

Izazovi zaštite prava izbjeglica i interno raseljenih lica na putu Crne Gore ka članstvu u Europskoj uniji: Slučaj raseljenih iz Albanije u Crnu Goru

Ivana Jelić*

1. Uvodni osvrt

Na svom putu ka članstvu u Evropskoj uniji, Crna Gora se suočila s potrebom ispunjavanja zahtjeva u vezi sa sedam ključnih prioriteta,¹ koje je postavila Evropska komisija 2010. godine,² ali i sa nekim starim pravnim izazovima u

* Doktorica pravnih znanosti, vanredna profesorica, Pravni fakultet i Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore. Od 2015. godine članica Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija, a od 2017. i potpredsjednica ovog tijela.

¹ Evropska komisija je izdala svoje povoljno Mišljenje o aplikaciji Crne Gore za članstvo u EU, postavljajući sedam ključnih prioriteta kao preduslove koje treba da ispuni, kako bi se kvalifikovala za članstvo u Uniji. Ključni prioriteti se odnose na sledeće oblasti: zakonodavni okvir za izbore i zakonodavnu i nadzornu ulogu Parlamenta; reformu javne uprave; pravosudnu reformu; borbu protiv korupcije; borbu protiv organizovanog kriminala; slobodu medija i saradnju sa civilnim društvom; implementaciju antidiskriminacionog okvira i stanje raseljenih lica. Puni tekst ključnih prioriteta u: COM (2010) 670.

² Crna Gora je dobila status kandidata na sjednici Evropskog savjeta održanoj 16. i 17. december 2010.

vezi zaštite pojedinih ljudskih prava. Jedan od njih je, svakako, problem pravnog položaja lica koja su prešla da žive u Crnu Goru 1991. godine, na osnovu interdržavnog sporazuma između Narodne Socijalističke Republike Albanije i Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Njihov status nije bio trajno riješen više od dvadeset godina.

U međuvremenu, rodila se i nova generacija Vračana, kako sebe naziva ova populacija etničkih Crnogoraca porijeklom iz regije Vrake, na obali Skadarskog jezera s njegove albanske strane. Ta djeca su uglavnom postala apatridi, jer nijesu imali ni pravno, ni faktičko državljanstvo niti jedne države. S druge strane, ni njihovi roditelji nijesu imali efektivno državljanstvo Albanije, iz koje su izbjegli 1991. godine. Zahtjev za efektivnim državljanstvom, kao pravnom vezom između pojedinca i države, ali i kao prirodnom vezom (*genuine link*) postavljen je od strane Međunarodnog suda pravde u slučaju *Nottebohm*,³ kao pravni standard koji se mora ispuniti kada se na osnovu državljanstva zahtijeva zaštita prava državljanina, među kojima je i pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu. Pošto te prirodne veze nije bilo više od dvije decenije između doseljenika iz Vrake i Albanije, čije su *de jure* državljanstvo jedino imali, oni su bili u riziku od apatridije.

Crna Gora je dugo ovaj pravni problem stavljala pod tepih. Za to vrijeme mnogi Vračani su sve više tonuli u pravnu agoniju, a njihov položaj je bio različit⁴ - od izbjeglica, preko interno raseljenih lica, zatim stranaca s legalnim boravkom u Crnoj Gori, do lica bez državljanstva. Ova posljednja kategorija bila je najugroženija, jer nije imala nikakav pravni status, kao ni lične dokumente, pa apatride u literaturi često nazivaju pravnim duhovima (*non-persons*, *legal ghosts*⁵). Oni nijesu mogli legalno ni da putuju, ni da obavljaju pravne poslove, ni da se regularno zaposle, pa čak ni da zaključuju brakove. Bili su godinama osuđeni da se sami snalaze, te su mnogi, kako su u intervjuima isticali, inicirali sitne privatne poslove i trgovinu, uglavnom "na crno". Apatridija predstavlja veliki problem savremene međunarodne zajednice, kao i atak na ljudska prava i ljudsko dostojanstvo. U takvom statusu nema pravne sigurnosti. Iako su brojni pokušaji da se ona smanji, ipak su rezultati bez većeg učinka.⁶

³ International Court of Justice, *Nottebohm Case*, 1955, ICJ 4.

⁴ Sve vrijeme, bilo je Vračana koji su uspjeli da dobiju državljanstvo Crne Gore, ali to je bilo odlučivanje na nivou pojedinačnih slučajeva, a ne opšteg i jednakog pristupa koji je obezbijedio zakon, a koji bi trebalo da sprovodu organi javne uprave Crne Gore.

⁵ *The World's Stateless People*, UNHCR, 2006, str. 5.

⁶ Jelić I.: Pravni položaj apatrida prema savremenom međunarodnom pravu, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Podgorici*, Podgorica, 2012, str. 16–23.

Državljanstvo kao „pravni odnos između države i fizičkog lica, iz kojeg proističu određena prava i obaveze za oba subjekta”,⁷ krucijano je za ostvarivanje mnogih prava, koja su za većinu Vračana bila neostvariva u svojoj državi-matoci. Naime, dugo vremena, u pravnom poretku Crne Gore postojala je pravna praznina u vezi s pristupom crnogorskom državljanstvu, što je konačno tek otklonjeno krajem 2012. godine, kada im je taj pristup omogućen kroz izmjenu zakonodavnog okvira, a u skladu s međunarodnim pravom i pravnim poretkom Crne Gore. Tom povoljnom rezultatu, koji ipak treba još da se u praksi realizuje u potpunosti, doprinio je početak pregovora Crne Gore s Evropskom unijom, a naročito u vezi sa poglavljima 23. i 24. koja se neposredno tiču vladavine prava i ljudskih prava.⁸

2. Pravni položaj lica preseljenih iz Albanije u Crnu Goru 1991. godine

Lica, koja su u Crnu Goru preseljena na osnovu interdržavnog sporazuma između Albanije i Crne Gore iz 1991. godine, za čiju je realizaciju bila zadužena Vlada Crne Gore, što se, u nedostatku pristupa nekadašnjoj saveznoj arhivi sa sjedištem u Beogradu, vidi iz dostupnih dokumenata iz arhive Skupštine Crne Gore, kao i zapisnika sa sjednica Vlade Crne Gore, su u stvari pripadnici crnogorske manjine iz okoline Skadra u Republici Albaniji. Oni su po svom etničkom porijeklu Crnogorci koji su, od davnina, nastanjivali deset sela iz područja regije Vrake – Vraka/Gril, Ras, Kule, Omara, Stari i Mladi Borić, Kotrobudan, Trljaje, Kemanicu, Derignjat, kao i grad Skadar. Oni su, nakon uspostavljanja novih teritorijalnih granica, poslije Prvog svjetskog rata, 1918. godine, kada je međunarodna zajednica Skadar i okolinu teritorijalno prisajedinila Albaniji, ostali da žive na svojim vjekovnim ognjištima i bili primorani da promijene državljanstvo iz crnogorskog u albansko. Decenijama su predstavljali autohtonu crnogorsku manjinu u Republici Albaniji.

Kako kaže predanje, a Vračani ističu, njihovo postojanje na prostoru pomenutih sela u Republici Albaniji zabilježeno je još u popisima iz 1416. i 1485. godine i kao takvi predstavljaju jedinstven slučaj autohtone manjine porijeklom iz Crne Gore u zemljama regiona. Sličan primjer, u smislu postojanja drevne manjinske crnogorske zajednice u susjednim zemljama, daje još samo zajednica pripadnika crnogorske manjine u Peroju, u Republici Hrvatskoj, koja se na te prostore doselila 1657. godine. Oni su, poput Vračana, i do danas sačuvali svoj

⁷ Stanivuković M, Živković M.: Međunarodno privatno pravo – opšti deo, Službeni glasnik, Beograd 2010, str. 85.

⁸ Do 2017, Crna Gora je otvorila dvadeset i četiri, od ukupno trideset i pet pregovaračkih poglavlja sa EU, od kojih je dva privremeno zatvorila. Izvor: Progress Report 2016, p. 85.

nacionalni identitet, i pored više stotina godina života izvan prostora matične zemlje.

Upoređujući primjer Vračana sa sličnim autohtonim manjinama iz regiona (Hrvati Janjevci sa Kosova, mnoge rumunske-vlaške zajednice širom Balkana, Crnogorcima iz Peruja, itd.), oni, ipak, pored pomenutih posebnosti predstavljaju jedinstven primjer kompletnog i istovremenog preseljenja u matičnu državu, nakon dugo vremena.

Otkad su stigli u Crnu Goru iz Albanije, pravni položaj Vračana se mijenjao više puta od 1991. godine. Te promjene statusa su negativno uticale na uživanje ljudskih prava pripadnika ove zajednice, na šta su oni organizovano i pojedinačno ukazivali.⁹ Iako su svoje preseljenje u Crnu Goru željeli, prvenstveno iz razloga očuvanja svog nacionalnog identiteta, što im je u Albaniji bilo ugroženo, težak put kojim su prošli nijesu ni približno očekivali.

Ono na šta treba ukazati posebno jeste da su ova lica legalnim putem, tj. na osnovu međudržavnog sporazuma došla, odnosno vratila se u svoju postojbinu. Nakon što su došli u Crnu Goru, dobili su status izbjeglica i bili smješteni u centar za prihvatanje azilanata. Poslije nekoliko mjeseci su nevoljno preseljeni na Kosovo i tamo su dobili status stranaca sa stalnim nastanjenjem, o čemu organi Crne Gore nijesu nikad imali zvanične evidencije.

Kada je oružani sukob na Kosovu eskalirao 1999. godine, i Vračani su s ostalim nealbanskim stanovništvom izbjegli u Crnu Goru, koja je tada bila u državnog zajednici sa Srbijom. Sva ta lica dobila su isti pravni privremeni status - interno raseljena lica, što *de facto* Vračani nijesu bili. Tada je učinjena administrativna greška koja je proistekla iz pogrešne registracije od strane organa javne uprave Crne Gore, jer nije izvršena potrebna distinkcija između lica koja su zaista bila raseljena sa Kosova, na kojem su imala trajna prebivališta i državljanstvo Srbije, na jednoj strani, i onih lica koja su imala status stranaca sa stalnim nastanjenjem i državljanstvo, doduše neefektivno, Albanije, na drugoj strani. Naime, tom prilikom nije vođena dužna pažnja o tome ko su kolonisti iz Crne Gore na Kosovu koji su se tamo doselili poslije Drugog svjetskog rata, a ko su pripadnici autohtone crnogorske zajednice, tj. izbjeglice iz Albanije koje su nevoljno preseljene na Kosovo, umjesto da im je održano obećanje da ostanu u svojoj matičnoj državi.

Ta administrativna greška rezultirala je time da, po dolasku u Crnu Goru, u zbjegu sa drugim licima nealbanskog stanovništva sa Kosova, i Vračani dobiju isti status, po nekoj inerciji tadašnje registracije. Ispravka te greške organa uprave Crne Gore došla je na red tek 2012. godine, kada je Vlada Crne Gore oformila Ekspertsku grupu za analiziranje pravnog položaja Vračana u Crnoj

⁹ Intervjui sa Blagojem Zlatičaninom, predsjednikom udruženja Vračana u Crnoj Gori.

Gori,¹⁰ sa zadatkom da ponudi rješenje u skladu sa pravnim poretkom Crne Gore i međunarodnim pravom.

Imajući u vidu da sva lica iz ove populacije nemaju isti pravni status,¹¹ trebalo je pronaći održivo rješenje koje bi omogućilo siguran transfer prema mogućnosti sticanja državljanstva Crne Gore, za sve one koji ispunjavaju zakonske kriterijume.

3. Dugogodišnji izazovi u primjeni međunarodnog prava od strane organa uprave Crne Gore

Pored pomenute razlike u pravnim statusima pojedinaca, dugogodišnji problem nerješavanja položaja Vračana postojao je još iz dva razloga, a to su: problematičan pravni osnov, odnosno dilema organa javne uprave o postojanju međunarodne obaveze Crne Gore da sprovede bilateralni sporazum koji je zaključila bivša državna zajednica SFRJ, kao i nepostojanje političke volje da se ovo pitanje riješi, što je dovođeno u vezu s tim da su mnogi Vračani imali dvojne nacionalne identitete, ali i da su bili u dijelu stanovništva koje bi, da je imalo pravo glasa, po nekim podacima, na referendumu 2006. godine većinski glasalo protiv nezavisnosti Crne Gore.

Odgovor na prvu dilemu daju pravila međunarodnog prava o sukcesiji, ali i činjenica da je Republika Crna Gora u ime SFRJ bila zadužena za realizaciju interdržavnog sporazuma.

Drugi pomenuti razlog vezan je za politički momenat, ali - imajući u vidu senzitivnost trenutka obnove državne nezavisnosti, kao i visok prag koji je postavila međunarodna zajednica Crnoj Gori da mora ostvariti kvalifikovanu većinu od 55% da bi referendum uspio - nije nelogičan. Mada, u pitanju je populacija koja je malobrojna (po nezvaničnim podacima, nešto više od dvije i po hiljade ljudi), a i ne postoje tačni podaci koji ukazuju na identičnost razmišljanja u kontekstu referenduma o nezavisnosti Crne Gore. Ipak, i taj faktor je uticao na odugovlačenje traženja rješenja i regulisanje pitanja državljanstva Vračana.

Dakle, budući da, prema pravilima međunarodnog prava, postoji obaveza Crne Gore prema ovim licima, došlo je do nasljeđivanja međunarodnopravne obaveze preuzete od strane bivše države. Tu obavezu Crna Gora je riješila poslije povratka nezavisnosti i potvrde svog državno-političkog suverenite-

¹⁰ Radi se o ekspertskoj radnoj grupi, koju su činili eksperti iz resornih ministarstava i univerziteta, a predsjedavala je autorka ovog rada.

¹¹ Sve do 2013. neki Vračani su imali državljanstvo Albanije, neki Crne Gore, neki Srbije, neki interno raseljenički status, a neki su bili apatridi ili lica u riziku od apatridije (de facto apatridi).

ta, nakon osamdeset i osam godina provedenih u različitim jugoslovenskim državnim integracijama.

Podatak da je Skupština SR Crne Gore, 2. i 3. aprila 1991. godine, razmotrila „informaciju o prelasku“, i donijela, 9. aprila 1991. godine, *Zaključak* kojim je usvojena *Informacija o prelasku državljana Narodne Socijalističke Republike Albanije u SR Crnu Goru* i *Mišljenje Komisije za spoljnu politiku i međunarodne odnose SR Crne Gore*,¹² u nedostatku pisanog međudržavnog sporazuma poslužio je kao dokaz o postojanju pravnog osnova, pa makar i usmenog interdržavnog ugovora.

Inače, prema međunarodnom pravu, iako se sama Bečka konvencija o pravu ugovora ne odnosi na usmene sporazume, pravna snaga i validnost ugovora zaključenih usmenim i pisanim putem izjednačena je. U prilog ovome idu presude međunarodnih sudskih instanci koje su priznale pravovaljanost usmenih sporazuma.¹³ No, iako međunarodno pravo poznaje usmene sporazume, ipak se podstiče i izrada pisane forme, razmjena pisama ili slično.

Ono što je bio dugogodišnji izgovor Crne Gore, a u situaciji nepostojanja političke volje da se Vračanima omogući pristup državljanstvu Crne Gore, jeste upravo nepostojanje pisanog sporazuma između pomenutih bivših država, odnosno njegovo navodno arhiviranje u bivšim savezanim organima, kojima Crna Gora nakon obnove nezavisnosti nije imala pristupa. No, i kada se međunarodni sporazumi zaključuju usmenim putem, ipak je i taj način neformalnog zaljučivanja, uređen minimumom pravila iz konvencija o ugovornom pravu, a koja su proistekla iz međunarodnog običajna prava. Ta pravila se odnose na nadležnost za zaključenje ugovora, mane volje, imperativna pravila, i sl.

Nakon obnove nezavisnosti, Crna Gora je usvojila Zakon o crnogorskom državljanstvu.¹⁴ Radi se o veoma restriktivnom aktu, u smislu uslova za sticanje državljanstva. Definišući crnogorsko državljanstvo kao zakonsku vezu između fizičkog lica i države Crne Gore koja ne ukazuje na nacionalno i etničko porijeklo, kako to propisuje član 1(1), obezbijedilo se rješenje koje je u skladu sa članom 2 Evropske konvencije o državljanstvu.¹⁵

U kontekstu teme ovog rada, važno je istaći da je članom 17 Zakona propisano je da Vlada Crne Gore utvrđuje kriterijume za uslove za sticanje državl-

¹² Obrazloženje uz Odluku Vlade Crne Gore o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom, 13.09.2012.

¹³ *The Eastern Greenland Case*, P.C.I.J. Series A/B No. 53, str. 91-92. *The Mavrommatus case*, P.C.I.J. Series A, No. 5, str. 37. *The Upper Silesia Case*, P.C.I.J. Series A. No. 7, str. 13. *The Free Zones Case*, P.C.I.J. Series A/B, No. 46, str. 170, 172.

¹⁴ „Službeni list CG“ br. 13/2008, 28/2011, 46/2011, 20/2014, 54/2016.

¹⁵ Crna Gora je njena Visoka strana ugovornica, što je potvrđeno i donošenjem Zakona o potvrđivanju Evropske konvencije o državljanstvu, koji je objavljen u „Službenom listu Crne Gore – međunarodni ugovori“, broj 2/10.

janstva prijemom, što se odnosi na osnov koji se tiče i Vračana, a što je i učinila *Odlukom o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom*,¹⁶ od 13. septembra 2012, kojom je konkretizovano šta podrazumijeva termin „zakoniti boravak“. Ovom odlukom konkretizovana je namjera zakonodavca, ali i proširen domašaj zakona. Njome je i Vračanima omogućen pristup crnogorskom državljanstvu, konačno nakon dvadeset i jedne godine.

Na predlog pomenute Ekspertske radne grupe, koja je pripremila preporuke za rješavanje pravnog statusa ovih lica, kroz omogućavanje pristupa sticanju crnogorskog državljanstva prijemom iseljenicima iz Albanije iz 1991. godine, riješen je dugogodišnji pravni problem i skinut veliki moralni teret. Usvojena je Odluka o dopuni *Odluke o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom* iz 2008, a dopunjena 2008. i 2010. godine.¹⁷

Na ovaj način je svaki Vračanin/ka koji ispunjava uslove iz člana 8(1,3) Zakona o crnogorskom državljanstvu, dobio/la pristup crnogorskom državljanstvu putem prijema u njega, ako je u Crnoj Gori zakonito i neprekidno boravio/la 10 godina prije podnošenja zahtjeva za prijem u crnogorsko državljanstvo. Takođe, radi pravne sigurnosti i potrebe potvrđivanja poštovanja zakonske procedure, konkretno je propisano da 'zakoniti i neprekidan boravak ima i lice koje je u Crnu Goru, 1991. godine, došlo iz Narodne Socijalističke Republike Albanije na osnovu međudržavnog sporazuma između SFRJ i NSR Albanije, i najmanje 1 godinu prije podnošenja zahtjeva ostvarilo status stranca sa stalnim nastanjenjem'.

Razlozi za predlaganje ovakvog rješenja nađeni su u potrebi rješavanja dugogodišnjeg problema i potrebi poštovanja međunarodnih obaveza Crne Gore, a osnov je nađen i u njenom nacionalnom pravnom poretku i međunarodnopravnim standardima. Posebnosti ove kategorije lica, kako u odnosu na ostale crnogorske zajednice, tako i u odnosu na slične autohtone manjine u regionu, uzeta je u obzir. U pogledu saglasnosti s međunarodnim pravom, dovoljno je istaći da su osnovni principi u kontekstu prava na državljanstvo ispoštovani. To su, prije svih, sljedeći: princip da svako ima pravo na državljanstvo, da apatridija predstavlja nepoželjnu pojavu i anomaliju od međunarodnog prava, da je status izbjeglica, interno raseljenih lica i azilanata privremen i traje samo dok ne prestanu okolnosti usljed kojih je ovaj status uspostavljen.

4. Umjesto zaključka

Senzitivno pravno pitanje pristupa državljanstvu Crne Gore za Vračane, koji su u nevolji došli u svoju državu maticu, dodatno su otežale okolnosti oružanih

¹⁶ „Službeni list CG“, br. 47/08, 80/08, 30/10, 56/12.

¹⁷ „Službeni list CG“, br. 56/2012, od 9.11.2012.

sukoba na Kosovu, što je uslovalo i nekoliko promjena pravnog statusa ovih lica.

U kompleksnoj situaciji nastanka države na temeljima raspada prehodne federacije, te obnove nezavisnosti nakog skoro jednog vijeka provedenog u traženju državnog identiteta, krucijalan fokus Crne Gore bio je na očuvanju mira i svog državnog integriteta i suvereniteta. Pod tim okolnostima restriktivno zakonodavstvo o državljanstvu ima svoj legitimitet. S druge strane, ostvarenje mnogih ljudskih prava Vračanima, kojima je učinjena nepravda time što im je greškom pripao status interno raseljenih lica umjesto statusa izbjeglica, na osnovu kojeg bi mnogo ranije mogli aplicirati za crnogorsko državljanstvo ukoliko su ispunili ostale zakonske uslove, više od dvije decenije bilo je nedostupno.

Konačno pravno rješenje koje je u radu opisano predstavlja korekciju jedne istorijske nepravde. Istovremeno ono je pozitivan izraz kako evropski integracioni proces utiče na poboljšanje stanja ljudskih prava i vladavine prava u državi kandidatu za članstvo u Evropskoj uniji.

LITERATURA

Vida Čok: Pravo na državljanstvo. Beogradski centar za ljudska prava, Dosije, Beograd 1999.

Rodoljub Etinski: Međunarodno javno pravo. Pravni fakultet, Novi Sad 2007.

European Commission: Opinion on Application of Montenegro for Membership in EU, COM (2010) 670.

International Court of Justice, Nottebohm Case, 1955, ICJ 4.

European Commission: Montenegro 2016 Report, SWD(2016) 360 final.

Ivana Jelić: Pravni položaj apatrida prema savremenom međunarodnom pravu, u: Zbornik Pravnog fakulteta u Podgorici, Podgorica 2012.

Wal Kymlicka: Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights. Oxford University Press, Oxford 1995.

Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies, OSCE, HCNM, 2012.

Maja Stanivuković: Međunarodno privatno pravo – opšti deo. Službeni glasnik, Beograd 2010.

Venice Commission Report on Non-citizens and Minority Rights adopted at its 69th plenary session on 15/16 December 2006, CDL-AD(2007)001).

The Framework Convention: a key tool to managing diversity through minority rights, Thematic commentary No. 4, Council of Europe, 2016.