

Ustavni sud Crne Gore, u Prvom vijeću za meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama, u sastavu: sudija Snežana Armenko, predsjednica Vijeća i sudije Faruk Resulbegović i Momirka Tešić, članovi Vijeća, na osnovu odredaba člana 149 stav 1 tačka 3 Ustava Crne Gore, člana 48 tačka 3 i člana 76 stav 1 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore”, br. 11/15), na sjednici Vijeća od 21. februara 2025. godine, donio je

O D L U K U

USVAJA SE ustavna žalba.

UKIDA SE presuda Vrhovnog suda Crne Gore Uvp. br. 797/20, od 14. januara 2021. godine i vraća tom sudu na ponovni postupak i odlučivanje.

O b r a z l o ž e n j e

I POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM CRNE GORE

1. A.F., koga zastupa V.A., advokat, iz P., podnio je blagovremenu i dozvoljenu ustavnu žalbu protiv presude Vrhovnog suda Crne Gore, Uvp. br. 797/20 od 14. januara 2021. godine, zbog povrede prava iz odredaba člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

2. U ustavnoj žalbi je, u suštini, navedeno: da je podnosiocu odbijen zahtjev za prijem u crnogorsko državljanstvo iz razloga što postoje smetnje za nacionalnu bezbjednost; da nije obrazloženo zašto podnosilac predstavlja smetnju po bezbjednost; da podnosilac ima stalni boravak u Crnoj Gori; da je pogrešno primijenjen materijalni propis; da se iz obrazloženja prvostepenog rješenja ne mogu izvesti zaključci o opravdanosti predmetnog odlučivanja; da je povrijeđeno pravo na pravično suđenje, jer nijesu uzeti u obzir mjerodavni propisi. Konačno je predloženo da se usvoji ustavna žalba, ukine osporena presuda i predmet vrati na ponovni postupak i odlučivanje.

3. U postupku pokrenutim ustavnom žalbom, na osnovu odredaba člana 149 stav 1 tačka 3 Ustava i čl. 68 i 75 Zakona o Ustavnom sudu, Ustavni sud, u granicama zahtjeva istaknutog u ustavnoj žalbi, utvrđuje da li je u postupku odlučivanja o pravima i obavezama podnosiocu ustavne žalbe povrijeđeno ustavno pravo. Za Ustavni sud relevantne su samo one činjenice od čijeg postojanja zavisi ocjena o povredi ustavnog prava.

II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

4. Uvidom u osporenu presudu i drugu dostavljenu dokumentaciju, Ustavni sud je utvrdio sljedeće činjenice i okolnosti od značaja za odlučivanje u ovom ustavnosudskom predmetu.

5. Rješenjem Ministarstva unutrašnjih poslova, broj 03-UPi-211/17/972, od 18. jula 2018. godine, odbijen je, kao neosnovan, zahtjev podnosioca za prijem u crnogorsko državljanstvo.

6. Presudom Upravnog suda Crne Gore, U. br. 1137/19, od 15. oktobra 2020. godine, odbijena je, kao neosnovana tužba tužioca i utvrđeno da svaka stranka snosi svoje troškove spora.

7. Osporenom presudom Vrhovnog suda Crne Gore, Uvp. br. 797/20, od 14. januara 2021. godine, odbijen je kao neosnovan zahtjev za ispitivanje sudske odluke.

8. U obrazloženju osporene presude je, u suštini, navedeno da u spisima predmeta postoji zapisnik o izjavi stranke broj 03-UPi-211/17/972 od 25. avgusta 2017. godine u kojem stoji da je tužilac upoznat sa činjenicom o smetnjama iz razloga bezbjednosti za sticanje crnogorskog državljanstva, te da se neosnovano, kod naprijed navedenog podnijetim zahtjevom tvrdi da tužiocu nije omogućeno da se izjasni na mišljenje Agencije za nacionalnu bezbjednost broj 250/17-08-2067-1828 od 5. jula 2017. godine. Osporenom presudom ocijenjeni su svi odlučni navodi podnijete tužbe i za sva zaključivanja dati jasni i valjani razlozi, pa se neosnovano ista pobija zbog povrede pravila postupka u upravnom sporu. U upravnom postupku je utvrđeno da tužilac ne ispunjava uslove iz člana 8 st. 1 tač. 7 Zakona o crnogorskom državljanstvu, u vezi člana 6 Odluke o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom, pa se osnovano zaključuje da je osporeno rješenje zakonito. Navodi podnijetog zahtjeva o izdavanju tužiocu dozvole za stalni boravak bez značaja su za drugačiju odluku. Ovo sa razloga što nema dokaza da je Agencija za nacionalnu bezbjednost u tom postupku dostavila drugačije mišljenje, a u postupku izdavanja dozvole za stalni boravak odluka se može donijeti i bez mišljenja Agencije, kako je to propisano članom 90 st. 3 Zakona o strancima.

III RELEVANTNE NORME

Ustav Crne Gore

Član 32

Svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Član 6 stav 1

Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.

Zakon o crnogorskom državljanstvu („Službeni list Crne Gore”, br. 13/08, 40/10, 28/11, 46/11 i 20/14)

Član 8

Crnogorsko državljanstvo prijemom može steći lice, u skladu sa interesima Crne Gore, koje je podnijelo zahtjev i ispunjava sljedeće uslove da:

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

Uslov iz stava 1 tačka 2 ovog člana ne odnosi se na lice koje je podnijelo zahtjev, 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 zahtjev 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.

Ako je pokrenut krivični postupak za krivično djelo iz stava 1 tačka 5 ovog člana, postupak se prekida do donošenja pravosnažne odluke u krivičnom postupku.

Vlada Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada) određuje stručnu organizaciju za utvrđivanje kriterijuma i provjeru znanja jezika iz stava 1 tačka 6 ovog člana.

Član 17

Kriterijume za uslove iz člana 8 stav 1 tač. 3, 4 i 7, člana 12 i člana 24 stav 1 tač. 5, 6, 7 i 8 ovog zakona utvrđuje Vlada.

Odluka o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog držanstva prijemom ("Službeni list CG", br. 47/08, 80/08, 30/10, 56/12 i 15/22):

Član 6

Smetnje iz razloga bezbjednosti Crne Gore, u smislu člana 8 stav 1 tačka 7 Zakona, postoje ako lice:

- sprovodi ili je sprovodilo aktivnosti koje bi mogle dovesti do izvršenja krivičnih djela protiv čovječnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom;
- sprovodi aktivnosti koje bi mogle dovesti do izvršenja krivičnih djela protiv ustavnog uređenja i bezbjednosti Crne Gore;
- pripada ili je pripadalo organizacijama i grupama koje se zalažu za nasilnu promjenu ustavnog uređenja ili djeluju na način kojim se ugrožavaju Ustavom utvrđena ljudska prava i slobode;
- javno se zalaže i širi ideje kojima se raspiruje nacionalna, vjerska ili rasna diskriminacija;
- pripada ili je pripadalo organizacijama i organizovanim kriminalnim grupama koje pripremaju ili izvršavaju krivična djela i na bilo koji drugi način pruža podršku ovim organizacijama i grupama;
- ima ili je imalo vezu ili održava vezu sa licima koja neovlašćeno prikupljaju tajne i druge podatke, teroristima, saboterima, članovima organizovanih kriminalnih grupa ili licima za koja se osnovano sumnja da pripadaju takvim grupama;
- ne poštuje državu Crnu Goru i njene simbole, ne izvršava odluke sudova, organa državne uprave i drugih organa, kao i
- ako druge okolnosti ukazuju da lice, po prijemu u crnogorsko državljanstvo, ne bi poštovalo pravni poredak Crne Gore.

O postojanju smetnji iz stava 1 ovog člana, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave u postupku odlučivanja može pribaviti mišljenje organa nadležnog za nacionalnu bezbjednost.

IV OCJENA USTAVNOG SUDA

Opšta načela

10. Pravo na pravično suđenje, između ostalih, obuhvata i jemstvo zabrane arbitrarnosti u postupanju i odlučivanju sudova. Zaključku da je određena odluka suda proizvoljna ponajviše doprinosi nedosljednost sudova u odlučivanju i nedovoljnost razloga iznesenih u obrazloženju sudske odluke. Ustavni sud podsjeća da nije njegov zadatak da presuđuje umjesto nadležnih sudova o pravima i obavezama stranaka u sudskim postupcima, niti da se bavi greškama o činjenicama ili o pravu koje su navodno napravili redovni sudovi, osim ako i u mjeri u kojoj one mogu povrijediti ljudska prava i osnovne slobode zaštićene Ustavom na koje podnosioci ukazuju u ustavnim žalbama.

11. Kad je riječ o tumačenju i primjeni prava u konkretnim slučajevima, nadležnost je Ustavnog suda, vezana uz ispitivanje jesu li nadležni sudovi i drugi nadležni organi pravilno protumačili i primijenili pravo, ograničena. On u pravilu neće dovoditi u pitanje ocjene sudova i drugih nadležnih organa osim ako nijesu arbitrarne ili na drugi način očigledno nerazumne. Naime, zadatak je Ustavnog suda da osigura da sudovi tumače i primjenjuju domaće pravo na način da svojim odlukama ne dovode do povreda ljudskih prava i osnovnih sloboda stranaka zajemčenih Ustavom. Uloga Ustavnog suda ograničena je na ispitivanje jesu li rezultati takvog tumačenja, odnosno primjene prava saglasni s Ustavom, te jesu li u konkretnom slučaju doveli do povrede ustavnih prava podnosioca.

12. Zabrana arbitrarnosti u odlučivanju, takođe je, usko povezana s pravom na obrazloženu sudsku odluku, kao zasebnim jemstvom prava na pravično suđenje, a koje zahtijeva da sudovi za svoje odluke daju dovoljne i relevantne razloge. Međutim, to pravo nije apsolutno i ne može se tumačiti da zahtijeva detaljan odgovor na svaku tvrdnju stranke u postupku. Tako se, na primjer, žalbeni sudovi pri odbijanju žalbe u načelu mogu samo pozvati na mišljenje nižih sudova.

13. U tom smislu odgovor na pitanje jesu li razlozi koje su sudovi dali za donošenje odluke dovoljni i relevantni zavisi od okolnosti svakog pojedinačnog slučaja, navoda stranaka, te pravne prirode postupka i odluke koja je predmet razmaranja. Međutim, navodi stranke koji su odlučujući za ishod postupka zahtijevaju određen i izričit odgovor.

14. Ustavni sud napominje da se u demokratskom društvu posebna važnost pridaje načelu dobrog upravljanja koje podrazumijeva jasne i transparentne radnje organa javne vlasti koji moraju postupati posebno pažljivo kada je riječ o postupcima o kojima, u konačnom, zavisi materijalna egzistencija pojedinaca, kao što je u ovom slučaju isplata naknade iz radnog odnosa. Navedeno naročito podrazumijeva dužnost postupanja na vrijeme, te na prikladan i dosljedan način.

Primjena opštih načela na konkretan slučaj

15. Vraćajući se na okolnosti konkretnog slučaja, Ustavni sud primjećuje da iz prethodno navedenih činjenica proizlazi da je podnosilac podnio zahtjev za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom, u smislu člana 8 stav 1 Zakona o crnogorskom državljanstvu, koji zahtjev je odbijen zbog neispunjavanja uslova. Upravni organ se radi provjere postojanja smetnji iz razloga bezbjednosti obratio Agenciji za nacionalnu bezbjednost, u smislu člana 8 stav 1 tačka 3 Zakona o crnogorskom državljanstvu i člana 6 stav 2 Odluke o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom, koja je u obavještenju navela da postoje smetnje iz razloga bezbjednosti Crne Gore. Upravni organ je navedeni zahtjev odbio na temelju ovog obavještenja. Upravni sud Crne Gore je odlučujući o tužbi prihvatio stav upravnog organa, koji stav je kasnije potvrdio Vrhovni sud Crne Gore odlučujući o zahtjevu za zaštitu zakonitosti.

16. Ustavni sud ističe da Evropska konvencija pojedincu ne jemči pravo na dobijanje državljanstva određene države (*Slivenko i dr. protiv Latvije*, br. 48321/99, stav 7), te odluka o prijemu ili odbijanju primanja pojedinca u državljanstvo ostavljena je diskrecionoj ocjeni nadležnih državnih organa, međutim nadležni organi su dužni da prilikom odlučivanja o zahtjevu za sticanje državljanstva sprovedu pravičan postupak.

17. Odlučujući o zahtjevu, sudovi su potvrdili stav upravnog organa koji je na temelju mišljenja Agencije za nacionalnu bezbjednost zahtjev za sticanje državljanstva odbio kao neosnovan. Podnosilac je upoznat sa sadržinom mišljenja Agencije u postupku pred upravnim organom na koji mu je omogućeno izjašnjenje, međutim, organ uprave, s obzirom na sadržinu mišljenja, podnosiocu nije dao ni najmanju naznaku razloga na kojima je utemeljeno mišljenje da postoje smetnje iz razloga bezbjednosti, za sticanje državljanstva prijemom. Postupanje na navedeni način uticalo je na značajno ograničenje prava podnosioca zahtjeva da bude obaviješteno o činjenicama na kojima je zasnovana odluka da njegov zahtjev za državljanstvo bude odbijen.

18. Međutim, s druge strane, u postupku moraju postojati procesne zaštitne mjere koji su mu mogli pružiti djelotvornu priliku da se izjasni na činjenice koje mu u postupku ne idu u korist. Umjesto toga, sudovi su imali formalistički pristup ispitivanju sporne odluke, te tako tvrdnju da „postoje smetnje iz razloga bezbjednosti“ nijesu podvrgli sudskom preispitivanju (vidi *Ljatić protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije*, br. 19017/16, stav 39, *Lupas protiv Rumunije*, br. 10337/04, stav 41 i *Kaya protiv Ruminije*, br. 33970/05, stav 42).

19. Sa druge strane, Evropski sud je u odluci *Regner protiv Češke Republike* (br. 35289/11 od 19. septembra 2017.) je istakao: „da domaći sudovi nisu iskoristili svoja ovlaštenja da skinu tajnost sa određenih dokumenata. Iako su pregledali povjerljive dokumente, izričito su izjavili da oni ne mogu biti otkriveni podnosiocu predstavke“.

20. Odlučujući o zahtjevu za ispitivanje sudske odluke, Vrhovni sud Crne Gore je isti odbio kao neosnovan. Ustavni sud primjećuje da je obrazloženje odluke Vrhovnog suda Crne Gore identično kao obrazloženje odluke Upravnog suda Crne Gore.

21. Iako rješenje kojim je podnosiocu odbijen zahtjev za prijem u crnogorsko državljanstvo preispitano od strane Upravnog suda Crne Gore i Vrhovnog suda Crne Gore, iz presuda se ne vidi da su sudovi razjasnili stvarne okolnosti iz koje se tiču postojanje smetnji iz razloga bezbjednosti Crne Gore, kako je to navedeno u mišljenju Agencije za nacionalnu bezbjednost. Shodno praksi Evropskog suda, zadatak je sudova da iskoriste sve dostupne procesne mehanizme radi uspostavljanja ravnoteže između legitimnog interesa povjerljivosti informacija i poštovanja procesnih prava podnosioca, kao što je pravo da bude saslušana i pravo na kontradiktorni postupak. To uključuje pružanje podnosiocu sadržaja informacija u postupku, jer se stranci mora omogućiti da osporava navode koji ukazuju na nepoštovanje pravnog pravnog poretka Crne Gore.

22. Iako su sudovi imali ovlašćenja da efikasno ispitaju činjenice na kojima je zasnovano osporeno rješenje kojim je odbijen zahtjev za prijem u državljanstvo, oni to nijesu učinili. Naime, odredbom člana 6 Zakona o tajnim podacima propisano je da pristup tajnim podacima bez dozvole za pristup tajnim podacima, između ostalih, imaju i predsjednik Vrhovnog suda, predsjednici sudova i sudije. Dakle, sudovi su imali mogućnost da pribave informacije i van ročišta i bez prisusva stranaka izvrše uvid u tajne podatke prikupljenje o podnosiocu ustavne žalbe, da bi ispitali osnovanost razloga zbog kojih je Agencija dala negativno mišljenje, ali i utvrdili koje činjenice bi mogli da otkriju podnosiocu ustavne žalbe, bez ugrožavanja nacionalne bezbjednosti. Posebno kod činjenice da su sudovi imali mogućnost i da ponište osporeno rješenje, ako procijene da su navedene okolnosti lišene bilo kakvog razumnog ili adekvatnog činjeničnog osnova.

22. Ustavni sud ocjenjuje da su se sudovi, u ocjeni zakonitosti osporenog rješenja, ograničili na puko formalističko ispitivanje spornih odluka, te tako tvrdnju da „postoje smetnje iz razloga bezbjednosti Crne Gore“ nijesu podvrgli sudskom ispitivanju.

24. Ustavni sud zaključuje da sudovi nijesu iskoristili dostupne procene mehanizme kako bi uravnotežili ograničenje procesnih prava podnosioca ustavne žalbe u postupku u vezi sa njegovim zahtjevom za prijem u crnogorsko državljanstvo i istog zaštiti od proizvoljnosti i arbitrarnosti u odlučivanju.

Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

U-III br. 314/21
21. februar 2025. godine
P o d g o r i c a

Predsjednica Vijeća,
Snežana Armenko,s.r.