

416.

Odluka Ustavnog suda Republike Crne Gore kojom se utvrđuje da odredba člana 101 stav 1 tačka 7 Zakona o izboru odbornika i poslanika ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 4/98, 17/98, 14/00, 9/01, 41/02 i 46/02), nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Crne Gore

Ustavni sud Republike Crne Gore, u sastavu: predsjednik prof.dr Radoje Korać i sudije -Veselin Racković, Radovan Krivokapić, Zoran Smolović i Fetija Mededović, na osnovu člana 113 stav 1 tačka 1 Ustava Republike Crne Gore i člana 51 stav 1 tačka 1 i člana 56 tačka 1 Zakona o Ustavnom sudu Republike Crne Gore ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 21/93), nakon održane javne rasprave, na sjednici od 18. juna 2004.godine, donio je

ODLUKU

UTVRĐUJE SE da odredba člana 101 stav 1 tačka 7 Zakona o izboru odbornika i poslanika ("Službeni list Republike Crne Gore", br.4/98, 17/98, 14/00,9/01,41/02 i 46/02), nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Crne Gore i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

Ova odluka objaviće se u "Službenom listu Republike Crne Gore".

Obrazloženje

Predlogom Demokratske srpske stranke, sa sjedištem u Podgorici, pokrenut je postupak za ocijenjivanje ustavnosti odredbe člana 101 stav 1 tačka 7 Zakona, označenog u izreci ove odluke.

U predlogu se ističe da Ustav Republike Crne Gore nije uredio, niti propisao, osnove i razloge za prestanak mandata poslaniku prije isteka vremena na koje je izabran iz čega proizilazi da članstvo u političkoj stranci, odnosno koaliciji ne može biti uslov za kandidovanje poslanika i ostavriavanje pasivnog biračkog prava; da se osporenom odredbom u pravni sistem uvodi opoziv mandata dajući legitimitet dominantnoj političkoj i partijskoj volji; da položaj poslanika zavisi od toga da li je poslanik isključen iz političke stranke ili mu je prestalo članstvo na drugi način, što predstavlja uvođenje imperativnog mandata suprotno ustavom utvrđenom slobodnom mandatu; da je uređivanje prestanka mandata poslaniku prije vremena na koje je izabran suprotno i ustavnom određenju da mandat Skupštine traje četiri godine, zbog čega je osporena odredba nesaglasna sa odredbama čl. 2, 15, 32. i 77 Ustava Republike Crne Gore, kao i da je primjenom osporene odredbe prestao mandat dvojici poslanika u Skupštini Crne Gore.

U odgovoru, Skupštine Republike Crne Gore se ističe da se uređivanje prestanka mandata kako je to propisano osporenom odredbom ne dovodi u pitanje ni jedan Ustavom utvrđeni princip.

Ispitujući predlog Ustavni sud je ocijenio da ima razloga da se promijeni ranije zauzeti stav izražen u Odluci Suda U br.38/95, povodom predloga za ocjenu ustavnosti slične odredbe ranije važećeg Zakona o izboru odbornika i poslanika ("Službeni list Republike Crne Gore", br.49/92, 55/92 i 16/95). Stoga je saglasno članu 33 Poslovnika, Sud vodio posebnu raspravu na osnovu pisanog referata, uz iznošenje obrazloženih razloga za dva različita stava i sa učešćem predstavnika učesnika u postupku i stručnjaka koji se bave izbornim pravom i teorijom političkih sistema.

Sud je utvrdio da se u ovom slučaju ne radi o primjeni pravila ne bis in idem i da se ne može smatrati, da je već odlučivano o istoj stvari saglasno članu 20 stav 1 tačka 4 Zakona o Ustavnom sudu Republike Crne Gore. Prema zaključku Ustavnog suda od 18. novembra 1998.godine "pod istom stvari, u ustavno sudskom sporu, podrazumijeva se isti opšti akt, odnosno ista pravna norma istog akta, bez obzira ko je podnosilac predloga, inicijativne, kao i da se akt osporava iz istih razloga, odnosno istih normativnih okolnosti". Pošto se ovdje odlučuje o drugom a ne istom Zakonu i dodatnim razlozima Sud je ocijenio da nijesu ispunjeni uslovi za odbacivanje predloga u smislu člana 20 stav 1 tačka 4 Zakona o Ustavnom sudu.

Imajući u vidu dominantan stav izražen na javnoj raspravi, da je osporena odredba Zakona o izboru odbornika i poslanika suprotna slovu i duhu Ustava, da je kao takva osporavana u relevantnoj pravnoj i političkoj teoriji i da nije prihvaćena u uporednom zakonodavstvu, Ustavni sud je ocjenjivao odredbu člana 101 stav 1 tačka 7 ne samo u odnosu na čl. 34 i 77 stav 3 Ustava, kako je to ranije učinjeno, već i u odnosu na druge odredbe, a posebno na čl. 2, 15, 32 i 77 Ustava Republike Crne Gore.

Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe Zakona i održane javne rasprave, utvrdio da nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Crne Gore.

Osporenom odredbom Zakona, propisano je da odborniku, odnosno poslaniku prestaje mandat prije isteka vremena na koje je izabran prestankom članstva u političkoj stranci sa čije liste je izabran.

Ustavom Republike Crne Gore propisano je da suverenost pripada građanima i da građani ostvaruju vlast neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika (član 2 st. 2 i 3); da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuju način ostvarivanja sloboda i prava, ako je to neophodno za njihovo ostvarivanje i način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje (član 12 tačka 1 i 2); da su građani slobodni i jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo (član 15 stav 1); da građanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života ima pravo da bira i da bude biran; da se biračko pravo ostvaruje na izborima; da je biračko pravo opšte i jednako i da su izbori slobodni i neposredni, a glasanje tajno (član 32); da se građanima jamči sloboda političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja bez odobrenja, uz upis kod nadležnog organa (član 40 stav 1); da Skupštinu čine poslanici koje biraju građani neposredno i tajnim glasanjem, na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava, da se poslanik opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju i da ne

može biti opozvan (član 77 st. 1 i 3); da mandat Skupštine traje četiri godine (član 78 stav 1) i da zakon mora biti saglasan sa Ustavom, a drugi propisi i opšti akt sa Ustavom i zakonom (član 107).

Iz citiranih odredaba proizilazi da je Ustavom garantovano aktivno i pasivno biračko pravo, kao individualno i kao jedno od osnovnih prava građana koje se ostvaruje na osnovu Ustava. Ustav nije propisao način izbora, pa ni prestanka mandata odbornika, odnosno poslanika, već je prepustio zakonodavcu da uredi način ostvarivanja tog prava. Saglasno tome, Zakonom o izboru odbornika i poslanika, regulisano je pitanje kandidovanja za izbor odbornika, odnosno poslanika na način da političke stranke registrovane u Crnoj Gori, posebno ili u koaliciji, kao i grupe građana predlažu kandidate za svoju izbornu listu, na osnovu određenog broja potpisa birača (član 38). Pravo kandidovanja konstituise se kao pravo građana (a ne članova političkih organizacija), jer političke stranke predlažu za svoju izbornu listu kandidate na osnovu određenog broja potpisa birača. Postupak kandidovanja predstavlja jednu od najznačajnijih faza izbornog postupka u kojoj stranke imaju odlučujuću ulogu, ali do momenta kada je kandidat predložen, odnosno istaknut kao kandidat za odborničku, odnosno poslaničku funkciju o kojoj konačno odlučuju birači.

Pravo da bude biran građanin stiče na osnovu Ustava, bez uslovljavanja da bude član političke stranke. Pripadnost političkoj stranci može biti samo način kandidovanja utvrđivanjem izborne liste, jer pravo kandidovanja odbornika i poslanika ne pripada samo političkim strankama i koalicijama, već i grupi građana.

Pošto Ustav, a ni Zakon, ne predviđaju članstvo u političkoj stranci kao uslov za kandidovanje i izbor, otuda ni gubitak tog svojstva ne može, po ocjeni Ustavnog suda, biti razlog za prestanak mandata odbornika, odnosno poslanika. Izabrani odbornik, odnosno poslanik samim izborom predstavlja one koji su ga izabrali, dakle sve birače, a ne političku stranku koja ga je kandidovala. Poslanik, odnosno odbornik vrši funkciju na koju je izabran u ime svih građana, a ne samo u ime partije ili koalicije sa čije liste je izabran. Prema tome, osporena odredba Zakona nije saglasna sa odredbama člana 2 st. 2 i 3 Ustava Republike Crne Gore kojim je propisano da suverenost pripada građanima i da oni ostvaruju vlast neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika. Samim tim, odbornik, odnosno poslanik kome je prestalo članstvo u političkoj stranci, odnosno koaliciji, za posledicu može imati političku ili moralnu odgovornost, ali ne i pravnu sankciju oduzimanja mandata, jer to nije Ustavom propisano.

Pored toga, osporena odredba kojom je propisano da odbornički, odnosno poslanički mandat mogu izgubiti isključenjem iz partije samo oni koji su izabrani sa liste političke stranke, ali ne i oni izabrani sa liste grupe građana, dovodi odbornike, odnosno poslanike skupštine u neravnopravan položaj u zavisnosti od toga da li su kandidovani i izabrani sa liste političke stranke ili sa liste grupe građana. Pošto je prema Ustavu položaj svih poslanika u Skupštini isti, bez obzira da li su kandidovani i birani iz reda članova političke stranke ili koalicije, ili su izabrani kao predstavnici grupe građana, to je, po nalaženju Ustavnog suda, odredba člana 101 stav 1 tačka 7 Zakona suprotna članu 15 Ustava Republike Crne Gore, kojim je propisano da su svi građani jednaki bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Sadržaj pasivnog biračkog prava obuhvata, pored ostalog i pravo izabranog odbornika, odnosno poslanika da zadrži mandat i da slobodno i nesmetano koristi utvrđena prava i obavlja poslaničke, odnosno odborničke dužnosti. Pasivno biračko pravo ne iscrpljuje se na pravu građanina da bude izabran u skupštinu nego podrazumijeva da stupi na tu funkciju, da u tom organu ima mogućnost stvarnog uticaja i da ostane na toj funkciji do kraja mandata ili njenog prestanka na drugi u skladu sa Ustavom propisan način. U suprotnom svrha biračkog prava i samih izbora ne bi bila ostvarena jer volja građana ne bi bila ispoštovana, iako suverenost pripada građanima.

Pravo na nesmetano vršenje i nesmetano uživanje mandata, podrazumijeva slobodan mandat, imunitet i utvrđivanje razloga za prestanak mandata poslanika, kao zaštitu od samovoljnog oduzimanja mandata. Slobodan mandat poslanika garantuje se odredbom člana 77 stav 3 Ustava koji izričito utvrđuje da se poslanik opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju i ne može biti opozvan. Stoga, uređivanje prestanka mandata na način kako je to učinjeno osporenim odredbom Zakona, nije saglasno sa Ustavom Republike Crne Gore iz razloga što zakonodavac na posredan način mijenja Ustavom određeni slobodni mandat dajući mu karakter imperativnog mandata. Stim u vezi, Sud ocjenjuje da ako ne postoji ustavni osnov za vezu između birača i poslanika u toku trajanja mandata radi ostvarivanja funkcije poslanika, ne može se ni zakonom određivati vezanost poslanika isključivo za političku stranku koja ga je kandidovala. Političke stranke ne mogu biti u pravnom odnosu sa poslanikom, već samo u političkom, a osporena odredba na neustavan način uspostavlja pravni odnos između poslanika i političke stranke sa čije liste je izabran, jer svojstvo poslanika, kao nosioca javne funkcije, stečeno na neposrednim izborima ne može biti uslovljeno članstvom u političkoj stranci. Propisivanjem da se verifikovani mandat poslanika oduzme odlukom političke stranke koja ga je kandidovala, ograničava se Ustavom garantovana samostalnost da se poslanik opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju, jer ga obavezuje da poštuje partijske stavove i naloge. Stoga, vezivanje prestanka mandata poslanika za njegov stranački status suprotno je odredbi člana 77 stav 3 kojom se jamči samostalnost poslanika da se opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju.

S obzirom na izloženo, Ustavni sud je ocijenio da osporena odredba nije saglasna sa Ustavom Republike Crne Gore.

Na osnovu iznijetih razloga odlučeno je kao u izreci.

Odluka o prestanku važenja osporene odredbe Zakona i o objavljivanju odluke zasniva se na odredbi člana 115 stav 1 i člana 116 stav 3 Ustava Republike Crne Gore.

U br. 14/04
Podgorica, 18. juna 2004.godine

Predsjednik
Ustavnog suda Republike Crne Gore,
Prof. dr **Radoje Korać**, s.r.

