

USTAVNI SUD CRNE GORE
U-II br. 11/14
9. maj 2014. godine
Podgorica

Ustavni sud Crne Gore u sastavu: predsjednica Desanka Lopičić i sudije - dr Dragoljub Drašković, Milorad Gogić, Miodrag Iličković, Hamdija Šarkinović, Mevlida Muratović i Budimir Šćepanović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 2. i člana 150. stav 4. Ustava Crne Gore, člana 33. tač. 1. i 3. i člana 43. Zakona o Ustavnom sudu Crne («Službeni list Crne Gore», br. 64/08., 46/13. i 51/13.), na sjednici od 9. maja 2014. godine, donio je

RJEŠENJE

I. **POKREĆE SE** postupak za ocjenu ustavnosti odredaba člana 178.a st. 6. i 7. Poslovnika Skupštine Crne Gore ("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. i 49/13.).

II. **OBUSTAVLJA SE** izvršenje pojedinačnih akata ili radnji, koji su preduzeti na osnovu osporenih odredaba člana 178.a st. 6. i 7. Poslovnika Skupštine Crne Gore, do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Crne Gore.

Obrazloženje

1. Akcija za ljudska prava, koju zastupa Danilo Ajković, iz Podgorice, podnijela je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 178.a st. 6. i 7. Poslovnika, označenog u izreci, navodeći da propisuju proceduru izbora Vrhovnog državnog tužioca Crne Gore koja nije u saglasnosti s Amandmanom IV na Ustav Crne Gore, odnosno izmijenjenim odredbama člana 91. Ustava, kojima su predviđena dva kruga glasanja. Predlažu da se utvrdi neustavnost osporenih odredaba i da se obustavi izvršenje pojedinačnih akata ili radnji preduzetih na osnovu osporenih odredaba Poslovnika.

2. Skupština Crne Gore nije dostavila odgovor na navode sadržane u inicijativi.

3. Osporenim odredbama Poslovnika propisano je:

“Član 178.a st.6. i 7.

“Ako nijedan od kandidata iz stava 3 ovog člana ne bude izabran drugo glasanje se ponavlja, s tim što se glasa za kandidata koji je dobio najviše glasova.

Izuzetno, ako je više kandidata iz stava 3 ovog člana dobilo najveći jednak broj glasova, glasanje se ponavlja o ovim kandidatima.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba člana 178.a st. 6. i 7. Poslovnika, utvrdio da ima osnova za pokretanje postupka za ocjenu njihove ustavnosti.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 10. stav 2.

Svako je obavezan da se pridržava Ustava i zakona.

Član 11. st. 1., 2., 3. i 6.

Vlast je uređena po načelu podjele vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

Zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast vrši Vlada, a sudsku sud.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud.

Član 82. tačka 13.

Skupština:

13) bira i razrješava sudije Ustavnog suda, vrhovnog državnog tužioca i četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika.”

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.”

Član 150. stav 4.

U toku postupka, Ustavni sud može narediti da se obustavi izvršenje pojedinačnog akta ili radnje koji su preduzeti na osnovu zakona, drugog propisa ili opšteg akta čija se ustavnost ili zakonitost ocjenjuje, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti neotklonjive štetne posljedice.

Amandmana I do XVI na Ustav Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, br. 38/13):

AMANDMAN IV st. 1., 2. i 3.

Većinom glasova svih poslanika Skupština (...); donosi poslovnik Skupštine (...).

U prvom glasanju dvotrećinskom većinom i u drugom glasanju tročetvrtinskom većinom svih poslanika najranije nakon mjesec dana, Skupština bira i razrješava sudije Ustavnog suda, vrhovnog državnog tužioca i četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika.

U prvom glasanju Skupština bira vrhovnog državnog tužioca na predlog Tužilačkog savjeta. Ako predloženi kandidat ne dobije potrebnu većinu, Skupština u drugom glasanju bira vrhovnog državnog tužioca iz reda svih kandidata koji ispunjavaju zakonske uslove.”

Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore («Službeni list Crne Gore», br. 64/08., 46/13. i 51/13.):

“Član 43.

Ustavni sud u toku postupka može narediti da se obustavi izvršenje pojedinačnog akta ili radnje do donošenja konačne odluke, na zahtjev podnosioca predloga, odnosno inicijative ukoliko podnosilac predloga, odnosno inicijative učini izvjesnim nastupanje neotklonjivih štetnih posljedica.

6. Iz citiranih odredaba Ustava Crne Gore proizilazi da je vlast uređena po načelu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku; da zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast vrši Vlada, a sudsku sud; da je vlast ograničena Ustavom i zakonom; da ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud i da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan s Ustavom i zakonom. Ustav posjeduje unutrašnje jedinstvo i značenje pojedinačnog dijela vezano je uz sve ostale odredbe. Ustav sadrži pojedina sveobuhvatna načela i principe u vezi s kojima se sve njegove pojedinačne odredbe moraju tumačiti u skladu s najvišim vrijednostima ustavnog poretka koje su temelj za tumačenje samog Ustava.

7. Polazeći od navoda iz inicijative, u ovom predmetu, kao sporno postavilo se sljedeće ustavnopravno pitanje:- Da li je postupak i način izbora vrhovnog državnog tužioca ustavna materija (*materia constitutionis*) ili može biti predmet zakonskog uređivanja (*materia legis*), drugog propisa ili opšteg akta, odnosno da li je zakonodavac osporenim odredbama člana 178.a st. 6. i 7. Poslovnika uredio ustavnu materiju i time prekoračio svoja ovlašćenja?

7.1. S tim u vezi, Ustavni sud smatra da, ukoliko se radi o pitanjima koja su po svojoj prirodi *materia legis* nije ustavnopravno sporno ovlašćenje Skupštine da zakonom uređuje ustavnu materiju, ali u tom slučaju ona, osim što mora imati izričito ovlašćenje u Ustavu (ustavni osnov), u cijelini mora ostati u okviru ustavnih ovlašćenja, ne zadirući u suštinu prava. U tom smislu, nije sporno ni autonomno ovlašćenje Skupštine, da svojim aktom (poslovníkom) uredi svoj rad i organizaciju, kao i način ostvarivanja prava i dužnosti poslanika i time stvori pretpostavke za svoj rad, kako bi što efikasnije obavljala poslove iz svoje nadležnosti i kako bi poslanici ostvarivali svoja prava i dužnosti koja proizlaze iz njihovog Ustavom utvrđenog položaja. Međutim, Ustavom je isključena mogućnost da se bilo kojim aktom nižim od Ustava, pa dakle ni zakonom, a još manje drugim propisom ili opštim aktom mijenjaju ili proširuju ustavni principi i načela.

7.1.1. U konkretnom slučaju odredbama Amandmana IV st. 2. i 3. na Ustav utvrđeno je *expressis verbis*, da: “u prvom glasanju dvotrećinskom većinom i u drugom glasanju tročetinskom većinom svih poslanika najranije nakon mjesec dana, Skupština bira i razrješava (...), vrhovnog državnog tužioca (...); “U prvom glasanju Skupština bira vrhovnog državnog tužioca na predlog Tužilačkog savjeta. Ako predloženi kandidat ne dobije potrebnu većinu, Skupština u drugom glasanju bira vrhovnog državnog tužioca iz reda svih kandidata koji ispunjavaju zakonske uslove.”

7.1.2. Iz jezičkog i ciljnog tumačenja navedenih odredaba Amandmana IV st. 2. i 3. na Ustav proizilazi da je Ustavom uređen postupak izbora vrhovnog državnog tužioca (*prvo i drugo glasanje*), kvalifikovana većina svih poslanika (*u prvom glasanju dvotrećinska - o predlogu Tužilačkog savjeta i u drugom glasanju tročetinska većina - o kandidatima koji ispunjavaju zakonske uslove*) i vrijeme održavanja drugog glasanja (*najranije nakon mjesec dana od prvog glasanja*). Osim toga, i iz sistemskog tumačenja odredaba Amandmana IV st. 2. i 3. na Ustav ne proizilazi ustavnopravno dopuštenje Skupštini za uspostavljanje drugačijeg uređenja postupka izbora vrhovnog državnog tužioca.

7.1.3. Nasuprot tome, Skupština je osporenim odredbama člana 178.a st. 6. i 7. Poslovnika, u suštini, izbor vrhovnog državnog tužioca, u materijalnom smislu, uspostavila na način suprotan Ustavu propisujući dodatno, "treće" i "četvrto glasanje" ("da ako nijedan od kandidata iz stava 3. ovog člana ne bude izabran drugo glasanje se ponavlja, s tim što se glasa za kandidata koji je dobio najviše glasova i da se izuzetno, ako je više kandidata iz stava 3 ovog člana dobilo najveći jednak broj glasova, glasanje ponavlja o ovim kandidatima").

7.1.4. Na taj način Skupština je, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračila Ustavom utvrđena ovlašćenja i aktom niže pravne snage dopunila ustavne odredbe, odnosno uredila pravnu materiju čije je uređivanje u isključivoj nadležnosti ustavotvorca. Ustavni sud je, stoga, kao najviše ustavno tijelo, *sui generis*, u čiju nadležnost spada zaštita supremacije Ustava, odnosno ustavno-pravnog poretka i ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom, ocijenio da osporene odredbe člana 178.a st. 6. i 7. Poslovnika nijesu u saglasnosti s načelom vladavine prava, kao osnovnim načelom, koje se, pored ostalog, ostvaruje povinovanjem svih Ustavu i zakonu, pa i Skupštine Crne Gore kao nosioca zakonodavne vlasti.

7.1.5. Polazeći od principa da ustavna struktura države ne smije biti narušena "uzurpacijom ovlašćenja" koja se u konkretnom slučaju ogleda u preuzimanju ovlašćenja i dopunjavanju odredaba Ustava normativnim aktom tehničko-proceduralne sadržine, Ustavni sud je našao da je odredbama člana 178.a st. 6. i 7. Poslovnika povrijeđeno i načelo jedinstva pravnog poretka, garantovano odredbom člana 145. Ustava. Stoga, osnovano se postavlja pitanje saglasnosti osporenih odredaba člana 178.a st. 6. i 7. Poslovnika sa Ustavom.

II. Ustavni sud je, do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o podnijetoj inicijativi, vodeći se načelom pravne sigurnosti, a radi sprječavanja mogućih neotklonjivih štetnih posljedica koje bi u praksi mogle nastati zbog primjene odredaba člana 178.a st. 6. i 7. Poslovnika, ocijenio potrebnim da privremeno obustavi izvršenje pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu tih odredaba. Saglasno navedenom, na osnovu odredaba člana 150. stav 4. Ustava Crne Gore i člana 43. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, riješeno je kao pod tačkom II izreke rješenje.

8. Na osnovu iznijetih razloga riješeno je kao u izreci.

PREDSJEDNICA,
Desanka Lopičić, s.r.