

Agata Domachowska

Spór polityczno-prawny wokół kwestii nabycia obywatelstwa w Czarnogórze

Kwestia nabycia obywatelstwa od lat stanowi kontrowersyjny temat w Czarnogórze. Liberalizacja zasad w 2022 r. wywołała krytykę części społeczeństwa, która wyrażała obawy co do zachowania czarnogórskiego charakteru państwa w sytuacji wzrostu liczby obywateli innych narodowości. W efekcie można się spodziewać, że zaplanowany na listopad 2023 r. spis ludności stanie się powodem do rozpoczęcia kolejnej debaty publicznej – i politycznej – dotyczącej struktury demograficznej Czarnogóry i jej wielonarodowego charakteru.

Struktura demograficzna Czarnogóry. Zgodnie z ostatnim spisem powszechnym (2011 r.) liczba ludności Czarnogóry wynosi ok. 625 tys. Oznacza to, że jest ona najmniej licznym spośród wszystkich państw Bałkanów Zachodnich. Co więcej, jest to państwo wielonarodowe, w którym żaden z narodów nie stanowi większości. Mianowicie Czarnogórcy stanowią tu 44,98% społeczeństwa, Serbowie – 28,73%, Boszniacy – 8,65%, Albańczycy – 4,91%, Muzułmanie – 3,3%, Romowie – 1,01%, a Chorwaci – 0,97%¹.

Aktualne statystyki zostaną opublikowane prawdopodobnie wiosną 2024 r., ponieważ na listopad 2023 r. planowane jest przeprowadzenie nowego spisu ludności. W statystykach nie zostaną uwzględnione osoby, które od lat żyją w Czarnogórze, ale nie posiadają obywatelstwa tego państwa. Według danych publikowanych przez czarnogórskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w tym bałkańskim państwie w rzeczywistości żyje ok. 760 tys. osób, z czego ok. 120 tys. nie posiada w Czarnogórze stałego miejsca zamieszkania. Stanowi to jeden z wymogów uzyskania czarnogórskiego obywatelstwa. Problem ten dotyczy przede wszystkim uchodźców oraz osób przybyłych z Serbii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji czy Kosowa w latach 90. XX w., które wciąż nie posiadają czarnogórskiego obywatelstwa. Od ogłoszenia przez Czarnogórę niepodległości (czerwiec 2006 r.) aż do 21 maja 2021 r., zgodnie z ustawą, obywatelstwo czarnogórskie nabyło 25 630 osób, a utraciło 3853 (3292 – zgodnie ze złożonym wnioskiem o zrzeczenie się obywatelstwa, a 561 – zostało pozbawionych obywatelstwa na podstawie obowiązującego prawa).

Nabycie obywatelstwa. Zasady nabycia czarnogórskiego obywatelstwa, a także jego utraty regulują dwa akty prawne: Ustawa o obywatelstwie (*Zakon o državljanstvu*) z 2008 r.² oraz Decyzja rządu Czarnogóry dotycząca kryteriów nabycia obywatelstwa (*Odluka Vlade Crne Gore o kriterijumima za sticanje državljanstva*)³. Obowiązująca ustawa precyzuje cztery sposoby nabycia czarnogórskiego obywatelstwa: 1) poprzez pochodzenie (*ius sanguinis*), 2) urodzenie na terytorium Czarnogóry (*ius soli*), 3) poprzez nabycie, 4) zgodnie z międzynarodowymi porozumieniami i umowami. Aby móc uzyskać obywatelstwo, dana osoba musi spełniać następujące warunki:

- mieć skończone 18 lat,
- posiadać potwierdzenie zrzeczenia się obywatelstwa innego państwa,

¹ Monstat, *Tabela CGI. Stanovništvo prema starosti i nacionalnoj odnosno etničkoj pripadnosti, Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Crnoj Gori 2011. godine*, <http://www.monstat.org/cg/page.php?id=534&pageid=148> [14.08.2023].

² Warto dodać, że w czasie toczącej się debaty dotyczącej uchwalenia owej ustawy, członkowie proserbskich ugrupowań politycznych, będących wówczas w opozycji, oceniali ją jako dyskryminującą szczególnie wobec Serbów żyjących w Czarnogórze, argumentując, że – poza określonymi wyjątkami – uniemożliwia ona posiadanie podwójnego obywatelstwa.

³ O wrażliwości kwestii odnoszących się do obywatelstwa świadczy fakt, że Decyzja rządu Czarnogóry dotycząca kryteriów nabycia obywatelstwa była już wielokrotnie zmieniana: dwukrotnie w 2008 r., a następnie także w latach 2010, 2012, 2016, 2018 i 2020.

- mieszkać w Czarnogórze legalnie i nieprzerwanie od 10 lat przed złożeniem wniosku o obywatelstwo,
- posiadać stałe zamieszkanie oraz stałe źródło dochodu,
- nie być prawomocnie skazaną na karę pozbawienia wolności na dłużej niż na okres jednego roku,
- znać język czarnogórski na poziomie komunikatywnym,
- nie stanowić zagrożenia dla bezpieczeństwa Czarnogóry,
- mieć uregulowane kwestie podatkowe oraz inne zobowiązania prawne.

Z kolei precyzyjne warunki nabycia obywatelstwa poprzez nadanie są szczegółowo regulowane Decyzją rządu. Przed ostatnią zmianą (z lutego 2022 r.) warunkiem było m.in. przebywanie na terytorium Czarnogóry łącznie przez okres 15 lat – 10 lat nieprzerwanie (zgodnie z ustawą) oraz 5 lat tymczasowo.

Podwójne obywatelstwo. Zgodnie z czarnogórskim ustawodawstwem nie jest możliwe posiadanie podwójnego obywatelstwa. Prawo przewiduje jednak wyjątki od tej zasady. Mianowicie, podwójne obywatelstwo można posiadać na podstawie ratyfikowanych przez Czarnogórę umów czy porozumień międzynarodowych. Prawo do jego posiadania ma:

- osoba będąca co najmniej trzy lata w związku małżeńskim z obywatelem Czarnogóry oraz która przez pięć lat, zgodnie z prawem, nieprzerwanie mieszka na terytorium Czarnogóry,
- czarnogórski emigrant oraz członek jego rodziny do trzeciego stopnia pokrewieństwa w linii prostej, jeśli zgodnie z prawem przez dwa lata nieprzerwanie mieszka w Czarnogórze, a także spełnia pozostałe warunki opisane w ustawie,
- osoba, która jest ważna ze względu na interes państwa (m.in. gospodarczy, sportowy, naukowy, narodowy czy kulturowy),
- obywatel Czarnogóry, który posiadał także inne obywatelstwo przed 3 czerwca 2006 r., czyli przed ogłoszeniem przez Czarnogórę niepodległości.

Z tego ostatniego powodu lider ugrupowania Ruch Europa Teraz! (*Pokret Evropa sad!*) oraz najprawdopodobniej przyszły premier Czarnogóry Miloško Spajić nie mógł ubiegać się o urząd prezydenta państwa w wyborach w kwietniu 2023 r.⁴, ponieważ uzyskał on serbskie obywatelstwo już po ogłoszeniu przez Czarnogórę niepodległości. M. Spajić tłumaczył, że zdecydował się na nie, studiując w Japonii, dzięki czemu mógł podróżować bez konieczności posiadania wizy. Jednocześnie przyznał, że zamierza zrezygnować z serbskiego obywatelstwa i nie posiada już stałego zamieszkania w Serbii. Mimo to, zgodnie z prawem, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Czarnogóry musiało wszcząć procedurę odebrania mu czarnogórskiego obywatelstwa. Standardowo tego rodzaju procedura trwa około roku⁵.

Zmiana Decyzji. Zmiany w Decyzji rządu dotyczącej kryteriów nabycia obywatelstwa wprowadził rząd premiera Zdravko Krivokapicia 4 lutego 2022 r., tuż przed przegłosowaniem wotum nieufności. Zgodnie z podjętą wówczas decyzją nabycie czarnogórskiego obywatelstwa możliwe jest po 5 latach stałego zamieszkiwania w Czarnogórze

⁴ Jeden z jego kontrkandydatów, Andrija Mandić, również posiada serbskie obywatelstwo. Jak sam twierdzi, uzyskał je zgodnie z prawem i nie zamierza się go zrzec. Jednak dokładne okoliczności uzyskania przez niego obywatelstwa Serbii wciąż nie są znane czarnogórskiej opinii publicznej.

⁵ Czarnogórska Państwowa Komisja Wyborcza (DIK) zwróciła się z oficjalnym pytaniem do władz Serbii, czy Andrija Mandić oraz Miloško Spajić posiadają prawo do stałego pobytu oraz prawo wyborcze w Serbii. W odpowiedzi Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Serbii stwierdziło, że A. Mandić nie posiada prawa do stałego pobytu, a M. Spajić prawo takie posiada. Wobec tego DIK odrzuciła wniosek M. Spajicia o wpisanie go na listę kandydatów na prezydenta Czarnogóry ze względu na niespełnianie przez niego wymogów formalnych.

oraz 5 latach zamieszkiwania tymczasowego. Warto dodać, że już wiosną 2021 r. rząd Czarnogóry po raz pierwszy próbował dokonać zmian w tym zakresie⁶.

Ówczesny wicepremier (a obecnie premier) Dritan Abazović, będący w konflikcie z Z. Krivokapiciem, zapowiedział wtedy, że uchyli tę decyzję, uznając ją za bezprawną, ponieważ nie uzyskała ona zgody ze strony Ministerstwa Spraw Wewnętrznych⁷. Tak się jednak nie stało, a przyjęta nowelizacja nadal obowiązuje.

Wnioski. Kwestia obywatelstwa stanowi niezwykle ważny temat w Czarnogórze. Ze względu na niezbyt wysoką liczbę obywateli, jej zwiększenie może istotnie wpłynąć na demografię państwa oraz *ipso facto* na kształt sceny politycznej niewielkiej Czarnogóry. Z tego powodu wymogi dotyczące nabycia obywatelstwa Czarnogóry zostały tak sformułowane, aby nie były łatwe do spełnienia. Natomiast ich liberalizacja w 2022 r. musiała spowodować niezadowolony części społeczeństwa. Powodem mniej lub bardziej artykułowanych obaw Czarnogórców są czarnogórcy Serbowie oraz Serbia. Oba państwa i narody cechują bowiem wzajemna nieufność i oskarżenia. Czarnogórcy wskazują na próby mieszania się Serbii w wewnętrzne sprawy Czarnogóry, a także na „wielkoserbski nacjonalizm”, który kwestionuje odrębność narodu czarnogórskiego.

Oczywiste jest również, że wraz z nabyciem obywatelstwa uzyskuje się także prawo wyborcze. Ze względu na istniejące w Czarnogórze silne podziały, szczególnie pomiędzy Czarnogórcami a Serbami, jakakolwiek zmiana w strukturze wyborców może wpływać na wzmocnienie lub osłabienie pozycji czarnogórskiego czy serbskiego elektoratu. Z uwagi na tę niewielką liczbę wyborców (ok. 540 tys.) każde zmiany liberalizujące uzyskanie czarnogórskiego obywatelstwa będą miały wpływ na ostateczny rezultat wyborów. Z tego powodu rządząca przez niemal trzy dekady Demokratyczna Partia Socjalistów Czarnogóry (DPS) nie zamierzała rozwiązać problemów osób od lat żyjących w Czarnogórze – w większości również obywateli Serbii – a wciąż nieposiadających czarnogórskiego obywatelstwa. W konsekwencji mogłoby to bowiem doprowadzić do wzmocnienia się głównie proserbskich partii politycznych.

Planowane na listopad 2023 r. przeprowadzenie spisu ludności ponownie rozpocznie debatę dotyczącą kwestii obywatelstwa. Jednocześnie będzie to jedno z pierwszych wyzwań, dla nowego, obecnie formującego się rządu Czarnogóry.

⁶ Ostatecznie jednak wycofał się z tego pomysłu ze względu na protesty społeczne.

⁷ Zdaniem Bojana Bugarina, eksperta ds. obcokrajowców i migrantów, zgodnie z czarnogórskim prawem podczas posiedzenia rządu, na którym doszło do zmiany Decyzji, powinien być oceny minister spraw wewnętrznych Sergej Sekulović, a tak się nie stało.