju prebivališta, esencija i osnova premlisa je da “postoji namjera da se lice trajno nastani u drugoj državi”. Samim tim, najveći izazov u eventualnom upravnom postupku koji će biti vođen u cilju odjave/oduzimanja/brisanja prebivališta crnogorskog državljanina će biti upravo taj da nadležni organ (Ministarstvo unutrašnjih poslova) dokaže i utvrdi da kod konkretnog lica zaista postoji namjera da se trajno nastani u drugoj državi, odnosno da se već trajno nastanio u drugoj zemlji.

Kada se razmatra problematika prebivališta, treba imati u vidu njegova dva elementa: **objektivan element (corpus)**, to jest činjenicu da se pojedinac naselio (osnovao, uspostavio dom) na određenom mjestu i **subjektivan element, to jest namjeru (volju) stalnog življenja na tom mjestu (animus semper manendi)**. Ipak, nakon što se uspostavi, prebivalište se ne gubi pukim gubitkom jednog od njegovih sastavnih elemenata. Primjera radi, osoba koja je (privremenog) odsutna iz grada gdje je uspostavila svoje prebivalište neće izgubiti taj status ako želi trajno živjeti тамо, to jest sve dok se on ili ona namjerava vratiti у isti. Isto tako, osoba koja je uspostavila svoje prebivalište у određenom gradu, ali više ne namjerava (trajno) živjeti тамо, neće izgubiti svoje prebivalište у tom gradu sve dok još uvijek živi tako, to jest, sve dok se on ili ona zaista ne preseli на неко друго mjesto.

Koliko je terminologija u vezi prebivališta kompleksna (kao i sami modeli prebivališta), potencijalno višesmislena, a samim tim, kategorija prebivališta teško utvrdiva, najbolje pokazuju primjeri pojedinih međunarodnih ugovora, koji tretiraju ovo pitanje.

¹ "Službeni list Crne Gore", broj 46/15

Tako OECD Model-Konvencija (Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj u Evropi)² o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja iz 1977. godine, u Glavi I koja se odnosi na primjenu konvencije, određujući osobe na koje se konvencija primjenjuje, daje sljedeća određenja: "Ova Konvencija se primjenjuje na osobe koje su rezidenti jedne ili obiju država ugovornica." Nadalje, u Glavi II, definišu se osnovni pojmovi koji se koriste u Konvenciji, među kojima i pojam "Rezident" pod kojim se podrazumijeva sljedeće značenje: "Za svrhe ove Konvencije, izraz „rezident države ugovornice“ označava svaku osobu, koja prema zakonima te države, u njoj podliježe oporezivanju na osnovu svoga prebivališta, boravišta, mesta poslovanja ili nekog drugog kriterijuma slične prirode. Pored toga, Konvencija uređuje i način određenja statusa fizičkih lica – rezidenata države ugovornice koji podrazumijeva da se lice smatra rezidentom (a) one države u kojoj ima na raspolaganju stalan dom, a ako ima na raspolaganju stalan dom u objema državama, smatraće se da je rezident one države s kojom ima uže lične i ekonomске odnose (središte životnih interesa). Nadalje, ako se ne može odrediti u kojoj državi lice ima središte životnih interesa ili ako ni u jednoj državi nema na raspolaganju stalan dom (b) smatraće se da je rezident države u kojoj ima uobičajeno boravište. Shodno odredbama Konvencije, ako osoba ima uobičajeno boravište u objema državama ili ga nema ni u jednoj od njih, smatraće se da je rezident države čiji je državljanin, a ako je osoba državljanin obiju država ili nije državljanin ni jedne od njih, nadležna tijela država ugovornica riješiće pitanje dogovorno.

Kada je riječ o relevantnim instrumentima Savjeta Evrope i njihovom terminološkom određenju, *Rezolucija (72) o standardizaciji pravnih koncepata prebivališta (domicile) i boravišta (residence)*³, koju je usvojio Savjet ministara 1972. godine, definiše sljedeće: "Koncept prebivališta uvodi pravni odnos između osobe i zemlje kojom upravlja određeni sistem prava ili mesta unutar takve zemlje. Taj odnos proističe iz činjenice da ta osoba dobrovoljno uspostavlja ili zadržava svoje jedino ili glavno boravište unutar te zemlje ili na tom mjestu s namjerom da ta zemlja ili mjesto postanu ili ostanu središte njenih ličnih, društvenih i ekonomskih interesa. Postojanje te namjere može se utvrditi, inter alia, iz razdoblja njenog boravka, proteklog i očekivanog, kao i iz postojanja drugih veza lične ili poslovne prirode između te osobe i te zemlje ili mjesta".

Kada govorimo o regionalnim iskustvima u pogledu terminološkog određenja prebivališta, treba pomenuti Opći porezni zakon Republike Hrvatske⁴, koji u članu 38 propisuje da "porezni obveznik ima prebivalište onđe gdje ima stan u vlasništvu ili posjedu neprekidno najmanje 183 dana u jednoj ili u dvije kalendarske godine. Boravak u stanu nije obvezan. (2) Ako porezni obveznik u Republici Hrvatskoj ima u vlasništvu ili posjedu više stanova, prebivalište mjerodavno za oporezivanje utvrđuje se prema mjestu prebivališta obitelji, a za poreznog obveznika samca prema mjestu u kojem se pretežno zadržava ili prema mjestu iz kojeg pretežno odlazi na rad ili obavljanje djelatnosti. (3) Ako porezni obveznik ima [fiskalno] prebivalište u tuzemstvu i inozemstvu, smatra se tuzemnim poreznim obveznikom. (4) Uobičajeno boravište u smislu ovoga Zakona ima porezni obveznik u onome mjestu u kojem se zadržava pod okolnostima na temelju kojih se može zaključiti da on u tome mjestu ili na tom području ne boravi samo privremeno."

Takođe, ne treba izgubiti iz vida jednu jako važnu činjenicu, a to je da u drugim državama, shodno njihovom zakonodavstvu, postoji više kategorija i vrsta boravaka i prebivališta i svaka država, sama za sebe, shodno svom zakonodavstvu, uređuje ova pitanja na različite načine.

Na osnovu prethodnih stavova i dilema koje isti izazivaju, opravданo se postavlja pitanje kako će službenik MUP-a, prilikom vođenja postupka provjere/odjave prebivališta, utvrđivati ovu odlučnu činjenicu da konkretan crnogorski državljanin ima stalno prebivalište u drugoj državi,

² Vidjeti više: <https://www.oecd.org/ctp/treaties/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-20745419.htm>

³ Vidjeti više: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804dd56f

⁴ Vidjeti više: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_12_147_4043.html

znaјući da mnoge države ne dostavljaju podatke o prebivalištu svojih građana. Sve i da druga država dostavi podatak, dostaviće ga u skladu sa svojim zakonodavstvom, pa se može javiti dilema da li shodno tako dostavljenom podatku konkretno lice zaista ima trajno prebivalište u toj drugoj državi ili ima neku drugu vrstu privremenog, stalnog boravka ili pak neku treću kategoriju boravka, poznatu samo pravnom sistemu te druge države, te da li mu se po tom osnovu i može odjaviti prebivalište iz Crne Gore.

Dodatnu dilemu i pravni nonsens može izazvati i situacija u kojoj stranac u Crnoj Gori, u skladu sa crnogorskim zakonodavstvom, uopšte i ne može imati prebivalište, već jedino stalni ili privremeni boravak, pa se postavlja pitanje kako će se nekom crnogorskom državljaninu koji ima odobren stalni boravak u drugoj zemlji "staviti na teret da ima trajno prebivalište i da se trajno nastanio u drugoj zemlji", kada sama Crna Gora ne poznaje i ne prihvata mogućnost da stranac koji je stalno nastanjen u Crnoj Gori može imati prebivalište u Crnoj Gori. Dakle, može doći do potpunog odsustva reciprociteta u odnosu na svoje državljanе, pa čak i do otvorene diskriminacije u pristupu rješavanja ovog pitanja.

1.2. Pitanje državljanstva

Crna Gora imala je obavezu cjelovitog uređivanja načina i uslova sticanja i gubitka crnogorskog državljanstva, radi obezbjeđenja potpunog usklađivanja propisa i prakse sa evropskim i međunarodnim standardima, kontinuiteta crnogorskog državljanstva u okviru državno-pravnog kontinuiteta Crne Gore i efikasnog ostvarivanja crnogorskog državljanstva. Ranijim Zakonom o crnogorskom državljanstvu⁵, nijesu bila uređena pojedina pitanja koja moraju biti uređena zakonom (određena pitanja prijema, gubitka, dokazivanja državljanstva, dostavljanje podataka iz evidencije i dr.), te je bilo potrebno donijeti novi zakon. Novi Zakon o crnogorskom državljanstvu⁶ je donijet i počeo je da se primjenjuje 2008. godine. Zakonom o crnogorskom državljanstvu uređuju se tri grupe pitanja – sticanje i gubitak državljanstva, procedura sticanja i gubitka državljanstva i vođenje evidencije o državljanima.

Prema važećem Zakonu o crnogorskom državljanstvu, crnogorskim državljaninom, u smislu ovog zakona, smatra se lice koje je steklo crnogorsko državljanstvo u skladu sa dosadašnjim propisima ako je upisano u evidenciju državljanina u Crnoj Gori.

Bitno je naglasiti da se crnogorsko državljanstvo ne uspostavlja prvi put nakon obnove njene nezavisnosti, niti donošenjem navedenog zakona. Prva evidencija crnogorskih državljanina ustavljena je nakon Drugog svjetskog rata. U SFR Jugoslaviji i republikama u njenom sastavu, od završetka Drugog svjetskog rata, postojalo je istovremeno jugoslovensko (savezno) državljanstvo i državljanstvo republika u njenom sastavu (lice je imalo istovremeno i jugoslovensko državljanstvo i državljanstvo republike članice). Evidenciju o državljanima republika članica, a time i jugoslovenskim državljanima, vodile su republike članice preko svojih organa. Crna Gora je, u tom periodu, imala četiri zakona o crnogorskem državljanstvu: Zakon o državljanstvu Narodne Republike Crne Gore, donijet 1949. godine; Zakon o državljanstvu Socijalističke Republike Crne Gore, donijet 1965. godine; Zakon o državljanstvu Socijalističke Republike Crne Gore, donijet 1975. godine; Zakon o crnogorskem državljanstvu, donijet 1989. godine. Peti po redu Zakon o crnogorskem državljanstvu⁷, donijet je u vrijeme postojanja SR Jugoslavije.

⁵ "Službeni list Crne Gore" broj 41/99

⁶ "Službeni list Crne Gore" broj 13/08

⁷ "Službeni list Crne Gore" broj 41/99

Svi ovi zakoni uređivali su pitanje osnova i uslova za sticanje i prestanak crnogorskog državljanstva i vođenja evidencije o crnogorskim državljanima.

U pogledu načina sticanja, važećim zakonom se zadržavaju rješenja da se crnogorsko državljanstvo stiče porijeklom, rođenjem na teritoriji Crne Gore, prijemom i po međunarodnim ugovorima i sporazumima, što je u skladu sa međunarodnim standardima i principom nadležnosti države da svaka država određuje sopstvenim zakonom ko su njeni državljanini i da taj zakon moraju prihvatići druge države ukoliko je isti u skladu sa međunarodnim konvencijama, međunarodnim običajnim pravom i pravnim principima koji su generalno priznati kada se radi o državljanstvu. Pri tome, rukovodeći princip je odsustvo diskriminacije na osnovu pola, vjeroispovijesti, rase, boje kože, nacionalnog ili etničkog porijekla.

Zakonom o crnogorskom državljanstvu po pravilu se omogućava posjedovanje jednog državljanstva, izuzev u sljedećim slučajevima:

- crnogorski državljanin koji je na dan 03.06.2006. imao i državljanstvo neke druge države ima pravo da zadrži crnogorsko državljanstvo;
- crnogorski državljanin koji je nakon 03.06.2006.g. stekao neko drugo državljanstvo može zadržati i crnogorsko državljanstvo, do potpisivanja bilateralnog sporazuma sa zemljom čije je državljanstvo stekao ali najduže godinu dana od dana usvajanja Ustava Crne Gore (to znači do 22.10.2008. godine);
- lice koje se prima u crnogorsko državljanstvo po osnovu zaključivanja braka sa crnogorskim državljaninom.

Zakon o crnogorskom državljanstvu, generalno, ne dozvoljava dvojno državljanstvo, jer za prijem u crnogorsko državljanstvo uslov je da lice ima otpust iz dotadašnjeg državljanstva. Međutim, od ovog principa postoje izuzeci:

- crnogorski iseljenik i član njegove porodice do trećeg stepena srodstva u prvoj liniji može steći crnogorsko državljanstvo prijemom ako zakonito i neprekidno boravi u Crnoj Gori najmanje dvije godine i ispunjava ostale zakonom propisane uslove;
- lice koje je u braku sa crnogorskim državljaninom najmanje tri godine i zakonito i neprekidno boravi u Crnoj Gori najmanje pet godina, može steći crnogorsko državljanstvo prijemom;
- lice čiji prijem u crnogorsko državljanstvo je od posebnog značaja za državni, naučni, privredni, kulturni, ekonomski, sportski, nacionalni i drugi interes Crne Gore, može steći crnogorsko državljanstvo bez otpusta;
- crnogorski državljanin koji je na dan 03.06.2006. imao i državljanstvo neke druge države ima pravo da zadrži crnogorsko državljanstvo.

Izvan ovih situacija, dvojno državljanstvo se može steći samo na osnovu ratifikovanih međunarodnih ugovora ili sporazuma koje je zaključila Crna Gora, pod uslovom uzajamnosti.

Vlada Crne Gore je 2008. godine utvrdila Osnovu za pregovore i zaključivanje bilateralnih ugovora između Crne Gore i drugih država o dvojnom državljanstvu s Nacrtom ugovora.⁸ Nakon toga, Ministarstvo unutrašnjih poslova je dostavilo Nacrt ugovora nadležnim organima Srbije, Sjeverne Makedonije, Slovenije, Hrvatske i Bosne i Hercegovine i predložilo da se odmah otpočne sa pregovorima o zaključivanju bilateralnih ugovora o dvojnom državljanstvu. Nacrte svojih ugovora o dvojnom državljanstvu dostavili su nadležni organi Hrvatske i Srbije.

⁸ Na sjednici od 18. septembra 2008. godine

Nadležni organ Sjeverne Makedonije obavijestio je da ta država nema potrebu da zaključuje ugovor o dvojnom državljanstvu sa Crnom Gorom. Nadležni organ Slovenije nije dostavio odgovor, obzirom da su, u tom periodu, u Sloveniji, održani parlamentarni izbori i izvršen izbor nove vlade. Nadležni organ Bosne i Hercegovine obavijestio je da prihvata inicijativu za pregovore o zaključivanju ugovora i da je, u tom smislu, pokrenut odgovarajući postupak predviđen unutrašnjim zakonodavstvom Bosne i Hercegovine. Međutim, nakon toga, sve aktivnosti po ovom pitanju su stale.

Delegacija Vlade Crne Gore i delegacija Vlade Hrvatske održale su u Cavtatu prvu rundu pregovora o zaključivanju Ugovora o dvojnom državljanstvu. Povod za sastanak delegacija bio je potpisivanje Sporazuma o readmisiji. Na sastanku je, samo u načelu, razgovarano o Nacrtu ugovora o dvojnom državljanstvu, obzirom da delegacija Vlade Republike Hrvatske nije imala stav svoje Vlade u odnosu na rješenja u Nacrtu ugovora koji je predložila Crna Gora, a naročito kada je u pitanju određenje ko se smatra dvojnim državljaninom. Nakon toga, nastupile su personalne promjene u vrhu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Hrvatske i sve aktivnosti po ovom pitanju su stale.

Sa delegacijom Vlade Srbije održane su četiri runde pregovora. Učinjen je određeni napredak, ali ipak nije došlo do usaglašavanja teksta ugovora o dvojnom državljanstvu.

2. MEĐUNARODNI STANDARDI I KOMPARATIVNA ISKUSTVA U POGLEDU BIRAČKOG PRAVA, PREBIVALIŠTA I DRŽAVLJANSTVA

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima UN-a, usvojen 1966. godine, propisuje u članu 25 da svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez diskriminacije, da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabralih predstavnika; da bira i da bude biran na povremenim istinskim, opštim, jednakim i tajnim izborima, koji obezbeđuju slobodno izražavanje volje birača. Nadalje, u opštoj Napomeni br. 25(57), usvojenoj 12. jula 1996. godine, na osnovu člana 40 stav 4 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, određuje se da bi države ugovornice u svojim odnosima, trebale preciznije odrediti razloge lišenja prava glasa i obrazložiti ih. Razlozi bi, shodno ovom međunarodno-pravnom instrumentu, trebali biti "objektivni i razumni".

Na nivou Savjeta Evrope, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda propisuje u članu 14 da uživanje prava i sloboda predviđenih Konvencijom obezbeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status. Protokol br. 1 uz Konvenciju propisuje u članu 3 da se ugovorne strane obavezuju da organizuju, u razumnim razmacima, slobodne izbore, tajnim glasanjem, u uslovima koji jamče slobodno izražavanje mišljenja naroda o izboru zakonodavnog tijela. Konvencija jemči pravo na slobodu izražavanja, propisujući da se isto se može podvrgnuti formalnostima, uslovi ma, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbjednosti, radi sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprječavanja otkrivanja obaveštenja dobijenih u povjerenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

Kada je riječ o međunarodnim standardima u ovoj oblasti, u Crnoj Gori vlada veliko nepoznavanje pojmove i sudske prakse. Stoga je u ovom poglavlju posvećena veća pažnja korišćenjem nalaza Marca Gjidara, koji se bavio ovom problematikom u radu "Općenito o pravu glasanja i o biračkom pravu iseljenika". Čitalac može naći više podataka o ovoj problematici konsultujući navedenu publikaciju.

Nadalje, "Kodeksom dobrog vladanja u izbornim pitanjima – smjernice i obrazloženje" usvojenim na 52. Sjednici Venecijanske komisije⁹, definisano je da se oduzimanje prava da se bira i bude biran, može predvidjeti, uz ispunjenje sljedećih uslova (kumulativno): a) mora da bude zakonom predviđeno; b) mora se ispoštovati princip proporcionalnosti, uslovi za oduzimanje prava da se bude biran moraju biti blaži nego oni za oduzimanje prava glasa; c) oduzimanje prava mora da se zasniva na mentalnoj nesposobnosti ili odgovornosti za teško krivično djelo; d) politička prava mogu da se oduzmu ili mentalna nesposobnost utvrdi samo izričitom odlukom suda. Dakle, mogu se utvrditi odredbe kojima se uskraćuju politička prava. Takve odredbe, međutim, moraju da budu u skladu s uobičajenim uslovima pod kojima se osnovna prava mogu ograničavati, drugim riječima, one moraju: 1) biti predviđene zakonom; 2) poštovati princip proporcionalnosti; 3) biti prouzrokovane mentalnom nesposobnošću ili ozbiljnom krivičnom odgovornošću. Takođe, politička prava se mogu uskratiti samo na osnovu izričite sudske odluke. Međutim, u slučaju uskraćivanja prava na osnovu mentalne nesposobnosti, izričita sudska odluka može se ticati te nesposobnosti i zahtijevati ipso jure oduzimanje građanskih prava. U Zak-

⁹Smjernice od 5. i 6. jula 2002., Obrazloženje od 18. i 19. oktobra 2002.

ljučku¹⁰ se navodi da je poštovanje pet osnovnih principa evropskog izbornog prava (opšteg, jednakog, slobodnog, tajnog i direktno ostvarivog prava) neophodno za demokratiju. Njime se omogućava da se demokratija izražava na različite načine, ali unutar određenih ograničavajućih faktora. Ova ograničenja proističu prvenstveno iz tumačenja navedenih principa. Ovaj Kodeks daje minimum pravila kojih se treba pridržavati da bi se obezbijedilo poštovanje. Drugo, nedovoljno je da se izborni zakon (u strogom smislu) sastoji od pravila koja su u skladu s evropskim izbornim principima: ovi drugi se moraju staviti u svoj kontekst i kredibilitet izbornog postupka mora biti garantovan. Na prvom mjestu se moraju poštovati osnovna prava, a drugo, stabilnost propisa mora biti takva da se isključi bilo kakva sumnja o manipulaciji. I na kraju, proceduralni okvir mora dopustiti da se doneseni propisi efikasno sprovode.

Analizom odluka Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, može se izvesti zaključak da do ograničavanja prava glasa može doći samo u izuzetnim situacijama. Kada je riječ o procjenjivanju određenih ograničenja političkih prava, Evropski sud za ljudska prava ne odbija uzeti u obzir posebne prilike u kojima se nalazi dotična zemlja: npr., prilike svojstvene zemljama u demokratskoj tranziciji. Ali, sa druge strane, Sud smatra takođe da su članstvo u NATO-u i ulazak u Evropsku uniju, događaji koji označavaju kraj razdoblja demokratske tranzicije.

Evropski sud za ljudska prava je zauzeo stav da demokratsko društvo može preduzeti potrebne mjere kako bi se zaštitilo protiv aktivnosti koje imaju za cilj rušenje prava i sloboda propisanih Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Član 3 Protokola br. 1, koji ustanovljava sposobnost građanina da utiče na sastav zakonodavnog tijela, ne isključuje mogućnost da ograničenja glasačkog prava budu dosuđena pojedincu, koji je, na primjer, počinio teške zločine i prekršaje, ili čije je ponašanje prijetilo pravnoj državi ili temelju demokratije. Sud u Strazburu ne smatra nelegitimnom težnju države da provjeri postojanje dovoljno uskih ili trajnih veza pojedinaca sa zemljom. Međutim, isključenje bilo koje grupe ili kategorije građana, treba uvijek biti u skladu sa načelima na kojima se zasnivaju odredbe člana 3 Protokola br. 1.

Treba napomenuti da sprovođenje nadzora nad mjerama ograničenja ili oduzimanja prava glasa pripada, u prvom redu, nadležnom nacionalnom суду (posebno ustavnom судu), pozivajući se na relevantna nacionalna i međunarodna dokumenta, posebno na Evropsku konvenciju i njene Protokole, te na razrađenu praksu Suda u Strazburu. Ograničenja u izbornim pravima uopšteno, posebno onih koja pogodaju cijelu kategoriju građana, podvrgnute su strogom nadzoru Suda u Strazburu, koji je postavio nekoliko zahtjeva potvrđenih u nizu sudskeh odluka. Tako, npr., u odluci od 6. oktobra 2005., u predmetu Hirst protiv Ujedinjeno Kraljevstvo¹¹. Ova sudska odluka sačuvala je, svakako, marginu procjenjivanja država, ali sklonost za njenim suženjem veoma je izražena. Sud, u sprovođenju nadzora nad proporcionalnosti preduzetih mjera od strane države, zahtjeva kumulativno poštovanje svih kriterijuma navedenih pomenutoj odluci.¹²

U predmetu Kurić i ostali protiv Slovenije¹³, Sud je presudio da je Slovenija postupkom prema "izbrisanim" (oko 25.000 građana koji su izbrisani iz registra stalnog prebivališta) kršila odredbe Evropske konvencije o ljudskim pravima, koje se odnose na poštovanje privatnog i porodičnog života, te priznao pravo na nematerijalnu odštetu ovim licima a Sloveniji naložio da u roku od godinu dana doneše predlog odštete za "izbrisane".

¹⁰ Zaključak Smjernica i Obrazloženja, strana 35, paragraf br. 114

¹¹ Br. 2, predstavka br. 74025/1

¹² Marc Gjidara: Općenito o pravu glasanja i o biračkom pravu iseljenika, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu

¹³ Kurić i drugi protiv Slovenije (predstavka br. 26828/06). Predmet pred Evropskim sudom je bio najprije nazvan po prvopotpisanom tužiocu i imao je naziv Makuc i drugi protiv Slovenije. Prvopotpisani tužilac Milan Makuc je 1. 6. 2008. godine preminuo, zato je predmet koji je do tada nosio njegovo ime preimenovan prema drugopotpisanom tužiocu Mustafi Kuriću.

Evropski nadzor je strožiji kada se ograničenje/ukidanje prava glasa odnosi na cijelu jednu grupu građana, posebno ako je riječ o građanima koji se smatraju ranjivom i istorijskom žrtvom određenih političkih i drugih isključenja i diskriminacija, što je bio slučaj sa sudske odlukom u predmetu Kiss c/Mađarska¹⁴. Nadalje, 5. juna 2006., u predmetu Lykourezos c/Grčka¹⁵, prema shvatanju Suda, državama je priznata mogućnost "uređivanja procedure nacionalnih izbora". Ali, istovremeno, Sud ustanavlja određene principe, shodno kojima dopušta s jedne strane da postoje mnogi načini organizovanja i primjenjivanja izbornih sistema, i mnoštvo razlika usred Evrope, posebno u istorijskom razvoju i kulturnoj raznolikosti i mišljenju koje svaka pojedina država treba uključiti u svoje sopstveno viđenje demokratije... Međutim, sud je razvijao praksu usklađivanja pravnih sistema država članica u izbornim stvarima, kroz uspostavljanje konvergencije između zakonodavstava većine država potpisnica Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Tu je politiku sudske prakse, takođe, ozakonio Savjet Evrope, kroz mjere prihvaćene od Parlamentarne Skupštine ili od Venecijanske komisije. Sud je otisao korak dalje u restrikciji nametnutoj margini procjenjivanja država, u pogledu sudske odluke donijete 8. jula 2010., u predmetu Sitaropoulos et alii c/ Grčka¹⁶. Sud smatra kako efektivnost "prava na slobodne izbore" zahtijeva da građani mogu učestvovati u izboru nacionalnog Parlementa na mjestu njihovog prebivališta, čak i kada se nalaze u inostranstvu. U ovom predmetu, Sud je htio ojačati istinski demokratski značaj parlamentarnih izbora. Išao je, štaviše, vrlo daleko u priznavanju prava glasa iseljenih građana, ako se ima na umu da je Grčka zemlja koja u inostranstvu ima značajnu dijasporu, čiji mnogi pripadnici posjeduju svojstvo građanina. Sud je došao do ovih zaključaka, pozivajući se na pozitivne obaveze neposredno proistekle iz člana 3 Dopunskog Protokola br. 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sud je istovremeno priznao pravo da nadzire i kazni nedostatke zakonodavca prema međunarodnim obavezama države.¹⁷

Takođe, treba skrenuti pažnju i na još jednu važnu sudsку odluku koja je donesena 27. aprila 2010., u predmetu Tanase c/Moldavija¹⁸, u kojoj Sud podsjeća da, ako država ima pravo da se prikladnim sredstvima uvjeri u lojalnost budućih predstavnika, ta dužnost vjernosti duguje se prema državi a ne prema vlasti. Dužnost lojalnosti prema državi uključuje poštovanje Ustava, zakona, institucija, nezavisnosti i teritorijalnog integriteta zemlje. Vlada se ne smije koristiti dužnosti lojalnosti (ili dužnosti suzdržanosti) da bi oslabila mogućnost osporavanja političkih opozicionih stranaka ili da bi smanjila njihovo parlamentarno predstavljanje. Sud sprovodi, dakle, strog nadzor nad razlozima navedenim za ograničavanje vršenja glasačkih prava, s obzirom na to da čine bitan dio javnih sloboda koje se mogu koristiti u demokratiji, te su kao takve i svojstvene demokratiji.¹⁹

Nema nikakve sumnje da bi ograničenje/ukidanje biračkog prava (posebno ako prikriva političke pobude i proizilazi iz izborne kalkulacije političke prirode) koje bi bilo opšte, prekomjerno, automatsko, samovoljno i nediferencirano u vršenju prava ustanovljenog Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda prekoračilo prihvatljivu marginu procjenjivanja države kome treba ograničiti biračko pravo. Istovremeno, bilo bi potpuno neusaglašeno sa članom 3 Protokola br. 1, koji ima za svrhu poštovanje opštег prava glasa i slobodno izražavanje mišljenja naroda o izboru zakonodavnog tijela. To bi jako štetilo samoj srži prava glasa. Potpuno lišenje prava glasa koje bi pogodilo značajan broj ljudi, posebno onih koji su morali otići u inostranstvo bježeći od rata i bujajućeg nacionalizma.

¹⁴ Predstavka br. 38832/06

¹⁵ Predstavka Br. 33554/03

¹⁶ Predstavka Br. 42202/07

¹⁷ Marc Gjidara: Općenito o pravu glasanja i o biračkom pravu iseljenika, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu.

¹⁸ Predstavka Br. 7/08

¹⁹ Marc Gjidara: Općenito o pravu glasanja i o biračkom pravu iseljenika, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu

Evropska Komisija se bavila pitanjem nacionalnih zakona koji uskraćuju pravo glasa državljana Evropske unije koji žive izvan zemlje porijekla. U svom izvještaju o državljanstvu Evropske zajednice za 2010., Komisija napominje da je jedna od prepreka koju susrijeću neki ljudi kao politički činioci, gubitak prava na učestvovanje u nacionalnim izborima u državi čiji su državljeni, kada žive u inostranstvu. To im uskraćuje pravo na učestvovanje na nacionalnim izborima, kako u državi članici iz koje potiču, tako i u državi članici u kojoj trenutno žive. Nesporno, svakoj državi članici pripada pravo da suvereno odluci o sastavu biračkog tijela za nacionalne izbore (član 4 stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji). Ali, nacionalne politike koje uskraćuju (de jure ili de facto) građanima njihovo pravo glasa, u stvari ograničavaju uživanje prava koja su vezana za državljanstvo, za slobodu kretanja i boravka na teritoriji Evropske unije, što je osnovno pravo svakog građanina Unije.

Od strane Evropskog suda za zaštitu ljudskih prava, u predmetu Shindler protiv Velike Britanije²⁰ u presudi od 7. maja 2013. (tačka 110 i 115 presude), ističe se "da je moguće da građani Evropske unije sa prebivalištem u drugoj državi članici i dalje održavaju, tokom cijelog života, bliske veze sa zemljom svoga porijekla, pa da ih se i direktno tiču doneseni propisi (zakoni) (npr. oporezivanje, prava na penziju, imovinska prava, urbanistički propisi, odredbe koje se odnose na vrednovanje obrazovnih i stručnih kvalifikacija stečenih u inostranstvu itd...). Zahvaljujući medijima, savremenim komunikacionim tehnologijama, lako je pratiti politička događanja iz inostranstva i učestvovati u političkom i društvenom životu zemlje".²¹

Evropski parlament je takođe, na svojoj sjednici od 19. februara 2013., naglasio potrebu da se razmotre postojeće nacionalne politike o oduzimanju prava glasa građana koji ne žive u zemlji, te razlozi na kojima se takvo postupanje zasniva. U svom izvještaju za 2013., Komisija je najavila da će predložiti konstruktivne načine za građane, koji borave u nekoj državi članici, za potpuno učestvovanje u demokratskom životu Unije, te da pritom zadrže svoje pravo glasa na nacionalnim izborima u zemlji svog porijekla (Akcija 12). Tako je u svom Saopštenju Evropskom parlamentu, Savjetu, Ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija, od 29. januara 2014., (Com – 2014 - 33 final), Komisija željela: predložiti načine za jačanje glasačkih prava građana Evropske unije koji bi im omogućili učestvovanje u demokratskom životu Unije, pravo na slobodno kretanje, smanjujući posljedice politike, mjere i nacionalne prakse koje dovode do uskraćivanja prava glasa građanima; te preporučiti otvorena i primjerena rješenja. Komisija navodi da, među državama članicama, mala manjina (njih pet) primjenjuje pravni režim koji bi mogao dovesti do gubitka prava glasa za njihove državljeni koji žive u drugim državama članicama **"iz jedinog razloga što žive u inostranstvu duže vrijeme"**. Međutim, na primjer, u slučaju Savezne Republike Njemačke, njemački državljeni, koji žive u inostranstvu, mogu glasati na nacionalnim izborima ako zadovoljavaju jedan od sljedeća dva uslova: da su živjeli u Njemačkoj u neprekidnom trajanju najmanje 3 mjeseca u posljednjih 25 godina i to nakon navršenih 14 godina života ili da su lično i neposredno upoznati sa političkom situacijom u Njemačkoj i da ih se to i lično tiče. U Austriji građani moraju tražiti, prije nego što se isele, da ostanu registrovani u biračkom spisku, te trebaju obnoviti taj zahtjev svakih 10 godina, a to mogu učiniti i elektronskim putem. Ako su izbrisani iz biračkog spiska, državljeni koji žive u inostranstvu moraju biti obaviješteni, a javnost bi trebala biti obaviještena da se oni koji nemaju boravak imaju pravo registrovati za glasanje.²²

Savjet Evrope i Evropski sud za zaštitu ljudskih prava, u svjetlu člana 3 Protokola br. 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, složili su se da uslove – uključujući i bo-

²⁰ Predstavka br. 19840/09

²¹ Marc Gjidara: Općenito o pravu glasanja i o biračkom pravu iseljenika, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu

²² Ibid

ravak – osigurava država, kada je u pitanju pravo glasa na nacionalnim izborima. A to svojstvo, priznato državama, kao i obaveza prebivališta, mora ispuniti određeni broj uslova, među kojima: činjenica da dnevnopolitički problemi manje utiču na život osobe koja nema boravak, i da ih ona manje poznaje; da to može biti poteškoća kandidatima za izbore jer im je teže predstaviti svoje programe građanima koji žive u inostranstvu i koji nemaju mogućnosti uticati na izbor kandidata i sadržaj njihovih programa; činjenica da pravo glasa ima direktni uticaj na birače, na akte donesene od strane izabranih političkih tijela; te da nije nelegitimno ograničiti uticaj građana koji žive u inostranstvu na izborima kada su pitanju stvari koje će uticati na ljudе koji žive u zemlji. Međutim, ta ograničenja treba uskladiti s principima koji nalažu učestvovanje u političkom životu, prema kojima se pravo glasa ne može smatrati privilegijom koja bi trebalo biti rezervisana samo za neke pojedince. Naime, u svakoj demokratskoj državi vrijedi princip da naјveći broj građana mora biti u stanju ostvariti pravo glasa. Isto tako, svako odstupanje od opštег karaktera, automatski i nekritično, od načela opštег prava glasa, vodi podrivanju demokratske valjanosti zakonodavnog tijela i zakona koje isto usvaja.²³

Osim toga, Evropski sud ukazao je da sada postoji povoljan trend glasanja za građane koji nemaju prebivalište. Podseća da nove tehnologije, te jeftiniji i brži prevoz, omogućavaju iseljenicima održavanje tješnje veze sa državom čiji su državljeni, što podstiče države na proširenje prava onih koji nemaju prebivalište u učestvovanju na nacionalnim izborima. Što se tiče članica Evropske unije, to zavisi od njihovih zahtjeva u skladu s obavezama potpisanim u vrijeme ulaska ili pak onima koje su dio pravne tekovine Evropske unije. Tako, priznajući da je sastav biračkog tijela za nacionalne izbore u nadležnosti država, Evropska unija podsjeća da one moraju vršiti tu nadležnost u skladu sa pravom Unije, a posebno u skladu sa pravilima o slobodi kretanja i boravka na teritoriji svih država članica. Svaka otvorena ili prikrivena diskriminacija na osnovu državljanstva jeste nezakonita po evropskim pravilima (a naročito ako se zasniva na pripisanim političkim mišljenjima – u nekim krugovima ili određenim izjavama političara – državljenima koji žive izvan svoje zemlje porijekla i čije imaju državljanstvo).²⁴ Dakle, ako kriterijum vezan uz prebivalište u načelu nije kažniv, to ne bi trebalo dovesti do povrede opštih načela prava Unije, a posebno načela nediskriminacije. Spomenuto je potvrđio i Sud Evropske unije presudom u predmetu Eman i Sevinger protiv Holandije.²⁵

Komisija je napravila niz preporuka i predloga kako bi se smanjio rizik od gubitka prava glasa za državljane Evropske unije koji samo koriste pravo slobodnog kretanja i slobodnog boravka. Rješenja koja su prilagođena kontekstu Evropske unije, prema Komisiji, jesu sljedeća:

1. Dati građanima, kojima bi moglo biti uskraćeno pravo glasa, priliku da dokažu svoj daljnji interes za politički život države članice čiji su državljeni. Nacionalne politike uskraćuju im pravo glasa, na osnovu pretpostavke da će, nakon što su živjeli u inostranstvu, biti odsječeni od političkih procesa u zemlji porijekla. Međutim, građani Evropske unije imaju danas sredstva da ostanu u kontaktu sa političkim životom u zemlji iz koje potiču. Sami evropski građani trebaju odlučiti o snazi veza koje žele imati sa zemljom iz koje potiču. Kao dokaz o takvim vezama, molba da budu upisani u biračke spiskove treba biti dovoljna, jer je to najjednostavnije rješenje. **Stoga, svaka država članica koja uslovjava pravo glasa svojih građana na nacionalnim izborima jedino prebivalištem, treba omogućiti zadržavanje prava glasa, ako oni pokazuju kontinuirani interes za nacionalnu politiku, uključujući i traženje da ostanu registrovani u biračkim spiskovima, čak i ako oni koriste svoje pravo na slobodno kretanje i boravak na teritoriji drugih država članica.** U najboljem

²³ Ibid

²⁴ Ibid

²⁵ Predmet br. C-300/04

- slučaju, država članica može od njih tražiti obnovu zahtjeva za zadržavanje u biračkom spisku u određenim intervalima, na primjer svakih 10 godina (kao što je slučaj u Austriji). Kako bi se to omogućilo, treba biti moguće zatražiti ili ostati registrovan elektronskim putem.
- Omogućiti građanima, koji odlaze da žive ili se već nalaze u drugoj državi članici, priliku da budu ispravno informisani (to jest jednostavno, sigurno i jasno) o uslovima pod kojima mogu zadržati svoje pravo glasa.

Ojačati političko učestvovanje građana Evropske unije, uklanjajući posljedice gubitka prava glasa i ispravljujući manjak učestvovanja građana Evropske unije koji žive u drugoj državi članici kako bi učestvovali u političkom životu nacije (omogućujući glasanje uz pomoć modernih materijalnih sredstava). Građanin koji ne boravi u zemlji porijekla i koji će zbog toga biti lišen političkih prava i prava na učestvovanje na nacionalnim izborima, zato što nema državljanstvo u zemlji prijema, uskraćen je i ne može glasati na državnim izborima kako u zemlji porijekla tako ni u zemlji prijema.²⁶

Stoga, prema Evropskoj komisiji, postojeće politike uskraćivanja prava glasanja moraju se razmotriti i korigovati u svjetlu društveno-ekonomskih i tehnoloških novina, stvarnosti evropskih integracija i aktuelnog trenda otvorenog političkog učestvovanja.

Nadalje, građani Evropske unije, prema pravu koje proizilazi iz državljanstva Evropske unije, moraju biti jednakо tretirani i smatrani članovima iste zajednice, kako u zemlji svog porijekla, tako i u zemlji boravka. Konačno, prateća Preporuka u Izvještaju od 29. januara 2014., naglašava da se rješenje političkih prava građana, koji koriste pravo slobodnog kretanja i slobodnog boravka, zasniva na principu da građani sami odlučuju o stepenu interesa koji će dati političkom životu zemlje svog porijekla ili čije državljanstvo imaju.²⁷

2.1. Pitanje prebivališta – iskustvo Republike Hrvatske

Kakva su regionalna iskustva koja bi mogla biti primjenjiva u slučaju Crne Gore? Zakon o prebivalištu Republike Hrvatske, pravi jasnu razliku između "privremenog boravka" u inostranstvu i "trajnog iseljenja".

Privremeni boravak podrazumijeva da hrvatski državljeni koji se privremeno nalaze u inostranstvu, i to radi privremenog rada, školovanja, dugotrajnog liječenja ili drugih razloga privremenog karaktera, dužni su prijaviti svoj privremeni odlazak iz Republike Hrvatske, bez obaveze prijave o promjeni prebivališta i nisu dužni vratiti svoju ličnu kartu, jer se ne iseljavaju iz Republike Hrvatske. Pri tom, dotična osoba mora priložiti odgovarajuću dokumentaciju o razlozima privremenog boravka u inostranstvu – potvrdu o zaposlenju ili školovanju, dozvolu boravka u inostranstvu, a u nekim slučajevima i svoju pisano izjavu o razlozima boravka u inostranstvu. Isto se tako navodi kako prijavu o (privremenom) boravku moraju obavezno obnoviti nakon pet godina privremenog boravka u inostranstvu, a zatim, ukoliko se produžava boravak u inostranstvu, prijavu moraju obnavljati nakon proteka svake sljedeće tri godine. Hrvatski državljeni koji privremeno borave u inostranstvu u skladu sa prethodno rečenim, imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj i imaju pravo na ličnu kartu.

Trajno iseljenje podrazumijeva da hrvatski građani koji imaju namjeru iseliti se iz Republike

²⁶ Marc Gjidara: Općenito o pravu glasanja i o biračkom pravu iseljenika, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu

²⁷ Ibid

Hrvatske i trajno se nastaniti u inostranstvu, dužni su odjaviti prebivalište u Republici Hrvatskoj i vratiti ličnu kartu. Građani koji su trajno iseljeni iz Hrvatske, i koji namjeravaju živjeti u drugoj državi, dužni su odjaviti svoje prebivalište u Republici Hrvatskoj. Hrvatski državljanji koji odjave svoje prebivalište zbog razloga trajnog iseljenja iz Republike Hrvatske dužni su vratiti svoje lične karte radi uništenja. Odjava prebivališta nema za posljedicu gubitak hrvatskog državljanstva i lice ostaje hrvatski državljanin, osim što nema više pravo na ličnu kartu, jer je riječ o javnoj ispravi kojom se, između ostalog, dokazuje i prebivalište u Republici Hrvatskoj. Ako se ne izvrši navedena obaveza pokrenuće se postupak brisanja iz registra podataka o prebivalištu i boravku u Republici Hrvatskoj. Hrvatsko rješenje može biti dobra osnova za dalji normativni rad na izmjenama i dopunama Zakona o registrima prebivališta i boravišta.

Zbog prethodno rečenog, crnogorski zakonodavac mora biti svjestan rizika, odnosno toga da je tanka linija između prava države (čitaj vlade) da suvereno uredi pitanja prebivališta, pa samim tim i procesa glasanja i potencijalnog zadiranja i ugrožavanja ustavom i zakonima zagarantovanih prava. Jer, pored činjenice da može biti sporan način oduzimanja prebivališta nekom licu, treba imati u vidu da to lice gubi i niz drugih prava koja crpi upravo iz prava prebivališta.

2.2. Međunarodno pravo i dvojno državljanstvo

Međunarodno pravo nije, do sada, razvilo nijedan obavezujući standard u vezi dvojnog ili višestrukog državljanstva, s toga je pitanje političke volje i potreba svake od suverenih država da ga toleriše ili da vrši njegovo ograničenje. Efekat globalizacije i pojačanih migracija stanovništva, ima za rezultat porast brojki iz ovog područja. Ni jedna država nije bila uspješna u borbi protiv pojave dvojnog odnosno višestrukog državljanstva.

Evropska konvencija o državljanstvu (Savjet Evrope, 1997. godine), čija je Crna Gora potpisnica, neutralna je u pogledu dvojnog, odnosno višestrukog državljanstva. Njen član 15 odražava činjenicu da određeni broj država u Evropi prihvata dvojno državljanstvo, dok su druge države u Evropi spremne da ga isključe. Time se priznaje pravo svakoj državi da odluči da li će dozvoliti svojim državljanima da posjeduju državljanstvo još jedne ili više država. Ipak, država potpisnica treba da omogući da djeca koja različita državljanstva stiču automatski rođenjem, zadrže ta državljanstva i da njeni državljeni zadrže državljanstvo ako steknu drugo državljanstvo sklapanjem braka. Ovo je obaveza i za države koje žele da izbjegnu dvojno državljanstvo, jer se stvari, u ovim slučajevima, odvijaju automatski zahvaljujući paralelnoj primjeni zakona dvije ili više država.

Konvencija ima nekoliko načela za sticanje dvojnog državljanstva:

1. države potpisnice će dozvoliti (član 14):
 - djeci koja pri rođenju automatski steknu različita državljanstva, da ta državljanstva i zadrže,
 - svojim državljanima da posjeduju drugo državljanstvo kada se drugo državljanstvo automatski stekne sklapanjem braka,
2. ne ograničavaju se države potpisnice da u svojim zakonima dozvole (član 15):
 - svojim državljanima koji steknu ili posjeduju državljanstvo druge države da zadrže svoje državljanstvo ili da ga izgube,
 - da sticanje ili zadržavanje njenog državljanstva ne bude uslovljeno odricanjem ili gubitkom drugog državljanstva,
3. država potpisnica neće učiniti odricanje ili gubitak drugog državljanstva uslovom za sticanje ili zadržavanje svog državljanstva gdje takvo odricanje nije moguće ili se ne može opravdano

- zahtijevati,
4. država, u svom unutrašnjem pravu, ne mora da reguliše pitanje gubitka državljanstva *ex lege* ili na inicijativu date države, osim u slučaju, pored ostalog, dobrovoljnog uzimanja nekog drugog državljanstva (član 7 stav 1 tačka 9).

Konvencija se, u poglavlju VI Državna sukcesija i državljanstvo (član 18), bavi pitanjima vezanim za državljanstva koja proističu iz sukcesije država u skladu sa definicijom sadržanom u opštem međunarodnom javnom pravu. Bečka Konvencija o sukcesiji država u vezi sa međunarodnim sporazumima iz 1978. godine, definiše »sukcesiju država« kao zamjenjivanje jedne države drugom u domenu odgovornosti za međunarodne odnose u vezi sa teritorijama. Odredbe koje se tiču sukcesije država i državljanstva zasnovane su na postojećoj opštoj međunarodnoj praksi i sadrže opšte rukovodeće principe. One dozvoljavaju državama da odlučuju o odgovarajućem načinu primjene ovih odredbi u njihovojoj internoj zakonskoj regulativi.

Premda se ove odredbe ne odnose direktno na fizička lica, njihova je namjena da se obezbijedi, koliko je to moguće, da lica koja žive u nekom regionu ne budu stavljeni u nepovoljniju situaciju samo zbog promjena teritorija. Ovi principi odnose se i na države potpisnice bez obzira na to da li se radi o državama nasljednicama ili državama prethodnicama. Međutim, zbog svoje prirode, ovo poglavlje odnosi se na države nasljednice.

Glavni cilj, premda ne i jedini, jeste izbjegavanje stanja lišenosti državljanstva, što je podvučeno u paragrafu 1 člana 18, tako da je ovo poglavlje usredsređeno na dodjeljivanje i zadržavanje državljanstva. Njegov je cilj da osnaži odredbe postojećih međunarodnih sporazuma o izbjegavanju lišenosti državljanstva, kao što je član 10 Konvencije o smanjenju broja lica bez državljanstva.

Član 19 podržava rješavanje pitanja vezanih za državljanstvo sporazumom između država nasljednica i zahtijeva od država da obezbijede da takvi sporazumi budu u skladu sa principima i pravilima sadržanim u Poglavlju VI Konvencije ili principima i pravilima na koje se ovo poglavlje konvencije poziva.

Protokol o izbjegavanju apatridnosti u slučaju sukcesije država je instrument za sprovođenje Evropske konvencije o državljanstvu i određuje ključne faktore pri davanju državljanstva, prije svega, volju lica, bez diskriminacije, u slučaju prestanka države. Garantuje se da svako ko je u momentu sukcesije država, imao državljanstvo države prethodnice i koje je ili će postati lice bez državljanstva kao rezultat sukcesije države ima pravo na državljanstvo države nasljednice. Prema ovom dokumentu, jedan od uslova da država nasljednica dodijeli državljanstvo je da oni, u momentu sukcesije, imaju prebivalište i da faktički žive na teritoriji te države.

2.3. Rizici dvojnog državljanstva

Model sticanja dvojnog državljanstva, prema brojnim dobrim poznavalcima ove materije, otvara više spornih pitanja, nego što rješava već postojeća. Naime, široko postavljeno ostvarivanje dvojnog državljanstva nije često u uporednoj praksi, a još manje je dalo neka konkretna, dobra rješenja. Uporedni primjeri Makedonije, a posebno Slovenije, ukazuju da je ovo pitanje veoma restriktivno posmatrano.

Dvojno državljanstvo, iako je redovna posljedica sukcesije država, može imati i neke nepoželjne efekte i treba naći pravu mjeru zaštite interesa države i ostvarivanje interesa pojedinca, pri čemu manje države, po pravilu, ograničavaju dvojno državljanstvo. Jer, ukoliko se zakonom

postavi dvojno državljanstvo na izuzetno širokim osnovama, negativne posljedice se ne bi mogle otkloniti, odnosno kasnije izmjene međudržavnog ugovora ili zakona sa eventualno strožim uslovima u odnosu na dvojno državljanstvo, ne bi pomogle zbog nemogućnosti retroaktivne primjene ugovora odnosno zakona i nemogućnosti ukidanja već jednom stečenih prava.

Dakle, u odnosu na dvojno državljanstvo, Crna Gora je, kroz svoje zakonodavstvo, slijedila relevantna međunarodna dokumenta o državljanstvu, praksi država koje su po teritoriji i broju stanovnika male i nastojala naći pravu mjeru zaštite interesa države i ostvarivanja interesa pojedinaca.

Nepoželjni efekti dvojnog državljanstva proističu iz činjenice da je lice sa dvojnim državljanstvom, u svakoj od država čiji je državljanin, domaći državljanin, te stoga može imati i dvostruka prava i obaveze. Dvojno državljanstvo otvara i pitanje dvostrukе lojalnosti, naročito ako u jednoj državi živi brojčano velika manjina iz druge, posebno susjedne države. Za male države, moglo bi se desiti da većina njenih državljana ima i državljanstvo susjednih, većih, država, što bi moglo da dovede do poteškoća u očuvanju nacionalnog identiteta, a moglo bi se postaviti i pitanje bezbjednosti. Kada je u pitanju mala država, susjedne države mogu stvoriti pravnu mogućnost da pripadnicima svog naroda u toj državi, dodijele i njeno državljanstvo²⁸.

U slučaju otvorenih granica i slobodnog protoka ljudi i nedostatka razmjene informacija među državama, neka osjetljiva pitanja ostaju otvorena: zapošljavanje lica sa dvojnim državljanstvom u oblastima javnih djelatnosti, posebno koje su u vezi sa bezbjednosnim i odbrambenim pitanjima; diplomatska zaštita nosilaca dvojnog državljanstva u trećim zemljama; pitanja koja se odnose na sporazume o readmisiji; obavezno služenje vojnog roka; neki aspekti političkih prava; više mjesta stalnog boravka (ako nije regulisano ugovorom), a sa tim ciljem pravo na pristup socijalnim i ekonomskim i drugim pravima u obije države.

2.4. Pitanje državljanstva – regionalna iskustva i iskustvo Slovačke

Evropski instrumenti o državljanstvu su veoma jasni – državljanstvo je isključivi suvereni domen svake države i ona treba da doneše odluku – da li će imati dvojno državljanstvo ili ne i, ako ima, u kojem obimu. Unutrašnje pravo evropskih država, dvojno državljanstvo uređuje na različite načine – ili ga toleriše ili ga zabranjuje ili pak dopušta mješoviti sistem.

Bilateralni ugovori o državljanstvu su mogući, ali praksa pokazuje da oni nijesu tipski i da regulišu uslove za sticanje državljanstva druge države ugovornice i posljedice tako nastalog dvojnog državljanstva, odnosno regulišu posljedice dvojnog državljanstva koje je nastalo, prije svega, kao posljedica različitih pravnih sistema u zakonodavstvima država ugovornica, kako u načinu sticanja, tako i u prestanku državljanstva. U tom smislu, karakteristični su sporazumi koje su zaključile Hrvatska i Bosna i Hercegovina, odnosno SR Jugoslavija i Bosna i Hercegovina.

²⁸ Srbija i Hrvatska već imaju takve propise

2.4.1. Ugovor između SR Jugoslavije i Bosne i Hercegovine

Ugovorom između SR Jugoslavije i Bosne i Hercegovine o dvojnom državljanstvu iz 2002. godine, uređuje se privilegovani način sticanja državljanstva druge strane ugovornice, na principu uzajamnosti u pitanjima dvojnog državljanstva, što konkretno znači:

- da državljanin jedne države može steći i državljanstvo druge države ugovornice kada ispunjava ugovorene uslove i obrnuto (uslovi su blaži u odnosu na druge strance);
- da se sticanje dvojnog državljanstva sprovodi po postupku utvrđenom zakonodavstvom svake od tih država;
- da sticanje državljanstva neće biti uslovljeno prestankom ranijeg državljanstva;
- uređuju se pitanja u vezi vojne i druge obavezne službe, poreskih i drugih finansijskih obaveza;
- uređuju se pitanja ostvarivanja izbornog prava, po pravilu u skladu sa zakonima država;
- uređuje se uživanje diplomatske i konzularne zaštite u trećim državama,
- uređuje se upućivanje na rad u DKP u državu čije državljanstvo ima;
- uređuje se razmjena informacija o dvojnim državljanima;
- uređuje se pitanje repatrijacije iz treće države i druga pitanja.

2.4.2. Ugovor između Hrvatske i Bosne i Hercegovine

Ugovorom između Hrvatske i Bosne i Hercegovine o dvojnom državljanstvu iz 2007. godine, dozvoljeno je da državljanin jedne ugovorne strane stekne državljanstvo druge ugovorne strane na način i po postupku utvrđenim propisima ugovornih strana. Pri tome, lice koje je steklo državljanstvo druge strane ugovornice, na način i u postupku utvrđenom propisima, neće kao rezultat posjedovanja ili sticanja drugog državljanstva, izgubiti svoje državljanstvo, niti će se od njega tražiti da podnese zahtjev za prestanak državljanstva.

Ugovorom se regulišu i pitanja:

- ostvarivanja prava i izvršavanja obaveza,
- izvršavanja vojne ili druge obavezne službe,
- ostvarivanja aktivnog i pasivnog biračkog prava.

2.4.3. Iskustvo Slovačke

Po slovačkom konceptu, državljaninom Slovačke postao je građanin koji je bio slovački državljanin 31.12.1992. godine ili državljanin Čehoslovačke koji nije bio slovački državljanin 31.12.1992. godine, ali je izabrao slovačko državljanstvo. Ova mogućnost je ograničena na prelazni period od 12 mjeseci i dozvolila je dvostruko državljanstvo Slovačke i Češke. Ali u Češkoj nije usvojen sličan akt i stoga je češki državljanin, ako je želio da bude državljanin Slovačke, morao da se odrekne češkog državljanstva. To je bio slučaj do 1999. godine, kada je omogućeno postojanje dvojnog državljanstva. Godine 1994., Češka i Slovačka potpisale su sporazum po kojem države razmjenjuju evidenciju svojih državljanina koji su stekli državljanstvo druge države, čak i retroaktivno.

3. ANALIZA TRENUTNOG STANJA I MOGUĆE IMPLIKACIJE USVAJANJA ODREĐENIH ZAKONSKIH RJEŠENJA

Vlada Crne Gore, na sjednici održanoj 26. marta 2021. godine, usvojila je *Informaciju o planiranim izmjenama i dopunama Zakona o registrima prebivališta i boravišta* kojom su prezentovani ključni nalazi koji proističu iz analize zakonodavnog okvira a koji imaju za krajnji cilj uređenje biračkog spiska i vraćanje povjerenja građana u birački proces. U navedenoj informaciji se ističe da, kao jedan od ključnih problema koji je i izvor nepovjerenja u sam birački proces, jeste činjenica da biračko pravo koriste crnogorski državljanini koji u suštini imaju fiktivno prebivalište tj. prijavljeno i nikad odjavljeno prebivalište u Crnoj Gori, a *de facto* žive, privređuju, odnosno nastanjeni su u inostranstvu sa namjerom da upravo tamo i žive. Analizom propisa došlo se do zaključka da je činjenica da ova lica nemaju obavezu da odjave prebivalište već je to ostavljeno kao mogućnost propisana Zakonom o registrima prebivališta i boravišta²⁹. Naime, članom 12 predmetnog zakona kojim se uređuje odjava prebivališta propisano je da: „Crnogorski državljanin koji se iseljava iz Crne Gore da bi se nastanio u drugoj državi sa namjerom da u njoj stalno živi, može odjaviti prebivalište.“ Navedena odredba je upravo i dovela i stvorila mogućnost da ovakva lica ostvare biračko pravo u Crnoj Gori u kojoj ne žive.

Na istoj sjednici, Vlada je usvojila *Informaciju o rezultatima sprovedene analize zakonodavnog okvira i sudske prakse u vezi sa crnogorskim državljanstvom*. U Informaciji se navodi sljedeće: „*Tragom najave predsjednika Vlade Krivokapića o izmjenama Zakona o crnogorskom državljanstvu koja je imala krajnje utemeljen cilj razmatranja postojećeg zakonskog rješenja u pravcu liberalizacije u skladu sa najboljim praksama, Ministarstvo unutrašnjih poslova pristupilo je analizi zakonodavnog okvira, ali i sudske prakse na ovu temu. Rezultati do kojih se došlo prilikom ove analize iziskivali su promptno upoznavanje Vlade Crne Gore sa istim, obzirom da daju mogućnost rješavanja pitanja određenog broja građana koji žive, privređuju i plaćaju poreze u ovoj zemlji a nemaju crnogorsko državljanstvo.*“ Ovom informacijom je istaknuta politička volja i spremnost Vlade Crne Gore da radi na liberalizaciji crnogorskog državljanstva, odnosno olakšavanja dobijanja crnogorskog državljanstva smanjivanjem broja potrebnih godina bora-vka, te najavila izmjene Odluke o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva.³⁰

Ministarstvo unutrašnjih poslova je formiralo radnu grupu za izradu izmjena i dopuna Zakona o registrima prebivališta i boravišta kojima će mogućnost odjave prebivališta biti izmijenjena u obavezu. Nacrtom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o registrima prebivališta i bora-višta, propisana je mogućnost da Ministarstvo unutrašnjih poslova od policije zatraži terensku provjeru tačnosti pomenutih adresa. Ministarstvo će po službenoj dužnosti donijeti rješenje o odjavi prebivališta, ako se terenskom provjerom utvrdi da crnogorski državljanin stvarno ne živi na prijavljenoj adresi. Na samom kraju Informacije, navodi se da cilj Ministarstva unutrašnjih poslova nije da brisanjem iz registra prebivališta, bilo kome oduzme bilo kakvo pravo, već da se jednostavno utvrdi činjenično stanje tj. utvrdi tačan broj crnogorskih građana koji u Crnoj Gori imaju svoje prebivalište. Ovo prebivalište u trajanju od dvije godine plus punoljetstvo daju tačan broj građana koji imaju biračko pravo u Crnoj Gori saglasno Ustavu Crne Gore, navodi se u Informaciji.

²⁹ „Službeni list CG“, broj 46/15

³⁰ „Službeni list CG“, br. 47/08, 80/08, 30/10 i 56/12

U Obrazloženju Nacrtu zakona o registrima prebivališta i boravišta, pored ostalog, navodi se sljedeće: „*Osnovni cilj planiranih izmjena i dopuna Zakona jeste priprema Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o registrima prebivališta i boravišta u cilju potrebe unaprjeđenja zakonodavnog i regulatornog okvira kontrole, odnosno propisivanje pravnog osnova u cilju provjere tačnosti podataka u registru prebivališta, dok je krajnji cilj uređenje samog biračkog spiska i vraćanje povjerenja građana u birački proces. Ono što je dovelo do predloženih izmjena i dopuna Zakona je činjenica da samo uređeno prebivalište znači tačan i precizan birački spisak. Zakon o registrima prebivališta i boravišta je krunski propis za uređenje biračkog spiska, a sljedstveno tome i vraćanja povjerenja građana u sami birački proces*“.

Međutim, prije usvajanja izmjena i dopuna Zakona o registrima prebivališta i boravišta, zakonodavac bi trebao da obezbijedi informaciju o broju crnogorskih državljanima koji se nalaze u inostranstvu. Ovo je potrebno kako bi se suzio manevarski prostor za nedobronamjerne dnevno-političke manipulacije i kalkulacije, kao i za buduće projekcije uređivanja registra prebivališta. **Takođe, korisno bi bilo imati predstavu o tome koliko građana, barem okvirno, može doći „pod udar“ budućih zakonskih odredbi.** Crnogorski građani su dominanto raspoređeni na tri geografske odrednice – Zapadna Evropa, SAD i Republika Srbija.

3.1. Crnogorski državljeni sa privremenim i stalnim boravkom u stranim zemljama

Uvidom u statističke podatke EUROSTAT-a – Evropske statističke agencije, stoji podatak da je na dan 31. decembar 2019. godine, u državama EU, kao i Velikoj Britaniji, Švajcarskoj, Norveškoj i Islandu, **bilo 31.114 važećih dozvola boravka** (ova brojka uključuje punoljetne i maloljetne građane) čiji su imaoči crnogorski državljeni. Od ovog broja, 17.956 je dozvola za stalni boravak, i to:

Tabela 1: Pregled dodijeljenih dozvola boravka crnogorskim državljanima

DRŽAVA	BROJ VAŽEĆIH DOZVOLA BORAVKA	% OD UKUPNOG BROJA	BROJ DOZVOLA ZA STALNI BORAVAK	% OD UKUPNOG BROJA
SR Njemačka	18,794	60.4%	11,550	61.5%
Luksemburg	3,501	11.25%	2,000	11.1%
Švajcarska	2,520	8.1%	0	0%
Italija	2,007	6.45%	1,237	6.9%
Francuska	1,556	5%	849	4.7%
Ostale države	2,736	8.8%	2,370	13.2%

Izvor: EUROSTAT (<https://ec.europa.eu/eurostat>)

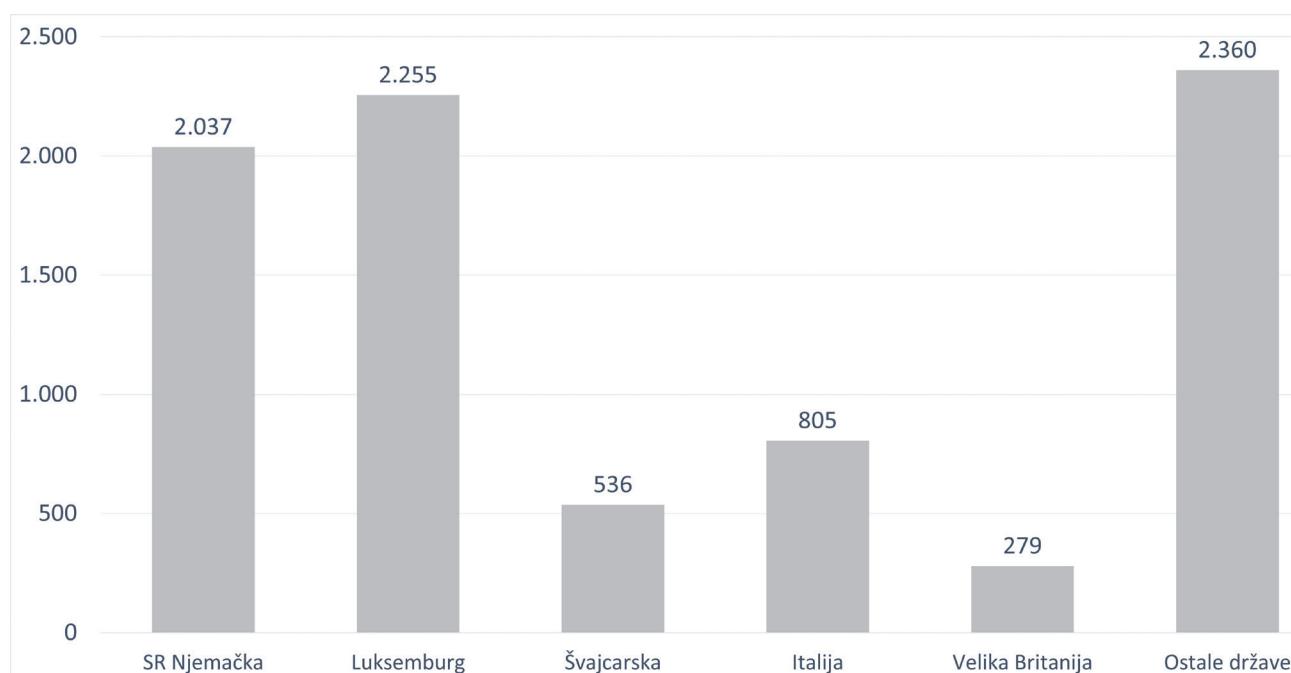
Imajući u vidu epidemiološku situaciju uzrokovana virusom COVID-19, moglo bi se pretpostaviti da je broj izdatih dozvola boravka crnogorskim državljanima u 2020. značajno smanjen i da će u 2021. godini taj broj biti drastično niži.

3.2. Crnogorski državljanji koji su stekli državljanstvo drugih država

3.2.1. Članice Evropske unije i druge evropske zemlje

Uvidom u statističke podatke EUROSTAT-a, stoji podatak da je u periodu 2000-2019 (dakle, za 20 godina) 8.272 crnogorska državljanina prijemom (acquisitions of citizenship) steklo neko od državljanstava država članica EU, kao i Velike Britanije, Švajcarske, Norveške i Islanda.

Grafik 1: Pregled dodijeljenih državljanstava zemalja EU, Velike Britanije, Švajcarske, Norveške i Islanda crnogorskim državljanima



Međutim, značajan dio od ovih 8.272 lica su se, u postupku sticanja državljanstva neke od ovih zemalja prijemom (prije svih SR Njemačka), odrekla crnogorskog državljanstva, tako da se više ne nalaze u registru državljanina i prebivališta, odnosno biračkom spisku Crne Gore. Shodno podacima Ministarstva unutrašnjih poslova, u periodu od 5. maja 2008. pa do 18. maja 2021. godine, takvih lica je bilo 2.828 (dok se u postupku rješavanja zahtjeva za otpust iz crnogorskog državljanstva nalaze 72 zahtjeva). Najveći broj njih je otpušten zbog prijema u državljanstvo SR Njemačke – 2.045. Takođe, jedan dio od ovih 8.272 lica su maloljetna lica (oko 20%), koja se ne nalaze u biračkom spisku Crne Gore.

Na osnovu prethodnih kvantitativnih pokazatelja, može se dati procjena da bi se nekih 5.000 do 6.000 crnogorskih državljanina koji imaju i državljanstvo neke od država članica EU i EFTA-e mogli naći pod udarom budućih zakonskih odredaba Zakona o registrima prebivališta i boravišta.

3.2.2. Sjedinjene Američke Države

Kada je riječ o broju crnogorskih građana u Sjedinjenim Američkim Državama, shodno statističkim podacima US Citizenship and Immigration Services, u periodu 2008-2019, dakle, za 12 godina, 2.281 crnogorski državljanin stekao je državljanstvo SAD-a. Nije moguće pronaći podatke za period prije 2008. godine, jer se podaci za taj period odnose na državljane Srbije i Crne Gore, odnosno SR Jugoslavije. Kada je riječ o crnogorskim građanima koji su imaoči Lawful Permanent Resident Status ili bolje poznate "Green Card", u periodu 2010-2019, dakle za 10 godina, 2.779 crnogorskih državljana je steklo Green Card. Treba imati u vidu da se podaci o imaočima Green Card-a i licima koja su stekla državljanstvo SAD ukrštaju i prožimaju, jer je značajan dio od ovih 2.779 "Green Card" lica u pomenutom periodu stekao državljanstvo i samim tim se prelio u kategoriju od 2.281 lica koja su stekla državljanstvo, te se ove dvije kategorije ne mogu prosto sabrati. Ako se pođe od činjenice da je, prosječno, na godišnjem nivou, 190 crnogorskih državljana sticalo državljanstvo SAD, može se poći od pretpostavke i procjene da se, počevši od 90-ih, kada se značajan broj crnogorskih građana uputio u SAD, ukupan broj crnogorskih državljana koji, pored crnogorskog, posjeduju i državljanstvo SAD, kreće u rasponu od 5.000 do 6.000.

Tabela 2: Pregled dodijeljenih državljanstava i Green Card crnogorskim državljanim u SAD za period 2008-2019

SJEDINJENE AMERIČKE DRŽAVE		
GODINA	BROJ DODIJELJENIH DRŽAVLJANSTAVA SAD	BROJ ODOBRENIH GREEN CARD
2008	32	Nema podataka
2009	140	Nema podataka
2010	167	120
2011	205	204
2012	227	265
2013	231	265
2014	202	289
2015	209	251
2016	222	387
2017	187	323
2018	205	299
2019	254	376
UKUPNO	2,281	2,779

Izvor: US Citizenship and Immigration Services (<https://www.uscis.gov/tools/reports-and-studies/immigration-and-citizenship-data>)

3.2.3. Republika Srbija

Kada je riječ o broju crnogorskih državljanima koji žive u Republici Srbiji, tu treba razlikovati dve kategorije: prvu, koja je u vrijeme zajedničke države, u cilju prijave prebivališta u Republici Srbiji, morala da odjavi prebivalište iz Crne Gore. Ova lica se više ne nalaze u biračkom spisku Crne Gore. Druga kategorija su lica koja nisu odjavljivala prebivalište iz Crne Gore, jer nakon 3. juna 2006. godine, nadležni organi Republike Srbije više nijesu zahtijevali odjavu prebivališta iz Crne Gore u cilju prijave prebivališta u Republici Srbiji, odnosno u cilju regulisanja srpskog državljanstva i izdavanja srpske lične karte. **Kako se može doći do podataka o broju crnogorskih državljanima iz druge kategorije?**

Kada su u pitanju statistički podaci Republike Srbije o broju dodijeljenih državljanstava, do njih se ne može doći, jer se isti ne objavljaju niti u jednom javno dostupnom izvještaju, niti se mogu pronaći u nekoj dostupnoj analizi, studiji ili bilo kojem drugom dokumentu. U nedostatku preciznih i pouzdanih podataka, postavlja se pitanje da li se može na osnovu nekih nepotpunih statističkih podataka, pokazatelja i parametara doći do odgovarajućih projekcija broja crnogorskih državljanima koji su od 3. juna 2006. stekli srpsko državljanstvo.

Jedan od mogućih pokazatelja na osnovu kojeg se može doći do određenih projekcija jeste podatak dobijen krajem 2008. godine od predstavnika Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije. Prema obavještenju Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, koje je Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore dobilo od srpske delegacije tokom vođenja pregovora o zaključivanju Sporazuma o dvojnom državljanstvu između dvije države (krajem 2008. godine), u periodu od 03.06.2006. do 24.12.2008. godine:

- 33.046 crnogorskih državljanima koji imaju prebivalište u Republici Srbiji, steklo je državljanstvo Republike Srbije (na osnovu člana 52 stav 2 tada važećeg Zakona o državljanstvu Republike Srbije),
- 1.680 crnogorskih državljanima koji nemaju prebivalište u Republici Srbiji na dan 03.06.2006. godine steklo je državljanstvo Republike Srbije (na osnovu člana 23 istog zakona).

Dakle, za nepunih 19 mjeseci, blizu 35.000 crnogorskih državljanima sa prebivalištem u Crnoj Gori steklo je državljanstvo Republike Srbije. Sa sigurnošću se može reći da je najveći broj crnogorskih državljanima čije je prebivalište u Crnoj Gori, stekao državljanstvo Srbije u prvim godinama nakon obnove crnogorske nezavisnosti, te da je vremenom počeo osjetno da opada.

Kontrolom biračkog spiska Herceg Novog, koju je sproveo CeMI, došlo se do podataka da je u biračkom spisku u Herceg Novom upisan 2.691 birač sa prebivalištem u drugoj državi, što predstavlja 10,55%. Od toga 1.974 birača sa prebivalištem u Srbiji, što čini 7,74% od ukupno 25.507 upisanih birača u toj opštini (koliko ih je bilo na parlamentarnim izborima 2020. godine), dok ostala lica (717) imaju prebivalište u Bosni i Hercegovini.

Imajući u vidu prethodno navedene pokazatelje, može se okvirno dati pretpostavka i procjena da se broj crnogorskih državljanima sa prebivalištem u Crnoj Gori koji posjeduju državljanstvo Srbije i imaju prebivalište u toj zemlji, kreće u rasponu od 50.000 do 80.000 lica.

3.3. Obim kruga lica kojima je upitno biračko pravo u Crnoj Gori

Dakle, na osnovu prethodnog, može se pretpostaviti da bi se, zbog eventualne upitnosti stvarnog prebivališta, nekih 5.000 do 6.000 crnogorskih državljanina koji imaju državljanstvo neke od država članica EU i EFTA, kao i oko 18.000 crnogorskih državljanina s odobrenim stalnim boravkom, zatim 5.000 do 6.000 crnogorskih državljanina koji imaju državljanstvo SAD-a i oko 3.000 do 4.000 Green Card imalaca, te nekih 50.000 do 80.000 crnogorskih državljanina koji imaju državljanstvo Republike Srbije i prebivalište u toj zemlji, mogli naći "pod udarom" restriktivnog regulisanja ovog pitanja.

Tabela 3: Procjena broja crnogorskih građana kojima je upitno ostvarivanje biračkog prava u Crnoj Gori

Država	Osnov upitnosti	Broj crnogorskih državljanina
EU i EFTA	državljanstvo	5,000 – 6,000
EU i EFTA	prebivalište	18,000
USA	državljanstvo	5,000 – 6,000
USA	prebivalište (imaoci Green Card-a)	3,000 – 4,000
Srbija	državljanstvo	50,000 – 80,000
Ukupno	prebivalište	21,000 – 22,000
Ukupno	državljanstvo	61,000 – 92,000
Ukupno	državljanstvo i prebivalište	83,000 – 114,000

Kada se sagledaju podaci, može se dati procjena da bi na osnovu upitnog prebivališta između 21.000-22.000 crnogorskih državljanina, koji žive u zemljama koje su bile predmet procjena, moglo ostati bez biračkog prava, dok po osnovu nezakonitog zadržavanja crnogorskog državljanstva nakon sticanja državljanstva druge države poslije 3. juna 2006. godine (od kojih većina ima i prebivalište u toj drugoj državi), ponovo u zemljama koje su predmet ove procjene, biračko pravo bi moglo da izgubi između 62.000 i 92.000 crnogorskih državljanina. Ukupan potencijalni uticaj na birački spisak ide do 114.000 crnogorskih državljanina koji bi mogli biti brisani iz biračkog spiska Crne Gore. Naravno, treba imati na umu da ova cifra može biti veća jer su u procjenu uključene samo selektovane zemlje.

3.4. Strani državljeni sa privremenim i stalnim boravkom u Crnoj Gori i sticanje crnogorskog državljanstva

Da bi se razumjeli motivi i razlozi donošenja Zakona o crnogorskem državljanstvu, kao i Zakona o strancima i Zakona o zapošljavanju i radu stranaca (sva tri zakona donijeta su 2008. godine, s tim što Zakon o zapošljavanju i radu stranaca više ne postoji jer je inkorporiran u Zakon o strancima), potrebno je objasniti i razumjeti prilike i ambijent koji je postojao u periodu koji je prethodio donošenju pomenutih zakona (period 2005., 2006., 2007., 2008.). Prije stupanja na snagu ova tri zakona, Crna Gora je imala krajnje liberalan sistem zapošljavanja stranaca, u

skladu s Uredbom o radnom angažovanju nerezidentnih fizičkih lica³¹, kada je na crnogorskom tržištu rada godišnje radilo između 50.000 i 60.000 nerezidenata, dominanto iz Republike Srbije, Bosne i Hercegovine, Makedonije i dr. Ne treba zaboraviti 2007. i 2008. godinu, kada se desio pravi bum sa prodajom nekretnina i kada je u Crnu Goru pristigao veliki broj državljana Rusije, kojih je na privremenom boravku tih godina bilo oko 5.000 na godišnjem nivou. Zbog potrebe da se tržištu rada očuva karakter otvorenosti, a istovremeno rad stranaca dovede na optimalan nivo, Zakonom o zapošljavanju i radu stranaca iz 2008. godine uveden je kvotni sistem izdavanja radnih dozvola za strance. Vlada je na godišnjem nivou utvrđivala kvotu radnih dozvola za strance, na osnovu kriterijuma koji su bili propisani Uredbom o kriterijumima i postupku za utvrđivanje broja radnih dozvola za strance³² imajući u vidu da toliki broj stranaca koji je boravio tih godina u Crnoj Gori može dovesti do ozbiljnog narušavanja tržišta rada u kontekstu domaće radne snage.

Polazeći od činjenice da je Crna Gora u prethodnom periodu prihvatile veliki broj raseljenih i interno raseljenih lica za čije su se konačno rješavanje statusa te 2008. godine, u koordinaciji s Evropskom unijom i UNHCR-om, već preduzimali prvi koraci, kao i prethodno pomenute činjenice boravka velikog broja stranaca u Crnoj Gori, kod donosilaca odluka se javio opravdan strah od narušavanja demografske strukture Crne Gore, kao i narušavanja ravnoteže tržišta rada. To je bio osnovni razlog i motiv uvođenja nekih, manje ili više, restriktivnih rješenja u već pomenutim zakonima. Pa tako, npr., Zakon o zapošljavanju i radu stranaca je predviđao tzv. formulu "1+2" kod izdavanja radnih dozvola, koja je predviđala da se radna dozvola može izdati strancu za jednu godinu i onda produžiti još najviše dvije godine, nakon čega je stranac morao da napravi prekid i na taj način izgubi kontinuitet boravka. Takođe, formulu "1+2" je propisivao i Zakon o strancima, u dijelu odobravanja privremenog boravka po osnovu rada (za druge pravne osnove privremenog boravka nije se primjenjivala navedena formula).

Kada je donijeta Odluka o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom te 2008. godine, napravljena je prva greška u koracima. Definisanje i propisivanje vrste i potrebnog broja godina boravka za sticanje državljanstva, nije smjelo biti predmet podzakonskog akta, već isključivo Zakona o crnogorskom državljanstvu. Tako je npr., potpuno ispravno, pojам neprekidnog boravka stranaca u smislu regulisanja boravka u Crnoj Gori, definisan Zakonom o strancima a ne nekim njegovim podzakonskim aktom.

Druga greška u koracima napravljena je nespretno definisanom kovanicom "zakoniti i neprekidni boravak", koja je, potpuno razumljivo, u narednim godinama izazivala dileme i zabune, kako kod samih stranaca, tako i kod sudija Upravnog suda. Termin "zakoniti i neprekidni boravak", odnosio se na one vrste dotadašnjeg boravka svih onih lica koja nisu imala crnogorsko državljanstvo, ali jesu imala ozakonjen boravak u Crnoj Gori: prebivalište, na osnovu Zakona o prebivalištu i boravištu³³ i ranijih zakona o prebivalištu i boravištu; boravak na neodređeno vrijeme (stalno nastanjenje – u skladu sa Zakonom o strancima i ranijem Zakonom o kretanju i boravku stranaca); boravak po osnovu priznatog statusa izbjeglice u Crnoj Gori i boravak po osnovu priznatog statusa raseljenog lica iz republika bivše SFRJ u Crnoj Gori, na osnovu Uredbe o zbrinjavanju raseljenih lica³⁴).

Među navedenim vrstama boravaka, nije bilo privremenog boravka koji se odobravao po osnovu Zakona o strancima i koji, nesumnjivo, jeste zakonit boravak u Crnoj Gori koji može imati svoju neprekidnost određeni broj godina, u zavisnosti od pravnog osnova po kojem se odobra-

³¹ „Službeni list RCG“, broj 28/03

³² „Službeni list CG“, broj 69/08

³³ „Sl. list RCG“, broj 45/93

³⁴ „Sl. list RCG“, broj 37/92

va. Nesporno je da je namjera donosilaca odluka bila da se ovoj kategoriji stranaca s odobrenim privremenim boravkom, kojih je tih godina bilo na desetine hiljada, "uspori" hod do državljanstva. Taj "hod do državljanstva" je prvenstveno bio usporen Zakonom o zapošljavanju i radu stranaca i Zakonom o strancima, koji su zauzeli restriktivan stav po pitanju izdavanja radnih dozvola i s njima u vezi privremenog boravka i, konačno, odobravanja stalnog nastanjenja (koje se smatra zakonitim i neprekidnim boravkom potrebnim za sticanje državljanstva). Naime, bilo je skoro nemoguće dostići neprekidno pet godina privremenog boravka, neophodnih za dobijanje stalnog nastanjenja, jer je toj kategoriji stranaca (koji su boravili u Crnoj Gori po osnovu rada i zapošljavanja), primjenjujući formulu "1+2", nakon treće godine prekidan kontinuitet i neprekidnost boravka, nakon čega su opet išli "od početka". Navedena formula "1+2" se primjenjivala samo kod odobravanja privremenog boravka po osnovu zapošljavanja i rada. Kod odobravanja privremenog boravka po drugim pravnim osnovima (prije svih po osnovu spajanja porodice, koji su, po brojnosti, bili odmah nakon onih odobrenih po osnovu zapošljavanja i rada) nije se primjenjivala formula "1+2", već su stranci s odobrenim privremenim boravcima po tim drugim osnovima mogli dostići pet kontinuiranih i neprekidnih godina privremenog boravka i time steći stalni boravak, od kojeg momenta bi počeo da im teče "zakonit i neprekidni boravak" za sticanje državljanstva. Na ovaj način, Zakon o strancima je, u stvari, predstavljao neku vrstu filtera i "čistilišta" pred dolazak "pod skute" Zakona o crnogorskom državljanstvu.

Ono što je veoma bitno i što se ne smije smetnuti s uma jeste činjenica da je taj, po mišljenju mnogih političkih aktera, "restriktivni" Zakon o crnogorskom državljanstvu dozvolio prijem skoro 31.000 novih državljana za 15 godina (oko 5% ukupne populacije u Crnoj Gori) i da je taj, po mišljenju nekih političkih aktera, "nepravedan" Zakon o strancima dozvolio 30.052 stalna boravka i 29.042 privremena boravka (shodno podacima dobijenim od Ministarstva unutrašnjih poslova).

Komparativna analiza služi da doprine objektivizaciji i boljem sagledavanju određenih društvenih pojava i da se kroz to sagledavanje i poređenje, bolje razumije neka društvena činjenica (kvalitativno i kvantitativno). Zbog toga, kada se govori o tome da li je, i koliko, crnogorski Zakon o državljanstvu restriktivan ili liberalan, mora se odrediti neka objektivna vrijednost spram koje se može utvrđivati nivo restriktivnosti ili liberalnosti. Zbog toga treba navesti statističke podatke EUROSTAT-a, koji se odnose na prijem u državljanstvo država članica EU i EFTA (Švajcarska, Lihtenštajn, Norveška i Island):

Tabela 4: Broj odobrenih državljanstva u zemljama EU i EFTA (za period od 20 godina) i broj odobrenih državljanstava u Crnoj Gori (za period od 15 godina)

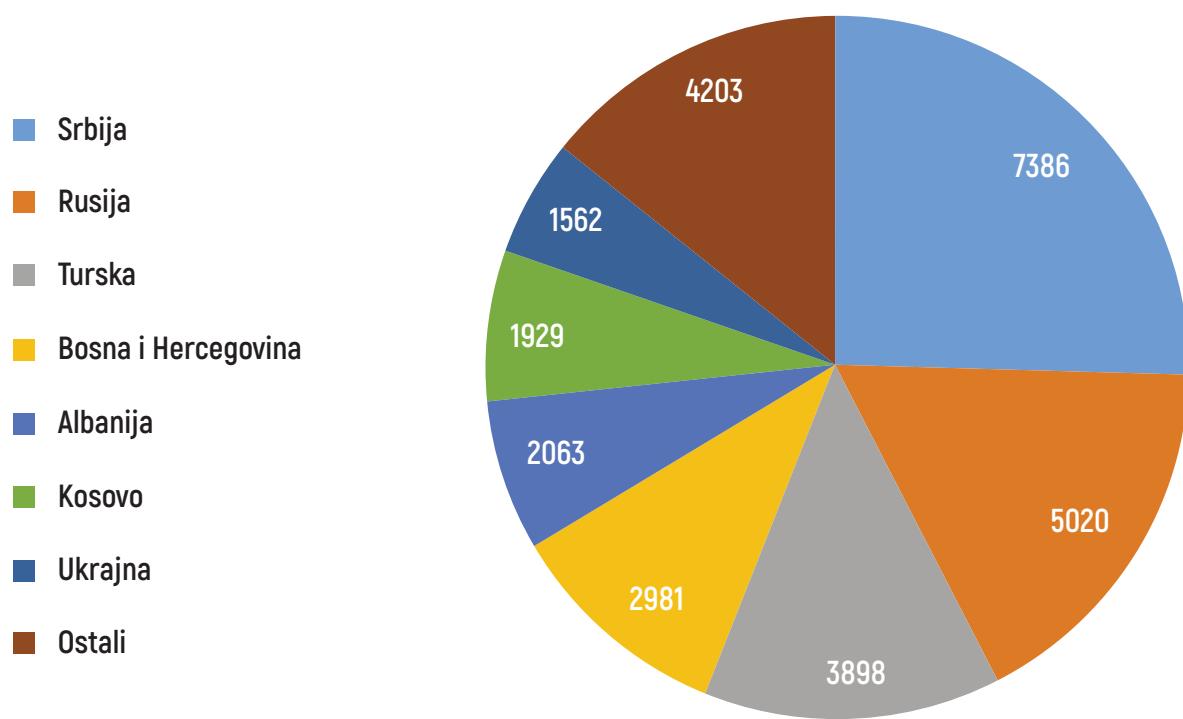
DRŽAVA	BROJ ODOBRENIH DRŽAVLJANSTAVA	PROSJEK	
		GODIŠNJI PROSJEK	NA 1.000 STANOVNIKA
Slovačka	4.200	382	0.07
Litvanija	(za period 2000-2019)	191	0.07
Poljska	44,000	4,000	0.10
Bugarska	11,500	1,045	0.15
Rumunija	38,000	3,454	0.17
Češka Republika	28,800	2,618	0.25
Hrvatska	22,600	2,055	0.5
Letonija	14,300	1,300	0.69
Slovenija	17,500	1,590	0.76
Mađarska	87,000	7,909	0.82
Danska	56,800	5,164	0.89
Austrija	88,400	8,036	0.92
Estonija	13,800	1,255	0.97
SR Njemačka	1,234,600	112,236	1.35
Malta	8,600	782	1.5
Island	6,300	572	1.6
Francuska	1,260,700	114,609	1.74
Kipar	24,300	2,209	1.79
Italija	1,243,200	113,018	1.88
Norveška	150,700	13,700	2.46
Luksemburg	48,300	4,391	7.08
Lihtenštajn	7,100	645	16
Crna Gora	31,000 (from 2006-2020)	2,067	3.31

Izvor: EUROSTAT (<https://ec.europa.eu/eurostat>)

Imajući u vidu podatak da je u Crnoj Gori, za period od 15 godina odobreno blizu 31.000 državljanstava, može se izvući godišnji prosjek od 2.067 odobrenih državljanstava. Ako se ima u vidu da je to bio godišnji prosjek odobravanja dosadašnjeg "restriktivnog" Zakona o crnogorskom državljanstvu, da li se može izvući pretpostavka i projekcija koliko stranaca može u narednom periodu steći crnogorsko državljanstvo, koliko pod postojećim normativnim okvirom a koliko pod onim eventualno liberalizovanim.

Shodno podacima dobijenim od Ministarstva unutrašnjih poslova, u Crnoj Gori se nalaze 29.042 stranca s odobrenim privremenim boravkom.

Grafik 2: Prikaz broja (u hiljadama) stranih državljana s odobrenim statusom stranca sa privremenim boravkom – po zemljama



Izvor: Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore

Kada se detaljnije analiziraju podaci o 29.042 stranca s odobrenim privremenim boravkom dobijeni od Ministarstva unutrašnjih poslova, dolazi se do sljedećeg:

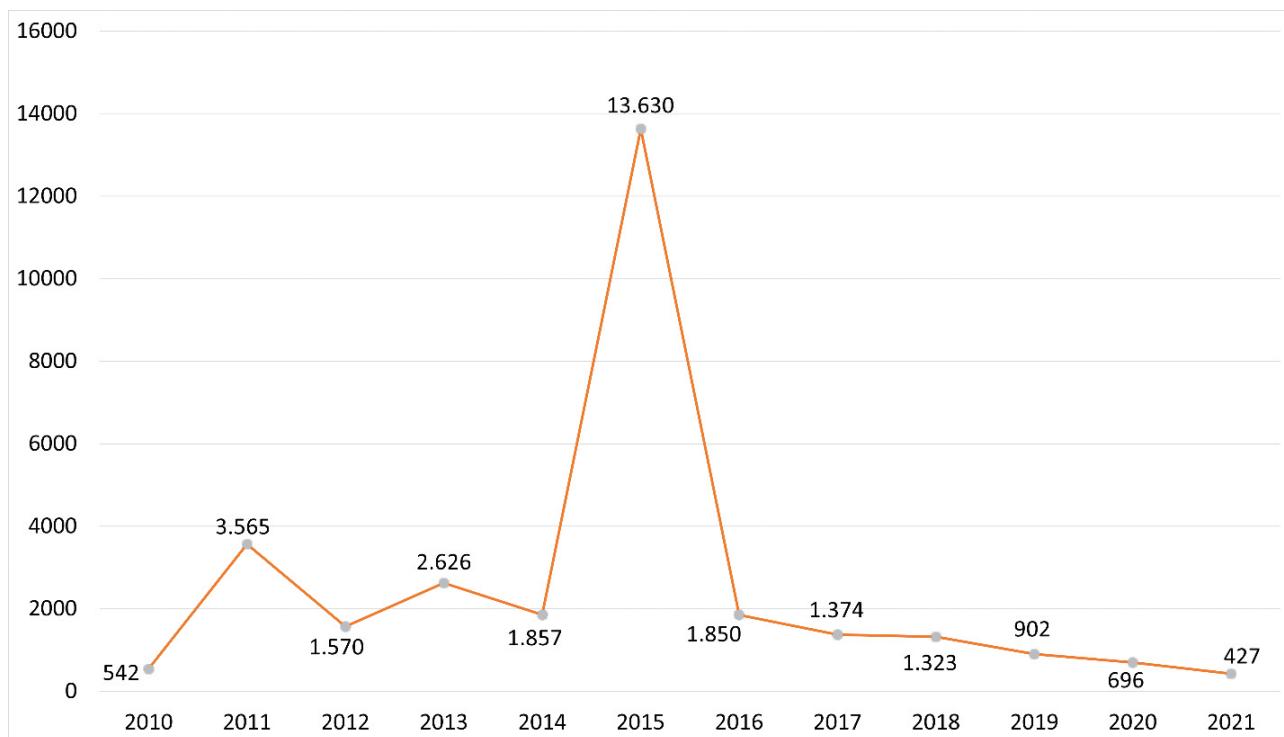
- Za oko 22.000 stranaca pravni osnov odobrenog privremenog boravka je takav da omogućava apliciranje i dobijanje stalnog boravka (nakon ispunjenja zakonom predviđenih uslova);
- Za oko 7.000 stranaca pravni osnov odobrenog privremenog boravka je takav da ne omogućava apliciranje i dobijanje stalnog boravka;
- Imajući u vidu činjenicu da je 2018. godine broj odobrenih privremenih boravaka bio 30.273, 2019. godine – 44.573, 2020. godine – 33.601, može se sa značajnom sigurnošću tvrditi da veliki broj od ovih 29.042 stranaca s odobrenim privremenim boravkom u Crnoj Gori boravi već godinama, te samim tim, u narednih par godina će stići glavni zakonski uslov za apliciranje za stalni boravak (da ima pet neprekidnih godina privremenog boravka u Crnoj Gori);
- Na osnovu prethodnih brojki, sa velikim stepenom izvjesnosti može se izvući projekcija da će u narednih tri do pet godina, oko 20.000 do 22.000 stranaca biti u zakonskoj prilici da apliciraju za dobijanje stalnog boravka.

Kada se detaljnije analiziraju podaci o 30.052 stranca s odobrenim stalnim boravkom, dolazi se do sljedećeg:

- Najveći broj stranaca s odobrenim stalnim boravkom dolazi iz Republike Srbije, Kosova, Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske;
- 9.970 stalnih boravaka je odobreno bivšim raseljenim licima iz Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske i interno raseljenim licima iz Republike Srbije i Kosova;
- 9.284 stalnih boravaka je odobreno državljanima država nastalih na prostoru bivše SFRJ

- koji su imali prijavljeno prebivalište u Crnoj Gori (dominantno državljanin Republike Srbije);
- 5.916 stalnih boravaka je odobreno strancima koji su imali dovoljan broj godina odobrenog neprekidnog privremenog boravka u Crnoj Gori (od čega 3.007 lica su državljanini bivših jugoslovenskih republika, dok su 2.909 državljanini svih ostalih država);
 - 2.034 odobrena stalna boravka se odnose na maloljetna lica;

Grafik 3: Pregled broja stranaca s aktivnim stalnim boravkom po godinama kada su odobreni



Izvor: Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore

Kao što se vidi iz Grafikona 3, broj odobrenih stalnih boravaka opada iz godine u godinu, kao rezultat činjenice da je pritisak rješavanja stalnih boravaka za raseljena i interna raseljena lica, kao i druga lica iz bivših jugoslovenskih republika opadao (najveći broj stalnih boravaka za ova lica je odobren 2015), odnosno da je najveći broj ovih lica regulisao stalni boravak do 2018. godine.

Šta nam podaci navedeni u ovoj studiji još govore?

Imajući u vidu zakonski uslov od pet godina stalnog boravka potrebnih za dobijanje crnogorskog državljanstva (u slučaju braka sa crnogorskim državljaninom – član 11 Zakona o crnogorskem državljanstvu), odnosno zakonski uslov od 10 godina stalnog boravka (u slučaju naturalizacije – član 8 Zakona o crnogorskem državljanstvu), može se doći do osnovane projekcije da će u narednih pet godina, oko 25.000 lica s odobrenim stalnim boravkom (lica koja su stekla stalni boravak u periodu 2010-2017) biti u zakonskoj mogućnosti da apliciraju za dobijanje crnogorskog državljanstva prijemom (bilo po članu 8, bilo po članu 11 Zakona o crnogorskem državljanstvu). Ako se ovome doda podatak da je od ukupnog broja privremenih boravaka, njih 10.129 odobreno i produženo po osnovu spajanja porodice, ukoliko bi se Odluka o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva pri-

emom (čije su izmjene i dopune bile najavljene pa povučene) izmjenila na način da liberalizuje dobijanje državljanstva za ovu kategoriju lica (da im se privremeni boravak računa kao neprekidni boravak potreban za dobijanje državljanstva), može se očekivati da bi u narednih pet godina nekoliko hiljada ovih lica takođe bilo u zakonskoj mogućnosti da steknu crnogorsko državljanstvo.

Dakle, na osnovu prethodnih pokazatelja, osnovano se može dati procjena i projekcija da bi 25.000 do 28.000 stranaca moglo doći u zakonsku poziciju da apliciraju za dobijanje crnogorskog državljanstva u narednih pet godina.

Što se tiče argumenta da će najveći broj od ovih 25.000 do 28.000 stranaca morati da se odredne svog državljanstva, što će onda predstavljati izvjesnu smetnju apliciranju za crnogorsko državljanstvo, postavlja se protivargument: najveći broj ovih stranaca dolazi iz Republike Srbije, čiji Zakon o državljanstvu, u članu 34, propisuje: Lice koje je otpušteno iz državljanstva Republike Srbije i steklo strano državljanstvo i lice kome je na zahtev roditelja prestalo državljanstvo Republike Srbije otpustom ili odricanjem može ponovo steći državljanstvo Republike Srbije ako podnese zahtev za ponovno sticanje državljanstva Republike Srbije, ako je navršilo 18 godina života i nije mu oduzeta poslovna sposobnost i ako podnese pismenu izjavu da Republiku Srbiju smatra svojom državom. Dakle, postavlja se pitanje, postoji li neko u Crnoj Gori ko može garantovati da ova lica neće, nakon otpusta iz državljanstva Srbije i dobijanja crnogorskog državljanstva, ponovo zatražiti srpsko državljanstvo, shodno članu 34 srpskog Zakona o državljanstvu.

Vrlo je upitno da li se prethodni strahovi mogu odagnati eventualnim zaključivanjem Sporazuma o dvojnom državljanstvu između Crne Gore i Republike Srbije. Treba podsjetiti da su, tokom 2008. godine, održane četiri runde pregovora: 01.10.2008. u Beogradu, 08.10.2008. u Budvi, 15.10.2008. u Beogradu i 21.11.2008. godine u Beogradu.³⁵

Iskustva vođenja ovih pregovora između delegacija dvije zemlje ne ulivaju povjerenje u mogućnost postizanja kompromisa. Naime, nakon ove četiri runde, ostala su neusaglašena sljedeća četiri ključna pitanja:

1. Trenutak do koga se priznaje sticanje dvojnog državljanstva – 22.10.2008. ili datum zaključenja ugovora (čl. 1 i 2 Predloga ugovora Crne Gore) / Predlog ugovora Crne Gore sadržao je određenje da taj datum treba da bude 22. oktobar 2008. godine, a Predlog ugovora Republike Srbije je bio taj da to bude trenutak zaključenja ugovora;
2. Zabrana dvostrukog prebivališta (član 11 Predloga ugovora Crne Gore) / Republika Srbija nije prihvatile član 11 Predloga ugovora Crne Gore koji je uređivao pitanje izbjegavanja dvostrukog prebivališta;
3. Prestanak prijema u državljanstvo, bez otpusta, državljana druge ugovorne strane (član 12 Predloga ugovora Crne Gore) / Republika Srbija nije prihvatile član 12 Predloga ugovora Crne Gore o prestanku prijema državljana druge ugovorne strane bez otpusta iz državljanstva osim u određenim izuzecima, a nije prihvatile ni alternativni predlog tog člana (prestanak prijema bez otpusta državljana druge ugovorne strane koji ima prebivalište na teritoriji te druge ugovorne strane);

³⁵ Delegaciju Vlade Crne Gore su činili: Svetozar Đurović, sekretar Ministarstva unutrašnjih poslova, Srđa Spajić, sekretar Ministarstva pravde, Osman Subašić, pomoćnik ministra unutrašnjih poslova, Dragan Đurović, pomoćnik ministra vanjskih poslova, Ivan Milić, savjetnik ministra unutrašnjih poslova, Gordana Krivokapić, samostalni savjetnik u Kabinetu ministra unutrašnjih poslova, Delegaciju Vlade Republike Srbije su činili: Aleksandar Veljković, načelnik Odjeljenja za normativno pravne poslove Sekretarijata Ministarstva unutrašnjih poslova, mr. Vladimir Cvijan, v.d. Generalnog sekretara predsjednika Republike Srbije, Momirka Marinković, direktor Direkcije za konzularne poslove Ministarstva inostranih poslova, Zorica Lončar – Kasalica, načelnik uprave za upravne poslove Ministarstva unutrašnjih poslova, Zoran Kovačević – ministar savjetnik u Ambasadi Republike Srbije u Podgorici

4. Sadržaj i rok za razmjenu spiskova lica koja su stekla dvojno državljanstvo (član 14 Predloga ugovora Crne Gore) / Republika Srbija nije prihvatile član 14 Predloga ugovora Crne Gore koji određuje jasne rokove za razmjenu podataka o licima koja su do 22.10.2008. godine stekla dvojno državljanstvo (u roku od 30 dana od dana zaključenja ugovora – što je bio predlog Crne Gore), bez obzira u kojoj ugovornoj strani imaju prebivalište. Republika Srbija je predložila: “ugovorne strane, po stupanju na snagu ovog ugovora, razmijeniće spiskove dvojnih državljana prema prebivalištu na teritoriji svake od ugovornih strana” (član 11 stav 2 Predloga ugovora Republike Srbije).

Takođe, značajan broj među ovih 25.000 do 28.000 stranaca su državljeni Bosne i Hercegovine. Njihov zakon o državljanstvu, u članu 14, predviđa: “Lice kojem je državljanstvo BiH, radi sticanja ili zadržavanja državljanstva druge države, prestalo odricanjem ili otpustom, može podnijeti zahtjev za ponovno sticanje državljanstva BiH, ako ispunjava uslove iz člana 9, osim uslova iz stava (1) tač. a) i b), samo ako ima odobren privremeni boravak na teritoriji Bosne i Hercegovine najmanje jednu godinu neposredno prije podnošenja zahtjeva ili odobren stalni boravak”. Isto pitanje i u ovom slučaju: ko može pružiti garancije da neko lice iz Bosne i Hercegovine, nakon otpusta iz njihovog državljanstva i sticanja crnogorskog državljanstva neće poći u Bosnu i Hercegovinu, regulisati privremeni boravak samo jednu godinu (koji može biti fiktivni) i nakon toga povratiti državljanstvo BiH. Takođe, značajan broj BiH državljeni koji dolaze iz Republike Srpske ne haju previše za državljanstvo BiH jer, pored njega, posjeduju državljanstvo Republike Srbije, tako da im gubitak državljanstva Bosne i Hercegovine ne bi predstavljao smetnju za sticanje crnogorskog državljanstva.

Suština je da su zakoni o državljanstvu ove dvije države u pogledu ponovnog sticanja državljanstva veoma liberalni i praktično ne postoje nikakve smetnje za to (osim u BiH gdje se mora ispuniti taj uslov od godinu dana privremenog boravka).

Polazeći od činjenice da je značajan broj crnogorskih državljeni u prethodnih 13 godina otušten iz crnogorskog državljanstva zbog prijema nekog drugog državljanstva (2.828), te činjenice značajnog broja crnogorskih državljeni koji žive u inostranstvu i koji najavljenim izmjenama i dopunama Zakona o registrima prebivališta i boravišta mogu izgubiti prebivalište u Crnoj Gori, a time i biračko pravo, činjenice najavljenе liberalizacije dobijanja crnogorskog državljanstva, kao i projekcija koliko mladih ljudi želi da ode iz Crne Gore, *može se reći da je potpuno opravdan strah značajnog dijela javnosti o promjeni demografske, nacionalne i ideološke strukture Crne Gore.*

3.5. Kontrola biračkog spiska u Crnoj Gori

U okviru redovnih aktivnosti koje CeMI preduzima na planu kontrole biračkog spiska izvršena je kontrola dijela birača upisanih u birački spisak opštine Nikšić, te kompletног biračkog spiska Herceg Novog. Kontrolom je utvrđeno da je u biračkom spisku u Herceg Novom upisan 2.691 birač sa prebivalištem u drugoj državi, što predstavlja 10,55% od ukupnog biračkog tijela u ovoj opštini. Od toga 1.974 birača sa prebivalištem u Srbiji, što čini 7,74% od ukupno 25.507 upisanih birača u toj opštini (koliko ih je bilo na parlamentarnim izborima prošle godine), dok ostala lica (717) imaju prebivalište u Bosni i Hercegovini. Takođe, evidentirana su 82 lica koja imaju trojno prebivalište, odnosno i trojno državljanstvo.

CeMI je 18. marta podnio zahtjev Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP) za pristup biračkom spisku, da bi nakon toga izvršio provjeru svih birača iz biračkog spiska Herceg Novog. CeMI je sproveo uporednu provjeru sa biračkim spiskom Srbije, koji je dostupan na internet strani-

ci www.upit.birackispisak.gov.rs i sa biračkim spiskom Bosne i Hercegovine koji se nalazi na stranici www.izbori.ba.

Kontrola biračkog spiska u opštini Herceg Novi predstavlja jedinu sveobuhvatnu kontrolu biračkog spiska za jedan izborni proces. CeMI kao akreditovana organizacija za kontrolu izbornog procesa ima pravo da vrši kontrolu biračkog spiska, te pristup određenim podacima. U skladu sa propisima o zaštiti ličnih podataka, CeMI je dostavio MUP-u podatke o licima koja se nezakonito nalaze u biračkom spisku i tražio njihovo brisanje, kako za opštini Herceg Novi tako i za opštini Nikšić. Ukupan broj lica za koje je dokazano da su duplo upisani u birački spisak, te da treba da budu uklonjeni iz crnogorskog biračkog spiska je 3.652 što predstavlja na nivou biračkog spiska za Crnu Goru 0,67%. Znači dokazano je na bazi provjere nepravilnosti u jednoj opštini, te dijela nepravilnosti u drugoj one zajedno predstavljaju 0,67% nacionalnog biračkog spiska (skoro jedan poslanički mandat), što u situaciji duboke političke podjele može odlučivati ko ima vladajuću većinu. Takođe, vrijedno je napomenuti da je zakonski prag za sticanje zagarantovanog mandata za hrvatsku manjinu 0,35%, odnosno za ostale 0,7% tako da broj dokazano nezakonito upisanih birača je veći od cijene rezervisanih mandata za državni parlament, a efekat može da bude i snažniji kada se ima u vidu da je riječ o primjeni d'Hondtove formule.

Iako su u susret lokalnim izborima u Nikšiću predstavnici MUP-a najavljivali provjere i brisanja iz biračkog spiska, MUP nije preuzeo nijednu radnju na uklanjanju lica koja se nezakonito nalaze u biračkom spisku. Nijedan od ovih slučaja nije riješen prije izbora. Savjet za transparentnost MUP-a Crne Gore, kojem je u nadležnosti uklanjanje nepravilnosti u biračkom spisku, i Savjet za kontrolu biračkog spiska kojim predsjedava potpredsjednik Vlade Crne Gore nijesu preuzeli nijednu radnju povodom ovih podataka. Umjesto toga predstavnik CeMI-ja je pozvan od strane policije i ispitivan sa ciljem da se pokuša dokazati da su zloupotrijebljeni privatni podaci. U CeMI-ju ovo tumače pritiskom kako bi se ovo pitanje eventualno zataškalo.

MUP je 28. aprila 2021. godine, izdao saopštenje da je, na osnovu određenih indicija i saznanja, počelo provjeru 8.000 građana koji se nalaze u biračkom spisku Republike Srbije, Bosne i Hercegovine i Republike Kosovo, zbog prepostavke da, pored crnogorskog, imaju i državljanstvo druge države. Izvršena je provjera za ukupno 2.703 lica, od čega će za 2.108 lica biti pokrenuti postupci za gubitak crnogorskog državljanstva po sili zakona, dok je za 595 lica utvrđeno da u skladu sa Zakonom o crnogorskom državljanstvu imaju dvojno državljanstvo, to jest, stekla su državljanstvo druge države prije 3. juna 2006. godine, što je u skladu sa crnogorskim zakonom. Iz Ministarstva unutrašnjih poslova su naveli da će, shodno članu 31 stav 3 Zakona o crnogorskom državljanstvu, tim licima biti omogućeno da se izjasne davanjem izjave na zapisnik koje državljanstvo želi da zadrže, što znači da ne gube crnogorsko državljanstvo po automatizmu. Tim licima se daje rok od tri mjeseca da dostave dokaz o podnesenom zahtjevu za otpust iz državljanstva druge države, a u roku od godinu su dužni da dostave dokaz o otpustu iz državljanstva druge države. Nakon toga, ako je neko dostavio dokaz o otpustu iz državljanstva druge države, donosi se rješenje o obustavi postupka i on zadržava crnogorsko državljanstvo i navedeno lice, ostaje potpuno zakonito u biračkom spisku. U suprotnom se crnogorsko državljanstvo gubi po sili zakona.

Ovakvo postupanje Ministarstva unutrašnjih poslova u praksi nema zakonsko utemeljenje, odnosno pravno uporište u Zakonu o crnogorskom državljanstvu. Argumenti za ovakvu konstataciju su sljedeći: članom 31 stav 2 Zakona o crnogorskom državljanstvu, propisano je: "Crnogorsko državljanstvo gubi se po sili zakona danom nastupanja činjenica ili okolnosti iz člana 24 ovog zakona, o čemu nadležni organ, po službenoj dužnosti, donosi rješenje". Stavom 3 istog člana, propisano je: "U postupku donošenja rješenja iz stava 2 ovog člana, nadležni organ obavezan je da omogući licu da se izjasni o činjenicama i okolnostima iz člana 24 ovog zakona. Rješenje se može donijeti i bez izjave lica koje je uredno pozvano, ako ne podnese pisani izjavu

u određenom roku". Član 24 stav 1 tačka 1 Zakona propisuje: "Punoljetni crnogorski državljanin, koji ima i državljanstvo druge države, po sili zakona gubi crnogorsko državljanstvo, ako je dobrovoljno stekao državljanstvo druge države, osim u slučaju predviđenim članom 18 stav 2 ovog zakona (u slučaju da je stečeno na osnovu međunarodnog ugovora). Stavom 4 člana 24, propisano je da: "Nadležni organ obavezan je pokrenuti postupak po službenoj dužnosti, nakon saznanja o činjenicama iz st. 1 do 3 ovog člana".

Šta nam govore prethodno navedene zakonske odredbe?

Prije svega, da stav 2 člana 24 i stav 2 člana 31 predstavljaju imperativne norme (državljanstvo se gubi po sili zakona danom nastupanja činjenica i okolnosti/Punoljetni crnogorski državljanin, koji ima i državljanstvo druge države, po sili zakona gubi crnogorsko državljanstvo, ako je dobrovoljno stekao državljanstvo druge države). Ministarstvo unutrašnjih poslova je dužno primijeniti ove imperativne norme na način kako su i propisane zakonom. Tumačenje i praksu MUP-a po kojima se licu daje određeni rok da razmisli da li ipak želi da zadrži crnogorsko državljanstvo, ako se odrekne drugog državljanstva, Zakon ne prepoznaje i ovakva praksa predstavlja dezavuisanje i derogiranje samog zakona, odnosno predstavlja jedan vid normativne gimnastike sa ciljem da se, kroz omogućavanje učešća lica u postupku (kojom prilikom on treba da odluči koje državljanstvo će da zadrži), tom elementu donošenja odluke lica, pruži forma da on to radi u skladu sa Zakonom o upravnom postupku, pa je onda, u toku samog postupka, to lice ipak odlučilo da će ostati "vjeran" crnogorskom državljanstvu i da će ispraviti zakonom nedozvoljenu radnju sticanja drugog državljanstva tako što će se odreći tog drugog državljanstva i na taj način ispraviti očigledno kršenje Zakona o crnogorskom državljanstvu.

Pravna situacija po kojoj se licu daje određeni rok da razmisli čije će državljanstvo da zadrži, odnosno čijeg državljanstva će se odreći, mora biti eksplicitno propisana Zakonom o crnogorskom državljanstvu (sam postupak i rok koji se daje licu), odnosno može imati isključivo pravni osnov u tom zakonu, a nikako se ne može zaognuti pravima stranke u upravnom postupku i samim pravilima vođenja upravnog postupka i da se u tome traži pravno utemeljenje takvog postupanja službenika MUP-a, koje u ovoj upravnoj stvari mora isključivo biti utemeljeno u Zakonu o crnogorskom državljanstvu.

Uostalom, ovakvo postupanje MUP-a šalje poruku građanima da slobodno probaju i uzmu državljanstvo druge države, pa ako ih MUP uhvati i otkrije u tome, oni će onda imati godinu dana da se odreknu tog drugog državljanstva. Cilj, smisao i duh Zakona o crnogorskom državljanstvu nije da omogućava, podstiče i dozvoljava takvo postupanje građana u praksi.

Kada se govori o primjeni crnogorskih propisa u ovakvim situacijama, konkretno Zakona o crnogorskom državljanstvu i Zakona o registrima prebivališta i boravišta (kako važećeg, tako i budućih izmjena i dopuna), rješavanje ovog pitanja ima dvije dimenzije: ***prvu političku***, u smislu postojanja političke volje i spremnosti da se pokrene postupak po službenoj dužnosti za utvrđivanje svih relevantnih činjenica o navodima i indicijama da neko lice ima prebivalište ili državljanstvo u nekoj drugoj državi koje je moguće stečeno suprotno Zakonu o crnogorskom državljanstvu, ***i drugu, profesionalno - stručnu dimenziju***, koja se odnosi na spremnost, nezavisnost, stručnost, umješnost i integritet službenika Ministarstva unutrašnjih poslova da izvedu do kraja postupak pokrenut po službenoj dužnosti po ovom pitanju.

Najbolji pokazatelj slabosti i nespremnosti (političke i kadrovske) države Crne Gore i njenih nadležnih organa (prije svih Ministarstva unutrašnjih poslova) da se implementira član 24 Zakona o crnogorskom državljanstvu jeste mali broj pokrenutih i okončanih postupaka oduzimanja crnogorskog državljanstva po službenoj dužnosti. Shodno podacima Ministarstva unutrašnjih poslova, u periodu od 5. maja 2008. pa do 18. maja 2021. godine, po službenoj dužnosti je

pokrenuto 1.408 zahtjeva za gubitak crnogorskog državljanstva po sili zakona, od čega je donijeto 561 rješenje o gubitku crnogorskog državljanstva po sili zakona (nepunih 40%). Dakle, za period od 13 godina, prosječno je godišnje pokretano 108 zahtjeva po službenoj dužnosti, odnosno prosječno su 43 lica godišnje gubila crnogorsko državljanstvo po sili zakona.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PREPORUKE

Način na koji je Vlada Crne Gore, na sjednici od 26. marta 2021. godine, usvojila dvije informacije, brzina i nedovoljan nivo transparentnosti koji je pratio pripremu izmjena Odluke o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom (koja je kasnije povučena zbog pritiska javnosti), nestručnost i nepoznavanje materije koja se uređuje prilikom formulisanja izmjena Odluke, ukazuje da se izmjenama nije pristupilo sa stručne i profesionalne strane, da samom postupku nije prethodilo profesionalno i stručno promišljanje, prijeko potrebna analiza trenutnog stanja i ishodi i rezultati koji se izmjenama očekuju. Imajući u vidu činjenicu da u Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP) postoje profesionalci i eksperti za ovu oblast, prethodno ukazuje da isti nijesu bili konsultovani prilikom pripreme Informacije i izmjena Odluke, već da je postupak iniciran i odraćen "spolja".

Ukoliko je osnovni razlog usvajanja dvije Informacije i izmjena Odluke bio, kako navode iz MUP-a, ispravljanje nepravdi, tom "ispravljanju nepravdi" se trebalo i moralo drugačije pristupiti. Ukoliko je bilo slučajeva, a sigurno da jeste, da je neko lice bilo oštećeno u postupku odlučivanja po zahtjevu za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom, ti slučajevi se mogu analizirati i preispitati u okviru postojećeg normativnog okvira. Da se utvrdi njihov broj i specifičnost, te da se pristupi ponovnom postupanju i rješavanju onih predmeta gdje se može utvrditi greška državnog organa (npr. u pogledu mišljenja Agencije za nacionalnu bezbjednost i dr), a imajući u vidu presude Upravnog suda, kao i pravne stavove Upravnog suda za svaki pojedinačni predmet. Ovakvom jednom analizom bi se utvrdio tačan broj lica prema kojima je "crnogorski sistem državljanstva" bio nepravedan i to ne bi iziskivalo previše vremena, kao ni veliki kadrovske potencijal, s obzirom da je registar crnogorskih državljan elektronski vođena baza podataka koja omogućava brzo i prilično jednostavno pronalaženje svih "spornih" predmeta.

Izmjenama Odluke trebalo je dakle pristupiti tek nakon detaljne analize trenutnog stanja, koja ne može obuhvatiti samo pitanja sudske prakse, odnosno kako su sudije Upravnog suda rješavale predmete u upravnim sporovima iz ove oblasti, a kako je to opisano u Informaciji na nepune tri stranice koju je usvojila Vlada krajem marta tekuće godine. Tokom implementacije Zakona o crnogorskom državljanstvu i Zakona o strancima, u praksi je sigurno bilo i grešaka službenika, nesnalaženja, neujednačene prakse rješavanja zahtjeva, neadekvatnih i neracionalnih postupaka i mišljenja službenika ANB-a koji su, svi zajedno, u manjoj ili većoj mjeri, otežavali rješavanje zahtjeva stranaca koji, kao neuke stranke, često nisu bili podučeni i upoznati od strane nadležnih službenika o njihovim pravima i obavezama, itd. Ali to treba da se analizira i jasno utvrdi prava slika, kako bi na taj način izbjegli bilo kakva politizovanja ove teme.

Na ovaj način bi se pokazala ozbiljnost, temeljnost i pravi put rješavanja eventualno spornih pitanja, te pokazalo da li je Odluku potrebno mijenjati upravo zbog tih nepravdi iz prošlosti, ili se izmjenama Odluke želi liberalizovati budući prijem u državljanstvo određenih kategorija stranaca. Dakle, ovdje treba razjasniti da li Vlada pristupa izmjenama Odluke zbog ispravljanja nepravdi iz prošlosti, zbog sprječavanja nepravdi do kojih može doći u budućnosti, zbog olakšavanja prijema u državljanstvo lica koja su u braku sa crnogorskim državljanima, ili pak, kako je predsjednik Vlade istakao, zbog nemalog broja (a pritom taj broj nije preciziran) lica koji žive dugo vremena u Crnoj Gori bez regulisanog državljanstva. Način na koji se pristupilo rješavanju ovog pitanja, implicira i izaziva sumnju da su u pitanju politički razlozi.

Ovaj unilateralni pokušaj sređivanja biračkog spiska preko izmjena Zakona o registrima prebivališta i boravišta, bez koordinacije s aktivnostima na utvrđivanju broja crnogorskih državljan

koji su, suprotno Zakonu o crnogorskom državljanstvu, stekli državljanstvo neke druge države, bez odgovarajuće analize trenutnog stanja (osim šture i kratke Informacije usvojene na sjednici Vlade od 26. marta), analize drugih modela sređivanja biračkog spiska, uporednih iskustava, uključivanja svih relevantnih subjekata, širokog parlamentarnog dijaloga, zaista izaziva "opravdanu sumnju" da je usmjeren na odjavu, odnosno marginalizovanje određene nacionalne zajednice koja tradicionalno naseljava određene zemlje što, u kombinaciji sa liberalizacijom zakonskih uslova za prijem u crnogorsko državljanstvo može značajno uticati na promjenu nacionalne i ideološke strukture u biračkom tijelu. Samo sređeno i uređeno pitanje državljanstva i prebivališta zajedno može dovesti do tačnog i preciznog biračkog spiska. Jedno bez drugog ne ide i ne može dati očekivane rezultate. Samo potenciranje i sprovođenje aktivnosti na rješavanju pitanja prebivališta, bez istovremene i koordinirane aktivnosti na čišćenju registra državljanstva od svih onih koji ne zaslužuju u njemu da budu, neće dovesti do kvalitetnog sređivanja biračkog spiska.

Vrlo je bitno navesti jednu nesporну zakonsku i stručno-profesionalnu činjenicu, koju posebno trebaju imati u vidu politički akteri koji često iznose stavove da sređivanje registra prebivališta, odnosno brisanje iz njega svih onih građana koji žive u inostranstvu, i samim tim gubitka biračkog prava, neće dovesti do toga da će tim građanima biti oduzeto crnogorsko državljanstvo. Takvi stavovi političkih subjekata su netačni i neosnovani. Brisanje iz registra prebivališta može dovesti i do gubitka crnogorskog državljanstva. To se da obrazložiti na sljedećem primjeru: **uko-**
liko se u postupku ponovne prijave, odnosno odjave prebivališta određenog lica, kako to Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o registrima prebivališta i boravišta predviđa (po zahtjevu ili po službenoj dužnosti) utvrđi da je to lice steklo prebivalište u toj zemlji na osnovu činjenice jer je postao državljanin te zemlje nakon 3. juna 2006. godine, službenik Ministarstva unutrašnjih poslova ne smije ignorisati tu utvrđenu činjenicu i dužan je da, u skladu sa članom 24 Zakona o crnogorskom državljanstvu, pokrene postupak po službenoj dužnosti za oduzimanje crnogorskog državljanstva tom licu, i to na isti način prema svima, bilo da je u pitanju lice koje živi u nekoj od zemalja Zapadne Evrope, u Sjedinjenim Američkim Državama ili Republići Srbiji. Svi politički akteri i donosioci odluka moraju biti svjesni ovoga, jer su ovo moguće zakonske reperkusije (Pandorina kutija koja može biti otvorena) procesa preispitivanja i utvrđivanja vjerodostojnosti i tačnosti prebivališta nekog lica u Crnoj Gori.

Procedure koje će nametnuti novi zakon – ponovna prijava u roku od godinu dana, vođenje upravnog postupka odjave prebivališta po službenoj dužnosti na osnovu terenske provjere u kome će zainteresovano lice uzeti učešće, dokazivanje u tom upravnom postupku činjenice da se to lice iselilo iz Crne Gore u drugu državu sa namjerom da u njoj živi a da, pri tome, sami Nacrt zakona nije bliže definisao šta to znači namjera da se u drugoj državi stalno živi ili da se lice trajno iselilo ili trajno nastanilo u drugoj državi i druge pojedinosti, više faza vođenja postupka i zahtjevne procedure upravnog postupka koje moraju prethoditi donošenju svakog pojedinačnog akta, izazvaće upravno-administrativni haos sa kojima neće moći uspješno i kvalitetno da se nosi mali broj službenika MUP-a koji može biti opredijeljen za vođenje tih postupaka. A o upravnim sporovima i roku Upravnog suda da po tužbi zbog brisanja iz biračkog spiska odluči za 24 časa od časa prijema tužbe, u skladu sa čl. 14 i 15 Zakona o biračkom spisku, da i ne govorimo.

Dakle, svaki pojedinačni upravni akt koji ne bude donijet u skladu sa pravilima upravnog postupka (a imajući u vidu veliki broj budućih upravnih postupaka i veliku vjerovatnoću administrativno-upravnih propusta do kojih će doći zbog velikog broja budućih predmeta i slabih administrativnih kapaciteta nadležnih službi) biće nezakonit, što će za posljedicu imati višegodišnje upravno-sudske nadgornjavanje građana sa državom i trošak države zbog očekivano velikog broja odštetnih zahtjeva (kako prema nacionalnim sudovima, tako i prema sudu u Strazburu). Takođe, crnogorski državljeni biće primorani na ponovni upis u registar prebivališta, što

može dovesti kod značajnog dijela građana do bojkota, kod drugog dijela građana do nezainteresovanosti, a sve ovo skupa do obesmišljavanja cijelokupnog procesa i nepouzdanosti samog registra prebivališta.

Nadležnost i ovlašćenja policije da vrši terenske provjere tačnosti prijavljenog prebivališta, ukoliko se jasno i nedvosmisleno ne preciziraju zakonom, mogu dovesti do opasnosti zadiranja u ustavom zagarantovana prava i do potencijalno prevelikih diskrecionih ovlašćenja policije, koja onda mogu vrlo lako i da se zloupotrijebe (bilo politički, kroz vršenje političkog uticaja na policijske službenike, bilo u smislu potencijalnih koruptivnih radnji policijskih službenika).

Postavlja se i pitanje da li su predložene norme usaglašene sa načelima proporcionalnosti prema kojem javna uprava može građanima nametati obaveze samo do granice koja je neophodna kako bi se postigla svrha date norme, dakle norme moraju biti proporcionalne ciljevima koji se žele postići.

Potencijalna posljedica donijetih rješenja o odjavi prebivališta bi bila uskraćivanje građanima da imaju pristup pravima koja im pripadaju po osnovu prebivališta, što bi prouzrokovalo pravnu nesigurnost kod značajnog broja građana prilikom ostvarivanja egzistencijalnih i građanskih prava. Ovo može biti sporno s aspekta principa zakonitosti koji zahtijeva da norma kojom se ograničava određeno pravo mora imati svoje uporište u Ustavu.

Prisutno je pitanje i dilema koliko proces označavanja naziva naselja, ulica, trgova i zgrada, koji još uvijek nije okončan, može biti realna smetnja implementaciji budućih odredaba Zakona o registrima prebivališta i boravišta. U Crnoj Gori i dalje postoji značajan broj naselja, ulica, zgrada koji nisu adekvatno i odgovarajuće označeni.

Preporuka 1:

Skupštinski Odbor za sveobuhvatnu reformu izbornog zakonodavstva treba da sa dužnom pažnjom razmotri sve preporuke relevantnih domaćih i međunarodnih organizacija koja se tiču uslova za ostvarivanje biračkog prava. Niti jedan zakonski tekst, niti jedna odredba unutar zakona kojima se na direktni ili indirektni način uređuje oblast organizacije izbornih procesa ne smije da bude donesena sa sakrivenim političkim motivima iza kojih stoji namjera donosilaca odluka da sprovedu svojevrstan etnički, politički i izborni inženjerинг. Ova preporuka se posebno odnosi na postupak u kome će biti razmatrane izmjene i dopune Zakona o registrima prebivališta i boravišta.

Preporuka 2:

Evropska unija, SAD, Njemačka, UK, kao i OSCE/ODIHR i druge relevantne međunarodne organizacije koje djeluju na području zemalja Zapadnog Balkana, moraju aktivnije da se uključe u pitanja koja se odnose na provjeru podataka o državljanstvima među zemljama regiona, od kojih direktno zavisi ostvarivanje njihovog biračkog prava. Na političkom nivou, neophodno je podstaći vlade u zemljama regiona, da pokažu puni stepen kooperativnosti na polju utvrđivanja pouzdanih informacija o statusu lica za koja se sumnja da su bez pravnog osnova upisani u biračke spiskove dvije ili više zemalja regiona. Inicijative NVO, medija i nezavisnih istraživača usmjerjenih ka otkrivanju potpunih podataka o licima koji su bez pravnog osnova upisana u biračke spiskove više zemalja treba da budu ohrabrene od strane međunarodnih organizacija,

kako iste ne bi bile izložene progonu političkih elita, kojima iznošenje u javnost ove vrste informacija ne bi išlo u prilog.

Preporuka 3:

Član 24 Zakona o crnogorskom državljanstvu propisuje da je nadležni organ obavezan pokrenuti postupak po službenoj dužnosti, nakon saznanja o činjenicama da je određeno lice steklo državljanstvo neke druge države suprotno Zakonu. Međutim, ono što nedostaje kako bi ova zakonska norma dobila svoj puni zamah i zadovoljavajući stepen implementiranosti, jeste, pored političke volje i spremnosti, odgovarajući podzakonski akt koji bi detaljno razradio ovo "postupanje po službenoj dužnosti", nešto poput "standardnih operativnih procedura", gdje bi službenici, na osnovu terenskih i operativnih saznanja policije (slično predviđa i Nacrt zakona o registrima prebivališta i boravišta u domenu terenskih provjera) sproveli jasno propisane procedure utemeljene u zakonu i pri tome koristili raspoložive evidencije i baze podataka, kako svog organa i drugih državnih organa Crne Gore, tako i raspoložive evidencije i baze podataka državnih organa drugih država (kao npr. internet stranice www.upit.birackispisak.gov.rs i www.izbori.ba).

Preporuka 4:

Vođenje upravnog postupka oduzimanja crnogorskog državljanstva po sili zakona može dodatno biti pojačano i uvidom u evidenciju prelazaka državne granice, na osnovu kojeg se može utvrditi sa kojim ispravama je dotično lice prelazilo državnu granicu u prethodnom periodu. Nadalje, mogu se iskoristiti podaci kojima raspolažu drugi organi (Fond za zdravstveno osiguranje, Poreska uprava, Fond PIO, Zavod za zapošljavanje i dr), kao npr., da li lice redovno plaća poreze u Crnoj Gori, da li mu se uplaćuju porezi i doprinosi na zaradu u Crnoj Gori, ukoliko nije u radnom odnosu, da li je prijavljen Zavodu za zapošljavanje, da li je korisnik nekog od oblika socijalnih davanja, da li je bio korisnik zdravstvenog osiguranja i usluga zdravstvene zaštite u Crnoj Gori, da li je korisnik penzije u Crnoj Gori i dr. Značajan je spektar mogućnosti utvrđivanja neke činjenice, posebno u eri tehnološkog razvoja i dostupnosti velikog broja informacija i softverskih mogućnosti uparivanja postojećih baza i izvlačenja određenih presjeka i zaključaka.

Preporuka 5:

Birački spisak se može "srediti i očistiti" provjerom i kontrolom izvornih registara koji tvore birački spisak (prije svih registra državljanja). Valjanost i ispravnost biračkog spiska zavisi od valjanosti i ispravnosti izvornih registara. Postojanje "fantoma" u biračkom spisku može biti samo rezultat činjenice da je neko lice, bez ispunjavanja zakonskih uslova, odnosno bez odgovarajućeg pravnog osnova, upisano u registar državljanja ili registar prebivališta u cilju upisivanja u birački spisak kako bi glasalo za određenu političku partiju ili grupaciju. Treba podsjetiti da je 2008. godine uspostavljen Centralni registar stanovništva, kao računarski vođena baza podataka, koji se uspostavio na osnovu podataka iz registra matičnih brojeva, registara prebivališta i boravišta, registra crnogorskih državljanja, matičnih registara i drugih evidencija koje su se vodile na osnovu zakona i drugih propisa. Dakle, podaci koji su se preuzeли za CRS su podaci o matičnom broju - iz registra matičnih brojeva; rođenju, ličnom imenu, roditeljima, izmjeni ili brisanju - iz registra rođenih; zaključenju braka i prestanku braka - iz registra vjenčanih; smrти - iz registra umrlih; sticanju i prestanku crnogorskog državljanstva - iz registra crnogorskih državljanja; prebivalištu crnogorskih državljanja i članova njihovih domaćinstava, prebivalištu i privremenom prebivalištu stranaca sa stalnim i privremenim boravkom i crnogorskim

državljanima sa stalnim ili privremenim boravkom u inostranstvu - iz registra prebivališta. Podaci iz Centralnog registra čuvaju se trajno. Podaci o licima koja su umrla ili o kojima su podaci poništeni čuvaju se 20 godina u Centralnom registru, nakon čega se ustupaju organu nadležnom za arhivske poslove. Prije "puštanja u rad" Centralnog registra stanovništva, izvjesno vrijeme je trajao proces unošenja u CRS svih prethodno navedenih podataka koji su do tada vođeni u obliku knjiga i pisanih evidencija (matična knjiga rođenih, matična knjiga državljanina i dr.). Sve ove knjige i pisane evidencije su skenirane i postale su sastavni dio CRS-a. To znači da se uvidom u CRS mogu provjeriti svi relevantni podaci o nekom licu na osnovu izvornih registara. Upravo tom detaljnom provjerom kroz CRS (izvornih registara i povezanih upravnih postupaka) može se ustanoviti da li je lice steklo državljanstvo i prebivalište u skladu sa zakonom, jer postoje pisani tragovi i dokumentacija upravnih postupaka koji su vođeni za to lice, a koji su skenirani i pothranjeni u CRS-u ili se čuvaju u papirnoj formi. Na ovaj način mogu se provjeriti svih oko 540.000 upisanih birača. To bi, naravno, zahtijevalo vrijeme i dodatno angažovanje službenika MUP-a (15-20 službenika MUP-a bi za godinu, do godinu i po dana moglo da provjeri svih oko 540.000 upisanih birača i da detektuje i locira sve one birače koji su bez odgovarajućeg pravnog osnova upisani u registar državljanina ili prebivališta, odnosno koji su određenim malverzacijama/nezakonitim postupanjima upisani u te registre). Dakle, potrebna je dobra volja Vlade i resornog ministra, određena finansijska sredstva za naknade za rad službenika, jedna veća prostorija i dovoljan broj računara sa pristupom CRS-u.

Preporuka 6:

Neophodno je razmotriti produžavanje predviđenog roka za ponovnu prijavu prebivališta sa jedne na dvije godine od dana stupanja na snagu zakona, kao i mogućnosti da se ova ponovna prijava vrši elektronski, na osnovu odgovarajuće platforme, što bi značajno smanjilo troškove dolaska u Crnu Goru (posebno onima koji borave u SAD, Kanadi, Australiji ...), kao i značajnu uštedu vremena brojnim građanima na privremenom boravku u inostranstvu.

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-85547-74-4
COBISS.CG-ID 18896388

ISBN 978-86-85547-74-4

A standard linear barcode representing the ISBN number 978-86-85547-74-4.

9 788685 547744 >

