

Crnogorsko državljanstvo na putu za EU

Novembar, 2012. godine

Sažetak

Državljanstvo je u Crnoj Gori definisano isključivo kao pravna veza između osobe i države, i kao takvo ne sadrži bilo kakve etničke odrednice. Tekst Zakona o crnogorskom državljanstvu iz 2008. godine, koji je mijenjan i dopunjavan prvo 2010. a potom i dvaput 2011. godine, govori nam da je – u poređenju sa zemljama iz regiona – ovaj zakon restriktivan. Ovo proizilazi iz političke istorije Crne Gore poslije raspada Jugoslavije. Zaista, suverena država ima neosporivo pravo da reguliše pitanje pripadanja i nepripadanja. Međutim, postoji niz aspekata Zakona o crnogorskom državljanstvu iz 2008. godine koji se mogu unaprijediti. Mnogi od ovih aspekata predstavljeni u ovoj analizi jako su bitni u kontekstu ljudskih prava, koja su sastavni dio procesa pridruživanja Evropskoj uniji. Druge aspekte, a posebno olakšano dobijanje državljanstva za marginalizovane ili društveno ranjive grupe, bi crnogorski zakonodavci trebalo da uzmu u obzir iz humanitarnih razloga.

Opis problema

Govoreći o formiranju novih država nakon Hladnog rata ranih devedesetih američki sociolog Rodžers Brubejker (1992: 180) je rekao da je „državljanstvo posljednji stub državnog suvereniteta”. I zaista, regulisanje pitanja državljanstva je isključivo pravo države, pa stoga način na koji zakonodavstvo države uređuje pitanje državljanstva umnogome može objasniti kako je država nastala, te i kako funkcioniše. Ovo je slučaj i u Crnoj Gori, koja je ustanovila svoj prvi nezavisni režim državljanstva Ustavom iz 2007. godine i Zakonom o crnogorskom državljanstvu iz 2008. godine. Dakle, ono što slijedi je analiza mogućih izazova sa kojima će se suočavati zemlja po pitanju pravnih rješenja i implementacije Zakona o crnogorskom državljanstvu. Analiza je usmjerena na određene šire aspekte koji mogu postati sporni u pogledu pristupanja Crne Gore

Evropskoj uniji (EU), sa posebnim osvrtom na pitanja ljudskih prava koja su sastavni dio uslova za članstvo u EU. Ova analiza politike se ne bavi direktno pitanjima statusa građana bivših jugoslovenskih republika, uz napomenu da su ista predmet političkih debata koja se rješavaju kroz političke dogovore. Nakon analize bitnih pitanja, predstavljamo niz preporuka za unaprijeđenje pravnog okvira i primjenu politike državljanstva u Crnoj Gori, a sve u cilju nadogradnje zaštite ljudskih prava u ovoj novoj balkanskoj državi.

Prije sticanja nezavisnosti, politika državljanstva u Crnoj Gori je predstavljala drugi stepen režima državljanstva u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji (SFRJ) do 1992. godine, kasnije u Saveznoj Republici Jugoslaviji (SRJ) od 1992. - 2003. godine i zajedničke države Srbije i Crne Gore 2003 - 2006. godine. Republički Zakon o državljanstvu donesen 1999. godine, kada je crnogorska vlada sprovodila politiku „puzajuće nezavisnosti“, odnosno u vrijeme kada je vodila politiku kojom se odvajala od saveznog nivoa, zakon imao je mnoge karakteristike zakona o državljanstvu suverene države (ESI 2000; Džankić 2010). Upravo je taj Zakon o crnogorskom državljanstvu iz 1999. godine naslijedio Zakon o državljanstvu Socijalističke Republike Crne Gore iz 1975. godine i postavio stubove savremene politike državljanstva u Crnoj Gori. Nakon što je 2008. godine Crna Gora postala nezavisna, prvi korak u uspostavljanju režima nezavisnog državljanstva napravljen je donošenjem Ustava Crne Gore u oktobru 2007. godine, i kasnije Zakona o sprovođenju Ustava Crne Gore. Dok je Ustavom uspostavljeno crnogorsko državljanstvo (član 12), Zakonom o sprovođenju Ustava su regulisana pitanja koja se odnose na dvojno državljanstvo nakon sticanja nezavisnosti. U skladu sa članom 12 Zakona o sprovođenju Ustava Crne Gore, status koji su imali dvojnog državljanstva imali prije 3. juna 2006. godine ostao je nepromijenjen. Ista odredba je propisivala pravo građana, koji su stekli državljanstvo druge države nakon navedenog datuma, da zadrže crnogorsko državljanstvo do potpisivanja bilateralnog

sporazuma sa tom zemljom, a najduže do godinu dana nakon usvajanja crnogorskog Ustava.

Zbog podjela po pitanju državnosti i identiteta,¹ detaljan zakon o državljanstvu u Crnoj Gori je usvojen 14. februara 2008. godine, gotovo dvije godine nakon sticanja nezavisnosti. Zakon o crnogorskom državljanstvu iz 2008. godine odražava tri osnovna principa, koji uključuju pravni kontinuitet državljanstva, izbjegavanje apatridnosti i restriktivan pristup dvojnog državljanstvu. U vrijeme kada je Zakon usvojen, opozicione stranke, članice bivšeg bloka za očuvanje zajedničke države, su tvrdile da je crnogorski Zakon o državljanstvu diskriminatoran i restriktivan, dok je vladajuća koalicija tvrdila da usvojeni Zakon predstavlja „bolje rješenje” („Pobjeda“, 15. februar 2008. godine). Ipak, navedeni principi sadržani u Zakonu ukazuju na dvije tendencije: 1) istorijsku podjelu o državnim i identitetskim pitanjima u Crnoj Gori i napete odnose sa Srbijom i 2) težnju vladajućih stranaka za očuvanjem lako urušive ravnoteže između etničkih grupa i izbornih rezultata u Crnoj Gori. Ove dvije tendencije su ugrađene u jezgro zakonskog teksta, kojim se uređuje crnogorsko državljanstvo, a kojim je državljanstvo definisano isključivo kao pravni odnos između pojedinca i države. Stoga, u Zakonu nema odredbe o odnosu između različitih etničkih grupa i države, jer je Crna Gora Ustavom definisana kao „građanska” država, a ne kao država „Crnogoraca“.

Crnogorski Zakon o državljanstvu je, od usvajanja 2008. godine, mijenjan u tri navrata i to: u julu 2010. godine, u junu 2011. godine i u septembru 2011. godine, ali ni jedna od izmjena nije znatno liberalizovala politiku državljanstva zemlje. Prve izmjene su se odnosile na promjene koje su bile neophodne u cilju pristupa Evropskoj konvenciji o državljanstvu Savjeta Evrope iz 2010. godine i Konvenciji Savjeta Evrope o izbjegavanju apatridnosti u vezi sa sukcesijom država. Posljednje dvije izmjene su regulisale status lica iz bivših ju-

¹ Debata o državno pravnom statusu odnosi se na pitanje crnogorske nezavisnosti od zajedničke države sa Srbijom, dok se debata o identitetu odnosi na pitanje da li su Crnogorci poseban narod ili podgrupa Srba. Pitanje državno pravnog statusa, koje je bilo intenzivirano poslije pada Miloševića 2000. godine, je riješeno referendumom 21. maja 2006. godine, a nezavisnost je proglašena 3. juna iste godine. Debata o identitetu, koja je pratila ovo pitanje je još uvijek aktuelna i odrazila se u rezultatima popisa stanovništva (vidi tekst), a i kroz pitanja državnih simbola.

goslovenskih republika, koja su došla u Crnu Goru tokom devedesetih godina, i od kojih su mnoga bili u opasnosti od apatridije (član 41). Dopune člana 41, su bile rezultat brojnih političkih kompromisa postignutih između vladajuće koalicije i opozicije, zbog ispunjavanja uslova koje je EU propisala Crnoj Gori kako bi napredovala u procesu pristupanja.

Vlada Crne Gore je takođe nedavno, u cilju rješavanja statusa lica koji su u 1991. godine, na osnovu bilateralnog sporazuma, došli kao izbjeglice u tadašnju SFRJ iz tadašnje SR Albanije, izmijenila Odluku o kriterijumima za utvrđivanja uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom. Po dolasku u Crnu Goru 1991. godine, mnogi od ovih ljudi su se preselili na Kosovo, kao dio savezne politike etničkoga inženjeringa. Tokom 1998. i 1999. godine, zbog sukoba na Kosovu, ova lica su došla u Crnu Goru, a usljed brojnih promjena u pravnom statusu zajedničke države sa Srbijom, njihov boravišni status je ostao neriješen. Neriješeni status ih je spriječio u dobijanju crnogorskog državljanstva nakon sticanja nezavisnosti, na osnovu čega su de facto imali status apatridnih lica, iako je, u principu, njihovo državljanstvo porijekla bilo albansko. Odluka je izmijenjena zbog njihovih protesta i tvrdnji da su crnogorske nacionalne pripadnosti. Odluka je takođe izmijenjena usljed potrebe rješavanja pitanja državljanstva pred objavljivanje Izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2012. godinu i održavanja parlamentarnih izbora u oktobru 2012. godine.

Kako poboljšati pravne aspekte propisa o državljanstvu Crnoj Gori?

Kako je gore navedeno, regulisanje pitanja državljanstva je prije svega političko pitanje. U napetom političkom kontekstu, mnogo je teže riješiti različite sporne aspekte zakonodavstva o državljanstvu. I zaista, ne postoji „savršen“ zakon o državljanstvu koji može poslužiti kao osnova za regulisanje veze između pojedinca i države. Međutim, moguće je identifikovati određene nejasnoće i nedostatke u Zakonu i predstaviti ih donosiocima politika, u cilju poboljšanja zakonodavnog okvira u pogledu EU integracija. Što se tiče Crne Gore, Šmaus je uradio Izvještaj o stepenu konsolidacije Zakona o crnogorskom državljanstvu iz 2008. godine sa EU standardima zaštite podataka (2011). Međutim, ova analiza se ne bavi pitanjima su navedena u Izvještaju, već su detaljno analizirani problematični

aspekti odredbi koje utiču na najugroženije grupe u društvu, kao što su na primjer Romi, Aškali i Egipćani.

U skladu sa Zakonom o crnogorskom državljanstvu iz 2008. godine, crnogorsko državljanstvo se stiče porijeklom, rođenjem, prijemom ili na osnovu međunarodnih sporazuma. Sticanje crnogorskog državljanstva rođenjem se uglavnom ostvaruje na osnovu načela krvne veze (*ius sanguinis*), dok se načelo područja (*ius soli*) najčešće koristi za izbjegavanje apatridnosti u slučaju nahočadi. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o crnogorskom državljanstvu iz 2010. godine je donio veliki broj izmjena vezanih za sticanje crnogorskog državljanstva porijeklom, rođenjem i prijemom nakon potvrđivanja Evropske konvencije o državljanstvu Savjeta Evrope iz 2010. godine i Konvencije Savjeta Evrope o izbjegavanju apatridnosti u vezi sa sukcesijom država. Za pohvalu je istaći da je određeni broj izmjena direktno riješio probleme koji su proizlazili iz primjene Evropske konvencije o državljanstvu, kao što je olakšavanje prijema supružnika crnogorskih građana (član 10), ili pojednostavljenje otpusta iz crnogorskog državljanstva za lica koja nijesu u mogućnosti da pribave neophodnu dokumentaciju zbog vojne obaveze (član 8, stav 2). Međutim, ove odredbe su praćene restriktivnim izmjenama u članovima koji propisuju sticanje državljanstva na osnovu porijekla ili prijema djece čiji je jedan roditelj crnogorski državljanin po rođenju (član 6), ili čiji su jedan ili oba roditelja stekli crnogorsko državljanstvo prijemom (član 16). Ova lica moraju dokazati da nemaju državljanstvo drugog roditelja, ili da imaju otpust iz državljanstva druge države.

Pitanje dvojnog državljanstva

Restriktivan pristup Crne Gore po pitanju dvojnog državljanstva (član 8, tačka 2) se pokazao kao veliki izazov, ne samo po pitanju različitih kategorija podnosilaca zahtjeva za prijem, već i za one koji su bili crnogorski državljani, ali koji su stekli državljanstvo druge države nakon nezavisnosti Crne Gore. U drugom slučaju, pojedinci gube crnogorsko državljanstvo po sili zakona (*ex lege*), kao što je to bio slučaj s bivšim vođom Narodne stranke (NS) - Predragom Popovićem u 2011. godini. Pitanje dvojnog državljanstva u Crnoj Gori je posebno složeno zbog novije političke istorije zemlje, napetih odnosa sa Srbijom, i lako

urušive etničke i političke ravnoteže. To je takođe pitanje lojalnosti, budući da se postavlja pitanje da li pojedinac koji ima dvojno državljanstvo može, u isto vrijeme, biti lojalan većem broju država.

Takođe, političari iz Srbije i opozicioni političari iz Crne Gore su u više navrata tražili crnogorsko državljanstvo za etničku grupu Crnogoraca koji žive u Srbiji. S tim u vezi, dok s jedne strane ovi zahtjevi nemaju pravni osnov, budući da se crnogorsko državljanstvo ne može steći na osnovu etničke pripadnosti (za razliku od nekih drugih zemalja, uključujući Srbiju, Bugarsku, Hrvatsku, itd.), oni su takođe ukazali na razloge zbog kojih liberalna politika dvojnog državljanstva nije poželjna opcija za crnogorske političare. U zemlji sa manje od 700.000 stanovnika različitih etničke pripadnosti,² dodavanje ovom broju nekoliko desetina hiljada ljudi koji su živjeli u Srbiji (a time se vjerovatno odlikuju istim emotivnim, a možda i političkim i etničkim vezama sa susjednom državom) bi vjerovatno promijenilo ne samo etnički sastav, već takođe - po ispunjenju ostalih uslova iz Zakona o izboru odbornika i poslanika - i izbornu dinamiku u Crnoj Gori. Ipak, crnogorski zahtjev za otpust iz dvojnog državljanstva je posebno problematičan za dvije kategorije ljudi - državljani bivših jugoslovenskih republika (član 41) i osoba priznatim izbjegličkim statusom (član 13). Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o crnogorskom državljanstvu iz 2011. godine je zaista omogućio sticanje državljanstva za državljane bivših jugoslovenskih republika. Novi član 41v, Zakona o crnogorskom državljanstvu iz 2008. godine, propisuje da državljani bivših jugoslovenskih republika (i

2 U skladu sa Popisom stanovništva iz 2011. godine, 45% građana su se izjasnili kao Crnogorci, 28.7% građana kao Srbi; 8.6% građana kao Bošnjaci; 4.9% građana kao Albanci; 3.3% građana kao Muslimani; i 1% građana kao Hrvati (Monstat 2011). U poređenju sa ovim, po popisu iz 2003. godine, 43.2% građana su se izjasnili kao Crnogorci, 32.7% građana kao Srbi; 7.8% građana kao Bošnjaci; 5% građana kao Albanci; 4% građana kao Muslimani; i 1.1% građana kao Hrvati (Monstat 2003), dok se 1991. godine 61.9% građana izjasnilo kao Crnogorci, 14.6% kao Muslimani, 9.3% kao Srbi, 6.6% kao Albanci, 4.3% kao Jugosloveni, i 1% kao Hrvati (Savezni zavod za statistiku 1992). Procenti su zaokruženi na prvu decimalu. Promjena u procenta građana koji su se izjasnili kao Crnogorci i Srbi između 1991. i 2011. nije uzrokovana demografskim promjenama. Ta promjena je posljedica podjela po pitanju državnosti i identiteta u Crnoj Gori (vidi fusnotu 1).

njihova djeca), koji imaju prijavljeno prebivalište u Crnoj Gori najmanje dvije godine prije 3. juna 2006. godine i važeću ličnu kartu, nijesu dužni da podnesu zahtjev za otpust iz svog državljanstva po porijeklu, ako su podnijeli zahtjev za prijem do 31. januara 2012. godine. Dodatni zahtjevi za ovu grupu lica su da nijesu odjavljivali prebivalište iz Crne Gore, i da su dostavili pismenu izjavu kojom potvrđuju da prihvataju prava i obaveze crnogorskog državljanstva (član 41v). Podaci Ministarstva unutrašnjih poslova (Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave br. 01 - 653/2), pokazuju da je ukupno 2.579 osoba dostavilo nove zahtjeve za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom, uz dodatnih 2.535 lica čiji prethodni zahtjev nije mogao biti riješen zbog njihovog dvojnog državljanstva koja su podnijela pismenu izjavu kojom potvrđuju da prihvataju prava i obaveze crnogorskog državljanstva. Stoga je primjena člana 41v rezultirala prijemom ukupno 5.114 osoba u Crnoj Gori, što je najveći broj prijema koji je rezultirao jednom zakonskom izmjenom. Iako je pohvalno što je nekoliko hiljada lica uspjelo da riješi svoj status, odredba člana 41v je bila kritikovana zbog kratkog roka (od septembra 2011. do januara 2012. godine), posebno u pogledu činjenice da status državljanstva nekoliko hiljada ljudi iz bivših jugoslovenskih republika još uvijek nije riješen.

Potencijalno sporna pitanja u kontekstu ljudskih prava

Dodatni problem s zahtjevom za otpust iz dvojnog državljanstva u Zakonu o crnogorskom državljanstvu iz 2008. godine je normativne prirode, a sporan je s aspekta ljudskih prava. Naime, član 13, između ostalih kriterijuma, zahtijeva od lica sa priznatim statusom izbjeglice da dobiju otpust iz svog državljanstva porijekla, kao i dokaz da u drugoj državi nijesu pravosnažno osuđeni, kako bi primili crnogorsko državljanstvo. Ovakav zahtjev nameće moralnu dilemu - kako se od lica za koje je dokazano da su morali da pobjegnu iz svoje zemlje porijekla može tražiti da obezbijede dokaz o otpustu i dokaz da u istoj nijesu pravosnažno osuđeni? U mnogim slučajevima, to će zahtijevati da pojedinac fizički uđe u svoju zemlju porijekla, što može izazvati ozbiljne posljedice po tog pojedinca. Kako u Crnoj Gori trenutno nema lica sa priznatim izbjegličkim statusom u skladu

sa Zakonom o azilu iz 2006. godine,³ problem će se tek pojaviti u praksi, pa bi donosioci politika trebali da uzmu u obzir sporna pitanja postojeće odredbe koja se odnose na ljudska prava.

Među ostalim kriterijumima propisanim članom 8, Zakona o crnogorskom državljanstvu iz 2008. godine, restriktivni pristup Crne Gore u odnosu na prijem je takođe prisutan u kriterijumu na osnovu kojeg podnosioci zahtjeva za prijem moraju dokazati da su „zakonito i neprekidno“ boravili u Crnoj Gori najmanje 10 godina (postoje izuzeća za supružnike crnogorskih državljana, iseljenike, ali su ona regulisana drugim zakonskim odredbama). Pored toga, u poređenju sa drugim zemljama Evrope i post – jugoslovenskog prostora, zahtjev za boravkom u trajanju od 10 godina svrstava Crnu Goru u grupu najrestriktivnijih država po pitanju državljanstva. Na nivou EU, obično zemlje koje se suočavaju sa problemom imigracije (Španija, Grčka, Italija) postavljaju visoke zahtjeve po pitanju boravka (10 do 12 godina), pored zemalja sa tradicionalno restriktivnim režimom državljanstva (Austrija, Danska, Njemačka) (vidi Valas Gudman 2010). U post – jugoslovenskim državama, samo su Slovenija i Crna Gora postavile zahtjev od 10 godina boravka. Dužina trajanja boravka u regionu se kreće u rasponu od 8 godina u Hrvatskoj, Makedoniji i Bosni i Hercegovini; 5 godina na Kosovu i do 3 godine u Srbiji.

U presudama Upravnog suda Crne Gore (2012, internet stranica), „zakonit“ i „neprekidan“ boravak u Crnoj Gori često predstavlja osnov za odbacivanje zahtjeva za prijem. U mnogim slučajevima zakonitost boravka podnosioca zahtjeva je pitanje prijave kod nadležnog organa, a što je tehnički zahtjev o kojem treba upoznati strance prilikom njihovog dolaska u Crnu Goru. Ipak, ovo tehničko pitanje prijave boravka je predstavljalo prepreku za mnoga lica koja su pobjegla od ratova koji su bili rezultat raspada Jugoslavije, pronalazeći utočište u Crnoj Gori, i koji su se s druge strane prijavili Zavodu za zbrinjavanje izbjeglica, umjesto Ministarstvu unutrašnjih poslova. Osim toga, mnoga lica, prema presudama Upravnog suda, su „prekinula“ svoj boravak u Crnoj Gori, prilikom pribavljanja dokumenata (u mnogim slučajevima lične karte i

3 Lica iz bivših jugoslovenskih republika imaju status 'raseljenih lica' (iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske) ili 'interno raseljenih lica' (sa Kosova), ukoliko nijesu dobili status 'stranca sa stalnim nastanjenjem' u skladu sa Zakonom o strancima.

pasoša) u njihovim zemalja porijekla. Iako je zakonski opravdana, ova odredba bi takođe zahtijevala da se pruži određeno pojašnjenje podnosiocima zahtjeva, koji mogu izgubiti pravo na crnogorsko državljanstvo jer nijesu upoznati sa zakonskim odredbama .

Posljednji član koji se razmatra u pravnom dijelu analize se odnosi na nepreciznosti člana 15, koji propisuje da lice koje je „rođeno u Crnoj Gori i lice koje je rođeno na teritoriji druge države, a prije navršene 18. godine života zakonito i neprekidno boravi u Crnoj Gori, može steći crnogorsko državljanstvo ako ispunjava uslove iz člana 8 stav 1, 2, 3, 5, 7 i 8 ovog zakona “. Ova odredba se odnosi na prijem putem socijalizacije, ali član 15 Zakona o crnogorskom državljanstvu ne propisuje dužinu boravka za ova lica prije navršenih 18 godina. Ovo znači da lice može podnijeti zahtjev sa 18 godina, ukoliko ono boravi u Crnoj Gori od navršene 8. godine života, odnosno sa 27. godina ukoliko ono boravi u zemlji od navršene 17. godine. U oba slučaja, jednine olakšavajuće okolnosti su ekonomski zahtjevi (prihod i smještaj) i poznavanje jezika.

Izazovi u primjeni zakona

Svako zakonodavstvo proizvodi posljedice u praksi. Restriktivno zakonodavstvo po pitanju crnogorskog državljanstva se svakako odražava na broj lica koji su primljeni u zemlju. Dok su s jedne strane problematični aspekti Zakona o državljanstvu iz 2008. godine već analizirani u dokumentu, u ovom dijelu je važno istaći da bi se praksa prijema mogla bolje približiti građanima ili onima koji žele da postanu državljani. S tim u vezi, u primjeni zakonodavstva o državljanstvu, Vlada Crne Gore može i trebala bi da modernizuje svoju praksu.

U Crnoj Gori, podnošenje prijava je centralizovan postupak i svi zahtjevi za prijem se podnose Ministarstvu unutaršnjih poslova i javne uprave u Podgorici. Za mnoge podnosiocima zahtjeva ovaj postupak nalaže (ponekad i više puta) da putuju do glavnog grada. Informacije o postupku prijema se mogu dobiti na šalteru za informacije, i preko telefona, dok internet stranica Ministarstva unutaršnjih poslova ne sadrži posebnu veb stranicu posvećenu različitim postupcima za prijem u državljanstvo. Na šalteru informacija, podnosilac zahtjeva, na A4 formatu može dobiti odštampanu

listu neophodnih dokumenata za svaki prijem (redovan prijem, iseljenici, supružnici, itd.). Međutim, ne postoje brošure na kojima su jednostavnim jezikom objašnjeni različiti postupci prijema, i izlistana dokumenata potrebna za svaku vrstu prijema. Ove brošure se najčešće koriste (online i štampane) u mnogim državama članicama EU, uključujući i Veliku Britaniju, Irsku, Maltu, Holandiju i druge. Dostupnost brošura u PDF formatu na internet stranici Ministarstva, i štampani format u svakoj opštini u Crnoj Gori bi značajno smanjila obim posla zaposlenih u centralnoj kancelariji u Podgorici. To bi omogućilo efikasniju obradu zahtjeva.

Drugo pitanje koje bi moglo predstavljati problem podnosiocima zahtjeva je fizička dostupnost obrazaca. Naime, obrasci za prijavu su dostupni samo u centralnoj kancelariji u Podgorici, a internet stranica Ministarstva unutaršnjih poslova i javne uprave ne sadrži opciju preuzimanja prijave za različite vidove prijema u državljanstvo. Prethodni uvid u obrasce bi umnogome olakšao postupak podnosiocima zahtjeva. Važno je napomenuti da su obrasci u PDF formatu dostupni na Internet stranici konzulata Crne Gore u Njemačkoj, što pokazuje da ne postoje pravne prepreke za njihovo postavljanje na internet. Međutim, PDF obrasci su dostupni samo kroz opšte pretraživanje interneta, što vjerovatno zahtijeva veću informatičku pismenost u odnosu na već spremne obrasce na internet stranici ministarstva ili možda na stranici posvećenoj samo prijemu u državljanstvo.

Pored ovakvih propusta, podnosioci zahtjeva se mogu suočiti sa problemom ispunjavanja uslova za prijem. Jedan od problema može biti poznavanje jezika, koje se testira u slučaju redovnog prijema. Testiranje sprovodi Ispitni centar Crne Gore. Podnosioci zahtjeva moraju da dokažu osnovno poznavanje jezika polaganjem ispita. Nisu organizovani kursevi za potencijalne podnosiocima zahtjeva kako bi se pripremili za ispit i nijesu im dostupni studijski vodiči ili knjige. Od kandidata se očekuje da su naučili jezik kroz socijalizaciju, ili kroz privatne časove. U odnosu na studijski vodič (ili online studijski vodič), koji će biti dostupan po minimalnim ili bez ikakvih troškova, privatni kursevi mogu značajno povećati troškove prijema za mnoge podnosiocima zahtjeva. Finansijski aspekti prijema, takođe mogu predstavljati problem za određene kategorije podnosilaca zahtjeva, posebno za socijalno ugrožene grupe, poput RAE. Kao rezultat visokih

kumulativnih troškova prijema, značajan broj RAE populacije su u nemogućnosti da dobiju crnogorsko državljanstvo. Iako Zakon propisuje da nadoknade ne predstavljaju prepreku za prijem, kumulativni troškovi za prijem u crnogorsko državljanstvo mogu predstavljati problem, obzorom na životni standard u zemlji. U trenutku podnošenja zahtjeva, podnosilac je dužan da uplati administrativnu taksu u iznosu od EUR 5,00 (Zakon o administrativnim taksama), ukoliko se odobri zahtjev, plaća se dodatno EUR 100,00 po osobi crnogorskoj državi. Pored navedenog, ispit za polaganje jezika košta EUR 55,00 po osobi (ukoliko osoba nije oslobođena), a takse se plaćaju za mnoge druge zahtjeve – izvod iz matične knjige rođenih, otpust iz državljanstva porijekla, izvod iz kaznene evidencije. Takođe, podnosioci zahtjeva su vrlo često u obavezi da pribave dokumenta iz svoje zemlje porijekla, što podrazumijeva dodatne troškove. Zakon o crnogorskog državljanstvu iz 2008. godine ne propisuje izuzeća od plaćanja nadoknada za prijem ukoliko je podnosilac zahtjeva lošeg imovinskog stanja (već se i od takvih podnosilaca zahtjeva takođe traži da dokažu da su u mogućnosti da se sami izdržavaju kako bi bili primljeni). Takođe, ne postoji izuzeće od takse ili smanjenje takse za prijem iz humanitarnih razloga, koje postoji u mnogim zemljama poput Kanade, Sjedinjenih Američkih Država, Irske, Njemačke, Letonije, i sl.

Zaključci

Svaka država samostalno odlučuje o državljanstvu, zbog čega se i pravila o prijemu razlikuju između različitih zemalja. U principu, postoje uslovi za prijem koje svaki pojedinac treba da ispuni (opšti uslovi), kao i o izuzeća za određene vrste zahtjeva (bračni drugovi, iseljenici, itd.). Većina zemalja u svijetu, uključujući i Crnu Goru, propisuje i uslove za pojednostavljen prijem na osnovu „izvanrednih dostignuća“ po pitanju „nacionalnog interesa“ (član 12), na osnovu čega se kriterijumi za prijem iz člana 8 ne primjenjuju. Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave (br. 01-653/2), od 5. maja 2008. do 12. marta 2012. godine, ukupno 121 lica je steklo crnogorsko državljanstvo na osnovu člana 12 Zakona. Ova činjenica ukazuje na tenziju koja je svojstvena Zakonu o crnogorskom državljanstvu – restriktivna primjena Zakona na potencijalno veliki broj prijema koji bi mogli poremetiti balans između etničkih grupa i izbornog tijela u odnosu na otvorenost u prijemu lica

na osnovu izuzetnih dostignuća.⁴ Međutim, u nedostatku režima državljanstva koje bi moglo poslužiti kao model, ovapitanja ne zahtijevaju donošenje izmjena zakona. Ista su pak pokazatelj stanja crnogorske politike i društva.

Preporuke

U skladu sa ovom analizom, regulisanje i implementacija Zakona o crnogorskom državljanstvu se može poboljšati u sljedećim aspektima:

- Potrebno je izmijeniti član 13, Zakona o državljanstvu iz 2008. godine, kako bi se isključio zahtjev da osobe sa priznatim izbjegličkim statusom pribavljaju otpust iz državljanstva porijekla i uvjerenje da su neosuđivani u zemlji porijekla.
- U članu 15, Zakona o državljanstvu iz 2008. godine treba jasno da se propiše rok za dostavljanje zahtjeva za prijem. Pored toga, donosioci politika bi trebali razmotre mogućnost dodatnog pojednostavljanje zahtjeva za prijem, možda smanjenjem trajanja prebivališta za ova lica.
- Donosioci politika bi trebali da podstaknu dalje izmjene u cilju rješavanja statusa ljudi iz bivših jugoslovenskih republika koji borave u Crnogori od devedesetih, ali koji ne ispunjavaju postojeće kriterijume za prijem.
- Donosioci politika bi trebali da razmotre kriterijum boravka u trajanju od 10 godina. Iako ne postoje pravila u EU po pitanju trajanja boravka neophodnog za prijem, crnogorski kriterijum spada u grupu strožijih.
- Donosioci politika bi trebali da obavijeste potencijalne podnosiocje zahtjeva o značenju „zakonskog i neprekidnog boravka“ u vrijeme njihovog prijavljivanja u svojstvu rezidenata.
- Donosioci politika bi trebali da razmotre sveukupne troškove prijema i možda da uključe u zakon izuzeće po pitanju plaćanja nadoknada na humanim osnovama, što je praksa mnogih demokratskih zemalja u svijetu, uključujući i brojne zemlje članice EU.⁵

⁴ Mnogi od ovih lica vjerovatno i ne borave u Crnoj Gori.

⁵ Potpuno ili djelimično smanjenje takse postoji u Kanadi, SAD, Irskoj, Njemačkoj, Danskoj, Letoniji, itd. U momentu pisanja, prijem je besplatan u državljanstva Francuske, Belgije, Mađarske, itd.

- Internet stranica Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave bi trebalo da sadrži posebnu veb – stranicu koja je u potpunosti posvećena različitim vidovima prijema. Veb – stranicu bi trebalo reklamirati u medijima.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne bi trebalo da obezbijedi promotivni materijal, kao što su brošure, i da ih učini dostupnim organima u različitim opštinama, u cilju olakšavanja prijema podnosilaca zahtjeva koji nijesu nastanjeni u Podgorici.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave, u saradnji sa Ispitnim centrom, trebalo bi da razmotri mogućnost uvođenja jezičkog kursa i studijskog vodiča za potencijalne podnosiocje zahtjeva.

Konsultovani izvori i dokumenti:

- Bošković, M. (2011). 'MUP donio rješenje o oduzimanju državljanstva Predragu Popoviću', Vijesti (23/03/2011). <http://www.vijesti.me/vijesti/mup-donio-rjesenje-oduzimanju-drzavljanstva-predragu-popovicu-clanak-12128>.
- 'Djukanović: sporazum o dvojnog državljanstvu neizvjestan', PCNEN (04/02/2009). http://www.pcnen.com/detail.php?module=15&news_id=622.
- 'Dvojno državljanstvo s Crnom Gorom je destruktivan potez', FENA (19/03/2009). <http://www.sarajevo-x.com/bih/politika/clanak/090319098>.
- Džankić, J. (2010), 'Transformations of Citizenship in Montenegro'. CITSEE Working Paper 2010/03. Edinburgh: University of Edinburgh.
- European Stability Initiative (2001), Odnosi između Srbije i Crne Gore i implikacije na državljanški status građana SRJ. Beograd: ESI.
- Federal Statistical Office (1992), Population Census 1991. Belgrade: FSO.
- Ministry of Interior and Public Administration of Montenegro (2012), Ref: Reply to parliamentary questions of MP Mrs. Snežana Jonica. No. 01-653/2.
- Monstat (2011). 'Population Census of Montenegro 2011', Statistical Office: Monstat. www.monstat.me.
- Monstat (2003). 'Population Census of Montenegro 2003', Statistical Office: Monstat. www.monstat.me.
- Odluka o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom

(Službeni list Crne Gore 47/08, Službeni list Crne Gore 80/08).

Odluka o kriterijumima za utvrđivanje naučnog, privrednog, ekonomskog, kulturnog i sportskog interesa crne gore za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom (Službeni list Crne Gore, 34/10).

Schmaus, C. (2011), *Zakon o crnogorskom državljanstvu*. Agencija za zaštitu ličnih podataka. <http://azlp.me/index.php/en/projects/twinning/analiza-zakona/152-zakon-o-crnogorskom-dravljanstvu>

Uputstvo o primjeni kriterijuma na osnovu kojih se cijeni postojanje privrednog i ekonomskog interesa Crne Gore za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom (Službeni list Crne Gore, 13/08/2010)

Ustav Crne Gore (Službeni list Crne Gore 1/07).

UNHCR (2012), *2012 Regional Operations Profile - South-Eastern Europe*. <http://www.unhcr.org/pages/49e48d986.html>

Wallace-Goodman, S. (2010). *Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion*. RSCAS/EUDO Working Paper. Florence: EUI.

Zakon o crnogorskom državljanstvu (Službeni list Crne Gore 13/08 od 26.02.2008, 40/10 od 22.07.2010, 28/11 od 10.06.2011, 46/2011 od 16.09.2011).

Zakon o crnogorskom državljanstvu (Službeni list Republike Crne Gore 41/99) .

Zakon o državljanstvu NR Crne Gore (Službeni list Narodne Republike Crne Gore 3-4/50).

Zakon o državljanstvu NR Crne Gore (Službeni list Narodne Republike Crne Gore 6/65).

Zakon o državljanstvu SR Crne Gore (Narodne Novine 26/75).

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu FNRJ (Narodne Novine 39/48).

Zakon o jugoslavenskom državljanstvu (Službene novine KSHS 10:66, 1928).

Zakon o jugoslovenskom državljanstvu (Službeni list SFRJ, 38/64).

Zakon o jugoslovenskom državljanstvu (Službeni list SFRJ, 35/76).

Zakon o jugoslovenskom državljanstvu (Službeni list SRJ, 33/96, 9/01).

Zakon o sprovođenju Ustava Crne Gore (Službeni list Crne Gore 1/07).

ISBN 978-9940-533-28-1



CIP - Каталогизација у публикацији
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-533-28-1
COBISS.CG-ID 21426704

Više o Institutu alternativa možete saznati na:
www.institut-alternativa.org