



DRŽAVA CRNA GORA

USTAVNI SUD

XIX KONGRES KONFERENCIJE EVROPSKIH USTAVNIH SUDOVA

(Kišinjev, 21 - 24. maj 2024)

Predmet: Oblici i granice sudske uzdržanosti: Slučaj ustavnih sudova

NACIONALNI IZVJEŠTAJ U ODNOSU NA UPITNIK ZA XIX KONGRES KONFERENCIJE EVROPSKIH USTAVNIH SUDOVA

I. Pitanja koja ne podliježu sudskom odlučivanju i intenzitet uzdržanosti

1. Šta u vašoj jurisdikciji obuhvata pojam „sudske uzdržanosti“?

Pojam „sudske uzdržanosti“ u jurisdikciji Ustavnog suda Crne Gore (u daljem tekstu: Ustavni sud) posmatra se kroz njegov položaj, ulogu i ovlašćenja koja ima u državnom sistemu, koji su određeni, prije svega, odredbama Ustava Crne Gore¹ (u daljem tekstu: Ustav) i Amandmana I do XVI na Ustav², odnosno da Ustavni sud djeluje „samo“ u okviru nadležnosti koje su utvrđene odredbama navedenih propisa.

S tim u vezi, Ustav, u šestom dijelu, uređuje, pored ostalog, nadležnosti, način odlučivanja i dejstvo odluka Ustavnog suda, dok se Amandmanima br. XV i XVI na Ustav, pored ostalog, uređuju sastav, uslovi za izbor i trajanje mandata sudija Ustavnog suda.

S tim u vezi, Ustavni sud nadležan je za zaštitu ustavnosti i zakonitosti, očuvanje legalnosti funkcionisanja pravnog poretka u Crnoj Gori i predstavlja vrhovnu instituciju za rješavanje ustavnih i

¹„Službeni list Crne Gore“, broj 1/07.

²„Službeni list Crne Gore“, broj 38/13.

političkih sporova putem primjene prava i svojim djelovanjem i ispunjavanjem uloge koja mu je Ustavom dodijeljena, utiče na stabilnost cjelokupne društvene zajednice. O spornim pitanjima iz svojih nadležnosti Ustavni sud odlučuje tumačenjem ustavnih normi, koja svoju materijalizaciju dobijaju donošenjem ustavnosudskih odluka, koje su obavezujuće i izvršne za sve. U toj jedinstvenoj, stabilizujućoj ulozi, upravo se i ogleda posebnost Ustavnog suda, kao jedinog tijela koje raspolaže ovlaštenjima da odluke zakonodavne, izvršne i sudske vlasti potčinjava pravu, odnosno njihove akte cijeni u odnosu na ustavnopravne zahtjeve i vrijednosti utvrđene Ustavom.

Konkretno, Ustavni sud, saglasno odredbama člana 149. Ustava:

- 1) odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima;
- 2) odlučuje o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom;
- 3) odlučuje o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava;
- 4) odlučuje da li je predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav;
- 5) odlučuje o sukobu nadležnosti između sudova i drugih državnih organa, između državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave i između organa jedinica lokalne samouprave;
- 6) odlučuje o zabrani rada političke partije ili nevladine organizacije;
- 7) odlučuje u izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova;
- 8) odlučuje o saglasnosti sa Ustavom mjera i radnji državnih organa preduzetih za vrijeme ratnog i vanrednog stanja;
- 9) vrši i druge poslove utvrđene Ustavom.

Kada je u pitanju nadležnost Ustavnog suda u pogledu ocjene ustavnosti i zakonitosti propisa (saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom), Ustavom je utvrđeno da svako može dati inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, a da postupak pred Ustavnim sudom za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, predlogom, može da pokrene „redovni“ sud, drugi državni organ, organ lokalne samouprave i pet poslanika, kao i sâm Ustavni sud, dok je u pogledu nadležnosti Ustavnog suda koja se odnosi na odlučivanje o ustavnim žalbama, Amandmanom XV na Ustav utvrđeno da o ustavnoj žalbi Ustavni sud odlučuje u vijeću sastavljenom od troje sudija, koje može odlučivati samo jednoglasno i u punom sastavu, a u slučaju da se ne postigne jednoglasnost o ustavnoj žalbi se odlučuje većinom glasova svih sudija.

Prema Zakonu o Ustavnom sudu Crne Gore³, Ustavni sud odlučuje o pitanjima iz svoje nadležnosti na sjednici svih sudija, kao i na sjednici vijeća sastavljenog od troje sudija kada odlučuje o ustavnoj žalbi; održava redovne stručne sastanke o predmetima iz svoje nadležnosti kojim sastancima, pored sudija, mogu prisustvovati generalni sekretar i ustavnosudski savjetnici, kao i kolegijume sudija na kojima se razmatraju važnija pitanja u vezi sa funkcionisanjem, upravljenjem i međunarodnom saradnjom Ustavnog suda.

Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore propisano je i da u postupku za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom, Ustavni sud nije ograničen predlogom, odnosno inicijativom.

³ „Službeni list Crne Gore“, broj 11/15.

Istim Zakonom je utvrđeno je da u postupku po ustavnoj žalbi, Ustavni sud odlučuje o onoj povredi ljudskog prava ili slobode zajemčene Ustavom na koju se ukazuje ustavnom žalbom. Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore precizirano je da Ustavni sud može sâm da pokrene postupak za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom, naročito kad se: u toku postupka po ustavnoj žalbi postavi pitanje saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili saglasnosti drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom, na osnovu kojeg je donijet pojedinačni akt koji je predmet ustavne žalbe; ili u toku postupka za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom postavi pitanje ustavnosti, odnosno zakonitosti drugih odredaba ili drugih propisa koje su u vezi sa odredbama koje su predmet ocjene.

S obzirom na to da su odluke Ustavnog suda, odnosno stavovi o određenim pitanjima izraženi u njima, obavezujući za sve, pa i za državne organe, organe državne uprave, organe lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravna lica i druge subjekta koji vrše javna ovlašćenja, Ustavni sud Crne Gore vodi računa da njegove odluke, tj. ustavnosudska praksa, bude transparentna, principijelna i kvalitetno obrazložena, a da eventualne promjena sudske prakse, ukoliko se ukaže potreba za njom, bude zasnovana na ubjedljivim argumentima, a sve u cilju očuvanja pravne sigurnosti, kao jednog od temeljnih elemenata vladavine prava. U tom smislu, Ustavni sud, saglasno Ustavu, Zakonu o Ustavnom sudu Crne Gore i Poslovniku Ustavnog suda Crne Gore⁴: objavljuje svoje odluke i rješenja u „Službenom listu Crne Gore“, kao i na internet stranici Ustavnog suda (<http://www.ustavnisudcg.co.me/>); usvaja godišnji izvještaj o radu Suda koji objavljuje na svojoj internet stranici⁵; omogućava prisustvo predstavnika sredstava javnog informisanja na sjednici Ustavnog suda i javne rasprave u Ustavnom sudu; objavljuje ustavnosudsku praksu i važnije podataka na internet stranici Ustavnog suda; izdaje zbirke značajnijih odluka i rješenja Ustavnog suda; izdaje druge publikacije o radu i aktivnostima Ustavnog suda i razvoju ustavnog sudstva u Crnoj Gori; daje saopštenja sredstvima javnog informisanja, održavana konferencije za predstavnike sredstava javnog informisanja; imenuje savjetnika za odnose sa javnošću; angažuje stručnjaka iz odgovarajuće oblasti radi davanja stručnog mišljenja; učestvuje na stručnim konferencijama u cilju razmjene iskustava o ustavno-sudskoj praksi, kao i drugim oblicima saradnje između ustavnih sudova i drugih sudova koji obavljaju funkciju ustavnih sudova; saraduje sa međunarodnim organizacijama, ustavnim sudovima evropskih i drugih država i s Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu; priprema redovne izvještaje o ustavno-sudskoj praksi za Bilten - službenu publikaciju Komisije za demokratiju putem prava Savjeta Evrope (Venecijanska komisija); i dr.

Pored navedenog, u cilju jačanja nezavisnosti sudija (a samim tim i samog Ustavnog suda), efektivnog učešća u ispitivanju predmeta, davanja šire argumentacije i podsticanja dijaloga o stavovima Ustavnog suda izraženim u njegovim odlukama, Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore

⁴ „Službeni list Crne Gore“, br. 7/16. i 95/23.

⁵ Izvještaj o radu, pored ostalog, sadrži: pregled primljenih, riješenih i neriješenih predmeta u izvještajnom periodu po klasifikacionim oznakama; strukturu primljenih predmeta po nadležnostima; pregled neriješenih predmeta na kraju izvještajnog perioda po klasifikacionim oznakama predmeta i po godinama; pregled načina odlučivanja Suda u okviru nadležnosti; podatke o radu suda u vijećima; pregled odluka o usvajanju ustavne žalbe; podatke o povrijeđenim pravima u odlukama o usvajanju ustavne žalbe; povrede ustavnih i konvencijskih prava na koje su podnosioci ustavnih žalbi ukazivali u predmetima u kojima je sud odlučio u izvještajnoj godini; pregled rješenja o odbacivanju ustavne žalbe; prikaz predmeta u radu koji su primljeni u izvještajnoj godini i preneseni iz ranijih godina, i dr.

omogućava svakom sudiji da u predmetu da izdvojeno mišljenje (saglasna i nesaglasna), koje mišljenje se, zajedno sa odlukom na koju se odnosi, obavezno objavljuje na internet stranici Ustavnog suda, a može se objaviti i u „Službenom listu Crne Gore“ zajedno sa odlukom na koju se odnosi, ukoliko to zahtijeva sudija koji je izdvojio mišljenje i ukoliko se o tome izjasne sudije na sjednici.

2. Da li za vaš sud postoji spektar (dijapazon) uzdržanosti? Da li za vaš sud postoje „zabranjene“ oblasti ili utvrđene zone pravne neodgovornosti ili pitanja koja ne podliježu sudskom odlučivanju (na primjer, pitanja koja izazivaju moralne kontroverze, pitanja koja su politički osjetljiva, izazivaju kontroverze u društvu, odnose se na opredjeljivanje oskudnih resursa, imaju značajne finansijske implikacije za vlast i td.).

Vidjeti odgovor na prvo pitanje.

3. Da li postoje činioci koji odlučuju kada i kako vaš sud treba da ispolji uzdržanost (na primjer, ono što spada u domen kulture i uslova u vašoj državi; istorijska iskustva vaše države; apsolutni ili kvalifikovani karakter osnovnih prava o kojima je riječ; meritum predmeta koji je iznijet pred sud; da li pitanje na koje se taj predmet suštinski svodi podrazumijeva promjenu društvenih uslova i stavova)?

Ustavni sud Crne Gore postupa saglasno mjerodavnim odredbama Ustava Crne Gore i Zakona o Ustavnom sudu, pri čemu su kultura i uslovi u našoj zemlji, istorijska iskustva, karakter osnovnih prava i drugi činioci koji se imaju u vidu i uzimaju u obzir u zavisnosti od okolnosti konkretnog slučaja.

4. Da li postoje situacije u kojima je vaš sud ispoljio uzdržanost zato što nije imao institucionalnu nadležnost niti odgovarajuću stručnost?

Ustavni sud Crne Gore je imao situacija u kojima je ispoljio institucionalnu nenadležnost, dok nije imao situacija u kojima se oglasio nenadležnim zbog nedostatka odgovarajuće stručnosti.

5. Da li je bilo predmeta u kojima je vaš sud ispoljio uzdržanost zato što je postojala opasnost od sudske greške?

Nije.

6. *Da li postoje predmeti u kojima je vaš sud ispoljio uzdržanost pozivajući se na institucionalni ili demokratski legitimitet subjekta odlučivanja?*

Ustavni sud Crne Gore nije nikada ispoljio uzdržanost u predmetu zbog institucionalnog ili demokratskog legitimiteta subjekta odlučivanja.

7. *„Što se više određeni propis odnosi na pitanje iz domena šire društvene politike, to je sud manje spreman da interveniše”. Da li navedena teza predstavlja važeći standard za vaš sud? Da li je vaš sud saglasan sa koncepcijom po kojoj odluke o političkim pitanjima treba donositi kroz demokratske procese, zato što sudovi nijesu birani na izborima i nedostaje im demokratski mandat da odlučuju o političkim pitanjima?*

Ustavom Crne Gore i Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore je utvrđena nadležnost i procedura u postupanju Ustavnog suda u predmetima i u skladu sa tim Ustavni sud postupa.

8. *Da li vaš sud prihvata opšte načelo uzdržanosti u prosuđivanju pitanja koja se odnose na kaznenu filozofiju i kaznenu politiku?*

Ne.

9. *Mogu postojati ograničene okolnosti u kojima vlasti nijesu u poziciji da obelodane određene informacije sudu, naročito u kontekstu nacionalne bezbjednosti, kada se radi o tajnim obavještajnim podacima. Da li je vaš sud bio u prilici da ispolji uzdržanost po osnovu nacionalne bezbjednosti?*

Ustavni sud Crne Gore nije u svom radu imao predmete, u kojima je ispoljio uzdržanost po osnovu nacionalne bezbjednosti, niti je bilo okolnosti u kojima su vlasti uskratile informacije sa aspekta nacionalne bezbjednosti.

10. *S obzirom na to da ustavni sudovi imaju ulogu čuvara ustava, da li oni treba jače da se miješaju u domen politike (da primjenjuju stroži nadzor, odnosno kontrolu) onda kada su vlasti pasivne prema uvođenju reformi koje su u skladu sa pravima?*

Ne. Ustavni sud Crne Gore postupa u skladu sa svojim nadležnostima, propisanim Ustavom Crne Gore i Zakonom o Ustavnom sudu.

II. Subjekt odlučivanja

11. *Da li vaš sud ispoljava veću uzdržanost prema nekom aktu parlamenta nego prema odluci izvršne vlasti? Da li se uzdržanost koju ispoljava vaš sud razlikuje u zavisnosti od stepena demokratske odgovornosti izvornog subjekta odlučivanja?*

Iz Ustava proizilazi: da se vlast u Crnoj Gori uređuje po načelu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku; da zakonodavnu vlast vrši Skupština Crne Gore, izvršnu Vlada Crne Gore, sudsku sudovi, a da ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud, tj. da je Ustavni sud ustanovljen kao poseban organ (tijelo), izdvojen od ostalih vlasti (izvan je strukture vlasti utemeljene na „trodiobi vlasti“ (zakonodavne, izvršne i sudske)), koji štiti ustavnost i zakonitost, odnosno ustavnopravni poredak i ljudska prava i slobode zajemčene Ustavom i Ustavni sud ne ispoljava bilo kakvu uzdržanost prema aktu u zavisnosti od toga da li je donijet od strane izvršne, zakonodavne ili, pak, sudske vlasti.

Broj predmeta u radu Ustavnog suda zavisi od dinamike njihovog priliva i statistički izvještaji o radu Ustavnog suda se sačinjavaju za svaku kalendarsku godinu. Predmeti koji pristignu u Ustavni sud raspoređuju se sudiji izvestiocu i ustavnosudskom savjetniku prema redosljedu prijema i vrsti ustavnosudskog postupka, vrsti osporenih akata i abecednom redu prezimena sudije, odnosno ustavnosudskog savjetnika, danom prispjeća u Ustavni sud, saglasno odredbama člana 49. st. 1. i 3. Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore. Prema odredbama člana 53. Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore, Ustavni sud razmatra predmete prema redosljedu njihovog prijema. Izuzetno, Ustavni sud razmatra sljedeće vrste predmeta kao prioritete:

1. predmete za koje je zakonom propisan poseban vremenski rok u okviru kojeg Ustavni sud mora razmatrati i odlučivati u predmetu;

2. predmete koji se odnose na odlučivanje o pitanju od posebnog značaja za zaštitu prava i sloboda građana;

3. predmete koji se odnose na prava djeteta;

4. predmete koji se odnose na povredu dostojanstva ličnosti, lišenje slobode, pritvor i poštovanje ličnosti (čl. 28, 29, 30. i 31. Ustava), odnosno povredu prava na život, zabranu mučenja, zabranu ropstva i prinudnog rada i prava na slobodu i sigurnost (čl. 2, 3, 4, i 5. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda);

5. predmete u kojima su ispunjeni uslovi za izdavanje privremene naredbe za obustavu izvršenja pojedinačnog akta ili radnje, i

6. drugi predmete, za koje Ustavni sud odluči.

Ukoliko učesnik u postupim podnese prijedlog za prioriteto razmatranje predmeta, Ustavni sud odlučuje o tom prijedlogu kada to predloži sudija izvjestilac.

U vezi se navedenim, Ustavni sud je, na primjer, u 2020. godini, pored ostalog, odlučio u 14 predmeta u kojima sa zahtijevala ocjena ustavnosti odredaba zakona i u 11 predmeta u kojima se tražila ocjena ustavnosti i zakonitosti odredaba propisa čiji donosioci predstavljaju dio izvršne vlasti.

12. *Koju težinu vaš sud pridaje zakonodavnoj istoriji? Kakav pravni značaj treba da ima parlamentarna rasprava za sudsku procjenu usklađenosti sa stanovišta ljudskih prava i da li taj značaj uopšte treba da postoji?*

Ustavni sud je pojam „parlamentarna rasprava“ sagledao kroz postupak donošenja zakona u odnosu na koji se, u određenim fazama, vodi rasprava Skupštini Crne Gore. U tom smislu, prema Ustavu Crne Gore zakonodavnu vlast u Crnoj Gori vrši Skupština. Ona se ogleda u donošenju zakona kojima se uređuju:

- 1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;
- 2) način ostvarivanja posebnih manjinskih prava;
- 3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje;
- 4) sistem lokalne samouprave;
- 5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Ustavom i Amandmanima I do XVI na Ustav propisano je da pravo predlaganja zakona i drugih akata imaju Vlada i poslanik, kao i šest hiljada birača, preko poslanika koga ovlaste i utvrđen je kvorum za održavanje sjednice Skupštine i broj glasova poslanika koji su potrebni da bi se neki zakon donio, u zavisnosti od materije koju uređuje. Bliži postupak donošenja zakona uređen je Poslovníkom Skupštine Crne Gore⁶ i njime je, pored ostalog, propisano: da se postupak za donošenje zakona pokreće podnošenjem predloga zakona; da se predlog zakona podnosi u obliku u kome se donosi zakon i mora biti obrazložen i to u pisanoj formi; da obrazloženje predloga zakona sadrži: ustavni osnov iz člana 16. Ustava za uređivanje pitanja koja su predmet predloga zakona; razloge za donošenje zakona; usaglašenost sa pravnom tekovinom Evropske unije i potvrđenim međunarodnim konvencijama; objašnjenje osnovnih pravnih instituta; procjenu finansijskih sredstava za sprovođenje zakona; javni interes zbog kojeg je predloženo povratno dejstvo, ako predlog zakona sadrži odredbe za koje se predviđa povratno dejstvo i tekst odredaba zakona koje se mijenjaju, ako se predlaže zakon o izmjenama; da se predlog zakona razmatra najprije u Skupštinskim odborima (prvo čitanje), a nakon toga se razmatra i o njemu vodi rasprava na sjednicama Skupštine i to u postupku načelnog pretresa o predlogu zakona (drugo čitanje), postupku pretresa predloga zakona u pojedinostima (treće čitanje) i po završenom pretresu u pojedinostima pristupa se glasanju o amandmanima koji nijesu sastavni dio predloga zakona (ukoliko ih ima), a zatim o predlogu zakona u cjelini.

S tim u vezi, za ukazati je da je Ustavni sud ustanovljen kao poseban organ, izdvojen od ostalih vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske), koji štiti ustavnost i zakonitost, odnosno ustavnopravni poredak i ljudska prava i slobode zajemčene Ustavom i saglasno odredbi člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava isključivo ima ulogu i ovlašćenja tzv. „negativnog zakonodavca“, odnosno nadležan je samo za ocjenu saglasnosti konkretnog zakonskog rješenja sa mjerodavnim odredbama Ustava i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

Pored toga, u odnosu na ocjenu ustavnosti pojedinih odredaba zakona koje imaju povratno dejstvo, odnosno odredaba zakona koje uvode određena ograničenja ljudskih prava i sloboda, Ustavni sud, pored ostalih elemenata, uzima u obzir da li je propisivanje odredaba sa povratnim dejstvom, odnosno odredaba kojima se ograničavaju određena ljudska prava i slobode, težilo legitimnom cilju, tj. bilo „u službi“ javnog interesa. Takođe, pred Ustavnim sudom može se postaviti i pitanje formalne ustavnosti nekog zakona, odnosno postupka njegovog donošenja, u kojem slučaju Ustavni sud, u postupku formalno-pravne ocjene takvog zakona, utvrđuje da li su u postupku donošenja tog zakona ispunjeni uslovi o potrebnom broju poslanika za kvorum i odlučivanje,

⁶ „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 51/06. i 66/06. i „Službeni list Crne Gore“, br. 88/09, 80/10, 39/11, 25/12, 49/13, 42/15, 52/17, 17/18. i 47/19.

saglasno odredbama Ustava i Amandmana I do XVI na Ustav. Ovim pitanjem Ustavni sud se bavio u predmetima poslovnih oznaka: U-I br. 31/10, od 26. januara 2011. godine, U-I br. 37/15, od 24. februara 2017. godine, U-I br. 14/17 i 18/17, od 30. oktobra 2018. godine, U-I br. 13/22, 14/22 i 16/22 od 28. jula 2022. godine i dr.

13. *Provjerava li vaš sud to da li je subjekt odlučivanja opravdao i obrazložio svoju odluku ili da li je ta odluka istovjetna sa onom koju bi sam vaš sud donio da je on sam, kojim slučajem, bio subjekt odlučivanja?*

Postupanje Ustavnog suda Crne Gore nije uporedivo sa postupanjem bilo kojeg drugog državnog organa odlučivanja, niti djeluje kao sud posljednje (treće ili četvrte) instance. Ustavni sud u postupcima po ustavnim žalbama cijeni da li su povrijeđena ljudska prava garantovana Ustavom Crne Gore i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u postupcima pred sudovima opšte i posebne nadležnosti, cijeneći, pored ostalog, i obrazloženost sudske odluke u tim postupcima, kao dio prava na pravično suđenje-pravo na obrazloženu sudsku odluku, u skladu sa standarima prava na pravično suđenje.

14. *Da li vaš sud ispoljava uzdržanost u zavisnosti od razmjera u kojima je datoj odluci ili mjeri prethodilo temeljno ispitivanje usklađenosti sa osnovnim pravima? Koliko duboko u svojoj analizi treba da ide zakonodavac da bi vaš sud na kraju toj analizi pridao određenu težinu?*

Ustavni sud Crne Gore postupa u skladu sa nadležnostima i procedurom koji su uređeni Ustavom Crne Gore i Zakonom o Ustavnom sudu, bez obzira na dubinu i širinu prethodnog ispitivanja usklađenosti sa osnovnim pravima.

15. *Analizira li vaš sud to da li su suprotni stavovi bili u cjelosti zastupljeni u parlamentarnoj debati prilikom donošenja neke mjere? Da li je dovoljno da se vodi opsežna debata o opštim odlikama određenog propisa ili težište mora biti jasno naznačeno i stavljeno na implikacije koje taj propis ima.*

Kao što je navedeno u ranijim odgovorima, Ustavni sud je, u području apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti, ovlašćen da ocjenjuje saglasnost zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno saglasnost drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom i to predstavlja okvir njegovog djelovanja u smislu odredaba člana 149. tač. 1. i 2. Ustava.

16. *Da li činjenica da je određenu odluku donio zakonodavac ili je, pak, sama odluka proistekla iz procesa javnih konsultacija ili javne rasprave, ima dokaznu težinu na osnovu koje je moguće utvrditi demokratski legitimitet odluke?*

Odredbom člana 149. tačka 2. Ustava utvrđena je nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o saglasnosti drugih propisa i opštih akata (podzakonski akti) sa Ustavom i zakonom. Načelo saglasnosti pravnih propisa (član 145. Ustava) podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja za donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje

za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskih akata i obuhvata samo ono što proizilazi iz zakonske norme, a njom nije izričito uređeno. U postupku ocjene saglasnosti takvog propisa s Ustavom i zakonom, Ustavni sud ispituje da li je osporeni akt donio ovlašćeni organ, da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov) i da li propis po svojoj sadržini, cilju i obimu odgovara onim okvirima koje mu je odredio zakon.

Saglasno navedenom, Ustavni sud može da ispituje da li je ispoštovana procedura za donošenje podzakonskog akta, odnosno da li je sprovedena javna rasprava o tom aktu, ukoliko je ona propisana kao obavezna u postupku njegovog donošenja. Ovim pitanjem Ustavni sud se bavio u predmetima poslovnih oznaka: U-II br. 2/14, od 30. juna 2015. godine, U-II br. 42/14, od 18. novembra 2015. godine, U-II br. 33/14, od 28. decembra 2015. godine, U-II br. 17/14, od 4. oktobra 2016. godine, U-II br. 25/15, od 4. oktobra 2016. godine, U-II br. 10/16, od 4. oktobra 2016. godine, i dr.

III. Obim prava, zakonitost i srazmjernost

17. Da li se vaš sud ikada suzdržao od donošenja odluke u fazi definisanja prava, dajući značaj vladinoj definiciji prava ili primjeni te definicije na činjenice?

Ustavni sud Crne Gore nema nadležnosti da vrši preventivnu kontrolu ustavnosti, koja bi mu omogućila da se u postupku donošenja propisa ili definisanja prava otklone eventualne neustavnosti. Dakle, Ustavni sud Crne Gore može reagovati tek po podnijetom predlogu za ocjenu saglasnosti usvojenog zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i predlogu za ocjenu saglasnosti usvojenog drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom. Takođe, postupak pred Ustavnim sudom može se inicirati inicijativom za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i inicijativom za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom, kao i inicijativom za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti sa Ustavom mjera i radnji državnih organa preduzetih za vrijeme ratnog i vanrednog stanja. Kada je riječ o pojedinačnim slučajevima, donijetim na osnovu definisanog prava na osnovu donijetog zakona, takva pitanja će se rješavati u postupku po ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom. Dakle, i kroz apstraktnu i kroz nadležnost po ustavnoj žalbi Ustavni sud Crne Gore, odlučuje na osnovu Ustava Crne Gore, vlastite i prakse Evropskog suda za ljudska prava.

18. Da li priroda primjenjivih prava utiče na stepen uzdržanosti? Da li vaš sud smatra da su neka prava ili neki aspekti prava važniji od drugih pa samim tim zavrjeđuju i rigorozniju kontrolu?

Jedina „podjela“ o kojoj bi se iz prakse Ustavnog suda Crne Gore moglo govoriti je „podjela“ na apsolutna prava i prava koja se mogu ograničiti zakonom samo onda kada je to neophodno u demokratskom društvu. Naime, kako je već prethodno rečeno u praksi Ustavnog suda Gore generalno ne postoji „politika“ suzdržavanja od donošenja odluka, pa se ne može govoriti o suzdržavanju od donošenja odluka ni kada su osnovna ljudska prava u pitanju. Poslovníkom

Ustavnog suda Crne Gore definisano je razmatranje predmeta po redosledu njihovog prijema, kao i izuzeci od takvog postupanja, kada se određene vrste predmeta razmatraju kao preioritetne. Saglasno odredbi člana 53. Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore:

- (1) Ustavni sud razmatra predmete prema redosljedu njihovog prijema.
- (2) Izuzetno, Ustavni sud razmatra sljedeće vrste predmeta kao prioritetne:
 1. predmete za koje je zakonom propisan poseban vremenski rok u okviru kojeg Ustavni sud mora razmatrati i odlučivati u predmetu;
 2. predmete koji se odnose na odlučivanje o pitanju od posebnog značaja za zaštitu prava i sloboda građana;
 3. predmete koji se odnose na prava djeteta;
 4. predmete koji se odnose na povredu dostojanstva ličnosti, lišenje slobode, pritvor i poštovanje ličnosti (čl. 28., 29., 30., 31. Ustava), odnosno povredu prava na život, zabranu mučenja, zabranu ropstva i prinudnog rada i prava na slobodu i sigurnost (čl. 2, 3, 4, i 5. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda);
 5. predmeti u kojima su ispunjeni uslovi za izdavanje privremene naredbe za obustavu izvršenja pojedinačnog akta ili radnje, i
 6. drugi predmete, za koje Ustavni sud odluči.
- (3) Ukoliko učesnik u postupku podnese prijedlog za prioritarno razmatranje predmeta, Ustavni sud odlučuje o tom prijedlogu kada to predloži sudija izvjestilac.

19. *Da li imate određenu skalu jasnoće kada ispituјete ustavnost nekog zakona? Kako odlučujete koliko je neki zakon jasan? Kada primjenjuјete princip **In claris non fit interpretario** („Što svak jednako razumije, tome tumača ne treba“)?*

Jasnoća zakona ili bilo kojeg drugog propisa, za čiju ocjenu ustavnosti, odnosno ustavnosti i zakonitosti je nadležan Ustavni sud, sastavni je dio načela vladavine prava (član 1. stav 2. Ustava), kao najviše vrijednosti ustavnog poretka Crne Gore. Propis mora biti jasan i precizan u skladu sa posebnošću materije koju normativno uređuje, čime se sprječava svaka arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni propisa, odnosno uklanjanju neizvjesnosti adresata pravne norme u pogledu krajnjeg efekta odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju. Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava, iz odredbe člana 1. stav 2. Ustava, traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi se prema njoj mogli ponašati. Adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti, te predvidjeti posljedice svog ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna.

U cilju utvrđivanja da li određena odredba zakona ili drugog propisa ispunjava zahtjeve za određenošću i preciznošću pravne norme, Ustavni sud polazi od njenog jezičkog, sistematskog, ciljnog ili teleološkog tumačenja, kao i od kriterijuma Evropskog suda za ljudska prava za ostvarivanje „standarda zakonitosti“, ustanovljenih u njegovoj bogatoj sudskoj praksi⁷.

⁷ *Sunday Times (No.1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 26. aprila 1979, zahtjev broj 6538/74, *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 2. avgusta 1984. godine, predstavka broj 8691/79, *Centro Europa 7 S.R.L. i Di Stefano protiv Italije*, presuda od 7. juna 2012, predstavka broj 38433/09, i dr.

20. *Koliki je intenzitet preispitivanja vašeg suda onda kada se primjenjuje test legitimnosti cilja?*

U praksi Ustavnog suda Crne Gore ne postoji mnogo odluka u kojima je Ustavni sud utvrdio da ne postoji legitiman cilj koji je u javnom interesu za neku vrstu nametnutog ograničenja. Konačna ocjena Ustavnog suda sprovede se uglavnom u fazi ispitivanja proporcionalnosti.

21. *Koji test proporcionalnosti primjenjuje vaš sud? Da li vaš sud primjenjuje sve faze "klasičnog" testa proporcionalnosti (tj. prikladnost, neophodnost, te proporcionalnost u užem smislu)?*

Ustavni sud Crne Gore primjenjuje test proporcionalnosti, pozivajući se na kriterijume utvrđene u praksi Evropskog suda za ljudska prava.

22. *Da li vaš sud prolazi kroz svaki primjenjivi segment testa proporcionalnosti?*

Ustavni sud Crne Gore, u principu, prolazi kroz svaki primjenjivi segment testa proporcionalnosti.

23. *Postoje li slučajevi u kojima vaš sud prihvata da predmetna mjera zadovoljava jednu ili više faza testa proporcionalnosti čak i onda kada, po svemu sudeći, nema dovoljno dokaza koji bi to potkrijepili?*

Ne bi se moglo reći da je u dosadašnjoj praksi Ustavnog suda Crne Gore bilo slučajeva u kojima je Ustavni sud prihvatio da predmetna mjera zadovoljava jednu ili više faza testa proporcionalnosti čak i onda kada, po svemu sudeći, nema dovoljno dokaza koji bi to potkrijepili.

24. *Da li je uvođenje preispitivanja sa stanovišta proporcionalnosti u sudsku praksu vašeg suda bilo propraćeno jačanjem doktrine sudske uzdržanosti?*

Ne uočavamo vezu između uvođenja preispitivanja stanovišta proporcionalnosti u sudsku praksu Ustavnog suda Crne Gore i eventualnog jačanja doktrine sudske uzdržanosti.

25. *Da li praksa Evropskog suda za ljudska prava (ESLjP) oblikuje pristup vašeg suda suzdržavanju od donošenja odluka/intervencije? Da li je doktrina polja slobodne procjene ESLjP domaći ekvivalent slobodnoj ocjeni koju dodjeljuje vaš sud? Ako nije, koliko često se preklapaju pitanja koja se odnose na slobodne procjene ESLjP s pitanjima suzdržavanja vašeg suda u sličnim predmetima?*

Praksa Evropskog suda za ljudska prava je od velikog značaja za donošenje odluka Ustavnog suda. Međutim, to ne sprječava Ustavni sud da pruži širi obim zaštite od onog koji pružaju standardi ustanovljeni praksom Evropskog suda. Ustavni sud u postupku po ustavnoj žalbi omogućava uživanje prava na pravično suđenje i prava svojine zajemčenih Ustavom Crne Gore, a što ne predstavlja garanciju prava na pravično suđenje i prava na imovinu iz Evropske konvencije.

Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava u pogledu polja slobodne procjene koje je na raspolaganju državama po određenim pitanjima je bitno slična, ako ne i ekvivalentna, ocjeni Ustavnog suda, kada se radi o diskrecionim ovlaštenjima.

26. *Da li je ESLjP osudio vašu državu zbog suzdržavanja vašeg suda od donošenja odluka ili intervencije u nekom predmetu, sudskog suzdržavanja od donošenja odluke, što ga je učinilo nedjelotvornim pravnim lijekom?*

Evropski sud za ljudska prava nije osudio našu državu zbog suzdržavanja Ustavnog suda Crne Gore od donošenja odluka u nekom predmetu. Ukazujemo na stav ESLjP da se ustavna žalba može u principu smatrati djelotvornim pravnim lijekom od 20. marta 2015. godine, zauzet u predmetu *Siništaj protiv Crne Gore* (presuda od 24. novembra 2015. godine).

IV. Ostale specifičnosti

27. *Koliko se često postavlja pitanje suzdržavanja od donošenja odluke u predmetima koji se tiču ljudskih prava u slučajevima u kojima odlučuje vaš sud?*

Ustavni sud u postupcima koji se odnose na ljudska prava i sloboda postupa u skladu sa Ustavom Crne Gore, Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore i Poslovníkom Ustavnog suda Crne Gore.

28. *Da li je vaš sud s vremenom sve više suzdržavao od donošenja odluka ili od intervencije?*

Ustavni sud Crne Gore se uopšte nije uzdržavao od donošenja odluka ili od intervencije.

29. *Da li uzdržanost kao stav zavisi i od opterećenosti vašeg suda predmetima?*

Broj predmeta utiče na dužinu trajanja postupka pred Ustavnim sudom Crne Gore, ali Sud ulaže napore da po svim nadležnostima postupa u skladu sa Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore i Poslovníkom Ustavnog suda Crne Gore.

Opterećenost Ustavnog suda Crne Gore velikim brojem neriješenih predmeta iz ranijih godina, može biti usmjerena na pitanje da li Ustavni sud ostvaruje svoju ulogu kao zaštitnik ustavnosti i zakonitosti i ljudskih prava i osnovnih sloboda. Navedeno zahtijeva preduzimanje određenih mjera u cilju efikasnijeg postupanja Ustavnog suda (broja zaposlenih na obradi predmeta).

Dakle, uprkos određenom broju neriješenih predmeta, ne dovodi se u pitanje ostvarivanje uloge Ustavnog suda, budući da je Sud u posljednjih dvije godine značajno smanjio zaostatak u broju neriješenih predmeta.

30. *Da li vaš sud može da zasniva svoje odluke na argumentaciji koju stranke u sporu nijesu iznijele? Da li vaš sud može da izvrši prekvalifikaciju iznijetih argumenata tako što će ih svrstati pod različitu ustavnu odredbu od one na koju se pozvao podnosilac (stranka)?*

Pitanje postupanja sa argumentacijom koju su iznijele stranke u određenom sporu pred Ustavnim sudom uređeno je Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore. U tom smislu:

- u postupku za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom, Ustavni sud nije ograničen predlogom, odnosno inicijativom (član 59);

- u postupku odlučivanja da li je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav, Ustavni sud je ograničen razlozima iz predloga (član 82);

- predlog za odlučivanje o sukobu nadležnosti (između sudova i drugih državnih organa, između državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave i između organa jedinica lokalne samouprave) sadrži podatke o podnosiocu predloga, naziv organa između kojih postoji sukob nadležnosti, predmet postupka, detaljno obrazloženje činjenica i okolnosti predmeta zbog kojih je došlo do sukoba nadležnosti i razloge zbog kojih se organ smatra nenadležnim, odnosno nadležnim za odlučivanje u predmetu. Uz predlog se podnosi dokumentacija od značaja za odlučivanje;

- u predlogu o zabrani rada političke partije ili nevladine organizacije mora biti navedeno zabranjeno djelovanje, odnosno činjenice i okolnosti neustavnog djelovanja, koje mogu biti razlog za zabranu rada političke partije ili nevladine organizacije (član 92);

- žalba kojom se pokreće izborni spor (izbor odbornika i poslanika i izbor Predsjednika Crne Gore) i spor u vezi sa referendumom mora da sadrži razloge i dokaze o povredi biračkog prava u toku izbora, odnosno referenduma (član 98. stav 2, član 104. stav 2. i član 105. stav 2);

- žalba kojom se pokreće postupak za odlučivanje o saglasnosti sa Ustavom mjera i radnji državnih organa preduzetih za vrijeme ratnog i vanrednog stanja, mora biti obrazložena i sadržati razloge i dokaze o neustavnom ograničenju ostvarivanja pojedinih ljudskih prava i sloboda (član 108. stav 5).

U skladu sa odredbom člana 75 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, Ustavni sud odlučuje o povredi ljudskog prava ili slobode zajemčene Ustavom na koju se ukazuje u ustavnoj žalbi. Ovo je tumačeno u praksi Ustavnog suda tako da je sud vezan činjenicama iznijetim u ustavnoj žalbi, ali ne i njihovim pravnim kvalifikacijama. Stoga, svoju pravnu ocjenu ustavne žalbe Sud može zasnivati na drugoj odredbi Ustava i/ili Konvencije od one na koju se poziva podnosilac žalbe. Ovaj pristup je u skladu sa dobro utvrđenom sudskom praksom ESLJP (*Akdeniz protiv Turske*, broj 25165/94, stav 88, 31. maj 2005. godine).

Pored navedenog, odredbama člana 60. Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore propisano je da Predlog odluke ili rješenja Ustavnog suda, u zavisnosti od vrste predmeta, po pravilu, treba da sadrži:

(...);

4. sadržinu podneska;

5. sadržinu odgovora, odnosno mišljenja;

(...);

8. utvrđeno činjenično i pravno stanje u predmetu;

9. odredbe Ustava i zakona na kojima se zasnivaju ustavno-pravna rješenja u predmetu;

10. odredbe međunarodnog akta koji uređuje određena pravna pitanja;

11. ustavnopravnu ocjenu osporenog akta;

12. stručna i druga mišljenja, ukoliko su u toku postupka pribavljena;

13. relevantnu praksu Ustavnog suda, uporednu praksu ustavnih sudova u drugim zemljama i praksu Evropskog suda za ljudska prava; .

14. predlog za održavanje javne rasprave, ako sudija izvjestilac smatra da je treba održati; (...);

21. ostale predloge sudije izvjestioca za koje on smatra da su relevantni za predmet;

22. predlog sudije izvjestioca o načinu na koji treba odlučiti u predmetu.

31. *Da li vaš sud može da proširi preispitivanje ustavnosti tako da njima obuhvati i ostale zakonske odredbe koje pred njim nisu osporene, ali jesu u vezi sa položajem podnosioca žalbe odnosno predstavke?*

Kao što je navedeno prethodnim odgovorima - u postupku za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom, Ustavni sud nije ograničen predlogom, odnosno inicijativom, tj. može da „proširi preispitivanje“ ustavnosti, odnosno ustavnosti i zakonitosti zakonske odredbe ili odredbe nekog drugog propisa koje nijesu obuhvaćene podnijetim predlogom ili inicijativom.

Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore precizirano je da Ustavni sud može sâm da pokrene postupak za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom, naročito kad se: u toku postupka po ustavnoj žalbi postavi pitanje saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima⁸ ili saglasnosti drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom, na osnovu kojeg je donijet pojedinačni akt koji je predmet ustavne žalbe; ili u toku postupka za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili drugog propisa i opšteg akta sa Ustavom i zakonom postavi pitanje ustavnosti, odnosno zakonitosti drugih odredaba ili drugih propisa koje su u vezi sa odredbama koje su predmet ocjene⁹.

⁸ Ovim pitanjem Ustavni sud se bavio u predmetu poslovne oznake U-I br. 34/18, U-III br.1970/18 i U-III br. 1987/18, od 12. decembra 2018. godine i 27. septembra 2019. godine.

⁹ Ovim pitanjem Ustavni sud se bavio u predmetima poslovnih oznaka U-II br. 71/18, od 28. februara 2019. godine, U-II br. 67/21 i 14/22, od 12. maja 2022. godine, i dr.