

PRAVO NA DVOJNO DRŽAVLJANSTVO U CRNOJ GORI – SEKURITIZACIJA KAO POSLEDNJI ČIN STARE DRAME?*

Apstrakt

Pravo državljanstva, kao podoblast posebnog upravnog prava, doživljava značajne preobražaje poslednje dve decenije. Među njima se posebno ističe promenjen odnos spram dvojnog državljanstva – od njegovog kategoričkog odbacivanja do prihvatanja, pa čak i podsticanja. Evolucija dvojnog državljanstva je vidljiva i na teorijskom planu, u konstituisanju prava na dvojno državljanstvo, i u pojedinim međunarodnopravnim instrumentima (Evropska konvencija o državljanstvu Save-ta Evrope), ali i na polju nacionalnih zakonodavstava velike većine država članica Evropske unije. U kontekstu tih teorijskih, međunarodnopravnih i uporednopravnih standarda, autor analizira crnogorski normativni okvir ostvarivanja prava na dvojno državljanstvo. Krajnja rigidnost crnogorskog prava u ovom pitanju uočava se u parametrima poput nemogućnosti da deca nedržavljana steknu državljanstvo na osnovu principa *ius soli*, te težini naturalizacije oličenoj u dužini zahtevanog zakonitog boravka i nedozvoljavanju zadržavanja prethodnog državljanstva. Osim toga, ukazuje se i na činjenicu da je Crna Gora jedina država bivše Jugoslavije koja je stavila rezervu na odredbu Evropske konvencije o državljanstvu koja se odnosi na dvojno državljanstvo. Razlog za neuspeh nedavnog stidljivog pokušaja liberalizacije uslova za naturalizaciju autor vidi u sekuritizaciji tog pitanja, koja, suprotno pojedinim primerima iz uporednog prava, ispoljava krajnje negativne efekte spram mogućnosti dvojnog državljanstva. Time se, nažalost, nastavlja negativna praksa iz vremena SRJ. Naposletku, autor ističe da je odnos prema dvojnomo državljanstvu u Crnoj Gori neodrživ spram postulata liberalne demokratije, ali i nesaglasan ustavnomo određenju Crne Gore kao građanske države. Zaključuje se da bi neophodna liberalizacija zakonskog okvira ne samo otklonila te protivrečnosti već i blagotvorno uticala na realno postojeći problem statusa velikog broja izbeglica i interno raseljenih lica u Crnoj Gori.

Cljučne reči: državljanstvo, dvojno državljanstvo, Crna Gora, posebno upravno pravo, ljudska prava.

* Istraživač pripravnik Instituta za uporedno pravo, Beograd, v.markovic@iup.rs

** Rad je nastao kao rezultat naučnoistraživačkog rada Instituta za uporedno pravo koji finansira Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije prema Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada NIO u 2023. godini (evidencioni broj 451-03-47/2023-01/200049 od 3. februara 2023).

1. Uvod

Osim suverene vlasti, još dva su konstitutivna elementa države – teritorija i stanovništvo. Otud je razumljiva zainteresovanost državopravnog poretka za pravnim oblikovanjem tih elemenata, koje se, kada je u pitanju stanovništvo, najjasnije može sagledati u institutu državljanstva¹ i težnji da se takvo oblikovanje što je više moguće ljubomorno sačuva kao *domaine réservé*. Ipak, određeni stepen uopštavanja principa prava državljanstva bio je nužan, te je početkom 20. veka takav napor načinio prof. Zebalos, ističući 10 principa državljanstva. Među njima su već na drugom i trećem mestu istaknuti principi da jedno lice može imati samo jedno državljanstvo i da nijedno lice ne sme imati više državljanstava.² Međutim, težnja svake države pojedinačno da politika propisivanja državljanstva bude njena isključiva nadležnost, donekle paradoksalno, direktno je podrivala ta dva principa jedinstvenog državljanstva. Drugim rečima, dvojno državljanstvo je izniklo najpre iz nemogućnosti da se uspostave jedinstvena pravila o državljanstvu.³ To je, pak, za direktnu posledicu imalo ogroman značaj instituta državljanstva u materiji međunarodnog privatnog prava i sukoba zakona, kao jedna od čestih tačaka vezivanja.⁴ Međutim, pravo državljanstva je barem jednako važno i u upravnom pravu, u kojem predstavlja čitavu podoblast posebnog upravnog prava, prava unutrašnjih poslova.⁵

U okvirima upravnog prava, razloge za konkretna zakonska rešenja koja se tiču sticanja i gubitka državljanstva te praksu upravnih i (upravno)sudskih organa koja se u novim državama nastalim na teritoriji SFR Jugoslavije odlikuje

¹ U pokušaju određenja pravne prirode državljanke veze, kao statusopravne veze između pojedinca i države, zasnovane su dve klasične teorije. Prema prvoj, veza koja se uspostavlja između pojedinca i države putem instituta državljanstva ugovorne je prirode. Okolnost da uslove primanja u državljanstvo suvereno propisuje državna vlast ne menja taj zaključak već jedino utiče na klasifikaciju takvog jednog ugovora kao dvostranog adhezionog, odnosno ugovora po pristupu. Prema drugoj teoriji, primanje u državljanstvo jedne države nema ugovorni već zakonski karakter, budući da sve pravne situacije, pa tako i institut državljanstva, svoje ishodište nalaze u normama pravnog poretka koje je sama država propisala. Vid. B. Blagojević, *Osnovi nauke o državljanstvu*, Biblioteka Jugoslovenskog udruženja za međunarodno pravo, Beograd 1938, 7–9. U novije vreme, usled uočenih nedostataka obe klasične teorije, javila se i mešovita teorija, u kojoj se kombinuju prednosti obe navedene. Mešovita teorija to čini na način da državljanstvu vezu posmatra kao jednostrani odnos čije uslove propisuje zakonodavac, a nameru lica da stupi u državljanstvo tumači kao samo jedan od tih nužnih uslova, ali od trenutka primanja u državljanstvo odnos iz jednostranog prelazi u dvostrani, ugovorni. Pri tome, taj ugovorni odnos je komutativne prirode, budući da naspram prava i obaveza državljanstva stoje komplementarne dužnosti države. R. Jović, *Upravnopravni aspekti državljanstva u Srbiji, BiH i Hrvatskoj (sa osvrtom i na druge zemlje bivše Jugoslavije)*, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Beograd 2018, 47–51. Uz očigledne prednosti mešovite teorije, naročito treba istaći dimenziju ljudskih prava, odnosno subjektivnog prava na državljanstvo, koje će postati naročito značajno u razmatranju pitanja opravdanosti režima dvojnog državljanstva.

² B. Blagojević, 3.

³ Navedeno prema T. Brøndsted Sejersen, „I Vow to Thee My Countries”: The Expansion of Dual Citizenship in the 21st Century”, *The International Migration Review* 42, 3/2008, 529.

⁴ Više o državljanstvu kao tački vezivanja u međunarodnom privatnom pravu vidi u V. Čolović, „Primena Lex nationalis kao tačke vezivanja u bračnim odnosima sa elementom inostranosti”, *Godišnjak Pravnog fakulteta* 1/2010, 209–211.

⁵ S. Lilić, „Drama jugoslovenskog državljanstva”, *Branik* 1/1997, 51.

široko postavljenim diskrecionim ovlašćenjima u tim stvarima,⁶ treba, kao i u drugim novonastalim državama, tražiti u vanpravnom, a ne pravnom okruženju.⁷ Pod vanpravnim okruženjem može se podrazumevati mnogo toga. Ono najpre zavisi od toga kako će se, osim postojećih prava i dužnosti, pozicionirati komponenta identiteta u konstituisanju prava državljanstva. Osim shvatanja jednakosti pojedinaca koje se traži u jednom društvu, na oblikovanje državljanstva, na jedan neuhvatljiviji način, utiče i normativizacija shvatanja ko su odgovarajući članovi jednog društva, a ko su „drugi” u njemu.⁸ Neuhvatljivost tog kriterijuma može se iskazati i u stavu da se srž problematike državljanstva ogleda u tome što zakonska rešenja u toj oblasti služe favorizovanju svojih (pripadnika, *prim. aut.*) u duboko askriptivnom smislu,⁹ zbog čega je politika državljanstva u osnovi politika nacionalnosti.¹⁰ Osim toga što se institut državljanstva javlja kao instrument politike, i one nacionalne, i one koja određuje pravni položaj pojedinca u ekonomskom i socijalnom smislu,¹¹ vanpravnom uticaju treba pridodati još jedan, nezanemarljiv segment. Reč je o političkim borbama u kojima politički akteri normativnim modeliranjem državljanstva nastoje da ostvare svoje, ne uvek samo nacionalne političke ciljeve.¹²

No, ma koliko da vanpravni činioци bili raznovrsni i uticajni, ne sme se prenebregnuti da je, osim instrumenta politike, pravo na državljanstvo i osnovno ljudsko pravo, a da su propisani uslovi za njegovo sticanje indikator demokracije jedne države.¹³ Štaviše, u stranoj teoriji postoji stanovište da posredovanje državljanstva, a time i mogućnosti da se učestvuje u političkoj zajednici, predstavlja uslov uživanja drugih ljudskih prava, što pravo na državljanstvo čini pravom na druga prava (*rights to have rights*).¹⁴

⁶ R. Jović (2018, 22) o takvoj praksi piše: „...postupci za sticanje državljanstva postali su sami sebi cilj, odnosno bili su postupci u kojima su državni organi težili tome da se zahtevi stranaka odbace ili odbiju, s pozivom na tobožravo države da štiti svoje nacionalne interese... Organi uprave tako svoja preširoka diskreciona ovlašćenja primenjuju na uštrb prava pojedinaca na državljanstvo.”

⁷ V. Čok, „Novine u stranom pravu državljanstva”, *Strani pravni život* 2–3/1992a, 19.

⁸ T. Brøndsted Sejersen, 524. Baubok, donekle slično, unutrašnju vrednost državljanstva vidi u statusu jednakog članstva u određenoj političkoj zajednici, dok njegovoj spoljašnjoj vrednosti pripisuje specijalne dužnosti države da štiti prava svojih državljana u međunarodnom poretku. (R. Bauböck, „The Toleration of Dual Citizenship: A Global Trend and its Limits”, *Dual Citizenship and Naturalisation. Global, Comparative and Austrian Perspectives* (eds. Rainer Bauböck and Max Haller), Austrian Academy of Sciences Press, Vienna 2021, 60.

⁹ A. Liebich, „Plural Citizenship in Post-Communist States”, *International Journal of Refugee Law* 12, 1/200, 106.

¹⁰ Prema M. Howard, „Variation in Dual Citizenship Policies in the Countries of the EU”, *The International Migration Review* 39, 3/2005, 717.

¹¹ V. Čok, „Državljanstvo – pravo čoveka i instrument politike”, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 2/1992b, 288.

¹² S. Ravlić, „Etničko shvaćanje nacije i dvojno državljanstvo: usporedba švedske, njemačke i hrvatske politike građanstva”, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave* 17, 4/2017, 632–633.

¹³ S. Lilić, 50.

¹⁴ E. Oltay, „Concepts of Citizenship in Eastern and Western Europe”, *Acta Univ. Sapientiae, European and regional Studies* 11/2017, 44. U domaćoj teoriji, Đorđe Tasić donekle drugačije vidi problematiku prava državljanstva. Za njega je pravo državljanstva zasebna kategorija subjektivnih javnih prava, različita od prava potrebnih za organizaciju vlasti i prava sloboda. Međutim, on odbija da pravo državljanstva smatra uslovom za druga subjektivna javna prava jer smatra da su uslovi za ostvarivanje jednog prava nužni elementi nekog prava, kojim se to samo pravo ne iscrpljuje (Đ. Tasić, *Uvod u pravne nauke*, Službeni list SRJ, Beograd 1995, 67–68). Međutim, moramo primetiti da time što je pravo državljanstva postavljeno kao uslov za, na primer,

Kontroverze svakog od pomenutih vanpravnih segmenata koji oblikuju zakonsko uređivanje materije državljanstva još su izraženije kada je u pitanju problematika dvojnog državljanstva. One su tako, kao što će naredna poglavlja pokazati, lako uočljive i na primeru zakonodavne politike Crne Gore spram tog pitanja. Istorijski prikaz zakonskih rešenja u proteklim decenijama te potcrtavanje pravih, ali i simulovanih razloga koji stoje iza takvih rešenja objasniće uzroke restriktivnog crnogorskog pristupa. No, kako bi crnogorsko rešenje zaista moglo da se stavi u adekvatan širi kontekst i bolje razume, biće neophodno prethodno prikazati kako se na koncept dvojnog državljanstva gleda iz ugla teorija demokratije i u kom pravcu se u evropskim i širim okvirima odvija evolucija shvatanja i praksi dvojnog državljanstva poslednjih decenija.

2. Teorijsko opravdanje dvojnog državljanstva

Iza klasičnog principa jednog državljanstva, već je istaknuto, stajala je implicitna igra nulte sume društvenog i političkog pripadanja, po kojoj „ili ste unutra, ili ste vani”.¹⁵ Zbog toga se tokom istorije moderne nacionalne države dvojno državljanstvo smatralo anomalijom u boljem, odnosno pojavom vrednom gnušanja u gorem slučaju.¹⁶ Ili, kako je to veoma slikovito sažeo američki istoričar Džordž Bankroft sredinom 19. veka, „čoveka sa dva državljanstva treba tolerisati jednako koliko i čoveka sa dve žene, a za razliku od poligamije, podeljena vernost prema više država je toliko odbojna zdravom razumu da čak ni ne postoji izraz skovan za ovakvu pojavu”.¹⁷

No, makar i kao anomalija, dvojno državljanstvo je sve češća pojava. U teoriji se ističe da su proliferaciji dvojnog državljanstva doprineli sledeći uzroci: pojačan stepen migracija, uspeh ženskih pokreta za rodnom jednakosti, disolucija država, smanjena briga za diplomatsku zaštitu praćena sve većim značajem ljudskih prava, te različiti interesi imigrantskih država.¹⁸ Toj listi razloga treba pridružiti i poznate trendove globalizacije i različita zakonska uređenja uslova za sticanje državljanstva. Tako, do dvojnog državljanstva može doći iz sledećih razloga: ukoliko se lice rodi u zemlji u kojoj važi princip *ius soli*, od roditelja državljana zemlje sa principom *ius sanguinis*, zatim rođenjem od roditelja različitog državljanstva, čije države propisuju da se državljanstvo nasleđuje od oba roditelja, te najzad u slučaju naturalizacije koja ne zahteva odricanje od prethodnog

ostvarivanje, tasićevskim rečnikom rečeno, prava na organizaciju vlasti, ne umanjuje karakter prava pravu državljanstva već samo čini jedan složen niz. Kao i za svako pravo, tako i za pravo državljanstva postoje propisani uslovi, ali svi oni ne moraju nužno imati karakter prava, a i za određena druga prava (na organizaciju vlasti, na primer) bivaju propisani uslovi među kojima nema smetnje da se nađe i jedan uslov koji je po svojoj prirodi subjektivno pravo – u ovom slučaju pravo državljanstva.

¹⁵ Nav. prema T. Brøndsted Sejersen, 528.

¹⁶ P. Spiro, „Dual citizenship as human right”, *International Journal of Constitutional Law* 8, 1/2010, 111.

¹⁷ M. Howard, 700.

¹⁸ J. K. Blatter, S. Erdmann, K. Schwanke, *Acceptance of Dual Citizenship: Empirical Data and Political Contexts*, University of Lucerne, Institute of Political Science, Lucerne 2009, 26–27.

državljanstva.¹⁹ Poslednji slučaj je tzv. ulazna naturalizacija, a da bi to lice zaista obezbedilo dvojno državljanstvo, neophodno je i da država čije je državljanstvo to lice imalo pre ulazne naturalizacije ne propisuje obavezno povlačenje svog državljanstva u slučaju da njeni državljani steknu još neko državljanstvo (tzv. izlazna naturalizacija). Dvojno državljanstvo putem naturalizacije tako je moguće jedino ako obe države odigraju svoju ulogu u toj igri tolerancije.²⁰ Pobrojane pravne situacije mogu istovremeno poslužiti i kao parametri za određivanje stepena restriktivnosti zakonodavstva u oblasti državljanstva. Na primer, ukoliko je odgovor na pitanje da li dete rođeno u jednoj državi automatski dobija i njeno državljanstvo (bezuslovni *ius soli* princip) potvrđan, to može govoriti u prilog izrazito liberalnim rešenjima državljanstva. Uslovi za naturalizaciju su isto tako značajan pokazatelj stepena restriktivnosti pojedinog pravnog rešenja, a posebno korisnim za kvantitativan prikaz režima različitog stepena restriktivnosti smatra se uslov dužine zakonitog boravka koja se zahteva pre apliciranja za državljanstvo.²¹ Na adekvatnom mestu u radu crnogorska zakonska rešenja biće sagledana u kontekstu pobrojanih kriterijuma za ocenu restriktivnosti.

No, može li se u prilog institutu dvojnog državljanstva naći neko snažnije, teorijsko uporište, iz ugla teorija demokratije, mimo razloga koji izvire iz faktičke činjenice njegove veće zastupljenosti u savremenim uslovima? Među teorijama demokratije, glavna debata o dvojnem državljanstvu vodi se između dva međusobno suprotstavljena pola – liberalnog i komunitarnog shvatanja demokratije. I dok prvo shvatanje naglašava prava pojedinca i državljanstvo kao status, komunitarna demokratija se fokusira na zajedničko dobro i dužnosti pojedinca, dakle na državljanstvo kao praksu.²²

Liberalna demokratija se temelji na čvrstim vezama između ličnih prava pojedinca i njegovih političkih prava, zbog čega i dvojno državljanstvo smatra efikasnim mehanizmom za postizanje tzv. principa preklapanja, prema kome svi oni koji su podvrgnuti jednoj vlasti, imaju pravo da učestvuju u propisivanju pravila vladanja. Ipak, za razliku od libertarijanskog pristupa prema kojem je pojedinac potpuno slobodan da odabere državljanstvo, liberalnodemokratski pristup ipak unosi dozu objektivizacije kroz nužno propisivanje objektivnih uslova koji se odnose na životne okolnosti. Onom ko te biografske uslove ispuni ostaje pravo slobodnog izbora da krene u postupak naturalizacije ili da on ne započne. Međutim, oni koji tu teoriju kritikuju ističu da liberalni pristup upravo potkopava princip koji je navodno i njegova najveća prednost, a to je formalna jednakost pojedinaca. Naime, ukoliko jedno lice sa dva državljanstva može ostvarivati svoja politička prava u dve zajednice dok njegovi sugrađani sa jednim državljanstvom to ne mogu, može li se zaista govoriti o jednakosti? U odgovoru na te kritike, pak, ističe se da princip jednakosti nije povređen institutom

¹⁹ T. Brøndsted Sejersen, 529.

²⁰ R. Bauböck, 64.

²¹ M. Howard, 706.

²² T. Brøndsted Sejersen, 526.

dvojnog državljanstva dok god se kumulacija glasačkih prava ne dešava u dve međusobno povezane zajednice, odnosno sve dok ostvarivanje glasačkih prava u jednoj zajednici ne utiče na artikulaciju interesa u drugoj zajednici.²³ Međutim, taj odgovor je posve nejasan jer se ne može jasno utvrditi šta se podrazumeva pod uticajem na artikulaciju interesa u drugoj političkoj zajednici koji negativno deluje na jednakost, a šta pod uticajem koji takav negativan efekat nema. Posebno je takvu liniju razgraničenja, koja ne bi bila arbitrarna i *ad hoc* karaktera, teško povući u savremenim uslovima nikad većeg stepena međuzavisnosti između država, kao što ju je vrlo osetljivo povući u slučaju pojačanih migracija između, na primer, dve susedne države ili u slučaju disolucije zajedničke države.

Na drugom kraju spektra, komunitarna demokratija se zasniva na stavu da društvo i politička zajednica treba da odrede identitet pojedinca te da generišu solidarnost za sve članove te zajednice, dok će članovi za uzvrat dati zajednici svoju lojalnost i osećaj poistovećivanja sa nacionalnom državom. U tom kontekstu bi davanje dvojnog državljanstva pojedincima sa značajnim kulturnim različitostima ugrozilo društvenu solidarnost i transformisalo tradicionalni kulturni obrazac koji je uslov za nacionalnu koheziju. Takođe, dvojno državljanstvo bi otvorilo i probleme lične prirode svog nosioca – probleme podeljene lojalnosti i raspršenog patriotizma i psihološke probleme nemogućnosti razvijanja konzistentne ličnosti.²⁴ Slično kao i sa liberalnim pristupom, i argumenti komunitarne demokratije mogu se okrenuti protiv nje same. Naime, ukoliko je lojalnost jednoj zajednici vrednost po sebi iz komunitarne perspektive, nije li onda interes političke zajednice da svi stanovnici njene teritorije osećaju lojalnost prema toj zajednici, samo u određenom i različitom stepenu? Drugim rečima, nije li bolje da osoba sa dva državljanstva oseća lojalnost prema zajednici na čijoj teritoriji živi, barem polovično, nego da, uskraćena za mogućnost da stekne državljanstvo te zajednice, lojalnost uopšte ne oseća?

Mnogo bliže jednoj od te dve suprotstavljene teorije, onoj liberalnoj, nalazi se i shvatanje o dvojnog državljanstvu kao ljudskom pravu. Iako u unutrašnjem pravu za sada nije afirmisano niti je rast značaja ljudskih prava imao cilj da zaštiti dvojno državljanstvo kao takvo,²⁵ ostaje činjenica da se, za razliku od komunitarnog pristupa, ne uvažava samo interes države ili međunarodnog poretka već se u obzir uzimaju i interes i pravo pojedinca.²⁶ Shvatanje dvojnog državljanstva kao subjektivnog prava može se raščlaniti na dve podvarijante: kao deo prava na udruživanje i kao političko pravo.

Ako se upodobi pravu na udruživanje u drugim organizacijama koje oblikuju pojedinčev identitet, čini se da nema, iz ugla zaštite državnih interesa, neke suštinske razlike između „članstva” pojedinca u drugoj državi ili njegovog članstva u nekoj stranoj organizaciji, poput Katoličke crkve. Iako delovanje

²³ J. Blatter, „Dual citizenship and theories of democracy”, *Citizenship Studies* 15, 6–7/2011, 775.

²⁴ *Ibid.*, 780.

²⁵ P. Spiro, 116.

²⁶ J. Blatter, 778.

jedne strane organizacije kao što je Katolička crkva itekako može biti štetno po interese određene države iz njene sopstvene vizure, ona nema mehanizam da spreči članstvo svojih državljana u toj verskoj organizaciji. Štaviše, dvojno državljanstvo kao pravo udruživanja postavlja se kao prevashodnije čak i u slučajevima sukcesije u postkomunističkim zemljama, u kojima uzimanje državljanstva druge države otvara i čitav niz pitanja manjinske problematike i pojačava mogućnost međudržavnih tenzija. Iako, dakle, u takvim okolnostima suzbijanje prakse dvojnog državljanstva može delovati legitimno, ta legitimnost bleđi u dodiru sa stavom o dvojnog državljanstvu kao delu slobode udruživanja.²⁷

Druga podvarijanta je shvatanje o pravu na dvojno državljanstvo kao političkom pravu i to se shvatanje dodiruje sa već opisanom liberalnom teorijom. Kao što je istaknuto, liberalna teorija polazi od premise da su članovi društva oni koji žive na istoj teritoriji i podvrgnuti su istoj suverenoj vlasti te na osnovu jednakosti treba da učestvuju u procesu donošenja odluka. Iako država svakako uživa široko polje slobodne procene u postavljanju uslova za naturalizaciju, liberalni teoretičari se zalažu za nisko postavljene uslove, bez obzira na to da li insistiraju na uslovu zakonitog boravka kao jedinog ili dozvoljavaju i mogućnost postojanja drugih uslova (poput znanja jezika, političkog sistema, nacionalne istorije i sl.). U svakom slučaju, uslov nužnog odricanja od prethodnog državljanstva u postupku naturalizacije nespojiv je sa liberalnim stanovištima.²⁸ Ljudska prava pojedinca stavljena su u središte argumentacije i kada je u pitanju apologija dvojnog državljanstva iz ugla postnacionalne teorije. Prema toj teoriji, ličnost i prava pojedinca, a ne nacionalnost, sada su ključni osnov za uživanje političkih prava te nacionalne države prestaju da budu organizacije zasnovane na članstvu jer se novo, postnacionalno članstvo formira na globalnom nivou. Dvojno državljanstvo tako nije ništa drugo do potvrda da nacionalne države gube svoj karakter kao okvir za uživanje osnovnih prava.²⁹ Međutim, iako nisu zanemarljivi, uvidi postnacionalne teorije mogu se označiti kao preuranjeni jer, i time zaokružujemo teorijski okvir pristupa dvojnog državljanstvu, odnos spram tog instituta zavisi i od shvatanja nacije. I dok građansko shvatanje nacije, u ishodištu blisko postnacionalnoj teoriji, rezultira blagim uslovima naturalizacije ili indiferentnošću spram dvojnog državljanstva, postoje i dalje države u kojima se nacija shvata u etničkom ključu, što i dalje rezultira rezervisanošću ili otvorenom odbojnošću spram dvojnog državljanstva.³⁰ No, kao što ćemo pokazati i u narednim odeljcima, takvih je zemalja sve manje.

²⁷ P. Spiro, 119–121.

²⁸ *Ibid.*, 124.

²⁹ A. Midtbøen, „Dual Citizenship in an era of securitisation: A case of Denmark”, *Nordic Journal of Migration Research* 9, 3/2019, 297.

³⁰ S. Ravlić, 612.

3. Evolucija stava o dvojnomo državljanstvu u međunarodnom i uporednom pravu

Za razliku od unutrašnjeg prava, pravo na dvojno državljanstvo je osetno više afirmisano na međunarodnom nivou. Taj je stav najuočljiviji ukoliko uporedimo rešenja dvojnog državljanstva u dva dokumenta Saveta Evrope doneta u razmaku od svega nešto više od tri decenije. Reč je o Konvenciji Saveta Evrope o smanjenju slučajeva višestrukog državljanstva i vojnim obavezama u slučaju višestrukog državljanstva iz 1963. (dalje Konvencija iz 1963) i Konvenciji Saveta Evrope o državljanstvu iz 1997. godine (dalje Konvencija iz 1997).

Konvencija iz 1963. nastavila je sa praksom koja je postojala još u Haškoj konvenciji o određenim pitanjima sukoba zakona o državljanstvu, u pogledu posmatranja dvojnog državljanstva kao izrazito neželjenog statusa. Oba ta dokumenta su normativno izražavala duboko uvrežen stav izražen i u pomenutim analogijama sa bračnim neverstvima i podeljenoj lojalnosti.³¹ U prvom odeljku Konvencije iz 1963. utisnut je duboko negativan stav prema izlaznoj naturalizaciji jer iako ta konvencija nije zahtevala od strana ugovornica da propišu odricanje od prethodnog državljanstva kao uslov za naturalizaciju, njome jeste zahtevano da strane ugovornice povuku svoje državljanstvo ukoliko jedno lice, njihov državljanin, dobrovoljno stekne državljanstvo druge strane ugovornice.³² Na taj način je Konvencija iz 1963, čiji je cilj bio da „kroz pravila u slučajevima sticanja novog državljanstva ili odricanja od državljanstva i pravne posledice po pojedince, uključujući i maloletnike, što efikasnije smanji slučajeve višestrukog državljanstva”, značila krupan korak ka konsolidaciji principa jednog državljanstva.³³

Međutim, već pomenute fundamentalne promene u svetu i shvatanju državljanstva, kao i veoma praktični uzroci poput promena granica posle svetskih ratova, disolucije SSSR-a i SFR Jugoslavije te pojačanih migracija u Zapadnoj Evropi nametale su i preoblikovanje stava o dvojnomo državljanstvu dokumentima s kraja 20. i početkom 21. veka. Savet Evrope nije smeo da ostane imun na te krucijalne promene. Stoga je 1993. godine donet Drugi protokol koji, iako nedovoljno eksplicitno, dozvoljava dvojno državljanstvo migrantima druge generacije i supružnicima i deci kako bi „se pospešila politika jednog državljanstva unutar iste porodice”.³⁴ Međutim, mnogo smeliji i otvoreniji iskorak ka prihvatanju višestrukog državljanstva vidljiv je u Konvenciji iz 1997. koja je nastojala da deetnicizuje shvatanje državljanstva ukidanjem razlike između građana na osnovu nacionalnog, etničkog, verskog ili rasnog kriterijuma.³⁵ Kako se navodi u Obrazloženju donošenja Konvencije iz 1997. godine, Savet Evrope je odlučio da razmotri striktnu primenu principa izbegavanja višestrukog državljanstva,

³¹ A. Midtbøen, 295–296.

³² R. Bauböck, 64.

³³ M. Howard, 702.

³⁴ *Ibid.*, 704.

³⁵ E. Oltay, 46.

između ostalog, i zbog migracija radne snage, slobode kretanja u zemljama EU, sve većeg broja brakova između supružnika različitih državljanstava, ali i, što je za predmet ovog rada naročito značajno, potrebe za integracijom osoba sa stalnim boravkom.³⁶

Prema odredbama Konvencije iz 1997. država ugovornica treba da dozvoli višestruko državljanstvo u dva slučaja: kada dete rođenjem stiče dva državljanstva (kombinacijom principa *ius soli* i *ius sanguinis*) i kada njihov državljanin sklapanjem braka stiče automatski još jedno državljanstvo (čl. 14). U članu 15. stranama ugovornicama je, ipak, ostavljena sloboda da odrede pravila o ulaznoj ili izlaznoj naturalizaciji (da li sticanje ili zadržavanje državljanstva strane ugovornice podleže odricanju nekog drugog državljanstva, odnosno da li državljani strane ugovornice koji stiču ili imaju neko drugo državljanstvo gube državljanstvo strane ugovornice). Ipak, ta sloboda je ograničena harmonizacijom sa principima i izvorima međunarodnog prava,³⁷ među kojima je već i naredni, veoma važan član 16. Konvencije iz 1997. u kome se naglašava da država ugovornica ne treba da utvrdi da je odricanje ili gubitak drugog državljanstva uslov za sticanje ili zadržavanje njenog državljanstva u slučaju kada takvo zadržavanje ili gubitak nije moguće ili ne može razumno da se zahteva. Nemogućnost gubitka prethodnog državljanstva ili nerazumnost očekivanja takvog gubitka, dakle, granice su slobodne procene države u propisivanju pravila o naturalizaciji. Taj uslov može biti dodatno razjašnjen i drugim standardima Saveta Evrope, iako kao glavni nedostatak ostaje izostanak jasno označenog prava na državljanstvo u najznačajnijem aktu, Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ipak, standardi Saveta Evrope za naturalizaciju dalje objašnjavaju da se kao uslov za naturalizaciju može postaviti *maksimum* 10 godina zakonitog boravka na teritoriji, ali i da pristup državljanstvu treba da postoji svaki put kada osoba ima iskrene i efektivne veze sa konkretnom državom (rođenjem, poreklom ili boravkom).³⁸

Isti uslovi, odnosno važenje člana 16. predviđeno je, kao princip, i u slučaju da prilikom sukcesije država sticanje državljanstva podleže gubitku stranog državljanstva (čl. 18. st. 3).

Zbog tako ograničene, ali ipak ostavljene slobode stranama ugovornicama da regulišu (ne)dopuštenost dvojnog državljanstva, pojedini autori ističu da stav Konvencije iz 1997. prema dvojnog državljanstvu zapravo nije više od neutralnog. Međutim, mnogo je češći stav koji u njoj vidi prekretnicu, kojom se izražava rast tolerancije spram dvojnog državljanstva i potvrđuje očigledna promena vizure dvojnog državljanstva: od rezultnog odbijanja, preko nelagode, do sadašnjeg statusa ohrabrivanja.³⁹ Ipak, kako je je istaknuto u Obrazloženju

³⁶ Savet Evrope, Evropska konvencija o državljanstvu, Obrazloženje donošenja konvencije, <https://www.medija-tor-prnjavorac.com/Evropska-konvencija-o-drzavljanstvu.pdf> pristupljeno 3. mart 2023.

³⁷ E. Oltay, 47.

³⁸ C. Vlieks, *Nationality and Statelessness in Europe – European Law on Preventing and Solving Statelessness*, Inersentia, Antwerpen, Gent, Cambridge 2022, 163, 165.

³⁹ P. Spiro, 130; A. Midtbøen, 296.

njenog donošenja, Konvencija iz 1997. niti modifikuje niti je inkompatibilna već koegzistira sa Konvencijom iz 1963.⁴⁰ Međutim, sasvim sigurno i pod uticajem promenjenog shvatanja o dvojnog državljanstvu i donete Konvencije iz 1997, do 2020. godine su se sve države članice, osim Austrija i Holandije, ili povukle iz Konvencije iz 1963. ili su povukle svoje obaveze iz Poglavlja 1 tog dokumenta.⁴¹

Promene shvatanja dvojnog državljanstva, istovremeno sa normativnim rešenjima sadržanim u Konvenciji iz 1997, vidljive su i mogu se i statistički izraziti u nacionalnim rešenjima. Tako, prema određenim analizama, za razliku od 1980. godine, kada je dvojno državljanstvo dopuštalo manje od 20% država, danas ga 115 država dozvoljava u nekom obliku,⁴² pri čemu je promena zakonodavstva najčešće usledila upravo u poslednjoj deceniji 20. veka,⁴³ što, barem kada je stari kontinent u pitanju, koincidira sa donošenjem Konvencije iz 1997. Slični su rezultati i istraživanja koja pokazuju da 47% država potpuno dopušta dvojno državljanstvo putem naturalizacije, dok samo 18% procenata, među kojima su i zemlje poput Austrije, potpuno odbija mogućnost postojanja dvojnog državljanstva.⁴⁴ Naravno, iako pokazuje više nego očigledan trend liberalizacije nacionalnih zakonskih rešenja dvojnog državljanstva, neujednačenost kriterijuma koji se u različitim analizama uzimaju za ocenu određenog nacionalnog rešenja slaba je tačka tog statističkog argumenta. Zbog toga se korisnom može pokazati analiza zasnovana na veoma detaljnoj publikaciji M. Bola, u kojoj su sva ispitivana nacionalna zakonodavstva podeljena u četiri kategorije: zemlje koje ne dopuštaju dvojno državljanstvo, zemlje koje u veoma ograničenom broju slučajeva dopuštaju dvojno državljanstvo (npr. deca rođena od roditelja sa principom *ius sanguinis* na teritoriji države sa principom *ius soli*), na zemlje koje dvojno državljanstvo dopuštaju *de facto* ili u slučaju međunarodnih ugovora, te najposle države koje potpuno prihvataju dvojno državljanstvo. Ispitivanje zakonodavstva 189 država pokazalo je da u kategoriju nedopuštenosti dvojnog državljanstva ulaze 53 zemlje, njih 24 dopuštaju dvojno državljanstvo u ograničenom broju slučajeva, 14 država toleriše dvojno državljanstvo *de facto*, 73 nacionalna zakonska rešenja potpuno prihvataju dvojno državljanstvo. Ta analiza je pokazala i da 25 država ima nekonzistentna rešenja,⁴⁵ što se može shvatiti i kao potvrda nedovoljnosti statističkog kriterijuma.

Opisani trend u svetskim okvirima jednako je vidljiv i na nivou Evropske unije. Naime, prema analizi Luka Van der Barena, od 756 mogućih interakcija između država članica EU, čak 461 (61%) uključuje potpuno prihvatanje dvojnog državljanstva. Taj procenat je još i veći ako se pretvori u broj uspešnih naturalizacija. Naime, isti autor je došao do zaključka da je 92% državljana država članica EU

⁴⁰ Savet Evrope, Evropska konvencija o državljanstvu, Obrazloženje donošenja konvencije, par. 12.

⁴¹ R. Bauböck, 64.

⁴² T. Brøndsted Sejersen, 542; S. Ravlić, „Dvojno državljanstvo u EU: izvori, tipovi, nacionalne politike”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 64, 4/2014, 538.

⁴³ T. Brøndsted Sejersen, 534.

⁴⁴ R. Bauböck, 67.

⁴⁵ J. K. Blatter, S. Erdmann, K. Schwanke, 9–10.

koji su izvršili postupak naturalizacije 2018. godine moglo da zakonito zadrži svoje prethodno državljanstvo, zahvaljujući tome što se našlo među pomenutom 461 korelacijom koje rezultiraju međusobnim prihvatanjem dvojnog državljanstva između država članica EU.⁴⁶ Opisanu konstelaciju tako tako ima Španija sa zemljama kao što su Portugal i Andora, dok su svoja zakonodavstva spram dvojnog državljanstva liberalizovale početkom 21. veka Švedska, Finska, Norveška, Grčka, a Danska 2014. godine. Na drugoj strani spektra, među zemljama EU koje i dalje ne dozvoljavaju bipatridiju i polipatridiju su Austrija, Holandija i baltičke države.⁴⁷ Takođe, i Švajcarska je 1990. godine izmenila zakon i napustila princip jednog državljanstva, dopuštajući državljanima država članica EU da steknu švajcarsko državljanstvo, bez neophodnog odricanja od prethodnog državljanstva.⁴⁸

Ipak, zbog predmeta ovog rada, možda je od svih tih primera najintrigantniji onaj koji se odnosi na zakonodavne promene u Danskoj. Ta država je dugo istrajavala na konceptu jednog državljanstva. Dansko Ministarstvo za izbeglice, imigracije i pitanja integracije temeljilo je neprihvatanje dvojnog državljanstva na dvostrukim razlozima: na želji da se osigura da danski državljani imaju samo vezu sa Danskom i na izbegavanju situacije da pojedinci imaju glasačka prava u više država, te težnji da samo oni koji su usko vezani za Dansku budu u mogućnosti da u toj državi ostvare svoje glasačko pravo.⁴⁹ Kao što se može uočiti, Danska je kroz svoje razloge protiv dvojnog državljanstva dosledno kanalisala etničko shvatanje nacije i nacionalnosti te artikulisala prigovore na ostvarivanje glasačkog prava u više država koji su se upućivali liberalnim teoretičarima. Međutim, 2014. godine Danska je svoje zakonodavstvo izmenila u pravcu tolerancije dvojnog državljanstva, a razlog za takav zaokret je više nego interesantan, jer pokazuje još jedan, sve zastupljeniji, faktor koji utiče na liberalizaciju zakonskih rešenja. Naime, osim želje da i Danci u dijaspori zadrže državljanstvo, odlučniji razlog je bilo uočavanje mogućnosti da, u slučaju dopuštenog dvojnog državljanstva, oduzimanje danskog državljanstva onim pojedincima za koje se ispostavi da su učestvovali ili podržavali terorizam neće rezultirati krajnje nepoželjnim i neprihvatljivim ishodom apatridije.⁵⁰ Tako je sada dvojno državljanstvo postalo i mehanizam zaštite nacionalne države od bezbednosnih pretnji, a ta novina u konceptualizaciji dvojnog državljanstva označava se kao sekuritizacija državljanstva.⁵¹ Slikovito rečeno, građanin se sekuritizacijom državljanstva doslovno pretvara u stranca. Međutim, fenomen sekuritizacije nije jednosmeran u smislu da, iz osobenih motiva, pospešuje politiku dopuštanja dvojnog državljanstva već može imati i suprotan smer – da onemogućiti da državljanstvo steknu izbeglice ili prinudni migranti s pozivom na bezbedonosne

⁴⁶ R. Bauböck, 68–69.

⁴⁷ R. Jović, 60; S. Ravlić (2014), 537.

⁴⁸ V. Čok (19926), 299.

⁴⁹ T. Brøndsted Sejersen, 541–542.

⁵⁰ A. Midtbøen, 303.

⁵¹ *Ibid.*, 305.

razloge.⁵² Na taj način, sekuritizacija deluje tako što ne dopušta strancima da postanu građani. Primer sekuritizacije državljanstva u smeru nedozvoljavanja dvojnog državljanstva nalazimo u Indiji, čiji je Visoki komitet za dijasporu istakao da je „najčvršći argument protiv dvojnog državljanstva onaj bezbedonosne prirode, jer davanje dvojnog državljanstva može ugroziti osetljiv kontekst unutrašnje bezbednosti”.⁵³ Međutim, iako težnja da se bezbedonosno „zlo” drži što je moguće dalje od zajednice, to nije uvek moguće nedvosmisleno utvrditi, budući da se između terorista i pretnji po nacionalnu bezbednost, kao apsolutno neprihvatljive kategorije, i potpuno lojalnih građana, kao apsolutno poželjne, nalazi čitav niz nedefinisanih kategorija.⁵⁴ Štaviše, iako dvojno državljanstvo može aktivirati inherentnu ideju nacionalne bezbednosti, ona mora biti nedvosmisleno i objektivno utvrđena. A primer Indije, u čijem se bezbedonosnom kontekstu često pojavljuje Pakistan, koji je čak bio deo iste države sa Indijom, pokazuje svu složenost jedne takve operacije. Naime, kako se ističe u teoriji, dovođenje u vezu dvojnog državljanstva u Indiji sa potencijalnom pakistanskom pretnjom njenoj nacionalnoj bezbednosti sadrži visok stepen spekulacije i ne zasniva se na objektivnim i racionalnim argumentima.⁵⁵

Da li je crnogorsko rešenje dvojnog državljanstva usaglašeno sa promenama na nivou međunarodnog prava i gde se na skali uporednih rešenja može smestiti Crna Gora? Najzad, da li je u Crnoj Gori dvojno državljanstvo podložno sekuritizaciji i, ako jeste, u kom smeru ona deluje? Odgovore na ta pitanja pokušaćemo da ponudimo u narednom poglavlju.

4. Slučaj Crne Gore

Ipak, pre nego što se upustimo u davanje odgovora na pomenuta pitanja, nužno je istaći jednu prethodnu opasku. U ovom poglavlju biće pružen prikaz istorije i pozitivnopravnog okvira krajnje rigidnog crnogorskog stava spram dvojnog državljanstva, te pokušaj da se otkrije *ratio legis* tih rešenja. Dakle, akcenat je na normativnom, a ne na faktičkom, te činjenica da pojedinci i u Crnoj Gori, kao i u pojedinim situacijama u uporednom pravu,⁵⁶ do drugog državljanstva dođu mimo zakonskog okvira, previdom državnih organa, nije značajna za sveukupnu ocenu stepena restriktivnosti crnogorskog rešenja.

U teoriji se ističe da su na oblikovanje rigidnog crnogorskog rešenja spram dvojnog državljanstva uticala dva divergentna faktora: nasleđe prošlosti u vidu postjugoslovenske državljske problematike, koja se posebno odnosi

⁵² A. Macklin, „The Securitization of Dual Citizenship”, *Dual Citizenship in Global Perspective: From Unitary to Multiple Citizenship* (eds. T. Faist, P. Kivisto), Palgrave 2007, 42.

⁵³ D. Naujoks, „The securitization of dual citizenship. National security concerns and the making of the Overseas Citizenship of India”, *Diaspora studies* 8, 1/2015, 25.

⁵⁴ A. Macklin, 62.

⁵⁵ D. Naujoks, 25.

⁵⁶ Vid. T. Brøndsted Sejersens, 535.

na isprepletane veze sa Srbijom, s jedne strane, ali i okrenutost ka evropskim integracijama, te izloženost uticaju međunarodnih standarda, s druge strane.⁵⁷ Dakle, da bi se kontekst crnogorskog zakonodavnog okvira bolje razumeo, neophodno je posegnuti za istorijskopравnim tumačenjem. Naime, iako se kao jedna od prvih obaveza zakonodavca novostvorene države nameće uređivanje državljanstva,⁵⁸ od disolucije SFR Jugoslavije i stvaranja SR Jugoslavije 1992. godine pa do donošenja saveznog Zakona o državljanstvu 1996. godine protekle su čitave četiri godine. Nažalost, taj akt je sadržao mnoga kontroverzna rešenja, uzrokovana strogim insistiranjem na principu jednog državljanstva. Njegovim odredbama je bilo propisano da jugoslovensko državljanstvo stiču oni koji su na dan proglašenja Ustava SRJ (27. aprila 1992) imali republička državljanstva Srbije ili Crne Gore, a da ostali građani bivše SFR Jugoslavije koji žele da dobiju jugoslovensko državljanstvo to mogu da ostvare tek nakon pokrenutog i uspešno okončanog postupka naturalizacije. Zakonodavac je takva rešenja pravdao „ostvarivanjem kontinuiteta sa ranijim saveznim državljanstvom”.⁵⁹ Međutim, opisanim rešenjima je zapravo uveden princip diskontinuiteta jer nije uvažena pretpostavka automatskog državljanstva SR Jugoslavije za državljane drugih republika bivše SFR Jugoslavije, iako su oni taj status stekli *ex lege*, već im je nametnuta teža procedura naturalizacije nego drugim strancima, uz, u tim turbulentnim vremenima, dodatno težak uslov odricanja od prethodnog republičkog državljanstva sada novostvorenih država. Time je to zakonsko rešenje, umesto da olakša, samo produbilo dramu jugoslovenskog državljanstva.⁶⁰

U Crnoj Gori, pak, odvijala se jednako komplikovana dinamika. U vreme donošenja Ustava SR Jugoslavije i kasnijeg saveznog Zakona o državljanstvu, u Crnoj Gori je na snazi bio akt iz 1975. godine, koji je u pogledu naturalizacije predviđao dve kategorije lica. Državljanima drugih jugoslovenskih republika primani su u crnogorsko državljanstvo na osnovu zahteva i određenog provedenog boravka, a maloletnici su primani po automatizmu ako su im oba roditelja crnogorski državljani. S druge strane, prijem stranaca u crnogorsko državljanstvo zavisio je od njihovog prethodnog dobijanja saveznog državljanstva.⁶¹ Taj akt je zamenjen novim republičkim Zakonom o državljanstvu, koji je stupio na snagu 1. novembra 1999. godine. Njegova glavna odlika je bila direktna suprotstavljenost saveznom zakonu, budući da je taj akt sada predviđao da crnogorsko državljanstvo može biti ostvareno pre i bez prethodno dobijenog saveznog državljanstva. Zbog toga je, prema nalazima Evropske inicijative za stabilnost, ocenjen kao „propis nezavisne države, koji se uzdržava od supsidijarnog odnosa spram saveznog zakonodavstva”.⁶² Iako njime nije i zaista ostvarena nezavisnost,

⁵⁷ J. Džankić, „Understanding Montenegrin citizenship”, *Citizenship Studies* 16, 3–4/2012, 338, 348.

⁵⁸ V. Čok, „Država i državljanstvo”, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 1–3/1996, 700.

⁵⁹ R. Jović, 248–250.

⁶⁰ S. Lilić, 61.

⁶¹ J. Džankić, *Transformations of Citizenship in Montenegro: a context-generated evolution of citizenship policies*, University of Edinburgh, Edinburgh 2010, 8.

⁶² J. Džankić, „Citizenship between the ‘image of the nation’ and ‘the image of politics’: the case of Montenegro”, *Southeast European and Black Sea Studies* 14, 1/2014, 45.

takav izvrnuti primat nije bio ni u direktnoj službi homogenizacije crnogorske nacije.⁶³ Umesto toga, on je bio važan alat u procesu tzv. puzajuće nezavisnosti, koji je otpočeo nakon sukoba političkih elita u Crnoj Gori predvođenih Milom Đukanovićem sa elitama u Srbiji pod Slobodanom Miloševićem. Takođe, pojedina zakonska rešenja za naturalizaciju predviđena tim zakonom (uslov od 10 godina zakonitog boravka) takođe su bila u službi sukoba političkih elita i izborne matematike, budući da se procenilo da bi veliki broj interno raseljenih lica iz Hrvatske, BiH i Kosova glasanjem podržavao prosrpsku opoziciju.⁶⁴ Crnogorsko zakonsko rešenje iz 1999. godine tako je ilustrativan primer u prethodnim odeljcima uočenog fenomena da zakonodavac nema uvek na umu motive zaštite i uokviravanja nacionalnog identiteta kada propisuje pravila o državljanstvu već ga katkad vode i mnogo prozaičniji motivi – kao što je održanje na vlasti određene političke elite.

No, ti motivi su se znatno promenili nakon što, od 21. maja 2006. godine, proces sticanja crnogorske nezavisnosti više nije bio puzajući, iako je u osnovi problema i dalje ostao status bezmalo 30. 000 interno raseljenih lica i izbeglica,⁶⁵ u kombinaciji sa izbornim inženjeringom u zemlji sa malim brojem stanovnika. Na liberalizaciju stanovišta spram mogućnosti da ova lica dobiju državljanstvo nije uticao ni međunarodni standard po kome institut dvojnog državljanstva ima posebnu vrednost kada su u pitanju izbeglice, kojima dobijanje državljanstva zemlje prijema treba da posluži za lakše rešavanje teške životne situacije.⁶⁶

Nakon sticanja nezavisnosti, donet je i Ustav Crne Gore 2007. godine.⁶⁷ U njemu se Crna Gora definiše kao nezavisna i suverena država republikanskog oblika vladavine i kao građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde zasnovana na vladavini prava (čl. 1), u kojoj je nosilac suverenosti građanin koji ima crnogorsko državljanstvo (čl. 2. st. 1). Članom 12. Ustava regulisano je crnogorsko državljanstvo, a Zakonom o sprovođenju Ustava⁶⁸ bliže određeno. Tim aktom je, naime, propisano da će građani koji su bili u posedu državljanstva druge države pre 3. juna 2006. moći da zadrže oba državljanstva, dok će oni koji državljanstvo druge države steknu nakon tog datuma moći da zadrže oba državljanstva do potpisivanja bilateralnog ugovora ili najkasnije do isteka roka od godinu dana od stupanja na snagu Ustava Crne Gore, ako takav ugovor

⁶³ J. Džankić (2010), 9.

⁶⁴ *Ibid.*, 11.

⁶⁵ Više o opštem položaju i problemima interno raseljenih lica sa prostora Kosova i Metohije vid. u M. Matijević, J. Madžarević, S. Giantin, „Duration of Internal Displacement at the Intersection of Law and Politics”, *Godišnjak fakulteta pravnih nauka – APEIRON* 12, 2022, 23–37.

⁶⁶ V. Čok, „Uticaj međunarodnih standarda o državljanstvu na status izbeglica”, *Izbeglice – međunarodna zaštita, pravni položaj i životni problemi izbeglica, prognanika i raseljenih lica*, Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Institut za međunarodnu politiku i privredu, 1998, 122.

⁶⁷ Ustav Crne Gore, *Službeni list CG*, br. 1/2007 i 38/2013 – Amandmani I–XVI.

⁶⁸ Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, br. 001/07 od 25. 10. 2007, 009/08 od 8. 2. 2008, 004/09 od 26. 1. 2009, 071/09 od 22. 10. 2009, 022/10 od 26. 4. 2010, 080/10 od 31. 12. 2010, 027/11 od 1. 6. 2011, 038/11 od 2. 8. 2011.

ne bude potpisan (čl. 12). Ta su rešenja, iako su u delu medija označavana kao „bolje rešenje”, naišla na snažan otpor prosrpskih opozicionih stranaka i kvalifikaciju da su diskriminatorna.⁶⁹ S druge strane, izložena rešenja su opisana i kao izraz činjenice da je Ustav Crne Gore prihvatio postnacionalni pristup i koncepciju državljanstva kao nukleusa društvene integracije. Argument u prilog toj tezi iznet je u određenju Crne Gore kao građanske države.⁷⁰ Sa tom se teorijskom konstatacijom može polemisati po više osnova, najpre protivargumentom jezičkog tumačenja. Naime, ako je namera ustavotvorca zaista bila da koncept državljanstva ugradi u same temelje Crne Gore kao građanske države, a ne države zasnovane na etničkom poimanju nacije, zbog čega rubrum člana 12. Ustava glasi *Crnogorsko*, a ne *Državljanstvo Crne Gore*? Takođe, jezička nedoslednost je vidljiva na još jednom primeru. Naime, članom 2. Zakona o pravima i slobodama manjina propisano je da su manjinski narodi u smislu tog zakona svaka grupa *državljana Crne Gore*, bročano manja od ostalog preovlađujućeg stanovništva, koja ima zajedničke etničke, verske ili jezičke karakteristike, različite od ostalog stanovništva, istorijski je vezana za Crnu Goru i motivisana je željom za iskazivanjem i očuvanjem nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i verskog identiteta. Iako se ovde ispravnije iz ugla ideala građanske države koristi termin državljani Crne Gore, problem leži u činjenici da se manjinska prava povezuju sa državljanskim statusom, što je suprotno međunarodnom shvatanju manjinskih prava kao ljudskih prava koja nisu rezervisana samo za državljane. Štaviše, u Crnoj Gori takav izbor ima i dodatnu problematičnu dimenziju jer upotrebom termina *državljanin* iz manjinske zaštite isključuje sva ona lica koja su se za vreme zajedničke države podvodila pod termin *građanin* (stanovnici Crne Gore iz druge federalne jedinice, Srbije, koji nisu imali crnogorsko državljanstvo u vreme sticanja crnogorske nezavisnosti).⁷¹

Naposletku, 2008. godine donet je novi Zakon o crnogorskom državljanstvu.⁷² Njime je najpre, u članu 4. propisano da se crnogorsko državljanstvu stiče poreklom, rođenjem na teritoriji Crne Gore, prijemom te po međunarodnim sporazumima. Sticanje crnogorskog državljanstva prijemom definisano je članom 8. i obuhvata sledeće uslove koje lice mora da ispuni za naturalizaciju: punoletstvo, otpust iz državljanstva druge države, zakonit i neprekidan boravak u Crnoj Gori 10 godina pre podnošenja zahteva, obezbeđen smeštaj i stalan izvor prihoda u iznosu koji mu omogućava materijalnu i socijalnu sigurnost, da nije u Crnoj Gori i drugoj državi pravnosnažno osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju dužem od jedne godine za krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti ili su prestale pravne posledice osude, da ima znanje crnogorskog jezika

⁶⁹ J. Džankić (2010), 11.

⁷⁰ B. Spaić, Political Identities and Citizenship in Montenegro, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2332191, 8. mart 2023, 11.

⁷¹ J. Džankić, „Montenegro’s Minorities in the Tangles of Citizenship, Participation and Access to Rights”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 11, 3/2012, 43–44.

⁷² Zakon o crnogorskom državljanstvu, *Službeni list CG*, br. 13/2008, 40/2010, 28/2011, 46/2011, 20/2014 – odluka US, 54/2016 i 73/2019.

u meri koja omogućava osnovnu komunikaciju, da ne postoje smetnje iz razloga bezbednosti i odbrane Crne Gore, te da je lice izmirilo dospelu poreske i druge zakonske obaveze. Uslov otpusta iz državljanstva druge države, prema stavu 2. istog člana, ne odnosi se na lice koje je podnelo zahtev ako je bez državljanstva ili pruži dokaz da će po zakonu države čiji je državljanin izgubiti državljanstvo prijemom u crnogorsko državljanstvo, ili mu je odbijen zahtev za otpust iz državljanstva druge države zato što nije regulisalo vojnu obavezu u toj državi, pod uslovom da potpiše izjavu da se u slučaju sticanja crnogorskog državljanstva odriče državljanstva druge države. Kao što se može uočiti, u crnogorskom rešenju se insistira da uslov naturalizacije bude na tzv. klauzula odricanja od prethodnog državljanstva. Takođe, propisivanjem dužine zakonitog boravka u trajanju od 10 godina, tim pre što je Vlada Crne Gore taj uslov dugo tumačila tako da pod zakonitim boravkom podrazumeva samo stalni, a ne i privremeni boravak,⁷³ crnogorsko rešenje se može smatrati rigidnim. Naposljetku, na isti zaključak upućuje i upoređivanje poslednjeg, u ranijem tekstu iznetog kriterijuma za ocenu restriktivnosti, a to je da li se princip *ius soli* proteže i na decu nedržavljana. U članu 7. Zakona o državljanstvu daje se, nažalost, negativan odgovor na to pitanje,⁷⁴ čime se zaokružuje restriktivnost crnogorskog zakona spram dvojnog državljanstva i po ovom trećem parametru.

Prelaznim i završnim odredbama tog akta nastojalo se postići ograničeno ublažavanje rigidnosti za onu kategoriju lica koja su bila i najviše pogođena takvim rešenjima. Naime, u članu 41. je propisano da državljanin republika bivše SFRJ koji ima prijavljeno prebivalište u Crnoj Gori pre 3. juna 2006. godine može steći crnogorsko državljanstvo prijemom, ako nema državljanstvo druge države ili ima otpust iz njenog državljanstva, ako ispunjava uslove iz čl. 8. stav 1. tač. 4, 5, 7. i 8. tog zakona, a da zahtev može podneti nadležnom organu u roku od godinu dana od početka njegove primene. Taj rok je kasnije produžavan do 5. maja 2011. (čl. 41a), odnosno 31. jula 2012. godine (čl. 41b). Međutim, članom 41v propisano je da, izuzetno od člana 41, uslov odricanja od prethodnog državljanstva nije neophodan za one državljane republika bivše SFRJ koji imaju prijavljeno prebivalište u Crnoj Gori najmanje dve godine pre 3. juna 2006. godine i ličnu kartu izdatu u skladu sa zakonom o ličnoj karti koji je važio u trenutku izdavanja, ukoliko do podnošenja zahteva nisu odjavljivali prebivalište. *Prima facie*, tim se rešenjem rigidnost crnogorskog zakona spram dvojnog državljanstva donekle relativizuje te se dopušta, pre svega, izbeglicama iz BiH i Hrvatske koji nisu mogli da dobiju otpust iz svog državljanstva ili ga nisu ni želeli da dobiju crnogorsko državljanstvo. Međutim, liberalizacija crnogorske

⁷³ Odluka Vlade Crne Gore o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom, *Službeni list CG*, br. 47/2008, 80/2008, 30/2010 i 56/2012.

⁷⁴ Tim članom je predviđeno da crnogorsko državljanstvo stiče dete rođeno ili nađeno na teritoriji Crne Gore, ako su oba roditelja nepoznata ili nepoznatog državljanstva ili bez državljanstva ili ako dete ostaje bez državljanstva. Dete na koje se ta odredba odnosi može izgubiti crnogorsko državljanstvo ako se do navršene 18. godine života utvrdi da su mu oba roditelja državljani druge države ili da je steklo, po bilo kom osnovu, državljanstvo druge države.

politike spram dvojnog državljanstva ciljano je veoma svedenog obima jer je najveći broj zainteresovanih za crnogorsko državljanstvo ostao izvan domašaja te norme. Reč je o interno raseljenim Srbima i Romima sa Kosova koji su bili prijavljeni pri Komesarijatu za izbeglice koji nije bio nadležan za odobravanje prebivališta, a uslov prebivališta je ključni segment odredbe iz člana 41v. Takvom nedoslednom liberalizacijom zakonskog rešenja crnogorske vlasti su postigle dvostruki efekat: ciljano su ograničile opseg ljudi kojima je omogućena naturalizacija, a istovremeno su pokazale privrženost evropskim integracijama i usaglašenost sa evropskim standardima.⁷⁵

Međutim, za ocenu usklađenosti crnogorskog rešenja sa evropskim standardima mnogo značajnija od te ograničene liberalizacije jeste činjenica da je Crna Gora jedina država sa prostora bivše Jugoslavije koja je istakla rezervu na član 16. Evropske konvencije iz 1997, koji unosi jedan sasvim nov, liberalan i ohrabrujući pristup spram širenja dvojnog državljanstva. Tom rezervom Crna Gora je uspela da zadrži svoj, u osnovi, veoma restriktivan režim spram dvojnog državljanstva, koji je, što svedoči i odredba čl. 41v, posebno sporna u pogledu odnosa sa Srbijom.⁷⁶ Na međunarodnoj ravni posmatranja, zanimljivo je da je Vlada Crne Gore, na osnovu člana 18. Zakona o državljanstvu, kojim je predviđeno da se crnogorsko državljanstvo može steći na osnovu ratifikovanih međunarodnih ugovora koje je zaključila Crna Gora, a da se tim ugovorima pod uslovom uzajamnosti može ustanoviti i dvojno državljanstvo, zaključila jedan takav sporazum sa Makedonijom 2009. godine. Međutim, sa tim ugovorom su skopčane određene, nemale kontroverze, budući da je ratifikovan u makedonskom, ali do danas ne i u crnogorskom parlamentu.⁷⁷

Nakon svega iznetog, može se konačno postaviti pitanje pravog razloga donošenja tako restriktivnog rešenja za dvojno državljanstvo. Da li, kao što se moglo čuti u crnogorskoj javnosti, razlog leži u činjenici da je Crna Gora mala, emigrantski nastrojena zemlja, te je restriktivna politika dvojnog državljanstva zapravo sredstvo za jačanje veze crnogorskih državljana koji su iz Crne Gore emigrirali? Usporedna iskustva pokazuju da to nikako ne može biti pravi uzrok već da bi takva politika spram proklamovanog cilja – održavanje veze sa matičnom državom, bila zapravo kontraproduktivna. Naime, čak i u iseljeničkim državama uvođenje dvojnog državljanstva se ne samo toleriše već i pospešuje jer se zadržavanje državljanstva zemlje iseljenja nakon okončane naturalizacije u zemlji useljenja vidi kao strategija jačanja veze sa zemljom porekla, što može da ima i nemale ekonomske koristi.⁷⁸ Primer upravo takve prakse je Italija, kao tradicionalno emigrantska država, čija je emigracija broji preko 50 miliona, te koja je upravo zbog toga 1992. godine iz tolerisanja dvojnog državljanstva *de facto* prešla

⁷⁵ J. Džankić (2014), 48.

⁷⁶ *Ibid.*, 44

⁷⁷ Vlada šest godina čuti o ugovoru sa Makedonijom, <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/179926/vlada-sest-godina-cuti-o-ugovoru-sa-makedonijom>, 8. mart 2023.

⁷⁸ P. Spiro, 117.

u režim njegove eksplicitne dozvoljenosti. Posledica je, između ostalog, bila da je 80% italijanske emigracije u Australiji učestvovalo na italijanskim izborima 2006. godine.⁷⁹

Međutim, jednako bi neosnovan bio i stav koji bi razloge za takav zakonodavni okvir i dalje nalazio samo u motivima dominantnih političkih elita i izbornoj kvadraturi kruga. Iako faktor izborne matematike i kontrole glasačkog prava i dalje opstaje, na njega je, u politici državljanstva postreferendumske, nezavisne Crne Gore, nakalemljena jedna dodatna dimenzija. Tako, aktuelni odnos prema politici državljanstva ne predstavlja više samo „sliku politike” već i težnju da oblikuje „sliku nacije”.⁸⁰ Iako je u Zakonu o državljanstvu, slično kao i ustavnim određenjem Crne Gore u članu 1, eksplicitno istaknuto da državljanstvo ne implicira etničku pripadnost, situacija je ipak donekle drugačija, odnosno karakter Crne Gore, pa tako i njene državljske politike, nije u punom smislu građanski, kakvim se retorički često ističe.⁸¹ Dakle, iako bi liberalne vrednosti i građansko shvatanje nacije i države, kakvo nominalno postoji u Crnoj Gori, podrazumevalo, kao što smo uočili u ranijem tekstu, i promenu ka prihvatanju i ohrabrivanju prakse dvojnog državljanstva, to se u Crnoj Gori ne dešava. Uzrok je duboko ukorenjeno etničko shvatanje nacije u Crnoj Gori, iako se zaobilazanjem njegovog eksplicitnog određenja nastojao učiniti ustupak manjinama. U takvom kontekstu, pitanje dvojnog državljanstva logično biva povezano sa pitanjem podeljene lojalnosti pojedinca prema više država,⁸² od kojih se bar jedna (Srbija) predstavlja kao da ne posmatra blagonaklono na crnogorski identitet i uopšte opstanak njene nezavisnosti. Paradoksalno, ali rešenje koje bi moglo da ukloni problem podeljene lojalnosti, a to je isticanje prednosti građanskog shvatanja nacije kao „zajednice građana sa jednakim pravima, ujedinjenih u patriotskoj vezi za zajednički skup političkih vrednosti”,⁸³ čiji bi konkretan izraz morala da bude liberalizacija politike dvojnog državljanstva, nije ni na vidiku, ako izuzmemo retoričku ravan.

Najočigledniji dokaz te teze je nedavni medijski istup funkcionera stranke koja možda i najglasnije zagovara građanski koncept kao adekvatan crnogorskom slučaju, a povodom najave nove Vlade Crne Gore, formirane nakon što je opozicija prvi put u poslednjih nekoliko decenija smenila vlast Demokratske partije socijalista. Na najavu, dakle, Vlade Crne Gore da će se pristupiti liberalizaciji državljske politike na način da se uslov desetogodišnjeg zakonitog boravka neće tumačiti tako da se zahteva čitavih 10 godina stalnog već pet godina stalnog i pet godina privremenog boravka, stigla je reakcija koja je eklatantan primer komunitarnih teorija i pristupa državljanstvu. Naime, u sporenju te najavljene Vladine mere, istaknuto je kako je Crna Gora najmanja

⁷⁹ T. Brøndsted Sejersens, 534–535.

⁸⁰ J. Džankić (2014), 46.

⁸¹ J. Džankić (2010), 2.

⁸² J. Džankić (2014), 48.

⁸³ Navedeno prema S. Ravlić (2017), 613.

država bivše Jugoslavije u kojoj borave „na desetine hiljada izbeglica, vikendaša i vlasnika apartmana” te da je „Crna Gora demografski mali i ranjiv sistem koji se mora štititi od nekontrolisanog davanja prava glasa ljudima koji često dolaze iz sredina sa vrednostima koje ne korespondiraju ni sa unutrašnjim ni sa spoljopolitičkim opredeljenjima Crne Gore”.⁸⁴ Na tom primeru uočavamo, osim klasične komunitarne retorike (vrednosna nekompatibilnost pridošlica sa crnogorskim sistemom), i izražen prigovor liberalnoj teoriji insistiranjem da bi glasačka prava dodeljena tim pojedincima mogla da podriju crnogorski sistem. Zapravo, ukoliko malo pažljivije analiziramo taj slučaj, uvidećemo da nije u pitanju samo strah od podriivanja sistema i političke orijentacije već želja da se država zaštiti u njenom najtemeljnijem smislu – smislu njenog opstanka. Naime, crnogorski zakonodavac je restriktivno postavio stav prema dvojnog državljanstvo jer se plaši(o) da bi ono moglo da zamagli, u ovom konkretnom slučaju, odveć nejasne i krhke identitetske granice između Srbije i Crne Gore te da utre put ka ujedinjenju tih država u jednu.⁸⁵ Okolnost da Ustav Crne Gore u čl. 15. st. 4. kategorički isključuje takvu jednu mogućnost nije mogla da razuveri naciju mlade državnosti i nacionalnog identiteta čije formiranje nije potpuno zaokruženo. Upravo zbog toga je i pitanje dvojnog državljanstva, iako nesporno politički osetljivo, dobilo toliki značaj, odnosno izmešteno je iz sfere politike u sferu bezbednosti, i to bezbednosti same države i njenog opstanka. Drugim rečima, pitanje dvojnog državljanstva (sa Srbijom, u prvom redu) u Crnoj Gori tako je postalo pitanje podložno sekuritizaciji, i to onoj sa dve podvarijante, mogli bismo reći i hronološki starijoj, koja nema za svoj ishod uvođenje instituta dvojnog državljanstva. Jačinu tog procesa potvrdila je, nažalost, i sudbina Odluke o izmeni odluke o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom, kojom je zakoniti boravak protumačen tako da obuhvata pet godina stalnog i pet godina privremenog boravka. Ta se odluka, uprkos njenom ograničenom dejstvu na liberalizaciju celokupnog režima državljanstva, jer uslov odricanja od drugog državljanstva i dalje postoji u zakonskom aktu, ne primenjuje. Naime, iako nije formalno stavljena van snage, njena je primena odgođena do odluke Ustavnog suda po inicijativi o oceni ustavnosti i zakonitosti te Vladine odluke.⁸⁶ Time će važnu ulogu u budućem kretanju Crne Gore između prava i politike te razrešenju trileme na relaciji država, nacija i identitet odigrati Ustavni sud rešavanjem inicijative sa tako dalekosežnim posledicama po shvatanje državljanstva u Crnoj Gori.

⁸⁴ B. Jelušić, Ozbiljan problem slaba zastupljenost manjinskih naroda, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/523071/jelusic-ozbiljan-problem-slaba-zastupljenost-manjinskih-naroda>, 8. mart 2023.

⁸⁵ J. Džankić (2014), 46.

⁸⁶ MINA, Ustavni sud da obustavi primjenu Odluke o sticanju državljanstva, https://mina.news/glavna/ustavni-sud-da-obustavi-primjenu-odluke-o-sticanju-drzavljanstva/?fbclid=IwAR0Bi8O9ODBppWgCj7l1TpjiuB-aJe-QZ_kAmy6Qwa8JdNTSL4tcTN63LrQw, 9. mart 2023.

5. Zaključna razmatranja

Primer Crne Gore i njenog već višedecenijskog odnosa prema institutu dvojnog državljanstva pokazao se veoma zahvalnim za analizu jer su uzroci i istorijat konkretnih rešenja crnogorskog pravnog poretka u pogledu dvojnog državljanstva takvi da se na njima mogu jasno uočiti različiti teorijski modeli, ali i mesto koje, sa takvim rešenjima, Crna Gora zauzima u savremenom, evropskom i širem kontekstu politike državljanstva.

Po sva tri istaknuta kriterijuma, crnogorsko se zakonsko rešenje pokazalo restriktivnim, budući da onemogućava bezuslovnu primenu principa *ius soli*, a kada je u pitanju naturalizacija, istrajava na opstanku klauzule odricanja od prethodnog državljanstva i drži dužinu zakonitog boravka na maksimalnom standardu (10 godina). Nedavni stidljiv Vladin pokušaj da taj kriterijum liberalizuje, zbog ograničenosti svog domašaja i neizvesne ustavnopravne sudbine, nije od velikog značaja. Na tako restriktivna rešenja mnogo su više uticali unutrašnji nego spoljašnji, međunarodni faktori. Međutim, ni unutrašnji faktori nisu uvek ni u celokupnom prethodnom periodu bili jednoznačni. Kao što je istorijski prikaz normativnih rešenja i političkog okruženja pokazao, dominantan unutrašnji faktor isprva je bio političke prirode. Nedoovoljavanje dvojnog državljanstva služilo je kontroli broja nosilaca aktivnog biračkog prava i održanju na vlasti određene političke elite. Nakon sticanja nezavisnosti 2006. godine, dominantan unutrašnji faktor restriktivnog režima postaje zaokruživanje i održanje čistim nacionalnog identiteta i vrednosti Crne Gore kao političke zajednice. Argumentacija koja takvo postupanje podupire u svojoj osnovi je podudarna sa teorijom komunitarne demokratije i etničkog shvatanja nacije.

Štaviše, težnja da se zaštiti nacionalna bezbednost, u smislu i samog opstanka države, tako što će se i sam koncept dvojnog državljanstva proskribovati u javnosti primer je kako se to pitanje sekuritizuje. Sekuritizacija dvojnog državljanstva u Crnoj Gori ne ide, pak, kao u uporednom pravu, u pravcu „pretvaranja građana u strance” već u nedovoljavanju da stranci koji su to i neopravdano predugo napokon postanu građani! Pri tome, ostaje se bez sluha za liberalne principe jednakosti građana i podudarnosti.

Crnogorsko se shvatanje dvojnog državljanstva, time, nalazi u središtu dva krupna, konceptijska raskoraka. Prvi, onaj unutrašnji, ogleda se u činjenici da je višedecenijska politika državljanstva suštinski nespojiva ne samo sa liberalnim vrednostima već i sa ustavnim određenjem Crne Gore kao građanske države i insistiranjem na toj okolnosti u javnosti. Drugi raskorak, onaj spoljašnji, vidljiv je u neprihvatanju Crne Gore da uvidi neumitne procese evolucije dvojnog državljanstva koji uveliko teku u uporednim, posebno evropskim okvirima. Vrhunac tog, možemo slobodno reći, autističnog stava jeste stavljanje rezerve na odredbe o dvojnog državljanstvu Evropske konvencije o državljanstvu Saveta Evrope!

Kako će se dalje odvijati dinamika dvojnog državljanstva u Crnoj Gori? Ključnu ulogu u odgovoru na to pitanje odigraće Ustavni sud, koji će, odlučivanjem o nedavnoj Vladinoj odluci, istovremeno morati i da zauzme stav o pomenutoj ustavnopravnoj unutrašnjoj kontradiktornosti ali i o daljem pozicioniranju Crne Gore u vezi sa tim pitanjem u evropskim okvirima.

Kao putokaz za razrešenje tih krupnih pitanja od značaja i za određenje samog ustavnog identiteta Crne Gore može mu poslužiti i stav o budućnosti trenda proširenja dvojnog državljanstva. Naime, taj će institut u budućnosti imati smisla i njegova proliferacija neće značiti i njegovu devalvaciju jedino ako ravnopravan status u političkoj zajednici budu dobijali samo oni koji imaju zaista objektivne veze sa dotičnom državom.⁸⁷ Kao što je istaknuto u radu, taj objektivizujući uslov liberalne teorije dvojnog državljanstva ispunjava više desetina hiljada ljudi u Crnoj Gori, koji poslednjih decenija doživljavaju pravu ličnu dramu zbog toga. Priznavanjem da i oni imaju ljudsko pravo (i) na (crnogorsko) državljanstvo neće se, što pokazuju i međunarodni i uporedni trendovi, umanjiti suverenitet i ograničiti državna vlast Crne Gore već će, sasvim suprotno, doći do njene veće sigurnosti, ali i ugleda u svetu.⁸⁸ Na taj će način Crna Gora uspeti da prevaziđe jaz između proklamovanog i stvarnog samopoimanja kao građanske države, retoričke i delatne privrženosti evropskim standardima, ali i da, ne manje važno, ostavi iza sebe anahronu sekuritizaciju i satanizaciju instituta dvojnog državljanstva.

Literatura

- Bauböck R., „The Toleration of Dual Citizenship: A Global Trend and its Limits”, *Dual Citizenship and Naturalisation. Global, Comparative and Austrian Perspectives* (eds. Rainer Bauböck and Max Haller), Austrian Academy of Sciences Press, Vienna 2021, 59–79.
- Blagojević B., *Osnovi nauke o državljanstvu*, Biblioteka Jugoslovenskog udruženja za međunarodno pravo, Beograd 1938.
- Blatter J., Erdmann S., Schwanke K., *Acceptance of Dual Citizenship: Empirical Data and Political Contexts*, University of Lucerne, Institute of Political Science, Lucerne 2009.
- Blatter J., „Dual citizenship and theories of democracy”, *Citizenship Studies* 15, 6–7/2011, 769–798.
- Brøndsted Sejersen T., „I Vow to Thee My Countries: The Expansion of Dual Citizenship in the 21st Century”, *The International Migration Review* 42, 3/2008, 523–549.
- Čok V., „Uticao međunarodnih standarda o državljanstvu na status izbeglica”, *Izbeglice – međunarodna zaštita, pravni položaj i životni problemi izbeglica*,

⁸⁷ R. Bauböck, 75.

⁸⁸ V. Čok (1996), 710.

- prognanika i rasljenih lica*, Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Institut za međunarodnu politiku i privredu, 1998, 111–124.
- Čok V., „Novine u stranom pravu državljanstva”, *Strani pravni život* 2–3/1992a, 1730.
- Čok V., „Državljanstvo – pravo čoveka i instrument politike”, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 2/1992b, 287–300.
- Čok V., „Država i državljanstvo”, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 1–3/1996, 699–711.
- Čolović V., „Primena Lex nationalis kao tačke vezivanja u bračnim odnosima sa elementom inostranosti”, *Godišnjak Pravnog fakulteta* 1/2010, 207–226.
- Džankić J., *Transformations of Citizenship in Montenegro: a context-generated evolution of citizenship policies*, University of Edinburgh, Edinburgh 2010.
- Džankić J., „Understanding Montenegrin citizenship”, *Citizenship Studies* 16, 3–4/2012, 337–351.
- Džankić J., „Montenegro’s Minorities in the Tangles of Citizenship, Participation and Access to Rights”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 11, 3/2012, 40–59.
- Džankić J., „Citizenship between the ‘image of the nation’ and ‘the image of politics’: the case of Montenegro”, *Southeast European and Black Sea Studies* 14, 1/2014, 43–64.
- Howard M., „Variation in Dual Citizenships Policies in the Countries of the EU”, *The International Migration Review* 39, 3/2005, 697–720
- Jović R., *Upravnopravni aspekti državljanstva u Srbiji, BiH i Hrvatskoj (sa osvrtom i na druge zemlje bivše Jugoslavije)*, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Beograd 2018.
- Liebich A., „Plural Citizenship in Post-Communist States”, *International Journal of Refugee Law* 12, 1/200, 97–107.
- Lilić S., „Drama jugoslovenskog državljanstva”, *Branik* 1/1997, 50–62.
- Macklin A., „The Securitization of Dual Citizenship”, *Dual Citizenship in Global Perspective: From Unitary to Multiple Citizenship* (eds. T. Faist, P. Kivisto), Palgrave 2007, 42–65.
- Matijević M., Madžarević J., Giantin S., „Duration of Internal Displacement at the Intersection of Law and Politics”, *Godišnjak fakulteta pravnih nauka – APEIRON* 12, 2022, 23–37.
- Midtbøen A., „Dual Citizenship in an era of securitisation: A case of Denmark”, *Nordic Journal of Migration Research* 9, 3/2019, 293–309.
- Naujoks D., The securitization of dual citizenship. National security concerns and the making of the Overseas Citizenship of India, *Diaspora studies* 8, 1/2015, 18–36.
- Oltay E., „Concepts of Citizenship in Eastern and Western Europe”, *Acta Univ. Sapientiae, European and regional Studies* 11/2017, 43–62.

- Ravlić S., „Etničko shvaćanje nacije i dvojno državljanstvo: usporedba švedske, njemačke i hrvatske politike građanstva”, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave* 17, 4/2017, 611–638.
- Ravlić S., „Dvojno državljanstvo u EU: izvori, tipovi, nacionalne politike”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 64, 4/2014, 535–560.
- Spiro P., „Dual citizenship as human right”, *International Journal of Constitutional Law* 8, 1/2010, 111–130.
- Tasić Đ., *Uvod u pravne nauke*, Službeni list SRJ, Beograd 1995.
- Vlieks C., *Nationality and Statelessness in Europe – European Law on Preventing and Solving Statelessness*, Inersentia, Antwerpen, Gent, Kambridge 2022.

Pravni izvori

- Evropska Konvencija o državljanstvu, Savet Evrope, 1997.
- Ustav Crne Gore, *Službeni list CG*, br. 1/2007 i 38/2013 – Amandmani I–XVI.
- Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, br. 001/07 od 25. 10. 2007, 009/08 od 8. 2. 2008, 004/09 od 26. 1. 2009, 071/09 od 22. 10. 2009, 022/10 od 26. 4. 2010, 080/10 od 31. 12. 2010, 027/11 od 1. 6. 2011, 038/11 od 2. 8. 2011.
- Zakon o crnogorskom državljanstvu, *Službeni list CG*, br. 13/2008, 40/2010, 28/2011, 46/2011, 20/2014 – odluka US, 54/2016 i 73/2019).
- Odluka Vlade Crne Gore o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom, *Službeni list CG*, br. 47/2008, 80/2008, 30/2010 i 56/2012.

Internet izvori

- Savet Evrope, Evropska konvencija o državljanstvu, Obrazloženje donošenja konvencije, <https://www.medijator-prnjavorac.com/Evropska-konvencija-o-drzavljanstvu.pdf>, 3. mart 2023.
- Spaić B., Political Identities and Citizenship in Montenegro, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2332191, 8. mart 2023
- Jelušić B., Ozbiljan problem slaba zastupljenost manjinskih naroda, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/523071/jelusic-ozbiljan-problem-slaba-zastupljenost-manjinskih-naroda>, 8. mart 2023.
- Vlada šest godina ćuti o ugovoru sa Makedonijom, <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/179926/vlada-sest-godina-cuti-o-ugovoru-sa-makedonijom>, 8. mart 2023.

MINA, Ustavni sud da obustavi primjenu Odluke o sticanju državljanstva, https://mina.news/glavna/ustavni-sud-da-obustavi-primjenu-odluke-o-sticanju-drzavljanstva/?fbclid=IwAR0Bi8O9ODBppWgCj7l1TpjiuB-aJeQZ_kA-my6Qwa8JdNTSL4tcTN63LrQw, 9. mart 2023.

THE RIGHT TO DUAL CITIZENSHIP IN MONTENEGRO - SECURITIZATION AS THE LAST ACT OF AN OLD DRAMA?

Summary

*The citizenship law, as a domain of special administrative law, has undergone significant transformations in the last two decades. Among them, the changed attitude towards dual citizenship stands out - from its categorical rejection to acceptance, and even encouragement. The evolution of dual citizenship is visible both in theory, through the constitution of the right to a dual citizenship, and in certain international legal instruments (European Convention on Nationality of the Council of Europe), but also in the field of national legislation of the vast majority of EU member states. In the context of the stated theoretical, international and comparative law standards, the author analyzes the Montenegrin normative framework for exercising the right to dual citizenship. The extreme rigidity of Montenegrin law in this matter can be seen in parameters such as the inability of non-citizens' children to acquire citizenship on the basis of the *ius soli* principle, as well as the difficulty of naturalization embodied in the length of required legal residence and the mandatory renunciation of previous citizenship. In addition, it is pointed out that Montenegro is the only state of the former Yugoslavia that has made a reservation to the provision of the European Convention on Nationality which refers to dual citizenship. The author sees the reason for the failure of the recent timid attempt to liberalize the conditions for naturalization in the securitization of this issue, which, contrary to some examples from comparative law, has extremely negative effects on the possibility of dual citizenship. Thus, unfortunately, negative practice from the period of FR Yugoslavia is continued. Finally, the author points out that the dual citizenship conception in Montenegro is incompatible with the postulates of liberal democracy, but also inconsistent with the constitutional definition of Montenegro as a civic state. It is concluded that the necessary liberalization of the legal framework would not only eliminate the mentioned contradictions, but also have a beneficial effect on the real problem of the status of a large number of refugees and internally displaced persons in Montenegro.*

Key words: Citizenship, Dual citizenship, Montenegro, Special Administrative Law, Human Rights.