

179.

Odluka Ustavnog suda Crne Gore kojom se ukidaju odredbe člana 5. stav 2., u dijelu koji glasi: "odnosno poslaniku", člana 101. stav 1. tačka 4. u dijelu koji glasi: "odnosno poslanika" i tačka 8. 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 prestaju da važe 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. Ustava Crne Gore i člana 48. tačka 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore”, broj 11/15.), na sjednici od 29. novembra 2017. godine, donio je

ODLUKU

I UKIDAJU SE odredbe člana 5. stav 2., u dijelu koji glasi: "odnosno poslaniku", člana 101. stav 1. tačka 4. u dijelu koji glasi: "odnosno poslanika" i tačka 8. 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 prestaju da važe danom objavljivanja ove Odluke.

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

Obrazloženje

11. Rješenjem Ustavnog suda U-I br. 2/16, od 29. maja 2017. godine, po inicijativi koju su za Pravni portal „Auditorium“, podnijeli Vladimir Čejović i Predrag Mugoša, advokati, iz Podgorice, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredaba člana 5. stav 2. u dijelu koji glasi: "odnosno poslaniku", člana 101. stav 1. tačka 4. u dijelu koji glasi: "odnosno poslanika" i tačka 8. Zakona, označenog u izreci.

2. Skupština Crne Gore nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda izražene u Rješenju o pokretanju postupka.

3. Osporenim odredbama Zakona propisano je:

„Član 5. stav 2.

Mandat odborniku, odnosno poslaniku može prestati i ranije u skladu sa ovim zakonom.

Član 101. stav 1. tač. 4. i 8.

Odborniku, odnosno poslaniku prestaje mandat prije isteka vremena na koje je izabran:

4) ako nastupi jedan od slučajeva nespojivosti funkcije odbornika, odnosno poslanika sa drugom funkcijom, utvrđenom Ustavom i zakonom;

8) ako se zabrani rad političke stranke sa čije izborne liste je izabran”.

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenih odredaba utvrdio da nijesu u saglasnosti s Ustavom odredbe člana 5. stav 2. u dijelu koji glasi: "odnosno poslaniku", člana 101. stav 1. tačka 4. u dijelu koji glasi: "odnosno poslanika" i tačka 8. Zakona i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu 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 2.

Nosilac suverenosti je građanin koji ima crnogorsko državljanstvo.

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 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 11. st. 1, 2, 3, 4. 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.

Odnos vlasti počiva na ravnoteži i međusobnoj kontroli.

Ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud.

Član 16. tač. 1., 3. i 5.

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;
- 5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 17. stav 1.

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

Član 22.

Jemči se pravo na lokalnu samoupravu.

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.

Pravo da bira i da bude biran ima državljanin Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori.

Biračko pravo se ostvaruje na izborima.

Biračko pravo je opšte i jednako.

Izbori su slobodni i neposredni, a glasanje je tajno.

Član 83.

Skupštinu čine poslanici koji se biraju neposredno, na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava i tajnim glasanjem.

Skupština ima 81 poslanika.

Član 84.

Mandat Skupštine traje četiri godine.

Skupštini može prestati mandat prije vremena na koje je izabrana raspuštanjem ili skraćanjem mandata Skupštine.

Ako mandat Skupštine ističe za vrijeme ratnog ili vanrednog stanja, mandat joj se produžava najduže 90 dana po prestanku okolnosti koje su izazvale to stanje.

Na predlog predsjednika Crne Gore, Vlade ili najmanje 25 poslanika, Skupština može skratiti mandat.

Član 85.

Poslanik se opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju.
Poslanik ima pravo da poslaničku funkciju obavlja profesionalno.

Član 87.

Poslaniku prestaje mandat prije isteka vremena na koje je biran:

- 1) podnošenjem ostavke;
- 2) ako je pravosnažnom odlukom suda osuđen na безусловnu kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest mjeseci;
- 3) ako je pravosnažnom odlukom lišen poslovne sposobnosti;
- 4) prestankom crnogorskog državljanstva.

Član 113.

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

Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

Član 114.

Osnovni oblik lokalne samouprave je opština.

Mogu se osnivati i drugi oblici lokalne samouprave.

Član 115. stav. 3.

Organi opštine su skupština i predsjednik.

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-Međunarodni ugovori“, broj 7/71.):

„Član 25. 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 obezbeđuju slobodno izražavanje volje birača.“

Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda («Službeni list SCG«-Međunarodni ugovori, br. 9/03. i 5/05.):

„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.“

6. Princip vladavine prava je jedna od najviših ustavnih vrijednosti koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (član 1. stav 2. i član 145. Ustava) i podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. U pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju da budu izvjesne za one na koje će se zakon primjenjivati. Ustavom je građanin, koji ima crnogorsko državljanstvo, određen kao nosilac suverenosti, koji vlast ostvaruje neposredno i preko slobodno izabranih poslanika (član 2. st. 1. i 2.). Biračko pravo je jedno od osnovnih ljudskih prava koje Ustav konstituiše, kao pravo državljanina Crne Gore da bira i da bude biran, uz uslov da je navršio 18 godina života i da ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori i to pravo se ostvaruje na slobodnim i neposrednim izborima, na kojima je glasanje tajno (član 45. st. 1., 2. i 4.). Prema odredbama člana 83., člana 113. stav 1., člana 114. i člana 115. stav 3. Ustava građanin vlast ostvaruje posredno, preko slobodno izabranih poslanika u Skupštinu Crne Gore (81 poslanik) i u lokalnoj samoupravi, preko slobodno izabranih predstavnika u skupštine opština ili drugih oblika organizovanja, koji se biraju na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava, tajnim glasanjem. Poslaniku prestaje mandat prije isteka vremena na koje je biran: 1) podnošenjem ostavke; 2) ako je pravosnažnom odlukom suda osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest mjeseci; 3) ako je pravosnažnom odlukom lišen poslovne sposobnosti; 4) prestankom crnogorskog državljanstva (član 87. Ustava).

7. 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.

7.1. Ustavni sud je, stoga, 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 organa. To podrazumijeva obavezu država ugovornica da sprovode regularne i periodične izbore na kojima će građani slobodno izraziti političku volju. Primjenu člana 3. Protokola broj 1. Evropske konvencije Evropski sud je ograničio na legislativne organe, ali taj pojam tumači u duhu ustavne strukture konkretne države.

8. Biračko pravo, prema odredbi člana 45. Ustava, ima dva oblika aktivno (pravo da bira) i pasivno (da bude biran) izorno pravo. Naime, državljanin Crne Gore, kao nosilac suverenosti, koji je stariji od 18 godina i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori, posredstvom izbora određuje svoje predstavnike koji vrše vlast u njegovo ime. Sadržaj aktivnog biračkog prava obuhvata više posebnih prava. Aktivno biračko pravo, ili biračka sposobnost, podrazumijeva pravo građana da na izborima biraju svoje predstavnike u predstavnička tijela i druge organe vlasti, za koje je predviđeno da ih građani neposredno biraju. 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. 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.

8.1. Ustavno ovlašćenje za zakonsko uređivanje ostvarivanja biračkog prava, po ocjeni Ustavnog suda, podrazumijeva uređivanje svih materijalno-pravnih pitanja za ostvarivanje tog prava. 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 (član 1.); Odbornik, odnosno poslanik bira se u izbornoj jedinici na osnovu liste političke partije (stranačka izborna lista), koalicije političkih partija (koaliciona izborna lista), odnosno grupe građana (izborna lista grupe građana) i odbornički, odnosno poslanički mandati raspodjeljuju se srazmjerno broju dobijenih glasova (član 4.). Mandat odbornika, odnosno poslanika traje četiri godine, a može mu prestati i ranije, u skladu sa ovim zakonom (član 5. st. 1. i 2. Zakona). Izbori za odbornike i poslanike održavaju se najkasnije 15 dana prije isteka izbornog perioda odbornika, odnosno poslanika kojima teče mandat, od dana raspisivanja izbora do održavanja izbora odbornika, odnosno poslanika ne može proteći manje od 60 ni više od 100 dana; danom potvrđivanja mandata odbornika, odnosno poslanika novog saziva prestaje mandat odbornika, odnosno poslanika prethodnog saziva, a potvrđivanje mandata vrši se u roku od 30 dana od dana održavanja izbora, tako što predsjedavajući sjednice odgovarajuće skupštine konstatuje i objavljuje da je podnošenjem izvještaja nadležne izborne komisije o rezultatima izbora potvrđen mandat novoizabranim odbornicima, odnosno poslanicima (član 14. Zakona). Prema odredbama člana 101. Zakona odborniku, odnosno poslaniku prestaje mandat prije isteka vremena na koje je izabran danom nastupanja sljedećih slučajeva: 1) podnošenjem ostavke; 2) ako je pravosnažnom odlukom osuđen na kaznu zatvora bezuslovno u trajanju od najmanje šest mjeseci ili je osuđen na kaznu zatvora za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje ove funkcije; 3) ako je pravosnažnom odlukom lišen poslovne sposobnosti; 4) ako nastupi jedan od slučajeva nespojivosti funkcije odbornika, odnosno poslanika sa drugom funkcijom, utvrđenom Ustavom i zakonom; 5) prestankom crnogorskog državljanstva; 6) u slučaju smrti i 8) ako se zabrani rad političke stranke sa čije izborne liste je izabran; prestanak mandata konstatuje nadležna skupština, na prvoj narednoj sjednici poslije prijema obavještenja o razlozima za prestanak mandata odbornika, odnosno poslanika a odbornik, odnosno poslanik kojem je prestao mandat na osnovu nespojivosti funkcije odbornika, odnosno poslanika sa drugom funkcijom, utvrđenom Ustavom i zakonom ostaje na izbornoj listi i može ponovo steći mandat odbornika, odnosno poslanika, u skladu sa ovim zakonom.

8.2. Ustavni sud je utvrdio da je zakonodavac osporenim odredbama člana 5. stav 2., u dijelu koji glasi: „odnosno poslaniku“ i člana 101. stav 1. tačka 4., u dijelu koji glasi: „odnosno poslanika“ i tačka 8. Zakona o izboru odbornika povrijedio ustavne principe: o vladavini prava, podjeli vlasti i jedinstva pravnog poretka iz odredaba člana 1. stav 2., člana 11. stav 2. i člana 145. Ustava.

8.2.1. Naime, osporenim odredbom člana 5. stav 2. Zakona, kojom je propisano da *“mandat odborniku, odnosno poslaniku može prestati i ranije u skladu sa ovim zakonom”*, i odredbama člana 101. stav 1. Zakona, kojima je propisano da, osim odborniku, *“mandat prestaje i poslaniku prije isteka vremena na koje je izabran ako nastupi jedan od slučajeva nespojivosti funkcije sa drugim funkcijama, utvrđenim Ustavom i zakonom”* (tačka 4.) i *“ako se zabrani rad političke stranke sa čije izborne liste je izabran”* (tačka 8.), zakonodavac je, po ocjeni Ustavnog suda, prestanak mandata poslanika uredio na način koji nije u saglasnosti s odredbama člana 87. Ustava. Naime, iz navedenih odredaba člana 87. Ustava proizilazi da poslaniku može prestati mandat samo: 1) podnošenjem ostavke; 2) ako je pravosnažnom odlukom suda osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest mjeseci; 3) ako je pravosnažnom odlukom lišen poslovne sposobnosti i 4) prestankom crnogorskog državljanstva, odnosno da su Ustavom *expressis verbis* utvrđene okolnosti (slučajevi) pod kojima poslaniku može prestati mandat. Nasuprot tome, zakonodavac je osporenim odredbama člana 5. stav 2. člana 101. stav 1. tač. 4. i 8. Zakona, za poslanike propisao (*“dopisao”*) i dodatne slučajeve prestanka mandata *“ako nastupi jedan od slučajeva nespojivosti funkcije sa drugim funkcijama, utvrđenim Ustavom i zakonom”* i *“ako se zabrani rad političke stranke sa čije izborne liste je izabran”*. S obzirom na to da je pitanje prestanka mandata poslanika *materia constitutionis* i da ne može biti predmet zakonskog uređivanja (*materia legis*), zakonodavac je, po nalaženju Ustavnog suda, osporenim odredbama člana 5. stav 2., u dijelu koji glasi: *“odnosno poslaniku”* i člana 101. stav 1. tačka 4., u dijelu koji glasi: *“odnosno poslanika”* i tačka 8. Zakona prekorao svoja ovlašćenja.

8.2.2. U kontekstu ocjene ustavnosti osporene odredbe člana 101. stav 1. tačka 8. Zakona Ustavni sud je imao u vidu i Izveštaj o imperativnom mandatu i sličnim praksama koji je Savjet za demokratske izbore usvojio na svom 28. zasjedanju (Venecija, 14. mart 2009. godine), a Venecijanska komisija na svom 79. plenarnom zasjedanju¹, u kojem je o tom pitanju izražen sljedeći stav:

“39. Imperativni mandati *stricto sensu* i opoziv su sada nepoznati u Evropi. Štaviše, postoji svega nekoliko zemalja među državama članicama Saveta Evrope koje imaju zakonodavstvo koje daje ovlaštenje političkim strankama na osnovu kog članovi izabranih tijela moraju podnijeti ostavku, u slučaju da promijene svoje političko opredeljenje. Mehanizam kontrole pojedinačnih predstavnika, predložen u slučaju Srbije i Ukrajine, ne može se izjednačiti sa „imperativnim mandatom“ koji je bukvalno zabranjen u svim evropskim zemljama. Ovi mehanizmi se približavaju modelu „stranačkog mandata“ koji je i dalje ili je bio karakteristika zemalja kao što su Indija ili Južna Afrika, a čiji cilj je sprječavanje promjene odluke birača usljed prelaska izabranih predstavnika iz stranke u stranku. Dok se u ovim zemljama smatra da je ovo saglasno sa njihovim ustavima, Venecijanska komisija dosljedno tvrdi da je gubitak svojstva predstavnika zbog neslaganja sa stavovima stranke ili prelaska iz stranke u stranku, suprotan načelu slobodnog i nezavisnog mandata. Iako se razumljivo može razmišljati o cilju kojim se teži ovom vrstom mjere (tj. sprečavanje „prodaje“ mandata onom koji najviše plaća), osnovno ustavno načelo koje zabranjuje imperativni mandat ili bilo koji oblik političkog lišavanja predstavnika njihovih mandata, mora, kao srž evropskog demokratskog konstitucionalizma, prevladati“.

8.2.3. Ocjenjujući osporenu odredbu člana 101. stav 1. tačka 8. Zakona, kojom je propisano da: „*odborniku odnosno poslaniku mandat prestaje prije isteka vremena na koje je izabran ako se zabrani rad političke stranke sa čije izborne liste je izabran*“ u kontekstu navedenih međunarodnih akata, ustavnih i konvencijskih principa, kao i stava Venecijanske komisije, Ustavni sud je utvrdio da je zakonodavac tom odredbom povrijedio i ustavni princip iz odredbe člana 85. stav 1. Ustava, iz koje proizilazi da se poslanik opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju. Naime, iz navedenih odredaba Ustava proizilazi da građanin biračko pravo stiče na osnovu Ustava, bez uslovljavanja da bude član političke stranke i da pripadnost političkoj stranci može biti samo način kandidovanja utvrđivanjem izborne liste, jer to pravo ne pripada samo političkim strankama i koalicijama, već i grupi građana. Shodno tome, poslanik kao i odbornik, koji je izabran sa liste političke stranke čiji je rad zabranjen, za posljedicu, po ocjeni Ustavnog suda, može imati političku ili moralnu odgovornost, ali ne i pravnu sankciju-prestanak mandata, jer svojstvo poslanika, kao i odbornika, stečeno na neposrednim izborima ne može biti uslovljeno zabranom političke stranke sa čije izborne liste je izabran. Pasivno biračko pravo, po nalaženju Ustavnog suda, ne iscrpljuje se na pravu građanina da bude izabran u skupštinu, nego podrazumijeva da stupi na tu funkciju, da u tom organu ima mogućnost da se opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju, da ostane na toj funkciji do kraja mandata ili da mu mandat prestane na jedan od načina propisanih Ustavom. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da uslovljavanje prestanka mandata poslanika, kao i odbornika zabranom političke stranke sa čije izborne liste je izabran, nije u saglasnosti s odredbama člana 2. st. 2. i 3. i člana 85. stav 1. Ustava, člana 3. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju i člana 25. tačka a) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, kojima su utvrđeni principi da je nosilac suverenosti građanin koji ima crnogorsko državljanstvo, da građanin vlast ostvaruje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika i da se poslanik, kao i odbornik opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju² i pravo da građani bez neosnovanih ograničenja učestvuju u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno

¹dokument CDLAD (2009)027, od 16. juna 2009. godine.

²Ustavni sud je na sjednici od 18. juna 2004. godine, u predmetu U br. 14/04. ocjenjivao ustavnost odredbe člana 101. stav 1. tačka 7. Zakona, kojom je bilo propisano da: „*odborniku, odnosno poslaniku prestaje mandat prije isteka vremena na koje je izabran prestankom članstva u političkoj stranci sa čije liste je izabran*“ i donio Odluku kojom je utvrdio da ista nije u saglasnosti s Ustavom. Odluka Ustavnog suda je objavljena u „Službenom listu Republike Crne Gore“ broj 45/04., od 2. jula 2004. godine. U tom predmetu Ustavni sud je zauzeo stav:

“(…), 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.”

izabраниh predstavnika, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja građana pri izboru organa vlasti.

8.3. Osim toga, Ustavni sud je utvrdio da je zakonodavac osporenim odredbama člana 5. stav 2. u dijelu koji glasi: "odnosno poslaniku", člana 101. stav 1. tačka 4. u dijelu koji glasi: "odnosno poslanika" i tačka 8. Zakona, povrijedio i ustavno načelo o podjeli vlasti iz odredaba člana 11. Ustava. Opšti princip podjele vlasti iz odredaba člana 11. Ustava ostvaruje se, pored ostalog, kroz funkcionalnu nepromjenljivost, odnosno postojanost Ustavom izvršene podjele funkcija između pojedinih grana vlasti - zakonodavne, izvršne i sudske. Svaka grana vlasti, ponaosob, može se kretati samo u granicama pravnih funkcija i ovlašćenja koja su joj Ustavom povjerena. Ustavom propisana podjela nadležnosti između grana državnih vlasti, pored ostalog, podrazumijeva da zakonodavcu nije dopušteno zadirati u Ustavom utvrđene principe, koji ne mogu biti ni proširivani ni ograničavani, odnosno da Skupština donoseći zakone, druge propise ili opšte akte ne smije narušiti načelo funkcionalne nepromjenljivosti. To, po ocjeni Ustavnog suda, znači da zakonodavac načinom i rezultatom svoje interpretacije, bilo vlastitih funkcionalnih ovlašćenja, bilo funkcionalnih ovlašćenja drugih državnih organa, ne može da narušava Ustavom utvrđenu funkcionalnu podjelu ili Ustavom uspostavljene domene vlasti, tako što će, bilo sebi, bilo drugom državnom organu, propisivati ona funkcionalna ovlašćenja koja po Ustavu nemaju. Propisujući osporenim odredbama člana 5. stav 2., u dijelu koji glasi: "odnosno poslaniku" i člana 101. stav 1. Zakona, da osim odborniku, "*mandat prestaje i poslaniku prije isteka vremena na koje je izabran ako nastupi jedan od slučajeva nespojivosti funkcije sa drugim funkcijama, utvrđenim Ustavom i zakonom*" (tačka 4.) i "*ako se zabrani rad političke stranke sa čije izborne liste je izabran*" (tačka 8.), zakonodavac je, po ocjeni Ustavnog suda, povrijedio odredbu člana 11. stav 3. Ustava, iz koje proizilazi da je vlast, pa i zakonodavna, ograničena Ustavom i zakonom. Iz navedenih razloga Ustavni sud je, utvrdio da osporene odredbe člana 5. stav 2., člana 101. stav 1. tačka 4., u označenom dijelu, i tačka 8. Zakona, nijesu u saglasnosti s Ustavom i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.

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

II1. Odluka o prestanku važenja odredbe člana 5. stav 2., u dijelu koji glasi: "odnosno poslaniku", člana 101. stav 1. tačka 4., u dijelu koji glasi: "odnosno poslanika" i tačka 8. 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. 2/16

Podgorica, 29. novembar 2017. godine

Predsjednik,
dr **Dragoljub Drašković**, s.r