



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

Broj: 03-04-1702-2022
28.4.2022. godine

Datum: 26-05-2022

Shodno članu 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije (Sl. List CG, br 53/14 i 42/17) i članu 10 Statuta Agencije za sprječavanje korupcije, postupajući po službenoj dužnosti, Agencija za sprječavanje korupcije donosi:

MIŠLJENJE NA ZAKON O CRNOGORSKOM DRŽAVLJANSTVU ("SL. LIST CG", BR. 13/08, 40/10, 28/11, 46/11, 20/14 - ODLUKA US CG, 54/16 I 73/19).

Imajući u vidu da je pitanje crnogorskog državljanstva pitanje koje nesporno izaziva veliku pažnju međunarodne i domaće javnosti, Agencija za sprječavanje korupcije je, po službenoj dužnosti, analizirala zakonski okvir kojim se ovo pitanje uređuje sa aspekta razrađenosti pravnih procedura, načina prijave, kontrole prijave i prijema u crnogorsko državljanstvo, kao i transparentnosti samih procedura i odluka sa ciljem detektovanja normi koje uzrokuju netransparentne i nejasne procedure, te koje ostavljaju prostor za različite vrste zloupotreba i diskriminacija, a time stvaraju pogodno tle za razvoj raznih vrsta koruptivnih rizika.

S tim u vezi, a analizirajući Zakon o crnogorskom državljanstvu Agencija je utvrdila da je „zakonit“ i „neprekidan“ boravak, kao konkretan zakonski uslov za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom, neophodno defenisani kroz zakonsku normu, a ne podzakonskim aktom kao što je navedeno u članu 17 Zakona, posebno u cilju veće pravne sigurnosti i smanjenja prostora za različite zloupotrebe prilikom pripreme i donošenja ovog propisa.

Pored zakonskog određenja termina „zakonit“ i „neprekidan“ boravak kako bi navedeno dalo osnovne smjernice i ključne parametre za dalju razradu ovih termina kroz podzakonska akta shodno ovlašćenjima, Agencija je sagledala procedure dodjele državljanstva kod lica čiji prijem u crnogorsko državljanstvo je od posebnog značaja za državni, naučni, privredni, kulturni, ekonomski, sportski i drugi interes Crne Gore. S tim u vezi, predmet razmatranja Agencije bile su Odluka o kriterijumima za utvrđivanje naučnog, privrednog, ekonomskog, kulturnog i sportskog interesa Crne Gore za sticanje crnogorskog državljanstva i Odluka o kriterijumima, načinu i postupku izbora lica koje može steći crnogorsko

državljanstvo prijemom radi realizacije Posebnog programa ulaganja od posebnog značaja za privredni i ekonomski interes Crne Gore.

Agencija je mišljenja da je iz ugla antikorupcije transparentnost samog postupka značajna kako uvijek doprinosi svođenju na minimum prostora za favorizovanje pojedinačnih interesa na štetu javnog interesa.

U konkretnom slučaju transparentnost je važna, jer se odnosi na „privilegovane“ procedure, u kojima je opravdan zahtjev javnosti da zna ko po posebnim procedurama i zbog čega dobija crnogorsko državljanstvo i time uspostavlja pravnu vezu sa Crnom Gorom. Dodatno, u primjeni „privilegovanih“ procedura blagotvoran je i eventualni pritisak javnosti, kako laičke tako i stručne kako bi postupak i sadržaj rješenja kojim se dodjeljuje ova vrsta državljanstva bio zasnovan na mjerljivim i opipljivim rezultatima, koji bi „opravdao“ odlučivanje nadležnih u svakom konkretnom predmetu.

OBRAZLOŽENJE

I POSTUPAK

Zakonom o sprječavanju korupcije (Sl. List CG, br 53/14 i 42/17) regulisana je nadležnost Agencije za sprječavanje korupcije (u daljem tekstu Agencija) da shodno članu 78 stav 1 Zakona:

- "...daje inicijative za izmjenu i dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata, radi otklanjanja mogućih rizika za nastanak korupcije ili njihovog usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;

- daje mišljenje na nacрте zakona i drugih propisa i opštih akata radi usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;..."

Takođe, članom 79 istog Zakona utvrđeno je da Agencija može, po sopstvenoj inicijativi ili na zahtjev organa vlasti, privrednog društva, pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica, dati mišljenje radi unaprjeđenja prevencije korupcije, smanjenja rizika od korupcije i jačanja etike i integriteta u organima vlasti i drugim pravnim licima, koje sadrži analizu rizika od korupcije, mjere za otklanjanje rizika od korupcije i sprječavanje korupcije.

Agencija se u svojim Mišljenjima može pozvati na odredbe Ustava i relevantnih zakona, ali ne u smislu procjene ustavnosti i zakonitosti, već u smislu primjene i ostvarivanja svrhe člana 79 Zakona o sprječavanju korupcije. Takođe, u cilju jačanja mehanizama prevencije korupcije, a koji su prepoznati međunarodnim konvencijama i dokumentima Agencija u mišljenjima nastoji da na iste ukaže i djelujući preporukama uvede i osnaži institute prevencije korupcije u crnogorskom zakonodavstvu.

U članu 6 stav 1 tačka 1 Zakona o sprječavanju korupcije kaže se da je javni interes materijalni i nematerijalni interes za dobro i prosperitet svih građana pod jednakim uslovima.

Pitanje državljanstva prepoznato je prije svega u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima iz 1948. godine kojom se svakom pojedincu, bez obzira gdje se nalazi, priznaje pravo na pravnu vezu sa državom: „Svako ima pravo na državljanstvo. Niko ne smije samovoljno da bude lišen svog državljanstva niti mu se smije uskratiti pravo da promjeni svoje državljanstvo.” Navedeno se, prije svega odnosi na poseban pravni odnos između države i njenog državljanina, na osnovu koga nastaju prava i obaveze obje strane.

Takođe, Evropska konvencija o državljanstvu, ETS 166 od 6. novembra 1997. u članu 2 kaže, da u smislu ove Konvencije “državljanstvo” označava zakonsku vezu između jednog lica i jedne države i ne ukazuje na etničko porijeklo tog lica, a u članu 3 dodaje da svaka država treba da odredi po svom vlastitom pravu ko su njeni državljani, a da ovo pravo treba da prihvate druge države u mjeri u kojoj se ono slaže sa primjenjivim međunarodnim konvencijama, međunarodnim običajnim pravom i principima prava koje je opšte priznato u pogledu državljanstva.

Značaj pitanja državljanstva postavljen je u članu 12 Ustava Crne Gore, a pitanje dvojnog državljanstva problematizovano je kroz član 12 Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Crne Gore, dok je u članu 7 predviđena obaveza donošenja Zakona o crnogorskom državljanstvu u roku od dva mjeseca od dana stupanja na snagu Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Crne Gore.

Zakon o crnogorskom državljanstvu ("Sl. list CG", br. 13/08, 40/10, 28/11, 46/11, 20/14 - Odluka US CG, 54/16 i 73/19) definiše više aspekata crnogorskog državljanstva kojima se predviđaju 4 načina njegovog sticanja i to porijeklom, rođenjem na teritoriji Crne Gore, prijemom i po međunarodnim ugovorima i sporazumima.

Imajući u vidu da je cijeli zakonski okvir kojim se uređuje pitanje crnogorskog državljanstva izazvao veliku pažnju javnosti, Agencija je prepoznala interes da sprovede postupak po službenoj dužnosti na osnovu člana 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije, te sagleda razrađenost pravnih procedura, načina prijave, kontrole prijave i prijema u crnogorsko državljanstvo, kao i transparentnosti samih procedura i odluka. Cilj same analize nije donošenje preporuka koje se odnose na način uređenja pitanja državljanstva u smislu uslova, kako je regulisanje ovog pitanja isključivo pravo države, već je namjera Agencije da detektuje norme koje uzrokuju netransparentne i nejasne procedure koje ostavljaju prostor za različite vrste zloupotreba i diskriminacija, a time i stvaraju pogodno tle za razvoj raznih vrsta koruptivnih rizika.

II PROCJENA RIZIKA OD KORUPCIJE I ANALIZA ČLANOVA ZAKONA O CRNOGORSKOM DRŽAVLJANSTVU ("Sl. list CG", br. 13/08, 40/10, 28/11, 46/11, 20/14 - Odluka US CG, 54/16 i 73/19), TE ODLUKE O KRITERIJUMIMA ZA UTVRĐIVANJE USLOVA ZA STICANJE CRNOGORSKOG DRŽAVLJANSTVA PRIJEMOM ("Sl. list CG", br. 47/08, 80/08, 30/10, 56/12 i 15/22), ODLUKE O KRITERIJUMIMA ZA UTVRĐIVANJE NAUČNOG, PRIVREDNOG, EKONOMSKOG, KULTURNOG I SPORTSKOG INTERESA CRNE GORE ZA STICANJE CRNOGORSKOG DRŽAVLJANSTVA ("Sl. list CG", br. 34/10, 40/16 i 62/18) i ODLUKE O KRITERIJUMIMA, NAČINU I POSTUPKU IZBORA LICA KOJE MOŽE STEĆI CRNOGORSKO DRŽAVLJANSTVO PRIJEMOM RADI REALIZACIJE POSEBNOG PROGRAMA ULAGANJA OD POSEBNOG ZNAČAJA ZA PRIVREDNI I EKONOMSKI INTERES CRNE GORE ("Sl. list CG", br. 79/18, 12/20 i 143/21)

Zakonom o crnogorskom državljanstvu uređuju se načini i uslovi sticanja i gubitka crnogorskog državljanstva, kao i vođenje registra crnogorskih državljana, a crnogorsko državljanstvo je definisano kao zakonska veza između fizičkog lica i Crne Gore i ne ukazuje na nacionalno i etničko porijeklo. Članom 4 Zakona o crnogorskom državljanstvu definiše se da se crnogorsko državljanstvo može steći porijeklom, rođenjem na teritoriji Crne Gore, prijemom i po međunarodnim ugovorima i sporazumima.

Restriktivan pristup Crne Gore u odnosu na prijem u crnogorsko državljanstvo definisan je članom 8 Zakona u kome se kaže da podnosilac zahtjeva za prijem mora dokazati "zakonit" i "neprekidan" boravak u crnoj Gori u trajanju najmanje 10 godina.

Preciznije, članom 8 Zakona za prijem u crnogorsko državljanstvo traži se ispunjavanje sljedećih uslova podnosioca zahtjeva i to da:

- 1) je navršilo 18 godina života;
- 2) ima otpust iz državljanstva druge države;
- 3) u Crnoj Gori zakonito i neprekidno boravi 10 godina prije podnošenja zahtjeva za prijem u crnogorsko državljanstvo;
- 4) u Crnoj Gori ima obezbijeđen smještaj i stalan izvor prihoda u iznosu koji mu omogućava materijalnu i socijalnu sigurnost;
- 5) u Crnoj Gori i drugoj državi nije pravosnažno osuđeno na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju dužem od jedne godine za krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti ili su prestale pravne posljedice osude;
- 6) ima znanje crnogorskog jezika u mjeri koja omogućava osnovnu komunikaciju;
- 7) ne postoje smetnje iz razloga bezbjednosti i odbrane Crne Gore;
- 8) je izmirilo dospelje poreske i druge zakonske obaveze...

U odnosu na citirani član zakona, a shodno članu 10 istog kaže se da: „Crnogorski iseljenik i član njegove porodice do trećeg stepena srodstva u

pravoj liniji može steći crnogorsko državljanstvo prijemom ako zakonito i neprekidno boravi u Crnoj Gori najmanje dvije godine i ispunjava uslove iz člana 8 stav 1 tač. 1, 4, 5, 7 i 8 ovog zakona.

Zakoniti i neprekidni boravak lica iz stava 1 ovog člana utvrđuje se prema kriterijumima propisanim aktom iz člana 17 ovog zakona.“

Takođe, kad je u pitanju zakonit i neprekidan boravak lica koje je u braku sa crnogorskim državljaninom najmanje tri godine i zakonito i neprekidno boravi u Crnoj Gori najmanje pet godina prije podnošenja zahtjeva za prijem u crnogorsko državljanstvo, a koje može steći crnogorsko državljanstvo prijemom ako ispunjava uslove iz člana 8 stav 1 tač. 1, 4, 5 i 7 ovog zakona, predviđeno je da se isto takođe utvrđuje prema kriterijumima propisanim aktom iz člana 17 ovog zakona (član 11 Zakona o crnogorskom državljanstvu).

U članu 17 Zakona kaže se da kriterijume za uslove iz člana 8 stav 1 tač. 3, 4 i 7, člana 12 i člana 24 stav 1 tač. 5, 6, 7 i 8 ovog zakona utvrđuje Vlada. Na osnovu člana 17 Zakona o crnogorskom državljanstvu, Vlada Crne Gore je donijela Odluku o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom ("Sl. list CG", br. 47/08, 80/08, 30/10, 56/12 i 15/22), kojom se određuju kriterijumi za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom, propisanih članom 8 stav 1 tačka 3, 4 i 7 Zakona o crnogorskom državljanstvu.

Prema članu 2 stav 1 navedene Odluke, zakoniti boravak u smislu citirane odredbe Zakona, ima lice koje na teritoriji Crne Gore boravi po osnovu odobrenja organa državne uprave nadležnog za poslove prebivališta i boravišta prije podnošenja zahtjeva za prijem u crnogorsko državljanstvo i ima:

- „- prebivalište, na osnovu Zakona o prebivalištu i boravištu ("Sl. list RCG", broj 45/93) i ranijih zakona o prebivalištu i boravištu;
- odobren stalni boravak i/ili odobren privremeni boravak u skladu sa zakonom kojim se uređuje boravak stranaca u Crnoj Gori;
- 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 lica ("Sl. list RCG", broj 37/92).

Zakoniti boravak, u smislu člana 8 stav 1 tačka 3 Zakona, ima i lice:

- čiji su roditelji crnogorski državljani koji na dan 3. juna 2006. godine imaju prijavljeno prebivalište u Crnoj Gori, a do podnošenja zahtjeva za prijem u crnogorsko državljanstvo to prebivalište nijesu odjavili, ako sa njima neprekidno boravi u Crnoj Gori;
- čiji je jedan roditelj crnogorski državljanin, a na dan 3. juna 2006. godine oba roditelja imaju prijavljeno prebivalište u Crnoj Gori koje do podnošenja zahtjeva za prijem u crnogorsko državljanstvo nijesu odjavili, ako sa njima neprekidno boravi u Crnoj Gori;
- čiji roditelji nijesu crnogorski državljani, a na dan 3. juna 2006. godine imaju prijavljeno prebivalište u Crnoj Gori koje do podnošenja zahtjeva za

prijem u crnogorsko državljanstvo nijesu odjavili, ako sa njima neprekidno boravi u Crnoj Gori;

- čiji roditelji nijesu živi, a imali su prijavljeno prebivalište u Crnoj Gori prije 3. juna 2006. godine;

- koje je prije navršene 18. godine života neprekidno boravilo u Crnoj Gori, a punoljetstvo je steklo poslije 3. juna 2006. godine;

- koje je 1991. godine, došlo iz Narodne Socijalističke Republike Albanije u Socijalističku Republiku Crnu Goru, na osnovu međunarodnog sporazuma između SFRJ i NSR Albanije, i ostvarilo status stranca sa stalnim nastanjenjem, najmanje jednu godinu prije podnošenja zahtjeva."

Dodatno, Odluka je u članu 3 stav 1 definiše šta se ne smatra neprekidnim boravkom navodeći: „- odsustvo iz Crne Gore u trajanju dužem od 90 dana;

- višekratna odsustva iz Crne Gore koja ukazuju na zloupotrebu prava boravka za sticanje prava na državljanstvo;

- ako je lice sa priznatim statusom izbjeglice, odnosno lice sa priznatim statusom raseljenog lica u Crnoj Gori, pribavilo javne isprave (ličnu kartu, pasoš) od nadležnog organa države porijekla za vrijeme trajanja izbjegličkog ili raseljeničkog statusa u Crnoj Gori... pri tom pojašnjavajući da se prekidom neprekidnog boravka shodno članu 3 stav 4 Odluke neće smatrati odsustvo u slučaju kada je lice od strane nadležnih i ovlašćenih državnih organa i javnih ustanova u Crnoj Gori upućeno na rad, školovanje ili liječenje van Crne Gore ili odsustvo lica zaposlenog na brodu čija je matična luka u Crnoj Gori."

Imajući u vidu da je zakonit i neprekidan boravak podnosioca zahtjeva jedan od uslova za prijem u crnogorsko državljanstvo, te imajući u vidu da se cijeni njegova ispunjenost kad je u pitanju sticanje crnogorskog državljanstva prijemom, sticanje crnogorskog državljanstva za crnogorskog iseljenika i člana njegove porodice, te lica koje je u braku sa crnogorskim državljaninom nameće se zaključak da je ovako značajan uslov, problematizovan u više članova ovog Zakona bilo neophodno defenisan kroz zakonsku normu, a ne podzakonskim aktom kao što je navedeno u članu 17 Zakona. Dakle, ono što predstavlja konkretan zakonski uslov za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom definisano je podzakonskim aktom koji je podležan mogućim dinamičnim promjenama, a koji je u nadležnosti izvršne vlasti, nasuprot zakonu koji se donosi od strane Parlamenta.

Osnovni principi pravne sigurnosti, te zaštite značaja veze između pojedinca i države koji je ujedno jedno od pitanja koja su svoje mjesto našla u Ustavu Crne Gore pretpostavlja da bude jasno i precizno razrađen kroz sami zakon kako ne bi ostavljao prostor za eventualne nedoumice, te kako bi se obezbjedila pravna predvidljivost i smanjio prostor za eventualne zloupotrebe prilikom pripreme i donošenja ovog propisa. Definisane onoga što se smatra zakonitim i neprekidnim boravkom treba da bude zakonska materija, a dodatna razrada ovih pojmova moguća je i poželjna podzakonskim aktima. Zbog navedenog, Agencija

za sprječavanje korupcije je mišljenja da je neophodno definisati u samom zakonu šta se smatra zakonitim i neprekidnim boravkom kako bi navedeno dalo osnovne smjernice i ključne parametre za dalju razradu ovih pojmova kroz podzakonska akta shodno ovlaštenjima.

Kad je u pitanju lice čiji prijem u crnogorsko državljanstvo je od posebnog značaja za državni, naučni, privredni, kulturni, ekonomski, sportski i drugi interes Crne Gore, ono se shodno članu 12 Zakona o crnogorskom državljanstvu može steći i ako lice ne ispunjava uslove iz člana 8 ovog zakona. U ovom slučaju o prijemu u crnogorsko državljanstvo za državni i drugi interes Crne Gore odlučuje organ državne uprave nadležan za unutrašnje poslove na osnovu predloga Predsjednika Crne Gore, predsjednika Skupštine Crne Gore ili predsjednika Vlade Crne Gore, a uz uz mišljenje organa uprave nadležnog za oblast iz stava 1 ovog člana.

Kako je već navedeno u mišljenju, u članu 17 Zakona navodi se da kriterijume za uslove iz člana 8 stav 1 tač. 3, 4 i 7, člana 12 i člana 24 stav 1 tač. 5, 6, 7 i 8 ovog zakona utvrđuje Vlada. S tim u vezi, donesene su Odluka o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom ("Sl. list CG", br. 47/08, 80/08; 30/10, 56/12 i 15/22) kojom se određuju kriterijumi za utvrđivanje uslova koji su propisani u članu 8 stav 1 tačka 3, 4 i 7. Takođe, donešena je Odluka o kriterijumima za utvrđivanje naučnog, privrednog, ekonomskog, kulturnog i sportskog interesa Crne Gore za sticanje crnogorskog državljanstva ("Sl. list CG", br. 34/10, 40/16 i 62/18) i Odluka o kriterijumima, načinu i postupku izbora lica koje može steći crnogorsko državljanstvo prijemom radi realizacije Posebnog programa ulaganja od posebnog značaja za privredni i ekonomski interes Crne Gore ("Sl. list CG", br. 79/18, 12/20 i 143/21). Ovim odlukama utvrđuju se kriterijumi na osnovu kojih lice može steći crnogorsko državljanstvo prijemom zbog posebnog značaja za naučni, privredni, ekonomski, kulturni i sportski interes Crne Gore, te kriterijumi, način i postupak izbora lica koje podnese zahtjev za realizaciju posebnog programa ulaganja od posebnog značaja za privredni i ekonomski interes Crne Gore, po osnovu kojeg može steći crnogorsko državljanstvo prijemom.

Prema javno dostupnim podacima u samom procesu predlaganja i donošenja Odluke o izmjeni Odluke o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom iz februara o.g. može se reći da je došlo do narušavanja principa resorne nadležnosti prilikom predlaganja jednog podzakonskog akta, ali čiji značaj je neupitan imajući u vidu da definiše kriterijumime za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom. Naime, Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl. list CG", 118/20, 121/20, 1/21, 2/21, 29/21, 34/21, 41/21, 85/21 i 11/22) unaprijed su definisane podjele nadležnosti resorno odgovornih institucija u implementaciji politike, a konkretno u članu 4 Uredbe definišano je da je u nadležnosti MUP-a da priprema predloge zakona, drugih propisa i opštih akata iz oblasti unutrašnjih poslova, dok je Zakonom o unutrašnjim poslovima ("Sl. list CG",

br. 70/21 i 123/21.) definisano šta obuhvataju unutrašnji poslovi. Linijom navedog, a imajući u vidu Poslovnik Vlade Crne Gore ("Sl. list CG", br. 3/12, 31/15, 48/17 i 62/18.) kojim se bliže se uređuju organizacija i način rada Vlade Crne Gore, jasno je da je jedini predlagač podzakonskih akata iz ove oblasti trebalo i morao biti MUP.

Navedeno dodatno naglašava potrebu da kriterijumi za utvrđivanje uslova za prijem u crnogorsko državljanstvo ne treba da budu predmet regulisanja Odluke, već isključivo zakonske materije imajući u vidu mehanizme kontrole i političkog konsenzusa koje prolazi zakon do svog usvajanja, što nije slučaj sa podzakonskim aktima. Definisanje zakonitog i neprekidnog boravka podnosioca zahtjeva za prijem u crnogorsko državljanstvo neophodno je ostvariti kroz zakonsku normu, a ne podzakonskim aktom kao što je navedeno u članu 17 Zakona o crnogorskom državljanstvu, imajući u vidu da je i praksa pokazala da su ova podzakonska akta podležna mogućim dinamičnim promjenama, te da je izvršnoj vlasti na ovaj način ostavljeno da značajna pitanja uredi svojim aktima pri tom ne vodeći računa o uspostavljanju politici „višestepenosti“ u kreiranju i kontroli politika i drugih pitanja od značaja za rad Vlade.

Kad je u pitanju član 12 Zakona o crnogorskom državljanstvu, a koji se odnosi na sticanje crnogorskog državljanstva prijemom zbog posebnog značaja za državni, naučni, privredni, kulturni, ekonomski, sportski i drugi interes Crne Gore i kada nisu ispunjeni uslovi iz člana 8 ovog zakona, isto je uređeno Odlukom o kriterijumima za utvrđivanje naučnog, privrednog, ekonomskog, kulturnog i sportskog interesa Crne Gore za sticanje crnogorskog državljanstva, a u članu 3a ove odluke predviđeno je da se privredni i ekonomski interes od posebnog značaja može iskazati i kroz investiranje kapitala, odnosno doniranje sredstva i preko posebnog programa ulaganja, za koji kriterijume, način i postupak izbora propisuje Vlada Crne Gore.

Predmetnim odlukama uređuju se pitanja koja su od posebnog značaja za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom za lica koja ne ispunjavaju uslove iz člana 8 ovog zakona, ali ispunjavaju uslove kojima se utvrđuje poseban značaj za naučni, privredni, ekonomski, kulturni i sportski interes Crne Gore ovih lica, te zbog značaja pitanja koje uređuju, te zainteresovanosti kako domaće, tako i međunarodne javnosti za njihovu primjenu, ove odluke treba da budu predmet posebnih preispitivanja i analize izvršne vlasti.

Naime, iako je predviđena procedura dodjele državljanstva prijemom iz navedenih razloga, kriterijumi za nadležna tijela koja učestvuju u verifikaciji uslova, posebno kad se radi o realizaciji posebnih programa ulaganja koja su od posebnog značaja za privredni i ekonomski interes Crne Gore, ono što cijelom postupku, a koji je privilegovanog karaktera, nedostaje jeste transparentnost.

Transparentnost ovog postupka znači da nadležni organi učine javno dostupnim akta sa odlučujućim činjenicama kojima se utvrđuje da određenim licima pripada

ne samo privilegovani status, već da su dostojni kategorije državljanstva koje je "počasno". Javnost i transparentnost cijelog postupka iz ugla antikorupcije uvijek doprinosi svođenju na minimum prostora za favorizovanje pojedinačnih interesa na štetu javnog interesa. Transparentnost je posebno neophodna kod dodjele „ekonomskog državljanstva“ koje ima za cilj povećanje privrednih aktivnosti, te je postupanje Agencije za investicije, kao ključne karike u sprovođenju posebnog programa ulaganja od naročitog značaja za privredni i ekonomski interes Crne Gore, zbog čega je neophodna transparentnost njihovih odluka u ovoj oblasti.

„Ekonomsko državljanstvo“ kao posebnu temu neophodno je dodatno razmotriti i analizirati, posebno imajući u vidu da se u jednom od izvještaja Evropskog parlamenta, koji je usvojen na Komitetu za građanske slobode, pravosuđe i unutrašnje poslove 5.2.2022. godine navodi da „imajući u vidu da crnogorska vlada nije odlučila da prekine svoju šemu ekonomskog državljanstva (CBI šemu), iako je nagovijestila važnost postepenog ukidanja te šeme što je prije moguće, poziva se crnogorska vlada da to učini bez odlaganja...“. Dodatno, u istom dokumentu se navodi da se smatra da su „šeme davanja državljanstva na osnovu finansijskog ulaganja (CBI šeme), poznate i kao „zlatni pasoši“, sporne sa etičke, pravne i ekonomske tačke gledišta i predstavljaju nekoliko ozbiljnih bezbednosnih rizika za građane Unije, kao što su oni koji proizilaze iz pranja novca i korupcije...“¹

Iako uvedeno u crnogorski sistem kao važan instrument privlačenja investicija, ekonomsko državljanstvo je od njegovog uvođenja kao što se vidi izazivalo budnu pažnju Evropske unije i i dalje je izaziva. Ovaj institut izolovan je primjer primjene samo dvije članice Evropske unije, Malte i Bugarske, i kao takav čest predmet diskusije unutar same Unije. Imajući u vidu crnogorske aspiracije vezane za evropske integracione procese, jako je važno sprovesti analizu o interesu naše zemlje za privlačenje investicija na ovaj način i našeg razvoja na putu evropskih integracija, gdje ovo pitanje predstavlja očegledan „kamen spoticanja“. Dodatno, ono što je neophodno učiniti posebno kad je u pitanju proces dodjele ovog tipa državljanstva je jačanje transparentnosti cijelog procesa, dostupnost sve „opredjeljujuće“ dokumentacije na kojoj se zasniva i sama odluka o dodjeli državljanstva, kako bi prostor za eventualne zloupotrebe bio sveden na minimum, a zainteresovana, odnosno stručna javnost imala mogućnost uvida u poštovanje procedura kojima se pravda dobijanje „ekonomskog državljanstva“.

Iako je jasno da se ne može očekivati da sva pitanja koja mogu biti značajna iz ugla prevencije korupcije u normi budu uređena zakonom, Agencija za sprječavanje korupcije poziva nadležne institucije da sagledaju cjelokupnu politiku u oblasti dodjele državljanstva, te navedeno pitanje uredi na adekvatan način i u dovoljnoj mjeri na zakonskom nivou tako da bude u sinergiji sa preventivnim mehanizmima suzbijanja korupcije u samoj normi. Dodatno,

¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0028_EN.html#title5

nadležne institucije u predviđanju i sprovođenju pomenutih procedura moraju voditi računa da „privilegovane“ procedure traže veći stepen transparentnosti i javnu dostupnost kompletne dokumentacije na osnovu koje se može zaključiti kakav je to realni doprinos koji su određena lica ostvarila, a kako bi bila tretirana kao lica od posebnog značaja za državni, naučni, privredni, kulturni, ekonomski, sportski ili drugi interes Crne Gore, kako je to definisano članom 12 Zakona o crnogorskom državljanstvu. Navedena pitanja su pitanja koja pobuđuju veliki stepen interesovanja međunarodne i domaće javnosti, a ova javnost ima pravo da zna ko po posebnim procedurama i zbog čega dobija crnogorsko državljanstvo i time uspostavlja pravnu vezu sa Crnom Gorom. Dodatno, u primjeni „privilegovanih“ procedura blagotvoran je i eventualni pritisak javnosti, kako laičke tako i stručne kako bi postupak i sadržaj rješenja kojim se dodjeljuje ova vrsta državljanstva bio zasnovan na mjerljivim i opipljivim rezultatima, koji bi „opravdao“ odlučivanje nadležnih u svakom konkretnom predmetu.

III ZAKLJUČNE OCJENE

Imajući u vidu da je cijeli zakonski okvir kojim se uređuje pitanje crnogorskog državljanstva izazvao nesporno veliku pažnju međunarodne i domaće javnosti, Agencija je, po službenoj dužnosti, analizirala Zakon o crnogorskom državljanstvu ("Sl. list CG", br. 13/08, 40/10, 28/11, 46/11, 20/14 - Odluka US CG, 54/16 i 73/19), te Odluku o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom ("Sl. list CG", br. 47/08, 80/08, 30/10, 56/12 i 15/22), Odluku o kriterijumima za utvrđivanje naučnog, privrednog, ekonomskog, kulturnog i sportskog interesa crne gore za sticanje crnogorskog državljanstva ("Sl. list CG", br. 34/10, 40/16 i 62/18) i Odluku o kriterijumima, načinu i postupku izbora lica koje može steći crnogorsko državljanstvo prijemom radi realizacije posebnog programa ulaganja od posebnog značaja za privredni i ekonomski interes crne gore ("Sl. list CG", br. 79/18, 12/20 i 143/21).

Ovom prilikom Agencija je sagledala razrađenost pravnih procedura, načina prijave, kontrole prijave i prijema u crnogorsko državljanstvo, kao i transparentnosti samih procesura i odluka sa ciljem detektovanja normi koje uzrokuju netransparentne i nejasne procedure, te koje ostavljaju prostor za različite vrste zloupotreba i diskriminacija, a time i stvaraju pogodno tle za razvoj raznih vrsta koruptivnih rizika.

Analizirajući Zakon o crnogorskom državljanstvu Agencija je utvrdila da je „zakonit“ i „neprekidan“ boravak, kao konkretan zakonski uslov za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom, čija se ispunjenost cijeni i za sticanje crnogorskog državljanstva za crnogorskog iseljenika i člana njegove porodice, te lica koje je u braku sa crnogorskim državljaninom, neophodno defenisani kroz zakonsku normu, a ne podzakonskim aktom kao što je navedeno u članu 17 Zakona, posebno u cilju veće pravne sigurnosti i smanjenja prostora za različite zloupotrebe prilikom pripreme i donošenja ovog propisa.

Pored zakonskog određenja termina „zakonit“ i „neprekidan“ boravak, kako bi navedeno dalo osnovne smjernice i ključne parametre za dalju razradu ovih termina kroz podzakonska akta shodno ovlašćenjima, Agencija je sagledala procedure dodjele državljanstva kod lica čiji prijem u crnogorsko državljanstvo je od posebnog značaja za državni, naučni, privredni, kulturni, ekonomski, sportski i drugi interes Crne Gore. Ovo pitanje uređeno je Odlukom o kriterijumima za utvrđivanje naučnog, privrednog, ekonomskog, kulturnog i sportskog interesa Crne Gore za sticanje crnogorskog državljanstva i Odluka o kriterijumima, načinu i postupku izbora lica koje može steći crnogorsko državljanstvo prijemom radi realizacije Posebnog programa ulaganja od posebnog značaja za privredni i ekonomski interes Crne Gore.

U načelu, zaključeno je da zbog značaja pitanja koje uređuju, te zainteresovanosti kako stručne, tako i međunarodne javnosti za njihovu primjenu, ove odluke treba da budu predmet posebnih preispitivanja i analize izvršne vlasti.

U svojoj Analizi Agencija je konstatovala da je predmetnim odlukama predviđena procedura dodjele državljanstva prijemom iz navedenih razloga, kriterijumi za nadležna tijela koja učestvuju u verifikaciji uslova, posebno kad se radi o realizaciji posebnih programa ulaganja koja su od posebnog značaja za privredni i ekonomski interes Crne Gore.

Ipak, Agencija je analizirajući predmetni pravni okvir zaključila da ono što nedostaje cijelom postupku, a koji je privilegovanog karaktera, jeste transparentnost. Agencija je mišljenja da je iz ugla antikorupcije transparentnost samog postupka značajna kako uvijek doprinosi svođenju na minimum prostora za favorizovanje pojedinačnih interesa na štetu javnog interesa.

U konkretnom slučaju transparentnost je važna, jer se odnosi na „privilegovane“ procedure, u kojima je opravdan zahtjev javnosti da zna ko po posebnim procedurama i zbog čega dobija crnogorsko državljanstvo i time uspostavlja pravnu vezu sa Crnom Gorom. Dodatno, u primjeni „privilegovanih“ procedura blagotvoran je i eventualni pritisak javnosti, kako laičke tako i stručne kako bi postupak i sadržaj rješenja kojim se dodjeljuje ova vrsta državljanstva bio zasnovan na mjerljivim i opipljivim rezultatima, koji bi „opravdao“ odlučivanje nadležnih u svakom konkretnom predmetu. Transparentnost je posebno neophodna kod dodjele „ekonomskog državljanstva“ koje ima za cilj povećanje privrednih aktivnosti, te je postupanje Agencije za investicije, kao ključne karike u sprovođenju posebnog programa ulaganja od naročitog značaja za privredni i ekonomski interes Crne Gore, zbog čega je neophodna transparentnost njihovih odluka u ovoj oblasti.

Iako uvedeno u crnogorski sistem kao važan instrument privlačenja investicija, ekonomsko državljanstvo je od njegovog uvođenja izazvalo budnu pažnju Evropske unije i i dalje je izaziva, posebno imajući u vidu da je ovaj institut izolovan primjer primjene samo kod dvije članice Evropske unije, Malte i Bugarske, i kao takav predmet diskusije unutar same Unije. S tim u vezi, a imajući u vidu crnogorske aspiracije vezane za evropske integracione procese, jako je važno sprovesti analizu o opravdanosti privlačenja investicija na ovaj način imajući u vidu da „ekonomsko državljanstvo“ predstavlja očigledan „kamen spoticanja“ za integracione procese.


DIREKTORICA
Jelena Perović