

Dvojno državljanstvo i
biračko pravo u Crnoj Gori:

IZMEĐU PRAVNOG OKVIRA I IZAZOVA PRIMJENE

Dvojno državljanstvo i biračko pravo u Crnoj Gori:

IZMEĐU PRAVNOG OKVIRA I IZAZOVA PRIMJENE



Publikacija je izrađena uz podršku regionalnog projekta SMART Balkan – Civilno društvo za povezan Zapadni Balkan kojeg implementira Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Center for Research and Policy Making (CRPM) i Institute for Democracy and Mediation (IDM) a finansijski podržava Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške. Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost autora i ne odražava nužno stavove Centra za promociju civilnog društva, Center for Research and Policy Making (CRPM), Institute for Democracy and Mediation i Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Norveške.

Sadržaj:

4	Uvod
5	Sticanje i gubitak crnogorskog državljanstva
6	Razlozi za zadržavanje restriktivne politike državljanstva u Crnoj Gori
8	Međunarodni standardi i smjernice u oblasti državljanstva i biračkog prava
10	Sistemske izazovi povezanosti dvojnog državljanstva i biračkog spiska
11	Zaključna razmatranja i mogući pravci reforme politike državljanstva

Politika državljanstva uređuje pravnu i političku vezu između građanina i države. U malim državama ona ima posebnu ulogu jer utiče na demografske odnose i političku stabilnost. U Crnoj Gori ovo pitanje je dodatno osjetljivo zbog brojčano značajne dijaspor, rasprava o biračkom pravu, te činjenice da neutvrđen broj građana nelegalno posjeduje dvojno državljanstvo.

Zakon o crnogorskom državljanstvu zabranjuje dvojno državljanstvo, izuzev u nekim izuzetnim okolnostima. Dobrovoljno sticanje državljanstva druge države, od juna 2006. godine, uslov je za gubitak crnogorskog državljanstva. Ovakav pristup, međutim, nije bio slučajan, već dio strategije kojom se nastojalo onemogućiti nekontrolisani upliv birača, doprinijeti stabilnosti i preduprijediti moguće probleme u budućnosti.

Rasprava o izmjenama ovog zakona neizbježno dotiče politički osjetljiva pitanja koja se tiču crnogorske državnosti, prvenstveno odnosa države sa susjedima i njenoj demografskoj strukturi. Politika državljanstva, uz to, ima značajne posljedice po izborni proces, jer biračko pravo pripada isključivo crnogorskim državljanima koji ispunjavaju zakonom propisane uslove.

Iako su razlozi za stroge uslove za dobijanje državljanstva i gubitak u slučaju sticanja drugog razumljivi, ključni problem je neselektivna i neefikasna primjena zakona jer u praksi – neki slučajevi dvojnog državljanstva ostaju neprovjereni, a neki se rješavaju selektivno. U javnosti su godinama prisutne brojne optužbe, ali i javna priznanja da veliki broj crnogorskih državljana nezakonito posjeduje državljanstvo drugih država, a posebno zabrinjava što među njima ima i javnih funkcionera. Imajući u vidu da nije za očekivati da druge zemlje dostavljaju Crnoj Gori podatke o svojim državljanima, u cilju utvrđivanja onih koji krše domaći zakon, problemi u ovoj oblasti se moraju riješavati u okvirima crnogorskog pravnog sistema. Sa druge strane, u praksi je postojao i problem tumačenja i primjene zakonske odredbe “zakonitog i neprekidnog boravka” kao uslova za sticanje crnogorskog državljanstva. Ove nejasnoće su se koristile u pojedinim slučajevima zarad uskraćivanja državljanstva ljudima koji dugo žive u Crnoj Gori.

U okviru tekuće reforme izbornog zakonodavstva, skupštinski Odbor za sveobuhvatnu izbornu reformu je kao zadatak postavio analizu primjene Zakona o crnogorskom državljanstvu i drugih zakona, uz eventualnu pripremu prijedloga izmjena i dopuna zakona ukoliko se ispostave korisnim ili neophodnim za realizaciju postavljenih ciljeva. Do sada nije bilo diskusija, niti zvaničnih inicijativa na Odboru tim povodom, međutim ovo pitanje zahtijeva posebnu pažnju jer svaki pokušaj reforme može da pretpostavlja i potencijalno preispitivanje osnova na kojima počiva savremena Crna Gora.

Sticanje i gubitak crnogorskog državljanstva

Zakon o crnogorskom državljanstvu propisuje četiri osnovna načina sticanja državljanstva: porijeklom, rođenjem na teritoriji Crne Gore, prijemom i po međunarodnim ugovorima i sporazumima.

Dominantan princip je sticanje državljanstva porijekom (*ius sanguinis*). Državljanstvo se stiče ako su oba roditelja crnogorski državljani u trenutku rođenja djeteta, ili ako je jedan roditelj crnogorski državljanin, a dijete je rođeno u Crnoj Gori. Zakon takođe reguliše situacije kada je dijete rođeno u inostranstvu, uglavnom uslovljavajući sticanje državljanstva prijavom do određene starosne dobi i odsustvom državljanstva drugog roditelja.¹

Kada je riječ o sticanju državljanstva rođenjem na teritoriji (*ius soli*), primjena tog principa je izuzetno ograničena i služi primarno za sprečavanje apatridije. Državljanstvo na ovaj način stiče dijete rođeno ili nađeno na teritoriji Crne Gore samo ako su mu roditelji nepoznati, bez državljanstva, ili ako bi dijete inače ostalo bez državljanstva.²

Uslovi za naturalizaciju su strogi i kumulativni. Prema Zakonu (član 8), podnosilac zahtjeva mora imati navršenih 18 godina, zakonit i neprekidan boravak od 10 godina, obezbijeden smještaj i prihode, znanje crnogorskog jezika, izmirene poreske i druge obaveze, takođe ne smije biti pravosnažno osuđivan na kaznu zatvora za krivično djelo koje se goni po službenoj dužnosti, ne smije postojati bezbjednosna smetnja za prijem u državljanstvo i, što je ključno, mora imati otpust iz državljanstva druge države.

Zakon predviđa i određene olakšice, odnosno skraćene rokove boravka, za specifične kategorije: crnogorski iseljenici i njihovi potomci do trećeg stepena srodstva mogu steći državljanstvo nakon dvije godine boravka, ali i dalje moraju ispuniti većinu uslova iz člana 8, iako se od njih eksplicitno ne traži otpust; lica u braku sa crnogorskim državljaninom mogu aplicirati nakon tri godine braka i pet godina neprekidnog boravka; lica od posebnog značaja za državni, naučni, privredni, kulturni, ekonomski, sportski i drugi interes Crne Gore mogu, izuzetno, steći državljanstvo i bez ispunjavanja uslova iz člana 8. Odluku donosi Ministarstvo unutrašnjih poslova na predlog Predsjednika, predsjednika Skupštine ili predsjednika Vlade. Upravo je ovaj mehanizam bio predmet kritika zbog netransparentnosti i potencijalnih zloupotreba.

Gubitak državljanstva je takođe jasno definisan i može nastupiti po zahtjevu (otpustom), po sili zakona, ili po međunarodnim ugovorima i sporazumima.

Član 24 Zakona propisuje da punoljetni crnogorski državljanin, koji ima i državljanstvo druge države, po sili zakona gubi crnogorsko državljanstvo ako je dobrovoljno stekao državljanstvo druge države. Po zakonu, izuzetak su samo slučajevi regulisani bilateralnim sporazumima, pod uslovom reciprociteta.

¹ Zakon o crnogorskom državljanstvu, Službeni list CG, br. 13/2008, 40/2010, 28/2011, 46/2011, 20/2014 – Odluka US CG, 54/2016, 73/2019 i 77/2024. Članovi 4–6.

² Zakon o crnogorskom državljanstvu, Službeni list CG, br. 13/2008, 40/2010, 28/2011, 46/2011, 20/2014 – Odluka US CG, 54/2016, 73/2019 i 77/2024. Članovi 4–6.

Iako se crnogorska politika državljanstva ocjenjuje kao restriktivna, treba imati u vidu da podaci pokazuju da je u Crnoj Gori u periodu od 14.5 godina odobreno čak 30 hiljada državljanstava, što znači da je u prosjeku godišnje odobravano oko dvije hiljade državljanstava³, a što je znatno veći broj u poređenju sa EU zemljama.

Problem u primjeni Zakona o crnogorskom državljanstvu posebno se odnosi na uslov otpusta iz drugog državljanstva, jer ne postoji garancija da osoba koja se odrekla prethodnog državljanstva radi sticanja crnogorskog, kasnije neće ponovo zatražiti to isto državljanstvo — što zakoni Srbije i BiH omogućavaju.⁴

Razlozi za zadržavanje restriktivne politike državljanstva u Crnoj Gori

Prema procjenama Ministarstva za dijasporu Crne Gore, više od 600.000 crnogorskih državljana i njihovih potomaka živi u inostranstvu, i to se često opisuje kao „još jedna Crna Gora van granica”.⁵⁶ Pravo glasa na državnim i lokalnim izborima, međutim, vezano je za državljanstvo i prebivalište u Crnoj Gori, te glasanje iz inostranstva nije omogućeno. To ograničava efektivnu političku participaciju dijaspore, ali istovremeno i čuva stabilnost biračkog tijela.

Ustav Crne Gore, u članu 45, uslovljava biračko pravo posjedovanjem državljanstva i prebivalištem u Crnoj Gori u trajanju od najmanje dvije godine prije dana izbora. Ipak, ova ustavna intencija nije pretočena u efektivan zakonski okvir, zbog čega se bilježe mnogobrojni problemi u ovoj oblasti, o čemu će kasnije biti više riječi.

Iz određenih političkih krugova, u Crnoj Gori su česte inicijative za uvođenje dvojnog državljanstva. Na takve ideje reagovala je i Evropska unija, prepoznajući osjetljivost ove teme u kontekstu crnogorskog procesa pristupanja EU. Evropska komesarka za proširenje, Marta Kos, krajem prošle godine je poručila da Crna Gora mora unaprijed informisati EU o svakoj namjeri u vezi sa dvojnim državljanstvom, te da se uzdrži od svih mjera koje bi mogle ugroziti njen strateški put prema EU ili sigurnost Unije.⁷

Jedan od najvažnijih argumenata za zadržavanje restriktivnog modela državljanstva se odnosi na sprečavanje mogućnosti izbornog inženjeringa.

³ Bojan Bugarin, "O državljanstvu...", *Vijesti online*, 9.4.2021.

⁴ Isto

⁵ B.B., "Azemović: Registar u funkciji, u dijaspori još jedna Crna Gora", *RTCG portal*, 5.3.2025.

⁶ Pogledati: "Dijaspore (ni)je bila tema popisa stanovništva 2023. godine?", Društvo statističara i demografa Crne Gore. Dostupno na: <https://demostats.me/>.

⁷ Željka Vučinić, "Kos: Crna Gora prije donošenja bilo kakve odluke o dvojnog državljanstvu da potpuno upozna EU sa svojim namjerama", *Vijesti online*, 20.12.2024.

U malim državama, sa relativno malim biračkim tijelom, bilo kakvo naglo i masovno uvođenje novih birača moglo bi drastično da utiče na izbore. Dijaspورا, koja ne dijeli svakodnevni život i probleme sa rezidentnim stanovništvom, na koju direktno ne utiču domaći zakoni i propisi, mogla bi da glasa na osnovu drugačijih prioriteta ili uticaja. Iz Ustava je jasna namjera da o sudbini Crne Gore treba da odlučuju oni koji u njoj zaista i žive. Uz to, zabranom dvojnog državljanstva, nastoji se smanjiti rizik od direktnog uticaja drugih država na unutrašnju i spoljnu politiku. Dakle, ukoliko bi veliki broj građana imao i državljanstvo neke moćnije, susjedne države, to bi i te kako otvorilo prostor za političke pritiske.

Referendum o nezavisnosti iz 2006. godine jasno pokazuje da i mali broj glasova može imati presudan značaj na konačni ishod izbora. Opcija „DA“ tada je osvojila 55,5% glasova, odnosno svega oko dvije hiljade glasova više od praga od 55% koji je bio potreban da Crna Gora postane nezavisna država.

Ilustrativan primjer su i parlamentarni izbori 2020. godine. DPS i njegovi dotadašnji tradicionalni partneri (SD, BS, SDP, Albanska koalicija, Albanska lista) osvojili su ukupno 200 553 glasova, dok su tada opozicione koalicije Za budućnost Crne Gore, Mir je naša nacija i Crno na bijelo osvojile ukupno 207 238 glasova, odnosno nešto preko 7000 glasova više. Govoreći u mandatima, svega jedan mandat više na strani opozicije je bio dovoljan da se promijeni trodecenijska vlast.

Ovi primjeri pokazuju koliko je crnogorski izborni sistem osjetljiv, jer i relativno male razlike u broju glasova mogu da dovedu do velikih političkih preokreta.

Iako veliki broj iseljenika ne živi u Crnoj Gori, državljanstvo sa sobom nosi prava na socijalne i druge usluge. Stoga postoji i argument da bi masovno davanje državljanstva u perspektivi stvorilo pritisak na javne finansije, zdravstveni sistem i druge oblasti u kojima država raspolaže slabim kapacitetima, imajući u vidu da bi se značajan broj iseljenika mogao odlučiti na dolazak u zemlju, naročito u starosti.

Od navedenih argumenata, naravno, treba razdvojiti neophodnu potrebu da se ljudima koji stvarno i trajno žive u Crnoj Gori, bez obzira na to kako se zovu, odakle su došli ili za koga glasaju, dodijeli crnogorsko državljanstvo. Ova kategorija obuhvata prije svega izbjeglice i raseljena lica koja su se tokom devedesetih godina sklonila u Crnu Goru i tu trajno nastanila. Svako drugačije tumačenje ovog pitanja, koje bi isključivalo ove ljude iz pravnog i društvenog okvira države, bilo bi u suprotnosti sa principima jednakosti, nediskriminacije i građanskog pristupa državljanstvu.⁸

⁸ Milena Perović, "DRAGAN KOPRIVICA, CENTAR ZA DEMOKRATSKU TRANZICIJU: Vlada se mora izjasniti šta želi reformom Zakona o državljanstvu", *Monitor*, 23.4.2021.

Međunarodni standardi i smjernice u oblasti državljanstva i biračkog prava

Pitanja državljanstva su u isključivoj nadležnosti države. U okviru Evropske unije ne postoji jedinstven, zajednički propisan okvir, već svaka država sama uređuje ovu oblast. Međutim, postoje međunarodni standardi i principi koji definišu temelje demokratske prakse, nediskriminacije i pravne sigurnosti u ovoj oblasti.

Jedan od ključnih dokumenata je Evropska konvencija o državljanstvu iz 1997. godine, koja između ostalog propisuje principe nediskriminacije i sprečavanja apatridije. Crna Gora je Konvenciju ratifikovala uz rezervu na član 16⁹, odnosno zadržavši pravo da zahtijeva otpust iz drugog državljanstva kao preduslov za naturalizaciju.

Venecijanska komisija kroz Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, navodi da se pravo da se bira i bude biran može dodijeliti državljanima koji borave u inostranstvu. Međutim, crnogorsko zakonodavstvo ne omogućava glasanje van teritorije države. Tokom dosadašnjih inicijativa za izbornu reformu o ovom pitanju nije bilo rasprave na skupštinskim odborima, što može značiti da među političkim akterima još uvijek ne postoji konsenzus ili, pak, interes o potrebi njegovog otvaranja. Ni aktuelni Odbor za sveobuhvatnu izbornu reformu ovu temu nema posebno istaknutu u svom djelokrugu.

Važno je napomenuti i da Venecijanska komisija navodi da se može zahtijevati određeni period prebivališta kao uslov za ostvarenje biračkog prava, s tim da propisani period ne treba da bude duži od šest mjeseci. U tom svjetlu, crnogorski uslov o najmanje dvije godine prebivališta prije dana izbora može se ocijeniti kao pretjerano restriktivan. Posmatračke misije OSCE/ODIHR u svojim izvještajima o izborima u Crnoj Gori ponavljaju da ustavna odredba o dvogodišnjem prebivalištu predstavlja nesrazmjernu mjeru koja je u suprotnosti sa međunarodnim standardima.

Ključni razlog za neispunjavanje ovih preporuka leži u političkoj odluci dvotrećinske većine da se visok prag za izmjenu rezidencijalnog uslova ugradi u sam Ustav Crne Gore. Po najvišem pravnom aktu, za izmjenu tog člana potrebna je dvotrećinska većina u parlamentu i podrška najmanje tri petine svih birača na referendumu. Govoreći u apsolutnim brojevima, na referendumu bi izmjenu moralo da podrži preko 320 hiljada birača. To ovu reformu čini praktično nemogućom u ovom trenutku, što znači da je ustavopisac imao namjeru da na ovaj način u perspektivi spriječi mogućnost manipulativnog uvoza birača sa strane.

Unutar Evropske unije, građani imaju pravo da glasaju i kandiduju se na lokalnim izborima pod istim uslovima kao državljani zemlje u kojoj žive. Ovo pravo je formalizovano Direktivom Savjeta 94/80 iz 1994. godine, u skladu sa odredbama Mastiškog ugovora. Lisabonski ugovor iz 2009. godine dodatno potvrđuje ova prava u članu 20 Ugovora o funkcionisanju EU, koji garantuje građanima EU pravo da biraju i budu birani na izborima za Evropski parlament i lokalnim izborima u zemlji svog prebivališta. Iako EU ima ovlaštenje da donosi pravila o pravima glasa za građane EU, nema ovlaštenja da donosi obavezujuća pravila o pravima glasa državljanima trećih zemalja koji borave u državama članicama.¹⁰

⁹ Član 16: Država potpisnica neće zahtijevati odricanje od ili gubitak drugog državljanstva kao uslov za sticanje ili zadržavanje njenog državljanstva (...); Dostupno na: <https://rm.coe.int/168007f2c8>

¹⁰ Sinem Yilmaz, Alexander Wolffhardt, *Bridging Gaps in Political Participation: Voting Rights for Third-Country Nationals and EU Citizens in the EU*, Migration Policy Group, 2024.

Dakle, dok je državljanima EU obično dozvoljeno da glasaju na lokalnim izborima, nacionalni izbori su univerzalno rezervisani samo za državljane.¹¹ Osobe iz trećih zemalja često su potpuno isključene iz glasanja, iako im neke zemlje omogućavaju pravo glasa na lokalnim izborima nakon što ispune određene uslove boravka.¹²

U kontekstu Crne Gore, ukoliko bi postala članica Evropske unije, postojala bi realna opasnost da zemlje okruženja mogu da utiču na lokalne izbore u Crnoj Gori. Kako nije moguće kontrolisati politiku državljanstva i prebivališta drugih država bile one članice EU ili ne, jedini način da se spriječe zloupotrebe bio bi da sama Crna Gora preduzme odgovarajuće mjere zaštite. Takođe, ukoliko Crna Gora ne bi imala dovoljno restriktivnu politiku državljanstva, moglo bi doći do situacije u kojoj bi se, manipulacijama sa fiktivnim prebivalištem, „uvozom birača“ preko noći mogla značajno promijeniti izborna volja građana i presudno uticati na ishod izbornog procesa.

Praksa Evropskog suda za ljudska prava pruža takođe tumačenje prava na slobodne izbore u svjetlu rasprave o biračkom pravu za iseljenike.

U slučaju *Shindler protiv Ujedinjenog Kraljevstva*¹³, Sud je utvrdio da države imaju širok prostor diskrecije (“margin of appreciation”) u oblasti izbornog prava, odnosno u postavljanju uslova pod kojima njihovi državljani mogu da glasaju, uključujući one koji žive u inostranstvu. Sud je prihvatio argument da se može pretpostaviti da nerezidenti imaju slabiju vezu sa svakodnevnim problemima zemlje, te da su manje direktno pogođeni odlukama vlasti. Stoga, ograničenja zasnovana na prebivalištu ili dužini boravka u inostranstvu (konkretno u ovom slučaju 15 godina) ne smatraju se kršenjem Evropske konvencije o ljudskim pravima.

U predmetu *Sitaropoulos i Giakoumopoulos protiv Grčke*, Sud je presudio da ne postoji obaveza država da omogućavaju glasanje iz inostranstva.¹⁴

Sa druge strane, u slučaju *Tanase protiv Moldavije*, Sud je razmatrao zabranu licima sa dvojnim državljanstvom da budu članovi parlamenta. Sud je odlučio da su ograničenja za lica sa dvojnim državljanstvom u pristupu visokim državnim položajima dozvoljena, ali ne bi trebalo da imaju za cilj da isključe neke osobe ili grupe lica od učešća u političkom životu zemlje. Uzimajući u obzir istorijski i politički kontekst Moldavije, Sud je utvrdio da su ograničenja koja sprečavaju izabrane poslanike sa višestrukim državljanstvom da zauzmu mjesta u parlamentu nesrazmjerna.¹⁵

Razmatrajući Nacrt zakona o Vladi Crne Gore iz oktobra 2023. godine, Venecijanska komisija je uputila na njene ranije preporuke da ograničenja prava građana ne bi trebalo da budu zasnovana na višestrukom državljanstvu.¹⁶

¹¹ Primjeri: U Estoniji se punoljetnim državljanima u pravilu ne dopušta dvojno državljanstvo, a pravo glasa na nacionalnim izborima rezervisano je za estonske državljane; uz to je ustavnim amandmanom iz marta ove godine definisano da osobe koje nisu državljani EU ne mogu glasati na lokalnim izborima. Luksemburg dopušta dvojno državljanstvo, ali traži najmanje pet godina boravka za naturalizaciju; građani s dvojnim državljanstvom koji ispunjavaju uslove mogu glasati. Slovenija generalno ograničava dvojno državljanstvo uz izuzetke. Strani državljani sa stalnim boravkom imaju pravo glasa na lokalnim izborima. Više na: <https://www.cdtmn.org/2025/05/04/briga-za-dijasporu-ili-ocuvanje-suvereniteta-kako-male-evropske-zemlje-regulisu-dvojno-drzavljanstvo/>.

¹² Sinem Yilmaz, Alexander Wolffhardt, *Bridging Gaps in Political Participation: Voting Rights for Third-Country Nationals and EU Citizens in the EU*, Migration Policy Group, 2024.

¹³ European Court of Human Rights, case of *Shindler v. The United Kingdom* (Application no.19840/09). Dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-119229%22%7D>

¹⁴ “The inability of Greeks living abroad to vote in parliamentary elections from their place of residence did not breach their human rights”, press release issued by the Registrar of the Court, 15.3.2012. Dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22%3A%22003-3877920-4465761%22%7D>

¹⁵ Venecijanska komisija, Mišljenje na Nacrt zakona o Vladi Crne Gore, usvojen od strane Venecijanske komisije na 136. plenarnoj sjednici, oktobar 2023.

¹⁶ Venecijanska komisija, Mišljenje na Nacrt zakona o Vladi Crne Gore, usvojen od strane Venecijanske komisije na 136. plenarnoj sjednici, oktobar 2023.

Sistemiški izazovi povezanosti dvojnog državljanstva i biračkog spiska

U Crnoj Gori postoji dugoročni, sistemski problem (za sada neutvrđenog broja) državljana koji uz crnogorsko, uporedo posjeduju državljanstvo neke druge države, iako to zakon ne dozvoljava. To “skriveno” dvojno državljanstvo predstavlja značajan izazov u kontekstu integriteta izbornih procesa.

Države po pravilu ne dijele podatke o svojim državljanima sa drugim državama, osim u nekim posebnim slučajevima, npr. u okviru posebnih međunarodnih ugovora o pravnoj pomoći u krivičnim stvarima. Dakle, druge zemlje nemaju nikakvu obavezu da Crnoj Gori dostave spiskove svojih državljana, niti za to pokazuju političku volju. Time je crnogorskim organima praktično onemogućeno da utvrde slučajeve onih državljana koji su stekli državljanstvo druge države, nakon 3. juna 2006, i time prekršili zakon.

Ovim se, naravno, dovodi u pitanje tačnost i ažurnost samog biračkog spiska u Crnoj Gori, što je višedecenijski predmet političkih sporova i jedan od ključnih razloga nepovjerenja javnosti u izbore. Naime, gotovo svaki izborni proces je opterećen optužbama o različitim neregularnostima u biračkom spisku, pri čemu je problem nelegalnog dvojnog državljanstva jedan od ključnih uzroka tih optužbi.

Po analizama Društva statističara i demografa Crne Gore, u biračkom spisku Crne Gore nalazi se preko 63 hiljade punoljetnih lica za koje postoji indikacija da ne žive u zemlji, a pretpostavka je da je većina njih vjerovatno stekla biračko pravo u nekoj drugoj državi iako su u našem biračkom spisku. To čini 11,6% ukupnog biračkog tijela, što potvrđuje ozbiljne probleme glede ažurnosti biračkog spiska.¹⁷

I partije vlasti i opozicije tokom godina iznosile su uvjerljive tvrdnje da postoje osobe koje zloupotrebljavaju biračko pravo. Ipak, uprkos brojnim optužbama, ovaj problem nije ozbiljno razmatran niti do danas riješen. Uobičajeno je da partije, dok su u opoziciji, optužuju vlast za manipulacije i neregularnosti u biračkom spisku, no kada preuzmu vlast, prestaju da se time bave. Situaciju dodatno komplikuje činjenica da većina zemalja iz okruženja ima ne samo suprotne nego i suprotstavljene politike u odnosu na crnogorsku politiku državljanstva. Njima je cilj da imaju što više državljana, te da ne kontrolišu prebivalište, jer na taj način, po njihovom mišljenju, ostvaruju bolje veze sa okruženjem i dijasporom. Ova činjenica jeste konstantan izvor potencijalnog “konflikta” i narušavanja dobrosusjedskih odnosa u regionu.¹⁸

¹⁷ Društvo statističara i demografa Crne Gore, “Živimo li u Crnoj Gori ili samo glasamo? Neslaganja između biračkog spiska i popisa”, 2025. Dostupno na: <https://demostats.me/>.

¹⁸ Dragan Koprivica, Milena Gvozdenović, *Kako do kvalitetnog biračkog spiska?*, Centar za demokratsku tranziciju, 2023.

Za našu analizu, značajan primjer iz susjedstava tiče se izbora u Srbiji 2023, nakon kojih je Evropski parlament izglasao rezoluciju kojom se traži međunarodna istraga o nepravilnostima s posebnim naglaskom na izbore za Skupštinu grada Beograda, kao i suspenzija evropskih fondova, ukoliko se dokaže da su vlasti bile direktno umiješane u prevaru birača¹⁹. U ovoj rezoluciji, navedeno je da postoje čvrsti dokazi o nepravilnostima koje su bile dio strategije nezakonitog i nelegitimnog izbornog inženjeringa, a sa ciljem da se utiče na rezultate izbora i iskrivi volja birača. Posebno, da su ljudi iz cijele Srbije i inostranstva (BiH i Crne Gore) transportovani kako bi glasali na opštinskim izborima u Beogradu, navodeći i da su državni zvaničnici i političari iz BiH otvoreno učestvovali u glasanju.²⁰

Ignorisanje problema omogućava da se problem nastavi, ali i da se zakon iskoristi kao dio političke borbe protiv pojedinaca, kao što se desilo u slučaju podnošenja kandidature za predsjednika Milojka Spajića.²¹ Sa druge strane, Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije nikada nije dostavilo informaciju o tome kada je aktuelni predsjednik Skupštine, Andrija Mandić, stekao državljanstvo Srbije.

Zaključna razmatranja i mogući pravci reforme politike državljanstva

Nedosljedna primjena aktuelnog zakona o državljanstvu stvara neodrživo stanje koje nije ni potpuno restriktivno ni liberalno, već nepouzdan, što stvara potencijal za narušavanje vladavine prava.

Imajući u vidu sukob između dva legitimna cilja – zaštite državnih interesa kroz restriktivnu politiku i težnje ka jačanju veze sa dijasporom, moguća su dva pravca reforme u ovoj oblasti. Jedan put je liberalizacija politike državljanstva, dok drugi polazi od stava da su razlozi za restriktivnu politiku validni, ali da je ključni problem neselektivna i neefikasna primjena zakona. Iz svega navedenog u ovoj analizi, rješenja bi trebalo temeljiti na ovom drugom pristupu, gdje cilj treba biti uspostavljanje pravne sigurnosti i jednakosti pred zakonom kroz dosljedno i efikasno sprovođenje postojećeg modela.

¹⁹ Gjeračina Tuhina, "Evropski parlament izglasao rezoluciju o Srbiji kojom poziva na istragu o izborima", *Radio Slobodna Evropa*, 8.2.2024.

²⁰ European Parliament resolution of 8 February 2024 on the situation in Serbia following the elections (2024/2521(RSP)).

Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024IP0075>

²¹ Više na: "Izborna komisija odbila da potvrdi kandidaturu Milojka Spajića za predsjednika Crne Gore", *Radio Slobodna Evropa*, 19.2.2023; Centar za demokratsku tranziciju, "DIK je postala aktivna učesnica u izbornom procesu", 19.2.2023.

Biračko pravo tradicionalno se smatra jednom od ključnih komponenti državljanstva. Perspektiva članstva Crne Gore u EU dovela bi do proširenja biračkih prava, posebno na lokalnom nivou. Za državljane EU je, u većini država članica, prebivalište obično dovoljno za glasanje na lokalnim izborima. U tom kontekstu, migracija birača mogla bi potencijalno uticati na ovu temeljnu politiku EU ukoliko ne postoji efikasan sistem kontrole prebivališta, koji osigurava da pravo glasa imaju samo oni koji zaista žive u datoj opštini. U tom smislu, poželjno je da se pokrene dijalog između država o primjerima dobre prakse, kako bi se preduprijedili bilo kakvi problemi ili nesporazumi nakon članstva u EU.

S druge strane, imajući u vidu da se za rješavanje problema nelegalnog državljanstva i fiktivnog prebivališta, Crna Gora ne može osloniti na razmjenu ličnih podataka o državljanima sa drugim zemljama, naročito iz susjedstva, važno je razmotriti mogućnosti za osnaživanje unutrašnjih mehanizama kontrole.

Crna Gora treba konačno da uloži napore u uspostavljanju centralizovane, digitalne baze podataka o državljanima, kojom bi se povezali svi postojeći registri koji sadrže administrativne podatke o građanima i građankama (registri prebivališta, državljana, matične knjige rođenih i umrlih i drugi podaci MUP-a, Uprave policije, Poreske uprave itd). Ovakav sistem bi pomogao otkrivanje slučajeva u kojima pojedinac ostvaruje prava iz dva pravna režima, odnosno koristi status državljanstva suprotan zakonskim odredbama, što bi uz kontrolu prebivališta olakšalo utvrđivanje statusa i prava.

Osim toga, nadležni organi, prvenstveno Ministarstvo unutrašnjih poslova, trebalo bi da pokrenu zakonske procedure za preispitavanje državljanstva za sva lica za koja već postoji osnovana sumnja da su dobrovoljno stekli državljanstvo druge države, suprotno zakonu. Primjena mora biti neselektivna i obuhvatiti sve javne funkcionere za koje su iznošene ovakve tvrdnje.

U svakom slučaju, rasprava pred Odborom za sveobuhvatnu izbornu reformu, makar po inicijalnom planu, tek predstoji. Stoga je od suštinskog značaja da se prilikom predlaganja rješenja izbjegnu bilo kakve ishitrene izmjene, odnosno da se proces vodi uz puno uvažavanje specifičnog političkog konteksta i potrebe očuvanja stabilnosti sistema. U tom smislu, nužno je obezbijediti širok dijalog i uključivanje svih relevantnih aktera – institucija, političkih partija, stručne i akademske zajednice, kao i organizacija civilnog društva – kako bi se odluke donosile na osnovu argumenta, a ne trenutnih političkih interesa.

