

1157.

Odluka Ustavnog suda Crne Gore kojom se utvrđuje da odredba člana 21. stav 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika (»Službeni list Crne Gore«, br. 14/14.) nije u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke

Ustavni sud Crne Gore u sastavu: predsjednica Desanka Lopičić i sudije - dr Dragoljub Drašković, Miodrag Iličković, Mevlida Muratović, Budimir Šćepanović i Milorad Gogić, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava Crne Gore, člana 32. tačka 1. i člana 34. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, br. 64/08., 46/13. i 51/13.), na sjednici od 28. oktobra 2014. godine, donio je

ODLUKU

I. UTVRĐUJE SE da odredba člana 21. stav 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika (»Službeni list Crne Gore«, br. 14/14.) nije u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

II. Ova odluka objaviće se u »Službenom listu Crne Gore«.

Obrazloženje

1. Rješenjem Ustavnog suda Crne Gore, U-I br. 21/14, od 30. maja 2014. godine, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredbe člana 21. stav 1. Zakona, označenog u izreci.

2. Skupština Crne Gore i Vlada Crne Gore nijesu dostavile odgovor na navode sadržane u rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenom odredbom Zakona propisano je:

»Član 21. stav 2.

Član 43 mijenja se i glasi:

»Izborna lista za izbor odbornika, odnosno poslanika može biti utvrđena i bez potpisa podrške ukoliko politička partija ili grupa birača koja je podnosilac izborne liste ima poslanika u Skupštini Crne Gore.«

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 21. stav 2. Zakona, utvrdio da nije u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore.

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

Ustava Crne Gore:

»Član 1.

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

Član 2. st. 2. i 3.

Građanin vlast ostvaruje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika.

Ne može se uspostaviti niti priznati vlast koja ne proističe iz slobodno izražene volje građana na demokratskim izborima, u skladu sa zakonom.

Član 17.

Prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 45. st. 3. i 4.

Biračko pravo je opšte i jednako.

Izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno.

Član 53. stav 1.

Jemči se sloboda političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja, bez odobrenja, uz upis kod nadležnog organa.

Član 113. stav 1.

U lokalnoj samoupravi odlučuje se neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika.

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.«

Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima:

»Član 25.

Svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakve diskriminacije pomenute u članu 2. i bez neosnovanih ograničenja:

a) da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabranih predstavnika;

b) da bira i da bude biran na povremenim istinskim, opštim, jednakim i tajnim izborima, koji obezbjeđuju slobodno izražavanje volje birača;

c) da bude primljen, pod opštim jednakim uslovima, u javne službe svoje zemlje.«

Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (»Službeni list SCG - Međunarodni ugovori«, br. 9/03):

»Član 3.

Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.«

6. Biračko pravo je jedno od osnovnih ljudskih prava koje Ustav konstituiše, kao pravo državljanina Crne Gore, koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori da bira i da bude biran. Ustavom su utvrđeni principi biračkog prava koji državljanima Crne Gore obezbjeđuju jednakost, opštost, tajnost i neposrednost glasanja pri izboru organa vlasti. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi da je biračko pravo konstituisano kao subjektivno i demokratsko pravo građanina koji ima crnogorsko državljanstvo da bira (aktivno biračko pravo) i da bude biran (pasivno biračko pravo), koje se ostvaruje na izborima, kao opšte i jednako biračko pravo. Opšte i jednako biračko pravo podrazumijeva da svi crnogorski državljani, bez obzira na pol, rasu, obrazovanje ili bilo koje drugo lično svojstvo, imaju pravo da pod jednakim uslovima učestvuju u izbornom procesu. Učestvovanje u izbornom procesu kod pasivnog biračkog prava znači da svi crnogorski državljani imaju pravo da pod jednakim (istim) uslovima učestvuju na izborima kao kandidati. Osim osnovnih načela opštosti i jednakosti biračkog prava, odnosno tajnosti i neposrednosti glasanja, Ustav ne uređuje postupak izbora organa vlasti, u smislu vršenja izbornih radnji, već daje ovlašćenje zakonodavcu da, uz poštovanje ustavnih principa, uredi način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada ocijeni da je to neophodno, pa i način ostvarivanja pasivnog biračkog prava, u postupku izbora odbornika i poslanika.

6.1. Zakonom o izboru odbornika i poslanika uređeni su: način i postupak izbora odbornika u skupštinu opštine, gradske opštine, Glavnog grada i Prijestonice i poslanika u Skupštinu Crne Gore; organizacija, sastav i nadležnost organa za sprovođenje izbora; utvrđivanje rezultata glasanja i raspodjela mandata; način ostvarivanja i zaštita biračkog prava i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje izbora. Biračko pravo, u smislu ovog zakona, pored ostalog, obuhvata prava birača: da biraju i da budu birani; da kandiduju i da budu kandidovani; da odlučuju o predloženim kandidatima i izbornim listama; da kandidatima javno postavljaju pitanja; da budu pravovremeno, istinito, potpuno i objektivno informisani o programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista i o kandidatima sa tih lista, kao i da raspolažu drugim pravima koja su predviđena ovim zakonom (član 10.).

7. Iz navedenih odredba Ustava i Zakona proizilazi da je pravo kandidovanja pasivno biračko pravo koje građanin uživa kao subjektivno javno pravo, da se, slijedeći svoja politička uverenja udružuje (ili ne udružuje) u političke partije. Sadržaj pasivnog biračkog prava građanina uključuje i pravo građanina da o njegovoj kandidaturi odluče birači svojim glasovima, kao i da se ta odluka donosi pod jednakim uslovima pod kojima se odlučuje i o svim drugim kandidatima i bez diskriminacije po bilo kom osnovu i u bilo kom obliku. Pravo predlaganja kandi-

data za izbornu listu za izbor odbornika i poslanika, prema Zakonu, imaju političke partije registrovane, posebno ili kao koalicija, kao i grupe birača, na osnovu određenog broja potpisa birača, pod uslovima utvrđenim zakonom (član 38.). Uvođenje u izbornu listu kandidata kojeg nominuje politička partija *de iure i de facto*, najvažnija je pretpostavka za ostvarivanje pasivnog biračkog prava. Odredbom člana 43. stav 1. Zakona (osnovnog teksta) propisano je da izborna lista za izbor odbornika, odnosno poslanika može biti utvrđena ako je svojim potpisima podrži najmanje 0,8% birača od broja birača u izbornoj jedinici, računajući prema podacima o broju birača sa izbora koji su prethodili odluci za raspisivanje izbora, bez obzira da li se radi o izborima za predsjednika Crne Gore ili o izborima za skupštinu. Osporenom odredbom člana 21. stav 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona propisano je da izborna lista za izbor odbornika odnosno poslanika može biti utvrđena i bez potpisa podrške, ukoliko politička partija ili grupa birača koja je podnosilac izborne liste ima poslanika u Skupštini Crne Gore.

8. Osporenom odredbom člana 21. stav 2. Zakona, po nalaženju Ustavnog suda, narušeni su ustavni principi o opštoj zabrani diskriminacije, neposredne ili posredne, po bilo kom osnovu i jednakosti pred zakonom bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, iz člana 8. stav 1., člana 17. stav 2. Ustava, člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1. Protokola br. 12. uz Evropsku konvenciju.

9. Načelo jednakosti (*principle of equality*) i načelo zabrane diskriminacije (*principle of non-discrimination*) sadržana su u svim osnovnim međunarodnim i regionalnim instrumentima o ljudskim pravima¹. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda sadrži akcesornu zabranu diskriminacije (koja se odnosi samo na prava zaštićena Konvencijom) po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status (član 14.). Za razliku od člana 14. Konvencije koji zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava i sloboda priznatih u samoj Konvenciji, član 1. Protokola br. 12. uz Konvenciju »samostalna« je odredba (*»free standing« provision*), koja zabranjuje da javna vlast diskriminiše bilo koga »u uživanju svih prava određenih zakonom« na bilo kojoj diskriminatorskoj osnovi. Član 14. Konvencije i član 1. Protokola br. 12. uz Konvenciju komplementarni su mehanizmi konvencijske zaštite u području zabrane diskriminacije koji se međusobno upotpunjuju.

9.1. Evropski sud za ljudska prava diskriminaciju označava kao različit tretman istih ili sličnih slučajeva, kada za to nema razumnog i objektivnog opravdanja, odnosno ako ne postoji legitiman cilj kome se teži, ili ne postoji srazmjera (proporcionalnost) između cilja i načina na koji se ovaj legitiman cilj želi postići. Prema praksi Evropskog suda, kao i Komiteta UN za ljudska prava, analiza načela jednakosti i nediskriminacije upućuje na potrebu istraživanja tri uslova da bi se utvrdilo da li je ovo načelo povrijeđeno. Prvi uslov za postojanje diskriminacije jeste postojanje sličnih, odnosno uporedivih činjeničnih situacija i jednakog ili različitog postupanja. Drugi uslov jeste da se razlika u pravnom postupanju vrši na osnovu određene statusne pripadnosti pojedinca. Pojedinaac treba da bude žrtva manje povoljnog tretmana zbog svoje statusne pripadnosti. Treći uslov čini ispitivanje da li je različito pravno postupanje u sličnim činjeničnim okolnostima, odnosno jednako postupanje u značajno različitim okolnostima, razumno i opravdano.

9.2. Evropski sud za ljudska prava je u brojnim slučajevima u praksi izrazio stav o značenju načela zabrane diskriminacije iz člana 14. Evropske konvencije i člana 1. Protokola br. 12. uz Evropsku konvenciju.

9.2.1. U predmetu *United Communist Party of Turkey and Others protiv Turske*², u vezi sa pitanjem odnosa između demokratije i Konvencije, Evropski sud je istakao:

»Demokratija je bez sumnje osnovna karakteristika evropskog javnog poretka (...).

Kao prvo, već u Preambuli Konvencije je uspostavljena vrlo jasna veza između Konvencije i demokratije navodeći da je buduća zaštita ostvarivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda najbolje ostvariva s jedne strane efektivnom političkom demokratijom i s druge strane s zajedničkim shvatanjem i praćenjem ljudskih prava.

¹ Opšta deklaracija o ljudskim pravima UN-a (1948.), Konvencija o političkim pravima žena UN-a (1952.), Međunarodni pakt o građanskim, socijalnim i kulturnim pravima UN-a (1966.), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima UN-a (1966.), Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije UN-a (1966.), Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena UN-a (1979.) i dr.

² presuda od 30. jan. 1998 godine, Izvještaj o presudama i odlukama 1998-I, str. 21-22.

Preambula dalje potvrđuje da evropske zemlje imaju zajedničko nasljeđe političke tradicije, ideja, sloboda i poštovanja prava. Sud je primijetio da se u tom zajedničkom nasljeđu nalaze vrijednosti koje su garantovane Konvencijom (...); naglašeno je nekoliko puta da je Konvencija dizajnirana kako bi održavala i promovisala ideje i vrijednosti demokratskog društva...

Pored toga, članovi 8., 9., 10. i 11. Konvencije zahtijevaju da ograničavanje uživanja ovih prava koja su propisana moraju biti ocijenjena da li su »neophodna u demokratskom društvu«. Jedina vrsta neophodnosti koja može da opravda ograničavanje ovih prava je stoga ona koja može da odskoče od »demokratskog društva«. Demokratija je jedini politički model koji Konvencija prihvata i samim tim jedini model s kojim je kompatibilna.«

9.2.2. U predmetu *Abdulaziz, Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenoga Kraljevstva*³ (1985.), Evropski sud je ponovio mjerila koja se primjenjuju za ocjenu o tome je li »razlika u postupanju« opravdana ili ne u smislu člana 14. Konvencije:

»72. U smislu člana 14. razlika u postupanju (*difference of treatment*) bit će diskriminatorna ako »nema nikakvo objektivno i razumno opravdanje«, što znači ako ne postoji »legitiman cilj «ili ako ne postoji »razuman odnos srazmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se nastoji postići« (...).

(...) države ugovornice uživaju određeni stepen diskrecije u procjeni opravdavaju li i u kojoj mjeri razlike u inače sličnim situacijama različito postupanje u zakonu (...), ali je na Sudu da donese konačnu odluku u tom pogledu.«

9.2.3. U predmetu *Hugh Jordan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*⁴ Evropski sud je izrazio stav da je posredna diskriminacija obuhvaćena Konvencijom:

»Tamo gdje opšta politika ili neka mera ima nesrazmjerno štetan efekat na neku određenu grupu, nije isključeno da se to može smatrati diskriminatornim, uprkos tome što ta politika ili mjera nijesu konkretno usmjerene protiv date grupe.«

9.2.4. U predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*⁵, Evropski sud je, u vezi sa članom 3. Protokola 1. koji se odnosi na pravo na slobodne izbore prilikom biranja zakonodavnih tijela, zaključio da karakter zakonodavnog tijela treba tumačiti u širem kontekstu i u skladu s ustavnim uređenjem svake države; da ova odredba ima ekstenzivnije polje primjene u odnosu na član 14. Evropske konvencije i podrazumijeva zabranu diskriminacije u odnosu na bilo koje pravo koje je garantovano unutrašnjim pravnim normama:

»42. Sud ponavlja da diskriminacija znači različito tretiranje lica koja se nalaze u sličnoj situaciji bez objektivnog i razumnog opravdanja. »Nepostojanje objektivnog i razumnog opravdanja« znači da sporna razlika ne slijedi »legitiman cilj« ili da nema »razumnog odnosa proporcionalnosti između sredstava koja se koriste i cilja koji se želi postići« (vidjeti, među ostalim izvorima, *Andrejeva protiv Latvije* [GC], br. 55707/00, stav 81, 18. februar 2009.). Polje slobodne procjene neke države ugovornice u ovoj oblasti će varirati u zavisnosti od okolnosti, predmeta i pozadine slučaja (*ibid.*, tačka 82).

53. Sud napominje da, dok član 14. Konvencije zabranjuje diskriminaciju u pogledu uživanja »prava i sloboda priznatih Konvencijom«, član 1. Protokola br. 12. proširuje opseg zaštite na »sva prava predviđena zakonom«. On na taj način uvodi generalnu zabranu diskriminacije.

55. Pojam diskriminacije je dosljedno tumačen u jurisprudenciji Suda u odnosu na član 14. Konvencije. Jurisprudencija osobito jasno precizira da »diskriminacija« označava različito postupanje bez objektivnog i razumnog opravdanja prema licima koja su se našla u sličnom položaju (vidjeti tačke 42-44 gore i navedene izvore). Autori su koristili isti termin, diskriminacija, u članu 1. Protokola br. 12. bez obzira na razlike u širini opsega između ovih odredbi, značenje ovog pojma u članu 1. Protokola br. 12. trebalo je biti identično tumačenju iz člana 14. (vidjeti *Objasnenje (Explanatory Report)* uz Protokol br. 12., tačka 18). Sud, prema tome, ne vidi razlog da odstupa od utvrđenog tumačenja »diskriminacije«, navedenog gore u tekstu, u primjeni istog pojma prema članu 1. Protokola br. 12. (u vezi sa sudskom praksom UN Komiteta za ljudska prava u pogledu člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, odredbe koja je slična, ali ne i

³ plenarna sjednica, presuda od 28. maja 1985., zahtjevi br. 9214/80, 9473/81 i 9474/81

⁴ zahtjev br. 24746/94., presuda od 4. maja 2001. god. ESLJP 2001-II1

⁵ presuda od 22. decembra 2009. godine, aplikacije br. 27996/06. i 34836/06.

identična – članu 1. Protokola br. 12. uz Konvenciju, vidjeti Nowak, *Komentari CCPR*, Izdavači N.P. Engel, 2005, strana 597-634).«

9.2.5. Zabrana diskriminacije, prema Ustavu, ima opšte značenje i nije ograničena samo na uživanje ustavnih prava i sloboda, iako diskriminatorne osnove nijesu egzemplifikativno navedene u Ustavu. Određenje diskriminacije, kao i diskriminatorne osnove u crnogorskom pravu sadržane su u Zakonu o zabrani diskriminacije (»Službeni list Crne Gore«, br. 46/10.)⁶ i obuhvataju sve diskriminatorne osnove navedene u članu 14. Evropske konvencije i članu 1. Protokola br. 12. uz Evropsku konvenciju, kao i druge posebne oblike diskriminacije.

10. Princip zabrane diskriminacije (nediskriminacija) Ustavom je, takođe, uspostavljen tako da zabranjuje, da se bez razloga ono što je isto ili slično nejednako pravno tretira, odnosno da se ono što je bitno različito, tretira pravno jednako. Drugim riječima, jednako treba tretirati građane koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji, a one koji se nalaze u različitoj pravnoj situaciji, u ime jednakosti, različito. Princip nediskriminacije (jednakost) ne odnosi se samo na jednaki tretman jednakih slučajeva nego i na supstantivnu jednakost-nejednak tretman nejednakih slučajeva u proporciji sa njihovom nejednakošću. Postupati prema svima jednako znači jednako tretirati (i) nejednake, što je isto toliko štetno kao i nejednako tretirati jednake.

10.1. Propisivanjem osporenom odredbom člana 21. stav 2. Zakona da izborna lista za izbor odbornika, odnosno poslanika može biti utvrđena i bez potpisa podrške birača, ukoliko politička partija ili grupa birača koja je podnosilac izborne liste ima poslanika (najmanje jednog) u Skupštini Crne Gore, u neravnopravan položaj su, po ocjeni Ustavnog suda, dovodene političke partije ili grupe birača koje nemaju poslanika u Skupštini Crne Gore, kojima izborna lista može biti utvrđena samo ako je svojim potpisima podrži najmanje 0,8% birača od broja birača u izornoj jedinici, računajući prema podacima o broju birača sa izbora koji su prethodili odluci za raspisivanje izbora, bez obzira da li se radi o izborima za predsjednika Crne Gore ili o izborima za skupštinu. Istovremeno, zakonodavac je propisivanjem nejednakih uslova potrebnih za utvrđivanje pravno valjane izborne liste za izbor odbornika i poslanika, odnosno jednako tretirajući različite subjekte izbornog procesa (odbornike ili grupe birača u skupštini jedinice lokalne samouprave u odnosu na poslanike ili grupe birača u Skupštini Crne Gore), te subjekte doveo u međusobno neravnopravan položaj, u postupku utvrđivanja izbornih lista za izbor odbornika, odnosno poslanika.

10.2. Pored toga, ustanovljavanjem različitog (privilegovanog) kandidovanja, odnosno utvrđivanja izborne liste bez podrške birača za političke partije ili grupe birača (...), koje imaju poslanika (najmanje jednog) u Skupštini Crne Gore, zakonodavac je, s jedne strane, diskriminisao politička partije ili grupe birača (...) koje nemaju poslanika u Skupštini Crne Gore. S druge strane, zakonodavac je, osporenom odredbom člana 21. stav 2. Zakona uveo (stečena) prava za političke partije ili grupe koje imaju poslanika (najmanje jednog) u Skupštini Crne Gore i na taj način, u vezi s odredbama člana 45. stav 4. i člana 113. stav 1. Ustava, ograničio pravo građana da neposredno kandiduju svoje predstavnike u lokalnoj samoupravi. Ovo posebno ako se ima u vidu da u periodu između dva izborna procesa može doći do promjene političkog uvjerenja, odnosno političke orijentacije birača, čija volja ima neposredan uticaj na pravo na slobodno kandidovanje i isticanje kandidata za poslanike i odbornike na izornoj listi političke partije, odnosno listi bilo kog drugog subjekta kandidovanja. Birači su, naime, ovlašćeni da predlažu izborne liste na osnovu pravovaljano prikupljenih potpisa. Kad svojim potpisom prihvate jednu izbornu listu, birači na taj način daju podršku, svoj glas, za personalni sastav te liste. Prikupljanje potpisa je izbornopravna radnja na osnovu koje se biračima, okupljenim u zakonom određenu

⁶ Zabranjen je svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu; Diskriminacija je svako neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima; Neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovede ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od osnova iz stava 2 ovog člana, osim ako su taj akt, radnja ili nečinjenje objektivno i razumno opravdani zakonitim ciljem, uz upotrebu sredstava koja su primjerena i neophodna za postizanje cilja, odnosno u prihvatljivo srazmjernom odnosu sa ciljem koji se želi postići; Posredna diskriminacija postoji ako prividno neutralna odredba propisa ili opšteg akta, kriterijum ili praksa dovodi ili bi mogla dovesti lice ili grupu lica u nejednak položaj u odnosu na druga lica ili grupu lica, po nekom od osnova iz stava 2 ovog člana, osim ako je ta odredba, kriterijum ili praksa objektivno i razumno opravdana zakonitim ciljem, uz upotrebu sredstava koja su primjerena i neophodna za postizanje cilja, odnosno u prihvatljivo srazmjernom odnosu sa ciljem koji se želi postići; Diskriminacijom se smatra i podsticanje ili davanje instrukcija da se određeno lice ili grupa lica diskriminišu po nekom od osnova iz stava 1 ovog člana. (član 2.)

brojčanu grupu, priznaje pravni položaj ovlašćenog izbornog subjekta sa pravom predlaganja sopstvenih izbornih lista, sa ciljem utvrđivanja izborne snage političkih partija. Za razliku od tog postupka, osporenim odredbom člana 21. stav 2. Zakona, omogućeno je da liste parlamentarnih političkih partija, budu utvrđene bez podrške birača.

10.3. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da je osporena razlika u povoljnijem pravnom tretmanu političkih partija ili grupe birača koje imaju poslanika (najmanje jednog), u Skupštini Crne Gore diskriminatorna, da nije utemeljena na objektivnom i razumnom opravdanju (*justification test*), odnosno da zakonom nije utvrđen legitiman cilj i razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići, čime su narušeni ustavni princip o jednakosti biračkog prava (član 17. stav 2. u vezi sa članom 45. stav 3. Ustava).

11. Na osnovu iznijetih razloga odlučeno je kao u izreci.

II. Odluka o prestanku važenja odredbe člana 21. stav 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika i o objavljivanju ove odluke, zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 34. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U-I br. 21/14

Podgorica, 28. oktobar 2014. godine

Ustavni sud Crne Gore
Predsjednik,
Desanka Lopičić, s.r.