

1303.

Odluka Ustavnog suda Crne Gore kojom se ukida odredba člana 65. stav 5. Zakona o izboru odbornika i poslanika (»Službeni list Republike Crne Gore«, br. 4/98., 17/98., 14/00., 9/01., 41/02., 46/02., 48/06. i »Službeni list Crne Gore«, br. 46/11. i 14/14.) i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke

Ustavni sud Crne Gore, u sastavu: predsjednik Dragoljub Drašković i sudije -Milorad Gogić, Miodrag Iličković, Desanka Lopičić, Mevlida Muratović, Hamdija Šarkinović i Budimir Šćepanović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 1., člana 151. stav 2. Ustava Crne Gore, i člana 48. tačka 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, broj 11/15.), na sjednici od 27. juna 2017. godine, donio je

ODLUKU

I UKIDA SE odredba člana 65. stav 5. Zakona o izboru odbornika i poslanika (»Službeni list Republike Crne Gore«, br. 4/98., 17/98., 14/00., 9/01., 41/02., 46/02., 48/06. i »Službeni list Crne Gore«, br. 46/11. i 14/14.) i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke.

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

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda Crne Gore, U-I br. 32/14, od 30. novembra 2016. godine, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredbe člana 65. stav 5. Zakona, označenog u izreci.

2. Skupština Crne Gore i Vlada Crne Gore nijesu dostavili odgovor, odnosno mišljenje na stavove Ustavnog suda sadržane u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenom odredbom Zakona propisano je:

„Član 65. stav 5.

Prilikom određivanja biračkih mjesta opštinska izborna komisija je dužna da vodi računa da olakša pristup biračkom mjestu licima sa invaliditetom.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 65. stav 5. Zakona, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom, Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Konvencijom o pravima lica sa invaliditetom i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

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 izabраних predstavnika.

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

Član 8. stav 1.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Član 9.

Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Član 16. tač. 1. i 3.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;

3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje;

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 24.

Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno.

Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana.

Član 45. st. 2. i 3.

Biračko pravo se ostvaruje na izborima.
Biračko pravo je opšte i jednako.

Član 68.

Jemči se posebna zaštita lica sainvaliditetom.

Član 145.

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

Član 149. stav 1. tačka 1.

Ustavni sud odlučuje:

1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.”
Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (»Službeni list SFRJ«, broj 7/71.):

„Član 25. stav 1. tač. a) i b)

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.”

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (»Službeni list SCG -Međunarodni ugovori«, br. 9/03. i 5/05.):

„Član 14.

Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom Konvencijom obezbjeđuje se bez diskriminacije 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.“

Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju:

„Član 3.

Pravo na slobodne izbore

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.”

Člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju:

“Član 1.

1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.

2. Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1.”

Konvencije o pravima lica sa invaliditetom („Službeni list Crne Gore-Međunarodni ugovori“, broj 2/09.):

“Član 3.

Osnovna načela ove Konvencije biće:

(a) Poštovanje urođenog dostojanstva, individualne autonomije lica sa invaliditetom, uključujući njihovo pravo da donose odluke o sopstvenim životima i samostalnosti tih lica;

(b) Nediskriminacija;

(e) Jednakost mogućnosti;

(f) Pristupačnost;

Član 4. (b)

1. Države potpisnice obavezuju se da će osigurati i promovisati puno ostvarivanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda za sva lica sa invaliditetom bez ikakve diskriminacije po osnovu invalidnosti. Da bi to ostvarile, države potpisnice obavezuju se da će:

(b) Preduzeti sve odgovarajuće mjere, uključujući zakonodavne, radi izmjene ili poništavanja svih zakona, podzakonskih akata, običaja i prakse koji predstavljaju diskriminaciju lica sa invaliditetom;

Član 29. stav 1. al. (i) i (ii)

Države potpisnice će licima sa invaliditetom garantovati njihova politička prava i mogućnost da ta prava uživaju na osnovu jednakosti sa drugima i obavezuju se da:

(i) Osiguraju da izborni postupak, izborna mjesta i materijali budu odgovarajući, pristupačni i lako razumljivi;

(ii) Zaštitu prava građana sa invaliditetom na tajno glasanje na izborima i referendumima bez zastrašivanja, na mogućnost kandidovanja, efektivnog ostvarivanja mandata i vršenja svih javnih funkcija na svim nivoima vlasti, olakšavajući upotrebu asistivnih i novih tehnologija kada je to primjereno.”

6. Pravo da bira i da bude biran (biračko pravo) jedno je 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. 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. 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 aktivnog biračkog prava za lica sa invaliditetom.

6.1. Strukturu izbornog sistema u Crnoj Gori čine potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori, zakoni, podzakonski akti i drugi opšti akti kojima su uređene izborne aktivnosti, prava i obaveze u procesu izbora, izborne jedinice, način glasanja, utvrđivanje rezultata izbora, postupak raspodjele mandata, pravila ponašanja subjekata u izbornim procesima i dr. Stoga je Ustavni sud, prilikom odlučivanja o ustavnosti osporene odredbe člana 65. stav 5. Zakona o izboru odbornika i poslanika, imao u vidu ustavno načelo jedinstva pravnog poretka (člana 145. Ustava), s obzirom na to da su organizacija i sprovođenje izbora odbornika i poslanika i prava lica sa invaliditetom, a s tim u vezi određenje diskriminacije i diskriminatorne osnove uređeni sa više zakona, koji su međusobno pravno i sistemski povezani.

6.1.1. Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je *sistemski* u oblasti izbornog prava, uređen je 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 raspoložu drugim pravima koja su predviđena ovim zakonom (član 10.). Glasanje za izbor odbornika, odnosno poslanika obavlja se na biračkom mjestu (član 65 stav 1.).

6.1.2. Zakonom o zabrani diskriminacije¹, kao *sistemskim u oblasti* diskriminacije propisano je da se na zabranu i zaštitu od diskriminacije, kao i na promociju jednakosti primjenjuju i odredbe drugih zakona kojima se uređuje zabrana i zaštita od diskriminacije po pojedinim osnovama ili u vezi sa ostvarivanjem pojedinih prava, kao i promocija jednakosti, ukoliko nijesu u suprotnosti sa ovim zakonom (član 1. st. 2. i 3.). Odredbama člana 2. Zakona određeno je da je diskriminacija 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, pored ostalog, zasniva na invaliditetu i da 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.

6.1.3. Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom², koji je *lex specialis* u odnosu na Zakon o zabrani diskriminacije, uređena je zabrana i zaštita od diskriminacije lica sa invaliditetom, kao i promocija jednakosti tih lica sa drugim licima. U smislu tog zakona lice sa invaliditetom je lice koje ima dugoročno fizičko, mentalno, intelektualno ili senzorno oštećenje, koje u sadejstvu sa različitim barijerama može otežati puno i efektivno učešće tog lica u društvu na osnovu jednakosti sa drugima (član 2. stav 2.). Državni organi, organi državne uprave, organi jedinica lokalne samouprave, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, kao i druga pravna i fizička lica, u okviru svojih nadležnosti i ovlašćenja, dužni su da donose, odnosno uvode i sprovode propise i posebne mjere, koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje ravnopravnosti i zaštite lica sa invaliditetom, koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju u odnosu na druga lica (član 5. stav 1.). Neobezbjeđivanje uslova za nesmetan pristup, kretanje, boravak i rad u objektima u javnoj upotrebi i u prostorima i površinama javne namjene licu ili grupi lica sa invaliditetom u skladu sa propisima kojima se propisuje uređenje prostora i izgradnja objekata, smatra se diskriminacijom po osnovu invaliditeta (član 11. stav 1.).

7. Ustavni sud je u ovom predmetu imao u vidu i relevantne odredbe potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora, koji su, saglasno odredbi člana 9. Ustava, sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

7.1.1. Odredbama člana 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, pored ostalog, utvrđeno je da svaki građanin ima pravo i mogućnost (...), 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.

7.1.2. Evropska Konvencija odredbom člana 3. Protokola broj 1. obavezuje visoke strane ugovornice da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore sa tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela. To podrazumijeva obavezu

¹„Službeni list Crne Gore“ br. 46/10. i 18/14.

²„Službeni list Crne Gore“ broj 35/15.

država ugovornica da sprovede regularne i periodične izbore na kojima će građani slobodno izraziti političku volju.

7.2. Potpisivanjem Konvencije o pravima lica sa invaliditetom države ugovornice su se saglasile, da lica sa invaliditetom treba da uživaju mogućnost da budu aktivno uključene u procese donošenja odluka o politici i programima, uključujući one koji se neposredno tiču samih lica sa invaliditetom. Odredbama člana 29. Konvencije države potpisnice su se obavezale da licima sa invaliditetom garantuju njihova politička prava i mogućnost da ta prava uživaju na osnovu jednakosti sa drugima, na način da će, između ostalog, osigurati da izborni postupak, izborna mjesta i materijali budu odgovarajući, pristupačni i lako razumljivi.

8. Ustavni sud je utvrdio da su osporenim odredbom člana 65. stav 5. Zakona, kojom je propisano da je prilikom određivanja biračkih mjesta opštinska izborna komisija dužna da vodi računa da olakša pristup biračkom mjestu licima sa invaliditetom povrijeđeni ustavni principi iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava o vladavini prava i jedinstvu pravnog poretka.

8.1. Princip vladavine prava, kao najviša vrijednost ustavnog poretka Crne Gore, ostvaruje se primjenom i zaštitom načela saglasnosti pravnih propisa. Ono podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. Pri tom se regularnost ne zahtijeva samo u formalno – pravnom, već i u materijalno-pravnom, sadržinskom smislu. Zakon mora biti jasan i precizan u skladu sa posebnosti materije koju normativno uređuje, čime se sprječava svaka arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni zakona, odnosno uklanjanju neizvjesnosti adresata pravne norme u pogledu krajnjeg efekta zakonskih 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 njima 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. Zahtjevi za određenošću i preciznošću pravne norme moraju se smatrati sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava, pa i u oblasti izbornog prava.

8.1.1. Evropski sud je, u tom smislu, upredmetu *Sunday Times (No.1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*³ prvi put ustanovio standard zakonitosti, koji mora biti ispunjen da bi se termin “zakon” u sintagmi “propisan zakonom” (engl. “*prescribed by law*”) smatrao zakonom:

“49. Po mišljenju suda, dva zahtjeva koja proizlaze iz izraza “propisano zakonom” su sljedeća. Prvo, zakon mora biti primjereno dostupan: građanin mora biti u stanju dobiti upozorenje primjereno u okolnostima pravnih pravila primjenjivih na taj slučaj. Drugo, norma se ne može smatrati “zakonom” osim ako nije formulisana sa dovoljnom preciznošću koja omogućava građaninu da upravlja svojim ponašanjem: on mora biti u stanju – ako treba i uz odgovarajući savjet – predvidjeti, do razumnog stepena u datim okolnostima, posljedice koje neka radnja može izazvati. Te posljedice ne trebaju biti apsolutno predvidljive: iskustvo pokazuje da je to nemoguće postići. Prema tome, dok je određenost veoma poželjna, može donijeti sa sobom pretjeranu krutost i zakon mora biti sposoban držati korak s promjenama okolnosti. Shodno tome, mnogi zakoni su neminovno izraženi u pojmovima koji su, u većoj ili manjoj mjeri, nejasni i čije su tumačenja i primjena stvar prakse.”

8.1.2. U predmetu *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva*⁴ Evropski sud je dalje razvio pojam “zakonitosti” vezujući ga za zabranu zloupotrebe ovlašćenja državnih organa:

„68. (...). Bilo bi protivno vladavini prava kada bi se diskreciona ovlašćenja dodijeljena nekom izvršiocu izražavala u obliku neobuzdane moći. Prema tome, zakon mora ukazati na djelokrug bilo kojeg takvog diskrecionog ovlašćenja prenijetog na nadležne organe i na način njegovog vršenja sa dovoljnom jasnoćom, uzimajući u obzir zakoniti cilj mjere u pitanju, kako bi se adresatu zakona pružila odgovarajuća zaštita od samovoljnog miješanja državnih organa.”

8.1.3. U predmetu *Huvig protiv Francuske*⁵ Evropski sud je zauzeo stav da bi termin „zakon“ trebalo tumačiti usuštinom, a ne u formalnom smislu:

³ Presuda, od 26. aprila 1979., zahtjev broj 6538/74.

⁴ Presuda, od 2. avgusta 1984. godine, predstavka broj. 8691/79.

⁵ Presuda, od 24. aprila 1990. godine, zahtjev broj 1110/84.

“26. Izraz u skladu sa zakonom, u smislu člana 8.stav 2. , zahtijeva prvo da osporena mjera treba imati neku osnovu u domaćem pravu, takođe i upućuje i na kvalitet zakona o kojem je riječ, zahtijevajući da mora biti dostupan osobi kojoj, štaviše, mora biti omogućeno da predvidi njegove posledice za nju i biti saglasan sa vladavinom prava.”

8.1.4. U predmetu *Centro Europa 7 S.R.L. i Di Stefano protiv Italije*⁶ Evropski sud je izrazio stav o zahtjevu za predvidljivošću zakona.

“141. Jedan od zahtjeva koji proističe iz izraza “propisano zakonom” je predljivost. Norma se ne može smatrati “zakonom, ukoliko nije formulisana dovoljno precizno da građanima omogući da regulišu svoje ponašanje; moraju biti u mogućnosti, ukoliko je potrebno uz adekvatan savjet, da predvide, do mjere koja je razumna u okolnostima, posljedice koje data radnja može za sobom povući. Takve posljedice ne moraju biti predvidljive sa apsolutnom sigurnošću: iskustvo je pokazalo da je to nedostižno. Ipak, iako se sigurnost uveliko preporučuje, može dovesti do pretjerane rigidnosti, a zakon mora držati korak sa promjenjivim okolnostima. U skladu s tim, mnogi zakoni neminovno sadrže termine koji su, u većoj ili manjoj mjeri, nejasni i čije tumačenje i primjena predstavljaju stvar prakse (vidi *Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva (br. 1)*, 26. april 1979., stav 49, serija A br. 30; *Kokkinakis protiv Grčke*, 25. maj 1993., stav 40, serija A br. 260-A; i *Rekvényi protiv Mađarske [GC]*, br. 25390/94, stav 34, ECHR 1999-III).

142. Nivo preciznosti koji se zahtijeva od domaćeg zakonodavstva, koji u svakom slučaju ne može pokriti sve mogućnosti, zavisi u značajnoj mjeri od sadržaja datog zakona, oblasti koju će pokrivati i broja i statusa onih kojima je namijenjen (vidi *RTBF protiv Belgije*, citiran iznad, stav 104; *Rekvényi*, citiran iznad, stav 34; i *Vogt protiv Njemačke*, 26. septembar 1995., stav 48, serija A br. 323).

143. Naročito, pravilo je “predvidljivo” kada pruža mjeru zaštite protiv proizvoljnog miješanja javnih vlasti (vidi *Tourancheau i July protiv Francuske*, br. 53886/00, stav 54, 24. novembar 2005.) i protiv široke primjene ograničenja po štetu bilo koje strane (vidi, *mutatis mutandis*, *Başkaya i Okçuoğlu protiv Turske [GC]*, br. 23536/94 i 24408/94, stav 36, ECHR 1999-IV.)”

8.2. Iz navedenih stavova Evropskog suda proizilazi da zakon mora dovoljno jasno da ukaže na obim diskrecionih ovlašćenja nadležnih organa vlasti i na način na koji se ta prava ostvaruju. Po shvatanju Evropskog suda, zakon mora ukazati na obim diskrecionog prava povjerenog ovlašćenim organima i na dovoljno precizno formulisani način urediti korišćenje tog diskrecionog prava, radi pružanja odgovarajuće zaštite od arbitrarnog odlučivanja. Adresat zakona mora biti u stanju da predvidi, u stepenu koji je u datim okolnostima razuman, posljedice koje bi njegove radnje ili ponašanje mogle prouzrokovati. Svrha svakog zakona kojim se uređuje nadležnost i rad bilo kog državnog organa, u tom smislu, po shvatanju Evropskog suda, je određivanje njegovog djelokruga rada i granice njegovih ovlašćenja, postupak po kojem vrši poslove, kao i nadzor nad njegovim radom. Da bi propisi države ili pojedinačne mjere, u smislu Konvencije, bili “u skladu sa zakonom”, moraju biti dostupni i predvidljivi, radi pružanja odgovarajuće zaštite građanima od arbitrarnog odlučivanja.

8.2.1. Ustavni sud smatra nespornim da adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti te predvidjeti posljedice svojeg ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Osporena odredba člana 65. stav 5. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, ne ispunjava standard zakonitosti, u smislu navedenih stavova Evropskog suda. Naime, osporenim odredbom člana 65. stav 5. Zakona propisano je da je: “*opštinska izborna komisija prilikom određivanja biračkih mjesta dužna da vodi računa da olakša pristup biračkom mjestu licima sa invaliditetom*”. Iz sadržine osporene odredbe člana 65. stav 5. Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da Zakonom nijesu definisani uslovi pristupa biračkom mjestu licima sa invaliditetom u odnosu na vrstu i stepen njihovog invaliditeta, već je diskreciona procjena tih okolnosti data članovima opštinske izborne komisije, odnosno da se radi o odredbi deklarativnog karaktera. Na taj način, članovima izborne komisije je omogućeno da arbitrarno, od slučaja do slučaja, bez utvrđenih kriterijuma procjenjuju na koji način će se olakšati pristup licima sa invaliditetom, nezavisno od vrste i stepena njihovog invaliditeta, odnosno o mogućiti ostvarivanje biračkog prava tih lica, čime se, po nalaženju Ustavnog suda, dovodi u pitanje suština ostvarivanja biračkog prava u postupku izbora odbornika i poslanika. Odredba

⁶ Presuda od 7. juna 2012., predstavka broj 38433/09.

zakona koja dopušta neizvjesnost u pogledu krajnjeg efekta, po ocjeni Ustavnog suda, ne može se smatrati odredbom koja je zasnovana na načelu vladavine prava, niti odredbom kojom je ustanovljeno načelo pravne izvjesnosti i predvidljivosti u smislu navedenih stavova Evropskog suda. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da osporene odredbe člana 65. stav 5. Zakona nijesu u saglasnosti s načelom vladavine prava, kao najvišom vrijednosti ustavnog poretka (član 1. stav 2. i član 145. Ustava).

8.3. Pored toga, Ustavni sud je utvrdio da su osporenim odredbom člana 65. stav 5. Zakona, lica sa invaliditetom, zavisno od vrste i stepena invalidnosti, dovedena u međusobno neravnopravan položaj, kao i posredno diskriminisana u odnosu na sve druge birače, koji nijesu lica sa invaliditetom u postupku izbora odbornika, odnosno poslanika. Naime, iz odredaba člana 25. tač. 1., 3. i 5. Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom proizilazi da se diskriminacija po osnovu invaliditeta u oblasti političkog i javnog života, u smislu ovog zakona, smatra uskraćivanje, ograničavanje ili otežavanje ostvarivanja biračkog prava licu ili grupi lica sa invaliditetom, u smislu propisa kojima se uređuje izbor odbornika i poslanika. Takođe, iz odredbe člana 2. stav 4. Zakona o zabrani diskriminacije proizilazi da 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, 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, što u konkretnom predmetu nije slučaj.

8.3.1. Nesporno je, po nalaženju Ustavnog suda, da se najznačajniji aspekt aktivnog biračkog prava ostvaruje na dan izbora, kada se glasa o kandidatima, odnosno izbornim listama i da se to pravo ostvaruje neposredno na biračkom mjestu. Da bi ovo pravo ostvarila i lica sa invaliditetom potrebno je da im bude omogućen, kako fizički pristup biralištu, tako i glasanje na odgovarajući način. U tom smislu, Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom propisano je da su državni organi, organi državne uprave, organi jedinica lokalne samouprave, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlaštenja, kao i druga pravna i fizička lica, dužna da donesu, odnosno da sprovedu propise i posebne mjere, koje su usmjerene na stvaranje uslova za ostvarivanje ravnopravnosti i zaštite lica sa invaliditetom, koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju u odnosu na druga lica (član 5. stav 1.). Neobezbjeđivanje uslova za nesmetan pristup, kretanje, boravak i rad u objektima u javnoj upotrebi i u prostorima i površinama javne namjene licu ili grupi lica sa invaliditetom, u skladu sa propisima kojima se propisuje uređenje prostora i izgradnja objekata, saglasno odredbi člana 11. stav 1. tog zakona smatra se diskriminacijom po osnovu invaliditeta. Ustavni sud je utvrdio, da osporena odredba 65. stav 5. Zakona, nije u saglasnosti s odredbama člana 1. stav 2., člana 145. Ustava i člana 29. stav 1. tačka (a) alineja (i) Konvencije o pravima lica sa invaliditetom, jer zakonodavac, nasuprot ustavnim i zakonskim principima, nije stvorio normativne uslove za puno i efektivno učešće lica sa invaliditetom u postupku ostvarivanja biračkog prava. Ustavni sud je, stoga, ukinuo osporenu odredbu člana 65. stav 5. Zakona.

9. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II1. Odluka o prestanku važenja odredbe člana 65. stav 5. 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 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U-I br. 32/14

Podgorica, 27. jun 2017. godine

Predsjednik,
dr Dragoljub Drašković, s.r.