

515.

**Odluka Ustavnog suda Crne Gore kojom se utvrđuje da odredbe člana 39. st. 2. i 3. Zakona o crnogorskom državljanstvu ("Službeni list Crne Gore", br. 13/08., 40/10., 28/11. i 46/11.), nijesu u saglasnosti s Ustavom Crne Gore i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke**

Ustavni sud Crne Gore u sastavu: predsjednica Desanka Lopičić i sudije - dr Dragoljub Drašković, Miodrag Iličković, Mevlida Muratović, Hamdija Šarkinović, Budimir Šćepanović i Milorad Gogić, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava Crne Gore, člana 28. tačka 1, člana 32. tačka 1. i člana 33. tačka 5. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 64/08., 46/13. i 51/13.), na sjednici od 28. februara 2014. godine, donio je

## **ODLUKU**

I. **UTVRĐUJE SE** da odredbe člana 39. st. 2. i 3. Zakona o crnogorskom državljanstvu ("Službeni list Crne Gore", br. 13/08., 40/10., 28/11. i 46/11.), nijesu u saglasnosti s Ustavom Crne Gore i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

## **i RJEŠENJE**

II. **ODBACUJE SE** predlog za ocjenu ustavnosti odredaba člana 12. Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Crne Gore i Ustavnog zakona za sprovođenje Amandmana I do XVI na Ustav Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 1/07., 9/08., 4/09., 71/09., 22/10., 80/10., 27/11., 38/11. i 38/13.).

III. Ova odluka i rješenje objaviće se u "Službenom listu Crne Gore".

## **Obrazloženje**

I.1. Predlogom osam poslanika u Skupštini Crne Gore pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredaba člana 12. Ustavnog zakona i člana 39. st. 2. i 3. Zakona, označenih u izreci.

1.1. U predlogu se navodi: da osporene odredbe člana 12. Ustavnog zakona i člana 39. st. 2. i 3. Zakona o crnogorskom državljanstvu imaju retroaktivno dejstvo, jer u postupku njihovog donošenja nije utvrđen javni interes; da su osporenim propisivanjem diskriminisani građani kojima je uskraćeno pravo na dvojno državljanstvo, u odnosu na kategoriju lica kojima se omogućava da pod povlašćenim uslovima, zadrže crnogorsko državljanstvo i državljanstvo neke druge države, što je nesaglasno s odredbama člana 8. stav 1, člana 12. stav 1. i člana 147. stav 2. Ustava.

1.2. Skupština Crne Gore nije dostavila odgovor na navode sadržane u predlogu.

1.3. U mišljenju Vlade Crne Gore navodi se: da osporene odredbe Zakona o crnogorskom državljanstvu nijesu nesaglasne s Ustavom, jer iz odredbe člana 12. st. 1. i 2. Ustava proizilazi da u Crnoj Gori postoji crnogorsko državljanstvo i da Crna Gora štiti prava i interese crnogorskih državljana, a odredbom člana 12. Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Crne Gore propisano je da svaki građanin Crne Gore koji je, pored crnogorskog državljanstva, na dan 3. juna 2006. godine imao i državljanstvo neke druge države ima pravo da zadrži i crnogorsko državljanstvo i da državljanin Crne Gore koji je nakon 3. juna 2006. godine stekao neko drugo državljanstvo može zadržati i crnogorsko državljanstvo do potpisivanja bilateralnog sporazuma sa zemljom čije je državljanstvo stekao, ali najduže godinu dana od dana usvajanja Ustava Crne Gore i da su osporene odredbe u saglasnosti s odredbom člana 7. stav .1 tačka a) Zakona o potvrđivanju Evropske konvencije o državljanstvu („Službeni list Crne Gore”-međunarodni ugovori, br. 2/10.), kojima se ograničava mogućnost gubitka državljanstva i sprječava proizvoljno oduzimanje državljanstva.

1.4. Osporenim odredbama Zakona propisano je:

“Član 39. st. 2. i 3.

Crnogorski državljanin koji je na dan 3. juna 2006. godine imao i državljanstvo neke druge države ima pravo da zadrži crnogorsko državljanstvo.

Crnogorski državljanin koji je nakon 3. juna 2006. godine stekao neko drugo državljanstvo može zadržati i crnogorsko državljanstvo do potpisivanja bilateralnog sporazuma sa zemljom čije je državljanstvo stekao, ali najduže godinu dana od dana usvajanja Ustava Crne Gore.”

1.5. Osporenim odredbama Ustavnog zakona propisano je:

“Član 12.

Svaki građanin Crne Gore koji je, pored crnogorskog državljanstva, na dan 3. juna 2006. godine imao i državljanstvo neke druge države ima pravo da zadrži i crnogorsko državljanstvo.

Državljanin Crne Gore koji je nakon 3. juna 2006. godine stekao neko drugo državljanstvo može zadržati i crnogorsko državljanstvo do potpisivanja bilateralnog sporazuma sa zemljom čije je državljanstvo stekao, ali najduže godinu dana od dana usvajanja Ustava Crne Gore.”

1.6. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su sljedeće odredbe:

Ustava Crne Gore:

“Član 16. tačka 1.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

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

Član 17. stav 1.

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

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. tač. 1. i 2. i stav 2.

Ustavni sud odlučuje:

- 1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima;
- 2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom;

Ako je u toku postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti propis prestao da važi, a nijesu otklonjene posljedice njegove primjene, Ustavni sud utvrđuje da li je taj propis bio saglasan sa Ustavom, odnosno sa zakonom za vrijeme njegovog važenja.

Član 158.

Za sprovođenje Ustava donosi se ustavni zakon.

Ustavni zakon za sprovođenje Ustava donosi Skupština većinom glasova svih poslanika.

Ustavni zakon proglašava se i stupa na snagu istovremeno sa Ustavom.”

1.7. Iz citiranih odredaba Ustava Crne Gore proizilazi da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a da drugi propis mora biti saglasan s Ustavom i zakonom. Načelo legaliteta, koje određuje granice ovlašćenja donosioca zakona podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, kako u pogledu ovlašćenja za njegovo donošenje, tako i u pogledu regulisanja predmetne materije.

1.7.1. Ustavni zakon, kao akt za sprovođenje Ustava ima karakter prelaznih ustavnih odredbi i u formalnom smislu, po ocjeni Ustavnog suda, u pravnom sistemu Crne Gore, ima nadzakonsku pravnu snagu nad svim materijalnim zakonima. Kao sprovedbeni ustavni akt, sastavni je i neodvojivi dio Ustava. S tim u vezi, odredbama člana 12, donosilac Ustavnog zakona, je ograničio zakonodavca u pogledu ovlašćenja za uređenje materije koja predstavlja tzv. „ustavnu rezervu“. Niame, iz ustavne garancije da se prava i slobode neposredno ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma, na način propisan zakonom (član 16. tačka 1 i član 17. stav 1.), po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da se zakonom, može urediti samo način ostvarivanja pojedinih prava i sloboda, ali ne i materijalna sadržina tih prava.

1.7.2. U konkretnom slučaju Ustavni sud je utvrdio da su osporenim odredbama člana 39. st. 2. i 3. Zakona, in texto (sa izvjesnim jezičko-stilskim odstupanjem koje ne utiče na suštinu značenja), preuzete odredbe člana 12. Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Crne Gore, kojima je uređeno pravo na zadržavanje crnogorskog državljanstva i uslovi za ostvarenje tog prava licima koja imaju i državljanstvo druge države (...).

1.7.3. Polazeći od toga da ustavna struktura države ne smije biti narušena "uzurpacijom ovlašćenja" koja se u konkretnom slučaju ogleda, u preuzimanju odredaba iz Ustavnog zakona, Ustavni sud je utvrdio, da je odredbama člana 39. st. 2. i 3. Zakona o crnogorskom državljanstvu, povrijeđeno načelo jedinstva pravnog poretka, garantovano odredbom člana 145. Ustava, u vezi s odredbama člana 16. tačka 1. i člana 17. stav 1. Ustava. Stoga, osporene odredbe člana 39. st. 2. i 3. Zakona o crnogorskom državljanstvu nijesu u saglasnosti s Ustavom.

II.1. Hijerarhija pravnih normi u ustavnom sistemu Crne Gore poznaje četiri nivoa: ustavni, zakonski i podzakonski, a između ustavnog i zakonskog nivoa, inkorporirane su norme međunarodnih ugovora. Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Crne Gore nije poseban stepen u hijerarhiji pravnih akata, niti ga Ustav utvrđuje u odredbama o međusobnom odnosu opštih pravnih akata. Stoga, sprovedbeni ustavni zakon, po ocjeni Ustavnog suda nije normativni akt koji ima samostalnu pravnu egzistenciju i autonomnost u odnosu na Ustav, niti izvorno uređuje ustavnu materiju, iako je po formi poseban akt, već je akt koji uređuje prelazak na novi ustavni sistem.

1.1. Osim toga, odredbama člana 149. Ustava taksativno su utvrđene nadležnosti Ustavnog suda u ocjenjivanju ustavnosti i zakonitosti opštih akata, tako da Ustavni sud odlučuje o saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima (stav 1. tačka 1.) i o saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom (stav 1. tačka 2.). Iz navedenih odredaba Ustava ne proizilazi, niti je utvrđena nadležnost Ustavnog suda da ocenjuje saglasnost Ustavnog zakona s Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

1.2. Kako je Ustavni zakon sastavni dio Ustava, to, po ocjeni Ustavnog suda, ni osporene odredbe člana 12. Ustavnog zakona, koje po svom karakteru predstavljaju prelazne ustavne odredbe ograničenog vremenskog važenja, ne mogu biti predmet ocjene ustavnosti pred Ustavnim sudom i izvan su domena ustavnosudske kontrole, jer u Ustavu nema osnova za ocjenu saglasnost odredaba tog zakona ni sa jednim višim pravnim aktom, budući da je Ustav osnovni i najviši pravni akt države.

1.3. Ustavni sud ukazuje da je u dosadašnjoj praksi već iskazao stav: da je Ustavni zakon (..), akt izvan domena ustavnosudske kontrole, jer u Ustavu nema osnova za uspostavljanje nadležnosti Ustavnog suda za njegovu ocjenu, iako je po formi poseban akt.<sup>1</sup>

1.4. Polazeći od toga, da odredbama člana 149. Ustava nije utvrđena nadležnost Ustavnog suda da ocenjuje saglasnost Ustavnog zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, tzv. "materijalnu supstancijalnu (ne)ustavnost", Ustavni sud je saglasno odredbi člana 28. tačka 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore odbacio predlog za ocjenu ustavnosti odredaba člana 12. Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Crne Gore.

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

III. Odluka o prestanku važenja osporenih odredaba Zakona i objavljivanju ove odluke i rješenja zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 34. st. 1. i 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U-I br. 17/11

Podgorica, 28. februara 2014. godine

**Ustavni sud Crne Gore**  
Predsjednica,  
**Desanka Lopičić, s.r.**

<sup>1</sup> Rješenje Ustavnog suda, U.br. 20/09, od 12. marta 2009. godine.